

45/2010

Kansallisen ihmisoikeusinstituution perustaminen

Ehdotus oikeusasiamiehestä ja oikeuskanslerista
annettujen lakien muuttamiseksi

Ihmisoikeusinstituutiotyöryhmän mietintö

*oikeusministeriö
justitieministeriet*

Kansallisen ihmisoikeusinstituution perustaminen

Ehdotus oikeusasiamiehestä ja oikeuskanslerista
annettujen lakien muuttamiseksi

Ihmisoikeusinstituutiotyöryhmän mietintö

7.6.2010

Julkaisun nimi Kansallisen ihmisoikeusinstituution perustaminen
Ehdotus oikeusasiamiehestä ja oikeuskanslerista annettujen lakien muuttamiseksi

Tekijä Oikeusministeriön 26.6.2009 asettama ihmisoikeusinstituutiotyöryhmä
Puheenjohtaja: Matti Pellonpää, hallintoneuvos
Sihteeri: Janina Groop-Bondestam, neuvotteleva virkamies

Oikeusministeriön julkaisu Mietintöjä ja lausuntoja Sarjanumero 45/2010

OSKARI numero OM 6/41/2009 HARE numero OM030:00/2009
ISSN-L 1798-7091
ISSN (nid.) 1798-7091 ISSN (PDF) 1798-7105
ISBN (nid.) 978-952-466-528-5 ISBN (PDF) 978-952-466-529-2

Asia- ja avain-sanat Perusoikeudet, ihmisoikeudet, kansallinen ihmisoikeusinstituutio, oikeusasiamies, oikeuskansleri, kantelu

Tiivistelmä Työryhmän tehtävänä on ollut selvittää mahdollisuuksia järjestää ns. Pariisin periaatteiden huomioon ottavalla tavalla eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen perus- ja ihmisoikeuksien yleiseen edistämiseen Suomessa keskittyvä kansallinen ihmisoikeusinstituutio neuvottelukuntineen. Lisäksi työryhmän tuli selvittää, voidaanko laajentaa ylimpien laillisuusvalvojen harkintavaltaa kanteluiden tutkimisessa sekä lyhentää kanteluiden vanhentumisaikaa siten, että sääntelyssä tulisi nykyistä paremmin huomioiduksi lainvalvojen mahdollisuus valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tehokkaasti ja joustavasti.

Työryhmä on laatinut tarvittavat ehdotukset eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) muuttamiseksi.

Työryhmä ehdottaa, että eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lakiin lisätään uusi luku oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä toimivasta, itsenäisestä ja riippumattomasta Ihmisoikeuskeskuksesta. Ihmisoikeuskeskukselle ehdotetut asian- tuntija-, koulutus-, lausunto-, neuvonta-, selvitys-, seuranta- ja tiedotustehtävät on tarkoitettu kattamaan sekä perustuslaissa turvatut perusoikeudet että kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyvät ihmisoikeudet mukaan lukien EU:n perus- ja ihmisoikeusulottuvuus. Ihmisoikeuskeskuksella olisi eduskunnan valitsema johtaja ja vähintään kymmenestä virkamiehestä koostuva henkilökunta sekä eduskunnan oikeusasiamiehen asettama ihmisoikeusvaltuuskunta. Ihmisoikeuskeskukselle säädettävät tehtävät kattaisivat yhdessä oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävien kanssa YK:n vahvistamien Pariisin periaatteiden mukaiselle kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle kuuluvan tehtäväkokonaisuuden.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annettujen lakien säännöksiä kantelun tutkimisesta ehdotetaan myös muutettaviksi. Ehdote- tuissa säännöksissä otettaisiin nimenomaisesti huomioon oikeuskanslerin ja oike- usasiamiehen perustuslain 108 ja 109 §:stä ilmenevä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontatehtävä. Lisäksi voimassa olevan sääntelyn tutkintakynnystä

ilmaiseva kriteeri korvattaisiin yksittäistapauksellisen harkintavallan nykyistä paremmin mahdollistavalla muotoilulla. Kanteluiden vanhentumisaikaa ehdotetaan myös lyhennettäväksi nykyisestä viidestä vuodesta kahteen vuoteen.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu. Ihmisoikeuskeskusta koskevat säännökset ehdotetaan kuitenkin tuleviksi voimaan vasta vuoden 2012 alusta.

7.6.2010

| | | | |
|---|--|--------------------|-------------------|
| Publikationens titel | Inrättandet av en nationell människorättsinstitution Förslag till ändring av lagarna om justitieombudsmannen och justitiekanslern | | |
| Författare | Den människorättsinstitutionsarbetsgrupp som justitieministeriet tillsatte 26.6.2009 Ordförande: Matti Pellonpää, förvaltningsråd Sekreterare: Janina Groop-Bondestam, konsultativ tjänsteman | | |
| Justitieministeriets publikation | Betänkanden och utlåtanden | Serienummer | 45/2010 |
| OSKARI nummer | JM 6/41/2009 | HARE nummer | JM030:00/2009 |
| ISSN-L | 1798-7091 | | |
| ISSN (häft.) | 1798-7091 | ISSN (PDF) | 1798-7105 |
| ISBN (häft.) | 978-952-466-528-5 | ISBN (PDF) | 978-952-466-529-2 |
| Sak- och nyckelord | Grundläggande fri- och rättigheter, människorättigheter, nationell människorättsinstitution, justitieombudsman, justitiekansler, klagomål | | |
| Referat | <p>Arbetsgruppen har haft till uppgift att utreda möjligheterna att i enlighet med de av FN antagna sk. Parisprinciperna i samband med kansliet för riksdagens justitieombudsman grunda en nationell människorättsinstitution för att allmänt främja de grundläggande fri- och rättigheterna samt människorättigheterna i Finland. Dessutom skulle arbetsgruppen utreda om de högre laglighetsövervakarnas prövningsrätt kunde utvidgas då klagomål undersöks och preskriptionstiden för klagomålen förkortas, så att regleringen bättre än för närvarande skulle beakta laglighetsövervakarnas möjligheter att övervaka de grundläggande fri- och rättigheterna samt människorättigheterna på ett effektivt och flexibelt sätt.</p> <p>Arbetsgruppen har gjort förslag till ändringar av lagen om riksdagens justitieombudsman (197/2002) och lagen om statsrådets justitiekansler (193/2000).</p> <p>Arbetsgruppen föreslår att till lagen om riksdagens justitieombudsman fogas ett nytt kapitel om det operativt sett självständiga och oberoende Människorättscentret som verkar i samband med riksdagens justitieombudsmans kansli. De informations-, rådgivnings-, sakkunnig-, uppföljnings-, utbildnings-, utlåtande- och utredningsuppgifter som föreslås för Människorättscentret skulle gälla såväl de grundläggande fri- och rättigheterna enligt grundlagen som de mänskliga rättigheterna enligt de internationella människorättskonventionerna inklusive EU:s grund- och människorättsdimension. Människorättscentret föreslås ha en direktör som riksdagen väljer, en personal om åtminstone tio tjänstemän samt en människorättsdelegation som riksdagens justitieombudsman tillsätter för fyra år i sänder. De uppgifter som föreslås för Människorättscentret skulle tillsammans med justitieombudsmannens laglighetsövervakning täcka den uppgiftshelhet som följer av FN:s Parisprinciper.</p> <p>Bestämmelserna om undersökning av klagomål i lagarna om riksdagens justitieombudsman och statsrådets justitiekansler föreslås även ändrade. I bestämmelserna föreslås uttryckligen beaktade justitiekanslerns och justitieombudsmannens</p> | | |

uppgifter enligt 108 och 109 § i grundlagen att övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Dessutom skulle det kriterium som enligt gällande reglering uttrycker förekomsten av en tröskel för undersökning av klagomål ersättas med en formulering som bättre än för närvarande möjliggör en prövningsrätt av klagomålen som är anpassad till varje enskilt fall. Preskriptionstiden för klagomål föreslås även sänkt från fem till två år.

Lagarna föreslås träda i kraft så snart de antagits och blivit stadfästa. Bestämmelserna om Människorättscentret föreslås dock träda i kraft från ingången av år 2012.

DESCRIPTION

MINISTRY OF JUSTICE
Finland

7.6.2010

Name of the Publication The establishment of a National Human Rights Institution
Proposal for amendments to the Parliamentary Ombudsman Act and Chancellor of Justice Act

Author The National Human Rights Institution Working Group
Chairperson: Mr Matti Pellonpää, Justice of the Supreme Administrative Court
Secretary: Ms Janina Groop-Bondestam, Ministerial Adviser, Ministry of Justice

Publication of the Ministry of Justice Memorandums and statements Serial number 45/2010

| | | | |
|----------------------|-------------------|--------------------|-------------------|
| OSKARI number | OM 6/41/2009 | HARE number | OM030:00/2009 |
| ISSN-L | 1798-7091 | | |
| ISSN (bound) | 1458-7091 | ISSN (PDF) | 1798-7105 |
| ISBN (bound) | 978-952-466-528-5 | ISBN (PDF) | 978-952-466-529-2 |

Keywords Fundamental Rights, Human Rights, National Human Rights Institution, Parliamentary Ombudsman, Chancellor of Justice, complaint

Summary In June 2009 the Finnish Ministry of Justice appointed a Working Group with a mandate to examine whether a National Human Rights Institution (NHRI) according to the Paris Principles (A/RES/48/134, 20.12.1993) could be established within the framework of the Office of the Parliamentary Ombudsman. The Working Group was also charged with making proposals for the extension of the discretionary powers of the Parliamentary Ombudsman and the Chancellor of Justice as concerns examination of complaints, and for the shortening of the time limit for actions and conduction of investigations due to complaints that have been received by these highest overseers of legality.

The Working Group proposes amendments to the Parliamentary Ombudsman Act (197/2002) and the Chancellor of Justice Act (193/2000).

The Working Group proposes that a new Chapter, which would concern the operationally independent Human Rights Centre, should be included in the Parliamentary Ombudsman Act. The Centre is proposed to be established within the framework of the Office of the Parliamentary Ombudsman. The tasks of the Human Rights Centre would consist of counselling, education, provision of expertise, the making of statements and giving information on and monitoring of fundamental rights and human rights emanating from the Finnish Constitution, international human rights treaties and the Fundamental and Human Rights dimension of the EU. The Parliament is proposed to appoint a Director for the Centre. The Centre would have a staff of at least ten officials and be assisted by a Human Rights Board appointed by the Parliamentary Ombudsman. The tasks proposed for the Centre would together with the legality control of the Parliamentary Ombudsman constitute a National Human Rights Institution as set out in the Paris Principles approved by the UN in 1993.

The Working Group also proposes amendments to those legal provisions that concern the discretionary powers of the Parliamentary Ombudsman and the Chancellor of Justice when conducting investigations due to complaints. The pro-

visions are proposed to explicitly take into account the tasks of the Parliamentary Ombudsman and the Chancellor of Justice, laid down in Articles 108 and 109 of the Constitution, to oversee the implementation of fundamental rights and human rights in Finland. Furthermore the current threshold for the investigation of complaints is proposed to be replaced with a formulation that would to a greater extent allow discretion in individual cases and take into account the existing working methods and prevailing practice of the overseers of legality. The time limit for actions and conduction of investigations due to complaints received by the overseers of legality, is also proposed to be shortened from five to two years.

The Acts are proposed to come into force as soon as possible after their adoption. The Chapter, which concerns the Human Rights Centre, would however enter into force 1st January 2012.

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö asetti 26 päivänä kesäkuuta 2009 työryhmän valmistelemaan tarpeellisia muutoksia eduskunnan oikeusasiamiehestä annettuun lakiin (197/2002) ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annettuun lakiin (193/2000).

Työryhmän 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. Työryhmä tuli laatia selvitystyönsä perusteella mahdollisesti tarvittavat ehdotukset eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain muuttamiseksi.

Työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin hallintoneuvos Matti Pellonpää korkeimmasta hallinto-oikeudesta ja sen jäseniksi oikeusasiamiehensihteeri Pasi Pölönen eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta, esittelijäneuvos, osastopäällikkö Petri Martikainen oikeuskanslerinvirastosta, ulkoasiainsihteeri Janne Jokinen ulkoasiainministeriöstä, lainsäädäntöjohtaja Sami Manninen oikeusministeriöstä, vähemmistövaltuutettu Johanna Suurpää (1.3.2010 alkaen johtaja oikeusministeriöstä) ja pääsihteeri Kristiina Kouros Ihmisoikeusliitto ry:stä sekä työryhmän pysyviksi asiantuntijoiksi professori emeritus Mikael Hidén, professori Elina Pirjatanniemi ja professori Veli-Pekka Viljanen. Työryhmän sihteerinä toimi neuvotteleva virkamies Janina Groop-Bondestam oikeusministeriöstä.

Työryhmä otti nimekseen ihmisoikeusinstituutiotyöryhmä. Työryhmä on kokoontunut yhteensä 13 kertaa.

Työryhmä on kuullut valtioneuvoston oikeuskansleri Jaakko Jonkkaa ja eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläistä.

Työryhmä on kuullut myös seuraavia perus- ja ihmisoikeusasioihin perehtyneitä asiantuntijoita: apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalaista Suomen Euroopan unionin perusoikeusviraston hallintoneuvoston jäsenenä, valtiotieteen tohtori Miko Lempistä, oikeustieteen tohtori Liisa Niemistä, professori Tuomas Ojasta ja hallintotieteen tohtori Jukka Viljasta. Lisäksi Doctor of Laws (EUI) Anna-Elina Pohjolainen on antanut kirjallisen lausunnon.

Työryhmä on 30 päivänä marraskuuta 2009 järjestänyt laajan kansalaiskuulemisen, johon kutsuttiin kuultaviksi lapsiasiavaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu, tietosuojavaltuutettu, Etnisten suhteiden neuvottelukunta, Kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunta, Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta, Kieliasiain neuvottelukunta, Kirkon ihmisoikeuskysymysten neuvottelukunta, Lapsiasiain neuvottelukunta, Lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin neuvottelukunta, Romaniasian neuvottelukunta, Tasa-arvoasiain neuvottelukunta, Valtion nuorisoasiain neuvottelukunta, Vähemmistöasiain neuvottelukunta, Valtakunnallinen vammaisneuvosto ja perus- ja ihmisoikeuksien parissa toimivia kansalaisjärjestöjä sekä Asianajajaliitto, Folktinget, Kuntaliitto, Saamelaiskäräjät, Saamelaisneuvosto ja työmarkkinajärjestöt.

Lisäksi työryhmä on 15 päivänä tammikuuta 2010 erikseen kuullut sosiaali- ja terveysministeriötä ja Valtakunnallista vammaisneuvostoa sekä vammaisjärjestöjä vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen 33 (2) artiklan tulkinnasta ja voimaansaattamisesta Suomessa.

Työryhmä on laatinut lainsäädännön muutosehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon.

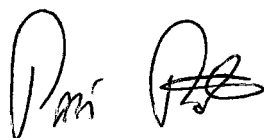
Työryhmän mietintö on yksimielinen.

Saatuun työnsä valmiiksi työryhmä luovuttaa kunnioittavasti mietintönsä oikeusministeriölle.

Helsingissä 7 päivänä kesäkuuta 2010



Matti Pellonpää



Pasi Pölönen



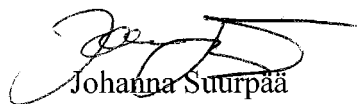
Petri Martikainen



Janne Jokinen



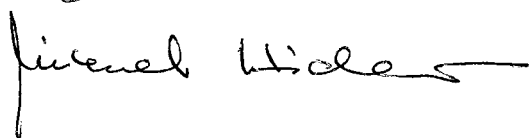
Sami Manninen



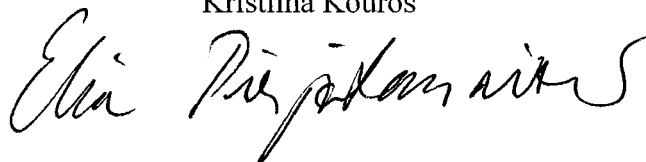
Johanna Sturpää



Kristiina Kouros



Mikael Hidén



Elina Pirjatanniemi



Veli-Pekka Viljanen



Janina Groop-Bondestam

SISÄLLYS

| | |
|--|----|
| ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ..... | 17 |
| YLEISPERUSTELUT | 18 |
| 1 JOHDANTO..... | 18 |
| 1.1 Kansallinen ihmisoikeusinstituutio | 18 |
| Pariisin periaatteet..... | 18 |
| Suomessa kansallisesta ihmisoikeusinstituutiosta käyty keskustelu | 20 |
| 1.2 Ylimmille laillisuusvalvojidelle tehdyn kantelun tutkimista koskeva sääntely | 21 |
| 2 NYKYTILA | 21 |
| 2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö..... | 21 |
| Kansallinen ihmisoikeusinstituutio | 21 |
| Ylimpien laillisuusvalvojen laillisuusvalvonta käytännössä | 24 |
| 2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö | 25 |
| Pariisin periaatteet..... | 25 |
| Vertaileva katsaus..... | 26 |
| Kantelujen käsittely ja vanhentumisaika..... | 28 |
| 2.3 Nykytilan arviointi | 29 |
| Kansallinen ihmisoikeusinstituutio | 29 |
| Kantelujen käsittely ja vanhentumisaika..... | 30 |
| 3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET..... | 31 |
| 3.1 Tavoitteet | 31 |
| Kansallisen ihmisoikeusinstituution perustaminen..... | 31 |
| Kantelujen käsittely ja vanhentumisaika..... | 31 |
| 3.2 Keskeiset ehdotukset..... | 32 |
| Kansallisen ihmisoikeusinstituution perustaminen..... | 32 |
| Kantelujen käsittely ja vanhentumisaika..... | 32 |
| 4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET | 33 |
| 4.1 Taloudelliset vaikutukset..... | 33 |
| Kansallisen ihmisoikeusinstituution perustaminen..... | 33 |
| Kantelujen käsittely ja vanhentumisaika..... | 33 |
| 4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan..... | 33 |
| Kansallisen ihmisoikeusinstituution perustaminen..... | 33 |
| Kantelujen käsittely ja vanhentumisaika..... | 34 |
| 4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset | 34 |
| Kansallisen ihmisoikeusinstituution perustaminen..... | 34 |
| Kantelujen käsittely ja vanhentumisaika..... | 34 |
| 5 ASIAN VALMISTELU..... | 34 |
| 6 MUUN LAINSÄÄDÄNNÖN TARKISTAMISTARVE..... | 35 |
| Kansallisen ihmisoikeusinstituution perustaminen..... | 35 |

| | |
|--|----|
| YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT..... | 36 |
| 1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT..... | 36 |
| 1.1 Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä..... | 36 |
| 3 luku Oikeusasiamiestä, apulaisoikeusasiamiehiä ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajaa koskevat yleiset säännökset..... | 37 |
| 3 a luku Ihmisoikeuskeskus..... | 37 |
| 4 luku Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia ja tarkemmat säännökset..... | 39 |
| 1.2 Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista..... | 40 |
| 2 VOIMAANTULO..... | 41 |
| 3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS..... | 41 |
| LAKIEHDOTUKSET..... | 42 |
| Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta..... | 42 |
| Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain muuttamisesta..... | 44 |
| RINNAKKAISTEKSTIT..... | 45 |
| Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta..... | 45 |
| Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain muuttamisesta..... | 49 |
| LIITTEEN PERUSTELUT..... | 51 |
| SÄÄDÖSEHDOTUKSET..... | 52 |
| RINNAKKAISTEKSTIT..... | 54 |
| SAMMANFATTNING..... | 57 |
| LAGFÖRSLAG..... | 59 |
| Lag om ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman..... | 59 |
| Lag om ändring av lagen om justitiekanslern i statsrådet..... | 62 |
| PARALLELLTEXT..... | 63 |
| Lag om ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman..... | 63 |
| Lag om ändring av lagen om justitiekanslern i statsrådet..... | 68 |
| FÖRFATTNINGSFÖRSLAG..... | 70 |
| PARALLELLTEXT..... | 72 |

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annettujen lakien 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 Suomen nykyisissä perus- ja ihmisoikeusrakenteissa ei toistaiseksi 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 ihmisoikeusulottuvuus. 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.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annettujen laki-

en säännöksiä kantelun tutkimisesta ehdotetaan myös muutettaviksi.

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

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu. Ihmisoikeuskeskusta koskevat säännökset ehdotetaan kuitenkin tuleviksi voimaan vasta vuoden 2012 alusta.

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 tehtävänk kuva kuin on mahdollista ihmisoikeuksien edistämiseksi ja turvaamiseksi. Tehtävänk kuvaan 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 hallitukselle kuuluvista tehtävistä, kuten määräaikaisraportoinnista kansainvälisille ihmisoikeus-

valvontaelimille tai hallituksen edustamisesta näissä toimielimissä niiden käsitellessä Suomea koskevia asioita taikka hallitukselle kuuluvien 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. Instituutiolla tulee tällöinkin olla tehtävänk kuva, joka koskee sekä kotimaan ihmisoikeusasioita että kansainvälisiä ihmisoikeuskysymyksiä ja sijaintimaan ulkopoliittikkaan liittyviä teemoja. Instituutioilla, joilla on toimivalta käsitellä yksittäisiä ihmisoikeustapauksia, voidaan katsoa olevan lisäksi erityinen loukkausten uhrien avustamis- tai neuvontatehtävä.

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 neuvoa-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 äänestys-oikeutta 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). Selvitys kattaa instituutiot 61 maassa. Niistä 46 on Kansainvälisen koordinaatiokomitean täysimääräisiä jäseniä. Selvityksen mukaan vaatimukset instituutioiden riippumattomuudesta, pluralistisesta kokoonpanosta ja laajasta tehtäväkuvasta 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—5 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, tuomioistuinlaitos 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 päätöksentekoelemen 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 ihmisoikeus-

instituution 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 kannanottonsa 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 työryhmästä asian selvittämiseksi. Selonteosta antamassaan palautteessa eduskunta piti tärkeänä, et-

tä kansallisen ihmisoikeusinstituution perustaminen viedään ripeästi eteenpäin edellä kerrotun työryhmän saatua valmiiksi selvitöksensä 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 menettelleen 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 ihmisoikeusnäkökohdat edellyttävät joutuisaa ja tehokasta käsittelyä. Perustuslakivaliokunta totesi, että ”kantelijan kannalta usein keskeistä on saada asiassaan apua mahdollisimman nopeasti. Osa oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista ja muista kirjoituksista koskee sellaisia viranomaisen tai muun jul-

kista 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.”

Kuten edellä mainituista kantelujen tutkimusäännöksistä 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 vanhentumisajkaan 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,

tietosuojavaltuutettu, vähemmistövaltuutettu ja lapsiasiavaltuutettu 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 ihmisoikeusvalvonta 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 jälkikäitevalvontaan. Eduskunnan oikeusasia-

miehestä annetun lain 3—5 §:n mukaan oikeusasiamies voi kuitenkin ottaa laillisuusvalvontaansa kuuluvan asian käsiteltävään myös omasta aloitteestaan sekä toimittaa tarpeen mukaan virastojen ja laitosten tarkastuksia perehtyäkseen laillisuusvalvontaansa kuuluviin asioihin.

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 kuuluvat huomautuksen antaminen valvottavalle, käsityksen lausuminen lain mukaisesta menettelystä sekä 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 velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

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 itsenäisen 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 ihmiskaupparaportointia.

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

erinaisista perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen liittyvistä asiantuntija- ja kehittämistehtävistä perus- ja ihmisoikeusalan erityisvaltuutettujen toimistojen tai ministeriöiden yhteydessä. Näitä ovat Etnisten suhteiden neuvottelukunta, Kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunta, Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta, Kehityspoliittinen toimikunta, Kieliasiain neuvottelukunta, Lapsiasiain neuvottelukunta, Lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin neuvottelukunta, Romaniasian neuvottelukunta, Tasa-arvoasiain neuvottelukunta, Valtion nuori-asiain neuvottelukunta, Valtakunnallinen vammaisneuvosto ja Vähemmistöasiain neuvottelukunta.

Oikeusministeriön yhdenvertaisuustoimikunta (Ehdotus uudeksi yhdenvertaisuuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi, oikeusministeriön 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 aiheita 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 vastinekiirroksia voi olla useita.

Oikeusasiamies käsittelee noin kolmasosan kaikista kanteluista täysimittaisessa tutkinnassa. 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 toi-

mivaltaan 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 tarkoitettua asiaa. Jos kantelu on riittämättömästi yksilöity, kantelijaa ohjataan täydentämään kantelua. Tietoja ja asiakirjoja hankitaan viran puolesta (*virallisperiaate*).

Kantelu ei ole ihmisoikeusnormistossa tarkoitettu tehokas oikeussuojakeino. Ylimpien laillisuusvalvojen 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 oikeusasiamiehen 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 (vuosittain runsaat 300).

Oikeuskanslerille kuuluvat perustuslain 108 §:ssä säädetty 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. Oikeuskanslerin 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 kannanotopyynnöt.

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 resursseista 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.

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 olla 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. Eduskunnan oikeusasiamiestä tullaan ehdottamaan pöytäkirjan tarkoittamaksi kansalliseksi valvontaelimeksi 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 valmisteltavana 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 tehtävänä on seurata yleissopimuksen toimeenpanoa ja laatia aloitteita ja selvityksiä, joissa arvioidaan sitä, toteutuvatko sopimuksen sisältämät oikeudet. Nämä tehtävät sijoittuisivat 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 tasa-arvovaltuutetusta, syrjintävaltuutetusta, vammaisvaltuutetusta ja lapsiasiavaltuutetusta (Jämställldhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Handikappombudsmannen ja Barnombuds-

mannen). Ruotsin yhdenvertaisuuslaki (Diskrimineringslag 2008:567) tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2009. Lakiuudistuksen yhteydessä aiemmat neljä erityisvaltuutettua (Jämställhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning ja Handikappombudsmannen) yhdistettiin yhdeksi syrjäntävaltuutetuksi (Diskrimineringsombudsmannen). Syrjäntävaltuutettu valmistelee Ruotsin kansallisen ihmisoikeusinstituution liittymishakemusta Kansainväliselle koordinaatiokomitealle. Syrjäntävaltuutetulla 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 Oslon 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 neuvoa-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 teh-

dään kansalaisyhteiskunnan ja viranomaisten kanssa sekä kansallisesti että Pohjoismaiden neuvostossa, Euroopan neuvostossa, EU:ssa ja YK:ssa. Instituutti huolehtii myös ihmisoikeuksien edistämisestä neuvoa-antavalta pohjalta. Vuonna 2004 instituutin tehtävänkuvaa laajennettiin yhdenvertaisuuslainsäädännön alalle kattamaan myös yksittäisten rotusyrjintää koskevien kantelujen käsittely. Instituutin pluralistisena toimielimenä toimii neuvosto, Rådet for 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 ihmisoikeusinstituutiona 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 ihmisoike-

uskasvatukseen ja koulutukseen sekä -raportointiin ja -tutkimukseen liittyviä tehtäviä.

Ranskan kansallisena ihmisoikeusinstituutiona toimii Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH). 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 temattisia 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 koskeissa 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 kanteluun 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 oikeutta 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 aiheutta 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 erotuksena 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 tutkittavaksi. 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 aihetta ryhtyä tutkimuksiin (... "om en klage giver tilstrækkelig anledning til 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 hallinnon 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 koordinoituneet. 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 erillisraportteja, 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 läpäisee koko laillisuusvalvonnallisen toimintakentän, myös yksittäisten kanteluiden tutkimassa. 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

kään 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 laillisuusvalvojien 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.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Kansallisen ihmisoikeusinstituution perustaminen

Ehdotuksen tavoitteena on edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista perustamalla Ihmisoikeuskeskus eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen. Tavoitteena on luoda sateenvarjonomainen instituutorakenne, jolla olisi synergia vaikutuksia 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-, neuvonta-, selvitys- ja tiedotustehtävät sekä muut vastaavaanlaiset tehtävät yhdessä oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävien kanssa vastaisivat Pariisin periaatteiden mukaista, kansallisen ihmisoikeusinstituution tehtäväkuvaa.

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 laillisuusvalvon-

nalliselle 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 laillisuusvalvojen 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 kansallisen ihmisoikeusinstituution ja Ihmisoikeuskeskuksen kautta esille voi nousta entistä enemmän tarvetta oikeusasiamiehen oma-aloitteiselle valvontatoiminnalle.

3.2 Keskeiset ehdotukset

Kansallisen ihmisoikeusinstituution 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 muodostuvalla kansallisella ihmisoikeusinstituutiolla olisi Pariisin periaatteiden mukainen, laaja perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvä tehtäväkuva.

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 ihmisoikeussovimusten toimeenpanon riippumattomasta seurannasta.

Ihmisoikeuskeskuksen tehtävien painopiste olisi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa Suomessa. Tarpeen vaatiessa Ihmisoikeuskeskus voisi kuitenkin käsitellä myös kansainvälisiä ihmisoikeuskysymyksiä, kuten esimerkiksi EU:n sisäistä perus- ja ihmisoikeustilannetta koskevia aiheita tai Suomen ulkopolitiikan ihmisoikeusteemoja.

Ihmisoikeuskeskuksella olisi laaja harkintavaltta sen suhteen mihin konkreettisiin perus- 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.

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

I momentista ilmenevän perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontatehtävän. Säännöksiin ehdotetuilla muutoksilla ei kavennetaisi ylimpien laillisuusvalvojen kanteluina 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 selvitysintressejä.

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.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Kansallisen ihmisoikeusinstituution 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 pe-

rus- ja ihmisoikeuksien valvontajärjestelmiä koskevaa kokonaisvaltaista ja syvällistä asiantuntemusta.

Ihmisoikeuskeskuksen resurssien on oltava oikeassa suhteessa sille säädettyjen tehtävien kanssa. Ihmisoikeuskeskuksella tulisi johtajan lisäksi olla vähintään 10 virkamiestä, joilla on ylempi korkeakoulututkinto, sekä riittävä määrä toimistohenkilökuntaa. Vuosittainen kustannus edellä mainituista, eduskunnan kansliaan perustettavista viroista arvioidaan olevan n. 900 000 euroa henkilöstösivukuluineen, sisältäen johtajan palkan ja keskimääräisen 5 000 euron palkan korkeakoulututkinnon suorittaneiden osalta.

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.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Kansallisen ihmisoikeusinstituution 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 ihmisoikeusra-kenteissa jo toisaalla ylimpien laillisuusvalvojen sekä tasa-arvo-, vähemmistö- ja tietosuoja-valtuutettujen toimesta. Ihmisoikeuskeskuksen mahdollisimman laaja perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen liittyvä tehtäväkuva olisi kuitenkin omiaan selkiyttä-

mään nykyistä perus- ja ihmisoikeustoiminnan kenttää. On arvioitavissa, että Ihmisoi-
keuskeskuksen toiminnalla on ainakin välillisiä vaikutuksia eri ministeriöiden yhteydessä toimivien neuvoo-antavien neuvottelukuntien toimintaan. Ihmisoi-
keuskeskuksen perustaminen johtanee tältä osin hoidettavien tehtävien parempaan keskinäiseen koordinoimiseen.

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 laillisuusvalvontaintressien edellyttämällä tavalla suunnitelmallisesti. Ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltuudet ja toimintamuodot eivät sinänsä muuttuisi eikä esitys 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.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Kansallisen ihmisoikeusinstituution perustaminen

Kansallinen ihmisoikeusinstituutio edistäisi riippumatonta ja koordinoitua perus- ja ihmisoikeusasiiantuntemusta ja -osaamista suomalaisessa yhteiskunnassa sekä vaikuttaisi tätä kautta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Osallistumalla kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden kansainväliseen toimintaan instituutio jakaisi tietoa Suomen perus- ja ihmisoikeustilanteesta eurooppalaisissa ja kansainvälisissä yhteyksissä sekä toisi uutta

ihmisoi-
keusosaamista Suomeen seuraamalla kansainvälisissä toimitelmässä ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumista kansainvälisten standardien mukaisesti.

Ihmisoikeuskeskus toimisi perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi keskuspaikkana, joka linkittäisi eri toimijat yhteen. Ihmisoi-
keuskeskus edistäisi perus- ja ihmisasioiden koordinoimista. Perus- ja ihmisoikeusasioita varten olisi olemassa perus- ja ihmisoikeus-
toimijoiden yhteinen tiedonvaihtokanava ja yhteistyöelin.

Julkisen vallan näkökulmasta Ihmisoi-
keuskeskuksen lisäarvona olisi instituution tuottama tutkimuspohjainen tieto. Instituution tuottamalla tiedolla voisi olla lisäarvoa myös laillisuusvalvonnalle.

Kantelujen käsittely ja vanhentumisaika

Ylimpien laillisuusvalvojen toiminnan vaikuttavuuden tehostuminen näkyisi lyhen-
tyneinä kanteluiden käsittelyaikoina, omien aloitteiden lisääntymisenä ja tarkastusten määrän ja intensiteetin kasvuna. Ylimpien laillisuusvalvojen oma-aloitteisen laillisuus-
valvonnan ja perus- ja ihmisoikeuksien edistämistoimien tehostuminen tukisi hallinnossa ja sääntelyssä ilmenevien puutteiden tai epä-
kohtien esilletuloa ja oikaisemista.

Ehdotetuilla muutoksilla ei olisi vaikutusta siihen, että kaikki eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan tai valtioneuvoston oikeuskanslerinvirastoon saapuneet kantelut käsiteltäisiin jatkossakin, ja jokaiseen kanteluun annettaisiin vastaus tai päätös.

5 Asian valmistelu

Oikeusministeriö asetti 26.6.2009 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 laillisuusvalvojen harkintavaltaa kanteluiden tutkimisessa sekä lyhentää kanteluiden vanhentumisaikaa siten, että sääntelyssä tuli-

si nykyistä paremmin huomioiduksi lainvalvojen mahdollisuus valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tehokkaasti ja joustavasti. Työryhmän tuli viimeistään 30.6.2010 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 terveystieteiden ministeriötä, lapsiasiavaltuutettua, tasa-arvovaltuutettua ja tietosuojavaltuutettua, ministeriöiden yhteydessä toimivia, erinäisiin perus- ja ihmisoikeusasioihin perehtyneitä neuvottelukuntia, kansalaisjärjestöjen ja muiden intressiryhmien edustajia sekä ihmisoikeusasiantuntijoita.

6 Muun lainsäädännön tarkistamistarve

Kansallisen ihmisoikeusinstituution 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, kun siihen on virkasuhteen luonne huomioon ottaen hyväksyttävä ja perusteltu syy, sekä johtajan virkasuhteen purkamisesta. Tarpeelliset muutokset käyvät ilmi tämän mietinnön liitteestä.

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 talousarvion. Eduskunnan tilisäännön (460/1988) 5 §:n nojalla eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia antaa vuosittain perustellut ehdotuksensa tarvittavista määrärahoista kansliatoimikunnalle. Näihin ehdotuksiin on tarpeen sisällyttää myös Ihmisoikeuskeskuksen vuosittaiset määräraharuutumat. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian vuotuinen toiminta- ja taloussuunnitelma tulee kattamaan myös Ihmisoikeuskeskuksen toiminnan. 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 Lakiehdotuksen 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 säädettyt 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.

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 tulleen 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 menettelyistä 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 sääöksissä. 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 nykyisinkin, 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.

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. Muotoilulla ”kanslian yhteydessä” korostettaisiin Ihmisoikeuskeskuksen itsenäisyyttä ja riippumattomuutta 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 alaisista.

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 ni-

mittäisi 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 menot varten käytettävät määrärahat olisivat osana eduskunnan oikeusasiamiehen kanslialle hyväksytyt määrärahoja.

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. Ilmaisuu 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 Ihmisoikeuskeskuskin 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. Tarpeen vaatiessa keskus voisi arvioida myös Suomen ulkopolitiikan painopisteitä ihmisoikeusnäkökulmasta sekä ihmisoikeuksien to-

teutumista 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 ihmisoikeuksien 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 pyydyttäessä 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. 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 tehtävänkuvaa. Tällaisia tehtäviä olisivat esimerkiksi 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 kanteluja. Kantelulla tarkoitetaan laillisuusvalvonnan toimenpiteisiin johtavia laillisuusvalvonnallisia yksittäistapauksia. Tällaisia lailli-

suusvalvontaan 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 maksutonta tietojensaantioikeutta täydentää viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 28 §, jossa 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, sen asettamisesta ja kokoonpanosta sekä tehtävistä. Valtuuskunnalla on määrä toteuttaa Pariisin periaatteiden vaatimusta kansallisen ihmisoikeusinstituution 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 yhtenäisyyttä.

Valtuuskunnan toimivuuden takia ehdotetaan, että valtuuskunnassa olisi vähintään 20 ja enintään 40 jäsenpaikkaa. Valtuuskuntaa asetettaessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota monipuolisen asiantuntemuksen ja edustavuuden turvaamiseen sekä jäsenkunnan toimintaan perus- ja ihmisoikeuksien parissa. Jäsenpaikkoja jaettaessa voi myös syntyä tarve noudattaa rotaatioperiaatetta vastaavanlaisia intressejä edustavien tahojen kesken. Momentissa mainitun ihmisoikeusvaltuuskunnan kansalaisyhteiskuntaa edustaviin tahoihin lukeutuu perus- ja ihmisoikeuksia edistäviä järjestöjä ja muita vastaavanlaisia tahoja. Muiden perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen osallistuvien toimijoiden edustajiin kuuluvat ylimmät laili-

lisuusvalvojat, perus- ja ihmisoikeusalan erityisvaltuutetut sekä ministeriöiden yhteydessä toimivat neuvoo-antavat perus- ja ihmisoikeusasioihin perehtyneet neuvottelukunnat. Valtuuskunnan kokouksiin voitaisiin kutsua kuultaviksi esimerkiksi ministeriöiden, kuntien sekä ammattiliittojen ja työmarkkinaosapuolten edustajia, jotka eivät olisi edustettuina valtuuskunnassa.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi perussäännökset ihmisoikeusvaltuuskunnan tehtävistä.

Momentin 1 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi, että valtuuskunta käsitteisi 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 ja keskuksen toimintakertomuksen.

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

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös valtuuskunnan toiminnan järjestämisestä. Valtuuskunta voi hyväksyä itselleen työjärjestyksen.

4 luku **Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia ja tarkemmat säännökset**

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 sisälöstä 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 sijaisusjärjestelyistä 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 nimittämisen ja muut hallinnolliset asiat. Työjärjestyksessä 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, huomautus, 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 velvollisuuden 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

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu. Ihmisoikeuskeskusta koskevat säännökset ehdotetaan kuitenkin tuleviksi voimaan vasta vuoden 2012 alusta. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta ehdotetun lain voimaantulosäännöksessä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi mahdollisuudesta ennen Ihmisoikeuskeskusta koskevien säännösten voimaantuloa valita Ihmisoikeuskeskuksen johtaja sekä ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin Ihmisoikeuskeskuksen toiminnan käynnistämiseksi.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

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 säädetyt 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 toimieliä sen mukaan kuin perustuslaissa, muussa laissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetään. Tällainen avoin sääntelyvaraus jättää toimieliimen vaalitavan tai asettamisen tellyn yksityiskohdat lainsäätäjän harkittavaksi (*PeVM 10/1998*, s. 12, *PeVL 13/2006 vp*). Ehdotettua ihmisoikeusvaltuuskunnan asettamisen tellyä 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 säädetyt 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, 20 ja 21 §, sellaisena kuin niistä on 3 luvun otsikko 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

Oikeusasiamiestä, apulaisoikeusasiamiehiä ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajaa koskevat yleiset säännökset

17 §

Muut tehtävät ja virkavapaus

Jos oikeusasiamieheksi, apulaisoikeusasiamieheksi tai Ihmisoikeuskeskuksen johtajaksi valitulla on valtion virka, hän vapautuu sen hoitamisesta siksi ajaksi, jona hän on oikeusasiamiehenä, apulaisoikeusasiamiehenä tai Ihmisoikeuskeskuksen johtajana.

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; sekä

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.

Valtuuskunnan tehtävänä on:

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

2) hyväksyä vuosittain Ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelma ja keskuksen vuotuinen toimintakertomus; sekä

3) toimia perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden kansallisena yhteistyöelimenä.

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 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. Työjärjestyksessä säädetään 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 päivänä kuuta 20 .

Ihmisoikeuskeskusta koskevat säännökset tulevat kuitenkin voimaan vasta vuoden 2012 alusta. Ihmisoikeuskeskuksen johtaja voidaan kuitenkin valita ennen näiden säännösten voimaantuloa.

Ennen Ihmisoikeuskeskusta koskevien säännösten voimaantuloa voidaan ryhtyä toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen Ihmisoikeuskeskuksen toiminnan käynnistämiseksi.

2.

Laki

valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain muuttamisesta

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

4 §

Kantelun käsittely

Oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kan-
 telun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin
 hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen,
 oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien
 toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oi-
 keuskanslerin 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
 aihetta 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 päivänä kuuta 20

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, 20 ja 21 §, sellaisena kuin niistä on 3 luvun otsikko 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 aiheutta 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 aiheutta 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

Oikeusasiamiestä sekä apulaisoikeusasiamiehiä ja apulaisoikeusasiamiehen sijaista koskevat yleiset säännökset**Oikeusasiamiestä, 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 vapautuu sen hoitamisesta siksi ajaksi, jona hän on oikeusasiamiehenä tai apulaisoikeusasiamiehenä.

Jos oikeusasiamieheksi, apulaisoikeusasiamieheksi tai Ihmisoikeuskeskuksen johtajaksi valitulla on valtion virka, hän vapautuu sen hoitamisesta siksi ajaksi, jona hän on oikeusasiamiehenä, apulaisoikeusasiamiehenä tai Ihmisoikeuskeskuksen johtajana.

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; sekä

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

Ihmisoikeuskeskus ei käsittele kanteluja.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

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.

Valtuuskunnan tehtävänä on:

- 1) käsitellä laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä perus- ja ihmisoikeusasioita;*
- 2) hyväksyä vuosittain Ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelma ja keskuksen vuotuinen toimintakertomus; sekä*
- 3) toimia perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden kansallisena yhteistyöelimenä.*

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.

4 luku

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia ja tarkemmat säännökset

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.

Voimassa oleva laki

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.

Ehdotus

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 säädetään 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 päivänä kuuta 20 .

Ihmisoikeuskeskusta koskevat säännökset tulevat kuitenkin voimaan vasta vuoden 2012 alusta. Ihmisoikeuskeskuksen johtaja voidaan kuitenkin valita ennen näiden säännösten voimaantuloa.

Ennen Ihmisoikeuskeskusta koskevien säännösten voimaantuloa voidaan ryhtyä toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen Ihmisoikeuskeskuksen toiminnan käynnistämiseksi.

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

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.

Asian siirtämisestä eduskunnan oikeusasiamiehelle säädetään erikseen.

5 §

Asian selvittäminen

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.

Kantelun käsittely

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.

5 §

Valvottavan kuuleminen

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

Voimassa oleva laki

6 §

Toimenpiteet

Ehdotus

6 §

Seuraamukset

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .

LIITTEEN PERUSTELUT**1 Eduskunnan päätös eduskunnan työjärjestyksen 11 §:n muuttamisesta**

11 §. *Eduskunnan oikeusasiamies, apulaisoikeusasiamiehet ja Ihmisoikeuskeskuksen johtaja.* Pykälän otsikkoa ehdotetaan muutettavaksi. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi myös Ihmisoikeuskeskuksen johtajan vaalista.

2 Laki eduskunnan virkamiehistä annetun lain muuttamisesta

4 §. Pykälässä säädetään eduskunnan erittelyviroista. Pykälän 2 *momentin* voimassa olevaa 3—5 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi 2—4 kohdaksi. Uutta 2 kohtaa, joka koskisi oikeusasiamiehen kanslian erittelyvirkoja, ehdotetaan täydennettäväksi Ihmisoikeuskeskuksen johtajan viralla.

10 §. Pykälässä säädetään nimitystoimivallasta. Pykälän 3 momenttia, joka koskee eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiesten nimittämistä, ehdotetaan täydennettäväksi maininnalla siitä, että oikeusasiamies nimittää kanslian muut virkamiehet kuin Ihmisoikeuskeskuksen johtajan. Muutoksella olisi vain todentava vaikutus, koska keskuksen johtajan valinnasta säädettäisiin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 19 c §:n 1 momentissa.

29 §. Pykälässä säädetään niistä viroista, joihin liittyvä irtisanomissuoja on lain 28 §:n 2 momentissa säädettyjä, virkamiehistä johtuvia perusteita väljempi. Pykälän voimassa olevaa 3 ja 4 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi 2 ja 3 kohdaksi. Uutta 2 kohtaa ehdotetaan täydennettäväksi maininnalla Ihmisoikeuskeskuksen johtajan virasta.

71 §. Pykälän 4 *momenttia* ehdotetaan muutettavaksi niin, että eduskunnan täysistunto päättäisi myös Ihmisoikeuskeskuksen johtajan irtisanomisesta ja virkasuhteen purkamisesta. Pykälässä kansliatoimikunnalle uskotut tehtävät koskisivat myös johtajan virkaa.

Eduskunnan päätös

eduskunnan työjärjestyksen 11 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain (731/1999) 52 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla,

muutetaan eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 11 §:n otsikko ja 1 momentti seuraavasti:

11 §

lakivaliokunta on arvioinut tehtävään ilmoittautuneita. Vaalissa ei sallita keskustelua.

Eduskunnan oikeusasiamies, apulaisoikeusasiamiehet ja Ihmisoikeuskeskuksen johtaja

Eduskunnan oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiehen ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajan tehtävän avoimena olemisesta ilmoitetaan puhemiesneuvoston päättämällä tavalla. Vaalit toimitetaan sen jälkeen, kun perustus-

Tämä päätös tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2012.

Ennen päätöksen voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Laki

eduskunnan virkamiehistä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan eduskunnan virkamiehistä annetun lain (1197/2003) 4 §:n 2 momentti, 10 §:n 3 momentti, 29 § ja 71 §:n 4 momentti, sellaisena kuin niistä ovat 4 §:n 2 momentti ja 29 § laeissa 1189/2004, 545/2006 ja 608/2007, seuraavasti:

4 §

Seuraavia virkoja sekä niitä virka-asemaltaan vastaavia tai ylempiä virkoja ei saa perustaa, lakkauttaa eikä niiden nimeä muuttaa, ellei kutakin virkaa ole valtion talousarviossa eritelty:

1) eduskunnan kanslia: eduskunnan pääsihteerin, eduskunnan apulaispääsihteerin, eduskunnan hallintojohtajan, eduskunnan lainsäädäntöjohtajan, tieto- ja viestintäjohtajan, kansainvälisten asiain yksikön johtajan ja turvallisuusjohtajan virat;

2) eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia: kansliapäällikön virka ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajan virka;

3) valtiontalouden tarkastusvirasto: pääjohtajan virka; sekä

4) kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitos: johtajan virka.

10 §

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian muut virkamiehet kuin Ihmisoikeuskeskuksen johtajan nimittää eduskunnan oikeusasiamies.

29 §

Sen lisäksi, mitä 30 §:ssä säädetään irtisanomisen perusteista, voidaan seuraavat virkamiehet irtisanoa, kun siihen on virkasuhteen luonne huomioon ottaen hyväksyttävä ja perusteltu syy:

1) eduskunnan kanslia: eduskunnan pääsihteerin, eduskunnan apulaispääsihteerin, eduskunnan hallintojohtajan, eduskunnan lainsäädäntöjohtajan, tieto- ja viestintäjohtajan, kansainvälisten asiain yksikön johtaja ja turvallisuusjohtaja;

2) eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia: kansliapäällikkö ja Ihmisoikeuskeskuksen johtaja; sekä

3) kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitos: johtaja.

71 §

Eduskunta päättää eduskunnan pääsihteerin, Ihmisoikeuskeskuksen johtajan ja valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan irtisanomisesta ja virkasuhteen purkamisesta sekä kansliatoimikunta virkavapauden myöntämisestä, virkamiehen siirtämisestä 25 §:n nojalla, virkasuhteen muuttamisesta osaikaiseksi, varoituksen antamisesta, virkamiehen lomauttamisesta ja virantoimituksesta pidättämisestä. Ennen päätöksentekoa kansliatoimikunnan on annettava irtisanomista ja virkasuhteen purkamista koskevassa asiassa lausuntonsa.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2012.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Eduskunnan päätös

eduskunnan työjärjestyksen 11 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain (731/1999) 52 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla,

muutetaan eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 11 §:n otsikko ja 1 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva työjärjestys

Ehdotus

11 §

11 §

Eduskunnan oikeusasiamies

Eduskunnan oikeusasiamies, apulaisoikeusasiamiehet ja Ihmisoikeuskeskuksen johtaja

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen tehtävän avoinna olemisesta ilmoitetaan puhemiesneuvoston päättämällä tavalla. Vaalit toimitetaan sen jälkeen, kun perustuslakivaliokunta on arvioinut tehtävään ilmoittautuneita. Vaalissa ei sallita keskustelua.

Eduskunnan oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiehen ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajan tehtävän avoinna olemisesta ilmoitetaan puhemiesneuvoston päättämällä tavalla. Vaalit toimitetaan sen jälkeen, kun perustuslakivaliokunta on arvioinut tehtävään ilmoittautuneita. Vaalissa ei sallita keskustelua.

Tämä päätös tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2012.

Ennen päätöksen voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Laki

eduskunnan virkamiehistä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan eduskunnan virkamiehistä annetun lain (1197/2003) 4 §:n 2 momentti, 10 §:n 3 momentti, 29 § ja 71 §:n 4 momentti, sellaisena kuin niistä ovat 4 §:n 2 momentti ja 29 § laeissa 1189/2004, 545/2006 ja 608/2007, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

4 §

4 §

Seuraavia virkoja sekä niitä virka-asemaltaan vastaavia tai ylempiä virkoja ei saa perustaa, lakkauttaa eikä niiden nimeä muuttaa, ellei kutakin virkaa ole valtion talousarviossa eritelty:

1) eduskunnan kanslia: eduskunnan pääsihteerin, eduskunnan apulaispääsihteerin, eduskunnan hallintojohtajan, eduskunnan lainsäädäntöjohtajan, tieto- ja viestintäjohtajan, kansainvälisten asiain yksikön johtajan ja turvallisuusjohtajan virat;

3) eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia: kansliapäällikön virka;

4) valtiontalouden tarkastusvirasto: pääjohtajan virka; sekä

5) kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitos: johtajan virka.

Seuraavia virkoja sekä niitä virka-asemaltaan vastaavia tai ylempiä virkoja ei saa perustaa, lakkauttaa eikä niiden nimeä muuttaa, ellei kutakin virkaa ole valtion talousarviossa eritelty:

1) eduskunnan kanslia: eduskunnan pääsihteerin, eduskunnan apulaispääsihteerin, eduskunnan hallintojohtajan, eduskunnan lainsäädäntöjohtajan, tieto- ja viestintäjohtajan, kansainvälisten asiain yksikön johtajan ja turvallisuusjohtajan virat;

2) eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia: kansliapäällikön virka *ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajan virka*;

3) valtiontalouden tarkastusvirasto: pääjohtajan virka; sekä

4) kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitos: johtajan virka.

10 §

10 §

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehet nimittää eduskunnan oikeusasiamies.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian *muut* virkamiehet *kuin Ihmisoikeuskeskuksen johtajan* nimittää eduskunnan oikeusasiamies.

29 §

29 §

Sen lisäksi, mitä 30 §:ssä säädetään irtisanomisen perusteista, voidaan seuraavat virkamiehet irtisanoa, kun siihen on virkasuhteen luonne huomioon ottaen hyväksyttävä ja perusteltu syy:

1) eduskunnan kanslia: eduskunnan pääsihteerin, eduskunnan apulaispääsihteerin, edus-

Sen lisäksi, mitä 30 §:ssä säädetään irtisanomisen perusteista, voidaan seuraavat virkamiehet irtisanoa, kun siihen on virkasuhteen luonne huomioon ottaen hyväksyttävä ja perusteltu syy:

1) eduskunnan kanslia: eduskunnan pääsihteerin, eduskunnan apulaispääsihteerin, edus-

Voimassa oleva laki

kunnan hallintojohtaja, eduskunnan lainsäädäntöjohtaja, tieto- ja viestintäjohtaja, kansainvälisten asiain yksikön johtaja ja turvallisuusjohtaja;

3) eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia: kansliapäällikkö; sekä

4) kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitos: johtaja.

71 §

Eduskunta päättää eduskunnan pääsihteerin ja valtionalouden tarkastusviraston pääjohtajan irtisanomisesta ja virkasuhteen purkamisesta sekä kansliatoimikunta virkavapauden myöntämisestä, virkamiehen siirtämisestä 25 §:n nojalla, virkasuhteen muuttamisesta osa-aikaiseksi, varoituksen antamisesta, virkamiehen lomauttamisesta ja virantoimituksesta pidättämisestä. Ennen päätöksentekoa kansliatoimikunnan on annettava irtisanomista ja virkasuhteen purkamista koskevassa asiassa lausuntonsa.

Ehdotus

kunnan hallintojohtaja, eduskunnan lainsäädäntöjohtaja, tieto- ja viestintäjohtaja, kansainvälisten asiain yksikön johtaja ja turvallisuusjohtaja;

2) eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia: kansliapäällikkö ja *Ihmisoikeuskeskuksen johtaja*; sekä

3) kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitos: johtaja.

71 §

Eduskunta päättää eduskunnan pääsihteerin, *Ihmisoikeuskeskuksen johtajan* ja valtionalouden tarkastusviraston pääjohtajan irtisanomisesta ja virkasuhteen purkamisesta sekä kansliatoimikunta virkavapauden myöntämisestä, virkamiehen siirtämisestä 25 §:n nojalla, virkasuhteen muuttamisesta osa-aikaiseksi, varoituksen antamisesta, virkamiehen lomauttamisesta ja virantoimituksesta pidättämisestä. Ennen päätöksentekoa kansliatoimikunnan on annettava irtisanomista ja virkasuhteen purkamista koskevassa asiassa lausuntonsa.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2012.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

SAMMANFATTNING

Inrättandet av en nationell människorättsinstitution

Justitieministeriets arbetsgrupp föreslår att till lagen om riksdagens justitieombudsman (197/2002) fogas ett nytt 3 a kap. om det operativt sett självständiga och oberoende Människorättscentret som verkar i samband med riksdagens justitieombudsmans kansli. Målsättningen med Människorättscentret är att skapa förutsättningar för en bättre koordinering av frågor som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt att främja informationsutbytet och samarbetet i sådana frågor. I syfte att trygga genomförandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna skulle Människorättscentret som organ komplettera det civila samhället, människorättsforskningen och verksamheten för andra människorättsaktörer genom att bedöma och utvärdera, vid behov även kritiskt granska nämnda aktörers och det allmännas agerande.

Uppgifterna för centret skulle gälla såväl de grundläggande fri- och rättigheterna enligt grundlagen som de mänskliga rättigheterna enligt de internationella människorättskonventionerna inklusive grund- och människorättsdimensionen inom den Europeiska unionen (EU). För Människorättscentret föreslås sådana uppgifter för främjandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som inte sköts i tillräcklig utsträckning eller tillräckligt koordinerat av de nuvarande strukturerna för människorättsarbetet i Finland. Människorättscentret skulle ha bland annat informations-, rådgivnings-, sakkunnig-, utbildnings-, utlåtande- och utredningsuppgifter som hänför sig till genomförandet och uppföljningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Centret skulle dock inte behandla klagomål, d.v.s. sådana enskilda fall som kan bli föremål för laglighetsövervakarnas åtgärder. Riksdagens justitieombudsmans nuvarande ställning, resurser och laglighetsövervakningsuppgifter samt befogenheter att övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses skulle förbli oförändrade trots att Människorättscentret förslås placerat i samband med justitieombudsmannens kansli.

De uppgifter som föreslås för Människorättscentret skulle tillsammans med justitieombudsmannens laglighetsövervakning täcka den uppgiftshelhet som Förenta Nationernas (FN) generalförsamling år 1993 fastställde för nationella människorättsinstitutioner (*Parisprinciperna*, A/RES/48/134, 20.12.1993). Enligt *Parisprinciperna* ska en nationell människorättsinstitution grundas genom lag i vilken anges institutionens uppgifter, sammansättning och befogenheter. Institutionen ska vara självständig och oberoende såväl formellt som ekonomiskt och administrativt. Institutionen ska ha en så bred uppgiftsbild som det är möjligt för att främja och trygga de mänskliga rättigheterna.

Arbetsgruppen föreslår att Människorättscentret har en direktör som riksdagen väljer, en personal om åtminstone tio tjänstemän samt en människorättsdelegation som riksdagens justitieombudsman tillsätter för fyra år i sänder. Genom människorättsdelegationen skulle kravet enligt *Parisprinciperna* på att den nationella människorättsinstitutionen ska ha en pluralistisk sammansättning tillgodoses. Som ordförande för delegationen skulle

Människorättscentrets direktör fungera. Delegationens sammansättning skulle avspegla det civila samhället, forskningen kring de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt andra aktörer som deltar i främjandet och tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Delegationen skulle behandla vittsyftande och principiellt viktiga frågor som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och vara ett nationellt samarbetsorgan för aktörerna inom fältet för sådana frågor. Direktören skulle dock även utan delegationen kunna ge synpunkter på aktuella frågor som gäller tryggheten av de nämnda rättigheterna.

Behandlingen av klagomål och preskriptionstiden för dem

Bestämmelserna om undersökning av klagomål i lagen om riksdagens justitieombudsman och lagen om statsrådets justitiekansler (193/2000) föreslås även ändrade. I bestämmelserna föreslås uttryckligen framgå justitiekanslerns och justitieombudsmannens uppgifter enligt 108 § 1 mom. och 109 § 1 mom. i grundlagen att övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Dessutom skulle det kriterium som enligt gällande reglering uttrycker förekomsten av en tröskel för undersökning av klagomål ersättas med en formulering som bättre än för närvarande möjliggör en prövningsrätt av klagomålen som är anpassad till varje enskilt fall. Preskriptionstiden för klagomål föreslås även sänkt från fem till två år, dock så att äldre klagomål fortsättningsvis kan behandlas, om det finns särskilda skäl för detta. Målsättningen med förslagen är att regleringen om behandling av klagomål i högre grad skulle motsvara de verkliga behoven hos och den gällande praxisen för laglighetsövervakningen.

Ikraftträdelse

Lagarna föreslås träda i kraft så snart det är möjligt efter att de har antagits och blivit stadfästa. Bestämmelserna om Människorättscentret föreslås dock träda i kraft från ingången av år 2012. Direktören för centret får dock väljas och även andra åtgärder som verkställigheten av bestämmelserna förutsätter vidtas före bestämmelserna träder i kraft.

1.

Lag**om ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman**

I enlighet med riksdagens beslut *ändras* i lagen om riksdagens justitieombudsman (197/2002) 3 §, rubriken för 3 kap., 17 § 2 mom., 20 och 21 §, av dem rubriken för 3 kap. sådan den lyder ändrad i lag 84/2007, samt *fogas* till lagen ett nytt 3 a kap. som följer:

3 §

Behandling av klagomål

Med anledning av ett klagomål som anförts hos justitieombudsmannen vidtar justitieombudsmannen de åtgärder som han eller hon anser vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet eller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I ärendet inhämtas sådana utredningar som justitieombudsmannen anser behövliga.

Justitieombudsmannen behandlar inte ett klagomål som gäller ett ärende som är äldre än två år, om det inte finns särskilda skäl till det.

3 kap.

Allmänna bestämmelser om justitieombudsmannen, de biträdande justitieombudsmännen och Människorättscentrets direktör

17 §

Övriga uppgifter och tjänstledighet

Om den som väljs till justitieombudsman, biträdande justitieombudsman eller direktör för Människorättscentret innehar en statlig tjänst, befrias han eller hon från sin skyldighet att sköta tjänsten under den tid uppdraget som justitieombudsman, biträdande justitie-

ombudsman eller direktör för Människorättscentret varar.

3 a kap.

Människorättscentret

19 b §

Människorättscentrets syfte

För främjande av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna finns Människorättscentret i samband med riksdagens justitieombudsmans kansli.

19 c §

Människorättscentrets direktör

Människorättscentret har en av riksdagen vald direktör, som ska vara väl förtrogen med de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Direktörens mandatperiod är fyra år.

Direktörens uppgift är att leda och representera Människorättscentret och att avgöra de ärenden som hör till Människorättscentret och som inte enligt denna lag hör till människorättsdelegationen.

19 d §

Människorättscentrets uppgifter

Människorättscentret ska

1) främja informationen, fostran, utbildningen och forskningen samt samarbetet i anslutning till dem i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna,

2) utarbeta rapporter om hur de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses,

3) ta initiativ och ge utlåtanden för främjande och tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna,

4) delta i det europeiska och det internationella samarbetet för främjandet och tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, och

5) sköta andra motsvarande uppgifter som gäller främjandet och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Människorättscentret behandlar inte klagomål.

Människorättscentret har rätt att av myndigheterna avgiftsfritt få de uppgifter och utredningar som centret behöver för att sköta sina uppgifter.

19 e §

Människorättsdelegationen

Människorättscentret har en människorättsdelegation som riksdagens justitieombudsman tillsätter för fyra år i sänder efter att ha hört centrets direktör. Ordförande för delegationen är Människorättscentrets direktör. Delegationen har dessutom minst 20 och högst 40 medlemmar. Delegationen består av representanter för det civila samhället, forskningen kring de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och andra aktörer som deltar i främjandet och tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Delegationen väljer inom sig en vice ordförande.

Delegationen ska

1) behandla vittsyftande och principiellt viktiga frågor som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna,

2) årligen godkänna Människorättscentrets verksamhetsplan och centrets verksamhetsberättelse, och

3) vara ett nationellt samarbetsorgan för aktörerna inom fältet för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

För ordnandet av sin verksamhet kan delegationen ha ett arbetsutskott och sektioner. Delegationen får anta en arbetsordning.

4 kap.

Riksdagens justitieombudsmans kansli och närmare bestämmelser

20 §

Riksdagens justitieombudsmans kansli

För beredning av de ärenden som ska avgöras av justitieombudsmannen och för skötseln av övriga uppgifter som hör till justitieombudsmannen samt för skötseln av uppgifter som hör till Människorättscentret finns riksdagens justitieombudsmans kansli, som leds av justitieombudsmannen.

21 §

Instruktion för riksdagens justitieombudsman och arbetsordning för riksdagens justitieombudsmans kansli

Bestämmelser om tjänsterna vid riksdagens justitieombudsmans kansli och om de särskilda behörighetsvillkoren för tjänsterna finns i instruktionen för riksdagens justitieombudsman.

I arbetsordningen för riksdagens justitieombudsmans kansli meddelas närmare föreskrifter om fördelningen av uppgifter mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen. I arbetsordningen anges även vikariearrangemangen för justitieombudsmannen, de biträdande justitieombudsmännen och Människorättscentrets di-

rektör, uppgifterna för kanslipersonalen samt det samarbetsförfarande som ska iakttas vid kansliet.

Justitieombudsmannen fastställer arbetsordningen för kansliet efter att ha hört de biträdande justitieombudsmännen och Människorättscentrets direktör.

Denna lag träder i kraft den 20 .

De bestämmelser som gäller Människocentret träder dock i kraft först från ingången av år 2012. Människorättscentrets direktör får dock väljas innan bestämmelserna träder i kraft.

Åtgärder som inledandet av Människorättscentrets verksamhet förutsätter får vidtas innan bestämmelserna om Människorättscentret träder i kraft.

2.

Lag

om ändring av lagen om justitiekanslern i statsrådet

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000) 4 och 5 § samt rubriken för 6 §
som följer:

4 §

Behandling av klagomål

Med anledning av ett klagomål som anförts hos justitiekanslern vidtar justitiekanslern de åtgärder som han eller hon anser vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet eller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I ärendet inhämtas sådana utredningar som justitiekanslern anser behövliga.

Justitiekanslern behandlar inte ett klagomål som gäller ett ärende som är äldre än två år, om det inte finns särskilda skäl till det.

5 §

Hörande av övervakade

Om det finns orsak att anta att ett ärende kan ge anledning till kritik mot den överva-

kades förfarande, ska justitiekanslern innan ärendet avgörs ge den övervakade tillfälle att bli hörd med anledning av ärendet.

6 §

Påföljder

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 20

Republikens President

TARJA HALONEN

Justitieminister *Tuija Brax*

1.

Lag**om ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman**

I enlighet med riksdagens beslut *ändras* i lagen om riksdagens justitieombudsman (197/2002) 3 §, rubriken för 3 kap., 17 § 2 mom., 20 och 21 §, av dem rubriken för 3 kap. sådan den lyder ändrad i lag 84/2007, samt *fogas* till lagen ett nytt 3 a kap. som följer:

*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse*

3 §

3 §

*Undersökning av klagomål****Behandling*** av klagomål

Justitieombudsmannen undersöker ett klagomål, om det ärende som klagomålet gäller omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll och det finns anledning att misstänka att den övervakade har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet. I ärendet inhämtas sådana utredningar som justitieombudsmannen anser behövliga.

Med anledning av ett klagomål som anförts hos justitieombudsmannen vidtar justitieombudsmannen de åtgärder som han eller hon anser vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet eller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I ärendet inhämtas sådana utredningar som justitieombudsmannen anser behövliga.

Justitieombudsmannen undersöker inte ett klagomål som gäller ett ärende som är äldre än fem år, om det inte finns särskilda skäl att undersöka klagomålet.

Justitieombudsmannen *behandlar* inte ett klagomål som gäller ett ärende som är äldre än två år, om det inte finns särskilda skäl *till det*.

3 kap.

3 kap.

Allmänna bestämmelser om justitieombudsmannen samt de biträdande justitieombudsmännen och ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen**Allmänna bestämmelser om justitieombudsmannen, de biträdande justitieombudsmännen och Människorättscentrets direktör**

17 §

17 §

*Övriga uppgifter och tjänstledighet**Övriga uppgifter och tjänstledighet*

Om den som väljs till justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman innehar en statlig tjänst, befrias han eller hon från sin

Om den som väljs till justitieombudsman, biträdande justitieombudsman *eller direktör för Människorättscentret* innehar en statlig

Gällande lydelse

skyldighet att sköta tjänsten under den tid uppdraget som justitieombudsman *eller* biträdande justitieombudsman varar.

Föreslagen lydelse

tjänst, befrias han eller hon från sin skyldighet att sköta tjänsten under den tid uppdraget som justitieombudsman, biträdande justitieombudsman *eller* direktör för Människorättscentret varar.

*3 a kap.***Människorättscentret***19 b §***Människorättscentrets syfte**

För främjande av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna finns Människorättscentret i samband med riksdagens justitieombudsmans kansli.

*19 c §***Människorättscentrets direktör**

Människorättscentret har en av riksdagen vald direktör, som ska vara väl förtrogen med de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Direktörens mandatperiod är fyra år.

Direktörens uppgift är att leda och representera Människorättscentret och att avgöra de ärenden som hör till Människorättscentret och som inte enligt denna lag hör till människorättsdelegationen.

*19 d §***Människorättscentrets uppgifter**

Människorättscentret ska

1) främja informationen, fostran, utbildningen och forskningen samt samarbetet i anslutning till dem i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna,

2) utarbeta rapporter om hur de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses,

3) ta initiativ och ge utlåtanden för främjande och tillgodosende av de grundläggande

*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse*

de fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna,

4) delta i det europeiska och det internationella samarbetet för främjandet och tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, och

5) sköta andra motsvarande uppgifter som gäller främjandet och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Människorättscentret behandlar inte klagomål.

Människorättscentret har rätt att av myndigheterna avgiftsfritt få de uppgifter och utredningar som centret behöver för att sköta sina uppgifter.

*19 e §****Människorättsdelegationen***

Människorättscentret har en människorättsdelegation som riksdagens justitieombudsman tillsätter för fyra år i sänder efter att ha hört centrets direktör. Ordförande för delegationen är Människorättscentrets direktör. Delegationen har dessutom minst 20 och högst 40 medlemmar. Delegationen består av representanter för det civila samhället, forskningen kring de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och andra aktörer som deltar i främjandet och tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Delegationen väljer inom sig en vice ordförande.

Delegationen ska

1) behandla vitsyttande och principiellt viktiga frågor som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna,

2) årligen godkänna Människorättscentrets verksamhetsplan och centrets verksamhetsberättelse, och

3) vara ett nationellt samarbetsorgan för aktörerna inom fältet för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

För ordnandet av sin verksamhet kan delegationen ha ett arbetsutskott och sektioner. Delegationen får anta en arbetsordning.

Gällande lydelse

4 kap.

Riksdagens justitieombudsmans kansli och närmare bestämmelser

20 §

Riksdagens justitieombudsmans kansli

För beredning av de ärenden som skall avgöras av justitieombudsmannen och för skötseln av övriga till justitieombudsmannen hörande uppgifter finns riksdagens justitieombudsmans kansli, som leds av justitieombudsmannen.

21 §

Instruktion för riksdagens justitieombudsman och arbetsordning för riksdagens justitieombudsmans kansli

Bestämmelser om tjänsterna vid riksdagens justitieombudsmans kansli och om de särskilda behörighetsvillkoren för tjänsterna finns i instruktionen för riksdagens justitieombudsman.

I arbetsordningen för riksdagens justitieombudsmans kansli meddelas närmare föreskrifter om fördelningen av uppgifter och om vikariearrangemangen mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen, om kanslipersonalens uppgifter samt om det samarbetsförfarande som skall iaktas vid kansliet.

Justitieombudsmannen fastställer arbetsordningen för kansliet efter att ha hört de biträdande justitieombudsmännen.

Föreslagen lydelse

4 kap.

Riksdagens justitieombudsmans kansli och närmare bestämmelser

20 §

Riksdagens justitieombudsmans kansli

För beredning av de ärenden som ska avgöras av justitieombudsmannen och för skötseln av övriga uppgifter som hör till justitieombudsmannen samt för skötseln av uppgifter som hör till Människorättscentret finns riksdagens justitieombudsmans kansli, som leds av justitieombudsmannen.

21 §

Instruktion för riksdagens justitieombudsman och arbetsordning för riksdagens justitieombudsmans kansli

Bestämmelser om tjänsterna vid riksdagens justitieombudsmans kansli och om de särskilda behörighetsvillkoren för tjänsterna finns i instruktionen för riksdagens justitieombudsman.

I arbetsordningen för riksdagens justitieombudsmans kansli meddelas närmare föreskrifter om fördelningen av uppgifter mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen. I arbetsordningen anges även vikariearrangemangen för justitieombudsmannen, de biträdande justitieombudsmännen och Människorättscentrets direktör, uppgifterna för kanslipersonalen samt det samarbetsförfarande som ska iaktas vid kansliet.

Justitieombudsmannen fastställer arbetsordningen för kansliet efter att ha hört de biträdande justitieombudsmännen och Människorättscentrets direktör.

*Denna lag träder i kraft den 20 .
De bestämmelser som gäller Människorättscentret träder dock i kraft först från ingången*

*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse*

av år 2012. Människorättscentrets direktör får dock väljas innan bestämmelserna träder i kraft.

Åtgärder som inledandet av Människorättscentrets verksamhet förutsätter får vidtas innan bestämmelserna om Människorättscentret träder i kraft.

2.

Lag**om ändring av lagen om justitiekanslern i statsrådet**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000) 4 och 5 § samt rubriken för 6 §
som följer:

Gällande lydelse

4 §

Upptagande av ärenden till prövning

Justitiekanslern skall undersöka ett ärende, om det finns anledning att misstänka att en person, en myndighet eller någon annan institution som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet har handlat lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sina skyldigheter, eller om justitiekanslern annars anser att det finns orsak härtill. Utan särskilda skäl undersöker justitiekanslern dock inte klagomål över mer än fem år gammalt ärende.

Om överföringen av ärenden till riksdagens justitieombudsman bestäms särskilt.

5 §

Utredning av ärenden

I ett ärende som med anledning av klagomål eller av någon annan orsak har inkommit till behandling hos justitiekanslern skall de upplysningar inhämtas som justitiekanslern anser behövliga.

Om det finns skäl att anta att ärendet kan föranleda åtgärder från justitiekanslerns sida, skall den person, myndighet eller annan institution som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet ges tillfälle att bli hörd.

Föreslagen lydelse

4 §

Behandling av klagomål

Med anledning av ett klagomål som anförts hos justitiekanslern vidtar justitiekanslern de åtgärder som han eller hon anser vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet eller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I ärendet inhämtas sådana utredningar som justitiekanslern anser behövliga.

Justitiekanslern behandlar inte ett klagomål som gäller ett ärende som är äldre än två år, om det inte finns särskilda skäl till det.

5 §

Hörande av övervakade

Om det finns orsak att anta att ett ärende kan ge anledning till kritik mot den övervakades förfarande, ska justitiekanslern innan ärendet avgörs ge den övervakade tillfälle att bli hörd med anledning av ärendet.

Gällande lydelse

6 §

Åtgärder

Föreslagen lydelse

6 §

Påföljder

Denna lag träder i kraft den 20 .

*Bilaga till betänkandet
Författningsförslag*

Riksdagens beslut

om ändring av 11 § i riksdagens arbetsordning

I enlighet med riksdagens beslut, som fattats på det sätt som föreskrivs i 52 § 1 mom. i grundlagen (731/1999),
ändras i riksdagens arbetsordning (40/2000) 11 § 1 mom. som följer:

11 §

*Riksdagens justitieombudsman, biträdande
justitieombudsmän och Människorättscen-
trets direktör*

grundlagsutskottet har gjort en bedömning av dem som anmält sig för ämbetet. Debatt tillåts inte vid valet.

—————

När ämbetet som riksdagens justitieombudsman, biträdande justitieombudsman eller som Människorättscentrets direktör är ledigt meddelas detta på det sätt som talmanskonferensen beslutar. Valet förrättas efter det att

—————

Detta beslut träder i kraft den 20 .
Åtgärder som verkställigheten av beslutet förutsätter får vidtas innan beslutet träder i kraft.

Lag

om ändring av lagen om riksdagens tjänstemän

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om riksdagens tjänstemän (1197/2003) 4 § 2 mom., 10 § 3 mom., 29 § och 71 § 4 mom., av dem 4 § 2 mom. och 29 § sådana de lyder i lagar 1189/2004, 454/2006 och 608/2007, som följer:

4 §

Följande tjänster samt tjänster som till tjänsteställningen motsvarar dem eller är högre får inte inrättas, indras eller tjänstebemärningen ändras, om inte varje tjänst specificerats i statsbudgeten:

1) vid riksdagens kansli: tjänsterna som riksdagens generalsekreterare, riksdagens biträdande generalsekreterare, riksdagens förvaltningsdirektör, riksdagens lagstiftningsdirektör, utrednings- och informationsdirektör, direktör för internationella enheten och säkerhetsdirektör,

2) vid riksdagens justitieombudsmans kansli: tjänsten som kanslichef och tjänsten som Människorättscentrets direktör,

3) vid statens revisionsverk: tjänsten som generaldirektör, och

4) vid forskningsinstitutet för internationella relationer och EU-frågor: tjänsten som direktör.

av tjänsteförhållandets art finns ett godtagbart och motiverat skäl för uppsägningen:

1) riksdagens kansli: riksdagens generalsekreterare, riksdagens biträdande generalsekreterare, riksdagens förvaltningsdirektör, riksdagens lagstiftningsdirektör, utrednings- och informationsdirektören, direktören för internationella enheten och säkerhetsdirektören,

2) riksdagens justitieombudsmans kansli: kanslichefen och chefen för Människorättscentret, samt

3) forskningsinstitutet för internationella relationer och EU-frågor: direktören.

71 §

Riksdagen beslutar om uppsägning av riksdagens generalsekreterare, chefen för Människorättscentret och statens revisionsverks generaldirektör och om hävning av tjänsteförhållandet samt kanslikommissionen om beviljande av tjänstledighet, förflyttning av en tjänsteman med stöd av 25 §, ombildning av ett tjänsteförhållande till tjänsteförhållande på deltid, varning, permittering av en tjänsteman och om avstängning från tjänsteutövning. Innan beslut fattas skall kanslikommissionen ge utlåtande i ett ärende som gäller uppsägning eller hävning av ett tjänsteförhållande.

10 §

Andra tjänstemän vid riksdagens justitieombudsmans kansli än Människorättscentrets direktör utnämns av riksdagens justitieombudsman.

29 §

Utöver vad som i 30 § föreskrivs om grunderna för uppsägning gäller att följande tjänstemän kan sägas upp då det med beaktande

Denna lag träder i kraft den 20 .
Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

*Parallelltext***Riksdagens beslut****om ändring av 11 § i riksdagens arbetsordning**

I enlighet med riksdagens beslut, som fattats på det sätt som föreskrivs i 52 § 1 mom. i grundlagen (731/1999),
ändras i riksdagens arbetsordning (40/2000) 11 § 1 mom. som följer:

*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse*

11 §

11 §

*Riksdagens justitieombudsman**Riksdagens justitieombudsman, biträdande justitieombudsmän och Människorättscentrets direktör*

När ämbetet som riksdagens justitieombudsman eller som biträdande justitieombudsman är ledigt meddelas detta på det sätt som talmanskonferensen beslutar. Valet förrättas efter det att grundlagsutskottet har gjort en bedömning av dem som anmält sig för ämbetet. Debatt tillåts inte vid valet.

När ämbetet som riksdagens justitieombudsman, biträdande justitieombudsman eller som Människorättscentrets direktör är ledigt meddelas detta på det sätt som talmanskonferensen beslutar. Valet förrättas efter det att grundlagsutskottet har gjort en bedömning av dem som anmält sig för ämbetet. Debatt tillåts inte vid valet.

Detta beslut träder i kraft den 20 .
Åtgärder som verkställigheten av beslutet förutsätter får vidtas innan beslutet träder i kraft.

Lag

om ändring av lagen om riksdagens tjänstemän

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om riksdagens tjänstemän (1197/2003) 4 § 2 mom., 10 § 3 mom., 29 § och 71 § 4 mom., av dem 4 § 2 mom. och 29 § sådana de lyder i lagar 1189/2004, 454/2006 och 608/2007, som följer:

Gällande lydelse

4 §

Följande tjänster samt tjänster som till tjänsteställningen motsvarar dem eller är högre får inte inrättas, indras eller tjänstebemäningen ändras, om inte varje tjänst specificerats i statsbudgeten:

1) vid riksdagens kansli: tjänsterna som riksdagens generalsekreterare, riksdagens biträdande generalsekreterare, riksdagens förvaltningsdirektör, riksdagens lagstiftningsdirektör, utrednings- och informationsdirektör, direktör för internationella enheten och säkerhetsdirektör,

3) vid riksdagens justitieombudsmans kansli: tjänsten som kanslichef,

4) vid statens revisionsverk: tjänsten som generaldirektör, och

5) vid forskningsinstitutet för internationella relationer och EU-frågor: tjänsten som direktör.

Föreslagen lydelse

4 §

Följande tjänster samt tjänster som till tjänsteställningen motsvarar dem eller är högre får inte inrättas, indras eller tjänstebemäningen ändras, om inte varje tjänst specificerats i statsbudgeten:

1) vid riksdagens kansli: tjänsterna som riksdagens generalsekreterare, riksdagens biträdande generalsekreterare, riksdagens förvaltningsdirektör, riksdagens lagstiftningsdirektör, utrednings- och informationsdirektör, direktör för internationella enheten och säkerhetsdirektör,

2) vid riksdagens justitieombudsmans kansli: tjänsten som kanslichef *och tjänsten som Människorättscentrets direktör*,

3) vid statens revisionsverk: tjänsten som generaldirektör, och

4) vid forskningsinstitutet för internationella relationer och EU-frågor: tjänsten som direktör.

10 §

Riksdagens justitieombudsman utnämner tjänstemännen vid riksdagens justitieombudsmans kansli.

10 §

Andra tjänstemän vid riksdagens justitieombudsmans kansli *än Människorättscentrets direktör* utnämns av riksdagens justitieombudsman.

29 §

Utöver vad som i 30 § föreskrivs om grunderna för uppsägning gäller att följande tjänstemän kan sägas upp då det med beaktande av tjänsteförhållandets art finns ett godtagbart och motiverat skäl för uppsägningen:

29 §

Utöver vad som i 30 § föreskrivs om grunderna för uppsägning gäller att följande tjänstemän kan sägas upp då det med beaktande av tjänsteförhållandets art finns ett godtagbart och motiverat skäl för uppsägningen:

Gällande lydelse

1) riksdagens kansli: riksdagens generalsekreterare, riksdagens biträdande generalsekreterare, riksdagens förvaltningsdirektör, riksdagens lagstiftningsdirektör, utrednings- och informationsdirektören, direktören för internationella enheten och säkerhetsdirektören,

3) riksdagens justitieombudsmans kansli: kanslichefen, och

4) forskningsinstitutet för internationella relationer och EU-frågor: direktören.

71 §

Riksdagen beslutar om uppsägning av riksdagens generalsekreterare och statens revisionsverks generaldirektör och om hävning av tjänsteförhållandet samt kanslikommissionen om beviljande av tjänstledighet, förflyttning av en tjänsteman med stöd av 25 §, ombildning av ett tjänsteförhållande till tjänsteförhållande på deltid, varning, permittering av en tjänsteman och om avstängning från tjänstutövning. Innan beslut fattas skall kanslikommissionen ge utlåtande i ett ärende som gäller uppsägning eller hävning av ett tjänsteförhållande.

Föreslagen lydelse

1) riksdagens kansli: riksdagens generalsekreterare, riksdagens biträdande generalsekreterare, riksdagens förvaltningsdirektör, riksdagens lagstiftningsdirektör, utrednings- och informationsdirektören, direktören för internationella enheten och säkerhetsdirektören,

2) riksdagens justitieombudsmans kansli: kanslichefen *och chefen för Människorättscentret, samt*

3) forskningsinstitutet för internationella relationer och EU-frågor: direktören.

71 §

Riksdagen beslutar om uppsägning av riksdagens generalsekreterare, *chefen för Människorättscentret* och statens revisionsverks generaldirektör och om hävning av tjänsteförhållandet samt kanslikommissionen om beviljande av tjänstledighet, förflyttning av en tjänsteman med stöd av 25 §, ombildning av ett tjänsteförhållande till tjänsteförhållande på deltid, varning, permittering av en tjänsteman och om avstängning från tjänstutövning. Innan beslut fattas skall kanslikommissionen ge utlåtande i ett ärende som gäller uppsägning eller hävning av ett tjänsteförhållande.

*Denna lag träder i kraft den 20 .
Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.*



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7091
ISBN 978-952-466-528-5 (nid.)
ISBN 978-952-466-529-2 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIOEUUVOSTO
www.om.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 STATSRÅDET
www.jm.fi