

Juhlajulkaisu
Pekka Hallberg
1944 – 12/6 – 2004

Toimittajat

Risto Nuolimaa

Pekka Vihervuori

Hannele Klemettinen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

© 2004 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Pekka Hallbergin valokuva s. VII Heini Lehväslaiho

ISSN 0356-7222

ISBN 951-855-229-0

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2004

Teuvo Pohjolainen

Perus- ja ihmisoikeusvalvonta Suomessa

Kirjoituksen näkökulma

Viime vuosikymmenten aikana perus- ja ihmisoikeusnäkökulma on saanut merkittävän aseman oikeudellisessa ajattelussa sekä sääntelyjärjestelmässä. Voimakkaasti kehittyneen perus- ja ihmisoikeuskulttuurin myötä on vilkastunut myös keskustelu siitä, millä tavalla perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen voidaan varmistaa käytännössä jokaiselle. Tämä puolestaan johtaa kysymään, millä tavalla perus- ja ihmisoikeusvalvontaa tulisi harjoittaa.¹ Valvontaa koskevia tai sitä sivuavia lakeja on viime aikoina Suomessakin säädetty useita.² Hallituksen ohjelmassa on myös kuluvalle hallituskaudelle suunnitelmia valvonnan edelleen kehittämistä.³ Kehittäminen on perustunut tähän asti ja näyttää perustuvan myös jatkossa sektoroituvan funktionaalisen valvonnan tehostamiseen ja sen aukkojen paikkaamiseen.

Seuraavassa ei käsitellä sitä perus- ja ihmisoikeuksien noudattamisen kannalta keskeistä perus- ja ihmisoikeusvalvontaa, jota harjoitetaan tuomioistuimissa⁴ tai kansainvälisissä val-

¹ Pekka Hallberg on arvioinut perus- ja ihmisoikeuksien merkitystä viranomaisvalvonnassa eri yhteyksissä, mm. artikkelissa Perusoikeudet viranomaistoiminnan valvonnassa, teoksessa Perusoikeudet, WSOY Lakitieto, 1999, s. 731–736.

Äbo Akademin ihmisoikeusinstituutissa valmisteltiin vuonna 2002 ulkoministeriön toimeksiannosta laajahko tutkimusraportti Kansallisen ihmisoikeusinstituution tarve Suomessa: ”Pariisin periaatteiden” mukaiset tehtävät, niiden toteuttaminen Suomessa ja kehittämismahdollisuuksien hahmottelua Äbo Akademin on-line publication (<http://www.abo.fi/instut/imr/norfa/mikopohjolainen-martin.pdf>, 15.3.2002, Miko Lempinen, Anna-Elina Pohjolainen ja Martin Scheinin). Ks. myös Lauri Lehtimaja, Laillisuusvalvonta elää murrosaikaa, julkaisussa Ihmisoikeusraportti, Helsinki-liiton Suomen ryhmä, 2000:2, s. 18–19.

² Esimerkiksi ulkomaalaislainsäädännön myötä uudistettu vähemmistövaltuutettu-instituutio (L22 /2004) ja yhdenvertaisuuslain (21/2004) myötä perustettu syrjintälautakunta.

³ Hallitusohjelmassa todetaan, että hallituskaudella perustetaan lapsiasiamiehen virka.

⁴ Pekka Hallberg on jo kauan ollut kiinnostunut perusoikeuksien noudattamisen valvonnasta ja erityisesti perusoikeuksien merkityksestä tuomioistuinten toiminnassa muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden näkökulmasta. Hän on kirjoittanut tästä aihepiiristä lukuisia artikkeleita, uraa uurtavasti jo ennen perusoikeusuudistusta esimerkiksi artikkelissa Hallitusmuodon soveltamisesta hallintolainkäytössä, teoksessa Juhlajulkaisu Aarne Nuorvala 1912 – 18/4 – 1982, Suomalainen Lakimiesyhdistys 1982, s. 51–59, sekä artikkelissa Perusoikeudet ja oikeusturva, teoksessa Vuosikirja, Suomalainen tiedeakatemia 1994, s. 159–164. Perusoikeusuudistuksen jälkeen ilmestyi artikkeli Perusoikeusuudistus ja tuomioistuimet, Lakimies 5–6/1996, s. 832–844. Uudemmissa kirjoituksista ks. esimerkiksi artikkelit Perusoikeudet tuomioistuimissa, teoksessa Perusoikeudet, WSOY Lakitieto, 1999, s. 704–720 ja Fundamental rights in the practice of the Supreme Administrative Court of Finland and the provisions of the Finnish Constitution, teoksessa Protection des droits de l’homme. Köln, Carl Heymann 2000, s. 577–586.

vontaelimissä. Tässä artikkelissa nostetaan esille kysymys muun kansallisen perus- ja ihmis-oikeusvalvonnan hajautumisesta ja kansalaisnäkökulmasta katsoen valvontajärjestelmän epäselvyydestä. Vastausta perus- ja ihmisoikeusvalvonnan kehittämistarpeisiin haetaan ns. Pariisin periaatteista ja niistä johdettavasta valvonnan kokoamisesta ja koordinaatiosta.

Valvonnan nykytila

Ombudsman -tyyppinen valvonta

Yleiset laillisuusvalvojat

Suomalaiseen oikeuskulttuuriin on pitkään liittynyt ombudsman -tyyppinen laillisuusvalvonta. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä ylimmille laillisuusvalvojille, valtioneuvoston oikeuskanslerille (PeL 108 §) ja eduskunnan oikeusasiamiehelle (PeL 109 §) asetettiin erityiseksi velvollisuudeksi tehtäviään hoitaessaan valvoa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Säännöksillä on pyritty korostamaan perus- ja ihmisoikeuksien merkitystä virkamiesten ja viranomaisten toiminnan ohjaajana. Yleisinä laillisuusvalvojina oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle perus- ja ihmisoikeuksien valvontatehtävä kuuluisi tietysti ilman tällaisia erityissäännöksiäkin.

Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen harjoittaman laillisuusvalvonnan luonne on suurelta osin jälkivalvontaa, jota harjoitetaan erityisesti kanteluiden käsittelemisen yhteydessä. Asian laadusta riippuen kanteluiden ratkaisuihin saatetaan tarkastella myös perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä. Vuosittain eduskunnalle antamissaan kertomuksissa erityisesti eduskunnan oikeusasiamies on – laillisuusvalvonnassa tekemiensä havaintojen seurauksena – nostanut laajalti esille ihmis- ja perusoikeuksiin liittyviä kysymyksiä myös ennakkolisessa ohjaus-tarkoituksessa. Kanteluasioissa annettavilla ratkaisuilla on välitöntä ja huomattavaa ohjausvaikutusta erityisesti niille viranomaisille ja virkamiehille, joiden toimintaan kantelut ovat kohdistuneet. Laillisuusvalvojien kertomuksiin valituilla ratkaisuilla voi olla edellä sanottua laajempaakin ohjaavaa merkitystä viranomaiskoneistossa, vaikka kertomusten käyttöä toimintojen ohjauksessa ja virkamiesten kouluttamisessa voitaisiinkin epäilemättä tehostaa.⁵

Kanteluiden käsittelyn yhteydessä harjoitettavan perus- ja ihmisoikeusvalvonnan ohella molemmilla laillisuusvalvojilla on mahdollisuus puuttua asioihin myös muulla tavalla. Molemmat laillisuusvalvojat voivat ottaa asioita tutkittavakseen myös oma-aloitteisesti. Sekä oikeuskansleri että eduskunnan oikeusasiamies tekevät vuosittain laajahkosti tarkastuksia eri

⁵ Ks. asiasta ennen perustuslakiuudistusta Ilkka Saraviita, Ylimmät lainvalvojat perusoikeusjärjestelmän toteuttajina, teoksessa Perusoikeuspuheenvuoroja, Turun yliopisto 1998, s. 211–228. Eduskunnan oikeusasiamiehen osalta ks. myös Mikael Hidén, Finnish Parliamentary Ombudsman as guardian of human rights and constitutional rights : an integrated approach, julkaisussa Parliamentary ombudsman of Finland 80 years. Helsinki: Parliamentary Ombudsman of Finland 2000, s. 61–71.

viranomaisiin vuosittain päätettävän suunnitelman mukaisesti. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies tekivät vuonna 2003 noin sata tarkastusta eri kohteisiin. Suurin osa tarkastuskohteista oli vankiloita, poliisilaitoksia, varuskuntia, psykiatrisia sairaaloita ja käräjäoikeuksia. Tarkastuksia tehtiin myös kihlakunnanvirastojen syyttäjäsastoissa, toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnissa, työttömyyskassoissa ja sosiaalivirastoissa.

Laillisuusvalvojien tekemiin tarkastuksiin liittyy usein konkreettinen tavoite. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen tarkastuksissa sosiaalitoimen ja terveydenhuollon yksiköissä sekä poliisilaitoksilla ja kouluissa on kartoitettu, miten viranomaiset toimivat aktiivisesti ehkäistäkseen, selvittääkseen ja hoitaakseen lapsiin kohdistuvaa väkivaltaa. Tarkastuksiin liittyy yleensä myös perustuslain laillisuusvalvojille määräämä laajempi perus- ja ihmisoikeusnäkökulma. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen vuodelle 2004 tehdyn tarkastussuunnitelman mukaan tarkastuksilla seurataan muun ohella, että viranomaiset noudattavat veloitetaan edistää yhdenvertaisuutta eivätkä riko syrjintäkieltoa.

Yleisen laillisuusvalvonnan ja siihen liittyvän kanteluiden käsittelyn ohella valtioneuvoston oikeuskanslerin valtiosääntöoikeudellisesti keskeinen tehtävä on valvoa valtioneuvoston, sen jäsenten ja tasavallan presidentin päätösten ja toimenpiteiden lainmukaisuutta. Myös tässä tehtävässään oikeuskanslerin tulee erityisesti ottaa huomioon perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat. Oikeuskanslerilla on siten perustuslainmukaisuuden ja ihmisoikeussopimusten noudattamisen ennakkovalvojan rooli valtioneuvostossa erityisesti lainsäädäntöä annettaessa.⁶

*Muita valvoja*⁷

Yleisten laillisuusvalvojien lisäksi Suomessa on asetettu useita muita valtioneuvoston tai eri ministeriöiden yhteydessä toimivia laillisuusvalvontaa harjoittavia viranomaisia. Kirjallisuudessa näistä käytetään joskus nimitystä funktionaaliset laillisuusvalvojat. Näille on yhteistä se, että valvonta on valvottavien piirin kannalta laaja-alaista – ulottuen usein myös yksityisiin –, mutta kohdistuu vain määrättyyn laillisuuskysymysten alaan. Siltä osin kuin kysymyksessä on viranomaisiin ja virkamiehiin kohdistuva valvonta, se on päällekkäistä yleisten laillisuusvalvojien valvontavallan kanssa. Useassa tapauksessa valvonta kohdistuu kysymyksiin, jotka liittyvät läheisesti perus- ja ihmisoikeuksiin. Monesti valvonta – varsinkin kanteluinstituution kautta – on funktionaalisten valvojien työssä vain pienehkö osa. Tehtäviin kuuluu tavallisesti laajemmin ohjaus-, neuvonta- ja koulutustehtäviä, sanalla sanoen alan oikeuskulttuurin kehittämisen valvottavalla alalla.

Naisten ja miesten tasa-arvosta annetun lain (609/1986) 16 §:ssä on säädetty, että tasa-arvovaltuutettu ja tasa-arvolautakunta valvovat sanotun lain noudattamista yksityisessä toiminnassa sekä julkisessa hallinto- ja liiketoiminnassa. Tasa-arvovaltuutettu ja tasa-arvolautakunta on asetuksella määrätty toimimaan sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä.

⁶ Ks. tästä esim. Paavo Nikula, Perusoikeudet ja lainsäädäntö. Lakimies 6–7/1999, s. 878–886.

⁷ Lempinen, Pohjolainen ja Scheinin, käyttävät näistä nimitystä ”erityisvaltuutetut”, mts. 58.

Lakiin naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta sisältyy säännöksiä tasa-arvovaltuutetulle valvonnan yhteydessä uskotusta toimivallasta. Erillisessä laissa tasa-arvovaltuutetusta ja tasa-arvolautakunnasta (610/1986) on lueteltu tasa-arvovaltuutetun tehtävät. Niiden perusteella voidaan päätellä, että valtuutetun tulee lähinnä ohjein ja neuvoin edistää lain tarkoituksen toteutumista. Tasa-arvolautakunnan tehtäviin kuuluu myös ratkaista sille osoitetut sukupuolen syrjintärikkomuksia koskevat asiat. Siinä yhteydessä lautakunta voi asettaa muun muassa kieltoja.

Työministeriön yhteydessä toimiva vähemmistövaltuutettu ja syrjintälautakunta kytkeytyvät etnisen syrjinnän ehkäisyyn ja ulkomaalaisten aseman ja oikeuksien turvaamiseen. Vähemmistövaltuutetusta on annettu erillinen laki (660/2001 lain nimike on muutettu lailla 22/2004 laiksi vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta), jossa on säädetty valtuutetun tehtävistä sen lisäksi, että niistä on säännöksiä myös parhaillaan uudistettavana olevassa ulkomaalaislaissa (378/1991). Uusi yhdenvertaisuuslaki (21/2004) sisältää sekin säännöksen vähemmistövaltuutetun tehtävistä. Tehtävät liittyvät yleiseen valvontaan ja sen lisäksi ohjeiden, neuvojen ja suositusten antamiseen ja sovitteluun. Syrjintälautakunnalla on oikeus vahvistaa myös sovintoratkaisuja ja niihin liittyviä rahallisia seuraamuksia. Lautakunta voi myös asettaa kieltoja.

Oikeusministeriön tulosohjauksen alaisena toimivat tietosuojavaltuutettu ja tietosuojalautakunta. Säännökset niistä sisältyvät henkilötietolakiin (523/1999). Lain mukaan tietosuojavaltuutettu ohjaa, neuvoo ja valvoo henkilötietojen käsittelyä sekä käyttää päätösvaltaa tarkastusoikeuden toteuttamista ja tiedon korjaamista koskevissa asioissa. Valtuutettu seuraa myös henkilötietojen käsittelyn yleistä kehitystä ja tekee tarpeelliseksi katsomiaan aloitteita.

Tietosuojalautakunnalla on lain mukaan päätösvaltaa tietosuoja-asioissa. Se voi myöntää rekisterinpitäjille lupia henkilötietojen käsittelyyn määrätyillä edellytyksillä. Lautakunta voi myös antaa henkilötietojen käsittelyä koskevia määräyksiä. Tietosuojalautakunta käsittelee lisäksi henkilötietojen käsittelyyn liittyviä lain soveltamisalan kannalta periaatteellisesti tärkeitä kysymyksiä ja seuraa henkilötietolainsäädännön kehittämistarvetta sekä tekee tarpeelliseksi katsomiaan aloitteita.

Hieman etäämpänä varsinaisesta ihmis- ja perusoikeusvalvonnasta ovat esimerkiksi konkurssiasiamies ja kuluttaja-asiamies, vaikka molemmilla on myös niitä sivuavia funktioita. Konkurssiasiamiehen tehtävänä on aloitein, neuvoin ja ohjein edistää ja kehittää hyvää pesähoitotapaa. Konkurssiasiamiehen apuna toimii konkurssiasiain neuvottelukunta, jonka antamalla suosituksilla on keskeinen asema hyvän pesähoitotavan kehittämisessä. Kuluttajaviraston ja kuluttaja-asiamiehen tehtävänä on turvata kuluttajien taloudellinen, terveydellinen ja oikeudellinen asema sekä toteuttaa kuluttajapolitiikkaa. Kuluttajaviraston ylijohtaja toimii kuluttaja-asiamiehenä. Kuluttaja-asiamies valvoo kuluttajan suojaksi säädetyn lainsäädännön noudattamista.

Edellä sanottujen laillisuusvalvojien lisäksi viime vuosina on tehty useita aloitteita lapsiasiamiehen tai -valtuutetun viran perustamisesta. Asiasta on lyhyt lausuma myös Jäätteenmäen ja sittemmin Vanhasen hallituksen ohjelmassa. Tavoitteena on tehostaa lasten oikeuksien valvon-

taa sekä panna täytäntöön eräitä kansainvälisiä velvoitteita. Tässäkin tapauksessa valvontavalta viranomaisiin nähden jää kuitenkin myös yleisille laillisuusvalvojille, erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehelle.⁸

Edellä lyhyesti kuvatulle järjestelmälle on tunnusomaista, että funktionaalisten valvojien perustamisella ei ole rajoitettu yleisten laillisuusvalvojien tehtäväkenttää ja toimivaltaa. Kun yleiset laillisuusvalvojat valvovat vain viranomaisten ja virkamiesten toiminnan laillisuutta, funktionaalisilla valvojilla on usein toimivaltaa myös yksityisten toiminnan valvontaan. Samaa aikaan kun funktionaalista valvontaa on laajennettu ja tehostettu, oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäviin on perustuslain tasolla liitetty edellä mainittu erityinen velvollisuus valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tähän liittyen esimerkiksi lapsen oikeudet ovat olleet vuodesta 1998 eduskunnan oikeusasiamiehen valvonnan yksi painopistealue. Eduskunnan esittämän toivomuksen mukaisesti oikeusasiamies valvoo viranomaisten toiminnan laillisuutta lapsiasioissa. Oikeusasiamies ottaa laillisuusvalvonnassaan lapsen oikeudet huomioon arvioidessaan kaikkea viranomaistoimintaa, jonka vaikutukset kohdistuvat lapsiin. Myös tietosuoja-asiat on erikseen mainittu OKa:n ja EOA:n tehtäväjaon perusteissa.

Neuvottelukunnat

Valvontaviranomaisten ohella Suomeen on perustettu useita erilaisia tehtäviltään etäisemmin tai lähemmin perus- ja ihmisoikeuksiin ja niiden edistämiseen kytkeytyviä neuvottelukuntatyyppejä elimiä. Niitä on myös eri ministeriöiden yhteydessä ilman erityisempää keskinäistä koordinaatiota. Esimerkkejä tällaisista ovat ulkoasiainministeriön yhteydessä toimivat kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunta ja rasismien vastainen valtuuskunta, sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivat tasa-arvoasiain neuvottelukunta, romaniaasiain neuvottelukunta ja valtakunnallinen vammaisneuvosto, työministeriön yhteydessä toimiva etnisten suhteiden neuvottelukunta ja ensin valtioneuvoston ja sittemmin oikeusministeriön asettama oikeusturva-asiain neuvottelukunta. Muitakin sellaisia neuvottelukuntatyyppejä elimiä on eri ministeriöissä, joiden tehtävät sivuavat perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä.

Neuvottelukuntatyypeille elimille on yleensä yhteistä se, että ne eivät käsittele konkreettisia kantelutyyppisiä asioita eivätkä ole muutoksenhakuelimiä. Ne eivät yleensä myöskään tee hallintopäätöksiä, eivätkä tässä mielessä käsittele ja ratkaise asioita. Tavallisesti niiden tehtäväksi on asetettu esitysten ja aloitteiden tekeminen omalla tehtäväalallaan. Monessa tapauksessa jo asettamisen yhteydessä on pyritty korostamaan neuvottelukunnan itsenäisyyttä ja riippumattomuutta suhteessa asettajaan, joka on tavallisesti jokin ministeriö tai valtioneuvosto. Riippumattomuudesta johtuu, että neuvottelukunnat voivat tavallisesti varsin itsenäisesti päättää siitä, millaisia asioita ne ottavat käsiteltäväkseen. Kuten neuvottelukuntien nimet

⁸ EOA:n roolista lasten oikeuksien valvonnassa ks. Paunio, Riitta-Leena, Eduskunnan oikeusasiamies lapsen oikeuksien valvojana. Lakimies 6–7/2001, s. 977–989.

osoittavat, niiden tehtäväkentät vähintäänkin sivuavat toisiaan, elleivät mene joissakin tapauksissa päällekkäin.

Huomioita valvontajärjestelmän kokonaisuudesta

Edellä lyhyesti kuvattu perus- ja ihmisoikeuksien valvontajärjestelmä omaa vahvuuksia, mutta myös heikkouksia. Vahvuutena voidaan pitää sitä, että funktionaaliset valvojat voivat erikoistua syvällisesti oman alansa erityiskysymyksiin, Niillä on tavallisesti laaja valvontakenttä, johon kuuluu monessa tapauksessa myös yksityisten toiminta. Niiden panos koulutuksessa, kulttuurin muokkauksessa ja neuvonnassa sekä ohjauksessa voi olla merkittävä. Toisaalta niillä on vaihtelevassa määrin oikeus käsitellä kanteluja ja niiden valvonnan teho – kuten laillisuusvalvonnassa yleisemminkin – saattaa jäädä vajavaiseksi pakottavien instrumenttien vähäisyyden vuoksi.

Edellä esitetty osoittaa myös sen, että valvontajärjestelmä on erittäin hajanainen. Siinä on muun muassa oikeusturvan näkökulmasta ongelmana se, että toimielinten koordinoimattomuus voi johtaa tehtävärajojen epäselvyyteen. Nähtävissä on selvää toimivallan päällekkäisyyttä – esimerkiksi yleisten laillisuusvalvojien ja funktionaalisten valvojien välillä –, mutta myös alueita, joissa toimivallan jako jää epäselväksi. Yksilöiden voi olla vaikeaa hahmottaa, mikä on se valvontaelin, jonka puoleen hänen tulisi kääntyä oikeusturvaongelmissaan. Myös mahdolliset synergiaedut menetetään järjestelmän hajautuessa eri hallinnonaloille ja kunkin valvojan ollessa erillinen toimija.

Pariisin periaatteet suosituksina⁹

YK:n ihmisoikeuskeskus järjesti yhteistyössä Ranskan ihmisoikeuskomission kanssa vuonna 1991 ensimmäisen ihmisoikeusinstituutioiden kansainvälisen tapaamisen Pariisissa. Kokouksessa hyväksyttiin yleisluonteiset suositukset siitä, millaiset vähimmäisvaatimukset tulisi asettaa kansallisille ihmisoikeusvalvontaelimille. Näitä suosituksia on sittemmin vakiintuneesti kutsuttu ”Pariisin periaatteiksi”. Periaatteiden legitimeettiaste on korkea. Niihin ovat pääosin sitoutuneet YK:n lisäksi muun muassa keskeisimmät kansainväliset ihmisoikeusjärjestöt.

Kansainväliset ihmisoikeusjärjestöt ja erityisesti YK ovat suositelleet, että useampien, erityisiin ihmisoikeuskysymyksiin keskittyvien kansallisten instituutioiden sijaan valtioiden tulisi perustaa yksi valvontaelin – kansallinen ihmisoikeusinstituutio –, jonka mandaatti kattaisi ihmisoikeuskysymykset mahdollisimman laajasti.¹⁰

Pariisin periaatteiden ydinsisältö voidaan pelkistää kansallisen ihmisoikeusinstituution ihmisoikeusvalvonnalle asettamaan kolmeen päävaatimukseen.¹¹ Ensimmäinen päävaatimus on,

⁹ Asiaa on käsitelty yksityiskohtaisesti Lempinen, Pohjolainen, Scheinin, s. 2–9.

¹⁰ Lempinen, Pohjolainen, Scheinin, s. 6.

¹¹ Vaatimusten sisällään pitämistä konkreettisista esimerkeistä ks. mts. 5–9.

että kansallisella ihmisoikeusinstituutiolla tulisi olla täsmällisesti määritelty ja laaja ihmisoikeuksien edistämistä tarkoittava mandaatti sekä sitä tukevat riittävät toimivaltuudet. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että kansallisella toimielimellä tulisi olla ihmisoikeuksien noudattamiseen ja täytäntöönpanoon liittyvät seuranta- ja valvontatehtävät, asiantuntija- ja neuvontatehtävät sekä ihmisoikeuskasvatukseen ja -koulutukseen liittyvät tehtävät. Toimielimen tulisi voida vapaasti valita, mitä kysymyksiä se ottaa käsiteltäväkseen.

Toiseksi valvontaelimen kokoonpanon tulisi olla pluralistinen ja heijastaa ympäröivän yhteiskunnan rakennetta.¹² Valvontaelimessä tulisi olla mukana muun muassa kansalaisjärjestöjen, ihmisoikeusasiantuntijoiden ja -tutkijoiden sekä parlamentin edustajia.

Kolmanneksi valvontaelimen sekä sen jäsenten tulisi olla riippumattomia¹³. Tämä edellyttää valvonnan itsenäisyyttä muun muassa suhteessa valtioneuvostoon ja ministeriöihin, koska myös niiden toiminta saattaa tulla instituution harjoittaman valvonnan kohteeksi. Riippumattomuus edellyttää myös sitä, että instituutio ei saa olla taloudellisesti riippuvainen keskuhallinnosta. Tämä edellyttää instituution omaa, parlamentin päättämää budjettia.

Valvonnan kehittämisestä Suomessa

Arvioitaessa edellä lyhyesti ja pääpiirteittäisesti kuvattua suomalaista perus- ja ihmisoikeuksien valvontajärjestelmää suhteessa Pariisin periaatteisiin on havaittavissa, että Suomen ihmisoikeusvalvonnan suurimmat ongelmat liittyvät järjestelmän hajanaisuuteen. Ihmisoikeusinstituution mandaatin piiriin kuuluvia tehtäviä hoidetaan sekä yleisten laillisuusvalvojien, funktionaalisten valvojien että lukuisten neuvottelukuntatyypisten elinten toimesta. Tämä on vastoin Pariisin periaatteiden yhtä keskeisimmistä tavoitteista eli valvonnan integroitua rakennetta. Integroidulla rakenteella pyritään turvaamaan koordinointi erilaisissa ihmisoikeuskysymyksissä ja huolehtimaan siitä, että eri alojen ihmisoikeusasiantuntemus voidaan jakaa tasapuolisesti eri ryhmien kesken.¹⁴ Samalla vältetään sellainen mielikuva, että ihmisoikeusvalvonassa suojellaan vain joidenkin erityisryhmien oikeuksia. Integroidulla rakenteella on toki monia muitakin etuja. Kysymys on kustannussäästöistä, asiantuntemuksen kumuloitumisesta, synergiaeduista, järkevästä työnjaosta sekä päällekkäisen toimivallan ongelmien poistamisesta.

Suomalaisen valvontajärjestelmän ongelmana voidaan pitää myös valvojien – erityisesti taloudellisia – sidonnaisuuksia ministeriöihin. Eduskunnan oikeusasiamiestä lukuun ottamatta muut ihmisoikeusvalvontaa suorittavat toimijat ovat vahvasti ministeriön talousohjauksen ja -pääöksenteon piirissä. Myös tässä suhteessa suomalainen järjestelmä eroaa Pariisin periaatteiden keskeisimmistä vaatimuksista.¹⁵

¹² Mts. 7.

¹³ Mts. 7–9.

¹⁴ Ks. myös Lempinen, Pohjolainen, Scheinin, s. 6.

¹⁵ Muitakin eroavuuksia on. Niitä on eritelty mts. 64–67.

Edellä esitetystä käy ilmi, että suomalaisen ihmisoikeusvalvontaan on viime vuosien ja vuosikymmenten aikana panostettu runsaasti voimavaroja. Valvontaelimissä sekä neuvottelukunnissa on paljon asianomaisen alan asiantuntemusta. Funktionaaliset valvojat ovat oman sektorinsa asiantuntijoita ja neuvottelukuntatyyppeissä elimissä on laajapohjainen, usein myös kansalaisjärjestöt huomioon ottava ja asiantunteva edustus. Suurimmalla osalla valvontaelimistä on myös tarvittavat toimisto- ja tukipalvelut. Voidaan arvioida, että resurssien suhteen suomalainen ihmisoikeusvalvontajärjestelmä on hyvää kansainvälistä tasoa. Kysyä voidaan, olisiko valvontaan kohdistetuilla resursseilla saatavissa nykyistä kattavampi ja ”käytännöjällempi” ihmisoikeusvalvontajärjestelmä, jos toiminta yhdistettäisiin yhden instituution piiriin.

Jos lähtökohtana pidetään kansallisen ihmisoikeusinstituution riippumattomuutta, valvontaa tulisi yhdistää eduskunnan oikeusasiamiesinstituution yhteyteen.¹⁶ Käytännössä Pariisin periaatteet edellyttäisivät, että yhdistäminen toteutettaisiin säätämällä siitä lailla. Suomessa eduskunnan oikeusasiamiestä koskevat perussäännökset ovat perustuslaissa. Tarvittaisiin siis käytännössä perustuslain muutos, mikäli eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävät ”upotettaisiin” uuden ihmisoikeusinstituution sisään. Uudessa ihmisoikeusvalvontaelimessä voisi olla nykyiseen tapaan erikoistuneet valvojat esimerkiksi tasa-arvo-, syrjintä- ja tietosuojakysymyksiä varten. Uuden instituution piiriin soveltuisi hyvin myös lapsiasiainvaltuutetun tehtävä. Koottujen resurssien piirissä olisi mahdollista toteuttaa laajempaakin erikoistumista mutta samalla yhteistyötä eri ihmisoikeuskysymyksissä.

Laajahkosta neuvottelukuntatyyppeiden elinten piiristä olisi puolestaan mahdollista koota Pariisin periaatteiden edellyttämä pluralistinen neuvottelukunta. Sen rooli voitaisiin – edelleen ottaen huomioon Pariisin periaatteet – muodostaa ainakin kahdella vaihtoehtoisella tavalla. Se voisi toimia periaatteellisia ihmisoikeuskysymyksiä käsittelevänä toimielimenä, jolloin ”operatiivinen” ihmisoikeusvalvonta kuuluisi instituution sisällä oleville riippumattomille laillisuusvalvojille. Toinen – askeleen pidemmälle menevä ja kansallista ihmisoikeusinstituutiota selkeämmin toteuttava – vaihtoehto olisi se, että neuvottelukunta olisi ihmisoikeusinstituution päätöksentekuelin, jolle riippumattomat laillisuusvalvojat esittelisivät ratkaistavat asiat.

Luultavasti edellinen vaihtoehto olisi toimivampi ja lähempänä nykyisen valvontajärjestelmän periaatteita. Kun nykyisille lautakuntatyypeille elimille kuuluu myös päätöksentekotehtäviä ja joissakin tapauksissa esimerkiksi sovintojen vahvistamistehtäviä, olisi pohdittava, miten nämä tehtävät hoidettaisiin integroidussa järjestelmässä. Tarvittaisiinko yhteisen neuvottelukunnan avuksi alakohtaisia lautakuntia tällaisia tehtäviä varten?

Pariisin periaatteet suosittelivat ihmisoikeusinstituutiolle varsinaisen valvonnan, ohjauksen, kasvatuksen ja koulutuksen ohella myös tutkimuksellisia tehtäviä. Suomessa perus- ja ihmisoikeustutkimusta aktiivisesti harjoittavien tutkijoiden määrä ei ole kovin suuri. On varsin vaikeaa ajatella, että nyt pääasiassa yliopistoihin sitoutuneista opettajista tai tutkijoista

¹⁶ Em. Lempisen, Pohjolaisten ja Scheininin julkaisussa on pohdittu kolmea vaihtoehtoista tapaa järjestää Pariisin periaatteiden mukainen ihmisoikeusvalvonta Suomeen. Ks. s. 69–72.

olisi tarkoituksenmukaista yrittää koota yhteen yhtenäiseen ihmisoikeusinstituutioon sellainen tutkijoiden ryhmä, joka voisi tehdä kaikkea tarvittavaa ihmisoikeustutkimusta.

Yliopistot ovat perinteisesti – ja jo lainsäädännönkin mukaan – edustaneet riippumatonta tutkimusta kaikilla tieteenaloilla. Tarkoituksenmukaisin tapa teettää Pariisin periaatteiden edellyttämää riippumatonta ja kulloinkin tarvittavaa ihmisoikeustutkimusta olisi se, että ihmisoikeusinstituutio on läheisessä yhteistyössä olemassa olevien yliopistollisten tutkimusyksiköiden kanssa. Tämän vuoksi olisi tarkoituksenmukaista, että instituution budjetissa varataan mahdollisuus teettää tällaisia tutkimuksia yliopistoissa ja tutkimuslaitoksissa.