



SELVITYS KANSALLISISTA PERUS- JA IHMISOIKEUSTOIMIIJOISTA IHMISOIKEUSKESKUS

Selvitys kansallisista perus- ja ihmisoikeustoimijoista

Teksti: Elina Hakala
Editointi: Susan Villa
Taitto: Joonas Tupala

ISSN 2670-1944
ISBN 978-952-7117-63-7

Ihmisoikeuskeskuksen julkaisuja 1/2022
<https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/julkaisut/>
© Ihmisoikeuskeskus
2022 Helsinki

Lyhenteet	5
Esipuhe	6
1 Johdanto	8
1.1 Selvityksen esittely	8
1.2 Selvityksen toteutus ja rakenne	10
1.3 Käsitteiden määrittelyä	11
2 Kansalliset perus- ja ihmisoikeustoimijat	13
2.1 Ylimmät laillisuusvalvojat	13
2.1.1 Valtioneuvoston oikeuskansleri	15
2.1.2 Eduskunnan oikeusasiamies	27
2.2 Kansallinen ihmisoikeusinstituutio: Ihmisoikeuskeskus, sen ihmisoikeusvaltuuskunta ja eduskunnan oikeusasiamies	38
2.3 Erityisvaltuutetut	52
2.3.1 Yhdenvertaisuusvaltuutettu	53
2.3.2 Tasa-arvovaltuutettu	66
2.3.3 Tietosuojavaltuutettu	74
2.3.4 Tiedusteluvalvontavaltuutettu	83
2.3.5 Lapsiasiavaltuutettu	92
2.3.6 Vanhusiasiavaltuutettu	98
2.4 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta	101
3 Kansainvälisiä havaintoja ja täydentäviä kansallisia huomioita Suomen perus- ja ihmisoikeusrakenteista	111
3.1 Kansainvälisten ja alueellisten sopimusvalvontaelinten havainnot	112
3.2 Ulkoministeriön toimialaan liittyvät havainnot	114
3.3 Oikeusministeriön toimialaan liittyvät havainnot	115
3.4 Kansallisten perus- ja ihmisoikeusasiantuntijoiden havainnot	118

4 Yhteenveto	122
4.1 Yleistä rakenteista ja yhteistyöstä	122
4.2 Tehtävienjaon selkeys ja kattavuus	124
4.2.1 Nykytila	124
4.2.2 Laillisuusvalvontaan liittyviä yleisiä selkiyttämistarpeita	127
4.2.3 Tehtäväkentän aukkokohtat	129
4.3 Toimintaedellytykset	132
4.3.1 Itsenäisyys ja riippumattomuus	132
4.3.2 Muut toimintaedellytyksiin vaikuttavat seikat	141
5 Johtopäätökset ja suositukset	143
5.1 Rakenteiden ja tehtävien kehittäminen	143
5.2 Toimintaedellytykset	145
6 Lähteet	150
7 Liite: Haastatteluteemat & -kysymykset perus- ja ihmisoikeustoimijoille	168

Lyhenteet

CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus
CRPD	Convention on the Rights of Persons with Disabilities, YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus
GANHRI	Global Alliance of National Human Rights Institutions, kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden kansainvälinen verkosto
GREVIO	Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence, Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan asiantuntijaryhmä
HEUNI	The European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations, Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance, Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
ENNHRI	European Network of National Human Rights Institutions, kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalainen verkosto
ENO	European Network of Ombudsmen, Euroopan oikeusasiamiesten verkosto
ENOC	European Network of Ombudspersons for Children, lapsiasiavaltuutettujen eurooppalainen verkosto
EQUINET	European Network of Equality Bodies, Euroopan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelinten verkosto
ETYJ	Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
IOI	International Ombudsman Institute, kansainvälinen oikeusasiamiesinstituutti
NHRI	National human rights institution, kansallinen ihmisoikeusinstituutio
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development, Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö
OPCAT	Optional Protocol to the Convention against Torture, YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnainen pöytäkirja
SCA	Sub-Committee on Accreditation, kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden akkreditaatioita käsittelevä alakomitea
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
UPR	Universal Periodic Review, YK:n yleismaailmallinen määräaikaistarkastelu

Esipuhe

Tässä selvityksessä tarkastellut suomalaiset perus- ja ihmisoikeusrakenteet ovat kehittyneet viimeisten vuosikymmenten ajan – ja ylimpien laillisuusvalvojien tapauksessa jopa vuosisadan tai -satojen saatossa. Toimijoiden asettamista on perusteltu muun muassa hallinnon toimien laillisuuden valvonnan välttämättömyydellä, perus- ja ihmisoikeussuojan laajentamisen ja oikeusturvan parantamisen tarpeella sekä Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden toimeenpanolla.

Rakenteita on tarkasteltu kokonaisuutena varsin vähän, poikkeuksena oikeusministeriön työryhmän selvitys kansallisista perus- ja ihmisoikeustoimijoista vuodelta 2015. Toimin kyseisen työryhmän puheenjohtajana. Selvitys oli hyödyllinen, mutta melko suppea kartoitus senhetkisestä tilanteesta, eikä se johtanut konkreettisiin toimenpiteisiin.

Koska pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman 2019–2023 yhtenä tavoitteena oli uuden perus- ja ihmisoikeustoimijan ja -tehtävän perustaminen, ehdotin oikeusministeriölle vuoden 2015 selvityksen päivittämistä ja arviointia rakenteiden kehitystarpeista. Tälle ei kuitenkaan nähty tarvetta, sillä poliittiset linjaukset oli jo tehty ja ministeriön tehtävänä oli valmistella esitykset hallitusohjelman kirjauksista.

Vuoden 2020 aikana päätin, että on aika tarkastella perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kenttää uudelleen, sillä monia muutoksia oli tehty tai oli vireillä. Ihmisoikeuskeskukselle tehtävä sopi hyvin, ja käynnistimme hankkeen vuoden 2021 alkupuolella.

Keväällä 2022 valmistuneesta perus- ja ihmisoikeustoimijoita tarkastelevasta selvityksestä tuli paljon laajempi kuin alun perin olimme ajatelleet. Tämä osoittaa mielestäni sen, että perus- ja ihmisoikeusrakenteisiin liittyvät kysymykset ovat moninaisia. Eri toimijoiden toimintaedellytyksiin vaikuttavat lakisääteisten tehtävien ja toimivaltuuksien lisäksi muun muassa niiden itsenäisyyden ja riippumattomuuden toteutuminen, niille osoitetut voimavarat ja muuttuva toimintaympäristö.

Aiheen laajuudesta johtuen olemme Ihmisoikeuskeskuksessa tietoisia siitä, että kaikkia kysymyksiä ei ole ollut mahdollista selvittää kovin syvällisesti. Lisäksi tämän selvityksen ulkopuolelle jäi eri syistä joitakin toimijoita, joilla on perus- ja ihmisoikeustehtäviä.

Selvitystä kirjoitettaessa tiedossamme eivät myöskään olleet Suomen ja Euroopan turvallisuustilanteessa tapahtuneet viimeaikaiset ja merkittävät muutokset, jotka saattavat edellyttää perus- ja ihmisoikeustoimijoilta nopeaa

reagointia esille tuleviin perus- ja ihmisoikeus-haasteisiin.

Rajauksista ja muutoksista huolimatta monet perus- ja ihmisoikeusrakenteita koskevat keskeiset kysymykset ovat pysyneet ja pysyvät samoina

Ihmisoikeuskeskuksen selvitys antaa toivoakseni aineksia ja sykäyksen keskusteluun siitä, miten rakenteita pitäisi ja voisi kehittää ja vahvistaa. Selvityksen suositukset on osoitettu erityisesti hallitukselle.

Yhteistyö selvityksen piiriin kuuluneiden toimijoiden kanssa on ollut hyvää, ja jo selvityksen tekeminen on osaltaan vahvistanut vuorovaikutusta toimijoiden välillä. Ihmisoikeuskeskus järjesti 25.4.2022 tapaamisen, johon osallistuivat kaikki selvityksessä käsitellyt toimijat. Tapaamisessa keskusteltiin selvityksen pohjalta nousevista huomioista erityisesti yhteistyön vahvistamisen näkökulmasta.

Suuret kiitokset kaikille, jotka olette osallistuneet selvitykseen eri tavoin!

Sirpa Rautio
Ihmisoikeuskeskuksen johtaja

1 Johdanto

1.1 Selvityksen esittely

Vuonna 2015 oikeusministeriön asettama työryhmä toteutti selvityksen kansallisten perus- ja ihmisoikeustoimijoiden asemasta, työnjaosta ja resursseista.¹ Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio oli työryhmässä vahvasti edustettuna, sillä Ihmisoikeuskeskuksen johtaja toimi työryhmän puheenjohtajana ja eduskunnan oikeusasiamiehen edustaja oli yksi työryhmän jäsenistä.² Selvitystä pidettiin tarpeellisena, sillä perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kokonaisuuden katsottiin kehittyneen voimakkaasti edeltävien vuosien aikana.³

Perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kokonaisuus on viime vuosina edelleen kehittynyt. Eräät perus- ja ihmisoikeustoimijat ovat vuoden 2015 jälkeen saaneet uusia tehtäviä, ja myös uusia toimijoita on perustettu. Suomen kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle osoitettiin vuonna 2016 lakisääteinen tehtävä edistää, suojella ja seurata YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen toimeenpanoa. Vuonna 2019 uutena toimijana aloitti tiedusteluvalvontavaltuutettu. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston yhteyteen puolestaan on perustettu

vanhusasiavaltuutetun virka, ja valtuutettu aloitti toimintansa vuonna 2022. Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutettu on saanut naisiin kohdittuvan väkivallan vastaisen raportoinnin tehtävän vuoden 2022 alusta lähtien.

Samalla on käynnistetty erilaisia lakihankkeita, joissa tarkastellaan joidenkin olemassa olevien toimijoiden tehtäviä ja mahdollisia lisäyksiä tai muutoksia niihin. Keskeisin hanke on ollut ylimpien laillisuusvalvojien tehtävien ja on selvittäminen ja arviointi. Oikeusministeriön asettama työryhmä antoi asiassa mietinnön 2019.⁴ Sen pohjalta tehty hallituksen esitys työnjaon uudistamisesta annettiin eduskunnalle syksyllä 2021 ja hyväksyttiin keväällä 2022.⁵ Yhdenvertaisuuslaista toteutetaan osittaisuudistus, jonka valmistelussa tarkastellaan muun muassa lain noudattamista valvovien yhdenvertaisuusvaltuutetun, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ja työsuojeluviranomaisten toimivaltuuksia ja työnjakoa.⁶

Perus- ja ihmisoikeusrakenteissa tapahtuneiden muutosten lisäksi perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen vaikuttavat toimintaympäristössä viime vuosina tapahtuneet muutokset. Erityisesti kansainvälisellä ja eurooppalaisella tasolla demokraattisen järjestelmän ja oikeus-

1 Ks. oikeusministeriö (2015).

2 Ihmisoikeuskeskus, sen ihmisoikeusvaltuuskunta ja eduskunnan oikeusasiamies muodostavat Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution.

3 Oikeusministeriö (2015), 10.

4 Oikeusministeriö (2019a).

5 Ks. HE 179/2021.

6 Oikeusministeriö (2021b).

valtion kohtaamat haasteet, kuten pyrkimykset heikentää tuomioistuinten riippumattomuutta sekä kaventaa lehdistön vapautta ja kansalaisyhteiskunnan tilaa, ovat tulleet näkyvämmiksi. Myös Suomessa joudutaan pohtimaan, miten ääriliikkeiden vahvistumiseen, verkossa tapahtuvaan vihapuheeseen ja häirintään sekä ylipäätään pyrkimykseen rapauttaa demokratian, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien perusteita vastataan. Näillä ilmiöillä on vaikutuksia myös perus- ja ihmisoikeustoimijoihin. Samalla perus- ja ihmisoikeustoimijat ovat keskeisessä roolissa demokratian ja oikeusvaltion ylläpitäjinä ja vahvistajina ja toisaalta indikaattoreina niiden toimivuudesta.

Huomioiden nämä muutokset ja kehityskulut Ihmisoikeuskeskus on toteuttanut selvityksen Suomen perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kentästä. Toimijoiden kokonaisuuden tarkastelu on tärkeää, jotta tehtävien ja yhteistyön kohdentaminen sekä perus- ja ihmisoikeusrakenteet itsessään olisivat mahdollisimman toimivia, kestäviä ja vaikuttavia. Se on tärkeää myös sen selvittämiseksi, onko kyseisillä toimijoilla nykytilanteessa parhaat mahdolliset edellytykset valvoa, edistää ja seurata perus- ja ihmisoikeuksia vastuualueillaan. Toimivat rakenteet ja vahvat perus- ja ihmisoikeustoimijat varmistavat yksilön oikeuksien toteutumisen ja edistävät oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa.

Selvityksen tavoitteena on:

1. Saada päivitetty kuva selvityksen kohteena olevien perus- ja ihmisoikeustoimijoiden tehtävistä, asemasta, resursseista ja yhteistyöstä (vuoden 2015 jälkeen).
2. Selvittää, mitä vahvuuksia ja haasteita perus- ja ihmisoikeustoimijat näkevät toiminnassaan ja miten heidän omasta näkökulmastaan toimijakenttää tulisi kehittää.
3. Selvittää, millaisia näkemyksiä sidosryhmillä on tarkasteltavien perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kokonaisuudesta.

4. Edellä mainittuihin tavoitteisiin peilaten ja Ihmisoikeuskeskuksen havaintoihin pohjautuen esittää suosituksia perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kokonaisuuden selkiyttämiseksi ja kehittämiseksi ja sitä kautta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen vahvistamiseksi.

Selvityksessä pyritään tuottamaan kokonaisvaltaisesta näkökulmasta tietoa perus- ja ihmisoikeusrakenteista. Tarkoitus on, että selvitystä ja sen suosituksia voidaan hyödyntää mahdollisissa tulevaisuuden rakenteiden uudistamiseen tähtäävissä hankkeissa. Ihmisoikeuskeskus tulee hyödyntämään selvitystä muun muassa omissa lausunnoissaan, aloitteissaan ja yhteistyössään muiden perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kanssa.

Selvityksessä käsiteltävät toimijat:

- Valtioneuvoston oikeuskansleri
- Eduskunnan oikeusasiamies
- Kansallinen ihmisoikeusinstituutio: Ihmisoikeuskeskus, ihmisoikeusvaltuuskunta ja eduskunnan oikeusasiamies
- Yhdenvertaisuusvaltuutettu
- Tasa-arvovaltuutettu
- Tietosuoja- ja valtuutettu
- Tiedusteluvalvontavaltuutettu
- Lapsiasiavaltuutettu
- Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta

Lisäksi selvityksessä huomioidaan vanhuksiavaltuutetun viran ja toimiston sekä naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnin tehtävän perustaminen.

Selvitys on rajattu mainittuihin toimijoihin seuraavien kriteerien mukaisesti:

- Toimija on viranomainen, jolla on lakisääteinen tehtävä valvoa, edistää tai seurata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista yleisesti tai erityisiin teemoihin tai ihmisryhmiin keskittyen.

- Edellä mainitut tehtävät ovat keskeinen osa toimijan kaikkea toimintaa.
- Toimijan tehtävänä ei ole toimeenpanna hallituksen perus- ja ihmisoikeus-, yhdenvertaisuus- tai tasa-arvopolitiikkaa.

Rajauksen myötä tarkastelun ulkopuolelle jäävät aluehallintovirastot, vaikka niillä on perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta tärkeitä tehtäviä, kuten niiden yhteydessä toimivien työsuojeluviranomaisten toimivalta valvoa työelämän yhdenvertaisuutta. Vuoden 2015 selvityksessä perus- ja ihmisoikeustoimijoista todettiin, että aluehallintovirastojen pääasialliset tehtävät painottuvat muualle kuin perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen.⁷ Lisäksi työelämän yhdenvertaisuuden valvonnan toimivuutta on jo selvitetty vuonna 2020 yhdenvertaisuuslain arvioinnissa. Aluehallintovirastojen lisäksi selvityksessä ei myöskään tarkastella erilaisia ministeriöiden yhteydessä toimivia neuvottelukuntia tai valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusverkostoa.

Ihmisoikeuskeskus on tiedostanut selvitystä tehdessään eräänlaisen kaksoisroolinsa. Keskus on sekä selvityksen tekijä että yksi selvityksessä käsitellyistä toimijoista. Keskus pitää ratkaisua perusteltuna, koska selvityksen pyrkimyksenä on tukea perus- ja ihmisoikeusrakenteiden kokonaisvaltaista kehittämistä, eikä yhden, edellä mainitut kriteerit täyttävän toimijan rajaaminen pois olisi ollut tarkoituksenmukaista. Ihmisoikeuskeskuksen erityinen rooli selvityksessä on huomioitu esimerkiksi kansallista ihmisoikeusinstituutiota koskevassa osiossa, jonka toteutuksesta kerrotaan seuraavassa luvussa tarkemmin. Tasapuolisen käsittelyn varmistamiseksi selvityksen piiriin kuuluvia toimijoita on kuultu perusteellisesti ja olemassa olevaa aineistoa on hyödynnetty laajasti.

⁷ Oikeusministeriö (2015), 11.

1.2 Selvityksen toteutus ja rakenne

Ihmisoikeuskeskus käynnisti selvityksen maaliskuussa 2021 aineistonkeruulla ja haastatteluiden valmistelulla. Perus- ja ihmisoikeustoimijoiden haastattelut järjestettiin kevään ja kesän 2021 aikana. Tutkimusaineistoa täydentääkseen Ihmisoikeuskeskus toteutti syksyllä 2021 muutamia sidosryhmähaastatteluita ja -kyselyitä. Selvityksen varsinainen kirjoitusvaihe ulottui loppusyksystä 2021 aina alkuvuoteen 2022 asti.

Johdannon jälkeen tulevassa luvussa käsitellään selvityksen piiriin kuuluvia toimijoita omissa osioissaan. Osioihin on koottu yhteen toimijan lakisääteiset tehtävät ja toimivaltuudet. Toimijoiden itsenäisyyden ja riippumattomuuden osalta selvityksessä esitellään kansallisen lainsäädännön lisäksi myös toimijoita koskevia kansainvälisiä kriteerejä. Selvityksessä käsitellyn toimijoiden omia havaintoja on kerätty sekä edellä mainituista aiheista että muista niiden toimintaedellytyksiin ja toiminnan kehittämiseen keskeisesti vaikuttavista seikoista, kuten resursseista, toimintaympäristöstä, vaikuttavuudesta ja tunnettuudesta, yhteistyöstä ja koordinaatiosta sekä perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kokonaisuudesta. Toimijoilta pyydettiin myös näkemyksiä niiden resilienssistä. Joissakin toimijoita kuvaavissa osioissa niiden tehtävät ja toimivaltuudet on käsitelty erillisinä ja joissakin yhteisinä kokonaisuuksina, koska toimijoiden tehtävät poikkeavat toisistaan sekä laajuudeltaan että sisällöltään. Myös resursseja saatetaan käsitellä toimijasta riippuen eri kohdissa.

Toimijoiden havaintojen osalta keskeisimmän aineiston muodostavat toimijoiden haastattelut.⁸ Havainto-osuudet perustuvat toimijoiden omiin haastatteluissa ja muissa yhteyksissä esittämiin näkemyksiin, eikä Ihmisoikeuskeskus ole puuttunut niiden sisältöön vaan ainoastaan muokannut osuuksia rakenteeltaan ja tyylliltään yhtenäisiksi. Haastattelujen lisäksi toimijoilta kerättiin myös niiden toimintaa koskevaa täydentävää aineistoa. Koska Ihmisoikeuskeskus

⁸ Haastatteluteemat löytyvät selvityksen liitteistä.

on sekä selvityksen toteuttaja että sen kohde, kansallista ihmisoikeusinstituutiota koskevassa osiossa ei ole erikseen käsitelty Ihmisoikeuskeskuksen havaintoja perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kokonaisuudesta. Sen sijaan osioon on kerätty valtuuskunnan jäsenten näkemyksiä kansallisen ihmisoikeusinstituution toiminnasta ja sen sisäisestä yhteistyöstä. Vanhusasiavaltuutettu aloitti toimintansa tämän selvityksen viimeistelyvaiheessa, joten vanhusasiavaltuutettua koskevaan osioon ei sisälly valtuutetun omia havaintoja.

Toimijaosioiden jälkeen selvityksessä käydään läpi suomalaisia perus- ja ihmisoikeusrakenteita koskevia kansainvälisiä ja kansallisia huomioita. Kansainväliset huomiot koostuvat pääosin Suomen saamista, viimeisimmistä kansainvälisten ja alueellisten sopimusvalvontaelinten huomioista sekä ulkoministeriön haastattelusta. Kansallisiin huomioihin haastateltiin oikeusministeriötä, joka on keskeinen taho perus- ja ihmisoikeustoimijoita koskevan lainsäädännön valmistelussa. Erityisvaltuutettujen sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan itsenäisyyden ja riippumattomuuden toteutumisen näkökulmasta oikeusministeriöllä on myös tärkeä rooli, koska kyseiset toimijat sijaitsevat oikeusministeriön yhteydessä. Kansallisia huomioita varten keskus lähetti lisäksi ihmisoikeusvaltuuskunnan jäsenille sekä Ihmisoikeusliiton koordinoimalle perus- ja ihmisoikeustyötä tekevien järjestöjen verkostolle kyselyn, jossa tiedusteltiin niiden näkemyksiä perus- ja ihmisoikeustoimijoiden tehtävistä ja kentästä.

Selvityksessä ja erityisesti sen yhteenvedossa on myös hyödynnetty olemassa olevia, perus- ja ihmisoikeustoimijoihin liittyviä aineistoja, muun muassa kansallisia selvityksiä, toimintakertomuksia ja lausuntoja. Selvityksessä tarkastelussa olevien rakenteiden kokonaisuuteen liittyvää tutkimusta on Suomessa melko vähän, mutta rakenteita koskevaa analyysiä taustoittaakseen Ihmisoikeuskeskus tiedusteli muutamien tutkijoiden näkemyksiä nykyisestä kokonaisuudesta. Yhteenvedossa keskeisen vertailupohjan muodostaa myös keskuksen tä-

män selvityksen kanssa rinnakkain tekemä selvitys, jossa tarkastellaan Puolan, Kroatian, Saksan ja Norjan kansallisia ihmisoikeusrakenteita ja erityisesti niiden ihmisoikeusinstituutioita ja erityisvaltuutettuja Suomen tilanteelle keskeisten toimintojen osalta. Vertailua tehdään lisäksi vuonna 2015 toteutetun perus- ja ihmisoikeustoimijoita koskeneen selvityksen suosituksiin. Yhteenvedo-luvussa tuodaan esille haastatelluista ja muista aineistoista esille nousseita, perus- ja ihmisoikeusrakenteen kokonaisuuden kannalta keskeisiä havaintoja, jotka pohjustavat seuraavassa luvussa esiteltäviä johtopäätöksiä ja suosituksia.

1.3 Käsitteiden määrittelyä

Tarkasteltaessa perus- ja ihmisoikeustoimijoiden tehtäviä, toimivaltuuksia ja niiden jakautumista on olennaista ymmärtää, mitä perus- ja ihmisoikeuksien valvonnalla, edistämällä ja seurannalla tarkoitetaan. Perus- ja ihmisoikeustoimijoita koskevan lainsäädännön ja lakien esitöiden perusteella valvonnalla tarkoitetaan erityisesti niitä tehtäviä ja toimivaltuuksia, joita perus- ja ihmisoikeustoimijoilla on sen arvioimiseksi, noudattavatko valvonnan kohteet niitä velvoittavaa lainsäädäntöä, sekä sellaisia toimenpiteitä, joihin perus- ja ihmisoikeustoimijoilla on mahdollisuus ryhtyä valvonnan kohteen toiminnassa havaitun puutteen korjaamiseksi. Tällaisia tehtäviä ovat toimijasta riippuen esimerkiksi kanteluiden ja yksittäistapausten käsittely sekä tarkastusten toimittaminen. Toimenpiteitä puolestaan ovat huomautukset, sovintoesitykset, lausunnot ja jopa sitovat määräykset ja päätökset.

Perus- ja ihmisoikeustoimijoiden edistämistä ja seurantatehtävät ovat niitä koskevan lainsäädännön perusteella ymmärrettävissä eri tavoin. Perus- ja ihmisoikeuksien edistäminen toimijan nimenomaisena lakisääteisenä tehtävänä voi tapahtua muun muassa koulutuksen ja kasvatuksen, tiedottamisen ja tiedon lisäämisen sekä asenteisiin tai päätöksentekoon vaikuttamisen

keinoin. Myös kansainvälisellä ihmisoikeusalan yhteistyöllä voidaan edistää eri tavoin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Toisaalta, kuten myöhemmin esiteltävät perus- ja ihmisoikeus-toimijoita koskevat osiot ja toimijoiden havainnot osoittavat, perus- ja ihmisoikeuksien valvontaan voi sisältyä edistämistä. Tämä tarkoittaa yleensä toimintaa, jolla on ennaltaehkäisevä luonne, eli esimerkiksi sellaisten näkökohtien esiintuomista, jotka parantaisivat vastaisuudessa valvonnan kohteiden menettelyjä perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisessa.

Perus- ja ihmisoikeuksien seuranta toimijoiden lakisäateisenä tehtävänä voi tarkoittaa toisaalta sen tarkastelua, miten kansalliset perusoikeudet ja kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet toteutuvat Suomessa yleisesti tai jonkin ihmisryhmän tai perus- ja ihmisoikeusteeman kohdalla. Toisaalta seuranta voi olla myös yleisemmän näkemyksen muodostamista siitä, miten perus- ja ihmisoikeudet ja niihin vaikuttavat ilmiöt ja yhteiskunnan eri osa-alueet kehittyvät. Kaikki tässä selvityksessä tarkastellut toimijat, vaikka niillä ei erikseen eriteltyä seurantatehtävää olisikaan, tuottavat omalla toiminnallaan tietoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta.

Perus- ja ihmisoikeustoimijoiden itsenäisyyden ja riippumattomuuden määrittelyssä keskeisen aineiston muodostavat perus- ja ihmisoikeustoimijoita koskevat eurooppalaiset säädösasiakirjat ja kansainväliset suositukset. Niistä kerrotaan tarkemmin toimijoita käsittelevissä osioissa. Vaikka asiakirjat ja suositukset koskevat nimenomaisesti vain tiettyjä toimijoita, kuten oikeusasiamiestä, kansallista ihmisoikeusinstituutiota, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelimiä tai tietosuojaa valvovia viranomaisia, niissä toistuvat usein samat teemat, joista käsin kaikkia tämän selvityksen piiriin kuuluvia toimijoita tarkastellaan. Asiakirjoissa ja suosituksissa kiinnitetään huomiota toimijoiden muodolliseen itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen, eli siihen, että niiden asemasta, tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään laissa. Lisäksi niissä korostuu tosiasiallinen itsenäisyys ja riippumattomuus, eli se, että toimijat voivat

käytännössä itse päättää toiminnastaan sekä resurssiensa käytöstä ja henkilökuntansa nimitämisestä ilman ulkopuolista puuttumista. Sekä muodolliseen että tosiasialliseen itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen liittyvät asiakirjoissa ja suosituksissa usein toistuvat huomiot toimijoiden johdon valinta- ja nimitysprosessista, sidonnaisuuksista, toimikausien kestosta ja lukumäärästä ja erottamisperusteista. Joissakin suosituksissa kiinnitetään myös huomiota toimijoiden rakenteelliseen itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen eli esimerkiksi hallinnolliseen sijaintiin suhteessa toimeenpanovaltaan.

Resilienssille ei ole selkeää suomenkielistä vastinetta. Käsitettä on käytetty erityisesti psykologian tieteenalalla, mutta myös keskustelussa yhteiskunnan kokonaisturvallisuudesta.⁹ Resilienssillä tarkoitetaan tässä selvityksessä perus- ja ihmisoikeustoimijan kriisikestävyyttä, eli sen kykyä selviytyä kohdatuista tai mahdollisista haasteista ja uhista. Resilienssin tarkastelu on tärkeää erityisesti aiemmin mainituista perus- ja ihmisoikeuksien toimintaympäristön muutoksista, mutta myös koronapandemian vaikutuksista johtuen.

9 Ks. esim. Hyvönen ym. (2019), 9-14. Kyseisessä valtioneuvoston julkaisussa resilienssin todetaan muun muassa viittaavan ominaisuuteen, joka "parantaa yksilön, organisaation, yhteiskunnan tai muun tarkasteltavana olevan kohteen mahdollisuuksia kestää ja sietää häiriötilanteen kielteisiä vaikutuksia".

2 Kansalliset perus- ja ihmisoikeustoimijat

2.1 Ylimmät laillisuusvalvojat

Suomessa on kaksi ylintä laillisuusvalvojaa: valtioneuvoston yhteydessä toimiva oikeuskansleri ja eduskunnan yhteydessä toimiva oikeusasiamies. Ylimmät laillisuusvalvojat ovat olleet instituutioina olemassa huomattavasti muita tässä selvityksessä käsiteltyjä perus- ja ihmisoikeustoimijoita kauemmin. Oikeuskanslerin juuret ulottuvat aikaan, jolloin Suomi oli osa Ruotsia. Oikeuskanslerin – Suomen autonomian aikaan prokuraattorin – tehtävänä oli kulloinkin vallassa olleen tahon puolesta valvoa, että lakeja ja asetuksia noudatettiin. Suomen itsenäistyttyä vuoden 1919 hallitusmuodon myötä se sai Ruotsin mallin mukaisesti rinnalleen toisen laillisuusvalvojan, eduskunnan valitseman oikeusasiamiehen, joka aloitti toimintansa vuonna 1920. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta oli sen toiminnan ensimmäisinä vuosina pienimuotoista ja keskittyi erityisesti tuomioistuihin ja vankienhoitoa koskeviin asioihin.¹⁰ Oikeuskansleri- ja oikeusasiamiesinstituutioiden alkutaipaleesta on löydettävissä joitakin yhtymäkohtia nykyisyyteen, mutta samalla ylimpien laillisuusvalvojen tehtävät ja asema ovat niiden pitkän historian aikana kehittyneet merkittävästi.

Kahden ylimmän laillisuusvalvojan järjestelmä on kansainvälisesti melko ainutlaatuinen. Sen on esitetty perustuvan ajatukseen siitä,

että kahdella valtioelimellä, valtioneuvostolla ja eduskunnalla, on kullakin oma laillisuusvalvojansa.¹¹ Oikeuskansleri ja oikeusasiamies eivät kuitenkaan ole osa valtioneuvostoa tai eduskuntaa, vaan ylimpien laillisuusvalvojen on tarkoitus toimia niistä itsenäisinä ja riippumattomina. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan suhde yhtäältä valtioneuvostoon ja toisaalta eduskuntaan on myös erilainen. Vuonna 2000 voimaantulleen perustuslain esitöissä todetaan, että "[k]äytännössä oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan kokonaisuudessa on voimakkaasti korostunut valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen laillisuuden valvonta. Tähän on vaikuttanut oikeuskanslerin asema valtioneuvoston yhteydessä (69 §), joka on mahdollistanut valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toiminnan kiinteän seurannan."¹² Eduskunnan perustuslakivaliokunta on puolestaan katsonut, että eduskunnan oikeusasiamies on ylimmän valtioelimen eli "[...] eduskunnan toimielin, jonka valtiosääntöisenä tehtävänä on eduskunnan puolesta valvoa kaikkea julkista hallintoa."¹³ Valtioneuvosto ja tasavallan presidentti siis ovat oikeuskanslerin (ja kuten jäljempänä esitetään, perustuslain mukaan myös oikeusasiamiehen) laillisuusvalvonnan kohteita,

10 Hidén (1970), 11–15; Inha (1997), 33–59; Kari (2020), 24 ja 38; Seppinen (2009), 39–40; Pajuoja & Pölönen (2011), 103–106.

11 Ks. esim. Hidén (1970), 11–14 ja 18; Pajuoja & Pölönen (2011), 47–49; Paunio (2010), 7–8.

12 HE 1/1998, 165.

13 PeVL 14/2018, 12.

kun taas kumpikaan ylimmistä laillisuusvalvojista ei valvo eduskunnan valtiopäivätoimintaa, vaan siitä vastaavat eduskunnan puhemies ja perustuslakivaliokunta.¹⁴ Sen sijaan oikeuskansleri ja oikeusasiamies raportoivat toiminnastaan ja laillisuusvalvontahavainnoistaan vuosittain eduskunnalle.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen asema on valtiosääntöinen.¹⁵ Ihmisoikeuskeskuksesta, erityisvaltuutetuista sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta poiketen ylimpien laillisuusvalvojien tehtävistä ja oikeudellisesta vastuusta säädetään perustuslaissa. Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin asema laillisuuden ylimpinä valvojina perustuu perustuslakivaliokunnan mukaan myös siihen, että niillä on laaja toimivalta valvoa kaikkia viranomaisia ja julkista tehtävää hoitavia toimijoita, mukaan lukien muita perus- ja ihmisoikeusvalvojia.¹⁶

Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävät laillisuusvalvonnassa ovat rinnakkaiset, eivätkä ne valvo toistensa toimintaa. Näistä tehtävistä kerrotaan tarkemmin oikeuskansleria ja oikeusasiamiestä koskevissa osioissa. Molemmilla on perustuslaissa säädetty oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot. Lisäksi ne voivat saada toimivaltaisilta viranomaisilta virka-apua.¹⁷ Ylimmät laillisuusvalvojat eivät valvo yksityisiä toimijoita, elleivät ne hoida julkista tehtävää. Kidutuksen vastaisen valvontaelimen tehtävässään oikeusasiamies voi kuitenkin myös tehdä tarkastuksia sellaisiin yksityisten ylläpitämiin toimipaikkoihin, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä.¹⁸

Tehtäviensä ja toimivaltuuksiensa rinnakkaisuudesta huolimatta oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on lailla osoitettuja ja käytännössä muodostuneita erityistehtäviä. Ylimpien laillisuusvalvojien tehtävienjaosta säädetään lailla, mutta perustuslain mukaan sillä ei voi kaventaa kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa.¹⁹ Kyseistä lakia tehtävien jaosta on uudistettu vastaamaan paremmin yhteiskunnassa, kansallisessa oikeusjärjestyksessä ja kansainvälisessä toimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia. Uudistuksen tavoitteena on tukea oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan erikoistumista ja ennakoinnua. Oikeusasiamies vastaisi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnasta yksilötasolla aiempaa laajemmin, kun taas oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan painopisteenä olisivat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen rakenteelliset ja järjestelmätasoiset kysymykset.²⁰

Uusi tehtävienjakolaki vastaa aiemmin voimassa ollutta lakia asioiden siirtämisen osalta. Oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen tulee siirtää toiselle laillisuusvalvojalle osoitettu asia, ellei hän erityisistä syistä pidä tarkoituksenmukaisena ratkaista asiaa itse.²¹ Toiselle laillisuusvalvojalle kuuluvan asian siirtämättä jättämiseen tulee siten aina esittää peruste. Aiemmasta laista poiketen uuteen lakiin sisällytetään ylimpien laillisuusvalvojien keskinäistä tiedonvaihtoa koskeva säännös, joka edellyttäisi lain esitöiden mukaan sitä, että laillisuusvalvojat vaihtavat tietoja ” [...] toimintansa painopisteistä sekä kehittämisen ja ratkaisukäytännön linjauksista”.²²

Tehtävienjaon uudistus edellyttää ylimmiltä laillisuusvalvojilta tiedottamisen tehostamista ja neuvonnan kehittämistä, jotta kantelut kohdennevat oikealle taholle.²³ Tehtävienjaon yksityiskohtaisempaa sisältöä käsitellään tarkemmin seuraavissa osioissa.

14 PeVL 14/2018, 10–11. Eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 2 §:n mukaan oikeuskanslerin tehtäviin sisältyy kansanedustajien valtakirjojen tarkastaminen.

15 Ks. esim. PeVL 14/2018, 13.

16 PeVL 14/2018, 12.

17 Suomen perustuslaki (731/1999), 111 § 1 mom.; Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000), 8§; Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002), 6 §.

18 Eduskunnan oikeusasiamies (2021), 83.

19 Suomen perustuslaki (731/1999), 110 § 2 mom.

20 HE 179/2021, 15, 30 ja 63.

21 HE 179/2021, 36.

22 HE 179/2021, 37.

23 HE 179/2021, 40.

2.1.1 Valtioneuvoston oikeuskansleri

Oikeuskanslerin perustuslaissa säädetyissä toimivaltuuksissa ei ole tapahtunut muutoksia viimeisten vuosien aikana. Tavallisella lailla on säädetty joistakin ylimpien laillisuusvalvojen uusista tehtävistä ja toimivaltuuksista, joista kerrotaan tarkemmin alla sekä oikeusasiamiestä koskevassa osiossa. Oikeuskanslerin toiminnan painopisteet sen sijaan ovat kehittyneet ja kehittyvät edelleen ylimpien laillisuusvalvojen tehtävienjaon uudistuksen myötä. Oikeuskanslerin toiminnassa on viime vuosina vahvistettu rakenteellista näkökulmaa: laillisuusvalvonnessa kiinnitetään horisontaalisesti huomiota lain-säädännön toimivuuteen ja sen soveltamisen johdonmukaisuuteen, toiminnan ohjaukseen, omavalvontaan, voimavaroihin ja johtamiskäytäntöihin sekä osallistumisoikeuksien ja vaikutusmahdollisuuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumiseen.²⁴ Perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaisesti oikeuskansleri on myös kehittänyt ennakollista säädösvalvontaansa.²⁵

Lisäksi oikeusministeriön asettama työryhmä on laatinut ehdotuksen, jonka mukaan valtioneuvoston oikeuskansleri toimisi Euroopan unionin oikeuden rikkomisista ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetun direktiivin, eli niin kutsutun ilmoittajansuojeludirektiivin, tarkoittamia ilmoituksia vastaanottavana keskitettyinä riippumattomana ulkoisena ilmoituskanavana.²⁶ Tätä selvitystä kirjoitettaessa direktiivin täytäntöönpanemiseksi laaditun lain lopullinen sisältö ei ollut selvillä.²⁷

Viime vuosina oikeuskanslerinvirastoon on saapunut noin 2000–2300 kantelua vuodessa.

Vuonna 2020 kanteluita tuli vireille kuitenkin selvästi enemmän kuin aiempina vuosina (2844), ja kasvu näytti jatkuvan myös vuonna 2021.²⁸ Vuonna 2020 kanteluasioita myös ratkaistiin enemmän kuin edellisinä neljänä vuotena. Koronaan liittyvät kantelut selittävät kasvua vain osittain – kyse on myös yleisestä kantelumäärien kasvusta. Eniten lisäystä on tapahtunut valtioneuvostoa ja tuomioistuimia koskevissa asioissa. Selvittämistoimia edellyttävien ja sisällöllisesti vaativien asioiden määrä on myös kasvanut. Kanteluiden, jotka eivät anna aihetta toimenpiteisiin, määrä ei puolestaan ole suhteellisesti lisääntynyt.²⁹ Oikeuskanslerinvirastossa vireille tulleet kantelut kohdistuvat valtioneuvoston, ministeriöiden ja tuomioistuinten ohella useimmiten poliisiin.³⁰

Vuonna 2020 oikeuskanslerinviraston määrärahat olivat valtion talousarviossa 3 513 000 euroa ja 3 812 000 euroa vuonna 2021. Vuodelle 2022 määrärahaesitys on 3 817 000 euroa.³¹ Oikeuskanslerinviraston määrärahat sijoittuvat valtion budjetissa valtioneuvoston kanslian pääluokkaan, mutta niille on osoitettu oma luku.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin laillisuusvalvonnessa ratkaisuvaltaa käyttävät oikeuskansleri, apulaisoikeuskansleri sekä apulaisoikeuskanslerin sijainen, jotka perustuslain perusteella itsenäisesti ratkaisevat heille

24 Oikeuskanslerinvirasto (2020), 3–4. HE 179/2021, 34.

25 Ks. esim. valtioneuvoston oikeuskansleri (2018), 16–23; PeVL 19/2016, 3; PeVM 5/2018, 3.

26 Oikeuskansleri Tuomas Pöystin kirjalliset lisätiedot 16.9.2021. Ks. myös oikeusministeriö (2018).

27 Direktiivi tuli panna kansallisesti täytäntöön 17.12.2021 mennessä, mutta kansallisen lain valmistelu viivästyi.

28 Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalaisen haastattelu 25.5.2021 ja oikeuskansleri Tuomas Pöystin haastattelu 14.6.2021. Selvityksessä on tarkasteltu toimijoiden osalta ensisijaisesti vuonna 2020 vireille tulleiden asioiden tai saapuneiden yhteydenottojen määrää. Selvitystä viimeisteltäessä kaikki toimijat eivät vielä olleet julkistaneet vuotta 2021 koskevia lukuja.

29 Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalaisen haastattelu 25.5.2021 ja oikeuskansleri Tuomas Pöystin haastattelu 14.6.2021.

30 Ks. esim. valtioneuvoston oikeuskansleri (2021b), 238.

31 Valtiovarainministeriö (2021a).

kuuluvat asiat.³² Vuonna 2021 oikeuskanslerinvirasto sai tasokorotuksen myötä määrärahat muutamaa lisävirkoihin, jotka ohjautuvat sekä valtioneuvostoasiain osastolle että oikeusvalvontaosastolle. Valtioneuvostoasiain osastolla käsitellään valtioneuvoston toimien ennakollista valvontaa koskevat asiat, valtioneuvoston valvontaa koskevat kanteluasiat ja muut laillisuusvalvonta-asiat (omat aloitteet, valvontakäynnit ja tarkastukset) sekä ne asiat, jotka koskevat asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvontaa. Oikeusvalvontaosastolla käsitellään muut oikeuskanslerille tehtyt kantelut sekä muun muassa oikeuslaitoksen valvontaa koskevat asiat. Edellä mainittujen osastojen lisäksi oikeuskanslerinvirastossa on hallintoyksikkö.³³ Tasokorotuksen jälkeen oikeuskanslerinviraston henkilöstön lukumäärä on 35.³⁴

Valvonnan ala

Oikeuskansleri valvoo valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointien lainmukaisuutta. Tässä tehtävässään hän suorittaa jälkikäteisen laillisuusvalvonnan lisäksi myös ennakollista laillisuusvalvontaa, toisin kuin oikeusasiamies. Oikeuskansleri valvoo, 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.³⁵ Lisäksi oikeuskansleri valvoo asianajajien ja luvan saaneiden

oikeudenkäyntiavustajien toimintaa. Tämä on oikeuskanslerille osoitettu erityistehtävä, joka ei kuulu oikeusasiamiehelle. Molemmat ylimmät laillisuusvalvojat voivat kuitenkin valvoa julkisten oikeusavustajien toimintaa, sillä julkiset oikeusavustajat ovat virkamiehiä.³⁶ Oikeuskanslerilla on myös lainkäytön valvontaan liittyviä erityistehtäviä, joista kerrotaan tehtävät ja toimivaltuudet -osiossa.

Tehtävät ja toimivaltuudet

Oikeuskanslerin keskeisimmistä tehtävistä ja toimivaltuuksista on säädetty perustuslaissa sekä laissa valtioneuvoston oikeuskanslerista. Muualla lainsäädännössä säädetään lisäksi tarkemmin eräistä oikeuskanslerin tehtävistä, kuten asianajajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonnasta.³⁷ Oikeuskanslerin tehtävien oikeudelliseen perustaan vaikuttaa olennaisesti myös uusi laki ylimpien laillisuusvalvojien tehtävienjaosta. Sen mukaan oikeuskanslerille keskitetään asiat, jotka koskevat:

- hallinnon automaattisten järjestelmien kehittämistä ja ylläpidon yleisiä perusteita
- korruption vastaisen toiminnan järjestämistä
- julkisia hankintoja, kilpailua ja valtiontukiasioita.³⁸

Ennakollinen laillisuusvalvonta

Oikeuskansleri valvoo valtioneuvoston toimien lainmukaisuutta ennakollisesti valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin valtio-

32 Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000), 10–11 §; Suomen perustuslaki (731/1999), 108 § 1 mom.

33 Valtioneuvoston oikeuskansleri (2021b), 35; Oikeuskansleri Tuomas Pöystin kirjalliset lisätiedot 16.9.2021.

34 Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalaisen haastattelu 25.5.2021 ja oikeuskansleri Tuomas Pöystin haastattelu 14.6.2021.

35 Suomen perustuslaki (731/1999), 108 § 1 mom.

36 Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000), 1 § 2 mom.; Oikeusministeriö (2019), 22.

37 Ks. laki asianajajista (496/1958) ja laki luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista (715/2011).

38 HE 179/2021, 31–32 sekä 66; PeVM 3/2022, 3–5.

neuvostossa tapahtuvan päätöksenteon osalta ja erityisesti lainvalmistelun ja -käsittelyn eri vaiheissa. Tämä tarkoittaa lausuntojen antamista lausuntokierroksella oleviin hallituksen esityksiin, esitysluonnoksen ennakotarkastusta ennen esittelylistan jakamista valtioneuvoston yleisistunnossa, itse esittelylistan tarkastusta ja tässä yhteydessä hallituksen esitysten ja valtioneuvoston tai tasavallan presidentin asetusten valvontaa sekä eduskunnan valiokunnille annettavia kirjallisia ja suullisia lausuntoja. Oikeuskansleri valvoo myös lainvalmistelua koskevia suunnitelmia ja päätöksiä sekä eduskunnan hyväksymien lakien vahvistamisen menettelyä, jolloin tarvittaessa puututaan mahdollisiin virheisiin.³⁹ Erityisesti hallitusten esitysluonnosten tarkastusta on kehitetty oikeuskanslerin virastossa viime vuosina: tarkastuksia tehdään järjestelmällisemmin, ja oikeuskansleri aktiivisesti pyytää esityksiä tarkastettavakseen.⁴⁰

Oikeuskansleri hoitaa lainvalmistelun valvontaan kuuluvia tehtäviään sekä omasta aloitteestaan että ministeriöiden pyynnöstä. Perustuslain mukaan oikeuskanslerin on pyydettäessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Tässä tehtävässään hän toimii hallituksesta ja ministeriöille perustuslain mukaan kuuluvasta valmistelusta riippumattomana oikeudellisena asiantuntijana.⁴¹ Hallituksen esitysten osalta oikeuskansleri pyrkii huolehtimaan erityisesti siitä, että esitykset on valmisteltu asianmukaisesti ja että niissä huomioidaan ja tuodaan esiin perustuslain sekä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkittävät kysymykset.⁴² Perustuslain esitöiden mukaan tässä periaatteellisesti tärkeässä tehtävässä kyse on ennakkollisista laillisuusvalvonnan kannanotoista.⁴³

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin päätöksenteon lainmukaisuuden valvomiseksi oikeuskanslerilla on velvollisuus olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa.⁴⁴ Hän valvoo esimerkiksi, että valtioneuvoston pöytäkirjat laaditaan oikein. Jos oikeuskansleri havaitsee valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aiheita huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkittyttä kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Jos presidentin päätös on lainvastainen, valtioneuvoston tulee saatuaan lausunnon oikeuskanslerilta ilmoittaa, ettei päätöstä voida panna täytäntöön, sekä esittää presidentille päätöksen muuttamista tai peruuttamista.⁴⁵

Jälkikäteinen laillisuusvalvonta

Valvontatehtävässään oikeuskansleri käsittelee hänelle osoitettuja kirjallisia kanteluita ja viranomaisten ilmoituksia. Kanteluita ja ilmoituksia voivat tehdä yksilöiden ja viranomaisten lisäksi yhteisöt. Viranomaisten ilmoitukset koskevat esimerkiksi tilanteita, joissa viranomaisen tietoon on tullut epäilyjä mahdollisista lainvastaisuuksista. Oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aiheita epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä tai jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aiheita. Oikeuskansleri ryhtyy saamansa kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aiheita lain noudattamisen, oikeusturvan

39 HE 179/2021, 8; Oikeuskansleri Tuomas Pöystin antamat kirjalliset lisätiedot 16.9.2021.

40 Valtioneuvoston oikeuskansleri (2018), 18–19.

41 Valtioneuvoston oikeuskansleri (2018), 17; Suomen perustuslaki (731/1999), 108 § 2 mom.

42 Valtioneuvoston oikeuskansleri (2021b), 75.

43 HE 1/1998, 166.

44 Suomen perustuslaki (731/1999), 111 § 2 mom. Oikeusasiamiehellä on oikeus olla läsnä näissä istunnoissa ja esittelyissä.

45 Suomen perustuslaki (731/1999), 112 §; Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000), 2§.

tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys.⁴⁶

Kantelun tutkimisen rajoitukset ovat samat kuin oikeusasiamiehellä: oikeuskansleri ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä. Hän ei myöskään tutki asiaa, jonka käsittely on vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa, tai jos asiaan voidaan hakea muutosta. Hän voi jättää asian tutkimatta myös muista syistä. Oikeuskansleri voi ilmoittaa kantelijalle asiassa käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista ja antaa muuta tarpeellista ohjausta. Lisäksi hän voi siirtää kantelun käsittelyn toimivaltaiselle viranomaiselle, jos se on perusteltua asian laadun johdosta.⁴⁷

Kanteluiden käsittelyn lisäksi oikeuskanslerilla on oikeus tehdä omia aloitteita ja suorittaa tarkastuksia valvontavaltaansa kuuluvissa viranomaisissa, laitoksissa ja muissa toimintayksiköissä.⁴⁸ Osana jälkikäteistä laillisuusvalvontaansa oikeuskansleri myös tarkastaa tuomioistuinten määräämät rangaistustuomiot. Tuomioiden tarkastus perustuu satunnaiseen otantaan.⁴⁹

Käsittelmänsä asian tai oman aloitteen johdosta oikeuskansleri voi:

- antaa huomautuksen, mikäli virkamies, julkisyhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan on menettänyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, mutta oikeuskansleri ei katso olevan aihetta syytteen nostamiseen. Huomautus voidaan antaa myös viranomaiselle tai muulle yhteisölle.

- kiinnittää asianomaisen huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn
- ryhtyä toimenpiteisiin oikaisun saamiseksi lainvastaiseen tai virheelliseen päätökseen tai menettelyyn, jos yleinen etu sitä vaatii. Tällainen toimenpide voi olla esimerkiksi toimivaltaiselle viranomaiselle osoitettu esitys tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. Oikeuskansleri voi myös tehdä viranomaiselle esityksen erimielisyyden sopimiseksi tai vahingon hyvittämiseksi.⁵⁰ Ylimmillä laillisuusvalvojilla on lisäksi oikeus hakea lainvoimaisen päätöksen purkamista korkeimmalta oikeudelta ja korkeimmalta hallinto-oikeudelta.⁵¹
- tehdä ilmoituksen eduskunnan perustuslakivaliokunnalle valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkimiseksi tai ilmoituksen eduskunnalle siitä, että hän katsoo tasavallan presidentin syyllistyneen valtiopetos- tai maanpetosrikokseen tai rikokseen ihmisyyttä vastaan.⁵² Eduskunnan oikeusasiamiehellä on vastaava toimivalta. Ylimpien laillisuusvalvojen toimivalta ministerivastuuasioissa ja valtionpäämiehen oikeudellisessa vastuussa on periaatteellisesti erittäin merkittävä ja kansainvälisesti harvinainen.⁵³
- määrätä poliisitutkinnan tai esitutkinnan suorittamisesta tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi.⁵⁴

46 HE 175/1999, 14; Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000), 3 § 1 mom., 4 § 1-2 mom.

47 Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000), 4 § 3-5 mom.

48 Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000), 3 § 1-2 mom.; HE 175/1999, 14.

49 Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000), 3 § 3 mom.; Valtioneuvoston oikeuskansleri (2021b), 116.

50 Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000), 4 § 2 mom. ja 6 § 1-3 mom.; Valtioneuvoston oikeuskansleri (2021b), 32.

51 Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019), 118 § 2 mom.; HE 29/2018, 56.

52 Suomen perustuslaki (731/1999), 113 § ja 115 § 1 mom. 1 kohta.

53 Oikeuskansleri Tuomas Pöystin antamat kirjalliset lisätiedot 16.9.2021.

54 Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000), 5 a §.

- määrätä syytteen nostamisesta laillisuusvalvontaansa koskevassa asiassa ja myös ajaa syytettä.⁵⁵

Oikeus määrätä poliisitutkinnan tai esitutkinnan suorittamisesta ja syyteoikeus ovat oikeuskanslerin kovimmat toimivaltuudet. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaisesti ylimmät laillisuusvalvojat tulkitsevat voivansa määrätä esitutkinnan tai poliisitutkinnan myös ministerivastuusiassa ennen yllä mainitun ilmoituksen tekemistä perustuslakivaliokunnalle.⁵⁶ Ainoastaan eduskunnan oikeusasiamies tai valtioneuvoston oikeuskansleri voi päättää syytteen nostamisesta tuomaria vastaan.⁵⁷ Ylimmillä laillisuusvalvojilla on myös yksinomainen harkintavalta syyteoikeudesta syyttäjiä koskevissa asioissa.⁵⁸ Valtakunnansyyttäjää ja apulaisvaltakunnansyyttäjää koskevissa virkarikosasioissa syyttäjinä voivat toimia ainoastaan valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies.⁵⁹

Muita syyttäjiä koskeviin virkarikosasioihin ylimmät laillisuusvalvojat voivat määrätä toisen syyttäjän.⁶⁰ Tämä on uusi syyttäjiä koskeva toimivaltuus, jotka kirjattiin vuonna 2019 voimaantulleeseen Syyttäjälaitosta koskevaan lakiin Syyttäjälaitoksen riippumattomuuden turvaamiseksi. Oikeuskanslerin osalta uusi syyttäjälaki on merkinnyt työn lisääntymistä, sillä ylimmät laillisuusvalvojat ovat sopineet, että poliisi ilmoittaa syyttäjiä koskevat mahdolliset virkarikosasiat ensisijaisesti oikeuskanslerille. Vastaava käytäntö on olemassa tuomarien virkarikostapauksissa.⁶¹ Lisäksi tuomioistuinlain mukaan hovioikeuden on ilmoitettava valtio-

neuvoston oikeuskanslerille tietoonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa.⁶²

Yleisen laillisuusvalvontatehtävänsä ohella oikeuskanslerilla on muita erityisiä valvontatehtäviä. Lain mukaan oikeuskanslerilla on oikeus panna vireille valvonta-asia Asianajaliiton yhteydessä toimivassa valvontalautakunnassa, mikäli hän katsoo, että asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja on laiminlyönyt velvollisuutensa.⁶³ Oikeuskansleri voi saattaa asian vireille esimerkiksi hänelle tulleen kantelun perusteella. Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien osalta oikeuskansleri toteuttaa pääasiassa valvonnan valvontaa, eli kiinnittää huomiota siihen, että heitä koskeva valvontajärjestelmä toimii asianmukaisesti. Hän muun muassa tarkastaa valvontalautakunnan ja oikeudenkäyntiavustajien lupien myöntämisestä ja peruuttamisesta päättävän oikeudenkäyntiavustajalautakunnan tekemät ratkaisut.⁶⁴ Oikeuskanslerilla on oikeus valittaa tietyistä lautakuntien päätöksistä hovioikeuteen.⁶⁵

Mikäli oikeuskansleri havaitsee valvontatehtävässään, että säännöksissä ja määräyksissä on puutteita ja ristiriitaisuuksia tai että ne ovat aiheuttaneet oikeudenkäytössä tai hallinnossa epätietoisuutta tai eriäviä tulkintoja, hän voi tehdä ehdotuksia näiden säännösten ja määräysten kehittämiseksi.⁶⁶ Lisäksi hän antaa joka

55 Suomen perustuslaki (731/1999), 110 § 1 mom.

56 Oikeuskansleri Tuomas Pöystin antamat kirjalliset lisätiedot 16.9.2021. Ks. esim. PeVL 66/2010 vp.

57 Suomen perustuslaki (731/1999), 110 § 1 mom.

58 Laki Syyttäjälaitoksesta (32/2019), 8 §.

59 Laki Syyttäjälaitoksesta (32/2019), 27§ 1 mom.

60 Laki Syyttäjälaitoksesta (32/2019), 27§ 2 mom.

61 Oikeuskanslerin haastattelu 14.6.2021; Laki Syyttäjälaitoksesta (32/2019), 27 §.

62 Tuomioistuinlaki (673/2016), 2 § 2 mom. Momentti sisältää myös hovioikeutta koskevan velvollisuuden raportoida ylimmille laillisuusvalvojille käräjäoikeuden valvonnan yhteydessä havaitsemistaan asioista.

63 Laki asianajajista (496/1958), 6 § 3 mom.; Laki luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista (715/2011), 10 §.

64 Valtioneuvoston oikeuskansleri (2021b), 32, 132 ja 135. Myös julkiset oikeusavustajat kuuluvat valvontalautakunnan valvottaviin.

65 Laki asianajajista (496/1958), 10 § 2-3 mom.; Laki luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista (715/2011), 25 § 1-2 mom.

66 Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000), 7 §.

vuodelta kertomuksen virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan eduskunnalle ja valtioneuvostolle.⁶⁷

Itsenäisyys ja riippumattomuus

Kansainväliset kriteerit

Euroopan neuvoston alaisuudessa toimiva Demokratiaa oikeusteitse -komissio, eli niin kutsuttu Venetsian komissio, laati vuonna 2019 Venetsian periaateiksi nimetyt suositukset oikeusasiamiesinstituutioiden edistämiseksi ja suojelemiseksi.⁶⁸ Periaatteiden voi katsoa soveltuvan myös valtioneuvoston oikeuskansleriin ylimpien laillisuusvalvojen rinnakkaisen toimivaltuuden ja valtiosääntöisen aseman vuoksi. Sekä oikeuskansleri että eduskunnan oikeusasiamies ovat Euroopan oikeusasiamiesten verkoston ja kansainvälisen oikeusasiamiesinstituutin jäseniä. Venetsian periaatteita käsitellään tarkemmin oikeusasiamiestä koskevassa osiossa.⁶⁹

Kansallinen lainsäädäntö

Perustuslain tai tavallisen lain tasolla ei ole nimenaista mainintaa oikeuskanslerin riippumattomuudesta ja itsenäisyydestä. Perustuslain esitöistä ilmenee kuitenkin, että: "[o]ikeuskansleri olisi organisatorisesta asemastaan huolimatta valtioneuvostosta oikeudellisesti riippumaton laillisuusvalvoja."⁷⁰ Tähän viittaa myös perustuslain 69 §:n kirjaus, jonka mukaan oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri ovat valtioneuvoston "yhteydessä", eivätkä valtioneuvostossa.⁷¹ Myös valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain

esitöissä viitataan oikeuskanslerin riippumattomuuteen.⁷²

Perustuslain mukaan tasavallan presidentti nimittää oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin. Presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Presidentti määrää lisäksi apulaisoikeuskanslerille enintään viiden vuoden määräajaksi sijaisen, joka apulaisoikeuskanslerin ollessa estyneenä hoitaa tämän tehtäviä.⁷³ Asetuksessa valtioneuvoston oikeuskanslerista säädetään, että oikeuskansleri nimittää oikeuskanslerinviraston virkamiehet, pois lukien kansliapäällikön, jonka nimittää oikeuskanslerista annetun lain mukaan tasavallan presidentti oikeuskanslerin esityksestä.⁷⁴ Oikeuskanslerinvirasto ei toimi minkään ministeriön alaisuudessa.⁷⁵

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin kelpoisuusehdoksi on määritellyt perustuslaissa, että heidän tulee olla etevää laintuntijoita. Sama edellytys koskee myös oikeusasiamiestä ja apulaisoikeusasiamiehiä.⁷⁶ Lisäksi oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin tulee olla Suomen kansalaisia valtion virkamieslain mukaan.⁷⁷

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin sidonnaisuuksista säädetään valtion virkamieslaissa. Heidän on ennen nimittämistä annettava selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta varallisuudestaan, kyseen virkaan kuulumattomista tehtävistään, sivutoimistaan sekä muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa heidän edellytyksiään hoitaa täytettävänä olevan viran tehtäviä. Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin on ilmoitettava viivytyksettä edellä

67 Suomen perustuslaki (731/1999), 108 § 3 mom.

68 Englanniksi European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission).

69 Ks. myös Venice Commission (2019).

70 HE 1/1998, 119.

71 Suomen perustuslaki (731/1999), 58 § 1 mom. ja 69 § 1 mom.

72 HE 175/1999, 8 ja 10.

73 Suomen perustuslaki (731/1999), 69 § 1 mom.

74 Valtioneuvoston asetus oikeuskanslerinvirastosta (253/2000), 6 § 1 mom.; Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000), 14 §

75 Oikeusministeriö (2019), 20.

76 Suomen perustuslaki (731/1999), 69 §.

77 Valtion virkamieslaki (750/1994), 1 § 1 mom. 1 kohta.

tarkoitetuissa tiedoissa tapahtuneet muutokset ja niissä havaitut puutteet sekä myös muutoin annettava vastaava selvitys asianomaisen viranomaisen sitä pyytäessä. Lisäksi heidän on ilmoitettava asianomaiselle viranomaiselle virka-aseman perusteella tulleet ulkopuoliset tehtävät ja niistä mahdollisesti saatu tulo.⁷⁸

Valtioneuvoston oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri nimitetään pysyvään virkaan. Heidän erottamisperusteistaan säädetään valtion virkamieslaissa, jossa todetaan, että valtioneuvoston oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri voidaan irtisanoa, kun siihen on viran luonne huomioon ottaen hyväksyttävä ja perusteltu syy. Tämä peruste alentaa oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin erottamisperusteita, sillä toisaalla valtion virkamieslaissa todetaan, että virkamies on mahdollista erottaa hänestä johtuvista syistä ainoastaan silloin, kun syy on erityisen painava.⁷⁹ Toisaalta oikeuskanslerin asemaa vahvistaa se, että valtioneuvoston oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin sekä oikeuskanslerinviraston kansliapäällikön virkoja ei saa perustaa, lakkauttaa eikä niiden nimeä muuttaa, ellei virkaa ole valtion talousarviossa eritelty.⁸⁰

Ylimpien laillisuusvalvojen virkatoimien lainmukaisuuden tutkimisesta, syytteen nostamisesta heitä vastaan virkatoimessa sekä syytteen käsittelystä säädetään perustuslaissa. Säännökset on kirjattu koskemaan valtioneuvoston jäseniä, mutta ne ulottuvat myös ylimpiin laillisuusvalvojiin. Perustuslain mukaan syytteen nostamisesta päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton. Asiaa käsitellessään valiokunnan tulee olla täysilukuinen. Eduskunnan tulee ennen päätöstä syytteen nostamisesta varata ylimmälle laillisuusvalvojalle tilaisuus selityksen antamiseen. Syytettä ylintä

laillisuusvalvojaa vastaan ajaa valtakunnansyyttäjä ja syyte käsitellään valtakunnanoikeudessa. Perustuslaissa on myös säädetty edellytyksistä, joiden perusteella ylimpien laillisuusvalvojen oikeudellista vastuuta koskeva asia voidaan laittaa vireille perustuslakivaliokunnassa.⁸¹

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin havainnot⁸²

Tehtävät ja toimivaltuudet

Valtioneuvoston oikeuskansleri on oikeusvaltion ylläpitäjä ja kehittäjä. Ylläpitäjän ominaisuudessaan hän käsittelee kansalaisten epäluottamuksen aiheita sekä valvoo jatkuvasti hallitusvallan toimintaa. Samalla pyritään oikeusvaltion yleiseen kehittämiseen epäkohtiin puuttumalla.

Oikeuskanslerilla on yleinen tehtävä valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, kuten eduskunnan oikeusasiamiehellä. Tiettyjä painopisteitä oikeuskanslerin perus- ja ihmisoikeustyössä kuitenkin on. Jatkuvana painopisteenä on hyvän lainvalmistelutavan noudattaminen sekä osallisuus yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja perus- ja ihmisoikeuksien tasapainoinen toteutuminen lainsäädännössä. Kaikkien ihmisryhmien osallisuutta pyritään turvaamaan ja edistämään laaja-alaisesti perustuslain 2 (kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate), 14 (vaali- ja osallistumisoikeudet) ja 20 (vastuu ympäristöstä) pykäliin nojaten. Myös oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin painotetaan. Hyvään hallintoon liittyvät teemat, kuten asioiden viivytyksetön käsittely, julkisuusperiaate ja tiedonsaantioikeuksien toteutuminen ovat lisäksi monipuolisesti esillä oikeuskanslerin toiminnassa. Työnjakolain uudistuksen myötä tulevana painopisteenä ovat muun muassa digi-

78 Valtion virkamieslaki (750/1994), 8 a § 1 ja 3 mom.

79 Valtion virkamieslaki (750/1994), 25 § 2 mom. 26 §.

80 Valtion virkamieslaki (750/1994), 4 § 2 mom. 1 kohta.

81 Suomen perustuslaki (731/1999), 101 § 1 mom. ja 114–115 §.

82 Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalaisen haastattelu 25.5.2021. Oikeuskansleri Tuomas Pöystin haastattelu 14.6.2021.

talisaatio, julkiset hankinnat sekä valtiontuki- ja kilpailuasiat. Laillisuusvalvonnassa ovat painotuneet myös perheväkivallan uhrien oikeudet.

Oikeuskanslerin rakenteellinen lähestymistapa näkyy laillisuusvalvonnassa tarkasteltavien aiheiden lisäksi myös toimintatavoissa. Tämä tarkoittaa erilaisten näkökulmien yhdistämistä esimerkiksi kanteluista, tarkastuksista ja median esille nostamista tapauksista. Eri näkökulmien yhdistäminen tukee myös oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan vaikuttavuutta, kun tarkastuksilla saatuja havaintoja voidaan hyödyntää oikeuskanslerin lausunnoissa lakiesityksiin. Näin esimerkiksi yksittäisen sosiaalityöntekijän näkemys voi välittyä hänen työtään koskevan lain valmistelijoille. Vuodesta 2018 eteenpäin tarkastusten määrää on lisätty.

Toisinaan oikeuskanslerinviraston tietoon tuodut epäkohdat ovat niin merkittäviä, että niitä ryhdytään tutkimaan oman aloitteen muodossa. Esimerkiksi mediassa esillä olleiden ihmiskauppatutkinnan puutteiden osalta apulaisoikeuskansleri ei jäänyt odottamaan Poliisihallituksen toimenpiteitä vaan otti ne selvitettyväkseen omana aloitteena.

Oikeuskanslerin asema ja tehtävät liittyvät laillisuusvalvontaan, eikä oikeuskanslerille ole säädetty erillistä perus- ja ihmisoikeuksien edistämistehtävää toisin kuin joillekin erityisvaltuutetuille. Oikeuskansleri edistää perus- ja ihmisoikeuksia toteuttamalla valvontatehtäviensä. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa ja siihen kuuluvassa perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen edistämisessä painottuu eri perusoikeuksien mahdollisimman hyvän tasapainon toteuttaminen lainsäädännössä ja julkisen hallinnon ohjauksessa. Oikeuskansleri katsoo itse, että edistävää näkökulma istuu luontevammin eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaan.

Kansainvälisessä keskustelussa on tuotu esiin mahdollisuus antaa oikeuskanslerin kaltaisille toimijoille vastaavia pakkokeinotoimivaltuuksia kuin tietosuoja-valtuutetulla, mutta oikeuskansleri ei pidä tätä ylimpään laillisuus-

valvontaan soveltuvana. Oikeuskanslerilla on jo käytettävissään muita keinoja, kuten mahdollisuus esittää hyvitystä.

Itsenäisyys, riippumattomuus ja resurssit

Oikeuskanslerin riippumattomuus on osa suomalaista valtiosääntökulttuuria ja tehtävien ja toimivaltuuksien perustuslaillista pohjaa voidaan pitää vakaana. Tämänhetkissä olosuhteissa oikeuskanslerin itsenäisyyden ja riippumattomuuden takeet ovat haastateltujen mukaan hyvät. Oikeuskanslerin muodollista riippumattomuutta olisi kuitenkin mahdollista vahvistaa. Apulaisoikeuskanslerin mukaan perustuslaissa tulisi todeta, että ylimmät laillisuusvalvojat ovat riippumattomia valtioneuvostosta, lainsäätäjistä ja valvottavistaan. Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin nimitysprosessin vahvuutena voidaan pitää sitä, että siihen osallistuu kaksi eri tahoa: nimitystä esittää valtioneuvosto ja nimittämisestä vastaa presidentti.

Oikeuskanslerin viraston määrärahat käsitellään tavallisessa budjettiprosessissa. Oikeuskansleri katsoo, että mahdollisissa määrärahoihin liittyvissä ongelmatilanteissa viraston olisi mahdollista saada tukea eduskunnasta. Oikeuskanslerin budjettimomentin erillisyyden on yksi riippumattomuuden takeista. Se tarkoittaa, että eduskunta suoraan päättää oikeuskanslerin määrärahoista ilman, että asia on lopullisesti hallitusvallan käsissä.

Viraston määrärahat ovat pysyneet viime vuosina samalla tasolla. Lisämäärärahoja on pyydetty maltillisesti ja ensisijaisena tavoitteena on ollut se, että nykyiset resurssit saadaan turvattua. Oikeuskanslerinviraston saama tasokorotus ei liity ylimpien laillisuusvalvojien tehtävienjaon uudistukseen. Oikeuskansleri on todennut, että työnjakolaista aiheutuvat muutokset eivät vaikuta viraston budjettiin. EU:n ilmoittajansuojeludirektiivin mukaisena keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana toimiminen edellyttää tehtävän asianmukaista resursointia.

Toimintaympäristö ja resilienssi

Oikeuskanslerin asema auktoriteettina ja instituutiona on sen vahvuus. Toisaalta oikeuskansleri ja viraston esittelijät ovat saaneet välillä kovaakin palautetta muun muassa Al-Hol-tapauksesta sekä valtioneuvoston ja pääministerin toiminnasta eri EU-asioissa, muun muassa Eurooppa-neuvoston kokousten yhteydessä.⁸³ Apulaisoikeuskansleri kohtaa toiminnassaan myös kritiikkiä, joka useimmiten on kuitenkin lähinnä kantelijoiden tyytymättömyyttä saamiinsa ratkaisuihin. Nämä käsitellään uusina kanteiluina. Ratkaisujen kohteiden – eli virkamiesten ja viranomaisten – mahdolliset kriittiset reaktiot eivät harvinaisia poikkeuksia lukuun ottamatta kantaudu apulaisoikeuskanslerin tietoon. Muutoin tietoon tulevat kommentit tai arviot kertovat laillisuusvalvonnallisen arvion ymmärtämisestä ja hyväksymisestä. Poikkeuksellisesti jotkin yksittäiset, erityisesti johonkin jännitteeseen aihepiiriin liittyvät ratkaisut, saattavat herättää tutkijoiden, median tai poliitikkojen kovaakin kritiikkiä. Ne eivät ole kuitenkaan antaneet aihetta itse ratkaisun uudelleen arviointiin. Lisäksi yksittäisistä ratkaisuksista voi tulla palautetta esimerkiksi tuomioistuimia koskevien ja asianajajia koskevien kanteluasioiden yhteydessä.

Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri pitävät toimintaympäristöä haasteellisempänä kuin aiemmin. Oikeuskanslerin roolia sekä valtioneuvoston valvonnassa että jälkikäteisessä oikeus-

valvonnassa on kyseenalaistettu.⁸⁴ Oikeuskansleri katsoo, että myös odotukset oikeuskansleri-instituutiota kohtaan ovat yhteiskunnassa muuttuneet ja nousseet. Samalla oikeuskanslerin viraston asiamäärät ovat kasvanee.⁸⁵

Oikeuskanslerin mukaan yhtäältä kovenevat odotukset näkyvät mediassa ja yhteiskunnallisessa keskustelussa. Ennakollisen säädösvalvonnan kehittäminen perustuslakivaliokunnan toiveesta on mahdollisesti herättänyt ja ruokkinut toiveita yhä vahvemmassa puuttumisesta heikkoina pidettyihin hallituksen esityksiin. Aiemmin hallitusten esitysten torjumiseen oikeuskanslerin ennakkovalvonnassa suhtauduttiin julkisessa keskustelussa kielteisesti, mutta nyt sitä on pidetty oikeuskanslerin arvion mukaan jopa toivottavana. Lisääntynyt avoimuus muun muassa oikeuskanslerin viestinnässä on synnyttänyt myös kritiikkiä oikeuskanslerin toimintaa kohtaan. Yhtenä mahdollisena selittävänä tekijänä odotusten ja asiamäärien kasvulle oikeuskansleri mainitsee oikeustietoisuuden lisääntymisen kansalaisten keskuudessa. Niin sanotun hallintoalamaisuuden sijaan toivotaan yhä vahvemmin, että perustuslain valvonnassa turvataan yksilöiden oikeuksia. Osassa oikeuskanslerin virastoon ohjautuvista tapauksista

83 Al-Hol-tapauksessa oikeuskansleria pyydettiin tutkimaan ulkoministeriön virkamiesten menettelyä asiassa, joka koski muun muassa ulkoministeriön konsulipäällikön väitettyä painostamista Syyrian Al-Holin leirillä olevien suomalaisten kotiuttamisessa ja erityisedustajan määräämistä Al-Hol-asioiden hoitamista varten. Ks. esim. valtioneuvoston oikeuskansleri (2021a).

84 Oikeuskanslerin ennakolliseen laillisuusvalvontaan ja rooliin kohdistui kritiikkiä keväällä 2021, kun eduskunnan perustuslakivaliokunta käsitteli hallituksen esitystä liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaiseksi rajoittamiseksi ja löysi siitä merkittäviä oikeudellisia ongelmia. Ks. oikeuskanslerin vastaus esitettyyn kritiikkiin: <https://www.okv.fi/fi/tiedotteet-ja-puheenvuorot/561/oikeuskanslerin-rooli-lakiesitysten-laillisuusvalvonnassa-covid-19-epidemiassa/>. Eduskunnan oikeusasiamies on käsitellyt kahden ylimmän laillisuusvalvojan järjestelmän päällekkäisyyden haasteita esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen toimintakertomuksessa vuodelta 2016 (ks. eduskunnan oikeusasiamies 2017, 20–27).

85 Ks. valtioneuvoston oikeuskansleri (2021b), 245.

näky myös politiikan ja juridiikan sekoittuminen. Poliittisille pyrkimyksille ja tarkoitusperille halutaan saada tukea oikeudellisista argumenteista.

Myös lainsäädännön monimutkaistumisesta ja kiireellisistä aikatauluista johtuvat lainvalmistelun puutteet sekä puutteet valvottavien viranomaisten omavalvonnassa ja eri hallitusten toteuttamissa hallinnollisissa uudistuksissa lisäävät yleiseen laillisuusvalvontaan kohdistuvaa painetta ja selittävät asiamäärien kasvua osittain. Viivästymiset asian käsittelyssä jossakin viranomaisessa, kuten työ- ja elinkeinotoimistoissa, johtavat kanteluihin oikeuskanslerille ja oikeusasiamiehelle. Vastaavia seurauksia on ollut tapausten käsittelyn ruuhkautumisella kuluttajariitalautakunnassa, tietosuojavaltuutetun toimistossa ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa.

Lisäksi eduskunnan oikeusasiamiehellä ja valtioneuvoston oikeuskanslerilla on kummallakin omia erityistehtäviä, jotka vaikuttavat niiden työmääriin. Esimerkiksi asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonta on ollut oikeuskanslerinvirastossa huomattavan työllistävää. Asiamäärät ja toimenpideratkaisut ovat lisääntyneet. Puutteita on havaittu esimerkiksi turvapaikanhakijoiden oikeusavustajien pätevydessä.

Kun toimintaympäristöä tarkastellaan laajemmin, oikeusvaltion turvatakeet tulisi oikeuskanslerin mukaan ottaa perusteelliseen tarkasteluun. Myös oikeuskanslerinviraston omaan resilienssiin tulisi kiinnittää enemmän huomiota ja miettiä sen vahvistamiseksi konkreettisia toimenpiteitä, jotta voidaan toimia ja suojautua mahdollisina vaikeina aikoina. Jo nyt virastossa on jouduttu työskentelemään poikkeuksellisesti toimintaympäristössä, kun vuonna 2019 Suomessa toimi toimitusministeriö ja seuraavana vuonna alkoi koronapandemia. Asiamäärien kasvu on lisännyt henkilökunnan kuormitusta.

Joitakin varautumissuunnitelmia oikeuskanslerinvirastossa on tehty. Kun pandemia alkoi, oikeuskansleri sopi oikeusasiamiehen

kanssa, miten valtioneuvoston valvonnan toimintakyky turvataan, mikäli sekä oikeuskansleri, apulaisoikeuskansleri ja apulaisoikeuskanslerin sijainen sairastuvat koronaan. Tällaisessa tapauksessa oikeusasiamies voisi osallistua valtioneuvoston istuntoon. Kun valtioneuvostossa tehtiin yhteiskunnan toimintojen kannalta kriittisten toimijoiden listausta, oikeuskansleri muistutti, että ylimmät laillisuusvalvojat tulee ottaa listalle mukaan.

Vaikuttavuus ja tunnettuus

Oikeuskanslerin vaikuttamistyö ei ole yhteiskunnallisen näkökulman vaan lainsäädännön ja sen toimeenpanon epäkohtien ja puutteiden esille tuomista. Vaikuttamisen kohteena ovat esimerkiksi ministeriöt ja lainsäädännön toimeenpanon osalta hallinto ja lainkäyttö laajemminkin. Ratkaisujen kautta oman toiminnan vaikuttavuutta pystytään seuraamaan: niissä pyydetään valvottavia myöhemmässä vaiheessa raportoimaan, millaisiin toimenpiteisiin ratkaisun takia on ryhdytty.

Viestintää oikeuskanslerin tehtävistä ja roolista ennakollisessa säädösvalvonnassa tulisi selkiyttää. Viestinnässä tulisi painottaa, että oikeuskansleri ei vastaa lainvalmistelusta, eikä hänen tehtävänsä ole korjata huonoja lakiesityksiä. Perustuslaillinen velvoite antaa pyydettäessä tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille on oikeuskanslerin näkökulmasta ongelmallinen ja herättää mediassa ja kansalaisten keskuudessa epä tietoisuutta. Oikeuskanslerin mukaan velvoite tulisi poistaa oikeuskanslerin tehtävistä tai sitten perustuslaissa tulisi korostaa vahvemmin sen luonnetta ennakollisena laillisuusvalvontana erotuksena perustuslain mukaan ministeriöille kuuluvasta asioiden valmistelun roolista.

Oikeuskansleri näkyy julkisuudessa lähinnä valtioneuvostoasioissa. Oikeusvalvonta-asioissa haastatellut kokevat oikeuskanslerin näkyvyyden olevan oikeusasiamiestä pienempi, vaikka ratkaisuja on annettu yhteiskunnallisesti

merkittävistä asioista. Samalla he toteavat, että oikeusvalvonta-asioiden näkyvyydessä on ollut vaihtelua ja näkyvyys on hiljalleen lisääntynyt. Ratkaisujen näkyvyyden lisääntyminen edelleen olisi toivottavaa vaikuttavuuden vahvistamiseksi. Apulaisoikeuskanslerin mukaan viestinnän ymmärrettävyys vahvistaa myös yleistä vaikuttavuutta.

Oikeuskanslerinvirasto ei ole tehnyt vaikuttavuudestaan arviointoja. Vaikuttavuuden arvioimista hankaloittaa se, että vaikuttavuus ei synny ainoastaan oikeuskanslerin vaan myös muiden tahojen toiminnasta. Seuranta oikeuskanslerin näkyvyydestä mediassa tehdään automatisoitujen sanahakujen perusteella sekä harjoittelijoiden voimin. Oikeuskanslerin viestintäresurssit ovat pienet.

Yhteistyö ja koordinaatio

Oikeuskansleri on kehittänyt kansainvälistä ja eurooppalaista sidosryhmäyhteistyötään viime vuosina. Keskeisimpiin sidosryhmiin kuuluvat Euroopan ja kansainvälisen tason oikeusasiamiesverkostot. Myös Euroopan oikeusasiamiehen kanssa on tehty yhteistyötä EU-aloitteisiin liittyen. Temaattista yhteistyötä tehdään ja on tehty myös pandemiaolosuhteissa OECD:n, Euroopan neuvoston, ETYJin ja EU:n eri toimielinten kanssa. Vapaampaa vuorovaikutusta on myös muiden maiden perustuslain ennakkovalvojien, kuten Ranskan perustuslakineuvoston (Conseil constitutionnel) ja Ranskan valtioneuvoston⁸⁶ (Conseil d'État) kanssa.

Kotimaassa oikeuskansleri on pyrkinyt vahvistamaan yhteistyötään kansalaisjärjestöjen kanssa. Kansalaisjärjestöyhteistyössä keskitytään kuulemiseen: kansalaisjärjestöjä on esimerkiksi kutsuttu keskustelemaan oikeuskanslerin omien aloitteiden valmistelun yhteydessä tai

niiltä on pyydetty lausuntoja. Lisäksi viranomaisien kanssa käydään dialogia, mutta oikeuskanslerin hierarkkinen asema ylimpänä laillisuusvalvojana asettaa tälle yhteistyölle reunaehjoja.

Perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kokonaisuus

Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri pitävät ylimpien laillisuusvalvojien tehtävienjaon uudistusta hyvänä ja välttämättömänä. Apulaisoikeuskanslerin mukaan on tärkeää, että jatkossakin Suomessa on kaksi ylintä laillisuusvalvojaa, jotka molemmat tekevät myös jälkikäteistä laillisuusvalvontaa. Kahden valvojan mallin avulla voidaan myös paremmin vastata oikeusvaltion kohtaamiin haasteisiin.⁸⁷ Haasteisiin vastaamisessa tarvitaan sekä rakenteellista näkökulmaa että oikeusvaltion yksittäisiin kipupisteisiin puuttumista. Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri toimivat toistensa täydentäjinä.

Oikeuskanslerin mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunnalla on keskeinen rooli yhtäältä ylimpien laillisuusvalvojien valtiosääntöön perustuvan aseman turvaajana, mutta myös niiden valvojana. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi todennut EU-asetusten edellyttämien lainsäädäntömuutosten tai -uudistusten yhteydessä, että tietosuojavaltutettu ei voi valvoa ylimpiä laillisuusvalvojia ja että Euroopan syyttäjävirston syyttäjät kuuluvat oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen valvottaviin Suomessa toimiessaan.⁸⁸ Näistä lähtökohdista käsin oikeuskanslerin vuosittainen raportointi eduskunnalle on tärkeää. Toisaalta perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa muutamiin apulaisoikeuskanslerin ratkaisuihin ja esittänyt niistä eräviä tulkintoja (ns. Suvivirsi-tapaus ja ratkaisu tietojen toimittamisesta eduskunnalle sote-uudistuksen yhteydessä).⁸⁹

86 Ranskan valtioneuvosto ei nimestään huolimatta tarkoita Ranskan hallitusta, vaan sen tehtävänä on mm. neuvoa hallitusta lakiesitysten osalta. Conseil d'État on myös Ranskan korkein hallintotuomioistuin. Ks: <https://www.conseil-etat.fr/le-conseil-d-etat/missions>.

87 Ks. myös Petri Jääskeläisen esipuhe oikeusasiamiehen vuotta 2020 koskevassa toimintakertomuksessa, s. 27.

88 Ks. PeVL 14/2018 ja PeVL 39/2020.

89 Ks. PeVM 2/2014 ja PeVL 30/2020.

Oikeuskansleri katsoo, että perus- ja ihmisoikeustoimijoiden rakenteen on oltava mahdollisimman selkeä, jotta yksittäisiin pieniin valvojiin ei kohdistu liikaa odotuksia. Eri perus- ja ihmisoikeuksia valvovat erityisvaltuutetut, kuten yhdenvertaisuusvaltuutettu ja tietosuojavaltuutettu, sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta ovat tärkeitä toimijoita, joiden resursseja tulee vahvistaa. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla tulisi olla riittävän vahva yleinen toimivalta digitalisaatiosta johtuvaan eriarvoistumiseen puuttumiseksi. Oikeuskanslerin rooli ja tehtävät huomioiden ei ole tarkoituksenmukaista, että tällaiset asiat kasautuisivat oikeuskanslerinvirastoon. On myös tärkeää, että on olemassa toimijoita, joilla on yleinen neuvontatehtävä. Apulaisoikeuskanslerin mukaan ylimpien laillisuusvalvojien asema ja tehtävät suhteessa erityisvaltuutettuihin ovat selkeät. Erityisesti yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon parissa toimivia valtuutettuja voisi koota yhteen. Syrjintäasioissa sekä juridiikka että valvonta ovat yhteistä ja toimivaltuuksien tulisi olla samanlaiset kaikkien syrjintäperusteiden ja elämänalueiden osalta.

Ihmisoikeusvaltuuskunta on tärkeä keskustelukanava, sillä se kokoaa eri toimijoita yhteen. Apulaisoikeuskansleri toivoo, että oikeuskanslerinvirasto voisi tehdä enemmän yhteistyötä Ihmisoikeuskeskuksen kanssa. Esimerkiksi laillisuusvalvonnassa tulisi useammin hyödyntää kansainvälisiä ratkaisuja, ja tässä erityisesti

Ihmisoikeuskeskus olisi hyvä yhteistyötaho.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kokonaisuudessa olennaista on tasapainon löytäminen. Sekä liiallinen keskittäminen että kentän pirstoutuminen heikentävät tasapainoa. Uusille perus- ja ihmisoikeustoimijoille ei ole tarvetta. Oikeuskansleri ei esimerkiksi pidä perusteltuna erillisen tekoälyviranomaisen perustamista.

Oikeuskansleri korostaa, että toimiva hallinto on osa perus- ja ihmisoikeusrakenteita, eivätkä ainoastaan perus- ja ihmisoikeusvalvojat voi siitä olla vastuussa. Tuomioistuimilla tulisi myös olla vahvempi rooli perus- ja ihmisoikeuksien jälkikäteisessä valvonnassa. Lisäksi perustuslain etusijaa tuomioistuin käsittelyssä koskevasta perustuslain 106 §:stä tulisi poistaa perustuslain ja tavallisen lain ilmeisen ristiriidan vaatimus.⁹⁰ Tuomioistuinten saavutettavuuden parantamiseksi ja kuluriskin minimoimiseksi voitaisiin luoda yksinkertaistettuja tuomioistuinprosesseja, mikä vähentäisi muiden perus- ja ihmisoikeusvalvojien kuormitusta.

90 Aiheesta lisää: Ihmisoikeuskeskus (2021).

2.1.2 Eduskunnan oikeusasiamies

Yhtenä merkittävimpana oikeusasiamiesinstituution toiminnan kehityskulkuna voidaan pitää oikeusasiamiehen tehtävien laajentumista perinteiseksi mielletystä laillisuusvalvonnasta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaan ja jopa edistämiseen.⁹¹ 2010-luvulle tultaessa oikeusasiamiehen tehtävät ja toimivaltuudet ovat edelleen kehittyneet. Ylimpien laillisuusvalvojien kanteluiden tutkinta uudistui vuonna 2011, kun kanteluiden vanhentumisaika lyheni viidestä vuodesta kahteen ja ne saivat lisää harkintavaltaa sen suhteen, mihin toimenpiteisiin kantelu antaa aihetta ryhtyä. Lakiin eduskunnan oikeusasiamiehestä kirjattiin esimerkiksi, että oikeusasiamies voi siirtää kantelun toimivaltaiselle viranomaiselle, mikäli katsoo sen olevan perusteltua.⁹² Vuodesta 2012 lähtien oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen perustettu Ihmisoikeuskeskus, keskuksen ihmisoikeusvaltuuskunta ja oikeusasiamies ovat muodostaneet Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution.⁹³ Oikeusasiamiehen kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin perustuvat tehtävät ovat myös lisääntyneet.⁹⁴

Oikeusasiamiehelle saapuvien kanteluiden määrä on kolminkertaistunut vuodesta 1998, jolloin oikeusasiamiehen kansliaan perustettiin toisen apulaisoikeusasiamiehen toimi. Vuonna 2020 oikeusasiamiehelle saapui 6 962 kantelua.

Lisäksi oikeuskanslerilta siirtyi oikeusasiamiehelle 97 kantelua. Kanteluiden määrä näyttää haastateltujen mukaan kasvavan 10 prosentin vuosivauhtia.⁹⁵ Oikeusasiamiehelle saapuu eniten kanteluita sosiaalihuoltoon, poliisia ja terveydenhuoltoon koskien.⁹⁶

Valtion budjetissa oikeusasiamiehen kanslian määrärahat sijaitsevat eduskunnan pääluokassa omassa luvussaan. Valtion talousarviossa oikeusasiamiehelle osoitetut määrärahat vuodelle 2022 ovat 7 090 000 euroa. Vuonna 2021 ne olivat 6 555 000 ja 6 371 000 euroa vuonna 2020.⁹⁷ Tätä selvitystä kirjoittaessa oikeusasiamiehen kansliassa on 60 virkaa.⁹⁸ Vuodelle 2022 oikeusasiamies on saamassa lisävirkoja ylimpien laillisuusvalvojien tehtävien jaon uudistuksen ja sen aiheuttaman kasvavan työmäärän vuoksi.

Oikeusasiamiehen kansliassa ratkaisuvalltaa käyttävät oikeusasiamies, apulaisoikeusasiamies sekä apulaisoikeusasiamiehen sijainen.⁹⁹ Laillisuusvalvonta-asioiden valmistelua ja muiden ratkaisijoille kuuluvien tehtävien hoitamista varten eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa on kolme jaostoa sekä hallintojaosto hallintoasioiden hoitamiseen.¹⁰⁰

91 Ks. esim. Kari (2020), 163; Eduskunnan oikeusasiamies (2015), 24.

92 Ks. HE 205/2010; Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002), 3 § 5 mom.

93 Kansallista ihmisoikeusinstituutiota käsitellään tarkemmin Ihmisoikeuskeskusta ja sen ihmisoikeusvaltuuskuntaa koskevassa osiossa.

94 Oikeusasiamies on esimerkiksi toiminut vuodesta 2014 lähtien YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan mukaisena kansallisena valvontaelimenä. Lisätietoja: ks. esim. eduskunnan oikeusasiamies (2014), 22-26.

95 Oikeusasiamiehen kanslian johdon haastattelu 10.6.2021; Eduskunnan oikeusasiamies (2021), 430.

96 Ks. esim. eduskunnan oikeusasiamies (2021), 435.

97 Valtiovarainministeriö (2021a); Eduskunnan oikeusasiamies (2021).

98 Tähän lukumäärään ei ole laskettu Ihmisoikeuskeskuksessa olevia virkoja.

99 Ihmisoikeuskeskuksen johtaja ratkaisee ne ihmisoikeuskeskukselle kuuluvat asiat, jotka eivät kuulu oikeusasiamiehelle tai ihmisoikeusvaltuuskunnalle. Ks. laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002), 19 c § ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työjärjestys (2012).

100 Eduskunnan oikeusasiamies (2012a), 1 § 2 mom.

Valvonnan ala

Oikeusasiamies valvoo laillisuutta laaja-alaisesti. Oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo myös perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Lisäksi oikeusasiamies voi valvoa valtioneuvoston, valtioneuvoston jäsenten sekä tasavallan presidentin päätösten ja toimenpiteiden laillisuutta sen mukaan kuin perustuslaissa säädetään, mutta käytännössä tätä tehtävää hoitaa oikeuskansleri.¹⁰¹

Tehtävät

Eduskunnan oikeusasiamiehen keskeisimmistä tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään perustuslain lisäksi laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä. Osa oikeusasiamiehen valvontatehtävistä pohjautuu myös muuhun lainsäädäntöön.

Perustuslaista ilmenevän laillisuusvalvon-
tatehtävän sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontatehtävän hoitamiseksi oikeusasiamies käsittelee kanteluita, tekee tarkastuksia ja ottaa omia aloitteita. Lisäksi hän voi tehtäviään hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi.¹⁰² Oikeusasiamies antaa vuosittain eduskunnalle kertomuksen, joka koskee sen toimintaa, lainkäytön tilaa ja lainsäädännössä havaittuja puutteita.¹⁰³ Oikeusasiamiehellä on myös mahdollisuus saattaa

oma-aloitteisesti huomioitaan eduskunnan valiokuntien tietoon.¹⁰⁴ Tätä mahdollisuutta ei ole osoitettu oikeuskanslerille.¹⁰⁵

Eduskunnan oikeusasiamiehellä on erilaisia kansainvälisistä sopimuksista johtuvia erityistehtäviä. Vuonna 2014 oikeusasiamiehestä tuli YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT) mukainen kansallinen valvontaelin. OPCAT-tehtävät keskittyvät vapautensa menettäneiden oikeuksien toteutumisen valvontaan sekä kidutuksen ja muun kielletyn kohtelun ehkäisyyn.¹⁰⁶ Vuonna 2016 kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle puolestaan osoitettiin tehtävä edistää, suojella ja seurata YK:n vammaisyleissopimuksen (CRPD) toimeenpanoa oikeusasiamiehen, Ihmisoikeuskeskuksen ja ihmisoikeusvaltuuskunnan olemassa olevia lakisääteisiä tehtäviä vastaavasti.¹⁰⁷

Oikeusasiamiehellä on myös muita erityisiä valvontatehtäviä. Sisäministeriöllä, valtiovainministeriöllä ja puolustusministeriöllä on lakisääteinen velvollisuus antaa oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus niiden toimintaan liittyvistä salaisista tiedonhankinta- ja pakko-keinoista. Oikeusasiamies keskittyy salaisen tiedonhankinnan valvonnassaan erityisesti näitä tiedonhankintakeinoja käyttävien viranomaisten oman sisäisen laillisuusvalvonnan toimivuuteen.¹⁰⁸ Sisäministeriö ja puolustusministeriö raportoivat oikeusasiamiehelle myös tiedustelumetelmien käytöstä ja tiedusteluvalvontavaltuu-

101 Suomen perustuslaki (731/1999), 109 §; Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002), 1 § 2 mom.; Oikeusministeriö (2019), 24.

102 Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002), 2 § 1 mom., 4 §, 5 § ja 11 § 2 mom.

103 Suomen perustuslaki (731/1999), 109 § 2 mom.

104 Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002), 12 § 3 mom.

105 Haastateltujen antamat kirjalliset lisätiedot 24.8.2021.

106 Eduskunnan oikeusasiamies (2021), 83.

107 Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevasta tehtävästä lisää kansallista ihmisoikeusinstituutiota koskevassa osiossa.

108 Ks. esim. pakkokeinolaki (806/2011), 65 § 2 mom.; Laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa (255/2014), 129 §; Oikeusministeriö (2019), 19.

tettu omasta toiminnastaan.¹⁰⁹ Sisäministeriön on raportoitava oikeusasiamiehelle lisäksi todistajasuojeluohjelmalla nojalla tehdyistä päätöksistä ja toimenpiteistä.¹¹⁰

Eduskunnan toivomuksesta oikeusasiamiehellä on lisäksi erityistehtävänä lapsen oikeuksien toteutumisen valvonta.¹¹¹ Vuonna 2019 eduskunta myönsi oikeusasiamiehen kanslialle, Ihmisoikeuskeskus mukaan lukien, lisämäärärahoja ikäihmisten oikeuksien toteutumisen valvontaan ja edistämiseen.¹¹²

Ylimpien laillisuusvalvojen tehtävienjaon uudistuksen on arvioitu lisäävän etenkin eduskunnan oikeusasiamiehen työmäärää. Yhtäältä uudistuksella vahvistetaan oikeusasiamiehen toiminnan olemassa olevat painopisteet, joista osa on kirjattu jo edeltävään tehtävien jaosta annettuun lakiin tai lakiin eduskunnan oikeusasiamiehestä. Työnjakolain mukaan eduskunnan oikeusasiamiehelle keskitetään asiat, jotka koskevat:

- Puolustusvoimia, Rajavartiolaitosta, sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa tarkoitettua kriisinhallintahenkilöstöä, Maanpuolustuskoulutusyhdistystä sekä sotilasoikeudenkäyntiä
- poliisitutkintaa ja poliisi- tai tulliviranomaiselle säädettyä toimivaltuutta sekä rikosprosessuaalisia pakkokeinoja ja esitutkintaa (esitutinnan toimittamatta jättämistä, keskeyttämistä ja rajoittamista koskevat asiat kuuluisivat yhä molemmille laillisuusvalvoille)
- salaista tiedonhankintaa, salaisia pakkokeinoja, siviilitiedustelua, sotilastiedustelua ja tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa

109 Laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelusta (582/2019), 25 §; Laki sotilastiedustelusta (590/2019), 107 § 1 mom.; Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/2019), 19 § 1 mom.

110 Laki todistajasuojeluohjelmasta (88/2015), 14 § 3 mom.

111 Eduskunnan oikeusasiamies (2019), 25.

112 Eduskunnan oikeusasiamies (2020a), 48.

- vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu tahdostaan riippumatta sekä
- muita toimenpiteitä, joilla rajoitetaan henkilön itsemääräämisoikeutta
- kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisessa pöytäkirjassa tarkoitetulle kansalliselle valvontaelimelle kuuluvia tehtäviä
- vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyssä yleissopimuksessa ja sen valinnaisessa pöytäkirjassa tarkoitetun kansallisen riippumattoman valvontakenteen tehtäviä
- lasten, vanhusten ja vammaisten henkilöiden sekä turvapaikanhakijoiden oikeuksien toteutumista
- yksilön oikeuksien toteutumista sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä sosiaalivaikutuksessa
- yleistä edunvalvontaa
- saamelaisille alkuperäiskansana turvattujen oikeuksien toteutumista
- romaneille ja muille ryhmille turvattujen oman kielen ja kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisoikeuksien toteutumista.¹¹³

Toimivaltuudet

Oikeusasiamiehelle voi kannella jokainen, joka katsoo oikeusasiamiehen valvonnan piiriin kuuluvan tahon menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa tehtävänsä hoitaessaan. Hän tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä tai jos oikeusasiamies katsoo muusta syystä siihen olevan aihetta. Oikeusasiamies ryhtyy kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joiden hän katsoo olevan perusteltuja lain noudattamisen, oikeusturvan tai

113 HE 179/2021, 33 ja 66–67.

perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys.¹¹⁴

Vuoden 2011 uudistuksen jälkeen oikeusasiamies ei tutki kanteluita, jotka koskevat yli kaksi vuotta vanhoja asioita, ellei siihen ole erityistä syytä. Hän ei myöskään tutki kantelua, jota koskevaan asiaan on mahdollista hakea muutosta tai jonka käsittely on vireillä muussa toimivaltaisessa viranomaisessa. Mikäli oikeusasiamies ei ryhdy kantelun johdosta toimenpiteisiin, hän voi ilmoittaa kantelijalle käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista ja antaa muuta tarpeellista ohjausta. Oikeusasiamies voi myös siirtää kantelun käsittelyn toimivaltaiselle viranomaiselle, jos se on perusteltua asian laadun johdosta.¹¹⁵

Oikeusasiamies toimittaa tarpeen mukaan tarkastuksia perehtyäkseen laillisuusvalvontaansa kuuluviin asioihin.¹¹⁶ Tarkastuksia tehdään paikkoihin, joissa henkilöt ovat erityisen haavoittuvassa asemassa, ja lisäksi toteutetaan hallinnon tarkastuksia toiminnan lainmukaisuuden ja erityisesti hyvän hallinnon toteutumisen valvomiseksi.¹¹⁷ Lain mukaan oikeusasiamiehen on erityisesti toimitettava tarkastuksia vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa valvoakseen niihin sijoitettujen henkilöiden kohtelua sekä puolustusvoimien eri yksiköissä ja Suomen sotilaallisessa kriisinhallintaorganisaatiossa seuratakseensa varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä kriisinhallintahenkilöstön kohtelua. Kansallisen valvontaelimen tehtäviä hoitaessaan oikeusasiamies tarkastaa sellaisia paikkoja, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä joko viranomaisen antaman määräyksen nojalla tai viranomaisen kehotuksesta, suostumuksella tai myötävaikutuksella. Näillä tarkastuksilla oike-

usasiamies voi käyttää apunaan ulkopuolisia asiantuntijoita.¹¹⁸

Tarkastuksen yhteydessä oikeusasiamiehellä ja hänen määräämällään eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehellä on oikeus päästä valvottavan kaikkiin tiloihin ja tietojärjestelmiin sekä oikeus keskustella luottamuksellisesti tarkastuskohteen henkilökunnan sekä siellä palvelevien tai sinne sijoitettujen henkilöiden kanssa. Kansallisen valvontaelimen tehtäviä hoitaessaan heillä on myös oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaisilta ja toimipaikkojen ylläpitäjiltä tiedot toimipaikoissa pidettävien vapautensa menettäneiden henkilöiden määrästä, toimipaikkojen määrästä ja sijainnista sekä vapautensa menettäneiden kohtelusta ja oloista samoin kuin muut valvontaelimen tehtävän hoitamiseksi tarpeelliset tiedot.¹¹⁹

Oikeusasiamiehen omat aloitteet koskevat yleensä sellaisia epäkohtia, jotka ovat olleet esillä julkisuudessa tai jotka ovat tulleet ilmi oikeusasiamiehen tarkastuksilla. Aloitteet tutkitaan ja ratkaistaan samalla tavalla kuin kantelut.¹²⁰

Vaikka oikeusasiamies ei voi kumota viranomaisen tekemiä päätöksiä, hänellä on oikeuskanslerin tapaan käytettävissään erilaisia – sekä pehmeämpiä että kovempia – keinoja laillisuusvalvontatehtävässään havaitsemiinsa epäkohtiin puuttumiseksi:

- Hän voi antaa valvottavalle huomautuksen¹²¹, mikäli se on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, mutta asia ei kuitenkaan

114 Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002), 2 § 1 mom. ja 3 §. 1–2 mom.

115 Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002), 3 § 3–5 mom.

116 Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002), 5 § 1 mom.

117 Haastateltujen antamat lisätiedot 1.10.2021.

118 Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002), 5 § 1 mom., 11 b § 1 mom. ja 11 g § 1 mom.

119 Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä, (197/2002), 5 § 2 mom., 11 b § 2 mom. ja 11 c §.

120 Oikeusasiamiehen verkkosivut: <https://www.oikeusasiamies.fi/fi/kanteluiden-tutkiminen>.

121 Huomautuksia on kahdenlaisia: 1) rikoksen syyksilukeva huomautus (syyttömyysolettaman kumoava ratkaisu) ja 2) ns. hallinnollinen huomautus.

edellyttä syytteen nostamista tai kurinpitomenettelyä.

- Oikeusasiamies voi myös saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä tai kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin.
- Lisäksi hän voi tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että oikeusasiamies esittää hyvitystä tai muuta vaihtoehtoa asian sovinnoiksi ratkaisuksi. Samalla oikeusasiamies pyrkii siihen, ettei vastaavia epäkohtia ilmenisi viranomaisen toiminnassa vastaisuudessa.
- Kansallisen valvontaelimen tehtävää hoitaessaan oikeusasiamies voi antaa valvottaville suosituksia, joiden tarkoituksena on parantaa vapautensa menettäneiden henkilöiden kohtelua ja oloja sekä ehkäistä kidutusta ja muuta julmaa, epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua tai rangaistusta.¹²²
- Ylimpien laillisuusvalvojien käytössä olevat järkeimmät keinot ovat määräys poliisitutkinnan tai esitutkinnan suorittamisesta käsittelyssään olevan asian selvittämiseksi sekä päätös syytteen nostamisesta.¹²³

Oikeusasiamiehellä on myös oikeus hakea lainvoimaisen päätöksen purkamista korkeimmalta oikeudelta sekä korkeimmalta hallinto-oikeudelta sekä panna ilmoituksellaan vireille presidentin rikosvastuuasia tai valtioneuvoston jäsenen lainvastaista toimintaa koskeva asia eduskunnassa.

122 Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002), 10 § 1-2 mom., 11 § 1 mom., 11 e §; Eduskunnan oikeusasiamies (2012b), 23. Haastattelujen antamat kirjalliset lisätiedot 24.8.2021.

123 Syyteoikeudesta kerrotaan tarkemmin oikeuskansleria käsittelevässä osiossa.

Itsenäisyys ja riippumattomuus

Kansainväliset kriteerit

Vuonna 2019 hyväksyttiin Euroopan neuvoston alaisen, eri maiden perustuslakiasiantuntijoista koostuvan Venetsian komission laatimat Venetsian periaatteet. Kyseiset periaatteet eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta toimivat tarkistuslistana oikeusasiamiesinstituutioiden tehokkaan toiminnan ja itsenäisyyden turvaamiseksi.¹²⁴ Ne sisältävät muun muassa seuraavia suosituksia:

- Oikeusasiamiesinstituutiolla tulee olla vahva oikeusperusta ja sen asemasta, keskeisimmistä tehtävistä ja toimivaltuuksista tulee säätää mieluiten perustuslaissa.
- Oikeusasiamiehen nimitysprosessin tulee vahvistaa oikeusasiamiesinstitution auktoriteettia, riippumattomuutta, itsenäisyyttä ja legitimitettiin. Parlamentin suositellaan vastaavan oikeusasiamiehen valinnasta.
- Oikeusasiamiehen valintaproessin tulee olla julkinen, läpinäkyvä, ansioihin perustuva, puolueeton ja sen on perustuttava lakiin. Oikeusasiamiehen valintakriteereissä tulee korostaa korkeaa moraalista, lahjomattomuutta sekä soveltuvaa ammatillista osaamista ja kokemusta, myös ihmisoikeuksia koskien.
- Oikeusasiamiehen tulee toimikautensa aikana pidättäytyä kaikesta sellaisesta poliittisesta, hallinnollisesta tai ammatillisesta toiminnasta, joka voi vaarantaa hänen itsenäisyytensä ja riippumattomuutensa.
- Oikeusasiamiehen toimikauden tulee olla pidempi kuin nimittävän tahon, mielellään vähintään seitsemän vuotta. Toimikausia tulisi olla korkeintaan kaksi,

124 Euroopan neuvoston verkkosivut: https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_Ombudsmen&lang=EN.

mutta ensisijaisesti oikeusasiamiehen tulisi toimia virassaan ainoastaan yhden kauden ajan.

- Oikeusasiamiehen erottamisperusteiden tulee olla laissa selkeästi rajatut ja määritellyt.
- Myös erottamisprosessin tulee olla julkinen, läpinäkyvä ja lakiin perustuva. Mikäli eduskunnalla on toimivalta erottaa oikeusasiamies, erottamista puoltavan määräänemmistön tulee olla suurempi kuin nimittämisen yhteydessä.
- Oikeusasiamiehen tulee raportoida toiminnastaan parlamentille vähintään kerran vuodessa.
- Oikeusasiamiehellä ei ole velvoitetta ottaa vastaan tai noudattaa muiden viranomaisten määräyksiä.
- Oikeusasiamiesinstituutiolla tulee olla riittävät ja erilliset resurssit. Budjettia ei saa leikata, elleivät leikkaukset koske yleisesti kaikkia valtion instituutioita. Oikeusasiamiehen varainhoitoon ulottuvan valvonnan tulee ulottua ainoastaan taloudellisten menettelyjen lainmukaisuuteen, ei toiminnan painopisteiden määrittelyyn.
- Oikeusasiamiehen tulee itse päättää henkilöstönsä nimittämisestä
- Oikeusasiamiehellä ja instituution muulla johdolla tulee olla oikeudellinen koskemattomuus tilanteissa, joissa heidän virallisessa roolissaan sanomaansa tai tekemäänsä pyritään käyttämään heitä vastaan (englanniksi functional immunity). Koskemattomuuden tulee ulottua myös heidän tehtäviensä päättymisen jälkeiseen aikaan.
- Valtioiden tulee pidättäytyä kaikesta toiminnasta, jolla voidaan heikentää tai rajoittaa oikeusasiamiesinstituution toimintaa ja suojella instituutiota kaikilta tällaisilta uhilta.¹²⁵

Euroopan neuvoston ministerikomitea on myös hyväksynyt vuonna 2019 suosituksen oikeusasiamiesinstituutioiden kehittämiseksi. Suositus ei ole oikeusasiamiehen itsenäisyyttä ja riippumattomuutta koskevan sisältönsä osalta yhtä yksityiskohtainen kuin Venetsian periaatteet, mutta kiinnittää huomiota samoihin seikkoihin, kuten oikeusasiamiesinstituution oikeudelliseen perustaan, resursseihin, toimintaympäristöön ja johdon nimittämiseen.¹²⁶ Edellä mainituista syistä suositusta ei käsitellä tässä selvityksessä erikseen. Euroopan neuvoston piiriin kuuluvien suositusten lisäksi oikeusasiamiestä osana kansallista ihmisoikeusinstituutiota koskevat YK:n hyväksymät Pariisin periaatteet. Periaatteista kerrotaan tarkemmin Ihmisoikeuskeskusta ja kansallista ihmisoikeusinstituutiota käsittelevässä osiossa.

Kansallinen lainsäädäntö

Perustuslaissa tai laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä ei ole mainintaa oikeusasiamiehen itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta. Hallituksen esityksessä perustuslain uudistukseksi kuitenkin todetaan, että "[o]ikeusasiamiehen tehtävän edellyttämän riippumattomuuden turvaamiseksi on välttämätöntä, että oikeusasiamies on toimikautensa aikana vahvasti suojattu erilaisilta painostusyrityksiltä."¹²⁷ Ihmisoikeuskeskuksen perustamisen yhteydessä oikeusasiamiehen katsottiin hallinnollisesti ja taloudellisesti täyttävän kansainvälisten Pariisin periaatteiden vaatimukset itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta.¹²⁸

Perustuslain mukaan eduskunta valitsee oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehet neljän vuoden toimikaudeksi. Perustuslaissa määriteltynä kelpoisuusehtona on, että heidän tulee olla eteviä laintuntijoita.¹²⁹ Eduskunnan

125 Venice Commission (2019), 3-6.

126 Ks. Council of Europe (2019).

127 HE 1/1998, 91.

128 HE 205/2010, 27.

129 Suomen perustuslaki (731/1999), 38 § 1 mom.

oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen tehtävän avoimena olemisesta ilmoitetaan puhemiesneuvoston päättämällä tavalla. Vaalit toimitetaan sen jälkeen, kun perustuslakivaliokunta on arvioinut tehtävään ilmoittautuneita.¹³⁰ Oikeusasiamiehen toimivaltuudesta nimittää kansliansa virkamiehet on säädetty laissa eduskunnan virkamiehistä sekä eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännössä.¹³¹ Toisin kuin oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri, oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet eivät ole virkamiehiä, eikä heihin siten sovelleta virkamieslainsäädäntöä.¹³²

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten sidonnaisuuksia käsitellään useissa eri lainkohdissa. Oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisen tehtävään valitun on viivytyksettä annettava eduskuntaa varten selvitys sellaisesta elinkeino-toiminnastaan ja varallisuudestaan sekä sellaisista tehtävistään ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa oikeusasiamiehenä, apulaisoikeusasiamiehenä tai apulaisoikeusasiamiehen sijaisena. Oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisen on toimikautensa kestäessä ilmoitettava näissä tiedoissa tapahtuneet muutokset. Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet eivät saa toimikautensa kestäessä hoitaa muuta julkista virkaa. Heillä ei saa myöskään olla sellaista julkista tai yksityistä tehtävää, joka voi vaarantaa luottamusta laillisuusvalvonnan tasapuolisuuteen tai muutoin haitata oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiehen tehtävän asianmukaista hoitamista. Jos oikeusasiamieheksi tai apulaisoikeusasiamieheksi valittu on julkisessa tai yksityisessä palvelussuhteessa, hänen tulee toimikautensa

ajaksi luopua tähän palvelussuhteeseen kuuluvista palkkaeduista. Hänen tulee toimikautensa ajaksi luopua myös sellaisista palvelussuhteeseen tai luottamustehtävään liittyvistä muista etuuksista, jotka voivat vaarantaa luottamusta laillisuusvalvonnan tasapuolisuuteen.¹³³

Perustuslain mukaan eduskunta voi erityisen painavasta syystä vapauttaa eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävästään kesken toimikauden. Tämä mahdollisuus on siis ainoastaan eduskunnalla. Asiassa tulee saada perustuslakivaliokunnan kannanotto ennen päätöksen tekemistä ja vapauttamista puoltavalla päätöksellä on oltava eduskunnassa kahden kolmasosan enemmistö. Perustuslain esitöiden mukaan erityisen painaviksi syiksi katsotaan esimerkiksi tilanteet, joissa oikeusasiamies on sairaudesta johtuen pysyvästi kykenemätön hoitamaan tehtäviään tai joissa oikeusasiamiehen toimintaan kohdistuu voimakasta epäluottamusta, eikä hän sen vuoksi voi enää hoitaa tehtäviään uskottavasti. Esitöissä korostetaan, että oikeusasiamiehen riippumattomuutta laillisuusvalvontaviranomaisena ei tule kuitenkaan vaarantaa, eikä oikeusasiamiestä ole mahdollista vapauttaa tehtävästään ainoastaan sen perusteella, että jotakin oikeusasiamiehen ratkaisua arvostellaan voimakkaasti.¹³⁴

Ylimpien laillisuusvalvojien oikeudellisesta vastuusta ja siihen liittyvistä menettelyistä on kerrottu oikeuskansleria käsittelevässä osiossa.

133 Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002), 13 §; 17 § 1 mom.; 18 § 2 mom.

134 Suomen perustuslaki (731/1999), 38 § 2 mom.; HE 1/1998, 91.

130 Eduskunnan työjärjestys (40/2000), 11 § 1 mom.

131 Laki eduskunnan virkamiehistä (1197/2003), 1 luku 10 § 3 mom.; Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö (209/2002), 3 §.

132 Ks. esim. laki eduskunnan virkamiehistä (1197/2003), 1 luku 1 § 3 mom.

Oikeusasiamiehen kanslian johdon havainnot¹³⁵

Tehtävät ja toimivaltuudet

Suomalaisen oikeusasiamiesinstituution vahvuus on sen perustuslaillinen asema ja se, että oikeusasiamies voi valvoa kaikkia julkisia tehtäviä hoitavia tahoja – myös yksityisiä toimijoita, kun niillä on julkisia tehtäviä.¹³⁶ Oikeusasiamiehellä on erilaisia rooleja ja toimivaltuuksia. Yhtäältä oikeusasiamies voi toimia syyttäjänä, toisaalta hän voi käyttää pehmeämpiä keinoja perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi.

Oikeusasiamiehen tehtävästä valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista säädetään perustuslain tasolla, mikä on kansainvälisesti harvinaista. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 2 momentissa oikeusasiamiehelle on osoitettu myös edistämistehtävä. Oikeusasiamies arvioi osana laillisuusvalvontaansa esimerkiksi, voisiko valvonnan kohde jollakin muulla tapaa toimimalla paremmin edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.¹³⁷

Haastatellut pitävät ylimpien laillisuusvalvojen työnjaon uudistusta erittäin tärkeänä. Uudistuksen myötä voimavarat voidaan suun-

nata tehokkaasti. Esimerkiksi haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeudet ovat olleet yksi oikeusasiamiehen valvonnan painopisteistä muun muassa kansainvälisiin sopimuksiin perustuvien erityistehtävien myötä. Nyt tuon valvonnan oikeudellinen perusta vahvistuu, kun tämä tehtävä keskitetään oikeusasiamiehelle.

Oikeusasiamiehen erityistehtävät ovat tuoneet oikeusasiamiehen toimintaan lisää ulottuvuuksia. Tehtäviensä nojalla oikeusasiamies voi esimerkiksi kidutuksen vastaisen valvontaelimen ominaisuudessaan raportoida havainnoistaan YK:n sopimusvalvontaelimille, kun ne arvioivat Suomen sopimusvelvoitteiden toimeenpanoa.

Itsenäisyys ja riippumattomuus

Oikeusasiamiehen tosiasiallinen itsenäisyys ja riippumattomuus on vahvaa ja perustuu sen valtiosääntöiseen tehtävään ja asemaan. Haastateltujen mukaan oikeusasiamiehen toimintaan ei ole yritetty puuttua ulkopuolelta. Mikäli tuomiovallan riippumattomuutta vahvistavia muutoksia esitetään perustuslakiin, selvyiden vuoksi lakiin olisi perusteltua kirjata myös säännös oikeusasiamiehen itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusoikeusasiamiesten toimikaudet ovat määraikaisia historiallisista syistä. Kauden pituus vastaa nimittävän tahon eli eduskunnan toimikautta, mutta toimikaudet eivät ole ajallisesti päällekkäisiä. Oikeusasiamiehen käsitys on, että Suomessa ei ole tarvetta rajoittaa toimikausien lukumäärää, kuten Venetsian periaatteissa esitetään. Yhtenä perusteluna tähän on, että toinen ylin laillisuusvalvoja eli oikeuskansleri nimitetään vakituiseen virkaan. Oikeusasiamiehen toimikausien rajoittaminen voisi heikentää oikeusasiamiehen asemaa suhteessa oikeuskansleriin.

Oikeusasiamiestä koskevan lainsäädännön muutoksissa aloitevalta tulisi oikeusasiamiehen mukaan olla eduskunnalla eikä valtioneuvostolla, kuten nykyisin. Aloiteoikeuden rajaaminen

135 Oikeusasiamies Petri Jääskeläisen, apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinin, apulaisoikeusasiamies Pasi Pölösen ja kansliapäällikkö Matti Marttusen haastattelu 10.6.2021.

136 Oikeusasiamies on vuotta 2020 koskevassa kertomuspuheenvuorossaan tuonut esiin ihmisten elämään vaikuttavia keskeisiä toimintoja, kuten vesi-, jäte-, ja sähköhuollon, joista vastaavia yrityksiä se ei voi valvoa. Ks. eduskunnan oikeusasiamies (2021), 26.

137 Ks. oikeusasiamiehen puheenvuoro vuotta 2012 koskevassa kertomuksessa: eduskunnan oikeusasiamies (2013), 22–31. Puheenvuorossaan oikeusasiamies myös kiinnittää huomiota Ihmisoikeuskeskuksen ja oikeusasiamiehen toisiaan täydentäviin rooleihin. Ihmisoikeuskeskuksen lakisääteiksi tehtäviksi osoitettiin perus- ja ihmisoikeuksien edistämistä koskeva kasvatus-, koulutus- ja tutkimustoiminta, mitä oikeusasiamiehen toiminnassa oli ollut hyvin vähän.

eduskunnan puhemiesneuvostolle turvaisi paremmin oikeusasiamiehen aseman valtio-neuvostosta riippumattomana ja eduskunnan omana, sen valitsemana laillisuusvalvojana.¹³⁸

Haastateltujen mukaan kansallisen oikeuskulttuurin erityispiirteet sekä ylimpien laillisuusvalvojien valtiosääntöinen asema ja tehtävät olisi otettava paremmin huomioon jo EU-lainsäädännön valmisteluvaiheessa. Nyt esimerkiksi EU-asetusten vaikutuksia oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toimintaan on arvioitu vasta perustuslakivaliokunnassa.¹³⁹ Myös eri ministeriöissä tulisi ymmärtää oikeusasiamiehen rooli paremmin. Oikeusasiamiehelle tulee enenevässä määrin pyyntöjä osallistua lakiesitysten tai esimerkiksi viranomaisohjeiden valmisteluun. Lakiesitysten valmistelutyöryhmiin osallistutaan ainoastaan asiantuntijaroolissa, mikäli se katsotaan tarpeelliseksi. Ohjeiden valmistelu on oikeusasiamiehen näkökulmasta ongelmallista, ja siihen osallistumiseen suhtaudutaan pidättyväisesti, koska oikeusasiamies ei voi etukäteen antaa yleistä hyväksyntää viranomaisen ohjeelle. Ohjeistuksen parantamiseen voidaan kiinnittää huomiota esimerkiksi tarkastuksilla.

Myös oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan menettelytavoista on välillä epäselvyyttä. Oikeusasiamies ei voi etukäteen ottaa kantaa esimerkiksi julkisuudessa esille tulleisiin asioihin, jos ne voivat tulla oikeusasiamiehen tutkittavaksi. Oikeusasiamiehen valvonnan kohteet toivovat toisinaan, että saatuaan niitä koskevan ratkaisun ne voisivat keskustella siitä oikeusasiamiehen kanssa. Oikeusasiamies ei kuitenkaan keskustele päätöksensä sisällöstä tai sen toimeenpanosta.¹⁴⁰ Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan oikeusia-

miehen on ennen asian ratkaisemista varattava valvonnan kohteelle tilaisuus tulla asian johdosta kuulluksi, mikäli on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aihetta arvostella valvottavan menettelyä.¹⁴¹ Kantelumenettely on kirjallinen.

Toimintaympäristö, resilienssi ja resurssit

Kanslian henkilöstön määrä ei ole kasvanut asiamäärien nousua vastaavasti. Oikeusasiamiehen kanslian ratkaisijat ja esittelijät ovat erittäin ylityöllistettyjä. Oikeusasiamiehen käsittelemissä asioissa on havaittavissa myös laadullista vaikeutumista. Tarkastusten määrä ja vaativuus ovat kasvaneet, ja lausuntopyyntöjä tulee oikeusasiamiehelle enemmän. Aiheettomien kanteluiden määrä ei ole suhteellisesti lisääntynyt. On myös havaittavissa, että kantelijoiden odotukset oikeusasiamiestä kohtaan ja heidän tietoisuutensa omista oikeuksistaan ovat vahvistuneet.

Lisääntyvien asiamäärien ja ylimpien laillisuusvalvojien tehtävienjaon uudistuksen myötä eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa on pohdittu, millä tavoin työ siellä jatkossa organisoitaa. Haastateltujen mukaan on esimerkiksi selvitettävä, olisiko yksinkertaisimmissa kanteluasioissa mahdollista delegoida oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten ratkaisuvaltaa kanslian esittelijöille. Kantelijoille tulisi myös tiedottaa enemmän kaikista heidän käytössään olevista oikeussuojakeinoista.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian johtoon tai sen henkilökuntaan ei ole kohdistunut maalittamista tai verkkohäirintää.¹⁴² Äkillisiin muutoksiin ja hyökkäyksiin tulisi kuitenkin

138 Ks. myös eduskunnan oikeusasiamies (2021), 27.

139 Ks. esim. perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 14/2018 vp, jossa käsitellään EU:n yleistä tietosuoja-asetusta.

140 Kantelun tekijät voivat tiedustella kantelun käsittelyn vaiheesta oikeusasiamiehen kirjaamosta tai esittelijältä, joka käsittelee kantelua. Ks. oikeusasiamiehen verkkosivut: https://www.oikeusasiamies.fi/fi_FI/web/guest/usein-kysyttya.

141 Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002), 3 § 2 mom. ja 9 §.

142 Sisäministeriön työryhmä on ehdottanut maalittamisen määritelmäksi seuraavaa: "Maalittaminen on toimintaa, jossa yksittäinen henkilö omin toimin tai muita mobilisoimalla käynnistää tai kannustaa yhteen kohteeseen kohdistuvan järjestäytyneen häirinnän, joka voi olla suora tai epäsuora. Keinoja ovat muun muassa mustamaalaaminen, yksityisluontoisten tietojen levittäminen tai uhkaaminen." Ks. sisäministeriö (2021), 13.

pystyä varautumaan, esimerkiksi tilanteissa, joissa asioiden käsittely pyrittäisiin tietoisesti jumiuttamaan tekemällä suuri määrä kanteluita samanaikaisesti.

Apulaisoikeusasiamiesjärjestelmä vahvistaa oikeusasiamiehen resilienssiä. Tilanteessa, jossa oikeusasiamies ei syystä tai toisesta pystyisi hoitamaan tehtäviään, virassaan vanhempi apulaisoikeusasiamies toimii oikeusasiamiehen sijaisena.¹⁴³ Oikeusasiamiehen kansliassa on myös apulaisoikeusasiamiehen sijainen, joka kutsutaan tarvittaessa hoitamaan apulaisoikeusasiamiesten tehtäviä. Kahden ylimmän laillisuusvalvojan muodostaman kokonaisuuden resilienssiä puolestaan vahvistaa se, että oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin rinnakkaisesta toimivallasta johtuen toinen valvoja voi tarvittaessa paikata toista, mikäli jälkimmäinen on estynyt hoitamasta tehtäviään.¹⁴⁴

Vaikuttavuus ja tunnettuus

Oikeusasiamiehen päätösten ja kannanottojen vaikuttavuus ja tunnettuus on oikeusasiamiehen käsityksen mukaan hyvä. Toisinaan uutisotikoihin nousee jo se, että oikeusasiamiehelle tehdään kantelu. Ratkaisujen vaikuttavuutta seurataan pyytämällä valvottavaa kertomaan oikeusasiamiehelle, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt oikeusasiamiehen ratkaisun myötä. Päätöksissään ja tarkastuspöytäkirjoissaan oikeusasiamies pyytää ilmoittamaan toimenpiteistä tiettyyn päivään mennessä. Käytännössä valvottavat ilmoittavat toimenpiteistään aina. Ilmoitusvelvollisuuden voisi myös kirjata lakiin.

Oikeusasiamies tekee vaikuttamistyötä muun muassa omin aloittein, tarkastuksin ja ehdotuksilla lainsäädäntömuutoksiksi. Apulaisoikeusasiamies esimerkiksi toimitti keväällä 2021 mielenterveyslaissa havaitsemistaan puutteista muistion sosiaali- ja terveysministeriölle ja

esitti, että niihin kiinnitetään huomiota lainsäädäntöä kehitettäessä.¹⁴⁵ OPCAT-erityistehtävä mahdollistaa rakentavan dialogin ja vaikuttamisen myös muilla kuin oikeudellisilla keinoilla esimerkiksi tarkastusten yhteydessä. Perus- ja ihmisoikeuksien edistämistä sisältävälle rakentavalle dialogille ei kuitenkaan välttämättä olla vastaanottavaisia, mikäli oikeusasiamies on aiemmin havainnut valvottavan toiminnassa merkittäviä puutteita ja esimerkiksi määrännyt esitutkinnan käynnistämisestä. Tämä esimerkki havainnollistaa oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan myös sitä haastetta, joka liittyy perus- ja ihmisoikeuksien edistämisen ja valvonnan yhteensovittamiseen.

Ratkaisujen näkyvyyden ja vaikuttavuuden lisäämiseksi eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa uudistetaan kotisivuja ja laaditaan tietolehtisiä esimerkiksi lapsen oikeuksia koskevista oikeusasiamiehen kannanotoista.

Yhteistyö ja koordinaatio

Ylimpien laillisuusvalvojen työnjaon uudistus tuo lakiin perustuvan tietojenvaihtovelvoitteen eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille. Oikeusasiamiehen kanslian esittelijät tekevät epävirallista yhteistyötä esimerkiksi Opetushallituksen ja aluehallintovirastojen kanssa.

Oikeusasiamiehen kansainvälinen yhteistyö on viime vuosina jonkin verran lisääntynyt. Oikeusasiamies toimii sekä kansainvälisen oikeusasiamiesinstituutin (IOI) että Euroopan oikeusasiamiesten verkoston jäsenenä (ENO). Verkoston jäsenet vaihtavat tietoja esimerkiksi EU-lainsäädännöstä. Alueellisia tapaamisia pidetään säännöllisesti Pohjoismaiden ja Baltian maiden oikeusasiamiesten kesken. Kokouksissa keskustellaan ajankohtaisista laillisuusvalvon-

143 Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 197/2002, 16 § 1 ja 2 mom.

144 Haastateltujen antamat kirjalliset lisätiedot 24.8.2021.

145 Ks. apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinin esitykset lainsäädännön täydentämiseksi: <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/164/2021>. Jo toteutuneista lainsäädäntöesityksistä löytyy esimerkkejä oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuustutkimuksesta, ks. Keinänen & Määttä 2007.

tateemoista ja laillisuusvalvonnan työmenetelmistä. Pohjoismaissa toimii myös kidutuksen vastaisten kansallisten valvontaelinten verkosto.¹⁴⁶

Perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kokonaisuus

Perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kokonaisuutta tarkasteltaessa on tärkeää ymmärtää, että oikeusasiamies toteuttaa laillisuusvalvontaa eri tavoin. Esimerkiksi OPCAT- ja CRPD-erityistehävien osalta oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta on usein vapautensa menettäneiden tai vammaisten henkilöiden oikeuksien välitöntä valvontaa. Oikeusasiamiehelle kuuluu kuitenkin myös valvonnan valvonta, joka voi tarkoittaa viranomaisorganisaation sisäisen laillisuusvalvonnan valvontaa tai valvonnasta vastaavan erityisviranomaisen valvontaa. Välittömän valvonnan lisäksi oikeusasiamiehen tehtävänä on siten täydentää muuta valvontaa ja varmistaa, että laillisuusvalvontajärjestelmä toimii niin kuin sen on tarkoitettu toimivan.¹⁴⁷

Kaikki erityisvaltuutetut ovat oikeusasiamiehen valvonnan piirissä. Kanteluita valtuutettujen toiminnasta tulee oikeusasiamiehelle vähän, ja ne koskevat pääsääntöisesti asian käsittelyn viipymistä. Käytännössä kyse onkin yhteistyösuhteesta oikeusasiamiehen ja erityisvaltuutettujen välillä. Yhteistyön merkitys korostuu etenkin niissä asioissa, joissa erityisvaltuutetuilla on toimivalta ainoastaan edistämiseen ja seurantaan ja joissa oikeusasiamies voi käyttää valvontatoimivaltuuksiaan. Valtuutetut tekevät

oikeusasiamiehelle myös kanteluita, esimerkiksi yhdenvertaisuusvaltuutettu on kannellut oikeusasiamiehelle poliisin toiminnasta maastapoistamisessa. Yhteistyön osaltakin on muistettava, että oikeusasiamiehellä on valvojan rooli, eikä yhteistyö saa estää oikeusasiamiestä tutkimasta valtuutettuja koskevaa laillisuusvalvonta-asiaa.

Lisäksi on huomattava, että oikeusasiamiehen ja laillisuusvalvontaa tekevien erityisvaltuutettujen toimivaltuudet ovat joiltakin osin asiallisesti päällekkäisiä. Esimerkiksi yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskevia kanteluita tulee oikeusasiamiehelle kuitenkin hyvin vähän. Kantelut ohjautuvat pääsääntöisesti erityisvaltuutetuille tai yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan, joiden tuleekin toimia yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolainsäädännön ensisijaisina valvojina. Lisäksi oikeusasiamies ohjaa tai voi siirtää asioita erityisvaltuutetuille.

Oikeusasiamiehen ja erityisvaltuutettujen roolit suhteessa toisiinsa ovat siten moninaiset. Selkeä ja toimiva tehtäväjako ylimpien laillisuusvalvojien ja erityisvaltuutettujen välillä on tärkeää laillisuusvalvonnan kokonaisuuden kannalta.

Mitä tulee kansalliseen ihmisoikeusinstituutioon, laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä tulisi mainita, että Ihmisoikeuskeskus, sen ihmisoikeusvaltuuskunta ja eduskunnan oikeusasiamies muodostavat Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution. Työnjako perus- ja ihmisoikeuksien valvonnan, edistämisen ja seurannan osalta on selkeä sekä laissa että kansallisen ihmisoikeusinstituution toiminnassa.

146 Eduskunnan oikeusasiamies (2021), 53.

147 Eduskunnan oikeusasiamies (2018), 27.

2.2 Kansallinen ihmisoikeus-instituutio: Ihmisoikeuskeskus, sen ihmisoikeusvaltuuskunta ja eduskunnan oikeusasiamies

Ihmisoikeuskeskus aloitti toimintansa vuonna 2012. Keskuksen perustaminen syntyi tarpeesta saada Suomeen YK:n Pariisin periaatteiden mukainen kansallinen ihmisoikeusinstituutio (NHRI). Keskustelua kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamisesta oli käyty jo pitkään. Erityisesti perustamista edeltäneen kymmenen vuoden aikana tehtiin useita aloitteita ja suosituksia kansallisen ihmisoikeusinstituution Suomeen saamiseksi. Eduskunnan oikeusasiamiehen ei katsottu yksinään täyttävän ihmisoikeusinstituution vaatimuksia pluralistisuuden osalta. Sille ei ole myöskään säädetty nimenomaista ja laajaa perus- ja ihmisoikeuksien edistämisen ja seurantavertaisuutta.¹⁴⁸

Hallituksen esityksessä Ihmisoikeuskeskuksen perustamisesta todetaan, että kansallinen ihmisoikeusinstituutio muodostaa sateenvarjomaisten instituutorakenteen, jolla on synergia-vaikutuksia perus- ja ihmisoikeusrakenteisiin ja joka täydentää kansalaisyhteiskunnan, perus- ja ihmisoikeustutkimuksen ja muiden perus- ja ihmisoikeustoimijoiden toimintaa.¹⁴⁹ Ihmisoikeuskeskuksen nähtiin vastaavan tarpeeseen yhteensovittaa perus- ja ihmisoikeusasioita sekä koordinoita perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvää tiedon kokoamista ja arviointia sekä tiedonvaihtoa erityisesti kansainvälistä yhteistyötä varten. Ihmisoikeuskeskukselle asetettiin sellaisia perus- ja ihmisoikeuksien edistämistehtäviä, joita ei tuolloin katsottu hoidetun riittävän laajasti. Keskuksen laajan edistämistehtävän katsottiin myös selkiyttävän perus- ja ihmisoikeustoiminnan kenttää, jota pidettiin hajanaisena.¹⁵⁰ Ihmisoikeuskeskuksen niin ikään laaja seurantatehtävä käy ilmi paitsi hallituksen esityksestä myös

tehtävistä, joihin kuuluu esimerkiksi selvitysten tekeminen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa.

Hallituksen esityksessä todettiin ihmisoikeusvaltuuskunnasta, että se toimisi Pariisin periaatteiden edellyttämänä kansallisen ihmisoikeusinstituution pluralistisena kokoonpanona ja yhteistyöverkostona.¹⁵¹ Oikeusasiamiehen olemassa oleva perustuslaillinen tehtävä valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista säilyi ennallaan, eikä sille säädetty uusia tehtäviä instituution perustamisesta johtuen. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävät muodostavat Pariisin periaatteiden mukaisen kansallisen ihmisoikeusinstituution valinnaisen kantelutehtävän.¹⁵² Hallituksen esityksessä todettiin myös, etteivät Ihmisoikeuskeskuksen henkilöstö- ja toimintamenot saa vähentää oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa varten annettuja voimavaroja.¹⁵³

Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio muodostuu siten Ihmisoikeuskeskuksesta, sen ihmisoikeusvaltuuskunnasta ja eduskunnan oikeusasiamiehestä. Eduskunnan oikeusasiamiestä on käsitelty selvityksen edellisessä alaluvussa, joten tässä luvussa keskitytään ainoastaan Ihmisoikeuskeskukseen ja ihmisoikeusvaltuuskuntaan, huomioiden kuitenkin oikeusasiamiehen roolin kansallisen ihmisoikeusinstituution kokonaisuudessa. Kaikilla kolmella instituution

151 Pluralistisella kokoonpanolla tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että yhteiskunnan ja erityisesti kansalaisyhteiskunnan eri perus- ja ihmisoikeuksia edistävät ja suojelevat toimijat ovat monipuolisesti edustettuna kansallisessa ihmisoikeusinstituutiossa. Ks. UNGA (1994), 5-6. Pluralistisuus voi tarkoittaa myös kansallisen ihmisoikeusinstituution päätöksentekokoelimen ja henkilökunnan monimuotoisuutta. Ks. GANHRI (2018), 20.

152 HE 205/2010, 19 ja 28.

153 HE 205/2010, 20.

148 HE 205/2010, 1, 6 ja 16.

149 HE 205/2010, 1 ja 18.

150 HE 205/2010, 6, 16, 18 ja 21.

osalla on omat tehtävänsä, joista Ihmisoikeuskeskuksen ja valtuuskunnan osalta on säädetty oikeusasiamieslain 3 a luvussa.¹⁵⁴

Kansallisen ihmisoikeusinstituution tehtävät ovat lisääntyneet sen perustamisen jälkeen. Vuonna 2016 kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle osoitettiin lakisääteinen erityistehtävä YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen toimeenpanon edistämiseksi, suojelemiseksi ja seuraamiseksi. Lisäksi alun perin eduskunnan erillisrahoituksella vuonna 2019 saatu tehtävä ikääntyvien oikeuksien valvomiseksi ja edistämiseksi on vakiintunut osaksi instituution toimintaa.

Ihmisoikeuskeskuksella on johtaja, jonka tehtävänä on johtaa ja edustaa Ihmisoikeuskeskusta sekä ratkaista ne Ihmisoikeuskeskukselle kuuluvat asiat, jotka eivät lain mukaan kuulu ihmisoikeusvaltuuskunnalle.¹⁵⁵ Johtajan lisäksi Ihmisoikeuskeskuksessa on vuonna 2022 viisi vakituista asiantuntijan virkaa, hallintoassistentin virka sekä kaksi määräaikaista virkasuhdetta nuorten asiantuntijoiden ohjelmassa. Hankkeisiin voidaan ottaa myös muita määräaikaisia asiantuntijoita tarpeen mukaan. Ihmisoikeusvaltuuskunnassa on kunakin kautena 20–40 jäsentä, jotka ovat kansalaisyhteiskunnan, perus- ja ihmisoikeustutkimuksen sekä muiden perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen osallistuvia asiantuntijoita ja jotka edustavat monipuolisesti yhteiskunnallisia tahoja.¹⁵⁶

Keskuksen määrärahat valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2022 ovat 997 000 euroa. Vuonna 2021 ne olivat 962 000 ja 848 000 euroa vuonna 2020.¹⁵⁷

154 Ks. laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002), 3 a luku.

155 Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002), 19 c § 2 mom.

156 Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002), 19 e § 1 mom.

157 Valtiovarainministeriö (2021a).

Tehtävät ja toimivaltuudet

Ihmisoikeuskeskus

Ihmisoikeuskeskuksen tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä.¹⁵⁸ Lain mukaan Ihmisoikeuskeskuksen tarkoituksena on edistää ja seurata perus- ja ihmisoikeuksia. Ihmisoikeuskeskuksen tehtävät kattavat sekä perustuslaissa turvatut perusoikeudet että kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyvät ihmisoikeudet mukaan lukien EU:n perus- ja ihmisoikeudet.¹⁵⁹ Keskus ei käsittele kanteluita.

Ihmisoikeuskeskuksella on seuraavat tehtävät:

- *Edistää perus- ja ihmisoikeuksia koskevaa tiedotusta, kasvatusta, koulutusta ja tutkimusta sekä näihin liittyvää yhteistyötä.* Hallituksen esityksessä Ihmisoikeuskeskuksen perustamiseksi katsotaan, että Ihmisoikeuskeskus voi tarvittaessa osallistua myös näiden tehtävien suorittamiseen. Esityksessä kuitenkin todetaan samalla, että keskuksen olisi luontevaa huolehtia kyseisistä tehtävistä hyödyntämällä jo olemassa olevia kansalaisyhteiskunnan sekä yliopistollista perus- ja ihmisoikeustutkimusta harjoittavia toimijoita alihankkijoina. Lisäksi esitettiin, että keskus voisi myös luoda ja ylläpitää perus- ja ihmisoikeuksia koskevaa tietopankkia.¹⁶⁰
- *Laatia selvityksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta.* Hallituksen esityksen mukaan selvityksissä Ihmisoikeuskeskus voi käsitellä oikeuksien toteuttamista ensi kädessä Suomessa. Jos asialla on yhteys Suomeen, keskus voi arvioida

158 Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002), 19 b § ja 19 d § 2 mom.

159 HE 205/2010, 1.

160 Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002), 19 d § 1 mom. 1 kohta; HE 205/2010, 27.

myös Suomen ulkopoliitiikan painopisteitä ihmisoikeusnäkökulmasta tai ihmisoikeuksien toteutumista EU:ssa tai kansainvälisesti. Keskus voi ottaa erityisen tarkastelun kohteeksi myös tietyt temaattiset aiheet. Selvityksissä voitaisiin tuoda myös yksityissektorin ihmisoikeusasiat esille.¹⁶¹

- *Tehdä aloitteita sekä antaa lausuntoja perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi.* Tämän tehtävän toteuttamiseksi hallituksen esityksessä todetaan, että Ihmisoikeuskeskus voi kiinnittää eduskunnan ja hallituksen sekä kuntien tai muiden julkista tehtävää hoitavien tai yksityistenkin tahojen huomiota yleiseen ongelmaan tai yksittäiseen, esimerkiksi tiettyä väestöryhmää koskevaan asiaan, joka liittyy perus- ja ihmisoikeuksiin. Ihmisoikeuskeskus voi myös oma-aloitteisesti tai pyydettyään esittää kantansa hallitukselle tai eduskunnalle esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta keskeisistä lainsäädäntöehdotuksista.¹⁶²
- *Osallistua perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvään eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön.* Hallituksen esityksen mukaan kyse on siitä eurooppalaisesta ja kansainvälisestä yhteistyöstä, johon kansalliset ihmisoikeusinstituutiot yleensä osallistuvat. Tämä tehtävä osoitettiin nimenomaisesti Ihmisoikeuskeskukselle, joka pääsääntöisesti edustaa Suomen kansallista ihmisoikeusinstituutiota edellä mainitussa yhteistyössä. Oikeusasiamiehellä säilyivät edelleen ne kansainväliset yhteydet, jotka liittyvät hänen tehtäviinsä. Hallituksen esityksessä mainittuja ihmisoikeuskeskuksen kannalta tärkeitä

kansainvälisiä toimijoita ovat esimerkiksi muiden maiden kansalliset ihmisoikeusinstituutiot, YK:n ihmisoikeusneuvosto ja sopimusten valvontaelimet, kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden kansainvälinen koordinaatiokomitea (nykyään kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden kansainvälinen verkosto GANHRI) sekä Euroopan neuvoston toimielimet ja EU:n perusoikeusvirasto.¹⁶³

- *Huolehtia muista vastaavista perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä.* Nämä ovat tehtäviä, jotka eivät käy suoraan ilmi keskuksen muista lakisääteisistä tehtävistä. Hallituksen esityksessä tärkeimpänä tällaisena tehtävänä nostetaan esiin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten noudattamisen, kansainvälisten valvontaelinten Suomea koskevien suositusten ja päätelmien toimeenpanon sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden täytäntöönpanon riippumaton seuranta.¹⁶⁴

Tehtäviensä nojalla Ihmisoikeuskeskuksen rooli on toisaalta edistää tiedonvaihtoa osallistumalla kansainväliseen yhteistyöhön ja yhtäältä vahvistaa perus- ja ihmisoikeustojien kansallista yhteistyötä. Yllä mainitun hallituksen esityksen mukaan osallistuessaan kansainväliseen NHRI-yhteistyöhön keskus jakaa tietoa Suomen perus- ja ihmisoikeustilanteesta eurooppalaisissa ja kansainvälisissä yhteyksissä ja tuo Suomeen uutta ihmisoikeusosaamista seuraamalla kansainvälisissä toimielimissä ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumista kansainvälisten standardien mukaisesti. Lisäksi

161 Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002), 19 d § 1 mom. 2 kohta; HE 205/2010, 27.

162 Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002), 19 d § 1 mom. 3 kohta; HE 205/2010, 28.

163 Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002), 19 d § 1 mom. 4 kohta; HE 205/2010, 28. Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalainen verkosto ENNHRI ei hallituksen esitystä laadittaessa ollut vielä olemassa.

164 Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002), 19 d § 1 mom. 5 kohta.; HE 205/2010, 28.

keskus toimii perus- ja ihmisoikeuksien edistämisen osalta keskuspaikkana, joka linkittää eri toimijat yhteen. Keskukseen lisäarvona nähdään myös sen tuottama tutkimuspohjainen tieto, jota voivat hyödyntää sekä julkinen valta että laillisuusvalvontaa tekevät tahot.¹⁶⁵

Edellä käsiteltyjen tehtäviensä lisäksi Ihmisoikeuskeskuksella on muita erityistehtäviä. Ihmisoikeuskeskuksella, sen ihmisoikeusvaltuuskunnalla ja eduskunnan oikeusasiamiehellä on yhteinen lakisääteinen tehtävä edistää, suojella ja seurata YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen toimeenpanoa sopimuksen 33 artiklan mukaisena riippumattomana rakenteena.¹⁶⁶ Tässä tehtävässään kansallinen ihmisoikeusinstituutio pyrkii edistämään tietoisuutta vammaisten henkilöiden oikeuksista, lisäämään vammaisten henkilöiden oikeusturvaa ja pääsyä oikeuksiinsa sekä seuraamaan vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista Suomessa. Yleissopimuksen kansallisen voimaansaattamisen valmistelun yhteydessä katsottiin, etteivät Ihmisoikeuskeskus tai oikeusasiamies yksin voisi hoitaa rakenteen tehtäviä, vaan ne tulisi osoittaa kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle kokonaisuudessaan.¹⁶⁷ Vammaisten oikeuksien tehokas toteuttaminen edellyttää mahdollisuutta tutkia yksittäistapauksia ja tehdä tarkastuksia, mikä kuuluu oikeusasiamiehen tehtäviin. Erityistehtävä edellyttää myös ihmisoikeuskasvatusta, -koulutusta, -tutkimusta ja -tiedotusta, jotka kuuluvat Ihmisoikeuskeskuksen tehtäviin. Ihmisoikeusvaltuuskunnan puolestaan esitettiin mahdollistavan vammaisten henkilöiden ja vammaisjärjestöjen osallistamisen lisäksi yhteistyön kansallisen ihmisoikeusinstituution ja yhdenvertaisuusvaltuutetun välillä.¹⁶⁸

165 HE 205/2010, 21.

166 Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002), 19 f §.

167 HE 284/2014, 17 ja 91.

168 HE 284/2014, 91. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on ihmisoikeusvaltuuskunnan jäsen.

Kuten oikeusasiamiestä koskevassa osiosakin on mainittu, vuonna 2019 Ihmisoikeuskeskus ja eduskunnan oikeusasiamies saivat eduskunnalta lisämäärärahoja ikääntyvien oikeuksien edistämiseen ja valvontaan. Tuo määräraha vakinaistettiin osaksi eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian (mukaan lukien Ihmisoikeuskeskus) toimintamenoja valtion talousarviossa 2020.¹⁶⁹ Ikääntyvien oikeuksien edistämisestä on siten tullut osa keskuksen toimintaa sen muiden tehtävien ohella. Tätä tehtävää ei ole kuitenkaan eritelty laissa. Vammaisten ja ikääntyvien oikeuksien tehtävistä huolimatta Ihmisoikeuskeskuksen toiminnan perusta on perus- ja ihmisoikeuksien yleisessä seurannassa ja edistämisessä.

Ihmisoikeuskeskuksen velvollisuudesta laatia toimintakertomus ei säädetä lailla. Edellytys sen laatimiseen ilmenee kuitenkin epäsuorasti ihmisoikeusvaltuuskunnan lakisääteisestä tehtävästä hyväksyä keskuksen toimintakertomus ja toimintasuunnitelma. Hallituksen esityksessä Ihmisoikeuskeskuksen perustamisesta puolestaan mainitaan suoraan, että keskus laatii vuosittain toimintasuunnitelman ja toimintakertomuksen.¹⁷⁰ Hallituksen esityksessä todetaan myös, että keskuksen toimintakertomus on erillinen oikeusasiamiehen kertomuksesta, eikä sitä anneta eduskunnan käsiteltäväksi. Se olisi kuitenkin asianmukaista toimittaa tiedoksi asianomaisille erikoisvaliokunnille.¹⁷¹

Tehtäviensä hoitamiseksi Ihmisoikeuskeskuksella on oikeus saada tarpeelliset tiedot ja selvitykset viranomaisilta maksutta.¹⁷²

169 Ks. valtiovarainministeriö (2021a) ja EK 24/2019.

170 Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002), 19 e §, 3 mom. 2 kohta; HE 205/2010, 19.

171 HE 205/2010, 29.

172 Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002), 19 d § 3 mom.

Ihmisoikeusvaltuuskunta

Valtuuskunnan tehtävänä on:

- *käsitellä laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä perus- ja ihmisoikeusasioita*
- *hyväksyä vuosittain Ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelma ja keskuksen vuotuisen toimintakertomus.* Toimintasuunnitelman yhteydessä valtuuskunta voi myös käsitellä ehdotuksen keskuksen tulo- ja menoarvioesitykseksi ennen sen sisällyttämistä eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian vuotuisen talousarvioehdotukseen.
- *toimia perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden kansallisena yhteistyöelimenä.*¹⁷³

Lain mukaan toimintansa järjestämistä varten valtuuskunnalla voi olla työvaliokunta ja jaostoja.¹⁷⁴ Tällä hetkellä valtuuskunnalla on työvaliokunnan lisäksi kaksi jaostoa. Vammaisten ihmisoikeuskomitea (VIOK) on valtuuskunnan pysyvä jaosto, jonka tarkoitus on osallistaa vammaiset henkilöt ja vammaisjärjestöt Ihmisoikeuskeskuksen ja oikeusasiamiehen toimintaan YK:n vammaisyleissopimuksen mukaisesti.¹⁷⁵ Lisäksi valtuuskunnalla on ikääntyvien oikeuksien jaosto.

Itsenäisyys ja riippumattomuus

Kansainväliset kriteerit

YK:n yleiskokouksen vuonna 1993 hyväksymissä Pariisin periaatteissa määritellään tehtävät ja toimivaltuudet, jotka kansallisilla ihmisoikeus-

instituutioilla tulee olla ihmisoikeuksien edistämiseksi ja suojelemiseksi. Lisäksi periaatteissa käsitellään kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden itsenäisyyttä ja riippumattomuutta.

Pariisin periaatteet eivät ole sitovia, mutta niissä määriteltyjen kriteerien toteutumista kunkin kansallisen ihmisoikeusinstituution kohdalla arvioi GANHRI:n yhteydessä toimiva, instituutioiden akkreditaatioita käsittelevä alakomitea (Sub-Committee on Accreditation, SCA), jonka jäsenet ovat myös itse kansallisia ihmisoikeusinstituutioita. Kyseessä on siis vertaisarviointi, johon perustuen GANHRI:n hallitus myöntää kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle kansainvälisen statuksen.¹⁷⁶ Esimerkiksi Suomen kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle on myönnetty korkein A-status, mikä tarkoittaa sitä, että se täyttää Pariisin periaatteiden standardit täysimääräisesti.¹⁷⁷ A-status tuo kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle lisää osallistumisoikeuksia GANHRI:n yleiskokouksissa ja eräissä YK:n ihmisoikeusmekanismeissa, kuten ihmisoikeusneuvostossa.¹⁷⁸

Pariisin periaatteissa määritellään useita takeita kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden itsenäisyydelle ja riippumattomuudelle. Periaatteiden mukaan kansallisen ihmisoikeusinstituution mandaatin ihmisoikeuksien edistämiseksi ja suojelemiseksi on oltava mahdollisimman laaja, ja sen kokoonpano ja toimivalta on määriteltävä perustuslaissa tai tavallisessa laissa. Instituution rahoituksen on oltava riittävä ja sen tarkoituksena on järjestää instituutiolle omat tilat ja oma henkilökunta, jotta se voi olla riippumaton hallituksesta. Sen tulee saada käsitellä toimivaltaansa kuuluvia kysymyksiä vapaasti ja omasta aloitteestaan. Kansalliseen ihmisoikeusinstituutioon ei tule kohdistua sellaista

173 Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002), 19 e § 3 mom.; HE 205/2010, 23.

174 Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002), 19 d § 4 mom.

175 HE 284/2014, 91; Ks. myös Ihmisoikeuskeskus (2015).

176 GANHRI (2019a), art. 46.

177 Joillekin kansallisille ihmisoikeusinstituutioille myönnetään B-status, mikä tarkoittaa, että ne täyttävät Pariisin periaatteiden kriteerit osittain.

178 GANHRI & Canadian Human Rights Commission (2018), 11.

varainkäytön valvontaa, joka voi vaikuttaa sen riippumattomuuteen.¹⁷⁹

Kansallisen ihmisoikeusinstituution päätöksentekuelimen jäsenten osalta Pariisin periaatteissa todetaan, että heidät tulee nimittää tehtäväänsä virallisella säädöksellä, jossa määritellään jäsenten toimikauden kesto. Toimikausi on uusittavissa, mikäli samalla turvataan jäsenistön pluralistinen kokoonpano.¹⁸⁰

Akkreditaation alakomitea on koonnut yleisiä havaintoja (General Observations) Pariisin periaatteiden toimeenpanemiseksi ja tulkitsemiseksi. Itsenäisyyttä koskevista havainnoista todetaan muun muassa seuraavaa:

- Kansallisen ihmisoikeusinstituution on oltava hallituksesta riippumaton sekä rakenteeltaan että kokoonpanoltaan, kuten myös päätöksenteossaan ja toiminnassaan. Hallituksen edustajien tai kansanedustajien ei tule osallistua kansallisen ihmisoikeusinstituution päätöksentekoon tai olla jäsenenä sen päätöksentekuelimessä.
- Kansallisen ihmisoikeusinstituution päätöksentekuelimen valinta- ja nimitysmenettelyn on oltava selkeä, avoin, ansioihin perustuva ja osallistava. Myös henkilöstön valinnassa on noudatettava läpinäkyvyyden periaatetta. Instituutiolla tulee olla toimivalta päättää itse henkilöstönsä valinnasta ja nimittämisestä.
- Jäsenten toimikauden suositellaan olevan kolmesta seitsemään vuotta ja että se on uusittavissa kerran.
- Päätöksentekuelimessä tulee olla päätoimisia jäseniä, jotka saavat tehtävästään palkkion. Tällä pyritään välttämään eturistiriitojen syntymistä.

- Instituution jäsenet voidaan erottaa ainoastaan painavien perusteiden vuoksi. Erottamisprosessin on oltava lakiin perustuva, puolueeton ja oikeudenmukainen.
- Instituution päätöksentekuelimen tai henkilöstön jäseniä ei saa uhata oikeustoimilla tai käynnistää sellaisia heitä vastaan sen perusteella, mitä jäsenet ovat tehneet virallisessa roolissaan ja vilpittömässä tarkoituksessa (functional immunity). SCA suosittelee, että tällaisesta instituutiolle annetusta suojasta säädetään lailla, mutta ottaa huomioon, että eri oikeuskulttuureissa kyseinen suoja voi syntyä myös muulla tavoin.
- Instituution vuosikertomus sen omasta toiminnasta ja kansallisesta ihmisoikeustilanteesta tulisi toimittaa parlamentin käsiteltäväksi.¹⁸¹

Myös Euroopan neuvosto on antanut kansallisia ihmisoikeusinstituutioita koskevia suosituksia, joista uusin hyväksyttiin järjestön ministerikomiteassa vuonna 2021. Tässäkin suosituksessa korostetaan, että kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden tehtävistä ja toimivaltuuksista sekä itsenäisyydestä on säädettävä lailla (mieluiten perustuslailla). Suosituksen mukaan Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden on lisäksi taattava, että kansalliset ihmisoikeusinstituutiot voivat toimia itsenäisesti ja tehokkaasti sekä edistetävä muiden viranomaisten tietoisuutta kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden tehtävistä ja asemasta. Kansallisilla ihmisoikeusinstituutioilla on oltava riittävät ja kestävät resurssit tehtävien toteuttamiseksi ja erityisesti niiden toiminnan itsenäisyyden varmistamiseksi. Resurssien riittävyys, mukaan lukien pätevän henkilöstön saaminen, on huomioitava myös tilanteissa, joissa kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle osoitetaan uusia, kansainvälisissä ihmisoikeusopimuksissa määriteltyjä tehtäviä.¹⁸²

179 United National General Assembly UNGA (1994), 4-6.

180 Ks. UNGA (1993). Pariisin periaatteissa ei määritellä, keitä ovat kansallisen ihmisoikeusinstituution jäsenet. Akkreditaation alakomitean yleisissä havainnoissa todetaan tässä yhteydessä, että kyseessä ovat instituution päätöksenteosta vastaavat jäsenet, ks. GANHRI (2018), 35.

181 GANHRI (2018), 22, 24, 30, 33, 35, 37, 39.

182 Council of Europe (2021), 3-4.

Suosituksessa kiinnitetään Pariisin periaatteiden tapaan myös huomiota kansallisen ihmisoikeusinstituution johdon valinta- ja nimitysmenettelyyn, toimikauden keston sekä lailla määriteltäviin ja selkeästi rajattuihin erottamisperusteisiin. Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden tulee lisäksi itse saada päättää henkilöstöprofiilistaan ja henkilöstön rekrytoimisesta. Suosituksessa todetaan, että jäsenvaltioiden on suojeltava kansallisia ihmisoikeusinstituutioita erilaisilta uhilta ja että niihin kohdistuneet epäillyt vasta- tai vaintamistoimet on tutkittava nopeasti ja perusteellisesti.¹⁸³

Pariisin periaatteiden ja Euroopan neuvoston ministerikomitean suosituksen merkitystä käsitellään tarkemmin Ihmisoikeuskeskuksen eurooppalaisessa selvityksessä.¹⁸⁴

Kansallinen lainsäädäntö

Ihmisoikeuskeskus

Ihmisoikeus toimii eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian hallinnollisessa yhteydessä.¹⁸⁵ Ihmisoikeuskeskuksen itsenäisyyttä ja riippumattomuutta ei mainita laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä, mutta hallituksen esityksessä Ihmisoikeuskeskuksen perustamiseksi sen itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen viitataan useita kertoja.¹⁸⁶ Esityksessä todetaan muun muassa, että keskus on muista toimijoista riippumaton, perus- ja ihmisoikeuksia edistävä valtioelin. Tätä korostetaan lakiin kirjatulla muotoilulla keskuksen toimimisesta oikeusasiamiehen kanslian ”yhteydessä”.¹⁸⁷ Esityksessä korostetaan lisäksi keskuksen toiminnallista itsenäisyyttä ja riippumattomuutta. Siinä todetaan esimerkiksi, että keskuksella on laaja harkintavalta sen suhteen, mihin perus- ja ihmisoikeusasioihin se katsoo kunakin ajankohtana tarpeelliseksi

keskittyä ja mihin se haluaa kiinnittää hallituksen huomiota. Esityksen mukaan keskus päättää itsenäisesti, mihin toimenpiteisiin se ryhtyy, ja se voikin tarvittaessa arvioida erityisesti julkisen vallan toimintaa kriittisesti.¹⁸⁸ Ihmisoikeusvaltuuskunta voi vaikuttaa toiminnan suuntaamiseen ja päälinjoihin hyväksymällä keskuksen toimintasuunnitelman.

Keskuksen johtajan kelpoisuusehtona on hyvä perehtyneisyys perus- ja ihmisoikeuksiin. Eduskunnan oikeusasiamies nimittää Ihmisoikeuskeskuksen johtajan saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton. Tämä vastaa eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen sijaisen valintamenettelyä. Alun perin esitettiin, että keskuksen johtaja valittaisiin samalla tavalla kuin oikeusasiamiehet ja apulaisoikeusasiamiehet, eli valinnan tekisi eduskunnan täysistunto. Perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi, että Ihmisoikeuskeskuksen ja sen johtajan toiminnallinen yhteys eduskuntaan on niin vähäinen, että kyseinen valintamenettely muodostuisi liian raskaaksi.¹⁸⁹ Eduskunnan oikeusasiamies nimittää Ihmisoikeuskeskuksen johtajan lisäksi keskuksen virkamiehet. Keskuksen henkilöstön nimittäminen tapahtuu Ihmisoikeuskeskuksen johtajan esityksestä.¹⁹⁰

Keskuksen johtajan toimikauden pituus on neljä vuotta.¹⁹¹ Toimikausien määrää ei ole rajattu. Mikäli Ihmisoikeuskeskuksen johtajaksi valitulla on valtion virka, hän vapautuu sen hoitamisesta siksi ajaksi, jona hän toimii Ihmisoikeuskeskuksen johtajana.¹⁹² Eduskunnan virkamieslain nojalla keskuksen johtajan on an-

183 Council of Europe (2021), 4.

184 Ks. Vidović (2022).

185 Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002), 19 b §; HE 205/2010, 29.

186 Ks. esim. HE 205/2010, 1 ja 31.

187 HE 205/2010, 26.

188 HE 205/2010, 19 ja 31.

189 Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002), 19 c § 1 mom.; HE 205/2010, 27; PeVM 12/2010, 3.

190 Laki eduskunnan virkamiehistä (1197/2003), 10 § 2 mom.; Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työjärjestys (2012), 30 §.

191 Keskuksen johtajan toimikauden pituus on sama kuin oikeusasiamiehellä ja apulaisoikeusasiamiehillä ja lyhyempi kuin erityisvaltuutetuilla.

192 Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002), 17 § 2 mom.

nettava sidonnaisuuksistaan selvitys.¹⁹³ Ihmisoikeuskeskuksen johtajan virkaa ei saa perustaa, lakkauttaa eikä viran nimeä muuttaa, ellei virkaa ole valtion talousarviossa eritelty.¹⁹⁴ Ihmisoikeuskeskuksen johtajaan soveltuvat eduskunnan virkamieslain yleiset irtisanomisperusteet, mutta sen lisäksi johtaja voidaan irtisanoa, mikäli siihen on virkasuhteen luonne huomioon ottaen hyväksyttävä ja perusteltu syy.¹⁹⁵ Irtisanomisesta päättää eduskunnan oikeusasiamies.¹⁹⁶

Ihmisoikeuskeskus tekee oman erillisen ehdotuksensa keskuksen tulo- ja menoarvioksi, ja se sisällytetään osaksi eduskunnan kansliatoimikunnalle osoitettavaa oikeusasiamiehen kanslian talousarvioehdotusta.¹⁹⁷ Ihmisoikeuskeskuksen johtaja päättää keskuksen määrärahojen käytöstä.

Ihmisoikeusvaltuuskunta

Eduskunnan oikeusasiamies asettaa valtuuskunnan keskuksen johtajaa kuultuaan neljäksi vuodeksi kerrallaan. Valtuuskunnan jäsenten valitsemiseksi järjestetään avoin haku.¹⁹⁸ Valtuuskunnan puheenjohtajana toimii Ihmisoikeuskeskuksen johtaja, millä haluttiin korostaa keskuksen ja valtuuskunnan toiminnallista yhtenäisyyttä esimerkiksi keskuksen kantoja esitettäessä.¹⁹⁹ Keskuksen johtaja voi kuitenkin myös ilman valtuuskuntaa antaa kannanottoja ajankohtaisista perus- ja ihmisoikeusasioista.²⁰⁰

Valtuuskunnassa on vähintään 20 ja enin-

tään 40 jäsentä, ja se valitsee keskuudesta varapuheenjohtajan. Jos valtuuskunnan jäsen eroaa tai kuolee kesken toimikauden, oikeusasiamies nimeää hänen tilalleen jäljellä olevaksi toimikaudeksi uuden jäsenen. Eduskunnan kansliatoimikunta vahvistaa valtuuskunnan jäsenten palkkion. Valtuuskunta voi hyväksyä itselleen työjärjestyksen.²⁰¹

Kuten aiemmin on todettu, ihmisoikeusvaltuuskunta tuo kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle pluralistisen ulottuvuuden. Lain mukaan valtuuskunta koostuu kansalaisyhteiskunnan, perus- ja ihmisoikeustutkimuksen sekä muiden perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen osallistuvien toimijoiden edustajista.²⁰² Valtuuskunnan jäsenet valitaan henkilökohtaisen asiantuntemuksensa perusteella siten, että kokoonpanossa toteutuu edellä mainittu lain tarkoitus. Hallituksen esityksessä, jossa käsitellään Ihmisoikeuskeskuksen perustamisen lisäksi myös valtuuskunnan asettamista, todetaan, että valtuuskunnan jäsenistön tulisi olla monipuolinen sekä asiantuntemukseltaan että edustavuudeltaan. Valtuuskunnan kansalaisyhteiskuntaa edustaviin tahoihin lukeutuu esityksen mukaan perus- ja ihmisoikeuksia edistäviä järjestöjä ja muita vastaavanlaisia, esimerkiksi eri kieli- ja vähemmistöryhmiä sekä maailmankatsomuksellisia ja uskonnollisia suuntauksia edustavia tahoja. Muiden perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen osallistuvien toimijoiden edustajiin kuuluvat esimerkiksi ylimmät laillisuusvalvojat, perus- ja ihmisoikeusalan erityisvaltuutetut sekä ministeriöiden yhteydessä toimivat neuvoa-antavat perus- ja ihmisoikeusasioihin perehtyneet neuvottelukunnat.²⁰³ Neuvottelukuntien jäsenten valitsemisesta valtuuskuntaan on käytännössä luovuttu, koska valtuuskunnan ensimmäisen kauden aikana kävi ilmi, että neuvottelukunnat

193 Laki eduskunnan virkamiehistä (1197/2003), 13 § 1 mom.

194 Laki eduskunnan virkamiehistä (1197/2003), 4 § 2 mom. 2 kohta.

195 Laki eduskunnan virkamiehistä (1197/2003), 29 § 1 mom.

196 Laki eduskunnan virkamiehistä (1197/2003), 71 § 1 mom. 3 kohta; PeVm 12/2010, 5.

197 HE 205/2010, 23 ja 26.

198 Ihmisoikeusvaltuuskunnassa pysyvästi edustettuina olevat tahot esittävät edustajansa nimeämistä oikeusasiamiehelle.

199 Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002), 19 e § 1 mom.; HE 205/2010, 28.

200 HE 205/2010, 27.

201 Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002), 19 e § 1-2 ja 5 mom.

202 Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002), 19 e § 1 mom.

203 HE 205/2010, 28-29.

eivät osallistuneet aktiivisesti valtuuskunnan toimintaan ja niiden lukumäärä on niin suuri, että ne olisivat vieneet liian suuren osan valtuuskunnan jäsenpaikoista.

Ihmisoikeusvaltuuskunnan pysyviä jäseniä ovat ylimmät laillisuusvalvojat, erityisvaltuutetut ja Saamelaiskäräjät. Muuhun jäsenistöön voidaan soveltaa rotaatioperiaatetta vastaavantilaisia intressejä edustavien tahojen kesken.²⁰⁴ Ministeriöt, kunnat tai työmarkkinaosapuolet eivät ole edustettuina valtuuskunnassa, kuten eivät myöskään kansanedustajat.

Ihmisoikeuskeskuksen havainnot²⁰⁵

Tehtävät ja toimivaltuudet

Ihmisoikeuskeskuksen lakisääteiset tehtävät ja toimivaltuudet perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ovat laajat. Keskus on yleinen perus- ja ihmisoikeustoimija, ja sen tehtävät on laissa määritelty toimintoina, eikä teemojen tai tiettyjen ryhmien oikeuksien kautta, lukuun ottamatta vammaisten oikeuksia koskevaa tehtävää. Keskukselle osoitetun laajan harkintavallan puitteissa se voi toteuttaa tarkoitustaan joustavasti. Sen kaiken toiminnan ytimenä on kuitenkin perus- ja ihmisoikeuspohjaisen ajattelun edistäminen ja vahvistaminen.

Keskus pyrkii suuntaamaan toimintaansa teemoihin, joiden parissa muut eivät toimi tai jotka ovat ajankohtaisia. Sen toiminnassa korostuu myös kansainvälisen ja kansallisen tason sekä eri perus- ja ihmisoikeustoimijoiden yhteen linkittäminen. Keskus seuraa lakisääteisten tehtäviensä mukaisesti esimerkiksi kansainvälisten ihmisoikeussopimusten toimeenpanoa kotimaassa ja kansainvälistä ihmisoikeuskehitystä yleisesti. Lisäksi se tekee ja edistää yhteistyötä muiden perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kanssa sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Viime

kädessä ihmisoikeusvaltuuskunta vahvistaa keskuksen toiminnan painopisteet käsittelemällä ja hyväksymällä keskuksen toimintasuunnitelman.

Ihmisoikeuskeskuksen toimintaa on rytmittänyt vuoden 2012 perustamisen jälkeen ensisen ja ihmisoikeusvaltuuskunnan toiminnan käynnistäminen ja kehittäminen, sitten vuonna 2016 saatu vammaisten oikeuksien erityistehtävä ja vuodesta 2019 alkaen ikääntyvien oikeuksien teema painopisteenä. Alkuvaiheen temaattisia painopisteitä olivat ihmisoikeuskasvatuksen- ja koulutuksen edistäminen sekä kansainvälinen ja eurooppalainen yhteistyö. Vuoden 2014 jälkeen myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seurantaa on kehitetty systemaattisesti, osittain myös vammaisten oikeuksien tehtävään valmistautumisen myötä. Yhteistyön kehittäminen muun muassa tutkimusta tekevien tahojen kanssa on myös ollut erityisen voimakasta viime vuosina. Viestintä ja vaikuttaminen on aiempaa vahvemmin mukana kaikessa keskuksen toiminnassa: siihen on osoitettu lisäresursseja sekä perustettu viestinnän ja vaikuttamisen tiimi vuodesta 2022 alkaen. Niin ikään vuonna 2022 käynnistynyt nuorten asiantuntijoiden ohjelma tuo keskuksen toimintaan nuorten äänen ja osallisuuden.

Ihmisoikeuskeskus pyrkii toimimaan sekä muutoksia ennakoiden että niihin reagoiden. Esimerkkinä ennakkoivasta toiminnasta on aikainen huomion kiinnittäminen oikeusvaltiokysymyksiin ja aktiivinen osallistuminen erityisesti kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalaisen verkoston (ENNHRI) yhteistyöhön aiheen tiimoilta. Koronaviruspandemian puhkeamiseen keskus reagoi luomalla verkkosivuilleen COVID-19-sivuston, jolta löytyy muun muassa yleistä tietoa valmiuslain käyttöönnotosta sekä linkkejä eri perus- ja ihmisoikeusvalvojien koronaa koskeviin lausuntoihin ja muiden asiantuntijoiden kommentteihin. Ihmisoikeudet ja ilmastonmuutos sekä keinoälyn ja algoritmien vaikutukset ihmisoikeuksiin ovat teemoja, joita keskus on pyrkinyt viime vuosina seuraamaan.

Ihmisoikeuskeskuksella on myös yleinen perus- ja ihmisoikeuksien seurantatehtävä, jota

204 HE 205/2010, 29.

205 Ihmisoikeuskeskuksen johtajan ja henkilökunnan haastattelu 8.9.2021.

ei ole nimenomaisesti määritelty laissa. Tehtävä kuitenkin ilmenee erityisesti keskuksen perustamista koskevasta hallituksen esityksestä, mutta myös keskuksen yksittäisten lakisääteisten tehtävien kautta. Näitä tehtäviä ovat muun muassa selvitysten laatiminen sekä kansainvälisten sopimusvalvontaelinten suositusten ja ratkaisujen sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) tuomioiden täytäntöönpanon seuranta. Ihmisoikeuskeskus esimerkiksi tarkasteli vuonna 2021 Suomen saamien EIT-ratkaisujen kansallisen täytäntöönpanon viivästyksiä ja tiedusteli ulkoministeriöltä syitä viivästyksille.²⁰⁶ Selvityksiä on toteutettu – usein yhteistyössä eri sidosryhmien kanssa – muun muassa ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen toteutumisesta Suomessa, ikääntyneiden itsemääräämisoikeudesta, perustuslain 106 pykälästä, perusoikeuksien toteutumisesta eri väestöryhmissä (perusoikeusbarometri) sekä suomalaisyritysten ihmisoikeusvastuun tilasta.²⁰⁷

Keskuksen seurantatehtävä olisi hyvä mainita laissa, sillä seuranta (monitoring) on ihmisoikeuksien edistämisen ja suojelun ohella keskeinen tehtävä ihmisoikeusinstituutiolle. Seurantatieto on edellytys tehokkaalle ja tietoon nojautuvalle edistämistyölle. Seurantatietoja hyödynnetään keskuksen lausunnoissa sekä kotimaisissa ja kansainvälisissä raporteissa. Ihmisoikeuskeskus otti vuoden 2021 aikana käyttöön Lempi-seurantatyökalun, joka luo tekniset edellytykset perus- ja ihmisoikeuksien aiempaa järjestelmällisemmälle seurannalle. Pitkän aikavälin tavoitteena on, että keskuksella on kokonaisvaltainen tilannekuva ja tietopohja Suomen perus- ja ihmisoikeustilanteesta.

Keskuksen toimivaltuudet ovat riittävät. Ihmisoikeuskeskuksella on yleinen tiedonsaantioikeus, jota on käytetty, mutta jota voisi

hyödyntää nykyistä enemmän ja järjestelmällisemmin esimerkiksi tehtäessä selvityksiä. Lisäksi Ihmisoikeuskeskuksella tulisi olla mahdollisuus antaa kertomus eduskunnalle muiden perus- ja ihmisoikeustoimijoiden tapaan. Vaikka eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa on Ihmisoikeuskeskusta ja ihmisoikeusvaltuuskuntaa koskeva luku ja keskus voi toimittaa toimintakertomuksensa erityisvaliokunnille, erillisen perus- ja ihmisoikeuksien tilaa koskevan kertomuksen antaminen ja sen käsittely eduskunnassa lisäisi yleistä perus- ja ihmisoikeuskeskustelua eduskunnassa.

Ihmisoikeusvaltuuskunnan toimintaa ja roolia on kehitetty erityisesti seurannassa ja ajankohtaisissa perus- ja ihmisoikeuskysymyksissä. Valtuuskunta on antanut kannanottoja ja suosituksia esimerkiksi hallitusohjelmia ja koronapandemian vaikutuksia koskien.²⁰⁸ Koska valtuuskunnan tehtävänä on käsitellä laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä perus- ja ihmisoikeusasioita, jäsenten muodostaman kokonaisuuden monipuoliseen ja laaja-alaiseen asiantuntemukseen on kiinnitetty entistä tarkempaa huomioita jäsenten valintavaiheessa. Ihmisoikeusvaltuuskunnan toiminnassa korostuu eri alojen asiantuntijoiden välinen vuoropuhelu.

Itsenäisyys, riippumattomuus ja resurssit

Ihmisoikeuskeskuksen itsenäisyyden ja riippumattomuuden takeet lainsäädännössä ovat riittävät. Kansallisen ihmisoikeusinstituution aseman vahvistamiseksi ja selkiyttämiseksi lakiin eduskunnan oikeusasiamiehestä tulisi kuitenkin lisätä nimenomainen maininta siitä, että kansallinen ihmisoikeusinstituutio koostuu Ihmisoikeuskeskuksesta, sen ihmisoikeusvaltuuskunnasta ja eduskunnan oikeusasiamiehestä.

Ihmisoikeuskeskuksen sijainti eduskunnassa ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian

206 Lisätietoja Ihmisoikeuskeskuksen verkkosivuilta: <https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/uutiset/suomea-koskevien-euroopan-ihmisoike/>.

207 Osa ihmisoikeuskeskuksen selvityksistä löytyy täältä: <https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/julkaisut2/ihmisoikeuskeskuksen-julkaisut/>.

208 Lisätietoa kannanotoista ks.: <https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/tietoa-meista/ihmisoikeusvaltuuskunta/kannanotot/>.

yhteydessä on vahvuus keskuksen itsenäisyyden ja riippumattomuuden näkökulmasta ja tuosen toiminnalle legitimitettä. Tehtävät ovat laissa määritelty ja hyvin selkeät sen lisäksi, että ne täydentävät toisiaan. Riippumattomuus valtioneuvostosta ja toimeenpanovallasta on parhaiten turvattu sillä, että kansallinen ihmisoikeusinstituutio toimii eduskunnan yhteydessä. Keskukseen johtajan nimitysprosessin riippumattomuutta, legitimitettä ja Pariisin periaatteiden mukaista osallistavuutta vahvistaa se, että oikeusasiamiehen on ennen nimittämistä saatava perustuslakivaliokunnan kannanotto asiaan.

Riittävien voimavarojen turvaaminen on Ihmisoikeuskeskuksen laajan edistämisen ja seurantatehtävän toteuttamisen keskeinen edellytys. Ihmisoikeuskeskuksen henkilöresurssit ovat kasvaneet kymmenen vuoden aikana kolmesta vakituisesta virasta seitsemään virkaan. Lisäksi keskuksessa on kaksi nuoren asiantuntijan määräaikaista virkasuhdetta. Myös toimintamäärärahat ovat kasvaneet. Keskukseen nykyinenkään koko ei kuitenkaan vastaa sille eri esityksissä kaavailtua kokoa. Kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamista valmistellut työryhmä ehdotti vuonna 2010, että johtajan lisäksi keskuksessa olisi vähintään kymmenen virkamiestä.²⁰⁹ Hallitus puolestaan esitti vuonna 2014, että keskus saisi kolme uutta virkaa sen vammaisten oikeuksia koskevan, YK:n yleissopimuksessa määritellyn erityistehtävän hoitamiseen. Keskukselle myönnettiin kuitenkin ainoastaan yksi virka.²¹⁰ Erityistehtävään ei ole sen jälkeenkään myönnetty Ihmisoikeuskeskukselle tai oikeusasiamiehelle lisäresursseja.

209 Ks. oikeusministeriö (2010), 33.

210 HE 284/2014, 18.

Toimintaympäristö ja resilienssi

Ihmisoikeuskeskuksen toimintaympäristössä on tapahtunut viime vuosina muutoksia. Vihapuhe yhteiskunnassa on lisääntynyt ja asenteet perus- ja ihmisoikeuksia kohtaan ovat koventuneet. Vihapuhetta tai uhkauksia ei kuitenkaan ole kohdistunut keskukseseen tai sen henkilöstöön. Keskukseen toiminta perus- ja ihmisoikeuksien yleisenä edistäjänä, sen tehtävänmäärittely ja pyrkimys tasapuoliseen ja objektiiviseen perus- ja ihmisoikeuksien käsittelyyn lienevät syitä sille, että keskus ei ole saanut juurikaan vihamielistä palautetta. Tiettyjen herkkien aiheiden käsittely on toki poikinnut myös negatiivista palautetta ja arvostelua erityisesti sosiaalisessa mediassa. Ihmisoikeuskeskusta ei ole painostettu, eikä muutenkaan sen toimintaan ole pyritty vaikuttamaan epäasiallisesti.

Toimintaympäristön positiivisena kehityksenä voidaan mainita YK:n vammaisyleissopimuksen kansallinen voimaantulo vuonna 2016, ja siihen liittyvä vammaisjärjestöjen aktiivisuus vammaisten henkilöiden osallistamiseksi. Eri ryhmien tarpeiden huomioiminen muun muassa lainvalmistelussa on kehittynyt ja tullut näkyvämmäksi myös laajemmin esimerkiksi lasten oikeuksien ja alkuperäiskansa saamelaisien osalta.

Koronapandemiasta huolimatta Ihmisoikeuskeskus on pystynyt saavuttamaan toiminnalleen asettamat tavoitteet varsin hyvin. Pandemia on kuitenkin vaikeuttanut yhteistyötä ja tiedonvaihtoa erityisesti sellaisten haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien kanssa, joilla ei ole pääsyä verkkoon tai joiden mahdollisuudet käyttää digitaalisia viestintävälineitä ja etäko-kousalustoja ovat rajalliset. Myös kansainvälinen yhteistyö rajautui etäyhteyksin pidettyihin tapaamisiin.

Vaikuttavuus ja tunnettuus

Ihmisoikeuskeskus on löytänyt paikkansa perus- ja ihmisoikeustoimijoiden joukossa. Toiminnan laajenemisen ja lisääntyneiden resurssien myötä myös vaikuttavuutta on pystytty lisäämään. Vammaistehtävän myötä keskuksen tunnettuus lisääntyi erityisesti sosiaalisten oikeuksien alueella. Ikääntyvien oikeuksia koskevissa asioissa keskuksen tunnettuus ja sidosryhmätyö kasvoi entisestään: järjestöt, julkiset toimijat, tutkijat ja yksittäiset ihmiset ovat keskuksen tiiviisti yhteydessä ja sen asema ikääntyvien oikeuksien edistäjänä tunnustetaan. Jälkimmäisestä yhtenä osoituksena ovat vanhusasiavaltuutetun perustamista koskevaan hallituksen esitykseen annetut lausunnot, joissa viitattiin toistuvasti Ihmisoikeuskeskukseen ja vedottiin siihen, että vanhusasiavaltuutetun tehtävien ei tulisi olla päällekkäisiä keskuksen toiminnan kanssa.²¹¹

Keskuksen tekemä työ ihmisoikeuskasvatuksen edistämiseksi on ollut pitkäjänteistä ja jo jossain määrin tuloksellista. Yhteistyötä on tehty opetus- ja kasvatustieteiden keskeisten instituutioiden ja ministeriöiden kanssa. Keskuksen aloitteesta Helsingin yliopistossa toteutettiin pilottilahankkeita opettajankoulutuksen demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen kehittämiseksi. Lisäksi keskus on toteuttanut yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa erinäisiä perus- ja ihmisoikeuskoulutuskokonaisuuksia, joiden tavoitteena on vastata perus- ja ihmisoikeushaasteisiin kasvatustieteiden alalla sekä laatinut ihmisoikeuskasvatusmateriaaleja eri aiheista.

Keskus on tehnyt vaikuttamistyötä muillakin toimintansa alueilla. Ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta antoivat vuoden 2019 hallitusneuvotteluja varten kattavat perus- ja ihmisoikeussuosikset, joilla pyrittiin vaikuttamaan hallitusohjelmaan ja antamaan neuvotteli-

joille luotettavaa taustatietoa.²¹² Kansainvälinen yhteistyö ja raportointi tarjoavat myös mahdollisuuksia vaikuttamistyöhön. Keskuksen johtaja valittiin vuoden 2021 lopussa ENNHRI:n hallituksen puheenjohtajaksi ja verkoston pääasialliseksi edustajaksi. Toimikausi alkaa 31.3.2022. Edellisen kerran keskus on toiminut kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden verkostojen, ENNHRI:n ja GANHRI:n hallituksissa vuosina 2016–2019. Kansainvälisen raportoinnin osalta keskus on pyrkinyt vaikuttamaan siihen, mistä ihmisoikeusaiheista YK:n sopimusvalvontaelimet pyytävät Suomea niille raportoimaan.²¹³

Yhteistyö ja koordinaatio

Kansallisen ihmisoikeusinstituution sisällä Ihmisoikeuskeskuksen ja eduskunnan oikeusasiamiehen yhteistyö toimii hyvin. Kummankin tehtävät ovat selkeät ja toisiaan täydentävät. Yhteistyö on parhaimmillaan konkreettista, kuten perus- ja ihmisoikeudet asumispalveluissa -hankkeessa.²¹⁴ Ikääntyvien oikeuksien saralla yhteistyötä tehdään etenkin lausuntoasioissa.

Sisäistä tiedonvaihtoa kanteluista nousevista perus- ja ihmisoikeuskysymyksistä ja -ongelmista voitaisiin edelleen tehostaa ja sitä edesauttaisi oikeusasiamiehen tuottama koostettu tieto sen havainnoista ja tarvittavista edistämistoimista. Tämä tukisi keskuksen seuranta- ja raportointitehtäviä. Oikeusasiamiehen vuosittainen kertomus toki sisältää kattavasti tietoa, jota voidaan hyödyntää.

Kansallisen ihmisoikeusinstituution työnjako on sisäisesti selkeä. Kuten aiemmin on

211 Ks. esitykseen annetut lausunnot osoitteesta: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=af3b90fa-1a6e-4bea-8f8b-3bbfcd09eb01>.

212 Ks. lisätietoja: <https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/tietoa-meista/ihmisoikeusvaltuuskunta/kannanotot/>.

213 Kyseessä on niin sanottu list of issues prior to reporting -menettely. Lisätietoja esim. YK:n ihmisoikeuskomitean sivuilta: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/ccpr/reporting-procedure>.

214 Lisätietoja hankkeesta: <https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/vammaisten-henkiloiden-oikeudet/ihmisoikeuskeskuksen-tyo-vammais-pio-asumis-palveluissa/>.

todettu, Ihmisoikeuskeskus osallistuu perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvään eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön ja edustaa siinä kansallista ihmisoikeusinstituutiota. Kotimaan toiminnassa kumpikaan toimija ei voi edustaa instituutiota yksin ja instituutio onkin Suomessa jäänyt varsin tuntemattomaksi. Toisaalta tämä on ymmärrettävää, sillä oikeusasiamies on yli 100-vuotiaana laillisuusvalvojana hyvin tunnettu, ja keskuksen on sen perustamisen jälkeen ollut perusteltua keskittyä oman toimintansa ja identiteettinsä kehittämiseen. Rakenteen kuvaaminen lain tasolla voisi parantaa myös kansallisen ihmisoikeusinstituution tunnettuutta kotimaassa.

Kansallisesti Ihmisoikeuskeskuksen keskeisin yhteistyöverkosto on ihmisoikeusvaltuuskunta, jossa kansalaisyhteiskunnan edustajien lisäksi myös kaikki tässä selvityksessä tarkastelussa olevat perus- ja ihmisoikeustoimijat ovat jäseninä. Lisäksi keskus tekee yhteistyötä erityisesti oikeusministeriön, ulkoministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusverkoston, Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen sekä järjestöjen ja tutkijoiden kanssa.

Keskuksen perustamista koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että keskuksen vuoropuhelu eduskunnan kanssa tapahtuu pääsääntöisesti eduskunnan erikoisvaliokuntien kautta.²¹⁵ Tämän lisäksi keskuksella on yhteistyötä eduskunnan erilaisten toimintaryhmien kanssa, kuten vammaisasiain yhteistyöryhmä VAMYT:n ja ihmisoikeusverkoston kanssa, kuten myös eduskunnan kanslian kansainvälisen osaston kanssa.

Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalainen verkosto ENNHRI on Ihmisoikeuskeskuksen kansainvälisen ja eurooppalaisen yhteistyön kulmakivi. Erityisesti sen teematyöryhmien kautta saadaan tietoa muiden Euroopan maiden kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden työstä sekä EU:ssa ja Euroopan neuvostossa meneillään olevista prosesseista. Kansallisesa perus- ja ihmisoikeustyössä kokonaiskuva kansainvälisestä kehityksestä voi jäädä heikoksi, ja sen vuoksi osallistuminen ENNHRI:n ja myös GANHRI:n toimintaan on tärkeää. Kansainvälinen ja eurooppalainen ihmisoikeusyhteistyö on muodostunut "niche"-toiminnoksi keskukselle.

Ihmisoikeusvaltuuskunnan jäsenten havain- toja kansallisesta ihmisoikeusinstituutiosta²¹⁶

Ihmisoikeuskeskus lähetti elokuussa 2021 ihmisoikeusvaltuuskunnan 38 jäsenelle Webropol-kyselyn, jossa tiedusteltiin jäsenten näkemyksiä kansallisen ihmisoikeusinstituution toiminnasta kokonaisuudessaan. Lisäksi näkemyksiä tiedusteltiin Ihmisoikeuskeskuksen, eduskunnan oikeusasiamiehen ja ihmisoikeusvaltuuskunnan yhteistyön hyvistä käytännöistä ja siitä, miten niiden yhteistyötä tulisi kehittää. Kyselyyn vastasi kahdeksan jäsentä, eli noin viidesosa koko valtuuskunnasta. Kyselyn tuloksia ei siten voi yleistää koskemaan koko ihmisoikeusvaltuuskuntaa.

Yli puolet kyselyyn vastanneista ihmisoikeusvaltuuskunnan jäsenistä katsoi, että kansallisen ihmisoikeusinstituution kokonaisuus toimii hyvin. Eräs jäsen totesi, että "[n]äkemykseni mu-

215 HE 205/2010, 29.

216 Selvityksen johdannossa esitetyistä syistä johtuen tässä osuudessa ei käsitellä Ihmisoikeuskeskuksen havaintoja perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kokonaisuudesta.

kaan kansallisen ihmisoikeusinstituution muodostavien Ihmisoikeuskeskuksen, eduskunnan oikeusasiamiehen ja ihmisoikeusvaltuuskunnan roolit ja keskinäiset suhteet ovat ajan myötä selkiytyneet ja kansallisen ihmisoikeusinstituution toiminta kokonaisuudessaan on ollut onnistunutta.” Toinen jäsen piti ihmisoikeusinstituution toimintaa hyvänä sen käytettävissä oleviin resursseihin nähden. Kolmas jäsen näki kansallisen ihmisoikeusinstituution tehostaneen ja laajentaneen toimintaansa resurssilisäysten myötä. Toisaalta tuotiin myös esiin näkemys siitä, että kansallisen ihmisoikeusinstituution kokonaisuus on jäänyt näkymättömäksi ja tuntemattomaksi.

Tarkasteltaessa kansallisen ihmisoikeusinstituution eri osien toimintaa, erityisesti Ihmisoikeuskeskuksen ja ihmisoikeusvaltuuskunnan välisen yhteistyön katsottiin sujuvan hyvin. Yksi jäsen katsoi Ihmisoikeuskeskuksen työn näkyvän myös valtuuskunnan toiminnassa ja koki keskuksen ja valtuuskunnan toimivan ”hyvässä symbioosissa”. Muissa vastauksissa yhteistyön hyvinä käytäntöinä pidettiin esimerkiksi Ihmisoikeuskeskuksen valtuuskuntaan kohdistuvaa tiedotustoimintaa, ihmisoikeusloukkausten yhteistä pohdintaa ja yhteisten kehittämissahdustusten tekemistä.

Eräs vastaaja katsoi myös ihmisoikeusvaltuuskunnan oman toiminnan kehittyneen myönteisesti nostaen esimerkiksi hallitusohjelmavaikuttamisen. Toisessa vastauksessa tuotiin esiin ihmisoikeusvaltuuskunnan vahvuuksia seuraavasti: ”[...] ihmisoikeusvaltuuskunta on varsin toimiva järjestelmä, joka kokoaa yhteen sinänsä varsin hajanaista suomalaista ihmisoikeuskenttää (viranomaiset, järjestöt, tutkijat) ja antaa hyvän foorumin verkostoitumiselle ja vuoropuhelulle.” Kolmas vastaaja toivoi, että valtuuskunnan jäsenten osaamista hyödynnettäisiin yhä enemmän ja laajemmin.

Muutamissa vastauksissa pohdittiin eduskunnan oikeusasiamiehen roolia suhteessa valtuuskuntaan. Roolin nähtiin olevan Ihmisoikeuskeskusta etäisemmän ja keskittyvän siihen, että oikeusasiamiehen edustaja osallistuu valtuuskunnan kokouksiin ja kertoo eduskunnan oikeusasiamiehen ajankohtaisesta toiminnasta. Osassa näistä vastauksista toivottiin valtuuskunnan ja oikeusasiamiehen yhteistyön tiivistämistä. Kyseisiä vastauksia tarkasteltaessa on hyvä huomioida, että Ihmisoikeuskeskuksen ja eduskunnan oikeusasiamiehen roolit suhteessa ihmisoikeusvaltuuskuntaan ovat erilaiset, sillä ihmisoikeusvaltuuskunta on säädetty nimenomaan Ihmisoikeuskeskuksen toimielimeksi. Oikeusasiamiehen rooli on toimia valtuuskunnan asettajana, ja hänen nimeämänsä oikeusasiamiehen edustaja osallistuu valtuuskunnan työhön samalla tavoin kuin sen muutkin jäsenet.

2.3 Erityisvaltuutetut

Yhdenvertaisuusvaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu, tietosuojavaltuutettu, tiedusteluvalvontavaltuutettu, lapsiasiavaltuutettu ja vanhusasiavaltuutettu ovat Suomen erityisvaltuutetut. Pisimpään toimineet valtuutetut on perustettu 1980-luvulla, uusimmat viimeisten vuosien aikana. Toisin kuin ylimmillä laillisuusvalvojilla, erityisvaltuutetuilla ei ole yleistä laillisuusvalvontatehtävää, vaan niiden tehtävät ja toimivaltuudet kattavat tietyt perus- ja ihmisoikeuksien alueet tai tiettyjen ryhmien perus- ja ihmisoikeudet. Valtuutettujen tehtäväkenttä on hyvin moninainen, sillä joidenkin tehtäviin kuuluu valvontaa sekä eriasteisesti perus- ja ihmisoikeuksien seuranta ja edistämistä, kun taas joidenkin tehtävät ovat keskittyneet seurantaan ja edistämiseen. Laillisuusvalvontaa tekevät erityisvaltuutetut eivät voi valvoa ylimpien laillisuusvalvojien toimintaa. Osa erityisvaltuutetuista voi valvoa yksityisiä toimijoita oman vastuualansa mukaisesti.

Kaikki erityisvaltuutetut toimivat oikeusministeriön yhteydessä ja kuuluvat sen tulosohjauksen piiriin. Tulosohjauksessa neuvotellaan ja sovitaan kunkin valtuutetun tulostavoitteista ja niiden toteuttamiseen osoitettavista resursseista.²¹⁷ Valtuutettujen määrärahat sijaitsevat

yhteisellä ”oikeusministeriön yhteydessä toimivien viranomaisten toimintamenot” -momentilla oikeusministeriön hallinnonalan budjetissa.²¹⁸

Oikeusministeriö on käynnistänyt hankkeen oikeushallinnon erityisviranomaiset -viraston perustamiseksi. Hankkeen tavoitteena on koota erityisvaltuutettujen ja eräiden muiden erityisviranomaisten hallinto- ja tukipalvelut uuden viraston alaisuuteen. Ratkaisulla ei puututtaisi erityisvaltuutettujen tehtäviin eikä sijaintipaikkoihin. Uudistuksen myötä erityisvaltuutetut eivät toimisi oikeusministeriön yhteydessä vaan sen hallinnonalalla. Viraston on tarkoitus aloittaa toimintansa vuonna 2023.²¹⁹

218 Ks. valtiovarainministeriö (2021a).

219 Ks. luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Oikeushallinnon erityisviranomaisista ja siihen liittyviksi laeiksi (2021).

217 Lisätietoja: <https://oikeusministerio.fi/suunnitelun-asiakirjat>.

2.3.1 Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Yhdenvertaisuusvaltuutettu aloitti toimintansa vuoden 2015 alussa, kun yhdenvertaisuuslaki uudistettiin.²²⁰ Yhdenvertaisuusvaltuutettu korvasi aiemmin toimineen vähemmistövaltuutetun, jota ennen 90-luvulla ja 2000-luvun alussa Suomessa oli toiminut ulkomaalaisvaltuutettu. Ulkomaalaisvaltuutetun edeltäjä oli puolestaan 80-luvulla sosiaali- ja terveysministeriössä toiminut ulkomaalaiskuraattori. Muutosten myötä kulloinkin kyseessä olleen valtuutetun tehtäviä ja siten mahdollisuuksia puuttua syrjintään laajennettiin edelliseen verrattuna. Uudistusten tavoitteena oli vahvistaa syrjinnän uhrien oikeussuojaa ja syrjinnän ehkäisyä.²²¹ Ulkomaalaiskuraattori ja ulkomaalaisvaltuutettu turvasivat ja edistivät nimensä mukaisesti vain ulkomaalaisten oikeuksia, kun taas vähemmistövaltuutetun tehtävät ja toimivaltuudet kattivat ulkomaalaisten lisäksi kaikki etniset vähemmistöt. Vuoden 2015 lakiuudistuksen myötä uuden yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivalta laajeni kattamaan kaikki yhdenvertaisuuslaissa määritellyt syrjintäperusteet, pois lukien syrjintä työelämässä.²²²

EU-direktiivien kansallinen täytäntöönpano on osaltaan vaikuttanut vähemmistövaltuutetun ja myöhemmin yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävien muotoutumiseen yhdenvertaisuuden toteutumisen valvonnassa ja edistämisessä. EU-lainsäädännön soveltamisen myötä valtuutettu on myös saanut tehtäviä maastapoistamisen valvontaan.²²³ Lisäksi valtuutettu on saanut

tiettyjen haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien oikeuksiin keskittyviä raportointitehtäviä. Ihmiskaupparaporttoijan tehtävä sisällytettiin vähemmistövaltuutetun tehtäviin vuonna 2009, muun muassa Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön ETYJin suositusten pohjalta.²²⁴ Valtuutetun uusiin tehtäviin on naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen raporttoijan tehtävä, jota koskeva lakimuutos tuli voimaan vuoden 2022 alusta alkaen.²²⁵ Tehtävän asettamisen yhtenä perusteena ovat Suomen saamat kansainvälisten sopimusvalvontaelinten suositukset.²²⁶

Yhdenvertaisuusvaltuutetun saamien yhteydenottojen määrä on lisääntynyt tasaisesti vuoden 2015 lakiuudistuksen jälkeen.²²⁷ Vuonna 2020 yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistossa tuli vireille 1516 yhteydenottoa. Suurin osa valtuutetun saamista yhteydenotoista koskee syrjintää ja erityisesti syrjintää alkuperän tai vammaisuuden perusteella. Elämänalueittain tarkasteltuna valtuutettuun otetaan eniten yhteyttä yksityisiä palveluita sekä koulutusta ja opetusta koskien. Myös työelämää koskevat asiat ovat yksi yleisimmistä valtuutetulle saapuvista syrjintäyhteydenotoista, vaikka valtuutettu ei voi tällä hetkellä valvoa työelämässä tapahtuvaa syrjintää.²²⁸

Valtuutetun määrärahat valtion talousarviossa vuonna 2020 ja 2021 olivat 1 680 000 ja 1 730 000 euroa. Vuonna 2022 valtuutetun määrärahat nousevat 1 990 000 euroon. Määrärahojen korotus johtuu pääosin valtuutetulle osoitetusta naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisesta raportointitehtävästä sekä hallitusohjelman mukaisesta määrärahan korotuksesta.²²⁹

220 Ks. HE 19/2014.

221 HE 39/2001, 16; HE 19/2014, 34–35. Ks. myös HE 169/1990.

222 Vuonna 2015 myös etnisen syrjinnän valvontaan keskittynyt syrjintälautakunta ja tasa-arvolautakunta yhdistyivät yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnaksi, joka sai aiempaa laajemmat toimivaltuudet.

223 Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviä ja toimivaltuuksia koskevat etenkin EU:n syrjintädirektiivi 2000/43/EY; paluudirektiivi 2008/115/EY sekä EU:n raja- ja merivartiostoasetus 2019/1896. Ks. HE 39/2001, HE 269/2002, HE 44/2003, HE 87/2008, HE 134/2013 ja HE 141/2020.

224 HE 193/2008, 3–4.

225 Ks. HE 123/2021.

226 HE 123/2021, 14–15.

227 Yhdenvertaisuusvaltuutettu Kristina Stenmanin ja toimistopäällikkö Rainer Hiltusen haastattelu 8.6.2021.

228 Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2021), 42–43.

229 Valtiovarainministeriö (2021a).

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistossa oli 21 vakituista virkaa vuonna 2021. Toimistossa on hallintotiimi, syrjintäasioiden tiimi, ihmiskauppa-, maastapoistamisen valvonta- ja ulkomaa-laisasioiden (maiku-) tiimi sekä viestintätiimi.

Valvonnan ala

Yhdenvertaisuusvaltuutetun päätehtävä on valvoa yhdenvertaisuuslain noudattamista julkisessa ja yksityisessä toiminnassa. Valtuutettu on toimivaltainen seuraavia syrjintäperusteita koskeissa asioissa: ikä, alkuperä, kansalaisuus, kieli, uskonto, vakaumus, mielipide, poliittinen toiminta, ammattiyhdistystoiminta, perhesuhteet, terveydentila, vammaisuus, seksuaalinen suuntautuminen tai muu henkilöön liittyvä syy.²³⁰ Yhdenvertaisuuslaki kattaa myös moniperusteisen syrjinnän sekä risteävän syrjinnän.²³¹ Tasa-arvolaki, ja siten tasa-arvovaltuutetun valvonnan ala, poikkeaa moniperusteisen syrjinnän osalta yhdenvertaisuuslaista. Tästä kerrotaan lisää tasa-arvovaltuutettua koskevassa osiossa.

Yhdenvertaisuuslakia ei sovelleta yksityis- eikä perhe-elämän piiriin kuuluvaan toimintaan eikä uskonnonharjoitukseen. Valtuutettu ei valvo tasavallan presidentin, valtioneuvoston yleisistunnon, tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöelinten toimintaa. Eduskuntaa ja sen toimielimiä valtuutettu voi valvoa ainoastaan tapauksissa, joissa on kyse eduskunnan tai sen toimielimen toiminnasta viranomaisena tai työnantajana.²³²

Valtuutettu ei myöskään valvo yhdenver-

taisuuslain noudattamista työelämässä, vaan tämä kuuluu työsuojeluviranomaisten tehtäviin. Yhdenvertaisuusvaltuutetun valvonnan alaan kuitenkin kuuluvat sellaiset itsenäisen työnteon muodot, jotka jäävät työsuojeluviranomaisen valvonnan ulkopuolelle. Tällaisia työnteon muotoja ovat esimerkiksi toimitusjohtajien ja itsenäisten ammatinharjoittajien tekemä työ.²³³

Yhdenvertaisuuslain lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoo maastapoistamisen täytäntöönpanoa ulkomaalaislain mukaisesti. Eurooppalaisen raja- ja merivartiostoasetuksen seurauksena vuonna 2021 voimaan tulneiden kansallisten lainsäädäntömuutosten myötä valtuutettu osallistuu yhteiseurooppalaiseen palautustoimintaan ja kuuluu palauttamisen valvojen reserviin. Valtuutetun virkamiehet voivat myös valvoa muiden Euroopan jäsenvaltioiden viranomaisten tekemiä palautuksia ilman, että niillä on liityntää Suomen viranomaisten toimiin.²³⁴

Tehtävät ja toimivaltuudet

Syrjintään puuttuminen ja yhdenvertaisuuden edistäminen

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään merkittävilta osin yhdenvertaisuuslaissa ja yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetussa laissa. Yhdenvertaisuuslain mukaisesti yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoo syrjinnän ja vastatoimien kiellon noudattamista, mukaan lukien tarvittavien kohtuullisten mukautusten myöntämistä sekä viranomaisten ja koulutuksen järjestäjien yhdenvertaisuuden edistämismvelvoitteiden toteutumista.²³⁵

Valtuutetun tulee myös yleisesti edistää yhdenvertaisuutta ja ehkäistä syrjintää. Tämä

230 Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014), 8 §.

231 HE 19/2014, 57. Moniperusteisessa syrjinnässä on kyse tilanteista, joissa henkilö joutuu syrjityksi kahden tai useamman ominaisuuden vuoksi. Risteävä syrjintä on yksi moniperusteisen syrjinnän muoto, ja sillä tarkoitetaan tilannetta, jossa kaksi tai useampi henkilöön liittyvä seikka ainoastaan yhdessä johtavat syrjintään. Ks. esim. oikeusministeriö (2019b), 4.

232 Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014), 2 § 2 mom. ja 18 § 2-3 mom.

233 HE 19/2014, 88.

234 Ulkomaalaislaki (301/2004), 152 b §; HE 141/2020, 14.

235 Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014), 5-6 §, 8-16 § ja 18 §.

koskee myös työelämän aluetta, jonka osalta valtuutettu ei valvo yhdenvertaisuuslain noudattamista.²³⁶ Edistämis- ja yllä mainittujen yhdenvertaisuuslain valvontatehtäviensä hoitamiseksi valtuutettu:

- laatii ja teettää selvityksiä, julkaisee raportteja sekä tekee aloitteita
- antaa neuvoja ja lausuntoja
- edistää tiedotusta, kasvatusta ja koulutusta
- osallistuu eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön
- seuraa toimialallaan Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta.²³⁷

Nämä yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 3 §:n 1 momentissa luetellut toimintatavat ja -muodot koskevat myös jäljempänä selostettuja valtuutetun tehtäviä ihmiskauppa-raporttoijana ja naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisena raporttoijana.

Syrjintää ja yhdenvertaisuutta koskevissa tehtävissään yhdenvertaisuusvaltuutetulla on käytössään useita erilaisia toimivaltuuksia. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi:

- Antaa yksittäistapauksessa perustellun kannanoton yhdenvertaisuuslain vastaisen menettelyn ennaltaehkäisemiseksi taikka sellaisen jatkamisen tai uusimisen estämiseksi, jollei kyse ole työsuojeluviranomaisen valvontatoimivaltaan kuuluvasta asiasta tai työ- tai virkaehtosopimuksen tulkinnasta. Valtuutettu voi antaa lausuntoja syrjityksi tulleen

asianosaisen lisäksi esimerkiksi yrityksen tai yhteisön pyynnöstä. Valtuutetun kannanotot eivät ole oikeudellisesti sitovia.

- Avustaa syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneita tai hankkia näille oikeusapua.
- Saattaa asianomistajan suostumuksella syrjintää tai vastatoimia koskevan asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi. Valtuutettu ei voi siten viedä asioita lautakuntaan syrjinnän uhria nimeämättä.
- Ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi yhdenvertaisuuslain noudattamista koskevassa asiassa. Valtuutettu voi tehdä osapuolille ehdotuksen asian sovinnolliseksi ratkaisuksi. Valtuutettu voi myös osapuolten suostumuksella viedä sovinnon vahvistettavaksi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan.
- Avustaa yhdenvertaisuuden edistämistoimenpiteiden suunnittelussa viranomaisia, koulutuksen järjestäjiä ja työnantajia esimerkiksi neuvoja antaen.
- Viedä yhdenvertaisuussuunnittelun laiminlyöntiä koskevan asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi, kun se koskee viranomaisia ja koulutuksen järjestäjiä.
- Antaa yleisiä suosituksia syrjinnän ehkäisemiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi hyvien käytäntöjen edistämistä yhdenvertaisuuslain soveltamisalalla.
- Tehdä tarkastuksia viranomaisen, koulutuksen järjestäjän ja oppilaitoksen sekä tavaroiden tai palveluiden tarjoajan toimitiloissa, jos tarkastus on tarpeen yhdenvertaisuuslain noudattamisen valvomiseksi valtuutetun toimivaltaan kuuluvissa asioissa.²³⁸

236 Laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014) 3 § 1 mom.; HE 19/2014, 19. Lisäksi yhdenvertaisuuslain 19 §:n 2 momentin mukaan yhdenvertaisuusvaltuutettu voi auttaa työnantajaa yhdenvertaisuussuunnittelussa.

237 Laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014), 3 § 1 mom. 1-5 kohdat.

238 Laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014), 6-7 §; Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014), 19 § 1-2 mom. ja 21 § 1-3 mom.; HE 19/2014, 84-85.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on lisäksi erilaisia kuulemis- ja tiedonsaantioikeuksia yhdenvertaisuuslain mukaisten tehtäviensä toteuttamiseksi. Tuomioistuimen on sen käsiteltävänä olevassa, yhdenvertaisuuslain soveltamista koskevassa asiassa varattava yhdenvertaisuusvaltuutetulle mahdollisuus tulla kuulluksi siltä osin kuin asia kuuluu valtuutetun toimivaltaan. Myös syyttäjän on ennen syytteen nostamista syrjintärikoksesta varattava valtuutetulle mahdollisuus tulla kuulluksi. Kyseistä säännöstä ei sovelleta, mikäli valtuutettu tai hänen toimistonsa virkamies avustaa oikeuskäsittelyssä syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutunutta.²³⁹ Työsuo-jeluviranomainen voi pyytää yhdenvertaisuusvaltuutetulta lausunnon yhdenvertaisuuslain tulkinnasta ja soveltamisesta.²⁴⁰

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta, koulutuksen järjestäjältä ja oppilaitokselta sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajalta maksutta yhdenvertaisuuslaissa säädettyjen valvontatehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot.²⁴¹

Kansallisena ihmiskaupparaporttoijana toimiminen

Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain mukaan valtuutettu toimii kansallisena ihmiskaupparaporttoijana.²⁴² Ihmiskaupparaporttoijana yhdenvertaisuusvaltuutettu seuraa ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä ja hoitaa muita yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaisia tehtäviään. Valtuutettu voi esimerkiksi laatia selvityksiä ihmiskaupasta

ja siihen liittyvistä ilmiöistä sekä antaa ihmiskaupan uhreille neuvoja käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista.²⁴³ Lisäksi valtuutettu voi avustaa uhreja tai hankkia heille oikeusapua.²⁴⁴ Ihmiskaupparaporttoijan tehtävään ei sisälly laillisuusvalvontaa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada kansallisena ihmiskaupparaporttoijana toimimista varten tarvittavat tiedot viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta sekä sellaiselta palvelujen tuottajalta, joka osallistuu kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetussa laissa tarkoitettujen palvelujen ja tukitoimien antamiseen tai saa ihmiskaupan vastaiseen toimintaan tarkoitettua valtionapua. Valtuutetulla on kuitenkin oikeus saada henkilötietoja vain, jos tiedonsaanti on välttämätöntä ihmiskaupparaporttoijalle säädettyjen tehtävien hoitamiseksi.²⁴⁵

Naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisena raporttoijana toimiminen

Yhdenvertaisuusvaltuutetulle osoitetusta naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen raporttoijan tehtävästä säädetään niin ikään yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetussa laissa. Naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisena raporttoijana yhdenvertaisuusvaltuutettu seuraa kokonaisvaltaisesti naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa, kansallisen lainsäädännön toimivuutta ja kansainvälisten velvoitteiden toteutumista. Valtuutettu myös seuraa ja arvioi Istanbulin sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi toteutettuja toimenpiteitä sopimuksen 10 artik-

239 Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014), 27 §; HE 19/2014, 92.

240 Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014), 22 § 3 mom.

241 Laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014), 4 § 1 mom.

242 Laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014) 3 § 1 mom.

243 Laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014), 3 § 1 mom. 1–6 kohdat; HE 19/2014, 95.

244 Laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014), 7 §.

245 Laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014), 4 § 2 mom.

lan mukaisesti.²⁴⁶ Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 3 §:n 1 momentissa määriteltyjen tehtäviensä nojalla valtuutettu voi raportoiden tehtävässä tehdä esimerkiksi selvityksiä, aloitteita sekä antaa lausuntoja ja neuvoja. Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana yhdenvertaisuusvaltuutettu ei käsittele kanteluita tai anna oikeusapua yksittäisessä tapauksessa. Tällaisen yhteydenoton kuullessa toiselle viranomaiselle valtuutettu opastaa tai siirtää asian toimivaltaiselle viranomaiselle. Raportoijan tehtävästä annetun hallituksen esityksen mukaan yhdenvertaisuusvaltuutettu voi kuitenkin harkintansa mukaan antaa neuvoja myös yksityishenkilöille.²⁴⁷

Raportoijan tehtävän toteuttamiseksi valtuutetulla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta sekä turvakotipalvelun tuottajalta maksutta tiedot, jotka ovat välttämättömiä naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan seuraamiseksi, naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja perheväkivaltaan liittyvien ihmisoikeusveloitteiden noudattamisen ja lainsäädännön toimivuuden seuraamiseksi sekä naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaisten toimintaperiaatteiden ja toimien seuraamiseksi ja arvioimiseksi.²⁴⁸

Maastapoistamisen täytäntöönpanon valvonta

Yhdenvertaisuusvaltuutetun maastapoistamisen valvontaa koskevista tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään ulkomaalaislaissa sekä laissa

säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä. Valtuutettu valvoo maastapoistamisen täytäntöönpanoa sen kaikissa vaiheissa.²⁴⁹ Valvonnan toteuttamiseksi yhdenvertaisuusvaltuutetulla ja hänen määrämällään yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston virkaimiehällä on laissa säädetty oikeus vieraila säilöönottoyksikössä ja keskustella luottamuksellisesti säilöön otettujen ulkomaalaisten kanssa.²⁵⁰

Ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä kuvataan valvontatehtävää seuraavasti: "[valtuutetun] edustajan tulee vieraila säilöönottoyksikössä ja poliisivankiloissa sekä keskustella maasta poistettavien henkilöiden, näiden perheenjäsenten ja muiden viranomaisten kanssa. Valvonta edellyttää myös vierailuja lentokentille, ulkorajoille ja eri palautustoimien seuraamista kotimaassa. Lisäksi on vuosittain osallistuttava 4–6 palautusmatkalle ja laadittava sisäinen ohjeistus sen varmistamiseksi, että viranomaisten toiminta tulee arvioiduksi yhdenmukaisten kriteerien mukaisesti." Samassa esityksessä todetaan, että valtuutettu ei voi puuttua palautuksen toimeenpanoon.²⁵¹ Yhteis-eurooppalaista palautustoimintaa koskevassa valvontatehtävässään yhdenvertaisuusvaltuutettu vastaa valvojien asettamisesta reserviin. Valvojat valvovat palautusoperaation ja palautusintervention moitteetonta täytäntöönpanoa koko sen keston ajan. Lisäksi valtuutetulla on oikeus osallistua vuotuisiin kahdensivisiin neuvotteluihin Euroopan raja- ja merivartiostaston kanssa palauttamisen valvojien käyttöön asettamisesta.²⁵²

246 Laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014), 3 §; HE 123/2021, 16. Istanbulin sopimus on Euroopan neuvoston yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta.

247 HE 123/2021, 26–27.

248 Laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014), 4 § 1 mom.

249 Ulkomaalaislaki (301/2004), 152 b § 1 ja 2 mom.

250 Laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä (116/2002), 6 a § 2 mom.

251 HE 134/2013, 11.

252 HE 141/2020, 36; EU:n raja- ja merivartioiden asetukset (1896/2019), 51 artiklan 4 kohta; Ulkomaalaislaki (301/2004), 152 b § 2 mom.

Muut ulkomaalaisten oikeuksiin liittyvät toimivaltuudet

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta ulkomaalaislaissa säädettyjen tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot.²⁵³ Ulkomaalaislaissa säädetään maastapoistamisen valvonnan lisäksi myös muista valtuutetulle kuuluvista, ulkomaalaisten asemaa koskevista tiedon-saanti- ja kuulemisoikeuksista. Ulkomaalaislain mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun tietoon on saatettava ulkomaalaislain mukaiset päätökset, jotka koskevat oleskeluluvan myöntämistä kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella tai ulkomaalaisen käännättämistä, maasta karkottamista tai pääsyn epäämistä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tietoon on viipymättä saatettava myös ulkomaalaisen säilöönottoa ja lapsen asumisvelvollisuutta koskevat päätökset. Yhdenvertaisuusvaltuutetun pyynnöstä hänen tietoonsa on saatettava muutkin ulkomaalaislain mukaiset päätökset sekä maastapoistamisen täytäntöönpanon valvonnan edellyttämät tarpeelliset tiedot.²⁵⁴ Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on oikeus pyynnöstään tulla kuulluksi yksittäisessä asiassa, joka koskee turvapaikanhakijaa tai ulkomaalaisen maasta karkottamista.²⁵⁵ Käytännössä valtuutettu on käyttänyt tätä lausumisoikeuttaan erityisesti lain tulkinnan kannalta merkittäviksi arvioimissaan tapauksissa. Tämän lisäksi valtuutettu on pyrkinyt vaikuttamaan lain tulkintaan lausumalla sisäministeriön alaan kuuluvista lainsäädäntöhankkeista tai muutoin nostanut esiin lainsäädännön tulkintakäytännön ongelmatilanteita. Valtuutettu lausuu usein myös Maahanmuuttoviraston ohjeluonnoksista.²⁵⁶

Valtuutetun toimintaa laaja-alaisesti koskevat tehtävät ja toimivaltuudet

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on oikeus saada viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta, koulutuksen järjestäjältä ja oppilaitokselta, työnantajalta, tavaroiden tai palvelujen tarjoajalta sekä niiden palveluksessa olevilta selvitys seikoista, jotka ovat tarpeen valtuutetun tehtävien hoitamiseksi.²⁵⁷ Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi asettaa kyseisen selvitysvelvollisuuden sekä edellä käsiteltyjen tietojenantovelvollisuuksien noudattamisen tehosteeksi uhkasakon. Uhkasakon tuomitsee maksettavaksi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta.²⁵⁸

Yhdenvertaisuusvaltuutettu antaa vuosittain valtioneuvostolle kertomuksen toiminnastaan. Kertomuksessa tulee käsitellä myös ihmiskauppaa ja siihen liittyviä ilmiöitä. Lisäksi valtuutettu antaa eduskunnalle kerran neljässä vuodessa kertomuksen yhdenvertaisuuden toteutumisesta, ihmiskaupasta ja siihen liittyvistä ilmiöistä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi antaa kertomuksen yhdessä tasa-arvovaltuutetun kanssa.²⁵⁹ Uuden raportointitehtävänsä myötä valtuutetun tulee lisäksi käsitellä toimintakertomuksissaan naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa sekä toimia ja toimintaperiaatteita niiden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.²⁶⁰

257 Laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014), 5 §.

258 Laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014), 11 §.

259 Laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014), 8 §. Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2018), 49; HE 19/2014, 84–85.

260 HE 123/2021, 23.

253 Laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014), 4 § 1 mom.

254 Ulkomaalaislaki (301/2004), 208 §.

255 Ulkomaalaislaki (301/2004), 209 §.

256 Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston antamat lisätiedot 13.11.2021.

Itsenäisyys ja riippumattomuus

Kansainväliset kriteerit

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja tasa-arvovaltuutettu ovat EU-lainsäädännössä tarkoitettuja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelimiä, joille on direktiivein osoitettu tietyt tehtävät ja toimivaltuudet. Valtuutettujen toiminta ei siten perustu ainoastaan kansalliseen lainsäädäntöön.

Yhdenvertaisuusvaltuutettua koskevat vuonna 2000 hyväksytyt syrjintädirektiivi ja työsyryntädirektiivi.²⁶¹ Syrjintädirektiivi on ensimmäinen direktiivi, jonka mukaan jäsenvaltioiden on nimettävä elin tai elimiä, joiden tehtävänä on edistää kaikkien ihmisten yhdenvertaista, rotuun tai etniseen alkuperään perustuvasta syrjinnästä vapaata kohtelua. Nämä elimet voivat muodostaa osan virastoista, jotka vastaavat ihmisoikeuksien puolustamisesta tai yksilön oikeuksien turvaamisesta jäsenvaltiossa. Direktiivin soveltamisala kattaa työn, koulutuksen, sosiaalisen suojelun, sosiaalielätykset ja yleisesti saatavilla olevien tavaroiden ja palvelujen saatavuuden ja tarjonnan, mukaan lukien asumisen.²⁶² Työsyryntädirektiivi koskee yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa, ja sen kattamat syrjintäperusteet ovat uskonto tai vakaumus, vammaisuus, ikä ja seksuaalinen suuntautuminen. Siinä ei veloiteta jäsenvaltioita perustamaan kansallisia yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelimiä, mutta käytännössä useimmissa jäsenvaltioissa kyseisten toimielinten tehtävät ja

toimivaltuudet kattavat myös nämä syrjintäperusteet.²⁶³

Syrjintädirektiivissä painotetaan yhdenvertaisuuselinten toiminnan riippumattomuutta, mutta siinä ei täsmennetä, miten yhdenvertaisuuselinten itsenäisyys ja riippumattomuus määritellään.²⁶⁴ Direktiivin mukaan yhdenvertaisuuselinten tehtäviin ja toimivaltuuksiin kuuluu

- avustaa itsenäisesti syrjinnän uhriksi joutuneita henkilöitä näiden tekemiä syrjintävalituksia tutkittaessa,
- teettää riippumattomia selvityksiä syrjintään liittyvistä kysymyksistä,
- julkaista riippumattomia raportteja ja antaa suosituksia kaikista syrjintään liittyvistä kysymyksistä.

EU-komissio on antanut yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelimiä koskevista kriteereistä, mukaan lukien itsenäisyydestä, suosituksia, joiden toimeenpanoa se on käsitellyt vuonna 2021 julkaistussa raportissaan. Komissio tarkastelee raportissa muun muassa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelinten hallinnollista sijaintia, taloudellista itsenäisyyttä, johtajien valintaa, nimittämistä, vastuuta ja erottamisperusteita sekä raportointia. Komissio luettelee seuraavia parhaimpia käytäntöjä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelinten riippumattomuuden takaamiseksi:

- Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelimet toimivat erillään ministeriöistä.
- Niiden budjetti on turvattu lainsäädännössä.
- Johtajan valintaprosessi on läpinäkyvä ja perustuu tehtävässä edellytettäviin, ennakolta määriteltäviin kelpoisuusehtoihin.

261 EU:n jäsenvaltiot eivät ole tätä selvitystä kirjoittaessa vielä käyttäneet hyväksyneet komission vuonna 2008 antamaa ehdotusta direktiiviksi uskonnosta tai vakaumuksesta, vammaisuudesta, iästä tai sukupuolisesta suuntautumisesta riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työmarkkinoiden ulkopuolella. Direktiiviehdotus sisältää artiklan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelinten perustamisesta. Ks. Euroopan komissio (2008).

262 Syrjintädirektiivi 2000/43/EY, I luvun 3 artikla ja III luvun 13 artiklan 1 kohta.

263 Ks. työsyryntädirektiivi 2000/78/EY ja Euroopan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelinten verkoston Equinetin verkkosivut: <https://equineteurope.org/equality-in-europe/eu-legislative-framework/>.

264 Ks. myös Vidović (2022).

- Parlamentin tulisi osallistua johtajan valintaprosessiin tai vastata sen nimittämisestä.
- Johtajan erottamisperusteet ovat tarkoin määritellyt ja rajatut.
- Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelimet eivät ole toiminnastaan vastuussa ministeriöille tai eduskunnalle. Mikäli elinten tulee antaa eduskunnalle kertomus toiminnastaan, sitä ei tule asettaa hyväksymismenettelyyn.²⁶⁵

Komissio valmistelee yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelinten aseman vahvistamiseksi direktiiviä, jonka komissio aikoo hyväksyä vuonna 2022. Direktiivin tarkoituksena on asettaa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelinten toiminnalle uudet minimistandardit.²⁶⁶

Euroopan neuvoston yhteydessä toimiva, Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio ECRI on myös antanut suosituksen, joka tarkoittaa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelinten riippumattomuuden määritelmää. ECRI toteaa, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelinten olisi toimittava erillään hallituksen lisäksi myös lainsäätäjistä ja että kanssakäymisen niiden kanssa on oltava läpinäkyvää. Elinten on saatava päättää itse ja ilman ulkopuolista puuttumista toiminnastaan, resurssiansa käytöstä, sisäisestä rakenteestaan sekä henkilöstönsä rekrytoimisesta ja nimittämisestä. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelinten resurssien on oltava riittävät ja lisäksi elimillä tulee olla omat tilat. Tosiasiallisen itsenäisyyden lisäksi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelimillä on oltava myös muodollinen riippumattomuus, eli laissa määritelty itsenäinen ja riippumaton asema. ECRI:n mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelinten itsenäisyyttä ei heikennä se, että

eliimiin sovelletaan viranomaisten varainhoitoa koskevia sääntöjä. Sääntöjä ei kuitenkaan tule käyttää väärin ja vaikeuttaa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelinten toimintaa niiden avulla.²⁶⁷

Maastapoistamisen valvonnan osalta yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävien taustalla ovat EU:n paluudirektiivi sekä EU:n raja- ja merivartiostoasetus. Paluudirektiivissä ei aseteta kriteerejä valtuutetun itsenäisyydelle ja riippumattomuudelle, mutta sen kansallisen täytäntöönpanon katsottiin edellyttävän maastapoistamisen valvontaa hoitavalta taholta itsenäisyyttä ja riippumattomuutta.²⁶⁸ EU:n raja- ja merivartiostoasetuksen edellyttämiä kansallisia toimenpiteitä arvioitaessa puolestaan korostettiin valtuutetun itsenäisyyttä ja riippumattomuutta siitä näkökulmasta, että valtuutetulla tulee säilyä oikeus päättää, missä laajuudessa ja millä tavoin valtuutettu osallistuu yhteiseuroopalaiseen maastapoistamisen valvontaan.²⁶⁹

Myöskään valtuutetun ihmiskaupparaporttoijan toimialaa koskevissa alueellisissa ihmisoikeusinstrumenteissa ja EU-direktiiveissä ei ole asetettu erityisiä itsenäisyyden ja riippumattomuuden kriteerejä raportoinnista vastaavalle toimijalle.²⁷⁰ Esimerkiksi Suomen ratifioimassa Euroopan neuvoston yleissopimuksessa ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta todetaan ainoastaan, että "[o]sapuolet harkitsevat nimeävän kansallisia raportoijia tai ottavansa käyttöön muita järjestelmiä, joiden tehtävänä on seurata ihmiskaupan vastaista valtion laitosten toimintaa ja kansallisen lainsäädännön vaatimusten täytäntöönpanoa."²⁷¹ Ihmiskaupparaporttoijan tehtävän kannalta merkityksellisiä ei-sitovia asiakirjoja ovat myös ETYJin ihmiskaupan

267 ECRI (2018), 3, 7-8, 12 ja 25.

268 HE 134/2013, 10-11 ja 22.

269 HE 141/2020, 36.

270 Näitä ovat muun muassa Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta ja EU:n ihmiskauppadirektiivi.

271 Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta (44/2012), 29 artikla 4 kohta.

265 Euroopan komission suositus 2018/951, 34; European Commission (2021), 16-19.

266 Euroopan komission verkkosivut: ks. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13098-Equality-bodies-binding-standards_en.

vastainen toimintasuunnitelma vuodelta 2003 ja sen ministerineuvoston päätökset, mutta niissäkään ei erityisesti käsitellä raportojen riippumattomuutta.²⁷²

Naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen raportojen tehtävässä keskeinen alueellinen instrumentti on Istanbulin sopimus. Istanbulin sopimuksen toimeenpanoa arvioiva naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan asiantuntijaryhmä GREVIO on katsonut Suomea koskevissa huomioissaan, että sopimuksen 10 artiklan mukaiset yhteensovittamis-, toimeenpano-, seuranta- ja arviointitehtävät tulisi osoittaa eri tahoille. GREVIO:n mukaan liian tiiviit institutionaaliset suhteet yhtäältä sopimuksen toimeenpanosta ja toisaalta toimeenpanoa koskevien toimien arvioinnista vastaavien tahojen välillä tai jopa molempien tehtävien osoittaminen samalle toimijalle ei takaa arvioinnin puolueettomuutta ja riippumattomuutta.²⁷³ Kuten aiemmin on todettu, Suomen saamat kansainväliset suositukset olivatkin yksi naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen raportojen tehtävän asettamisen perusteista.²⁷⁴

Kansallinen lainsäädäntö

Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetussa laissa todetaan, että yhdenvertaisuusvaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Vuonna 2015 voimaantulleen yhdenvertaisuuslain esitöissä valtuutetun itsenäistä ja riippumatonta asemaa pidetään tärkeänä, koska valtuutettu toimii yhdenvertaisuuslain valvontaviranomaisena. Esitöissä muun muassa todetaan, että valtuutettu on ”[...] ratkaisuihin ja muussa toiminnassaan riippumaton muiden tahojen kuten viranomaisten tai eri intressiryhmien samoin kuin ratkaistavana olevan asian osapuolten vaikutuksesta.” Valtuutetun myös todetaan päättävän

itse resurssiensa kohdentamisesta.²⁷⁵

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii oikeusministeriön yhteydessä. Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain mukaan valtioneuvosto nimittää yhdenvertaisuusvaltuutetun enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Yhdenvertaisuusvaltuutetun kelpoisuusvaatimuksena on ylempi korkeakoulututkinto, hyvä perehtyneisyys perus- ja ihmisoikeuksiin ja viran tehtäväalaa sekä käytännössä osoitettu johtamistaito. Yhdenvertaisuusvaltuutettu nimittää toimistonsa virkamiehet, ottaa palvelukseen toimiston muun henkilöstön ja hyväksyy toimistolle työjärjestyksen.²⁷⁶

Yhdenvertaisuusvaltuutetun, kuten muidenkin erityisvaltuutettujen erottamisperusteista säädetään valtion virkamieslaissa. Lain mukaan viranomaisena ei saa irtisanoa virkasuhdetta virkamiehestä johtuvasta syystä, ellei tämä syy ole erityisen painava.²⁷⁷

Yhdenvertaisuusvaltuutetun havainnot²⁷⁸

Tehtävät ja toimivaltuudet

Yhdenvertaisuusvaltuutetun ja valtuutettua edeltäneiden vähemmistövaltuutetun, ulkomaalaisvaltuutetun ja ulkomaalaishuoltajan valvonnan kohteena ovat aina olleet yhteiskunnan valtarakenteissa aliedustetut ryhmät. Yhdenvertaisuusvaltuutetun keskeisenä tehtävänä on edistää yhdenvertaisuuden toteutumista Suomessa sekä tukea syrjinnän uhrien oikeuksien toteutumista.

Saamiensa yhteydenottojen sekä omien

275 Laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014), 1 § 2 mom.; HE 19/2014, 94.

276 Laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014), 1 § 1 mom., 2 § ja 9 § 2-3 mom.

277 Valtion virkamieslaki (750/1994), 7 luku 25 § 2 mom.

278 Havainnot koottu haastattelusta yhdenvertaisuusvaltuutettu Kristina Stenmanin ja toimistopäällikkö Rainer Hiltusen kanssa 8.6.2021, ellei toisin mainita.

272 Ks. esim. OSCE (2003), (2006) ja (2017).

273 GREVIO (2019), 16.

274 HE 123/2021, 15.

havaintojensa perusteella valtuutettu selvittää syrjintätilanteita ja yhdenvertaisuuslain näissä tilanteissa antamaa suojaa. Sellaiset tapaukset, joissa on selkeä syrjintäepäily, otetaan yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistossa ensisijaisesti käsittelyyn. Valtuutettu tukee uhria tämän oikeuksien toteutumisessa muun muassa selvittämällä syrjivän tahon halukkuutta hyvittää syrjintä maksamalla uhrille hyvityskorvausta sekä voi tarvittaessa viedä asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi, mikäli asiassa ei päästä vapaaehtoisesti sovintoon tai asialla on yleisempää periaatteellista merkitystä yhdenvertaisuuslain tulkinnan kannalta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu tuo myös julkisuuteen havaintojaan syrjinnästä sekä ratkaisuista, joilla syrjintään on pystytty puuttumaan. Näin valtuutettu pyrkii vaikuttamaan siihen, että vastaavanlaisia syrjintätilanteita ei enää synny sekä muuttamaan toimintatapoja, joihin liittyy syrjinnän riski. Tällä tavoin yksittäisten syrjintätilanteiden käsittely voi ennaltaehkäistä syrjintää ja muuttaa syrjiviä asenteita. Yhdenvertaisuusvaltuutettu edistää yhdenvertaisuutta myös koulutuksillaan, lausunnoillaan ja julkisilla kannanotoillaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltuuksien suurin puute on se, että hän ei voi valvoa työelämässä tapahtuvaa syrjintää.²⁷⁹ Ongelmana on myös ollut, ettei yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan voi viedä tapauksia ilman nimettyä syrjinnän uhria. Näin ollen yhdenvertaisuusvaltuutettu, tai esimerkiksi yhdistys, ei voi vielä lautakuntaan asiaa, joka liittyy kokonaiseen ryhmään kohdistuneeseen syrjintään.

279 Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksessa tarkastellaan myös työelämäsyryntää koskevien säästöjen muutostarpeita.

Itsenäisyys, riippumattomuus ja resurssit

Valtuutetulla ei ole perustuslain antamaa suojaa asemalleen, mutta valtuutetun lakisääteiset tehtävät on selkeästi määritelty. Toimivaltuuksien osalta voidaan nojautua myös EU-lainsäädäntöön.

Oikeusministeriö tulostohjaa kaikkia hallinnonalojensa viranomaisia. Tulostohjausmenettely on eniten yhdenvertaisuusvaltuutetun rakenteelliseen itsenäisyyteen vaikuttava asia, koska ministeriöllä on menettelyssä ohjausvaltaa. Valtuutetun toimintaan ei kuitenkaan ole kohdistunut sisällöllistä ohjausta oikeusministeriön toimesta. Valtuutettu päättää itse resurssiansa käyttämisestä ja työn sisäisestä järjestämisestä. Valtuutetun toiminnallinen itsenäisyys myös mainitaan tulostohjausasiakirjoissa.

Haastateltujen mukaan meneillään olevassa oikeushallinnon erityisviranomaisia koskevassa virastohankkeessa on turvattava yhdenvertaisuusvaltuutetun itsenäisyys ja riippumattomuus myös hallinnollisissa asioissa. Esitysten ja nimitysten yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston virkoihin tulee säilyä valtuutetun ja hänen toimistonsa vastuulla.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston syrjintätiimiin kohdentuu valtuutetun henkilöresursseista yli puolet. Ihmiskaupparaportointiin liittyvistä tehtävistä vastaa valtuutetun itsensä lisäksi yksi kokoaikainen henkilö sekä ihmiskauppa-, maastapoistamisen valvonta- ja ulkomaalaisasioiden -tiimin johtaja muiden tehtäviensä ohella. Ulkomaalaisten oikeuksien edistämiseen valtuutetun toimistossa on noin 1,5 henkilötyövuotta ja viisi virkaa maastapoistamisen valvontaan. Valtuutetun resurssit eivät vastaa työmäärän lisääntymistä yhdenvertaisuuslaissa määrättyissä tehtävissä. Esimerkiksi yhdenvertaisuuden edistämiseen voidaan osoittaa vain vähän resursseja. Valtuutettu on saanut lisää resursseja uudempiin tehtäviinsä, kuten maastapoistamisen valvontaan.

Toimintaympäristö ja resilienssi

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lakisääteiset tehtävät ovat selkeät, mutta mahdollistavat myös muuttuviin tilanteisiin reagoinnin. Valtuutetulla ei ole asioiden käsittelypakkoa, vaan valtuutetun toimistossa voidaan itse määritellä, miten parhaiten toteutetaan asiakkaiden oikeuksia ja miten pyritään puuttumaan esimerkiksi syrjintään yhteiskunnallisena ongelmana. Yhdenvertaisuuden edistämistehtävää voidaan myös toteuttaa monin eri tavoin.

Toimintaympäristön muuttuminen on johtanut siihen, että valtuutettu saa toisinaan osakseen vihamielistä viestintää erityisesti sosiaalisessa mediassa, jossa valtuutettu on aktiivinen. Maahanmuuttajista puhutaan merkittävästi kielteisemmin kuin aikaisemmin ja tästä puhetavasta on tullut valtavirtaa. Hyökkäykset kuitenkin kohdistuvat pääsääntöisesti syrjinnän uhreihin yhdenvertaisuusvaltuutetun sijaan.

Valtuutettu on myös joutunut arvioimaan eri toimenpiteitä sellaisissa tilanteissa, joissa valtuutettuun tai hänen henkilökuntaansa kohdistuu maalittamista ja vihapuhetta. Näissä tilanteissa vastuu tilanteesta on selkeästi esimiehillä eikä työntekijöillä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on vienyt asioita myös poliisitutkintaan.

Vaikuttavuus ja tunnettuus

Valtuutettu painottaa toiminnassaan yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja tarkastelee toimintaansa sen perusteella. Selkeän syrjintäepäilyn ohella valtuutetulle saapuneita tapauksia priorisoidaan niiden arvioidun vaikuttavuuden perusteella. Eduskunnalle annettava nelivuotiskertomus on keskeinen vaikuttamistyön väline. Ensimmäisen, vuonna 2018 annetun kertomuksen suositukset ovat johtaneet lainsäädäntömuutoksiin. Esimerkiksi vuonna 2021 hyväksyttiin muutos työsuojelulakiin, jolla työsuojeluviranomaisen valvontavastuita vahvistettiin ihmiskaupan osalta. Tärkeä osa valtuutetun vaikuttamistyötä ovat lisäksi lausunnot, joita tuomioistuinten tulee pyytää yhdenvertai-

suusvaltuutetulta niiden käsiteltävänä olevissa yhdenvertaisuutta koskevissa asioissa. Menettelyn kautta valtuutetulla on mahdollisuus vaikuttaa oikeuskäytäntöön. Valtuutettu voi myös pyynnöstään tulla kuulluksi yksittäisessä, turvapaikanhakijaa tai ulkomaalaisen maasta karkottamista koskevassa asiassa. Tällaiset kuulemismahdollisuudet ovat haastateltujen arvion mukaan kansainvälisessä vertailussa poikkeuksellisia ja osoittautuneet tehokkaiksi. Maastapoistamisen valvonnassa tehdään vaikuttamistyötä esittämällä muutosehdotuksia esimerkiksi lainsäädäntöön ja poliisin ohjeistukseen.²⁸⁰

Valtuutettu osallistuu yhteiskunnalliseen keskusteluun monin tavoin. Valtuutetun toimiston henkilökunta toimii kouluttajina ja puheenvuorojen käyttäjinä valtuutetun ja muiden toimijoiden järjestämissä tilaisuuksissa. Valtuutettu viestii aktiivisesti myös sosiaalisen median kanavia käyttäen ja valtuutetun nettisivuille on koottu tietoa erityisesti yhdenvertaisuuden edistämisestä ja syrjintään puuttumisesta. Valtuutettu tuottaa tietoa myös selvityshankkeiden kautta. Selvityksiä on tehty muun muassa puutteista eri vähemmistöjen, kuten vammaisten henkilöiden, romanien, somalialaistaustaisten, venäjänkielisten sekä afrikkalaistaustaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisessa. Valtuutettu julkaisee säännöllisesti blogikirjoituksia eri teemoista.

Valtuutetun vaikuttamistyössä on erilaisia painopisteitä. Tällä hetkellä yhdenvertaisuuden edistämisen painopisteenä on ensinnäkin vammaisten henkilöiden työmarkkina-aseman parantaminen ja toiseksi etnisen alkuperän perusteella tapahtuvan syrjinnän esiin nostaminen koulutuksen alalla. Vaikuttamisen kohteet vaihtelevat aiheesta riippuen. Lainsäädäntöä koskevassa vaikuttamistyössä, jolla halutaan vaikuttaa yhteiskuntaan laajasti, tehdään paljon yhteistyötä ministeriöiden kanssa. Rakenteellisen syrjinnän kysymyksissä keskeisiä toimijoita ovat turvallisuusviranomaiset, koulutusalan

²⁸⁰ Haastattelu Rainer Hiltusen ja tiiminvetäjä, erityisasiantuntija Elina Castrénin kanssa 6.7.2021.

toimijat, kunnat sekä kaavoituksen, maankäytön ja urheilun parissa toimivat tahot. Valtuutettu pyrkii myös vaikuttamaan päätöksentekijöihin. Vaikuttamistyö on monitahoista: yhtäältä se on verkostoituvaa, ja toisaalta se voi tarkoittaa yksittäisiä keskusteluja. Välillä työtä tehdään pitkäjänteisesti ja välillä nopeasti reagoiden. Tavoitteena on, että eri toimijat toteuttaisivat paremmin velvoitteitaan edistää yhdenvertaisuutta. Myös asenteisiin pyritään vaikuttamaan. Valtuutettu arvioi näkyvyyttään media-analyysin avulla.

Haastatellut pitävät tärkeänä, että yhdenvertaisuusvaltuutettua voi lähestyä matalalla kynnyksellä. Tarvittaessa valtuutettu informoi yksilöitä siitä, mitä syrjintä on ja mihin tahoon syrjintää kokeneet voivat olla yhteydessä. Yhteydenotot valtuutettuun ovatkin vuosi vuodelta lisääntyneet nykyisen yhdenvertaisuuslain voimassaolon aikana. Kuitenkin tällä hetkellä esimerkiksi afrikkalaistaustaiset eivät aina ota valtuutettuun yhteyttä, vaikka kokevat syrjintää. Valtuutettu on vierailut afrikkalaistaustaisissa yhteisöissä toteuttamansa selvityksen yhteydessä.²⁸¹

281 Ks. yhdenvertaisuusvaltuutettu (2020b).

Yhteistyö ja koordinaatio

Sidosryhmä- ja kansalaisjärjestöyhteistyö on yhdenvertaisuusvaltuutetun näkökulmasta tärkeää. Yhteistyön myötä valtuutettu voi saada yksityiskohtaisempaa tietoa eri ryhmien kohtamasta syrjinnästä, sekä hankkeista ja eri tahojen toimenpiteistä. Esimerkiksi yhdenvertaisuusasioiden neuvottelukunnan kautta tehdään yhteistyötä neuvottelukunnan jäsenenä olevien viranomaistahojen ja kansalaisjärjestöjen kanssa. Toimikaudella 2020–2023 poikkileikkaavana teemana on vähemmistöihin kuuluvien nuorten yhdenvertaisuus sekä heidän kokemansa syrjintä. Neuvottelukunnassa on nuorten edustajia. Sidosryhmien avulla voidaan edistää valtuutetun tunnettuutta ja viedä eteenpäin viestiä valtuutetun tehtävistä syrjintää kokeneiden auttamiseksi. Valtuutettu saa yhteydenottoja myös järjestöjen kautta.

Erityisvaltuutetuista keskeisimmät yhdenvertaisuusvaltuutetun yhteistyötahot ovat tasa-arvovaltuutettu ja lapsiasiavaltuutettu. Yhdenvertaisuusvaltuutettu siirtää tasa-arvovaltuutetulle melko vähän tapauksia, mutta joitakin risteävän syrjinnän rajatapauksia käsitellään yhdessä. Myös Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti HEUNIn ja Ihmisoikeuskeskuksen kanssa sekä ihmisoikeusvaltuuskunnan puitteissa tehdään yhteistyötä.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei ole merkittävästi resursseja kansainväliseen yhteistyöhön, vaan valtuutettu priorisoi kansallista toimintaansa. Euroopan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelinten verkoston Equinetin toimintaan osallistutaan säännöllisesti, muun muassa Equinetin eri temaattisten työryhmien välityksellä. Yhteistyötä on myös ollut Ruotsin syrjintävaltuutetun (Diskrimineringsombudsmannen) kanssa. Pohjoismaisilla tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusvaltuutetuilla on myös vuosittaisia tapaamisia.

Perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kokonaisuus

Haastateltujen mukaan eri perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kokonaisuudessa tehtävien ja toimivaltuuksien jaon tulee olla selkeä ja kattava, ettei siihen jää aukkoja. On tärkeää, että toimijat vaihtavat tietoja sujuvasti. Ihmisoikeusvaltuuskunta on tärkeä yhteistyö- ja tiedonvaihtoorumi, jossa yhdenvertaisuusvaltuutettu on muiden valtuutettujen tavoin jäsen.

Suomessa laillisuusvalvonnan ja yhteistyön perinteet ovat vahvoja. Ylimpien laillisuusvalvojen toiminta on laaja-alaista ja niiden toimivaltuudet ja toimintatavat eroavat erityisvaltuutetuista. Myös valtuutettujen tehtävät eroavat toisistaan. Osalle kuuluu laillisuusvalvontatehtäviä ja osan tehtävät painottuvat edistämiseen. Toimijoiden välistä yhteistyötä tulee tehdä kunkin omista tehtävistä ja toimivaltuuksista käsin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu tekee ylimmille laillisuusvalvoille toisinaan kanteluita. Lisäksi lausuntojen antaminen toisille toimijoille on mahdollista.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan viedään muutama tapaus vuodessa. Valtuutettu arvioi tapauksen viemistä lautakuntaan muun muassa sen perusteella, voidaanko lautakuntakäsittelyllä saada yleisempiä yhteiskunnallisia vaikutuksia sekä täsmentää yhdenvertaisuuslain tarjoamaa oikeussuojaa. Tapauksia saatetaan viedä myös siitä syystä, että sovinto asianosaisten välillä ei ole onnistunut. Nykyään tuomioistuimissa käsitellään enemmän syrjintärikoksia, mikä vastaa osittain oikeussuojan tarpeeseen.

Haastatellut huomauttavat, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan puutteelliset toimivaltuudet vaikuttavat myös yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettujen työhön. Lautakunnan tulisi pystyä päättämään hyvityksestä syrjinnän uhreille, mikä tehostaisi yhdenvertaisuusvaltuutetun toimintaa. Asian käsittely lautakunnassa on maksutonta, eikä siihen sisälly vastaavaa kulumiskäsitteilyä kuin tuomioistuinkäsittelyyn. Vaikka

tuomioistuimet käsittelevät syrjintätapauksia aiempaa enemmän, tähän mennessä ne ovat antaneet vain muutamia hyvitystuomioita. Nykyinen malli ei ole toimiva, ja se onkin tarkastelussa vireillä olevassa yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksessa.

Työsuojeluviranomaisten kanssa tehdään yhteistyötä säännöllisesti. Valtuutettu siirtää ja ohjaa työelämään liittyviä syrjintäyhteydenottoja aluehallintovirastoille ja vastaa työsuojeluviranomaisten lausuntopyyntöihin. Valtuutetun toiveena on, että yhdenvertaisuuslain osittaisuudistus johtaisi yhdenvertaisuuslain valvonnan tehostamiseen ja jaettuun toimivaltaan työelämän syrjinnän valvonnassa yhdenvertaisuusvaltuutetun ja työsuojeluviranomaisten välillä. Valtuutettu pitää nykyisessä työsyrintään puuttumisessa ongelmana myös sitä, että työsuojeluviranomaisten toimivalta ulottuu vain työsuojelun aikana tapahtuvaan syrjintään, eli esimerkiksi rekrytointisyrjintä jää kokonaan niiden valvonnan ulkopuolelle.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei sulje pois sitä mahdollisuutta, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutetut voitaisiin tulevaisuudessa yhdistää. On kuitenkin tärkeää, että molemmat valtuutetut suhtautuvat yhdistämiseen myönteisesti. Kaikkien erityisvaltuutettujen muutto samoihin tiloihin voisi helpottaa jokapäiväistä yhteistyötä, mutta yhteiset tilat eivät ole välttämättömiä. Yhteistyötä on jo nyt säännöllisesti. Lisäksi vanhusasiavaltuutettu toimii yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston yhteydessä.

2.3.2 Tasa-arvovaltuutettu

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (tasa-arvolaki) tuli voimaan vuonna 1987.²⁸² Lain säätämistä pidettiin edellytyksenä sille, että Suomi voisi ratifioida YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (CEDAW). Suomessa tuolloin voimassa olleen lainsäädännön ei katsottu riittävästi edistävän tasa-arvon toteutumista ja ehkäisevän sukupuoleen perustuvaa syrjintää.²⁸³

Uuden lain valvontaa varten perustettiin kaksi viranomaista, tasa-arvovaltuutettu ja tasa-arvolautakunta. Hallituksen esityksessä tasa-arvolainsäädäntöä todettiin, että lain valvontaa ei voi jättää yleisen laillisuusvalvonnan varaan, vaan "[e]rityisviranomaisjärjestelmällä voidaan parhaiten turvata valvonnassa tarpeellinen tasa-arvoasioiden asiantuntemus ja yhdenmukainen käytäntö lain soveltamisessa". Myös kansalaisten oikeusturvan katsottiin parantuvan.²⁸⁴

Tasa-arvolakia on muutettu sen voimaantulon jälkeen useita kertoja. Lainuudistukset ovat laajentaneet merkittävästi tasa-arvovaltuutetun tosiasiallisia tehtäviä. Valvontatehtävien lisääntymiseen ovat vaikuttaneet erityisesti tasa-arvosuunnittelua koskeneet lainmuutokset.²⁸⁵ Vuoden 2015 yhdenvertaisuuslain uudistuksella oli myös vaikutuksia tasa-arvoa valvovien viranomaisten toimintaan, sillä sen myötä tasa-arvolautakunta ja syrjintälautakunta yhdistyivät ja uusi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta aloitti toimintansa. Lisäksi uudistuksen yhteydessä tasa-arvolakiin kirjattiin ja tasa-arvovaltuutetun tehtäviin lisättiin sukupuoli-identiteettiin ja sukupuolen ilmaisuun perustuvan syrjinnän kiellon valvonta ja ennaltaehkäisy.²⁸⁶ Vuonna 2016 yhdenvertaisuus- ja

tasa-arvolakien mukaisia oikeussuojakeinoja yhdenmukaistettiin, kun tasa-arvovaltuutetun tehtäviin lisättiin sovinnon edistäminen.²⁸⁷ Euroopan komission direktiiviehdotuksen miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen soveltamisen lujittamisesta on arvioitu laajentavan tasa-arvovaltuutetun toimivaltuuksia Suomessa. Ehdotuksen mukaan tasa-arvoelimet voisivat esimerkiksi nostaa palkkasyrjintää koskevan kanteen (ml. ryhmäkanteen) tuomioistuimessa työntekijän tai työntekijöiden puolesta tai tukemiseksi.²⁸⁸

Viime vuosien aikana tasa-arvovaltuutetulle tulleiden yhteydenottojen määrä on pysynyt suunnilleen samana. Vuosina 2020 ja 2021 yhteydenotot ovat kuitenkin lisääntyneet. Vuonna 2020 valtuutetulle tuli yhteensä 900 yhteydenottoa (sekä kirjallisesti että puhelimitse). Aiempina vuosina yhteydenottojen määrää ovat kasvattaneet tasa-arvovaltuutetun raskassyrjinnän vastaiset kampanjat. Suurin osa valtuutetun saamista syrjintäyhteydenotoista koskee työelämää, ja erityisesti naisten asemaan vaikuttavaa raskaus- ja perhevapaasyrjintää sekä palkkasyrjintää. Miehet ottavat eniten yhteyttä työhönottoon sekä tavaroiden ja palveluiden tarjoamiseen liittyvissä asioissa.²⁸⁹

Tasa-arvovaltuutetun budjetti valtion talousarviossa vuonna 2021 oli samansuuruinen kuin vuonna 2020, jolloin valtuutetun määrärahat olivat 970 000 euroa. Vuodelle 2022 esitetyt määrärahat ovat valtion talousarviossa 1 030 000 euroa.²⁹⁰ 60 000 euron lisäys liittyy hallitusohjelman mukaiseen tavoitteeseen puuttua ihmisoikeusongelmien tunnistamisen ja rapor-

282 Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986).

283 HE 57/1986, 8-9.

284 HE 57/1986, 9-10.

285 Tasa-arvovaltuutetun antamat kirjalliset lisätiedot 14.9.2021.

286 HE 19/2014, 38-39.

287 Ks. HE 98/2016.

288 Ks. U 23/2021.

289 Tasa-arvovaltuutettu Jukka Maarianvaaran ja erityisasiantuntija Anja Nummijärven haastattelu 3.6.2021; Tasa-arvovaltuutettu (2021), 46.

290 Tasa-arvovaltuutettu Jukka Maarianvaaran ja erityisasiantuntija Anja Nummijärven haastattelu 3.6.2021; Valtiovarainministeriö (2021a).

toinnin ongelmiin turvaamalla erityisvaltuutettujen toiminta.²⁹¹ Lisäyksen myötä tasa-arvovaltuutetun käytössä olevien henkilötyövuosien määrä kasvaa 11 henkilötyövuoteen.²⁹²

Valvonnan ala

Tasa-arvovaltuutettu valvoo tasa-arvolain noudattamista sekä yksityisessä että julkisessa hallinto- ja liiketoiminnassa.²⁹³ Laki kattaa sukupuoleen, sukupuoli-identiteettiin ja sukupuolen ilmaisuun perustuvan syrjinnän.²⁹⁴ Tasa-arvolaki ulottuu myös moniperusteiseen syrjintään, mikäli yksi syrjinnän perusteista koskee henkilön sukupuolta, sukupuoli-identiteettiä tai sukupuolen ilmaisua. Risteävää syrjintää tasa-arvolaki ei kuitenkaan kata, vaan siihen sovelletaan yhdenvertaisuuslakia.²⁹⁵

Tasa-arvolakia ei myöskään sovelleta:

- evankelis-luterilaisen kirkon, ortodoksisen kirkkokunnan eikä muiden uskonnollisten yhdyskuntien uskonnonharjoitukseen liittyvään toimintaan
- perheenjäsenten välisiin tai muihin yksityiselämän piiriin kuuluviin suhteisiin.²⁹⁶

Velvollisuus antaa selvitys sille, joka katsoo joutuneensa syrjityksi sekä velvollisuus maksaa hyvitystä syrjinnän kiellon rikkomisesta eivät koske kansanedustajan toimen hoitamista tai

tasavallan presidentin toimintaa. Kansanedustajan toimeen ei myöskään sovelleta tasa-arvolain rangaistussäännöksiä, velvollisuutta antaa tasa-arvovaltuutetulle tietoja eikä sovintomenetelyä. Tasa-arvovaltuutettu ei voi antaa kansanedustajille ohjeita tai neuvoja.²⁹⁷

Tehtävät

Tasa-arvovaltuutetun tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään tasa-arvolaissa sekä laissa tasa-arvovaltuutetusta. Valtuutettu:

- valvoo tasa-arvolain ja erityisesti laissa säädettyjen syrjinnän kieltojen noudattamista
- valvoo tasa-arvosuunnitelmien laatimista koskevan velvoitteen noudattamista koulutuksen järjestäjien ja työnantajien keskuudessa
- edistää tasa-arvolain tarkoituksen toteuttamista aloittein, neuvoin ja ohjein
- antaa tietoja tasa-arvolainsäädännöstä ja sen soveltamiskäytännöstä
- seuraa tasa-arvon toteutumista yhteiskuntaelämän eri aloilla.²⁹⁸

Lisäksi valtuutettu antaa valtioneuvostolle kertomuksen toiminnastaan vuosittain ja kerran neljässä vuodessa kertomuksen tasa-arvon toteutumisesta eduskunnalle. Nelivuotiskertomus voidaan antaa yhdessä yhdenvertaisuusvaltuutetun kanssa esimerkiksi moniperusteisen ja risteävän syrjinnän käsittelemiseksi.²⁹⁹

291 Valtioneuvosto (2019), 85.

292 Tasa-arvovaltuutettu Jukka Maarianvaaran antamat kirjalliset lisätiedot 24.1.2022.

293 Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986), 16 §.

294 Hallituksen esityksessä yhdenvertaisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi tasa-arvolain säännösten on todettu koskevan myös intersukupuolisia.

295 HE 19/2014, 57 ja 121.

296 Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986), 2 § 1 mom.

297 Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986), 2 § 2 mom.

298 Laki tasa-arvovaltuutetusta (1328/2014), 2 §; Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986), 5 a § ja 6 a §.

299 Laki tasa-arvovaltuutetusta (1328/2014), 5 §; HE 19/2014, 97.

Toimivaltuudet

Valtuutetulla on käytössään seuraavat toimivaltuudet:

- Valtuutettu voi antaa ohjeita ja neuvoja henkilölle, joka epäilee joutuneensa tasa-arvolain kattaman syrjinnän kohteeksi. Lisäksi valtuutettu voi ohjein ja neuvoin pyrkiä tasa-arvolain vastaisen menettelyn jatkamisen tai uusimisen estämiseksi.
- Valtuutettu voi tehdä tarkastuksia työpaikoilla, oppilaitoksissa tai etujärjestöissä tai tavaroiden tai palvelujen tarjoajan liiketiloissa, mikäli hän epäilee tasa-arvolain vastaista menettelyä tai että lakiin sisältyviä tasa-arvovelvoitteita ei muutoin ole noudatettu. Tasa-arvovaltuutetulla on oikeus saada tarkastuksen toimittamista varten muilta viranomaisilta virka-apua.
- Valtuutettu voi saattaa tasa-arvolaisia säädettyjen syrjintäkieltojen vastaista menettelyä koskevan asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi menettelyn kieltämistä varten.
- Valtuutettu voi asettaa kohtuullisen määräajan koulutuksen järjestäjälle tai työnantajalle, mikäli ohjeista ja neuvoista huolimatta he ovat laiminlyöneet velvollisuutensa laatia tasa-arvosuunnitelma. Mikäli suunnitelmaa ei tehdä määräajassa, valtuutettu voi viedä asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi.
- Valtuutettu voi ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi tasa-arvolaisia tarkoitettua syrjintää koskevassa asiassa.³⁰⁰

- Tasa-arvovaltuutettu voi avustaa syrjinnän kohteeksi joutunutta tämän oikeuksien turvaamisessa. Valtuutettu voi myös tarvittaessa avustaa syrjinnän kohteeksi joutunutta henkilöä oikeudenkäynnissä, joka koskee hyvityksen tai korvauksen suorittamista, jos valtuutettu katsoo, että asialla on lain soveltamisen kannalta huomattava merkitys.³⁰¹

Valtuutetulla on oikeus saada jokaiselta tasa-arvolain noudattamisen valvontaa varten välttämättömät tiedot. Viranomaisilta valtuutetun tulee saada nämä tiedot maksutta ja sen estämättä, mitä asian tai asiakirjan julkisuudesta säädetään. Valtuutettu voi asettaa uhkasakon tasa-arvolain valvonnan kannalta välttämättömien tietojen saamiseksi.³⁰²

Itsenäisyys ja riippumattomuus

Kansainväliset kriteerit

Tasa-arvovaltuutettu on EU:n tasa-arvodirektiivin mukainen kansallinen tasa-arvoelin. Yhdenvertaisuusvaltuutettua vastaavasti tasa-arvovaltuutetun tehtävät ja toimivaltuudet pohjautuvat siten myös EU-lainsäädäntöön, joka ohjaa kansallista lainsäädäntöä. Tasa-arvodirektiivit, joissa edellytetään tasa-arvoelimen perustamista, koskevat tavaroiden ja palveluiden saatavuuden ja tarjonnan alaa, työhön ja ammattiin liittyviä asioita sekä itsenäisiä ammatinharjoittajia. Lisäksi direktiivi vanhempien ja omaistaan hoitavien työ- ja yksityiselämän tasapainottamisesta edellyttää, että tasa-arvoelimet ovat toimivaltaisia direktiivin soveltamisalaan kuuluvissa syrjintäasioissa. Tasa-arvoelinten tehtävänä on edistää, analysoida, valvoa ja tukea kaikkien henkilöiden yhdenvertaisen, sukupuoleen perustuvasta

300 Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986), 18 § 1-2 mom., 19 §, 20 § 2 mom. ja 21 § 4 mom.

301 Laki tasa-arvovaltuutetusta (1328/2014), 3 § 1 mom.

302 Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986), 17 § 1-2 mom. ja 21 a § 1 mom.

syrynnästä vapaan kohtelun toteuttamista, sekä toteutettava niitä koskevat tarpeelliset järjestelyt. Nämä elimet voivat muodostaa osan virastoista, jotka kansallisella tasolla vastaavat ihmisoikeuksien puolustamisesta tai yksilön oikeuksien turvaamisesta taikka yhdenvertaisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta.³⁰³

EU:n jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että tasa-arvoelimet voivat:

- avustaa itsenäisesti syrynnän uhriksi joutuneita henkilöitä näiden tekemiä syryntävalituksia tutkittaessa
- toteuttaa riippumattomia selvityksiä syryntään liittyvistä kysymyksistä
- julkaista riippumattomia raportteja ja antaa suosituksia kaikista syryntään liittyvistä kysymyksistä
- sekä vaihtaa tietoja vastaavien eurooppalaisten elinten kanssa.³⁰⁴

Tehtävät vastaavat pääosin syryntädirektiivissä säädettyjä, yhdenvertaisuusvaltuutettua koskevia tehtäviä. Kuten syryntädirektiivissä, tasa-arvodirektiiveissä korostuu tasa-arvoelinten toiminnallinen riippumattomuus, mutta niissä ei tarkemmin käsitellä, millaisista kriteereistä tasa-arvoelinten itsenäinen ja riippumaton asema muodostuu.³⁰⁵ Yhdenvertaisuusvaltuutettua koskevassa osiossa esitellyt ECRI:n ja EU-komission suositukset yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelinten itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta ulottuvat myös tasa-arvoelimiin ja tarkentavat siten myös niiden itsenäisyyden ja riippumattomuuden määritelmää.

303 Direktiivi 2004/113/EY, III luvun 12 artiklan 1 kohta; Direktiivi 2006/54/EY, III osasto 2 luku 20 artikla 1 kohta; Direktiivi 2010/41/EU, 11 artikla 1 kohta; Direktiivi 2019/1158, 15 artikla.

304 Direktiivi 2004/113/EY, III luku 12 artikla 2 kohta; Direktiivi 2006/54/EY, III osasto 2 luku 20 artikla 2 kohta; Direktiivi 2010/41/EU, 11 artikla 2 kohta.

305 Ks. myös Vidović (2022).

Kansallinen lainsäädäntö

Tasa-arvovaltuutettu toimii oikeusministeriön yhteydessä. Tasa-arvovaltuutetusta annetun lain mukaan tasa-arvovaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Tasa-arvoa koskevan lainsäädännön esitöissä todettiin, että "[k]oska tasa-arvovaltuutettu joutuu valvomaan naisten ja miesten välisen tasa-arvon toteutumista myös hallinnossa, tulee hänen senkin vuoksi toimia erillään muista viranomaisista."³⁰⁶

Tasa-arvovaltuutetusta annetussa laissa säädetään myös valtuutetun nimittämisestä ja kelpoisuusvaatimuksista, henkilöstön nimittämisestä ja toimiston työn järjestämisestä. Tasa-arvovaltuutetun nimittää valtioneuvosto enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Tasa-arvovaltuutetun kelpoisuusvaatimuksena on muu oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto, perehtyneisyys viran tehtävälleen ja käytännössä osoitettu johtamistaito. Tasa-arvovaltuutettu nimittää toimistonsa virkamiehet ja hyväksyy toimistolle työjärjestyksen.³⁰⁷

Tasa-arvovaltuutetun havainnot³⁰⁸

Tehtävät ja toimivaltuudet

Tasa-arvovaltuutetun lakisääteisten tehtävien ja toimivaltuuksien määrittäminen on lähtökohdiltaan onnistunut, ja niiden suomat mahdollisuudet syryntään puuttumiseksi ja tasa-arvon edistämiseksi ovat laajat. Valtuutetun monipuoliset toimivaltuudet ovatkin sen toiminnan vahvuus: valvonta- ja edistämistehtävät tukevat toisiaan. Valtuutetun valvontatyössä havaittuihin ongel-

306 Laki tasa-arvovaltuutetusta (1328/2014), 1 § 1-2 mom. HE 57/1985, 10.

307 Laki tasa-arvovaltuutetusta (1328/2014), 1 § 1 ja 3 mom. sekä 4 §, 2-3 mom.

308 Tasa-arvovaltuutettu Jukka Maarianvaaran ja erityisasiantuntija Anja Nummijärven haastattelu 3.6.2021.

miin voidaan pyrkiä puuttumaan myös aloittein, suosituksin ja kampanjoin. Haastatellut pitävät myös vuonna 2016 saatua toimivaltuutta sovinnon edistämiseen hyvänä työkaluna. Vaikka sovintosopimuksia syntyy vain harvoin, tasa-arvovaltuutettu tuo asioiden käsittelyn yhteydessä aktiivisesti esiin sovinnon edistämisen mahdollisuutta. Tähän saakka sovintomenettely on ollut käytössä työelämää koskevissa jutuissa.

Työelämän tasa-arvokysymykset näkyvät muutenkin keskeisesti tasa-arvovaltuutetun toiminnassa. Esiin tulee koko ajan uusia aihealueita, ja yhteydenotot koskevat laajasti eri elämänalueita. Vuoden 2015 lakiuudistuksen jälkeen sukupuolten moninaisuutta koskevat yhteydenotot ovat lisääntyneet, ja ne koskevat esimerkiksi pukuhuonekäytäntöjä, nimikäytäntöjä ja todistusten uusimista.

Liikuntaa ja urheilua koskevat yhteydenotot ovat myös lisääntyneet. Tämä johtuu tasa-arvovaltuutetun arvion mukaan siitä, että tietoisuus urheilun tasa-arvokysymyksistä on kasvanut ja tasa-arvosta keskustellaan enemmän. Valtuutettu on esimerkiksi arvioinut Suomen Palloliiton maksamia ottelukohtaisia maajoukkuekorvauksia naisille ja miehille.³⁰⁹ Lisäksi valtuutettu on käsitellyt Jyväskylän yliopiston liikuntatieteellisen tiedekunnan sukupuolikiintiöitä opiskelijavalinnassa.³¹⁰ Koulutuksen alaa koskevia yhteydenottoja tulee valtuutetulle vähän, useimmiten ne koskevat valintakriteerejä.

Haastateltujen mukaan monipuolisesta tehtäväkokonaisuudesta huolimatta tasa-arvovaltuutetun toimivaltuuksissa on puutteita. Tällä hetkellä valtuutettu ei voi viedä asioita itse eteenpäin tuomioistuimeen vaan ainoastaan avustaa uhria. Risteävään syrjintään puuttuminen on haasteellinen kysymys, johon ei valtuutetun mukaan ole yksinkertaista vastausta. Koska tasa-arvovaltuutettu ei voi puuttua risteävään syrjintään, sen toimivallan ulkopuolelle jää sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta tärkeitä

kysymyksiä, kuten ne, joissa ikä ja sukupuoli kietoutuvat toisiinsa syrjintäperusteena, tai joissa naisia syrjitään huivin käytön takia.

Itsenäisyys, riippumattomuus ja resurssit

Valtuutettu on toiminnallisesti itsenäinen ja riippumaton ja päättää, miten sille myönnetty määrärahat käytetään. Siirtyminen oikeusministeriöön sosiaali- ja terveysministeriöstä vahvisti tasa-arvovaltuutetun itsenäisyyttä, vaikka valtuutettu siirtyi tulosohjausmenettelyn piiriin.³¹¹ Menettelyssä ei ole esiintynyt epäasiallista vaikuttamista, kuten ehdotuksia kytkeä valtuutetun toiminnallisia tavoitteita hallitusohjelman tavoitteisiin. Viime kädessä ministeriö kuitenkin päättää valtuutetun määrärahojen suuruudesta, mikä toki vaikuttaa sen käytännön toimintamahdollisuuksiin. Tulosohjauksessa myös käsitellään yhteisiä henkilöstöasioita sekä tieto- ja viestintätekniikkaan liittyviä tavoitteita, joiden ulottumista ja vaikutuksia valtuutetun toiminnalliseen itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen on haastavaa arvioida.

Haastatellut pitävät haasteellisena myös sitä, että tasa-arvolakia ja tasa-arvoa koskevat asiat kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle, mutta tasa-arvovaltuutettu ja hänen toimistonsa resurssit kytkeytyvät oikeusministeriön hallinnonalaan. Valmisteltaessa valtuutetun työmäärää lisääviä lainuudistuksia, ministeriöiden tulisi yhdessä tarkastella sitä, onko uusien tehtävien hoito valtuutetun resurssien kannalta mahdollista ja tuleeko tehtäviin uusia resursseja. Koordinaatiota ministeriöiden välillä tulisi siten parantaa.

EU:n tasa-arvodirektiivit ovat tasa-arvovaltuutetun tehtävien ja toimivaltuuksien perustana kansallisen lainsäädännön lisäksi. Haastatel-

311 Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä tasa-arvovaltuutetun toimisto ei kuulunut tulosohjauksen piiriin, lukuun ottamatta kerran 2000-luvun alkupuolella tehtyä tulossopimusta. Tasa-arvovaltuutettu kuitenkin vastusti tulosohjausta, joten menettelyä ei jatkettu. (Erityisasiantuntija Anja Nummijärven antamat lisätiedot 24.1.2022.)

309 Ks. tasa-arvovaltuutettu (2019).

310 Ks. tasa-arvovaltuutettu (2020).

lut pitävät tätä etuna, mikäli tasa-arvovaltuutetun asemaa pyrittiisiin tulevaisuudessa jollakin tapaa heikentämään. Myös ECRI:n ja EU-komission antamat suositukset yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelimistä kuuluvat tasa-arvovaltuutetun työkalupakkiin, mutta niiden painoarvoa on vaikea määritellä. Suosituksia on hyödynnetty tasa-arvovaltuutetun budjettiesityksissä ja oikeushallinnon erityisviranomaiset -viraston suunnitteluvaiheessa. Haastateltujen mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelinten merkitys EU:ssa on kasvamassa, ja siksi niiden resurssien tulisi seurata tätä kehitystä.

Tehtävien lisääntyminen ja monipuolisuus asettaa tasa-arvovaltuutetulle haasteita, sillä tehtävää on enemmän kuin valtuutettu toimitukseen pystyy tekemään. Haastatellut katsovat, että resurssien puute on valtuutetun toiminnan heikkous ja pienentää valtuutetun tosiasiallisia mahdollisuuksia käyttää toimivaltuuksiaan. Tällä hetkellä tasa-arvovaltuutetun toiminta painottuu syrjintäkieltojen valvontaan – tasa-arvon edistämismittareiden, erityisesti työnantajien ja oppilaitosten tasa-arvosuunnitelmien valvontaan tarvitaan lisää resursseja.³¹² Sama koskee tasa-arvovaltuutetun käsittelemien tapausten ja siten sen toiminnan vaikuttavuuden seuranta. Valtuutetun raskaussyrjintäkampanjat ovat nostaneet raskaussyrjinnän yhteiskunnalliseen keskusteluun, mutta valtuutetun kampanjointiakin on nykyisillä resursseilla jouduttu rajaamaan.

Toimintaympäristö ja resilienssi

Tasa-arvovaltuutetun toimiston pieni koko tekee siitä ketterän, mutta myös haavoittuvaisen. Haastateltujen mukaan jokaisella toimiston työntekijällä on vastuullaan monia eri asioita, ja heidän tietotaitoaan on vaikea korvata esimerkiksi pitkäaikaisissa poissaoloissa. Pienuuden vuoksi viestinnällisiin kriiseihin tai tietosuojaoongelmiin varautumista ei ole pystytty perusteellisesti miettimään.

Haastatellut katsovat, että vuonna 2019 muodostettu hallitus on tasa-arvomyönteinen, mikä näkyy hallitusohjelmakirjauksissa ja hallituksen edistämässä asioissa. Tasa-arvovaltuutetun toimialalla on kuitenkin havaittavissa negatiivista kehitystä, mikä heijastuu valtuutetun työhön. Yhteiskunnallinen keskustelu on jännitteistä. Me too -liike käynnistyi nykyisen tasa-arvovaltuutetun kauden alussa, mutta valtuutetun mukaan näyttää siltä, että se ei saavuttanut tavoitteitaan, sillä häirintä on edelleen laajaa ja rajoittaa erityisesti naisten toimintaa.

Vaikuttavuus ja tunnettuus

Tasa-arvovaltuutettu on instituutiona melko tunnettu. Valtuutettua myös kuunnellaan yhteiskunnassa ja sen asiantuntemusta arvostetaan. Tunnettuudessa on luultavasti kuitenkin eroa niin maantieteellisesti kuin väestöryhmien suhteen. Tasa-arvovaltuutettuun ottavat yhteyttä kaikki sukupuolet, mutta yhteydenottoja tulee hyvin vähän etnisiin tai kansallisiin vähemmistöihin kuuluvilta sekä ulkomaalaisilta. Tasa-arvovaltuutetun toiminta tunnettuuden lisäämiseksi on tapahtunut pääasiassa elämäaluepohjaisesti (työelämä, koulut), ei niinkään suunnattuna eritaustaisiin väestöryhmiin. Valtuutettu kuitenkin tunnistaa tarpeen pyrkiä aktiivisemmin tavoittamaan kaikki väestöryhmät.

Haastatellut pitävät nelivuotiskertomuksen antamista eduskunnalle hyvänä vaikuttamiskeinona. Merkittävä osa valtuutetun vuoden 2018 kertomuksessa annetuista suosituksista päätyivät hallitusohjelmaan. Suosituksia on hyödynnetty muissakin yhteyksissä.

³¹² Myös työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on kiinnittänyt tähän huomiota. Ks. TyVM 16/2018, 10–11.

Yhteistyö ja koordinaatio

Tasa-arvovaltuutetulla, sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvoyksiköllä, tasa-arvoasiain neuvottelukunnalla³¹³, Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksella, tasa-arvotiedon keskuksella ja Tilastokeskuksella on tapaamisia kaksi kertaa vuodessa. Tasa-arvovaltuutettu on myös mukana oikeusministeriön ja valtioneuvoston sateenkaariyhteistyöverkostossa ja toimii asian tuntijajäsenenä erilaisissa toimikunnissa, kuten translaansäädännön uudistamista käsittelevässä työryhmässä.³¹⁴

Laillisuusvalvonnassa valtuutettu tekee työelämän syrjintäkysymysten osalta yhteistyötä erityisesti aluehallintovirastojen kanssa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja tasa-arvovaltuutettu ovat tehneet yhteistyötä perusopetuksen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden suunnitteluvuolisuuden valvonnassa. Yhteisiä toimia kuitenkin vaikeuttavat yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolakien eroavaisuudet. Yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskevat suunnitteluvuolvoitteet poikkeavat toisistaan.

Tasa-arvovaltuutettu tekee myös epäsäännöllistä yhteistyötä muiden erityisvaltuutettujen kanssa. Asiantuntijatasolla yhteistyötä voitaisiin tehdä enemmän, mutta tämä on haastateltujen mukaan osittain jäänyt koronan takia. Epäviraalinen yhteistyö voisi parantua, mikäli erityisvaltuutetut muuttavat samoihin tiloihin.

Tehtyjen mainitutkimusten³¹⁵ perusteella haastatellut kokevat, että tasa-arvovaltuutettu on arvostettu toimija kansalaisjärjestöjen ja työmarkkinajärjestöjen keskuudessa. Valtuutetun yhteys sidosryhmiin on hyvä, mutta niihin pidetään tiettyä välimatkaa, jotta valtuutetun

itsenäisyys ja riippumattomuus säilyy. Kansalaisjärjestöjä kuullaan ja yhteydenpito on tärkeää, mutta tasa-arvovaltuutettu ei esimerkiksi toimi sidosryhmien viestinviejänä. Työmarkkinajärjestöjen kanssa tehdään yhteistyötä muun muassa kampanjoissa. Niiden kanssa vaihdetaan myös tietoja ja käydään vuoropuhelua esimerkiksi raskausryjintään liittyen.

Perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kokonaisuus

Tasa-arvovaltuutettu on vienyt yhden tapauksen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan sen jälkeen, kun lautakunta aloitti toimintansa vuonna 2015. Tapaus koskee Jyväskylän yliopiston liikuntatieteellistä tiedekuntaa ja sukupuoli-kiintiöitä opiskelijavalinnassa. Valtuutettu oli jo antanut tapauksessa lausunnon, jossa se totesi sukupuolikiintiökäytännön olevan tasa-arvolain vastainen.³¹⁶ Jyväskylän yliopisto oli asiasta eri mieltä, ja halusi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsittelevän tapausta.³¹⁷

Tasa-arvolain mukaan, jos tasa-arvovaltuutettu katsoo, että tasa-arvolain syrjintäkieltoja rikotaan tai tasa-arvosuunnitelman laatimisvelvoite laiminlyödään, tasa-arvovaltuutetun tulee pyrkiä saamaan asiantilaan muutos ensisijaisesti ohjein ja neuvoin. Mikäli tasa-arvovaltuutettu on antanut kehotuksen muuttaa käytäntöä, mutta sitä ei noudateta, asia viedään lautakuntaan. Tasa-arvovaltuutettu pyrkii siten ennen kaikkea itse saamaan syrjinnän vastaisen käytännön loppumaan lausunnon, kannanotoin tai sovitte-lumenettelyllä.

Tapausen viemistä lautakuntaan vaikeuttaa haastateltujen mukaan se, että useissa tapauksissa syrjintäolettaama syntyy, mutta todisteiden saaminen syrjintäolettaaman vahvistamiseksi tai kumoamiseksi on vaikeaa. Tasa-arvovaltuutetun käytössä oleva kirjallinen menettely ei aina

313 Tasa-arvoasiain neuvottelukunta ei toimi tasa-arvovaltuutetun yhteydessä, vaan se on tasa-arvopoliittinen toimija, ja siinä ovat edustettuina eduskuntapuolueet.

314 Ks. lisätietoja: <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM021:00/2021>.

315 Valtuutetun viimeisimmän maineselvityksen tulosten analysointi oli tätä selvitystä kirjoittaessa kesken.

316 Ks. TAS/217/2017.

317 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta antoi asiassa päätöksen 20.12.2021: https://yvtltk.fi/index/materiaalit/tapausselosteet_3/tapausselosteet2021.html.

näyttöongelmien takia riitä siihen, että valtuutettu voisi ottaa nimenomaisesti kantaa menettelyn syrjivyyteen. Lisäksi lautakunnan toimivalta on kapea, sillä se voi vain kieltää jatkamasta tai uusimasta syrjiviä menettelyjä. Tämä lautakunnan käytössä oleva keino ei useinkaan ole kaikissa tapauksissa relevantti, kuten silloin, jos syrjintä on liittynyt siihen, että tietyssä tehtävään valinnassa on sivuutettu tuohon tehtävään ansioituneempina pidettävä henkilö. Lautakunnalla ei ole myöskään ole mahdollisuutta määrätä maksettavaksi hyvitystä. Sinänsä tasa-arvolain ja valtuutetun toimivaltuuksien vahvuutena voidaan pitää sitä, että lautakuntaan voidaan viedä tapauksia ilman nimettyä uhria.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettujen yhdistäminen ei ole ollut viime vuosina esillä tasa-arvovaltuutetun toimistossa, eikä yhdistäminen olisi tasa-arvovaltuutetun mielestä ratkaisu ongelmiin. Valtuutettu katsoo, että risteävän syrjinnän rajapintojen ja toimivaltuuksien selkiyttämällä ja resurssien lisäyksellä saataisiin aikaan paljon enemmän kuin valtuutettuja yhdistämällä. Rajapintojen käsittely vaatisi esimerkiksi valtuutettujen yhteistä keskustelua. Samoin esimerkiksi naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen raportoinnin tehtävä edellyttää yhteistä keskustelua toimintatavoista ja rajapinnoista: tasa-arvolain vastaiseen seksuaaliseen ja sukupuoleen perustuvaan häirintään puuttuminen on edelleen tasa-arvovaltuutetun toimivallassa, ja tasa-arvovaltuutettu voi ottaa kantaa harkintansa mukaan väkivaltakysymyksiin myös seuranta- ja edistämistehtäviensä näkökulmasta.

Haastatellut pitävät tärkeänä, että Suomeen saatiin naisiin kohdistuvan väkivallan vastainen raportointi. Naisiin kohdistuva väkivalta on yksi suurimmista ihmisoikeusongelmista Suomessa. Teemaan ja ongelman ratkaisuun tulisi panostaa enemmän, vaikka raportointi ja toimintaohjelma eivät voikaan sitä yksinään tehdä, varsinkin pienillä resursseilla. Tasa-arvovaltuutettu ei halunnut ottaa raportoinnin tehtävää juuri siitä syystä, että sen resurssit eivät riitä tehtävän hoitamiseen. Myös valtuutetun johtamisresurssit

ovat pienet. Valtuutetusta itsestään olisi tullut käytännössä raportointi, mikä olisi uutta tasa-arvovaltuutetulle ja vaatisi paljon viestintää. Tasa-arvovaltuutetun vastuualueeseen kuuluu sukupuolten tasa-arvo ja raportoinnin tehtävän vastaanottaminen olisi saattanut vaikuttaa tuon perustehtävän selkeyteen. Valtuutetulla ei myöskään ole toimivaltuuksia käsitellä risteävää syrjintää, mitä raportoinnin tehtävä edellyttäisi. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla puolestaan on toimivalta risteävään syrjintään sekä jo entuudestaan raportoinnin tehtävä ihmiskauppa-asioissa, jotka molemmat kytkeytyvät naisiin kohdistuvaan väkivaltaan.

Haastatellut toteavat, että uusia raportointeja ja toimijoita luotaessa niiden ”kotipesiä” on vaikea määritellä. Tämä ei helpota perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kokonaisuuden hahmottamista. Toimivaltuuksien monipuolisuus on tärkeää, eikä tulisi luoda sellaisia toimijoita, joilla on liian kapeat toimivaltuudet. Mikäli perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kentälle tulee uusia pieniä ja aliresursoituja toimijoita, rakenteista tulee yhä monimutkaisempia ja toimijat taistelevat rajallisista resursseista. Tässäkään mielessä pirstoutumista ei voi pitää kannatettava valtuutetun näkökulmasta. Jo tällä hetkellä perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kentällä on paljon toimijoita, eikä kansalaisille ole aina selvää, mihin tahoon tulisi ottaa yhteyttä. Tasa-arvovaltuutetun toimistosta ohjataan asiakkaita oikeaan paikkaan ja siirretään asioita toisille valtuutetuille, samoin kuin tasa-arvovaltuutetulle ohjataan sen toimivaltaan kuuluvia asioita erityisesti yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistosta ja aluehallintovirastoista.

2.3.3 Tietosuojavaltautettu

Tietosuojavaltautettu on valvonut, ohjannut ja seurannut henkilötietojen käsittelyä yli 30 vuoden ajan. Tietosuojavaltautetun virka perustettiin vuonna 1987 ensimmäisen tietosuoja koskeneen yleislain, eli henkilörekisterilain säätämisen yhteydessä. Yleislain säätämistä pidettiin tuolloin tarpeellisenä tietotekniikan kehittymisen ja sitä seuranneen henkilötietojen keräämisen moninaistumisen vuoksi. Valtuutetun tehtäväksi asetettiin henkilötietojen keräämisen, tallettamisen, käytön ja luovuttamisen valvonta.³¹⁸ Hallituksen esityksessä henkilörekisterilain laiksi todettiin, että erillisen valtuutetun perustaminen "[...] parhaiten varmistaa sen itsenäisyyden, joka näyttää tietosuoja-asioissa eri maissa saatujen kokemustenkin mukaan tarpeelliselta."³¹⁹ Ennen EU:n yleistä tietosuoja-asetusta, jonka soveltaminen alkoi vuonna 2018, Suomessa oli myös toinen tietosuojaviranomainen, tietosuojalautakunta, jonka toimivaltuuksiin kuuluivat lupa- ja määräysasiat sekä periaatteellisesti tärkeiden henkilötietoasioiden käsittely.

EU:n tietosuoja-asetus on vaikuttanut merkittävästi tietosuojavaltautetun tehtäviin ja työmäärään. Valtuutettu on saanut aiempaa vahvemmat toimivaltuudet ja eurooppalaisen yhteistyön merkitys on kasvanut. Asetus on moninkertaistanut tietosuojavaltautetun toimistossa vireille tulleiden asioiden määrän. Vuonna 2018 tietosuojavaltautetun toimistossa vireille tulleiden asioiden lukumäärä oli 9600 ja siten 2,5-kertainen edellisvuoteen verrattuna.³²⁰ Vuonna 2020 tietosuojavaltautetulle saapui noin 11 000 asiaa.³²¹ Asiat ovat myös sisällöllisesti aiempaa vaikeampia.³²² Ylimmille

laillisuusvalvojille on kanneltu toistuvasti liittyen asioiden käsittelyn viipymiseen tietosuojavaltautetun toimistossa.³²³

Tietosuojavaltautetun määrärahat ja henkilöstöresurssit ovat myös kasvaneet tietosuoja-uudistuksen myötä. Vuonna 2017 valtuutetun toiminnan kokonaiskustannukset olivat 1 890 000 euroa.³²⁴ Vuodelle 2022 määrärahaesitys tietosuojavaltautetun toimistolle on 3 961 000 euroa.³²⁵ Ennen asetuksen voimaantuloa toimiston henkilöstön lukumäärä oli 21 ja vuonna 2021 jo noin 48.³²⁶

Asiamäärien lisääntymisen ja niiden laajuuden vuoksi tietosuojavaltautetun toimistoon perustettiin kaksi apulaistietosuojavaltautetun virkaa. Apulaistietosuojavaltautetuilla on samat toimivaltuudet kuin tietosuojavaltautetulla. Tietosuojavaltautetun toimistossa on lisäksi asiantuntijalautakunta, johon kuuluu puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja kolme muuta jäsentä. Kullakin heistä on henkilökohtainen varajäsen.³²⁷ Asiantuntijalautakunta on sisäinen asiantuntijaelin, joka antaa lausuntoja henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön soveltamisesta tietosuojavaltautetun pyynnöstä. Asiantuntijalautakunta ei ole päätoiminen, vaan lautakunta kokoontuu tarvittaessa puheenjohtajan koolle kutumana. Asiantuntijalautakunnalla ei ole muodollista päätösvaltaa. Lautakunnan jäsenille maksetaan palkkio.³²⁸ Lautakunta nimettiin ensimmäistä kertaa syksyllä 2020, ja se osallistuu esimerkiksi strategiatyöhön.³²⁹

323 Ks. esim. apulaisoikeuskanslerin ratkaisut OKV/129/1/2019, OKV/590/10/2020, OKV/586/10/2020 ja OKV/123/70/2020, apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu EOAK/6252/2019 ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisen ratkaisu EOAK/1010/2021.

324 Tietosuojavaltautettu (2019), 21.

325 Valtiovarainministeriö (2021a).

326 Tietosuojavaltautetun haastattelu 2.7.2021.

327 Tietosuoja laki (1050/2018), 12 § 1 mom.

328 HE 9/2018, 96.

329 Tietosuojavaltautetun antamat kirjalliset lisätiedot 15.9.2021.

318 II LaVm 10/1986, 2; HE 49/1986, 49.

319 HE 49/1986, 17. Hallituksen esityksessä puhuttiin tietosuoja-asiamiehestä. Nimi muutettiin II lakivaliokunnan esityksestä tietosuojavaltautetuksi.

320 Tietosuojavaltautettu (2019), 26.

321 Lukumäärään sisältyvät myös lausunnot ja osa kansainväliseen yhteistyöhön kuuluvista asioista.

322 Tietosuojavaltautetun haastattelu 2.7.2021.

Valvonnan ala

Tietosuojavaltuutettu on tietosuojaa koskevan lainsäädännön kansallinen valvontaviranomainen. Tietosuojavaltuutettu valvoo EU:n yleisen tietosuojasetuksen soveltamista sekä sitä täydentävän ja täsmentävän kansallisen tietosuojalain sekä myös muun tietosuojaa koskevan erityissääntelyn noudattamista. Valtuutetun valvonnan piiriin kuuluu lisäksi rikosasioiden tietosuojalaki, jolla pantiin kansallisesti täytäntöön EU:n rikosasioiden tietosuojadirektiivi. Valtuutetun valvonnan kohteet ovat sekä julkisia että yksityisiä toimijoita, jotka käsittelevät henkilötietoja ja ylläpitävät henkilötietorekistereitä.

Valtuutettu ei valvo

- henkilötietojen käsittelyä, jota tuomioistuimet suorittavat lainkäyttötehtävissään³³⁰
- eduskunnan valtiopäivätoimintaa
- henkilötietojen käsittelyä, jota luonnollinen henkilö suorittaa yksinomaan henkilökohtaisessa tai kotitalouttaan koskevassa toiminnassa
- Ahvenanmaan maakuntalakeihin liittyvää henkilötietojen käsittelyä, jota valvoo Ahvenanmaan maakunnan tietosuojavaltuutettu.

Tehtävät

Tietosuojavaltuutetun keskeisimmistä tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään edellä mainituissa EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa ja rikosasioiden tietosuojalaissa. Valtuutettu

- käsittelee kanteluita ja ilmiäntoja tapauksissa, joissa henkilötietoja epäilään käsiteltävän tietosuojasäädösten vastaisesti

- edistää tietoisuutta henkilötietojen käsittelyyn liittyvistä riskeistä, säännöistä, suojaustoimista, velvollisuuksista ja oikeuksista muun muassa koulutuksin ja ohjein
- tekee selvityksiä ja lausuntoja henkilötietojen käsittelyä koskevista asioista
- ottaa vastaan ilmoituksia henkilötietojen tietoturvaloukkauksista
- seuraa henkilötietojen suojaan vaikuttavaa teknologista ja muuta kehitystä.³³¹

EU:n tietosuojasetukseen ja rikosasioiden tietosuojalakiin sisältyy useita velvoitteita tietosuojan valvontaviranomaisten keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä. Valvontaviranomaisten esimerkiksi tulee antaa toisilleen tarvittavat tiedot asetuksen yhdenmukaiseksi soveltamiseksi ja ne voivat toteuttaa yhteisiä tutkintaoperaatioita.³³² Tämän lisäksi tietosuojalain mukaan tietosuojavaltuutettu voi tehdä yhteistyötä kolmansien maiden valvontaviranomaisten kanssa ja luovuttaa kyseisille viranomaisille henkilötietoja tai muita tietoja valvontatehtävän suorittamiseksi, jos ne ovat välttämättömiä rekisteröidyn oikeuksien turvaamiseksi tai jos rekisteröity on antanut henkilötietojen luovuttamiseen suostumuksen.³³³

Tietosuojavaltuutettu laatii vuosittain toimintakertomuksen, joka annetaan eduskunnalle ja valtioneuvostolle.³³⁴

331 EU:n yleinen tietosuojasetus 2016/679, 57 ja 58 artikla; Rikosasioiden tietosuojalaki (1054/2018), 46 ja 48 §.

332 Ks. esim. EU:n yleinen tietosuojasetus 2016/679, 61 artiklan 1 kohta; 62 artiklan 1 kohta; 63 artikla sekä rikosasioiden tietosuojalaki (1054/2018), 54 §.

333 Tietosuojalaki (1050/2018), 18 a §.

334 EU:n yleinen tietosuojasetus 2016/679, 59 artikla; Tietosuojalaki (1054/2018), 14 § 5 mom.

330 Tätä valvovat ylimmät laillisuusvalvojat (HE 31/2018, 23).

Toimivaltuudet

Kansallisen tietosuojalain nojalla rekisteröidyllä on oikeus saattaa asia tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi, mikäli rekisteröity katsoo, että häntä koskevien henkilötietojen käsittelyssä rikotaan sitä koskevaa lainsäädäntöä.³³⁵ Rikosasioiden tietosuojalain mukaan rekisteröidyn lisäksi asian voi rekisteröidyn suostumuksella saattaa tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi myös yleishyödyllinen henkilötietojen suojaa edistävä yhteisö.³³⁶ Tietosuojavaltuutettu ottaa pääsääntöisesti asian käsittelyyn vasta sitten, kun rekisteröity on ensin tehnyt rekisterinpitäjälle³³⁷ henkilötietojaan koskevan pyynnön, josta rekisterinpitäjä on kieltäytynyt rekisteröidyn mielestä perusteettomasti.³³⁸ Ilmiantoja mahdollisesta tietosuoja-säädösten vastaisesta henkilötietojen käsittelystä voivat tehdä sekä yksilöt että muut toimijat. Tietosuojavaltuutettu ottaa asioita tutkittavakseen myös omasta aloitteestaan.³³⁹

Valtuutetulla on käytettävissään vahvoja korjaavia toimivaltuuksia, mikäli hän toteaa henkilötietojen käsittelyssä puutteita. Hän voi antaa rekisterinpitäjille ja henkilötietojen käsittelijöille huomautuksia ja määräyksiä henkilötietojen käsittelyn epäkohtiin ja rekisteröidyn oikeuksiin liittyen. Lisäksi hän voi asettaa väliaikaisen tai pysyvän rajoituksen henkilötietojen käsittelylle tai jopa kieltää sen.³⁴⁰ Tietosuojavaltuutettu voi antaa uhkasakon tiettyjen päätöstensä sekä tiedonsaantioikeuden tehosteeksi.³⁴¹

Tietosuojavaltuutettu voi lisäksi antaa eräiden tietosuoja-asetuksen säännösten rikkomisesta sekä sen tietosuoja-asetuksen nojalla antaman määräyksen noudattamatta jättämisestä hallinnollisen seuraamusmaksun. Maksun määrää tietosuojavaltuutetun ja apulaistietosuojavaltuutettujen yhdessä muodostama kolmijäseninen seuraamuskollegio.³⁴² Hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen ei ole mahdollista rikosasioiden tietosuojalain nojalla.³⁴³

Hallinnollista seuraamusmaksua ei voi määrätä valtion viranomaisille, valtion liikelaitoksille, kunnallisille viranomaisille, itsenäisille julkisoikeudellisille laitoksille, kuten yliopistoille, eduskunnan virastoille, tasavallan presidentin kanslialle eikä Suomen evankelisuterilaiselle kirkolle ja Suomen ortodoksiselle kirkolle eikä niiden seurakunnille, seurakuntayhtymille ja muille elimille.³⁴⁴ Uhkasakko puolestaan voidaan määrätä myös viranomaiselle ja julkishallinnon elimelle.

Tietosuojavaltuutettu voi keskeyttää asian käsittelyn, jos siihen liittyvä asia on vireillä tuomioistuimessa.³⁴⁵ Valtuutettu ei toimi asiamiehenä eikä esimerkiksi voi vaatia vahingonkorvausta yksityishenkilöiden puolesta.³⁴⁶ Valtuutetun päätöksistä on mahdollista valittaa hallinto-oikeuteen. Valtuutettu voi kuitenkin määrätä, että päätöstä noudatetaan muutoksenhausta huolimatta, ellei valitusviranomaisen määrää toisin. Tällä on haluttu varmistaa, että tietosuojavaltuutettu pystyy tehokkaasti puuttumaan lainvastaiseen henkilötietojen käsittelyyn. Hallinnollinen seuraamusmaksu on täytäntöönpantavissa vasta päätöksen tultua lainvoimaiseksi.³⁴⁷

335 Tietosuojalaki (1050/2018), 21 § 1 mom.

336 Rikosasioiden tietosuojalaki (1054/2018), 56 §.

337 Rekisterinpitäjä: henkilötietoja käsittelevä yritys tai organisaatio.

338 Tietosuojavaltuutetun verkkosivut: <https://tietosuoja.fi/ilmoitus-tietosuojavaltuutetulle>.

339 Tietosuojavaltuutetun haastattelu 2.7.2021.

340 EU:n tietosuoja-asetus 2016/679, 58 artikla 2 kohta; Rikosasioiden tietosuojalaki (1054/2018), 51 §.

341 Tietosuojalaki (1050/2018), 22 §; Rikosasioiden tietosuojalaki (1054/2018), 52 §.

342 Tietosuojalaki (1050/2018), 24 § 1 ja 3 mom.

343 HE 31/2018, 24.

344 Tietosuojalaki (1050/2018), 24 § 4 mom.

345 Tietosuojalaki (1050/2018), 21 § 2 mom.; Rikosasioiden tietosuojalaki (1054/2018), 57 §.

346 Tietosuojavaltuutetun verkkosivut: <https://tietosuoja.fi/ilmoitus-tietosuojavaltuutetulle>.

347 Tietosuojalaki (1050/2018), 25 § 1 ja 3 mom.; Rikosasioiden tietosuojalaki (1054/2018), 59 § 1 ja 3 mom.; HE 9/2018, 104.

Valtuutetulla on laajat tiedonsaantioikeudet. Hän voi tehtäviensä hoitamiseksi tehdä tarkastuksia rekisterinpitäjien ja henkilötietojen käsittelijöiden tiloissa ja saada heiltä tarvittavat tiedot ja selvitykset. Tietosuoja-asetuksen nojalla hänellä on pääsy kaikkiin rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän tiloihin, mukaan lukien tietojenkäsittelylaitteet ja -keinot.³⁴⁸

Valtuutetulla on myös oikeus tulla rikoslain ja rikosasioiden tietosuojalain mukaan kuulluksi eri tilanteissa, kuten tietosuojaan liittyvien rikosten tuomioistuinkäsittelyn yhteydessä ja valmisteltaessa henkilötietojen käsittelyä koskevia lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia uudistuksia.³⁴⁹

Lisäksi rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän on kuultava valtuutettua etukäteen, mikäli henkilötietojen käsittely muodostaa merkittävän riskin rekisteröidyn oikeuksille.³⁵⁰

Tietosuojalain ja rikosasioiden tietosuojalain mukaan tietosuojavaaltuutettu voi kuulla ulkopuolisia asiantuntijoita sekä pyytää näiltä lausuntoja. Hän voi myös käyttää toimivaltaansa kuuluvan tarkastuksen suorittamisessa apunaan ulkopuolisia asiantuntijoita.³⁵¹

Itsenäisyys ja riippumattomuus

EU:n perusoikeuskirjassa ja sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) todetaan, että riippumattoman viranomaisen on valvottava henkilötietojen suojan noudattamista.³⁵² Tietosuojavaaltuutettu määrittellään itsenäisek-

si ja riippumattomaksi viranomaiseksi EU:n tietosuoja-asetuksessa, kansallisessa tietosuoja-laissa, EU:n rikosasioiden tietosuojadirektiivissä ja rikosasioiden tietosuojalaissa.³⁵³

Kansainväliset kriteerit

EU:n tietosuoja-asetuksen yhtenä tavoitteena on ollut tietosuojaviranomaisten riippumattomuuden ja itsenäisyyden vahvistaminen.³⁵⁴ Asetuksen mukaan valvontaviranomainen toimii täysin riippumattomasti hoitaessaan tehtäviään ja käyttäessään valtuuksiaan asetuksen mukaisesti:

- Minkään valvontaviranomaisen jäsenen tai jäseniin ei saa vaikuttaa ulkopuolelta suoraan eikä välillisesti heidän hoitaessaan tehtäviään ja käyttäessään valtuuksiaan tämän asetuksen mukaisesti, eivätkä he saa pyytää eivätkä ottaa ohjeita milteään taholta.
- Kunkin valvontaviranomaisen jäsenen tai jäsenten on pidättäydyttävä kaikesta toiminnasta, joka ei sovi yhteen heidän tehtäviensä hoitamisen kanssa, eivätkä he saa toimikautensa aikana harjoittaa muuta palkallista tai palkatonta yhteensopimatonta ammattitoimintaa.
- Kunkin jäsenvaltion on varmistettava, että jokaiselle valvontaviranomaiselle osoitetaan tekniset, taloudelliset ja henkilöresurssit, tilat ja infrastruktuuri, jotka ovat tarpeen tehtävien suorittamiseksi ja valtuuksien käyttämiseksi tehokkaasti, mukaan lukien tehtävät ja valtuudet, jotka liittyvät keskinäiseen avunantoon, yhteistyöhön ja osallistumiseen tietosuojaneuvoston toimintaan.

348 EU:n yleinen tietosuoja-asetus 2016/679, 58 artiklan 1 kohdan a), b), e) ja f) alakohdat; Rikosasioiden tietosuojalaki (1054/2018), 47–48 § 1 mom.

349 Rikoslaki (39/1889), 38 luku 10 § 3 mom.; Rikosasioiden tietosuojalaki (1054/2018), 53 § 2 mom.

350 EU:n yleinen tietosuoja-asetus 2016/679, 36 artiklan 1 kohta; Rikosasioiden tietosuojalaki (1054/2018), 21 §.

351 Tietosuojalaki (1050/2018), 19 §; Rikosasioiden tietosuojalaki (1054/2018), 50 § 1 ja 2 mom.

352 EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklan 3 kohta ja SEUT 16 artiklan 2 kohta.

353 EU:n yleinen tietosuoja-asetus, 51 artiklan 1 kohta; Tietosuojalaki (1050/2018), 8 § 2 mom.; EU:n rikosasioiden tietosuojadirektiivi 2016/680, 41 artiklan 1 kohta; Rikosasioiden tietosuojalaki (1054/2018), 45 § 3 mom.

354 HE 9/2018, 30.

- Kunkin jäsenvaltion on varmistettava, että jokaisella valvontaviranomaisella on oma henkilöstö, jonka se valitsee itse ja joka toimii asianomaisen valvontaviranomaisen jäsenen tai jäsenten yksinomaisessa ohjauksessa.
- Kunkin jäsenvaltion on varmistettava, että jokaiseen valvontaviranomaiseen sovelletaan varainhoidon valvontaa, joka ei vaikuta sen riippumattomuuteen ja että valvontaviranomaisella on erillinen julkinen vuotuinen talousarvio, joka voi olla osa valtion tai kansallista kokonaistalousarviota.³⁵⁵

Tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin mukaan valvontaviranomaisen kaikki jäsenet, eli Suomessa tietosuoja-valtuutettu ja apulaistietosuoja-valtuutetut on nimitettävä läpinäkyvää menettelyä noudattaen. Nimittäjänä tulee olla eduskunta, hallitus, valtionpäämies tai riippumaton elin, jolle nimittäminen on EU:n jäsenvaltiossa uskottu. Valvontaviranomaisen toimikauden on oltava vähintään neljä vuotta. Kansallisen valvontaviranomaisen jäsenen tehtävät päättyvät toimikauden päättyessä, kun hän eroaa tai kun hän jää pakolliselle eläkkeelle asianomaisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti. Jäsen voidaan erottaa ainoastaan vakavan väärinkäytöksen perusteella tai jos hän ei enää täytä tehtäviensä suorittamiseen tarvittavia edellytyksiä. Kullakin valvontaviranomaisen jäsenellä on oltava tehtävien hoitamisessa ja valtuuksien käyttämisessä tarvittava pätevyys, kokemus ja ammattitaito erityisesti henkilötietojen suojaamisen alalta.³⁵⁶

355 EU:n yleinen tietosuoja-asetus 2016/679, 52 artikla. Vastaavat säännökset löytyvät myös EU:n rikosasioiden tietosuojadirektiivin 2016/680 42 artiklasta.

356 EU:n yleinen tietosuoja-asetus 2016/679, 53 artikla ja 54 artiklan d) alakohta; EU:n rikosasioiden tietosuojadirektiivi 2016/680, 43 artikla.

Kansallinen lainsäädäntö

Tietosuoja-valtuutettu toimii oikeusministeriön yhteydessä. Tietosuoja-lain mukaan tietosuoja-valtuutetun ja apulaistietosuoja-valtuutetun nimittää valtioneuvosto viideksi vuodeksi kerrallaan. Valtioneuvosto myös asettaa asiantuntijalautakunnan kolmen vuoden toimikaudeksi. Tietosuoja-valtuutettu nimittää toimistonsa virkamiehet ja ottaa palvelukseen toimiston muun henkilöstön sekä hyväksyy työjärjestyksen.³⁵⁷ Tietosuoja-valtuutetun toimikausien määrää ei ole rajattu. EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen säännökset vastaavat sitä, mitä valtion virkamieslaissa säädetään virkamiehen irtisanomisesta tai virkasuhteen purkamisesta.³⁵⁸

Tietosuoja-laissa tietosuoja-valtuutetun ja apulaistietosuoja-valtuutetun kelpoisuusvaatimuksena on muu oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto, hyvä perehtyneisyys henkilötietojen suojaamiseen koskeviin asioihin sekä käytännössä osoitettu johtamistaito. Lisäksi edellytetään kykyä hoitaa kansainvälisiä tehtäviä.³⁵⁹ Tietosuoja-valtuutetun ja apulaistietosuoja-valtuutetun on annettava selvitys sidonnaisuuksistaan.³⁶⁰

Hallituksen esityksessä kansalliseksi tietosuoja-laiksi todetaan, että tietosuoja-valtuutetun tulee olla itsenäinen ja riippumaton myös niitä tehtäviä hoitaessaan, jotka eivät seuraa suoraan tietosuoja-asetuksesta.³⁶¹

357 Tietosuoja-laki (1050/2018), 9 § 2-3 mom., 11 § 1 mom. ja 12 § 2 mom.

358 HE 9/2018, 95-96.

359 Tietosuoja-laki (1050/2018), 10 §.

360 Tietosuoja-laki (1050/2018), 13 §.

361 HE 9/2018, 93.

Tietosuojavaluutetun havainnot³⁶²

Tehtävät ja toimivaltuudet

Tietosuojavaluutettu valvoo hyvin laaja-alaisesti yhteiskunnan eri sektoreita ja toimijoita. Näihin kuuluvat esimerkiksi tulli, veroviranomaiset, pankit, sosiaalinen media, suoramarkkinointi ja Kansallisarkisto. Kunkin sektorin ja sen osa-alueen tietosuojakysymykset ovat erilaisia. Koska tietosuoja on toimialana laaja, uusia toimivaltuuksia harkittaessa tulee pohtia tarkasti, mitkä asiat tietosuoja valvovalle viranomaiselle kuuluvat. Esimerkiksi sähköisen viestinnän tietosuojakysymykset ovat tällä hetkellä EU:ssa ajankohtaisia. EU on päivittämässä sähköisen viestinnän tietosujaa koskevaa lainsäädäntöään, ja tässä yhteydessä Euroopan tietosujaneuvostossa on käyty keskustelua siitä, kuka valvoo sähköisen viestinnän tietosujaa. Eurooppalaisissa kontekstissa viesti on ollut selkeä: EU:n yleistä tietosuoja-asetusta ja sitä täydentävän, ehdotetun sähköisen viestinnän tietosuoja-asetuksen valvonnan tulisi kuulua samalle viranomaiselle. Euroopan tietosujaneuvoston ja Euroopan tietosuojavaluutetun näkemyksen mukaan myös tekoälyä koskevan sääntelyn tulisi kuulua samalle valvontaviranomaiselle kuin tietosujaa koskevan sääntelyn valvonnan.

Tietosuojavaluutetun tulee käsitellä kaikille saapuvat kantelut. Pääsääntöisesti kantelut käsitellään saapumisjärjestyksessä, mutta tietosuojavaluutetun toimistossa valmistellun sisäisen priorisointiohjeen mukaisesti kiireellisenä käsitellään sellaiset kantelut, joiden ratkaisulla katsotaan olevan suuri vaikutus rekisteröidyn elämään. Tällaisia ovat esimerkiksi luottotietoja koskevat kantelut. Priorisointiohjeessa määritellään myös, miten paljon työaikaa tulisi käyttää valvonta-, edistämis- ja seurantatyöhön.

Tietosuojavaluutettu pitää tietosuojavaluutetun toimiston vahvuutena asiantuntemusta ja luotettavuutta. Tämä tuli esiin myös vuoden 2021 alussa toteutetussa sidosryhmä- ja kansalaiskartoituksessa.

Itsenäisyys ja riippumattomuus

Käytännön tasolla tietosuojavaluutettu ei pidä sijaintia oikeusministeriön yhteydessä ongelmallisena, mutta on tietoinen, että sijainti herättää keskustelua valuutetun riippumattomuudesta. Rakenteellisesti se, että valuutettu valvoo toimintaansa ohjaavaa tahoa, on haastavaa. Valuutetun mukaan oikeusministeriössä kuitenkin ymmärretään riippumattomien viranomaisten asema täysin, eikä poliittista painostusta ole tullut. Valuutettu pitää sen toiminnan luonteen huomioiden haasteellisena sitä, että oikeusministeriö käy neuvottelut myös erityisvaluutettujen käyttöön tulevista tietojärjestelmistä, eikä tietosuojavaluutettu ole neuvotteluissa osapuolena.

Tietosuojavaluutettu katsoo, että valuutetun nimitysprosessi on läpinäkyvä. Kelpoisuusehdot ovat hyvät, ja nimityspäätöksestä on mahdollista valittaa. Pienessä maassa tietosuojavaluutetun toimikauden uusimismahdollisuudella voi olla hyvinkin suuri merkitys. Isoissa maissa puolestaan on enemmän kandidaatteja tietosujaa valvovien viranomaisten tehtävien hoitoon. Tietosuojavaluutetun mielestä perus- ja ihmisoikeustoimijan riippumattomuus on kaikkein korkeimmillaan silloin, kun virassa ei ole määräaika, kuten oikeuskanslerilla.

Tietosuojavaluutetun mukaan on pohdittava tarkasti, miten valuutetun eri tehtävät – erityisesti valvonta ja neuvojen antaminen – suhteutuvat toisiinsa. Valuutetun on harkittava sitä, miten yksityiskohtaisia ja pitkälle meneviä neuvoja se voi antaa rekisterinpitäjälle, sillä rekisteröity voi tehdä samasta rekisterinpitäjästä tietosuojavaluutetulle kantelun. Rekisterinpitäjät toivovat usein, että ne voisivat konsultoida tietosuojavaluutettua enemmän. Tietosuojavaluutettu pysyttäytyy neuvojen antamisessa hyvin yleisellä tasolla ja informoi rekisterinpitäjää, mikäli asiasta on valmistelua Euroopan tietosujaneuvostossa. Koulutuspyyntöihin valuutetun toimistossa suhtaudutaan myönteisesti, ja koulutuksia pyritään tekemään mahdollisuuksien mukaan.

362 Tietosuojavaluutetun haastattelu 2.7.2021.

Tietosuoja-valtuutettu saa ministeriöiltä pyyntöjä osallistua erilaisiin lainsäädäntöhankkeisiin ja lainsäädännön valmistelutyöryhmiin lähes viikoittain. Kaikkiin pyyntöihin ei pystytä resurssisyydestä vastaamaan, mutta mikäli se on mahdollista, tietosuoja-valtuutettu osallistuu ministeriön työryhmiin asiantuntijana.

Resurssit

Tietosuoja-asetuksen soveltaminen alkoi vuonna 2018, minkä myötä tietosuoja-valtuutetun toimistoon syntyi jutturuuhkia. Vaikka ruuhkan purkamiseksi on laadittu suunnitelma ja ruuhkaa on tehokkaasti purettu, tehtävää on yhä. Resurssien tarkempi arviointi olisi tietosuoja-valtuutetun mukaan parempi tehdä vasta sitten, kun asioiden määrä on tasaantunut. Tietosuoja-valtuutetun mukaan viimeisten vuosien aikana oikeusministeriö on kuunnellut tietosuoja-valtuutetun resurssitarpeita hyvin, eikä määrärahojen suhteen ole ollut ongelmia. Resurssit ja henkilötyövuodet ovat kasvaneet vuosi vuodelta.³⁶³ Vahvasta EU-yhteydestä saadaan tukea tulohajausneuvotteluihin, ja niissä on esimerkiksi hyödynnetty Euroopan komission päätöksiä tietosuojaa valvovien viranomaisten resurssien riittävydestä.

Tietosuoja-valtuutettu katsoo, että sen toiminnan vaikuttavuuden kannalta tulohajauks tavoitteissa on tärkeää ottaa huomioon hallitusohjelmataavoitteet. Valtuutettu kuitenkin määrittelee itse, missä sen oman toiminnan ja hallitusohjelman mahdolliset yhtymäkohdat ovat ja miten se resurssinsa käyttää.

Mikäli nykymuotoiselle tulohajausmenetelyle halutaan miettiä vaihtoehtoa, erityis-valtuutetuilla ja oikeusministeriöllä voisi olla rinnakkainen puhevalta budjettineuvotteluissa

valtionvarainministeriön ja eduskunnan kanssa. Jos erityis-valtuutetut kävisivät neuvotteluja yksin, se olisi valtuutetun mukaan etenkin pieniltä toimijoilta valtava ponnistus, eikä välttämättä johtaisi parempaan lopputulokseen.

Toimintaympäristö ja resilienssi

Tietosuoja-valtuutetun mukaan hänen toimistonsa sopeutui koronapandemian aiheuttamiin muutoksiin hyvin. Etätyötä kuitenkin hankaloitti se, että tietosuoja-valtuutetun arkistot eivät olleet pandemian alkaessa täysin sähköiset.

Tietosuoja-valtuutetun toimistossa on kiinnitetty huomiota siihen, ettei yhden työntekijän poissaolo tekisi tietosuoja-valtuutetun toiminnasta haavoittuvaista. Siksi esittelijöiden tehtävät ja toimenkuvat pyritään pitämään monipuolisina, eikä minkään tehtävän ole tarkoitus keskittyä vain yhdelle henkilölle. Myös asiamäärien lisääntyminen on vaikuttanut esittelijöiden tehtävien monipuolistumiseen.

Tietosuoja-valtuutetun toimistossa on laadittu viestintäsuunnitelma ja valmis menettely kriisitilanteiden varalle. Tietosuoja-valtuutettu pitää haitallisena sitä, että kriisin puhjetessa viranomaistoimijan viestintä olisi sekavaa ja epäyhtenäistä.

Vaikuttavuus ja tunnettuus

Tietosuoja-valtuutettu kokee vaikuttamistyön olevan tärkeää, ja sitä tehdään valtuutetun toimistossa monin eri tavoin. Vaikuttaminen voi olla lainsäädäntöhankkeisiin liittyvää tai asenteisiin vaikuttamista. Tietosuoja-valtuutettu tekee vaikuttamistyötä myös Euroopan tietosuojaneuvostossa, jota valtuutettu pitää merkittävänä instituutiona. Tietosuojaneuvoston päätökset ovat oikeudellisesti sitovia. Sen lausunnoilla puolestaan ei ole oikeudellista sitovuutta, mutta käytännössä valtiot ovat sitoutuneet noudattamaan neuvoston antamia ohjeita ja suuntaviivoja EU:n tietosuoja-asetuksen yhdenmukaiseksi soveltamiseksi. Vaikuttamistyö tapahtuu sekä tietosuojaneuvoston

363 Apulaisoikeuskanslerin vuoden 2021 lopussa antamasta ratkaisusta (OKV/123/70/2020) käy kuitenkin ilmi, että tietosuoja-valtuutetun resurssit, vaikkakin niitä on lisätty, eivät ole riittävästi seuranneet asiamäärien kasvua tietosuoja-valtuutetun mukaan. Ratkaisusta kerrotaan tarkemmin tämän selvityksen yhteenvedossa.

täysistunnossa että neuvoston alatyöryhmissä, joihin valtuutetun toimiston esittelijät osallistuvat. Tietosuojavaltuutetun toimiston sisällä sovitaan yhteisestä linjasta, ja kynnyskysymykset ja prioriteetit tuodaan neuvostossa esiin asioiden valmistelun alkuvaiheessa. Tietosuoja-valtuutettu pitää tietosuojaneuvoston puitteissa tapahtuvaa työtä vuorovaikutteisena ja kokee, että omia näkemyksiä on mahdollista tuoda siellä vapaasti esiin.

Tietosuojavaltuutettu toteutti vuoden 2021 alussa kyselyn, jossa se selvitti sidosryhmien ja kansalaisten näkemyksiä maineestaan ja tunnettuudestaan. Kyselyn perusteella sidosryhmät pitävät tietosuojavaltuutettua asiantuntevana, luotettavana ja melko vaikutusvaltaisena. Toimiston avoimuutta, ymmärrettävyyttä ja sen toiminnan asiakaslähtöisyyttä tulisi kuitenkin kehittää. Kansalaiskyselyssä lähes kaikki vastaajat pitivät tietosuoja valvovan viranomaisen olemassaoloa tärkeänä, mutta vain kolmannes vastaajista tiesi, mikä tuo viranomainen Suomessa on.³⁶⁴

Valtuutetun toimiala on vahvasti substanssipainotteinen, minkä vuoksi sen asiantunteumuksen arvostus sidosryhmissä, mukaan lukien muiden viranomaisten keskuudessa, on tietosuojavaltuutetun mukaan tärkeää. Valtuutetun tunnettuutta kansalaisten keskuudessa tulisi vahvistaa, vaikka kiinnostus tietosuoja-asioihin on lisääntynyt sekä median että yksilöiden keskuudessa. Ihmiset ovat myös aiempaa tietoisempia oikeuksistaan. Tietosuojavaltuutetun arvion mukaan kokemus asiakaslähtöisyyden puutteesta saattaa johtua asioiden käsittelyn ruuhkautumisesta valtuutetun toimistossa.

Yhteistyö ja koordinaatio

Eurooppalainen ja kansainvälinen yhteistyö on keskeinen osa tietosuojavaltuutetun työtä. Tärkeintä yhteistyötä tehdään Euroopan tietosuojaneuvostossa, joka perustettiin EU:n tietosuoja-asetuksen nojalla ja jonka jäsenenä valtuutettu toimii. Tietosuojaneuvoston työhön osallistuminen vie paljon aikaa: neuvostolla on 13 alatyöryhmää, joilla on kokouksia kuukausittain.

Tietosuojaneuvoston yhtenä tehtävänä on edistää yhteisiä koulutusohjelmia ja tukea henkilövaihtoa valvontaviranomaisten välillä.³⁶⁵ Tähän asti tietosuojavaltuutetun toimistossa on keskitytty oman organisaation kehittämiseen, mutta tietosuojavaltuutetun henkilökuntaa on rohkaistu tulevaisuudessa osallistumaan koulutusvaihtoon. Tietosuojavaltuutetun mukaan vaihto-ohjelman avulla voidaan luoda kontakteja tietosuoja valvovien viranomaisasiantuntijoiden välille ja edistää matalan kynnyksen tiedonvaihtoa.

Kansallisella tasolla tietosuojavaltuutetulla on laaja sidosryhmäverkosto, jonka puitteissa tehdään säännöllistä yhteistyötä. Sidosryhmistä on koottu sektorikohtaisia ryhmiä (esimerkiksi tele-, sote- ja finanssisektorit), joiden kanssa keskustellaan puolivuositain ajankohtaisista aiheista.

Yhteistyötä tehdään myös ylimpien laillisuusvalvojien ja erityisvaltuutettujen kanssa, mutta ei säännöllisesti. Viranomaisyhteistyö on Suomessa toimivaa ja kynnys ottaa yhteyttä puolin ja toisin on hyvin matala. Tietosuoja-valtuutetun toimiston esittelijät ovat esimerkiksi usein yhteydessä Kilpailu- ja kuluttajavirastoon.

Tietosuojavaltuutettu kuulee sidosryhmiä esimerkiksi asioissa, jotka ovat tietosuojaneuvoston valmistelussa. Tämä mahdollistaa laajan, tietoon perustuvan linjanvedon. Kuultaville valmistellaan kysymyspatteristo, jonka pohjalta käydään keskustelua kuulemistilaisuuksissa.

³⁶⁴ Tietosuojavaltuutetun toimiston sidosryhmä- ja kansalaiskysely 2021, 4 ja 6.

³⁶⁵ EU:n yleinen tietosuoja-asetus 2016/679, 70 artiklan 1 kohdan v) alakohta.

Perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kokonaisuus

Tietosuojavaltuutettu katsoo, että ylimpien laillisuusvalvojien rooli suhteessa erityisvaltuutettuihin on varsin selkeä. Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri voivat valvoa erityisvaltuutettuja ja tekevät sitä myös käytännössä. Ongelmia saattaisi tulla esiin tilanteissa, joissa ylimmät laillisuusvalvojat ja tietosuojavaltuutettu käsittelevät samantyyppisiä tapauksia ja päätyvät erilaisiin ratkaisuihin. Näin ei kuitenkaan ole käynyt.

Uusia perus- ja ihmisoikeustoimijoita ei enää tarvita. Tehtävien mahdollisia päällekkäisyyksiä tulisi ratkaista keskustelulla ja koordinoinnilla toimijoiden välillä. Vanhusasiavaltuutetulla tai naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisella raportojalla ei tule olemaan vaikutusta tietosuojavaltuutetun tehtäviin. Valtuutetulle keskeinen kysymys on se, mille toimijalle sähköisen viestinnän tietosuojan sekä tekoälyn valvonta osoitetaan.

2.3.4 Tiedusteluvalvontavaltuutettu

Sisä- ja puolustusministeriöissä vuosina 2015–2017 valmistellussa tiedustelulainsäädännössä esitettiin siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisille merkittäviä uusia tiedustelutehtäviä ja -toimivaltuuksia, minkä vuoksi myös tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmä oli uudistettava. Oikeusministeriön työryhmä, joka valmisteli esityksen tiedustelutoiminnan valvonnan järjestämiseksi, totesi, että uudella lainsäädännöllä olisi "[...] merkittäviä vaikutuksia perus- ja ihmisoikeutena turvattuun yksityiselämän suojaan ja erityisesti luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan." Yksilön oikeusturvan lisäksi tehokasta valvontaa pidettiin tarpeellisena tiedustelutoiminnan luotettavuuden takaamiseksi. Myös perustuslakivaliokunta on korostanut kattavan valvonnan tarvetta.³⁶⁶

Oikeusministeriön työryhmä katsoi, että tiedustelutoimintaan ja sen valvontaan liittyy sellaisia erityispiirteitä ja korostuneita oikeusturvatarpeita sekä muita perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä, joiden perusteella valvontaa ei voitu osoittaa olemassa oleville laillisuusvalvontaviranomaisille, kuten eduskunnan oikeusasiamiehelle tai tietosuojavaltuutetulle, vaan tehtävää varten oli perustettava uuden erityisvaltuutetun toimi. Tämä mahdollisti myös tiedustelutoiminnan osalta ylimpien laillisuusvalvojien erityisvaltuutettuihin kohdistaman valvonnan, eli valvonnan valvonnan. Työryhmän mukaan tiedustelun valvontaan kuuluu merkittäviä toimivaltuuksia, joiden käyttöä eduskunnan oikeusasiamiehen tulisi valvoa.³⁶⁷

Tiedusteluvalvontavaltuutettu aloitti toimintansa vuonna 2019, jolloin siviili- ja sotilastiedustelulait sekä tiedustelutoiminnan valvontaa koskevat lait tulivat voimaan. Näin ollen sekä tiedustelun valvonta että valvottava toiminta itsessään ovat verraten uutta.³⁶⁸ Tiedusteluval-

vontavaltuutettu on ensimmäisten toimintavuosiensa aikana keskittynyt toimintojensa käynnistämiseen ja vakiinnuttamiseen. Valtuutettu on myös saanut lisää henkilökuntaa, mikä on mahdollistanut laaja-alaisemman laillisuusvalvonnan toteuttamisen.³⁶⁹

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toimistossa on valtuutetun lisäksi yksi erityisasiantuntija ja yksi hallinnollinen avustaja. Yksi virka on täyttämättä. Vuosina 2020 ja 2021 valtuutetun budjetti on ollut 350 000 euroa vuodessa. Vuodelle 2022 esitetty valtuutetun määrärahat ovat 475 000 euroa.³⁷⁰ Vuodelle 2022 esitettyihin määrärahoihin vaikuttaa se, että aiempina vuosina tietosuojavaltuutetun toimiston määrärahoista maksetut tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon toimitilamenot ehdotetaan siirrettäviksi tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon määrärahoista maksettaviksi. Valtuutetulle on saapunut toistaiseksi vähemmän yhteydenottoja kuin muille perus- ja ihmisoikeusvalvojille. Vuonna 2019 niitä saapui 11 ja 20 vuonna 2020.³⁷¹ Kaikki yhteydenotot on luokiteltu tutkimispyynnöiksi.³⁷²

Valvonnan ala

Tiedusteluvalvontavaltuutetun suorittama valvonta kattaa tiedustelutoiminnan ylipäätään, eikä ainoastaan siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännössä mainitut tiedustelumenetelmät.³⁷³ Tiedusteluvalvontavaltuutetun valvottaviin kuuluvat tiedustelua suorittavat viranomaiset eli suojelupoliisi, Puolustusvoimien pääesikunta ja Puolustusvoimien tiedustelulaitos. Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on mahdollisuus valvoa suojelupoliisin tiedustelutoiminnan lisäksi myös

366 Oikeusministeriö (2017), 11–12 ja 18; PeVm 9/2018, 3.

367 Oikeusministeriö (2017), 48.

368 Tiedusteluvalvontavaltuutettu Kimmo Hakosen haastattelu 27.5.2021.

369 Tiedusteluvalvontavaltuutettu (2021), 5.

370 Valtiovarainministeriö (2021a).

371 Tiedusteluvalvontavaltuutettu Kimmo Hakosen haastattelu 27.5.2021.

372 Tilanne 27.5.2021.

373 HE 199/2017, 48.

suojelupoliisiin muuta toimintaa.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun valvottaviin kuulumattomien viranomaisten ja muiden tahojen tiedusteluviranomaisilta lainmukaisesti saamien tietojen käytön valvonta ei kuulu tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtäviin, vaikka tiedot olisikin alun perin hankittu tiedustelumenetelmiä käyttämällä.³⁷⁴ Tiedusteluvalvontavaltuutettu ei myöskään valvo tuomioistuimia vaan sitä, noudattavatko hänen valvottavansa tuomioistuinten myöntämiä tiedustelumenetelmiä koskevia lupia.³⁷⁵

Tehtävät

Tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävistä säädetään laissa tiedustelutoiminnan valvonnasta. Eräistä valtuutetun oikeuksista tehtäviensä toteuttamiseksi on säädetty laissa sotilastiedustelusta, laissa tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa sekä poliisilaissa.

Tiedustelutoiminnan laillisuuden valvoja-na³⁷⁶ valtuutettu:

- Valvoo tiedustelumenetelmien ja tiedustelutiedon käytön sekä muun tiedustelutoiminnan lainmukaisuutta.
- Valvoo perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa.
- Edistää oikeusturvan toteutumista ja siihen liittyviä hyviä käytäntöjä tiedustelutoiminnassa käsittelemällä kanteluita ja tutkimispyyntöjä sekä antamalla yleisluontoisia ohjeita ja neuvoja osana ennakollista laillisuusvalvontaa. Valtuutettu voi myös osallistua tiedustelutoiminnan laillisuusnäkökohtia koskevan koulutuksen antamiseen tiedusteluviranomaisille ja muille alan julkista tehtävää hoitaville tahoille.

- Seuraa ja arvioi toimialallaan lainsäädännön toimivuutta ja tekee tarpeelliseksi katsomiaan kehittämisehdotuksia. Valtuutettu voi esimerkiksi nostaa esille lainsäädännössä ja sen tulkinnessa havaitsemiaan puutteita ja ongelmia sekä tehdä ehdotuksia näiden korjaamiseksi.³⁷⁷

Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on lakisääteinen velvoite toimia yhteistyössä tiedustelun parlamentaarisesta valvonnasta vastaavan tiedusteluvalvontavaliokunnan kanssa. Tiedusteluvalvontavaliokunnalla on oikeus saada tiedusteluvalvontavaltuutetulta valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemansa selvitykset. Valtuutetun tulee myös saattaa merkittävät valvontahavaintonsa eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan käsiteltäväksi. Lisäksi tiedusteluvalvontavaltuutettu antaa vuosittain eduskunnalle, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvostolle kertomuksen toiminnastaan.³⁷⁸

Toimivaltuudet

Tiedusteluvalvontavaltuutetulle tulevat yhteydenotot ovat joko tutkimispyyntöjä tai kanteluita. Tutkimispyynnöt ovat pyyntöjä tutkia henkilöön mahdollisesti kohdistuneen tiedustelun lainmukaisuus. Oikeus tutkimispyynnön tekemiseen on henkilöllä, joka on saanut ilmoituksen tai tiedon häneen kohdistuneesta tiedustelutoiminnasta sekä henkilöllä, joka epäilee, että häneen on kohdistettu tiedustelua. Tutkimispyynnön voi tehdä myös oikeushenkilö. Kantelun voi tehdä jokainen, joka katsoo, että tiedustelutoiminnassa on rikottu hänen oikeuksiaan tai menetelty muutoin lainvastaisesti. Kantelun voi tehdä asianosainen tai kuka tahansa muu

374 Tiedusteluvalvontavaltuutettu (2020), 13.

375 HE 199/2017, 60.

376 Tiedustelutoiminnan parlamentaarisesta valvonnasta vastaa tiedusteluvaliokunta.

377 Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/2019), 7 §; HE 199/2017, 49-50.

378 Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/2019), 4 §, 18 § 2 mom. ja 19 § 1 mom.

henkilö sekä oikeushenkilö.³⁷⁹

Kanteluiden ja tutkimispyyntöjen tutkimista koskevat eri kriteerit. Tiedusteluvalvontavaltuutettu tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen valvontavaltaansa ja on aihetta epäillä, että tiedustelutoiminnassa on menetelty lainvastaisesti, tai jos valtuutettu muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Tutkimispyynnöillä ei ole vastaavaa tutkimiskynnystä, eli jokainen pyyntö tutkitaan.³⁸⁰

Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on käytävissään seuraavat toimivaltuudet laillisuusvalvontaansa kuuluvissa asioissa:

- Valtuutettu voi antaa valvottavalle huomautuksen vastaisen varalle, jos hän katsoo, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Huomautus voidaan antaa myös viranomaiselle tai muulle yhteisölle.
- Hän voi myös saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lainmukaisesta menettelystä ja kiinnittää valvottavan huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin, jos asian laatu niin vaatii.
- Tiedusteluvalvontavaltuutettu voi määrätä tiedustelumenetelmän käytön keskeytettäväksi tai lopetettavaksi, jos hän katsoo valvottavan menetelleen lainvastaisesti tiedustelutoiminnassa. Hallituksen esityksessä laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta todetaan, että tämä on poikkeuksellisen vahva laillisuusvalvonnan toimivaltuus, jota tulee käyttää viimesijaisena keinona ja painavin perustein.

- Tiedusteluvalvontavaltuutettu voi myös ilmoittaa asian esitutinnan toimittamisesta päättävälle viranomaiselle.³⁸¹

Valtuutetun kanteluun antamasta ratkaisusta ei voi valittaa.³⁸² Valtuutettu ei voi määrätä hyvitystä ja vahingonkorvausta.³⁸³

Tiedusteluvalvontavaltuutettu voi toimivaltuutensa kuuluvissa asioissa tehdä tarkastuksia viranomaisten ja muiden julkista hallintotehtävää hoitavien toimitiloissa. Tarkastuksen yhteydessä tiedusteluvalvontavaltuutetulla on oikeus päästä valvottavan kohteen kaikkiin valvonnan kannalta välttämättömiin tiloihin ja tietojärjestelmiin.³⁸⁴

Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on myös erilaisia tiedonsaanti- ja kuulemisioikeuksia valvontatehtävänsä hoitamiseksi. Valtuutetulla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista hallintotehtävää hoitavilta maksutta ne tiedot tai selvitys seikoista, jotka ovat tarpeen hänen valvontatehtäviensä hoitamiseksi. Siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten on ilmoitettava valtuutetulle tiedustelumenetelmää koskevasta luvasta ja päätöksestä mahdollisimman pian luvan antamisen tai päätöksen tekemisen jälkeen. Tiedusteluvalvontavaltuutetulle on myös annettava tieto tuomioistuimelle tehdystä tiedustelumenetelmää koskevasta vaatimuksesta. Tiedusteluvalvontavaltuutetulla tai hänen määrämällään virkamiehellä on oikeus olla läsnä käsiteltäessä tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa tuomioistuimessa sekä tulla kuulluksi lupa-asian käsittelyssä. Valtuutettu voi kannella lupa-asiaa koskevasta päätöksestä Helsingin hovioikeudelle.³⁸⁵

379 Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/2019, 11 § 1 mom. ja 12 §; HE 199/2017, 54–55.

380 Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/2019), 11 § 3 mom.; Tiedusteluvalvontavaltuutetun haastattelu 27.5.2021.

381 Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/2019), 15 § 1 mom., 16 §, 17 § ja 18 § 1 mom.; HE 199/2017, 59.

382 HE 199/2017, 54.

383 HE 199/2017, 64.

384 Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/2019), 10 § 1 mom.

385 Laki sotilastiedustelusta (590/2019), 108 § 1 mom. sekä 116 § 2 ja 6 mom.; Poliisilaki (872/2011), 35 § 2 ja 6 mom. sekä 61 § 1 mom.; Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/2019), 8–9 § ja 14 § 1 mom.

Itsenäisyys ja riippumattomuus

Kansainväliset kriteerit

Tiedustelua valvovan viranomaisen itsenäisyydestä, riippumattomuudesta ja tehtävistä ei ole olemassa vastaavia yhteen koottuja ja sitovia eurooppalaisia (tai kansainvälisiä) standardeja kuin tietosuoja valvoilla viranomaisilla.³⁸⁶

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien (EIT) on kuitenkin useissa päätöksissään todennut, että tiedustelun valvojan tulee olla itsenäinen ja riippumaton toimeenpanovallasta. EIT:n mukaan tiedustelun valvonnan tulisi ensisijaisesti tapahtua kansallisten tuomioistuinten toimesta, mutta myös muut ratkaisut ovat mahdollisia, mikäli tiedustelun valvojat ovat riippumattomia tiedustelua suorittavista viranomaisista ja mikäli niillä on riittävät toimivaltuudet toteuttaa jatkuvaa ja tehokasta valvontaa. Tuomioistuin on myös kiinnittänyt huomiota siihen, ettei saman tahon tulisi myöntää tiedustelulupia ja valvoa niiden toimeenpanoa. Tiedustelun valvojan tulisi lisäksi antaa toiminnastaan julkisia raportteja.³⁸⁷

Ei-sitovia suosituksia tiedustelun valvojien itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta ovat antaneet muun muassa YK:n terrorismin vastainen erityisraportoiija ja Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu. YK:n erityisraportoiija tuo Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tavoin esiin, että tehokas tiedustelun valvonta edellyttää ainakin yhtä siviilitaustaista institutiota, joka on riippumaton sekä tiedusteluviranomaisista että toimeenpanovallasta. Ihmisoikeusvaltuutetun mukaan tiedustelun valvojien

itsenäisyyden ja legitimitietin vahvistamiseksi parlamentilla tulisi olla rooli tiedustelun valvojen nimittämisessä.³⁸⁸

Kansallinen lainsäädäntö

Tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain mukaan tiedusteluvalvontavaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Tiedusteluvalvontavaltuutettu nimittää tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon virkamiehet ja ottaa palvelukseen muun henkilöstön. Hän myös hyväksyy toiminnalleen työjärjestyksen.³⁸⁹

Valtuutettu toimii tietosuojavaaltuutetun toimiston yhteydessä ja kuuluu oikeusministeriön hallinnonalaan.³⁹⁰ Hallituksen esityksessä laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta todetaan, että valtuutettu on "[...] ratkaisu- ja muussa toiminnassaan riippumaton muiden tahojen kuten viranomaisten tai eri intressiryhmien samoin kuin ratkaistavana olevan asian osapuolten vaikutuksesta. Riippumattomuudella tarkoitetaan erityisesti valtuutetun vapautta tehdä omaan harkintaansa perustuvia päätöksiä ilman ulkopuolisten tahojen asiaan vaikuttamista.

388 Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism (2010), 8; Council of Europe Commissioner for Human Rights (2015), 13. Ks. myös Venetsian komission raportit: Venice Commission (2007) ja (2015) sekä UNGA (2019).

389 Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/2019), 5 § 2 mom., 20 § 2 mom. ja 21 §.

390 Oikeushallinnon erityisviranomaiset -viraston perustamista koskevan hallituksen esitysluonnoksen mukaan valtuutettu ei olisi jatkossa tietosuojavaaltuutetun toimiston yhteydessä, vaan se toimisi virastossa. Ks. luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Oikeushallinnon erityisviranomaisista ja siihen liittyviksi laeiksi (2021), 55.

386 Ks. EU:n yleinen tietosuoja-asetus 2016/679.

387 Ks. esim. Big Brother Watch and Others v. the United Kingdom; Centrum för rättvisa v. Sweden; Roman Zakharov v. Russia; Klass and others v. Germany.

Valtuutetulla olisi yksinään päätösvalta kaikissa hänen toimialaansa kuuluvissa asioissa.” Vaikka valtuutettu valvoo tiedustelutoimintaa tiiviisti ja yksityiskohtaisesti, hallituksen esityksessä korostetaan, että tiedusteluvalvontavaltuutetun tulee säilyttää ulkoisen laillisuusvalvojan rooli toiminnassaan. Esityksessä todetaan myös, että valtuutettu päättää itse resurssiensa kohdentamisesta.³⁹¹

Tiedusteluvalvontavaltuutetun nimittää valtioneuvosto viideksi vuodeksi kerrallaan. Tiedusteluvalvontavaltuutetuksi nimitetty vapautuu hoitamasta muuta virkaa siksi ajaksi, jonka hän toimii valtuutettuna. Tiedusteluvalvontavaltuutetun kelpoisuusvaatimuksena on muu oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto, hyvä perehtyneisyys viran tehtävälleen sekä käytännössä osoitettu johtamistaito.³⁹² Tiedusteluvaltuutetun tulee olla Suomen kansalainen.³⁹³

Perustuslakivaliokunta katsoi tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan lain eduskuntakäsittelyn yhteydessä, että hallituksen esityksessä mainittu edellytys operatiivisen toiminnan tuntemuksesta ja teknisestä osaamisesta rajaisi valtuutetun valinnan tiedusteluorganisaatioiden henkilöstöön. Valiokunnan ehdotuksessa lakiin lisättiin, että tiedusteluvalvontavaltuutetuksi voidaan nimittää vain henkilö, jolla ei ole sellaisia sidonnaisuuksia, jotka ovat omiaan vaarantamaan valvontatehtävän asianmukaista ja riippumatonta hoitamista. Valtioneuvoston on lisäksi ennen nimitysasian ratkaisemista varattava tiedusteluvalvontavaliokunnalle tilaisuus

lausua mielipiteensä asiasta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt eduskunnan osallistumista nimittämismenettelyyn tärkeänä valtuutetun riippumattomuuden ja arvovallan vahvistamiseksi sekä tehtävien luonteen vuoksi.³⁹⁴

Tiedusteluvalvontavaltuutetun havainnot³⁹⁵

Tehtävät ja toimivaltuudet

Tiedusteluvalvontavaltuutetun harjoittama valvonta poikkeaa muiden erityisvaltuutettujen toiminnasta. Se on yhtäältä kapea-alaista, koska valtuutettu valvoo vain kolmea viranomaista. Toisaalta valvonta on syvälle ulottuvaa, sillä se koskee kaikkia tiedustelumenetelmiä ja tiedustelun suojaamista koskevia päätöksiä. Kansainvälisestikin on varsin poikkeuksellista, että ulkopuolinen valvontaviranomainen valvoo sekä siviili- että sotilastiedusteluviranomaisten päätöksiä näin kattavasti. Toinen ero erityisvaltuutettuihin on se, että tiedusteluvalvontavaltuutettu on puhdas laillisuusvalvoja, eikä hänellä ole tiettyjen perus- ja ihmisoikeuksien edistämistehtävää. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna valtuutettu onkin siten tehtäviltään lähempänä ylimpiä laillisuusvalvoja kuin muita erityisvaltuutettuja.

Perus- ja ihmisoikeusnäkökulma on kuitenkin tiedusteluvalvontavaltuutetulle tärkeä. Erityisesti valtuutettu valvoo luottamuksellisen viestin salaisuuden ja muun yksityiselämän suojan toteutumista, mutta joutuu myös tekemään punnintaa eri perusoikeuksien välillä. Valtuutet-

391 HE 199/2017, 46–47 ja 49.

392 Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/2019), 6 § 1–2 mom.

393 Valtion virkamieslaki (750/1994), 7 § 1 mom. 6 kohta.

394 Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/2019), 6 § 3–4 mom.; PeVM 9/2018, 7–8 ja 10.

395 Tiedusteluvalvontavaltuutettu Kimmo Hakosen haastattelu 27.5.2021.

tu tarkastelee myös kokonaisvaltaisemmin sitä, mikä on oikeutettua kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi ja miten samalla suojellaan koko perusoikeusjärjestelmää.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toimivaltuuksien vahvuutena voi pitää sitä, että valtuutettu voi keskeyttää ja kieltää tiedustelumenetelmän käytön, jos se on lainvastaista ja osallistua tiedustelumenetelmiä koskevien lupa-asoiden tuomioistuinkäsittelyihin. Nämä toimivaltuudet ovat vahvemmat kuin monien muiden maiden tiedustelun valvojilla.

Haasteena on puolestaan se, että tiedusteluvalvontavaltuutetulla ei ole sijaista. Mikäli valtuutettu joutuisi olemaan poissa esimerkiksi pitkän sairasloman vuoksi, kukaan muu ei voi käyttää hänen varsinaisia valtuuksiaan. Valtuutetun sijaisen asettamisesta on valmisteilla lakimuutos.³⁹⁶ Koska valtuutetun toimivaltuudet ovat vahvat, sijaista ei tule määrittää työjärjestyksellä, vaan sijaisuusjärjestely tulee kirjata lakiin.

Itsenäisyys ja riippumattomuus

Muista erityisvaltuutetuista poiketen eduskunnan valiokunnalta, tässä tapauksessa tiedusteluvalvontavaliokunnalta, on pyydetty lausunto ennen tiedusteluvalvontavaltuutetun nimittämistä. Tämä vahvistaa tiedusteluvalvontavaltuutetun riippumattomuutta, kun nimittäminen ei ole ainoastaan valtioneuvoston käsissä. Riippumattomuutta lisää myös se, että valtuutetun kauden pituus on määriteltävä laissa kiinteäksi. Hän ei ole myöskään helposti erotettavissa, vaan erottamisperusteet määräytyvät valtion virkamieslain mukaan.³⁹⁷ Tiedusteluvalvontavaltuutettuun ei sovelleta eräitä valtion virkoja koskevaa ”viran luonne huomioon ottaen hyväksyttävä ja perusteltu syy” -irtisanomispe-

rustetta, vaan muita valtion virkoja koskevaa korkeampaa irtisanomiskynnystä.³⁹⁸

Tiedusteluvalvontavaltuutetun mukaan kysymykseen siitä, tulisiko perus- ja ihmisoikeustoimijoiden toimikausien olla määräaikaisia vai tulisiko toimijat nimittää vakituiseen virkaan, ei ole yksiselitteistä vastausta. Vahvassa oikeusvaltiossa toimikauden määräaikaisuus voi lisätä riippumattomuutta henkilövaihdosten ehkäisessä liian kiinteiden suhteiden muodostumista valvojan ja valvottavien välille. Toisenlaisissa olosuhteissa toimikauden määräaikaisuus olisi riski, jos valtuutettuna olevan henkilön halu saada jatkonimitys vaikuttaisi epäasianmukaisesti hänen toimintaansa. Toisaalta riskejä sisältyy myös eläkkeelle jäämiseen asti ulottuvaan viranhoitoon. Henkilövaihdokset voivat tukea toiminnan uudistamista.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomuksen käsittely eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnassa ja valtioneuvostossa tuo valtuutetun toiminnalle yhteiskuntapoliittista selkänöjää, eikä valtuutettu koe tällaista poliittista yhteyttä haitallisena. Valtuutettu ei myöskään pidä sijaintiaan oikeusministeriön yhteydessä ongelmallisena. Tosiasiallisesti valtuutettu on oikeusministeriöstä toiminnallisesti riippumaton. Ministeriö ei ole pyrkinyt puuttumaan valtuutetun toimintaan esimerkiksi tulosohtausmenettelyssä. Tulosohtaukselle olisi valtuutetun mukaan hankala keksiä toistakaan vaihtoehtoa, sillä valtuutettu ei voi itse ilmoittaa, paljonko määrärahoja tarvitaan ja saada ne automaattisesti. Tasapainon säilyttäminen tässäkin asiassa on tärkeää.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu saa tätä selvitystä kirjoittaessa tietosuoja-valtuutetun toimistolta hallinnollista tukea esimerkiksi henkilöstö- ja viestintäasioissa. Käytännön yhteistyö tiedusteluvalvontavaltuutetun ja tietosuoja-valtuutetun välillä on näiden fyysisen sijainnin vuoksi helppoa. Myös toiminnallisia kysymyk-

396 Ks. lisätietoja: <https://oikeusministerio.fi/-/tiedusteluvalvontavaltuutetulle-ehdotetaan-lakiin-perustuvaa-sijaistamisjärjestelya>.

397 Ks. myös HaVL 36/2018, 8.

398 Tämä koskee myös muita erityisvaltuutettuja sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan henkilöstöä.

siä koskevia valvontahuomioita vaihdetaan matalalla kynnyksellä. Hallinnollinen sijainti tietosuojavaltuutetun toimiston yhteydessä ei ole aiheuttanut ongelmia tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnallisen riippumattomuuden näkökulmasta.

Tarkasteltaessa oikeusministeriön hanketta oikeushallinnon erityisviranomaiset -viraston perustamiseksi tiedusteluvalvontavaltuutetun näkökulmasta sillä ei ole merkitystä, tulevatko tukipalvelut uudelta virastolta tai tietosuoja-valtuutetun toimistosta. Valtuutetun mukaan on kuitenkin tärkeää varmistaa, ettei tulevan viraston ja erityisvaltuutettujen välille synny toiminnallista ohjaussuhdetta. Valtuutettu katsoo, että on olemassa puhtaasti hallinnollisia asioita ja puhtaasti toiminnallisia asioita, mutta myös sellaisia alueita, joilla nämä kaksi asiaryhmää eivät ole selkeästi eroteltavissa. Uudistuksessa on oltava tarkkana siitä, että toiminnalliset asiat pysyvät valtuutetuilla itsellään.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun suhde valvottaviinsa on hyvin kiinteä, mikä toisaalta helpottaa toimintaa ja tehostaa vaikuttavuutta: oma viesti on helpompi saada läpi. Valtuutetun ensimmäisen toimintakertomuksen käsittelyn yhteydessä tiedusteluvalvontavaliokunnassa keskusteltiin siitä, että valvoja ei saa olla liian lähellä valvottaviaan, vaan itsenäisyys ja riippumattomuus tulee säilyttää.³⁹⁹ Valvonnan tehokkuuden ja sitä turvaavan kattavan tiedon-saannin varmistamiseksi tiedusteluvalvontavaltuutetun on kuitenkin mentävä tehtäviensä ja toimivaltuuksiensa puitteissa niin lähelle valvottavia kuin se on itsenäisyys ja riippumattomuus säilyttäen mahdollista. Tämä ei tarkoita tiedusteluviranomaisten oikeudelliseksi neuvonantajaksi ryhtymistä.

³⁹⁹ Ks. TiVM 1/2020.

Resurssit

Valtuutetun henkilöresurssit ovat kansainvälisesti vertaillen pienet. Koska valvottava toiminta, kuten tiedustelutehtävät ja -operaatiot, muotoutuvat edelleen ja tiedustelulakeja toimeenpannaan vaihe vaiheelta, tiedusteluvalvontavaltuutetun resurssit ovat olleet toistaiseksi riittävät, eikä niitä ole pyritty itsetarkoituksellisesti kasvattamaan. Tiedusteluviranomaisiin kohdistuu myös omaa sisäistä laillisuusvalvontaa, eli käytössä eivät ole ainoastaan valtuutetun resurssit. Myös toiminnallinen yhteistyö tietosuojavaltuutetun kanssa tiedustelutietojen käytön valvonnassa sekä hallinnollinen sijainti tietosuojavaltuutetun toimiston yhteydessä on täydentänyt tiedusteluvalvontavaltuutetun resursseja. Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on käytössään juuri valmistuneet korkean tietoturvallisuuden tilat, mikä nostaa valvontatoiminnan kuluja.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun mukaan tiedustelu monipuolistuu koko ajan, ja sen valvonnan on pysyttävä perässä. Tiedusteluvalvontavaltuutetun toimistoon tarvitaan muun muassa tieto- ja viestintäteknologian asiantuntemusta. Tuon asiantuntemuksen tulee olla riippumaton, mutta pelkästään näihin teemoihin keskittyvää henkilöä ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista rekrytoida. Lisäosaamista voitaisiin hankkia esimerkiksi yhteistyön keinoin.

Toimintaympäristö ja resilienssi

Digitaalinen maailma kehittyä jatkuvasti ja nopeasti ja samalla tiedusteluviranomaisten toimivaltuuksien määrittelyn ja käytön on oltava täsmällistä ja tarkkaa. Tämä tekee tiedustelusta ja sen valvonnasta haastavaa. Tavoitteena on, että tiedusteluvalvontavaltuutettu on kompakti ja ketterä toimija, joka sopeutuu nopeisiinkin muutoksiin. Mikäli lisäresursseille tulisi kiireellinen tarve, niitä olisi valtuutetun arvion mukaan mahdollista saada. Lisähenkilöstön nopea rekrytointi olisi kuitenkin haastavaa.

Pandemia-aika on tuonut haasteita tiedusteluvalvontavaltuutetun työhön. Tietoturva-asioiden johtuen valtuutettu ja hänen henkilöstönsä eivät voi tehdä juurikaan etätöitä. Myöskään valvontaa ei voida suorittaa etänä, vaan se on valvottavien tiloissa tapahtuvaa. Tämä tekee tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnosta haavoittuvan, mikäli toiminnon koko henkilöstö olisi samaan aikaan karanteenissa tai sairaana.

Valtuutetulla on toiminnassaan kytkentä eduskuntaan, tuomioistuimiin ja valtioneuvostoon. Valtuutettu katsoo, että mikäli hänen toimintaedellytyksensä jossakin vaiheessa vaikeutuisivat, hänellä olisi mahdollisuus tukeutua valtiovalan kolmijaon eri osien toimijoihin.

Vaikuttavuus ja tunnettuus

Tiedusteluvalvontavaltuutetun suorittama valvonta on pitkälti salassa pidettävää, joten mahdollisuudet tuoda julkisuuteen tietoa valtuutetun toiminnasta ja konkretisoida sitä ovat rajalliset. Valtuutettu ei esimerkiksi voi tiedottaa ratkaisuihin ja saada sitä kautta näkyvyyttä, kuten muut perus- ja ihmisoikeusvalvojat. Tutkimispöytäkirjojen tekijälle itselleen ei voida paljastaa edes sitä, onko tämä ollut tiedustelun kohteena.

Valtuutetun vuosikertomusten yhtenä tavoitteena on ollut herättää yhteiskunnallista ja ammatillista keskustelua tiedustelulainsäädännöstä, mutta sitä ei ole tähän mennessä juuri syntynyt. Kun tiedustelulakeja valmisteltiin, keskustelu oli tiedusteluvalvontavaltuutetun mukaan vilkasta. Vaikka toiminnan yksityiskohdista ei voikaan puhua, valtuutettu pitää tärkeänä, että alan kysymyksistä keskusteltaisiin yleisemmin ammatillisilla foorumeilla myös tiedustelulakien tultua voimaan.

Valtuutettu pitää vaikuttavuuttaan ja tunnettuuttaan suhteessa valvottaviin hyvänä. Valtuutetun laajempi tunnettuus ei kuitenkaan ole yhtä vahvaa. Tämä voi olla valtuutetun mukaan yksi syy siihen, että julkista keskustelua tiedustelusta ja sen valvonnasta ei juuri käydä. Valtuutetun tunnettuutta pyritään vahvistamaan tiedusteluvalvontavaltuutetun verkkosivuilla

ja Twitterissä. Mediajulkisuutta ei erityisesti tavoitella valvonnan salassa pidettävän luonteen vuoksi.

Tutkimispöytäkirjoja on tullut tiedusteluvalvontavaltuutetulle rajallinen määrä. Valtuutetun mukaan on vaikea arvioida, johtuuko tämä siitä, että tiedusteluvalvontavaltuutetulla ei ole riittävästi tunnettuutta vai siitä, että pyyntöjen tekemiselle ei ole koettu olevan tarvetta. Uuden toimijan tunnettuus ei voi olla yhtä laajaa kuin vanhemmilla toimijoilla.

Yhteistyö ja koordinaatio

Valtuutetun keskeisimmät sidosryhmät kansallisesti ovat eduskunnan tiedusteluvalvontavaltuutettu, Helsingin käräjäoikeus ja tietosuojavaltuutettu.

Tiedustelun valvojat tekevät yhteistyötä pohjoismaisella, eurooppalaisella ja kansainvälisellä tasolla.⁴⁰⁰ Tiedusteluvalvontavaltuutetun toimintakertomuksessa todetaan, että "[t]iedusteluvalvojen kansainväliselle yhteistyölle aiheuttaa haasteita se, että samankaltaisista tarpeista huolimatta tiedusteluvalvonta on järjestetty eri maissa hyvin eri tavoin muun muassa maiden oikeusjärjestysten ja hallintojärjestelmien muusta erilaisuudesta johtuen. Tiedusteluvalvojen kansainvälisen yhteistyön yhtenä tarkoituksena onkin lisätä eri maiden tiedustelu- ja tiedusteluvalvontajärjestelmien tuntemusta. Yhteistyöllä välitetään tietoja myös hyviksi osoittautuneista valvontakäytännöistä."⁴⁰¹

400 Tiedusteluvalvontavaltuutettu (2021), 7.

401 Tiedusteluvalvontavaltuutettu (2020), 18.

Perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kokonaisuus

YK:n ihmisoikeuskomitea on pitänyt tiedustelun valvontaa Suomessa monimutkaisena ja ollut huolissaan siitä, onko valvonta tehokasta, kun siinä on mukana viisi toimijaa: tiedusteluvalvontavaliokunta, eduskunnan oikeusasiamies, valtioneuvoston oikeuskansleri, tiedusteluvalvontavaltuutettu ja tietosuojavaltuutettu.⁴⁰² Tiedusteluvalvontavaltuutetun mukaan yksi vahva toimija ei kuitenkaan välttämättä ole parempi vaihtoehto, sillä tiedustelua voidaan valvoa eri näkökulmista ja siten monipuolisemmin useamman toimijan järjestelmässä. Joissakin maissa esimerkiksi yleisillä tietosuojaviranomaisilla ei ole mahdollisuutta valvoa tiedusteluviranomaisen henkilötietojen käsittelyä, mutta Suomen hajautetussa valvontajärjestelmässä tämä on mahdollista. Tuomioistuintasollakaan tiedustelutoimintaan ei ole perustettu meillä omaa erillistä tuomioistuinta. Valtuutettu pitää tärkeänä, että Helsingin käräjäoikeuden tuomarit käsittelevät tiedustelua koskevien lupa-asioden lisäksi myös muita asioita ja pystyvät näin suhteuttamaan asiaryhmiä toisiinsa. Hajautetussa järjestelmässä yhteistyön tulee kuitenkin sujua hyvin.

402 UN Human Rights Committee (2021), 7.

Ylimpien laillisuusvalvojien uusi työnjakolaki vahvistaa sen, että eduskunnan oikeusasiamies on tiedusteluasioissa tiedustelutoiminnan valvonnan valvoja ja valtioneuvoston oikeuskansleri tarkastelee tiedustelua osana valtioneuvostovalvontaa. Yhteistyötä etenkin eduskunnan oikeusasiamiehen kanssa tulisi tiedusteluvalvontavaltuutetun mukaan vahvistaa. Oikeusasiamiehellä on pääsy samoihin tietoihin kuin tiedusteluvalvontavaltuutetulla, joten keskustelu on mahdollista myös salassa pidettävistä asioista. Eduskunnan oikeusasiamiehen ehdotus siitä, että valtuutettu voisi tapauskohtaisesti siirtää toiselle valvontaviranomaiselle suojelupoliisia koskevan, muun kuin tiedustelun valvontaan liittyvän asian, on kannatettava.⁴⁰³ Tiedusteluvalvontavaltuutetun ei olisi tarkoituksenmukaista suunnata valvontaansa esimerkiksi suojelupoliisiin henkilöstöhallinnollisiin asioihin, kuten virkanimityksiin.

403 Ks. eduskunnan oikeusasiamies (2020b), 5.

2.3.5 Lapsiasiavaltuutettu

Suomen ratifioitua YK:n yleissopimuksen lapsen oikeuksista vuonna 1991 Suomessa ryhdyttiin selvittämään lapsiasiamiehen tai lapsiasiavaltuutetun asettamista. Valtioneuvoston lapsipoliittisessa selonteossa vuonna 1995 ehdotettiin, että tuo virka perustettaisiin. Samaa suosittelee myös YK:n lapsen oikeuksien komitea vuosina 1996 ja 2000.⁴⁰⁴

Vuonna 1998 eduskunnan toiveesta lasten oikeuksien toteutumisen valvontaa tehostettiin oikeusasiamiehen kansliassa ja lapsen oikeuksia koskevat asiat määrättiin juuri tehtävässään aloittaneen toisen apulaisoikeusasiamiehen ratkaistaviksi. Perustuslakivaliokunta kuitenkin totesi toisen apulaisoikeusasiamiehen virkaa perustettaessa, ettei tätä voinut pitää kannanottona lapsiasiamiehen tarpeeseen.⁴⁰⁵

Matti Vanhasen I hallituksen (2003–2007) hallitusohjelmaan sisältyi kirjaus, että lapsiasiavaltuutetun virka tullaan perustamaan.⁴⁰⁶ Viran perustamista vei edelleen eteenpäin lapsiasiain toimikunta. Tarkoituksena oli, että lapsiasiavaltuutettu täydentäisi olemassa olevaa perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kenttää ja erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäviä.⁴⁰⁷ Katsottiin, ettei Suomessa ollut viranomaisstahoa, joka "[...] keskitetysti kiinnittäisi lapsen oikeuksiin huomiota uusia lakeja säädettäessä, seuraisi kattavasti lapsiväestöön kohdistuvaa yhteiskuntapoliittista, hallinnollista ja oikeudellista päätöksentekoa sekä arvioisi kokonaisvaltaisesti niiden vaikutuksia lasten ja nuorten asemaan ja oikeuksiin."⁴⁰⁸ Samalla hallituksen esityksessä lapsiasiavaltuutetusta todettiin, ettei lapsiasiavaltuutetun perustaminen poistaisi ongelmaa, joka liittyy usean eri viranomaisen toimivaltaan

lapsiasioissa, mutta helpottaisi niiden yhteistyötä.⁴⁰⁹ Ensimmäinen lapsiasiavaltuutettu aloitti toimintansa vuonna 2005.

Lapsiasiavaltuutetun lakisääteisissä tehtävissä ja toimivaltuuksissa ei ole tapahtunut muutoksia viimeisten vuosien aikana lukuun ottamatta eduskunnalle kerran neljässä vuodessa luovutettavaa kertomusta lapsen oikeuksien tilasta, joka luovutettiin ensimmäisen kerran vuonna 2018.⁴¹⁰ Toiminnan sisältöön kukin valtuutettu on sen sijaan vuorollaan tehnyt painopistemuutoksia. Nykyisen valtuutetun kaudella 2019–2024 matka- ja esitelmätyötä on pyritty vähentämään, ja sen suhteen tehdään enemmän harkintaa. Sidosryhmäyhteistyötä on toteutettu aiempaa keskitetymin vuosittain valittavien teemojen mukaan. Vuositeemat näkyvät muutenkin laaja-alaisesti lapsiasiavaltuutetun toiminnassa. Valtuutetun julkaisuutoimintaa on kehitetty ja lisätty, vuosikertomuksen lisäksi lapsiasiavaltuutetun toimistossa tehdään 2–3 julkaisua vuodessa. Strategisena tavoitteena on lisätä tapaamisia lasten ja nuorten kanssa.⁴¹¹ Lapsilta ja nuorilta saatua kokemustietoa hyödynnetään toimiston lausunnoissa, julkaisuissa, aloitteissa, kannanotoissa ja yhteiskunnallisessa keskustelussa.⁴¹²

Vaikka lapsiasiavaltuutettu ei käsittele yksittäistapauksia, sille tulee vuosittain noin 550 yhteydenottoa. Yhteydenotot ovat vähentyneet siitä, mitä ne olivat edellisen lapsiasiavaltuutetun kaudella. Yhteydenotot ohjautuvat pääsääntöisesti ylitarkastajalle, eivät valtuutetulle itselleen. Lastensuojelu, kouluasiat sekä huoltoriidat ovat yhteydenottojen yleisimpiä aiheita, joskin yhteydenottoja tulee myös maahanmuuttoon,

404 UN Committee on the Rights of the Child (1996), 4; UN Committee on the Rights of the Child (2000), 4.

405 PeVM 5/1997, 2.

406 Valtioneuvoston kanslia (2003), 18.

407 HE 163/2004, 9.

408 HE 163/2004, 7.

409 HE 163/2004, 10.

410 Myös yhdenvertaisuusvaltuutettu ja tasa-arvovaltuutettu luovuttivat ensimmäisen eduskuntakertomuksensa vuonna 2018.

411 Lapsiasiavaltuutettu Elina Pekkarisen ja lakimies Merike Helanderin haastattelu 31.5.2021.

412 Lapsiasiavaltuutettu (2019), 1.

terveydentilaan, markkinointiin ja yksittäisten lapsiryhmien oikeuksiin liittyen.⁴¹³

Vuodelle 2022 esitys valtuutetun määrärahoiksi on samansuuruinen kuin vuosina 2020 ja 2021, eli 670 000 euroa. Lapsiasiavaltuutetun toimistossa on valtuutetun lisäksi ylitarkastaja, lakimies, erikoistutkija, viestintäasiantuntija ja hallinnollinen avustaja sekä määräaikaista henkilökuntaa. Lapsiasiavaltuutetun apuna toimii neuvottelukunta lasten aseman ja oikeuksien sekä niitä koskevan viranomaisten yhteistyön edistämistä varten.⁴¹⁴

Tehtävät

Lapsiasiavaltuutetun tehtävät keskittyvät lapsen oikeuksien edistämiseen ja seurantaan sekä yhteistyön kehittämiseen eri toimijoiden kanssa. Laillisuusvalvonta lapsiasioissa kuuluu eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Lapsiasiavaltuutetun tehtävistä säädetään laissa lapsiasiavaltuutetusta. Lain mukaan lapsiasiavaltuutetun tulee:

- arvioida lapsen edun ja oikeuksien toteutumista ja seurata lasten ja nuorten elinolosuhteita;
- seurata lainsäädäntöä ja yhteiskunnallista päätöksentekoa sekä arvioida niiden vaikutuksia lasten hyvinvointiin;
- aloittein, neuvoin ja ohjein kehittää yhteiskunnallista päätöksentekoa lasta koskevissa asioissa ja edistää lapsen edun toteutumista yhteiskunnassa;
- pitää yhteyksiä lapsiin ja nuoriin ja välittää heiltä saamaansa tietoa päätöksentekoon;
- kehittää yhteistyömuotoja eri toimijoiden välille;

- välittää lapsia koskevaa tietoa lapsille, lasten parissa työskenteleville, viranomaisille sekä muulle väestölle; sekä
- edistää eri tavoin Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen hyväksymän lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen toteutumista.⁴¹⁵

Lapsiasiavaltuutetun on lisäksi annettava vuosittain valtioneuvostolle ja kerran neljässä vuodessa eduskunnalle kertomus toimialaltaan sekä laadittava toimintasuunnitelma.⁴¹⁶ Toimintakertomuksesta ja toimintasuunnitelmasta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksessa lapsiasiavaltuutetusta. Toimintakertomukseen on sisällytettävä arvio lasten oikeuksien toteutumisesta, lasten hyvinvoinnin ja elinolojen kehityksestä sekä lainsäädännössä havaituista puutteista. Vuosittaisessa toimintasuunnitelmassa on kuvattava kunkin vuoden tehtävien painopistealueet ja niiden liittyminen eri hallinnonalojen toimintaan. Suunnitelma on annettava tiedoksi valtioneuvostolle.⁴¹⁷

Lapsiasiavaltuutetusta annetun lain esitöissä todetaan, että valtuutettu osallistuu vastaavien toimijoiden pohjoismaiseen yhteistyöhön sekä kansainväliseen yhteistyöhön YK:ssa ja EU:ssa. Kansallisella tasolla valtuutettu edistää järjestöjen välistä yhteistyötä ja niiden suhteita viranomaisiin.⁴¹⁸

Toimivaltuudet

Valtuutetun käytettävissä oleva toimenpidevalikoima ilmenee pääosin valtuutetun lakisääteisistä tehtävistä ja hallituksen esityksestä lapsiasiavaltuutettua koskevaksi laiksi. Valtuutettu voi yhtäältä pyrkiä vaikuttamaan yhteiskunnalliseen päätöksentekoon erilai-

413 Lapsiasiavaltuutettu Elina Pekkarisen ja lakimies Merike Helanderin haastattelu 31.5.2021.

414 Laki lapsiasiavaltuutetusta (1221/2004), 4 §; Valtiovarainministeriö (2021a).

415 Laki lapsiasiavaltuutetusta (1221/2004), 2 §.

416 Laki lapsiasiavaltuutetusta (1221/2004), 4 §.

417 Valtioneuvoston asetus lapsiasiavaltuutetusta (274/2005), 4 §.

418 HE 163/2004, 9 ja 13.

sin aloittein ja toisaalta käyttää niin sanottuja pehmeitä keinoja, eli antaa suosituksia, ohjeita ja neuvoja esimerkiksi viranomaisille ja medialle, mutta myös yksityishenkilöille. Valtuutettu ei kuitenkaan käsittele yksittäistapauksia, eikä siten anna yksityishenkilöille neuvontaa heidän omassa asiassaan lukuun ottamatta sitä, että valtuutettu ohjaa heitä oikean viranomaiseen. Yksittäistapausten perusteella valtuutettu voi myös ottaa yleisellä tasolla ja periaatteellisissa kysymyksissä kantaa lapsen edun ja oikeuksien toteutumiseen.⁴¹⁹

Lapsiasiavaltuutetulla on lakisääteinen oikeus saada muilta viranomaisilta maksutta tietoja, jotka ovat valtuutetun tehtävien hoidon kannalta tarpeellisia, elleivät salassapitosäännökset sitä estä. Hallituksen esityksessä lapsiasiavaltuutetusta todetaan myös, että lapsiasiavaltuutetulle olisi varattava tilaisuus tulla kuulluksi valmisteltaessa lapsia koskevaa ja lapsiin vaikuttavaa lainsäädäntöä.⁴²⁰

Itsenäisyys ja riippumattomuus

Kansainväliset kriteerit

Lapsiasiavaltuutetun tehtäviä ja toimintaa ohjaava keskeisin kansainvälinen sopimus on YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista. Yleissopimuksella on myös merkitystä lapsiasiavaltuutetun tai vastaavan toimijan aseman turvaajana. Sopimuksen mukaan kaikkien sopimusvaltioiden on ryhdyttävä tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin lapsen oikeuksien toteuttamiseksi. YK:n lapsen oikeuksien komitea on katsonut yleiskommentissaan nro 2 tämän tarkoittavan sitä, että jokaisella valtiolla tulisi olla itsenäinen ihmisoikeusinstituutio, joka edistää ja suojelee lasten oikeuksia. Vaikka komitea pitää parhaimpana ratkaisuna

sitä, että tämä tehtävä annetaan YK:n Pariisin periaatteiden mukaiselle kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle, se tunnistaa myös muita toimijamalleja, mainiten lapsiasiavaltuutetut ja lapsiasiakomisraatit.⁴²¹ Komitean suositukset lasten oikeuksia edistävien ja suojelevien toimijoiden tehtävistä, toimivaltuuksista ja asemasta pohjautuvat muutenkin vahvasti Pariisin periaatteisiin, joista kerrotaan tarkemmin kansallista ihmisoikeusinstituutiota koskevassa osiossa. Sama koskee lapsiasiavaltuutettujen eurooppalaisen verkoston ENOC:n laatimia ei-sitovia standardeja, joissa käsitellään muun muassa valtuutettujen itsenäisyyttä.⁴²²

Myös Euroopan neuvoston niin kutsutun Lanzaroten sopimuksen⁴²³ mukaan sopimusosapuolten on perustettava "[...] riippumattomia ja toimivaltaisia kansallisia tai paikallisia instituutioita lasten oikeuksien edistämiseksi ja suojelemiseksi varmistaen, että niillä on erityiset voimavarat ja vastuu."⁴²⁴

Kansallinen lainsäädäntö

Laissa lapsiasiavaltuutetusta todetaan, että lapsiasiavaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton.⁴²⁵ Lapsiasiavaltuutettu, kuten muutkin erityisvaltuutetut, toimii oikeusministeriön yhteydessä.

Muista erityisvaltuutetuista poiketen lapsiasiavaltuutetun kelpoisuusvaatimuksista, valtuutetun ja tämän henkilökunnan nimittämisestä sekä valtuutetun toimikauden pituudesta säädetään lain sijaan valtioneuvoston asetuksella. Lapsiasiavaltuutetusta annetun asetuksen

421 YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista (1989), artikla 4; UN Committee on the Rights of the Child (2002), 2 ja 4-6.

422 Ks. ENOC (2020), Annex A.

423 Euroopan neuvoston yleissopimus lasten suojelemisesta seksuaalista riistoa ja seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan.

424 Lanzaroten sopimus (2011), III luvun 10 artiklan 2 kohdan a) alakohta.

425 Laki lapsiasiavaltuutetusta (1221/2004) 1 § 2 mom.

419 HE 163/2004, 9 ja 13; Lakimies Merike Helanderin antamat kirjalliset lisätiedot 16.9.2021.

420 Laki lapsiasiavaltuutetusta (1221/2004) 6 §; HE 163/2004, 9.

mukaan valtuutetun kelpoisuusvaatimuksena on virkaan soveltuva ylempi korkeakoulututkinto ja hyvä perehtyneisyys viran tehtävälleen. Lapsiasiavaltuutetun nimittää valtioneuvosto viideksi vuodeksi kerrallaan. Lapsiasiavaltuutetun toimiston muun henkilökunnan nimittää tai ottaa lapsiasiavaltuutettu, joka päättää myös työjärjestyksen vahvistamisesta. Asetuksessa säädetään lisäksi siitä, että valtioneuvosto asettaa lapsiasiavaltuutetun valtuutetun ehdotuksesta.⁴²⁶

Asetuksella on rajoitettu valtuutetun toimikausien uusimista: sama henkilö voidaan nimittää enintään kahdeksi kaudeksi.⁴²⁷ Muiden valtuutettujen toimikausien lukumäärää ei ole vastaavalla tavalla rajattu.⁴²⁸

Lapsiasiavaltuutetun havainnot⁴²⁹

Tehtävät ja toimivaltuudet

Lapsen oikeuksien ja niitä koskevan YK-sopimuksen edistämisen ja seurannan lisäksi valtuutetun tehtäväkokonaisuudessa painottuu vaikuttamistyö. Lapsiasiavaltuutettu tekee vaikuttamistyötä julkaisemalla artikkeleita, itsenäisiä selvityksiä ja kannanottoja. Eri lain-säädäntöhankkeista annettavat lausunnot ovat keskeisessä roolissa vaikuttamistyössä. Myös erilaiset esitelmät, puheet ja koulutustilaisuudet ovat osa vaikuttamistoimintaa. Media toimii keskeisenä vaikuttamisen kanavana. Lapsen oikeuksien toteutumista seurataan laaja-alaisesti,

ja lasten ja nuorten oikeuksiin liittyviä ongelmia tuodaan esiin sekä omaan että tiedeyhteisön (ml. kansainvälinen tutkimus), eri virastojen ja järjestöjen julkaisemaan tietoon ja tutkimuksiin pohjaten. Myös oikeusasiamiehen ratkaisuja seurataan tarkasti.

Valtuutetun saamien yhteydenottojen sisältö on pysynyt pääsääntöisesti samankaltaisena vuodesta toiseen. Yhteydenottojen sisältöön vaikuttavat merkittävästi myös yhteiskunnalliseen keskusteluun nousseet aiheet, kuten koronapandemia. Kotisivu-uudistuksen yhteydessä on lisätty kansalaisneuvontaa ja korostettu sitä, ettei lapsiasiavaltuutettu käsittele yksittäisiä tapauksia. Tästä huolimatta pyyntöjä yksittäistapausten käsittelyyn tulee jonkin verran. Lapsiasiavaltuutettu pyrkii jakamaan tietoa yleisellä tasolla ja ohjeistaa yhteydenottajia oikean viranomaisen pariin. Valtuutetun toimistossa on myös systemisoitu yhteydenottoja koskevaa tiedonkeruuta siten, että yksittäistapausten sijaan tietoa kerätään ilmiöistä.

Lapsiasiavaltuutetun vahvuus on se, että valtuutettu on tunnettu viranomaistoimija, jonka toiminta on vaikuttavaa ja jonka toimenpide-ehdotukset otetaan yleensä vakavasti. Lapsiasiavaltuutetun heikkoutena haastatellut pitävät sitä, että valtuutetun resurssit eivät ole kasvaneet tehtävien ja odotusten lisääntymisen myötä. Valtuutetun esimerkiksi oletetaan tekevän valtioneuvoston uuteen lapsistrategiaan liittyvää arviointi- ja seurantatyötä, mutta tähän ei ole saatu lisäresursseja. Lapsen oikeuksien edistämiseen osoitettujen viranomaisresurssien kokonaisuutta ja riittävyyttä arvioitaessa olisi tärkeää ymmärtää, että lapset ovat osa kaikkia yhteiskunnan osa-alueita. Esimerkiksi lapsistrategia ja sen toimeenpanosuunnitelma ovat vain pisteittäisiä uudistuksia, jotka tulee kyetä jalkauttamaan kaikkialle hallintoon. Valtuutetulla on myös lisääntyviä paineita tehdä kansainvälistä yhteistyötä.

426 Valtioneuvoston asetus lapsiasiavaltuutetusta (274/2005) 1–2 § ja 8 §; Valtioneuvoston asetus lapsiasiavaltuutetusta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta (341/2015) 3 § ja 5 §.

427 Valtioneuvoston asetus lapsiasiavaltuutetusta (274/2005), 2 §.

428 Ks. esim. HE 9/2018, 96: ”Kansallisesta oikeusjärjestyksestä kuitenkin seuraa, että [tietosuoja] valtuutetun toimikausien määrää ei ole rajattu, ellei siitä erikseen säädetä”.

429 Lapsiasiavaltuutettu Elina Pekkarisen ja lakimies Merike Helanderin haastattelu 31.5.2021.

Itsenäisyys ja riippumattomuus

Lapsiasiavaltuutetun itsenäisyyden ja riippumattomuuden takeet ovat tällä hetkellä riittävät. Valtuutettu ei pidä ongelmallisena sitä, että valtuutetun nimittämisestä, toimiston henkilökunnan nimittämisestä ja valtuutetun kelpoisuusehdoista säädetään asetustasolla eikä laissa. Valtuutetun nimitysprosessi on avoin ja läpinäkyvä, eikä valtuutettua voi erottaa helposti. Myös toimikauden pituus on riittävä, viisi vuotta on vähimmäisedellytys vaikuttavuuden aikaansaamiseksi. Vuosiraportoinnissa pyritään huolellisuuteen ja tarkkuuteen ja kerrotaan laaja-alaisesti lasten ja nuorten hyvinvoinnista.

Haastateltujen mukaan erityisvaltuutettujen ei tarvitse pitää etäisyyttä valtionhallintoon, kunhan yhteistyössä toimitaan ainoastaan asiantuntijaroolissa ja pidetään kiinni mahdollisuudesta kommentoida yhteistyön tuloksia omalta näkökannalta. Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että se voi myös tarvittaessa saada hallinnollista apua toimintansa tueksi.

Resurssit

Lapsiasiavaltuutettu on toiminnassaan ja henkilöstönsä palkkaamisessa itsenäinen, mutta ei päättä resurssien riittävydestä. Oikeusministeriö määrää lapsiasiavaltuutetun määrärahat ja voi siten säädellä valtuutetun toimintaa. Pienen kokonsa vuoksi valtuutettu on merkittävästi riippuvainen resurssipäätöksistä. Valtuutetun mukaan päätös tarvittavista viroista tulee ulkopuolelta, eikä välttämättä perustu siihen, mikä on työvoiman tarve. Valtuutetun toimistoon on jo vuosia pyydetty toisen vakituisen lakimiehen virkaa, mutta sitä ei ole saatu, mikä on valtuutetusta kohtuutonta.

Valtuutettu kokee tulosohjausprosessin olevan melko työläs. Tulosohjaustavoitteet asetetaan ja ne käydään läpi joka vuosi, raportointia tehdään puolivuositain. Prosessi avaa mahdollisuuden hyvinkin vahvalle ohjaukselle, mutta sellaiseen ei ole ollut yritystä oikeusministeriön toimesta. Lapsiasiavaltuutettu saa määritellä

tavoitteensa itse. Tulosohjausasiakirjaan sisällytettyjä tavoitteita on tarkennettu kerran oikeusministeriön pyynnöstä.

Toimintaympäristö ja resilienssi

Lapsiasiavaltuutetulla on jännitteinen toimintakenttä, jolla erilaiset lapsen oikeuksien eturyhmät edistävät tavoitteitaan. Samalla valtuutetun tunnettuus on laajaa. Lapsiasiavaltuutettuun ja valtuutetun toimistoon kohdistuu kovaa ulkopuolelta tulevaa painetta, mitä sosiaalinen media on lisännyt entisestään. Yhteiskunnassa lapsiasiavaltuutetun resurssit arvioidaan mahdollisesti todellisuutta suuremmiksi ja yhteistyöpyyntöjä tulee sidosryhmiltä paljon. Todellisuudessa valtuutetun toimistossa henkilöstöä on vähän. Valtuutettua esimerkiksi pyydetään puhujaksi ja asiantuntijaksi eri tilaisuuksiin. Myös medialta tulee toistuvasti yhteydenottoja. Odotukset ja käsitykset siitä, mitä lapsiasiavaltuutettu tekee ja voi tehdä, eivät aina vastaa todellisuutta. Samalla valtuutettu kuitenkin haluaa olla aktiivinen esimerkiksi sosiaalisessa mediassa.

Yksittäisiltä kansalaisilta saatujen yhteydenottojen luonne vaihtelee asiasta riippuen. Esimerkiksi koronaan, AI-Holiin sekä nuorten väkivallan tekoihin liittyen on tullut paljon negatiivissävyytteisiä yhteydenottoja. Tällaisissa tapauksissa yhteydenottajat saattavat tarkastella asiaa vain yhdestä näkökulmasta, vaikka lapsiasiavaltuutetun toiminnan perustana on laaja näkökulma lapsen oikeuksiin. Aikuiset eivät myöskään aina ymmärrä, että lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on pitää nimenomaisesti lasten ja nuorten puolta. Suurimmaksi osaksi kansalaisten odotukset ja toiveet ovat kuitenkin myönteisiä.

Vaikka valtuutetun resursseihin on saatu vahvistusta, ne ovat kansainvälisessä vertailussa edelleen liian pienet. Ruotsissa vastaavia tehtäviä hoitavassa lapsiasiavaltuutetun toimistossa on 28 vakinaista työntekijää, Suomessa kuusi. Lapsiasiavaltuutettu on riippuvainen jokaisesta työntekijästään ja henkilöstön poissaolot tai

vaihtuminen vaikuttavat toimiston toimintakykyyn ja lisäävät haavoittuvuutta. Tehtäviä joudutaan karsimaan ja rajaamaan, koska työntekijöitä ei ole tarpeeksi. Ensimmäinen lapsiasiavaltuutettu irtisanoutui pienten resurssien vuoksi.⁴³⁰ Valtuutetun resilienssiä olisi mahdollista lisätä yhdellä vakituisella lakimiehellä.

Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että pienuudesta huolimatta valtuutettu on suomalaisessa yhteiskunnassa tunnettu ja näkyvä instituutio, jonka vahvistaminen parantaisi lasten oikeuksien tilannetta Suomessa. Valtuutettu käsittelee lapsiasioita laaja-alaisesti ja valtuutetun tehtävä keskustelunherättäjänä sekä sidosryhmäyhteistyön edistäjänä on yhteiskunnallisesti tärkeä lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta.

Vaikuttavuus ja tunnettuus

Haastatellut pitävät lapsiasiavaltuutetun toimintaa vaikuttavana. Esimerkiksi valiokuntakullemisten myötä on saatu edistettyä yksittäisiä lapsen oikeuksia koskevia asioita. Myös koulutamistyön on todettu olevan vaikuttavaa. Lapsiasiavaltuutetun tulostavoitteissa vaikuttavuutta mitataan koko ajan. Vuonna 2019 toteutettiin ensimmäinen sidosryhmille osoitettu sekä verkkosivuilla ja sosiaalisessa mediassa avoinna ollut mainekysely. Kyselyn perusteella lapsiasiavaltuutettu tunnetaan hyvin ja tämän nähdään edustavan ja puolustavan lapsen oikeuksia ja etua sekä vaikuttavan niihin. Valtuutetun katsottiin onnistuneen heikoimmin tehtävässään pitää yhteyksiä lapsiin ja nuoriin sekä tehtävässään välittää lasten ja nuorten näkemyksiä yhteiskunnalliseen keskusteluun ja viranomaisille. Kyselyä aiotaan toteuttaa uudelleen.⁴³¹

430 Ks. lapsiasiavaltuutetun mediatiedote 9.1.2014: <https://lapsiasia.fi/-/lapsiasiavaltuutettu-maria-kausa-aula-irtisanoutui-virastaan->.

431 Mainekyselyä ei ole julkaistu.

Yhteistyö ja koordinaatio

Lapsiasiavaltuutettu on eniten yhteydessä eri ministeriöiden virkamiehiin ja myös konkreettista yhteistyötä tehdään paljon ministeriöiden kanssa. Myös lapsiasianeuvottelukunta, virastot, tutkijat ja järjestöt ovat lapsiasiavaltuutetulle läheisiä kumppaneita.

Toiset erityisvaltuutetut eivät ole lapsiasiavaltuutetun keskeisimpiä yhteistyötahoja. Yhdenvertaisuusvaltuutetun kanssa tehdään yhteistyötä syrjintä- ja maahanmuuttoasioissa. Tasa-arvovaltuutettua puolestaan tavataan esimerkiksi trans- ja intersukupuolistenlasten syrjintään sekä raskaussyrjintään ja vanhempainvapaaudistukseen liittyvissä kysymyksissä. Yhteistyötä on lisätty myös HEUNin kanssa.

Perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kokonaisuus

Lapsiasiavaltuutetun mukaan jokaisella nykyisellä perus- ja ihmisoikeustoimijalla on perusteet olemassaololleen. Viestintää kunkin tehtävistä tulisi kuitenkin tehostaa, sillä ulkopuoliselle perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kenttä on edelleen pirstaleinen. Myös valtuutetun ja eduskunnan oikeusasiamiehen työnjako kansainvälisessä edustamisessa kaipaa selkiyttämistä.

Yhteydenpito muiden perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kanssa on helppoa. Pidempiaikaisen ja suunnitelmallisen yhteistyön lisääminen olisi hyödyllistä, mutta tämä edellyttää panostusta ja aikaa, mikäli halutaan tehdä esimerkiksi yhteisiä kannanottoja ja kampanjoita. Tämänkaltaiset yhteistyöponnistukset ovat lapsiasiavaltuutetun toimiston kaltaiselle pienelle toimijalle vaativia. Mikäli aikaa suunnittelulle ja tehtävien synkronoinnille olisi enemmän, yhteistyötäkin voitaisiin tehdä useammin. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian kanssa on haastateltujen mukaan hyvä ja avoin keskusteluyhteys, mutta tässäkin tapauksessa resurssikysymys on ollut esteenä yhteistyön vahvistamiselle.

2.3.6 Vanhusasiavaltuutettu

Laki vanhusasiavaltuutetusta tuli voimaan elokuussa 2021. Ensimmäinen vanhusasiavaltuutettu aloitti toimintansa 15.1.2022. Siksi tähän osuuteen ei sisälly vanhusasiavaltuutetun omia havaintoja.

Vanhusasiavaltuutetun tehtävän perustaminen pohjautui pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmakirjaukseen.⁴³² Hallituksen esityksessä vanhusasiavaltuutettua koskevaksi laiksi valtuutetun tarvetta perusteltiin muun muassa ikääntyneiden kasvavalla määrällä ja sillä, että ”Suomessa ei ole sellaista itsenäistä ja riippumatonta viranomaistahoa, joka keskittyisi toiminnassaan ainoastaan ikääntyneiden asemaan ja oikeuksiin ja kiinnittäisi huomiota näihin seikkoihin julkisessa keskustelussa ja päätöksenteossa”. Samalla esityksessä todettiin, että Suomessa useat toimijat valvovat ja edistävät ikääntyneiden oikeuksia ja että valtuutettu täydentäisi näitä toimijoita niiden tehtäviin puuttumatta.⁴³³

Hallituksen esityksessä vanhusasiavaltuutetuksi valtuutetun määrärahojen arvioitiin riittävän vanhusasiavaltuutetun lisäksi 2–3 henkilön palkkaamiseen⁴³⁴ Valtion talousarviossa vanhusasiavaltuutetun määrärahat vuodelle 2022 ovat 500 000 euroa.⁴³⁵

Valtuutetun yhteydessä ei toimi erillistä neuvottelukuntaa, mutta valtuutetun on mahdollista hyödyntää Ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskuntaa ja sen ikääntyneiden oikeuksien jaostoa verkostoitumiseen, keskustelun käymiseen sekä tietojen jakamiseksi.⁴³⁶

Tehtävät ja toimivaltuudet

Vanhusasiavaltuutetun tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään laissa vanhusasiavaltuutetusta. Lain mukaan valtuutettu toimii ikääntyvien aseman parantamiseksi ja heidän oikeuksiensa edistämiseksi.⁴³⁷ Hän ei käsittele kanteluita, vaan hänen tehtävänsä painottuvat seurantaan, arviointiin sekä ennakolliseen ja yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen.⁴³⁸ Valtuutettu voi osallistua yksittäistapauksesta nousevaan julkiseen keskusteluun, mutta tässä yhteydessä valtuutetun tulee punnita asian yleistä merkitystä ikääntyneiden kannalta. Mikäli valtuutetulle tulee yhteydenottoja, jotka kuuluvat toiselle viranomaiselle, hänen tulee ohjata tai siirtää ne toimivaltaiselle viranomaiselle, kuten hallintolaislaissa edellytetään.⁴³⁹

Tehtävässään vanhusasiavaltuutettu:

- seuraa ja arvioi ikääntyneiden asemaa ja oikeuksien toteutumista;
- seuraa lainsäädäntöä ja yhteiskunnallista päätöksentekoa sekä arvioi niiden vaikutuksia ikääntyneisiin;
- tekee aloitteita, antaa lausuntoja sekä osallistuu yhteiskunnalliseen keskusteluun;
- laatii ja teettää selvityksiä sekä julkaisee raportteja;
- edistää tiedotusta ja välittää ikääntyneitä koskevaa tietoa;
- edistää yhteistyötä ikääntyneiden asioita käsittelevien sekä ikääntyneitä edustavien toimijoiden välillä.⁴⁴⁰

432 Valtioneuvosto (2019), 149.

433 HE 82/2021, 8 ja 15–16.

434 HE 82/2021, 18.

435 Valtiovarainministeriö (2021a).

436 HE 82/2021, 29.

437 Laki vanhusasiavaltuutetusta (753/2021), 1 § 1 mom. ja 3 § 1 mom.

438 HE 82/2021, 16.

439 HE 82/2021, 28.

440 Laki vanhusasiavaltuutetusta (753/2021), 3 § 2 mom.

Hallituksen esityksessä vanhusasiavaltuutetuksi todetaan, että valtuutettu voisi tehdä aloitteita lainsäädännön muutoksiksi ja antaa lausuntoja sekä lainvalmistelun yhteydessä että sen ulkopuolella. Valtuutettu voisi myös osallistua lainsäädäntötyöryhmien työhön.⁴⁴¹ Hän voi tehdä selvityksiä aiheista, joista ei ole saatavilla riittävästi tietoa tai esittää aiheita toisen tahon tutkittavaksi. Valtuutetun tiedotus- ja tiedonvälitystoiminta kohdistuisi laajalti eri toimijoihin: poliittisiin päättäjiin, viranomaisiin, ikääntyneisiin ja heidän parissaan työskenteleviin, mediaan ja muuhun väestöön sekä esimerkiksi kuntien vanhusneuvostoihin. Yhteistyössä tulisi hyödyntää olemassa olevia yhteistyökanavia.⁴⁴² Määritellessään toimintansa painopisteitä valtuutetun tulisi ottaa huomioon muiden viranomaisten toiminta ja välttää päällekkäisyyksiä.⁴⁴³

Vanhusasiavaltuutettu antaa eduskunnalle kerran neljässä vuodessa kertomuksen ikääntyneiden asemasta ja oikeuksien toteutumisesta. Lisäksi hän antaa valtioneuvostolle vuosittain kertomuksen toiminnastaan.⁴⁴⁴ Vanhusasiavaltuutetulla on oikeus saada muilta viranomaisilta maksutta tehtäviensä hoidon kannalta tarpeellisia tietoja, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu.⁴⁴⁵

Hallituksen esityksessä vanhusasiavaltuutetun tehtävillä katsotaan olevan yhtymäkohtia Ihmisoikeuskeskuksen tehtäviin. Tällaisina tehtävinä mainitaan ikääntyneiden perus- ja ihmisoikeuksien edistäminen ja toteuttaminen ja niistä tiedottaminen. Keskuksen ja valtuutetun tehtävien katsotaan kuitenkin eroavan siinä, että keskuksen toiminnassa painottuu oikeudellinen näkökulma, kun taas vanhusasiavaltuutettu voisi keskittyä tehtäviään toteuttaessaan myös muuhun kuin oikeudelliseen näkökulmaan.

Valtuutettu seuraisi ikääntyneiden oikeuksien ja aseman toteutumista kaikilla yhteiskuntasektoreilla ja pystyisi hallituksen esityksen mukaan reagoimaan yhteiskunnan muutoksista johtuviin uusiin haasteisiin.⁴⁴⁶ Ikääntyneitä koskeviin asenteisiin vaikuttaminen ja aktiivinen osallistuminen yhteiskunnalliseen keskusteluun mainitaan eräinä, nimenomaisesti valtuutetun rooliin sisältyvinä tehtävinä.⁴⁴⁷ Vanhusasiavaltuutetun tehtäviin ei myöskään sisälly kansainvälistä ja eurooppalaista yhteistyötä, eikä koulutuksen tai kasvatuksen edistämistä, kuten Ihmisoikeuskeskukselle.

Hallituksen esityksessä tuodaan esiin, että saadussa lausuntopalautteessa valtuutetun perustamiseen kohdistui kritiikkiä, vaikka pääsääntöisesti lausuntopalaute oli myönteistä. Valtuutetun perustamista kritisoitiin muun muassa juuri siksi, että sen tehtävät ovat päällekkäiset Ihmisoikeuskeskuksen ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanssa ja että uuden toimijan asettaminen lisäisi perus- ja ihmisoikeustoimijoiden hajanaisuutta.⁴⁴⁸ Myös lainsäädännön arviointineuvosto esitti, että hallituksen esityksessä tulisi tarkentaa, mitä lisäarvoa valtuutetun perustaminen tuo ja millä tavoin vältetään tehtävien tarpeettomat päällekkäisyydet muiden viranomaisten ja järjestöjen kanssa.⁴⁴⁹ Tässä yhteydessä on myös nostettava esiin, että vastineena ehdotuksille vanhusasiavaltuutetun viran perustamisesta eduskunnan puhemies Paula Risikko oli jo vuonna 2018 ehdottanut, että vanhusten oikeuksien valvonta ja edistäminen osoitetaan oikeusasiamiehen erityistehtäväksi. Risikko perusteli ehdotustaan erityisesti oikeusasiamiehen vahvoilla toimivaltuuksilla.⁴⁵⁰

441 HE 82/2021, 29. Itsenäiset ja riippumattomat toimijat osallistuvat lainsäädäntötyöryhmien toimintaan asiantuntijoina.

442 HE 82/2021, 29.

443 HE 82/2021, 20.

444 Laki vanhusasiavaltuutetusta (753/2021), 5 §.

445 Laki vanhusasiavaltuutetusta (753/2021), 4 §.

446 HE 82/2021, 15.

447 HE 82/2021, 20.

448 HE 82/2021, 25. Ks. myös hallituksen esitykseen annetut lausunnot: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=af3b90fa-1a6e-4bea-8f8b-3bbfdc09eb01>.

449 Lainsäädännön arviointineuvosto (2021), 1.

450 Ks. tiedote eduskunnan verkkosivuilla 6.10.2018: <https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Sivut/Vanhusten-viikko.aspx>.

Itsenäisyys ja riippumattomuus

Kansainväliset kriteerit

Vanhusasiavaltuutettu vertautuu tehtäviltään ja toimivaltuuksiltaan lapsiasiavaltuutettuun. Valtuutetulla ei kuitenkaan ole toimintansa perustana kansainvälistä sopimusta, kuten lapsiasiavaltuutetulla, eikä sen tehtävistä tai asemasta ole laadittu kansainvälisiä tai alueellisia standardeja.

Kansallinen lainsäädäntö

Vanhusasiavaltuutetusta annetun lain mukaan valtuutettu toimii yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston yhteydessä ja on toiminnallisesti itsenäinen ja riippumaton.⁴⁵¹ Lakia koskevan hallituksen esityksen mukaan valtuutettu olisi riippumaton muiden tahojen kuten viranomaisen tai eri intressiryhmien vaikutuksesta ja päättäisi itse sen käyttöön osoitettujen resurssien kohdentamisesta.⁴⁵² Valtuutetun toiminnallista itsenäisyyttä ja riippumattomuutta korostetaan hallituksen esityksessä myös seuraavasti: "[v]anhusasiavaltuutettu harkitsisi itsenäisesti, milloin ja mistä aiheesta katsoisi tarpeelliseksi laatia tai teettää selvityksiä ja raportteja."⁴⁵³ Sama koskee esityksen mukaan valtuutetun kertomuksen painopisteiden ja sisällön määrittelyä. Lisäksi muiden viranomaisten kanssa tehtävän yhteistyön osalta valtuutettu arvioi itsenäisesti, missä asioissa ja tilanteissa yhteistyö on tarpeen.⁴⁵⁴

Hallituksen esityksessä vanhusasiavaltuutetusta todetaan, että valtuutetun sijoittamisella yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistoon yhteyteen ei rajoiteta kummankaan valtuutetun toimintaa. Hallituksen esityksen mukaan yhdenvertaisuus- ja vanhusasiavaltuutetut voisivat hyödyntää yhteisiä hallinto- ja toimitilapalvelui-

ta sekä viestinnän toimintoja.⁴⁵⁵

Vanhusasiavaltuutetun sijoittamisen yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston yhteyteen katsottiin hallituksen esityksessä edistävän myös valtuutettujen keskinäistä yhteistyötä.⁴⁵⁶ Myös muut sijaintivaihtoehdot olivat esillä perustamisvalmistelujen aikana. Yhtenä sijoituspaikkana esitettiin Ihmisoikeuskeskusta. Tämä olisi hallituksen esityksen mukaan mahdollistanut eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian ja Ihmisoikeuskeskuksen asiantuntemuksen ja resurssien täysimittaisen hyödyntämisen ja vahvemman yhteistyön niiden ja valtuutetun välillä. Tämän vaihtoehdon katsottiin myös tukevan tavoitetta yhteensovittaa perus- ja ihmisoikeusrakenteita. Järjestelyn katsottiin kuitenkin asettavan vanhusasiavaltuutetun poikkeavaan asemaan muihin erityisvaltuutettuihin nähden, sillä valtuutetun nimittäisi valtioneuvoston sijaan eduskunnan oikeusasiamies. Myös raportointimenettelyn todettiin tässä vaihtoehdossa eroavan muista valtuutetuista, vaikka he nelivuositain eduskunnalle raportoivatkin. Valtuutetun sijoittamista yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston yhteyteen ja siten sen kuulumista oikeusministeriön hallinnonalaan perusteltiin myös sillä, että erityisvaltuutettujen tukipalvelujen ja toimintaedellytysten kehittämisestä voidaan huolehtia koordinoitusti ministeriötasolla.⁴⁵⁷

Valtioneuvosto nimittää vanhusasiavaltuutetun enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Valtuutettu vapautuu hoitamasta muuta virkaa siksi ajaksi, jonka hän toimii valtuutettuna. Kelpoisuusvaatimuksena vanhusasiavaltuutetun virkaan on soveltuva ylempi korkeakoulututkinto, hyvä perehtyneisyys perus- ja ihmisoikeuksiin ja viran tehtäväalaa sekä käytännössä osoitettu johtamistaito.⁴⁵⁸

Valtuutettu nimittää ja ottaa palvelukseen oman henkilöstönsä. Lisäksi hän hyväksyy toiminnalleen työjärjestyksen.⁴⁵⁹

451 Laki vanhusasiavaltuutetusta (753/2021), 1 §.

452 HE 82/2021, 27.

453 HE 82/2021, 29.

454 HE 82/2021, 20 ja 30.

455 HE 82/2021, 17, 20 ja 27.

456 HE 82/2021, 20.

457 HE 82/2021, 22.

458 Laki vanhusasiavaltuutetusta (753/2021), 2 §.

459 Laki vanhusasiavaltuutetusta (753/2021), 7 §.

2.4 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on matalan kynnyksen oikeusturvaelin, joka aloitti toimintansa vuonna 2015, kun syrjäntälautakunta ja tasa-arvolautakunta yhdistyivät yhdenvertaisuuslain uudistuksen yhteydessä. Yhdistämisen tarkoituksena oli tehostaa voimavarojen käyttöä, kun kahden erillisen lautakunnan sijaan oikeussuojaa antavia elimiä olisi yksi, yhtenäistää yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolakien valvontaa sekä parantaa lautakunnan mahdollisuuksia puuttua moniperusteiseen syrjintään. Hallituksen esityksessä uudeksi yhdenvertaisuuslaiksi todettiin myös, että lautakunnan kaltainen toimija voi puuttua "[...] ilmeneviin ongelmiin joustavasti, kustannustehokkaasti ja nopeasti."⁴⁶⁰

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle siirrettiin kaikki syrjintä- ja tasa-arvolautakunnille kuuluneet tehtävät ja toimivaltuudet, mutta samalla sen valvonnan alaa yhdenvertaisuusasioissa laajennettiin yhdenvertaisuusvaltuutetua vastaavasti.⁴⁶¹ Ainoastaan etnistä syrjintää valvonut syrjäntälautakunta oli perustettu 2000-luvun alussa alun perin siitä syystä, että vähemmistövaltuutetun rinnalla toimisi asian tuntijaelin, jolla olisi vähemmistövaltuutettua tehokkaammat keinot tarjota oikeusturvaa ja jota avun tarvitsijat voisivat lähestyä helposti ja sujuvasti.⁴⁶² Tasa-arvolautakunta aloitti toimintansa toisena tasa-arvolakia valvovana viranomaisena 1980-luvun loppupuolella. Tasa-arvolain esitöissä lain valvonnan päävastuun todettiin kuuluvan tasa-arvovaltuutetulle, mutta asianmukaisena ei "[...] pidetty sitä, että yhtäältä ohjaus- ja neuvontatoiminta ja toisaalta sitovien päätösten tekeminen yksittäistapauksissa kuuluisivat samalle viranomaiselle." Siksi

kahden viranomaisen asettamista tasa-arvolain valvontaan pidettiin tarpeellisena. Tasa-arvolautakunnan tehtävänä oli yksittäistapauksissa ratkaista, oliko niissä noudatettu tasa-arvolain säännöksiä ja tarvittaessa kieltää jatkamasta tai uusimasta lainvastaista menettelyä.⁴⁶³

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tehtävissä ja toimivaltuuksissa ei ole tapahtunut muutoksia vuoden 2015 jälkeen, lukuun ottamatta vuotta 2016, jolloin lautakunta sai toimivaltuuden vahvistaa sovinnon myös tasa-arvoa koskevissa tapauksissa.⁴⁶⁴ Suurin osa lautakunnalle tulevista tapauksista ja sen antamista kieltopäätöksistä koskee vammaisten ihmisten syrjintää. Lautakunnalle tulee myös ikääntyneitä, etnistä syrjintää sekä uskontoa ja vakaumusta koskevia tapauksia.⁴⁶⁵

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa on puheenjohtajan lisäksi 13 jäsentä, joista yksi toimii varapuheenjohtajana. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan henkilöstöön kuului vuonna 2021 pääsihteerin lisäksi kaksi esittelijää, joista toinen oli määräaikainen, sekä toimistosihteerin. Nykyisillä henkilöresursseillaan lautakunta kykenee ratkaisemaan noin 70 hakemusasiasa vuodessa. Lautakunnan asiamäärät ovat viime vuosina kasvaneet, mikä on aiheuttanut ruuhkia juttujen käsittelyyn. Vuodelle 2021 lautakunta sai 80 000 euroa lisämäärärahoja jutturuuhkan purkuun. Lautakunnan keskimääräiset kulut ovat noin 310 000–330 000 euroa vuodessa.⁴⁶⁶

463 HE 57/1985, 10.

464 Ks. HE 98/2016.

465 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan edustajien haastattelut 1.6.2021 ja 4.6.2021.

466 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan pääsihteerin haastattelu 1.6.2021.

460 HE 19/2014, 36 ja 40.

461 HE 19/2014, 38.

462 HE 44/2003, 57.

Valvonnan ala

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta valvoo sekä yhdenvertaisuuslakia että tasa-arvolakia yksityisessä toiminnassa ja julkisessa hallinto- ja liiketoiminnassa. Yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain soveltamisalasta ja sen rajoituksista on kerrottu tarkemmin yhdenvertaisuusvaltuutet-
tua ja tasa-arvovaltuutettua koskeissa osiois-
sa. Yhdenvertaisuuslain osalta lautakunta ei
yhdenvertaisuusvaltuutetun tapaan voi käsitellä
työelämää koskevia syrjintätapauksia, jotka
kuuluvat työsuojeluviranomaisille. Tasa-arvolain
osalta työelämään kuuluvat asiat puolestaan
sisältyvät lautakunnan valvontaan.

Tehtävät ja toimivaltuudet

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään yhdenvertaisuuslaissa, laissa naisten ja miesten välisestä
tasa-arvosta sekä laissa yhdenvertaisuus- ja
tasa-arvolautakunnasta.

Valvontatehtävässään yhdenvertaisuus- ja
tasa-arvolautakunta antaa oikeussuojaa yksittäisille ihmisille käsittelemällä lautakunnalle tehtyjä hakemuksia. Asian selvittäminen ja käsittely lautakunnassa on maksutonta. Myös lautakunnan toimituskirjat ovat asianosaisille maksuttomia.⁴⁶⁷ Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voi lisäksi käsitellä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmien laiminlyöntiä koskevia asioita yhdenvertaisuus- tai tasa-arvovaltuutetun hakemuksesta.⁴⁶⁸

Yhdenvertaisuuslain mukaan henkilö, joka katsoo joutuneensa syrjityksi tai vastatoimien kohteeksi, voi saattaa asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi. Tällaisen asian voi edellä tarkoitetun asianomistajan suostumuksella saattaa lautakunnan käsiteltäväksi myös yhdenvertaisuusvaltuutettu tai yhdenvertaisuutta edistävä yhteisö.⁴⁶⁹ Tasa-arvolain mukaan lautakuntaan voidaan tuoda syrjintää, häirintää, syrjivää ilmoittelua tai vastatoimien kieltä koskeva asia tasa-arvovaltuutetun tai työmarkkinoiden keskusjärjestön hakemuksesta.⁴⁷⁰ Yksittäisellä henkilöllä ei siis ole yhdenvertaisuuslain tapaan vireillepano-oikeutta tasa-arvolain soveltamisalaan kuuluvissa asioissa. Yhdenvertaisuusvaltuutetusta poiketen tasa-arvovaltuutettu voi kuitenkin viedä asian lautakuntaan asianosaista nimeämättä. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvokunta ei käsittele tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa vireillä olevaa asiaa.⁴⁷¹

Käsiteltyään tapauksen lautakunta voi kieltää asianosaista jatkamasta tai uusimasta yhdenvertaisuus- tai tasa-arvolaissa tarkoitettua syrjintää tai vastatoimia sekä tasa-arvolain tarkoittamaa häirintää tai syrjivää ilmoittelua.⁴⁷² Lisäksi lautakunta voi velvoittaa koulutuksen järjestäjän sekä lakisääteisistä toimivaltuuksista riippuen viranomaisen tai työnantajan laatimaan yhdenvertaisuus- tai tasa-arvosuunnitelman määräajassa. Lautakunta voi asettaa antamansa kiellon tai määräyksen tehosteeksi uhkasakon. Lautakunta myös tuomitsee yhdenvertaisuus- tai tasa-arvovaltuutetun asettaman

467 Laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta (1327/2014), 15 § 2 mom.

468 Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi viedä viranomaisen tai koulutuksen järjestäjän yhdenvertaisuussuunnitelman laiminlyöntiä koskevan asian ja tasa-arvovaltuutettu koulutuksen järjestäjän ja työnantajan tasa-arvosuunnitelman vastaista menettelyä koskevan asian lautakuntaan. Ks. yhdenvertaisuuslaki (1325/2014), 21 § 3; laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986), 20 § 2 mom.

469 Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014), 21 § 2 mom.

470 Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986) 20 § 1 mom.

471 Laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta (1327/2014), 11 § 1 mom.

472 Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014), 20 § 3 mom.; Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986), 21 § 1 mom.

uhkasakon maksettavaksi.⁴⁷³ Lautakunta ei voi määrätä hyvitystä tai korvausta maksettavaksi.

Lautakunta voi vahvistaa sekä yhdenvertaisuus- että tasa-arvoasioissa osapuolten välisen sovinnon, ellei sovinto ole lain vastainen tai selvästi kohtuuton taikka loukkaa sivullisen oikeutta. Sovinto, jonka lautakunta on vahvistanut, pannaan täytäntöön kuten lainvoimainen tuomio.⁴⁷⁴ Sovinnon voivat saattaa vahvistettavaksi joko sovinnon osapuolet yhdessä tai yhdenvertaisuus- tai tasa-arvovaltuutettu.⁴⁷⁵

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan päätökset ovat sitovia. Päätöksiin on mahdollista hakea muutosta hallinto-oikeuteen valittamalla.⁴⁷⁶

Yksittäistapausten käsittelyn lisäksi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voi tuomioistuimen, yhdenvertaisuusvaltuutetun tai muun viranomaisen tai yhdenvertaisuutta edistävän yhteisön pyynnöstä antaa lausunnon yhdenvertaisuuslain tulkinnan kannalta merkittävästä asiasta, jollei asia kuulu työsuojeluviranomaisen toimivaltaan tai koske työ- tai virkaehtosopimuksen tulkintaa. Tasa-arvolain osalta lausuntoa voi pyytää tuomioistuin syrjintää, häirintää, vastatoimien kieltoa sekä syrjivää ilmoittelua koskevassa, tasa-arvolain tavoitteiden kannalta merkittävässä asiassa.⁴⁷⁷ Lisäksi lausuntoa voi pyytää työsuojeluviranomainen yhdenvertaisuuslain tulkinnasta ja soveltamisesta.⁴⁷⁸ Lautakunnan lausunnot eivät ole oikeudellisesti sitovia, vaan niiden myötä lautakunta voi ilmaista tulkintansa yhdenvertaisuuslain tai tasa-arvolain soveltamisesta.⁴⁷⁹

Lautakunnalla on oikeus saada käsiteltävänä olevan asian ratkaisemiseksi välttämättömät tiedot salassapitosäännösten estämättä sekä selvitys seikoista, jotka ovat tarpeellisia yhdenvertaisuuslain tai tasa-arvolain noudattamisen valvomiseksi. Nämä velvollisuudet koskevat viranomaisia ja muuta julkista hallintotehtävää hoitavia, työnantajia, koulutuksen järjestäjiä ja oppilaitoksia, työmarkkinajärjestöjä ja ammatillista edunvalvontaa harjoittavia muita järjestöjä sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajia. Lautakunta voi asettaa tietojen- ja selvityksenantovelvollisuuden noudattamisen tehosteeksi uhkasakon.⁴⁸⁰

Itsenäisyys ja riippumattomuus

Kansainväliset kriteerit

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on eurooppalaisessa kontekstissa varsin ainutlaatuinen yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa valvova viranomainen.⁴⁸¹ Sen kaltaisia toimijoita on lähinnä muissa Pohjoismaissa.⁴⁸² Lautakunta ei esimerkiksi ole EU-direktiiveissä määritelty yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelin, sillä sen tehtäviin ei kuulu syrjinnän uhrien avustaminen eikä syrjintää koskevien selvitysten tai raporttien tekeminen. Yhtäältä syrjintä- ja työsyryntädirektiivien kansallinen täytäntöönpano on vaikuttanut lautakuntaa koskevaan lainsäädäntöön. Vuoden 2015 yhdenvertaisuuslain uudistuksessa yhden-

473 Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014), 20 § 3 mom.; Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986), 21 § 1 mom. ja 3 mom. sekä 21 a §; laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014), 11 § 2 mom.

474 Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014), 20 § 1 mom.; Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986), 21 § 5 mom.

475 Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014), 21 § 1 mom.; Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986), 20 § 3 mom.

476 Laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta (1327/2014), 13 §.

477 Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014), 20 § 2 mom.; Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986), 15 §.

478 Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014), 22 § 3 mom.

479 HE 19/2014, 86.

480 Laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta (1327/2014)14 §.

481 Chopin & Germaine (2020), 78.

482 Norjassa toimii tasa-arvo- ja syrjintälautakunta (Likestillings- og diskrimineringsnemnda) ja Tanskassa yhdenvertaisen kohtelun lautakunta (Ligebehandlingsnævnet).

vertaisuutta edistävät yhteisöt saivat direktiivien nojalla asian vireillepano-oikeuden lautakunnassa (asianomistajan suostumuksella).⁴⁸³ Syrjintä- ja tasa-arvodirektiiveissä todetaan myös oikeussuojakeinoista yleisesti, että jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että kaikilla syrjintää kokeneilla on käytettävissään oikeudellisia ja/tai hallinnollisia menettelyitä, jotka on tarkoitettu direktiivien sisältämien velvoitteiden toimeenpanoon.⁴⁸⁴ Niissä ei kuitenkaan määritellä, mitä nuo menettelyt tarkalleen ottaen ovat tai millaisia edellytyksiä niiden itsenäisyydelle ja riippumattomuudelle asetetaan.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla on tuomioistuimiin vertautuvia toimivaltuuksia, kuten oikeus antaa sitovia päätöksiä. Tässä selvityksessä ei ole mahdollista käsitellä sitä, missä määrin tuomioistuinten koskevat kansainväliset itsenäisyyden ja riippumattomuuden kriteerit ulottuvat yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan, sillä siihen riittyy olennaisesti kysymys siitä, miten tuomioistuin määritellään.⁴⁸⁵ Korkein hallinto-oikeus on vuonna 2020 antamissaan päätöksissä todennut, ettei yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta ole erityistuomioistuin, vaan itsenäinen ja riippumaton hallintoviranomainen, joka voidaan velvoittaa maksamaan sen päätöksestä valittaneen oikeudenkäyntikulua.⁴⁸⁶

483 HE 19/2014, 87.

484 Ks. esim. direktiivin 2000/43/EY II luvun 7 artiklan 1 kohta sekä direktiivin 2004/113/EY II luvun 8 artiklan 1 kohta.

485 Tuomioistuinten itsenäisyyttä ja riippumattomuutta on käsitelty muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä sekä Euroopan neuvoston ministerikomitean suosituksessa, joka koskee tuomareiden itsenäisyyttä, tehokkuutta ja vastuuta. Ks. esim. EU:n perusoikeusvirasto ym. (2016), 38–43 ja Council of Europe (2011).

486 KHO:2020:159 ja KHO:2020:160.

Kansallinen lainsäädäntö

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaa koskevan lain mukaan lautakunta on itsenäinen ja riippumaton. Se toimii oikeusministeriön yhteydessä.⁴⁸⁷ Lautakuntaa koskevan lain esitöissä todetaan, että lautakunta on sijainnistaan huolimatta toiminnassaan itsenäinen. Lautakunnan riippumattomuuden katsotaan vastaavan tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöelinten riippumattomuutta ja siten merkitsevän sitä, että muut tahot, kuten viranomaiset, eri intressiryhmät ja ratkaistavana olevan asian osapuolet eivät voi vaikuttaa lautakunnan ratkaisuihin.⁴⁸⁸

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain mukaan valtioneuvosto nimittää lautakunnan puheenjohtajan sekä muut jäsenet ja heidän varajäsenensä neljäksi vuodeksi kerrallaan. Jäsenten toimikausien määrää ei ole rajattu. Lisäksi valtioneuvosto määrää yhden lainoppineista jäsenistä lautakunnan varapuheenjohtajaksi, joka puheenjohtajan estyneenä ollessa käyttää puheenjohtajalle säädettyä toimivaltaa. Mikäli puheenjohtaja, muu jäsen tai varajäsen eroaa tai kuolee kesken lautakunnan toimikauden, oikeusministeriö nimittää tämän tilalle toisen henkilön jäljellä olevaksi toimikaudeksi.⁴⁸⁹ Lain esitöissä todetaan, että nimitystä tulee valmistella yhteistyössä niiden ministeriöiden kanssa, joiden toimialaa koskevia asioita lautakunnassa käsitellään, jotta lautakunnan kokoonpano olisi tasapainoinen ja korkeatasoinen.⁴⁹⁰

Lailla säädetään myös lautakunnan kokoonpanosta ja sen jäsenten kelpoisuusehdoista. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla on puheenjohtaja sekä vähintään 13 jäsentä. Lautakunnan puheenjohtaja voi olla päätoiminen. Muut jäsenet ovat sivutoimisia. Puheenjohtajan

487 Laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta (1327/2014), 1 §.

488 HE 19/2014, 99.

489 Laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta (1327/2014), 4 § 1–2 mom.

490 HE 19/2014, 100.

ja vähintään seitsemän sivutoimisen jäsenen tulee olla lainoppineita riittävän oikeudellisen osaamisen varmistamiseksi.⁴⁹¹

Puheenjohtajalla tulee olla hyvä perehtyneisyys lautakunnan toimialaan ja käytännössä osoitettu johtamistaito sekä kelpoisuus tuomarinvirkaan. Lautakunnan muilta jäseniltä ja varajäseniltä vaaditaan hyvää perehtyneisyyttä lautakunnan toimialaan. Lainoppineilta jäseniltä ja heidän varajäseniltään vaaditaan lisäksi oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto tai oikeustieteellinen jatkotutkinto.⁴⁹² Vuonna 2015 voimaantulleen yhdenvertaisuuslain esitoissa todetaan, että jäsenien tulisi olla perehtyneitä esimerkiksi tasa-arvolakiin tai yhdenvertaisuuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin. Lisäksi jäsenistössä voisi olla asiantuntemusta eri aloilta, joilla syrjintää ilmenee sekä syrjinnän ilmenemismuotojen ja syrjinnän vaarassa olevien ryhmien tuntemusta.⁴⁹³

Jäsenistön lisäksi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla on lain mukaan päätoiminen pääsihteeri. Lisäksi lautakunnalla voi olla pää- tai sivutoimisia esittelijöitä sekä muuta henkilöstöä. Pääsihteeriltä ja esittelijältä vaaditaan muu oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto sekä hyvä perehtyneisyys lautakunnan toimialaan. Oikeusministeriö nimittää lautakunnan pääsihteerin ja muun henkilöstön.⁴⁹⁴

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain mukaan lautakunnan puheenjohtajaan ja muihin jäseniin sekä lautakunnan henkilöstöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän hoidaessaan kyseisessä laissa tarkoitettuja tehtäviä. Lautakunnan puheenjohtajan ja muun jäsenen

sekä lautakunnan esittelijän esteellisyydestä on voimassa, mitä tuomarin esteellisyydestä säädetään oikeudenkäymiskaaren 13 luvussa.⁴⁹⁵ Lautakunnan henkilöstön erottamisessa noudetaan valtion virkamieslain periaatteita.⁴⁹⁶

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan edustajien havainnot⁴⁹⁷

Tehtävät ja toimivaltuudet

Lautakunnan tehtävät ja toimivaltuudet painottuvat perus- ja ihmisoikeuksien valvontaan. Lautakunnan vahvuus on sen ratkaisutoiminnan puolueettomuus, itsenäisyys ja riippumattomuus, mikä tuo lautakunnalle hyväksyttävyyttä ja uskottavuutta. Monimutkainen lainsäädäntö ja epäsymmetriset toimivaltuudet puolestaan vaikeuttavat lautakunnan toimintaa. Lainsäädäntöä lautakunnan toimivaltuuksista tulisi selkiyttää ja yhdenmukaistaa haastateltujen mukaan.

Pääsihteeri arvioi, että tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusvaltuutetut voisivat tuoda lautakuntaan enemmän tapauksia. Vuoden 2020 lopussa tasa-arvovaltuutettu toi tapauksen ensimmäistä kertaa, yhdenvertaisuusvaltuutettu tuo niitä muutaman vuodessa. Yksilöillä tulisi lisäksi olla mahdollisuus asian vireillepanoon lautakunnassa myös tasa-arvoasioissa. Pääsihteerin arvion mukaan työmarkkinaosapuolet eivät kuitenkaan ole halukkaita tähän.

Lautakunnalla tulisi myös olla oikeus määrätä hyvitystä syrjinnän uhrille. Tämä olisi linjassa sen kanssa, että lautakunta voi antaa lainkäyttöpäätöksiä ja tehostaa päätöstään uhkasakolla,

491 Laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta 2014/1327, 2 §; HE 19/2014, 99.

492 Laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta (1327/2014), 3 §.

493 HE 19/2014, 99.

494 Laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta (1327/2014), 5 §.

495 Laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta (1327/2014), 9 § 1 ja 3 mom.

496 Pääsihteeri Juhani Kortteisen haastattelu 1.6.2021.

497 Pääsihteeri Juhani Kortteisen haastattelu 1.6.2021 sekä puheenjohtaja Tuomas Ojasen ja varapuheenjohtaja Outi Anttilan haastattelu 4.6.2021. Pääsihteerin antamat kirjalliset lisätiivistykset 24.8.2021 ja 21.1.2022.

jolle ei ole laissa määritelty ylärajaa. Hyvitysoikeus vahvistaisi myös lautakunnan asemaa matalan kynnyksen oikeusturvaelimenä. Tällä hetkellä syrjinnän uhri joutuu vaatimaan hyvitystä käräjäoikeudessa, mihin liittyy merkittäviä kuluriskejä. Lautakunnan pitkät käsittelyajat puolestaan saattavat monissa tapauksissa estää sen, että syrjintää kokenut saisi ensin lautakunnan päätöksen ja hakisi sitten hyvitystä käräjäoikeudessa kahden vuoden määräajan sisällä.

Lisäksi pääsihteerin mukaan lautakunnan jaostojen päätöksenteon tulisi olla joustavampaa. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaa koskevan lain mukaan lautakunnan jaosto on päätösvaltainen täysilukuisena.⁴⁹⁸ Mikäli jaoston jäsenelle tulee viime hetken este, asian käsittelyä joudutaan siirtämään. Pääsihteeri katsoo, että joustavuutta voitaisiin lisätä esimerkiksi säätämällä ainoastaan jaoston jäsenten vähimmäismäärästä päätösvaltaisuuden saavuttamiseksi. Lautakunnan täysistunto on päätösvaltainen, kun läsnä ovat puheenjohtaja ja vähintään puolet jäsenistä.⁴⁹⁹

Myös muita ehdotuksia lautakunnan toimivaltuuksien kehittämiseksi nousi haastatteluisa esiin. Pääsihteeri pitää tarpeellisena, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voisi Norjan syrjintä- ja tasa-arvolautakunnan tapaan antaa kieltopäätöksiä YK:n vammaisyleissopimukseen sisältyvän sopivan suunnittelun velvoitteen laiminlyömisestä. Nyt tieto- ja viestintäteknologian saavutettavuutta koskevia juttuja joudutaan ratkaisemaan ilman selvää kotimaista normipohjaa pääosin kohtuullisten mukautusten epäämistä koskevaan yhdenvertaisuuslain 15 §:ään nojaten.

498 Laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta (1327/2014), 8 § 1 mom.

499 Laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta (1327/2014), 8 § 1 mom.

Itsenäisyys ja riippumattomuus

Oikeusministeriö ei ole pyrkinyt vaikuttamaan lautakunnan ratkaisutoimintaan. Rakenteellisenä ongelmana voidaan kuitenkin haastateltujen mukaan pitää sitä, että ministeriöiden virkamiehiä toimii lautakunnan jäseninä. Tämä vaikuttaa lautakunnan ulospäin näkyvään itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen, vaikka jäsenien jääväys onkin mahdollista. Pääsihteerin mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annettuun lakiin tulisi kirjata, että lautakunnan jäseneksi nimitettävän tulee olla riippumaton toimeenpanovallasta.

Puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja toivat esiin, että lautakunnassa on myös jäseniä, jotka tulevat erilaisista intressiryhmistä tai joiden taustatyönantajat kuuluvat muihin lautakunnan valvottaviin kuin ministeriöihin. He eivät pidä tätä samanlaisena haasteena lautakunnan itsenäisyydelle ja riippumattomuudelle kuin ministeriöiden virkamiesten jäsenyyttä. On tärkeää, että jäsenet tulevat erilaisista taustoista, sillä tällä tavoin voidaan varmistaa lautakunnan monipuolinen asiantuntemus.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan jäseniä koskevat nimitysehdot ovat haastateltujen mukaan läpinäkyviä. Pääsihteeri katsoo, että lautakunnan jäsenten nimitysprosessiin tarvitaan kuitenkin lisää läpinäkyvyyttä. Lautakunnan itsenäisyyden ja riippumattomuuden kannalta ei myöskään ole suotavaa, että toimeenpanovalta nimittää sekä lautakunnan jäsenet että sen henkilöstön.

Pääsihteeri katsoo, että lautakunta tulisi lain-säädännössä rinnastaa erityistuomioistuimen kaltaiseksi lainkäyttöelimeksi. Tämä vahvistaisi lautakunnan itsenäisyyttä ja riippumattomuutta. Puheenjohtajan mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annettussa laissa ja sen esitöissä useat seikat tukevat sitä, että lautakunta on itsenäinen ja riippumaton lainkäyttöelin. Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset, joissa se määritteli lautakunnan hallintoviranomaiseksi, merkitsevät puheenjohtajan arvion mukaan sitä, että lautakunta joutuu ottamaan

riskejä erityisesti uusia linjauksia tehtäessä. Mikäli vastaaja valitsee lautakunnan päätöksestä hallinto-oikeuteen ja lautakunta häviää jutun, se voi joutua maksamaan vastapuolelle merkittäviä summia.⁵⁰⁰ Tällä voi olla kielteinen vaikutus lautakunnan ratkaisutoimintaan. Haastatellut pitävät erikoisena myös sitä, että lautakunnan on muutoksenhakutapauksissa annettava tuomioistuimelle lausunto omasta päätöksestään ja ylipäättään toimittava oikeudenkäynnin osapuolena. Puheenjohtaja ja esittelijät joutuvat käyttämään paljon aikaa lausuntojen laatimiseen.

Resurssit

Pääsihteerin virka on ainoa lakisääteinen virka lautakunnan henkilöstössä. Toimintansa aikana lautakunnalla on ollut kokoaikaisia määräaikaisia esittelijöitä sekä sivutoimisia esittelijöitä. Päätoimisen esittelijän virka vakinaistettiin vuonna 2019.

Haastatellut kokevat, että määrärahojen saaminen lautakunnan toiminnalle välttämättömän henkilöstön palkkaamiseksi on ollut lautakunnan toiminnan käynnistymisestä lähtien hankalaa. Lautakunnan tulisi olla matalan kynnyksen oikeusturvaelin, mutta resurssien puutteen vuoksi lain tarkoitus ei ole toteutunut. Esimerkiksi Norjan tasa-arvo- ja syrjintälautakunnan resurssit ovat moninkertaiset Suomen lautakuntaan verrattuna, ja sen palveluksessa työskentelee lautakunnan sivutoimisten jäsenten lisäksi tällä hetkellä 26 henkilöä. Nyt yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan resurssitilanne on kuitenkin ollut aiempaa parempi ja jutturuuhkia on pystytty purkamaan. Oikeusministeriössä on ollut haastateltujen mukaan enemmän ymmärrystä lautakunnan henkilöstötarpeille. Valtiovarainministeriön kieltäytyttyä lautakunnalle vuodeksi 2021 myönnetyn lisämäärärahan jatkamisesta vuodelle 2022, oikeusministeriö osoitti toimintamenomäärärahoistaan lautakun-

nan käyttöön sellaisen joustovaran, että toisen esittelijän määräystä voitiin jatkaa määrääjäksi.

Pääsihteerin katsoo, että erityisesti lautakunnan virkamiesresursseja tulisi vahvistaa. Lautakunnan jäsenet eivät osallistu käsittelyyn tulevan tapauksen valmisteluun, vaan siitä vastaavat esittelijät. Pääsihteerin katsoo, että lautakunnalla tulisi olla hänen lisäkseen vähintään kaksi vakituista ja kokoaikaista esittelijää, osasto sihteeri sekä sivutoiminen esittelijä ja toinen osa-aikainen henkilö hallinnollisiin tehtäviin, kuten saapuvien asioiden kirjaamiseen.

Puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan mukaan lautakunnan puheenjohtajan tulisi olla päätoiminen. Tämä sallisi lautakunnan oikeus- ja ratkaisukäytännön kehityksen ja tehostaisi lautakunnan toimintaa. Päätoimisella puheenjohtajalla olisi paremmat edellytykset koordinoida esittelijän kanssa, minkä verran asioita lautakunnan käsittelyyn kussakin kokouksessa tulee ja millaisella kokoonpanolla juttuja ratkotaan. Jäsenten sivutoimisuus on myös haaste, sillä lautakunta käsittelee oikeudellisesti vaativia asioita, jotka edellyttävät syvällistä ja aikaa vievää paneutumista.

Vuonna 2019 oikeusministeriö siirsi lautakunnan määrärahat sen omalta erilliseltä budjettimomentilta oikeusministeriön toimintamäärärahoihin. Pääsihteerin toteaa, että määrärahojen nykyinen sijaintipaikka ei vastaa lautakunnan itsenäistä ja riippumatonta asemaa. Kun lautakunnan määrärahat on sulautettu osaksi oikeusministeriön omaa toimintamäärärahaa, ei eduskunnalla ole samanlaista mahdollisuutta vaikuttaa lautakunnan budjettiin kuin tilanteessa, jossa lautakunnan määrärahat olisivat omalla budjettimomentilla. Lautakunta antoi asiassa lausunnon, mutta sillä ei ollut vaikutusta oikeusministeriön päätökseen. Pääsihteerin mukaan lautakunnan tulisi olla riippumattomammassa asemassa kuin erityisvaltuutettujen, joilla on oma yhteinen budjettimomentti.

Lautakunta käy tulosohjausneuvottelujen si- jaan vuosikeskusteluja oikeusministeriön kanssa. Lautakunta myös laatii oikeusministeriölle vuosikatsauksen tilastoistaan. Mikäli lautakunta

500 Tällaisia kuluja ei kateta lautakunnalle osoitetusta määrärahasta. (Pääsihteerin antamat lisätiedot 24.8.2021.)

määriteltäisiin erityistuomioistuimeksi, tulosohejausneuvottelut käytäisiin oikeusministeriön ja tuomioistuinviraston välillä, mikä pääsihteerin mukaan lisäisi lautakunnan riippumattomuutta ja itsenäisyyttä suhteessa oikeusministeriöön.

Toimintaympäristö ja resilienssi

Vuonna 2018 lautakunnan asiamäärä kaksinkertaistui, mutta sen resurssit pysyivät ennallaan. Tämän vuoksi tapausten käsittely lautakunnassa ruuhkautui ja käsittelyajat pitenevät yli vuoden mittaisiksi, mistä on kanneltu myös apulais-oikeuskanslerille.⁵⁰¹ Myös muutoksenhaku lautakunnan päätöksistä on lisääntynyt. Tätä saattaa selittää se, että lautakunnan aloittaessa toimintansa uutta yhdenvertaisuuslakia koskevaa soveltamiskäytäntöä, jota se olisi voinut hyödyntää, ei ollut kaikilta osin olemassa.

Pääsihteerin mukaan lautakunnan liiallinen työmäärä ja pienet resurssit ovat johtaneet siihen, että lautakunta on toiminut poikkeusolojen kaltaisessa tilanteessa jatkuvasti ja henkilöstö on uupunut. Mikäli joku henkilöstön jäsenistä on sairastunut, se on estänyt lautakunnan normaalin toiminnan. Tilanne on kohentunut, kun lautakunnalla on ollut käytössään toinen päätoiminen esittelijä, jonka virka on määräaikainen.

Koska merkittävä osa lautakunnan käsittelemistä tapauksista koskee esteettömyyttä, saavutettavuutta ja kohtuullisia mukautuksia, koronapandemian puhkeamisen myötä tapauksia saapui lautakuntaan aiempaa vähemmän. Tilaisuuksia, joissa fyysiseen esteettömyyteen liittyvät asiat usein nousevat esille, ei järjestetty koronatilanteen vuoksi. Koronan aikana lautakunta on käsitellyt etenkin tieto- ja viestintätekniikkaa koskevia tapauksia, kuten pankkijärjestelmien saavutettavuutta.

Pandemian aikana lautakunta on pitänyt kokouksia ja ratkonut lainkäyttöasioita puhelinneuvotteluyhteyden välityksellä, mikä on ollut puheenjohtajan mukaan haastavaa. Toisaalta

puhelinkokoukset ovat mahdollistaneet jutturuuhkien purkamisen. Haastatellut toivovat, että tulevaisuudessa lautakunta voisi toimia normaaleissa olosuhteissa ydintehtäviinsä keskittyen.

Vaikuttavuus ja tunnettuus

Lautakunnan vaikuttavuus ja tunnettuus syntyvät sen päätösten ja ratkaisujen kautta. Haastatellut toivovat, että tiedottamiseen voitaisiin panostaa tulevaisuudessa enemmän. Lautakunta tiedottaa toiminnastaan julkaisemalla keskeisimpiä tapausselesteita anonymisoiduina verkkosivuillaan. Lisäksi tehdään noin 3–6 lehdistötiedotetta vuodessa. Lautakunnalla ei ole ollut resursseja tehdä oikeusministeriölle toimitettavasta vuosikatsauksesta ulospäin julkaistavaa versiota.

Tiedottamisella voidaan lisätä lautakunnan tunnettuutta – esimerkiksi kieltopäätös jossakin tapauksessa voi poikia hakemuksia samasta aiheesta. Uusia linjauksia sisältävät päätökset voivat saada jopa kansainvälistä näkyvyyttä. Lautakunnan ratkaisua, joka koski tekoälyn ja algoritmien syrjivyyttä luottokelpoisuuden arvioinnissa, käsiteltiin eurooppalaisissa juridisissa lehdissä.

Puheenjohtaja huomauttaa, että lautakunnan tunnettuus saattaa olla sektorikohtaista ja muut syrjintäperusteet jäävät katveeseen, kun suuri osa lautakunnan käsittelemistä jutuista koskee vammaisten oikeuksia.

501 Apulaisoikeuskanslerin ratkaisu OKV/576/10/2020.

Yhteistyö ja koordinaatio

Lautakunnan asema itsenäisenä ja riippumattomana lainkäyttöelimenä vaikuttaa sen yhteistyömahdollisuuksiin. Yhteistyötä tehdään lähinnä vastaavantyyppisten toimijoiden, kuten Tanskan ja Norjan lautakuntien kanssa. Yleiseurooppalaista verkostoa ei ole, sillä lautakunnan kaltaisia toimijoita on Euroopassa vähän. Myös kansallisella tasolla luontevat yhteistyökumppanit ovat harvassa, koska lautakuntaa ei luokitella tuomioistuimeksi, mutta se ei myöskään ole erityisvaltuutettujen kaltainen toimija. Tietoja lautakunnan toiminnasta kuitenkin annetaan siinä määrin kuin resursseja siihen riittää, ja lautakunta vastaa esimerkiksi tutkijoiden kyselyihin. Mikäli resurssit sen tulevaisuudessa sallivat, lautakunta haluaisi tehdä vastaavia pohjoismaalaisia ja eurooppalaisia toimijoita koskevan kartoituksen hyvien käytäntöjen selvittämiseksi.

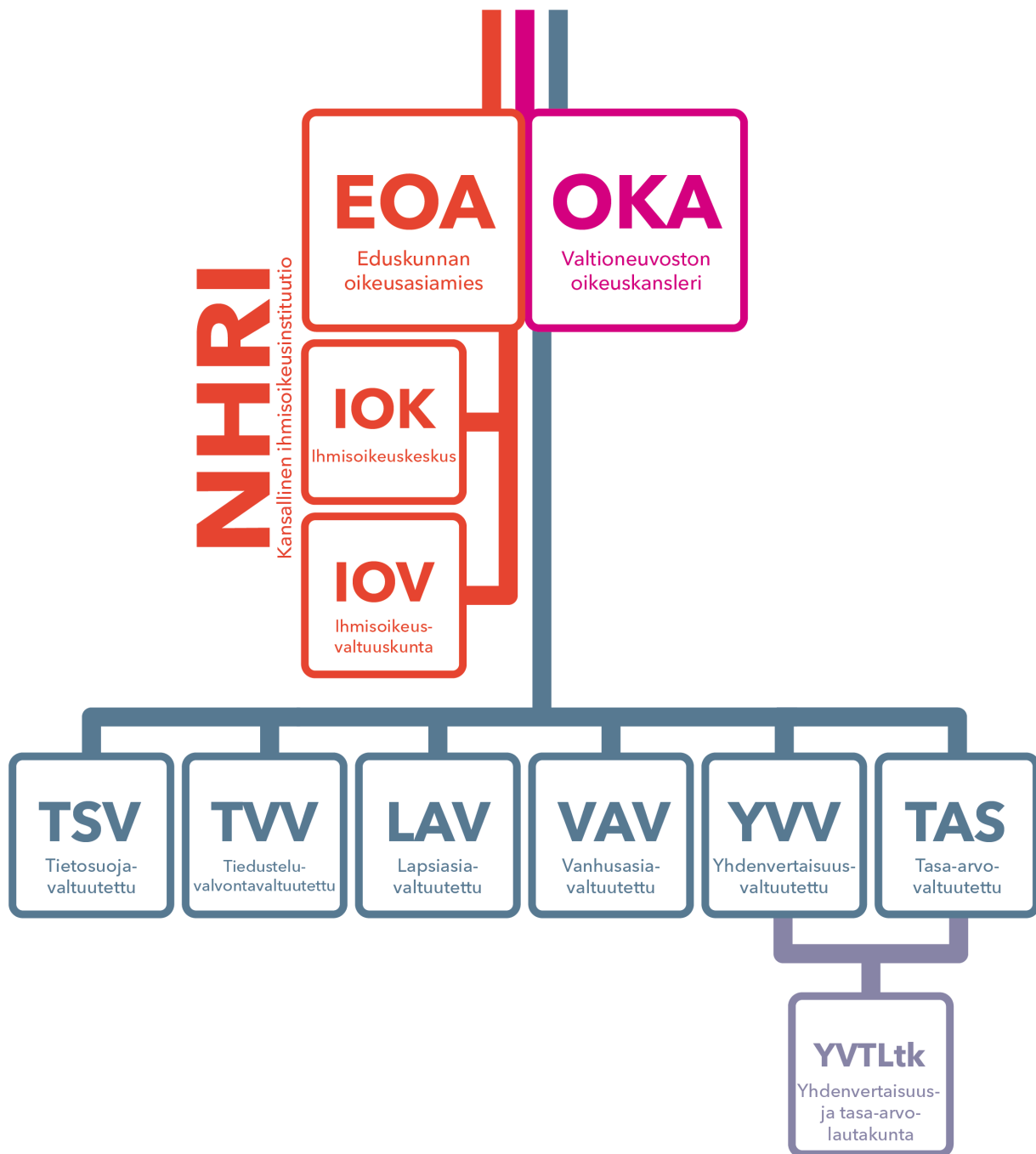
Perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kokonaisuus

Pääsihteerin mukaan perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kentälle ei tarvita uusia toimijoita, vaikka esimerkiksi erillistä vammaisvaltuutettua on toivottu. Kun toimijoita on monia ja resursseja on jaettavana rajallinen määrä, resursseista, tulkinnoista ja kannanotoista aletaan kampailla ja toiminta eriytyy. Pääsihteeri katsoo, että tällä hetkellä resurssien jakautuminen on myös epäjohdonmukaista: samalla, kun perustetaan ja resursoidaan uusia toimijoita, vanhojen toimijoiden, kuten yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan, on ollut hankala saada lisäresursseja tehtäviensä hoitamiseen. Poliittisen tahdon puute sekä kansalaisjärjestöjen ja työmarkkinaosapuolten näkemykset vaikuttavat rakenteiden siiloutumiseen. Puheenjohtaja toteaa, että Ihmisoikeuskeskuksen perustaminen ei ole pysäyttänyt tätä kehitystä.

Haastateltujen mukaan tuomioistuinten tulisi hyödyntää kansainvälisten ihmisoikeussopimusten säännöksiä toiminnassaan enemmän. Kansainväliset ihmisoikeus- ja kotimaiset perusoikeussäännökset eivät kohtaa Suomessa tarpeeksi. Ainoastaan Euroopan ihmisoikeussopimus, YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista ja YK:n lapsen oikeuksien sopimus huomioidaan nykyään paremmin.

Pääsihteeri ja puheenjohtaja katsovat, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettujen yhdistäminen loisi synergiaa sekä tehostaisi moniperusteiseen syrjintään puuttumista ja resurssien käyttöä. Lautakuntakin voi nyt käsitellä sekä yhdenvertaisuus- että tasa-arvoasioita.

Perus-ja ihmisoikeustoimijoita



3 Kansainvälisiä havaintoja ja täydentäviä kansallisia huomioita Suomen perus- ja ihmisoikeusrakenteista

Suomen ratifioimien kansainvälisten ja alueellisten ihmisoikeussopimusten sisältämien velvoitteiden ja siten niiden kattamien ihmisoikeuksien toteutumista arvioivat erilaiset YK:n ja Euroopan neuvoston valvontamekanismit. Lisäksi on olemassa muita menettelyjä, kuten YK:n ihmisoikeusneuvoston yleismaailmallinen määräaikaistarkastelu UPR, jossa valtiot vertaisarvioivat toistensa ihmisoikeustilannetta säännöllisesti. Euroopan neuvoston yhteydessä toimiva Euroopan rasimin ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio ECRI arvioi maa-kohtaisesti Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden ihmisoikeustilannetta ja on erikoistunut muun muassa rasimin vastaiseen toimintaan sekä syrjintään liittyviin kysymyksiin. ECRI:n jäsenet ovat itsenäisiä asiantuntijoita. Kuten aiemmin on kerrottu, kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden toimintaa ja asemaa arvioi instituutioiden kansainvälisen verkoston yhteydessä toimiva akkreditaation alakomitea SCA, jonka Suomelle antamia suosituksia käsitellään myös tässä luvussa.

Seuraavaksi käydään läpi Suomen näiltä toimijoilta tai näissä arvioinneissa saatuja viimeisimpiä suosituksia, jotka koskevat tavalla tai toisella tässä selvityksessä käsiteltyjä perus- ja ihmisoikeustoimijoita. Mitkään edellä mainituista suosituksista eivät ole Suomea oikeudellisesti sitovia, mutta ne antavat suuntaviivoja siihen, millä tavoin Suomen perus- ja ihmisoikeustoimi-

joiden kokonaisuutta kansainvälisesti tarkastellaan ja arvioidaan.

Suosituksista merkittävä osa koskee syrjinnän vastaisia toimijoita sekä monimutkaisina näyttäytyviä ja hajanaisia perus- ja ihmisoikeusrakenteita. Suomi on saanut suosituksia myös naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisten toimijoiden aseman ja roolien selkiyttämiseksi. Lisäksi useissa suosituksissa on käsitelty perus- ja ihmisoikeustoimijoiden resursseja.

Perus- ja ihmisoikeustoimijoita koskevan kansainvälisen näkökulman täydentämiseksi tässä luvussa käsitellään myös ulkoministeriön toimialaa koskevia havaintoja. Ministeriön ihmisoikeustuomioistuin- ja -sopimusasioiden yksikön tehtäviin kuuluu muun muassa ihmisoikeussopimusten toimeenpanoa koskeva määräaikaishavaintointi ja seuranta sekä ihmisoikeusasiakirjoihin liittyvä kansainvälinen valmistelu ja säädösvalmistelu.⁵⁰² Kansallista näkökulmaa perus- ja ihmisoikeustoimijoiden itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta sekä toimijoiden kokonaisuudesta ja sen kehittämisestä puolestaan täydentävät oikeusministeriön sekä muiden perus- ja ihmisoikeusasiantuntijoiden havainnot.

502 Lisätietoja: <https://um.fi/ihmisoikeustuomioistuin-ja-sopimusasioiden-yksikko>.

3.1 Kansainvälisten ja alueellisten sopimusvalvontaelinten havainnot

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvotoimijat

Kansalaisoikeuksia- ja poliittisia oikeuksia koskevaa YK:n yleissopimusta valvova ihmisoikeuskomitea kiinni vuoden 2021 suosituksissaan huomiota Suomen syrjinnän vastaiseen lainsäädäntöön. Se ilmaisi huolensa siitä, että yhdenvertaisuusvaltuutettu ei voi viedä tapauksia yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan kuin ainoastaan osapuolten suostumuksesta ja ettei lautakunta voi määrätä syrjinnän uhreille hyvitystä. Lisäksi komitea piti huolestuttavana, etteivät syrjinnän uhrit tunne yhdenvertaisuuslakia riittävästi ja etsivät oikeussuojaa erilaisista ja osin sekaannusta aiheuttavista kanavista. Komitea suositteli, että yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviä ja toimivaltuuksia on tarkasteltava uudelleen, jotta se voi tehokkaasti viedä tapauksia yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan. Komitea esitti myös, että lautakunnalle annetaan oikeus määrätä hyvitystä. Komitean mukaan Suomen tulisi lisätä tietoisuutta syrjinnän vastaisesta lainsäädännöstä ja oikeussuojakeinoista ja erityisesti yhdenvertaisuusvaltuutetun, tasa-arvovaltuutetun ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tehtävistä ja toimivaltuuksista.⁵⁰³

Myös Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen neuvoa-antava komitea käsitteli Suomelle vuonna 2019 antamissaan suosituksissa syrjinnän vastaisten toimijoiden tehtäviä ja toimivaltuuksia. Komitea katsoi, että näistä toimijoista koostuva järjestelmä on liian hajanainen ja monimutkainen. Tämä sekä pitkät käsittelyajat ja kantelun/valituksen tekemisestä koituva hallinnollinen taakka saattavat estää komitean mukaan kansallisten vähemmistöjen edustajia käyttämästä oikeussuojakeinojaan. Komitea totesi lisäksi, että toimijoiden moninaisuus ja osin päällekkäiset mandaatit nostavat

esiin kysymyksen siitä, voisiko resursseja käyttää tehokkaammin erityisesti yhdenvertaisuusvaltuutetun vahvistamiseksi. Lisäksi komitea löysi puutteita työelämäsyjinnän valvonnan ja risteävän syrjinnän valvonnan osalta. Komitea suositteli, että yhdenvertaisuusvaltuutetun sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tehtäviä ja toimivaltuuksia laajennetaan kattamaan myös työelämässä tapahtuva syrjintä ja esitti ihmisoikeuskomitean tapaam, että lautakunnalla olisi oltava hyvitysmahdollisuus.⁵⁰⁴

Edelleen ECRI suositti vuonna 2019 yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaa muutettavaksi siten, että valtuutettu voi käsitellä työelämää koskevia syrjintätapauksia ja viedä tapauksia omasta aloitteestaan tuomioistuimeen. Komitean mukaan "[t]yösuojeluviranomaisilla ei ole kuitenkaan samaa asiantuntemusta syrjimättömyysasioissa kuin yhdenvertaisuusvaltuutetulla, eikä työsuojeluhallinto ole täysin itsenäinen toimijataho." Lisäksi komitea suositti, että yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi mahdollisuus avata aluetoimistoja.⁵⁰⁵

ECRI antoi myös suositukset yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivallan laajentamiseksi niin, että se voi käsitellä työelämää koskevia tapauksia syrjintäperusteesta riippumatta ja että se voi määrätä syrjinnän uhreille hyvitystä.⁵⁰⁶ Komissio piti erityistä sekaannusta aiheuttavana sitä, että lautakunta voi käsitellä sukupuoli-identiteettiä ja seksuaalista suuntautumista koskevia syrjintätapauksia, paitsi ei työelämää koskevissa asioissa, joissa lautakunta voi käsitellä ainoastaan sukupuoli-identiteettiä koskevia tapauksia.⁵⁰⁷

Viimeisimmässä YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa UPR-määräaikaistarkastelussa vuonna 2017 Suomi sai muun muassa suosituksia yhdenvertaisuusvaltuutetun tukemiseksi

504 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2019), 4, 6 ja 13.

505 ECRI (2019), 14.

506 ECRI (2019), 15.

507 ECRI (2019), 34.

503 UN Human Rights Committee (2021), 3.

kaikkiin syrjintätapauksiin puuttumisessa. Lisäksi sille annettiin suosituksia oikeudellisten ja institutionaalisten puitteiden kehittämiseksi niin, jotta syrjinnän uhrit saavat yhtäläistä suojaa.⁵⁰⁸

Muut toimijat

Kuten tiedusteluvalvontavaltuutettua koskevassa osiossa on todettu, YK:n ihmisoikeuskomitea katsoi vuoden 2021 suosituksissaan, että siviili- ja sotilastiedustelun valvontaa suorittavia toimijoita on useita ja että monimutkainen rakenne voi heikentää yksityisyyden suojan turvaamista.⁵⁰⁹ Lapsen oikeuksien komitea puolestaan on antanut viimeisimmät suosituksensa vuonna 2011 ja epäili tuolloin, etteivät lapset tunne oikeusasiamiehen kantelumenettelyä tai ymmärrä, miten se toimii. Komitean mukaan lasten tietoisuutta oikeussuojakeinoistaan sekä oikeusasiamiehen ja lapsiasiavaltuutetun yhteistyötä tulisi lisätä.⁵¹⁰

Selvityksessä on myös aiemmin käsitelty Istanbulin sopimuksen toimeenpanoa arvioivan, naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan asiantuntijaryhmän GREVION vuonna 2019 antamia suosituksia Suomelle. GREVIO havaitsi Istanbulin sopimuksen toimeenpanon kansallisessa arvioinnissa puutteita ja totesi, ettei sopimuksen toimeenpanoa ja toimeenpanon arviointia tulisi osoittaa samalle taholle. GREVIO korosti Suomea koskevassa suosituksessaan selkeiden tehtävien, toimivaltuuksien ja riittävien resurssien osoittamista sopimuksen yhteensovittamisesta, toimeenpanosta, seurannasta ja arvioinnista vastaaville toimijoille, jotta voidaan turvata kansallisten naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisten ja sitä ehkäisevien politiikkatoimien itsenäinen arviointi.⁵¹¹

508 UN Human Rights Council (2017), ks. esim. suositukset 100.30; 100.38; 100.39; 100.40; 100.41.; 100.44 ja 100.45.

509 UN Human Rights Committee (2021), 7.

510 UN Committee on the Rights of the Child (2011), 3-4.

511 GREVIO (2019), 16.

Resurssit

Sopimusvalvontaelimet ovat useasti kiinnittäneet huomiota Suomen perus- ja ihmisoikeustoimijoiden resurssihin. YK:n naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea esitti vuonna 2014, että naisten oikeuksia ja sukupuolten välistä tasa-arvoa edistävälle toimijoille tulisi osoittaa riittävät henkilö-, tekniset ja budjettiresurssit.⁵¹² Vuonna 2011 YK:n lapsen oikeuksien komitea piti lapsiasiavaltuutetun toimistolle osoitettuja resursseja riittämättöminä.⁵¹³ Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen neuvoa-antava komitea totesi vuonna 2019 Suomea koskevassa raportissaan, että yhdenvertaisuusvaltuutettu käsittelee valtaosan kansallisia vähemmistöjä koskevista tapauksista, mutta sen resurssit eivät ole seuranneet toimivallan ja työmäärän lisäntymistä vuoden 2015 jälkeen. Komitea esitti, että valtuutetulle annetaan riittävät resurssit.⁵¹⁴

ECRI puolestaan huomautti, ettei tasa-arvovaltuutettu ole saanut lisähenkilöstöä huolimatta siitä, että sen lakisääteisiin tehtäviin lisättiin myös sukupuoli-identiteettiä koskevat asiat ja että ne edellyttävät toisenlaista asiantuntemusta. ECRI suositti, että "[...] viranomaiset lisäävät tasa-arvovaltuutetun toimintakapasiteettia ja henkilöstöä, jotta valtuutettu voisi riittävällä tavalla käsitellä toimivaltansa piiriin kuuluvia sukupuoli-identiteettikysymyksiä."⁵¹⁵ Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan henkilöstömäärää ECRI piti riittämättömänä suhteessa sen työmäärään ja suositti, että lautakunnan resurs-

512 UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women (2014), 3. Komitea totesi suosituksessaan osin harhaanjohtavasti, että Suomessa ei ole erityistä, naisten ja sukupuolten tasa-arvon edistämiseen tarkoitettua instituutiota.

513 UN Committee on the Rights of the Child (2011), 3.

514 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2019), 5-6.

515 ECRI (2019), 14.

seja lisätään merkittävästi.⁵¹⁶

Vuoden 2017 UPR-tarkastelussa Suomi sai suosituksia kansallisen ihmisoikeusinstituution, naisten ja sukupuolten tasa-arvoa edistävien instituutioiden ja elinten sekä yhdenvertaisuusvaltuutetun maastapoistamisen valvonta-tehtävän riittävien resurssien takaamiseksi tai vahvistamiseksi.⁵¹⁷

Kansallista ihmisoikeusinstituutiota koskevat erityiset suositukset

Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden akkreditaatioita käsittelevä alakomitea SCA kannusti viimeisimmissä, vuonna 2019 antamissaan suosituksissa Suomen kansallista ihmisoikeusinstituutiota ajamaan lakimuutosta, joka ilmentäisi selvemmin kansallisen ihmisoikeusinstituution kokonaisuuden ja siihen kuuluvat kolme eri toimijaa. Se myös rohkaisi kansallista ihmisoikeusinstituutiota tavoittelemaan mahdollisuutta saattaa Ihmisoikeuskeskuksen toimintakertomus eduskunnan käsiteltäväksi.⁵¹⁸

SCA huomioi kansallisen ihmisoikeusinstituution toiminnan ihmisoikeuksien edistämiseksi ja suojelemiseksi, mukaan lukien niiden paikkojen valvonnan, joissa pidetään vapautensa menettäneitä ja suositteli ulottamaan tämän toiminnan myös yritysten ihmisoikeusvastuun alueelle. Se suositti myös, että Ihmisoikeuskeskuksen työ yritysten ihmisoikeusvastuun saralla ja kansallisen ihmisoikeusinstituution erityistehtävät (kidutuksen vastaisen valvontaelimet tehtävät sekä vammaisten henkilöiden oikeuksien edistämis-, suojele- ja seurantatehtävät) resursoidaan riittävästi. SCA muistutti tässä yhteydessä, että kun kansallinen ihmisoikeusinstituutio saa lisää tehtäviä, sille tulee myös osoittaa lisää resursseja.⁵¹⁹

Lisäksi SCA totesi suosituksissaan, että Ihmisoikeuskeskuksen johtajan valintamenettelyn tulisi olla osallistavampi ja läpinäkyvämpi.⁵²⁰ Kansallinen ihmisoikeusinstituutio antoi SCA:lle vastineen, jossa se totesi suosituksen perustuvan virheellisiin tietoihin voimassa olevasta lainsäädännöstä. Ihmisoikeuskeskuksen johtajan hakumenettelystä ja valinnasta säädetään laissa eduskunnan virkamiehistä, laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä sekä soveltuvin osin valtion virkamieslaissa. Haku on julkinen, ja johtajan valinta edellyttää perustuslakivaliokunnan kannanottoa.⁵²¹

3.2 Ulkoministeriön toimialaan liittyvät havainnot⁵²²

Suomalaisten perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kokonaisuus kansainvälisessä tarkastelussa

Ulkoministeriön ihmisoikeustuomioistuin- ja -sopimusasioiden yksikön päällikön mukaan Suomi käy vuoropuhelua kansallisista perus- ja ihmisoikeusrakenteistaan kansainvälisten ja alueellisten sopimusvalvontaelinten kanssa, mutta tämä ei aina heijastu Suomen saamiin suosituksiin. Useat sopimusvalvontaelimet näkevät Suomen rakenteen pirstaleisena. Hämmennystä aiheuttavat etenkin erityisvaltuutettujen erilaiset tehtävät ja toimivaltuudet yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoasioissa sekä eri neuvottelukunnat, joista osa toimii ministeriöiden ja osa valtuutettujen yhteydessä. Kahden ylimmän laillisuusvalvojan mallin pitkät historialliset juuret ymmärretään, ja kansallisen ihmisoikeusinstituution kokonaisuutta, niin kutsuttua hybridimallia, pidetään hyvänä ratkaisuna.

Sopimusvalvontaelimet katsovat kansallisia

516 ECRI (2019), 15.

517 UN Human Rights Council (2017), ks. esim. suositukset 100.25; 100.27; 100.28 ja 100.29.

518 GANHRI (2019b), 9-10.

519 GANHRI (2019b), 8 ja 10.

520 GANHRI (2019b), 9.

521 Ihmisoikeuskeskus (2019).

522 Haastattelu Krista Oinosen, ihmisoikeustuomioistuin- ja -sopimusasioiden yksikön päällikön kanssa 22.9.2021.

rakenteita siitä näkökulmasta, miten yksilöt saavat suojaa oikeuksilleen. Suositusten sisältöön vaikuttavat myös Euroopan neuvoston ja YK:n menettelyt tiedon keräämiseksi kansallisesta ihmisoikeustilanteesta. Euroopan neuvoston piirissä pyritään kansallisen tilanteen yksityiskohtaiseen ymmärtämiseen, eikä tässä hyödynnetä ainoastaan määräaikaisraportointia. Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimusten toimeenpanoa valvovat asiantuntijaryhmät ja -komiteat sekä ECRI toteuttavat lisäksi maavie-railuja, mikä mahdollistaa suoran vuoropuhelun kansallisten toimijoiden kanssa. Esimerkiksi ECRI on antanut yksityiskohtaisia suosituksia Suomen rakenteista. YK:n ihmisoikeussopimusten toimeenpanon valvonta tapahtuu pääasiassa valtioiden määräaikaisraportoinnin kautta. Yksinkertaistetun raportointimenettelyn myötä kansalaisjärjestöjen merkitys aiheiden esiin nostajina on kasvanut. Ne voivat halutessaan välittää tietoa Suomen ihmisoikeustilanteesta, mukaan lukien rakenteista, komitealle jo ennen Suomelle osoitettavien kysymysten laadintaa.

Perus- ja ihmisoikeustoimijoihin keskittyvien kansainvälisten suositusten merkitys toimijoiden itsenäisyyden, riippumattomuuden ja toiminnan näkökulmasta

Tiettyihin perus- ja ihmisoikeustoimijoihin keskittyviä suosituksia on tarkasteltu selvityksen aiemmissa luvuissa. Ihmisoikeustuomioistuin- ja -sopimusasioiden yksikön päällikkö toteaa, että Pariisin periaatteilla ja muilla perus- ja ihmisoikeustoimijoita koskevilla kansainvälisillä ja alueellisilla suosituksilla on suuri merkitys toimijoille itselleen, koska ne asettavat kriteerejä toimijoiden tehtäville ja asemalle. Päällikön mukaan valtioiden tulisi käyttää suosituksia perus- ja ihmisoikeustoimijoiden toiminta-edellytysten tarkistuslistana, mutta Suomessa niitä ei tunneta riittävästi. Esimerkiksi Pariisin periaatteita ei joko tunneta virkamieskunnassa ollenkaan, tai sitten niiden katsotaan ulottuvan

kaikkiin itsenäisiin ja riippumattomiin perus- ja ihmisoikeustoimijoihin, vaikka ne on laadittu nimenomaan kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden standardeiksi.

Kansainvälisesti kansalliset ihmisoikeusinstituutiot tunnustetaan hyvin ja niiden osallistumisoikeuksia esimerkiksi YK:n eri mekanismeihin on vahvistettu. Kansallisen ihmisoikeusinstituution tunnettuus kaipaava Suomessa vahvistamista, ja viestintää instituution kokonaisuudesta olisi lisättävä. Sekä Pariisin periaatteet että Euroopan neuvoston ministerikomitean NHRI-suositus tukevat näkemystä siitä, että Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution eri osien tulisi raportoida suoraan eduskunnalle.

3.3 Oikeusministeriön toimialaan liittyvät havainnot⁵²³

Ylimpien laillisuusvalvojien työnjaon uudistuksen vaikutukset ylimpien laillisuusvalvojien asemaan ja perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kokonaisuuteen

Oikeusministeriö on valmistellut uudistusta yhteistyössä ylimpien laillisuusvalvojien kanssa. Taustalla on tehtävien jakoa selvittäneen ja arvioineen työryhmän mietintö, jonka pohjalta esitys on laadittu. Uudistuksen tavoitteena on tukea oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen erikoistumista, roolien syventämistä ja yhdenmukaisten tulkintalinjojen hakemista laillisuusvalvonnassa. Laillisuusvalvonnan kokonaisuuden kannalta uudistus on merkityksellinen siksi, että oikeusasiamiehellä ja oikeuskanslerilla on paremmat edellytykset syvällisempään teemaattiseen tarkasteluun, jolla on muiden viranomaisten toimintaa linjaava ja ohjaava vaikutus. Uudistuksen tarkoituksena on myös vahvistaa

523 Oikeusministeriön demokratia- ja julkisoikeusosaston edustajien haastattelu 13.9.2021: Johanna Suurpää, osastopäällikkö; Timo Makkonen, yksikönpäällikkö, julkisoikeus-yksikkö ja Johanna Hautakorpi, neuvotteleva virkamies, itsehallinto ja yhdenvertaisuus -yksikkö.

yhteydenpitoa ylimpien laillisuusvalvojien välillä. Oikeusministeriö tiedottaa lakiuudistuksesta sen tullessa voimaan.

Erityisvaltuutettujen sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan itsenäisyys, riippumattomuus ja toimintakyky

Sekä erityisvaltuutettujen että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan itsenäisyyden ja riippumattomuuden kannalta olennaisia oikeudellisia seikkoja ovat haastateltujen mukaan perustuslaissa määritellyt yleiset oikeusvaltiolliset takeet. Haastatellut katsovat perustuslain lainalaisuus- ja lakisidonnaisuusperiaatteiden korostavan viranomaisten itsenäistä toimivaltaa ja merkitsevän muun muassa sitä, ettei ministeriö voi puuttua valtuutettujen tai yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan päätöksentekoon. Nimitysmenettelyn oikeudelliset perusteet puolestaan löytyvät muun muassa perustuslain 125 §:stä, jonka mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto.

Erityisvaltuutetut

Haastatellut pitävät selvänä, että erityisvaltuutetut ovat itsenäisiä ja riippumattomia sekä lainsäädännön että käytännön tasolla. Valtuutettujen toiminnallinen itsenäisyys ja riippumattomuus, tehtävät, suhteellisen pitkät toimikaudet ja kelpoisuusvaatimukset on todettu lainsäädännössä, eikä valtuutettujen tai niiden henkilöstön irtisanominen ole mahdollista kevin perustein.

Valtuutetut kehittävät ja suuntaavat toimintaansa itse. Ministeriö voi tuoda ja välittää tietoa hallituspolitiikasta valtuutettujen punnittavaksi. Meneillään oleva hanke oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastoksi edelleen vahvistaisi valtuutettujen rakenteellista itsenäisyyttä haastateltujen mukaan jossakin määrin. Haastatellut muistuttavat, että määrärahojen osalta ministeriön ja sen hallinnonalalla toimi-

vien virastojen välille jää aina tietty kytkös, kun toimitaan valtion talousarvioesityksen puitteissa.

Erityisvaltuutetun valintaprosessi käynnistyy avoimella haulla, josta tiedotetaan myös sosiaalisen median kanavissa. Tavoitteena on saada mahdollisimman laaja hakijajoukko. Valtuutetuksi esitettävän valintaan osallistuvat oikeusministeriön kansliapäällikkö, demokratia- ja julkisoikeusosaston osastopäällikkö ja ministeriön henkilöstöjohtaja. Mikäli parhaiten hakukriteerit täyttävät hakijat ovat hyvin samantasoisia, heille järjestetään psykologiset testit. Joskus järjestetään myös toinen haastattelukierros. Nimitysmuistiot ovat hyvin seikkaperäiset. Valtuutettu nimitetään valtioneuvoston yleis-
tunnossa oikeusministeriön esityksestä.

Tulosohjaus on terminä herättänyt eniten keskustelua valtuutettujen asemasta oikeusministeriön yhteydessä. Valtuutettuihin kohdistuva tulosohjaus on ministeriössä nimetty itsenäisten ja riippumattomien toimijoiden tulosohjaukseksi ja valtuutetut asettavat tulosohjaustavoitteensa itse. Oikeusministeriössä koetaan, että valtuutetut arvostavat tulosohjaukseen liittyvää vuoropuhelua ministeriön kanssa. Haastatellut korostavat, että oikeusministeriö on jo vuosikymmenien ajan tulosohjannut tuomioistuimia. Tulosohjausta suurempana riskinä valtuutettujen itsenäisyydelle ja riippumattomuudelle haastatellut pitävät mahdollisia valtuutettujen määrärahoihin kohdistuvia leikkauksia.

Itsenäisten ja riippumattomien toimijoiden tulosohjaus on menettelyltään samankaltainen kuin muiden ministeriön virastojen kanssa. Valtuutetut esittävät talousarvion tarpeensa oikeusministeriölle, joka arvioi niiden menestymisen edellytyksiä valtion talousarvion valmistelussa. Valtuutettujen omat talousarviot sekä mahdolliset valtuutettujen tehtäviin ja toimivaltuuksiin vaikuttavat lakihankkeet ovat merkittävässä roolissa valtuutettujen resurssien riittävyyden arvioinnissa. Varsinaiset tulosneuvottelut oikeusministeriön ja kunkin erityisvaltuutetun välillä käydään syksyllä. Valtuutetut raportoivat asettamiensa tulosohjaustavoitteiden toteutu-

misesta puolivuositain sekä oikeusministeriön kirjanpitoyksikön tilinpäätöksessä. Tietyille vuodelle osoitetut määrärahat eivät ole kyseeseen vuoteen sidottuja, vaan valtuutetut voivat käyttää siirtyneen määrärahan seuraavana vuonna. He voivat käyttää määrärahojaan myös ylimääräisten virkamiesten palkkaamiseen.

Oikeusministeriö pitää haasteellisena sitä, että erityisvaltuutetuilla ja oikeusministeriöllä olisi rinnakkainen puhevalta budjettineuvotteluissa valtiovarainministeriön kanssa. Käytännössä tämä edellyttäisi keskustelua puheoikeuden ulottamisesta myös kaikkiin muihin oikeusministeriön hallinnonalan toimijoihin. Ministeriön mukaan seuraavan vuoden määrärahoista sovitaan talousarvioesityksen pohjalta tulosneuvotteluissa, ja ne ovat harvoin muuttuneet eduskunnan budjettikäsittelyssä.

Meneillään olevassa oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastohankkeessa ei puututa erityisvaltuutettujen toiminnalliseen itsenäisyyteen, vaan tarkoituksena on järjestää niille yhteiset tuki- ja hallintopalvelut. Useimmat oikeusministeriön yhteydessä sijaitsevat itsenäiset toimijat ovat hyvin pieniä, ja siten myös niiden omat hallinnolliset resurssit ovat pienet. Uudistus vähentäisi erityisvaltuutettujen riippuvuutta ministeriön hallinnollisista palveluista, sillä palvelut tuottaisi uuteen virastoon kuuluva erillinen yksikkö. Tulosneuvottelut käytäisiin edelleen suoraan ministeriön ja erityisvaltuutettujen välillä.

Lopullista Euroopan komission direktiiviehdotusta, jolla pyritään vahvistamaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelinten itsenäisyyttä ja toimintaedellytyksiä, ei ole vielä annettu EU:n jäsenmaiden käsiteltäväksi. Oikeusministeriö ottaa ehdotukseen kantaa valtioneuvoston eduskunnalle osoitettavan U-kirjelmän valmistelun yhteydessä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta

Oikeusministeriö nimittää lautakunnan henkilöstön. Lautakunta käsittelee hakemukset avoimiin tehtäviin itse ja tekee nimitysehdotuk-

set. Rekrytoinneissa voivat pääsihteerin lisäksi olla mukana lautakunnan puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja. Tähän mennessä ministeriö on säännönmukaisesti puoltanut lautakunnan nimitysehdotuksia. Oikeusministeriö tekee myös henkilöstösuunnittelua yhdessä lautakunnan kanssa.

Valtioneuvosto nimittää lautakunnan jäsenet. Oikeusministeriö järjestää avoimen haun ja valmistelee uuden kokoonpanon hakemusten perusteella. Valmistelussa on voitu tehdä yhteistyötä sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvoyksikön sekä työ- ja elinkeinoministeriön (työelämän yhdenvertaisuus -vastuualue) kanssa, ja myös lautakunnalta on voitu kysyä taustatietoja esimerkiksi tarvittavasta asiantuntemuksesta. Esittelevälle ministerille esitellään kokonaisuus joko suullisesti tai kirjallisesti. Haastatteluja ei ole järjestetty.

Lautakunnan jäsen ei voi uusia jäsenyyttään automaattisesti, mutta lautakunnan toiminnasta kertynyt osaaminen on valintamenettelyssä selkeä vahvuus. Jäsenet eivät ole taustaorganisaatioidensa edustajia vaan tulevat nimitetyiksi henkilökohtaisen asiantuntemuksensa perusteella. Jotkut jäsenistä ovat eronneet lautakunnasta, mikäli he ovat vaihtaneet päätoimista työtään, eikä jäsenyyttä ole ollut mahdollista yhdistää uuteen tehtävään. Oikeusministeriössä työskentely ei pääsääntöisesti ole este lautakunnan jäseneksi hakemiselle tai valituksi tulemiselle. Lautakuntaan ei kuitenkaan valita sellaisia ministeriön virkamiehiä, jotka työskentelevät lautakuntaa ohjaavassa yksikössä.

Lautakunnan budjetti siirrettiin sen omalta budjettimomentilta osaksi oikeusministeriön toimintamäärärahoja, koska budjetin sijaintia oikeusministeriön hallinnon alalla haluttiin selkiyttää. Haastateltujen mukaan selkiyttäminen perustuu useisiin näkökohtiin, kuten siihen, että lautakunnan viranhaltijat ovat virkasuhteessa oikeusministeriöön (vaikka eivät ministeriön yhteisissä viroissa) toisin kuin erityisvaltuutettujen toimistot. Oikeusministeriöön virkasuhteessa olevilla on käytössä valtioneuvoston hallinto-yksikön palvelut ja esimerkiksi IT-järjestelmät,

joita taas hallinnonalalla toimivat tahot, kuten valtuutetut eivät voi käyttää hyödyksi. Muutoksen jälkeen jako oikeusministeriön ja sen hallinnonalan välillä on ministeriön mukaan sisäisesti johdonmukainen.

Oikeusministeriö on tietoinen, että lautakunnassa ollaan ratkaisuihin erimielisiä. Käytännössä muutos ei ministeriön mukaan ollut suuri, sillä myös aiemminkin oikeusministeriö päätti lautakunnan määrärahoista. Momentilla, jolla lautakunnan määrärahat aiemmin olivat ja jolla valtuutettujen määrärahat yhä ovat, määrärahojen jako eri toimijoiden kesken on kuvattu valtion budjetin selvitysosassa määrärahan arvioituna käyttönä, eikä se ole sellaisenaan ministeriötä sitova. Käytännössä selvitysosa tuo suunnitteluun läpinäkyvyyttä esimerkiksi suhteessa eduskuntaan, mutta viime kädessä momentin määrärahan jaosta eri toimijoiden välillä päättää oikeusministeriö.

Lautakunta raportoi toiminnastaan vuosittain oikeusministeriölle sekä oikeusministeriön kirjanpitoyksikön tilinpäätöksessä. Oikeusministeriö tunnistaa lautakunnan haavoittuvuuden ja henkilöstön pienuuden. Lautakunnalle on myönnetty määrärahoja konkreettisiin esityksiin pohjautuen ja lisäksi lautakunnalla on mahdollisuus ottaa sivutoimisia esittelijöitä. Lautakunnan määrärahojen todellisen tarpeen vuosittainen arviointi on ministeriön mukaan vaikeaa, eikä se voi yliesursoida lautakuntaa. Lautakuntaan liittyviä kysymyksiä käsitellään yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen yhteydessä.

3.4 Kansallisten perus- ja ihmisoikeusasiantuntijoiden havainnot

Ihmisoikeuskeskus toteutti Webropol-kyselyn tiedustellakseen ihmisoikeusvaltuuskunnan ja Ihmisoikeusliiton koordinoiman ihmisoikeustyötä tekevien järjestöjen verkoston jäsenten näkemyksiä perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kokonaisuudesta. Verkostoon kuuluu yhteensä 21 järjestöä. Lisäksi 38-jäseniseltä ihmisoikeusvaltuuskunnalta kysyttiin näkemyksiä kan-

sallisesta ihmisoikeusinstituutiosta. Kansallista ihmisoikeusinstituutiota koskevat näkemykset on huomioitu sitä koskevassa luvussa.

Perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kokonaisuutta käsittelevässä kysymyksessä pyydettiin vastaajia tarkastelemaan esimerkiksi seuraavia asioita: tehtävienjaon selkeys, mahdolliset päällekkäisyydet ja aukkokohdat perus- ja ihmisoikeuksien valvonnassa, edistämisessä ja seurannassa, toimijoiden resurssit suhteessa tehtäviin, toimijoiden riippumattomuus ja itsenäisyys, toimijoiden välinen yhteistyö sekä yhteistyö sidosryhmien kanssa sekä kokonaisuuden ymmärrettävyys ja saavutettavuus yksilön näkökulmasta. Vastaajat saivat itse valita, mitä näkökulmia vastauksissaan painottivat. Vastaajien oli mahdollista huomioida vastauksissaan myös vanhusasiavaltuutetun perustaminen ja naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen raportin tehtävä.

Ihmisoikeuskeskus sai perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kokonaisuutta koskevaan kysymykseen kuusi vastausta. Vastausaktiivisuus jäi alhaiseksi, joten kattavia johtopäätöksiä eri perus- ja ihmisoikeusasiantuntijoiden näkemyksistä ei ole Ihmisoikeuskeskuksen kyselyn pohjalta mahdollista tehdä. Samasta syystä pitkät ja yksityiskohtaiset vastaukset saattavat painottua seuraavaksi esitellyssä yhteenvedossa eniten.

Perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kokonaisuutta koskien vastauksissa erottui kaksi yleistä näkemystä: perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kokonaisuuden nähtiin olevan hajanainen ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa katsottiin olevan puutteita ja aukkoja. Toimijoiden itsenäisyyttä ja riippumattomuutta tai sidosryhmäyhteistyötä koskien ei tullut vastauksia.

Kokonaiskuva perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kentästä

Eräässä vastauksessa pidettiin perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kokonaisuuden heikkoutena toimijoiden suurta lukumäärää, josta katsottiin aiheutuvan päällekkäisyyksiä. Sama vastaaja

totesi kuitenkin, että toisaalta toimijoiden moninaisuus on myös vahvuus. Toinen vastaaja pohti kokonaisuutta samansuuntaisesti erityisvaltuutettuja ja uutta vanhusasiavaltuutetun virkaa käsitellessään: ”Kyllähän noita valtuutettuja aika paljon on ja nyt tulossa vielä vanhusasiavaltuutettu. Siinä mietityttää tehtävien jakautuminen nyt kun Ihmisoikeuskeskus saanut resursseja nimenomaan ikääntyvien ihmisten oikeuksien edistämiseen, samoin eduskunnan oikeusasiamiehelle on kohdennettu resursseja. Tulee mieleen sekin, että onko ajatus, että ikääntyvien heikko oikeudellinen asema valtuutetun nimeämisellä paranee. Toisaalta oikealla valinnalla valtuutettu voi pitää asiaa jatkuvasti esillä.” Kolmas vastaaja ei pitänyt perus- ja ihmisoikeustoimijoiden tehtävien osittaista päällekkäisyyttä ongelmana, mikäli se “[...] vahvistaa yksilön oikeussuojaa ja on muiltakin osin tarkoituksenmukaista.”

Suuri osa kyselyyn vastanneista piti perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kokonaisuutta vaikeaselkoisena yksittäiselle kansalaiselle. Eräässä vastauksessa todettiin, että ”[y]ksilön näkökulmasta kokonaisuuden ymmärrettävyys on välttävä.” Muutamissa vastauksissa tuotiin myös esille saavutettavuuden haasteet. Yhden vastaajan mukaan ”[m]uiden kuin asiaan hyvin perehtyneiden on todennäköisesti hyvin vaikea saada järjestelmästä kokonaiskäsitystä ja hahmottaa, mihin ottaa yhteyttä esimerkiksi kantelun tekemiseksi. Eri toimijoiden erilaiset resurssit ja mandaatit lisäävät haastetta.” Myös toinen vastaaja piti perus- ja ihmisoikeustoimijoiden järjestelmää pirstaleisena ja totesi, että tämä ”[...] johtaa osaltaan aliraportointiin, ihmisten pompotteluun luukulta toiselle ja tehottomuuteen, kun sama ihminen on yhteydessä useaan eri viranomaiseen asiassaan.”

Kukaan vastaajista ei kuitenkaan kiistänyt tuolloin olemassa ja perusteilla olleiden perus- ja ihmisoikeustoimijoiden ja -tehtävien tarvetta. Yksi vastaaja esimerkiksi totesi, että ”[v]anhusasiavaltuutetun viran perustaminen varmaan parantaa vanhuksen oikeuksien valvontaa [...]”. Toinen vastaaja puolestaan piti naisiin kohdis-

tuvan väkivallan vastaisen raportoinnin tehtävän luomista järjestelmän pirstaleisuuden uhallakin perusteluna, koska katsoi, ettei teema ole tähän asti sisällynyt minkään olemassa olevan toimijan lakisääteisiin tehtäviin, eikä ole esimerkiksi noussut eduskunnan oikeusasiamiehen agendalle.

Muutamissa vastauksissa kiinnitettiin huomiota perus- ja ihmisoikeustoimijoiden yhteistyöhön. Osa katsoi yhteistyön olevan toimivaa. Erään vastaajan mukaan ”pitkittyneet reviirikiistat ovat epätarkoituksenmukaisia” ja että yhteistyön ja työnjakoon ja toimivaltuuksiin liittyvän kommunikoinnin viranomaisten välillä tulisi olla sujuvaa.

Puutteet ja aukkokohdat

Puutteita ja aukkoja perus- ja ihmisoikeustoimijoiden tehtävissä ja toimivaltuuksissa mainittiin vastauksissa useita. Yhden vastaajan mukaan moniperusteista ja risteävää syrjintää ei tunnusteta riittävästi, koska yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettujen tehtävät ja toimivaltuudet ovat erilliset ja rajatut.⁵²⁴ Vastaaja katsoo, että ”syrjintätapausta saatetaan nähdä esimerkiksi pelkän tasa-arvolain perusteiden mukaisena syrjintänä eikä siihen risteäviä yhdenvertaisuuslaissa mainittuja perusteita tunnusteta – tai niihin ei ole keinoja puuttua.”

Myös toinen vastaaja katsoi, että moniperusteiseen syrjintään puuttumisessa on haasteita erityisesti tapausten tietoon tulemisen osalta. Vastaajan mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettujen sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan erilaiset toimivaltuudet valvoa työelämän syrjintää vaikeuttavat oikean viranomaisen löytämistä erityisesti tapauksissa, joissa on kyse moniperusteisesta syrjinnästä. Vastaaja katsoo edelleen, etteivät edistävät ja valvovat viranomaiset puutu riittävästi moni-

⁵²⁴ Moniperusteisen syrjinnän tunnistamisen haasteisiin on kiinnitetty huomiota myös yhdenvertaisuuslain vuonna 2020 valmistuneessa arvioinnissa, ks. Nieminen ym. (2020), 79 ja 150.

perusteiseen syrjintään tai eri ryhmien sisällä tapahtuvaan syrjintään.

Myös aliraportointi ja syrjintään liittyvän tiedon keräämiseen liittyvät ongelmat nousivat edellä mainituissa, puutteita ja aukkokohtia käsittelevissä vastauksissa esille. Toinen vastaajista piti merkittävänä oikeusvaltion ongelmana sitä, että viranomaisille ei ilmoiteta kaikista epäilyistä oikeudenloukkauksista. Vastaajan mukaan tämä koskee erityisesti vähemmistöjä ja muita marginalisoituja ihmisryhmiä, kuten köyhyyttä kokevia, paperittomia ja ihmiskaupan uhreja. Aliraportoinnin syyksi vastaaja mainitsi muun muassa viranomaisiin kohdistuvan epäluottamuksen, kokemuksen asian eteenpäin viemisen työläydestä ja tuloksettomuudesta sekä pelon mahdollisista seurauksista. Toinen vastaaja puolestaan kiinnitti huomiota siihen, että ”toimijoiden valkoisuus/valkonormatiivisuus voi vaikuttaa esimerkiksi syrjintään liittyvän tiedon keräämiseen ja tuottamiseen.” Tämän vastauksen voi tulkita liittyvän keskusteluun perus- ja ihmisoikeuksia edistävien ja valvovien toimijoiden henkilöstön monimuotoisuudesta – tai paremminkin sen puutteesta.

Myös ilmastonmuutos ihmisoikeuskysymyksenä kaipaasi edellä mainitun vastaajan mukaan lisähuomiota perus- ja ihmisoikeustoimijoiden toiminnassa. Kyseinen vastaaja totesi Ihmisoikeuskeskuksen ottaneen agendalleen sekä ilmastonmuutokseen että naisiin kohdistuvaan väkivaltaan liittyvät asiat, mutta huomautti keskuksen resurssien olevan pienet ja mainitsi, ettei keskus käsittele kanteluita. Puutteita nähtiin eri vastauksissa myös sekä laajemmin sosiaalisten oikeuksien valvonnassa että tiettyjen vähemmistöjen, kuten romanien ja sukupuolivähemmistöjen ihmisoikeustilanteeseen keskittymisessä.

Yhdessä vastauksessa käsiteltiin myös oikeudenloukkauksiin liittyviä sanktioita. Vastaaja katsoi, että vaikka oikeussuojakeinoja on vahvistettu ja lisätty viime vuosina, perus- ja ihmisoikeuksia valvovien viranomaisten toimenpiteet eivät ole riittäviä. Vastaajan mukaan nämä toimijat antavat useimmiten erityisesti

viranomaisille suosituksia tai huomautuksia, jotka eivät ole todellisia sanktioita. Vastaaja jatkoi, että hyvityksen saaminen puolestaan on vaikeaa tuomioistuinten lyhyistä kanneajoista johtuen.

Resurssit

Vaikka perus- ja ihmisoikeustoimijoiden resurssien nähtiin joissakin vastauksissa viime vuosina lisääntyneen ja olevan joiltakin osin riittävät, monissa vastauksissa tuotiin esille resurssien rajallisuus. Eräässä vastauksessa mainittiin kentän hajanaisuuden haasteet resurssien jakautumisessa: ”Monien toimijoiden resurssit ovat kuitenkin edelleen pienet eivätkä ne ole suhteessa niiden usein myös ajan mittaan lisääntyneisiin tehtäviin.” Vastaaja nostaa tässä yhteydessä esimerkiksi yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävät maastapoistamisen valvonnassa sekä tasa-arvovaltuutetun tehtävät sukupuolen moninaisuuteen liittyen.

Toinen vastaaja toi esille useita riittämättömiin resursseihin liittyviä haasteita, kuten kanteluiden käsittelyn pitkittymisen ja mikäli toimijalla on useita eri lakisääteisiä tehtäviä, eräänlaisen pakotetun toiminnan rajaamisen. Vastaaja toteaa, että sellaiset toimijat, joiden tulee käsitellä sekä kanteluita että tehdä edistämistyötä, joutuvat painottamaan edistämistyötäan tiettyihin teemoihin, mikä vastaajan mukaan ”[...] johtaa joidenkin ryhmien oikeuksien tai joidenkin teemojen jäämiseen edistämistyössä vähemmälle huomiolle kuin mitä yhteiskunnallinen muutostarve edellyttäisi.” Vastaajan lisää, että joiden viranomaisten erityistehtävät, kuten yhdenvertaisuusvaltuutetun ihmiskaupparaportoinnin tehtävä, on niukasti resursoitu, eikä vastaa tehtävän vaatimuksia. Vastaaja katsoo, etteivät laillisuusvalvontaa tekevät viranomaiset myöskään pysty kohdentamaan tarpeeksi resursseja oikeussuojakeinoista tiedottamiseen ja viranomaisiin kohdistuvan epäluottamuksen vähentämiseen ja siten puuttumaan aliraportointiin.

Kehittämiskohteet

Konkreettisia ehdotuksia kokonaisuuden kehittämiseksi tuli esiin vain yhdessä vastauksessa. Vastaajan mukaan yhdenvertaisuuslain valvonta tulisi yhtenäistää tasa-arvolain valvonnan kanssa, mikä merkitsisi sitä, että yhdenvertaisuusvaltuutetulle sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle annettaisiin toimivalta työelämässä. Lisäksi vastaaja katsoo, että yhdenvertaisuuslakia tulisi muuttaa niin, että yhdenvertaisuusvaltuutetulle palautettaisiin mahdollisuus saattaa syrjintää koskeva asia yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi uhria nimeämättä. Vastaajan mukaan tämä mahdollistaisi tehokkaamman puuttumisen häirintätapauksiin, joissa voi olla hankala yksilöidä kohdetta. Lisäksi se mahdollistaisi syrjiviin työpaikkailmoituksiin tai syrjiviin ohjeisiin puuttumisen. Vastaaja jatkaa, että lautakunnalle tulisi lisäksi antaa hyvitysmahdollisuus jo tapahtuneesta syrjinnästä. Edelleen vastaaja toteaa, että perus- ja ihmisoikeuksia valvoville ja edistävälle viranomaisille tulisi osoittaa lisää resursseja aliraportoinnin vähentämiseksi. Tämä tarkoittaisi vastaajan mukaan eri yhteisöjen kanssa tehtävää työtä ja viestintää oikeussuojakeinoista eri kohderyhmille.

4 Yhteenveto

4.1 Yleistä rakenteista ja yhteistyöstä

Tämän selvityksen yhtenä tavoitteena on ollut ymmärtää ja kuvata paremmin nykyistä, ylimpien laillisuusvalvojien, kansallisen ihmisoikeusinstituution, erityisvaltuutettujen sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan muodostamaa perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kokonaisuutta. Tavoitteen saavuttamiseksi selvityksessä on tarkasteltu, mitä kukin perus- ja ihmisoikeustoimija voi lakisääteisten tehtäviensä ja toimivaltuuksiensa nojalla tehdä ja millaiset ovat niiden muut toimintaedellytykset tehtäviensä toteuttamiseksi. Tarkoituksena on ollut luoda näkökulmia - ei pelkästään kokonaisuuden ja nykytilan paremmaksi hahmottamiseksi - vaan myös vahvuuksien ja haasteiden identifioimiseksi, mikä oli toinen tämän selvityksen tavoitteista. Vahvuuksien ja haasteiden identifioiminen puolestaan auttaa ymmärtämään, miten kokonaisuutta tulisi kehittää. Tätä tarkastellaan myöhemmin selvityksen suosituksissa.

Kansainvälisesti ei ole olemassa kansallisten perus- ja ihmisoikeusrakenteiden standardimalia, vaan valtioilla on varsin paljon harkintavaltaa rakenteidensa järjestämiseksi. Esimerkiksi Euroopan tasolla on yhtäältä keskitetympiä malleja, joissa perus- ja ihmisoikeuksien valvonta-, seuranta- ja edistämistehtävät jakautuvat selkeästi vain muutamalle toimijalle. Toisaalta on myös olemassa hajautuneita malleja, eli useita eri toimijoita, joiden tehtävät saattavat

olla osin päällekkäisiä ja eri laajuisia.⁵²⁵ Suomen malli on esimerkki jälkimmäisestä.

Suomalaisten perus- ja ihmisoikeusrakenteiden hajanaisuus onkin tunnistettu asia. Vuonna 2015 toteutetun perus- ja ihmisoikeustoimijoita koskevan selvityksen suosituksissa todettiin muun muassa, että ”[...] mahdollisten uusien toimijoiden tai rakenteiden perustamista tulee harkita entistä huolellisemmin. Lähtökohtaisesti tulee pyrkiä olemassa olevien, hyvin toimivien ja vakiintuneiden toimijoiden edelleen kehittämiseen vaikuttavuuden lisäämiseksi.”⁵²⁶ Tällä suosituksella viitattiin erityisesti valtionalouden niukkeneviin resursseihin. Vaikka resurssien rajallisuus ei liene ongelmana minnekään poistunut ja voi johtaa eräiden tässä selvityksessä esitettyjen huomioiden mukaan kilpailuun voimavaroista, liittyy kansallisten rakenteiden ja toimijoiden hajanaisuuteen myös muita näkökohtia.

Jo ensimmäisen kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman arvioinnissa katsottiin, että: “[k]ansallisen arkkitehtuurin uudistamisessa on siirryttävä erillishankkeista kokonaisrakenteen kehittämiseen ja riittävään resursointiin. Suomeen on kehitetty sinänsä tarpeellisia toimijoita, mutta hallinnollisissa uudistuksissa ei ole kiinnitetty huomiota

525 Ks. myös. Vidović (2022).

526 Oikeusministeriö (2015), 63.

syntyvien rakenteiden yhteensopivuuteen ja mahdollisiin päällekkäisyyksiin.”⁵²⁷ Tuorempi esimerkki päällekkäisyyksiin liittyvistä haasteista löytyy lainsäädännön arviointineuvoston lausunnosta, joka käsitteli hallituksen esitysluonnosta vanhusasiavaltuutettua koskevaksi laiksi. Lausunnossa edellytettiin, että perustelu- ja vanhusasiavaltuutetun toimen lisäarvosta ja vaikutuksista muihin viranomaisiin tulisi tarkentaa. Lisäksi esitysluonnoksessa tuli selvittää, miten tarpeettomat päällekkäisyydet vältetään muiden toimijoiden kanssa.⁵²⁸

Osa tähän selvitykseen haastatelluista tai konsultoiduista tahoista yhtyi siihen näkemykseen, että nykyinen perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kenttä on pirstaleinen tai siiloutunut. Monimutkaisen ja hajanaisen kokonaisuuden nähtiin heikentävän yksittäisen ihmisen ymmärrystä siitä, mihin tahoon se voi olla yhteydessä. Kukaan tässä selvityksessä kuultu taho ei esittänyt perustettavaksi uusia toimijoita.

Toisaalta nykyiseen malliin ei myöskään esitetty muutoksia pääosassa vastauksista. Osa tarkasteli rakenteiden hajanaisuutta moninaisuutena, joka luo parempia edellytyksiä erilaisen perus- ja ihmisoikeusongelmien huomioonottamiselle. Apulaisoikeuskansleri puolestaan katsoi kahden ylimmän laillisuusvalvojan pystyvän paremmin vastaamaan oikeusvaltion kohtaamiin haasteisiin. Vastaavasti oikeusasiamies on tuonut vuoden 2020 kertomusta koskevassa puheenvuorossaan esiin, että ”[...] oikeusvaltion turvaamisen näkökulmasta järjestelmässä on se hyvä puoli, että kahdesta laillisuusvalvojasta on vaikeampi päästä eroon kuin yhdestä.”⁵²⁹ Oikeusasiamiehen kanslian johdon havainnoissa tuotiin myös esiin, että kahdesta ylimmästä laillisuusvalvojasta muodostuvalla kokonaisuudella on enemmän resilienssiä.

Muutamissa perus- ja ihmisoikeustoimijoiden haastatteluissa esitettiin, että mikäli joitakin toimijoita tulisi yhdistää, tämä koskisi ensisijaisesti yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettuja. Tasa-arvovaltuutetun mukaan tehtävien yhtymäkohtia tulisi kuitenkin käsitellä valtuutettujen keskinäisen dialogin kautta yhdistämisen sijaan.⁵³⁰ Ensimmäisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman arvioinnissa sekä perus- ja ihmisoikeusindikaattorien kehittämishankkeen loppuraportissa on myös esitetty kokonaisvaltaisempaa rakenteiden uudistamista ja perus- ja ihmisoikeusasiantuntemuksen kokoamista saman katon alle.⁵³¹

Toimijoiden yhteistyön ja koordinaation kehittämistarpeet olivat esillä vuoden 2015 perus- ja ihmisoikeustoimijaselvityksessä.⁵³² Tämän selvityksen perusteella useimmilla toimijoilla ei ole keskenään systemaattista yhteistyötä, vaan sitä tehdään asiakohtaisesti ja kunkin resurssien niin salliessa. Ylimmät laillisuusvalvojat ovat tässä mielessä poikkeus, sillä niiden yhteistyöstä tietojenvaihdon osalta säädetään lailla tehtävien jaon uudistuksen myötä. Osa toimijoista tekee tiiviimmin yhteistyötä muiden kuin tässä selvityksessä tarkasteltujen tahojen kanssa.

Nykyisten perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kokonaisuuteen liittyvä edellä esitetyn perusteella haasteita mutta myös joitakin etuja. Seuraavassa tarkastellaan kokonaisuutta yksityiskohtaisemmin toimijoiden tehtävien ja toimivaltuuksien selkeyden ja kattavuuden, itsenäisyyden ja riippumattomuuden takeiden sekä muiden toimintaedellytysten näkökulmasta.

530 Tasa-arvovaltuutetun antamat kirjalliset lisätiedot 14.9.2021.

531 Ks. Viljanen ym. (2014) sekä Rautiainen & Lavapuro (2016). Ehdotuksesta kerrotaan lisää myöhemmin itsenäisyyttä ja riippumattomuutta käsittelevässä yhteenvedon osuudessa.

532 Oikeusministeriö (2015), 64.

527 Viljanen ym. (2014), 40.

528 Lainsäädännön arviointineuvosto (2021), 1.

529 Ks. oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin havainnot tässä selvityksessä sekä eduskunnan oikeusasiamies (2021), 27.

4.2 Tehtävienjaon selkeys ja kattavuus

4.2.1 Nykytila

Tehtävät

Kunkin tämän selvityksen piiriin kuuluvan toimijan lakisääteiset tehtävät muodostuvat erilaisista perus- ja ihmisoikeuksien valvonnan, edistämisen ja seurannan painotuksista tai yhdistelmistä. Erittely laillisuusvalvontaa tekeviin ja niihin toimijoihin, joiden tehtäviin tämä ei kuulu, on selkein tapa jaotella toimijoita. Edistämisen ja seurantatehtävät painottuvat toisilla toimijoilla enemmän kuin toisilla.

Tarkastelluista toimijoista valtioneuvoston oikeuskanslerin, eduskunnan oikeusasiamiehen, tiedusteluvalvontavaltuutetun sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan lakisääteiset tehtävät keskittyvät selkeimmin laillisuusvalvontaan. Molemmat ylimmät laillisuusvalvojat ovat kuitenkin tuoneet tässä selvityksessä tai muissa yhteyksissä esille, että myös edistämisenäkökulma on osa niiden laillisuusvalvontaa, tosin painottuen vahvemmin oikeusasiamiehen toiminnassa.⁵³³ Tiedusteluvalvontavaltuutettu puolestaan voi oikeusasiamiehen tapaan kiinnittää valvottavan huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin sekä osallistua laillisuusnäkökohtia koskevan koulutuksen järjestämiseen. Valtuutetulla on myös lakisääteisenä seurantatehtävänä tarkastella tiedustelulainsäädännön toimivuutta.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta valvoo yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolakien noudattamista käsittelemällä sen ratkaistavaksi tuotuja yksittäistapauksia, eikä sillä ole yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettujen tavoin toimialaansa sisältyviä perus- ja ihmisoikeuksien edistämistehtäviä. Lautakunta voi kuitenkin lisäksi antaa lausuntoja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolakien tulkinnasta tietyille tahoille, minkä katsottiin vuonna 2015 voimaantulleen

yhdenvertaisuuslain esitöissä lisäävän mahdollisuuksia tietoisuuden edistämiseksi yhdenvertaisuuslaista. Hallituksen esityksessä todetaan, että lausunnoilla voisi olla ”myös yleisemmin ohjaava ja ennaltaehkäisevä vaikutus”, koska yhdenvertaisuuslain sisältö olisi mahdollista saattaa lautakunnan lausuntojen myötä laajempaan tietoisuuteen.⁵³⁴

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla, tasa-arvovaltuutetulla ja tietosuojaaltuutetulla on sekä valvonta-, edistämisen- että seurantatehtäviä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi toteuttaa näitä tehtäviään riippuen siitä, mistä sille osoitetusta mandaatista on kyse. Yhdenvertaisuuslain valvonnan ja yleisen yhdenvertaisuuden edistämistehtävän lisäksi valtuutetulla on mahdollisuus edistää syrjintää kokeneiden oikeusturvan toteutumista avustamalla syrjinnän uhria tai hankkimalla hänelle oikeusapua. Valtuutettu voi seurata yhdenvertaisuuden toteutumista tarkastelemalla kansallisen lainsäädännön toimivuutta sekä sitä, miten Suomi noudattaa kansainvälisiä velvoitteitaan. Maastapoistamisen täytäntöönpanon valvontaa koskeva tehtävä kuuluu nimensä mukaisesti valtuutetun valvontatehtäviin. Valtuutetun muut ulkomaalaislaissa määritellyt toimivaltuudet eivät ole tarkoitettu ulkomaalaislain noudattamisen valvontaan. Kyse on pikemminkin ulkomaalaisten oikeuksien edistämisestä ja oikeuksien toteutumisen seurannasta tiedonsaanti- ja kuulemisoikeuksien avulla.

Valtuutetun tehtäviin kansallisena ihmis- kauppaparaportoijana sekä naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisena raportoijana ei kuulu laillisuusvalvontaa, vaan ne painottuvat seurantaan. Tämä käy ilmi yhdenvertaisuusvaltuutetusta annettuun lakiin kirjatuihin tehtäviin, joiden mukaan valtuutettu raportoijan ominaisuudessaan nimenomaisesti seuraa kyseisiä ilmiöitä tai soveltuvia kansainvälisiä velvoitteita. Raportoitujen tehtäviä koskeissa hallituksen esityksissä mainitaan esimerkkinä muun muassa selvitysten tekeminen. Toisaalta yhdenvertaisuusvaltuutetusta annettu laki mahdollistaa raportoijan

⁵³³ Ks. myös eduskunnan oikeusasiamies (2013), 22-25.

⁵³⁴ HE 19/2014, 86.

tehtävissä myös muut toiminnan muodot, kuten aloitteet sekä lausuntojen ja neuvojen antamisen. Valtuutetun raportoin tehtävätkään eivät kuitenkaan ole täysin toisiaan vastaavia, kun kyse on oikeusturvan edistämisestä: kansallisena ihmiskaupparaportoina valtuutettu voi avustaa uhreja tai hankkia heille oikeusapua, naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen raportoin tehtävässä oikeusavun antaminen ei ole mahdollista.

Myös tasa-arvovaltuutetulla on tasa-arvolain noudattamisen valvonnan lisäksi sekä yleinen tasa-arvolain tarkoituksen toteutumisen edistämistehtävä että yhdenvertaisuusvaltuutetun tapaan mahdollisuus avustaa syrjinnän uhreja. Avustamistehtävä on määritelty myös EU:n tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusdirektiiveissä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelimiille. Valtuutetun lakisääteinen seurantatehtävä kohdistuu tasa-arvon toteutumiseen yhteiskunnan eri alueilla.

Tietosuojavaltuutetun valvontatehtävät kohdistuvat erityisesti EU:n tietosuoja-asetuksen soveltamiseen, mutta myös muun kansallisen tietosuojalainsäädännön noudattamiseen. Valtuutetun tulee myös edistää tietoisuutta muun muassa henkilötietojen käsittelyyn liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista, mutta hän ei avusta yksittäisiä henkilöitä. Valtuutetun tulee seurata henkilötietojen suojan alalla tapahtuvia muutoksia, kuten teknologista kehitystä.

Lapsiasiavaltuutettu ja vanhusasiavaltuutettu eivät ole laillisuusvalvojia. Ne edistävät ja seuraavat oikeuksien toteutumista omalla toimialallaan, välittävät tietoa, vaikuttavat yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja kehittävät yhteistyötä eri toimijoiden välillä. Niiden lainsäädännössä määritelty tehtävät ja toimivaltuudet ovatkin toisiaan vastaavat. Myöskään Ihmisoikeuskeskukselle ei kuulu laillisuusvalvontatehtäviä, mutta sitä ei voida rinnastaa valtuutettu-tyypisiin toimijoihin. Keskus on osa kansallista ihmisoikeusinstituutiota, ja sillä on laaja ja yleinen perus- ja ihmisoikeuksien seuranta- ja edistämistehtävä, jonka toteuttamisessa olennaista on oikeusperustaisen näkökulman vahvistaminen.

Perus- ja ihmisoikeustoimijoiden keskeisiin tehtäviin kuuluvat myös eduskunnalle laadittavat kertomukset. Perus- ja ihmisoikeustoimijat välittävät kertomusten avulla tietoa toiminnastaan sekä perus- ja ihmisoikeuksien tilasta. Oikeuskansleri, oikeusasiamies, tietosuojavaltuutettu ja tiedusteluvalvontavaltuutettu antavat kertomuksensa eduskunnalle vuosittain, muut erityisvaltuutetut nelivuositain. Kunkin perus- ja ihmisoikeustoimijan kertomus käsitellään erikseen ja eri valiokunnissa. Oikeuskansleri ja kaikki erityisvaltuutetut luovuttavat kertomuksensa lisäksi joka vuosi valtioneuvostolle. Oikeusasiamies voi puolestaan antaa eduskunnalle erillisen kertomuksen tärkeäksi katsomassaan asiassa.⁵³⁵ Ihmisoikeuskeskuksella ei ole vastaavaa lakiin kirjattua mahdollisuutta luovuttaa kertomustaan eduskunnan käsittelyyn. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta ei julkaise edellä mainitun kaltaista kertomusta.

Toimivaltuudet ja toimintatavat

Selvityksen piiriin kuuluneilla laillisuusvalvontaa tekevillä perus- ja ihmisoikeustoimijoilla on keskenään hyvin erilainen keinovalikoima havaitsemiinsa epäkohtiin puuttumiseksi. Tähän vaikuttaa luonnollisesti se, minkä laajuisesta ja luonteisesta laillisuusvalvonnasta on kyse. Esimerkiksi ylimmillä laillisuusvalvojilla on erilaisia toimivaltuuksia aina käsityksen tai huomautuksen antamisesta esitutkinnan määräämiseen ja syytteen nostamiseen. Myös tiedusteluvalvontavaltuutettu voi antaa huomautuksia ja käsityksiä, mutta sen kovin toimivaltuus on mahdollisuus määrätä tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämisestä tai lopettamisesta. Tietosuojavaltuutettu on tämän selvityksen piiriin kuuluvista toimijoista ainoa, joka voi antaa hallinnollisen seuraamusmaksun, mikäli sen tietosuoja-asetuksen nojalla antamaa määräystä ei ole noudatettu tai jos se katsoo,

535 Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002), 12 § 2 mom.

että asetuksen säännöksiä on rikottu. Lisäksi valtuutettu voi antaa huomautuksia sekä asettaa rajoituksia ja kieltoja henkilötietojen käsittelylle. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voi antaa yksittäistapauksissa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolain vastaisesta menettelystä kieltoja ja määräyksiä, jotka ovat sitovia.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettujen toimivaltuudet valvonnan kohteiden toiminnan korjaamiseksi ovat hieman toisenlaiset kuin ylimmillä laillisuusvalvojilla, tiedusteluvalvontavaltuutetulla, tietosuojavaltuutetulla sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutetut voivat antaa yksittäistapauksissa kannanottoja tai lausuntoja.

Toisaalta yhdenvertaisuusvaltuutetulla ja tasa-arvovaltuutetulla on yksittäistapauksissa käytössään muita toimivaltuuksia, joita toisilla laillisuusvalvontaa tekeville erityisvaltuutetuilla tai ylimmillä laillisuusvalvojilla ei ole, ainakaan vastaavassa määrin. Avustamistehtävänsä myötä ne voivat auttaa sitä osapuolta, joka on kokenut oikeuksiaan loukatun. Molemmilla on lisäksi oikeus ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi.⁵³⁶ Se, että myös tasa-arvovaltuutetulle annettiin tämä oikeus vuonna 2016, yhtenäisti yhdenvertaisuusvaltuutettujen ja tasa-arvovaltuutettujen toimivaltuuksia. Samalla yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tehtävät yhdentyivät, kun se sai toimivaltuuden vahvistaa sovinto tasa-arvoasioissa. Kyseisten tehtävien osoittaminen tasa-arvovaltuutetulle ja lautakunnalle sisältyi myös vuoden 2015 toimijaselvityksen suosituksiin.⁵³⁷

Ylimmillä laillisuusvalvojilla on toimivaltuus esittää asian sovinnollista ratkaisua tai hyvitystä, mutta niillä ei ole samanlaista sovittelijan roolia kuin valtuutetuilla voi olla.⁵³⁸ Esimerkiksi tasa-arvolain vuoden 2016 muutoksen yhte-

ydessä todettiin, että: "[t]asa-arvovaltuutettu voisi esimerkiksi järjestää osapuolille sovintoon tähtääviä tapaamisia. Valtuutetun velvollisuutena olisi selvittää osapuolille muun muassa sovintomenettelyn luonne, sovinnon merkitys ja sen vahvistamismenettely sekä kanneajan kuluminen. Valtuutetun tulisi puolueettomasti ja kaikkia osapuolia kunnioittaen auttaa osapuolia löytämään keskenään heitä tyydyttävät ratkaisut myös mahdollisesta rahamääräisestä korvauksesta."⁵³⁹ Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan puheenjohtaja tai pääsihteeri puolestaan voi tiedustella käsittelemänsä asian osapuolilta heidän mahdollista halukkuuttaan sopia asia. Puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja voi tarvittaessa johtaa osapuolten välisiä sovintoneuvotteluja.⁵⁴⁰

Perus- ja ihmisoikeustoimijoiden haastatte- luista ja toimijoita koskevasta lainsäädännöstä käy ilmi, että pääsääntöisesti ne toimijat, joiden tehtävät keskittyvät laillisuusvalvontaan, eivät vaikuta niinkään yhteiskunnalliseen keskusteluun, vaan lainsäädännön kehittämiseen tai valvottavien toimintaan. Niiden erityisvaltuutettujen, joilla on valvonnan lisäksi erillisiä edistämistehtäviä, vaikuttamistyöhön kuuluu myös yhteiskunnalliseen keskusteluun tai asenteisiin vaikuttaminen. Edistämiseen ja seurantaan keskittyvien lapsiasiavaltuutetun ja vanhusasiavaltuutetun tehtävissä yhteiskunnallisen vaikuttamisen voidaan katsoa korostuvan kaikkein eniten.

Ihmisoikeuskeskuksen roolina on toimia yleisenä perus- ja ihmisoikeuksia koskevan tiedon koostajana, seurata oikeuksien toteutumista ja pyrkiä eri tavoin edistämään oikeuksien parempaa toteutumista ja tietoisuutta oikeuksista. Tästä seuraa, että keskuksen lakisääteisissä tehtävissä ja toiminnassa kansainvälinen ja eurooppalainen ihmisoikeusyhteistyö ja Suomea koskeviin raportointiprosesseihin osallistuminen itsenäisenä ja riippumattomana

536 Yhdenvertaisuusvaltuutetulla tämä oikeus kattaa yhdenvertaisuuslain noudattamista koskevat asiat.

537 Oikeusministeriö (2015), 59–60.

538 Ks. myös Pajujoja & Pölönen (2011), 483–485.

539 HE 98/2016, 9.

540 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan työjärjestys (dno 53/2015), 9 §.

toimijana painottuvat muita toimijoita keskeisemmin.

4.2.2 Laillisuusvalvontaan liittyviä yleisiä selkiyttämistarpeita

Eri tehtävien yhdistäminen käytännön toiminnassa

Useiden perus- ja ihmisoikeustoimijoiden omissa havainnoissa korostui se, että tehtävien ja toimivaltuuksien monipuolisuus on etu, koska niiden avulla saadaan laaja näkökulma tiettyyn perus- ja ihmisoikeuskysymykseen. Lisäksi eri tehtävät ja toimivaltuudet täydentävät toisiaan, kuten esimerkiksi ylimpien laillisuusvalvojien ja joidenkin erityisvaltuutettujen haastatteluissa nostettiin esiin. Kantelut tai yhteydenotot sekä tarkastukset tuottavat laillisuusvalvojen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen puutteista ja ongelmista tietoa, jota laillisuusvalvojat voivat hyödyntää esimerkiksi lainsäädäntöä koskevassa vaikuttamistyössään tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistämisessä.

Toisaalta tiettyjen tehtävien, kuten laillisuusvalvonnan ja neuvojen antamisen, yhdistämiseen liittyy haasteita perus- ja ihmisoikeustoimijoiden havaintojen ja muiden aineistojen perusteella. Eduskunnan oikeusasiamies on pitänyt ongelmallisena sitä, että tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtäviin kuuluu laillisuusvalvonnan ohella myös ohjeiden ja neuvojen antaminen. Oikeusasiamies on tuonut esiin perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa, joka koski lakia tiedustelutoiminnan valvonnasta seuraavasti: ”Jos valvoja on etukäteen ottanut yleiseen laintulkintakysymykseen kantaa, hänen on jälkikäteisessä laillisuusvalvonnassa vaikea päätyä toisenlaiseen tulkintaan, vaikka siihen uusien näkökohtien perusteella saattaisi olla aihetta.” Myös tietosuojavaltuutettu toi havainnoissaan esiin vastaavia haasteita omiin tehtäviinsä liittyen. Oikeuskansleri puolestaan katsoi, että sen nykyinen perustuslaissa määritelly tehtävä antaa tietoja ja lausuntoja oikeu-

dellisista kysymyksistä aiheuttaa epäselvyyttä sen roolista ennakollisessa säädösvalvonnassa. Nämä laillisuusvalvontaan ja neuvojen antamiseen liittyvät näkökohdat ovat olennaisia myös perus- ja ihmisoikeustoimijoiden myöhemmin käsiteltävien itsenäisyyden ja riippumattomuuden kannalta.

Yhdenvertaisuuslakia arvioineessa tutkimuksessa puolestaan nousi esille yksittäinen kysymys siitä, miten yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävä avustaa syrjinnän uhrin olisi yhdistettävissä siihen, että valtuutetulle osoitettaisiin työelämän syrjinnän valvontatehtävä.⁵⁴¹ Toisaalta jo nyt valtuutetulla on muilla elämänalueilla tehtävä valvoa yhdenvertaisuuden toteutumista sekä mahdollisuus syrjinnän uhrin avustamiseen. Valvonnan ja edistämisen yhteensovittamisen haasteet voivat liittyä myös siihen, että laillisuusvalvontaa toteuttava perus- ja ihmisoikeustoimija on aiemmin havainnut valvonnan kohteen toiminnassa vakavia puutteita ja pyrkii toisessa yhteydessä, kuten tarkastuksen aikana keskustelemaan perus- ja ihmisoikeuksia edistävästä näkökohdista saman tahon kanssa. Aiemmin todetut puutteet ja niiden johdosta käynnistetyt toimenpiteet voivat vaikeuttaa tällaisen dialogin käymistä, kuten oikeusasiamies toi haastattelussa esille.

Muutamissa havainnoissa tuotiin myös valvonnan ja edistämisen yhdistämiseen liittyvät resurssihaasteet. Mikäli toimijalla on molempia tehtäviä, tämä voi johtaa siihen, että valvonnan lisäksi edistämiseen ei ole riittäviä voimavaroja.

Ylimpien laillisuusvalvojien tehtävienjaon uudistuksen vaikutukset laillisuusvalvontaan

Suomalaisten perus- ja ihmisoikeusrakenteiden kannalta yhtenä merkittävimpanä viimeaikaisena kehityskulkuna voidaan pitää ylimpien laillisuusvalvojien tehtävienjaon uudistusta. Perus- ja ihmisoikeustoimijoita vuonna 2015 tarkastellut työryhmä ei tuolloin esittänyt

541 Nieminen ym. (2020), 80.

ylimpien laillisuusvalvojen tehtävienjakolain muuttamista, mutta katsoi, että yhteistyö- ja työnjakokysymyksiä saattaisi olla tarpeen tarkastella vastaisuudessa.⁵⁴² Kuten tässä selvityksessä kerätyt oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen havainnot osoittavat, uudistuksella on molempien laillisuusvalvojen tuki ja ne pitävät sitä tärkeänä. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toimivalta säilyy uudistuksen jälkeenkin rinnakkaisena, mutta samalla uudistus vahvistaa ja tekee aiempaa näkyvämmäksi kummankin toiminnan painopisteet: oikeuskansleri keskittyy laillisuusvalvonnassaan rakenteellisiin ja järjestelmätasoisiiin perus- ja ihmisoikeusasioihin, oikeusasiamies puolestaan yksilöiden ja erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien oikeuksien toteutumiseen. Tavoitteena on, että ylimmät laillisuusvalvojat tekevät yhä vähemmän päällekkäistä työtä ja voivat kartuttaa erityisosaamista heille osoitetuista tehtävistä.

Uudistus luo lisää edellytyksiä oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin keskinäisten roolien selkiyttämiseksi. Kaikkia tehtävienjaon uudistuksen vaikutuksia on kuitenkin tätä selvitystä kirjoittaessa vielä vaikea arvioida. Eräs tärkeä kysymys liittyy yleisen laillisuusvalvonnan osaamisen ja erikoistumisen yhteensovittamiseen ja tasapainoon, eli siihen, millä tavoin säilytetään erikoistumisen ohessa ylimpien laillisuusvalvojen riittävän laaja tietopohja perustuslaillisten tehtäviensä hoitamiseksi. Tehtävienjaon uudistusta koskevassa hallituksen esityksessäkin tuodaan esille, että erikoistumisen rinnalla laillisuusvalvonnan kehitys edellyttää myös yleistä laillisuusvalvonnan osaamista.⁵⁴³

Yleisen osaamisen ja erikoistumisen tasapainoa tukee se, että uusi laki ei kavenna kummankaan ylimmän laillisuusvalvojan toimivaltaa, eikä myöskään koske kaikkia laillisuusvalvonnan osa-alueita. Lain esitöissä tuodaan myös esille tilanteita, joissa toisen laillisuusvalvojan voisi olla perusteltua käsitellä sellaisia tapauksia, jotka

liittyvät toiselle laillisuusvalvojalle keskitettäviin asioihin. Tällaisia ovat esimerkiksi esitutkintaan liittyvät asiat ja hallinnon automatisaation ongelmat hyvän hallinnon näkökulmasta. Julkisiin hankintoihin, salaiseen tiedonhankintaan sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvien asioiden käsittelyn puolestaan todetaan hallituksen esityksessä voivan tapahtua sekä rakenteellisesti että yksittäistapauksen näkökulmasta.⁵⁴⁴ Lisäksi esityksessä korostetaan oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen keskinäisen tietojenvaihdon merkitystä tarvittavan tiedonsaannin ja tietopohjan varmistamiseksi.⁵⁴⁵

Ylimpien laillisuusvalvojen työnjaolla voidaan katsoa olevan merkitystä myös muiden perus- ja ihmisoikeustoimijoiden näkökulmasta. Ihmisoikeuskeskuksen selvityksen perusteella ylimpien laillisuusvalvojen asema ja tehtävät suhteessa muiden perus- ja ihmisoikeustoimijoiden näyttäytyvät nykytilanteessa varsin selkeiltä. Tätä puoltavat muun muassa oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toiminnan pitkä historia ja valtiosääntöinen asema, laillisuusvalvonnan hierarkkinen kokonaisuus, jossa oikeuskansleri ja oikeusasiamies nimensä mukaisesti toimivat laillisuuden ylimpinä valvojina sekä haastateltujen perus- ja ihmisoikeustoimijoiden tässä selvityksessä esittämät havainnot.

Myös muut aineistot vahvistavat edellä mainittua. Vuotta 2017 koskevassa kertomuspuheenvuorossaan apulaisoikeusasiamies katsoo, että oikeusasiamies toimii ensisijaisesti valvonnan valvojana sellaisilla alueilla, joilla laillisuusvalvontatehtäviä hoitavat erityisvaltuutetut toimivat. Tiettyjen asioiden ohjautumista erityisvaltuutetuille puoltaa apulaisoikeusasiamiehen mukaan se, että niillä on erityisosaamista omalta toimialaltaan ja lisäksi osalla niistä on sellaisia toimivaltuuksia, joita ylimmillä laillisuusvalvojilla ei ole.⁵⁴⁶ On myös katsottu, ettei ylimpien laillisuusvalvojen ole tarkoituksenmu-

542 Oikeusministeriö (2015), 60.

543 HE 179/2021, 16.

544 HE 179/2021, 37, 49-53 ja 56.

545 HE 179/2021, 59.

546 Eduskunnan oikeusasiamies (2018), 28-29.

kaista asemansa vuoksi toteuttaa tietynlaista valvontaa suoraan itse. Esimerkiksi hallituksen esityksessä tiedustelutoiminnan valvonnasta todettiin, ettei tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa voi osoittaa oikeusasiamiehelle, koska valvonta on luonteeltaan ”jatkovaa, yksityiskoh- taista ja operatiivista.”⁵⁴⁷

Työnjakoa koskevan hallituksen esityksen ja haastattelujen valossa jää kuitenkin epäselväksi, millaisia mahdollisia vaikutuksia uudistuksella on laillisuusvalvontaa tekevien perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kokonaisuuteen. Edellyttääkö ylimpien laillisuusvalvojien toiminnan painopisteiden vahvistaminen myös valvonnan valvonnan kehittämistä niillä osa-alueilla, joista erityisvaltuutetut vastaavat? Tätä olisi tarpeellista tarkastella myös siksi, että laillisuusvalvontaa tekevien erityisvaltuutettujen määrä ja niiden toimivaltuudet ovat lisääntyneet.⁵⁴⁸ Myös tiedonvaihdon vahvistaminen ylimpien laillisuusvalvojien ja kaikkien erityisvaltuutettujen välillä saattaisi olla hyödyllistä nyt, kun oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin laillisuusvalvontaa keskitetään aiempaa selkeämmin tietyille osa-alueille. Erityisvaltuutettujen tuottama tieto ja asiantuntemus täydentää ylimpien laillisuusvalvojien kanteluiden, tarkastusten ja omien aloitteiden pohjalta saatua tietoa. Tämä korostuu erityisesti sellaisten valtuutettujen kohdalla, jotka eivät ole laillisuusvalvoja tai esimerkiksi yhdenvertaisuusvaltuutetun ihmiskauppaa ja naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevien raportojen tehtävien osalta.⁵⁴⁹

Työnjakolain uudistus luo myös edellytyksiä oikeusasiamiehen ja Ihmisoikeuskeskuksen välisen yhteistyön tiivistämiselle. Vammaisten oikeuksien ja ikääntyvien oikeuksien tehtävä-alueet ovat osoittaneet sen, että yhteistyöllä saadaan puolin ja toisin lisäarvoa ja vaikuttavuutta. Ihmisoikeuskeskuksen selvitykset voivat

tukea laillisuusvalvontaa. Oikeusasiamiehelle tulevat kantelut ja sen toteuttamat tarkastukset tuovat tietoa oikeuksien toteutumisen ongelma-alueista. Ihmisoikeuskeskuksen kautta saadaan myös tietoa keskeisistä kysymyksistä kansainvälisessä ja eurooppalaisessa perus- ja ihmisoikeusyhteistyössä.

4.2.3 Tehtäväkentän aukkokohtat

Perus- ja ihmisoikeustoimijoiden tehtäväkentän keskeisin rakenteellinen aukkokohta löytyy tämänkin selvityksen perusteella yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon alueelta. Ihmisoikeuskeskus ei ole valmistelussa olevasta yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksesta johtuen käsitelty selvityksessä yksityiskohtaisesti työnjakoa yhdenvertaisuuden valvonnassa. Tästä huolimatta Ihmisoikeuskeskuksen keräämät aineistot ja havainnot tukevat sitä näkemystä, että yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon valvontaa ja edistämistä tulee edelleen selkiyttää ja vahvistaa. Haasteet liittyvät lainsäädäntöön ja erityisesti siihen, missä tilanteissa ja millaisin keinoin yhdenvertaisuusvaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voivat puuttua syrjintään.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolakien mahdollistamia oikeussuojakeinoja leimaa muun muassa yhdenvertaisuuslain arvioinnissa vuonna 2020 esiintunut eriparisuus.⁵⁵⁰ Perustuslakivaliokunta totesi jo kyseisen yhdenvertaisuuslain eduskuntakäsittelyssä vuonna 2014, että “[...] samanlaisia oikeussuojakeinoja koskeva tavoite jää lakiehdotuksessa merkittävältä osin saavuttamatta.”⁵⁵¹

Myös Suomen saamissa kansainvälisissä suosituksissa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettujen sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan muodostamaa toimijoiden kokonaisuutta on pidetty sekavana ja hajanaise-

547 HE 199/2017, 33.

548 Ks. myös. eduskunnan oikeusasiamies (2018), 29.

549 Ks. esim. apulaisoikeuskanslerin ratkaisu OKV/1233/70/2021 ihmiskauppatutkimnan ongelmista.

550 Nieminen ym. (2020), 159.

551 PeVL 31/2014, 9.

na. Lisäksi kansallisten perus- ja ihmisoikeusasiantuntijoiden havainnoissa tuotiin esille yhdenvertaisuus- ja tasa-arvotoimijoiden rajalliset ja erilliset toimivaltuudet. ECRI on todennut yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelimiä koskevissa suosituksissaan, että mikäli tuo elin koostuu useammasta eri toimijasta, niiden toimivaltuuksien tulisi olla yhtenäiset, ja toimivaltuuksia tulisi käyttää koordinoitulla tavalla.⁵⁵²

Yksi yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain eroavaisuuksista koskee työelämän syrjinnän valvontaa. Tähänkin perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota ja pitänyt ongelmallisena sitä, ettei yhdenvertaisuusvaltuutettu voi valvoa työelämän yhdenvertaisuus- ja syrjintäkysymyksiä. Valiokunnan mukaan tämä on ongelmallista etenkin yhdenvertaisuuslain yhdenmukaisen valvonnan ja valtuutetun aseman kannalta. Lisäksi se on tuonut esiin lautakunnan erilaiset mahdollisuudet käsitellä työelämää koskevia tapauksia yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoasioissa.⁵⁵³

Yksi oikeussuojakeinojen ero liittyy myös siihen, missä tilanteissa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutetut voivat viedä tapauksia yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei ole mahdollisuutta viedä tapauksia lautakuntaan ilman nimettyä uhria. Yhdenvertaisuuslain 21 §:n 2 momentissa todetaan, että: ”[s]e, joka katsoo joutuneensa syrjityksi tai vastatoimien kohteeksi, voi saattaa syrjintää tai vastatoimia koskevan asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi 20 §:n 3 momentissa säädettyjä toimenpiteitä varten. Tällaisen asian voi edellä tarkoitetun asianomistajan suostumuksella saattaa lautakunnan käsiteltäväksi myös yhdenvertaisuusvaltuutettu tai yhdenvertaisuutta edistävä yhteisö.” Tasa-arvolaisissa vastaavaa edellytystä asianomistajan suostumuksesta ei ole, mutta yhdenvertaisuuslaista poiketen ainoastaan tasa-arvovaltuutettu tai työmarkkinoiden

keskusjärjestö voivat saattaa asian lautakuntaan.⁵⁵⁴

Vuoden 2015 toimijaselvityksessä esitettiin, että vireillepano-oikeuden laajentamista tasa-arvoasioissa harkittaisiin.⁵⁵⁵ Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen valmistelussa käsitellään mahdollisuutta laajentaa yhdenvertaisuusvaltuutetun vireillepano-oikeutta lautakunnassa, mutta osittaisuudistukseen ei sisälly tasa-arvolain muutostarpeiden tarkastelua tämän osalta.⁵⁵⁶

Haasteellisia ovat myös yhdenvertaisuusvaltuutetun ja tasa-arvovaltuutetun erilaiset toimivaltuudet moniperusteisen syrjinnän eri muotoihin puuttumisessa. Tämä tuli esiin muutamissa perus- ja ihmisoikeusasiantuntijoiden vastauksissa sekä tasa-arvovaltuutetun havainnoissa. Tasa-arvovaltuutettu ei voi puuttua risteävään syrjintään, kun taas yhdenvertaisuusvaltuutetulle tämä on mahdollista. Yhdenvertaisuuslain arvioinnissa 2020 yhtenä haasteena tuotiin esille, että viranomaisten toimivaltuudet, jotka määrittyvät syrjintäperusteittain, vaikeuttavat moniperusteisen syrjinnän tunnistamista tai johtavat siihen, että moniperusteista syrjintää käsitellään vain osittain.⁵⁵⁷ Moniperusteiseen syrjintään puuttumisen tehostaminen onkin ollut yksi esitetyistä perusteista yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettujen yhdistämiseksi.⁵⁵⁸ Samaa perustetta käytettiin, kun syrjintä- ja tasa-arvolautakunnat yhdistyivät yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnaksi.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolakien valvonnan ja oikeussuojakeinojen epäsuhtaisuus vaikuttaa myös yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimintaan. Lautakunta ei voi puuttua työelämässä tapahtuvaan syrjintään, mikäli

554 Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986), 20 § 1 mom.

555 Oikeusministeriö (2015), 60.

556 Tasa-arvolain valmistelu kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle, kun taas yhdenvertaisuuslain valmistelusta vastaa oikeusministeriö.

557 Nieminen ym. (2020), 79 ja 106.

558 Oikeusministeriö (2016), 2 ja 13.

552 ECRI (2018), 5.

553 PeVL 31/2014, 10.

kyse on yhdenvertaisuuslaissa määritellystä syrjinnästä. Myös asian vireillepano-oikeudella lautakunnassa on vaikutuksia siihen, millaisia tapauksia lautakunta käsittelee. Vuoden 2015 perus- ja ihmisoikeustoimijat -selvityksessä todettiin, että "[...] lautakunnan epäsymmetrinen toimivalta yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolakien osalta on omiaan heikentämään järjestelmän ymmärrettävyyttä kansalaisten kannalta." Selvitystyöryhmä katsoi lisäksi, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolaisissa mainittujen tahojen, joilla on mahdollisuus saattaa asioita vireille lautakunnassa, on myös pidettävä tuota mahdollisuutta mielekkäänä vaihtoehtona.⁵⁵⁹

Kuten tässä selvityksessä on tuotu esille, tasa-arvovaltuutettu on tuonut ensimmäisen tapauksen lautakuntaan vuoden 2020 lopussa - yhdenvertaisuusvaltuutettu tuo niitä muutaman vuodessa. Ihmisoikeuskeskuksen selvityksen perusteella valtuutetut arvioivat tapauksen viemistä lautakuntaan niiden lakisääteisten tehtävien näkökulmasta osin eri tavoin. Tasa-arvovaltuutetun mukaan sen tulee ensisijaisesti omien toimivaltuuksiensa nojalla saada syrjivä menettely päättymään. Yhdenvertaisuusvaltuutettu puolestaan arvioi tämän näkökohdan lisäksi tapauksen viemistä lautakuntaan muun muassa sen merkittävyden ja ratkaisun mahdollisen lopputuloksen perusteella. Tasa-arvovaltuutettu myös toi esiin sen käsittelemien asioiden näkökulmasta useampia lautakunnan toimivaltaan liittyviä rajoitteita kuin yhdenvertaisuusvaltuutettu.

Kysymystä siitä, tulisiko yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettujen viedä enemmän tapauksia yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan, ei voi tarkastella irrallaan siitä, mitkä ovat lautakunnan nykyiset tehtävät ja toimivaltuudet, ja millä tavoin niiden kehittäminen vaikuttaisi lautakuntaan tuotujen tapausten määriin ja aiheisiin sekä syrjinnän uhrin oikeusturvan vahvistumiseen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta itse ovat maininneet lauta-

kunnan toimivaltuuksien yhtenä puutteena sen, että lautakunta ei voi määrätä hyvitystä. Hyvitysmahdollisuuden osoittamista lautakunnalle on eri yhteyksissä perusteltu muun muassa sillä, että asian käsittely lautakunnassa on maksutonta, kun taas hyvityskanteen nostaminen tuomioistuimessa sisältää huomattavan kuluriskin.⁵⁶⁰

Hyvitysmahdollisuuden sisällyttäminen lautakunnan toimivaltuuksiin on yksi yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen tarkastelun kohteista. Tämän selvittämistä edellytti perustuslakivaliokunta jo nykyisen yhdenvertaisuuslain uudistuksen yhteydessä.⁵⁶¹ Hyvitysmahdollisuutta on esitetty myös Suomen saamissa kansainvälisissä suosituksissa.

Yhdenvertaisuuslain arvioinnissa todettiin, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolakia valvoen viranomaisten tietoon tulee vain tiettyjä syrjintäperusteita ja elämänalueita koskevia tapauksia.⁵⁶² Jo vuoden 2015 perus- ja ihmisoikeustoimijaselvityksessä tuotiin esille, että kokonaiskuva syrjinnästä jää uupumaan, koska kaikista tapauksista ei raportoida ja koska toimijat tarkastelevat eri ilmiöitä omista näkökulmistaan.⁵⁶³ Joidenkin yhdenvertaisuuslain arvioinnin yhteydessä esitettyjen havaintojen mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolakien nojalla erilainen vireillepano-oikeus on johtanut siihen, että sukupuoleen, sukupuoli-identiteettiin ja sukupuolen ilmaisuun liittyvät tapaukset ovat jääneet lautakunnan ulottumattomiin.⁵⁶⁴

Tämän selvityksen haastatteluissa yhdenvertaisuusvaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan edustajat puolestaan arvioivat, että tiettyjä väestöryhmiä koskevat yhteydenotot ovat jääneet vähäisiksi tai että niiden käsittelyyn tulleet tapa-

560 Ks. esim. Nieminen ym. (2020), 85–86.

561 PeVL 31/2014, 10.

562 Nieminen ym. (2020), 149.

563 Oikeusministeriö (2015), 59.

564 Nieminen ym. (2020), 159. Arvioinnin valmistuessa valtuutettu ja työmarkkinoiden keskusjärjestöt eivät olleet vieneet yhtäkään tapausta lautakuntaan.

559 Oikeusministeriö (2015), 61.

ukset ovat painottuneet vain tiettyihin aiheisiin. Tämä johtune useista, myös tämän selvityksen ulkopuolelle ulottuvista syistä, mutta yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolakien sisältämien oikeus-suojakeinojen monimutkaisen kokonaisuuden ei voi katsoa auttavan tilannetta.

4.3 Toimintaedellytykset

4.3.1 Itsenäisyys ja riippumattomuus

Itsenäisyyden ja riippumattomuuden monet ulottuvuudet

Perus- ja ihmisoikeustoimijoiden itsenäisyys ja riippumattomuus on niiden toiminnan keskeinen edellytys. Esimerkiksi Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) on todennut kansallisen tietosuojaviranomaisen itsenäisyyttä ja riippumattomuutta käsittelevässä tapauksessa, että itsenäisyyden turvaamisen tarkoituksena ei ole antaa toimijalle erityistä asemaa, vaan varmistaa, että tietosuojaviranomaiset voivat toteuttaa valvontaa tehokkaasti ja luotettavasti ja siten vahvistaa viranomaisten päätösten kohteena olevien yksilöiden ja muiden tahojen oikeus-suojaa.⁵⁶⁵

Yksilön oikeuksien parempi toteutuminen on siis perimmäinen tavoite perus- ja ihmisoikeustoimijoiden itsenäisyyden ja riippumattomuuden vahvistamisessa. Perus- ja ihmisoikeustoimijat ovat olemassa niitä ihmisiä varten, joiden oikeuksia ne valvovat, edistävät ja seuraavat. Yksilöiden ja ihmisryhmien kuuleminen ja muu osallistaminen sekä sidosryhmäyhteistyö kuuluvat moderniin perus- ja ihmisoikeustoimintaan, eivätkä sinällään vaaranna toimijoiden itsenäisyyttä ja riippumattomuutta.

Perus- ja ihmisoikeustoimijoiden itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen sisältyy useita eri ulottuvuuksia. Muodollisen ja toiminnallisen itsenäisyyden ja riippumattomuuden lisäksi on

tarkasteltava myös muun muassa toimijoiden hallinnollista asemaa ja resursseja. Toimijoiden on oltava itsenäisiä paitsi hallituksesta ja ministeriöistä, mutta myös eduskunnasta, valvonnan kohteistaan sekä muista viranomaisista ja yhteiskunnan toimijoista. Itsenäisyyden ja riippumattomuuden perusteellinen arviointi edellyttäisikin kokonaan erillistä tutkimusta, jossa tarkastellaan kansallista lainsäädäntöä sekä itsenäisyyden ja riippumattomuuden edellytysten ulottuvuuksia kokonaisvaltaisesti.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen itsenäisyyden ja riippumattomuuden näkökulmasta on merkityksellistä myös huomioida se, että perustuslaillisen asemansa ja tehtäviensä myötä ylimmät laillisuusvalvojat kuuluvat suomalaisen oikeusvaltion toteutumisen takaajiin. Kuten oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin havainnoissa tuli esille, ne katsovat, että valtioneuvoston oikeuskansleri on ”oikeusvaltion ylläpitäjä ja kehittäjä”. Apulaisoikeuskansleri käsitteli samaa aihetta oikeuskanslerin vuoden 2020 kertomuksessa todeten, että laillisuusvalvonta palvelee kestäväää oikeusvaltiota ja lisää luottamusta siihen.⁵⁶⁶

Oikeusasiamies puolestaan käsitteli vuoden 2020 kertomuksen esipuheessaan eduskunnan oikeusasiamiehen roolia oikeusvaltion turvaajana. Oikeusasiamiehen mukaan riippumattomalla laillisuusvalvonnalla taataan se, että oikeusvaltioperiaate eri osa-alueineen toteutuu.⁵⁶⁷ Apulaisoikeusasiamies on korostanut omassa, vuoden 2019 kertomuspuheenvuorossaan sitä, että oikeusasiamiehen tulee omien tehtäviensä kautta vaikuttaa oikeusvaltion uudistamiseen ja vahvana pysymiseen.⁵⁶⁸

Ylimpien laillisuusvalvojen työnjakoa koskevassa hallituksen esityksessä tuodaan esille, että ”[y]limmän laillisuusvalvonnan tulee kyetä myös uudenlaisissa ongelmatilanteissa mahdollisimman tehokkaasti ylläpitämään ja edistämään

565 Euroopan komissio vs. Saksan liittotasavalta (C-518/07), kohta 25.

566 Valtioneuvoston oikeuskansleri (2021b), 21.

567 Eduskunnan oikeusasiamies (2021), 22-27.

568 Eduskunnan oikeusasiamies (2020a), 26.

demokraattista, laajoille osallistumisoikeuksille ja osallisuudelle sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiselle perustuvaa oikeusvaltiota.”⁵⁶⁹ Ylimpien laillisuusvalvojien itsenäisyyden ja riippumattomuuden turvaamista ja vahvistamista ei voi siten käsitellä ilman oikeusvaltion yleisten turvakeiden tarkastelua.⁵⁷⁰

Aiheen laajuudesta ja edellä mainituista näkökohdista huolimatta tässä osiossa käsitellään joitakin perus- ja ihmisoikeustoimijoiden itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen liittyviä näkökohtia, jotka pohjautuvat selvityksessä esiteltyihin kansainvälisiin kriteereihin, toimijoiden havaintoihin ja muuhun kerättyyn aineistoon. Muun muassa näiden näkökohtien tarkastelu on yksi – ei kuitenkaan ainoa – edellytys toimijoiden itsenäisyyden ja riippumattomuuden vahvistamiselle. Ennen yksityiskohtaisempien aiheiden käsittelyä luodaan myös yleinen katsaus siihen, mikä on kansainvälisten kriteerien ja tehtävien merkitys toimijoiden asemalle sekä missä laeissa ja mistä aiheista kansallisessa lainsäädännössä toimijoiden itsenäisyyden ja riippumattomuuden osalta säädetään.

Itsenäisyyden ja riippumattomuuden kansainvälinen ja kansallinen perusta

Toimijoiden itsenäisyyttä ja riippumattomuutta koskevia kriteereitä on useita, kuten selvityksessä on tuotu esille. Pääosin ne ovat luonteeltaan suosituksia, paitsi tietosuojavaltuutetun tapauksessa. Tietosuoja valvovan viranomaisen itse-

näisyys ja riippumattomuus todetaan sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta ja EU:n perusoikeuskirjassa – tarkemmin siitä säädetään EU:n tietosuoja-asetuksessa.⁵⁷¹ Tietosuojaviranomaisten itsenäisyyttä ja riippumattomuutta on myös arvioitu Euroopan unionin tuomioistuinten päätöksissä.⁵⁷²

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettu ovat EU-direktiiveissä määritellyjä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelimiä, mikä asettaa eräänlaisen minimistandardin sille, mitä tehtäviä ja toimivaltuuksia valtuutetuilla tulee olla. Komission uuden direktiiviehdotuksen myötä tuo minimistandardi mahdollisesti sekä laajenee yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelinten toimivallan osalta että ulottuu koskemaan näiden asemaa.⁵⁷³ Kansallisista ihmisoikeusinstituutioista laaditut YK:n Pariisin periaatteet ja niitä koskevat, akkreditaatiosta vastaavan komitean suositukset eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta säännöllisesti toteutetun vertaisarvioinnin vuoksi ne ovat tärkeitä instituutioiden aseman määrittämisessä, kansainvälisen toiminnan mahdollistamisessa ja kehitystarpeiden identifioinnissa.⁵⁷⁴ Myös muut toimijoiden itsenäisyyttä ja riippumattomuutta koskevat suositukset ovat olennaisia niiden aseman kannalta, koska ne avaavat itsenäisyyden ja riippumattomuuden sisältöä tarkemmin ja toimivat, kuten ulkoministeriön haastattelussa nostettiin esille, tarkistuslistana sille, miten itsenäisyyden ja riippumattomuuden edellytykset täyttyvät kansallisesti.

Toimijoiden kansainvälisiin sopimuksiin liittyvillä tehtävillä on myös merkitystä niiden

569 HE 179/2021,15.

570 Viime aikoina on käyty keskustelua suomalaisen oikeusvaltion vahvistamisesta. Ks. esim. korkeimman hallinto-oikeuden presidentin Kari Kuusiniemen puhe hallintotuomioistuinpäivässä 2021: <https://www.kho.fi/fi/index/ajankohtaista/presidentinpuheita/xviihallintotuomioistuinpaiva.html>. Ks. myös PeVM 3/2022, jossa perustuslakivaliokunta esittää ylimmän laillisuusvalvonnan kokonaisuudistusta kattaen myös ylimpien laillisuusvalvojien riippumattomuuden sisällön ja takeet.

571 Ihmisoikeuskeskuksen toimeksiannosta toteutetussa, eräitä eurooppalaisia perus- ja ihmisoikeusrakenteita tarkastelevassa selvityksessä tuodaan esille tietosuojan vahva asema EU-lainsäädännössä. Ks. Vidović (2022).

572 Ks. tapauksen Euroopan komissio vs. Saksan liittotasavalta (C-518/07) lisäksi Euroopan komissio vs. Itävallan tasavalta (C-614/10) ja Euroopan komissio vs. Unkari (C-288/12).

573 Direktiiviehdotusta on käsitelty yhdenvertaisuusvaltuutettua koskevassa osiossa.

574 Ks. myös Vidović (2022).

aseman kannalta, koska niiden tehtävät eivät perustu ”vain” kansalliseen lainsäädäntöön. Kansallisella ihmisoikeusinstituutiolla on YK:n vammaisten oikeuksien yleissopimukseen perustuva, lailla osoitettu tehtävä. Myös lapsiasiavaltuutetulla on lakisääteinen tehtävä YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen edistämiseksi. Lisäksi kansainvälisen tai EU-lainsäädännön kehittyminen on tuonut tai on tuomassa ylimmille laillisuusvalvojen lisää tehtäviä. Arvioidessaan Suomen sopimusvelvoitteiden noudattamista kansainväliset sopimusvalvontaelimet tarkastelevat muun muassa sopimusten tehokasta ja riippumatonta valvontaa, ja siten osana tätä valvonnasta vastaavien kansallisten toimijoiden asemaa. Esimerkiksi oikeusasiamiehen riippumattomuuteen kiinnitetään huomiota YK:n lapsen oikeuksia ja vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevien sopimusten sekä koulutuksen vastaisen sopimuksen kansainvälisessä valvonnassa.⁵⁷⁵

Kansallisesti toimijoiden itsenäisyys ja riippumattomuus todetaan joko niitä koskevissa laeissa tai lakien esitöissä. Pääsääntöisesti kaikkien perus- ja ihmisoikeustoimijoiden nimitämisestä, kelpoisuusehdoista, sidonnaisuuksista, toimikaudesta, nimitysvaltuuksista sekä erottamisperusteista säädetään niin ikään lailla. Ylimmillä laillisuusvalvoilla osa näistä toimijan asemaan, itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen vaikuttavista seikoista on kirjattu perustuslakiin. Kuten selvityksessä on aiemmin todettu, lapsiasiavaltuutetun kelpoisuusvaatimuksista, valtuutetun ja sen henkilökunnan nimittämisestä sekä valtuutetun toimikauden pituudesta ja uusimis-mahdollisuudesta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Samalla kuitenkin vanhusasiavaltuutetun, jonka tehtäviin ei lapsiasiavaltuutetun tavoin kuulu laillisuusvalvonta, itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen vaikuttavista seikoista säädetään lain tasolla. Eduskunnan oikeusasiamiestä koskevassa laissa ei puolestaan mainita, mistä toimijoista kansallinen ihmisoikeusinstituutio koostuu.

Yhdenvertaisuusvaltuutettua, tasa-arvovaltuutettua, lapsiasiavaltuutettua ja vanhusasiavaltuutettua koskeviin lakeihin ei sisälly edellytystä sidonnaisuusselvityksen antamisesta tai sidonnaisuuksien selvittämisestä. Valtion virkamieslaissa kuitenkin todetaan yleisesti virkasuhteeseen nimittämisestä, että viranomaisen on nimitysharkinnassa otettava huomioon nimitettävän tai tehtävään määrättävän nuhteettomuus sekä varmistettava, ettei hänellä ole virkaan kuuluvien tehtävien asianmukaista hoitoa vaarantavia sidonnaisuuksia ja että hänellä on muissakin suhteissa edellytykset hoitaa tehtävänsä riippumattomasti ja muutoinkin luotettavasti. Viranomaisen edellä tarkoitettua velvollisuutta arvioitaessa on otettava huomioon täytettävänä olevan viran tai tehtävän luonne, nimitettävänä olevan henkilön aikaisemmat palvelussuhteet valtioon ja niiden hoitamisen asianmukaisuus sekä viranomaisen käytettävissä olevat keinot nimitettävän taustan selvittämiseksi.⁵⁷⁶ Tämä velvollisuus koskee myös muidenkin valtion virkamieslain piiriin kuuluvien virkamiesten, kuten oikeuskanslerin, apulaisoikeuskanslerin, tietosuojavaltuutetun, tiedusteluvalvontavaltuutetun sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan pääsihteerin nimitystä. Eduskunnan oikeusasiamiehen ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajan osalta sidonnaisuusselvityksen antamisesta säädetään erikseen, kuten näitä toimijoita koskevissa osioissa on kerrottu.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan jäseniltä ei edellytetä sidonnaisuusilmoituksia nimittämisen yhteydessä. Tähän on mahdollisesti tulossa muutos yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen yhteydessä. Sidonnaisuuksien kannalta merkityksellistä on myös se, että lautakunnan jäsenenä, kuten sen esittelijöilläkin, on velvollisuus ilmoittaa jääviydestään, jos sellainen ilmenee hänen käsiteltäväkseen tulevista asioista.⁵⁷⁷

576 Valtion virkamieslaki (750/1994), 8 c § 1 mom.

577 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan pääsihteerin Juhani Kortteisen antamat kirjalliset lisätiedot 21.1.2022.

575 Eduskunnan oikeusasiamies (2020a), 26.

Valintaan ja nimitykseen liittyvät menettelyt

Useissa kansainvälisissä suosituksissa esitetään perus- ja ihmisoikeustoimijoiden osalta, että parlamentti joko osallistuu johdon tai päätöksentekaelimen nimittämiseen tai että se voi päättää nimittämisestä. Ainoissa sitovissa standardeissa, jotka sisältyvät EU:n tietosuoja-asetukseen, tosin todetaan, että nimittäjänä voi olla myös hallitus, valtionpäämies tai riippumaton elin. Myös valinta- ja nimitysmenettelyn läpinäkyvyyttä ja osallistavuutta painotetaan suosituksissa, mutta niissä ei tarkenneta, miten menettely tulisi toteuttaa. Esimerkiksi kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden akkreditaation alakomitea on kuitenkin todennut, että valintaprosessissa tulisi kuulla kansalaisjärjestöjä ja kansalaisyhteiskuntaa.⁵⁷⁸ Toisaalta on myös katsottu, että eri järjestöjen ja instituutioiden osallistuminen päätöksentekaelinten jäsenten valintaan voi vaikuttaa tehtävään nimettyjen henkilöiden itsenäisyyteen suhteessa valitsijoihinsa.⁵⁷⁹

Perus- ja ihmisoikeustoimijoiden itsenäisyyttä ja riippumattomuutta voidaan kuitenkin joidenkin keskuksen toteuttamien haastattelujen perusteella katsoa vahvistavan sen, että niiden johdon tai päätöksentekaelimen valinta- ja nimitysmenettelyyn osallistuu eri tahoja. Useiden toimijoiden johdon tai päätöksentekaelimen valintaan osallistuu ainoastaan toimeenpanovallan edustajia. Tiedusteluvalvontavaltuutetun nimittämisessä valtioneuvoston on lisäksi kuultava eduskunnan tiedusteluvalvontavaltuutettua. Eräässä selvitykseen tehdyssä haastattelussa esitettiin, että erityisvaltuutettujen valintamenettelyn mallina voitaisiin käyttää EIT-tuomariehdokkaiden ja ad hoc -tuomariehdokkaiden kansallista valintamenettelyä. Ulkoministeriö julkistaa avoimen haun tuomari-tehtäviin ja koostaa listan hakijoista riippumattomalle asiantuntijaneuvottelukunnalle, johon

kuuluu muun muassa oikeuslaitoksen ja tutkimusmaailman edustajia sekä valtioneuvoston/ministeriöiden virkamiehiä. Asiantuntijaneuvottelukunta valmistelee hakijoiden listaussuosituksen. Valtioneuvoston yleisistunnon käsissä on lopullinen päätös listaussuosituksesta, mutta käytännössä kynnys sen muuttamiseen on suuri.

Toimikauden pituus

Toimikauden pituuteen ja uusimismahdollisuuteen itsenäisyyden ja riippumattomuuden näkökulmasta ei ole yksiselitteistä vastausta tämän selvityksen perusteella. Joissakin kansainvälisissä suosituksissa esitetään toimijoiden johdon tai päätöksentekaelimen toimikauden pituudelle erilaisia enimmäismääriä ja joissakin tapauksissa niiden toimikausien määrää suositellaan rajoitettavan. Tietosuoja-asetuksessa puolestaan on määritelty tietosuojaa valvovan viranomaisen kauden vähimmäispituus. Joissakin tämän selvityksen yhteydessä esitellyissä huomioissa ja aineistoissa on puolestaan todettu, että pysyvään virkaan nimittäminen vahvistaa toimijan itsenäisyyttä ja riippumattomuutta. Oikeuskanslerilla ja apulaisoikeuskanslerilla on pysyvä virka, kun taas oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet nimitetään neljän vuoden toimikaudeksi kerrallaan. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusmiesten mahdollisuutta asettua uudelleen ehdolle ei kuitenkaan ole rajoitettu, mitä oikeusasiamies piti perusteltuna.

Erityisvaltuutettujen itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen liittyvissä kansallisissa säännöksissä on joitakin eroja toimikauden pituuden ja uusimismahdollisuuden osalta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu ja vanhusasiavaltuutettu nimitetään enintään viideksi vuodeksi kerrallaan, kun taas kansallisen tietosuojalain ja tiedustelun valvontaa koskevan lain mukaan tietosuojavaltuutetun ja tiedusteluvalvontavaltuutetun toimikausi on viisi vuotta, ilman mainintaa toimikauden enimmäismäärästä. Alun perin myös tiedusteluvalvontavaltuu-

578 GANHRI (2018), 22.

579 European Commission (2021), 18.

tetun toimikauden pituuteen esitettiin viiden vuoden enimmäismäärää, mutta perustuslakivaliokunta ei tiedustelun valvontaa koskevan lain eduskuntakäsittelyssä pitänyt tätä valtuutetun riippumattomuuden näkökulmasta parhaana vaihtoehtona ja viittasi tietosuojavaltuutetun toimikauden pituuteen.⁵⁸⁰ Tietosuoja-asetus edellyttää, että kansallisessa lainsäädännössä säädetään tietosuojaa valvovan viranomaisen toimikauden pituudeksi vähintään neljä vuotta.⁵⁸¹

Lapsiasiavaltuutettu on ainoa erityisvaltuutettu, jonka toimikausien määrä on rajattu kahteen. Toisaalta sillä ei ole vastaavaa toimikauden viiden vuoden enimmäismäärää, kuten vanhusasiavaltuutetulla, yhdenvertaisuusvaltuutetulla ja tasa-arvovaltuutetulla, vaan sen toimikausi on tasan viisi vuotta tietosuojavaltuutetun ja tiedusteluvalvontavaltuutetun tavoin.

Kysymys toimikauden keston ilmaisusta on tärkeä. Esimerkiksi EUT on todennut eräässä tietosuojaa valvovien viranomaisten itsenäisyyttä ja riippumattomuutta koskevassa tapauksessa, että ”[j]os kukin jäsenvaltio saisi päättää valvontaviranomaisen toimikauden päättämisestä ennen sen alun perin määritettyä päättymistä noudattamatta sovellettavassa lainsäädännössä tätä varten ennalta säädettyjä sääntöjä ja takeita, tällaisen ennenaikaisen päättämisen uhka, joka olisi tällöin ilmassa kaiken aikaa tämän viranomaisen hoitaessa tehtävänsä, voisi johtaa siihen, että tämä viranomainen tietyllä tavalla noudattaisi poliittisen vallan tahtoa, mikä ei ole kyseisen itsenäisyysvaatimuksen mukaista.”⁵⁸²

Erottamiseen liittyvät menettelyt

Kansainvälisten standardien mukaan johdon erottamisperusteiden on oltava selkeästi rajatut ja määritellyt. Erottamisen tulee olla mahdollista ainoastaan vakavien tai painavien syiden vuoksi. Tämän selvityksen aineistojen perusteella ei noussut esiin sellaisia seikkoja, joiden nojalla toimijoiden itsenäisyyttä ja riippumattomuutta tulisi vahvistaa erottamisperusteiden osalta.

Valtion virkamieslain 25 §, joka koskee erityisvaltuutettuja sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan henkilöstöä, korostaa erottamisen poikkeuksellisuutta. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että valtion virkamieslain 26 §:ssä tarkoitettujen virkamiesten, kuten oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin irtisanomisperusteiden arvioinnissa tulee puolestaan painottaa virkojen erityisluonnetta, minkä vuoksi perusteet voivat olla muita virkoja väljemmät.⁵⁸³ Erottamisperusteen on kuitenkin oltava tämän lisäksi myös oikeudellisesti hyväksyttävä ja perusteltu.⁵⁸⁴ Oikeuskanslerin on katsottu virassapysymisoikeudeltaan olevan asiallisesti tuomareita vastaavassa asemassa.⁵⁸⁵ Ihmisoikeuskeskuksen johtajaa koskevat, laissa eduskunnan virkamiehistä määritellyt erottamisperusteet vastaavat valtion virkamieslain 26 §:ää.

Kuten oikeusasiamiestä koskevassa osiossa on todettu, oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet eivät ole virkamiehiä. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten vapauttaminen tehtävästään on mahdollista ainoastaan perustuslain nojalla ja erityisen painavista syistä. Kummankin ylimmän laillisuusvalvojan itsenäisyyttä ja riippumattomuutta vahvistaa myös se, että niiden rikosoikeudellinen vastuu rinnastuu

580 PeVM 9/2018, 8.

581 EU:n yleinen tietosuoja-asetus 2016/679, 54 artiklan 1 kohdan d) alakohta.

582 Euroopan komissio vs. Unkari (C-288/12), kohta 54.

583 PeVM 13/2002, 5.

584 Oikeuskanslerin antamat kirjalliset lisätiedot 16.9.2021.

585 Saraviita (2011), 926.

menettelyltään perustuslaissa ministerivastuuseen.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan jäseniä koskee rikosoikeudellinen virkavastuu, mutta muilta osin erottamisperusteet jäävät avoimeksi. Esimerkiksi pelkästään se, että lautakunnan nimittänyt taho, eli valtioneuvosto, menettäisi luottamuksensa lautakuntaan, sopisi huonosti yhteen lautakunnan itsenäisen ja riippumattoman aseman kanssa. Tarvittaisiin myös muita perusteita, joita ei kuitenkaan tämän selvityksen asettamissa rajoissa ole mahdollista arvioida.⁵⁸⁶

Sijainti ja asema rakenteissa

Itsenäisyyden ja riippumattomuuden keskeinen edellytys on, että toimijat voivat valvoa, edistää ja seurata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja käyttää lakisääteisiä toimivaltuuksiaan ilman ulkopuolista ohjeistusta ja painostusta.⁵⁸⁷ Ulkopuolisella taholla tarkoitetaan kansainvälisissä kriteereissä erityisesti toimeenpanovaltaa tai valtiota kokonaisuudessaan, mutta myös muita toimijoita. Esimerkiksi Pariisin periaatteissa sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelimiä koskevissa suosituksissa korostetaan perus- ja ihmisoikeustoimijan rakenteellista erillisyyttä hallituksesta tai ministeriöistä. Pohdittaessa toimijoiden itsenäisyyden ja riippumattomuuden vahvistamisen edellytyksiä onkin tärkeää tarkastella myös niiden hallinnollista sijaintia.⁵⁸⁸ EUT on todennut, että pelkkä toiminnallinen itsenäisyys ja riippumattomuus ei suojaa kaikelta ulkopuoliselta vaikuttamiselta.⁵⁸⁹

586 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan pääsihteerin Juhani Kortteen antamat kirjalliset lisätiedot 21.1.2022.

587 Ks. esim. EUT:n määrittely: Euroopan komissio vs. Saksan liittotasavalta (C-518/07), kohta 18.

588 Rakenteelliselle itsenäisyydelle ja riippumattomuudelle ei ole selkeää määritelmää, ks. Vidović (2022).

589 Euroopan komissio vs. Itävallan tasavalta (C-614/10), kohta 42.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen aiemmin mainittu valtiosääntöön perustuva asema on yksi niiden rakenteellisen itsenäisyyden ja riippumattomuuden edellytyksiä vahvistava tekijä. Kyseisiä edellytyksiä vahvistavat myös oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toiminnan pitkä historia ja asema nimenomaisesti ylimpinä laillisuusvalvojina. Ilkka Saraviita on todennut, että "[l]aillisuusvalvojainstituutioon liittyy vahva legitimitetti, joka vahvistaa laillisuusvalvojien asemaa ohi valtiosääntöön liittyvien toiminnan riippumattomuuden takeiden."⁵⁹⁰

Oikeuskanslerin asema suhteessa valtioneuvostoon on ollut tämän selvityksen perusteella esillä etenkin oikeuskanslerin ennakollisten laillisuusvalvontatehtävien toteuttamisen osalta, ei niinkään rakenteellisen itsenäisyyden ja riippumattomuuden näkökulmasta. Uutta perustuslakia laadittaessa valtioneuvoston yhteydessä toimimisen pikemminkin katsottiin mahdollistavan oikeuskanslerin valtioneuvostoon ja tasavallan presidenttiin kohdistuvien valvontatehtävien sujuvan toteuttamisen. On lisäksi huomattava, että sanaa jonkin tahon "yhteydessä" on käytetty korostamaan eri perus- ja ihmisoikeustoimijoiden rakenteellista riippumattomuutta ja itsenäisyyttä.⁵⁹¹ Myös sen, että oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri nimitetään vakinaiseen virkaan, on katsottu vahvistavan niiden riippumattomuutta suhteessa valtioneuvostoon.⁵⁹²

Oikeuskanslerinvirasto kuuluu valtioneuvoston kanslian kirjanpitoyksikköön, sillä se ei voi pienenä virastona olla oma kirjanpitoyksikkönsä. Oikeuskanslerinvirasto ei ole kuitenkaan millään tavoin valtioneuvoston kanslian tulsohjauksen alainen. Virasto tekee oman määrärahaesityksensä valtioneuvoston kanslialle, joka liittää sen sellaisenaan valtioneuvoston kanslian kokonaisesitykseen valtiovarainministeriölle ja lopulta hallitukselle. Viraston määrärahojen eril-

590 Saraviita (2011), 926.

591 Ks. esim. oikeuskanslerin ja ihmisoikeuskeskusten itsenäisyyttä ja riippumattomuutta koskeva osio tässä selvityksessä.

592 HE 179/2021, 6; Nieminen (2008), 379.

lisyyttä valtioneuvoston kanslian määrärahoista korostaa viraston oma määrärahamomentti, johon virasto laatii perustelut ja selvitysosan.⁵⁹³

Oikeusasiamies ja Ihmisoikeuskeskus toimivat eduskunnan yhteydessä, ja Ihmisoikeuskeskus on hallinnollisesti osa oikeusasiamiehen kansliaa. Kansallista ihmisoikeusinstituutiota perustettaessa korostettiin, että instituutio ei voi toimia hallituksen tai toimeenpanovallan alaisuudessa.⁵⁹⁴ Kuten aiemmin on todettu, oikeusasiamiehen katsottiin täyttävän kansallisille ihmisoikeusinstituutioille asetetut hallinnollisen ja taloudellisen riippumattomuuden edellytykset.

Eduskunta on ylin valtioelin. Oikeusasiamiehen hallinnollisen sijainnin eduskunnassa voidaan katsoa vahvistavan sen legitimizeettiiä ja sitä kautta itsenäistä ja riippumatonta asemaa. Esimerkiksi apulaisoikeusasiamies on todennut, että "[o]ikeusasiamiehen asema suhteessa hallintoon toimeenpanovallan käyttäjänä ja tuomioistuinlaitokseen tuomiovallan käyttäjänä perustuu keskeisesti perustuslain 2 §:n 1 momentin säännökseen, jonka mukaan kansantalva kuuluu kansalle, jota edustaa eduskunta. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehet valitsee eduskunta ja heidän oikeudellisen vastuunsa toteuttaminen on myös keskeisesti eduskunnan asia."⁵⁹⁵

Oikeusasiamiehen nimityksen politisoitumisesta on esitetty erilaisia näkemyksiä. Toisaalta oikeusasiamiehen toimikauden määräaikaisuuden on katsottu mahdollistavan sen, että nimitys politisoituu, toisaalta sen on katsottu olevan epätodennäköistä.⁵⁹⁶ Kuitenkaan myöskään valtioneuvoston oikeuskanslerin, apulaisoikeuskanslerin, erityisvaltuutettujen tai yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan nimityksestä vastaavat tahot eivät ole politiikasta irrallisia toimijoita.

Koska eduskunnan oikeusasiamies nimittää Ihmisoikeuskeskuksen johtajan ja henkilöstön ja voi päättää myös irtisanomisesta, oikeusasiamiehen itsenäisyyden ja riippumattomuuden toteutumisella on merkitystä Ihmisoikeuskeskuksen asemalle. Oikeusasiamies ei kuitenkaan voi puuttua Ihmisoikeuskeskuksen toimintaan, sillä Ihmisoikeuskeskus on toiminnallisesti itsenäinen ja riippumaton suhteessa oikeusasiamieheen. Hyväksyessään keskuksen toimintasuunnitelman ja kertomuksen ihmisoikeusvaltuuskunta sen sijaan voi linjata keskuksen toiminnan painopisteitä ja varmistaa sen, ettei keskuksen toiminta ole merkittävästi päällekkäistä muiden toimijoiden kanssa. Tämä lisää keskuksen toiminnan ja painopisteitä koskevien valintojen legitimizeettiiä ja avoimuutta.

Oikeusasiamiehen kanslia kuuluu eduskunnan kirjanpitoyksikköön. Eduskunta kuitenkin hyväksyy oikeusasiamiehen kanslian talousarvioesityksen osana valtion talousarviota omana momenttinaan. Tätä ennen talousarvioesitystä käsitellään eduskunnan kansliatoimikunnassa, johon kuuluvat puhemies ja varapuhemiehet sekä neljä eduskunnan keskuudestaan valitsemaa jäsentä.⁵⁹⁷ Kansliatoimikunta voi hyväksyä tai hylätä esityksen sellaisenaan tai esittää budjettisummaan muutoksia. Tässä yhteydessä ei käsitellä oikeusasiamiehen – eikä myöskään Ihmisoikeuskeskuksen – toimintaa tai sen tavoitteita.

Eniten sijaintia koskevaa keskustelua on käyty erityisvaltuutettujen osalta. Ensimmäisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman arvioinnissa todettiin, että: "[e]rityisvaltuutettujen ja lautakuntien pitäminen ministeriöihin ja toimeenpanovaltaan kytkettynä ei ole perusteltua. Nykyinen malli synnyttää vähintään epäilyksen toimijoiden riippumattomuudesta, koska niiden rahoitus on kytketty ministeriöihin." Selvityksessä ehdotettiin, että erityisvaltuutetut siirrettäisiin eduskuntaan ihmisoikeusasiantun-

593 Oikeuskanslerin viraston kansliapäällikkö Tuula Majurin kirjalliset lisätiedot 23.1.2022.

594 HE 205/2010, 4.

595 Eduskunnan oikeusasiamies (2020a), 24.

596 Nieminen (2008), 378; Saraviita (2011), 926.

597 Kansliatoimikunnan kokoonpanosta ja päätöksentekomenettelystä, ks. eduskunnan työjärjestys (40/2000), 72 §.

tijakeskukseen, jossa myös kansallinen ihmisoikeusinstituutio toimisi.⁵⁹⁸ Perus- ja ihmisoikeustoimijaselvityksen vuonna 2015 toteuttanut työryhmä ei tuolloin pitänyt ajankohtaisena valtuutettujen siirtoa eduskunnan yhteyteen, vaan totesi, että ensin tulisi arvioida nykyisen järjestelyn toimivuutta ja sitä, millaista hyötyä siirrosta olisi valtuutettujen riippumattomuuden näkökulmasta.⁵⁹⁹ Tällaista arviota ei kuitenkaan ole koskaan tehty, ei edes uusien toimijoiden perustamisen valmisteluprosessissa.⁶⁰⁰

Erityisvaltuutettujen itsenäisyyttä ja riippumattomuutta suhteessa oikeusministeriöön on tarkasteltu joiltakin osin oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastohankkeen valmistelussa. Juhani Jokisen laatimassa Oikeushallintovirastonselvityksessä vuodelta 2019 tuodaan esille yhtenä laillisuusvalvontaa tekeviä erityisvaltuutettuja koskevana havaintona, että "[t]oimijoiden tehtäväkuvan vuoksi (pl. HEUNI) ne valvovat tai saattavat joutua valvomaan paitsi toisiaan ja myös oikeusministeriötä. Läheiset kytkökset ministeriöön voivat luoda epäluuloja toimijoiden itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta ministeriön tai sitä lähellä olevien yksityisten tai yhteisöjen ollessa valvonnan kohteena."⁶⁰¹ Vaikka selvityksessä ei havaittu tarkasteltujen erillisvirastojen (erityisvaltuutetut mukaan lukien) ja oikeusministeriön välisiin tulossopimuksiin sisältyvän sellaisia seikkoja, jotka muodostavat uhan erillisvirastojen

itsenäisyydelle ja riippumattomuudelle, ei uhan olemassaoloa pystytty täysin poissulkemaan.⁶⁰²

Myöskään tähän selvitykseen kerättyjen havaintojen perusteella erityisvaltuutetut eivät kokeneet sijaintiaan oikeusministeriön yhteydessä ongelmallisena. Haastatellut toivat esiin, että oikeusministeriössä niiden asema ymmärretään hyvin ja että ne voivat päättää toiminnastaan itse. Tulosohjausneuvotteluiden sekä sen, että oikeusministeriö päättää valtuutettujen määrärahojen suuruudesta, nähtiin kuitenkin vaikuttavan eniten erityisvaltuutettujen itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen. Kuten oikeusministeriön haastattelussa kävi ilmi, ministeriössä on pyritty korostamaan erityisvaltuutettujen asemaa nimeämällä niitä koskeva tulosohjaus "itsenäisten ja riippumattomien toimijoiden tulosohjaukseksi". Samalla haastattelussa tuotiin esiin, että menettelyltään tämä tulosohjausprosessi kuitenkin vastaa pääpiirteittäin oikeusministeriön muiden virastojen tulosohjausta. Valtionvarainministeriön suosituksessa valtiorahallinnon toimintojen järjestämisessä noudatettavista periaatteista käy myös ilmi, että "[t]ulosohjauksen rinnalle luotavia tai siitä erillisiä viraston resursseihin tai tavoitteisiin vaikuttavia ohjausmenettelyjä tulee välttää." Tulosohjauksen sisällöstä suosituksessa todetaan seuraavasti: [t]ulosohjausmallille on keskeistä, että se pohjautuu hallitusohjelmassa asetettuihin politiikkatavoitteisiin, hallinnonalojen konsernitavoitteisiin sekä virastokohtaisiin tavoitteisiin."⁶⁰³

Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastohankkeen tavoitteita voidaan pitää kannatettavina, mikäli ne vahvistavat erityisvaltuutettujen rakenteellista itsenäisyyttä ja riippumattomuutta oikeusministeriöstä. Valtuutettujen aseman kannalta keskeistä on kuitenkin, että luonnoksessa, joka koskee hallituksen esitystä viraston perustamiseksi, todetaan virastoon siirtyvien viranomaisten jäävän oikeusministeriön tulosohjauksen piiriin. Myös palkkatoimivalta, johon

598 Viljanen ym. (2014), 49. Tuolloin erityisvaltuutetut toimivat eri ministeriöiden yhteydessä. Ks. myös Rautiainen & Lavapuro (2016), 106.

599 Oikeusministeriö (2015), 60. Kaikki tuolloin olemassa olleet erityisvaltuutetut oli siirretty oikeusministeriön hallinnonalalle uuden yhdenvertaisuuslain voimaantulon yhteydessä.

600 Juhani Jokisen Oikeushallintovirastonselvityksessä aihetta sivuttiin lyhyesti, ks. Jokinen (2019), 23.

601 Jokinen (2019), 88. Toimijat, joita selvitys koski olivat: Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti HEUNI, lapsiasiavaltuutettu, Onnettomuustutkintakeskus, tasa-arvovaltuutettu, tietosuojavaltuutettu, tiedusteluvalvontavaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu.

602 Jokinen (2019), 88.

603 Valtiovarainministeriö (2021b), 26.

sisältyy muun muassa henkilökohtaisten palkan-
osien vahvistaminen sekä toimivalta päättää
viraston virkojen perustamisesta, lakkauttami-
sesta ja muuttamisesta sekä viranomaisen pääl-
likölle annettavasta varoituksesta, kuuluisivat
yhä oikeusministeriölle.⁶⁰⁴

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan
edustajien havainnoissa nostettiin esiin useam-
pia rakenteellisen, mutta myös itsenäisyyden
ja riippumattomuuden muiden osa-alueiden
toteutumiseen liittyviä haasteita. Näitä ovat
muun muassa lautakunnan henkilöstön ni-
mitysmenettely, ministeriöiden virkamiesten
toimiminen lautakunnan jäsenenä, hankaluudet
saada riittäviä resursseja sekä lautakunnan
määrärahojen siirto erilliseltä budjettimomen-
tilta oikeusministeriön toimintamäärärahoihin.
Samalla esimerkiksi yhdenvertaisuuslain arvi-
oinnissa on todettu, että "[y]hdenvertaisuus- ja
tasa-arvolautakunnan asemaa riippumattomana
oikeudenkäyttöelimenä tulisi vahvistaa niin ta-
loudellisesti, toiminnallisesti kuin toimivaltuuk-
sien osalta. Olisi esimerkiksi selvitettävä, onko
lautakunnan riippumattomuutta ministeriöstä
vahvistettava."⁶⁰⁵ Valtiovarainministeriö on puo-
lestaan aiemmin mainitussa suosituksessaan
esittänyt, että mahdollisissa rakenteellisissa
uudistuksissa viraston toimintamomentti
olisi säilytettävä valtion talousarviossa, mikäli
sen toimintaa koskee merkittävä riippumatto-
muuden vaatimus.⁶⁰⁶ Yhdenvertaisuus- ja tasa-
arvolautakunta ei ole virasto, mutta itsenäisyy-
den ja riippumattomuuden vaatimus korostuu
sen toiminnassa.

Lautakunnan asemaan liittyy myös muita
näkökohtia. Haastateltujen lautakunnan edus-
tajien mukaan lautakunnan määrittely hallinto-

viranomaiseksi luo haasteita sen toiminnalle.
Eurooppalaisessa oikeuskäytännössä, jossa tuo-
mioistuin (englanniksi court tai tribunal) mää-
ritellään sen tehtävien, toimivaltuuksien ja ase-
man perusteella, tuomioistuin-kategoriaan ei
luokitella pelkästään niin sanottuja perinteisiä
tuomioistuimia.⁶⁰⁷ Korkeimman hallinto-oikeu-
den ratkaisuissa, joissa lautakunnan todettiin
olevan hallintoviranomainen, ei ole tarkasteltu
tuomioistuimen määritelmää eurooppalaisen
oikeuskäytännön näkökulmasta.⁶⁰⁸

Ministeriön yhteydessä toimiminen ei auto-
maattisesti tarkoita sitä, että erityisvaltuutetut
sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta
eivät voisi olla itsenäisiä ja riippumattomia. Kes-
keistä on se, millaista ohjausta niihin käytännös-
sä kohdistuu ja millaisena niiden hallinnollinen
sijainti näyttäytyy ulospäin. Esimerkiksi EUT
on linjannut, että riippumattomat tietosuoja-
valvovat viranomaiset voivat kuulua budjettioi-
keudellisesta näkökulmasta tietyn ministeriön
alaisuuteen. Resursseja ei kuitenkaan tule
tuomioistuimen mukaan myöntää siten, että
ne estävät valvontaviranomaisia hoitamasta
tehtäviään itsenäisesti.⁶⁰⁹ On myös tärkeää
todeta, että ministeriö ei voi – olipa kyseessä
tässä selvityksessä tarkasteltu perus- ja ihmis-
oikeustoimija tai ei – määrätä, miten yksittäinen
hallintoasia tulee ratkaista.⁶¹⁰

607 EU:n perusoikeusvirasto ym. (2016), 33–37. Ks.
myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen
tapaus *Gustafsson v. Sweden*, kohta 45.

608 Asiaa on käsitelty tarkemmin yhdenvertaisuus- ja
tasa-arvolautakuntaa koskevassa osiossa.

609 Euroopan komissio vs. Itävallan tasavalta
(C-614/10), kohta 58.

610 Valtioneuvoston oikeuskansleri (2021c), 3–4;
Valtiovarainministeriö (2021a), 25.

604 Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle
laiksi Oikeushallinnon erityisviranomaisista ja
siihen liittyviksi laeiksi (2021), 34.

605 Nieminen ym. (2020), 160. Arviointi valmistui
ennen korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä,
jossa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan
määriteltiin olevan hallintoviranomainen.

606 Valtiovarainministeriö (2021b), 20.

4.3.2 Muut toimintaedellytyksiin vaikuttavat seikat

Perus- ja ihmisoikeustoimijoiden itäsenäisyyden ja riippumattomuuden mutta myös toimintakyvyn edellytys on, että niillä on riittävästi henkilöstöä ja toimintamäärärahoja. Lisäresurssien tarve nouseekin toistuvasti esille, kun puhutaan perus- ja ihmisoikeustoimijoiden toiminnan kehittämistä. Vuoden 2015 toimijaselvityksen mukaan monet perus- ja ihmisoikeustoimijat olivat saaneet uusia tehtäviä ilman vastaavaa resurssien lisäystä. Selvityksen laatinut työryhmä korosti, ettei uusien ja pysyvien tehtävien rahoitus saa pohjautua ainoastaan projektirahoitukseen.⁶¹¹ Tämä näkökohta on edelleen ajankohtainen, kun osa toimijoista on saamassa uusia tehtäviä kansainvälisen ja EU-lainsäädännön lisääntymisen myötä.

Tämän selvityksen perusteella haasteita kuitenkin liittyy etenkin toimijoiden olemassa olevien tehtävien hoitamiseen toimintaympäristön muuttuessa: pidempään toimineilla, yksittäistapauksia käsittelevillä perus- ja ihmisoikeustoimijoilla asiamäärät ovat lisääntyneet ja monimutkaistuneet. Tämä tuli selkeästi esille esimerkiksi ylimpien laillisuusvalvojien haastatteluissa. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettujen resurssien rajallisuus on johtanut siihen, ettei voimavaroja ole ollut kohdistaa toivotussa määrin yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämiseen tai edistämismittavien valvontaan, jotka kuuluvat valtuutettujen lakisääteisiin tehtäviin. Myös kansallisten perus- ja ihmisoikeusasiantuntijoiden havainnoissa sekä Suomen saamissa kansainvälisissä suosituksissa on nousut esille huolia toimijoiden kyvystä toteuttaa eri tehtäviään, kun resurssit ovat rajalliset. Apulaisoikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehen sijainen ovat katsoneet, ettei resurssien vähäisyys voi lähtökohtaisesti olla peruste esimerkiksi asioiden käsittelyn viivästymiselle, mutta joissakin tapauksissa kyse voi olla epäsuhdasta viranomaiselle myönnettyjen resurssien ja sen

toiminnalle asetettujen lainsäädännön vaatimusten välillä.⁶¹²

Selvitys osoittaa myös resurssien pitkäjänteisen turvaamisen tärkeyden. Esimerkiksi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on saanut asiaruuhkan purkamiseen lisätyövoimaa, mutta lisäys on ollut määräaikaista. Apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa, jossa käsitellään tietosuojavaltuutetun toimiston menettelytapoja ja asioiden käsittelyn ruuhkautumista, puolestaan on kiinnitetty huomiota siihen, että valtuutetun toimistossa saavutettu edistys asioiden käsittelyssä saattaa vaarantua, mikäli valtuutetun toimisto ei voi täyttää avoimia virkoja tai jatkaa määräaikaista virkoja. Valtuutettu oli apulaisoikeuskanslerille antamassaan selvityksessä kertonut, että se joutuu ryhtymään tällaisiin toimiin, mikäli se ei saa lisämäärärahoja vuodelle 2023. Apulaisoikeuskansleri pyysi ratkaisussaan oikeusministeriötä myös arvioimaan, tulisiko tietosuojavaltuutetulla sen riippumattoman asema huomioden olla "[...] välittömämpi mahdollisuus tulla kuulluksi oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön välisissä valtuutetun resursseja koskevassa valmistelussa."⁶¹³

Eri toimijoihin, riippumatta siitä tekevätkö ne laillisuusvalvontaa, kohdistuu myös kasvavia odotuksia toiminnan tehostamisesta. Lisäksi erityisesti pienet perus- ja ihmisoikeustoimijat toivat selvityksen haastatteluissa esiin, että resurssien puute sekä rajoittaa niiden mahdollisuuksia hoitaa lakisääteisiä tehtäviään että lisää niiden haavoittuvuutta yllättävissä muutostilanteissa.

Mitä tulee toimintaympäristön muutoksiin, toimijoilta kerättyjen havaintojen perusteella tieto- ja viestintäteknologian ja digitalisaation kehittyminen asettaa kaikkien niiden toiminnalle lisää vaatimuksia. Tämä voi edellyttää esimerkiksi tehtävien ja toimivaltuuksien lisää-

612 Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu EOAK/6252/2019 ja eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen sijaisen ratkaisu EOAK/1010/2021.

613 Apulaisoikeuskanslerin ratkaisu OKV/123/70/2020, 8-9.

611 Oikeusministeriö (2015), 60-61.

mistä joillakin perus- ja ihmisoikeustoimijoilla, kansallisen lainsäädännön vahvistamista aiheutta koskevissa perus- ja ihmisoikeuskysymyksissä sekä tarvittavaa asiantuntemusta ja resursseja kehityksen seuraamiseksi, mutta myös kehityksestä aiheutuviin mahdollisiin uhkiin varautumiseksi. Myös koronapandemiasta on seurannut jonkin verran haasteita toimijoiden käytännön työn toteuttamiselle, mutta selvityksen perusteella toimijat ovat pystyneet sopeutumaan näihin haasteisiin varsin hyvin.

Perus- ja ihmisoikeustoimijoiden yleistä resilienssiä vahvistaa niiden omien havaintojen perusteella muun muassa se, että ne voivat toteuttaa tehtäviään joustavasti, muutoksiin sopeutuen ja vastaten. Myös sisäisten sijaisjärjestelyjen ja henkilöstön monipuolisten tehtävänkuvien nähtiin tukevan toimijan resilienssiä. Esimerkiksi oikeuskanslerinvirastossa valtioneuvostoasiain osasto ja oikeusvalvontaosasto toimivat useissa asioissa ja asiatyypeissä yhteistyössä. Ennakollisessa säädösvalvonnassa tai laajoissa, rakenteellisia kysymyksiä sisältävissä omissa aloitteissa asiaa valmistelee työpari, jossa on esittelijät sekä valtioneuvostoasiain osastolta että oikeusvalvontaosastolta.⁶¹⁴

614 Oikeuskanslerin antamat kirjalliset lisätiedot 15.9.2021.

5 Johtopäätökset ja suositukset

5.1 Rakenteiden ja tehtävien kehittäminen⁶¹⁵

Perus- ja ihmisoikeusrakenteiden kokonaisvaltainen kehittäminen on tärkeää siksi, että toimijat eivät toteuta tehtäviään tyhjiössä. Uusilla tehtävillä ja toimijoilla on myös niitä laajempia vaikutuksia perus- ja ihmisoikeusrakenteisiin. Joillakin toimijoilla tehtävät ovat osin päällekkäisiä, ja joidenkin tehtävien tehokas toteuttaminen edellyttää yhteistyötä toimijoiden välillä. Samalla jonkin toimijan rajallisilla toimivaltuuksilla ja toimintaedellytyksillä saattaa olla seurannaisvaikutuksia toisen perus- ja ihmisoikeustoimijan toiminnalle. Laillisuusvalvonnan hierarkkinen asetelma asettaa myös edellytyksiä toimijoiden työnjaolle.

Suomalaisten perus- ja ihmisoikeusrakenteiden kokonaisuutta koskevaa keskustelua on käyty viime vuosina varsin vähän. Näin siitä huolimatta, että hallituskaudella 2019–2023 on toteutettu merkittäviä uudistuksia rakenteisiin liittyen. Vaikka vanhusasiavaltuutetun toiminnasta tai yhdenvertaisuusvaltuutetun naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen raportoinnin tehtävästä ei ole tätä selvitystä kirjoittaessa saatu kokemuksia, tehtävien päällekkäisyyttä

muiden toimijoiden olemassa olevien tehtävien kanssa ei voi sivuuttaa. Päällekkäisyyksiä on etenkin Ihmisoikeuskeskuksen ja vanhusasiavaltuutetun tehtävissä, mutta myös Ihmisoikeuskeskuksen kansainvälisten ihmisoikeussopimusten toimeenpanon seurantaan koskevissa tehtävissä ja yhdenvertaisuusvaltuutetun raportoinnin tehtävissä. Naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen raportoinnin tehtävällä on myös merkittäviä yhtymäkohtia tasa-arvovaltuutetun tehtäviin. Muun muassa näitä päällekkäisyyksiä ja työnjaon toimivuutta tulisi seurata ja arvioida.

Osana tässä selvityksessä tarkasteltujen perus- ja ihmisoikeusrakenteiden kehittämistä on myös pohdittava, mihin vedetään rakenteiden pirstaloitumisen raja. Kun ikääntyvät henkilöt ovat nyt saaneet oman erityisvaltuutetun, millä perustein voidaan kieltää sama muilta erityisryhmiltä, kuten esimerkiksi vammaisilta henkilöiltä?⁶¹⁶ On ymmärrettävää, että tiettyyn ihmisryhmään keskittyvän perus- ja ihmisoikeustoimijan katsotaan tuovan näkyvyyttä ja tunnustusta kyseisen ryhmän oikeuksille ja asemalle yhteiskunnassa, mutta samalla on tiedotettava resurssien rajallisuus. Pienen toimijan on haasteellista toteuttaa kaikkia tehtäviään, kuten tämä selvitys osoittaa. Itsenäisyyden ja riippumattomuuden näkökulmasta vaarana on myös,

⁶¹⁵ Ks. myös Ihmisoikeuskeskuksen lausunto vanhusasiavaltuutetun perustamisesta: Ihmisoikeuskeskus (2020b). Lausunnossa on vastaavia huomioita kuin tässä alaluvussa.

⁶¹⁶ Ehdotuksia vammaisasiavaltuutetun perustamiseksi on ollut esillä säännöllisesti. Ks. esim. kansanedustajien toimenpidealoite TPA 97/2021.

että toimijan odotetaan olevan eräänlainen asiamies, jonka tulee keskittyä ajamaan edustamansa ryhmän etuja ja intressejä.

Rakenteiden pirstoutumisen keskellä olisi-kin pysähdyttävä miettimään, millaiseksi jäisi useista pienistä toimijoista koostuvan perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän vaikuttavuus ja millaista suojaa tällainen järjestelmä lopulta pystyy yksilöille tarjoamaan. Myös isot toimijat voivat erikoistua, eikä tietyn ihmisryhmän oikeuksien edistäminen ja turvaaminen yksiselitteisesti edellytä uutta perus- ja ihmisoikeustoimijaa tai uutta tehtävää. Ensijaisesti olisi selvitettävä, mitä olemassa olevilla tehtävillä ja keinoilla ja niiden vahvistamisella saataisiin aikaan. Esi-merkiksi juuri vammaisten oikeuksien alueella toimivat jo kansallinen ihmisoikeusinstituutio valvonta-, edistämis- ja seurantatehtävissä sekä yhdenvertaisuusvaltuutettu yhdenvertaisuuteen ja syrjintään liittyvissä kysymyksissä. Kansallisen ihmisoikeusinstituution tehtävät ovat sovelta- misalaltaan hyvin laaja-alaiset, ja yhdenvertai- suusvaltuutettu puolestaan pystyy puuttumaan myös moniperusteiseen syrjintään, mikä on vammaistenkin oikeuksien toteutumisen näkö- kulmasta tärkeää.

Selvitys osoittaa, että nykyisillä perus- ja ihmisoikeustoimijoilla onkin varsin monipuolisia lakisääteisiä tehtäviä ja toimivaltuuksia perus- ja ihmisoikeuksien valvomiseksi, edistämiseksi ja/ tai seuraamiseksi. Se jo itsessään antaa syyn pohtia kokonaisuuden selkeyttämistä. Joiden- kin toimijoiden tehtäviä ja toimivaltuuksia tulisi myös vahvistaa.

Eniten epäjohtonmukaisuuksia on yhä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvotoimijoiden tehtävissä, minkä vuoksi useista kansallisista ja kansainvälisistä suosituksista huolimatta syrjin- tää kokeneiden oikeussuojakeinot ovat erilaiset syrjintäperusteesta tai elämänalueesta riippuen. Tätä ei voi pitää hyväksyttävänä syrjinnän uhrin näkökulmasta. Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistus luo mahdollisuuksia oikeussuojakeinojen ja valvonnan yhtenäistämiseksi, mikäli yhden- vertaisuusvaltuutetun sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivalta laajennetaan

koskemaan työelämäasioita. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivaltuuksia tulee lisäksi vahvistaa uudistuksessa niin, että sillä on mahdollisuus myöntää hyvitystä syrjinnän uhrille.

Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistus ei kuitenkaan poista kaikkia haasteita. Yhdenver- taisuus- ja tasa-arvolainsäädännön kehittämistä tulisikin vastaisuudessa tarkastella yhdessä pisteittäisten uudistusten sijaan. Kokonaistar- kastelussa olisi oikeussuojakeinojen lisäksi poh- dittava keinoja moniperusteiseen ja erityisesti risteävään syrjintään puuttumisen vahvistami- seksi sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuu- tettujen yhdistämistä.

Ihmisoikeuskeskuksen perus- ja ihmiso- keuksien seurantatehtävä tulisi selkeyden vuok- si ilmaista laissa keskuksen edistämistehtävän tapaan. Keskuksen laajan seuranta- ja edistä- mistehtävän huomioiden olisi lisäksi tärkeää, et- tä keskus voisi antaa kertomuksen eduskunnalle vähintään kerran neljässä vuodessa. Tämä olisi linjassa kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden akkreditaatioista vastaavan alakomitean suo- situksen kanssa. Ihmisoikeuskeskuksen edus- kuntakertomus voisi myös vahvistaa yhtenäisen kuvan syntymistä perus- ja ihmisoikeuksien tilasta Suomessa.

Perus- ja ihmisoikeusrakenteiden koko- naisvaltaisessa kehittämisessä on huomioitava toimijoiden olemassa tehtävien ja toimival- tuuksien kartoittamisen lisäksi se, että laajan toimikenttensä vuoksi useimpien perus- ja ihmisoikeustoimijoiden on haettava sopivaa ta- sapainoa tehtäviensä toteuttamiseksi. Kansain- välisen ja EU-lainsäädännön lisääntyminen ja muut muutokset toimintaympäristössä saattavat edellyttää erityisosaamisen kartuttamista, mutta samalla on säilytettävä kokonaiskuva omaa toimialaa koskevista läpileikkaavista perus- ja ihmisoikeushaasteista. Onkin tärkeää, ettei erikoistuminen mene niin pitkälle, että yleinen perus- ja ihmisoikeusosaaminen ja ymmärrys perus- ja ihmisoikeuksien kuulumisesta kaikille häviää. Valvonta- ja edistämistehtävän yhdistä- miseen sekä siihen, miten lähelle laillisuusvalvo-

ja voi mennä valvottaviaan liittyy puolestaan tasapainoilua toiminnan tehokkuuden ja toimijan itsenäisyyden ja riippumattomuuden välillä.

Rakenteiden kehittämällä tulee myös tukea selkeää ja tehokasta laillisuusvalvonnan kokonaisuutta, jossa erityisvaltuutetut sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toimivat ensisijaisina laillisuusvalvojina omilla toimialueillaan, ja jossa oikeusasiamies ja oikeuskansleri toimivat näiden toimijoiden valvojina. Tämä on paitsi ylimpien laillisuusvalvojien aseman ja perustuslaillisten tehtävien mukaista, se myös tukee oikeuskanslerin, oikeusasiamiehen ja erityisvaltuutettujen toisiaan täydentäviä rooleja ja auttaa välttämään päällekkäisyyksiä laillisuusvalvontatoiminnassa. Yksilön näkökulmasta monipuolisella valvonnan kokonaisuudella on etuja esimerkiksi tilanteissa, joissa tarvitaan tietyn erityisvaltuutetun osaamista ja sellaisia toimivaltuuksia, joita ylimmillä laillisuusvalvojilla ei ole.

Yhteistyön ja koordinaation merkitystä hajanaisten perus- ja ihmisoikeusrakenteiden eräänlaisena liimana ei voi korostaa riittävästi. Ihmisoikeusvaltuuskunta kokoaa lähes kaikki tässä selvityksessä tarkastellut perus- ja ihmisoikeustoimijat sekä muita perus- ja ihmisoikeusasiantuntijoita yhteen. Toimijoilla on myös muuta yhteistyötä keskenään. Toimijoiden välistä yhteistyötä voitaisiin yhä tiivistää esimerkiksi säännöllisellä laillisuusvalvontahuomioiden ja seurantatiedon jakamisella sekä lisäämällä toiminnan suunnitelmallisuutta esimerkiksi selvitysten osalta. Tämä vahvistaisi kunkin toimijan tietopohjaa, edistäisi yhteistyömahdollisuuksien löytämistä, ehkäisisi osaltaan päällekkäistä toimintaa ja lisäisi vaikuttavuutta. Erityisesti laillisuusvalvontahuomioita ja seurantatietoa koskeviin tapaamisiin voitaisiin tarpeen mukaan osallistaa myös muita sidosryhmiä.

Lisäksi yhteistyötä voitaisiin vahvistaa perus- ja ihmisoikeusrakenteita ja oikeussuojakeinoja koskevassa tiedotuksessa. Selvityksessä kerättyjen havaintojen perusteella selkeää viestintää etenkin toimijoiden tehtävien ja toimivaltuuksien merkityksestä yksilön oikeuksien toteutu-

miselle, kuten myös tiedotusta tehtävien ja toimivaltuuksien rajoituksista tulisi edelleen lisätä. Perus- ja ihmisoikeustoimijoiden moninaisten tehtävien ja toimivaltuuksien ymmärtäminen vaatii varsin tarkkaa perehtymistä. Kokonaisvaltaisen näkemyksen muodostaminen kunkin toimijan toimintamahdollisuuksista ja keinojen tehokkuudesta saattaa olla haasteellista, etenkin yksittäiselle ihmiselle. Olennaista on myös, että muut viranomaiset tiedostavat kunkin perus- ja ihmisoikeustoimijan tehtävät, aseman ja menettelytavat. Hallintolakiin perustuvalla neuvontavollisuudella ja opastamisella toimivaltaisen viranomaisen pariin voidaan pienentää perus- ja ihmisoikeusrakenteiden hajanaisuuteen liittyviä riskejä. Monimutkaisen perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kokonaisuuden selkeyttäminen on keskeinen edellytys yksilön oikeusturvan toteutumiselle.

Perus- ja ihmisoikeusrakenteiden kehittämisen osalta on lopuksi todettava, että tässä selvityksessä tarkasteltujen toimijoiden valvonnan ja muun toiminnan perusteella esiintuodut puutteet ja hyvät käytännöt ovat vain yksi askel kohti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen vahvistamista. Toimijoiden havaintojen tulee myös johtaa konkreettisiin parannuksiin. Lisäksi valvonnan ei tule nojata ainoastaan tässä selvityksessä tarkasteltujen laillisuusvalvojien mahdollisuuksiin toteuttaa tehtäviään, vaan hallinnossa on yleisesti panostettava viranomaisten omavalvontaan.

5.2 Toimintaedellytykset

Lisääntyvät kansainväliset ja eurooppalaiset säännökset ja suositukset perus- ja ihmisoikeustoimijoiden itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta osoittavat, että niiden aseman turvaamiseen kiinnitetään yhä enemmän huomiota. Tämä johtunee siitä, että esimerkkejä toimijoiden toimintamahdollisuuksien heikentämisestä löytyy jo Euroopasta ja sen ulkopuolelta. Kansallisesti on tärkeää, että tämä kehitys huomioidaan ja että toimijoiden itsenäisyyttä ja

riippumattomuutta ylläpidetään ja vahvistetaan eri tavoin. Itsenäisyyden ja riippumattomuuden mainitseminen toimijaa koskevassa lainsäädännössä ei riitä, vaan toimijan on oltava itsenäinen ja riippumaton myös tosiasiallisesti, tarkoittaen sekä lakisääteisten tehtävien toteuttamista, hallintoa että resursseja. Muodollinen itsenäisyys ja riippumattomuus on kuitenkin toimijan aseman perusta, johon on mahdollista tukeutua tilanteissa, joissa toimijan asemaa yritettäisiin heikentää tai kyseenalaistaa.

Ylimpien laillisuusvalvojen itsenäisyyttä ja riippumattomuutta ei voi tarkastella erillään muista mahdollisista oikeusvaltion vahvistamiseen tähtäävistä toimenpiteistä. Mikäli oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen itsenäisyys ja riippumattomuus halutaan ilmaista perustuslaissa selkeämmin, se tulisi tehdä osana kokonaisvaltaista oikeusvaltion kehittämistä ja perustuslain uudistamista.

Kansallisen ihmisoikeusinstituution ja sen eri osien oikeudellista asemaa selkiyttäisi se, että instituutio määriteltäisiin nimenomaisesti eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa. Pariisin periaatteet edellyttävät, että kansalliset ihmisoikeusinstituutiot perustetaan perustuslain tai lain tasoisella säädöksellä, jossa määritellään instituution tehtävät, kokoonpano sekä toimivaltuudet. Kansallisilla ihmisoikeusinstituutioilla on kansainvälisesti tunnustettu asema kotimaidensa perus- ja ihmisoikeustilanteen asiantuntijoina, ja lisäksi niiden itsenäisyyttä ja riippumattomuutta arvioidaan säännöllisesti instituutioiden akkreditaatiota käsittelevässä komiteassa.

Selvityksen perusteella erityisvaltuutettujen itsenäisyyden ja riippumattomuuden vahvistamisen tulisi ensisijaisesti tapahtua suhteessa oikeusministeriöön sen sijaan, että valtuutetut siirrettäisiin eduskunnan yhteyteen. Kaikkien, tai joidenkin valtuutettujen siirron mahdollisuutta vastaisuudessa ei tule kuitenkaan sulkea pois. Tässä yhteydessä on seurattava etenkin kansainvälistä kehitystä itsenäisyyden ja riippumattomuuden määritelmän ja edellytysten osalta sekä arvioitava valtionhallinnon järjestämisen

ja ohjauksen vaikutuksia erityisvaltuutettujen asemaan.

Tämänkään selvityksen yhteydessä ei ole noussut esiin sellaisia seikkoja, jotka asettaisivat kyseenalaiseksi oikeusministeriön yhteydessä sijaitsevien perus- ja ihmisoikeustoimijoiden toiminnallisen itsenäisyyden ja riippumattomuuden. Mahdollisuuksia muodollisen ja rakenteellisen itsenäisyyden ja riippumattomuuden vahvistamiseksi kuitenkin on. Vaikka erityisvaltuutettujen tehtävät ja toimivaltuudet ovat erilaiset, sitä ei voi pitää perusteluna sille, että osa niiden itsenäisyyttä ja riippumattomuutta koskevista säännöksistä on epäjohtomukaisia. Se, että jotkin lapsiasiavaltuutettua koskevat säännökset ovat asetustasoisia ja muista valtuutetuista poikkeavia, heikentää valtuutetun aseman oikeudellista perustaa, vaikka valtuutettu itse toikin haastattelussaan esille, että tämä ei ole ollut ongelmallista sen käytännön toiminnan kannalta. Säännösten kirjo ei ole perusteltavissa myöskään sillä, että valtuutetulla ei ole laillisuusvalvontatehtäviä, kun samalla vanhusasiavaltuutettua koskevat vastaavat säännökset on kirjattu lakiin. Kansainväliset, perus- ja ihmisoikeustoimijoita koskevat suositukset korostavat, että tehtävien ja toimivaltuuksien lisäksi myös toimijan asemasta tulisi säätää lailla. Ei myöskään ole perusteltua, että joidenkin valtuutettujen toimikauden pituudeksi on säädetty enintään ja joidenkin tasan viisi vuotta.

Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastouudistuksen todellinen vaikutus erityisvaltuutettujen itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen näyttää tätä selvitystä kirjoitettaessa jäävän nimelliseksi, sillä erityisvaltuutetut ovat uudistuksen jälkeenkin yhä oikeusministeriön tulosohjauksen piirissä. On selvää, että perus- ja ihmisoikeustoimijat eivät voi itse päättää määrärahojensa suuruudesta, mutta tulosohjaukseen menettelynä sisältyy ongelmia. Vaikka oikeusministeriö ei olekaan selvityksen perusteella pyrkinyt puuttumaan erityisvaltuutettujen toimintaan ja niiden asema huomioidaan tulosohjausprosessissa, lähtökohtaisesti tulosohjaus

ja erityisesti sen pohjautuminen hallitusohjelman politiikkatavoitteisiin ei ole ristiriidaton itsenäisyyden ja riippumattomuuden tavoitteen kanssa. Lisäksi viraston perustamista koskevien valmisteluasiakirjojen mukaan myös palkka-toimivalta säilyisi oikeusministeriöllä, eikä sen yhteensopivuutta sen kanssa, että itsenäisillä ja riippumattomilla toimijoilla on oikeus itse päättää resurssiensa käytöstä, ole hankkeen yhteydessä arvioitu. Myös virkajärjestelytoimivaltaan sisältyy erityisvaltuutettujen aseman kannalta keskeisiä kysymyksiä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan rakenteellisen itsenäisyyden ja riippumattomuuden toteutumisessa on tämän selvityksen perusteella eniten haasteita. Lautakuntaa koskevan lain esitöissä lautakunnan riippumattomuus vertautuu tuomioistuimiin, joiden rakenteellista itsenäisyyttä ja riippumattomuutta suhteessa oikeusministeriöön on viime vuosina pyritty vahvistamaan.⁶¹⁷ Vaikka lautakunnan ratkaisutoimintaan ei olekaan kohdistunut tämän selvityksen perusteella vaikuttamis- tai painostusyrityksiä, sen itsenäisyyden ja riippumattomuuden tulee näyttäytyä myös ulospäin selkeältä ja vahvalta. Ensisijaista lautakunnan itsenäisyyden ja riippumattomuuden vahvistamisessa on sen aseman selkiyttäminen. Tätä koskevan tietopohjan vahvistamiseksi voitaisiin toteuttaa pohjoismainen vertailu muista vastaavista lautakunnista, niiden hallinnollisesta sijainnista, valinta- ja nimitysmenettelyistä, jäsenten kelpoisuusehdoista sekä resursseista. Eurooppalaisen oikeuskäytännön tarkastelu tuomioistuimen määritelmästä voisi edelleen selvittää kysymystä lautakunnan asemasta.

Rakenteelliseen itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen liittyviä riskejä voidaan lieventää ja ulospäin näyttäytyvää itsenäisyyttä ja riippumattomuutta vahvistaa muun muassa valintamenettelyjen legitimitettiin vahvistamalla.

Erityisen tärkeää tämä on erityisvaltuutettujen sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan jäsenten kohdalla, koska niiden nimitysesityksistä vastaa oikeusministeriö ja nimittämisestä valtioneuvosto. Tiedusteluvalvontavaltuutetun valintamenettely on tässä suhteessa poikkeus, koska myös eduskunnalla on rooli menettelyssä. Oikeuskanslerin, apulaisoikeuskanslerin sekä Ihmisoikeuskeskuksen johtajan nimityksissä puolestaan on mukana joko kaksi asemaltaan ja toiminnaltaan erillistä tahoa, tai kuten eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten tapauksessa, vahva ja laaja-alainen eduskunnan edustus.

Itsenäisyyden ja riippumattomuuden lisäksi perus- ja ihmisoikeustoimijoiden toimintaedellytyksiin vaikuttavat riittävät resurssit. Siihen, mikä on riittävää, ei ole yksiselitteistä vastausta, mutta ainakin seuraaviin seikkoihin tulisi kiinnittää huomiota resursseja arvioitaessa: Mitä tarkoitusta varten perus- ja ihmisoikeustoimija on perustettu? Pystyykö se toteuttamaan lakisääteisiä tehtäviään tuota tarkoitusta vastaavasti? Saavatko yksilöt asiansa sujuvasti käsitellyksi, mikäli perus- ja ihmisoikeustoimija käsittelee yksittäistapauksia? Missä määrin perus- ja ihmisoikeustoimija pystyy vastaamaan mahdollisiin toimintaympäristön muutoksiin ja lisääntyvään työmäärään oman toimintansa suuntaamisella ja tehostamisella, ja milloin tämä ei ole mahdollista kuin resurssien lisäämisellä? Toimijoiden välinen säännöllinen yhteistyö ja vuoropuhelu edellyttävät myös aikaa ja resursseja.

Resilienssin osalta tärkeää ei ole tarkastella ainoastaan perus- ja ihmisoikeustoimijoiden omaa kriisikestävyyttä. Perus- ja ihmisoikeustoimijoiden asiantuntemusta ja tietopohjaa tulee hyödyntää myös laajemminkin kriiseihin varautumisessa, kriisien keskellä ja niiden jälkihoidossa. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen on keskeinen osa yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta.

617 Vuonna 2020 toimintansa aloitti Tuomioistuinvirasto, joka on itsenäinen keskusvirasto oikeusministeriön hallinnonalalla.

Suosituksia rakenteiden ja tehtävien kehittämiseksi:

- Perus- ja ihmisoikeusrakenteita tulee vastaisuudessa vahvistaa ja resursoida kokonaisvaltaisesti hyödyntäen tässä selvityksessä esitettyjä huomioita ja kansainvälisiä suosituksia.
- Uusia perus- ja ihmisoikeustoimijoita harkittaessa tai valmisteltaessa muutoksia nykyisten toimijoiden tehtäviin tulee kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin:
 - Luodaanko muutoksella päällekkäisiä toimintoja?
 - Lisääkö muutos toimijoiden tehtävienjaon selkeyttä ja parantaako se yksilöiden oikeussuojaa?
 - Onko sama vaikutus mahdollista saada aikaan olemassa olevia toimijoita vahvistamalla?
- Rakenteiden kokonaisvaltaisessa kehittämisessä on lisäksi huomioitava seuraavat asiat:
 - Tasapainoa yleisen perus- ja ihmisoikeusosaamisen sekä erikoistumisen välillä tuetaan.
 - Edelleen vahvistetaan selkeää laillisuusvalvonnan työnjakoa oikeuskanslerin, oikeusasiamiehen, erityisvaltuutettujen sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan välillä.
- Toimijoiden välistä yhteistyötä voitaisiin yhä tiivistää esimerkiksi säännöllisellä laillisuusvalvontahuomioiden ja seurantatiedon jakamisella sekä koordinomalla toiminnan tavoitteita ja niihin liittyviä suunnitelmia. Koordinaatiota myös eri oikeussuojakeinoja koskevassa neuvonnassa ja tiedotuksessa voitaisiin vahvistaa.
- Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksessa yhdenvertaisuusvaltuutetun sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivalta on laajennettava koskemaan myös työelämäasioita. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla tulee olla oikeus määrätä hyvitystä syrjinnän uhreille.
- Vastaisuudessa mahdollisia muutoksia yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolakien valvontaan ja oikeussuojakeinoihin olisi tarkasteltava rinnakkain osittaisten uudistusten sijaan niin, että yksilöillä on tosiasiallisesti sama suojan taso syrjintäperusteesta tai -perusteista riippumatta. Yhdenvertaisuusvaltuutetun ja tasa-arvovaltuutetun yhdistämistä olisi selvitettävä siten, ettei valtuutettujen resursseihin esitetä heikennyksiä.
- Ihmisoikeuskeskuksella tulisi olla laissa säädetty tehtävä antaa kertomus perus- ja ihmisoikeuksien tilasta eduskunnalle esimerkiksi kerran neljässä vuodessa. Lisäksi keskuksen yleinen perus- ja ihmisoikeuksien seurantatehtävä on ilmaistava selkeästi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa.

Suosituksia perus- ja ihmisoikeustoimijoiden toimintaedellytysten vahvistamiseksi ja kehittämiseksi:

- Kansainvälinen oikeuskäytäntö ja kansainväliset suositukset itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta tulisi yhä paremmin huomioida kansallisten perus- ja ihmisoikeustoimijoiden toimintaedellytysten tukemisessa ja kehittämisessä.
- Mikäli oikeusvaltion turvatakeita ja perustuslain uudistamistarpeita tarkastellaan, on otettava pohdittavaksi myös ylimpien laillisuusvalvojen itsenäisyyden ja riippumattomuuden vahvistaminen perustuslain tasolla.
- Kansallisen ihmisoikeusinstituution kokonaisuus ja sen eri osat olisi kirjattava lakiin, ei ainoastaan lain esitöihin.
- Erityisvaltuutettujen sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan itsenäisyyttä ja riippumattomuutta suhteessa oikeusministeriöön tulee edelleen lisätä:
 - Erityisvaltuutettujen itsenäisyyttä ja riippumattomuutta koskevat säännökset tulisi yhtenäistää valtuutettujen asemaa vahvistavasti.
 - Vaihtoehtoisia menettelytapoja tulosohjauksen toteuttamiselle tulee edelleen harkita. Oikeusministeriön palkkatoimivallan sekä virkajärjestelytoimivallan vaikutuksia erityisvaltuutettujen itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen tulee arvioida oikeushallinnon erityisviranomaiset-virastohankkeen yhteydessä.
- Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan itsenäisyyttä ja riippumattomuutta koskevan tietopohjan vahvistamiseksi olisi toteutettava pohjoismainen vertailu lautakuntaa vastaavista toimijoista. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan asemaa tulisi myös tarkastella eurooppalaisesta oikeuskäytännöstä käsin.
- Erityisvaltuutettujen (pois lukien tiedusteluvalvontavaltuutettu) sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan jäsenten valinta- ja nimitysmenettelyn legitimitettiin voitaisiin vahvistaa osallistamalla menettelyyn myös sellaisia asiantuntijoita, jotka eivät edusta toimeenpanovaltaa.
- Perus- ja ihmisoikeustoimijoiden voimavarojen riittävyttä tulee arvioida läpinäkyvin kriteerein.
- Perus- ja ihmisoikeustoimijoiden asiantuntemusta ja tietopohjaa tulee hyödyntää yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden kehittämisessä ja vahvistamisessa.

6 Lähteet

Haastattelut, kyselyt ja lisätiedot

Perus- ja ihmisoikeustoimijat

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalaisen haastattelu 25.5.2021. Oikeuskansleri Tuomas Pöystin haastattelu 14.6.2021 ja kirjalliset lisätiedot 16.9.2021. Oikeuskanslerinviraston kansliapäällikkö Tuula Majurin kirjalliset lisätiedot 23.1.2022.

Ihmisoikeuskeskuksen johtajan ja henkilökunnan haastattelu 8.9.2021.

Lapsiasiavaltuutettu Elina Pekkarisen ja lakimies Merike Helanderin haastattelu 31.5.2021 sekä kirjalliset lisätiedot 16.9.2021.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläisen, apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinin, apulaisoikeusasiamies Pasi Pölösen ja kansliapäällikkö Matti Marttusen haastattelu 10.6.2021 ja kirjalliset lisätiedot 24.8.2021 sekä 1.10.2021.

Tasa-arvovaltuutettu Jukka Maarianvaaran ja erityisasiantuntija Anja Nummijärven haastattelu 3.6.2021. Tasa-arvovaltuutetun antamat kirjalliset lisätiedot 14.9.2021 sekä molempien haastateltujen antamat kirjalliset lisätiedot 24.1.2022.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu Kimmo Hakosen haastattelu 27.5.2021.

Tietosuojavaltuutetun haastattelu 2.7.2021 ja kirjalliset lisätiedot 15.9.2021.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu Kristina Stenmanin ja toimistopäällikkö Rainer Hiltusen haastattelu 8.6.2021. Haastattelu Rainer Hiltusen ja tiiminvetäjä, erityisasiantuntija Elina Castrénin kanssa 6.7.2021. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston antamat kirjalliset lisätiedot 13.11.2021.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan pääsihteeri Juhani Kortteisen haastattelu 1.6.2021 sekä puheenjohtaja Tuomas Ojasen ja varapuheenjohtaja Outi Anttilan haastattelu 4.6.2021. Juhani Kortteisen antamat kirjalliset lisätiedot 24.8.2021 ja 21.1.2022.

Muut haastattelut

Ihmisoikeustuomioistuin- ja -sopimusasioiden yksikön päällikön Krista Oinosen haastattelu 22.9.2021.

Oikeusministeriön demokratia- ja julkisoikeusosaston edustajien haastattelu 13.9.2021: Johanna Suurpää, osastopäällikkö; Timo Makkonen, yksikönpäällikkö, julkisoikeus-yksikkö ja Johanna Hautakorpi, neuvotteleva virkamies, itsehallinto ja yhdenvertaisuus -yksikkö.

Vanhempi yliopistonlehtori, OTT, Liisa Niemisen haastattelu 27.10.2021.

Sosiaalioikeuden yliopistolehtori, HTT, dosentti Pauli Rautiaisen kirjalliset näkemykset 27.1.2022.

Kyselyt

Kysely ihmisoikeusvaltuuskunnan jäsenille elo-syyskuussa 2021.

Kysely Ihmisoikeusliiton koordinoimalle ihmisoikeustyötä tekevien järjestöjen verkostolle elo-syyskuussa 2021.

Painetut julkaisut

Hidén, M. (1970), Eduskunnan oikeusasiamies. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja N:o 90. Helsinki.

Inha J. (1997), Valtioneuvoston oikeuskanslerin virka-aseman muotoutuminen 1917-1919. Tutkimus valtioneuvoston oikeuskanslerin virka-aseman muodostumisesta tasavallan presidenttiin, valtioneuvostoon ja eduskuntaan nähden vuosina 1917-1919. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 214. Helsinki.

Nieminen L. (2008), Kansallisen ihmisoikeusinstituution perustaminen Suomeen: haaste laillisuusvalvojille. Lakimies 3/2008, 367-391.

Saraviita, I. (2011), Perustuslaki. Talentum, Helsinki. Toinen, uudistettu painos.

Seppinen, I. (2009), Tämän asian olen tutkinut. Valtioneuvoston oikeuskanslerin historia 1944-2008. Oikeuskanslerinvirasto, Helsinki.

Sähköiset julkaisut

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2019), Fifth opinion on Finland. ACFC/OP/V(2019)001. Luettavissa: <https://www.coe.int/en/web/minorities/finland>.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisu OKV/123/70/2020. Tietosuoja-valtuutetun toimiston menettelytavat. Luettavissa: <https://oikeuskansleri.fi/-/tietosuoja-valtuutetun-toimiston-menettelytavat>.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisu OKV/129/1/2019. Asian käsittely tietosuoja-valtuutetun toimistossa on kestänyt liian kauan. Luettavissa: <https://oikeuskansleri.fi/-/asian-kasittely-tietosuoja-valtuutetun-toimistossa-on-kestanyt-liian-kauan>.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisu OKV/576/10/2020. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan pitkät käsittelyajat. Luettavissa: <https://oikeuskansleri.fi/-/yhdenvertaisuus-ja-tasa-arvolautakunnan-pitkat-kasittelyajat>.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisu OKV/586/10/2020. Asian käsittelyn viipyminen tietosuoja-valtuutetun toimistossa. Luettavissa: <https://oikeuskansleri.fi/-/asian-kasittelyn-viipyminen-tietosuoja-valtuutetun-toimistossa>.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisu OKV/590/10/2020. Asioiden käsittelyn ja tiedusteluun vastaamisen viipyminen tietosuoja-valtuutetun toimistossa. Luettavissa: <https://oikeuskansleri.fi/-/asian-kasittelyn-ja-tiedusteluun-vastaamisen-viipyminen-tietosuoja-valtuutetun-toimistossa-1>.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisu OKV/1233/70/2021. Poliisin ja syyttäjien menettely sekä ihmiskauppan tutkinta. Luettavissa: <https://oikeuskansleri.fi/-/poliisin-ja-syyttajien-menettely-seka-ihmiskaupan-tutkinta>.

Chopin I. & Germaine C. (2020), A comparative analysis of non-discrimination law in Europe 2020. European network of legal experts in gender equality and non-discrimination. Luettavissa: <https://www.equalitylaw.eu/publications/comparative-analyses>.

Council of Europe (2011), Judges: independence, efficiency and responsibilities. Recommendation CM/Rec(2010)12 and explanatory memorandum. Luettavissa: <https://rm.coe.int/16807096c1>.

Council of Europe (2019), Recommendation CM/Rec(2019)6 of the Committee of Ministers to member States on the development of the Ombudsman institution. Luettavissa: <https://www.coe.int/en/web/human-rights-intergovernmental-cooperation/human-rights-development-cddh/recommendations>.

Council of Europe (2021), Recommendation CM/Rec(2021)1 of the Committee of Ministers to member States on the development and strengthening of effective, pluralist and independent national human rights institutions. Luettavissa: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a1f4da.

Council of Europe Commissioner for Human Rights (2015), Democratic and effective oversight of national security services. Issue paper. Luettavissa: <https://rm.coe.int/1680487770>.

ECRI (2018), ECRI General Policy Recommendation no. 2: Equality Bodies to combat racism and intolerance at national level. Luettavissa: <https://hudoc.ecri.coe.int/eng#%7B%22sort%22:%5B%22ECRIPublicationDate%20Descending%22%5D,%22ECRIIdentifier%22:%5B%22REC-02rev-2018-006-ENG%22%5D%7D>.

ECRI (2019), Suomea koskeva raportti (viides raportointikierros). CRI(2019)38. Luettavissa: <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/finland>.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu EOAK/6252/2019.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen sijaisen ratkaisu EOAK/1010/2021.

Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäntö 209/2002. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2002/20020209>.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työjärjestys (2012). Dnro 2355/1/12.

Eduskunnan oikeusasiamies (2012a), Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työjärjestys. Dnro 2355/1/12.

Eduskunnan oikeusasiamies (2012b–2019, 2020a sekä 2021), Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomukset vuodelta 2011–2020. Luettavissa: https://www.oikeusasiamies.fi/fi_FI/web/guest/toiminta-kertomukset.

Eduskunnan oikeusasiamies (2020b), Asia: K 14/2020 vp, tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2019. EOAK/6084/2020. Luettavissa: <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2020-AK-317202.pdf>.

Eduskunnan työjärjestys 40/2000. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2000/20000040>.

Eduskunta (2019), Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020 ja hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2020 talousarvioesityksen (HE 29/2019 vp) täydentämisestä. Eduskunnan kirjelmä EK 24/2019 vp. Luettavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/TalousarvioKirjelma/Sivut/EK_24+2019.aspx.

ENOC (2020), The European Network of Ombudspersons for Children. Statutes as amended November 2020. Luettavissa: <http://enoc.eu/wp-content/uploads/2021/04/ENOC-Statutes-amended-Nov2020-FV.pdf>.

Euroopan komissio (2008), Ehdotus neuvoston direktiiviksi uskonnosta tai vakaumuksesta, vammaisuudesta, iästä tai sukupuolisesta suuntautumisesta riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta. KOM(2008) 426. Luettavissa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX%3A52008PC0426>.

Euroopan komission suositus (EU) 2018/951 tasa-arvoelimiä koskevista normeista. Luettavissa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A32018H0951>.

Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta 44/2012. Luettavissa: https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2012/20120044/20120044_2.

Euroopan neuvoston yleissopimus lasten suojelemisesta seksuaalista riistoa ja seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan, nk. Lanzaroten sopimus (2007). Asetus 88/2011 sopimuksen voimaansaattamisesta luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2011/20110088>.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus). Luettavissa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?qid=1528874672298&uri=CELEX%3A02016R0679-20160504>.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1896 eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta sekä asetusten (EU) N:o 1052/2013 ja (EU) 2016/1624 kumoamisesta (raja- ja merivartiostoasetus). Luettavissa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:32019R1896>.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680 luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämisestä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäättöksen 2008/977/YOS kumoamisesta. Luettavissa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A02016L0680-20160504>.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1158 vanhempien ja omaistaan hoitavien työ- ja yksityiselämän tasapainottamisesta ja neuvoston direktiivin 2010/18/EU kumoamisesta. Luettavissa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:32019L1158>.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (paluudirektiivi). 2008/115/EY. Luettavissa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0115>.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen soveltamisesta itsenäisiin ammatinharjoittajiin sekä neuvoston direktiivin 86/613/ETY kumoamisesta. 2010/41/EU. Luettavissa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex%3A32010L0041>.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa (uudelleenlaadittu toisinto). 2006/54/EY. Luettavissa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex:32006L0054>.

Euroopan unionin neuvoston direktiivi miesten ja naisten yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta tavaroiden ja palvelujen saatavuuden ja tarjonnan alalla. 2004/113/EY. Luettavissa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX%3A32004L0113>.

Euroopan unionin neuvoston direktiivi rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta (syrjintädirektiivi). 2000/43/EY. Luettavissa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fin/ALL/?uri=CELEX%3A32000L0043>.

Euroopan unionin neuvoston direktiivi yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista (työsyrjintädirektiivi). 2000/78/EY. Luettavissa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX%3A32000L0078>.

Euroopan unionin perusoikeuskirja 2012/C 326/02. Luettavissa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT>.

Euroopan unionin perusoikeusvirasto ja Euroopan neuvosto (2016), Oikeussuojan saatavuus Euroopan oikeudessa - käsikirja. ISBN 978-92-9491-104-9 (sähköinen englanninkielinen versio). Luettavissa: <https://fra.europa.eu/en/publication/2016/handbook-european-law-relating-access-justice>

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) konsolidoitu toisinto 2012/C 326/01. Luettavissa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>.

Euroopan unionin tuomioistuin (2010), Euroopan komissio vs. Saksan liittotasavalta, C-518/07. Luettavissa: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=79752&pageIndex=0&doclang=fi&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=809107>.

Euroopan unionin tuomioistuin (2012), Euroopan komissio vs. Itävallan tasavalta, C-614/10. Luettavissa: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=128563&pageIndex=0&doclang=fi&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=831068>.

Euroopan unionin tuomioistuin (2014), Euroopan komissio vs. Unkari, C-288/12. Luettavissa: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=150641&pageIndex=0&doclang=fi&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=838011>.

European Commission (2021), Staff Working Document. Equality bodies and the implementation of the Commission Recommendation on standards for equality bodies. SWD/2021/63 final. Luettavissa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021SC0063>.

European Court of Human Rights (1978), Klass and others v. Germany. Luettavissa: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-57510%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-57510%22]}).

European Court of Human Rights (1997), Gustafsson v. Sweden. Grand Chamber Judgment. Luettavissa: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-57993%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-57993%22]}).

European Court of Human Rights (2015), Roman Zakharov v. Russia. Grand Chamber Judgement.

Luettavissa: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-159324%22%5D%7D>.
European Court of Human Rights (2021), Big Brother Watch and Others v. the United Kingdom. Grand Chamber Judgment. Luettavissa: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-210077%22%5D%7D>.

European Court of Human Rights (2021), Centrum för rättvisa v. Sweden. Grand Chamber Judgment. Luettavissa: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-210078%22%5D%7D>.

GANHRI & Canadian Human Rights Commission (2018), A Practical Guide to the Work of the Sub-Committee on Accreditation (SCA). Luettavissa: https://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/GANHRI/GANHRI_Manual_online.pdf.

GANHRI (2018), General Observations of the Sub-Committee on Accreditation. Luettavissa: https://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/GANHRI/EN_GeneralObservations_Revisions_adopted_21.02.2018_vf.pdf.

GANHRI (2019a), Statute. Luettavissa: https://ganhri.org/wp-content/uploads/2019/11/EN_GANHRI_Statute_adopted_05.03.2019_vf.pdf.

GANHRI (2019b), Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA). Geneva, 14-18 October 2019. Luettavissa: <https://www.ohchr.org/EN/Countries/NHRI/Pages/SCA-Reports.aspx>.

GREVIO (2019), First Baseline Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) - FINLAND. GREVIO/Inf(2019)9. Luettavissa: <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/finland>.

Hallintovaliokunta (2018), Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta. Lausunto HaVL 36/2018 vp. Luettavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/HaVL_36+2018.pdf.

Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi, HE 9/2018 vp. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2018/20180009>.

Hallituksen esitys eduskunnalle eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevaksi täydentäväksi lainsäädännöksi. HE 141/2020 vp. Luettavissa: <https://finlex.fi/fi/esitykset/he/2020/20200141>.

Hallituksen esitys eduskunnalle henkilörekisterilaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi. HE 49/1986 vp. Luettavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_49+1986.pdf.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain muuttamisesta. HE 205/2010 vp. Luettavissa: <https://finlex.fi/fi/esitykset/he/2010/20100205>.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain ja tasa-arvovaltuutetusta annetun lain 2 §:n muuttamisesta. HE 98/2016 vp. Luettavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_98+2016.aspx.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. HE 134/2013 vp. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2013/20130134>.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (rikosasioiden tietosuojalaki), HE 31/2018 vp. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2018/20180031>.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lapsiasiavaltuutetusta. HE 163/2004 vp. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2004/20040163>.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta. HE 195/2004 vp. Luettavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_195+2004.pdf.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta. HE 153/2008 vp. Luettavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_153+2008.pdf.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. HE 29/2018 vp. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2018/20180029>.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta. HE 199/2017 vp. Luettavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_199+2017.aspx.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulkomaalaisvaltuutetusta. HE 169/1990 vp. Luettavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_169+1990.pdf.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta. HE 179/2021 vp. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/sv/esitykset/he/2021/20210179>.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. HE 175/1999 vp. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1999/19990175>.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vanhusasiavaltuutetusta. HE 82/2021 vp. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2021/20210082>.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vähemmistövaltuutetusta ja syrjäntälautakunnasta annetun lain 2 §:n muuttamisesta. HE 87/2008 vp. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2008/20080087>.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta annetun lain muuttamisesta. HE 193/2008 vp. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2008/20080193>.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuden turvaamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. HE 44/2003 vp. Luettavissa: <https://finlex.fi/fi/esitykset/he/2003/20030044>.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta. HE 123/2021 vp. Luettavissa: <https://finlex.fi/fi/esitykset/he/2021/20210123>.

Hallituksen esitys Eduskunnalle naisten ja miesten välistä tasa-arvoa koskevaksi lainsäädännöksi. HE 57/1985 vp. Luettavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_57+1985.pdf.

Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen Hallitusmuodon ja muiden perustuslakien muuttamisesta kahden apulaisoikeusasiamiehen järjestelmään siirtymiseksi. HE 129/1997 vp. Luettavissa: <https://finlex.fi/fi/esitykset/he/1997/19970129>.

Hallituksen esitys Eduskunnalle syrjintäasiain valtuutettua koskevaksi lainsäädännöksi. HE 39/2001 vp. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2001/20010039>.

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi. HE 1/1998 vp. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1998/19980001>.

Hallituksen esitys eduskunnalle vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta. HE 284/2014 vp. Luettavissa: <https://finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140284>.

Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. HE 19/2014 vp. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140019>.

Hyvönen A., Juntunen T., Mikkola H., Käpylä J., Gustafsberg H., Nyman M., Rättilä T., Virta S. & Lilje-roos J. (2019), Kokonaisresilienssi ja turvallisuus: tasot, prosessit ja arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 17/2019. Luettavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-647-8>.

Ihmisoikeuskeskus (2015), Ihmisoikeusvaltuuskunnan työjärjestys. Luettavissa: <https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/tietoa-meista/ihmisoikeusvaltuuskunta/>.

Ihmisoikeuskeskus (2019), Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution vastine akkreditaatiosuositukseen. EOAK/3040/2019 ja IOK/32/2019. Luettavissa: <https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/tietoa-meista/kansallinen-ihmisoikeusinstituut/>.

Ihmisoikeuskeskus (2020a), Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta. Lausunto IOK/48/2020. Luettavissa: <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM044:00/2018>.

Ihmisoikeuskeskus (2020b), Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi vanhusasiavaltuutetusta. IOK/42/2020. Luettavissa: <https://bin.yhdistysavain.fi/1586428/XMl6VOgTgZa-sELLjGLv30VlkvQ/Lausunto%20vanhusasiavaltuutetusta%20111220.pdf>.

Ihmisoikeuskeskus (2021), Perustuslain 106 §:n etusijasäännös ja ilmeisen ristiriidan vaatimus - onko aika kypsä muutokselle? Ihmisoikeuskeskuksen julkaisuja 5/2021. Luettavissa: <https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/julkaisut2/ihmisoikeuskeskuksen-julkaisut/>.

Jokinen J. (2019), Oikeushallintovirastoseselvitys. Oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita 2019:11. Luettavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-748-9>.

Kari M. (2020), Syyttäjistä kehittäjäksi. Eduskunnan oikeusasiamiehen kehitys kansalais- ja perusoikeuskeskeiseksi. Teoksessa Eduskunnan oikeusasiamies 1920-2020. Sata vuotta laillisuusvalvontaa ja oikeusturvaa, 10-175. Luettavissa: https://www.oikeusasiamies.fi/fi_FI/web/guest/juhlajulkaisut.

Keinänen A. & Määttä K. (2007), Näkökulmia oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuuteen. Luettavissa: <https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/44748/vaikuttavuustutkimus/8d9ed5e8-e9dd-409a-be3b-d5dd6f36bb5a>.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätös KHO:2020:159. Luettavissa: <https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1608623507302.html>.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätös KHO:2020:160. Luettavissa: <https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1608630711832.html>.

Lainsäädännön arviointineuvosto (2021), Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto oikeusministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi vanhusasiavaltuutetusta. Lausunto Dnro: VN/6778/2021-VNK-2. Luettavissa: <https://vnk.fi/documents/10616/60760300/Lains%C3%A4%C3%A4d%C3%A4nn%C3%B6n+arviointineuvoston+lausunto+luonnoksesta+hallituksen+esitykseksi+laiksi+vanhusasiavaltuutetusta.pdf/a4e1e7b2-443a-4366-a4db-9c1fca857f7b/Lains%C3%A4%C3%A4d%C3%A4nn%C3%B6n+arviointineuvoston+lausunto+luonnoksesta+hallituksen+esitykseksi+laiksi+vanhusasiavaltuutetusta.pdf?t=1616680259666>.

Laki asianajajista 496/1958. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1958/19580496>.

Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 197/2002. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2002/20020197>.

Laki eduskunnan virkamiehistä 1197/2003. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20031197>.

Laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä 1054/2018. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2018/20181054>.

Laki lapsiasiavaltuutetusta 1221/2004. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20041221#P3>.

Laki luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista 715/2011. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110715>.

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 609/1986. Luettavissa: <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1986/19860609>.

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 808/2019. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2019/20190808>.

Laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa 255/2014. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20140255>.

Laki sotilastiedustelusta 590/2019. Luettavissa: <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2019/20190590>.

Laki Syyttäjälaitoksesta 32/2019. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2019/20190032>.

Laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä 116/2002. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2002/20020116>.

Laki tasa-arvovaltuutetusta 1328/2014. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20141328>.

Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta 121/2019. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2019/20190121>.

Laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa 582/2019. Luettavissa: <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2019/20190582>.

Laki todistajansuojeluohjelmasta 88/2015. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150088>.

Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 193/2000. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2000/20000193>.

Laki vanhusasiavaltuutetusta 753/2021. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210753>.

Laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta 1327/2014. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20141327>.

Laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta 1326/2014. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20141326>.

Lapsiasiavaltuutettu (2019), Lapsiasiavaltuutetun strategia 2019–2024: Lapsen oikeuksien aliala. Luettavissa: <https://lapsiasia.fi/documents/25250457/0/Strategia-2019-2024.pdf/a922c18a-4400-ae30-be60-5ffc5601c91e/Strategia-2019-2024.pdf?t=1600336065361>.

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Oikeushallinnon erityisviranomaisista ja siihen liittyviksi laeiksi (2021). Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/21073/2021. Luettavissa: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=b73a5e4f-ee97-4ddb-aa28-8d1b2853f658>.

Nieminen K., Jauhola L., Lepola O., Rantala K., Karinen R., & Luukkonen T. (2020), Aidosti yhdenvertaiset. Yhdenvertaisuuslain arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:50. Luettavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-959-2>.

Oikeuskanslerinvirasto (2020), Oikeuskanslerinviraston toiminta- ja taloussuunnitelma 2022-2025 ja tulossuunnitelma 2021. Luettavissa: <https://www.okv.fi/fi/oikeuskansleri/oikeuskanslerinvirasto/toiminta-ja-talous/>.

Oikeusministeriö (2010), Kansallisen ihmisoikeusinstituution perustaminen. Ehdotus oikeusasiamiehstä ja oikeuskanslerista annettujen lakien muuttamiseksi. Oikeusministeriön 26.6.2009 asettama ihmisoikeusinstituutiotyöryhmä. Mietintöjä ja lausuntoja 45/2010. Luettavissa: <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM030:00/2009>.

Oikeusministeriö (2015), Selvitys perus- ja ihmisoikeustoimijoista. Selvityksiä ja ohjeita 35/2015. Luettavissa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/76601>.

Oikeusministeriö (2016), Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettujen yhdistäminen. Arviomuistio. Luettavissa: <https://lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/ParticipationNonJs?proposalId=5e3cf912-7e1e-4488-a60e-60bdf4c56ac5>.

Oikeusministeriö (2017), Tiedustelutoiminnan valvonta. Työryhmän mietintö. Mietintöjä ja lausuntoja 18/2017. Luettavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-576-8>.

Oikeusministeriö (2018), Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta. Oikeusministeriön hanke OM028:00/2018. Luettavissa: <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM028:00/2018>.

Oikeusministeriö (2019a), Ylimpien laillisuusvalvojien tehtävien jako. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2019:24. Luettavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-762-5>.

Oikeusministeriö (2019b), Moniperusteinen syrjintä olisi tunnistettava paremmin. Policy Brief 2, Syrjintä Suomessa. Ajankohtaista tietoa syrjinnästä ja yhdenvertaisuudesta. Luettavissa: <https://yhdenvertaisuus.fi/policy-briefit>.

Oikeusministeriö (2021a), Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta. Oikeusministeriön hanke OM028:00/2018. Luettavissa: <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM028:00/2018>.

Oikeusministeriö (2021b), Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistus. Oikeusministeriön hanke OM013:00/2021. Luettavissa: <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM013:00/2021>.

OSCE (2003), Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings. Permanent Council Decision PC.DEC/557. Luettavissa: <https://www.osce.org/actionplan>.

OSCE (2006), Enhancing efforts to Combat Trafficking in Human Beings, including for labour Exploitation, Through a Comprehensive and Proactive Approach. Ministerial Council decision MC.DEC/14/06. Luettavissa: <https://www.osce.org/files/f/documents/1/7/23048.pdf>.

OSCE (2017), Strengthening efforts to prevent trafficking in human beings. Ministerial Council decision MC.DEC/6/17. Luettavissa: <https://www.osce.org/files/f/documents/4/0/362096.pdf>.

Pakkokeinolaki 806/2011. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110872>.

Paunio, R. (2010), Tavoitteita ja haasteita – oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa 90 vuotta. Teoksessa Oikeusasiamies 90 vuotta, 7–16 . Luettavissa: <https://www.oikeusasiamies.fi/fi/juhlajulkaisut>.

Perustuslakivaliokunta (1997), Hallituksen esitys Suomen Hallitusmuodon ja muiden perustuslakien muuttamisesta kahden apulaisoikeusasiamiehen järjestelmään siirtymiseksi. Mietintö PeVM 5/1997. Luettavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/pevm_5+1997.pdf.

Perustuslakivaliokunta (2002), Hallituksen esitys laiksi valtioneuvostosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Mietintö PeVM 13/2002 vp. Luettavissa: <https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?tritype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=pevm+13/2002>.

Perustuslakivaliokunta (2010), Hallituksen esitys esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi. Lausunto PeVL 66/2010 vp. Luettavissa: <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/sivut/trip.aspx?tritype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=pevl+66/2010>.

Perustuslakivaliokunta (2011), Hallituksen esitys laeiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain muuttamisesta. Mietintö PeVM 12/2010 vp. Luettavissa: <https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?tritype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=pevm+12/2010>.

Perustuslakivaliokunta (2014a), Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Lausunto PeVL 31/2014 vp. Luettavissa: <https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?tritype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=pevl+31/2014>.

Perustuslakivaliokunta (2014b), Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2012. Mietintö PeVM 2/2014 vp. Luettavissa: <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/sivut/trip.aspx?tritype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=pevm+2/2014>.

Perustuslakivaliokunta (2016), Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017–2020. Lausunto PeVL 19/2016 vp. Luettavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_19+2016.aspx.

Perustuslakivaliokunta (2018a), Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuojasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi. Lausunto PeVL 14/2018 vp. Luettavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_14+2018.aspx.

Perustuslakivaliokunta (2018b), Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvon-
nasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta. Mietintö PeVM 9/2018. Luettavissa: [https://
www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/PeVM_9+2018.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/PeVM_9+2018.aspx).

Perustuslakivaliokunta (2018c), Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2017. Mietintö
PeVM 5/2018 vp. Luettavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/PeVM_5+2018.aspx.

Perustuslakivaliokunta (2018d), Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta
täydentäväksi lainsäädännöksi. Lausunto PeVL 14/2018 vp. Luettavissa: [https://www.eduskunta.fi/FI/
vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_14+2018.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_14+2018.aspx).

Perustuslakivaliokunta (2020a), Selvitys eduskunnan perustuslaissa turvatun tiedonsaantioikeuden
toteutumisesta. Lausunto PeVL 30/2020 vp. Luettavissa: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/
Sivut/PeVL_30+2020.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_30+2020.aspx).

Perustuslakivaliokunta (2020b), Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen osallistumisesta Eu-
roopan syyttäjänviraston (EPPO) toimintaan sekä siihen liittyviksi laeiksi. Lausunto PeVL 39/2020 vp.
Luettavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_39+2020.aspx.

Perustuslakivaliokunta (2022), Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin
ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta. Mietintö PeVM 3/2022 vp. Luettavissa: [https://
www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/PeVM_3+2022.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/PeVM_3+2022.aspx).

Poliisilaki 872/2011. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110872>.

Rautiainen P. & Lavapuro J. sekä työryhmä Hartzell J., Lehtinen E., Meriläinen N., Neuvonen R. & To-
dorov E. (2016), Ihmisoikeusindikaattorien käyttäminen Suomen perus- ja ihmisoikeustilanteen seu-
rantaan. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 36/2016. Luettavissa: [https://
tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=14103](https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=14103).

Sisäministeriö (2021), Maalittamisen vastaisten toimien tehostaminen. Työryhmäraportti. Sisäministe-
riön julkaisuja 2021:3. Luettavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-623-2>.

Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms
while countering terrorism (2010), Compilation of good practices on legal and institutional frame-
works and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering
terrorism, including on their oversight. Luettavissa: [https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/
GEN/G10/134/10/PDF/G1013410.pdf?OpenElement](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/134/10/PDF/G1013410.pdf?OpenElement).

Suomen perustuslaki 731/1999. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>.

Tasa-arvovaltuutettu (2019), Suomen Palloliiton maksamat ottelukohtaiset maajoukkuekorvaukset.
Tasa-arvovaltuutetun lausunto TAS/372/2017. Luettavissa: [https://tasa-arvo.fi/-/suomen-palloliiton-
maksamat-ottelukohtaiset-maajoukkuekorvaukset-tas-372-2017-annettu-14-5-2019-](https://tasa-arvo.fi/-/suomen-palloliiton-maksamat-ottelukohtaiset-maajoukkuekorvaukset-tas-372-2017-annettu-14-5-2019-).

Tasa-arvovaltuutettu (2020), Sukupuolikiintiöiden käyttö opiskelijavalinnassa. Lausunto TAS/217/2017. Luettavissa: <https://tasa-arvo.fi/-/sukupuolikiintiot-oppilasvalinnassa-tas-217-2017-annettu-7-1-2020->.

Tiedusteluvalvontavaliokunta (2020), Valiokunnan mietintö. Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2019. TiVM 1/2020 vp. Luettavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/TiVM_1+2020.aspx.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu (2020), Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2019. Luettavissa: <https://tiedusteluvalvonta.fi/documents/12994206/22784442/Tiedusteluvalvontavaltuutetun+kertomus+vuodelta+2019/60544677-62f2-04f6-1c86-a54e7b66e102/Tiedusteluvalvontavaltuutetun+kertomus+vuodelta+2019.pdf>.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu (2021), Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2020. Luettavissa: <https://tiedusteluvalvonta.fi/documents/12994206/22784442/Tiedusteluvalvontavaltuutetun+vuosikertomus+2020.pdf/2b391dee-da5a-1dae-f6f7-ac9edb78608c/Tiedusteluvalvontavaltuutetun+vuosikertomus+2020.pdf?t=1620282423145>.

Tietosuoja laki 1050/2018. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2018/20181050>.

Tietosuoja valtuutettu (2019), Tietosuoja valtuutetun toimiston toimintakertomus 2018. Luettavissa: <https://tietosuoja.fi/documents/6927448/10717840/Toimintakertomus+2018/92ffcd7-1e06-2c5e-003e-7fa53aaa72f2/Toimintakertomus+2018.pdf>.

Tietosuoja valtuutettu (2021), Tietosuoja valtuutetun toimiston sidosryhmä- ja kansalaiskysely - Tiivistelmä keskeisimmistä löydöksistä. Tietosuoja valtuutetun toimistosta saatu lisämateriaali.

Toimenpidealoite vammaisasia valtuutetun viran perustamisesta. TPA 97/2021 vp. Luettavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/TPA_97+2021.aspx.

Toisen lakivaliokunnan mietintö n:o 10 hallituksen esityksestä henkilörekisterilaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi. II LaVm 10/1986. Luettavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/ii_lavm_10+1986.pdf.

Tuomioistuinlaki 673/2016. Luettavissa: <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2016/20160673>.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta (2019), Tasa-arvovaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018. Valiokunnan mietintö TyVM 16/2018 vp. Luettavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/TyVM_16+2018.aspx.

Ulkomaalaislaki 301/2004. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040301>.

UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women (2014), Concluding observations on the seventh periodic report of Finland 2014. CEDAW/C/FIN/CO/7. Luettavissa: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/FIN/CO/7&Lang=En.

UN Committee on the rights of the child (1996), Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Finland. CRC/C/15/Add.53. Luettavissa: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2F15%2FAdd.53&Lang=en.

UN Committee on the rights of the child (2000), Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Finland. CRC/C/15/Add.132. Luettavissa: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2F15%2FAdd.132&Lang=en.

UN Committee on the Rights of the Child (2002), The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child. General Comment No. 2, CRC/GC/2002/2. Luettavissa: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2F2002%2F2&Lang=en.

UN Committee on the Rights of the Child (2011), Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention. Concluding observations: Finland. CRC/C/FIN/CO/4. Luettavissa: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FIN%2FCO%2F4&Lang=en.

UNGA (1994), National institutions for the promotion and protection of human rights. Annex, principles relating to the status of national institutions. A/RES/48/134. Luettavissa: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/statusofnationalinstitutions.aspx>.

UNGA (2019), The right to privacy in the digital age. Resolution adopted by the General Assembly on 17 December 2018. A/RES/73/179. Luettavissa: <https://undocs.org/A/res/73/179>.

UN Human Rights Committee (2021), Concluding observations on the seventh periodic report of Finland. CCPR/C/FIN/CO/7. Luettavissa: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2FFIN%2FCO%2F7&Lang=en.

UN Human Rights Council (2017), Report of the Working Group on the Universal Periodic Review. Finland. A/HRC/36/8. Luettavissa: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/fiindex.aspx>.

Valtion virkamieslaki 750/1994. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940750>.

Valtioneuvosto (2019), Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31. Luettavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3>.

Valtioneuvosto (2021), Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (COM (2021) 93 final) miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen soveltamisen lujittamisesta palkkauksen läpinäkyvyyden ja täytöntöönpanomekanismin avulla. U 23/2021 vp. Luettavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kirjelma/Sivut/U_23+2021.

aspx.

Valtioneuvoston asetus lapsiasiavaltuutetusta 274/2005. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2005/20050274>.

Valtioneuvoston asetus lapsiasiavaltuutetusta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta 341/2015. Luettavissa: <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150341>.

Valtioneuvoston asetus oikeuskanslerinvirastosta 253/2000. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2000/20000253>.

Valtioneuvoston kanslia (2003), Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003. Luettavissa: <https://valtioneuvosto.fi/-/68-vanhasen-hallituksen-ohjelma>.

Valtioneuvoston oikeuskansleri (2018), Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2017. Luettavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/K_4+2018.pdf.

Valtioneuvoston oikeuskansleri (2021a), Ulkoministeriön kansliapäällikkönä toimivan valtiosihteerin ja hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin menettely. Oikeuskanslerin ratkaisu OKV/210/10/2020. Luettavissa: <https://oikeuskansleri.fi/-/ulkoministerion-kansliapaallikkona-toimivan-valtiosihteerin-ja-hallintopalveluista-vastaavan-alivaltiosihteerin-menettely>.

Valtioneuvoston oikeuskansleri (2021b), Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2020. Luettavissa: <https://oikeuskansleri.fi/vuosikertomukset-ja-tilastot>.

Valtioneuvoston oikeuskansleri (2021c), Lausunto virastosuosituksesta. OKV/1861/21/2021. Luettavissa: <https://oikeuskansleri.fi/-/lausunto-virastosuositukselta>.

Valtiovarainministeriö (2021a), Valtion talousarvioehdotukset. Luettavissa: <https://budjetti.vm.fi/index.jsp>.

Valtiovarainministeriö (2021b), Valtionhallinnon toimintojen järjestämisessä noudatettavat periaatteet - valtion virastot. Suositus VN/11537/2021. Luettavissa: <https://vm.fi/valtio-tyonantajana/virka-ja-tyoehdot-henkilostohallinnon-asiakirjat/henkilostohallinnon-asiakirjat/ohjeet-maaraykset-ja-suositukset>.

Venice Commission (2007), Report on the democratic oversight of the security services. Studies no. 388 / 2006 and no. 719 / 2013. Luettavissa: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)010-e).

Venice Commission (2015), Report on the democratic oversight of signals intelligence agencies. Study No. 719 / 2013. Luettavissa: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)011-e).

Venice Commission (2019), Principles on the protection and promotion of the Ombudsman Institu-

tion ("The Venice Principles"). Opinion No. 897 / 2017. Luettavissa: [https://www.venice.coe.int/web-forms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/web-forms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)005-e).

Vidović, L. (2022), Human rights and equality institutions in Europe: How to find the balance between centralisation and fragmentation? Report by the Finnish Human Rights Centre. Julkaistaan vuoden 2022 aikana.

Viljanen J., Rautiainen P., Heiskanen H. & Seppä T. (2014), Kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman 2012–2013 arviointi. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 19/2014. Luettavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-362-7>.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan työjärjestys, dno 53/2015. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta saatu lisämateriaali.

Yhdenvertaisuuslaki 1325/2014. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20141325>.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2020a), Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomus 2019. Luettavissa: <https://syrjinta.fi/julkaisut>.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2020b), Selvitys afrikkalaistaustaisten kokemasta syrjinnästä. Luettavissa: <https://syrjinta.fi/julkaisut>.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2021), Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomus 2020. Luettavissa: <https://syrjinta.fi/julkaisut>.

YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista (1989). Asetus 60/1991 sopimuksen voimaansaattamisesta luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1991/19910060>.

7 Liite: Haastatteluteemat & -kysymykset perus- ja ihmisoikeustoimijoille

Johdanto

Keskeisimmät muutokset ja kehityskulut vuoden 2015 jälkeen erityisesti seuraavia osa-alueita tarkastellen:

- tehtävät ja toimivaltuudet
- saapuneet yhteydenotot ja/tai kantelut tai käsiteltävät tapaukset: ovatko lisääntyneet/vähentyneet/pysyneet samana, entä mistä teemoista ja ihmisryhmistä yhteydenottoja/kanteluista saapuu tai tapauksia tuodaan?
- budjetti ja henkilöstöresurssit
- yleinen toimintaympäristö

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta, edistäminen ja seuranta

- Mille osa-alueille tehtävänne ja toimivaltuutenne painottuvat?
- Teettekö vaikuttamistyötä tehtävienne toteuttamiseksi ja mikäli kyllä, niin millä tavoin?
- Mitkä ovat näkemyksenne mukaan tehtävienne ja toimivaltuuksienne vahvuudet? Entä heikkoudet?
- Mikäli identifioitte heikkouksia, millä tavoin niihin voitaisiin puuttua?
- Millä muulla tavoin haluaisitte mahdollisesti kehittää tehtäviänne ja toimivaltuuksianne tulevaisuudessa?

Toimintaedellytykset: itsenäisyys, riippumattomuus, resurssit

Pidättekö perustuslain ja/tai lain sisältämiä takeita riittävinä itsenäisyytenne ja riippumattomuutenne turvaamiseksi? Voitte tarkastella esimerkiksi seuraavia aiheita: toimijan aseman määrittely, nimitys- ja kelpoisuusehdot, nimitysvalta ja nimitysten läpinäkyvyys, sidonnaisuudet, erottaminen, kauden pituus ja jatkokaudet, toimintaan liittyvä raportointi.

Miten arvioitte rakenteellista ja toiminnallista riippumattomuuttanne valtioneuvostoon/oikeusministeriöön/eduskuntaan? Entä miten arvioitte suhdettanne valvottaviin/ kansalaisyhteiskuntaan/työmarkkinaosaapuoliin/yrityksiin?

Oma arvionne toimivaltuuksienne ja resurssienne riittävydestä annettujen ja mahdollisten tulevien tehtävienne toteuttamiseksi? Millaisessa prosessissa budjettinne määritellään ja kuka määrittää resurssienne riittävyyden ja kohdentamisen?

Resilienssi

- Miten arvioitte kykyänne sopeutua toimintaympäristön muutoksiin ja mahdollisiin ughiin (kriisitilanteet - erityisesti pandemia-aika, digitalisaatio, vihapuhe, legitimiteetin ja aseman kyseenalaistaminen yms.)? Voitte tarkastella esimerkiksi seuraavia osa-alueita: toimivaltuudet ja tehtävät, budjetti, viestintä jne.

Vaikuttavuus & tunnettuus (vuodesta 2015 eteenpäin)

- Miten arvioitte omaa vaikuttavuuttanne ja tunnettuuttanne? Oletteko toteuttaneet arviointeja vaikuttavuudestanne tai tunnettuudestanne?

Yhteistyö & koordinaatio

- Keskeisimmät sidosryhmänne kansallisella ja kansainvälisellä tasolla?
- Onko yhteistyö ja koordinaatio satunnaista, vakiintunutta ja/tai lakisääteistä?
- Millaisissa asioissa ja yhteyksissä yhteistyötä ja koordinaatiota yleensä tehdään?

Toimijoiden kokonaisuus

- Millainen on näkemyksenne toimijoiden kentän nykytilasta? Onko siinä päällekkäisyyksiä tai aukkokohtia? Tarvitaanko uusia toimijoita vai pitäisikö kehittää olemassa olevia tehtäviä ja millä tavoin? Tulisiko yhteistyötä lisätä ja miten (valvonta, edistäminen ja seuranta, kv-yhteistyö)?
- Miten valvonnan valvonta näyttäytyy toimijoiden kokonaisuudessa? Näettekö tarpeita sen kehittämiseksi?

Muut mahdolliset asiat

Tässä voitte mainita muita asioita, joita pidätte selvityksen kannalta tärkeinä ja joita ei mahdollisesti ole mainittu aiemmissa kohdissa.

IHMISOIKEUSKESKUS
MÄNNISKORÄTTSCENTRET
HUMAN RIGHTS CENTRE



00102 Eduskunta, Helsinki
www.ihmisoikeuskeskus.fi

00102 Riksdagen, Helsingfors
www.manniskorattscentret.fi