

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Suvi Tarma

**KANSALLINEN IHMISOIKEUSINSTITUUTIO OSANA
SUOMALAISTA IHMISOIKEUSJÄRJESTELMÄÄ**

Pro Gradu- tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2013

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

TARMA, SUVI: Kansallinen ihmisoikeusinstituutio osana suomalaista ihmisoikeusjärjestelmää

Pro Gradu –tutkielma, XI+91 s.+ liite.

Julkisoikeus

Kesäkuu 2013

Suomalaisen perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän ominaispiirteenä on vuosia pidetty hajanaisuutta ja puutteellista koordinoimista. Osittain tähän problematiikkaan vastaten Eduskunta hyväksyi 20.5.2011 hallituksen esityksen pohjalta eduskunnan oikeusasiamiestä koskevan lain muuttamisen. Lakimuutoksella perustettiin oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen erillinen perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen keskittyvä yksikkö: Ihmisoikeuskeskus. Hallituksen esityksen mukaan Ihmisoikeuskeskus tulisi toimimaan yhdistävänä linkkinä perus- ja ihmisoikeuskentällä. Sen yhdistää yhteen kansalaisyhteiskunnan, tutkimuksen ja muun toiminta perus- ja ihmisoikeuksien saralla. Lisäksi se edustaisi Suomea kansainvälisillä ihmisoikeusfoorumeilla ja tuottaisi aktiivisesti uutta tutkimusta yhteiskunnalliseen käyttöön.

Perustamisen taustalla voidaan kuitenkin nähdä suurempia paineita niin poliittisesti kuin oikeudellisesti. Suomi oli yksi niistä harvoista Euroopan valtioista, joissa ei vielä ollut erityistä Pariisin periaatteisiin perustuvaa kansallista ihmisoikeusinstituutiota. Lakimuutoksella perustettu Ihmisoikeuskeskus yhdessä sen Ihmisoikeusvaltuuskunnan ja eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävien kanssa muodostavat Pariisin periaatteiden mukaisen kokonaisuuden, joka voidaan katsoa tällaiseksi perus- ja ihmisoikeuksien suojeluun ja edistämiseen tarkoitetuksi kansalliseksi ihmisoikeusinstituutioksi. Suomen hajanainen perus- ja ihmisoikeusjärjestelmä asettaa toiminnalle kuitenkin omanlaisiaan haasteita, mutta toki myös mahdollisuuksia.

Tässä pääosin oikeusdogmaattisessa tutkimuksessa tarkastellaan tätä Pariisin periaatteiden mukaisen ihmisoikeusinstituution asemaa suomalaisen ihmisoikeusjärjestelmän osana. Tutkielma liikkuu paikoittain myös oikeuspoliittisella ja oikeussosiologisilla rajamailla. Keskeisiä tutkimuskysymyksiä ovat instituution luoma lisäarvo, valvonnan ja edistämisen väliset kysymykset sekä instituution oikeudellinen suhde muihin toimijoihin. Tutkielman näkökulma on kokonaisvaltainen, ja tämän vuoksi kansallisen tason lisäksi tuodaan esille myös kansainvälistä ulottuvuutta.

SISÄLLYSLUETTELO

1	JOHDANTO.....	1
1.1	Johdatus tutkielman aihealueeseen: Perus- ja ihmisoikeudet valtaoikeuksina	1
1.2	Perus- ja ihmisoikeuksien tehokas toteutuminen.....	4
1.3	Tutkimuksen sisältö	9
1.3.1	Tutkimustehtävän asettaminen ja tutkimuskysymykset	9
1.4	Aikaisemmat tutkimukset aiheeseen liittyen	13
1.4.1	Tutkimukselle asetetut rajaukset.....	14
1.5	Tutkimusmenetelmä ja lähdeaineisto.....	15
2	SUOMALAINEN PERUS- JA IHMISOIKEUSJÄRJESTELMÄ JATKUVASSA VUOROVAIKUTUSSUHTEESSA KANSAINVÄLISEEN KOKONAISUUTEEN	19
2.1	Oikeudelliset lähtökohdat	19
2.2	Suomalaisen perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän oikeudellinen rakentuminen	21
2.2.1	Kansallinen taso.....	21
2.2.2	Eurooppalainen taso.....	25
2.2.3	Kansainvälinen taso	29
2.3	Kansainväliset velvoitteet pakottavat kansallista järjestelmää kehittymään	30
3	KANSALLINEN IHMISOIKEUSINSTITUUTIO KANSAINVÄLISENÄ ILMIÖNÄ.....	33
3.1	Mikä se on, miten se syntyy ja miksi sellaisia perustetaan?	33
3.1.1	Kansallisen ihmisoikeusinstituution synty ja määritelmä.....	33
3.1.2	Pariisin periaatteet ohjaavat instituution perustamista	34
3.1.3	Ydintehtävänä perus- ja ihmisoikeuksien suojeleminen ja edistäminen	36
3.2	Kansainvälisyys tarkoittaa erilaisuutta - kansallisen ihmisoikeusinstituution malleja	38
3.2.1	Oikeuskulttuuriset perinteet ja valtiosääntöiset ratkaisut ohjaavana tekijänä ..	38
3.2.2	Komissio- tyyppiset instituutiot.....	39
3.2.3	Neuvottelukunta- tyyppiset instituutiot	40
3.2.4	Ihmisoikeuskeskus- tyyppiset instituutiot.....	41
3.2.5	Oikeusasiamiespohjaiset instituutiot	42
3.3	Ilmiön rantautuminen Eurooppaan	43

3.3.1	Oikeusasiamiesinstituution vahva merkitys eurooppalaiselle perus- ja ihmisoikeuskulttuurille.....	43
4	KANSALLINEN IHMISOIKEUSINSTITUUTIO SUOMESSA	47
4.1	Lähtökohtia	47
4.1.1	Eduskunnan oikeusasiamiehen horjumaton asema.....	47
4.1.2	Eduskunnan oikeusasiamies; laillisuusvalvojasta perus- ja ihmisoikeuksien edistäjäksi	48
4.2	Ihmisoikeuskeskus	53
4.2.1	Tehtävänä perus- ja ihmisoikeuksien edistäminen	53
4.2.2	Lakisääteiset tehtävät.....	54
4.2.3	Ihmisoikeusvaltuuskunta	59
4.3	Pariisin periaatteiden toteutuminen Suomen kansallisessa ihmisoikeusinstituutiossa – mahdollisuus A- tason akkreditointiin?	62
4.3.1	Riippumattomuus ja itsenäisyyden toteutuminen.....	62
4.3.2	Pluralistisuuden vaatimus	63
4.3.3	Ihmisoikeusmandaatti ja toimivalta.....	65
4.4	Sekava ihmisoikeusarkkitehtuuri toiminnan hidastajana?.....	69
5	KANSALLINEN IHMISOIKEUSINSTITUUTIO OSOITTA VAHVUUTENSA KANSAINVÄLISELLÄ KENTÄLLÄ.....	75
5.1	Kansallisesta ihmisoikeusinstituutiosta annetut suositukset.....	75
5.2	Kansallinen ihmisoikeusinstituutio on arvostettu toimija YK: n ihmisoikeusjärjestelmässä	76
5.2.1	Akkreditoinnin merkitys.....	76
5.3	Eurooppalainen perus- ja ihmisoikeuskulttuuri tarvitsee kansallisia ihmisoikeusinstituutioita	79
5.3.1	Euroopan perusoikeusvirasto yhdistää toimintaa	79
5.4	Toive yhtenäisemmästä Euroopasta – kansallisen ihmisoikeusinstituution merkitys yhdentymiskehityksessä.....	80
6	LOPUKSI.....	83

LÄHDEAINEISTO

Kirjallisuus

Hakapää, Kari: Kansainvälinen oikeus. Kolmas uudistettu painos. Helsinki 2010.

Helander, Voitto: Kolmas sektori. Saarijärvi 2002.

Hidén, Mikael: Eduskunnan oikeusasiamies. Vammala 1970.

Husa, Jaakko, Mutanen Anu ja Pohjolainen Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. Hämeenlinna 2010.

Koskinen, Pirkko K.: Oikeusasiamies. Helsinki 1997.

Kuusikko, Kirsi: Oikeusasiamiesinstituutio. Helsinki 2011.

Länsineva, Pekka: Perusoikeusliike. Teoksessa Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 50 vuotta (toim. Tatu Hyttinen ja Katja Weckström). Turku 2011. s. 339–355. Saatavilla myös osoitteesta www.edilex.fi/lakikirjasto/8534.pdf 30.5.2013.

Länsineva, Pekka: Perus- ja ihmisoikeudet yksityisten välisissä oikeusriidoissa. Defensor Legis 4/2011. s. 456-466.

National Human Rights Institution- History, principles, roles and responsibilities. YK: n Ihmisoikeusvaltuutetun toimiston julkaisu 2010. Saatavilla myös osoitteesta http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_en.pdf 27.4.2013.

Nieminen, Liisa: Euroopan oikeusasiamies perusoikeuksien turvaajana. Oikeustiede- Jurisprudentia N:o XXXIX Jyväskylä 2006. s. 151–220.

Nieminen, Liisa: Kansallisen ihmisoikeusinstituution perustaminen Suomeen: Haaste laillisuusvalvojille. Lakimies 3/2008, s. 367–391.

Ojanen, Tuomas: Suomen valtiosäännön perusteita. Helsinki 2001.

Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus. Kolmas, uudistettu painos. Helsinki 2000.

Pölönen, Pasi: Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta oikeusasiamiehen tehtävänä. Teoksessa eduskunnan oikeusasiamies 90- vuotta – Juhlakirja. Sastamala 2010. s. 45–57.

Rautiainen, Pauli: Moninaisuudessaan yhtenäinen Eurooppa: konsensusperiaate ja valtion harkintamarginaalioppi. Lakimies 6/2011 s. 1152–1172.

Scheinin, Martin: Euroopan perusoikeusvirasto. Teoksessa Kaila Heidi, Pirjatanniemi Elina ja Suksi Markku (toim.): Yksilön oikeusasema Euroopan Unionissa - Juhlakirja Allan Rosas. Turku 2008. s, 177–184.

Scheinin, Martin: Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa. Jyväskylä 1991.

Tiilikainen, Teija, Helander, Petri & Heliskoski, Joni: Euroopan perustuslaki. Helsinki 2005.

Yhdistyneet kansakunnat - järjestelmä ja toiminta yksissä kansissa. Suomen YK-liiton julkaisuja. Toimittanut Inka Leisma. Somero 2009.

YK- opas - Mihin YK:ta tarvitaan? Suomen YK-liiton julkaisuja. Toimittanut Teemu Vass. Somero 2007.

Virallislähteet

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2006. K 7/2007 vp.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2009. K 14/2010 vp.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2010. K 4/2011 vp.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2011. K 5/2012 vp.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2012. K 4/2013 vp.

Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 15.2.2013. PTK 9/2013 vp.

Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 26.2.2013. PTK 14/2013 vp.

Eduskunnan kirjelmä valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisesta selonteosta vuonna 2009. EK 3/2010 vp.

Euroopan unionin oikeusasiamiehen johtosääntö. 4.5.1994. EUVL L 113, s. 15–18.

Euroopan neuvoston Parlamentaarisen yleiskokouksen antama suositus oikeusasiamiesinstituutiosta. Recommendation nro.1615(2003).

Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö 2/1920.

Euroopan ihmisoikeussopimus SopS 63/1999.

Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivi miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa. 5.7.2006, 2006/54/EY.

Euroopan Neuvoston Ihmisoikeusvaltuutetun suositus. Recommendation of the Commissioner for Human Rights on Systematic Work for Implementing Human Rights at the national level, Strasbourg, 16.2.2009. CommDH(2009)3.

Hallintolaki 434/2003.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain muuttamisesta. HE 205/2010 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä sekä laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja pöytäkirjan soveltamisesta sekä laiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamiseksi. HE 182/2012 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. HE 309/1993 vp.

Ihmisoikeusinstituutiotyöryhmän mietintö. Kansallisen ihmisoikeusinstituution perustaminen: ehdotus oikeusasiamiehestä ja oikeuskanslerista annettujen lakien muuttamiseksi. Oikeusministeriö 45/2010.

Ihmisoikeusinstituutiotyöryhmän mietintö kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamisesta sekä ylimmille laillisuusvalvojille osoitettujen kantelujen käsittelyä ja vanhentumisaikaa koskevan sääntelyn uudistamisesta. Lausuntopalaute. Oikeusministeriön muistio. Oikeusministeriö 6/41/2009.

Kansallisen ihmisoikeustoimintaohjelman valmistelua tukevan ihmisoikeustoimijoiden paneelin asettamispäätös. Oikeusministeriö. OM 156/03/2010.

Kansallisen ihmisoikeustoimintaohjelman valmistelutyöryhmän tekemä selvitys kansallisesta perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmasta 2012–2013. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 18/2012.

Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 197/2000.

Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 193/2000.

Lakialoite: Laki kansallisesta ihmisoikeusinstituutiosta. LA 28/2008.

Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta 17.12.2007, 2007/C 306/01.

Neuvoston direktiivi rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta. 29.6.2000, 2000/43/EY.

Neuvoston direktiivi miesten ja naisten yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta tavaroiden ja palvelujen saatavuuden ja tarjonnan alalla. 13.12.2004, 2004/113/EC.

Neuvoston asetus Euroopan unionin perusoikeusviraston perustamisesta. 15.2.2007, (EY) 168/2007.

Oikeusministeriön asettamispäätös valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkostosta. OM 8/021/2012.

Oikeusministeriön asettamispäätös perus- ja ihmisoikeustoimijoiden paneelista. OM 9/021/2012.

Peruslakivaliokunnan mietintö eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2006. PeVM 8/2007 vp.

Perustuslakivaliokunnan mietintö eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2007. PeVM 4/2009 vp.

Suomen Perustuslaki 731/1999.

Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta. VSN 7/2009 vp, s. 87–90.

Yhdistyneiden kansakuntien peruskirja. SopS 1/1956.

YK: n Ihmisoikeusneuvoston raportti. Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review. 25.5.2012. A/HRC/WG.6/13/L6.

YK: n Ihmisoikeusneuvoston raportti. Report of the Working Group on the Universal Periodic Review. Views on the recommendations by the Government of Finland. 31.8.2012. A/HRC/21/8/Add.1.

YK: n sihteeristön raportti yleisistunnolle kansallisia ihmisoikeusinstituutioita koskien. National institutions for the promotion and protection of human rights. 24.8.2009. A/64/320.

YK:n ihmisoikeuksien maailman konferenssi. Vienna Declaration and Programme of Action. Vienna, 14-25.6.1993. A/CONF.157/23.

YK:n yleisistunnon päätöslauselma Pariisin periaatteista. A/RES/48/134.

YK:n yleissopimuksen vammaisten henkilöiden oikeuksista ja sopimuksen vaillinaisen lisäpöytäkirjan ratifointi: työryhmän asettaminen. Oikeusministeriö. OM002:00:2011.

Elektroninen aineisto

Assessing the effectiveness of National Human Rights Institutions. Saatavilla osoitteesta <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/NHRIen.pdf> 27.4.2013

Brighton declaration. High Level Conference on the Future of the European court of Human Rights. Brighton 19-20.4.2012. Saatavilla osoitteesta <http://hub.coe.int/20120419-brighton-declaration> 20.4.2013.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tilastot. Statistics on judgement by state. Saatavilla osoitteesta http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2010_ENG.pdf 15.5.2013.

Handbook on the establishment and accreditation of National Human Rights Institutions in the European Union. October 2012. Perusoikeusviraston julkaisuja. Saatavilla osoitteesta <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/handbook-establishment-and-accreditation-national-human-rights-institutions> 1.4.2013.

Handbook on National Human Rights Plans of Action. YK:n Ihmisoikeusvaltuutetun toimiston julkaisuja, Professional training Series no.10. New York ja Geneve 29.8.2002. Saatavilla osoitteesta <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training10en.pdf> 20.4.2013.

ICC Chart of the status of National Institutions. May 2012. Saatavana osoitteesta [http://nhri.ohchr.org/EN/Documents/Chart%20of%20the%20Status%20of%20NIs%20\(30%20May%202012\).pdf](http://nhri.ohchr.org/EN/Documents/Chart%20of%20the%20Status%20of%20NIs%20(30%20May%202012).pdf) 27.4.2012.

Ihmisoikeuskeskuksen verkkosivusto. www.ihmisoikeuskeskus.fi

Ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelma vuosille 2012–2013. Saatavilla osoitteesta <http://www.ihmisoikeuskeskus.fi/@Bin/173695/IOK+toimintasuunnitelma+2012+-+2013.pdf> 27.5.2013.

Ihmisoikeusvaltuuskunnan kokouspöytäkirja 26.4.2012. Saatavilla osoitteesta <https://ihmisoikeuskeskus-fi.directo.fi/@Bin/173745/IOV-ptk-+260412-julkinen.pdf> 30.5.2013.

Ihmisoikeusvaltuuskunnan kokouspöytäkirja 12.6.2012. Saatavilla osoitteesta
<https://ihmisoikeuskeskus-fi.directo.fi/@Bin/173748/IOV-ptk-+120612-julkinen.pdf>
30.5.2013.

Ihmisoikeusvaltuuskunnan kokouspöytäkirja 12.9.2012. Saatavilla osoitteesta
<https://ihmisoikeuskeskus-fi.directo.fi/@Bin/173751/IOV-ptk-+120912-julkinen.pdf>
30.5.2013.

Ihmisoikeusvaltuuskunnan asettamispäätös. Saatavilla osoitteesta
<https://ihmisoikeuskeskus-fi.directo.fi/@Bin/173742/IOVn+asettamisp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s.pdf> 30.5.2013

International Ombudsman Institute By- Laws. Saatavissa osoitteesta
<http://www.theioi.org/the-i-o-i/by-laws> 27.4.2013.

Kansainvälisen oikeusasiamiesjärjestön virallinen
internetsivusto. <http://www.theioi.org/europe>

Kooste Ihmisoikeusvaltuuskunnan toiminnasta vuonna 2012. Saatavana osoitteesta
<https://ihmisoikeuskeskus-fi.directo.fi/@Bin/173771/IOV+ty%C3%B6skentely+2012.pdf>
30.5.2013.

Lempinen, Miko, Pohjolainen, Anna-Elina & Scheinin, Martin: Kansallisen
ihmisoikeusinstituution tarve Suomessa. Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutin julkaisu
2002. Saatavilla osoitteesta www.abo.fi/instut/imr/norfa/miko-pohjolainen-martin.pdf
2.10.2009

Yleisesitys Ihmisoikeuskeskuksen toiminnasta. Saatavissa osoitteesta
<http://www.ihmisoikeuskeskus.fi/@Bin/175188/IOK-perusesitys.pdf> 30.5.2013.

Seminaari –ja kuulemistilaisuus Suomen ensimmäisen kansallisen
ihmisoikeustoimintaohjelman valmistelusta. Eduskunnan pikkuparlamentti 12.10.2011.
Petri Jääskeläisen puheenvuoro. Näkökohtia kansallisen ihmisoikeustoimintaohjelman
valmisteluun. Saatavilla osoitteesta
<http://www.kansanvalta.fi/Etusivu/Tutkimusjakehitys/Seminaarit/Ihmisoikeusseminaari>
1.5.2013

Elina Pirtatanniemen puheenvuoro. Saatavilla osoitteesta
<http://www.kansanvalta.fi/Etusivu/Tutkimusjakehitys/Seminaarit/Ihmisoikeusseminaari>
1.5.2013

Ihmisoikeusliiton puheenvuoro: Kristiina Kouros. Saatavilla osoitteesta

<http://www.kansanvalta.fi/Etusivu/Tutkimusjakehitys/Seminaarit/Ihmisoikeusseminaari>

1.5.2013

Morten Kjaerumin puheenvuoro. Saatavilla osoitteesta

<http://www.kansanvalta.fi/Etusivu/Tutkimusjakehitys/Seminaarit/Ihmisoikeusseminaari>

1.5.2013

Lastensuojelun keskusliiton erityisasiantuntijan puheenvuoro: Maarit Kuikka. Saatavilla osoitteesta

<http://www.kansanvalta.fi/Etusivu/Tutkimusjakehitys/Seminaarit/Ihmisoikeusseminaari>

1.5.2013

SETA Ry:n pääsihteerin puheenvuoro: Aija Salo. Saatavilla osoitteesta

<http://www.kansanvalta.fi/Etusivu/Tutkimusjakehitys/Seminaarit/Ihmisoikeusseminaari>

1.5.2013

Vammaisfoorumi Ry:n puheenvuoro. Saatavilla osoitteesta

<http://www.kansanvalta.fi/Etusivu/Tutkimusjakehitys/Seminaarit/Ihmisoikeusseminaari>

1.5.2013

Lapsiasiainvaltuutetun puheenvuoro (LAPS/394/2011). Saatavilla osoitteesta

<http://www.kansanvalta.fi/Etusivu/Tutkimusjakehitys/Seminaarit/Ihmisoikeusseminaari>

1.5.2013.

Trasek ry:n puheenvuoro: Antti Karanki. Saatavilla osoitteesta

<http://www.kansanvalta.fi/Etusivu/Tutkimusjakehitys/Seminaarit/Ihmisoikeusseminaari>

1.5.2013.

Amnesty International ry:n puheenvuoro. Saatavilla osoitteesta

<http://www.kansanvalta.fi/Etusivu/Tutkimusjakehitys/Seminaarit/Ihmisoikeusseminaari>

[1.5.2013.](http://www.kansanvalta.fi/Etusivu/Tutkimusjakehitys/Seminaarit/Ihmisoikeusseminaari)

Suomen hyväksymät kansainväliset sopimukset. Ulkoministeriön sivusto. Saatavilla osoitteesta

<http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=31460&contentlan=1&culture=fi-FI>

2.5.2013.

Tietopaketti UPR- prosessista. Ulkoministeriön sivusto. Saatavilla osoitteesta

www.formin.finland.fi/ihmisoikeudet/UPR 2.5.2013.

Muu aineisto

Ihmisoikeuskeskuksen johtajan Sirpa Raution ja asiantuntijan Kristiina Kouroksen kirjallinen haastattelu 16.5.2013.

Peltonen, Mika: Ihmisoikeusohjelma viipyi kaksi vuosikymmentä. Palvelualojen ammattiliiton jäsenlehti PAM 19/2011, 2.12.2011. s. 10.

Kotkavirta, Johannes: Uusi työryhmä joka päivä. Ilta-Sanomat 28.5.2013. s. 2-3.

C-6/64 Costa v. ENEL. 15.7.1964.

C- 29/69 Erich Stauder v. Stads Ulm-Sozialamt, 12.11.1969

1 JOHDANTO

1.1 Johdatus tutkielman aihealueeseen: Perus- ja ihmisoikeudet valtaoikeuksina

Perusoikeudet katsotaan valtion kansalaisilleen takaamiksi oikeuksiksi. Ihmisoikeudet taas määritellään usein universaaleiksi, jokaiselle syntymästä kuolemaan kuuluviksi oikeuksiksi. Perus- ja ihmisoikeuksien raja on tänä päivänä häilyvä, ja sen vuoksi niistä puhutaan usein rinnasteisesti ja samaa tarkoittaen. Martin Scheinin on väitöskirjassaan verrannut näitä kahta oikeutta: perusoikeus on kansalliseen perustuslakiin kirjattu ihmisyksilön oikeus, jota julkinen valta ei saa loukata ja ihmisoikeus on vastaavasti kansainväliseen sopimukseen kirjattu yksilöllinen oikeus, joka on turvattu myös yksilön oleskelu- tai kansalaisuusvaltiota vastaan. Samassa yhteydessä Scheinin myös perustelee, miksi näiden kahden oikeuden rinnastaminen ei hänen mielestään ole täysin ongelmattonta.¹ Käsitteellisellä tasolla ihmisoikeudet liitetään usein Yhdistyneiden kansakuntien (YK) peruskirjaan (Sops 1/1956) ja ihmisoikeuksien yleismaailmalliseen julistukseen sekä tästä myöhemmin syntyneisiin sopimuksiin. Periaatteessa tämä on aivan oikeutettua, koska yleisesti ottaen voidaan katsoa että, ihmisoikeussopimusten aikakausi on alkanut tästä.²

Suomen valtiosäännön ydin sijaitsee perustuslaissa (731/1999, myöh. PL). Sen 1 §:n mukaan:

Suomi on täysivaltainen tasavalta.

Suomen valtiosääntö on vahvistettu tässä perustuslaissa. Valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa.

¹ Scheinin 1991, s. 6. Scheinin ottaa esille kolme rinnastamisen liittyvää ongelmaa: perusoikeuskäsitteeseen liitetään muodollisia ja aineellisia merkkejä, kun taas ihmisoikeuskäsitteeseen ei useinkaan, toiseksi ihmisoikeuksilla ei ole samanlaista hierarkkista ylemmänasteisuutta kansallisessa lainsäädännössä niin kuin perusoikeuksilla, kolmanneksi käsite yksilön oikeus on muuttunut ongelmalliseksi (tilalle on tullut julkisen vallan toimimisvelvoite sekä kollektiiviset oikeudet).

² Scheinin 1991, s. 7.

Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Suomi on Euroopan unionin jäsen.

Tämän pohjalta voidaan tulkita Suomen toimivan vahvasti ihmisoikeuksien suojelun ideologiaan pohjautuen, niin kansallisella tasolla kuin kansainvälisellä tasolla. Näin voidaan kyllä ylpäesti sanoa toisaalta olevankin. Suomen oikeusjärjestyksessä on nimittäin sinällään luontevaa puhua perusoikeuksien yhteydessä myös ihmisoikeuksista, koska Suomi on saattanut kansallisesti voimaan lähes kaikki ihmisoikeussopimukset, joihin se on liittynyt. Yleismaailmallisesti keskeisimmät ihmisoikeussopimukset ovat ratifioitu peräti perustuslain tasolla. Näin ollen useimmat universaalit ihmisoikeudet ovat turvattu Suomessa myös perusoikeuksina. On myös sanottu, että tietyin osin Suomen perusoikeussäännökset olisi viety vielä pidemmälle kuin kansainväliset ihmisoikeussopimukset edes edellyttäisivät.³ Näin ollen voitaisiin olettaa Suomen perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän olevan laadukas, toimiva ja askeleen edellä muita demokraattisia valtioita.

Vaikka paljon on tehty, valitettavasti vielä paljon on tehtävää. Kansainvälisessä vertailussa Suomen perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän voidaan nähdä olevan melko kaukana vielä laadukkaasta ja toimivasta. Suomea on kritisoitu lähivuosina useiden kansainvälisten ihmisoikeusinstanssien taholta järjestelmän kehittymättömyydestä. Erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on langettanut Suomella lähivuosina normaalia enemmän tuomioita Euroopan ihmisoikeussopimuksen noudattamatta jättämisestä.⁴ Myös YK:n ihmisoikeusvalvontamekanismien tuottamat raportit osoittavat, että parannettavaa on.⁵ Ehkä tylysti voidaan jopa sanoa, että vuonna 1995 toteutetun perusoikeusuudistuksen jälkeen, Suomen kehitys jämähti paikoilleen. Nyt lähes 20 vuotta myöhemmin, Suomi on vihdoin aktivoitunut.

Suomen perustuslain 22 § asettaa valtiolle toimintavelvoitteen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi. Vuoden 2009 valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisessa selonteossa mainitaan säännöksen osalta, että se korostaa pyrkimystä perusoikeuksien aineelliseen

³ Ojanen 2001 s. 27.

⁴ Suomen saamien langettavien tuomioiden määrä aikavälillä 1.11.1998–31.12.2011 on yhteensä 124 kappaletta. Vertailun vuoksi, muilla pohjoismailla vastaava luku on ollut 91. K 5/2012 vp, s. 48.

⁵ Esimerkiksi UPR- tarkastelun toisella kierroksella Suomi sai peräti 78 suositusta. Ks. A/HRC/WG.6/13/L6.

turvaamiseen muodollisten menettelyvaatimusten rinnalla. Lisäksi mainitaan, että turvaamisvelvollisuus ulottuu myös kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattuihin oikeuksiin sopimuksen tarkoituksen mukaisesti sekä niiltä osin kuin kansainväliset valvontaelimet niitä tulkitsevat. Oikeuksien turvaamiseen liittyvät keinot harkitaan tapauskohtaisesti, mutta keskeisimmiksi keinoiksi ovat valikoituneet lainsäädännön säätäminen ja taloudellisten resurssien kohdentaminen.⁶ Lähivuosien kritiikki antaa kuitenkin ymmärtää, että säännöksen aktiivinen käyttäminen on todellakin jäänyt vain harkinnan tasolle. Ihmisoikeusliiton pääsihteeri (tällä hetkellä Ihmisoikeuskeskuksen asiantuntijana) Kristiina Kouros toteaaakin, että ongelmana onkin ollut juuri se, ettei sanoista olla päästy tekoihin. Viimeisen parinkymmenen vuoden aikana on konkreettisten toimenpiteiden sijaan laadittu vain selontekoja ja poliittisia tavoitteenasetteluja.⁷

Nyt muutoksia on kuitenkin vihdoin luvassa kun Suomen ensimmäinen kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma lähtee käyntiin. Sen perusta löytyy valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisesta selonteosta vuodelta 2009, jossa edellytettiin kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman käynnistämistä seuraavalla hallituskaudella.⁸ Tätä ennen YK on ihmisoikeuksien maailmankonferenssissaan jo vuonna 1993 kehottanut kaikkia jäsenvaltioitaan toimintaohjelman laatimiseen ihmisoikeuksien edistämiseksi ja suojelemiseksi.⁹ Asian tukemiseksi on myös julkaistu käsikirja vuonna 2002 toimintaohjelmien laatimiseksi kansallisella tasolla.¹⁰ Tämän lisäksi myös Euroopan neuvosto on asettanut vuonna 2009 suosituksensa ihmisoikeuksien kansallisen toimeenpanon tehostamisesta.¹¹ Vertailun kohteeksi voidaan myös mainita, että Ruotsissa käynnistyi vuonna 2011 jo kolmannen toimintaohjelman valmistelut. Yhteensä toimintaohjelmia on toteutettu noin kolmessakymmenessä valtiossa.¹² Voidaan vain kysyä, että, miksi Suomella on kestänyt näin kauan?

⁶ VNS 7/2009, s. 75.

⁷ Kristiina Kouros artikkelissa ”ihmisoikeustoimintaohjelma viipyi kaksi vuosikymmentä” PAM-lehti 19/2011

⁸ EK 3/2010 vp.

⁹ Vienna Declaration and Programme of Action, osa II, kappale 71.

¹⁰ Handbook on National Human Rights Plans of Action, 2002.

¹¹ Euroopan Neuvoston Ihmisoikeusvaltuutetun suositus. CommDH (2009)3.

¹² OM selvityksiä ja julkaisuja 18/2012, s. 7.

Pariisin periaatteiden mukaisen kansallisen ihmisoikeusinstituution perustaminen vuonna 2012 voidaan katsoa olevan eräänlainen aktivoiva toimenpide kohti PL 22 §:n parempaa toteuttamista.¹³ Suomalaisen kulttuurin hidasta muutosvalmiutta kuvaa hyvin se, että myös tämän toteuttaminen kesti lähemmäs 10 vuotta.¹⁴

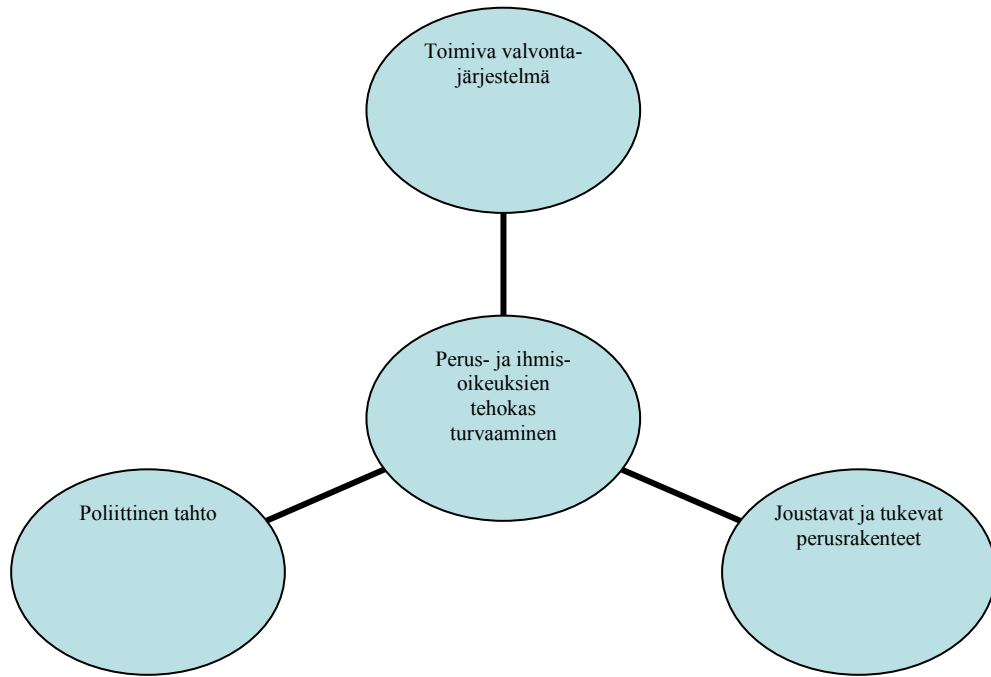
1.2 Perus- ja ihmisoikeuksien tehokas toteutuminen

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen ei ole kuitenkaan ainoastaan kiinni tehokkaasti laaditusta toimintaohjelmasta. Toteutuakseen parhaalla mahdollisella tavalla tarvitaan useampien tekijöiden joustavaa yhteensovittamista. Laadukas ja toimiva perus- ja ihmisoikeusjärjestelmä on kokonaisuus, jossa vaikutussuhteita ei kyllin voida väheksyä. Ei riitä, että on tehokkaasti perus- ja ihmisoikeuksia suojelevia normeja, jos ei ole resursseja valvoa niiden toteutumista käytännössä. Rakenteissa tulee olla myös joustovaraa ja ketteryyttä, jotta korjaustoimenpiteitä voidaan tehdä tarpeen vaatiessa nopeallakin aikataululla. Jotta tämä kokonaisuus pyörisi toivotulla tavalla, tarvitaan ennen kaikkea poliittista tahtoa olemaan mukana aktiivisesti tässä prosessissa. Rungon tähän kaikkeen muodostaa luonnollisesti olemassa olevat organisaatorakenteet. Perusoikeusviraston johtaja Morten Kjaerum toi myös esille saman asian pitämässään puheessa toimintaohjelmaan liittyvässä seminaarilaisuudessa.¹⁵

¹³ HE 205/2010 vp, s. 16. Esityksessä mainitaan, että julkisen vallan tulee ottaa suurempi vastuu perus- ja ihmisoikeuksien edistämistehtävistä.

¹⁴ Ulkoasiainministeriön tilaama tutkimus Åbo Akademiilta on tehty jo vuonna 2002. Ks. Lempinen ym. 2002.

¹⁵ Morten Kjaerum 12.10.2011.



Suomen valvontajärjestelmä voidaan nähdä kaksiulotteisena. Toisaalta valvotaan sitä, että viranomaiset noudattavat toiminnassaan voimassa olevaa lakia, ja toisaalta sitä että, toiminta kunnioittaa perus- ja ihmisoikeuksia. Voidaan puhua perinteisestä laillisuusvalvonnasta sekä perus- ja ihmisoikeusvalvonnasta. Nämä käsitteet yhdyivät kuitenkin paljolti perus- ja ihmisoikeusmurroksen¹⁶ myötä ja nykyään niistä voidaan puhua jo samassa lauseessa. Tätä tukevana argumentteina voidaan nähdä ensinnäkin se, että perinteistä laillisuusvalvontaa harjoittaville toimijoille annettiin myöhemmin myös perus- ja ihmisoikeusvalvontatehtävä.¹⁷ Toisekseen, perus- ja ihmisoikeusnäkökulma on tullut jäädäkseen myös perinteiseen laillisuusvalvontaan.¹⁸

Perus- ja ihmisoikeusvalvonta toteutuu Suomessa sekä ennakkollisesti että jälkikäteisesti. Jaottelun perusteena on usein pidetty lain voimaantuloa. Toisaalta voidaan myös puhua konkreettisesta valvonnasta, jossa perus- ja ihmisoikeusvalvonta kohdistuu tiettyyn

¹⁶ Tällä murroksella tarkoitan erityisesti sitä taitekohtaa, jolloin ihmisoikeudet juurtuivat Suomeen Euroopan ihmisoikeussopimuksen kautta (1990) ja pian sen jälkeen perusoikeusuudistuksen (1995) myötä. Ks. Lämsineva 2011, s. 340–342.

¹⁷ HE 309/1993 vp.

¹⁸ Oikeusasiamies saattaa antaa käsityksensä miten toimintaa voisi muuttaa enempi perus- ja ihmisoikeusmyönteisemmäksi, vaikka lakia ei olisi nimenomaisesti rikottu.

tapaukseen, tai voidaan puhua abstraktista valvonnasta, jossa valvonnalla ei ole yhteyttä yksittäiseen tapaukseen. Ennakollisesta valvonnasta puhuttaessa puhutaan miltei aina abstraktista valvonnasta.¹⁹ Jälkikäteinen valvonta on sanamuotonsa mukaisesti sellaista valvontaa, jota harjoitetaan kun jotain on jo tapahtunut ja ennakollisessa valvonnassa pyritään saattamaan asiat sellaiseen tilaan, ettei jälkikäteisen valvonnan tarvetta mahdollisesti edes ilmenisi. Esiin on kuitenkin syytä nostaa myös periaatteellinen pohdinta, siitä voidaanko ennakollinen valvonta katsoa olevan myös jonkinasteista edistämistoimintaa? Jos ajatellaan yleisesti valvonnan funktiota, eikö se tehokkaasti toteutettuna juuri edistäisi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista yhteiskunnassa? Tämän ajattelumallin kautta asiaa voidaan mieltää myös toisinpäin. Voitaisiinko katsoa edistämistoimien toteuttavan valvontatehtävää ainakin välillisesti? Asia on sinänsä pohtimisen arvoinen, kun aletaan määritellä toimintaa nimenomaan sen mukaan kenellä on oikeus harjoittaa perus- ja ihmisoikeusvalvontaa ja kenellä ei.

Kansallisesti ennakollinen valvonta kohdistuu lähinnä lainsäätäjään, jonka tehtävänä on huolehtia että, Suomessa säädettävät lait ovat perus- ja ihmisoikeuksien mukaisia. Erityinen valvontarooli tässä on perustuslakivaliokunnalla. Jälkikäteistä valvontaa harjoittavat lähinnä muut toimijat, erityisesti tulee mainita tuomioistuimet, ylimmät laillisuusvalvojat sekä erityisvaltuutetut. Jäsenvaltiona järjestelmäämme vaikuttavat luonnollisesti myös Euroopan unionin valvontajärjestelmät ja Euroopan ihmisoikeussopimusta (SopS 63/1999) valvova Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. Myös muut kansainväliset toimijat, kuten YK vaikuttavat siihen millaiseksi järjestelmämme on muotoutunut. Tärkeänä välillisenä valvojana voidaan nähdä ehdottomasti myös kansalaisyhteiskunta. Hieman tarkemmin näihin toimijoihin palataan seuraavassa luvussa. Kaikki nämä tekijät ovat yhdessä muovanneet perus- ja ihmisoikeusjärjestelmämme sellaiseksi kuin se tällä hetkellä on. Kuten voidaan havaita, perus- ja ihmisoikeusvalvonta ei ole vain yhden instanssin vastuulla. Oikeusturvan takaamiseksi valvonnan on toki oltava sekä ennakollista, että jälkikäteistä. Seurauksena kuitenkin tästä usean toimijan ryhmästä on järjestelmän hajanaisuus ja usein epäselvistä toimivaltarajoista ja päällekkäisistä tehtävistä johtuva tehottomuus.

¹⁹ Ojanen 2001, s. 79.

Muun muassa tästä järjestelmän sekavuudesta johtuen Suomessa oli mietitty jo useita vuosia, niin kutsutuille, Pariisin periaatteille perustuvan kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamista. Lyhyesti määriteltynä tällaisella instituutiolla tarkoitetaan valtion perustamaa itsenäistä ja riippumatonta toimielintä, jonka pääasiallinen tehtävä on ihmisoikeuksien edistäminen valtion sisällä.²⁰ Instituution tarvetta perusteltiin varsinkin lähivuosina muun muassa sillä että, Suomi on yksi harvoista Euroopan unionin jäsenmaista, jolla ei ole ihmisoikeuksien valvonta- ja edistämistehtäviin tarkoitettua *yhtenäistä* viranomaista. Myös toistuvat huomautukset kansainvälisiltä valvontaelimiltä, muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen langetetut päätökset, herätti hallitusta saattamaan ihmisoikeusasioita pikku hiljaa Suomessa sille tasolle, kun niiden ihmisoikeussopimusten ja yleisten suositusten mukaan tulisi olla. Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden merkittävä rooli toimia vuonna 2007 perustetun Euroopan perusoikeusviraston yhdyshenkilöinä sai myös aiheita miettiä Suomeen tällaista.²¹ Myös Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun kasvava rooli asetti Suomelle paineita ryhtyä kehittämistoimiin ihmisoikeuksien paremmaksi turvaamiseksi. Kuitenkin suurimpana ongelmana Suomessa kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamisen taustalla nähtiin erittäin hajanainen ja pirstoutunut perus- ja ihmisoikeusjärjestelmä, jota oli syytä yhtenäistää.²²

Ensimmäisen kerran kansallisen ihmisoikeusinstituution mahdollisuutta Suomessa tutkittiin tarkemmin Åbo Akademin tutkijoiden toimesta, ulkoasiainministeriön tilaamassa tutkimuksessa vuonna 2002.²³ Ensimmäisen todellisen aloitteen instituution perustamiselle nosti esille kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunta vuonna 2006. Ensimmäisen virallisen lakialoitteen instituutiosta kuitenkin teki kansanedustaja Jacob Söderman vasta vuonna 2008 (LA 28/2008 vp). Aloitteen lopputuloksena oli ehdotus, jonka mukaan kansallinen ihmisoikeusinstituutio tulisi perustaa eduskunnan oikeusasiamiehen rakenteiden yhteyteen. Lakialoitteen perustelujen mukaan eduskunnan oikeusasiamiehellä oli jo sellainen riippumaton asema, itsenäinen valta sekä tarpeeksi laajat toimivaltuudet, jota Pariisin periaatteet kansalliselta ihmisoikeusinstituutiolta edellyttävät. Käytännössähän

²⁰ Lempinen ym. 2002, s. 2.

²¹ Nieminen 2008, s. 369, HE 205/2010 vp, s. 6.

²² PeVM 8/2007 vp, s. 2.

²³ Lempinen ym. 2002.

tämä ei kuitenkaan ollut mahdollista silloin vallitsevissa puitteissa²⁴. Lisäksi perustuslakivaliokunta painotti erityisesti että, kansallisen ihmisoikeusinstituution perustaminen kanslian yhteyteen ei saisi vaikuttaa ainakaan heikentävästi oikeusasiamiehen tehtäviin tai asemaan.²⁵

Valtioneuvosto ja eduskunnan perustuslakivaliokunta puolsivat koko ajan ajatusta instituution perustamiseen ja pitivät tärkeänä, että hanketta vietiin ripeästi eteenpäin.²⁶ Myös eduskunnan oikeusasiamies otti lähivuosien kertomuksissaan useasti esille Pariisin periaatteille pohjautuvan ihmisoikeusinstituution perustamisen ajankohtaisuuden.²⁷ Vihdoin oikeusministeriö asetti työryhmän pohtimaan Pariisin periaatteiden mukaisen kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamismahdollisuutta, ja vuonna 2010 valmistuneen mietinnön tuloksena oli, että Suomeen tulisi perustaa eduskunnan oikeusasiamiehen rakenteiden yhteyteen uusi perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen keskittyvä Ihmisoikeuskeskus. Mietinnössä ehdotettiin, että Ihmisoikeuskeskus toimisi alkuperäisen lakialoitteen mukaisesti oikeusasiamiehen yhteydessä toiminnallisesti erillisenä yksikkönä, mutta jonka säännökset sisällytettäisiin kuitenkin oikeusasiamiehestä annettuun lakiin. Ihmisoikeuskeskus yhdessä oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävien kanssa muodostaisivat Pariisin periaatteiden mukaisen kansallisen ihmisoikeusinstituution. Tämän toteuttamiseksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annettua lakia ehdotettiin muutettavaksi. Samassa yhteydessä työryhmä pohti myös laillisuusvalvojien lakien muuttamista kanteluiden harkintaa ja vanhentumista koskien, joka oli myös ollut esillä kuluneiden vuosien aikana.²⁸

Eduskunta hyväksyi suoraan työryhmän mietinnön pohjalta laaditun hallituksen esityksen 8.3.2011. Sen mukaisesti Ihmisoikeuskeskus aloitti toimintansa vuoden 2012 alussa. Esityksessä Ihmisoikeuskeskuksen tarpeellisuutta perusteltiin erityisesti yhteistyön ja tiedonvaihdon tarpeen kannalta, sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Perus- ja

²⁴ Nieminen 2008, s. 368–391 on artikkelissaan maininnut, että oikeusasiamies ei kelpaa suoraan tällaiseksi instituutioksi, koska sillä ei ole ihmisoikeuksien yleistä edistämistehtävää, eikä sen toiminta ulotu yksityisiin toimijoihin. Lisäksi kanteluvetoisuus on esteenä resursseille.

²⁵ PeVM 8/2007 vp, s. 2, PeVM 4/2009 vp, s. 2.

²⁶ VNS 7/2009 vp, s. 89.

²⁷ Ks. esim. K 7/2007, s. 12–13.

²⁸ OM mietintöjä ja lausuntoja 45/2010.

ihmisoikeuksia koskevaa tietoa tulee analysoida sekä systematisoida tehokkaammin. Samassa yhteydessä nostettiin esille pitkästä ajasta julkisen vallan suurempaa vastuuta perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi. Perus- ja ihmisoikeustoimijoiden välistä yhteistyötä tulee parantaa, koska esimerkiksi ihmisoikeuskasvatus on lähinnä kansalaisjärjestöjen vapaaehtoistoimintaan perustuvaa, ja vähäisten resurssien kohdistaminen vaatii kentän uudelleen koordinoitua.²⁹

1.3 Tutkimuksen sisältö

1.3.1 Tutkimustehtävän asettaminen ja tutkimuskysymykset

Kuvailtuun nykytilanteeseen johtaneita tekijöitä voitaisiin varmasti löytää suuri joukko, mutta kentän hajanaisuuteen ja siitä juontuvaan huonoon koordinaatioon toimijoiden välillä on varmasti vaikuttanut eniten suuri sääntelyn tarve lyhyellä aikavälillä. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sekä EU:n suunnalta tulevan sääntelyn aiheuttama tarve perustaa uusia valvontaelimiä on laajentanut kenttää vuosien varrella. Sen sijaan, että kansallisella tasolla olisi mietitty tarkkaan voitaisiinko jokin uusi velvoite sisällyttää jonkin vanhan toimijan tehtäviin toimialaa laajentamalla, on koettu helpommaksi perustaa täysin uusi toimielin vastaamaan kansainvälisiä velvoitteita.

Esimerkkinä voidaan mainita erityisvaltuutetut. Keskustelua niiden asemasta on käyty jo siitä lähtien, kun ensimmäisiä erityisvaltuutettujen virkoja perustettiin. Erityisesti niiden suhdetta eduskunnan oikeusasiamieheen on nostettu esille. Keskustelua on käyty kahteen suuntaan: on mietitty joko erityisvaltuutettujen perustamista oikeusasiamiehen yhteyteen tai vaihtoehtoisesti oikeusasiamiehen toiminnan keskittämistä ja laajentamista näille alueille.³⁰ Ihmisoikeuskeskuksen perustaminen nosti nämä kysymykset jälleen pöydälle.³¹ Myös erityisten neuvottelukuntien nykyistä tarvetta pohdittiin perustamisen yhteydessä.³²

²⁹ HE 205/2010 vp, s. 16.

³⁰ Kuusikko 2011, s. 207.

³¹ OM 6/41/2009.

³² HE 205/2010, s. 19 ja 21.

Näiden asioiden osalta ei kuitenkaan edetty, mutta sen sijaan että olisi jälleen perustettu täysin uusi toimija kentälle vastaamaan Pariisin periaatteista juontuvia vaatimuksia, päädyttiinkin kestävämpään ratkaisuun rakentamalla oikeusasiamiehen rakenteiden ympärille uusi ulottuvuus. Samalla linjalla on onneksi tämän jälkeen jatkettu, kun eduskunnan oikeusasiamies valittiin kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT) edellyttämäksi kansalliseksi valvontaelimeksi.³³ Eduskunnan oikeusasiamiestä kohtaan esitetystä kriitistä huolimatta³⁴, oikeusasiamies oli luonnollisin, ja ainoa oikea valinta tehtävään. Hallituksen esitykseen on myös kirjattu, että oikeusasiamies täyttää parhaiten kansalliselle valvontaelimelle asetetut vaatimukset, koska se hoitaa jo näitä tehtäviä eikä sen vuoksi ole tarkoituksenmukaista perustaa uutta toimielintä hoitamaan samoja tehtäviä.³⁵ Suomi allekirjoitti pöytäkirjan jo vuonna 2003, mutta sen ratifioiminen on viivästynyt, koska Suomessa ei ole ollut Pariisin periaatteiden mukaista kansallista ihmisoikeusinstituutiota, jota pöytäkirjan voidaan katsoa edellyttävän.³⁶ Edellä mainitut toimenpiteet voidaan jo nähdä suurena askeleena kohti parempaa, koska on aistittavissa selkeästi jonkinasteista vakavoitumista suomalaista perus- ja ihmisoikeusarkkitehtuuria³⁷ kohtaan.

Osittain tämän tematiikan innoittamana käsillä oleva tutkielma perehtyy Suomen perus- ja ihmisoikeusjärjestelmään kokonaisvaltaisesti, joskaan ei kuitenkaan niin perusteellisesti kuin tarvetta ehkä kehittämisenäkökulma huomioiden olisi. Yksittäisenä lähestymiskohteena tutkielmassa on uusi Pariisin periaatteiden mukainen kansallinen ihmisoikeusinstituutio, jota tarkastellaan osana tätä suomalaista perus- ja ihmisoikeusjärjestelmää. Suomen perus- ja ihmisoikeusjärjestelmä toimii kansallisen ulottuvuuden lisäksi aktiivisessa vuorovaikutuksessa kansainväliseen ja eurooppalaiseen ihmisoikeusverkostoon ja näiden voimakkaiden vaikutussuhteiden vuoksi yhtä tekijää ei ole mitenkään edes mahdollista tarkastella täysin erillään muusta järjestelmästä. Näin ollen myös tämän vuoksi tutkielmassa otettu näkökulma on kokonaisvaltainen.

³³ EV 38/2013 vp.

³⁴ PTK 9/2013 vp ja PTK 14/2013 vp.

³⁵ HE 182/ 2012 vp, s. 17.

³⁶ HE 205/2010 vp, s. 12.

³⁷ Ihmisoikeusarkkitehtuurilla tarkoitetaan kaikkia niitä rakenteita ja menetelmiä, joita on olemassa ihmisoikeuksien suojelemiseksi ja kehittämiseksi. Ihmisoikeusliitto: Kristiina Kouros 12.10.2011.

Tutkielmassa tarkastellaan kansallista ihmisoikeusinstituutiota kokonaisuutena (Pariisin periaatteiden mukaisena toimielimenä), ja sen lisäksi hajotetaan sitä hieman osiin ja pohditaan Ihmisoikeuskeskuksen, Ihmisoikeusvaltuuskunnan ja eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaa suhteessa toisiinsa, suhteessa muuhun järjestelmään ja suhteessa kansainväliseen ja eurooppalaiseen verkostoon. Ensimmäisen toimintavuoden jälkeen on tietysti hieman vaikeaa saada vielä muodostettua kokonaiskuvaa siitä millaisia todellisia vaikutuksia kansallisella ihmisoikeusinstituutiolla on koko järjestelmän kannalta.³⁸ Kuitenkin tarkastelemalla jo muotoutuneita toimintaperiaatteita ja yleisesti kehittyneitä asenteita instituutiota kohtaan, voidaan saada jonkinasteinen kuva siitä, millaisia haasteita ja mahdollisuuksia instituutio voi tulevaisuudessa vielä kohdata. Uutena toimijana perustetun Ihmisoikeuskeskuksen vastuulla on saavuttaa kansallisen ihmisoikeusinstituutiolle tarvittava uskottavuus suomalaisten keskuudessa. Tähän liittyy olennaisena kysymyksenä sen tuoma lisäarvo.

Kansainvälisen ja eurooppalaisen ihmisoikeusverkoston vaikutus suomalaiseen järjestelmään on merkittävä, ja tämän vuoksi Ihmisoikeuskeskuksen perustamiseen liittyvässä hallituksen esityksessä tuotiin esille kansallisen tason yhteistyön lisäksi erityinen tarve kansainvälisen yhteistyön parantamiseen.³⁹ Tässä tehtävässä kansallisen ihmisoikeusinstituution merkitys on ainutlaatuinen. Pariisin periaatteiden mukaisesti perustettuja instituutioita arvostetaan kansainvälisellä ihmisoikeuskentällä. Virallistamalla asemansa eli akkreditoimalla instituutio voi nostaa vaikutusvaltaansa vielä korkeammalle. Ihmisoikeuskeskus aikoo hakea Suomen kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle akkreditointia mahdollisimman pian. Tätä näkökulmaa halutaan myös nostaa tutkielmassa esille ja pohtia kansallisen ihmisoikeusinstituution asemaa uskottavana ihmisoikeustoimijana ilman akkreditoinnin tuomaa statusta sekä mahdollisen statuksen kanssa.

Perus- ja ihmisoikeuksien edistämistarkoitukseen perustetulle Ihmisoikeuskeskukselle annettiin lain nojalla hoidettavaksi joukko sisällöltään melko laajoja perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen keskittyviä tehtäviä. Tehtävien yksityiskohtaisempi sisällön määrittely jäi kuitenkin jokseenkin yleiselle tasolle hallituksen esityksen yhteydessä. Niin kuin jo mainittu, perus- ja ihmisoikeustoiminta on jo nykyisellään epätasaisesti

³⁸ Ks. Rautio ja Kouros 16.5.2013.

³⁹ HE 205/2010 vp, s. 6.

säänneltyä ja puutteellisesti koordinoitua, näin ollen Ihmisoikeuskeskuksen ja muiden toimijoiden välille syntyviä oikeudellisia kysymyksiä toimivallan ja tehtävien suhteen ei ole mahdollista täysin sivuuttaa, ja myös tätä problematiikkaa pyritään tutkielmassa avaamaan.

Suomessa Pariisin periaatteisiin perustuvan kansallisen ihmisoikeusinstituution perustaminen toteutettiin eräänlaisena uuden ja vanhan instanssin yhdistelmänä. Näin ollen erittäin tärkeä ja huomionarvoinen seikka on, että uusi rakennettu Ihmisoikeuskeskus täysin autonomisena yksikkönä ei täyty yksin Pariisin periaatteiksi kutsuttuja kriteereitä. On pidettävä mielessä, että nimenomaisesti *Ihmisoikeuskeskus, sen edustama ihmisoikeusvaltuuskunta ja eduskunnan oikeusasiamies ovat yhdessä yhtä kuin Pariisin periaatteiden mukainen kansallinen ihmisoikeusinstituutio*. Yhdistettynä oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävä Ihmisoikeuskeskuksen edistämistehtäviin, muodostuu synergiayksikkö, jolla on vain tarpeeksi laaja-alaiset toimivaltuudet ja mandaatti perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi ja edistämiseksi. Näin ollen Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio hoitaa myös vapaaehtoista kantelutehtävää, joka kuuluu eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävään.⁴⁰ Asia on tuotu ilmi hallituksen esityksessä jokseenkin epäselvästi. Samaan asiaan kiinnitti alkujaan huomiota myös itse eduskunnan oikeusasiamies sekä tasa-arvovaltuutettu instituutioon perustamiseen liittyvän lausuntopalautteen yhteydessä.⁴¹ Ihmisoikeusliittokin huomautti kommentissaan, että Ihmisoikeuskeskuksen sijoittaminen oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen on varmasti vahvuus, mutta saattaa herättää myös kysymyksiä näiden toimijoiden välisestä suhteesta.⁴²

Ihmisoikeuskeskuksen perustaminen oikeusasiamiehen rakenteiden yhteyteen on muodostanut varmasti omanlaisiaan haasteita, mutta myös paljon mahdollisuuksia. Myös tämän kokonaisuuden analysointi on kokonaisuuden kannalta tärkeää. Lisäksi valvontaulottuvuuden määrittäminen on tässä merkityksessä mielestäni merkityksellistä, koska Ihmisoikeuskeskukselle ei uskottu perus- ja ihmisoikeuksien valvontatehtäviä, jotka

⁴⁰ HE 205/2010 vp, s. 19.

⁴¹ OM 6/41/2009, s. 3.

⁴² Ihmisoikeusliiton lausunto, s. 1.

kuitenkin oikeusasiamiehelle vahvasti kuuluvat.⁴³ Tässä yhteydessä nousee esille kysymys, milloin jokin tehtävä katsotaan valvonnaksi? En todennäköisesti myöskään pysty olla ottamatta esille kysymystä perus- ja ihmisoikeustehtävien ulottamisesta horisontaalisuhteisiin. Vaikka se aiheuttaisi jännitettä Ihmisoikeuskeskuksen ja oikeusasiamiehen välillä, se on mielestäni kuitenkin kysymys joka rasittaa koko järjestelmää.

Yhteenvedona voidaan todeta, että tutkimuksen pääasiallinen tehtävä on siis tarkastella tätä uutta instituutiota ja sen vaikutusta suomalaiseen perus- ja ihmisoikeusjärjestelmään, unohtamatta kansainvälistä ulottuvuutta. Kansallisen ihmisoikeusinstituution perustaminen aiheuttaa tiettyjä oikeudellisia jännitteitä koko järjestelmän rakenteisiin ja tutkimuksessa pyritään löytämään näitä syntyneitä jännitteitä. Tutkimus pyrkii määrittelemään oikeudellisia rajoja tehtävien ja toimivaltasuhteiden välillä, kun kyse on Ihmisoikeuskeskukselle määräytyistä tehtävistä ja jo olemassa olevien perus- ja ihmisoikeustoimijoille kuuluvista tehtävistä. Tähän ongelmaan liittyy myös läheisesti kysymys ihmisoikeusvalvonnan rajasta ja ihmisoikeuksien edistämisen käsitteestä. Pariisin periaatteiden mukainen kansallinen ihmisoikeusinstituutio on kansainvälinen ilmiö, ja sen vuoksi se tulee myös esitellä tässä ympäristössä. Tutkielmassa tuodaan tämän vuoksi myös esille kansallisen ihmisoikeusinstituution toimintaa muissa maissa, jotta saadaan paremmin kuva siitä millaiseksi tätä instituutiota voidaan muokata ja kuinka monipuolinen siitä voidaan halutessa tehdä. Tämä antaa kansallisesti ehkä mahdollisuuden pohtia sen tulevaisuuden näkymiä ja resursseja.

1.4 Aikaisemmat tutkimukset aiheeseen liittyen

Perus- ja ihmisoikeuksia on tutkittu paljon. Niistä on tehty niin kansallisesti kuin kansainvälisesti lukuisia tutkimuksia eri näkökulmista. Kansalliset tutkimukset ovat kuitenkin lähinnä painottuneet yksittäisten perusoikeussäännösten ja ihmisoikeussopimusten tulkintaan. Esimerkiksi Nieminen kritisoi sitä, että kokonaisvaltaista tutkimusta perus- ja ihmisoikeusjärjestelmästä ei kuitenkaan ole koskaan

⁴³ HE 205/2010 vp, s. 20: perusteluna, että perus- ja ihmisoikeuksien valvontatehtävä on jo lakisääteisesti uskottu muille toimijoille. Yleisesti ottaen voidaan tulkita, että valvontafunktio liitetään yleisesti kanteluvetoisuuteen. Ks. K 4/2013, s. 22.

tehty.⁴⁴ Myös oikeusasiamies Paunio nosti myös esille tarpeen kokonaisvaltaisen perus- ja ihmisoikeusvalvonnan tarkastelusta vuoden 2009 kertomuksessaan.⁴⁵ Jo tämä on varmasti osaltaan syy siihen miksi suomalainen perus- ja ihmisoikeusjärjestelmä on nähty sekavana ja hajanaisena. Kokonaisvaltaista tutkimusta perus- ja ihmisoikeusrakenteista on peräänkuulutettu jo vuosia, mutta jostain syystä kukaan ei ole lähtenyt sellaista tekemään.

Kansallisesta ihmisoikeusinstituutiosta on tehty muutamia kansallisia tutkimuksia kuluneen kymmenen vuoden aikana. Ensimmäinen aihetta koskeva laajempi tutkimus tehtiin Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutin laatimana vuonna 2002⁴⁶ sekä lisäksi Suomen Ihmisoikeusliiton tekemä, haastatteluihin perustuva tutkimus vuonna 2006. Kansallisesta perus- ja ihmisoikeusvalvontanäkökulmasta tehtyjä tutkimuksia löytyy joitakin, kuitenkin suuremmilta osin vain ylimmistä laillisuusvalvojista ja perustuslakivaliokunnasta. Suurin osa ylimpiä laillisuusvalvojia koskevista tutkimuksista ja muusta kirjallisuudesta käsittelevät kuitenkin vain perinteistä laillisuusvalvontaa. Perustuslakivaliokunnan vankkumaton ja itsenäinen status on saanut osakseen myös arvokkaita tutkimuksia, jotka useat ovat kuitenkin jo melko vanhentuneita. Eniten tutkimustietoa löytyy ylikansallisista toimijoista. Sinänsä kansallinen ihmisoikeusinstituutio ilmiönä ei ole uusi ja tämän vuoksi erityisesti kansainvälisiä tutkimuksia voidaan löytää lukuisia⁴⁷. Itse Ihmisoikeuskeskuksen taival on vielä sen verran alussa, että siihen kohdistettuja tutkimuksia ei voida luonnollisestikaan löytää.

1.4.1 Tutkimukselle asetetut rajaukset

Aihetta lähestytään sen verran kokonaisvaltaisesta näkökulmasta, että halutessaan sitä pystyisi varmasti laajentamaan vielä useita kymmeniä, ellei satoja, sivuja. Suomi tarvitsisi todellakin kokonaisvaltaisen ja kattavan tutkimuksen olemassa olevista perus- ja ihmisoikeusrakenteista. Tutkielman aiheena ei kuitenkaan ole sitä tehdä, joten tämän vuoksi kokonaisuuden tarkastelu on rajattu vain sille tasolle kuin aiheen tarkastelun

⁴⁴ Nieminen 2008, s. 373, tässä Nieminen kuitenkin mitä ilmeisimmin tarkoittaa kokonaisvaltaista tutkimusta oikeusasiamiehen instituutiosta.

⁴⁵ K 14/2010 vp, s. 17.

⁴⁶ Lempinen ym. 2002.

⁴⁷ Mm. Erityisesti Tanskan Ihmisoikeuskeskus on tuottanut suuren määrän kansallisiin ihmisoikeusinstituutioihin liittyviä tutkimuksia. <http://www.humanrights.dk/>

kannalta on tarpeen. Lisäksi kansalliseen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaan on sisällytetty tarve tällaisesta tutkimuksesta, joten todennäköisesti se tullaan lähivuosina teettämään. Syvempi tarkastelu näistä toimijoista rajautuu eduskunnan oikeusasiamieheen, luonnollisesti sen takia, koska se muodostaa Ihmisoikeuskeskuksen kanssa tämän kansallisen ihmisoikeusinstituutiokokonaisuuden.

Niin kuin aiemmin mainittu, kansallinen ihmisoikeusinstituutio on kansainvälinen ilmiö ja sen käyttö on levinnyt ympäri maailmaa. Instituution taustalla olevat YK:n vahvistamat Pariisin periaatteet ovat luoneet perusrungon, josta on muovautunut monenlaisia instituutiomalleja monenlaisiin tarpeisiin. Näihin eräänlaisiin standardimalleihin tutustutaan luvussa kolme, jotta saadaan käsitys siitä mitä kaikkea kansallinen ihmisoikeusinstituutio pystyy tarjoamaan halutessaan. Vertaileva tutkimus on kiehtovaa, mutta instituution levinneisyyden takia ainakaan koko maailman kattavaa vertailua tai edes tarkastelua ei ole resurssit huomioon ottaen mahdollista tehdä. Hallituksen esitykseen sisällytettiin pieni vertaileva katsaus lähinaapureidemme tilanteesta, joten senkään vuoksi asiaa ei lähdetä tätä tutkielmassa uudestaan avaamaan.⁴⁸

1.5 Tutkimusmenetelmä ja lähdeaineisto

Toiminnan ollessa näinkin alkuvaiheessa, tekee se luonnollisesti tutkimuksen tekemisestä osittain melko haastavaa. Ensimmäinen toimintavuosi on mennyt toiminnan käynnistämiseen, joten toiminnan tehokkuutta ja suurempaa yhteiskunnallista merkitystä on vielä mahdotonta tarkastella laajemmasta näkökulmasta. Tämän vuoksi myös lähdeaineisto on ollut rajallista ja sen vuoksi erityisesti lain valmisteluaineistoa on käytetty tutkimuksessa melko paljon. Myös erilaiset taustamateriaalit, kuten lausunnot ja mietinnöt ovat olleet avuksi tutkimuksen tekemisessä.

Ihmisoikeuskeskus on kuitenkin polkaissut pienistä resursseistaan huolimatta toimintansa nopeasti käyntiin ja siihen nähden saanut jo melko paljonkin aikaiseksi. Laaja perus- ja ihmisoikeuskasvatukseen ja -koulutukseen liittyvä selvitys on jo pitkällä ja lisäksi on toimittu aktiivisesti kansainvälisen yhteistyön rakentamiseksi. Näiden käyntiin laitettujen hankkeiden arviointi siirtyy kuitenkin pitkälle toimintavuoteen 2013, joten niitä ei päästä

⁴⁸ HE 205/2010 vp, s. 13–16.

tutkielmassa tarkastelemaan. Ensimmäisen toimintasuunnitelman ja kattavien kotisivujen lisäksi, vuosikertomus valmistui myös ajallaan. Valitettavasti se ei kuitenkaan kerinnyt painosta ulos ennen tämän tutkielman valmistumista. Ihmisoikeusvaltuuskuntakin kerkesi kokoontua vuoden 2012 aikana neljä kertaa ja luomaan toiminnan kannalta jo keskeisiä päälinjoja. Näistä syntynyttä aineistoa on luonnollisesti käytetty tutkimuksen lähdeaineistona. Erittäin arvokkaan lähteen muodostaa myös Ihmisoikeuskeskuksen toisen asiantuntijan Kristiina Kouroksen ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajan Sirpa Raution yhdessä antama kirjallinen haastattelu tutkielmaa varten.

Oikeuskirjallisuutta kansallisesta ihmisoikeusinstituutiosta Suomen näkökulmasta ei ole kerinnyt runsaasti kertyä, onneksi muutamia mielenkiintoisia artikkeleita on kuitenkin kirjoitettu vuosien varrella. Itse Ihmisoikeuskeskus ei ole vielä saanut osakseen aktiivista kirjoittelua. Muista toimijoista, erityisesti lähemmän tarkastelun kohteena olevasta eduskunnan oikeusasiamiehestä, on sen 90- vuotisen taipaleen aikana kirjoitettu runsaasti ja tehty useita tutkimuksia. Kuten jo aiemmin mainittu, nämä tutkimukset ovat kuitenkin suurimmalta osin painottuneet perinteisen laillisuusvalvonnan hoitamiseen, ei niinkään perus- ja ihmisoikeusvalvontaan. Tämä johtunee myös siitä, että tuo tehtävä on lailla siirretty oikeusasiamiehelle vasta perusoikeusuudistuksen myötä vuonna 1995. Vasta lähivuosina asiasta on kiinnostuttu enemmän ja kirjallisuutta on alkanut esiintymään runsaammin. Erityisesti itse oikeusasiamiehet ja apulaisoikeusasiamiehet ovat olleet aktiivisia asian suhteen. Tämän vuoksi erityisesti oikeusasiamiehen vuosittaiset toimintakertomukset ovat olleet tärkeä lähdeaineisto tutkimusta tehdessä.

Ulkomainen lähdeaineisto koostuu pitkälti YK:n piiristä tulevista asiakirjoista. Tutkimuksen kannalta keskeisin asiakirja on tietysti Pariisin periaatteet. Kansainvälinen koordinaatiokomitea (International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and the Protection of Human Rights, myöhemmin ICC,) tarjoaa myös tarpeellista lähdeaineistoa erityisesti tarkasteltaessa ilmiötä kansainvälisesti. Euroopan tasolla unionin sisällä kansallisen ihmisoikeusinstituution puolestapuhujana ja yhteyshenkilönä toimii perusoikeusvirasto, jonka selvityksiä on myös hyödynnetty tässä tutkimuksessa.

Oikeustapauksia tutkielmassa ei juuri esiinny (ellei perustuslakivaliokunnan kannanottoja voida katsoa kuuluvan oikeustapauksiin).⁴⁹ Tämä erityisesti siitä syystä, että aiheen kannalta oikeustapauksien käyttö ei tarjoa suuria mahdollisuuksia. Tutkielma ei käsittele niinkään mitään yksittäisten oikeuksien näkökulmasta, joten tapausten laajuus olisi ollut kohtuuton, ja niiden rajaaminen johdonmukaisella tavalla olisi ollut erittäin vaikeaa ilman että tutkimuksen laatu olisi kärsinyt. Tämän vuoksi oikeustapauksien käyttö on rajattu pois.

Myös tutkimismenetelmän valinta rajaa tutkimuksen sisältöä. Oikeustieteellisessä tutkimuksessa tutkimusmenetelmiä voidaan nähdä olevan kuusi: lainoppi eli oikeusdogmatiikka, oikeushistoria, oikeussosiologia, oikeusfilosofia, vertaileva oikeustiede ja oikeuspolitiikka. Näitä tutkimusmenetelmiä voidaan käyttää myös päällekkäin ja näiden lisäksi oikeustieteelliseen tutkimukseen on myös sallittua käyttää muilta tieteenaloilta lainattuja tutkimusmenetelmiä.⁵⁰

Käsillä olevassa tutkimuksessa teoreettiseksi lähestymistavaksi on valittu oikeusdogmatiikka. Tämän lisäksi tutkimuksesta voidaan kuitenkin myös havaita oikeussosiologisia ja ehkä hetkittäin myös oikeuspoliittisia lähestymisnäkökulmia.⁵¹ Oikeusdogmaattisen tutkimuksen tärkein tehtävä on tulkita voimassaolevien oikeussääntöjen sisältöä. Lainopin avulla pyritään löytämään vastaus siihen, mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö johonkin tiettyyn esillä olevaan oikeudelliseen kysymykseen. Ongelmaa lähestytään voimassaolevien oikeuslähteiden kautta, oikeuslähteopin osoittamassa järjestyksessä. Toinen oikeusdogmatiikan keskeinen tehtävä on jäsentää voimassa olevaa oikeutta luomalla ja kehittämällä sitä oikeudellista käsitejärjestelmää, jonka avulla oikeussääntöjä tulkitaan.⁵²

Hahmottaakseen kansallisen ihmisoikeusinstituution asemaa suomalaisessa ihmisoikeusjärjestelmässä, tarvitsee ennen kaikkea tunnistaa ne oikeussäännökset, jotka

⁴⁹ Husa ym, s. 60.

⁵⁰ Husa ym. 2010, s. 19–20.

⁵¹ Oikeussosiologisessa tutkimuksessa tyypillistä on, että oikeudellisten ilmiöiden analyysia pyritään selvittämään yhteiskunnallisista rakenteista käsin. Oikeuspoliittisessa tutkimuksessa taas tutkitaan yhteiskunnallista tavoitteenasettelua ja suunnittelua oikeudellisesta näkökulmasta. Husa ym. s. 19 alaviite 20 ja s. 22.

⁵² Husa ym. 2010, s. 20.

toimintaa sääntelevät. Suomessa Pariisin periaatteisiin perustuvan kansallisen ihmisoikeusinstituution perustaminen on toteutettu eräänlaisena uuden ja vanhan instanssin yhdistelmänä. Vaikkakin säännökset kaikista instituution toimijoista on koottuna yhden lain alle, ei se automaattisesti tarkoita, että sen säädöksen sisällä vallitsisi tasapaino. Ihmisoikeuskeskusta koskeva sääntely on muotoiltu jokseenkin laveasti ja tämän vuoksi niiden suhde ennen kaikkea muita ihmisoikeustoimijoita koskevaan lainsäädäntöön nousee pinnalle. Hallituksen esityksessä mainittiin nimenomaisesti, ettei Ihmisoikeuskeskuksella ole valvonnallisia tehtäviä⁵³. Valvonnallisten tehtävien määrittäminen suhteessa edistämistehtäviin on kuitenkin myös mielenkiintoinen kysymys. Näiden käsitteiden sisällöllistä merkitystä voidaan myös tutkia oikeusdogmaattisen keinoin.

Perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisvastuu on valtiollinen.⁵⁴ Näin ollen niihin liittyvä oikeudellinen kehitys on valitettavasti myös pitkälti riippuvainen poliittisista näkökohdista. Monissa perus- ja ihmisoikeus hankkeissa viivästymisen syy on valitettavan usein poliittisen tahdon puuttuminen. Tältä osin tutkielmassa esiintyy myös oikeuspoliittista lähestymistä. Myös eri toimijoiden asenteita instituutiota kohtaan nostetaan tutkielmassa esille. Tämän voidaan nähdä edustavan oikeussosiologista näkökulmaa. Myös tehty haastattelu kuuluu lähtökohtaisesti tämän tutkimushaaran tutkimusmenetelmiin.

⁵³ HE 205/2010 vp, s. 20.

⁵⁴ PL 22 §: Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

2 SUOMALAINEN PERUS- JA IHMISOIKEUSJÄRJESTELMÄ JATKUVASSA VUOROVAIKUTUSSUHTEESSA KANSAINVÄLISEEN KOKONAISUUTEEN

2.1 Oikeudelliset lähtökohdat

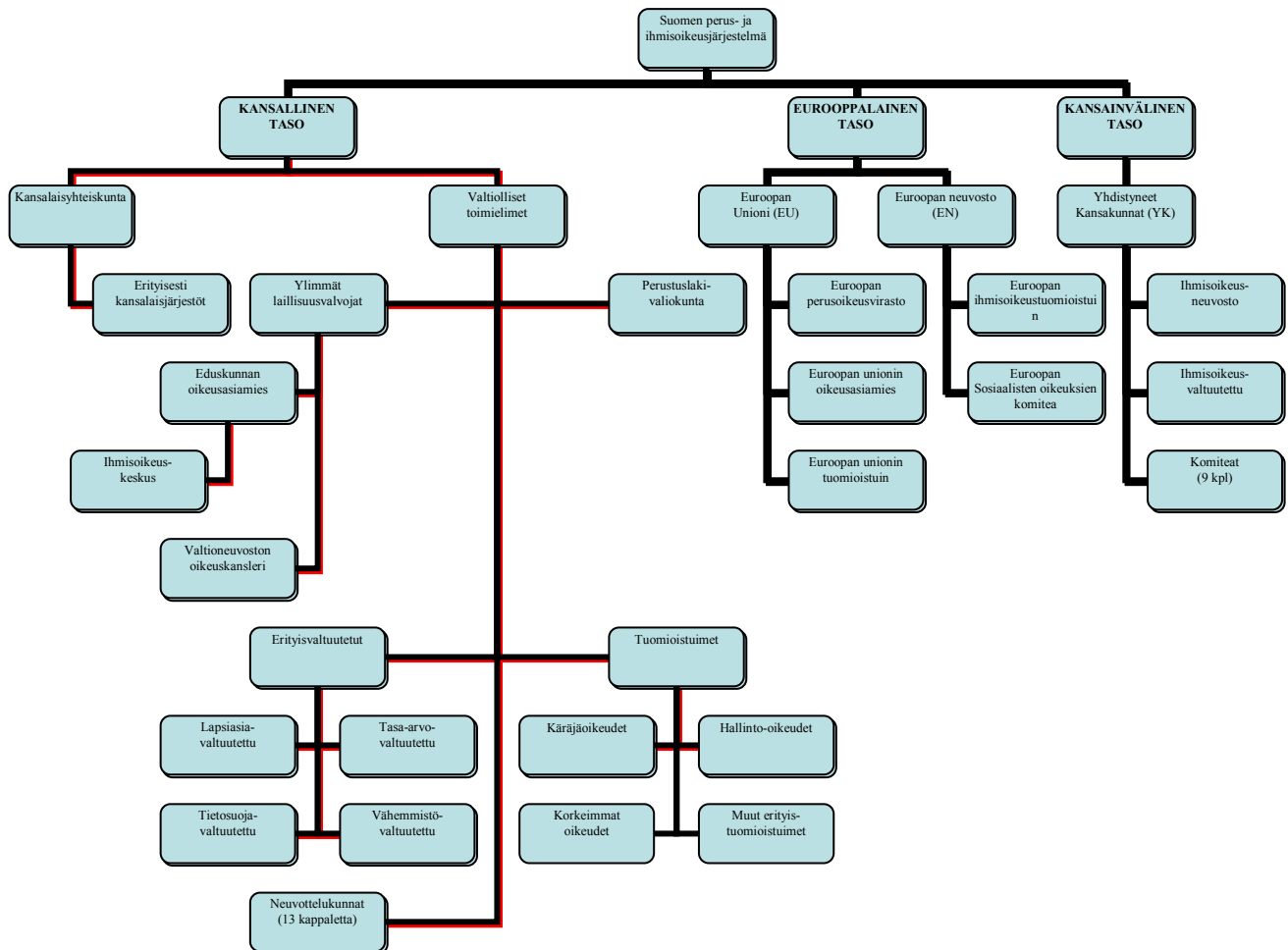
Suomalaisen perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän ominaispiirteenä voidaan edelleen pitää sen hajanaisuutta ja monikerroksisuutta. Nopean kehityksen tuoma sääntely kansainvälisellä tasolla, ja erityisesti eurooppalaisella tasolla on pitänyt Suomen järjestelmän jatkuvassa liikkeessä. Tämä voidaan nähdä sekä positiivisena, että negatiivisena asiana. Moderni yhteiskunta vaatii jatkuvaa kehittymistä pysyäkseen kansainvälisessä kilpailussa mukana, toisaalta taas liian nopea liikehdintä paineen alla saattaa johtaa kaaosmaiseen sekasortoon, jossa on vaikea toimia tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti.

Suomen valtiosäännön ytimen muodostaa Suomen perustuslaki, joka toimii säädöshierarkkisesti ylimpänä normistona. Käytännössä kaikki muut oikeusjärjestykseen kuuluvat normit saavat oikeudellisen valtuutuksensa perustuslaista. PL:n 2.2 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkinen toiminta perustuu siis lainalaisuuden vaatimukseen, ja näin ollen myös vallitsevan perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän oikeudellinen pohja on ammennettavissa tuosta normista.

Kokonaisuuden ymmärtämiseksi, erityisesti oikeudelliselta näkökannalta, on hyvä olla tietoinen kaikesta siitä normistosta, joka Suomen perus- ja ihmisoikeusjärjestelmää koskettaa. Karkeasti oikeuspohja voidaan jakaa kansalliseen lainsäädäntöön, joka koostuu perustuslain lisäksi lainsäädäntöä sääntelystä sekä asetuksetasoisesta sääntelystä. Unioniin liittymisen myötä olemme sitoutuneita myös noudattamaan unionilta tulevaa sääntelyä, joten tämä tuo järjestelmään eurooppaoikeudellisia velvoitteita. Tämän lisäksi Suomi on sitoutunut useisiin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, joiden määräykset velvoittavat Suomea. Jotta kansainväliset normit ovat osa voimassa olevaa kansallista oikeusjärjestelmää, tulee ne ensin implementoida kansallisella tasolla joko lain- tai asetuksen tasoiseksi sääntelyksi. Näiden lisäksi on olemassa suuri joukko oikeusperiaatteita, joita kansallinen, eurooppalainen ja kansainvälinen järjestelmä tuottaa. Niiden asema oikeudellisesti sitovana normistona herättää yhä edelleen ristiriitaisia

mielipiteitä. Unohtaa ei myöskään sovi kansainvälistä oikeuskäytäntöä, jota erityisesti Euroopan unionin (EU) tuomioistuin ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) aktiivisesti tuottaa.

Kuten jo pelkästään edellä mainitun perusteella voidaan havaita; kokonaisuus koostuu useasta eri osa-alueesta. Suomalaista perus- ja ihmisoikeusjärjestelmää on kritisoitu hajanaiseksi ja sekavaksi jo useita vuosia. Tätä moniulotteisuutta kuvaa seuraava kaavio, johon on kuvattu Suomen perus- ja ihmisoikeuskenttä toimijoineen. Kaaviossa on mainittu kaikki toimijat suomalaisella perus- ja ihmisoikeuskentällä (valvontaorganit mukaan lukien).



Kaavio 1. Suomalainen perus- ja ihmisoikeusjärjestelmä

2.2 Suomalaisen perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän oikeudellinen rakentuminen

2.2.1 Kansallinen taso

Kuten kaaviosta 1 voidaan havaita, ainoastaan puhtaasti kansallisia toimijoita löytyy jo lähemmäs toistakymmentä. Vaikka sisällölliset painopisteet saattavat vaihdella paljonkin, on yleinen painotus kuitenkin sama: perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen suomalaisessa yhteiskunnassa. Kaikkien toimijoiden oikeudellinen toimivalta ponnistaa myös samasta lähtökohdasta: Suomen valtiosäännöstä.

Jos perustuslain 2.2 § antaa yleisen toimintavaltuutuksen koko perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän rakentumiselle, perustuslain 22 § osoittaa konkreettisen toimintavelvoitteen perus- ja ihmisoikeuksien sääntelylle ja valvonnalle kansallisella tasolla. Säännöksen mukaisesti *julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen*. Perustuslaki sisältää lisäksi muutaman 22 §:n sisältöä tarkentavan säännöksen. Perustuslain 108–109 §:n mukaan ylimpien laillisuusvalvojen tulee valvoa, *että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävää hoidettaessa on valvottava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista*. Myös perustuslakivaliokunnan perus- ja ihmisoikeuksien valvontatehtävä on säännelty perustuslain tasolla. Perustuslain 74 §:n mukaan *eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin*. Myös kansallisia tuomioistuimia velvoittava perustuslain 106 § kuuluu seuraavasti: *jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle*.

Perustuslain säännökset ovat lähtökohtaisesti tarkoituksellisesti laadittu väljiksi ja tulkinnanvaraisiksi, jotta niillä voitaisiin reagoida mahdollisimman laajalti. Pääsääntöisesti perustuslain säännöksiä on kuitenkin tarkoitus tarkentaa erityislaita tai vähintään selventää sisältöä lain esitöissä. Vaikka säännökset siis vaikuttavat selkeiltä, ongelmalliseksi on

muodostunut se, että kaikista perustuslain säännöksistä ei ole olemassa riittävän tarkkoja erityislakeja sääntelemään sisältöä paremmin. Esimerkiksi erityislaki eduskunnan oikeusasiamiehestä ja valtioneuvoston oikeuskanslerista sääntelee lähtökohtaisesti tarkemmin vain perinteisen laillisuusvalvonnan hoitamista. Perus- ja ihmisoikeuslausekkeen tulkinnalliseksi ongelmaksi on muodostunut siten se, ettei varsinaista tulkintaa periaatteessa ole.

Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri ovat Suomen ylimmät laillisuusvalvojat. Nimensä mukaisesti ne ovat hierarkkisesti korkeimmalla, perus- ja ihmisoikeuksien valvontaa tarkasteltaessa. Heidän tehtävänä on valvoa että, viranomaiset noudattavat kaikessa toiminnassaan lakia, eivätkä ylitä harkintavaltaansa. Niin kuin jo tuotu esiin, Suomen perustuslain 108–109 §:n mukaan oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. *Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin on valvottava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.*

Käsitteiden epätarkkuus ja ristiriitaisuus on mitä ilmeisimmin vaivannut ainakin eduskunnan oikeusasiamiestä koskevaa lainsäädäntöä sen alusta lähtien. Laillisuusvalvonnan piirin rajaaminen on ollut jo alkuaan problemaattista, koska hallitusmuodon perussäännökset ovat olleet ristiriitaisia oikeusasiamiehestä annetun johtosäännön kanssa, niin sanavalinnoiltaan kuin merkityssisällöltään.⁵⁵ Useissa puutteellisiksi koetuissa kohdissa selitys oli: koska oikeusasiamiestä koskevat säännökset otettiin mukaan hallitusmuotoon niin myöhäisessä valmisteluvaiheessa, ei yksityiskohtien hiominen enää onnistunut.⁵⁶

Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtäväkenttiä on usein myös kritisoitu niiden päällekkäisyydestä ja samankaltaisuudesta. Laillisuusvalvonnan piiri on lähtökohtaisesti sama, vaikkakin oikeuskanslerilla on lisäksi lain nojalla lukuisia muita tehtäviä.⁵⁷ Lisäksi oikeuskanslerin toteuttama valvonta on enemmän ennakkollista, kun taas oikeusasiamiehen

⁵⁵ Hiden 1970, s. 81–83. Epätarkkuus käsitteiden käytössä (virkamies, viranomainen ja virasto- kaikki esiintyivät samassa säädöksessä).

⁵⁶ Hiden 1970, s. 83, 106.

⁵⁷ Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 193/2000.

valvonta on enemmän jälkikäteistä. Perustuslain 108–109 §:n mukaan molempien tehtävänä on kuitenkin valvoa perus- ja ihmisoikeuksia. Pääasiallisesti voidaan kuitenkin katsoa, että oikeusasiamies on se, joka pyrkii edistämään enemmän toiminnallaan aktiivisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeuskanslerin toimenkuva on lähinnä nykyään enempi neuvonantaja kuin laillisuusvalvoja. Oikeuskansleria onkin kutsuttu osuvasti valtioneuvoston juristiksi⁵⁸. Oikeusasiamies voidaan nähdä ehkä enemmän kansan juristina valtiovaltaa vastaan. Vaikka oikeusasiamies ja oikeuskansleri ovat Suomessa perustuslain mukaan merkittävimmät perus- ja ihmisoikeusvalvojat, suuri huomionarvoinen asia kuitenkin on, etteivät kummankaan laillisuusvalvojan toimivaltuudet kata perus- ja ihmisoikeusvalvontaa yksityisen sektorin puolella.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on ylimpien laillisuusvalvojien ohella merkittävä valtiollinen valvontataho. Sen toteuttama perus- ja ihmisoikeusvalvonta on kuitenkin enemmän ennakkollista ja abstraktia.⁵⁹ Suomen perustuslain 74 §:n mukaan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa eduskunnassa käsiteltävien asioiden perustuslainmukaisuudesta ja pitää huoli, että ne ovat linjassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa. Tässä suhteessa perustuslakivaliokunnan valvonta- ja edistämiskäyttö on huomattavasti rajoitetumpi, vaikkei kuitenkaan lainkaan vähempiarvoisempi.

Kuten kaaviosta 1 voidaan havaita, erityisvaltuutettuja on neljä kappaletta. Niiden jokaisen toiminta on säädelty laintasoisena ja lisäksi niiden toimintaa on tarkennettu asetuksin. Se, miten tarkasti toimivaltuuksista ja tehtävistä on jokaisen kohdalla säännelty, vaihtelee valtuutettujen välillä. Yleisesti niiden tehtävänä on valvoa ja edistää oikeuksien toteutumista erityisesti omalla tehtäväkentällään. Erityisvaltuutettuina toimivat Suomessa tällä hetkellä tietosuojavaltuutettu (laki tietosuojalautakunnasta ja tietosuojavaltuutetusta 389/1994 sekä asetus tietosuojalautakunnasta ja tietosuojavaltuutetusta 432/1994, lisäksi henkilötietolain 9 luku 523/1999), tasa-arvovaltuutettu (laki tasa-arvovaltuutetusta ja tasa-arvolautakunnasta 610/1986 sekä asetus tasa-arvovaltuutetusta ja tasa-arvolautakunnasta 739/1989), vähemmistövaltuutettu (laki vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta 660/2001 sekä valtioneuvoston asetus vähemmistövaltuutetusta 687/2001) sekä lapsiasiavaltuutettu (laki lapsiasiavaltuutetusta 1221/2004 sekä valtioneuvoston asetus

⁵⁸ Koskinen 1997, s. 52.

⁵⁹ VNS 7/2008 vp, s. 87.

lapsiasiavaltuutetusta 274/2005).⁶⁰ Erityisvaltuutetut rinnastetaan usein oikeusasiamieheen, osittain tämä on aivan oikeutettua ja ymmärrettävääkin, koska tehtävän eräänlainen ydinkenttä on samanlainen. Erityisvaltuutetut ovat vain ”erikoistuneet” oman toimialansa kysymyksiin. Erityisvaltuutettujen tehtäviin saattaa myös kuulua tiedotus- ja edistämistehtäviä. Suurin ero erityisesti oikeusasiamieheen kuitenkin on, että niiden toimivalta ulottuu myös yksityisiin.⁶¹

Periaatteessa konkreettisinta perus- ja ihmisoikeusvalvontaa toteuttavat kuitenkin kansalliset tuomioistuimet, koska ne soveltavat joka päivä työssään ajantasaista lainsäädäntöä. Suomen perustuslain 106 §:n mukaan, jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle. Ensisijaisesti tuomioistuimen tulisi kuitenkin tulkita lakia niin, että se löytäisi harmonian sovellettavan lain säännöksen ja perus- ja ihmisoikeussäännöksen kanssa. Tätä kutsutaan perus- ja ihmisoikeusmyönteiseksi tulkinnaksi, joka on vakiintunut vahvasti Suomen oikeusjärjestykseen.⁶²

Kentällä toimii kuitenkin myös toimielimiä, joiden tehtävistä ja toimivallasta ei välttämättä ole minkäänlaista tarkempaa normisääntelyä. Ministeriöiden alaisuudessa toimii useita erilaisia, usein asetuksin perustettuja toimielimiä. Niiden tehtävänä on vastata kaikenkattavista kehittämis- ja asiantuntijatehtävistä perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen tähtäävissä asioissa. Tällä hetkellä tällaisia toimielimiä ovat: Etnisten suhteiden neuvottelukunta, Kansainvälisen ihmisoikeusasiain neuvottelukunta, Kansalaisyhteisöpolitiikan neuvottelukunta, Kieliasiain neuvottelukunta, Lapsiasiain neuvottelukunta, Tasa-arvoasian neuvottelukunta, Valtion nuorisoasian neuvottelukunta, Valtakunnallinen vammaisneuvosto, vähemmistöasian neuvottelukunta, ILO-neuvottelukunta, kehityspoliittinen toimikunta, romaniasiain neuvottelukunta, yhteiskunta- ja yritysvastuun neuvottelukunta ja tutkimuseettinen neuvottelukunta. Nämä neuvottelukuntatyypiset toimielimet ovat useimmiten sijoitettu ministeriöiden tai erityisvaltuutettujen toimistojen yhteyteen ja edustus niissä koostuu usein niin

⁶⁰ VNS 7/2009 vp, s. 88.

⁶¹ Kuusikko 2011, s. 203.

⁶² Ojanen 2001, s. 83.

virkamiehistä, tutkijoista kuin kansalaisjärjestöjen edustajistakin.⁶³ Neuvottelukunnat on nähty kansalaisyhteiskunnan keinoksi osallistua valtion perus- ja ihmisoikeustoimintaan. Neuvottelukunnat osallistuvat usein tiivistä muun muassa kansallisten määräaikaistietojen käsittelyyn ja laadintaan. Tämän vuoksi kansalaisjärjestöjen edustus on neuvottelukunnissa usein laaja.⁶⁴

Kansalaisjärjestöjen rooli on Suomessa vahva. Ne osallistuvat aktiivisesti ihmisoikeuskeskusteluihin julkishallinnon kanssa ja ovat edustettuina usein myös edellä mainituissa neuvottelukunnissa. Ne myös toimittavat aineistoa, antavat mielipiteitä ja näkökulmia erilaisia ihmisoikeusraportteja laadittaessa. Tämän vuoksi kansalaisjärjestöjen toiminta nähdään erittäin tärkeänä osana perus- ja ihmisoikeusvalvontaa.⁶⁵ Lähtökohtaisesti myös ihmisoikeuskasvatus- ja koulutus sekä tiedotustoiminta ovat toteutuneet pääasiassa kansalaisjärjestöjen vapaaehtoistyön pohjalta.⁶⁶ Ihmisoikeusjärjestöt seuraavat erittäin aktiivisesti perus- ja ihmisoikeustilannetta ja reagoivat kannanotoillaan.⁶⁷ Vaikuttavia kansalaisjärjestöjä toimii Suomessa kymmenittäin. Useimmat kansalaisjärjestöt olivat aktiivisesti mukana kansalliseen ihmisoikeusinstituution perustamiseen liittyvässä keskustelussa. Ehkä hieman kärjistäen voidaan sanoa, että vapaaehtoistoimin toimivat järjestöt ovat hoitaneet yleisesti ottaen juuri niitä tehtäviä, josta valtio on syystä tai toisesta luistanut.

2.2.2 Eurooppalainen taso

Sitoutuminen kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja jäsenyys ylikansallisissa organisaatioissa tarkoittaa, että niiden mukana tulevat myös ylikansalliset valvontajärjestelmät, jotka vaikuttavat kansallisella tasolla. Luonnollisesti jäsenyys järjestöissä sekä erilaisiin sopimuksiin sitoutuminen aiheuttavat valtiolle velvoitteita, joihin valtio tuki tietoisesti sitoutuu allekirjoittamalla sopimukset. Euroopan rajojen sisäpuolella kansalliseen järjestelmäämme vaikuttavat erityisesti yhä enemmän asemiaan vahvistava Euroopan unioni sekä Euroopan neuvosto.

⁶³ HE 205/2010 vp, s. 9, kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2012–2013, s. 13.

⁶⁴ VNS 7/2009, s. 89.

⁶⁵ VNS 7/2009 vp, s. 88–89.

⁶⁶ HE 205/2010 vp, s. 16 ja VNS 7/2009, s. 90.

⁶⁷ Esimerkiksi Ihmisoikeusliitto on ollut erittäin aktiivinen. Ks. www.ihmisoikeusliitto.net

Jäsenyys Euroopan neuvostossa on kiistämättä vaikuttanut Suomen perus- ja ihmisoikeusjärjestelmään eniten. Sen kautta Suomi on liittynyt useisiin merkittäviin ihmisoikeussopimuksiin, joista merkittävin on Euroopan ihmisoikeussopimus, jonka Suomi on ratifioinut 10.5.1990.⁶⁸ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin valvoo ylikansallisen toimielimenä Euroopan ihmisoikeussopimuksen toteutumista. Yksilö- tai valtiovalituksen johdosta tuomioistuin käsittelee asian ja antaa tuomion, jota valtiot ihmisoikeussopimuksen 46 artiklan mukaan ”sitoutuvat noudattamaan tuomioistuimen lopullista tuomiota jutuissa, joiden osapuolina ne ovat”. Lähtökohtaisesti käytetyin seuraus tuomiosta on valtion suorittama vahingonkorvaus tai muu hyvitys loukkauksen uhrille. Tuomioistuimella ei ole toimivaltaa vaatia valtiota lainsäädännön muuttamiseen. Tuomioistuin saattaa kuitenkin antaa lausuntonsa siitä, että seuraavien loukkausten ehkäisemiseksi ainoa mahdollisuus on muuttaa lainsäädäntöä. Tämä ei ole oikeudellisesti velvoittavaa, mutta lähtökohtaisesti sillä on tällainen vaikutus.⁶⁹ Euroopan neuvoston piirissä on lisäksi Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea valvomassa Euroopan sosiaalisen peruskirjan toteutumista kansallisesti ja lisäksi kolme sopimuskohtaista valvontaelintä.⁷⁰

Sen sijaan Euroopan unionin rooli perus- ja ihmisoikeuskentällä ei ole ollut mikään itsestään selvyys. Ensimmäisen kerran EU on ottanut oikeuksiin kunnolla kantaa vasta 1960-luvun taitteessa.⁷¹ Eräiden jäsenmaiden painostuksesta tuomioistuimen oli määriteltävä yhteisön asemaa suhteessa perus- ja ihmisoikeuksiin. Siitä seurauksena Euroopan yhteisön tuomioistuin laati tulkintaperiaatteet⁷², joka loivat perustan sille perus- ja ihmisoikeustulkinnalle, jota tänä päivänäkin EU-oikeudessa sovelletaan.⁷³ Perusoikeusdoktriiniksi kutsutun muutoksen taustalla oli jäsenmaiden painostuksen lisäksi

⁶⁸ Pellonpää 2000, s. 1-7.

⁶⁹ Pellonpää 2000, s. 151–175.

⁷⁰ VNS 7/2009 vp, s. 76.

⁷¹ Tapauksessa *Costa v. ENEL (C-6/64 Costa v. ENEL (1965))* jossa yhteisön tuomioistuin joutui ottamaan kantaa voiko yhteisön oikeus syrjäyttää ristiriitatilanteessa jopa kansalliset perusoikeussäännökset.

⁷² 1) perusoikeudet kiinnitettiin Euroopan yhteisön yleisiin periaatteisiin 2) perusoikeuksia tuli arvioida ainoastaan yhteisön oikeuden valossa sekä 3) yleisesti tunnustettiin jäsenvaltioiden yhteisen valtiosääntöperinteen sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten merkittävyys yhteisön oikeudessa.

⁷³ Ojanen 2003, s. 130–133.

myös yhteinen tahto turvata yhteisön yhtenäisyyttä ja tehokkuutta sekä selkeyttää EU-oikeuden etusijaperiaatteen asemaa kansalliseen oikeuteen nähden.⁷⁴

Alun perin Euroopan yhteisön oikeudesta ei ollut havaittavissa lainkaan selkeitä perus- ja ihmisoikeussäännöksiä, ainoastaan voitiin löytää satunnaisia mainintoja ja viittauksia perustamissopimuksista. Koska pohjaa ei ollut, näin ollen EU-oikeudelle tyypilliseen tapaan, tuomioistuimen tehtäväksi jäi luoda yhteisön perus- ja ihmisoikeuslottuvuutta oikeuskäytännön kautta.⁷⁵ Ensimmäinen perus- ja ihmisoikeuksiin suoraan viitattu tapaus katsotaan olleen Stauder vs. Stadt Ulm (C- 29/69 Erich Stauder v. Stads Ulm-Sozialamt, 12.11.1969), jossa tuomioistuin vahvistaa perus- ja ihmisoikeuksien kuuluvan oikeuden yleisiin periaatteisiin ja joiden noudattamista yhteisöjen tuomioistuin varmistaa. Tapaus on sinänsä historiallinen, koska sen jälkeen perus- ja ihmisoikeudet juurruttivat asemansa lopullisesti EU-oikeuteen.⁷⁶

Saamme siis kiittää tuomioistuimen aktiivista roolia, joka lopulta johti siihen, että Maastrichtin sopimukseen sisällytettiin artikla, joka tunnusti yhteisön yleisiksi periaatteiksi perus- ja ihmisoikeudet sellaisina, kuin ne Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä taataan. Tämän jälkeen myös Amsterdamin sopimukseen lisättiin artikla, jonka mukaan jäsenvaltion jäsenyysoikeuksista voidaan pidättäytyä, mikäli valtio mm. rikkoo toistuvasti perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamista.⁷⁷ Tämän jälkeen seuraava iso askel on eittämättä ollut perusoikeuskirjan laatiminen ja poliittinen hyväksyminen vuonna 2000. Lissabonin sopimus vuonna 2009 nosti EU:n aseman perus- ja ihmisoikeuskentällä uudelle, entistä korkeammalle tasolle. Sopimuksen myötä perusoikeuskirja sai oikeudellisen sitovuutensa ja velvoitti EU:n liittymään Euroopan ihmisoikeussopimukseen.⁷⁸ Liittymisprosessi etenee hyvää vauhtia, mutta on vielä kesken. Kahden merkittävän toimijan yhteistyö ei rakennu yhdessä yössä, saati vuodessa.⁷⁹

⁷⁴ Ojanen 1994, s.10.

⁷⁵ Ojanen 1994, s. 10.

⁷⁶ Tiilikainen ym. 2005, s. 64, alaviite 4.

⁷⁷ Tiilikainen ym. 2005, s. 63–65.

⁷⁸ Lissabonin sopimus 2007/C 306/01.

⁷⁹ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen sivulla seurataan liittymisprosessia.

Uusien perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden myötä unioniin oli myös saatava uusia toimielimiä valvomaan ja edistämään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista unionin sisällä. Perusoikeuskirjan syntymisen myötä perustettiin Euroopan unionin perusoikeusvirasto vuonna 2007 sekä hieman myöhemmin myös Euroopan unionin oikeusasiamiehen virka.⁸⁰ Erityinen rooli on toki myös tuomioistuINVALVONNALLA, joka on tosin jo vanhaa perua. Kuitenkin sen rooli aktiivisena perus- ja ihmisoikeuksien esiin nostajana on kasvanut ja sen aktiivinen vuoropuhelu mm. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kanssa nostaa sen asemaa entisestään.

Perusoikeusviraston perustamisen taustalla on nähty yleisesti ottaen tarve tehostaa perus- ja ihmisoikeussuojaa unionin sisällä. Muita viraston perustamiseen vaikuttaneita seikkoja perusoikeuskirjan aseman vahvistumisen lisäksi katsotaan olleen pyrkimys luoda kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden tapainen itsenäinen ja riippumaton ihmisoikeusvalvontaorgaani. Myös pitkään käyty keskustelu EU:n perus- ja ihmisoikeusvalvonnan alistamisesta kansainväliselle valvontaorganille (liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen) vaikutti osaltaan perusoikeusviraston perustamiseen.⁸¹

Euroopan unionin perusoikeusviraston tavoite ilmaistaan perustamisasetuksen 2 artiklassa. Sen mukaan viraston tavoitteena on tarjota perusoikeuksia koskevaa apua ja asiantuntemusta asianomaisille yhteisön toimielimille, elimille, laitoksille ja virastoille sekä jäsenvaltioille, kun ne panevat täytäntöön yhteisön oikeutta, ja auttaa niitä tällä tavoin varmistamaan perusoikeuksien täysimääräinen kunnioittaminen, kun ne toimivaltuuksiensa puitteissa toteuttavat toimenpiteitä tai määrittelevät toimintalinjoja. Viraston lakisääteisiä tehtäviä on 3 artiklan mukaan toimiminen tietopankkina⁸², tieteellisten tutkimusten ja selvitysten toteuttaminen ja tukeminen, osallistuminen niitä koskevaan yhteistyöhön, erilaisten ajankohtaisten kertomuksien julkaiseminen analyysien, tutkimusten ja selvitysten pohjalta sekä lausuntojen ja päätelmien laatiminen ja julkaiseminen yksittäisistä perus- ja ihmisoikeusaiheista. Tärkeä tehtävä on myös kansalaisyhteiskunnan kanssa käytävän vuoropuhelun edistäminen ja viestintästrategian kehittäminen yleistä

⁸⁰ EU:n perusoikeusvirasto perustettiin Euroopan neuvoston asetuksella 168/2007 15.2.2007 ja EU:n oikeusasiamiehen virka perustettiin niinkään Maastrichin sopimuksella vuonna 1992.

⁸¹ Scheinin 2008, s. 177.

⁸² Viraston tulee kerätä, tallentaa, analysoida ja levittää merkityksellistä, objektiivista, luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa ja samalla kehittää erilaisia menetelmiä ja standardeja em. tehtävien parantamiseksi.

perusoikeustietoisuuden lisäämiseksi. Lisäksi perusoikeusviraston tulee laatia vuosikertomus toiminnastaan ja ajankohtaisista perusoikeuskysymyksistä ja antaa esimerkkejä hyvistä käytänteistä.⁸³

2.2.3 Kansainvälinen taso

Yhdistyneiden kansakuntien luoma ihmisoikeusjärjestelmä on erittäin kattava ja kansainvälisesti merkittävä. Se koostuu useista valvovista toimielimistä: ihmisoikeusneuvostosta, ihmisoikeusvaltuutetusta sekä useista ihmisoikeuskomiteoista. Ihmisoikeusneuvosto on säännöllisesti kokoontuva jäsenmaiden edustajista koostuva elin, jonka tehtävänä on säännöllisesti tarkastaa ja raportoida jäsenmaiden ihmisoikeustilannetta YK:n yleiskokoukselle. Ihmisoikeusvaltuutetun rooli on toimia johtavana ja yhdistävänä tekijänä ihmisoikeuskentällä. Se organisoii ja yhteen sovittaa YK:n ihmisoikeusjärjestöjen toimintaa maailmanlaajuisesti.⁸⁴ Molemmilla toimijoilla on käytössä omat erityiset valvontamekanisminsa, mutta erityisesti on syytä nostaa esille Ihmisoikeusneuvoston mukanaan tuoma uusi valvonta mekanismi: yleismaailmallinen määräaika-arviointi (Universal Periodic Review, myöh. UPR).⁸⁵ Prosessi etenee siten, että jokaisen YK:n jäsenmaan ihmisoikeustilanne tarkastellaan valtion antaman raportin pohjalta. Sen pohjalta käydään vuoropuhelu ja tarkastelevat valtiot voivat esittää suosituksia ihmisoikeustilanteen parantamiseksi. Tarkastelun kohteena ollut valtio joko hyväksyy suositukset kokonaan, osittain tai hylkää ne. Muutaman vuoden kuluttua valtio voi laatia vapaaehtoisen raportin hyväksytyjen suositusten kansallisesta toimeenpanosta. Kyse on melko uudesta järjestelmästä, näin ollen ensimmäinen UPR- tarkastelu tehtiin vasta vuonna 2008 ja toinen tarkastelukierros vuonna 2012.⁸⁶

Yhdistyneiden kansakuntien jäsenenä Suomi on myös osallisena lähes kaikissa YK:n ihmisoikeussopimuksissa.⁸⁷ Jokaista sopimusta kohden YK:ssa on perustettu erityisiä komiteoita valvomaan sopimuksen noudattamista jäsenmaissa. Käytännössä sopimusten

⁸³ Neuvoston asetus Euroopan unionin perusoikeusviraston perustamisesta EUVL L 53, s. 1-14.

⁸⁴ YK-opas, s. 80.

⁸⁵ YK yksissä kansissa, s. 149–151.

⁸⁶ Suomen ulkoministeriön sivuilta löytyy UPR- prosessin kuvaus ja Suomea koskevat asiakirjat. Tarkempaa tietoa ja muita valtioita koskevia asiakirjoja löytää YK:n UPR-sivustolta.

⁸⁷ Ulkoministeriön sivustolla mainitaan Suomen hyväksymät kansainväliset sopimukset.

valvontamekanismi koostuu jäsenvaltion tekemistä pakollisista määräaikaishavainnointiraporteista komiteoille, ja lisäksi joihinkin sopimuksiin on liitetty yksilövalitusjärjestelmä.⁸⁸

2.3 Kansainväliset velvoitteet pakottavat kansallista järjestelmää kehittymään

Kansainvälisyys on käsite, joka ulottuu niin politiikkaan, talouteen kuin kulttuuriin. Näihin kaikkiin liittyy oikeudellista sääntelyä, jota pyritään harmonisoimaan kansainvälisin sopimuksin.⁸⁹ Kansainväliset sopimukset ovat osa kansainvälistä oikeutta ja valtion sitoutuessa niihin se on myöskin velvollinen toimimaan sopimuksen aiheuttamien velvoitteiden mukaisesti. Toisin sanoen se on velvollinen ratifioimaan sopimuksen aiheuttamat velvoitteet kansalliseen lainsäädäntöön.⁹⁰ Kansainvälisiä sopimuksia sitoo erillinen yleissopimus, niin kutsuttu Wienin sopimus (SopS 32-33/1980). Sen 28 artiklan mukaan *jokainen voimassa oleva valtiosopimus on sen osapuolia sitova, ja se on pantava täytäntöön vilpittömässä mielessä.*

Näistä suuri osa on siis velvoitteita, jotka kansainvälisen oikeuden mukaan ovat pääsääntöisesti pakottavia valtiota kohtaan. Tämän lisäksi valtioon kohdistuu säännöstöjä ja toimintaohjeita, jotka ovat luonteeltaan suosituksia ja kehotuksia, eivätkä näin ollen luo oikeudellista velvoitetta valtiolle. Usein taustalla on kuitenkin poliittisia paineita niin paljon, ettei niitä uskalleta ohittaa. Yhtenä tällaisena esimerkkinä voidaan muun muassa mainita nimenomaan kansallisen ihmisoikeusinstituution perustaminen. Mitkään kansainväliset sopimukset eivät ole velvoittaneet Suomea tällaisen instanssin perustamiseen, mutta kuten luvusta 5 voidaan myöhemmin havaita, että kansainvälinen painostus ei antanut Suomelle enää tilaa viivyttelyä.

Suomi korostaa ihmisoikeuspolitiikan olevan sen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskeisiä painopisteitä.⁹¹ Kunnioitus ihmisoikeussitoumuksia kohtaan on suuri ja velvoitteiden kansalliseen toimeenpanoon panostetaan. Ymmärrys kansainvälisten velvoitteiden ja

⁸⁸ YK yksissä kansissa, s. 144–145.

⁸⁹ Hakapää 2010, s. 15–16.

⁹⁰ Hakapää 2010, s. 21.

⁹¹ VNS 2004, s. 10 ja VNS 7/2009, s. 5.

muiden sitoumusten tärkeydestä ja vaikutuksesta kansalliseen järjestelmään ymmärretään.⁹² Siltikin Suomen kehitys on laahannut aivan liian pitkään. Jo vuoden 2004 selonteossa otettiin esille mm. kansainvälisiltä valvontaelimiltä saatujen suositusten ja päätelmien tärkeyttä Suomen ihmisoikeuspolitiikassa.⁹³ Suomi mainostaa itseään avoimena, jota se kyllä onkin, koska suosituksia ja muita velvoitteita kyllä otetaan avosylin vastaan, mutta se ei riitä mikäli niiden täytäntöönpanoon ei panosteta samalla mitalla. Suomen tulisi todellakin ottaa tosissaan sen itse toteama lause: *kansallinen toiminta luo pohjan kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan uskottavuudelle.*⁹⁴

Täysivaltaisena YK:n jäsenenä Suomen velvollisuuteen kuuluu osallistua neljännesvuosittain tehtävään YK:n Ihmisoikeusneuvoston tekemään UPR-ihmisoikeustarkasteluun. Toukokuussa 2012 pidetyssä toisessa UPR-määräaikaistarkastelussa Suomi sai muilta jäsenvaltioilta yhteensä 78 suositusta.⁹⁵ Niistä Suomi hyväksyi täysin 71 suositusta, neljä suositusta osittain ja kolme suositusta se hylkäsi. Suuresta määrästä huolimatta suositukset pyörivät pitkälti ainoastaan neljän tematiikan ympärillä: kansainvälisten ihmisoikeussopimusten voimaansattaminen, lähisuhdeväkivalta, rasismi ja vähemmistöjen oikeudet.⁹⁶ Kun tarkastellaan neljä vuotta aiemmin Suomen saamia suosituksia, voidaan havaita, että myös silloin on annettu suosituksia osittain samoista puutteista.⁹⁷

Suomella on epäilemättä paineita saattaa ihmisoikeusasiat paremmalle tolalle, mikäli se ei halua olla pohjoismaiden häntäpään pitelijä. UPR- tarkastelusta saamiensa suositusten lisäksi myös EIT: n antamien tuomioiden suhteeton lukumäärä kertoo siitä, että tilanne on luisunut käsistä. EIT: n Vuonna 2010 julkaistun tilaston mukaan Suomea koskevat valitukset vuoteen 2010 mennessä ovat pyörineet samojen artiklojen ympärillä.⁹⁸ Huolestuttavinta on, että Suomi saa niistä tuomioita edelleen.⁹⁹ Mikäli tilanne ei muutu

⁹² VNS 7/2007, s. 5.

⁹³ VNS 2004, s. 131–132.

⁹⁴ VNS 7/2007, s. 5.

⁹⁵ A/HRC/WG.6/13/L6

⁹⁶ A/HRC/21/8/Add.1

⁹⁷ A/HRC/8/24/Add.1

⁹⁸ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tilastot.

⁹⁹ K 5/2012 vp, s. 48–51.

huolenaiheena voidaan pitää pian myös EU: n suunnalta tulevia tuomiota, kun perusoikeuskirjan merkitys vahvistuu entisestään sen oikeudellisen sitovuuden myötä.

Vuonna 2007 perustetun EU: n perusoikeusviraston yhtenä tehtävänä on nimenomaan tarkkailla perusoikeuskirjan toteutumista jäsenvaltioissa. Perustamisasetuksen mukaan viraston kansallisina yhdyshenkilöinä toimivat kansalliset ihmisoikeusinstituutiot. Tähän Euroopan unioni kiinnitti huomiota jo vuonna 2006, ja kehotti sen vuoksi myös Suomea tällaisen instituution perustamiseen.¹⁰⁰ Suurimmassa osassa Euroopan unionin jäsenvaltioita toimii Pariisin periaatteiden mukainen kansallinen ihmisoikeusinstituutio.

Kuten voidaan havaita, kansainvälinen yhteistyö ohjaa Suomea joko välillisesti tai välittömästi suuntaamaan toimintaansa yhä enemmän ja enemmän kansainvälisen kehityksen suuntaan. Suomen kokoisessa maassa emme edes pärjäisi ilman kansainvälisen kehityksen tuomia ilmiöitä. Polkisimme paikallaan ja huonossa lykyssä menisimme jopa taaksepäin. Pekka Lämsineva on hyvin artikkelissaan kirjoittanut siitä kuinka perus- ja ihmisoikeusmurroksessa Suomen liikkeelle laittavia tekijöitä olivat nimenomaan kansainväliset näkökohdat, kuten EU-jäsenyys ja EIS- jäsenyys. Huolenaiheena hän kuitenkin piti juuri sitä kuinka kauan Suomen aktiivinen muutosvoima jaksaisi kantaa ja sen jämähtäessä paikalleen, mistä Suomi saisi jälleen virikkeitä liikehdinnän uudelleen aktivoimiseksi.¹⁰¹ Positiivista on ollut huomata, että pitkän hiljaiselon jälkeen liikehdintää on jälleen havaittavissa. Tarkkaa syytä tuskin voidaan saada selville, mutta muutosaktiivisuuden lisääntyminen on voitu havaita liittyvän kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamisen jälkeiseen aikaan. Millaisesta uudesta ilmiöstä on sitten oikein kysymys? Tähän perehdytään seuraavassa luvussa.

¹⁰⁰ Nieminen 2008, s. 369.

¹⁰¹ Lämsineva 2011, s. 342–343.

3 KANSALLINEN IHMISOIKEUSINSTITUUTIO KANSAINVÄLISENÄ ILMIÖNÄ

3.1 Mikä se on, miten se syntyy ja miksi sellaisia perustetaan?

3.1.1 Kansallisen ihmisoikeusinstituution synty ja määritelmä

Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden ensiaskeleet voidaan paikallistaa vuoteen 1946, jolloin YK:n taloudellinen ja sosiaalinen neuvosto kutsui silloiset jäsenmaat pohtimaan erillisten ihmisoikeusryhmien tai komissioiden perustamista ihmisoikeuksien aseman parantamiseksi. Vuonna 1978 silloinen Ihmisoikeuskomitea (nykyään Ihmisoikeusneuvosto) järjesti seminaarin, jonka tarkoituksena oli laatia noille ihmisoikeuksiin keskittyville instituutioille suuntaviivat koskien niiden rakenteita ja toimintaa. YK:n yleiskokous kehotti jo tuolloin ensimmäisen kerran jäsenvaltioita ottamaan askeleita kohti tuollaisen instituution perustamista. Ensimmäinen kansainvälinen kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden työpaja kokoontui koolle Pariisissa vuonna 1991, jonka lopputuloksena syntyivät kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden toiminnan kannalta keskeiset suuntaviivat: Pariisin periaatteet.¹⁰² Kuitenkin vasta kaksi vuotta myöhemmin Ihmisoikeuksien maailman konferenssissa ne tunnustettiin virallisesti ensimmäistä kertaa keskeiseksi ja tärkeäksi elementiksi perustettaessa ihmisoikeuksien suojeluun ja edistämiseen tarkoitettuja toimielimiä, eli kansallisia ihmisoikeusinstituutioita. Samassa yhteydessä perustettiin myös erityinen toimielin tukemaan ja koordinoimaan kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden toimintaa kansainvälisellä tasolla; syntyi Kansainvälinen kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden koordinaatiokomitea¹⁰³ (ICC). Tämän jälkeen YK:n eri toimielimet ovat säännöllisin väliajoin uudistaneet kehoituksensa Pariisin periaatteiden mukaisista kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden perustamisesta.¹⁰⁴

Kansallisella ihmisoikeusinstituutiolla tarkoitetaan valtion itsensä perustamaa toimielintä, jonka pääasiallisena tehtävänä on edistää mahdollisimman tehokkaasti ihmisoikeuksien toteutumista valtion sisällä. Perusteellisemmin tämä tarkoittaa valtiollista hallituksesta

¹⁰² A/RES/48/134.

¹⁰³ Englanninkielinen nimi on International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights.

¹⁰⁴ National Human Rights Institutes 2010, s. 7.

riippumatonta ja itsenäistä toimielintä ihmisoikeuksien edistämisen ja turvaamistarkoitukseen, jonka toiminta perustuu YK:n vahvistamiin periaatteisiin. Kyse on periaatteessa vapaaehtoisesta toimielimestä, ja sen vuoksi jokaisella valtiolla on jokseenkin laaja harkintavalta sen perustamiseen liittyvissä kysymyksissä. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että instituutioiden nimen, kokoonpanon, perustustavan ja toimivallankin voidaan havaita poikkeavan melko paljon eri maissa.¹⁰⁵ Näin ollen, voidaankin ehkä puhua enemmän vahvasti suositellusta toimielimestä, ja ehkä juuri sen vuoksi valtioiden autonomiselle harkinnalle on haluttu antaa tilaa. Välillisesti tällaisella itsevaikuttamisen mahdollisuudella pyritään luultavasti siihen, että yhä useampi valtio perustaisi perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen tarkoitettun instituution. Nämä edellä mainitut YK:n vahvistamat periaatteet asettavat valtiolliselle harkinnalle kuitenkin tietyt raamit.¹⁰⁶ Raamien sisällä on kuitenkin paljon liikkumavaraa, ja siitä todisteena ovat useat erilaiset instituutiomallit, joihin palataan tuonnempana. Standardisoitua mallia instituutiosta ei siis ole.

Tarkennuksena halutaan tuoda esille, että terminologisena määritelmänä ”kansallinen ihmisoikeusinstituutio” voidaan nähdä abstraktina yläkäsitteenä periaatteessa kaikille ja mille tahansa valtiolliselle toimielimelle tai instituutiolle, jonka tarkoituksena on toimia perus- ja ihmisoikeustehtävissä (oli kyse sitten yleisestä turvaamistehtävästä tai tietyn alan oikeuksista). Pariisin periaatteet vahvistavat tällaisen toimitsijan asemaa, ja sen vuoksi ne liitetään usein vahvasti tähän käsitteeseen.

3.1.2 Pariisin periaatteet ohjaavat instituution perustamista

Pariisin periaatteet voidaan nähdä kansainvälisinä standardeina ja minimivaatimuksina, jotka kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden tulisi täyttää, jotta niitä voidaan pitää uskottavina toimijoina kansainvälisellä ihmisoikeuskentällä, ja erityisesti YK:n ihmisoikeusjärjestelmän piirissä.¹⁰⁷

¹⁰⁵ National Human Rights Institutes 2010, s. 13, FRA Handbook 2012, s. 5.

¹⁰⁶ A/CONF.157/23, osa I kohta 36.

¹⁰⁷ National Human Rights Institutes 2010, s. 30.

Nämä YK:n vahvistamat periaatteet luovat perustan ja toiminnallisen pohjan kansallisille ihmisoikeusinstituutioille. Ne tarjoavat eräänlaisen kriteeristön, jonka pohjalta arvioidaan kuinka uskottava ja asiantunteva instituutio on.¹⁰⁸ Sen mukaan kuinka hyvin nuo periaatteet täyttyvät ne voivat saada joko A-, B- tai C- statuksen. Tämän arvioinnin eli ns. akkreditoinnin tekee ICC: n alainen akkreditointikomitea.¹⁰⁹

Akkreditoinnin voidaan katsoa olevan eräänlainen virallinen tunnustus instituutiolle. Saavutettu statuksen määrittää pitkälti instituution asemaa kansainvälisellä kentällä. A-status on tietysti tavoiteltavin ja tarkoittaa sitä, että instituutio täyttää kiitettävästi Pariisin periaatteista johtuvat vaatimukset. A-status antaa äänioikeuden useissa kansainvälisesti merkittävissä toimielimissä, kuten ICC:n kokouksissa, alueellisissa kokouksissa, ja mikä merkittävintä oikeus osallistua YK:n Ihmisoikeusneuvoston kokouksiin ja käyttää puheenvuoroa kaikissa esityslistan asioissa ja esittää asiakirjoja. B- statuksella varustetut instituutiot täyttävät vain osin Pariisin periaatteet ja tämän vuoksi ne voivat toimia vain tarkkailijoina edellä mainituissa kokouksissa. B-statuksella instituutiota ei periaatteessa tunnusteta vielä virallisesti kansalliseksi ihmisoikeusinstituutioksi. C-statuksen omaavat instituutioilla ei ole minkäänlaisia oikeuksia kansainvälisiin ja alueellisiin toimielimiin. Osallistumisoikeuden ICC: n kokouksiin ne saavat ainoastaan kutsusta.¹¹⁰

Pariisin periaatteissa on siis kyse eräänlaisista minimivaatimuksista, jotka kansallisen toimielimen tulee täyttää, jotta se voidaan katsoa ”virallisesti” kansalliseksi ihmisoikeusinstituutioksi. Ehkä mielekkäämmin voidaan kuitenkin puhua erittäin vahvoista suuntaviivoista kuin minimivaatimuksista¹¹¹. Tätä argumenttia tukee se seikka, että akkreditointi ei ole pakollista, mutta joskin vahvasti suositeltavaa. Uskottavuus ihmisoikeustoimijana kansainvälisillä areenoilla on pitkälti kiinni tästä akkreditoinnista, ja saavutetusta statuksesta. Periaatteessa voidaan olettaa, että ainoastaan A- tason statuksella ansaitaan riittävä uskottavuus kansainvälisellä ihmisoikeuskentällä. Tällöin katsotaan, että instituutiolla on riittävä asiantuntijuus antaakseen panoksensa kansainväliseen toimintaan.¹¹² Suomen uskottavuutta kansainvälisenä ihmisoikeustoimijana on arvosteltu

¹⁰⁸ National Human Rights Institutions 2010, s. 31.

¹⁰⁹ National Human Rights Institutions 2010, s. 44.

¹¹⁰ National Human Rights Institutions 2010, s. 44-45.

¹¹¹ Lempinen ym. 2002, s. 73–76.

¹¹² FRA Handbook 2012, s. 66.

useasti, näin ollen A-statusen saaminen saattaa olla enää viimeinen keinoa hankkia uskottavuutta. Ihmisoikeuskeskuksen tavoitteena on saada Suomen kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle A – status vuosien 2013–2014 aikana.¹¹³

3.1.3 Ydintehtävänä perus- ja ihmisoikeuksien suojeleminen ja edistäminen

Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden ydin muodostuu ihmisoikeuksien suojeleminen ja edistämistehtävästä. Niiden tehtävänä on pyrkiä rakentamaan sellaista kansallista ihmisoikeuskulttuuria, jossa suvaitsevaisuus, tasa-arvoisuus ja yhtenäinen arvostus vallitsevat. Ne auttavat tunnistamaan ja tuomaan julki ihmisoikeusloukkauksia, jotta uhrien oikeudet toteutuisivat.¹¹⁴ Suojelufunktion nähdään sisältävän mm. valitusten käsittelyyn liittyviä toimenpiteitä, toimimista välittäjänä erilaisissa konfliktitilanteissa sekä yleisesti ihmisoikeustoiminnan valvontaan liittyviä tehtäviä. Edistämiskeskitys nähdään toteutuvan koulutuksella, jota tulisi toteuttaa niin median, erilaisten julkaisujen kuin kouluttamisenkin kautta, valmiuksien kasvattamisella sekä neuvomalla ja avustamalla hallitusta ihmisoikeuskysymyksissä. Näiden ydintehtävien menestyksekkäs hoitaminen vaatii instituutiolta tiettyjä perusedellytyksiä. Pariisin periaatteiden katsotaankin sisältävän kuusi pääkriteeriä¹¹⁵, jotka tulee toteutua kaikissa kansallisissa instituutioissa. Niiden tehokas toteutuminen on edellytys kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden aseman tunnustamiselle eli akkreditoinnille.¹¹⁶ Nämä pääkriteerit esitellään seuraavaksi.

Ensinnäkin, Ihmisoikeusinstituutiolla tulee olla täysin itsenäinen ja riippumaton asema. Tarkoittaen ensisijaisesti sitä, että se saa hoitaa tehtäviään tehokkaasti ilman ulkopuolista painostusta. Itsenäisyyden varmistamiseksi instituutio tulisi perustaa lainsäädäntöteitse (mieluiten lailla tai perustuslailla), ja niille tulisi antaa oikeushenkilön asema. Asetuksella perustetuissa instituutioissa on vaarana liian helppo muutettavuus. Kollektiivinen riippumattomuus tulisi ulottua myös yksilöllisesti instituution jäsenille. Tärkeänä nähdään myös se, että instituutio pystyisi itse vaikuttamaan käytettävään rahoitukseen ja sen

¹¹³ Ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelma, s. 8-9.

¹¹⁴ National Human Rights Institutes 2010, s.21.

¹¹⁵ Tarpeeksi laaja mandaatti ja toimivalta, riippumattomuus hallituksesta, itsenäisyys turvattu lailla tai perustuslailla, pluralistinen kokoonpano, riittävät resurssit ja riittävät tutkintavalta.

¹¹⁶ National Human Rights Institutes 2010, s. 31.

määrään.¹¹⁷ Riippumattomuus vaatii, ettei ulkopuoliset pyri vaikuttamaan instituution toimintaan mitenkään. Vaatimuksesta kuitenkin seuraa myös toinen puoli: se, ettei instituutiolle voida siirtää huolehdittavaksi sellaisia tehtäviä, jotka kuuluvat hallinto-, lainsäädäntö- tai toimeenpanovallalle. Näin ollen esimerkiksi lainvalmistelutoimet sekä kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin liittyvät raportoinnit sekä edustustehtävät eivät voi kuulua kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle.¹¹⁸

Toiseksi, koska kyse on ihmisoikeuksien edistämiseen tarkoitettusta toimielimestä, tulee sillä olla pluralistinen kokoonpano, joka tarkoittaa mahdollisimman laajaa ja yhteiskunnallisesti edustavaa ryhmää. Yleisesti on toivottua, että instituutioissa edustettuina olisivat kansalliset ja/tai kansainväliset järjestöt, eri ammattiyhdistysliikkeiden edustajia, vähemmistöryhmien edustajia, akateemisen maailman edustajia, ihmisoikeusasiantuntijoita ja tietyissä rajoissa valtion hallinnon edustajia. Riippumattomuuden takaamiseksi viimeiseksi mainituilla saa kuitenkin olla vain neuvonanto- ja puheoikeus.¹¹⁹

Tämän kriteerin voidaan katsoa olevan eräänlainen perustuspilari instituution toteuttamisessa. Toimiakseen mahdollisimman tehokkaasti ihmisoikeuksien turvaamiseksi ja edistämiseksi instituutiolla tulee olla mahdollisimman laajat toimivaltuudet ja mandaatti. Instituutiolle suositeltavat tehtävät käsittävät niin valvontaan kuin ihmisoikeuskasvatukseen, -koulutukseen sekä asiantuntija ja selvitystehtäviin liittyviä toimia. Tämän vuoksi ihmisoikeusmandaatin tulisi olla laajalle ulottuva. Tärkeäksi nähdään myös se, että instituutiot toimivat aktiivisessa yhteistyössä muiden kansainvälisten ihmisoikeustoimijoiden kanssa.¹²⁰

Näiden edellä mainittujen kriteerien toteuttamisen sisältö on riippuvainen jokaisen valtion omista valinnoista. On syytä huomioida myös se, että Pariisin periaatteiden täysimääräinen toteutuminen ei aina välttämättä ole tae instituution tehokkaasta toiminnasta. Vaikka toki instituutioita kehoitetaan järjestämään toimintansa niin, että se täyttäisi kaikki periaatteet, se ei silti aina välttämättä kerro siitä etteikö myös ”puutteellinen” instituutio voisi olla

¹¹⁷ Lempinen ym. 2002, s. 7-9.

¹¹⁸ HE 205/2010 vp, s. 4.

¹¹⁹ Lempinen ym. 2002, s. 7.

¹²⁰ Lempinen ym. 2002, s. 5-7.

tehokas. YK:n laatima julkaisu toi esille useita näkökohtia, joiden voidaan nähdä vaikuttavan kansallisten instituutioiden tehokkuuteen.¹²¹

3.2 Kansainvälisyys tarkoittaa erilaisuutta - kansallisen ihmisoikeusinstituution malleja

3.2.1 Oikeuskulttuuriset perinteet ja valtiosääntöiset ratkaisut ohjaavana tekijänä

Kansallisina ihmisoikeusinstituutioina voidaan nähdä runsaasti erilaisia ratkaisuja ympäri maailman. Tehdyt valinnat ovat pitkälti riippuvaisia kunkin maan historiasta ja perinteestä. Seuraavassa on esimerkinomaisesti tuotu esiin erilaisia nimivalintoja: kansalaisoikeuksien puolustaja (civil right protector), asiamies (Commissioner), Ihmisoikeuskomitea (Human Right Commission), Ihmisoikeusinstituutti/ keskus (Human Right Institute/ Center), oikeusasiamies (Ombudsman), Eduskunnan Oikeusasiamies/ Ihmisoikeuksien asiamies (Parliamentary ombudsman / Commissioner for human rights), julkinen puolustaja/suojelija (Public defender / protector), eduskunnan edustaja (Parliamentary advocate).¹²² Niin kuin jo mainittu, kansallinen ihmisoikeusinstituutio voidaan nähdä eräänlaisena yläkäsitteenä näille kaikille edellä mainituille.

Valtioiden tiettyä itsenäinen päätösvalta instituutioiden perustamiseen liittyen tuo luonnollisesti eteen sen, että erilaisia instituutiomalleja löytyy miltei yhtä paljon, kuin on instituutioita perustaneita valtioitakin. Vaikka instituutiot tulisi periaatteessa perustaa asetettujen suuntaviivojen pohjalta, periaatteet on kuitenkin kirjoitettu niin väljiksi, että niissä on joustovaraa. Kulttuurierojen vuoksi ei edes olisi tarkoituksenmukaista tai mahdollistakaan, että malleja olisi vain yksi ainoa. Myös muut ympäristön asettamat paineet saattaisivat tehdä mahdottomaksi yhden mallin instituution.¹²³ Suurimmat erot ilmenevät kokoonpanossa, mandaatissa, perustamisessa, itsenäisyydessä sekä

¹²¹ Assessing the effectiveness of National Human Rights Institutions 2005, s.7.

¹²² National Human Rights Institutes 2010, s. 14.

¹²³ Lempinen ym. 2002, s. 54, kansallisten instituutioiden erityisenä vahvuutena on pidetty sitä, että instituutiot ovat mahdollista mukauttaa vallitseviin olosuhteisiin.

toimivaltuuksissa. Tarkkaa kategoriointia on mahdoton tehdä, koska erot saattavat olla erittäin häilyviä.¹²⁴

Yleisesti ottaen kansallisia instituutioita on mahdollisuus jaotella periaatteessa millä tahansa tavalla. Vaihtoehtoisia tapoja on mm. toimivallan perusteella, organisatorisen kokoonpanon perusteella tai sen perusteella toimiiko instituutio poliittiselta vai oikeudelliselta pohjalta.¹²⁵ Esimerkiksi Åbo Akademin ihmisoikeusinstituution tekemässä tutkimuksessa ilmeneviä tyypillisimpiä malleja on esitelty tyypillisiä piirteitä edustavien maiden avulla, kun taas YK:n Ihmisoikeusvaltuutetun toimisto jaottelee mallit enemmänkin niiden rakenteiden pohjalta. Seuraavassa esitetään erilaisia ratkaisumalleja enemmän YK:n jaottelun pohjalta, mutta tuodaan esille myös Åbo Akademin tutkimuksessa esitettyä jaottelua¹²⁶.

3.2.2 Komissio- tyypiset instituutiot

Komissiomuotoiset kansalliset ihmisoikeusinstituutiot ovat useimmiten lukumäärältään suuria toimielimiä, joilla on usein myös päätösvalta. Useiden jäseniensä vuoksi, pluralistisuuden vaatimus ei ole useinkaan ongelmana. Komissioilla on selkeä mandaatti ihmisoikeuksien suojeluun ja edistämiseen, toisilla laajempi ja toisilla yksityiskohtaisempi. Suuri joukko tämän kaltaisista instituutioista on usein keskittynyt vain tietyn tematiikan alle kuuluviin oikeuksiin. Toimintametodina on usein tutkimukset, ja useimmat myös vastaanottavat instituutiolle vapaaehtoisia yksilövalituksia. Suuresta edustavuudestaan huolimatta useilla on vain toimivaltaa tehdä tutkimuksiensa perusteella suosituksia. Instituutioiden uskottavuutta, ja hyötyaspektia, heikentää usein, se ettei niiden tekemiä päätöksiä tai tutkimuksia oteta sillä vakavuusasteella kuin voitaisiin.¹²⁷

Tämän tyypisiä instituutiomalleja kutsutaan myös ns. commonwelth- malleiksi. Åbo Akademin tekemässä tutkimuksessa tyypilliseksi tämän mallin edustajaksi esiteltiin Australia. Australian esimerkki on sinällään erittäin hyvä, koska se on yksi vanhimmista

¹²⁴ Lempinen ym. 2002, s. 13.

¹²⁵ Assessing the effectiveness of National Human Rights Institutions 2005, s. 5.

¹²⁶ Tutkimuksessa mainitaan, että esitetty jaottelu on muodostunut alan kirjallisuuden kautta. Lempinen ym. 2002, s. 13.

¹²⁷ National Human Rights Institutes 2010, s. 16.

Aasian ja Tyynenmeren Ihmisoikeuskomissioista.¹²⁸ Toisaalta taas Australia on juuri yksi niistä Ihmisoikeuskomissiota edustavista maista, jonka mandaatti on tarkennettu koskemaan ainoastaan syrjintäkysymyksiä.¹²⁹ Tämä ei ehkä sen vuoksi anna kokonaiskuvaa siitä, millainen kaikkia ihmisoikeuksia koskevalla mandaatilla varustettu Ihmisoikeuskomissio on.

3.2.3 Neuvottelukunta- tyyppiset instituutiot

Tämän mallin vahvuus perustuu myös laajaan kokoonpanoon, jossa kansalaisyhteiskunnan edustus on usein vahvaa. Tämän tyyppisissä instituutioissa keskitytään pääsääntöisesti toimimaan neuvo-antavassa roolissa, erityisesti hallitukselle. Mandaatti kattaa laajasti kaikki valtion tunnustamat ihmisoikeudet, mutta toimivalta ylittää ainoastaan johtaa ihmisoikeustutkimusta ja neuvoa valtiota ihmisoikeuksiin liittyvissä kysymyksissä. Toimivaltaa kanteluiden tutkimiseen on vain harvoin. Toimivallan rajoittuneisuuden vuoksi, instituution uskottavuus perustuukin pitkälti siihen laajaan ja syväalaiseen tutkimukseen, jota ne tekevät. Erityisenä huolena kuitenkin usein on, että instituutiot etäännyvät helposti niistä todellisista ongelmista, jotka kansaa koskettaa, koska ne eivät saa niistä samalla tavalla tietoa kuin muut kanteluviranomaisina toimivat kansalliset ihmisoikeusinstituutiot. Tämä on nähty erityisesti rajoittavan niiden tehokkuutta suojella ja edistää ihmisoikeuksia kansallisella tasolla.¹³⁰

Tämä toisella nimellään kirjallisuudessa tunnettu ”Ranskan malli” on saanut nimensä siitä, että se on käytössä Ranskassa sekä useissa ranskaa puhuvissa Afrikan maissa. Instituutiomalli voidaan nähdä siis huomattavasti kapeampialaisena kuin edellä kuvailtu malli. Koska se ei käsittele valituksia, eikä sillä myöskään ole valtuuksia laajoihin selvityksiin, puuttuu valvontafunktio instituutiolta kokonaan. Åbo Akademin tutkimus nostaa mallimaana luonnollisesti esiin Ranskan neuvoa-antavan ihmisoikeuskomission. Siinä kokoonpano muodostuu yleiskokouksesta ja hallituksesta. Yleiskokous koostuu kansalaisjärjestöjen ja työmarkkinoiden edustajista, ihmisoikeusasiantuntijoista, kansainvälisten järjestöjen edustajista ja pienissä määrin valtiohallinnon edustajista. Lisäksi on mahdollista muodostaa erilaisia temaattisia alakomiteoita. Tarvittaessa kuullaan myös

¹²⁸ Lempinen ym. 2002, s. 13.

¹²⁹ National Human Rights Institutes 2010, s. 16.

¹³⁰ National Human Rights Institutes 2010, s.18.

ulkopuolisia ihmisoikeusasiantuntijoita. Ihmisoikeuksien edistämistehtävä toteutuu pääasiassa toimimalla eräänlaisena asiantuntijaelimenä ja ohjaamalla ihmisoikeuskeskustelua hallituksen ja kansalaisyhteisön välillä. Se voi myös antaa suosituksia hallitukselle ihmisoikeuksien edistämiseen tähtäävistä toimista. Erityisenä piirteenä ainakin Ranskassa on, että instituutio on perustettu asetuksella, eikä lailla.¹³¹ Tämänkaltainen malli muistuttaa suuresti Suomessa ministeriöiden ja erityisvaltuutettujen yhteydessä toimivia neuvottelukuntia.

3.2.4 Ihmisoikeuskeskus- tyyppiset instituutiot

Tämän kaltaisissa malleissa kokoonpanon pluralistisuus jäljittelee pitkälti edellä mainittuja malleja. Se kokoaa monipuolisesti kansalaisyhteiskunnan edustuksen yhteen. Sitä on verrattu erityisesti komissio- tyyppisiin instituutioihin, tosin erona on usein se, ettei keskuksen toimielin osallistu useinkaan suoranaisesti päätöksen tekoon, vaan keskittyy enemmän poliittisten kehyslinjojen laatimiseen. Tällaiset instituutiot keskittyvät usein ihmisoikeustutkimukseen eikä niillä ole useinkaan toimivaltaa käsitellä yksityisten kanteluita.¹³²

Saksan Ihmisoikeuskeskuksen voidaan nähdä edustavan juuri tämän kaltaista kansallisen ihmisoikeusinstituution mallia. Ominaista sille tosiaan on, ettei se käsittele lainkaan valituksia. Sen sijaan erityisen vahva tehtävä, ainakin Saksassa, sillä on taasen ihmisoikeuskoulutuksen ja – kasvatuksen puolella. Saksan Ihmisoikeuskeskuksen toimivalta kattaa lisäksi sekä julkisen että yksityisen sektorin. Erityisen vahvana voidaan nähdä instituution riippumattomuus niin valtion hallinnosta, kuin muistakin tahoista. Instituutio koostuu pääasiassa kansalaisyhteiskunnan edustajista, hallituksen edustajat toimivat vain neuvoa-antavina osapuolina. Muista malleista poiketen, uutena aluevaltauksena, Ihmisoikeuskeskus toimii eräänlaisena ihmisoikeuksia koskevana tietopankkina.¹³³

¹³¹ Lempinen ym. 2002, s. 14–15, 20–22.

¹³² National Human Rights Institutes 2010, s 19.

¹³³ Lempinen ym. 2002, s. 29–32.

3.2.5 Oikeusasiamiespohjaiset instituutiot

Oikeusasiamiehen historia ulottuu pitkälle ennen kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden syntyä ja niiden suosio on suurta erityisesti Pohjoismaissa.¹³⁴ Niiden toiminta henkilöityy pääasiassa yhteen henkilöön: oikeusasiamieheen, minkä ei voida katsoa todellakaan täyttävän Pariisin periaatteiden pluralistisuuden vaatimusta. Usein tämä voidaan kuitenkin kiertää, perustamalla avuksi erilaisia neuvottelukuntia tai neuvostoja. Oikeusasiamiehen perinteisenä tehtävänä on pidetty juuri nimenomaan kanteluiden käsittelyä. Oikeusasiamiehen toiminta nauttii suurta luottamusta ja sen tehtävän tehokas hoitaminen onkin todella riippuvainen oikeusasiamiehen maineesta ja aseman tuomasta auktoriteetista.¹³⁵

Åbo Akademin tutkimus tuo tällaiset oikeusasiamiespohjaiset kansalliset ihmisoikeusinstituutiot esille niin sanottuina ”sekamalleina”. Niitä on kirjallisuudessa esitelty kahta erilaista ääripäätä, jotka molemmat esitellään lyhyesti seuraavassa. Toisessa päässä on perinteisessä mielessä ajateltu oikeusasiamies (ombudsman) – instituutio, jonka mandaatti kattaa perinteisten oikeusasiamiehelle kuuluvien tehtävien lisäksi myös ihmisoikeuksien suojeluun sekä edistämiseen liittyvät toimet. Tosin tähän on katsottu kuuluvan myös instituutiot, joilla ei ole perinteistä ombudsman- mandaattia.¹³⁶ YK:n tekemässä jaottelussa myös nämä oikeusasiamiespohjaiset kansalliset ihmisoikeusinstituutiot eroteltiin enemmänkin oikeusasiamies- tyyppisiin kansallisiin ihmisoikeusinstituutioihin, jotka keskittyvät ensisijaisesti ihmisoikeuksien edistämisen ja suojelutehtäviin, eikä niinkään hyvän hallinnon edistämistoimiin. Vastavuoroisesti jaoteltiin myös niin sanottuihin hybridi- tyyppisiin oikeusasiamiespohjaisiin kansallisiin ihmisoikeusinstituutioihin, joissa mandaatti käsittää usein ihmisoikeuskysymysten lisäksi hallinnollisiin epäkohtiin, korruption ja ympäristöllisiin kysymyksiin liittyviä tehtäviä.¹³⁷

Åbo Akademin tekemässä tutkimuksessa toisena tällaisten oikeusasiamiespohjaisten instituutioiden ääripäässä nähdään malli, jossa mandaatti ulottuu ihmisoikeuksien edistämiseen ja suojeluun, mutta kuitenkin ilman suositeltuja ihmisoikeuskoulutus ja -

¹³⁴ National Human Rights Institutes 2010, s. 16 ja s. 15 alaviite 20.

¹³⁵ National Human Rights Institutes 2010, s. 16-17.

¹³⁶ Lempinen ym. 2002, s. 25.

¹³⁷ National Human Rights Institutes 2010, s. 16-17.

kasvatustehtäviä. Tässä variaatiossa toimivalta ei myöskään ulotu julkisen sektorin ulkopuolelle.¹³⁸

Erilaisten mallien esiintyminen on pitkälti riippuvainen kunkin maan poliittisista ja oikeudellisista traditioista. Selvitysten perusteella on kuitenkin voitu huomata selkeää alueellista ja kulttuurillista jakoa. Latinalaisissa maissa suositaan enemmän yksijäsenistä ihmisoikeuksien puolustajaa, monijäseniset kanteluviranomaiset ovat erityisen suosittuja useissa Afrikan ja Aasian maissa, neuvottelukunta- tyyppiset yleisesti Euroopan alueella ja oikeusasiamiehet erityisesti Pohjoismaissa.¹³⁹ Kulttuuriselle perinnölleen uskollisen Suomen ratkaisua kansallista ihmisoikeusinstituutiota perustaessa voidaan myös ymmärtää helpommin tätä havaintoa vasten. Ennen kuitenkin, kun tarkastellaan lähemmin Suomen tekemiä valintoja, tarkastellaan oikeusasiamiesinstituution suosion kasvua, erityisesti Euroopan alueella.

3.3 Ilmiön rantautuminen Eurooppaan

3.3.1 Oikeusasiamiesinstituution vahva merkitys eurooppalaiselle perus- ja ihmisoikeuskulttuurille

Ensimmäiset kansalliset ihmisoikeusinstituutiot Euroopan alueella voidaan katsoa syntyneen 1990- luvun loppupuolella.¹⁴⁰ Oikeusasiamiesperinne on kuitenkin paljon tätä varhaisemmalta ajalta, ja instituution syntymästä tulee jo kuluneeksi yli 200 vuotta.¹⁴¹ Kyse ei siis ole mistään uudesta ilmiöstä, mikä selittäisi sen suosiota. Eikä sen olemassaolo perustu minkäänlaisiin kansainvälisiin velvoitteisiin. Kuitenkin sen asema on vain vahvistunut vuosisatojen kuluessa ja kiinnostus sitä kohtaan kasvanut. Niin kuin jo on nostettu esille, jostain syystä erityisesti eurooppalaista kulttuuria leimaa vahva luottamus oikeusasiamiesinstituutioon. Vielä fanaattisempia ovat erityisesti pohjoismaalaiset. Ehkä osasyynä tähän voidaan pitää sitä, että oikeusasiamiesinstituutio on nimenomaan

¹³⁸ Lempinen ym. 2002, s. 25–26.

¹³⁹ Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions 2005, s. 6.

¹⁴⁰ ICC Chart of the status of National Institutions 2012.

¹⁴¹ National Human Rights Institutes 2010, s. 16. Ensimmäinen oikeusasiamiehen virka perustettiin Ruotsissa vuonna 1809.

eurooppalainen keksintö. Oikeusasiamiesinstituution perustajamaanahan pidetään Ruotsia, josta se lähti pikkuhiljaa leviämään kohti muuta Eurooppaa ja lopulta koko maailmaa.¹⁴² Mikä sitten oikein tekee oikeusasiamiesinstituutiota niin suositun?

Perinteisesti oikeusasiamiehen rooliksi on nähty toimiminen riippumattomana ja puolueettomana kanteluviranomaisena, jonka tavoitteena on korjata epäoikeudenmukaisuudet, joita yksilöille on aiheutunut hallinnollisista epäkohdista. Oikeusasiamiehen tavoitteena on kehittää julkisia palveluita ja julkista hallintoa tuomalla esiin järjestelmän heikkoja kohtia ja varmistamalla, että ne korjataan asianmukaisiksi. Oikeusasiamieheen liitetään usein sanat riippumattomuus, puolueettomuus ja oikeudenmukaisuus.¹⁴³ Perus- ja ihmisoikeustehtävät eivät perinteisen määritelmän mukaan ole kuuluneet osaksi oikeusasiamiehen tehtäväkenttää.

Vuosien saatossa perinteinen määritelmä on kuitenkin saanut uusia vivahteita sitä mukaa, kun oikeusasiamiehen tehtävät ovat moninaistuneet oikeudellisen kehityksen seurauksena. Esimerkkinä voidaan mainita perus- ja ihmisoikeusajattelun juurtuminen moderneihin yhteiskuntiin. Instituutio itsessään on pyrkinyt pysymään ajan hermolla ja kehittämään itseään tarvittavaan suuntaan. Ainakin jollain tapaa se on tässä onnistunut, koska sen merkitys myös eurooppalaisella perus- ja ihmisoikeuskentällä on huomattu. Yhtenä tätä tukevana argumenttina voidaan nähdä kansainvälisesti arvostetun ihmisoikeustoimijan Euroopan Neuvoston (EN) kehoitus perustaa oikeusasiamiesinstituutio jokaiseen jäsenvaltioon. Neuvosto asetti vuonna 2003 virallisen suosituksensa liittyen oikeusasiamiesinstituution perustamiseen ja sen tehtäväkentän sisältöön. Sen mukaan oikeusasiamiesinstituution tehtäviksi tulisi katsoa laillisuuden edistäminen, julkisen hallinnon asianmukaisuuden varmistaminen ja ihmisoikeuksien suojeleminen.¹⁴⁴

Leviämisen seurauksena myös eri valtioiden kulttuurilliset, historialliset ja valtiosääntöiset piirteet ovat leimanneet jokaista uutta perustettua oikeusasiamiesinstituutiota. Niin kuin kansallisen ihmisoikeusinstituution kohdalla, myöskään oikeusasiamiesinstituutiota ei ole olemassa vain yhtä mallia. Jo pelkästään Euroopan sisällä esiintyy useita erilaisia variaatioita. Ruotsalais-suomalaisen mallin voidaan kuitenkin sanoa olevan alkuperäinen

¹⁴² Kuusikko 2011, s. 21 – 22.

¹⁴³ International Ombudsman Institute By-Laws Preamble.

¹⁴⁴ Euroopan neuvoston suositus nro. 1615, 2003.

ja sen pohjalta ovat rakentuneet kaikki muut olemassa olevat mallit. Alkuperäisessä ja myös suomalaisten tuntemassa mallissa ajatuksena on, että kansanedustajalaitoksen valitsema henkilö valvoo viranomaisten toiminnan laillisuutta ja periaatteellisesti myös tuomioistuinlaitosta. Tähän sisältyy usein myös syyteoikeus. Tanskalainen mallin ideana on pyrkimys hallinnon demokratisoimiseen. Tässä keskiössä ovat pääasiallisesti yksilöiden oikeussuojan sekä hallinnon menettelytapojen parantaminen. Ranskalaisessa mallissa oikeusasiamies nähdään sovittelijana yksilöiden ja viranomaisten välillä; oikeusasiamiehellä on niin sanottu välitystehtävä. Espanjalais-portugalilaismalli on eräänlainen jatkokehitetty versio ranskalaisesta mallista. Siinä oikeusasiamiehen tehtäviin on lisättyä perus- ja ihmisoikeusvalvonta aspekti. Puolalaimallin voidaan katsoa olevan portugalilaismalli ilman ranskalaista vivahdetta. Siinä oikeusasiamies toimii pääsääntöisesti vain perus- ja ihmisoikeuksien valvojana.¹⁴⁵

Tällä hetkellä Euroopan 46 maassa toimii oikeusasiamiesinstituutio.¹⁴⁶ Euroopan valtioista 27 kuuluu Euroopan unioniin ja niistä jokaisessa toimii oikeusasiamiesinstituutio. Instituution merkitystä ei siten ole syytä vähätellä. Myös vuosi vuodelta laajeneva Euroopan unioni koki tarvitsevansa oikeusasiamiesinstituution ja Euroopan unionin oikeusasiamiehen virka perustettiin vuonna 1995 Maastrichtin sopimuksella. EU:n oikeusasiamiehen tehtävänä on perinteisen määritelmän mukaisesti vastaanottaa unionin kansalaisilta kanteluita yhteisön toimielinten ja laitosten toiminnasta ilmenneistä epäkohdista. Lisäksi oikeusasiamiehellä on oikeus suorittaa tutkimuksia omasta aloitteestaan tai vastaanottamien kanteluidensa perusteella.¹⁴⁷ Yksityiskohtaisemmin oikeusasiamiehen tehtävistä sääntelee Euroopan unionin oikeusasiamiehestä annettu johtosääntö.¹⁴⁸ Perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvät tehtävät eivät kuitenkaan juridisesti kuulu oikeusasiamiehen tehtäviin.

Vaikka EU:n oikeusasiamiehen virka on siis lähtökohtaisesti perustettu hallinnolliseksi turvaajaksi, sen asema perus- ja ihmisoikeuksien turvaajana on kasvanut vuosien saatossa. Ensimmäisen EU:n oikeusasiamiehen, suomalaisen Jacob Södermanin tavoitteena oli hyvän hallinnon kehittäminen unionissa, kun taas nykyinen EU:n oikeusasiamies Nikiforos

¹⁴⁵ Kuusikko 2011, s. 99–100.

¹⁴⁶ Kansainvälisen oikeusasiamiesjärjestön internetsivusto.

¹⁴⁷ EUVL C 191/31, artikla 138e.

¹⁴⁸ EUVL L 113, s. 15–18. (4.5.1994)

Diamandouros on pyrkinyt selkeästi viemään instituutiota kohti vahvempaa ihmisoikeusvalvontaan tähtäävää kehitystä. Tästä kertoo myös hänen rohkea yrityksensä perustaa unionille oma erillinen ihmisoikeuksien valvontajärjestelmä.¹⁴⁹ Vaikka tänä päivänäkin oikeusasiamiehen nimenomaisiin lakisäätteisiin tehtäviin ei kuulu perus- ja ihmisoikeustehtäviä, voidaan niiden nähdä vakiintuneen osaksi EU:n oikeusasiamiehen toimintaa.

Uudelle, entistä korkeammalle tasolle Euroopan unionin oikeusasiamiehen aseman perus- ja ihmisoikeustoimijana nosti Euroopan unionin perusoikeusvirasto, joka perustettiin vuonna 2007.¹⁵⁰ Keskeistä on myös huomioida Lissabonin sopimuksen merkitys Euroopan unionin oikeusasiamiehen toiminnalle. Sopimuksellahan luotiin perusoikeuskirjalle oikeudellinen sitovuus, joka tarkoittaa sitä, että kanteluita on mahdollista tehdä nyt myös perus- ja ihmisoikeusperustein.¹⁵¹ Euroopan unionin oikeusasiamiehen rooli perus- ja ihmisoikeuksien turvaajana on muutoinkin läheisessä yhteydessä perus- ja ihmisoikeussuojan kehittymiseen unionissa. Eikä oikeusasiamiehen roolia muutenkaan voida hyvin perustein erottaa muusta Euroopan unionissa tapahtuvasta perus- ja ihmisoikeusvalvonnasta.¹⁵² Tämä on aivan loogista, koska kaikki nämä edellä mainitut tekijät ovat suoraan kausaaliyhteydessä toisiinsa. Ilman oikeuksia ei myöskään tarvita valvontaa, koska ei ole mitään valvoa. Oikeuksien kasvaessa, suojan taso luonnollisesti kasvaa ja tämän myötä myös luonnollisesti valvonnan tarve kasvaa.

Myös Suomessa oikeusasiamiesinstituution merkitys on vahva, ja siitä kertoo sen pitkä historia aina sen perustamisvuodesta 1920 tähän päivään asti. Voimme olla ylpeitä, sillä Suomen oikeusasiamiehen virka on perustettu toisena koko maailmassa.¹⁵³ Seuraava luku tuo yksityiskohtaisemmin esille oikeusasiamiesinstituution vaikutuksia suomalaiseen perus- ja ihmisoikeusjärjestelmään, erityisesti sen oikeudellisia merkityksiä kansallisena ihmisoikeusinstituutiona.

¹⁴⁹ Kuusikko 2011, s.90–91.

¹⁵⁰ Nieminen 2006, s.157.

¹⁵¹ Unionin kansalaisilla ja Euroopan unionin alueella oleskelevalla on oikeus tehdä kantelu, mikäli joku unionin toimielimistä tai laitoksista toimii Euroopan unionin perusoikeuskirjan vastaisesti.

¹⁵² Nieminen 2006, s. 175.

¹⁵³ Eduskunnan oikeusasiamiehen internetsivusto.

4 KANSALLINEN IHMISOIKEUSINSTITUUTIO SUOMESSA

4.1 Lähtökohtia

4.1.1 Eduskunnan oikeusasiamiehen horjumaton asema

Kuten aiemmassa luvussa mainittu, Suomen eduskunnan oikeusasiamiesinstituution juuret ulottuvat pitkälle 1900-luvun alkuun, jolloin Ruotsin esimerkkiä noudattaen perustettiin Suomeen ensimmäinen oikeusasiamiehen virka.¹⁵⁴ Säännös eduskunnan oikeusasiamiehestä sisällytettiin vuoden 1919 Hallitusmuotoon ja suoraan sen nojalta annettiin oikeusasiamiestä koskeva johtosääntö. Vaikka Suomen instituutio on yksi ensimmäisten joukossa, ei sen perustamiseen liittynyt mitään suurta dramatiikkaa eikä lähes lainkaan valmistelutoimia. Myöskään perustamisen jälkeen se ei saanut läheskään niin suurta huomiota kuin esimerkiksi 40 vuotta myöhemmin perustetut oikeusasiamiesinstituutiot. Laimeaan vastaanottoon merkittävänä tekijänä on pidetty oikeusasiamiehestä annettujen säännöksiin suppeutta. Oikeusasiamiehen toiminnan sääntely oli alkuun erittäin ylimalkaista.¹⁵⁵ Tältä osin voidaan todeta, ettei asia ole kovin paljoa 90 vuodessa kehittynyt, vaikkakin oikeusasiamiestä koskevat säännökset ovat kokeneet vuosien saatossa useita muutoksia.

Instituution ensimmäiset vuodet olivat melkoista vuoristorataa. Jo alun perin kyseenalaiseksi jääneet intressit perustamiselle joutuivat oitis tarkasteluun, kun Suomen historian ensimmäinen oikeusasiamies itse esitti instituution lakkauttamista. Sama linja jatkui ja kymmenen vuotta myöhemmin myös hallitus ajoi samaa asiaa, nyt jo lakiesityksen muodossa. Suurimpana syynä pidettiin oikeusasiamiehen tarpeettomuutta, koska oikeuskanslerin olemassaolo ajoi aivan saman asian. Myös taloudelliset näkökohdat puolsivat instituution lakkauttamista. Eduskunta ei kuitenkaan antanut periksi ja koki erityisesti tärkeänä sen mahdollisuudesta kontrolloida hallitusvaltaa. Myös perustuslakivaliokunta oli lakkauttamista vastaan. Kiitos näiden, instituutio piti pintansa ja

¹⁵⁴ Kuusikko 2011, s. 35–36. Yhteisen historian vuoksi Suomen ja Ruotsin oikeusjärjestykset ovat perusteiltaan samanlaiset. Suomen itsenäistyttyä oikeusasiamiesinstituution käyttöön ottaminen Suomessa oli Ruotsin tavoin luontevaa. Kansainvälisessä vertailussa Suomen oikeusasiamiesinstituutiota onkin pidetty liitännäisenä.

¹⁵⁵ Hiden 1970, s. 1-2.

saavutti hiljalleen kansan arvostuksen ja asemansa.¹⁵⁶ Tämän jälkeen eduskunnan oikeusasiamiehen asema on vain entisestään vahvistunut ja sen merkitys suomalaiselle yhteiskunnalle voidaan katsoa olevan ainutlaatuinen.

Luottamuksesta oikeusasiamiehen toiminnan vahvuutta kohtaan kertoo esimerkiksi se, että oikeusasiamiehelle on viime vuosien aikana luotettu uusia ihmisoikeuspainotteisia tehtäviä ja lainsäädäntöä korjattu tehokkaampaan suuntaan. Näillä viitataan erityisesti Ihmisoikeuskeskuksen perustamiseen, kantelua koskevien säännösten uudistamiseen sekä hiljattain hyväksytyyn lakiin toimia kansainvälisen ihmisoikeussopimuksen velvoittamana valvontaelimenä. Näihin siirtoihin olisi tuskin poliittista tahtoa löytynyt, mikäli instituution tulevaisuus näyttäisi lyhyeltä.

4.1.2 Eduskunnan oikeusasiamies; laillisuusvalvojasta perus- ja ihmisoikeuksien edistäjäksi

Niin kuin jo aiemmin mainittu, oikeusasiamiehen tehtävä on perinteisestä näkökulmasta katsoen nähty pääsääntöisesti hallinnolliseksi puolustajaksi. Vuosien saatossa tehtäväkenttä on kuitenkin laajentunut ja nykyään perus- ja ihmisoikeuksien puolustaminen nähdään jo automaattisesti kuuluvaksi oikeusasiamiehelle. Myös Suomessa vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä eduskunnan oikeusasiamiehelle (sekä valtioneuvoston oikeuskanslerille) annettiin perus- ja ihmisoikeustehtäviä. Kansainvälisestä näkökulmasta Suomen eduskunnan oikeusasiamies on siten malliesimerkki oikeusasiamiehestä, joka on muunnettu perus- ja ihmisoikeusvalvojaksi. Kansainvälinen linja suosii juuri tällaista kehitystä.¹⁵⁷ Perus- ja ihmisoikeusnäkökulman kehittyminen oikeusasiamiehen toimintaan on kuitenkin ollut hidasta. Vaikka 1970- luku, ja sitä edeltänytkin aika olisi ollut valmis vastaanottamaan perus- ja ihmisoikeuksia korostavaa valvontaa, ei siihen jostain syystä lähdetty.¹⁵⁸

Eduskunnan oikeusasiamiehen toimivalta perus- ja ihmisoikeuksien valvonnassa pohjautuu nykyään suoraan Suomen perustuslain 109 §: ään: *oikeusasiamiehen tulee valvoa, että*

¹⁵⁶ Hiden 1970, s. 2-3, 18.

¹⁵⁷ Kuusikko 2011, s. 136.

¹⁵⁸ Hiden 1970, s. 228–229.

*tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan eduskunnan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeusasiamies antaa joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle. Säännöksen voidaan havaita sisältävän kaksi tehtävää: valvoa, että julkinen valta noudattaa lakia (ns. perinteinen laillisuusvalvonta) sekä valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista yhteiskunnassa.*¹⁵⁹

Ongelmana on kuitenkin ollut se, että perustuslain sääntelemää perus- ja ihmisoikeustehtävää ei ole koskaan määritelty tarkemmin.¹⁶⁰ Entinen oikeusasiamies Koskinen huomauttaakin, että minkäänlaista ohjeistusta tai tavoitteita perus- ja ihmisoikeustehtävän hoitamiseksi ei ole koskaan annettu. Lisäksi Koskinen kiinnittää huomiota myös säännöksen sanamuotoon: ”tehtäväänsä hoitaessaan” tarkoittaa mitä ilmeisimmin, että tehtävää hoidetaan perinteisen laillisuusvalvontatehtävän ohella, eli siinä sivussa.¹⁶¹ Näin ollen oikeusasiamies on kehittänyt omia tapojaan edistää ihmisoikeuksien toteutumista parhaaksi katsomallaan tavalla.

Vaikka säännöksessä puhutaan selkeästi perus- ja ihmisoikeusvalvonnasta, perustuslain 109 §:ssä annettu perus- ja ihmisoikeuksien valvontatehtävä nähdään kuitenkin myös edistämistehtävänä, vaikkakaan tämä ei suoranaisesti lainsäädännöstä ilmene. Oikeusasiamies itse on korostanut sitä, että rooli viranomaisten velvollisuuksien valvojasta on muuttunut paljolti ihmisten oikeuksien valvontaan. Perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat ovat olleet esillä miltei jokaisessa oikeusasiamiehen käsittelemässä asiassa. Näin ollen oikeusasiamies on kokenut luonnolliseksi, että tehtävä käsittää myös perus- ja ihmisoikeuksien aktiivisen edistämisen. Havainnollisesti tämä nähdään esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian vuonna 2008 käynnistämästä arvo- ja

¹⁵⁹ Pölönen 2010, s. 45.

¹⁶⁰ PeVM 25/1994 vp. Perustuslain muutokseen liittyen perustuslakivaliokunta on maininnut ainoastaan perus- ja ihmisoikeusjakson sisällyttämisestä toimintakertomukseen. Sen avulla voidaan valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen tilaa Suomessa.

¹⁶¹ Koskinen 1997, s.148–149.

tavoitehankkeesta, jossa ydintehtäväksi on määritelty perustuslain mukainen laillisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien valvonta sekä *edistäminen*.¹⁶²

Eduskunnan oikeusasiamies laatii myös toisinaan (kuitenkin melko harvakseltaan) erillisiä raportteja, ns. erilliskertomuksia, jotka voidaan nähdä perus- ja ihmisoikeuksien laajempaan edistämiseen ja seurantaan.¹⁶³ Euroopan unionin oikeusasiamiehen toiminnan yhteydessä erilliskertomusten harvalukuisuutta pidetään nimenomaan hyvänä asiana, koska muutoin ne saattavat menettää nimenomaisesti merkityksensä. Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin esiintynyt mielipiteitä erilliskertomusten nimenomaisesta lisäämisestä erityisesti Suomessa, koska sen uskottaisiin lisäävän todennäköisesti suurempaa yleistä huomionarvoa. Muutoinkin on nostettu esille oikeusasiamiehen toiminnan tarkastelua laajemmin nimenomaan yhteiskuntapolitiikan näkökulmasta. Tämä on aivan osuvaa, koska erityisesti kanteluiden avulla on mahdollista saada sellaista systemaattista tietoa julkisen hallinnon toiminnasta, jota ei todennäköisesti saataisi muuta kautta. Usein ne saattavat lisäksi kertoa jostain suuremmasta ongelmasta.¹⁶⁴ Ratkaisu tähän on saattanut löytyä Ihmisoikeuskeskuksen perustamisen yhteydessä.¹⁶⁵

Oikeusasiamiehen keskeisin tehtävä on kanteluiden käsittely, mutta erityisesti perusoikeusuudistuksen jälkeen myös muuntyyppiset tehtävät ovat lisääntyneet reippaasti. Tehtävien ja toimintatapojen monimutkaistuesssa ei ole enää täysin tarkoituksenmukaista ajatella ettei perus- ja ihmisoikeudet vaikuttaisi perinteisen laillisuusvalvontatehtävän (kantelutehtävän) hoitamiseen. Tehtäväkenttiä ei pitäisi niinkään tarkastella enää irrallisina kokonaisuuksina, vaan pikemminkin toisinaan täydentävinä.¹⁶⁶

Apulaisoikeusasiamies Pölönen on hyvin artikkelissaan havainnoinut sitä, miten perus- ja ihmisoikeuksien valvontatehtävä näkyy konkreettisesti oikeusasiamiehen toiminnassa. Erityinen rooli on tietysti perinteiseen vuosikatsaukseen liitettävällä jaksolla perus- ja

¹⁶² K 14/2010 vp, s. 28–30

¹⁶³ HE 205/2010 vp, s. 16.

¹⁶⁴ Kuusikko 2011, s. 375.

¹⁶⁵ Ihmisoikeusvaltuuskunta otti esille jo ensimmäisessä kokouksessaan, että vaikei se käsittelee yksittäisiä tapauksia, on sen syytä kiinnittää niihin huomiota, koska niiden kautta saattaa nousta esille tärkeitä, yleisiä kysymyksiä joihin tulee kiinnittää huomiota. Ihmisoikeusvaltuuskunnan kokous 26.4.2012.

¹⁶⁶ Pölönen 2010, s. 47.

ihmisoikeuksien valvonnasta. Lisäksi oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen puheenvuorot vuosikertomuksien alussa painottuvat yhä enemmän perus- ja ihmisoikeushavaintoihin. Myös kanslian henkilöstön koulutukseen panostetaan yhä enemmän, koska perus- ja ihmisoikeudet linkittyvät yhä useampiin kanteluihin, joten perus- ja ihmisoikeusjuridiikan tunteminen on jo välttämätöntä. Tähän liittyy myös oleellisesti kansainvälisen oikeuskäytännön tunteminen, jota kansliassa seurataan aktiivisesti. Oikeusasiamiehen antamissa lausunnoissa esiin nostetaan myös yhä suuremmilta osin perus- ja ihmisoikeusnäkökohtia. Lisäksi instituution harjoittama kansainvälinen yhteistyö liikkuu paljolti perus- ja ihmisoikeustematiikan ympärillä.¹⁶⁷

Perusoikeusuudistuksen myötä oikeusasiamiehen toiminta on vuosi vuodelta mennyt enempi viranomaisia ohjaavaan suuntaan, erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien edistämisenäkökulma huomioiden. Vaikka toiminnassa ei olisi havaittu lainvastaisuutta, antaa oikeusasiamies yhä useammin käsityksensä miten toimimalla viranomainen voi entistä paremmin edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista toiminnassaan. Oikeusasiamies on myös tehnyt perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen tähtääviä esityksiä lainvalmisteluviranomaisille sekä muille vastaaville tahoille. Pääsääntöisesti oikeusasiamiehen valvonta on nähty kantelutehtävän kautta suuntautuvan nimenomaan jälkikäteiseen valvontaan, mutta suunnan voidaan selkeästi nähdä painottuvan yhä enemmän myös toiseen suuntaan.¹⁶⁸ Eduskunnan oikeusasiamies näkee itse perus- ja ihmisoikeuksien edistämistehtävän yhä edelleen kuuluvan tiukasti osaksi valvontatehtävää.¹⁶⁹ Lain esitöistä kuitenkin ilmenee, ettei tämän pääsääntöisesti ajatella kuuluvan oikeusasiamiehen tehtäviin, vaikkakin erillisraporttien katsottiin toimittavan perus- ja ihmisoikeuksien laajempaa edistämisen- ja seurantatehtävää.¹⁷⁰

Tiukasti ainoastaan lainsäädäntöä katsomalla voidaan siis tulkita, että eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on vain *valvoa* perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Näin ollen tarvitaan myös instanssi, jonka lakisääteisenä tehtävänä on vain *edistää* perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Näin syntyi Ihmisoikeuskeskus oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen hallituksen esityksen (205/2010 vp) pohjalta. Toimintansa se aloitti 1.1.2012.

¹⁶⁷ Pölönen 2010, s. 47–50.

¹⁶⁸ K 5/2012, s. 23.

¹⁶⁹ K 5/2012, s. 36.

¹⁷⁰ HE 205/2010 vp, s. 16.

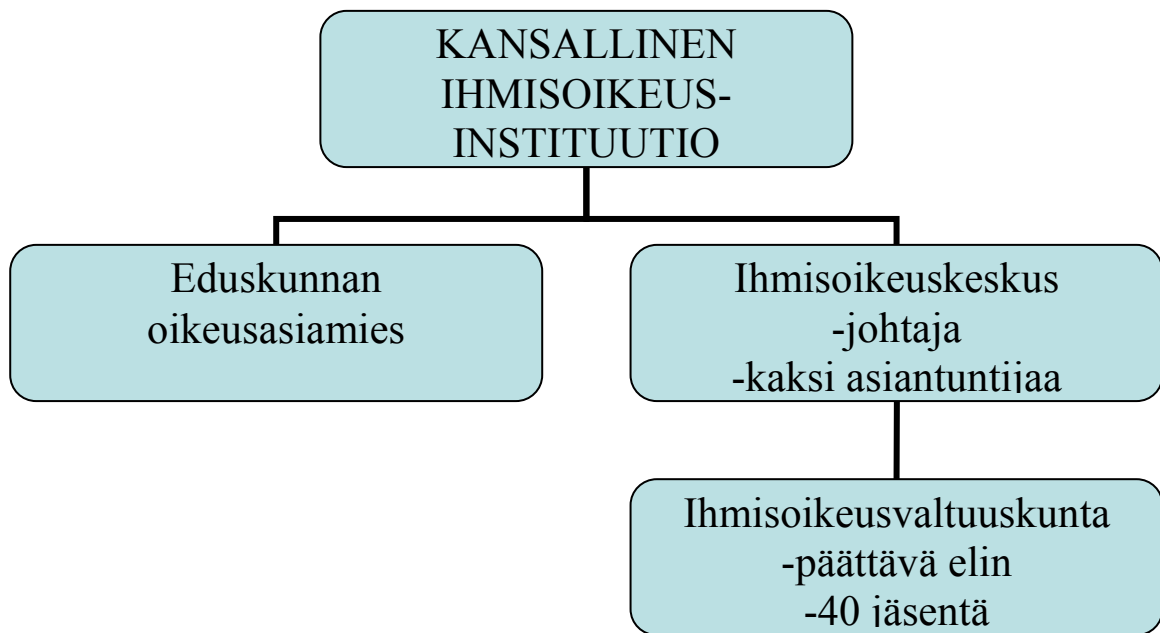
Yhdessä oikeusasiamiehen kanssa Ihmisoikeuskeskus muodostaa Pariisin periaatteiden mukaisen kansallisen ihmisoikeusinstituution. Säännökset Ihmisoikeuskeskuksesta sisällytettiin eduskunnan oikeusasiamiehestä annettuun lakiin lisäämällä siihen uusi 3a luku, joka sääntelee Ihmisoikeuskeskuksen tarkoituksesta, johtajasta, tehtävistä sekä ihmisoikeusvaltuuskunnasta.

Pariisin periaatteisiin perustuvan kansallisen ihmisoikeusinstituution perustaminen toteutettiin siten eräänlaisena uuden ja vanhan instanssin yhdistelmänä. Uusi rakennettu Ihmisoikeuskeskus ei täysin autonomisena yksikkönä täytä Pariisin periaatteiksi kutsuttuja kriteereitä. Sen vuoksi, nimenomaisesti *Ihmisoikeuskeskus, sen edustama ihmisoikeusvaltuuskunta ja eduskunnan oikeusasiamies ovat yhdessä yhtä kuin kansallinen ihmisoikeusinstituutio*. Yhdistettynä oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävä Ihmisoikeuskeskuksen edistämistehtäviin, muodostuu synergiayksikkö, jolla on vain tarpeeksi laaja-alaiset toimivaltuudet ja mandaatti perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi ja edistämiseksi. Näin ollen Suomen Pariisin periaatteiden mukainen kansallinen ihmisoikeusinstituutio hoitaa myös vapaaehtoista kantelutehtävää, joka kuuluu eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävään.¹⁷¹ Tämä oli myös yksi merkityksellinen seikka arvioitaessa Ihmisoikeuskeskuksen sijoituspaikkaa.¹⁷²

Suomen toteuttamaa mallia Pariisin periaatteiden mukaisesta kansallisesta ihmisoikeusinstituutiosta ja sen organisaatorakennetta on pyritty kuvaamaan seuraavalla sivulla(s. 53) esitetystä kaaviosta. Kaavio on esitetty sillä tavalla, kun kirjoittaja on sen itse ymmärtänyt. Tämän jälkeen tutustutaan tarkemmin Ihmisoikeuskeskuksen toimintaan ja sen lakisäätöihin tehtäviin.

¹⁷¹ HE 205/2010 vp, s. 19.

¹⁷² HE 205/2010 vp, s. 16.



Kaavio 2. Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio

4.2 Ihmisoikeuskeskus

4.2.1 Tehtävänä perus- ja ihmisoikeuksien edistäminen

Vuosia kestänyt keskustelu Suomen perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän hajanaisuudesta, tiedon huonosta koordinoinnista ja heikosta kansainvälisestä yhteistyöstä sai siis vihdoin tulta alleen ja lopputuloksena oli Ihmisoikeuskeskuksen perustaminen. Lyhyesti ilmaistuna hallituksen esityksen mukaan Ihmisoikeuskeskuksen perustamisen tavoitteena on edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista seuraamalla ja arvioimalla nykyisten perus- ja ihmisoikeustoimijoiden toimintaa ja luomalla puitteet perus- ja ihmisoikeusasioiden paremmaksi yhteensovittamiseksi tiedonvaihtoa ja yhteistyötä parantamalla.¹⁷³

Pariisin periaatteiden mukaisesti kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden tehtävänä on ihmisoikeuksien suojeleminen ja edistäminen kansallisella tasolla.¹⁷⁴ Toiminnallisesti suojeleminen ja edistäminen nähdään sisältävän niin seuranta-, valvonta-, asiantuntija-, neuvonta ja

¹⁷³ HE 205/2010 vp, s. 18

¹⁷⁴ Englanninkielinen käännös instituutiosta on National Institution for Protection and Promotion of Human Rights

kasvatuksellisia tehtäviä. Lisäksi tähän lasketaan yhteistoiminta muiden kansainvälisten sekä alueellisten ihmisoikeusjärjestöjen kanssa.¹⁷⁵

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 19b § sisältää säännöksen Ihmisoikeuskeskuksen tarkoituksesta. Sen mukaan *perus- ja ihmisoikeuksien edistämistä varten eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä on Ihmisoikeuskeskus*. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa säännöksen osalta keskitytään lähinnä Ihmisoikeuskeskuksen ja eduskunnan oikeusasiamiehen välisen suhteen määrittelyyn toiminnalliselta, taloudelliselta ja hallinnolliselta näkökannalta. Sanamuodolla ”kanslian yhteydessä” korostetaan erityisesti Ihmisoikeuskeskuksen itsenäisyyttä ja riippumattomuutta.¹⁷⁶ Jotenkin voitaisiin ajatella, että tältä pohjalta säännöksen otsikointi olisi ollut tarkoituksenmukaisempaa muotoilla hieman toisin tai vaihtoehtoisesti keskittyä nimenomaan perustelemaan sitä seikkaa mitä tarkoitetaan perus- ja ihmisoikeuksien edistämisellä.

Ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelmassa toiminnan tavoitteet on kuvattu seuraavasti: Ihmisoikeuskeskuksen toiminnan tavoitteena on edistää ja turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista kansallisella tasolla. Ihmisoikeuskeskus pyrkii vahvistamaan perus- ja ihmisoikeusmyönteistä ilmapiiriä Suomessa. Keskus seuraa ja arvioi, tarvittaessa kriittisesti, julkisen vallan ja muiden toimijoiden toimintaa perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi ja edistämiseksi. Lisäksi keskus toimii yhteistyö- ja tiedonvaihtokanavana alan toimijoille Suomessa ja kansainvälisesti.¹⁷⁷

4.2.2 Lakisääteiset tehtävät

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 19d § määrittelee Ihmisoikeuskeskuksen lakisääteiset tehtävät. Säännös on suhteellisen laaja ja tehtäväkenttä monipuolinen ja sen vuoksi painopisteiden valintaa on auttamatta tehtävä.¹⁷⁸ Toimintasuunnitelman mukaan Ihmisoikeuskeskus aikoi ensimmäisenä työvuotenaan keskittyä erityisesti yhteistyön,

¹⁷⁵ Lempinen ym. s. 5-6.

¹⁷⁶ HE 205/2010 vp, s. 26.

¹⁷⁷ Ihmisoikeuskeskuksen toimintaohjelma, s. 1.

¹⁷⁸ Lisäksi asiaan vaikuttaa myös resurssinäkökohdat, jotka ovat huomattavasti pienemmät kuin alun perin suunniteltiin.

tiedonkulun ja tiedotustoiminnan kehittämiseen sekä kasvatukseen ja koulutukseen edistämiseen. Myös kansanväliseen yhteistyöhön panostaminen oli asetettu yhdeksi painopisteeksi.¹⁷⁹ Näiden toteutumisen arviointia esitellään jäljempänä.

Lain esitöiden mukaan Ihmisoikeuskeskuksella on laaja harkintavalta niiden konkreettisten perus- ja ihmisoikeusasioiden suhteen, joihin se haluaa kulloinkin keskittyä.¹⁸⁰ Tämä ei tietenkään saa aiheuttaa lakisäätteisten tehtävien laiminlyöntiä. Onneksi tehtävät on kuitenkin kirjoitettu niin yleiseen muotoon, että laiminlyönnin vaaraa tuskin koskaan ilmenee.

Säännöksen ensimmäisen kohdan mukaan Ihmisoikeuskeskuksen tulee edistää tiedotusta, kasvatusta, koulutusta ja tutkimusta perus- ja ihmisoikeuksien alalla sekä näihin liittyvää yhteistyötä. Lain esitöiden perusteella Ihmisoikeuskeskus ei itse pääsääntöisesti kuitenkaan vastaisi näistä toimista, vaan ne ovat tarkoitus ulkoistaa jo olemassa oleville toimijoille perus- ja ihmisoikeuskentällä, lähinnä kansalaisjärjestöille ja yliopistollisille tutkimuslaitoksille. Ihmisoikeuskeskuksen suunniteltiin myös mahdollisesti luovan ja ylläpitävän perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvää tietopankkia.¹⁸¹ Tietopankin perustamista ei kuitenkaan kirjattu lakitekstiin, joten sen mahdollinen järjestämisvastuu sisällytettiin perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman kautta perustetulle valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkostolle.¹⁸² Ihmisoikeuskeskus on kuitenkin ollut aktiivinen asiassa edelleen ja muun muassa toimintasuunnitelmassaan ehdottanut osallistumistaan portaaliin seuraamalla Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioita ja vastaavan niiden tiedottamisesta eteenpäin. Toimintasuunnitelmassaan Ihmisoikeuskeskus on korostanut, että se selvittää edellytykset perustaa ja ylläpitää perus- ja ihmisoikeusportaalia. Se laatii selvityksen, jossa kartoitetaan tarpeet ja jo olemassa olevat sivustot päällekkäisyyksien välttämiseksi.¹⁸³

Perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvä koulutuksen- ja kasvatukseen edistäminen on saanut jo tulta alleen muun muassa perustamalla erillinen ihmisoikeuskeskus- ja kasvatusjaosto,

¹⁷⁹ Ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelma, s. 2-3.

¹⁸⁰ HE 205/2010 vp, s.19.

¹⁸¹ HE 205/2010 vp, s. 27.

¹⁸² OM 8/021/2012

¹⁸³ Ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelma, s. 4.

jonka tarkoituksena on selvittää ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen tilaa Suomessa.¹⁸⁴ Lisäksi Ihmisoikeuskeskus käynnisti heti perustamisensa jälkeen selvityksen perus- ja ihmisoikeuskoulutuksen ja kasvatuksen tilasta Suomessa. Vaikka selvitys ei ole vielä valmis, se on saanut jo aikaan yhteistyötä ja ideoita perus- ja ihmisoikeuskoulutuksen edistämiseen liittyvissä kysymyksissä. Selvitys kokonaisuudessaan julkaistaan syksyllä 2013.¹⁸⁵

Momentin toisen kohdan mukaan Ihmisoikeuskeskuksen tehtävänä on laatia erilaisia selvityksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Hallituksen esityksen mukaan pääpaino tulisi olla ensisijaisesti kansallinen, mutta ulkopoliittinen ihmisoikeusnäkökulma sallitaan, mikäli yhteys Suomeen on selkeä. Keskuksella on lain esitöiden mukaisesti täysi itsenäisyys sen suhteen mistä asioista, missä laajuudessa ja millä aikataululla se laatisi näitä selvityksiä. Erittäin huomionarvoista on se, että säännös on ulotettu hallituksen esityksen mukaan koskemaan myös yksityissektoria. Ihmisoikeuskeskuksella on oikeus nostaa selvityksissä esille myös yksityissektorin ihmisoikeusasiat.¹⁸⁶ Perus- ja ihmisoikeuskasvatukseen -ja koulutukseen liittyvän selvityksen lisäksi Ihmisoikeuskeskuksella on jo työn alla kansainvälisen yhteistyön pohjalta laadittu julkaisu, jonka aiheena on yritystoiminta ja ihmisoikeudet Suomessa.¹⁸⁷

Kolmas kohta momentissa määrittää Ihmisoikeuskeskuksen lausunto- ja aloiteoikeudesta perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi. Hallituksen esityksen mukaan Ihmisoikeuskeskus voi kiinnittää julkisten ja yksityisten tahojen huomioita havaitsemiinsa ja esiin nostamiinsa epäkohtiin perus- ja ihmisoikeusasioissa. Keskuksella on myös oikeus pyydettyä tai oma-aloitteisesti esittää kantansa perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvissä lainsäädäntöhankkeissa.¹⁸⁸ Ihmisoikeuskeskus itse on korostanut pyrkivänsä ottamaan esille sellaisia teemoja, jotka ovat tärkeydestään huolimatta jääneet liian vähäiselle huomiolle.¹⁸⁹ Yksi tällainen tematiikka löytyy varmasti seksuaali- ja

¹⁸⁴ Ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelma, s.4.

¹⁸⁵ Rautio ja Kouros 16.5.2013.

¹⁸⁶ HE 205/2010 vp, s. 27.

¹⁸⁷ Rautio ja Kouros 16.5.2013 sekä Ihmisoikeuskeskuksen verkkosivusto.

¹⁸⁸ HE 205/2010 vp, s. 28.

¹⁸⁹ Ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelma, s. 5.

sukupuolivähemmistön ihmisoikeuksien turvaamiseen liittyen.¹⁹⁰ Yksityissektorin toiminta perus- ja ihmisoikeusasioissa on myös varmasti toivottu teema, ja on positiivista huomata, että asiaan on jo näinkin lyhyellä aikavälillä kiinnitetty huomiota (viitaten syksyllä 2013 ilmestyvään julkaisuun yritystoiminta ja ihmisoikeudet Suomessa).

Säännöksen neljäs kohta määrittää Ihmisoikeuskeskuksen kansainvälisestä ja eurooppalaisesta yhteistyöstä. Sen mukaan Ihmisoikeuskeskuksen tulee toimia aktiivisesti perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvässä yhteistyössä eurooppalaisten ja muiden kansainvälisten toimijoiden kanssa. Lähinnä kyse on edustamisesta kansallisia ihmisoikeusinstituutioita koskevissa kokoontumisissa.¹⁹¹ Myös toimintasuunnitelmassa painotetaan nimenomaan yhteistyötä, johon myös muut kansalliset ihmisoikeusinstituutiot osallistuvat.¹⁹² Ihmisoikeuskeskus on ottanut tehtävän innolla vastaan pyrkimällä luomaan kontakteja kansainvälisiin toimielimiin ja osallistunut jo ensimmäisen vuotensa aikana aktiivisesti sellaisiin kansainvälisiin tapaamisiin, joihin sillä on mahdollisuus ottaa osaa myös ilman akkreditoinnin tuomaa statusta.¹⁹³

Näiden tehtävien lisäksi säännökseen on otettu vielä viides kohta, jonka mukaan Ihmisoikeuskeskuksella on mahdollisuus ottaa hoitaakseen myös muita vastaavia perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen liittyviä tehtäviä. Esimerkinomaisesti työryhmän esityksessä ehdotettiin Ihmisoikeuskeskuksen tehtäväksi kansainvälisten velvoitteiden toimeenpanon sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen antamien tuomioiden täytäntöönpanon että muiden kansainvälisten valvontaelinten antamien suosituksien ja päätelmien riippumatonta seuranta.¹⁹⁴ Ehkä tällaisiksi tehtäviksi voidaan katsoa Ihmisoikeuskeskuksen esittämä UPR määräaikaisraportoinnin toimeenpanoon liittyvä seuranta ja Suomen ongelmaksi muodostuneiden ratifiointiprosesseihin liittyvä keskustelu sidosryhmien kanssa.¹⁹⁵ Tällä momentin alakohdalla on katsottu olevan se tehtäväkentän tarvittava laajennus, joka kansallisella ihmisoikeusinstituutiolla kuuluu Pariisin periaatteiden mukaisesti olla.¹⁹⁶

¹⁹⁰ Seta ja Trasek toivat lausunnoisaan erityisesti esille Ihmisoikeuskeskuksen roolin tässä unohdetussa asiassa. Seminaari 12.10.2011.

¹⁹¹ HE 205/2010 vp, s. 28.

¹⁹² Ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelma, s. 6.

¹⁹³ Rautio ja Kouros 16.5.2013.

¹⁹⁴ HE 205/2010 vp, s. 28.

¹⁹⁵ Ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelma, s. 5.

¹⁹⁶ HE 205/2010 vp, s. 28.

Alakohdan voidaan katsoa olevan eräänlainen varaventtiili. Toki tämä lisää joustavuutta, mikä on sinänsä hyvä asia, mutta toisaalta se voi myös lisätä toimivaltaristiriitoja niiden tehtävien osalta, joita ei ole sisällytetty kirjoitettuun oikeuteen.

Ihmisoikeuskeskuksen edistämistehtävä voidaan muutoinkin yleisesti nähdä pitkälti perus- ja ihmisoikeuksien seurantaan liittyen. Seurannan perusteella se laatii selvityksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutukseen liittyen, ja sen pohjalta tekee mahdollisia lainsäädäntöaloitteita sekä antaa lausuntoja. Konkreettista seurantaan aiotaan toimintasuunnitelman mukaan toteuttaa ensikädessä osallistumalla kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman paneelin työhön erillisenä ja riippumattomana asiantuntijajäsenenä. Ihmisoikeusvaltuuskunta nosti kuitenkin huomioon, että myös toimintaohjelman ulkopuolisten asioiden seurantaan on keskityttävä. Lisäksi Ihmisoikeuskeskus seuraa Suomen saamien suositusten täytäntöönpanoa koskien YK:n UPR määräaikaissäilyntäraportointia sekä muiden kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumista. Seuraavan valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisen selonteon valmistelussa ja sen toteutumisen arvioinnissa Ihmisoikeuskeskus valtuuskuntineen uskoo olevan merkityksellisessä asemassa.¹⁹⁷

Erittäin huomionarvoinen on säännöksen toinen momentti, jonka mukaan Ihmisoikeuskeskus ei käsittele kanteluja. Kanteluviranomaisena toimiminen sisältyy oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävään¹⁹⁸ ja koska oikeusasiamies on myös osa kansallista ihmisoikeusinstituutiota, ei toimivaltaa koettu tarpeen laajentaa.¹⁹⁹ Käytännössä tämä siis tarkoittaa, että Ihmisoikeuskeskuksen ei ole tarkoitus hoitaa perus- ja ihmisoikeuksien valvontaan liittyviä tehtäviä. Perusteluiksi lain esitöissä mainitaan se, että niitä tehtäviä hoidetaan jo useampien toimijoiden taholta.²⁰⁰

Ihmisoikeuskeskuksen luonne ja tehtävät huomioon ottaen, valvontafunktio tulee kuitenkin todennäköisesti, ainakin välillisesti, näkymään sen toiminnassa. Kaikki seuranta voidaan mielestäni laskea eräänlaiseksi valvonnaksi. Ja myös se seikka, että Ihmisoikeuskeskus voi

¹⁹⁷ Ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelma, s. 5.

¹⁹⁸ Kantelulla tarkoitetaan laillisuusvalvojan toimenpiteisiin johtavia laillisuusvalvonnallisia yksittäistapauksia, olipa ne tullut vireille kanteluna tai omana aloitteena. HE 205/2010 vp, s. 28.

¹⁹⁹ HE 205/2010 vp, s. 18.

²⁰⁰ HE 205/2010 vp, s. 20.

19d §: n kolmannen kohdan mukaan kiinnittää julkisen vallan tai yksityissektorin huomiota johonkin valitsemaansa perus- tai ihmisoikeusproblematiikkaan, sisältää jo valvontaelementtejä. Mielenkiintoista on myös se, että Ihmisoikeuskeskuksen tehtäviä koskeva säännöksen voidaan tulkita olevan kirjoitettu velvoittavaan muotoon, eikä niinkään, että keskuksella olisi vain oikeus tehdä edellä mainittuja tehtäviä. Toisaalta useampiin tehtäviin on lain esitöiden mukaan sisällytetty laaja harkintavalta, joka antaa jälleen joustoa myös tehtävien lakisääteisydestä huolimatta. Toki tämä on myös riippumattoman instituution edellytyskin.

4.2.3 Ihmisoikeusvaltuuskunta

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 19e §:n mukaan Ihmisoikeuskeskuksella on ihmisoikeusvaltuuskunta, jonka eduskunnan oikeusasiamies keskuksen johtajaa kuultuaan asettaa neljäksi vuodeksi kerrallaan. Valtuuskunnan puheenjohtajana toimii Ihmisoikeuskeskuksen johtaja. Valtuuskunnassa on vähintään 20 jäsentä ja enintään 40 jäsentä. Valtuuskunta koostuu kansalaisyhteiskunnan, perus- ja ihmisoikeustutkimuksen sekä muiden perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen osallistuvien toimijoiden edustajista. Valtuuskunta valitsee keskuudestaan varapuheenjohtajan. Jos valtuuskunnan jäsen eroaa tai kuolee kesken toimikauden, oikeusasiamies nimeää hänen tilalleen jäljellä olevaksi toimikaudeksi uuden jäsenen.

Hallituksen esityksen mukaan ihmisoikeusvaltuuskunnalla pyritään toteuttamaan Pariisin periaatteista pohjautuvaa velvollisuutta kansallisen ihmisoikeusinstituution pluralistisesta kokoonpanosta tai muutoin laajasta yhteistyöverkostosta. Valtuuskuntaan sovelletaan lain esitöiden mukaan rotaatioperiaatteetta erityisesti sellaisten tahojen kesken, jotka edustavat vastaavanlaisia intressejä. Pysyviksi jäseniksi katsotaan kuitenkin ylimmät laillisuusvalvojat, saamelaiskäräjät ja erityisvaltuutetut. Ministeriöiden, kuntien tai työmarkkinajärjestöjen ei ole tarkoitus olla mukana valtuuskunnassa, muutoin kuin kuulemisen tai muun yhteistyön kautta. Valtuuskunnan keskusteluyhteys eduskuntaan toimisi esityksen mukaan erikoisvaliokuntien kautta.²⁰¹ Ensimmäinen

²⁰¹ HE 205/2010 vp, s. 28–29.

Ihmisoikeusvaltuuskunta nimitettiin 29.3.2012 eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksellä ja siihen kuuluu 40 jäsentä.²⁰²

Ihmisoikeusvaltuuskunnalle kuuluvat tehtävät on eritelty kolmannessa momentissa. Sen mukaan valtuuskunnan tulee käsitellä laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä perus- ja ihmisoikeusasioita, hyväksyä vuosittain Ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelma ja vuotuinen toimintakertomus sekä toimia perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden kansallisena yhteistyöelimenä. Hallituksen esityksessä mainitaan, että kyse on nimenomaan Ihmisoikeuskeskuksen tehtäväkenttään kuuluvien laajakantoisten ja periaatteellisesti tärkeiden asioiden käsittelystä. Myös muut keskuksen toiminnalliset päälinjat ovat valtuuskunnan takana. Ihmisoikeuskeskuksen budjetti-arvio olisi hallituksen esityksen mukaan hyvä käsitellä toimintasuunnitelman yhteydessä, ennen kuin se sisällytetään eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian talousarvioehdotukseen. Vuosittain annettava toimintakertomuksen erillisyyttä oikeusasiamiehen kertomuksesta on myös korostettu. Sitä ei myöskään annettaisi lainkaan eduskunnalle käsiteltäväksi, ainoastaan tiedoksi erikoisvaliokunnille.²⁰³

Vuoden 2012 aikana valtuusto kokoontui neljä kertaa. Se käsiteli Ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelman ja tämän lisäksi käsiteli tiettyjä ajankohtaisia teemoja kuten Suomen UPR –raporttia, yhdenvertaisuuslainsäädännön sekä kansallisen ihmisoikeusarkkitehtuurin uudistamista koskevia kysymyksiä. Lisäksi se pohti toimintakaudeksi valittavien ihmisoikeusteemojen priorisointia ja Ihmisoikeuskeskuksen tekemän kyselyn perusteella vuosien 2012–2016 läpikantavaksi teemaksi valikoitui ”pääsy oikeuksiin”.²⁰⁴

Neljäs momentti määrittää valtuuskunnan päätösvaltaisuudesta. Sen mukaan valtuuskunta on päätösvaltainen, kun puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja sekä vähintään puolet jäsenistä ovat läsnä. Valtuuskunnan päätökseksi tulee se mielipide, jota enemmistö on kannattanut. Äänten mennessä tasan puheenjohtajan ääni ratkaisee.

²⁰² Ihmisoikeusvaltuuskunnan asettamispäätös.

²⁰³ HE 205/2010 vp, s. 29.

²⁰⁴ Ihmisoikeusvaltuuskunnan toiminta vuonna 2012.

Viidennen momentin mukaan toimintansa järjestämistä varten valtuuskunnalla voi olla työvaliokunta ja jaostoja. Valtuuskunta voi hyväksyä työjärjestyksen. Valtuuskunta järjestäytyi jo ensimmäisessä kokouksessaan perustamalla itselleen 7 henkisen työvaliokunnan. Sen tarkoituksena on valmistella valtuuskuntien kokouksia ja valtuuskunnan päätöksiä täytäntöönpanoa yhdessä Ihmisoikeuskeskuksen kanssa.²⁰⁵ Tämän lisäksi valtuuskunta perusti toisessa kokouksessaan erityisen ihmisoikeuskoulutus- ja kasvatusjaoston, jossa valittujen valtuuskunnan jäsenien lisäksi on ulkopuolisia asiantuntijajäseniä.²⁰⁶

Kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamiseen johtaneista tarpeista, yhtenä keskeisempänä voidaan pitää useaan kertaan esille tuotua puutteellista koordinaointia perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän sisällä. Ihmisoikeusvaltuuskunnasta annetun säännöksen kolmannen momentin kolmannessa kohdassa esitetyllä tehtävällä toimia perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden kansallisena yhteistyöelimenä pyritään juuri luomaan tällaisia toivottuja synergiavaikutuksia rakenteisiin.²⁰⁷ Valtuuskunta myös itse kokee tämän erityisen tärkeänä ja otti jo ensimmäisessä kokouksessaan esille asian jatkotyöstämisen merkityksen. Luodakseen toimivan sateenvarjomaisen rakenteen, toimijoiden välistä työnjakoa tulee selkeyttää päällekkäisyyksien välttämiseksi sekä luoda vahvempia kumppanuussuhteita.²⁰⁸

Yhteistyön toimiminen ulospäin edellyttää kuitenkin ensin toimivaa yhteistyötä sisänpäin. Tällä tarkoitan vuorovaikutusta Ihmisoikeusvaltuuskunnan, Ihmisoikeuskeskuksen ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian kesken. Yhteistyömahdollisuuksien rajat yksiköiden välillä on määritelty oikeusasiamiehen työjärjestyksessä, jossa tehtävien antaminen puolin ja toisin on mahdollista osapuolten suostumuksella.²⁰⁹ Lisäksi toimintasuunnitelmassa mainitaan, että sähköistä yhteydenpitoa ja tiedonvaihtoa kehitetään valtuuskunnan ja Ihmisoikeuskeskuksen välille.²¹⁰ Samoissa tiloissa toimiminen luo kuitenkin käytännössä puitteet, joissa tiedonvaihtoa ja tiivistä yhteistyötä tapahtuu

²⁰⁵ Ihmisoikeusvaltuuskunnan kokous 26.4.2012.

²⁰⁶ Ihmisoikeusvaltuuskunnan kokous 12.6.2012.

²⁰⁷ HE 205/2010 vp, s. 29.

²⁰⁸ Ihmisoikeusvaltuuskunnan kokous 26.4.2012.

²⁰⁹ Rautio ja Kouros 16.5.2013.

²¹⁰ Ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelma, s. 3.

päivittäin. Valtuuskunta toimii keskeisenä elimenä Ihmisoikeuskeskuksen, kansalaisjärjestöjen, erityisvaltuutettujen ja neuvottelukuntien välisessä yhteistyössä. Sen kautta asiantuntijoiden välinen keskusteluyhteys on jatkuvassa aktiivisessa tilassa.²¹¹ Lisäksi yhteistyön tehostamiseksi on ehdotettu, että valtuuskunnan kokousten välillä valtuuskunta toimisi Ihmisoikeuskeskuksen asiantuntija-apuna.²¹²

Tämän pyhän kolminaisuuden toimiminen on sinänsä merkityksellinen asia, koska niin kuin aiemmin jo korostettu, Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutiohan koostuu Ihmisoikeuskeskuksen ja sen valtuuskunnan lisäksi eduskunnan oikeusasiamiehestä. Akkreditoinnin hakemisen yhteydessä Pariisin periaatteiden toteutumistahan tulisi tarkastella siten nimenomaan tästä kokonaisuudesta käsin. Tavoitteena on A-statuksen saaminen Suomen kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle.²¹³ Seuraavaksi tarkastellaan kokonaisuutta nimenomaan tästä lähtökohdasta käsin. Pariisin periaatteet on jo esitelty aiemmin luvussa 3, joten niihin ei tässä yhteydessä tarkemmin enää palata.

4.3 Pariisin periaatteiden toteutuminen Suomen kansallisessa ihmisoikeusinstituutiossa – mahdollisuus A- tason akkreditointiin?

4.3.1 Riippumattomuus ja itsenäisyyden toteutuminen

Hallinnollisesti Ihmisoikeuskeskus toimii siis eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian alaisuudessa. Myös Ihmisoikeuskeskuksen henkilöstöä koskevat säännökset määräytyvät oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksen sekä johtosäännöksen mukaisesti. Ihmisoikeuskeskuksen johtajaa koskevat säännökset määräytyvät yhtäläisesti eduskunnan oikeusasiamiehen kanssa. Myös taloudellinen riippumattomuus on sidottu eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian määrärahoihin, Ihmisoikeuskeskuksella on kuitenkin itse oikeus tehdä esitys omasta tulo- ja menoarviostaan. Toiminnallisesti Ihmisoikeuskeskus on

²¹¹ Rautio ja Kouros 16.5.2013.

²¹² Ihmisoikeusvaltuuskunnan kokous 12.6.2012.

²¹³ Ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelma, s. 6.

hallituksen esityksen mukaan kuitenkin täysin riippumaton ja itsenäinen. Sanamuodolla ”kanslian yhteydessä” halutaan erityisesti tätä asiaa.²¹⁴

Toteutettu organisatorinen ratkaisu herätti Ihmisoikeuskeskuksen perustamisen yhteydessä keskustelua erityisesti molempien organisaatioiden riippumattomuuden ja itsenäisyyden kannalta.²¹⁵ Koska kyseessä on kuitenkin eräänlainen organisatorinen fuusio, ei tämän periaatteessa oikeudellisesti pitäisi kuitenkaan aiheuttaa ristiriitaa. Vaikka riippumattomuus ja itsenäisyys eivät täysin Ihmisoikeuskeskuksen kohdalla toteudu, eduskunnan oikeusasiamiehellä taas voidaan katsoa olevan jo ennestään Pariisin periaatteiden vaatima hallinnollinen ja taloudellinen itsenäisyys ja riippumattomuus.²¹⁶ Eduskunnan oikeusasiamies onkin itse huomauttanut, että Ihmisoikeuskeskuksen riippumattomuus oikeusasiamiehestä ei ole keskeinen kysymys, koska oikeusasiamies täyttää ne itsenäisyyttä ja riippumattomuutta koskevat vaatimukset, jota instituutiolta edellytetään.²¹⁷ Näiden arvioinnissa tärkeämpää on ulkoinen riippumattomuus, eikä näin ollen sisäisillä toimivaltasuhteilla ole niinkään merkitystä Pariisin periaatteiden näkökulmasta. Oikeusasiamies on painottanut nimenomaan, että tätä on tarkasteltava kokonaisuutena.²¹⁸

Hallituksen esitys puhuikin useassa kohtaa vain toiminnallisesta riippumattomuudesta ja toiminnallisesta itsenäisyydestä, erityisesti Ihmisoikeuskeskuksen kohdalla. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin useassa mietinnössään korostanut sitä asiaa, että Ihmisoikeuskeskuksen perustaminen ei saa merkitä heikennystä eduskunnan oikeusasiamiehen asemaan, voimavaroihin, tehtäviin tai toimivaltuuksiin.²¹⁹

4.3.2 Pluralistisuuden vaatimus

Pariisin periaatteet edellyttävät, että instituution kokoonpanossa tulisi olla monitahoisesti kansalaisyhteiskunnan edustus. Erityisesti painotetaan toimijoita, jotka jo osallistuvat ihmisoikeuksien suojele- ja edistämistyöhön ja joiden hyöty tehokkaan yhteistyön kannalta

²¹⁴ HE 205/2010 vp, s. 26–27.

²¹⁵ OM 6/41/2009, s. 4.

²¹⁶ HE 205/2010 vp, s. 16.

²¹⁷ OM 6/41/2009, s. 4.

²¹⁸ K 4/2011 vp, s. 21.

²¹⁹ PeVM 4/2009, s. 2 ja PeVM 8/2007, s. 2.

ihmisoikeusasioissa on arvokasta. Tällaisiksi orgaaneiksi katsotaan ihmisoikeuksista vastaavat ja rotusyrjinnän puolesta taistelevat kansalaisjärjestöt, ammattiyhdistykset, yhteiskunnalliset ja ammatilliset järjestöt, uskonnolliset ja filosofiset suuntaukset, yliopistot ja ihmisoikeusasiantuntijat, parlamentti.²²⁰ Pohdittaessa Pariisin periaatteiden mukaisen ihmisoikeusinstituution perustamista eduskunnan oikeusasiamies on jo alusta lähtien ollut vahvin ehdokas. Vaatimus pluralistisesta kokoonpanosta ei kuitenkaan täyty oikeusasiamiesinstituutin kohdalla. Perustamalla Ihmisoikeuskeskus ja sen sisään erityinen Ihmisoikeusvaltuuskunta saatiin oikeusasiamiesinstituution ympärille kuitenkin rakennettua vahva kansalaisyhteiskunnasta ja keskeisistä ihmisoikeustoimijoista koostuva verkosto, jonka avulla pluralistisuuden vaatimuksen voidaan katsoa nyt toteutuvan.

Valtuuskunta on lailla perustettu ja näin ollen pysyvä, vaikkakin sen toimikausi on aina kerrallaan määräaikainen. Lisäksi sen lailla määritetyt lukumäärälliset raamit ja sisällöllinen edustavuus takaavat sen, ettei sillä ole mahdollisuuksia toimia ilman laajaa ja monipuolista kokoonpanoa. Valtuuskuntaa sääntelevä pykälä on kirjoitettu jo auki edellä, joten sitä ei enää uudestaan tässä yhteydessä avata.

Hallituksen esityksen mukaan kansalaisyhteiskunnan edustajat tulisivat niin ikään perus- ja ihmisoikeusjärjestöistä, erilaisista kieli- ja vähemmistöryhmistä sekä uskonnollisista ja maailmankatsomuksellisista ryhmistä. Lisäksi valtuuston kokoonpanoon tulee kuulua ylimmät laillisuusvalvojat, erityisvaltuutetut sekä eri ministeriöiden alla toimivat neuvottelukunnat. Valtion, kuntien sekä työmarkkinajärjestöjen edustajia kuultaisiin vain tarvittaessa. Hallituksen esityksessä mainittiin, että pluralistisuuden takaamiseksi kooltaan pieni valtuuskunta todennäköisesti joutuu hyödyntämään vaihtuvuus- eli rotaatioperiaatetta. Periaatetta ei kuitenkaan ehdotettu käytettäväksi ylimpien laillisuusvalvojen, erityisvaltuutettujen eikä Saamelaiskäräjien kohdalla.²²¹

Eduskunnan oikeusasiamies nimitti päätöksellään ensimmäisen Ihmisoikeusvaltuuskunnan 29.3.2012. Valtuuskuntaan valittiin 40 jäsentä, joista seitsemän on hallituksen esityksen mukaisesti pysyviä jäseniä.²²² Rotaatioperiaatteen hyödyntämisestä ei ole keskusteltu ainakaan nykyisen valtuuskunnan sisällä. Kokoonpanon ollessa näinkin suuri ja mikäli

²²⁰ A/RES/48/134, ks. myös HE 205/2010 vp, s. 4 ja Lempinen ym, s. 7.

²²¹ HE 205/2010 vp, s. 28–29.

²²² Ihmisoikeusvaltuuskunnan asettamispäätös.

edustajat on valittu mahdollisimman monipuolisesti, näkisin että vaihtoa kesken neljän vuoden toimikauden ei edes tarvita. Hallituksen esityksessä onkin mitä ilmeisimmin tarkoitettu rotaatioperiaatteen käyttöä, mikäli kokoonpano valitaan lain määrittelemällä vähimmäislukumäärällä.

4.3.3 Ihmisoikeusmandaatti ja toimivalta

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 19d § sisältää kokonaisuudessaan ihmisoikeuskeskukselle kuuluvat lakisääteiset tehtävät. Kuten jo aiemmin tullut esille, tehtäväkenttä ja toimivalta niiden hoitamiseen on laaja ja monialainen niin kuin sen kuuluu Pariisin periaatteiden mukaisesti ollakin. Valtuuskunnan kautta mandaatin ulottaminen koko oikeuskentän lävitse on mahdollista ja näin ollen kattava.

Esiin on kuitenkin tässä kohtaa syytä nostaa, muutama toimivaltaa rajoittava tekijä. Ensiksi, säännöksen toisella momentilla asetettu on kantelukiello, jonka mukaan Ihmisoikeuskeskus ei käsittele kanteluita. Kanteluiden käsittelykiello pohjautuu hallituksen esityksen mukaan siihen, että kantelutehtävä on laillisuusvalvontaa ja niitä tehtäviä hoitavat jo useat muut viranomaiset omilla toimialoillaan (mainittu eduskunnan oikeusasiamies, oikeuskansleri, vähemmistövaltuutettu ja tasa-arvovaltuutettu).²²³ Ihmisoikeuskeskus ei myöskään voi ottaa oma-aloitteisesti käsiteltäväksi tai antaa lausuntoa yksittäistapauksista, jotka kuuluvat oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan piiriin.²²⁴

Toiseksi, samaisen säännöksen 3 momentti, jossa säännellään Ihmisoikeuskeskuksen tiedonsaantioikeudesta. Sen mukaan *tehtäviensä hoitamiseksi Ihmisoikeuskeskuksella on oikeus saada tarpeelliset tiedot ja selvitykset viranomaisilta maksutta*. Hallituksen esityksessä viitataan tässä yhteydessä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 28 §:ään ja todetaan, että Ihmisoikeuskeskuksella olisi samat tietojensaantioikeudet kuin tutkimuslaitoksilla.²²⁵

²²³ HE 205/2010 vp, s. 28.

²²⁴ K 4/2011 vp, s. 21.

²²⁵ HE 205/2010 vp, s. 28.

Tässä kohtaa erityisesti merkitykselliseksi Pariisin periaatteiden kannalta tulee eduskunnan oikeusasiamies osana kansallista ihmisoikeusinstituutiota. Oikeusasiamiehellä on eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 2 §:n mukaisesti oikeus vastaanottaa kanteluita. Sen mukaan *oikeusasiamiehelle voi tämän laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa kannella jokainen, joka katsoo valvottavan tehtäväänsä hoitaessaan menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa*. Tämä oikeusasiamiehen ns. perinteiseen laillisuusvalvontaan kuuluva tehtävä muodostaa instituutiolle kuuluvan vapaaehtoisen kantelutehtävän.²²⁶

Asemansa perusteella oikeusasiamiehellä on myös huomattavasti laajemmat tietojensaantioikeudet kuin Ihmisoikeuskeskukselle on annettu. Perustuslain 111 § takaa, että *oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot*. Kyseenalaiseksi tämän kuitenkin tekee säännöksen sanavalinta ”laillisuusvalvontaan varten tarvitsemansa tiedot”, missä määrin toimiminen kansallisen ihmisoikeusinstituution osana voidaan katsoa laillisuusvalvonnaksi? Voidaanko valtuutus ammentaa PL 109 §:n viimeisestä virkkeestä: *tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista*. Luoko tämä toimivallan saada nuo laajemmat tiedot myös Ihmisoikeuskeskuksen käyttöön? Asia ei välttämättä vielä tässä vaiheessa ole akuutti, mutta tulevaisuudessa tehtävien muotoutuessa eksaktimmin, voi tämä aiheuttaa problematiikkaa ja on syytä myös miettiä voiko se vaikuttaa Ihmisoikeuskeskuksen riippumattomuuteen ja itsenäisyyteen. Lähinnä viitataan argumentilla, niihin Ihmisoikeuskeskuksen lakisäätteisiin tehtäviin, joihin se saattaa tulevaisuudessa tarvita tarkempia tietoja kuin julkisuuslain 28 § antaa varaa.

Oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan näiden osalta ei ole mitään epäselvyyttä, koska Ihmisoikeuskeskuksella ei luonnollisestikaan tarvitse laajempia tiedonsaantioikeuksia, koska se ei käsittele yksittäisiä asioita.²²⁷ Tämä toki on aivan perusteltua salassa pidettävien tietojen näkökulmasta, koska niiden käyttö julkisten selvitysten ja tutkimusten tekemiseen ei voida katsoa kuitenkaan olevan hyväksyttävää. Tässä voidaan kuitenkin miettiä voidaanko sen katsoa vaikuttavan periaatteellisesti Ihmisoikeuskeskuksen muodolliseen riippumattomuuteen ja itsenäisyyteen akkreditoinnin näkökulmasta.

²²⁶ HE 205/2010 vp, s. 1.

²²⁷ K 4/2011 vp, s. 21–22.

Kolmanneksi, pohdinnan arvoiseksi nousee jälleen väistämättä esiin kysymys perus- ja ihmisoikeuksien horisontaalivaikutuksesta. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 1.1 §:n mukaan toimivalta ulottuu yksityisiin ainoastaan niiden hoitaessa julkista tehtävää. Ihmisoikeuskeskuksella taas on lain mukaan oikeus nostaa esille myös yksityisen sektorin ihmisoikeusasiat, tosin vain yleisellä tasolla, koska lain mukaan Ihmisoikeuskeskushan ei käsittele lainkaan kanteluita. Ihmisoikeuskeskus ei itse näe asiaa lainkaan jännitteisenä, erityisesti siitä syystä, että laista ilmenevän selkeän kantelukiellon vuoksi se ei käsittele lainkaan yksittäistapauksia ja lisäksi Ihmisoikeuskeskuksen oikeus nostaa esille ihmisoikeusasioita yksityissektorin alalla on vain periaatteellista ja/tai temaattista tasoa.²²⁸ Tältä osin kysymys voidaan kieltämättä nähdä selkeänä eikä lainkaan jännitteisenä. Asia on kuitenkin ollut suomalaisen perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän kompastuskivi jo pitkään, ja verrattuna muiden maiden ihmisoikeusinstituutioihin niiden toimivalta kattaa yksityisen sektorin myös kanteluasioiden osalta. Yksityissektorilla kytee varmasti suuria puutteellisuksia perus- ja ihmisoikeuksien saralla, jotka eivät todennäköisesti tule esiin pelkällä yleisellä selvityksellä.²²⁹ Itse näkisin, että myös tämä seikka voi nousta esille akkreditoinnin yhteydessä. Pekka Länsineva on ansiokkaasti kirjoittanut perus- ja ihmisoikeuksien horisontaalivaikutuksesta²³⁰, ja näen myös itse, että tämä on Suomessa suuri kytevä ongelma, johon tulisi valtiovallan puolesta puuttua tehokkaammin. PL 22 § ulottuu myös yksityisten välisiin suhteisiin yhtä lailla.

Ihmisoikeuskeskuksen ja oikeusasiamiehen välille ristiriitaa saattaisi kuvitella aiheuttavan myös se, että oikeusasiamiehen käytössä olleet, itse toiminnan kautta kehitetyt edistämistehtävät siirtyivätkin lain nojalla nyt Ihmisoikeuskeskukselle. Koska yksiköiden tulisi olla kuitenkin toiminnallisesti itsenäisiä eikä oikeusasiamiehen tehtäviin saisi tulla heikennystä, kummalle tehtävien voidaan katsoa kuuluvan? Tehtävien tehokkaaksi takaamiseksi ei ole järkevää, että molemmat hoitavat samanlaisia tehtäviä. Ratkaisuna tähän kanslian työjärjestyksessä on jaoteltu molemmille kuuluvat tehtävät ja lisäksi osapuolten suostumuksin niitä on mahdollista siirtää puolin ja toisin.

²²⁸ Rautio ja Kouros 16.5.2013.

²²⁹ Kanteluiden kautta on nähty tulevan esiin sellaisia yhteiskunnallisia ongelmia, joita ei välttämättä muutoin havaittaisi.

²³⁰ Ks. Pekka Länsineva: Perus- ja ihmisoikeudet yksityisten välisissä oikeusriidoissa, Defensor Legis 4/2011.

Tällaisia samankaltaisia tehtäviä voidaan nähdä olevan muutamia. Muun muassa Ihmisoikeuskeskukselle kuuluva lakisääteinen tehtävä erilaisten selvitysten laatimisesta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyen voidaan katsoa olevan yksi näistä. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 12 §:n 2 momentin mukaan myös oikeusasiamiehellä on oikeus laatia erillisiä raportteja tärkeäksi havaitsemistaan asioista. Vaikka puhutaan raportista, voidaan tämän katsoa tarkoittavan tietynlaista selvitystä. Ihmisoikeuskeskuksen tehtävävaltuutuksen voidaan kuitenkin katsoa menevän pidemmälle kuin oikeusasiamiestä koskeva momentti, koska Ihmisoikeuskeskuksella on myös oikeus nostaa esille yksityissektoria koskevat ihmisoikeuskysymykset.

Myös Ihmisoikeuskeskukselle kuuluvan aloite- ja lausuntotehtävän osalta voidaan tehdä samankaltaisia havaintoja. Hallituksen esityksen mukaan keskus voi kiinnittää hallituksen ja eduskunnan sekä muiden julkista tehtävää hoitavien huomiota ilmeneviin epäkohtiin.²³¹ Myös oikeusasiamiehellä on eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11§:n 2 momentin mukaisesti oikeus tehdä esitys eduskunnalle tai valtioneuvostolle havaitsemiensa puutteiden ja epäkohtien parantamiseksi lainsäädännössä tai käytännössä. Vaikka oikeusasiamiehen tekemät esitykset eivät velvoita periaatteessa lainsäätäjää millään tavalla, lähtökohtaisesti tehdyt huomiot ja esitykset otetaan kuitenkin vakavasti huomioon. Tätä vaikutuskanavaa oikeusasiamies on käyttänyt erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen. Entinen oikeusasiamies Koskinen huomauttaakin että, vaikka oikeusasiamiehellä ei ole oikeutta puuttua lakien perustuslainmukaisuuteen, on hänellä silti oikeus kiinnittää huomiota, mikäli lainsäädäntö on esimerkiksi ristiriidassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tai perustuslain kanssa.²³² Perus- ja ihmisoikeuksien edistämistehtävää painottaen uskalletaan varmasti jo väittää, että tuo vuonna 1997 ollut oikeus on muuttunut jo miltei viran tuomaksi velvollisuudeksi. Oikeusasiamiehen tehtävistä poiketen Ihmisoikeuskeskuksen toimivalta ulottuu kuitenkin jälleen astetta pidemmälle, koska se voi huomioida myös yksityissektorin tässäkin asiassa.

Käytännössä nämä esille nostetut asiat tuskin tulevat koitumaan ongelmaksi, mutta ne on mielestäni silti hyvää nostaa esille. Samoissa tiloissa toimiminen mahdollistaa joustavan yhteistyön ja tietojenvaihdon. Eduskunnan oikeusasiamiehen pysyvä jäsenyys valtuustossa takaa myös sen, ettei asioita varmastikaan tehdä kahdesti. Sen sijaan tämä saattaa helpottaa

²³¹ HE 205/2010 vp, s. 27–28.

²³² Koskinen 1997, s. 116.

eduskunnan oikeusasiamiehen työtä, kun se pystyy siirtämään jouhevasti esimerkiksi tiettyä lausunnonantovaltuuksia Ihmisoikeuskeskukselle. Eri asia kuitenkin on millä tavalla tähän suhtaudutaan esimerkiksi valiokunnissa ja eduskunnassa. Katsotaanko Ihmisoikeuskeskuksen lausunnot yhtä painaviksi kuin oikeusasiamiehen lausunnot? Jotta samoissa rakenteissa toimiminen muodostuu eduksi eikä haitaksi on todellakin tärkeää, että sisäinen viestintä ja tietojen vaihto todella toimii.

Eduskunnan oikeusasiamiehen hoitaessa kansallisen valvontaelimen toimintaa, sen tehtävät tulevat lisääntymään ja sen uskotaan tarvitsevan resursseja.²³³ Erityisesti tämän myötä yhteistyön tärkeyden merkitys korostuu entisestään ja tässä on myös oiva paikka saada muut ymmärtämään tällaisen rakenteen tuoma lisäarvo ja vahvuus.

4.4 Sekava ihmisoikeusarkkitehtuuri toiminnan hidastajana?

Kuten jo useaan otteeseen todettu, Suomessa puhtaasti kansallisia aktiivisia toimijoita perus- ja ihmisoikeuskentällä voidaan laskea olevan useita kymmeniä, kun lasketaan mukaan valtiolliset toimijat sekä kolmas sektori²³⁴. Tämän lisäksi kansainvälinen ja eurooppalainen ihmisoikeustoiminta ulottaa vaikutteitaan yhä enemmän kansalliseen järjestelmäämme. Vaikka yksikään näistä toimijoista ei ole täysin samanlainen, on syytä muistaa, että näillä kaikilla on yksi ja sama päämäärä: suojella, valvoa ja edistää (perus- ja) ihmisoikeuksien toteutumista.

Vuosia kestänyt keskustelu Suomen perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän hajanaisuudesta, tiedon huonosta koordinoinnista toimijoiden välillä ja heikosta kansainvälisestä yhteistyöstä sai aikaan kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamisen. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen perustetun Ihmisoikeuskeskuksen perustamisen ensisijaisena tavoitteena oli edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista seuraamalla ja arvioimalla nykyisten perus- ja ihmisoikeustoimijoiden toimintaa ja luomalla puitteet perus- ja ihmisoikeusasioiden paremmaksi yhteensovittamiseksi tiedonvaihtoa ja yhteistyötä parantamalla. Sen tulisi toimia yhdistävänä linkkinä perus- ja

²³³ HE 182/2012 vp, s. 18.

²³⁴ Helander 2002, s. 22–29. Kolmannen sektorin katsotaan pääsääntöisesti koostuvan järjestäytyneistä kansalaisyhteiskunnan muodoista, kuten esim. voittoa tavoittelemattomista järjestöistä (NGO).

ihmisoikeuskentällä tuomalla yhteen kansalaisyhteiskunta, tutkimus ja muu toiminta perus- ja ihmisoikeuksien saralla.²³⁵ Ensimmäisen toimintavuoden jälkeen erityisen hedelmällisenä on nimenomaan pidetty yhteistyön lisääntymistä eri toimijoiden välillä.²³⁶ Samalla se on kuitenkin nostanut esiin myös uudestaan sen vanhan ongelman, joka Suomen perus- ja ihmisoikeusrakenteita on pitkään vaivannut: päällekkäisyys.

Perus- ja ihmisoikeustoimintaa on erittäin puutteellisesti säännelty lainsäädäntötoimin, ja tämän vuoksi myös toimivaltarajat ovat epäilemättä jossain määrin epäselviä. Toimivaltarajojen epäselvyys lisää auttamatta myös tehtävien päällekkäisyyttä. Ihmisoikeuskeskukseen liittyvässä keskustelussa painotettiin useiden kommenttien kohdalla sitä, että ennen keskuksen perustamista tulee tehdä selkeät toimivalta- ja vastuu rajat jo olemassa olevien ihmisoikeustoimijoiden kesken, mieluiten lainsäädäntötoimin.²³⁷ Tämä ei kuitenkaan toteutunut, ja jo nyt ongelmaan on törmätty Ihmisoikeusvaltuuskunnan sisällä. Jo ensimmäisessä kokouksessaan valtuuskunta otti esille jatkopohdinnan tarpeen työnjaon toteuttamiseksi, jotta vältettäisiin päällekkäistä työtä.²³⁸ Ihmisoikeuskeskuksen perustamisen myötä useat ihmisoikeustoimijat ovat käyneet keskusteluja ja täsmentäneet tarvittavassa määrin toimintansa tavoitteitaan ja rajojaan.²³⁹

Ihmisoikeuskeskuksen perustamiseen liittyvissä lain esitöissä nousi useaan kertaan esille mahdollisten päällekkäisten rakenteiden purkamiseen liittyvät kommentit lain hyväksymisen yhteydessä. Esityksessä painotettiin mm. ministeriöitä harkitsemaan vakavasti neuvottelukuntien tarpeellisuutta ja tehtäviä päällekkäisten rakenteiden yhdistämiseksi/lakkauttamiseksi tai tehtävien karsimiseksi, koska arvioitiin, että Ihmisoikeuskeskuksen toiminnalla tulee olemaan ainakin välillisiä vaikutuksia eri neuvottelukuntiin.²⁴⁰ Ihmisoikeuskeskus toimii asiantuntijana neuvottelukunnissa tällä hetkellä.

²³⁵ HE 205/2010 vp, s. 18.

²³⁶ Rautio ja Kouros 16.5.2013.

²³⁷ OM 6/41/2009, s. 2.

²³⁸ Ihmisoikeusvaltuuskunnan kokous 26.4.2012.

²³⁹ Rautio ja Kouros 16.5.2013.

²⁴⁰ HE 205/2010 vp, s. 19 ja 21.

Päällekkäisten tehtävien osalta hallituksen esityksessä mainittiin myös lapsiasiainvaltuutetun hoitamat tehtävät lasten oikeuksien edistämisen puolesta. Tältä osin uskottiin, että painopisteiden valinnalla voidaan kuitenkin välttää tämä mahdollisuus.²⁴¹ Valtuuskunnan ensimmäisessä kokouksessa asia nostettiin jo välillisesti esille toteamalla, että lasten oikeuksien osalta on jo saatu paljon aikaa ja tämän vuoksi huomio tulisi kiinnittää esimerkiksi aikuisiin ja viranomaisiin.²⁴² Kuitenkin YK:n lapsen oikeuksien komitea on painottanut, että kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden tulisi nimenomaan huomioida erityisesti lapset ja nuoret. Instituution tulisi olla lapsilähtöinen niin, että myös ikänsä puolesta vajaavaltaiset pystyvät ottamaan yhteyttä vaivattomasti.²⁴³ Samaan asiaan kiinnitti huomiota lapsiasiainvaltuutettu Ihmisoikeuskeskuksen perustamislausunnossaan. Lapsiasiainvaltuutettu oli huolissaan lasten ja nuorten oikeuksien turvaamisesta Suomessa. Niihin tulee panostaa ja osallistumista tukea entistä enemmän, esimerkiksi edustuksena valtuustossa.²⁴⁴ Mutta niin kuin tuotu esille, tällaisen painopisteen vallinnassa erityisenä vaarana on kuitenkin se, että tehtävät ovat päällekkäisiä lapsiasiainvaltuutetun kanssa.²⁴⁵

Ihmisoikeuskeskuksen perustamiseen liittyneessä lausuntopalautteessa erityisvaltuutetut, neuvottelukunnat kuin kansalaisjärjestötkin kiinnittivät huomiota siihen, että erityisesti erityisvaltuutettujen sekä neuvottelukuntien tehtävien pelättiin asettuvan päällekkäin Ihmisoikeuskeskukselle asetettujen tehtävien kanssa. Päällekkäisyyksien välttämiseksi ehdotettiin tuolloin erityisvaltuutettujen kokoamista Ihmisoikeuskeskuksen hallinnolliseen alaisuuteen ja yhteyteen. Erityisesti asian ottivat esille tasa-arvovaltuutettu, lapsiasiainvaltuutettu ja vähemmistövaltuutettu.²⁴⁶

Erityisvaltuutettujen osalta on hyvä tuoda myös esille niiden osittain päällekkäinen suhde oikeusasiamiehen tehtävien ja toimivallan kanssa. Ongelmallista näiden suhteessa on nimenomaan se, että oikeusasiamiehellä ja erityisvaltuutetulla voi olla sama asia käsiteltävänä samanaikaisesti.²⁴⁷ Oikeusasiamiehellä ei periaatteellista velvollisuutta siirtää

²⁴¹ HE 205/2010 vp, s. 21.

²⁴² Ihmisoikeusvaltuuskunnan kokous 26.4.2012.

²⁴³ HE 205/2010 vp, s. 12.

²⁴⁴ OM 6/41/2009, s. 6 ja 8.

²⁴⁵ HE 205/2010 vp, s. 21.

²⁴⁶ OM 6/41/2009, s. 1.

²⁴⁷ Asia voi olla sekä vireillä tutkimista varten ja kanteluna oikeusasiamiehellä.

kantelua, vaikka se kuuluisi selkeästi erityisvaltuutetun tehtäväalueeseen²⁴⁸. Puolusteluna tähän painotetaan sitä, ettei oikeusasiamies tutki muiden viranomaisten kanteluasiaa kuin menettelyllisessä mielessä. Joissain maissa näiden toimijoiden toimivaltuudet on selkeästi erotettu toisistaan, mutta Suomessa ei ole tultu siihen.²⁴⁹ Toisaalta tämän voidaan toki katsoa lisäävän oikeusvarmuutta kansalaisten suuntaan, mutta kovin tehokkaalta järjestelyltä tämä ei kuullosta. Toisaalta mietittäessä kehityssuuntaa oikeusasiamiehen ja erityisvaltuutettujen välillä on syytä muistaa muutama vaikuttava seikka. Ensinnäkin se, että erityisvaltuutettujen toiminnan ei voida katsoa olevan läheskään niin puolueetonta kuin ylimpien laillisuusvalvojen toiminta on. Erityisvaltuutetut painottuvat oman alansa kysymyksiin, kun taas ylimmät laillisuusvalvojat huomioivat käsillä olevan asian koko oikeusjärjestyksen laajuudelta. Toisekseen, kuulumisesta organisatorisesti saman viranomaisen alle, nousisi esiin kysymys näiden toimijoiden välisestä suhteesta; olisiko se hierarkkinen vai rinnasteinen? Suurin ja haastavin kysymys olisi jälleen kuitenkin horisontaalivaikutus, joka erityisvaltuutetuilla on, mutta laillisuusvalvojilla ei.²⁵⁰

Suomen ihmisoikeusjärjestelmän hajanaisuutta ja sekavuutta on nostettu esille useaan otteeseen, erityisesti Ihmisoikeuskeskukseen liittyvän keskustelun alla. Perään on pitkään myös kuulutettu laajaa selvitystä Suomen perus- ja ihmisoikeusrakenteista. Positiivisin mielin saatiin huomata, että asiaan on vihdoin tartuttu, kun Suomen ensimmäisessä kansallisessa perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa heti alkuun mainittiin, että siinä tarkasteltaisiin eri viranomaisten roolia perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi. Tarkasteluksi se valitettavasti todella myös jäi. Kaikki ihmisoikeustoimijat on kyllä kuvattu tehtävineen, mutta sanallakaan ei ole tuotu esille sitä ongelmaa, joka yhteisesti koettiin vielä muutama vuosi sitten. Keskeisistä ihmisoikeushaasteista tämä voidaan kyllä rivien välistä havaita nostetun esille, mutta hallituksen linjauksissa tämä on jo unohtunut.²⁵¹

Toimintaohjelman valmistelua varten pidetyssä seminaari- ja kuulemistilanteessa puheenvuoroja pitivät monet merkittävät ihmisoikeustoimijat. Kaikki esille nostetut asiat

²⁴⁸ Hallintolain (434/2003) 21 §:n mukaan tehtävä tulee siirtää toimivaltaiselle, mutta hallintolain 4 §:n mukaan ylimmät laillisuusvalvojat ovat rajattu lain soveltamisalueen ulkopuolella.

²⁴⁹ Kuusikko 2011, s. 207.

²⁵⁰ Kuusikko 2011, s. 210–211.

²⁵¹ OM selvityksiä ja julkaisuja 18/2012, s. 9, 11–15, 19–23.

toki ovat tärkeitä, mutta kummastuttavaa onkin, että tosiaan muutama vuosi sitten todella tärkeänä ja kiireellisenäkin asiana pidettyä rakenteiden uudistamista ei enää pidettykään niin tärkeänä. Esimerkiksi Elina Pirjatanniemi ottaa puheenvuorossaan viimeisenä asiana esille tämän, ja myöntää edelleen niissä olevan selventämisen varaa. Lopuksi hän kuitenkin toteaa, että tämä ei ole se kaikkein kiireellisin asia, mutta hyvä pitää mielessä joka tapauksessa.²⁵² Myös itse oikeusasiamies toteaa, että ei pidä tällä hetkellä rakenteiden uudistamisen harkintaa niin kiireellisenä, koska hänen mielestään tulisi ensin katsoa miten kansallisen ihmisoikeusinstituution toiminta lähtee käyntiin ja vasta sen jälkeen miettiä uudestaan.²⁵³ Perus- ja ihmisoikeusarkkitehtuurin ravistelua ja konkreettisia toimenpide ehdotuksia otti parhaiten esille Ihmisoikeusliiton edustajana Kristiina Kouros puheessaan.²⁵⁴

Erityisesti kansalaisjärjestöjen puheenvuoroista voitiin löytää edelleen vahva yhteinen mielipide rakenteiden uudistamiseen liittyen. Useat kansalaisjärjestöt nostivat puheessaan esille ihmisoikeusrakenteiden koordinoinnin tarvetta.²⁵⁵ Vammaisfoorumi nosti aiheesta jälleen esille YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen ratifioinnin. Ja sen yhteydessä tuotiin myös esille sopimuksessa vaaditun valvontaelimen perustaminen. Myös vammaisvaltuutetun viran perustamista ehdotettiin.²⁵⁶ Lapsiasiainvaltuutettu nosti esille perus- ja ihmisoikeusvalvojien toiminnan kehittämistä lapsiystävällisemmäksi. Lisäksi toimijoiden roolia tulee selventää, koska tulleiden yhteydenottojen perusteella lapset eivätkä myöskään heidän vanhempansa hahmota järjestelmän kokonaisuutta, kenelle voi kannella ym.²⁵⁷ Tämä kertoo paljolti siitä tietoisuudesta, tai oikeastaan sen puutteesta, joka Suomessa vallitsee perus- ja ihmisoikeusasioiden osalta. Jotta kansalaisten ymmärtäisivät järjestelmän toimintamallin, olisi toki suotavaa, että myös siinä toimivat instanssit ymmärtäisivät sen ensin.

²⁵² Elina Pirtanniemi, seminaari 12.10.2011.

²⁵³ Eduskunnan oikeusasiamiehen Petri Jääskeläinen, seminaari 12.10.2011.

²⁵⁴ Ihmisoikeusliitto: Kristiina Kouros, seminaari 12.10.2011.

²⁵⁵ Lastensuojelun keskusliitto piti tärkeänä, että toimintaohjelman sekä ihmisoikeuskeskuksen perustamisen yhteydessä huomioidaan tarkkaan eri toimijoiden kokonaisuus ja tätä kautta yhteistyötä tehostettaisiin, päällekkäisyyksiä purettaisiin ja tiedonkulku saataisiin avoimeksi ja säännölliseksi. Lastensuojelun keskusliitto, seminaari 12.10.2011.

²⁵⁶ Vammaisfoorumi ry, seminaari 12.10.2011.

²⁵⁷ Lapsiasiainvaltuutettu, seminaari 12.10.2011.

Suomen ensimmäinen kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma laadittiin ministeriöiden edustajista perustetussa työryhmässä. Työryhmän avuksi perustettiin erillinen kansalaisjärjestöjen edustajista ja muista ihmisoikeustoimijoista koostuva paneeli.²⁵⁸ Jotta toimintaohjelma ei jäisi jälleen vaan poliittiseksi asiakirjaksi, sen seurantaan ja muihin jatkotoimiin perustettiin erillinen perus- ja ihmisoikeusverkosto ja alkuun työryhmän avuksi perustetun perus- ja ihmisoikeuspaneelin toimikautta jatkettiin.²⁵⁹

Perus – ja ihmisoikeusverkoston tehtävänä on seurata toimintaohjelman toteutumista ja tarkastella yleisesti Suomen perus- ja ihmisoikeustilannetta. Tämän lisäksi verkoston tehtävänä on seurata kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja niihin liittyvien pöytäkirjojen kehittymistä, hyväksymistä ja kansallista voimaansaattamista sekä tarkastella kansainvälisten sopimusten aiheuttamien velvoitteiden toimeenpanoa ja niihin liittyvää määräaikaishallinnointia. Näiden lisäksi verkosto valmistelee seuraavan ihmisoikeuspoliittisen selonteon ja selvittää perus- ja ihmisoikeusportaalin toteuttamismahdollisuuksia. Verkoston tavoitteena on selkeyttää perus- ja ihmisoikeusasioiden hoitamista ja nopeuttaa tiedonkulkua valtioneuvoston piirissä. Verkoston työskentelyllä pyritään myös lisäämään perus- ja ihmisoikeustietoisuutta eri hallinnonaloilla.²⁶⁰ Paneelin tehtävänä on toimia verkoston apuna seuraamalla verkoston kanssa toimintaohjelman täytäntöönpanoa ja käydä aktiivista vuoropuhelua verkoston tehtäviin ja seurantaan liittyen tarjoamalla mm. asiantuntemustaan.²⁶¹ Paneelin kokoonpano on melko yhtäläinen Ihmisoikeusvaltuuskunnan kokoonpanon kanssa. Tämä on omalta osaltaan asettanut myös valtuuskunnan miettimään suhdettaan tähän toimielimeen.²⁶² Sinänsä melko kummastuttavaa oli havaita Ihmisoikeuskeskuksen saama vähäinen huomio tässä kokonaisuudessa. Ylivoimaisesti eniten sen merkitystä tässä koko prosessissa korosti EU:n Perusoikeusviraston johtaja puheessaan.²⁶³ Ehkäpä tästä voidaan jälleen päätellä jotain sen kansainvälisestä merkityksestä.

²⁵⁸ OM 156/03/2010.

²⁵⁹ OM 8/021/2012.

²⁶⁰ OM 8/021/2012.

²⁶¹ OM 9/021/2012.

²⁶² Kooste Ihmisoikeusvaltuuskunnan toiminnasta vuonna 2012 sekä Ihmisoikeusvaltuuskunnan kokous 26.4.2012.

²⁶³ Morten Kjaerum, seminaari 12.10.2011.

5 KANSALLINEN IHMISOIKEUSINSTITUUTIO OSOITTAA VAHVUUTENSA KANSAINVÄLISELLÄ KENTÄLLÄ

5.1 Kansallisesta ihmisoikeusinstituutiosta annetut suositukset

Kansainvälisten ihmisoikeusinstituutioiden rooli koko kansainvälisessä ihmisoikeusjärjestelmässä on merkittävä. Tehokkaasti toteutettuna ne liittyvät yhteen kansainvälisen ihmisoikeusnormiston kansalliseen järjestelmään. Ne rakentavat yhteyksiä kansallisen, eurooppalaisen ja kansainvälisen ihmisoikeusjärjestelmän kesken. Täysin akkreditoituiden A- statuksen saaneet instituutiot toimivat tässä verkostossa vahvana ihmisoikeuksien kehittäjänä.²⁶⁴

Suosituksia kansainvälisten ihmisoikeusinstituutioiden perustamiseen ja niiden käyttämistä tiiviiseen yhteistyöhön, erityisesti kansainvälisellä kentällä, on kertynyt runsaasti. Jo pelkästään Euroopan unionin piirissä suosituksia Pariisin periaatteiden mukaisten kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden perustamisesta on antanut niin Euroopan Parlamentti kuin Euroopan Komissiokin.²⁶⁵ Myös Euroopan Neuvoston ministerikomitea on suosittanut Pariisin periaatteiden huomioimista perustettaessa kansallisia ihmisoikeusinstituutioita.²⁶⁶ Yllätyksenä tuskin tulee myöskään YK:n Ihmisoikeusvaltuutetun suositus asiasta.²⁶⁷

Pariisin periaatteet ovat nousseet erittäin merkitykselliseen ja arvostettuun asemaan puhuttaessa ihmisoikeuksien tehokkaasta turvaamisesta ja edistämisestä. Tämä voidaan havaita toki kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden akkreditointisuosituksista, mutta myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten asettamista velvoitteista. Hyvänä esimerkkinä tästä voidaan mainita YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan asettamasta velvoitteesta sopimusvaltiolle. Nimittäin, pöytäkirjan 18 artiklan mukaan sopimusvaltioiden tulee ottaa pöytäkirjan mukaisia valvontaelimiä perustaessaan huomioon

²⁶⁴ FRA Handbook 2012, s. 11. Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden rooli vahvana perus- ja ihmisoikeustoimijana perustuu pitkälti niitä määrittäviin Pariisin periaatteisiin.

²⁶⁵ FRA Handbook 2012, s. 29.

²⁶⁶ Euroopan neuvoston Ministerikomitean suositus Nro R(97)14, 30.9.1997.

²⁶⁷ HE 205/2010, s. 12.

kansallisia ihmisoikeuksia edistävien ja suojelevien instituutioiden asemaa koskevat periaatteet.²⁶⁸ Näillä tarkoitetaan nimenomaan Pariisin periaatteita.²⁶⁹ Tämän lisäksi YK:n yleissopimuksen vammaisten henkilöiden oikeuksista ja sen valinnaisen pöytäkirjan määräyksissä on nimenomainen maininta, jonka mukaan sopimusvaltion tulee huolehtia että sopimuksen täytäntöönpanon seuraaminen, edistäminen ja turvaaminen on annettu yhdelle tai useammalle instanssille, jonka perusta on Pariisin periaatteiden mukainen.²⁷⁰ Myös Euroopan unionin tasolla on huomattu Pariisin periaatteiden merkitys, ja näin ollen EU:n tasa-arvodirektiivit vaativat jäsenvaltiota perustamaan valvontaelimen, jonka vaatimusten voidaan katsoa viittaavaan Pariisin periaatteiden mukaiseen instituutioon, vaikkei näin olekaan suoraan tekstissä asiaa ilmaistu. Useissa maissa nämä tehtävät ovatkin annettu kansallisille ihmisoikeusinstituutioille.²⁷¹

5.2 Kansallinen ihmisoikeusinstituutio on arvostettu toimija YK:n ihmisoikeusjärjestelmässä

5.2.1 Akkreditoinnin merkitys

YK:n alaisuudessa toimii itsenäinen kansainvälinen kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden koordinaatiokomitea (ICC), jonka tarkoituksena on nimenomaisesti edistää Pariisin periaatteiden mukaisten ihmisoikeusinstituutioiden syntymistä ja vahvistaa olemassa olevien toimintaa.²⁷² Lisäksi ICC:n sisällä on syntynyt useita alueellisia ryhmiä, joiden tarkoituksena on omalla alueellaan tukea ja edistää instituutioiden syntyä, yhteistyötä ja kehittämistä. Myös Euroopan alueen ihmisoikeusinstituutiot ovat muodostaneet oman ryhmänsä. Alueelliset ryhmät voivat perustaa omia ala-alueellisia ryhmittymiään

²⁶⁸ ”When establishing national preventive mechanisms, States Parties shall give due consideration to the Principles relating to the status of national institutions for the promotion and protection of human rights.” OPCAT –sopimuksen artikla 18. kohta 4. HE 182/2012 vp, s. 51.

²⁶⁹ HE 205/2010, s. 12.

²⁷⁰ YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista, artikla 33(2).

²⁷¹ FRA Handbook 2012, s. 30–31. Neuvoston direktiivi 2000/43/EC art. 13, 2004/113/EC, art.12 ja 2006/54/EC, art.28.

²⁷² National Human Rights Institutes – History, Principles, Roles and Responsibilities 2010, s. 30.

halutessaan sekä järjestää toimintaansa ja toimintatapansa parhaaksi katsomallaan tavalla.²⁷³

ICC:n alaisuudessa toimii niin sanottu akkreditointikomitea, jonka tehtävänä on arvioida instituution pyynnöstä se, miten hyvin se täyttää Pariisin periaatteiden vaatimukset ja sen mukaisesti myöntää sille joko A-, B- tai C-status. Vaikka akkreditoinnin hakemisen merkitystä painotetaan useissa yhteyksissä, Ihmisoikeuskeskuksen toiminta kuitenkin osoittaa, että käytännössä myös ilman statusta kansallisella ihmisoikeusinstituutiolla on mahdollisuus olla mukana kansainvälisessä toiminnassa ja hyötyä siitä kansallisesti. Jo ensimmäisen toimintavuotensa aikana Ihmisoikeuskeskus pääsi osallistumaan ihmisoikeusinstituutioiden kansainväliseen konferenssiin. Lisäksi pohjoismaiden kansalliset ihmisoikeusinstituutiot järjestivät yhteistapaamisen, johon myös Suomi osallistui. Näiden lisäksi keskus on käynyt vuoropuhelua kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden edustajien kanssa eri tilaisuuksissa sekä ollut aktiivinen pitämään yhteyttä mm. sähköpostitse ja puhelimitse eri temaattisiin kokonaisuuksiin liittyen.²⁷⁴

Akkreditointi statuksen sanotaan olevan tärkeä kansallisen ihmisoikeusinstituution uskottavuudelle eurooppalaisessa ja kansainvälisessä toiminnassa, mutta vielä merkittävämpi sen sanotaan olevan kansalliselle uskottavuudelle.²⁷⁵ Ihmisoikeuskeskus itse näkee, ettei ICC:n status järjestelmä ole niin tunnettu kansallisesti että sillä olisi vaikutusta kansalliselle uskottavuudelle. Sen sijaan tärkeämpinä uskottavuuden arviointikriteereinä pidetään työtä kotimaassa, toiminnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta.²⁷⁶

Perusoikeusviraston teettämässä tutkimuksessa verrattiin täysin akkreditoituja instituutioita ja puutteellisesti akkreditoituja instituutioita.²⁷⁷ Siinä tuotiin esille muun muassa se seikka, että vaikka valtiolla onkin perus- ja ihmisoikeuksiin erikoistuneita toimijoita, ongelma

²⁷³ Oikeusperusta alueellisten ryhmien toiminnalle löytyy ICC: n säännöistä.

²⁷⁴ Rautio ja Kouros 16.5.2013.

²⁷⁵ FRA Handbook 2012, s. 16.

²⁷⁶ Rautio ja Kouros 16.5.2013.

²⁷⁷ Ainoastaan A-statusen saaneet instituutiot katsotaan täysin akkreditoituiksi ja niiden asema kansallisina ihmisoikeusinstituutioina on hyväksytty. B- tai C- statusen omaavat kansalliset ihmisoikeusinstituutioita verrataan usein siihen, ettei niillä olisi akkreditoitu laisinkaan.

muodostuu yleensä siinä, että eri toimijat ovat erilaisin mandaatein varustettuja keskittyen eri toimintoihin. Toiminta näiden välillä ei ole useinkaan tehokkaasti koordinoitua. Tämä johtaa siihen, ettei valtiolla välttämättä ole tarpeeksi laajaa mandaattia ihmisoikeuksien suojeluun ja edistämiseen ja jotkut ihmisoikeusinstituutiolle kuuluvat keskeiset tehtävät saattavat jäädä vähemmälle hoidolle. Useilla jo olemassa olevilla toimijoilla saattaisi usein olla mahdollisuuksia hoitaa laajemman mandaatin tehtäviä, mutta usein rajoittava tekijä on resurssikysymys. Akkreditoitujen instituutioiden ei kuitenkaan pääsääntöisesti pitäisi joutua kärsimään resurssipulasta, koska valtion tulee rahoittaa riittävästi, jotta se pystyy hoitamaan sille kuuluvat laajan mandaatin tehtävät. Ja vaikka instituution mandaatti ei kattaisi aivan kaikkia alueita, toiminta on koordinoitu muiden toimijoiden kanssa siten että se tulee hoidettua.²⁷⁸

Akkreditoitujen instituutioiden toimivat tiiviissä yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan kanssa (vaatimus A-tasossa) ja yhteistyö myös kansainväliseen toimintaympäristöön tulkitaan myös usein ihmisoikeusinstituution tehtäväksi. Erityisesti tuodaan esille instituution ehkäisevä rooli perus- ja ihmisoikeuksien saralla. Valvonta, tutkimus ja tiiviit suhteet kansalaisyhteiskuntaan mahdollistavat tilanteen selvittämisen. Kasvatuksen ja tietoisuuden lisääminen on myös keskeisiä ihmisoikeusinstituutioiden tehtäviä. Instituution neuvonantava rooli tukee valtiota, ja näin ollen se on tietoinen ongelmista puuttuakseen niihin. Ihmisoikeusinstituution ehkäisevä rooli edistää mandaattia toimimaan interaktiivisesti kansainvälisen ulottuvuuden kanssa.²⁷⁹

YK:n piirissä on tuotu esille, ettei instituutioiden pitäisi kuitenkaan kaksinkertaistaa tai heikentää voimassa olevien toimijoiden työtä, vaan instituutio pitäisi enemmän kytkeä olemassa oleviin rakenteisiin. Tässä on erityisesti viitattu oikeusasiamieheen.²⁸⁰ Suomessahan on tässä suhteessa valittu kerrankin oikea linja rakentamalla se jo rakenteiltaan vahvan ja toimivan oikeusasiamiehen yhteyteen. Suomen toteuttama malli on mitä ilmeisimmin ensimmäinen laatuaan ja tämän vuoksi se on herättänyt erityistä keskustelua ja mielenkiintoa maailmalla.²⁸¹

²⁷⁸ FRA- National Human Rights Institutions in the EU member states 2010, s.53-54.

²⁷⁹ FRA- National Human Rights Institution in the EU member states 2010, s. 53-54.

²⁸⁰ A/64/320, kohta 109.

²⁸¹ K 4/2013, s. 60.

5.3 Eurooppalainen perus- ja ihmisoikeuskulttuuri tarvitsee kansallisia ihmisoikeusinstituutioita

5.3.1 Euroopan perusoikeusvirasto yhdistää toimintaa

Euroopan alueella, ja erityisesti Euroopan unionin alueella, tärkein toimija perus- ja ihmisoikeuksien edistämisen ja suojelutehtävissä on Euroopan unionin perusoikeusvirasto. Perusoikeusviraston merkitys Euroopan unionin piirissä, erityisesti perusoikeuksien alalla on kasvanut huimaa vauhtia. Valitettavasti viraston tunnettavuus, samoin kuin perusoikeuskirjan tunnettavuus on Suomessa vielä melko alhaista tasoa. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies ja perusoikeusviraston hallintoneuvoston jäsen Maija Sakslin uskoo, että Ihmisoikeuskeskuksella olisi hyvät edellytykset yhteistyön tiivistämiseksi perusoikeusviraston suuntaan. Hän peräänkuuluttaa myös kansalaisjärjestöjen aktiivisempaa yhteistyötä perusoikeusviraston kanssa.²⁸²

Viraston yhtenä tarkoituksena onkin selkeästi ollut yhteistyön lisääminen eurooppalaisella, kansallisella ja kansainvälisellä tasolla, koska perustamisasetuksessa määritellään yhteistyöartiklat niin jäsenmaiden, kansainvälisten järjestöjen, Euroopan neuvoston kuin kansalaisyhteiskunnan kanssa.²⁸³ Perustamisasetuksen 8(2)(a)) artikla määrittää kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden ja perusoikeusviraston välisestä yhteistyöstä. Perusoikeusvirasto itse korostaa korkealle yhteistyön merkitystä ja kokee kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden roolin siinä erittäin merkittävänä.²⁸⁴ Tiedottaminen EU:n toiminnasta perus- ja ihmisoikeuskentällä kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden välityksellä on luontevaa ja näin myös tietoisuuden lisääminen EU:n toiminnasta kasvaa kansallisella tasolla.²⁸⁵ Ihmisoikeuskeskuksen toiminnan voidaan katsoa tältä osin olevan jo erittäin hyvällä alulla. Jalkautuminen sosiaaliseen mediaan ja mm. perusoikeusviraston

²⁸² K 5/2012, s. 30.

²⁸³ EU:n Perusoikeusviraston perustamisasetuksen artiklat 7-10.

²⁸⁴ FRA- National Human Rights Institution in the EU member states 2010, s. 8.

²⁸⁵ FRA Handbook 2012, s. 29.

ajankohtaisten selvitysten ja lausuntojen esiintuominen sitä kautta nostaa varmasti tietoisuutta kansallisella tasolla.²⁸⁶

5.4 Toive yhtenäisemmästä Euroopasta – kansallisen ihmisoikeusinstituution merkitys yhdentymiskehityksessä

Eurooppalaisen ihmisoikeuskulttuurin rakennusmateriaalina toimivat kansalliset perusoikeusjärjestelmät, erilaiset toisiinsa kytkeytyvät ihmisoikeusasiakirjat sekä niiden keskinäisestä vuorovaikutuksesta syntyvät tulkinnat ja käsitykset. Harmonian löytäminen näiden keskelle on ollut Eurooppalaisessa ihmisoikeuskehityksessä jo pitkään aikaa yhtenä keskipisteistä. Aktiivisin toimija yhtenäisen eurooppalaisen ihmisoikeussuojan kehittämisessä on ollut Euroopan ihmisoikeustuomioistuin työkalunaan Euroopan keskeisin ihmisoikeussopimus: yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (Euroopan ihmisoikeussopimus). Tätä varten tuomioistuimen piirissä on kehittynyt erilaisia doktriineja, kuten konsensusperiaate ja harkintamarginaalioppi, joihin ei kuitenkaan syvennyt tässä tarkemmin.²⁸⁷ Yhtenäisen ihmisoikeustason suojan syntymiseksi on kuitenkin tarvittu, ja tarvitaan edelleen, toimivaa ja aktiivista yhteistyötä koko Euroopan alueen ihmisoikeustoimijoiden kesken. Euroopan unionin liittyessä Euroopan ihmisoikeussopimukseen yhteistyön merkitys kasvaa entisestään ja sitä varten tulee olla olemassa toimivat yhteistyöverkostot niin eurooppalaisella, kansallisella kuin kansainväliselläkin tasolla.

Puhuttaessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen tehokkaasta toimeenpanosta kansallisella tasolla on nostettu esiin kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden roolia siinä tehtävässä.²⁸⁸ Ne nähdään tehokkaimmaksi kansallisen tason toimijaksi perus- ja ihmisoikeusasioissa, koska niillä on valmius toimia läpi koko valtion(ei-sektorijakoa), koko järjestelmää koskevia asioita, tehdä parannusehdotuksia ja nostaa tietoisuutta niistä asioista.²⁸⁹

²⁸⁶ Ihmisoikeuskeskuksen sivusto sosiaalisessa mediassa toimii erittäin aktiivisesti.

<https://www.facebook.com/Ihmisoikeuskeskus>

²⁸⁷ Rautiainen, s. 1152-1160.

²⁸⁸ Brighton declaration 2012. Ks, erityisesti kohdat 4 ja 9c(i).

²⁸⁹ FRA Handbook 2012, s. 3.

Euroopan unioni perusoikeusvirasto korostaa kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden toimintaa erittäin keskeisenä perus- ja ihmisoikeuskentällä. Kansallisen tason merkittävyyden lisäksi instituutio yhdistää valtion vahvemmin kansainvälisiin ihmisoikeusjärjestelmiin ja valvontamekanismeihin.²⁹⁰ Myöskään yhteyttä eurooppalaiseen toimintakenttään ei sovi unohtaa. Kansallisten ihmisoikeusinstituution suhde perusoikeusvirastoon linkittyy oikeudellisesti viraston perustamisasetuksen kautta, mutta myös Euroopan koordinaatiokomitean kautta. Virasto käy säännöllistä keskustelua ajankohtaisista kysymyksistä kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden kanssa, kuin myös koordinaatiokomitean päällikönkin kanssa. Perusoikeusvirasto pyrkii toiminnallaan edistämään yhteistyötä pääasiassa eurooppalaisella tasolla, kuitenkin unohtamatta kansainvälistä ulottuvuutta. Luomalla kontakteja ja yhteistyötä alueellisen ihmisoikeusinstituutiojärjestön, tasa-arvoelimiä ja oikeusasiamiesten kesken voidaan nähdä jo loistavalle alulle yhtenäisessä Euroopassa kansalaisten oikeuksien turvaamiseksi.²⁹¹

Perusoikeusvirasto teetti vuonna 2010 selvityksen kansallisista ihmisoikeusinstituutioista EU-alueella. Sen tarkoituksena oli tuoda esiin instituutioiden merkittävää roolia perusoikeuksien turvaamisessa ja kannustaa kaikkia jäsenmaitaan sen perustamiseen. Erityisesti selvityksessä korostettiin yhtenäisemmän rakennelman luomista perusoikeuksien tehokkaaksi turvaamiseksi unionin alueella. Tämä edellyttää yhteistyötä niin kansallisella, eurooppalaisella ja kansainvälisellä tasolla.²⁹² Perusoikeusvirasto julkaisi lisäksi vuonna 2012 akkreditointi- käsikirjan, jonka tarkoituksena on kannustaa EU:n alueella toimivia kansallisia ihmisoikeusinstituutioita hakemaan akkreditointia. Tällä hetkellä EU-maista kahdeksalla on jo akkreditointi. Perusoikeusvirasto uskoo, että vuoteen 2020 mennessä unionissa on jo 20 täyden akkreditoinnin saanutta kansallista ihmisoikeusinstituutiota.²⁹³

Kansallisilla ihmisoikeusinstituutioilla on myös usein valmiudet toimia erilaisina kansainvälisten sopimusten tarkoittamina valvontaeliminä. Useat ihmisoikeusinstituutiot

²⁹⁰ FRA Handbook 2012, s. 3.

²⁹¹ FRA Handbook 2012, s. 31.

²⁹² FRA- National Human Rights Institutions in the EU member states 2010.

²⁹³ FRA Handbook 2012, s. 3.

toimivat esimerkiksi EU:n lainsäädännön tarkoittamina tasa-arvo eliminä.²⁹⁴ Lisäksi esimerkiksi OPCAT -sopimuksen tarkoittamiksi kansallisiksi valvontaelimiksi on erityisesti suositeltu kansallisia ihmisoikeusinstituutioita.²⁹⁵ Myös YK:n vammaissopimuksen 33 artikla viittaa Pariisin periaatteiden mukaiseen toimielimeen sopimuksen täytäntöönpanon valvojana.

²⁹⁴ FRA Handbook 2012, s. 3-4. Julkaisun aikaan 7 instituutiota toimi sekä tasa-arvoelimenä ja kansallisena ihmisoikeusinstituutiona.

²⁹⁵ A/64/320, kohta 96.

6 LOPUKSI

Suomen perus- ja ihmisoikeusarkkitehtuurin voidaan katsoa olevan nyt taitekohdassaan. Pitkän hiljaiselon jälkeen Suomi on jälleen aktivoitunut ja seuraavat vuodet näyttäväkin mihin kaikkiin luvattuihin muutoksiin vielä pystytään. Alku näyttää kuitenkin lupaavalta.

Liikehännän aikaansaamiseksi tarvittiin kuitenkin useiden vuosien työ. Kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamispäätöksen jälkeen työ ei ole enää pysähtynyt, vaan jatkunut täyttä vauhtia eteenpäin. Tästä kertovat kansallisen perus- ja ihmisoikeusohjelman aktivointi sekä pitkään jäädyksissä olleiden kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ratifiointi. Näkymät tulevaisuuteen ovat vielä kirkkaammat, kun katsotaan esimerkiksi toimintaohjelmaan sisällytettyjä hankkeita. Tulee kuitenkin muistaa, että työ ei lopu siihen, koska työ ei lopu koskaan. Perus- ja ihmisoikeudet elävät jatkuvasti maailman muuttuessa ja tämän vuoksi pysyäkseen ajan tasalla on kansallinen muutosvalmius oltava.

Jotta tarvittavia muutoksia voidaan tehdä ajoissa, tarvitaan aktiivista ihmisoikeustilanteen seurantaa, niin kansallisesti kuin kansainvälisesti. En sano etteikö Suomessa seurantaa olisi tähänkin asti tehty, mutta jostain syystä tarvittavat muutokset ovat kuitenkin laahanneet melkoisesti jäljessä. Länsineva onkin osuvasti ilmaissut: ”Tiettyä ponnettomuutta tai uppiniskaisuutta perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisessa on nähtävissä myös siinä suhteessa, että vakaviakaan perus- ja ihmisoikeusloukkauksia ei pyritä läheskään aina joutuisasti poistamaan. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies saattaa joutua vuodesta toiseen puuttumaan samankaltaisiin ihmisoikeusloukkauksiin ja -ongelmiin ilman, että julkinen valta pyrkisi mahdollisimman kiireesti saattamaan ongelmaa pois päiväjärjestyksestä.”²⁹⁶ Kansalaisjärjestöjen aktiivisuus seurantaprosessissa on ollut kiitettävää, vaikka toisinaan turhautuminen on varmasti vallannut. Kansalaisyhteiskunnan osallistaminen erilaisiin valtiollisiin hankkeisiin on ollut useita vuosia jo valtion toimintalinjana. Nyt kuitenkin vihdoinkin tuntuu, että muodollisten kuulemisten sijasta äänet otetaan vihdoinkin vakavasti. Ihmisoikeuskeskuksen perustamisen myötä kansalaisyhteiskunnan osallistuminen pluralistisen valtuuskunnan kautta on vihdoinkin pysyvästi osa valtion toimintaa.

²⁹⁶ Länsineva 2011, s. 345.

Asiaa voidaan ehkä osittain selittää intressinäkökohdista käsin. Tavoitehan valtiolla ja kansalaisjärjestöillä on sama, mutta intressit niiden toteuttamiseen saattavat vaihdella paljonkin. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Näin ollen voidaan olettaa, että valtion ylläpitämien toimijoiden intressi pohjautuu suoraan tähän perustuslain säännökseen. Pääosin yksityisin varoin ylläpidettävä ihmisoikeustoiminta voidaan olettaa taas pohjautuvan täysin omaan mielenkiintoon ja vapaaseen tahtoon. Myös resurssit ja painotukset suuntautuvat intressilähtökohdan mukaisesti. Julkinen ihmisoikeustoiminta on taloudellisesti taattua, mutta toiminnan suunta on usein ennalta määrätty. Vapaaehtoisuuteen perustuva ihmisoikeustoiminta taas toimii toisin päin.²⁹⁷ Tämän voidaan nähdä selittävän myös sitä minkä takia Suomen perus- ja ihmisoikeusjärjestelmässä on sellaisia puutteita joita siinä nykyisellään on esiintynyt.

Näiden ulottuvuuksien yhteensovittaminen on haaste, mutta ei mahdotonta, mikäli vain tahtotila on riittävä. Poliittisen tahdon noususta asian parantamiseksi voidaan nähdä konkreettisesti useita esimerkkinä lyhyen ajan sisään. Kansalaisaloitelaki, kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman käynnistäminen sekä Ihmisoikeuskeskuksen perustaminen Ihmisoikeusvaltuuskuntineen voidaan nähdä vahvana poliittisen tahdon eleenä vahvistamaan avointa demokraattista ilmapiiriä.

Mikäli näillä toimenpiteillä saadaan yhdistettyä kansalaisyhteiskunnan vahva osaaminen osaksi valtiollista toimintaa, ollaan jo erittäin vahvoilla vesillä. Huolenaiheena on kuitenkin pidetty vaikuttamisen tehoa. Ihmisoikeusvaltuuskunta on myös itse ottanut asiaan kantaa.²⁹⁸ Ei ole hyötyä, että osaaminen tuodaan yhteen ja sen kautta toteutetaan suuria kannanottoja ja toimintaehdotuksia, mikäli ne eivät aiheuta minkäänlaisia jatkotoimenpiteitä. Täytyy olla poliittinen tahto muutokselle. Sinänsä huolestuttavaa on, että kaikki toiminta tulisi olla valmiina kirjattuna hallitusohjelmaan, jotta muutoksiin lähdetään.²⁹⁹ Tämän voidaan ajatella sinänsä vievän koko pohjan kaikelta siltä mitä tällä hetkellä yritetään rakentaa. Mitä hyötyä on esimerkiksi hyvistä ja kalliista indikaattoreista,

²⁹⁷ HE 205/2010 vp, s. 16.

²⁹⁸ Viittaus Ihmisoikeusvaltuuskunnan kokouksen pöytäkirjaan 12.6.2012, jossa oli nimenomaan tuotu esille valtuuskunnan keskuudessa syntyvät näkemykset tulee voida saattaa päättävien elinten tietoisuuteen.

²⁹⁹ Elina Pirjatanniemi, seminaari 12.10.2011.

joita tälläkin hetkellä rakennetaan, mikäli niiden tulokset hukkuvat hamaan tulevaisuuteen toteutettavaksi, jos silloinkaan.

Ennen kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamista, Suomen perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän voitiin nähdä kärsivän kolmesta selkeästä ongelmasta:

1) Järjestelmän liiallinen hajanaisuus, jonka vuoksi toimivallan ja tehtävienjako oli vaillinaista. Samankaltaista tai samaa tehtävää saattoi hoitaa useakin eri toimija, kun taas joitakin tehtäviä ei hoitanut kukaan tai ne hoidettiin erittäin heikosti.

2) Kansainvälinen yhteistyö ei ollut tehokasta, ja tästä syystä osa kansainvälisistä velvoitteista oli huonosti hoidettu ja tämä aiheutti Suomelle seuraamuksia, kuten esimerkiksi jatkuvia tuomiota Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta.

3) Laajalla perus- ja ihmisoikeuskentällä syntynyt tieto ei kohdistunut oikeanlaisiin tarpeisiin, eikä sitä koottu millään tavalla.

Pariisin periaatteiden huomioon ottamisella ja luomalla uusi toiminnallinen instituutio oikeusasiamiehestä, Ihmisoikeuskeskuksesta sekä Ihmisoikeusvaltuuskunnasta pyrittiin parantamaan edellä mainittuja heikkouksia.³⁰⁰ Instituutio on toiminut nyt noin vuoden verran ja jo siinä ajassa voidaan havaita sen selkeästi vaikuttaneen viimeiseksi mainittuun kohtaan, ja lisäksi toisen kohdan osalta sen toiminta näyttää jo lupaavalta. Ensimmäisen kohdan osalta voidaan kuitenkin olla selkeästi eri linjoilla. On kuitenkin huomioitava, että sen korjaamiseksi tarvitaan suuria muutoksia, ja nimenomaan poliittiselta tasolta.

Järjestelmän rakenteiden selventämiseen liittyy tiukasti kysymys valvonnan ja edistämisen välisestä suhteesta. Ongelmana on nimenomaan ollut se, että nämä käsitteet on erotettu liian tiukasti toisistaan. Tätä kuvaa hyvin selkeästi tämän instituution perustamisen kohdalla toteutettu ratkaisu. Oikeusasiamiehellä on valvontatoimivalta ja Ihmisoikeuskeskuksella ei. Uusimmassa vuosikertomuksessaan oikeusasiamies nostaa hyvin esille tätä tematiikkaa. Perustuslain muotoilusta johtuen on koettu, että esimerkiksi oikeusasiamiehen tehtäväksi ei kuuluisi perus- ja ihmisoikeuksien edistämistehtäviä.

³⁰⁰ HE 205/2010 vp

Käsitteiden merkityssisältö ja niiden välinen ero ei ole kuitenkaan aivan selvä, koska nykytila tuo esille sen, että myös oikeusasiamies on perus- ja ihmisoikeuksien edistäjä siinä määrin kuin valvojakin.³⁰¹ Mikäli edistämisen käsite pystytään liittämään valvonnan käsitteeseen, on syytä myös pohtia, miksei myös edistämistä voida liittää valvonnan käsitteeseen. Niin kuin oikeusasiamieskin tuo esille, valvonnan käsite on liitetty usein kanteluun ja sitä seuraavaan tutkintaan ja jonkinlaiseen sanktioon.³⁰² Toki tähän näkökulmaan liittyy sellaisia oikeusturvanäkökohtia, ettei tehtävän voida katsoa kuuluvan kenellä tahansa.³⁰³ Edistämisen ja valvonnan käsitteet ovat kuitenkin yhdentyneet toiminnan muuttuessa, niin oikeusasiamiehen osalta kuin muuallakin järjestelmässä. Tämän vuoksi myös yleisten rakenteiden ravistelun lisäksi myös näiden käsitteiden ravistelu olisi paikallaan.

Vaikka valvonnan ja edistämisen käsitteet istuvat vielä toistaiseksi tiukasti vanhoissa muoteissaan, on ihmisoikeusrakenteiden ravistelu ottanut jo askeleen eteenpäin. Loistava askel otettiin, kun kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamisen kohdalla valittiin tehokkaampi ratkaisu, sen sijaan että olisi jälleen perustettu uusi toimija. Vaikka periaatteessa perustettiin yksi uusi toimija, siitä saatavat hyödyt ovat haittoja suuremmat. Ensiksi, Ihmisoikeuskeskuksen kiinnittäminen jo ennestään vahvan perus- ja ihmisoikeustoimijan yhteyteen antaa edellytyksiä vahvistaa perus- ja ihmisoikeusvalvontaa ja edistämistä astetta korkeammalle tasolle ilman, että se rikkoo kenttää entisestään. Toiseksi, Ihmisoikeusvaltuuskunnan avulla kentällä toimivien perus- ja ihmisoikeusinstanssien asiantuntijuus ja näkemykset saadaan kerättyä yhteen helpommin ja kohdistettua juuri niihin tarpeisiin joihin sitä eniten tarvitaan. Niin kuin usein tuodaan esille, Suomesta ei todellakaan puutu osaamista tällä alueella, mutta sen hyödyntäminen on vain ollut puutteellisesti hoidettua. Kolmanneksi, se kansainvälinen uskottavuus, jota

³⁰¹ K /2012 vp, s. 22. Jääskeläinen tuo esille oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §: n, jonka mukaan edistäminen voidaan nimenomaan katsoa kuuluvaksi oikeusasiamiehen tehtäviin. Sen mukaan ”jos aihetta on, oikeusasiamies voi saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä taikka kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin.

³⁰² K /2012 vp, s. 22.

³⁰³ Esille on tässä yhteydessä nostettava usein keskustelussa ollut mahdollisuus perustuslakituomioistuimen perustamisesta Suomeen. Muutoinkin ajatus siitä, että tuomioistuimilla olisi ainoastaan ns. todellinen valvontavalta, johon liittyy mahdolliset sanktiot ei mielestäni ole täysin poissuljettu vaihtoehto tulevaisuudessa.

Suomi on vuosikymmenet pyrkinyt rakentamaan, voidaan vihdoin todennäköisesti saavuttaa tämän instituution avulla. Suomella on tarjottavana kansainväliseen ja eurooppalaiseen ihmisoikeusverkostoon asiantuntijuutta enemmän kuin sitä on pystytty tähän asti antamaan. Kansainvälisen järjestön ICC:n myöntämän statuksen avulla Suomella on mahdollisuus saada ääntään kuuluviin kansainvälisesti vaikuttavissa ihmisoikeuselimissä. Ns. akkreditointimenettelyllä tällaista statusta on mahdollisuus hakea vain Pariisin periaatteille pohjautuville instituutioille. Suomessa sen muodostaa Ihmisoikeuskeskus yhdessä Ihmisoikeusvaltuuskunnan ja oikeusasiamiehen kanssa. Jo pelkästään näiden tuoma lisäarvo antaa mielestäni lisäpontta vahvistamaan instituution toimintaa ja lisäämään sille resursseja. Tällä linjalla jatkettaessa sen tulevaisuuden näkymät vaikutusvaltaisimpana toimijana Suomen perus- ja ihmisoikeuskentällä ja kansainvälisissä verkostoissa ovat erittäin positiiviset.

Vaikkei instituutio saisikaan ensimmäisellä akkreditointihakemuksellaan täyttä A-statusta, ei sen merkitys kansainvälisellä kentällä ole kuitenkaan huomaamaton. Ihmisoikeuskeskus korostaakin itse, että jo nyt ilman minkäänlaista statusta se on otettu lämpimästi vastaan kansallisia ihmisoikeusinstituutioita koskevaan yhteistyöhön. Toki ilman A-statusta sen ei ole mahdollista saada puheoikeutta Ihmisoikeusneuvostoon eikä äänioikeutta ICC:n kokouksiin, mutta muutoin esimerkiksi B-statuksella toimivilla instituutioilla ei ole suurtakaan eroa A-statuksella toimiviin instituutioihin. A-statuksen saamiseksi instituution tulee täyttää kaikki Pariisin periaatteiden edellyttämät vaatimukset, ja osa vaatimuksista liittyy mm. instituution rakenteellisiin ominaisuuksiin, joten näin ollen tämän vuoksi myös erittäin toimivat ja tehokkaatkin instituutiot saattavat jäädä ilman A-statusta.³⁰⁴

Osana kansallista perus- ja ihmisoikeusjärjestelmää instituution voidaan vielä nähdä hakevan asemaansa. Se on kuitenkin otettu pääsääntöisesti hyvin vastaan, mutta ehkä pientä epäilyksen hiventä on ollut aistittavissa. Yhtenä tätä tukevana argumenttina on ihmeteltävä kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman tiimoilta käytyä keskustelua, jossa instituution roolia toimintaohjelman tehokkaassa toimeenpanossa korosti ainoastaan perusoikeusviraston johtaja Morten Kjaerum. Hän korostaa, että onnistuneen

³⁰⁴ Rautio ja Kouros 16.5.2013.

ihmisoikeustoimintaohjelman yksi menestystekijä on vahva kansallinen ihmisoikeusarkkitehtuuri, jonka avainasemassa on kansallinen ihmisoikeusinstituutio.³⁰⁵

Toimintaohjelman seurantaan perustettiin lisäksi uusi perus- ja ihmisoikeustoimijoiden paneeli, jonka kokoonpano koostuu pitkälti samoista jäsenistä, jotka toimivat myös Ihmisoikeusvaltuuskunnassa. Myös Ihmisoikeuskeskus toimii paneelissa asiantuntijajäsenenä.³⁰⁶ Herää vain kysymys, että minkä vuoksi paneelille annettua tehtävää ei voitu antaa suoraan Ihmisoikeuskeskukselle, jonka lakisääteisiin tehtäviin jo kuuluu seurantatehtävät ja jonka valtuuskunta sisältää kattavan edustuksen perus- ja ihmisoikeusalan toimijoita. Ehkä tässä kohtaa on myös syytä nostaa esille eduskunnassa käyty tiukkin keskustelu eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaan liittyen.³⁰⁷ Vaikkei kritiikki osunutkaan Ihmisoikeuskeskuksen toimintaan eikä suoranaisesti myöskään oikeusasiamiehen rooliin osana Pariisin periaatteiden mukaista kansallista ihmisoikeusinstituutiota, voidaan esiinnoisseista keskusteluista aistia välillisesti myös sitä epäuskoa, jota instituution toimintaan saattaa kohdistua (ellei ole jo kohdistunut).

Tähän liittyen erittäin loistavana vastaiskuna mielestäni oli oikeusasiamiehen valinta OPCAT:n tarkoittamaksi kansalliseksi valvontaelimeksi. Tämä oli ensinnäkin osoitus siitä, että oikeusasiamiehen roolia perus- ja ihmisoikeuksien valvojana arvostetaan. Toisekseen, se antaa välillisesti varoittavan esimerkin siitä kuinka suureksi toimijaksi se voi yhdessä Ihmisoikeuskeskuksen kanssa nousta.³⁰⁸

Tulevaisuus näyttää kuinka pitkälle instituutiota uskalletaan kehittää. Ajankohtaisena kysymyksenä on varmasti tällä hetkellä YK:n vammaissopimuksen ratifiointi. Ulkoasiainministeriö on asettanut 2011 työryhmän miettimään sen ratifiointiedellytyksiä.³⁰⁹

³⁰⁵ Samassa Kjaerum myös nostaa esille niitä tehtäviä, jotka kansallisen ihmisoikeusinstituution toimivallan tulisi kattaa: oikeuksien toteutumisen valvonta, ihmisoikeuslainsäädännön- ja politiikan arviointi, tietoisuuden lisääminen ja ihmisoikeusloukkausten kohteeksi joutuneiden uhrien tukeminen. Morten Kjaerum, seminaari 12.10.2011.

³⁰⁶ OM 9/021/2012.

³⁰⁷ Oikeusasiamiehen vuoden 2012 kertomuksen tarkastelussa kritisoitiin mm. oikeusasiamiehen tulkintalinjaa suljettuihin laitoksiin liittyen. PTK 9/2013 vp sekä PTK 14/2013 vp.

³⁰⁸ Pöytäkirjan osalta on viitattu Pariisin periaatteiden huomioimiseen perustettaessa valvontaelintä. HE 205/2010 vp, s. 12.

³⁰⁹ UM002:00/2011.

Huomionarvoista nimittäin on se, että sopimuksessa edellytetään, että sopimuksen täytäntöönpanon seuraamisesta, turvaamisesta ja edistämisestä huolehtivista tahoista ainakin yksi toimisi Pariisin periaatteiden mukaisesti.³¹⁰ Mielenkiintoista on nähdä millaisiin ratkaisuihin työryhmä vuoden 2013 päätyy. Lisäksi on ehdotettu erityisvaltuutettujen siirtämisen osaksi kansallista ihmisoikeusinstituutiota. Tässä yhteydessä tulee jälleen vastaan kysymys horisontaalivaikutusten ulottamisesta tiiviimmin perus- ja ihmisoikeustoimintaan. Erityiseen ongelmallisena voidaan pitää edelleen sitä, että ylimmillä laillisuusvalvojilla ei ole toimivaltaa puuttua yksityisen sektorin toimintaan. Erityisvaltuutetuillahan tällainen laajempi toimivalta on, mutta toimivalta rajautuu vain erityisalan piiriin. Yksityistämisen myötä julkisen ja yksityisen raja on vuosi vuodelta kuitenkin häilyvämpi ja on kritisoitukin sitä, että kuinka kauan tuosta rajanvedosta on syytä pitää enää kiinni, erityisesti laillisuusvalvonnassa.³¹¹ Erityisen positiivisena asiana voidaan nähdä yksityissektorin mukaan ottaminen Ihmisoikeuskeskuksen toimivallan piiriin, mutta on kuitenkin taas muistettava, että sen mandaatti ei ulotu valvonnaksi katsottavaan toimintaan. Nämä ovat suuria askeleita, joita kohti on mahdollista tulevaisuudessa siirtyä. Ensin kuitenkin tarvitaan suurempia linjamuutoksia.

Amnesty tuo hyvin ihmisoikeustoimintaohjelmasta antamansa lausunnon yhteydessä seuraavanlaisia osuvia argumentteja, jotka kuvaavat hyvin koko suomalaista perus- ja ihmisoikeusjärjestelmää. Ensiksi, se painottaa, että toimintaohjelman kanssa on oltava realistisia, koska on todellisuutta, ettei kaikkea saada korjattua heti. Toiseksi, se korostaa ministeriöiden ja muiden toimijoiden todellista sitoutumista ohjelmaan, jotta se voi menestyä. Kolmanneksi Amnesty tuo esille resurssikysymyksen, koska on toimeenpanolla ja tuloksilla on suora riippuvuussuhde tähän. Enemmän resursseja toivotaan toimintaan, ja vähemmän valmisteluun. Neljänneksi argumentiksi Amnesty nostaa esille ohjelman seurannan, sen on oltava tehokasta, jotta siitä on oikeasti apua. Tarvittaessa on pystyttävä nopeisiin korjausliikkeisiin jopa kesken prosessin.³¹²

Amnestyn esiintuomat argumentit osuvat naulan kantaan. Vaikka näkökohdat liittyvät kansalliseen toimintaohjelmaan, ne voidaan auttamatta liittää kuuluvaksi koko suomalaiseen perus- ja ihmisoikeusjärjestelmään. Ne kiteyttävät loistavasti juuri sen miten

³¹⁰ HE 205/2010 vp, s. 12.

³¹¹ Nieminen 2008, s. 372.

³¹² Amnesty International ry, seminaari 12.10.2011.

järjestelmää tulisi ohjata toimivampaan suuntaan. Suomalainen toimintamalli tarvitsee asennemuutoksen, jotta ymmärrettäisiin se, että uusien hankkeiden ja muutoksien sijasta, voitaisiin myös vanhoja, jo hyväksi tai toimiviksi ratkaisuiksi koettuja vahvistaa edelleen. Tämä lisäisi tehokkuutta ja antaisi mahdollisuuden kohdistaa vähäisiä resursseja oikeaan suuntaan. Perus- ja ihmisoikeustoiminnan lisäksi tämä voidaan laajentaa koskevaksi myös muuta valtion toimintaa.³¹³ Kansallisen ihmisoikeusinstituution luominen ei ole vastaus kaikkeen, eikä sillä tuskin voida korjata kaikkia esiintyviä ongelmia, mutta tehokkaasti toimiessaan sen merkitys suomalaiseen perus- ja ihmisoikeustoimintaan tulee varmasti olemaan merkittävämpi kuin moni uskoa saattaa.

³¹³ Tällä sivulauseella haluan nostaa huomiota myös muiden valtiollisten viranomaisten toiminnan tehostamiseen. Työryhmä keskeisen toiminnan tilalle pitäisi mielestäni keksiä tehokkaampia ratkaisuja. Kts Ilta-Sanomat: uusi työryhmä joka päivä 28.5.2013.

LIITE 1. Sirpa Raution ja Kristiina Kouroksen antama kirjallinen haastattelu.

Viite: sähköpostit 11.-14.5.2013

1) Yhteistyön toimiminen kansallisella tasolla

- kansalaisjärjestöjen suuntaan?

- *Valtuuskunnassa (ml. työvaliokunta ja jaostot) on jatkuva keskusteluyhteys IOK:n ja useiden kansalaisjärjestöissä toimivien asiantuntijoiden välillä. Lisäksi IOK on järjestänyt erillisiä tapaamisia tutustumisen merkeissä ja myös ajankohtaisten tarpeiden mukaan. Yhteistyötä on tehty myös tilaisuuksien järjestämisessä (esim. 5.6.2013 tilaisuus seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen tilanteesta yhteistyössä mm. Setan kanssa, 6.-7.6. tilaisuus kidutuksesta yhteistyössä mm. Helsingin diakonissalaitoksen/centre for torture survivors in Helsinki kanssa. Tilaisuuksien järjestämisessä ollut mukana myös yliopistoja ja ministeriöitä).*

- Oikeusasiamiehen suuntaan?

- *Työjärjestys määrittelee virallisesti yhteistyömahdollisuuden rajat: osapuolten suostumuksin on mahdollista puolin ja toisin antaa tehtäviä. Käytännössä epävirallinen yhteistyö ja tiedonvaihto ovat päivittäisiä ja hedelmällisiä tapoja tehdä yhteistyötä (yhteiset tilat luovat mahdollisuuteen luontevaan tiedonvaihtoon).*

- Erityisvaltuutettujen ja neuvottelukuntien suuntaan?

- *Vastaus sama kuin kansalaisjärjestöjen osalta.*

2) Yhteistyö kansainvälisellä ja eurooppalaisella tasolla

- kuka vastuussa pääsääntöisesti?

- *IOK:n johtaja vastaa pääsääntöisesti kansainvälisistä suhteista, mutta teeman ja tilanteen mukaan myös asiantuntijat ovat suorassa yhteydessä esim. muihin NHRI- edustajiin.*

- Millä tavalla näkynyt toiminnassa?

- *Ensimmäisenä vuonna on luonnollisesti painottunut yhteistyösuhteiden luominen, tutustuminen keskeisiin YK:n viranhaltijoihin ja kansainvälisen koordinaatioelimen (ICC:n) toimijoihin sekä Eurooppa-ryhmän jäseniin. Heti aluksi sovittiin henkilökohtaisia tapaamisia keskeisten toimijoiden kanssa ja vuoden aikana osallistuttiin (joka toinen vuonna järjestettävään) NHRI-konferenssiin sekä vuosikokoukseen. Lisäksi pohjoismaiset toimijat järjestivät oman tapaamisen, jossa keskusteltiin pohjoismaisten NHRI:n rakenteista ja toiminnasta. NHRI edustajia on tavattu myös eräiden muiden kansainvälisten tilaisuuksien yhteydessä. Tapaamisten lisäksi on ollut*

sähköpostikirjeenvaihtoa ja puhelinkeskusteluja muun muassa ihmisoikeuskasvatukseen ja –koulutukseen, sekä yritystoimintaan ja ihmisoikeuksiin liittyen.

3) Ihmisoikeuskeskuksen ja oikeusasiamiehen välinen suhde

Ihmisoikeuskeskus pystyy ottamaan toiminnassaan esille myös horisontaalisuuntaan painottuvia kysymyksiä, kun taas oikeusasiamiehen toimivalta ei pääsääntöisesti tähän suuntaan ulotu. Oikeusasiamiehen hoitaman valinnaisen kantelutehtävän osalta tämän voisi kuvitella aiheuttavan sekaannusta erityisesti kansalaisten keskuudessa.

Millä tavalla tähän on suhtauduttu? Uskotteko tämän aiheuttavan ongelmia tulevaisuudessa?

Onko ilmennyt jonkinlaisia muita jännitteitä? Jos on, niin millaisia?

- *Kysymys ei ole itse asiassa lainkaan jännitteinen. Lain perusteella on täysin selvää, että IOK ei käsittele yksittäistapauksia. Perus- ja ihmisoikeuksien horisontaalivaikutusten huomioon ottaminen IOK:n toiminnassa tarkoittaa periaatteellista ja/tai temaattista tasoa. Ensimmäisenä toimintavuonna se on tarkoittanut ennen kaikkea sitä, että yritysten ihmisoikeusvastuu on teema, josta valtuuskunnalle on pidetty katsaus, osallistuttua kansainväliseen yhteistyöhön ja ryhdytty tekemään julkaisua (joka julkaistaan vuoden 2013 lopulla).*

4) Lisäarvo

Mitä lisäarvoa Ihmisoikeuskeskus katsoo tuoneen nykyiseen järjestelmään tähän asti? Millaista lisäarvoa se haluaisi tuottaa tulevaisuudessa?

Suurin saavutus, jonka Ihmisoikeuskeskus kokee saavuttaneensa ensimmäisen toimintavuoden aikana?

- *Yhteistyön lisääntyminen oli yksi keskeisistä tavoitteista IOK:n perustamisessa ja nähdäksemme se on jo lisääntynyt, joskin parhaita mahdollisia yhteistyön muotoja varmasti joudutaan jatkuvasti hakemaan myös tulevaisuudessa. Konkreettisenä esimerkkinä voidaan kuitenkin mainita esim. ihmisoikeuskasvatuksen ja –koulutuksen edistäminen, joka on yksi IOK:n lakisääteisistä tehtävistä. Sen osalta IOK käynnisti kansallisen perusselvityksen heti toiminnan käynnistyttyä. Selvityksen (joka julkaistaan syksyllä 2013) arvo ei ole vain sen tuottamassa tiedossa, vaan itse selvitysprosessi on jo tuonut yhteen keskeisiä koulutusalan toimijoita ja sysännyt liikkeelle monella taholla ajatuksia perus- ja ihmisoikeuskoulutuksen kehittämisestä.*
- *Suurimman saavutuksen nimeäminen tässä vaiheessa tuntuu ennenaikaiselta. Ensimmäisenä toimintavuonna on saatu alulle ja käyntiin useita prosesseja, joiden vaikutuksia voidaan arvioida kuitenkin vasta tulevaisuudessa.*

5) Toiminnan painopisteet

Ihmisoikeuskeskuksen laajan tehtäväkuvan hoitamiseen vaikuttaa varmasti annetut resurssit. Tämä vaatii uskoakseni jonkinlaista painopisteiden valintaa toiminnassa.

- Millä tavalla tähän on suhtauduttu ja millaisia painopisteitä voidaan katsoa valitun?
 - o *Tämän kysymyksen osalta viittaamme toimintasuunnitelmaan, joka on julkisesti saatavilla esim. kotisivuillamme www.ihmisoikeuskeskus.fi.*

6) Suomalaisen perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän rakenteet

Suomalaista järjestelmää moitittiin vuosia hajanaiseksi ja tästä syystä ehkä toisinaan myös tehottomaksikin. Osittainen tehtävien ja toimivaltojen päällekkäisyys ja puutteellinen koordinointi on noussut useasti esille. Mm. Ihmisoikeuskeskuksen perustamiseen liittyvässä hallituksen esityksessä otettiin esille mahdollisten päällekkäisyyksien poistaminen järjestelmän selkiyttämiseksi. Näin ei kuitenkaan tehty ja nyt keskustelu asian tiimoilta on näyttänyt loppuneen kuin seinään.

Näkeekö Ihmisoikeuskeskus tätä ongelmaksi nyt tai tulevaisuudessa? Voidaanko koordinoinnin osalta katsoa tapahtuneen parannusta jo tässä vaiheessa?

- o *Hallituksen esityksessä tosiaan viitattiin siihen, että päällekkäisyyksien poistamista voitaisiin harkita. IOK:n toiminnan käynnistymisen myötä eri toimielimet ovat käyneet keskustelua ja jossain määrin täsmentäneet oman toimintansa tavoitteita ja rajoja. Keskusteluja toimintojen päällekkäisyydestä ja/tai koordinaatiosta on käyty myös yhteisesti. IOK:n perustamisesta on kulunut vasta vähän aikaa ja siitä tuli henkilöresursseiltaan työryhmän kaavailemaa pienempi, joten arviota IOK:n vaikutuksesta kotimaisten perus- ja ihmisoikeustoimijoiden toimintojen päällekkäisyyteen ja koordinaatioon on vielä hieman aikaista tehdä.*

7) Uskottavuus

Ihmisoikeuskeskus on kohdannut eriasteista kritiikkiä sen perustamisesta asti ja nyt esillä on myös ollut jonkin verran kriittistä keskustelua oikeusasiamiehenkin suuntaan. Ihmisoikeuskeskus aikoo hakea Suomen kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle akkreditointia ja tavoitella A- statusta.

Uskotteko tämän lisäävän instituution uskottavuutta myös kansallisella tasolla?

Minkälaisena toimijana Ihmisoikeuskeskus itse näkee kansallisen ihmisoikeusinstituution Suomen järjestelmässä nyt ja tulevaisuudessa?

- o *Eduskunnan lähetekeskustelussa käytettyjä harvoja kriittisiä puheenvuoroja lukuun ottamatta IOK ei ole tietoinen laajemmasta kriittisyydestä IOK:ta kohtaan. Akkreditaation hakeminen, tai ehkä paremminkin Pariisin periaatteiden huomioon ottaminen ja täyttäminen, oli lähtökohtana jo lakia säädettäessä. A-statuksen saadakseen instituution täytyy täyttää kaikki Pariisin periaatteiden vaatimukset. Jotkut vaatimuksista koskevat esim. rakenteellisia kysymyksiä ja ovat luonteeltaan sellaisia, että erittäin tehokkaatkin ja ”hyvät” instituutiot saattavat jäädä paitsi A-statusta.*

- *A-statuksen keskeisin merkitys on siinä, että se tuo tullessaan IOK:lle puheoikeuden Ihmisoikeusneuvostoon ja äänioikeuden ICC:n kokouksissa. Jopa nyt, ilman statusta, IOK on ollut erittäin tervetullut NHRI:n yhteistyöhön ja hyötynyt siitä. Olemme myös nähneet, että B-statuksella toimivat instituutiot voivat olla/ovat hyvin samankaltaisia toimijoita A-statuksen omaaviin instituutioihin nähden, lukuun ottamatta em. seikkoja. Status järjestelmä ei ehkä ole sillä tavoin tunnettu, että se toisi merkittävästi kansallista uskottavuutta. Kansallisen uskottavuuden kannalta IOK:n työ kotimaassa, toiminnan tehokkuus ja vaikuttavuus, tulevat olemaan keskeisiä arviointikriteereitä.*
- *IOK näkee roolinsa Suomen perus- ja ihmisoikeusrakenteissa lain ja sen esitöiden mukaisena ja uskoo, että myös sen resursseja tullaan tulevaisuudessa lisäämään siten, että se voi toteuttaa kaikki sille lainsäädännössä uskotut tehtävät laadukkaasti ja tehokkaasti. Ensimmäinen vuosi on kulunut luonnollisesti toiminnan käynnistämiseen ja yhteistyöneuvotteluihin. IOK itse, kuten instituution kaksi muutakin osaa, valtuuskunta ja eduskunnan oikeusasiamies, näkee alun lupaavana. Olemme toiveikkaita sen suhteen, että toiminnallamme voidaan vahvistaa suomalaista ihmisoikeuskulttuuria ja sen tavoitteen eteen olemme sitoutuneet työskentelemään.*

Helsingissä 16.5.2013

SIRPA RAUTIO

KRISTIINA KOUROS

Sirpa Rautio
Johtaja

Kristiina Kouros
Asiantuntija