

ÅBO AKADEMIN IHMISOIKEUSINSTITUUTTI

KANSALLISEN IHMISOIKEUSINSTITUUTION TARVE SUOMESSA: “Pariisin periaatteiden” mukaiset tehtävät, niiden toteuttaminen Suomessa ja kehittämismahdollisuuksien hahmottelua



Raportti 15.3.2002

Miko Lempinen
Anna-Elina Pohjolainen
Martin Scheinin

SISÄLTÖ

1. JOHDANTO.....	2
2. KANSALLISET IO-INSTITUUTTIOT JA “PARIISIN PERIAATTEET”.....	2
2.1. KANSALLISTEN IHMISOIKEUSINSTITUUTTIOTIEN KEHITYS.....	2
2.2. PARIISIN PERIAATTEIDEN SISÄLTÖ.....	4
2.3. IO-INSTITUUTTIOT JA PARIISIN PERIAATTEET KANSAINVÄLISTEN JÄRJESTÖJEN IHMISOIKEUSTYÖSSÄ	9
2.4. IO-INSTITUUTTIOTIEN KESKINÄINEN YHTEISTYÖ	11
3. IO-INSTITUUTTIOMALLEJA ULKOMAILTA.....	13
3.1. IO-INSTITUUTTIOTIEN PERUSTYYPIT.....	13
3.2. COMMONWEALTH-MALLI: AUSTRALIAN IHMISOIKEUSKOMISSIO	15
3.3. RANSKAN MALLI: NEUVOA-ANTAVA IHMISOIKEUSKOMISSIO.....	20
3.4. SEKAMALLI: MEKSIKON IHMISOIKEUSKOMISSIO	25
3.5. IHMISOIKEUSKESKUSMALLI: SAKSAN IHMISOIKEUSINSTITUUTTI	29
4. TANSKAN JA NORJAN KANSALLISET IHMISOIKEUSINSTITUUTTIOT.....	32
4.1. JOHDANTO	32
4.2. NORJAN IHMISOIKEUSINSTITUUTTI.....	34
4.3. TANSKAN IHMISOIKEUSKESKUS.....	44
4.4. PÄÄTELMÄ.....	54
5. KANSALLISEN IO-INSTITUUTION TEHTÄVIEN HOITO SUOMESSA	55
5.1. NYKYISET IHMISOIKEUSRAKENTEET	55
5.2. NYKYISTEN RAKENTEIDEN PUUTTEITA	64
6. JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET	67
6.1. ERÄITÄ JOHTOPÄÄTÖKSIÄ	67
6.2. RANSKAN IHMISOIKEUSKOMISSIOON RINNASTETTAVA NEUVOTTELUKUNTA	69
6.3. SAKSAN TAI NORJAN IHMISOIKEUSINSTITUUTTIJA VASTAAVA IHMISOIKEUSKESKUS- MALLI.....	70
6.4. EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN NIMEÄMINEN KANSALLISEKSI IO-INSTITUUTTIOKSI	71
 LIITE: “PARIISIN PERIAATTEET” - PRINCIPLES RELATING TO THE STATUS AND FUNCTIONING OF NATIONAL INSTITUTIONS FOR PROTECTION AND PROMOTION OF HUMAN RIGHTS	 73

1. JOHDANTO

Ulkoasiainministeriön poliittisen osaston ja Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutin kesken tehtiin 30.10.2001 tutkimussopimus perusselvityksen laatimisesta kansallisen ihmisoikeusinstituution tarpeesta Suomessa. Hankkeen kestoksi sovittiin 1.11.2001-31.1.2002. Sitten hankkeen aikataulua on osapuolten sopimuksella muutettu siten, että hanke tuotti alkuperäisen aikataulun puitteissa raportin ulkoasiainministeriön käyttöön ja kommentoitavaksi, mutta että hanke jatkui 15.3.2002 saakka, jolloin ministeriölle luovutetaan raportin lopullinen versio.

Raporttia laadittaessa kirjoittajien keskinäinen työnjako on ollut seuraava: OTM, YTM Anna-Elina Pohjolainen on laatinut Pariisin periaatteita ja kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden perustyyppejä koskevat 2 ja 3 pääluvut. VTL, EMA Miko Lempinen on kirjoittanut 4 pääluvun, joka koskee tähän mennessä virallistettuja kansallisia ihmisoikeusinstituutiota pohjoismaissa, eli Tanskan ihmisoikeuskeskusta ja Norjan ihmisoikeusinstituuttia. Professori, OTT Martin Scheinin on vastannut Suomen nykytilannetta koskevan 5 pääluvun sekä johtopäätöksiä ja suosituksia koskevan 6 pääluvun laadinnasta. Myös Anna-Elina Pohjolainen on osallistunut 5 luvun kirjoittamiseen.

Sen jälkeen kun alustava raportti 31.1.2002 luovutettiin ulkoasiainministeriölle, sen sisällöstä on käyty keskustelut eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunion, kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunnan ja ulkoasiainministeriön poliittisen osaston ihmisoikeusyksikön (POL-12) kanssa. Lisäksi ulkoasiainministeriön oikeudelliselta osastolta (OIK-30) on saatu kirjalliset kommentit. Saatu palaute sekä Tanskan ihmisoikeuskeskuksen tulevaisuutta koskeva alustavan raportin jälkeinen uusi kehitys on otettu huomioon käsillä olevan lopullisen raporttiversiön laadinnassa.

2. KANSALLISET IO-INSTITUUTIOT JA “PARIISIN PERIAATTEET”

2.1. Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden kehitys

Kansallisella ihmisoikeusinstituutiolla (tästä eteenpäin myös “io-instituutio”) tarkoitetaan yleisesti valtion perustamaa itsenäistä toimielintä, jonka erityisenä tarkoituksena on ihmisoikeuksien edistäminen asianomaisessa maassa. Keskustelu tällaisten instituutioiden mahdollisesta ihmisoikeusroolista alkoi jo 1946, kun YK:n talous- ja sosiaalineuvosto (ECOSOC)

hyväksyi YK:n ihmisoikeustoimikunnan suosituksesta päätöslauselman,¹ jossa se rohkaisi hallituksia perustamaan “informaatioryhmiä tai paikallisia ihmisoikeuskomiteita” myötävaikuttamaan uuden ihmisoikeustoimikunnan työhön. Seuraavan kerran asiaa käsiteltiin 1960-luvulla, jolloin ihmisoikeustoimikunta ja ECOSOC esittivät io-instituutioille muun muassa ihmisoikeuskasvatukseen ja -koulutukseen sekä ihmisoikeuksien noudattamiseen liittyviä seuranta- ja asiantuntijatehtäviä.²

Keskustelu sai kuitenkin vakavamman sävyn vasta 1970-luvun lopulla, kun kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja niihin liittyvien valvontamekanismien määrä ja tehokkuus alkoi asteittain kasvaa. Lisäpontta keskustelulle antoi YK:n syyskuussa 1978 järjestämä, paikallisia ja kansallisia io-instituutioita koskeva seminaari, joka laati ihmisoikeustoimikunnan päätöslauselman pohjalta ensimmäiset io-instituutioita ja niiden toimintaa koskevat suositukset.³ Sekä ihmisoikeustoimikunta että YK:n yleiskokous antoivat tukensa näille suosituksille ja kehittivät lukuisissa päätöslauselmissaan 1980-luvulla jäsenvaltioita perustamaan kansallisia io-instituutioita.⁴

Kansainvälinen kiinnostus io-instituutioita kohtaan heräsi myös YK:n ulkopuolella. Esimerkkeinä tästä voidaan mainita Euroopan neuvostossa piirissä alkanut keskustelu io-instituutioiden, erityisesti Ombudsman-tyyppisten instituutioiden ihmisoikeusroolista sekä suositus siitä, että jäsenvaltiot liittäisivät ihmisoikeuksien suojelun ja edistämisen osaksi Ombudsmanien mandaattia.⁵ Io-instituutiot liitettiin myös osaksi vuonna 1986 voimaantullutta Ihmisoikeuksien ja kansojen oikeuksien afrikkalaista peruskirjaa, joka rohkaisee jäsenvaltioita perustamaan io-instituutioita ja määrittelee yhdeksi Afrikan ihmisoikeustoimikunnan tehtäväksi kansallisten ja paikallisten io-instituutioiden toiminnan tukemisen.⁶ Lisäksi muun muassa Commonwealth-maiden sihteeristö alkoi kartoittaa jäsenvaltioissaan esiintyvien io-instituutioiden kirjoja ja järjestön toimintamahdollisuuksia tällä alueella.

¹ YK:n talous- ja sosiaalineuvoston päätöslauselma 2/9, 21.6.1946.

² Esim. ihmisoikeustoimikunnan päätöslauselma 2 (XVI), 4.3.1960 ja 9 (XVIII), 27.3.1962 sekä talous- ja sosiaalineuvoston päätöslauselma 772 B (XXX), 25.7.1960 ja 888 F (XXXIV), 24.7.1962.

³ Ihmisoikeustoimikunnan päätöslauselma 23 (XXXIV), 8.3.1978. Raportti kansainvälisestä seminaarista kansallisia ja paikallisia ihmisoikeusinstituutioita koskien, 16.12.1991.

⁴ Ihmisoikeustoimikunnan päätöslauselma 24 (XXXV), 14.3.1979 ja YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 33/46, 14.12.1978. Myös esim. yleiskokouksen päätöslauselmat 36/134, 14.12.1981, 39/144, 14.12.1984 ja 42/116, 7.12.1987.

⁵ Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus No. R(85)13, 23.9.1985.

⁶ Afrikan ihmisoikeuksien ja kansojen oikeuksien peruskirja, artikkelit 26 ja 45.

Kansalliset io-instituutio herättivät kiinnostusta myös kansallisella tasolla: useat valtiot alkoivat perustaa 1970- ja 1980-luvuilla erilaisia kansallisia ihmisoikeuselimiä. Näistä parhaiten tunnetut ovat erityisesti tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta suojelemaan ja edistämään perustetut io-instituutiot Iso-Britanniassa (*Equal Opportunity Commission*, 1976), Uuden-Seelannissa (*Human Rights Commission*, 1977), Kanadassa (*Human Rights Commission*, 1977) sekä Australiassa (*Human Rights and Equal Opportunity Commission*, 1986). Samalta ajanjaksolta ovat peräisin myös alunperin erityisesti kansainvälisestä työstään tunnetut Ranskan neuvoa-antava io-instituutio (*Commission Nationale Consultative pour les Droits de l'Homme*, 1984) sekä Tanskan Ihmisoikeuskeskus (*Det Danske Center for Menneskerettigheder*, 1987).

Käännekohta kansallisten io-instituutioiden kehityksessä tapahtui lokakuussa 1991, jolloin YK:n ihmisoikeuskeskus (*Centre for Human Rights*) järjesti yhteistyössä Ranskan ihmisoikeuskomission kanssa ensimmäisen io-instituutioiden kansainvälisen tapaamisen.⁷ Lähes 40 erilaisen ihmisoikeuksien parissa työskentelevän kansallisen instituution lisäksi kokousta seurasi yli 60 hallitusten edustajaa. Osanottajiin kuului myös lukuisia kansainvälisten järjestöjen ja kansalaisjärjestöjen edustajia. Kokouksen antina olivat yleisluonteiset suositukset siitä, mitä vähimmäisominaisuuksia kansallisten io-instituutioiden tulisi täyttää (*Principles relating to the status of national institutions*). Niitä on sittemmin alettu kutsua tapaamisen järjestämiskaupugin mukaan "Pariisin periaatteiksi". Keskeinen merkitys suositusten muotoilussa oli kokoukseen kutsutuilla asiantuntijoilla, joihin toimivat International Commission of Jurists -järjestön sekä Ranskan, Australian, Kanadan ja Meksikon ihmisoikeuskomissioiden edustajat. Erityisesti Australian io-instituutiota on pidetty yhtenä Pariisin periaatteiden tärkeimmistä esikuvista.

2.2. Pariisin periaatteiden sisältö

Pariisin periaatteiden mukaan kansalliset io-instituutiot ovat virallisesti asetettuja pysyviä toimielimiä, joiden erityisenä tehtävänä on ihmisoikeuksien edistäminen ja suojeleminen. Tällaisilla toimielimillä tulisi olla:

- täsmällisesti määritelty ja mahdollisimman laaja ihmisoikeusmandaatti sekä tähän liittyvät riittävät toimivaltuudet,
- pluralistinen kokoonpano, joka heijastaa yhteiskunnan eri ryhmiä, erityisesti niitä, jotka

⁷ Raportti kansainvälisestä seminaarista kansallisia ja paikallisia ihmisoikeusinstituutioita koskien, 16.12.1991.

osallistuvat ihmisoikeuksien edistämiseen ja suojelemiseen sekä

- itsenäinen ja riippumaton asema, joka turvaa sen, että instituutiolla on mahdollisuus hoitaa tehtävänsä tehokkaasti ilman pelkoa ulkopuolisesta painostuksesta tai väliintulosta.

Kutakin näistä erityispiirteistä käsitellään seuraavassa yksityiskohtaisemmin.

Ihmisoikeusmandaatti ja toimivaltuudet

Io-instituutioilla tulisi nimensä mukaisesti olla erityisesti ihmisoikeuksien edistämiseen ja suojeeluun liittyvä mandaatti, joka kattaa ihmisoikeuksien noudattamiseen ja täytäntöönpanoon liittyvät seuranta- ja valvontatehtävät, asiantuntija- ja neuvontatehtävät sekä ihmisoikeuskasvatukseen ja -koulutukseen liittyvät tehtävät. Pariisin periaatteissa mainitaan esimerkkeinä tällaisista tehtävistä muun muassa:

- ihmisoikeuskysymyksiin liittyvien asiantuntijaneuvojen ja -suositusten antaminen hallitukselle, parlamentille ja muille toimielimille voimassa olevaa lainsäädäntöä, vireillä olevia lainsäädäntöhankkeita sekä hallituksen ihmisoikeuspolitiikkaa koskien,
- hallituksen huomion kiinnittäminen ja asiantuntijamielipiteiden ja -suositusten antaminen erityisiä ihmisoikeusloukkaustilanteita koskien
- kansallisia tai erityisiä ihmisoikeusongelmia koskevien raporttien laatiminen,
- osallistuminen kansallisen lainsäädännön ja politiikan harmonisointiin valtiota sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusvelvoitteiden kanssa sekä myötävaikuttaminen tällaisten velvoitteiden tehokkaaseen täytäntöönpanoon,
- kansainvälisten ihmisoikeussopimusten hyväksymisen ja ratifioinnin rohkaiseminen,
- valtion kansainvälisiin sopimusvelvoitteisiin kuuluvaan määräaikastraportointiin myötävaikuttaminen,
- ihmisoikeuskoulutukseen ja -tutkimukseen liittyvien ohjelmien suunnittelu ja täytäntöönpano kouluissa, yliopistoissa ja työpaikoilla,
- ihmisoikeustietouden lisääminen ja ihmisoikeusasioiden tuominen julkisuuteen jakamalla aktiivisesti tietoa ao. kysymyksistä esimerkiksi median kautta.

Näiden kansallisen tason tehtävien lisäksi io-instituutioiden tulee toimia yhteistyössä YK:n ja muiden kansainvälisten ja alueellisten järjestöjen kanssa. Io-instituutiot voivat esimerkiksi osallistua omaa valtiota koskevien määräaikastraporttien käsittelyyn YK-sopimusten

valvontaelimissä, ihmisoikeustoimikunnan vuosittaisiin kokouksiin sekä erilaisiin kansainvälisiin ihmisoikeustapaamisiin ja -tapahtumiin.

Pariisin periaatteet korostavat myös io-instituutioiden keskinäisen yhteydenpidon ja yhteistyön merkitystä. Kansainväliset ja alueelliset tapaamiset tarjoavat tärkeän kanavan kokemusten vaihtamiseksi, asiantuntemuksen jakamiseksi ja näin ollen io-instituutioiden työn edelleen kehittämiseksi. (Io-instituutioiden välisiä yhteistyömuotoja käsitellään tarkemmin seuraavassa luvussa.)

Vaikka Pariisin periaatteissa ei tähän suoraan viitatakaan, kansainväliset järjestöt (erityisesti YK) ovat suositelleet, että useampien erityisiin ihmisoikeuskysymyksiin keskittyvien instituutioiden sijaan valtiot perustaisivat yhden “yleisinstituution”, jonka mandaatti kattaa mahdollisimman monet ihmisoikeuskysymykset. Tällaista integroitua rakennetta on puollettu muun muassa sillä perusteella, että se turvaa tehokkaamman koordinoinnin erilaisissa ihmisoikeuskysymyksissä ja mahdollistaa myös sellaisten tapausten asianmukaisen käsittelyn, jotka voisivat kuulua samanaikaisesti useamman erityisinstituution toimivaltaan.⁸ Myös eri alojen ihmisoikeusasiantuntemus pystyttäisiin tällä tavoin jakamaan tasapuolisesti eri ryhmien kesken, eikä kansalaisille tulisi yleensä ottaen vaikutelmaa, että jollekin erityisryhmälle oltaisiin perustamassa “omaa” instituutiota. Jotta erityisryhmien, kuten lasten, naisten, etnisten vähemmistöjen, vammaisten ja vanhusten oikeudet saisivat riittävästi huomiota io-instituution työssä, instituutioon voidaan perustaa alajaostaja tai osastoja, jotka erikoistuvat mainittujen ryhmien oikeuksien suojeluun ja edistämiseen.

Io-instituution ihmisoikeusmandaattia tulisi täydentää riittäväillä toimivaltuuksilla. Pariisin periaatteissa suositellaan, että io-instituutioille annettaisiin ainakin seuraavat valtuudet:

- vapaasti ja omasta aloitteestaan harkita mitä tahansa kysymyksiä, jotka kuuluvat sen toimivaltaan,
- kuulla vapaasti ketä tahansa henkilöä ja saada mitä tahansa tietoa ja materiaalia, joka on tarpeen instituution toimivaltaan kuuluvan tilanteen arvioimiseksi,
- vapaasti julkistaa hyväksymänsä kannanotot ja suositukset,

⁸ Esim. romanilasten asemaan kohdistuvat kysymykset voisivat samanaikaisesti kuulua paitsi lasten oikeuksia myös vähemmistöoikeuksia käsittelevän io-instituution toimialaan.

- kokoontua säännöllisesti sekä milloin tahansa on tarpeen siten, että sen kaikki jäsenet ovat läsnä,
- tarpeen mukaan perustaa työryhmiä sekä alueellisia tai paikallisia osastoja avustamaan instituutiota sen tehtävien täytäntöönpanemisessa,
- luoda keskusteluyhteys ja toimia yhteistyössä muiden ihmisoikeuksien parissa työskentelevien valtiotoimielinten (erityisesti Ombudsmanin ja vastaavien instituutioiden) sekä kansalaisjärjestöjen kanssa.

Pluralistinen kokoonpano

Io-instituutioiden päättävän elimen kokoonpanon tulisi olla pluralistinen ja heijastaa ympäröivän kansalaisyhteiskunnan rakennetta. Pariisin periaatteissa erityistä huomiota on kiinnitetty erilaisten ihmisoikeuksien parissa työskentelevien tahojen edustukseen. Tällaisia ovat erityisesti:

- kansalaisjärjestöt, ammattiyhdistysliikkeen edustajat sekä yhteiskunnalliset ja ammattilliset järjestöt, kuten lakimiesten, lääkäreiden ja lehtimiesten yhdistykset,
- eri filosofisten ja uskonnollisten suuntausten edustajat,
- akateemisen maailman edustajat ja ihmisoikeusasiantuntijat, sekä
- parlamentin edustajat.

Koska io-instituutioiden tulee ihmisoikeusseuranta- ja asiantuntijatehtävänsä vuoksi työskennellä läheisesti myös hallituksen eri ministeriöiden kanssa, myös ne voivat olla edustettuna instituution kokoonpanossa. Pariisin periaatteiden mukaan näiden tulisi kuitenkin osallistua instituution työhön neuvoo-antavassa ominaisuudessa, eikä heillä pääsääntöisesti tulisi olla oikeutta osallistua io-instituution päätöksentekoon. Monissa maissa io-instituution työhön osallistuvat myös muut ihmisoikeuksien parissa työskentelevät valtion toimielimet. Esimerkiksi Ranskassa ja Fidzissä Ombudsman on lain nojalla yksi ihmisoikeuskomissioiden vakituisista jäsenistä. Erityisen tärkeänä on yleensä pidetty myös sitä, että eri vähemmistöryhmät ja molemmat sukupuolet ovat edustettuina tasapuolisesti instituution kokoonpanossa.

Itsenäinen ja riippumaton asema

Io-instituution itsenäisyys ja riippumattomuus niin hallituksesta kuin muistakin tahoista on yksi Pariisin periaatteiden kantavista ideoista. Sen turvaamiseksi instituutiot tulisi perustaa

lainsäädäntöteitse, ja niille tulisi itsenäisen päätöksentekovallan turvaamiseksi mielellään antaa oikeushenkilön asema. Asiantuntijat ovat myös suositelleet, että io-instituutiolla tulisi olla toimivalta päättää omista (sisäisistä) ohje- ja menettelysäännöistään.

Pariisin periaatteissa ei määritellä täsmällisesti millä lainsäädäntötasolla io-instituutiot tulisi perustaa, mutta asiantuntijat suosittelevat usein niiden perustamista perustuslailla ja/tai lailla. Käytännössä valtaosa io-instituutioista on perustettu parlamentin hyväksymällä lailla tai hallituksen asetuksella tai päätöksellä. Jälkimmäisten ongelmana on kuitenkin joskus pidetty sitä, että io-instituution asemaa, mandaattia ja toimivaltuuksia voidaan tällöin muuttaa suhteellisen helposti ilman laajempaa konsultointia esimerkiksi parlamentin kanssa.

Instituution kollektiivisen riippumattomuuden lisäksi sen yksittäisille jäsenille tulisi turvata riippumaton asema. Pariisin periaatteet suosittelevat, että nimityksen tulisi perustua viralliseen päätökseen, joka määrittelee virkakauden pituuden. Lisäksi on esitetty, että io-instituution perustuvassa säädöksessä tulisi erityisesti säännellä:

- jäsenten nimittämistapa,
- kelpoisuusehdot ja ammatilliset kelpoisuusvaatimukset,
- toimikauden pituus sekä uudelleennimittämismahdollisuus,
- jäsenten erottamismenettely ja -kriteerit sekä
- jäsenten oikeusasema, mukaan lukien heidän immunitteettinsa (esimerkiksi rinnastamalla io-instituution jäsenten asema valtion oikeuslaitoksen ylimpien tuomarien asemaan).

Asiantuntijat ovat usein suositelleet, että nimittämisvalta tulisi instituution riippumattomuuden turvaamiseksi antaa jollekin edustukselliselle toimielimelle, kuten parlamentille. Ellei io-instituutiota koskevassa säännöksessä ole määritelty yksityiskohtaisesti io-instituution kokoonpanoa, parlamentaarinen nimitysmenettely saattaa kuitenkin vaarantaa esimerkiksi vähemmistöryhmien edustuksen. Joissakin maissa io-instituution jäsenet nimitetäänkin hallituksen jäsenen toimesta erityisen pluralistisen tai asiantuntijoihin nojautuvan nimityskomitean esityksen perusteella.

Instituution itsenäisyys tulisi myös varmistaa rahoitusteknisin järjestelyin. Pariisin periaatteissa korostetaan erityisesti “riittävän rahoituksen” turvaamista, jotta io-instituutiolla olisi mahdollisuus oman henkilökunnan rekrytointiin sekä omien toimitilojen hankkimiseen. Tätä

suositusta on yleensä tulkittu niin, että instituutiolla tulisi sen riippumattomuuden turvaamiseksi olla oma, parlamentin hyväksymä budjetti, jonka laatimiseen io-instituution tulisi voida vaikuttaa ja jonka käytöstä se voi päättää itsenäisesti. Normaalina valtion taloudellista tarkastusta lukuunottamatta muilla toimielimillä, kuten hallituksella tai yksittäisillä ministeriöillä, ei tulisi olla mahdollisuutta puuttua io-instituution varainkäyttöön.

2.3. Io-instituutiot ja Pariisin periaatteet kansainvälisten järjestöjen ihmisoikeustyössä

Pariisin periaatteista on tullut 1990-luvulla keskeinen kansallisten io-instituutioiden arvointikriteeri erityisesti kansainvälisten järjestöjen ja kansalaisjärjestöjen ihmisoikeustyössä. Periaatteet hyväksyttiin yksimielisesti YK:n Ihmisoikeustoimikunnan päätöslauselmalla vuonna 1992, yleiskokouksen päätöslauselmalla vuonna 1993 sekä vuoden 1993 ihmisoikeuskonferenssin päätösasiakirjoissa.⁹ Ihmisoikeustoimikunta ja yleiskokous ovat viitanneet viimeksi vuoden 2001 päätöslauselmissaan io-instituutioiden rooliin kansallisessa ihmisoikeustyössä ja Pariisin periaatteiden merkitykseen tällaisten instituutioiden kehittämisessä.¹⁰ Pariisin periaatteisiin on viitattu myös ETYJ:in *Human Dimension* -tapaamisissa sekä Euroopan neuvoston vuonna 1997 antamassa suosituksessa, jossa jäsenvaltioita kehoitettiin perustamaan “tehokkaita kansallisia io-instituutioita” ottamalla huomioon muun muassa Pariisin periaatteiden suositukset.¹¹ Myös Amerikan and Afrikan alueelliset järjestöt ovat kehottaneet jäsenvaltioitaan perustamaan io-instituutioita ja tukemaan niiden työtä.¹² Erityisesti Afrikan Ihmisoikeuskomissio on pyrkinyt toiminnallaan edistämään nimenomaan Pariisin periaatteiden mukaisia io-instituutioita myöntämällä vuonna 1998 näitä periaatteita noudattaville io-instituutioille itsenäisen seuraajastatuksen kokouksissaan.¹³

Hallitusten välisten järjestöjen lisäksi kansainväliset kansalaisjärjestöt, jotka ovat usein suhtautuneet kriittisesti io-instituutioihin, ovat ottaneet Pariisin periaatteet yhdeksi io-instituutioiden uskottavuuden mittariksi. Esimerkiksi Amnesty International ja Human Rights Watch ovat katsoneet Pariisin periaatteiden tarjoavan hyvän normatiivisen lähtökohdan io-

⁹ Ihmisoikeustoimikunnan päätöslauselma 1992/54, 3.3.1992 ja YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 48/144, 20.12.1993. Wienin julistus ja toimintaohjelma 25.6.1993, erityisesti artikla 36.

¹⁰ Ihmisoikeustoimikunnan päätöslauselma 2001/80, 25.4.2001 ja yleiskokouksen päätöslauselma 56/158, 19.12.2001.

¹¹ Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus No. R(97)14, 30.9.1997.

¹² Esim. OAS:n yleiskokouksen päätöslauselma 1505 (XXVII-O/97), 5.6.1997 ja OAU:n Grand Bay julistus and toimintaohjelma, 16.4.1999.

¹³ Afrikan Ihmisoikeuskomission päätöslauselma seuraajastatuksen myöntämisestä Afrikan kansallisille ihmisoikeus-instituutioille, 22-31.10.1998, Banjul, Gambia.

instituutioiden perustamista harkitseville valtioille. Ne ovat myös esittäneet yksittäisille hallituksille suosituksia niiden io-instituutioiden kehittämiseksi nimenomaan Pariisin periaatteiden standardeja silmällä pitäen.

Keskeisin merkitys io-instituutioita koskevilla kansainvälisillä suosituksilla on kuitenkin ollut YK:n ihmisoikeusohjelman puitteissa tehdyssä työssä. Vuonna 1994 ihmisoikeustoimikunta kehotti päätöslauselmassaan YK:n sihteeristöä antamaan “korkean sijan” niille jäsenvaltioiden avunantopyynnöille, jotka koskevat kansallisten io-instituutioiden perustamista tai kehittämistä. Samalla YK:n ihmisoikeuskeskusta (*Centre for Human Rights*) pyydettiin tarjoamaan teknistä apua tätä tarkoitusta varten.¹⁴ Vuonna 1995 YK:n työ io-instituutioiden alueella annettiin ihmisoikeuspäävaltuutetun erityisneuvonantajan (*Special Advisor on National Institutions, Regional Arrangements and Preventive Strategies*) johdettavaksi. Tähän mennessä erityisneuvonantajana on toiminut Australian io-instituution entinen ihmisoikeusvaltuutettu.

Io-instituutioiden perustamisesta ja kehittämisestä on erityisesti 1990-luvun jälkipuoliskolla tullut yksi YK:n ihmisoikeuskeskuksen ja sittemmin sen seuraajan, ihmisoikeusvaltuutetun toimiston (OHCHR) keskeisimmistä ihmisoikeustyön alueista. Pariisin periaatteilla on ollut keskeinen merkitys erityisesti toimiston hallinnoiman teknisen apuohjelman täytäntöönpanossa. Käytännössä asiantuntija- ja tekninen apu on suunnattu nimenomaan niille valtioille, jotka ovat osoittaneet kiinnostuksensa joko Pariisin periaatteiden mukaisten instituutioiden perustamiseen tai jo olemassaolevien instituutioiden kehittämiseen Pariisin periaatteiden suosittelemaan suuntaan. Tällaisia ihmisoikeustoimielimiä on perustettu tai kehitetty YK:n asiantuntijoiden ja/tai teknisen avun tuella lukuisissa valtioissa eri puolilla maailmaa niin vakiintuneissa kuin kehittyvissäkin demokratioissa. OSCE-alueella tällaista apua on viime vuosina tarjottu muun muassa Latvialle (1995), Moldovalle (1997), Georgialle (1998), Irlannille (1998), Iso-Britannialle (Skotlanti) ja Saksalle (2000). Kansallisten io-instituutioiden perustamista on pidetty tärkeänä osana myös sodanjälkeistä “jälleenrakennustyötä”. YK onkin edesauttanut tällaisten instituutioiden perustamista ja kehittämistä rauhansopimuksen osana Ruandassa (1993), Pohjois-Irlannissa (1998) ja Sierra Leonessa (1999). Euroopassa tällaisia instituutioita on perustettu lähinnä ETYJ:in, Euroopan neuvoston ja Euroopan Unionin tuella Bosniaan (1995) ja Kosovoon (2000).¹⁵

¹⁴ Ihmisoikeustoimikunnan päätöslauselma 1994/54, 4.3.1994.

¹⁵ Suluisia olevat vuosiluvut viittavat vuoteen, jona io-instituutio perustettiin lailla tai vastaavalla säädöksellä tai rauhansopimuksella.

2.4. Io-instituutioiden keskinäinen yhteistyö

Io-instituutioiden osallistuminen kansainvälisten järjestöjen ihmisoikeustyöhön sekä erityisesti niiden keskinäinen yhteistyö on lisääntynyt viime vuosina siinä määrin, että io-instituutiota voidaan jopa luonnehtia uudeksi kansainväliseksi ihmisoikeustoimijaksi. Tärkein io-instituutioiden keskinäinen yhteistyöforum on *International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (ICC)*. ICC on kansallisten ihmisoikeuksien kansainvälinen verkosto, joka pyrkii perustamaan ja kehittämään io-instituutioita sekä takaamaan niiden yhdenmukaisuuden Pariisin periaatteiden kanssa. Sillä on valtuudet muun muassa koordinoita eri instituutioiden välisiä yhteishankkeita, järjestää io-instituutioiden kansainvälisiä tapaamisia, edustaa io-instituutioita suhteessa kansainvälisiin ihmisoikeusjärjestöihin, erityisesti YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimistoon, joka toimii ICC:n sihteeristönä, sekä avustaa hallituksia niiden pyynnöstä uusien io-instituutioiden perustamisessa.¹⁶

ICC:n ensimmäinen kokous järjestettiin vuonna 1994. Tämän jälkeen vastaavanlaisia kokouksia on järjestetty joka vuosi Genevessä, samanaikaisesti YK:n ihmisoikeutoimikunnan istunnon kanssa. Vuodesta 1998 alkaen ICC on koostunut 16 jäsenestä siten, että kutakin maantieteellistä aluetta – Afrikkaa, Eurooppaa, Amerikkaa ja Aasian-Tyynenmeren aluetta – edustaa neljä io-instituutiota. ICC:n nykyiset Euroopan jäseninstituutiot tulevat Puolasta, Ranskasta, Ruotsista ja Tanskasta. Afrikan ICC-jäsenet ovat Malawi, Marokko, Togo ja Uganda. Aasian ja Tyynenmeren io-instituutioiden edustajat tulevat Australiasta, Filippiineiltä, Intiasta ja Uudesta-Seelannista. Amerikan io-instituutioita ovat puolestaan edustaneet Argentiinan, Hondurasin, Meksikon ja Kanadan io-instituutiot. ICC:n puheenjohtajana toimii tällä hetkellä Marokon io-instituutio (*Conseil Consultative des Droits de l'Homme*). Jäsenedustuksessa ja puheenjohtajuudessa voi kuitenkin tapahtua muutoksia ICC:n seuraavassa kokouksessa, joka järjestetään huhtikuussa 2002.

Huhtikuussa 1998 hyväksytyjen menettelysääntöjen mukaan,¹⁷ ICC:n jäsenten kuten myös niiden instituutioiden, joille ICC myöntää io-instituution statuksen (*Member of the Group of National Institutions*), tulee noudattaa Pariisin periaatteiden suosituksia. YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimisto ei ota virallisesti kantaa siihen, noudattavatko io-instituutiot Pariisin periaatteita. Tästä syystä ICC:sta on tullut myös *de facto* se kansainvälinen toimielin, joka määrittelee, mitkä

¹⁶ Ks. myös marraskuussa 2001 avattu, kansallisia io-instituutioita koskeva internetsivusto [<http://www.nhri.net/>].

¹⁷ Nämä väliaikaiset menettelysäännöt vahvistettiin ICC:n kokouksessa huhtikuussa 2000.

instituutiot ovat "kansallisia io-instituutioita". Käytännössä io-instituutioiden kansallisista erityispiirteistä johtuva laaja kirjo on kuitenkin johtanut siihen, että jäsenyysslinja on pakostakin muodostunut melko joustavaksi. Io-instituution status onkin myönnetty varaamalla myös muun muassa sellaisille instituutiolle, joiden kokoonpano (esim. pluralistisuus ja hallitusten edustajien osallistumisoikeus) tai asema (esim. rahoituksen itsenäisyys) ei ole täysin vastannut Pariisin periaatteiden suositusta. Joulukuuhun 2001 mennessä ICC oli myöntänyt io-instituution statuksen kaiken kaikkiaan 48 kansalliselle ihmisoikeustoimielimelle. Näistä kahdeksan oli saanut statuksen varaamalla, joka liittyi siihen, ettei hakijainstituutio ollut antanut ICC:lle riittäviä tietoja asemastaan ja toiminnastaan.

Kansainvälisen koordinoitukomitean lisäksi io-instituutiot ovat kehittäneet alueellisia yhteistyömuotoja. Aasian ja Tyynenmeren io-instituutiot perustivat oman yhteistyöelimen (*Asia-Pacific Forum*) ensimmäisessä alueellisessa tapaamisessaan, joka järjestettiin heinäkuussa 1996 Darwinissa, Australiassa. Afrikan io-instituutiot päättivät helmikuussa 1996 Yaoundéssa, Kamerunissa järjestetyssä tapaamisessaan perustaa Afrikan io-instituutioiden koordinoitukomitean (*Coordinating Committee of African National Institutions*). Euroopan koordinoitiryhmä (*European Coordination Group*), jonka puheenjohtajana toimii Tanskan ihmisoikeuskeskus, perustettiin tammikuussa 1997 Euroopan io-instituutioiden Kööpenhaminan kokouksen tuloksena. Vastaavanlainen alueellinen yhteistyö on hiljattain käynnistynyt myös Latinalaisen Amerikan ja Karibian maiden keskuudessa. Alueen io-instituutiot päättivät marraskuussa 2000 Meksikossa järjestetyssä toisessa alueellisessa tapaamisessaan perustaa Amerikan io-instituutioiden verkoston (*Network of National Human Rights Institutions of the Americas*).

ICC:n tapaan alueellisten yhteistyötoimielimien tarkoituksena on järjestää säännöllisiä tapaamisia asiantuntemuksen ja kokemusten jakamiseksi. Ne pyrkivät myös luomaan uusia yhteistyömuotoja, kuten koulutusta ja yhteisprojekteja, ao. alueen io-instituutioiden työn kehittämiseksi. Esimerkiksi *Asia-Pacific Forum*, jota on luonnehdittu kaikista yhteistyöverkostoista tähän mennessä kehittyneimmäksi, on viime vuosina järjestänyt yhteistyössä YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston kanssa useita uraauurtavia seminaareja koskien io-instituutioiden työtä naisten, lasten ja taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien täytäntöönpanemiseksi. Järjestö on myös osallistunut aktiivisesti uusien io-instituutioiden perustamiseen sekä olemassaolevien io-instituutioiden kehittämiseen maakohtaisten teknisten apuohjelmien kautta sekä asiantuntija-apua tarjoamalla.

3. IO-INSTITUUTIOMALLEJA ULKOMAILTA

3.1. Io-instituutioiden perustyyppit

Vaikka Pariisin periaatteita pidetäänkin yleisesti io-instituutioita koskevinä kansainvälisinä minimistandardeina, kansalliset perusominaisuudet ja -tarpeet ovat käytännössä johtaneet hyvin erilaisten io-instituutioiden perustamiseen. Esimerkiksi mandaatin ja kokoonpanon suhteen io-instituutiot vaihtelevat ihmisoikeusvalituksia tutkivista *watchdog*-tyyppisistä toimielimistä tutkimus- ja koulutusinstituutioihin ja kollegiaalisista komissioista yksihenkilöisiin “ombudsmaneihin”. Myös io-instituutioiden perustamistavoissa ja itsenäisyydessä on suuria eroja: instituutioita on perustettu niin perustuslain, lain kuin asetuksenkin tasolla, ja ne ovat maasta riippuen nimitysmenettelyn tai rahoituksen kautta sidottuja joko parlamenttiin, yksittäiseen ministeriöön tai valtionpäämieheen.

Suuresta heterogeenisyydestään huolimatta olemassaolevat io-instituutiot on mahdollista jakaa ominaisuuksiensa perusteella suunta-antaviin peruskategorioihin. Alan kirjallisuudessa toisistaan erotetaan usein niin sanottu “Commonwealth-malli”, josta voidaan mainita esimerkkeinä Australian, Uuden-Seelannin ja Kanadan ihmisoikeuskomissiot, sekä “Ranskan malli”, jota on sovellettu Ranskan ohella lukuisissa ranskankielisen Afrikan maissa. Näiden kahden lisäksi erityisesti 1990-luvun jälkipuoliskolla on alettu puhua “sekamallista”, millä viitataan yleensä eräänlaiseen klassisen Ombudsman-instituution ja ihmisoikeuskomission välimuotoon, jollaisia on perustettu erityisesti viime vuosikymmenenä Latinalaisen Amerikan sekä Itä- ja Keski-Euroopan kehittyvissä demokratioissa. Neljäntenä ryhmänä voidaan vielä erottaa “ihmisoikeuskeskusmalli”, jota edustavat muun muassa Tanskan, Norjan ja Saksan io-instituutiot.

Nämä neljä io-instituutiotyyppeä esitellään lyhyesti seuraavissa luvuissa käyttäen esimerkkeinä Australian, Ranskan, Saksan ja Meksikon io-instituutioita. (Tanskan ja Norjan io-instituutiot esitellään yksityiskohtaisemmin luvussa 4.) Koska tässä luvussa ei ole mahdollista tehdä yksityiskohtaisempaa instituutiokohtaista analyysiä, esimerkki-instituutioiden esittely on rajoitettu ainoastaan keskeisimpiin piirteisiin. Io-instituutioiden peruserot on koottu allaolevaan taulukkoon. Eri io-instituutiomalleja vertailtaessa on yleensä ottaen otettava huomioon, että peruskategorioiden rajat ovat häilyviä, eikä kaikkia olemassaolevia io-instituutioita voida vaivatta sijoittaa tiettyyn kategoriaan: periaatteessa eri malleja on yhtä monta kuin maitakin.

Taulukko 1. Australian, Ranskan, Saksan ja Meksikon io-instituutioiden pääpiirteiden vertailu.

	AUSTRALIA	RANSKA	SAKSA	MEKSIKO
OIKEUSASEMA	Lakiin (1986) perustuva itsenäinen oikeushenkilö	Pääministerin asetukseen (1984) perustuva itsenäinen toimielin	Parlamentin poliittisella päätöksellä (2000) perustettu itsenäinen, rekisteröity yhdistys	Perustuslakiin (1992) ja lakiin (1993) perustuva itsenäinen oikeushenkilö
ITSENÄISYYS				
Kokoonpano	Asiantuntijakokoonpano: johtaja ja viisi "valtuutettua" (<i>Commissioners</i>)	Yli 100-jäseninen pluralistinen yleiskokous, hallitus, temaattiset alakomiteat	Yleiskokous, 16-jäseninen pluralistinen neuvosto ja hallitus, asiantuntijakomiteita voidaan perustaa	Johtaja, pääsihteeri, 10-jäseninen neuvostantava neuvosto ja viisi "tutkimusosastoa" (<i>Visitadores Generales</i>)
Keskeisten jäsenten valitseminen tai nimittäminen	Hallitus (<i>Governor-General</i>) nimittää valtuutetut ja johtajan	Hallitus (pääministeri) nimittää yleiskokouksen jäsenet asetuksen jäsenkiintiöiden mukaisesti sekä komission johtajat ja jäsenet yleiskokouksen jäsenistä	Liittohallituksen oikeus-, ulkoasiain- ja talous- ja kehitysyhteistyön ministeriöt, senaatti ja instituutin yleiskokous nimittävät neuvoston jäsenet perustamissäännön jäsenkiintiöiden mukaisesti, neuvosto nimittää muut jäsenet	Parlamentti (<i>Cámara de Senadores</i>) nimittää komission johtajan ja neuvoston jäsenet
Toiminnan rahoitus	Oma budjetti osana oikeushallinnon (<i>Attorney General's Department</i>) portfoliota	Pääministerin kanslian budjetista	Liittovaltion em. ministeriöiden budjetista, myös muu julkinen ja yksityinen rahoitus mahdollista	Oma budjetti, josta päättää parlamentti
TEHTÄVÄT JA VALTUUDET				
Asiantuntija- ja neuvontatehtävät	Suosituksella hallitukselle ihmisoikeuslainsäädännön ja -politiikan kehittämiseksi	Yleiskokouksen hyväksymät suositukset hallitukselle koskien toimenpiteitä, jotka voivat edistää ihmisoikeuksia	Suosituksella ja lausunnot hallitukselle, parlamentille ja kansalaisjärjestöille ihmisoikeuksien alueella	Suosituksella hallitukselle ihmisoikeuslainsäädännön ja -politiikan muuttamiseksi
Valitusten käsittely	Julkisviranomaisia ja yksityisiä vastaan kohdistetut syrjintä- ja muut valitukset; ryhmäkannemahdollisuus; Sovitteluratkaisu, kun mahdollista	Ei käsittele valituksia	Ei käsittele valituksia	Julkisviranomaisiin kohdistuvat ihmisoikeusloukkaukset ja muut muut valitukset; sovittelumenettely, kun "asian luonne sen sallii"
Valvonta ja seuranta	Voimassa- ja vireilläolevan ihmisoikeuslainsäädännön ja -politiikan seuranta	Lähinnä neuvonantajatehtävään liittyvä ihmisoikeuksien seuranta	Edistää kansallisen lainsäädännön ja kansainvälisten ihmisoikeussäännösten yhdenmukaisuutta	Voimassaolevan ihmisoikeuslainsäädännön ja -politiikan seuranta; valvoo erityisesti vankilaitosta
Koulutus- ja valistus	Ihmisoikeustietouden ja keskustelun edistäminen, valitusohjelmien koordinointi ja täytäntöönpano, julkiset seminaarit ja kokoukset	Lähinnä kansainvälinen koulutustyö	Ihmisoikeustietouden ja keskustelun edistäminen, ihmisoikeuskasvatus Saksassa; koulutusmateriaalin kehittäminen	Ihmisoikeustietouden edistäminen, ihmisoikeuskoulutus ja -kasvatus, ennaltaehkäisevien ohjelmien suunnittelu ja täytäntöönpano

Tutkimus	Laajamittaiset kansalliset ihmisoikeusselvitykset ja muu tutkimustyö	Selvitykset hallituksen pyynnöstä; lähinnä neuvonantajatehtävään liittyvä oma-aloitteinen selvitystyö	Tutkimus ihmisoikeustyön parantamiseksi; yhteistyö muiden tutkimusta tekevien tahojen kanssa	Ihmisoikeustutkimuksen edistäminen
Raportointi, julkisuus	Vuosiraportti hallitukselle ja hallituksen kautta parlamentille; temaattiset erityisraportit http://www.hreoc.gov.au	Vuosittainen rasismia koskeva raportti hallitukselle (oma toimintakertomus raportin osana); voi julkaista suosituksensa http://www.commission-droits-homme.fr	Voi julkaista vapaasti tutkimustulokset ja suositukset esim. vuosiraportissaan ja lehdistötiedotteissaan (ei toistaiseksi omaa websivua)	Vuosiraportti parlamentille ja hallitukselle, kuukausittaiset toimintaraportit ja oma <i>Newsletter</i> http://www.cndh.org.mx

3.2. Commonwealth-malli: Australian ihmisoikeuskomissio

Australian io-instituution ja mallin taustaa

Australian io-instituutio (*Australian Human Rights and Equal Opportunity Commission*, 1986) on yksi Aasian ja Tyynenmeren alueen vanhimmista ihmisoikeuskomissioista. Nykyisen io-instituution edeltäjä, Australian ihmisoikeuskomissio (*Australian Human Rights Commission*), perustettiin vuonna 1981 rotusyrjintälain (*Racial Discrimination Act*, 1975) sekä erityisesti YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen täytäntöönpanemiseksi. Komission määräaikaisen mandaatin päätyttyä joulukuussa 1986 sen työn jatkajaksi perustettiin lailla (*Human Rights and Equal Opportunity Commission Act*, 1986) uusi, pysyvä ihmisoikeus- ja yhdenvertaisuuskomissio. Samalla instituutiolle annettiin entistä laajempi, myös sukupuoli-syrjintälain (*Sex Discrimination Act*, 1984) kattava mandaatti.

Vuoden 1986 jälkeen Australian io-instituution rakennetta ja toimivaltuuksia on muutettu useaan otteeseen. Esimerkiksi vuonna 1990 sen mandaatti laajennettiin kattamaan kaksitoista uutta syrjintämuotoa ILO:n työsyrijintää koskevan sopimuksen (Sopimus No. 111) täytäntöönpanemiseksi. Vuonna 1993 io-instituution tehtäviin lisättiin myös vammaisiin kohdistuvan syrjinnän eliminointi (*Disability Discrimination Act 1992*), ja instituutioon perustettiin uusi alkuperäiskansojen valtuutetun virka (*Aboriginal and Torres Strait Islander Social Justice Commissioner*). Viimeisimmät merkittävät muutokset alkuperäiseen lakiin on tehty vuoden 1999 lakimuutoksella, joka muun muassa siirsi syrjintävalituksiin liittyvän

kuulemisvelvollisuuden komissiolta liittovaltion tuomioistuimille ja valitusten käsittelyyn liittyvät valtuudet eri syrjintävaltuutetuilta komission puheenjohtajalle.

Australian io-instituutiota pidetään muun muassa Kanadan ja Uuden Seelannin ihmisoikeuskomissioiden ohella tyypillisenä Commonwealth-mallin edustajana: sillä on laaja, syrjintään liittyvä mandaatti sekä toimivalta, joka kattaa niin ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen kuin myös valitusten käsittelyn ja sovittelun sekä kansallisten ihmisoikeuspalvelusten tuottamisen. Mallia on käytetty lukuisten uusien instituutioiden esikuvana erityisesti Aasiassa ja Afrikassa. Useimmat valtiot ovat tosin antaneet io-instituutioilleen alkuperäistä Commonwealth-mallia laajemman mandaatin, joka kattaa syrjinnän lisäksi myös muut ihmisoikeusloukkaukset. Esimerkkeinä voidaan mainita Intia (*National Human Rights Commission*, 1993), Etelä-Afrikka (*South African Human Rights Commission*, 1994), Sri Lanka (*Human Rights Commission*, 1997) ja Malawi (*Human Rights Commission*, 1999)¹⁸.

Australian io-instituution oikeudellinen asema ja rakenne

Australian ihmisoikeus- ja yhdenvertaisuuskomissio on lailla perustettu itsenäinen oikeushenkilö, jonka tehtävänä on täytäntöönpanna Australian rotu- ja sukupuolisyryntää, vammaisten syrjintää sekä ihmisoikeus- ja yhdenvertaisuuskomissiota koskevat lait. Näistä kaksi ensin mainittua viittaavat Australian kansainvälisiin velvoitteisiin, jotka johtuvat YK:n rotusyrjinnän ja naiseen kohdistuvan syrjinnän vastaisista sopimuksista. Komissiota koskevan lain mukaan sen ihmisoikeusmandaattiin kuuluvat lisäksi seuraavien, Australiaa velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeusinstrumenttien toteuttamisen edistäminen:

- kansainvälinen kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus,
- kansainvälinen lasten oikeuksien yleissopimus sekä lasten oikeuksien julistus,
- kansainvälisen työjärjestön (ILO) työsyryntää koskeva sopimus No. 111,
- henkisesti sairaiden ja vammaisten oikeuksia koskevat julistukset, sekä
- uskontoon ja uskoon kohdistuvan syrjinnän ja suvaitsemattomuuden eliminointia koskeva julistus.

¹⁸ Malawin ihmisoikeuskomissio perustettiin jo vuonna 1996, mutta sen toimintaa koskeva laki hyväksyttiin vasta kolme vuotta myöhemmin.

Liittovaltion ihmisoikeus- ja yhdenvertaisuuskomissiossa toiminnasta vastaa viisi “valtuutettua” (*Commissioner*), johtaja (*President*)¹⁹ sekä muu henkilökunta, joka on viime vuosina koostunut yli 120 koko- ja osapäivätoimisesta työntekijästä. Komission johtaja on vastuussa komission toiminnan yleisestä johdosta ja hallinnosta sekä vuoden 1999 lakimuutoksen myötä syrjintää koskevien valitusten käsittelystä ja sovittelusta. Kullakin valtuutetulla on omat, lailla määritellyt toiminta-alueensa, jotka koskevat rotusyrjintää, sukupuolisyryntää, vammaisten syrjintää, alkuperäiskansojen sosiaalisia oikeuksia sekä muuta yhdenvertaisuutta ja ihmisoikeuksia. Komission eräänlaisena “yleisvaltuutettuna” toimiva ihmisoikeusvaltuutettu on käytännössä työskennellyt varsin erilaisten asioiden parissa. Esimerkkeinä voidaan mainita lasten oikeuksiin, maahanmuuttajien ja vankien asemaan ja kohteluun, henkisesti sairaiden oikeuksiin sekä ikäsyryntään liittyvät kysymykset.

Komission valtuutetut ja puheenjohtaja nimitetään hallituksen (*Governor General*) päätöksellä toimikaudeksi, jonka kesto määritellään kussakin tapauksessa erikseen. Valtuutettujen virkakauden enimmäispituus on seitsemän vuotta. Komissiolla on oma budjetti, joka sijoittuu kuitenkin oikeushallinnon (*Attorney General's Department*) alaisuuteen. *Attorney General* edustaa komissiota myös parlamentin budjettikäsittelyssä.

Australian io-instituution tehtävät ja toimivalta

Australian io-instituution tehtäviin kuuluvat:

- ihmisoikeuskasvatus- ja koulutus,
- valitusten käsittely,
- ihmisoikeuksien toteutumisen ja täytäntöönpanon valvonta ja seuranta, sekä
- Australian hallituksen ihmisoikeuspolitiikan ja lainsäädännön kehittäminen.

Näiden tehtävien täytäntöönpanemiseksi komission tulee:

- edistää julkista ihmisoikeuskeskustelua ja täytäntöönpanna ja koordinoida ihmisoikeustutkimukseen ja -koulutukseen liittyviä ohjelmia,

¹⁹ Australian hallitus antoi 1990-luvun lopulla parlamentille lakiehdotuksen, joka tulisi läpimennessään muuttamaan komission rakennetta muun muassa siten, että nykyiset viisi erityisvaltuutetun virkaa poistettaisiin ja tilalle perustettaisiin kolme varapuheenjohtajan virkaa. Osana uudistuspakettia yksityisyysvaltuutetun virka ja siihen liittyvät tehtävät erotettiin Komissiosta erilliseksi toiminta-alueekseen heinäkuussa 2001.

- vastaanottaa ja tutkia syrjintää koskevia valituksia ja mikäli mahdollista ratkaista ao. tapaukset sovitteluteitse,
- toimeenpanna tutkimuksia koskien mitä tahansa toimenpidettä tai käytäntöä, joka saattaa olla ristiriidassa ihmisoikeuksien kanssa sekä pyrkiä ratkaisemaan asia sovitteluteitse,
- valmistella erilaisia yleisiä ohje- ja toimintasääntöjä ihmisoikeuksien vastaisten toimenpiteiden ja käytäntöjen ennaltaehkäisemiseksi,
- tutkia voimassaolevan ja, ao. osavaltioiden ministerien aloitteesta, vireilläolevan lainsäädännön yhdenmukaisuutta ihmisoikeuksien ja syrjinnän kieltävien säännösten kanssa,
- esittää suosituksia uusien lakien säätämistä tai ohjelmien täytäntöönpanoa ihmisoikeuksia ja syrjintää koskien,
- esittää suosituksia niistä toimenpiteistä, joihin hallituksen tulisi ryhtyä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamiseksi ja täytäntöönpanemiseksi,
- avustaa tuomioistumia sellaisissa oikeudenkäyntiprosesseissa, joissa tämä on tärkeää yleisen edun kannalta tai jos prosessin lopputuloksella saattaa olla vaikutusta komission ihmisoikeuksien täytäntöönpanoon liittyvään työhön tai sellaisen henkilön ihmisoikeuksiin, joka ei ole osallisena prosessissa (ns. *amicus curiae* funktio), sekä
- raportoida havainnoistaan ja suosituksistaan em. tutkimuksiin ja valituksiin liittyen sekä laatia vuosittain raportti toiminnastaan hallitukselle, jonka tulee toimittaa komission raportit 15 istuntopäivän kuluessa parlamentille.

Näiden yleisten tehtävien lisäksi joillakin valtuutetuista on myös omia erityistehtäviä ja -valtuuksia. Esimerkiksi alkuperäiskansojen oikeuksia käsittelevä valtuutettu laatii vuosittain raportin alkuperäiskansojen oikeuksien tilasta. Sukupuolisyrjintä-asioita hoitava valtuutettu voi puolestaan laittaa vireille palkkauksen yhdenvertaisuuteen liittyviä tapauksia ao. kysymyksiä käsittelevässä toimielimessä (*Industrial Relations Commission*).

Esimerkkejä käytännön toiminnasta

Valitusten käsittely ja sovittelu on yksi Australian io-instituution keskeisimmistä toiminta-alueista. Instituution päätoimisto Sydneyssä on vuosina 1995-2000 vastaanottanut keskimäärin 1200 valitusta vuodessa. Sovittelupäätöksellä ratkaistujen tapausten määrä on yleensä ottaen ollut suuri: raportointivuonna 1997-1998 sovittelulla ratkaistiin 22% valituksista, 1998-1999 31% ja 1999-2000 ennätyselliset 37%. Kansallisella tasolla sovitteluratkaisujen osuus on ollut viime vuosina 35%:n luokkaa. Valitusjärjestelmän erityispiirteenä on ryhmäkanne, joka voidaan tehdä,

jos useamman kantajan valitus kohdistuu samaan henkilöön, valitukset johtuvat samoista tai toisiinsa liittyvistä olosuhteista tai jos valitukset kohdistuvat samaan oikeus- tai tosiasiakysymykseen.

Taulukko 2. Kaikkien Australian toimistojen vastaanottamat valitukset ja niiden jakautuminen eri toiminta-alueille raportointivuonna 2000-2001.²⁰

Toiminta-alue/ Laki	Valitukset yhteensä	Osuus kaikista valituksista	Sovitteluratkaisujen osuus toiminta-alueen kaikista päätetyistä tapauksista
Vammaisten syrjintä (Disability Discrimination Act, 1992)	443	35%	36%
Sukupuolisyryntä (Sex Discrimination Act, 1984)	339	27%	36%
Rotusyrjintä (Racial Discrimination Act, 1975)	267	21%	42%
Ihmisoikeudet ja yhdenvertaisuus (Human Rights and Equal Opportunity Act, 1986)	214	17%	7%
Yhteensä	1263	100%	-

Toinen keskeisistä toiminta-alueista on ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus, jonka puitteissa ihmisoikeus- ja yhdenvertaisuuskomissio on julkaissut ihmisoikeuksiin ja niiden täytäntöönpanoon liittyviä julkaisuja sekä järjestänyt ja osallistunut julkisiin seminaareihin ja tapaamisiin eri ihmisoikeuskysymyksistä keskustelemiseksi. Kansallisesti tärkeä merkitys on ollut myös laajamittaisilla ihmisoikeusselvityksillä, joiden kautta komissio on tutkinut ja tuonut julkisuuteen lukuisia yhteiskunnallisia ihmisoikeusongelmia. Selvitykset ovat koskeneet muun muassa henkisesti sairaiden asemaa, kodittomien lasten kohtelua, raskauteen liittyvää syrjintää sekä Australian alkuperäisväestöön kuuluvien lapsien erottamista vanhemmistaan.

Australian io-instituutio on ollut aktiivinen myös kansainvälisellä tasolla. Australian ihmisoikeuskomissio edustaa Aasian ja Tyynenmeren io-instituutioita kansainvälisessä

²⁰ Tiedot perustuvat Australian ihmisoikeus- ja yhdenvertaisuuskomission vuosiraporttiin, joka kattaa ajanjakson heinäkuusta 2000 kesäkuuhun 2001.

koordinointikomiteassa (ICC). Se on myös yksi Aasian ja Tyynenmeren alueen io-instituutioiden keskinäisen yhteistyöjärjestön (*Asia-Pacific Forum*) perustajajäsenistä ja on toiminut vuodesta 1996 alkaen kyseisen järjestön sihteeristönä. Australian ihmisoikeus- ja yhdenvertaisuuskomissio on myös tukenut lukuisten uusien instituutioiden perustamista kahdenvälisellä tasolla tarjoamalla instituutioille asiantuntija-apua valitusten käsittely- ja sovittelutehtävän sekä ihmisoikeus-selvitystekniikoiden kehittämisessä. Komissio on myös osallistunut Australian hallituksen kehitysyhteistyöohjelman (AusAid) puitteissa käynnistettyihin teknisen avun projekteihin. Viime vuosina erilaista teknistä- ja asiantuntija-apua on annettu esimerkiksi Kiinan, Ugandan, Nepalín, Indonesian sekä Etelä-Afrikan kansalaisjärjestöille ja/tai io-instituutioille.

3.3. Ranskan malli: Neuvoa-antava ihmisoikeuskomissio

Ranskan io-instituution ja mallin taustaa

Ranskan io-instituutio (*Commission Nationale Consultative pour les Droits de l'Homme*) perustettiin vuonna 1984 neuvomaan hallitusta sen kansainväliseen ihmisoikeuspolitiikkaan liittyvissä kysymyksissä.²¹ Instituution edeltäjänä on pidetty vuonna 1946 perustettua "kansainvälistä ihmisoikeuskomissiota", joka osallistui keskeisellä tavalla YK:n ihmisoikeus-julistuksen laatimiseen. Tämä René Cassinin johtama komissio lakkasi kuitenkin toimimasta vuonna 1976 sen kansainvälisesti tunnetun johtajan kuoltua. Vuonna 1984 uudelleen- aktivoidun ihmisoikeuskomission mandaattia laajennettiin kaksi vuotta myöhemmin koskemaan myös kansallisia ihmisoikeuskysymyksiä, ja vuonna 1990 sille annettiin erityinen rasmin ja ulkomaalaisvihan vastaiseen taisteluun liittyvä seuranta- ja raportointivelvollisuus.²² Vähän ennen vuoden 1993 Wienin ihmisoikeuskonferenssia Ranskan io-instituutio saavutti lakimuutoksen kautta oikeudellisesti itsenäisen aseman. Tämän jälkeen Ranskan io-instituutiota koskevaa lakia on muutettu muun muassa vuonna 1996, jolloin instituution mandaattiin lisättiin humanitaariset kysymykset ja vuonna 1999, jolloin sen kokoonpanoa laajennettiin.

Vaikka Ranskan malli ei ole yhtä laajalle levinnyt kuin Commonwealthin ihmisoikeuskomissiomalli, erilaisia neuvoa-antavia komissioita, jotka vastaavat mandaatiltaan ja

²¹ Décret No. 84-72, 30.1.1984.

²² Loi No. 90-615, 13.7.1990.

usein myös kokoonpanoltaan Ranskan io-instituutiota, on perustettu useissa ranskankielisen Afrikan maissa. Esimerkkeinä voidaan mainita Marokko (*Conseil Consultatif des Droits de l'Homme*, 1990), Algeria (*Observatoire National des Droits de l'Homme*, 1992) ja Tsad (*Commission Nationale des Droits de l'Homme*, 1994). Commonwealth-malliin verrattuna Ranskan mallin keskeisimpänä erona on usein kriittisen valvontafunktion puuttuminen: esimerkiksi Ranskan komissio ei vastaanota ja käsittele ihmisoikeusvalituksia, eikä sillä ole valtuuksia käynnistää kansallisia ihmisoikeusselvityksiä. Instituution pääasiallisena tehtävänä onkin lähinnä pidetty sen toimintaa eräänlaisena hallituksen ja kansalaisyhteiskunnan välisenä keskusteluforumina sekä asiantuntijaelimenä hallituksen kansallisen ja kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan muotoilussa.

Ranskan io-instituution oikeudellinen asema ja rakenne

Ranskan neuvoa-antava ihmisoikeuskomissio perustuu Pääministerin antamaan asetukseen, joka takaa komissiolle oikeudellisesti itsenäisen aseman. Komission toiminta rahoitetaan Pääministerin kanslian (*services du Premier ministre*) budjetista.

Komission keskeisimmät toimielimet ovat yleiskokous (*l'assemblée plénière*) sekä hallitus (*bureau*). Komissio voi myös muodostaa alakomiteita (*sous-commissions*) tutkimaan erityisiä ihmisoikeuskysymyksiä. Komissio sekä sen alakomiteat voivat myös tarvittaessa kuulla ulkopuolisia ihmisoikeusasiantuntijoita.

Asetuksen mukaan yleiskokous kokoontuu tarpeen vaatiessa, mutta ainakin kolme kertaa vuodessa. Käytännössä tapaamisia on kuitenkin ollut vuosittain useampia, esimerkiksi vuonna 2001 kaikkiaan seitsemän. Yleiskokouksen keskeisimpänä funktiona on hyväksyä komission suositukset ja päätökset. Päätöksenteko tapahtuu yksinkertaisella enemmistöllä. Yleiskokouksen kokoonpanoon kuuluu:

- ihmisoikeuksien ja humanitaarisen toiminnan alueella työskentelevien kansalaisjärjestöjen edustajia,
- keskeisimpiä työmarkkinajärjestöjen edustajat,
- ihmisoikeusasiantuntijoita,
- ranskalaiset kansainvälisten ihmisoikeustoimielimien asiantuntijajäsenet (esimerkiksi YK:n sopimuskomiteoiden asiantuntijat),

- parlamentin edustaja sekä senaatin edustaja,
- Ombudsman (*Médiateur*), sekä
- pääministerin ja ao. ministereiden edustajat (ainoastaan puheoikeudella).

Yleiskokouksen kansalais- ja työmarkkinajärjestöjäsenet nimitetään kolmeksi vuodeksi ja muut jäsenet heidän virkakauttaan vastaavaksi ajaksi. Kaikki jäsenet nimitetään pääministerin päätöksellä, parlamentin ja senaatin edustajat ao. toimielinten puheenjohtajien esityksestä. Vuonna 1999 io-instituution yleiskokoukseen nimitettiin kaikkiaan yli sata jäsentä. Näistä valta-osa on erilaisia ihmisoikeusasiantuntijoita (45), kansalaisjärjestöjen edustajia (29) sekä eri ministeriöiden edustajia (21).

Komission käytännön toiminnasta vastaa sen hallitus, jossa istuvat komission johtaja (*président*), kaksi varajohtajaa sekä, neuvoo-antavassa ominaisuudessa, komission pääsihteeri (*secrétaire général*). Pääministeri nimittää johtajan ja varajohtajat kolmen vuoden toimikaudeksi edellä mainittujen kansalaisjärjestö-, työmarkkinajärjestö- ja ihmisoikeusasiantuntijajäsenten keskuudesta. Pääsihteeri nimitetään samaa menettelyä käyttäen kuin yleiskokouksen kansalaisjärjestö- ja työmarkkinajärjestöjäsenet. Hallituksen keskeisin tehtävä on päättää komission kokouksista ja niissä keskusteltavista asioista. Yhdessä pääsihteerin johtaman pienen sihteeristön kanssa se vastaa myös komission alakomiteoiden työn koordinoinnista sekä yleiskokouksessa käsiteltävien asioiden valmistelusta.

Ranskan neuvoo-antavan ihmisoikeuskomission suositukset ja päätökset valmistellaan alakomiteoissa, jotka kokoontuvat vähintään kerran kuukaudessa. Vuonna 2001 komissiossa toimi kaikkiaan seitsemän alakomiteaa, jotka olivat vastuussa seuraavista asia-alueista: lasten oikeudet, kansainväliset asiat, kansalliset asiat, ihmisoikeudet ja yhteiskunnallinen kehitys, ihmisoikeuskoulutus ja -valmennus, humanitaarinen oikeus ja toiminta sekä rasismi ja ulkomaalaisviha. Näiden lisäksi Ranskan komissio on perustanut yhteistyössä Ranskan UNESCO-toimikunnan kanssa erityisen 15-jäsenisen komitean, jonka tarkoituksena on YK:n teemavuosikymmeneen liittyen seurata ja kehittää ihmisoikeuskasvatuksen ja koulutuksen tilaa Ranskassa sekä raportoida tästä asianomaisille viranomaisille sekä YK:n ihmisoikeusvaltuutetulle. Erityiskomitean toiminnan on määrä päättyä joulukuussa 2005.

Ranskan io-instituution tehtävät ja toimivalta

Neuvoa-antavan ihmisoikeuskomission pääasiallisena tehtävänä on:

- avustaa pääministeriä ja muita ministereitä kaikenlaisissa ihmisoikeuksiin ja humanitaarisiin kysymyksiin liittyvissä asioissa antamalla niihin liittyviä suosituksia,
- rohkaista hallituksen ja erilaisten kansalaisjärjestöjen ja ihmisoikeusinstituutioiden välistä vuoropuhelua ihmisoikeuksien ja humanitaarisen oikeuden alueella,
- avustaa hallitusta “tarpeen mukaan” kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaisten raporttien valmistelussa,
- raportoida vuosittain hallitukselle niistä toimenpiteistä, joihin on ryhdytty rasismiin ja ulkomaalaisvihan poistamiseksi, sekä
- valmistella suosituksia ja tutkimuksia pääministerin ja hallitusten jäsenten pyynnöstä.

Lisäksi komissio voi:

- omasta aloitteestaan kiinnittää viranomaisten huomion sellaisiin toimenpiteisiin, jotka edesauttavat ihmisoikeuksien edistämistä ja suojelua (erityisesti kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ratifiointi, uusien, kansainvälisten sopimusten mukaisten lakien säätäminen sekä erilaisten toimintaohjelmien täytäntöönpano),
- nostaa esiin minkä tahansa ongelman, joka koskee humanitaarista hätätilannetta sekä esittää suosituksia esim. humanitaariseen apuun liittyen,
- julkistaa suosituksensa,
- puheenjohtajansa kautta pyytää ihmisoikeuksien ja humanitaaristen kysymysten alueella toimivia ministereitä laatimaan raportin tai tutkimuksen kysymyksistä, jotka liittyvät ao. ministereiden toimialaan.

Esimerkkejä käytännön toiminnasta

Ranskan neuvoa-antavan ihmisoikeuskomission keskeisin panos ovat selvästi olleet sen ihmisoikeuksien edistämiseen ja suojelemiseen liittyvät suositukset, joita se on antanut hallitukselle vuosina 1987-2001 yli 170. Näistä valtaosa on koskenut kansalaisuus-, maahanmuutto- ja turvapaikkakysymyksiä sekä erilaisia yhteiskunnallisia kysymyksiä, kuten huumeita, AIDSia, puhelinkuuntelua, pakkoavioliittoja, kouluväkivaltaa sekä lehdistön vapautta

ja vastuuta. Komissio on kommentoinut jossakin määrin myös muiden valtioiden ihmisoikeustilanteita ja esittänyt näkemyksensä myös erilaisista kansainvälisoikeudellisista kysymyksistä. Esimerkkeinä jälkimmäisistä voidaan mainita suositukset, jotka ovat koskeneet kansainvälisen rikostuomioistuimen perustamisesta, Euroopan sosiaalista peruskirjaa ja Ranskan hallituksen raportointia YK:n sopimuskomiteoille.

Taulukko 3. Ranskan io-instituution antamat suositukset asia-alueittain vuosina 1987-2001.²³

Asia-alue	1987-1990	1991-1994	1995-1999	2000-2001
Kansainvälinen oikeus (ihmisoikeudet)	1	6	9	1
Kansainvälinen oikeus ja Ranskan lainsäädännön harmonisointi	-	-	6	-
Humanitaarinen oikeus (vuodesta 1996)	3	2	6	9
Ihmisoikeustilanne ulkomailla	2	5	7	3
Oikeuslaitos, turvallisuus	-	4	7	4
Lasten oikeudet	1	2	3	4
Sairaiden ja vammaisten oikeudet	2	-	2	2
Kansalaisuuskysemykset sekä maahanmuuttajien ja pakolaisten asema	2	8	15	9
Rasismi ja ulkomaalaisviha (vuodesta 1990)	-	1	5	3
Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet	2	1	4	3
Eettiset ja yhteiskunnalliset kysymykset	5	9	10	7
Yhteensä	18	38	74	45

Ranskan io-instituutio on vanhojen perinteiden mukaisesti ollut aktiivinen myös kansainvälisellä tasolla. Se edustaa Euroopan io-instituutioita kansainvälisessä koordinoitukomiteassa (ICC) ja on yksi Euroopan io-instituutioiden koordinoitiryhmän (*European Coordination Group*) perustajajäsenistä. Komissio oli YK:n ihmisoikeuskeskuksen rinnalla järjestämässä jo vuoden 1991 ensimmäistä kansainvälistä io-instituutioiden tapaamista Pariisissa. Se organisoii vuonna

²³ Suositusten jaottelu on Ranskan io-instituution käyttämä. Tiedot perustuvat komission ranskankielisillä kotisivulla olevaan listaan komission suosituksista vuosina 1987-2001.

1994 myös ensimmäisen Euroopan io-instituutioiden tapaamisen Strasbourgissa ja osallistui ensimmäisen Välimeren maiden ihmisoikeustapaamisen järjestämiseen vuonna 1997 Marrakechissa. Se on myös tukenut myös ulkomailla toimivia io-instituutioita esimerkiksi järjestämällä kaksi kertaa vuodessa kurseja erityisesti Afrikan io-instituutioiden henkilökunnan kouluttamiseksi.

3.4. Sekamalli: Meksikon ihmisoikeuskomissio

Meksikon io-instituution ja mallin taustaa

Meksikon io-instituutio (*Comisión Nacional de Derechos Humanos*) perustettiin vuonna 1990 presidentin asetuksella ja alunperin hallituksen alaisuuteen. Sitten komission asema itsenäisenä io-instituutiona on kuitenkin huomattavasti kohentunut. Esimerkiksi vuonna 1992 sille annettiin ensimmäistä kertaa muodollisesti itsenäinen asema samalla kun sen mandaatti ankkuroitiin perustuslakiin. Vuoden 1999 perustuslakimuutoksen myötä instituution asemaa vahvistettiin edelleen siirtämällä instituution johtajan nimitysvalta presidentiltä parlamentille sekä antamalla instituutiolle itsenäisen oikeushenkilön asema.

Meksikon ihmisoikeuskomissiota on pidetty esimerkkinä "sekamallin" io-instituutiosta, jolla tarkoitetaan yleensä sellaisia kansallisia instituutiota, joilla on perinteisen ombudsman-mandaatin lisäksi myös erityinen ihmisoikeuksien suojelemiseen ja edistämiseen liittyvä funktio. Viime vuosikymmenenä tällaisia ombudsmanin ja ihmisoikeuskomission sekamuotoja on perustettu erityisesti lukuisissa Latinalaisen Amerikan sekä Keski- ja Itä-Euroopan maissa. Kirjallisuudessa tällaisiin "hybrideihin" luetaan usein joko rakenteen tai valitusten käsittelyfunktion perusteella myös sellaisia io-instituutioita, joilla ei tosiasiaassa ole ihmisoikeusmandaatin lisäksi hyvän hallinnon ja viranomaistoiminnan lainmukaisuuden valvontaan liittyvää tyypillistä ombudsman-tehtävää. Toisessa ääripäässä sekamallin instituutioina esitellään usein myös sellaisia (lähinnä ombudsman) instituutioita, joiden mandaattiin kuuluu myös ihmisoikeuksien suojeleminen, mutta joiden toimivalta ei ulotu julkisen sektorin ulkopuolelle ja joilla ei ole esimerkiksi Pariisin periaatteiden suosittamaa ihmisoikeuskoulutus- ja -valistusfunktioita.

Ranskan mallin mukaisiin instituutioihin verrattuna, sekamallin io-instituutioilla on yleensä laajempi mandaatti: asiantuntija- ja neuvontatehtävien hoidon lisäksi ne seuraavat yleensä

ihmisoikeuksien noudattamista ja täytäntöönpanoa muun muassa vastaanottamalla ja tutkimilla valituksia sekä käynnistämällä oma-aloitteisia ihmisoikeustutkimuksia. Toisaalta Commonwealth-malliin verrattuna sekamallin io-instituutioiden valitusten käsittelyfunktio rajoittuu usein julkisviranomaisten toimintaan. Usein sekamallin instituutioilla ei myöskään ole ihmisoikeuskomissioille tyypillistä, erityistä ihmisoikeuskasvatus ja -koulutusfunktiota. Seuraavassa esiteltävä Meksikon ihmisoikeuskomissio on tässä suhteessa kuitenkin poikkeus: sille kuuluu perinteisen ombudsmannimandaatin lisäksi lukuisia ihmisoikeuksien edistämiseen liittyviä tehtäviä.

Meksikon io-instituution oikeudellinen asema ja rakenne

Meksikon ihmisoikeuskomissio on itsenäinen perustuslailla perustettu oikeushenkilö, jonka tehtävänä on Meksikon kansalliseen lainsäädäntöön kuuluvien ihmisoikeuksien suojeleminen, seuranta, edistäminen, tutkimus sekä julkistaminen. Komission budjetista päättää parlamentti.

Komission keskeisimmät toimihenkilöt ovat johtaja (*Presidente*), johon viitataan usein myös nimityksellä "Ombudsman", pääsihteeri (*Secretaría Ejecutiva*) sekä 10-jäseninen neuvoa-antava neuvosto (*Consejo Consultivo*). Komission johtaja edustaa komissiota ulospäin ja vastaa instituution yleisestä hallinnosta. Pääsihteeri on vastuussa komission yleisen toimintapolitiikan muotoilemisesta erityisesti suhteessa kansallisiin ja kansainvälisiin hallitustenvälisiin välisiin järjestöihin ja kansalaisjärjestöihin. Neuvosto, joka kokoontuu vähintään kerran kuukaudessa, tarkistaa puolestaan komission käsittelemät ihmisoikeustapaukset sekä päättää komission toiminnan yleisistä suuntaviivoista. Käytännössä neuvoston rooli on kuitenkin nimensä mukaisesti vain neuvoa-antava, eikä sillä esimerkiksi ole valtaa muuttaa komission eri ihmisoikeuskysymyksiin ja -tapauksiin liittyviä suosituksia. Sekä neuvoston jäsenet että komission johtaja, joka johtaa neuvoston istuntoja, nimitetään parlamentin (*Cámara de Senadores*) päätöksellä. Viime vuosina neuvoston jäsenenä on ollut niin lehtimiehiä, juristeja kuin akateemisenkin maailman edustajia.

Komission käytännön työ on jaettu viiden eri toimialueella työskentelevän "tutkimusosaston" (*Visitaduría General*) kesken, jotka ovat erikoistuneet muun muassa vankilalaitokseen, alkuperäiskansojen oikeuksiin sekä maahanmuuttajien, vammaisten ja HIV-potilaiden asemaan sekä uskontoon liittyviin kysymyksiin. *Visitadurias* koordinoivat myös ihmisoikeuskomission toimintaohjelmia, joihin kuuluvat esimerkiksi Chiapasin alkuperäiskansan oikeuksia,

ihmisoikeuspuolustajia sekä “katoamisia” koskevat ohjelmat. Komissiota avustaa työssään yli 30 paikallista ihmisoikeuskomissiota ja yli 600 henkilön sihteeristö, mikä nostaa Meksikon Komission yhdeksi maailman suurimmista io-instituutioista.

Meksikon io-instituution tehtävät ja toimivalta

Meksikon io-instituution tehtäviin kuuluu sekä klassisen ombudsmanin mandaattiin kuuluvia hyvän hallinnon edistämiseen ja viranomaistoiminnan lainmukaisuuteen liittyviä tehtäviä että erityisiä ihmisoikeustehtäviä. Jälkimmäiseen ryhmään kuuluvat muun muassa:

- julkisviranomaisten ja virkamiesten toimia koskevien valitusten vastaanottaminen ja tutkiminen sekä tapauksiin liittyvien suositusten tekeminen ao. tahoille sekä hallitukselle (toimivalta ei kuitenkaan kata työoikeudellisia kysymyksiä eikä vaaliviranomaisten toimenpiteitä),
- valitusten sovittelu, milloin “tapausten luonne sen sallii”,
- ihmisoikeustutkimusten käynnistäminen omasta aloitteesta esimerkiksi mediassa julkaistuun tietoon perustuen,
- ihmisoikeuksien kunnioittamisen ja noudattamisen edistäminen ihmisoikeuskoulutuksen ja -valistuksen kautta,
- lakimuutoksia ja hallituspolitiikkaa koskevien suositusten tekeminen ihmisoikeuksien edistämiseksi ja ihmisoikeusloukkausten ennaltaehkäisemiseksi,
- ihmisoikeuksien noudattamisen valvominen erityisesti vankiloissa,
- kansainvälisten ihmisoikeusnormien edistäminen Meksikossa sekä Meksikoa sitovien velvoitteiden täytäntöönpanoa edistämällä että rohkaisemalla hallitusta hyväksymään uusia ihmisoikeusvelvoitteita.

Tehtäviensä hoitamiseksi, Meksikon ihmisoikeuskomissiolla on muun muassa valtuus:

- siirtää sen käsittelyssä oleva tapaus julkisen syyttäjän toimistolle, mikäli ilmenee perusteita rikossyytteen nostamiseen, ja
- suositella rikossyytteen nostamista virkamiestä vastaan tapauksissa, joissa tämä on ilmeisesti syyllistynyt Meksikon lainsäädännön nojalla rangaistavaan ihmisoikeusloukkaukseen.

Esimerkkejä käytännön toiminnasta

Meksikon ihmisoikeuskomissio on tunnettu parhaiten laajamittaisesta ihmisoikeuksiin liittyvästä valistus- ja koulutustoiminnastaan. Keskeinen osa tätä työtä ovat olleet koulu- ja yliopistojärjestelmän puitteissa sekä julkisviranomaisten ja alkuperäiskansojen edustajien keskuudessa järjestetyt kurssit, seminaarit ja konferenssit, jotka ovat yleensä keränneet laajan kuulijakunnan. Esimerkiksi marraskuussa 2001, joka edustaa vuoden 2001 huipputasoa, komissio järjesti kaikkiaan 150 erilaista koulutus- ja tiedotustapahtumaa, joita seurasi yhteensä lähes 5300 osallistujaa. Näistä 35 oli kohdistettu erityisesti virkamiehille, 16 koulutussektorille (koulut ja yliopistot), 15 ihmisoikeusloukkauksille alttiille ryhmille (ns. *vulnerable groups*) ja kahdeksan erilaisille kansalaisjärjestöille ja uskonnollisille yhteisöille. Komissio on käyttänyt opetustyössään säännöllisesti hyväkseen myös televisiota ja radiota, joissa se on vetänyt lukuisia ihmisoikeuksiin liittyviä ohjelmia. Sillä on myös oma julkaisusarja, johon kuuluu muun muassa espanjaksi ja englanniksi julkaistava *Newsletter*, jossa esitellään instituution toimintaa sekä ajankohtaisia ihmisoikeuskysymyksiä.

Taulukko 4. Meksikon ihmisoikeuskomission järjestämän ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen kohderyhmät ja kattavuus toimintavuonna 2000.²⁴

KOHDERYHMÄ	TAPAHTUMIEN MÄÄRÄ	OSALLISTUJIEN MÄÄRÄ
Koulu- ja yliopistolaitos	145	9,011
Ihmisoikeusloukkauksille alttiit ryhmät (esim. alkuperäiskansat ja maahanmuuttajat)	138	9,050
Virkamiehet	213	14,841
Kansalaisjärjestöt (ml. Uskonnolliset yhteisöt)	69	4,961
Yhteensä	565	37,863

Meksikon io-instituutio on ollut aktiivinen myös kansainvälisellä tasolla. Se edustaa Latinalaisen Amerikan instituutioista kansainvälisessä io-instituutioiden koordintointikomiteassa (ICC) ja järjesti vuonna 1997 neljännen io-instituutioiden kansainvälisen tapaamisen Meridassa. Lisäksi se

²⁴ Tiedot perustuvat Meksikon ihmisoikeuskomission viimeisimpään, koko vuoden kattavaan "toimintaraporttiin" (*Informe de actividades 2000*).

toimii Amerikan io-instituutioiden yhteistyöverkoston (*Network of National Institutions of the Americas*) sihteeristönä. Monien muiden sekamallin io-instituutioiden tapaan Meksikon ihmisoikeuskomissio on myös kansainvälisen ombudsman-instituutin (*International Ombudsman Institute, IOI*) täysjäsen sekä IOI:n hallituksen jäsen.

3.5. Ihmisoikeuskeskusmalli: Saksan ihmisoikeusinstituutti

Saksan io-instituution ja mallin taustaa

Saksan ihmisoikeusinstituutti (*Deutsches Institut für Menschenrechte*) perustettiin joulukuussa 2000 liittovaltioparlamentin (*Deutscher Bundestag*) päätöksellä, jolla Saksan hallitusta pyydettiin ryhtymään toimenpiteisiin ihmisoikeusinstituutin perustamiseksi yhteistyössä kansalaisjärjestöjen ja akateemisen yhteisön kanssa. Parlamentin päätös ei ole oikeudellisesti sitova, mutta se perustuu viiden poliittisen ryhmittymän yhteiseen aloitteeseen ja hyväksyttiin parlamentissa yksimielisesti.

Saksan kiinnostus kansallisia io-instituutiota kohtaan virisi 1990-luvun lopussa. Alustavan valmistelutyön jälkeen Saksan parlamentti järjesti vuonna 1997 asiaa koskevan keskustelun, johon kutsuttiin kuultavaksi muun muassa YK:n ihmisoikeusvaltuutetun kansallisten io-instituutioiden erityisneuvonantaja. Saksan hallitus päätyi neuvotteluiden jälkeen malliin, joka on lähellä Tanskan ihmisoikeuskeskusta. Saksan instituution esikuvina ovat toimineet myös jo edellä esitellyt Australian ja Ranskan kansalliset io-instituutiot. Commonwealth-malliin verrattuna Saksan instituutiolle – kuten ihmisoikeuskeskus-mallille yleisemminkin – on kuitenkin ominaista valitusten käsittelyfunktion puuttuminen. Toisaalta Ranskan malliin verrattuna ihmisoikeuskeskustyyppisille instituutioille on nimensä mukaisesti yleensä annettu huomattavasti vahvempi, itsenäinen ihmisoikeustutkimukseen ja -kasvatukseen liittyvä mandaatti.

Joulukuussa 2001 Saksan io-instituutio ei vielä ole aloittanut toimintaansa. Instituution käynnistysvaihetta varten on kuitenkin perustettu 9-jäseninen toimikunta, joka koostuu kansalaisjärjestöjen (neljä paikkaa), akateemisen yhteisön (yksi paikka), parlamentin (kaksi paikkaa) sekä tiedotusvälineiden (yksi paikka) edustajista. Näiden lisäksi perustamistoimikunnan työhön osallistuu liittovaltion oikeusministeriön ihmisoikeusvaltuutettu.

Perustamistoimikunta laati ja hyväksyi parlamentin päätöksen perusteella ja siihen pohjautuen ihmisoikeusinstituutille perussäännön maaliskuussa 2001.²⁶ Perussääntö luo Saksan ihmisoikeusinstituutin muodollisen perustan, ja siinä viitataan nimenomaisesti sekä Pariisin periaatteisiin että Euroopan neuvoston ministerikomitean kansallisia ihmisoikeusinstituutioita koskevaan päätöslauselmaan. Saksan io-instituutio esitellään seuraavassa sen perussäännön valossa.

Saksan ihmisoikeusinstituutin oikeudellinen asema ja rakenne

Saksan io-instituutio on parlamentin päätöksellä perustettu itsenäinen io-instituutio, jonka toimivalta kattaa niin julkisen sektorin kuin yksityistenkin väliset suheet. Perussääntönsä mukaan io-instituutio toimii omasta aloitteestaan ja itsenäisesti riippumatta liittohallituksesta ja kaikista muista julkisista ja yksityisistä toimielimistä ja instituutioista. Oikeudelliselta luonteeltaan se on rekisteröity yhdistys, ja sen toiminta rahoitetaan oikeus-, ulkoasiain- sekä taloudellisen yhteistyön ja kehityksen ministeriöiden budjettien kautta. Saksan parlamentin päätöksen mukaan tätä rahoitustapaa tullaan kuitenkin tarkistamaan perustamisvaiheen jälkeen.

Instituutin keskeisimmät toimielimet ovat kaikkien jäsenten muodostama yleiskokous (*Mitgliederversammlung*), 16-jäseninen neuvosto (*Kuratorium*) sekä hallitus (*Vorstand*), jonka muodostavat instituutin johtaja ja varajohtaja. Neuvosto kokoontuu ainakin neljä kertaa vuodessa päättämään instituutin toiminnan perussuuntaviivoista ja -periaatteista sekä niistä tavoista, joilla instituutti tekee yhteistyötä Saksan hallituksen, kansalaisjärjestöjen, median ja kansainvälisten järjestöjen kanssa. Neuvosto voi myös perustaa neuvoa-antavia toimikuntia käsittelemään erityisiä ihmisoikeuskysymyksiä sekä nimittää kyseisten toimikuntien asiantuntijajäsenet. Instituutin johtajan ja varajohtajan tehtäviin kuuluu neuvoston tekemien, instituutin toimintaa koskevien päätösten ja toimintaohjelmien täytäntöönpano sekä instituutin käytännön hallinnon hoito.

Perussäännön mukaan Saksan io-instituution tulee koostua pääasiassa kansalaisyhteiskunnan edustajista ja heijastaa instituution laajaa mandaattia sekä sitä pluralistisuutta, joka vallitsee ihmisoikeuksien parissa työskentelevien julkisten ja kansalaisyhteiskunnan järjestöjen ja yhdistysten keskuudessa. Tämän turvaamiseksi neuvostossa on neljä (4) liittovaltion hallituksen

²⁶ Satzung des eingetragenen Vereins Deutsches Institut für Menschenrechte, 8.3.2001.

edustajaa, jotka osallistuvat toimintaan ainoastaan neuvoa-antavassa ominaisuudessa, sekä kaksitoista (12) muuta jäsentä, joilla on täysi osallistumis- ja äänestys-oikeus. Liittovaltion edustajat valitaan liittohallinnon oikeus-, ulkoasiain- sekä talous- ja kehitysyhteistyöministeriöiden sekä Bundesratin ja osavaltioita (*länder*) edustavan liittoneuvoston toimesta. Muut jäsenet valitaan siten, että:

- Saksan tiedeneuvosto nimittää yhden (1) jäsenen,
- Saksan kansalaisjärjestöforum (*Forum Menschenrechte*) nimittää keskuudestaan kolme jäsentä,
- Bundestagin ihmisoikeuksien ja humanitaarisen oikeuden toimikunta valitsee keskuudestaan kaksi jäsentä,
- liittohallituksen ulkomaalaisasiainvaltuutetun toimisto nimittää oman edustajansa,
- loput viisi (5) jäsentä nimitetään instituutin kaikkien jäsenten kokouksen toimesta (lukuun ottamatta ensimmäistä kertaa, jolloin heidät nimittää perustamistoimikunta). Näiden viiden jäsenen vallinnassa tulee ottaa huomioon ihmisoikeusinstituutin eri toiminta-alueet sekä poliittisen pluralismin periaate.

Neuvosto valitsee edelleen instituutille johtajan ja varajohtajan, joiden tulee olla puolueettomia ja riippumattomia henkilöitä, joilla on laaja kokemus kansallisesta, Euroopan ja kansainvälisestä ihmisoikeustyöstä. Ainakin toisen johtajista tulee olla nainen.

Instituutin tehtävät ja toimivalta

Ihmisoikeusinstituutin toimivalta kattaa sekä julkisen että yksityisen sektorin alueen ja sen tehtäviin kuuluu:

- ihmisoikeustiedon kerääminen ja dokumentointi (erityisen ihmisoikeuskirjaston perustaminen mukaan lukien),
- tutkimustyö, joka suuntautuu käynnissä olevan ihmisoikeustyön parantamiseen,
- asiantuntija-avun tarjoaminen Saksan liittohallitukselle, parlamentille sekä kansalaisjärjestöille,
- ihmisoikeustiedotus, -valistus- ja koulutustehtävät sekä ihmisoikeusopetusmateriaalin laatiminen (kohderyhminä julkishallinnon tasolla erityisesti poliisi- ja vankilaviranomaiset sekä psykiatriset laitokset),

- hallituksen ja kansalaisjärjestöjen välisen dialogin ja yhteistyön edistäminen ihmisoikeuksien alueella, sekä
- kansainvälinen yhteistyö muiden samantyyppisten instituutioiden kanssa sekä läheisten yhteyksien luominen Euroopan unioniin, Euroopan neuvostoon, ETYJ:iin sekä YK:n eri ihmisoikeusmekanismeihin.

Toiminnan painopistealueet tullevat olemaan ihmisoikeustutkimuksessa ja -koulutuksessa. On kuitenkin huomattava, että instituutin tarkoituksena ei ole syrjäyttää olemassaolevia julkisia tai koulutusohjelmia vaan se tulee toimimaan lähinnä ihmisoikeuskoulutuksen “katalyyttinä” ja koordinoijana ja hoitamaan ao. tehtäviään läheisessä yhteistyössä alueellisten opetusviranomaisten, kansalaisjärjestöjen, tiedotusvälineiden sekä YK:n erityisjärjestöjen ja toimielimien kanssa. Samanlaista yhteistyötä odotetaan erilaisten akateemisten ja yksityisten tutkimuslaitosten kanssa instituutin tutkimus- ja neuvonantajatehtävän hoitamiseksi.

Toiminnan käynnistäminen

Instituutin perustamiseksi asetettu toimikunta aloitti vuonna 2001 ihmisoikeusinstituutin ensimmäisten, perussääntöjen mukaisten jäsenten valinnan, ja instituutin johtaja ja varajohtaja valittiinkin jo kesäkuussa. Perustamistoimikunta anoi vuonna 2001 myös io-instituutioiden kansainvälisen koordintointikomitean (ICC) jäsenyyttä, joka sille myös myönnettiin – tosin tässä vaiheessa vielä varaumalla. Jäsenyys mahdollistaa joka tapauksessa instituution toiminnalle ilmeisestikin keskeisten kansainvälisten tehtävien ja suhteiden hoitamisen. Instituutin toiminta suunniteltiin aluperin alkavaksi vuoden 2002 alussa. Tämä tavoite näyttäisi kuitenkin viivästyvän jossakin määrin.

4. TANSKAN JA NORJAN KANSALLISET IHMISOIKEUSINSTITUUTTIOT

4.1. Johdanto

Tässä osassa selvitetään Tanskan ihmisoikeuskeskuksen ja Norjan ihmisoikeusinstituutin oikeudellista ja tosiasiallista asemaa kansallisena ihmisoikeusinstituutiona. Erityisesti tarkastelun kohteena on sen selvittäminen, mitä kansallisen instituution muodostaminen on merkinnyt keskuksen/instituutin toimenkuvassa, organisaatiossa ja käytettävissä olevien resurssien suhteen.

Koska Tanskan ihmisoikeuskeskus on alusta lähtien tosiasiallisesti toiminut kansallisen ihmisoikeusinstituution tavoin koskee toimenkuvan muutoksen tarkastelu erityisesti Norjan ihmisoikeusinstituuttia, joka vasta vuoden 2002 alusta lähtien toimii Pariisin periaatteiden mukaisena kansallisena ihmisoikeusinstituutiona.

Tanskan ihmisoikeuskeskusta ja Norjan ihmisoikeusinstituuttia koskeva tarkastelu on jaettu kahteen osaan. Toisaalta keskusta/instituuttia tarkastellaan kokonaisuutena, tavoitteena antaa keskuksen/instituutin toiminnasta mahdollisimman edustava kokonaisuuskuva. Toisaalta toimintokohtaisessa osassa keskuksen/instituutin eri toimialoja tarkastellaan, mahdollisuuksien mukaan, toisistaan erillään tarjoten näin arvio kunkin tehtäväalueen asemasta sekä esimerkiksi siihen panostetuista resursseista.

Norjan ihmisoikeusinstituutin ja Tanskan ihmisoikeuskeskuksen vuosikertomukset ovat olleet lähteinä perustiedoille sekä suurelle osalle tilastollista aineistoa. Aivan keskeisessä osassa ovat kuitenkin Oslossa ja Kööpenhaminassa joulukuussa 2001 käydyt keskustelut keskuksen/instituutin johdon kanssa.²⁷ Erityisesti toimintakohtaisen tarkastelun osalta on kuitenkin huomattava, että kaikkea aineistoa ei ole ollut mahdollista saada sellaisessa muodossa, joka olisi ollut tämän selvityksen kannalta erityisen mielenkiintoista ja tarkoituksenmukaisinta. Tästä johtuen useat tässä osassa esitetyt taulukot voivat toimia ainoastaan suuntaa antavina. Esimerkiksi resurssien jakautumista eri yksiköiden välillä ei ole aina ollut mahdollista määritellä.

Tammikuussa 2002 Tanskan hallitus julkisti suunnitelmansa lakkauttaa Tanskan ihmisoikeuskeskus itsenäisenä ja erillisenä yksikkönä ja yhdistää eräät sen toiminnot ulkoasiainministeriön alaisuuteen perustettavan ulkopoliittisen akatemian osaksi. Muutos on toteutettu jo siltä osin, että ihmisoikeuskeskus on hallinnollisesti siirretty tutkimusministeriön alaisuudesta ulkoasiainministeriön toimialalle. Toteutuessaan Tanskan hallituksen alkuperäinen suunnitelma muuttaisi radikaalisti tilannetta siten, että ainakaan Tanskan ihmisoikeuskeskus ei enää olisi Pariisin periaatteiden mukainen kansallisen ihmisoikeusinstituutio. Tässä pääjaksossa Tanskan ihmisoikeuskeskusta käsitellään sellaisena miksi sen asema ja toiminta oli muodostunut vuoden 2001 päättyessä.. Lisäksi viitataan Tanskan hallituksen ja kansanpuolueen välillä

²⁷ Oslossa Teis Daniel Kjelling (taluspäällikkö), Jan Helgesen (tutkija, instituutin perustajia), sekä Asbjørn Eide (vanhempi tutkija, entinen johtaja sekä instituutin perustajia). Kööpenhaminassa Morten Kjærum (johtaja), Ole Nielsen (taluspäällikkö).

5.3.2002 tehtyyn sopimukseen, joka näyttää mahdollistavan Tanskan ihmisoikeusinstituutiksi muuttuvan nykyisen keskuksen riippumattomuuden myös jatkossa.

4.2. Norjan ihmisoikeusinstituutti

Tausta

Norjan ihmisoikeusinstituutista tulee kansallinen ihmisoikeusinstituutio vasta vuoden 2002 alussa, joten kaikki ne muutokset, joita tämä tuo mukanaan, eivät vielä ole täysin tiedossa tätä kirjoitettaessa.²⁸ Norjan parlamentti (Storting) myönsi kuitenkin jo vuodelle 2001 3,5 miljoonaa norjan kruunua instituutille, jotta se voisi aloittaa valmistautumisensa kansalliseksi ihmisoikeusinstituutioksi, esimerkiksi palkkaamalla uusia työntekijöitä puhtaasti kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle kuuluvien tehtävien hoitoa varten.²⁹

Norjan ihmisoikeusinstituutti on toimintansa aikana muuttanut statustaan useaan otteeseen. Instituutti perustettiin Norjan parlamentin päätöksellä vuonna 1987, jolloin perustamisen edellyttämät taloudellisen voimavarat sisällytettiin Norjan ulkoasiainministeriön budjettiin. Toimintansa alussa instituutti toimi tutkimusohjelmana, jonka rahoituksesta suurelta osin vastasi Suomen Akatemiaa vastaava Norjan tutkimusneuvosto (Norges Forskningsråd). Vuonna 1995 instituutti aloitti 5-vuotiskauden itsenäisenä keskuksena Oslon yliopiston kollegion alaisuudessa. Vuonna 1999 valmistuneen selvitystyön seurauksena instituutista tuli vuonna 2000 pysyvä poikkitieteellinen keskus osana Oslon yliopiston oikeustieteellistä tiedekuntaa.³⁰ Instituutin muuttuminen kansalliseksi ihmisoikeusinstituutioksi ei tule vaikuttamaan Instituutin asemaan Oslon yliopiston yhteydessä toimivana itsenäisenä keskuksena. Instituutin johdon arvion mukaan nämä aikaisemmat muutokset, toisin kuin vuonna 2002 tapahtuva muuttuminen kansalliseksi ihmisoikeusinstituutioksi, eivät ole vaikuttaneet instituutin pääasialliseen toimintaan muutosten ollessa enimmäkseen puhtaasti hallinnollisia luonteeltaan.

²⁸ Kongelige Resolusjon, *Etablering av og mandat for nasjonal institusjon for menneskerettigheter ved institutt for menneskerettigheter*, 21.9.2001.

²⁹ Alun perin vuodelle 2001 Parlamentin tuli myöntää 5 milj. kruunua Norjan ihmisoikeusinstituutille, mutta norjalaisten ihmisoikeusinstituuttien välisen köydenvedon johdosta tästä rahamäärästä 1,5 milj. kruunua päätettiin myöntää toiselle instituutille.

³⁰ *Evaluering av Institutt for menneskerettigheter*, 28.4.1999.

Vuonna 1999 hyväksymässään ihmisoikeuksia koskevassa toimintaohjelmassa Norjan hallitus asetti päämääräkseen instituutin muuttamisen Pariisiin periaatteiden mukaiseksi kansalliseksi ihmisoikeusinstituutioksi.³¹ Tämä yhdessä samana vuonna säädetyin keskeisten ihmisoikeussopimusten inkorporointia koskeneen lain³² kanssa on merkinnyt myönteistä muutosta myös instituutin asemassa. Kaikkia viime vuosina tehtyjä laajennuksia ei kuitenkaan voi eikä pidä yhdistää suoraan instituutin muuttumiseen kansalliseksi ihmisoikeusinstituutioksi vaan takana on pidempiaikainen resurssien satsaus niin Norjan aktiiviseen ihmisoikeuspolitiikkaan kuin myös Norjan ihmisoikeusinstituutin kehittämiseen.

Aloittaessaan toimintansa kansallisena ihmisoikeusinstituutiona vuoden 2002 alusta Norjan ihmisoikeusinstituutti on kuitenkin edelleen epätietoinen toimintansa tarkasta luonteesta sekä laajentumistarpeistaan ja -mahdollisuuksistaan.

Johtamismalli

Norjan ihmisoikeusinstituutin toimintaa ohjaa 10-jäseninen johtokunta. Johtokunnassa on edustettuina Oslon yliopisto neljällä edustajalla, Norjan ulkoasiainministeriö yhdellä edustajalla, kansalaisjärjestöt yhdellä edustajalla (vuonna 2000 tätä paikkaa piti Norjan Helsinki -komitea), instituutti itse kahdella edustajalla, sekä Oslon yliopiston opiskelijat kahdella edustajalla. Johtokunnan periaatteellisenä tehtävänä on toimia elimenä, joka yhdessä instituutin johtajan kanssa johtaa instituutin toimintaa. Käytännössä johtokunnalla ei kuitenkaan ole ollut, ehkä pysyvien virkojen täyttööä lukuun ottamatta, muuta kuin muodollinen rooli johtajan johtaessa instituutin käytännön toimintaa hyvinkin itsenäisesti.

Norjan ihmisoikeusinstituutin johtajan tointa on vuodesta 1998 lähtien hoitanut Nils Butenschøn instituutin perustajiin kuuluneen Asbjørn Eiden siirryttyä vanhemman tutkijan virkaan.

Norjan ihmisoikeusinstituutilla ei ole ollut Tanskan ihmisoikeuskeskuksen tapaista neuvostoa, jossa edustettuna on suuri joukko yhteiskunnallisia tahoja. Vuoden 2002 alkupuolella on

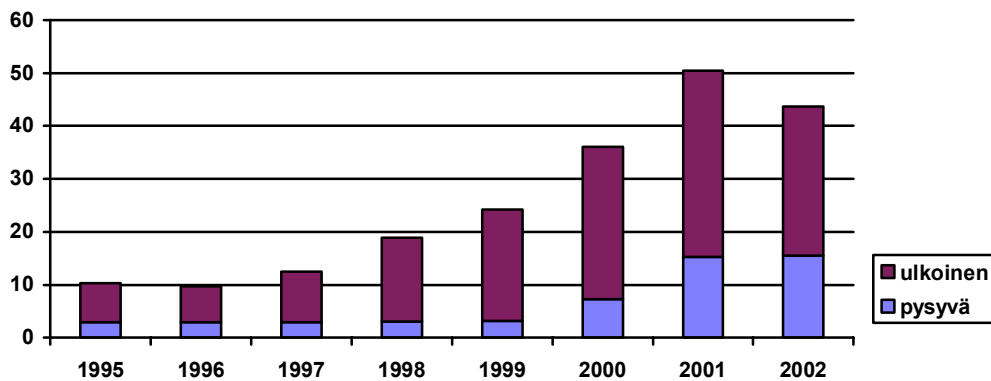
³¹ *Handlingsplan for menneskerettigheter* (Stortingsmelding nr 21, 1999/2000).

³² *Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett* 1999:30. Lain myötä Euroopan ihmisoikeussopimus sekä vuoden 1966 KP- ja TSS-sopimukset sisällytettiin muodollisesti Norjan oikeusjärjestykseen. Samalla niille säädettiin ristiriitatilanteessa etusija kansalliseen lainsäädäntöön nähden (3 §). Esimerkiksi Suomessa ihmisoikeussopimukset ovat jo perinteisesti osa valtiosisäistä oikeusjärjestystä. Niillä ei ole säädännäistä etusijaa kansalliseen lakiin nähden, mutta perustuslain 22 §:ssä on yleissäännös kaikkien julkisen vallan käyttäjien velvollisuudesta turvata ihmisoikeuksien toteutuminen.

kuitenkin tarkoitus aloittaa instituutin johtamismallia koskevat neuvottelut, jotka instituutin johdon mukaan saattavat johtaa jonkinlaisen neuvoston perustamiseen.

Budjetti

Norjan ihmisoikeusinstituutin toiminnan perusrahoitus koostuu valtion myöntämästä ja vuosittain päätetystä määrärahasta sekä ulkoisesta rahoituksesta. Valtiollista perusrahoitusta instituutti saa nykyään lähinnä kahdesta suunnasta. Toisaalta instituutti saa Oslon yliopiston kautta Norjan valtion tavanomaista yliopistoille myöntämää määrärahaa ja toisaalta se saa kansalliseksi ihmisoikeusinstituutioksi muuttumisen seurauksena Norjan parlamentilta vuosittaisen valtion budjettiin kirjatun määrärahan toimintansa turvaamiseksi. Valtion myöntämä rahoitus, joka viime vuosiin asti on ollut suhteessa instituutin kokonaisbudjettiin melko vaatimattomalla tasolla sekä vuoden 2001 alusta lähtien myönnetty parlamentin kansallisen ihmisoikeusinstituution toimintaa varten antama määräraha, kattaa instituutin juoksevat kulut sekä pysyvien virkojen palkat. Parlamentilta saatu määräraha on instituutin vapaasti käytettävissä. Tarkoituksena kuitenkin on perustaa uusia pysyviä virkoja hoitamaan erityisesti kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle kuuluvia tehtäviä. Tämä tarkoittanee erityisesti ihmisoikeusjuristien palkkaamista, joiden tehtävänä on tutkimustyön lisäksi erityisesti laatia kansallista lainsäädäntöä koskevia lausuntoja. Lisäksi lisääntyneet hallinnolliset tehtävät vaativat lisäresurssien satsausta hallinnollisten tehtävien hoitoa varten.



Taulukko 1

Norjan ihmisoikeusinstituutin budjetin kehitys vuosina 1995-2002 (milj. Norjan kruunua, 2002 arvio) eriteltynä rahoituslähteen mukaan.

Taulukosta 1 ilmenee, että esimerkiksi vuonna 1999 yli 80% instituutin menoista katettiin ulkoisen hankerahoituksen turvin. Vuonna 2001 vastaava luku oli tosin laskeutunut noin 70

prosenttiin. Ulkoinen rahoitus tulee suurimmaksi osaksi, esimerkiksi vuonna 2001 yli 90 %:sti, eri ministeriöiden, erityisesti Norjan ulkoasiainministeriön rahoittamista projekteista ja vain noin 6 % Norjan tutkimusneuvostolta. Muita ulkoisen hankerahoituksen lähteitä ovat Norad (Norjan kehitysyhteistyöosasto) sekä erilaiset yksityiset rahastot.³³ Instituutin johdon arvion mukaan näinkin suuri riippuvuus ulkoisesta rahoituksesta ei ainoastaan ole aikaa vievää varainhankinnan muodossa vaan myös rajoittaa instituutin toiminnan riippumattomuutta sekä instituutin oman arvion mukaista tutkimusta ja koulutusta. Joskin on oletettavaa, että ulkoisen rahoituksen absoluuttinen määrä tulee nousemaan instituutin muututtua kansalliseksi ihmisoikeusinstituutioksi on instituutin johdossa toivottu, että ulkoisen hankerahoituksen suhteellinen osuus instituutin budjetista ei olisi niin suuri. Toivomuksena on siis suurempi valtion myöntämä perusrahoitusosuus. Vuosina 2001 ja 2002 perusrahoitus on noin 15 miljoonaa Norjan kruunua vuodessa.

Norjan valtion vuodelle 2001 myöntämän määrärahan voimakas kasvu selittyy osaltaan sillä, että vuoden 2000 hallinnollisen uudistuksen seurauksena Instituutin tuli huolehtia yhä kasvavasta osasta itseään koskevia hallinnollisia tehtäviä. Toinen kasvua selittävä tekijä on Norjan parlamentin instituutille myöntämä määräraha kansalliseksi ihmisoikeusinstituutioksi siirtymisen aloittamiseksi. Viivästyminen parlamentilta saatavien määrärahojen myöntämisessä vuonna 2001 johti kuitenkin siihen, että vuoden 2001 alussa instituutilla ei ollut tietoa käytössään olevien määrärahojen suuruudesta. Tämä luonnollisesti vaikeutti mahdollisesti uusien kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle kuuluvien toimintojen suunnittelua. Ulkoisen rahoituksen määrän arvioitu väheneminen vuonna 2002 vuoden 2001 määrään verrattuna taas selittyy useiden tutkimusprojektien päättymisellä vuonna 2001.

Kaikkea instituutin toiminnan kasvua ei voi suoraan selittää instituutin muuttumisella kansalliseksi ihmisoikeusinstituutioksi. On huomattava, että instituutin toimintaa alettiin laajentaa jo ennen tätä viimeistä statuksen muutosta. Keskeisinä tekijöinä instituutin toiminnan kehittämisessä ovat olleet yllä mainitun Norjan hallituksen vuonna 1999 hyväksymän ihmisoikeuksia koskevan toimintaohjelman lisäksi instituutin ja Norad:n välillä vuonna 1997 solmittu puitesopimus.³⁴ Norjan ihmisoikeusinstituutin budjettia tarkasteltaessa on lisäksi huomioitava, että suuri osa ulkoisesta rahoituksesta on suunnattu kehitysmaihin kohdistuviin

³³ Erityisesti *Institusjonen Fritt Ord* on aktiivisesti tukenut Instituutin toimintaa.

³⁴ Vuonna 1997 Instituutin ja Norad:n välillä solmittu kattava puitesopimus mahdollisti kolmen kokopäiväisen henkilön palkkauksen tutkimuksen sekä selvitystyön tekoa varten.

projekteihin, eli projekteihin, jotka eivät suoranaisesti kuulu kansallisen ihmisoikeusinstituution toimipiiriin.

Henkilökunta

Norjan ihmisoikeusinstituutin vahvuutena on ollut, että alusta pitäen instituutissa on työskennellyt monta kansainvälistä arvostusta omaavaa henkilöä, jotka kaikki ovat toimineet tai edelleen toimivat asiantuntijatehtävissä kansainvälisissä järjestöissä.³⁵ Toisaalta on mahdollista nähdä, että juuri tämä on samalla saattanut johtaa tilanteeseen, jossa itse instituuttia ei välttämättä ole pystytty kehittämään instituutiona niin hyvin kuin olisi ollut toivottavaa. Instituutin kehittämisestä tulikin vuonna 1998 uutta johtajaa valittaessa tärkein yksittäinen tavoite.³⁶

Norjan ihmisoikeusinstituutin tutkijakunta koostuu pääasiallisesti oikeustieteellisen koulutuksen saaneista. Tutkimushenkilökuntaan kuuluu kuitenkin myös filosofeja, valtiotieteilijöitä, antropologeja sekä sosiologeja. Kuten edellä on jo todettu, tulee oikeustieteilijöiden osuus tutkijoista kansalliseksi ihmisoikeusinstituutioksi muuttumisen seurauksena edelleen kasvamaan. Tämä siitä syystä, että instituutti aloittaa uutena tehtävänä kansallista lainsäädäntötyötä koskevien lausuntojen antamisen.³⁷

Norjan ihmisoikeusinstituutin henkilökunnan tai henkilötyövuosien todellista määrää on hankala tarkasti määritellä siitä syystä, että monet ulkoisella rahoituksella luodut työsuhteet ovat määräaika- ja/tai osa-aikaisia luonteeltaan. Tästä johtuen taulukossa 2 ilmoitetussa ulkoisen rahoituksen turvin työskentelevien henkilötyövuosien määrässä saattaa olla joitain epätarkkuuksia.

	1997	1998	1999	2000	2001
Pysyvä	6	7	7	8	14*
Ulkoinen			21	30	37
Yhteensä			28	38	51

Taulukko 2

Norjan ihmisoikeusinstituutin henkilötyövuosien määrän kehitys vuosina 1997-2001 eriteltyinä rahoituslähteen mukaan. * Kaikkia virkoja ei täytetty

³⁵ Instituutin perustajina toimivat Torkel Opsahl, Asbjørn Eide ja Jan Helgesen.

³⁶ Vastaavanlainen esimerkki löytyy Tanskasta vuodelta 1991, jolloin Tanskan ihmisoikeuskeskukselle valittiin uutta johtajaa.

³⁷ Tähän mennessä instituutin tutkijat ovat ainoastaan henkilökohtaisessa ominaisuudessaan toimineet kansallisissa asiantuntijatehtävissä tai osallistuneet normaalina yliopistollisena toimintana kansallista lainsäädäntötyötä koskevaan yhteiskunnalliseen keskusteluun.

Norjan ihmisoikeusinstituutti aloitti toimintansa vuonna 1987 viiden pysyvän viran voimin. Näistä kolme oli tutkijan virkoja.³⁸ Kymmenen seuraavan vuoden aikana ei tapahtunut merkittävää kasvua, mutta viime vuosikymmenen toisella puoliskolla alkoi instituutin kehittäminen. Aluksi tämä tapahtui instituutin Oslon yliopistolta saaman arvostukseen seurauksena. Vakituisen, pysyvän viran haltijoiden määrä instituutissa lisääntyi niin, että vuonna 2000, eli ennen kansalliseksi ihmisoikeusinstituutioksi muuttamista, instituutissa työskenteli 8 pysyvän viran haltijaa. Lisäksi instituutissa työskenteli noin 30 henkilötyövuotta vastaava määrä henkilöitä ulkoisen rahoitukseen turvin. Tämän lisäksi instituutissa työskentelee jatkuvasti suuri määrä harjoittelijoita, avustavia opiskelijoita, siviilipalvelusmiehiä sekä muita vapaaehtois-työntekijöitä.

Instituutin kehittämistä koskevan suunnitelman mukaan instituuttiin perustetaan 6 uutta tutkimus- ja hallinnosta vastaavaa virkaa kansalliseksi ihmisoikeusinstituutioksi muuttumisen yhteydessä. Näiden virkojen rahoitus olisi siis tarkoitus tulla Norjan parlamentin instituutille myöntämästä määrärahasta. Vuoden 2001 aikana kuitenkin selvisi, että muodollisesti pätevien hakijoiden puutteesta johtuen kaikkia uusia tutkijan virkoja ei pystyttäisi heti täyttämään pysyvästi.³⁹ Määrärahoilla on, vakinaisten virkojen sijaan, palkattu määräaikaisiin tehtäviin vielä väitöskirjaansa tekeviä henkilöitä, joiden toivotaan lähitulevaisuudessa täyttävän myös viran muodolliset pätevyysvaatimukset. Instituutin hallintoon sijoitetuista viroista voidaan mainita, että vuonna 2001 vakinaistettiin instituutin atk-vastaavan virka.

	pysyvä	Ulkoinen	yhteensä
Tutkimus	6,5 *	26	32,5
Hallinto, johto	4,5	5	9,5
kirjasto	2	1	3
muut	1	5	6
yhteensä	14 *	37	51

Taulukko 3

Norjan ihmisoikeusinstituutin henkilötyövuosien jakautuminen toimialoittain vuonna 2001 eriteltyinä rahoituslähteen mukaan. * Kaikkia virkoja ei ole täytetty.

³⁸ Instituutin johtajan viran tosin jakautuessa puoliksi hallinnollisten tehtävien hoitoa varten.

³⁹ Muodollisesti pätevien hakijoiden määrää on vähentänyt muun muassa se, että uusien tutkijoiden pääasiallisena tehtävänä on kansallista lainsäädäntötyötä koskevien lausuntojen valmistelu. Pätevyysvaatimuksena on tästä johtuen oikeustieteellisen koulutuksen lisäksi sekä Norjan kielen kuin myös maan oikeusjärjestelmän tuntemus.

Muodollisesti pätevän tutkimushenkilökunnan puutteesta huolimatta taulukossa 3 on käytetty niitä lukuja, jotka vastaavat instituutille myönnetyn määrärahan suuruutta. Ulkoisen rahoituksen sarakkeessa on yritetty arvioida vuoden 2001 henkilötyövuosia vastaava luku. Instituutin toiminnan painopisteen ollessa voimakkaasti tutkimustoiminnassa on luonnollista, että tutkimushenkilökunta muodostaa suurimman yksittäisen ryhmän Norjan ihmisoikeusinstituutin henkilökunnasta.

Toimintokohtainen tarkastelu

Kuten edellä on jo ilmennyt on Norjan ihmisoikeusinstituutti suuntautunut toiminnassaan voimakkaasti akateemisen perustutkimuksen lisäksi ja osittain perustajiensa toiminnasta johtuen voimakkaasti kansainvälisten järjestöjen puitteissa tapahtuvaan ihmisoikeustyöhön. Aivan viime vuosina on kuitenkin ihmisoikeuskoulutus sekä eri hallitusten kanssa käytävien ihmisoikeusdialogien merkitys kasvanut huomattavasti. Näiden tehtävien hoitoa varten ei kuitenkaan ole erityistä henkilökuntaa vaan tehtävien hoidosta vastaa yksinomaan instituutin tutkimushenkilökunta.

Tarkasteltaessa toimintokohtaisesti Norjan ihmisoikeusinstituutin henkilökuntaa voidaankin todeta, että henkilökunta koostuu toisaalta tutkijoista, joiden tehtäviin kuuluu tutkimuksen lisäksi esimerkiksi koulutustehtävät ja muu ihmisoikeuksien kunnioittamisen vahvistamiseen tähtäävä työ, sekä toisaalta hallinnollisia tehtäviä hoitavista henkilöistä. Lisäksi kirjasto muodostaa oman kokonaisuuden, jolla on tarkoin määritelty tehtävä.

Toimintakohtaisessa tarkastelussa on jouduttu tyytymään siihen aineistoon, jota Norjan ihmisoikeusinstituutti on valmistanut omaa käyttöönsä varten. Seuraavassa on kuitenkin yritetty esittää käyttökelpoisia suuntavia lukuja erityisesti henkilökunnan määrästä eri tehtävien hoidossa.

(a) Tutkimus

Instituutin laajan vakituisen tutkimushenkilökunnan ansiosta on ollut mahdollista jakaa tutkimustoiminta eri osa-alueisiin keskittyviin tutkimusohjelmiin. Ohjelmien johdossa toimii vakituisen henkilökuntaan kuuluva tutkija, joka samalla toimii muiden projekti- tai väitöskirjatutkijoiden ohjaajana. Esimerkiksi vuonna 2001 tutkimusohjelminä toimi (a) globaali

ihmisoikeuksien suojele, (b) ihmisoikeudet ja normatiiviset perinteet, (c) ihmisoikeudet ja kehitys sekä (d) ihmisoikeudet Norjassa.

	1997	1998	1999	2000	2001
pysyvä	2,5	3,5	3,5	3,5	6,5*
ulkoinen	13	16	23	26	26
yhteensä	15,5	19,5	26,5	29,5	32,5*

Taulukko 4

Tutkimushenkilökunnan määrä vuosina 1997-2001 eriteltynä rahoituslähteen mukaan. *Kaikkia virkoja ei ole täytetty.

Kuten taulukosta 4 ilmenee työskentelee suurin osa instituutin tutkijoista ulkoisen rahoituksen turvin, joskin ulkoisen rahoituksen turvin työskentelevien määrästä esitetyt luvut eivät välttämättä täysin vastaa henkilötövuosien määrää. Ulkoisen rahoituksen turvin työskentelevien ryhmään kuuluu niin projektitutkijoita kuin myös väitöskirjaansa valmistelevia tutkijoita. Vuonna 2001 kaksitoista tutkijaa valmisteli väitöskirjaansa instituutin yhteydessä. Yhdeksällä heistä oli täysrahoitus Oslon yliopistolta, lopulla oli osarahoitus instituutilta ja/tai ulkopuolista rahoitusta.

(b) Koulutus/projektit/dialogit

Joskin tutkimustoiminta on edelleen Norjan ihmisoikeusinstituutin pääasiallinen toimiala, muodostavat erityisesti aivan viime vuosina kehittyneet koulutustehtävät sekä eri hallitusten kanssa käytävien ihmisoikeusdialogien kehittäminen nykyisin tärkeän osan instituutin toiminnasta. Instituutin tutkimushenkilökunta vastaa suurimmaksi osaksi näiden eri toimintojen toteutumisesta. Ainoastaan Nordem -projektista vastaavat henkilöt ovat muita kuin instituutin tutkijoita.

Norjan ihmisoikeusinstituutti ei osallistu *European Master's Degree in Human Rights and Democratization* -ohjelmaan kuten EU:n jäsenmaissa toimivat Tanskan ihmisoikeuskeskus, Raoul Wallenberg Instituutti tai Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutti. Sen sijaan instituutilla on vuonna 1999 käynnistynyt oma Master's -ohjelma, *Master of Arts in the Theory and Practice of Human Rights*, jonka opetuksesta vastaa yksinomaan instituutin tutkimushenkilökunta.

Vuonna 2000 päättyneen ensimmäisen kurssin suoritti 11 opiskelijaa. Saman verran aloitti syksyllä 2000 alkaneen seuraavan kurssin. Ohjelma panostaa voimakkaasti kehitysmaista sekä

itäisen Keski-Euroopan maista tulevien henkilöiden kouluttamiseen. Tämän johdosta Norjan hallitus myöntää rahoitusavustuksia neljälle näistä maista tulevalle opiskelijalle ja Norjan ulkoasiainministeriö osallistuu erikseen yhden opiskelijan rahoittamiseen. Instituutti on myös hakenut lisärahoitusta useammalle kehitysmaista ja itäisen Keski-Euroopan maista tulevalle opiskelijalle. Norjalaisten tai Norjassa asuvien osuus ohjelmaan osallistuvista opiskelijoista on näin ollen vain hieman alle puolet. Norjan ihmisoikeusinstituutti vastaa myös lukuisista Oslon yliopistossa instituutin tutkijoiden toimesta pidetyistä muista kursseista ja luennoista.

Norjan ihmisoikeusinstituutti on vuodesta 1993 vastannut erillisestä *Nordem* (Norsk ressursbank for demokratibygging) -projektista, jonka tehtävänä on kouluttaa henkilöitä ihmisoikeus-tarkkailijatehtäviin, vaalitarkkailutehtäviin ja muihin vastaavanlaisiin kansainvälisiin tehtäviin. Projektin puitteissa ylläpidetään myös rekisteriä henkilöistä, jotka ovat käytettävissä näihin tehtäviin. Henkilörekisterissä on noin 250 nimeä, ja vuodessa noin 15-30 henkilön tiedot lisätään rekisteriin.⁴⁰

Vuonna 2000 Nordem osallistui 43 missioon yhteistyössä kansainvälisten järjestöjen kanssa yhteensä 148 henkilön voimin. Suurin osa (noin 90%) missioista oli Norjan ulkoasiainministeriön rahoittamia.

Norjan ihmisoikeusinstituutti osallistuu ihmisoikeuksien kunnioittamisen vahvistamiseen tähtääviin dialogeihin eri hallitusten kanssa. Tällä hetkellä käynnissä on dialogi Etelä-Afrikan (vuodesta 1998), Indonesian (vuodesta 2000) sekä Kiinan (vuodesta 1993) kanssa.⁴¹ Vuonna 1998 käynnistynyt dialogi Kuuban kanssa on hetkellisesti poikki. Dialogeihin, joiden rahoituksesta pääosin vastaa Norjan ulkoasiainministeriö, voi kuulua esimerkiksi ihmisoikeuskoulutusta, tutkijavaihtoa, kirjallisuuden käännoistyötä sekä eri temaattisia kysymyksiä.

(d) Kirjastopalvelut/dokumentointi

Ihmisoikeuksia käsittelevän tiedon dokumentointi sekä kirjastopalvelun tarjoaminen kuuluu tutkimuksen ja opetuksen kanssa Norjan ihmisoikeusinstituutin pääasiallisiin tehtäviin. Instituutin kirjastolla on Norjan laajin valikoima ihmisoikeuksia koskevaa kirjallisuutta.

⁴⁰ Suomessa vastaavan henkilörekisterin ylläpidosta vastaa Ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyöosasto.

⁴¹ Kiinan kanssa käytävä dialogi on yhteistyöhanke muun muassa Tanskan ihmisoikeuskeskuksen sekä Raoul Wallenberg Instituutin kanssa.

	1999	2000	2001	2002
pysyvä	1	2	2	2
ulkoinen	0,4	1	1	1
yhteensä	1,4	3	3	3

Taulukko 5

Norjan ihmisoikeusinstituutin kirjastosta sekä dokumentointitehtävistä vastaavien henkilötyövuosien määrä vuosina 1999-2002 (2002 arvioitu) eriteltynä rahoituslähteen mukaan.

Kuten taulukosta 5 ilmenee sai Norjan ihmisoikeusinstituutin kirjasto toisen pysyvän viran vuonna 2000, jolloin myös kirjaston kokonaishenkilötyövuosien määrä nousi nykyiseen kolmeen. Ei ole odotettavissa, että kansalliseksi ihmisoikeusinstituutioksi muuttuminen edelleen lisäisi instituutin kirjaston henkilökunnan määrää.

(e) Hallinto, johto

Norjan ihmisoikeusinstituutin hallinnon kasvua selittävät yllä mainitut muutokset instituutin asemassa ja erityisesti suhteessa Oslon yliopistoon. Instituutin on yhä enenevässä määrin itse huolehdittava itseään koskevasta hallinnollisesta työstä. Instituutin hallintoon sijoittuvista viroista voi mainita, että vuonna 2001 vakinaistettiin atk-vastaavan virka, joka vain vuotta aiemmin oli muutettu 40%:n työsuhteesta kokopäiväiseksi ulkoisen rahoituksen turvin. Muista viroista, instituutin johtajan 50%:n hallinnollisen panoksen lisäksi voidaan muun muassa mainita kaksi instituutin taloudesta vastaavien virkaa ja yksi henkilöstöhallinnosta vastaavan virka.

	1999	2000	2001
pysyvä	2,5	3,5	4,5
ulkoinen	3	3	5
yhteensä	5,5	6,5	9,5

Taulukko 6

Norjan ihmisoikeusinstituutin hallinnosta ja johtotehtävistä vastaavien henkilötyövuosien määrä vuosina 1999-2001.

Taulukossa 6 käytettyihin lukuihin ei ole sisällytetty esimerkiksi Instituutissa työskentelevien siviilipalvelusmiesten noin kolme henkilötyövuotta tai muiden vastaavien henkilöiden osuutta.

Kansalliseksi ihmisoikeusinstituutioksi muuttumisen yhteydessä on instituuttiin tarkoitus perustaa 6 uutta virkaa, jotka sijoittuisivat tutkimukseen sekä instituutin hallintoon. Kuten edellä on ilmennyt, on tutkijavirkojen täytössä ilmennyt joitakin vaikeuksia. On oletettavaa, että instituutin

hallintoa on, vuonna 2001 vakinaistetun atk-vastaavan viran lisäksi, edelleen vahvistettava uusien tehtävien tuoman työmäärän seurauksena.

(f) Tiedotus

Norjan ihmisoikeusinstituutti osallistua akateemiseen sekä yhteiskunnalliseen ihmisoikeuksia koskevaan keskusteluun niin koti- kuin ulkomailla muun muassa julkaisemalla erilaista ihmisoikeusaineistoa.

Julkaisun *Mennesker og rettigheter*, jonka toimittamisessa Norjan ihmisoikeusinstituutilla on päävastuu, lisäksi instituutti julkaisee muun muassa 10-20 kertaa vuodessa ilmestyvää *Working Papers* -sarjaa, sekä 3-5 kertaa vuodessa ilmestyvää *Human Rights Reports* -sarjaa. Vuonna 2000 julkaistiin 18 *Working Papers* -selvitystä, joista 16 oli Nordem-raportteja. Vuonna 2000 julkaistiin 4 *Human Rights Reports* -sarjaan kuuluvaa työtä. Nämä ovat useimmiten instituutin omien tutkijoiden kirjoittamia kattavampia tutkimustöitä. Näiden edellä mainittujen lisäksi instituutti julkaisee Newsletter -uutislehtistä sekä osallistuu muun muassa muiden pohjoismaisten instituuttien kanssa *Human Rights in Development* -kirjaprojektiin.

Instituutin muuttuminen kansalliseksi ihmisoikeusinstituutioksi on tuonut mukanaan sen muutoksen, että aikaisemmin 50% työsuhteinen tiedotuspäällikön virka on vakinaistettu kokopäiväiseksi viraksi.

4.3. Tanskan ihmisoikeuskeskus

Tausta

Tanskan ihmisoikeuskeskus perustettiin Tanskan parlamentin (Folketinget) toimesta vuonna 1987. Keskus on yksi harvoista kansallisista ihmisoikeusinstituutioista, jotka on perustettu ennen vuonna 1993 hyväksytyjä Pariisin periaatteita mutta jotka nykyisin toimivat periaatteiden mukaisina kansallisina ihmisoikeusinstituutioina. On kuitenkin huomattava, että Tanskan ihmisoikeuskeskusta ei ole erikseen koskaan virallisesti muutettu nimenomaan Pariisin periaatteita vastaavaksi kansalliseksi ihmisoikeusinstituutioksi. Tästä huolimatta Tanskan

ihmisoikeuskeskuksen asema ja toiminta vastaa täysin tällaista instituutiota ja tämä status on myös kansainvälisesti, esimerkiksi YK:n toimesta, tunnustettu.⁴²

Toiminnassaan Tanskan ihmisoikeuskeskus on alusta lähtien itse päättänyt työstään ja siitä miten se käsittelee ihmisoikeuslottuvuuden sisäistämistä tanskalaiseen yhteiskuntaan. Ainoa poikkeus tähän löytyy vuodelta 1991, jolloin Tanskan oikeusministeriö pyysi keskusta kommentoimaan uusia lainsäädäntöluonnoksia. Tästä uudesta tehtävästä on kehittynyt eräs keskuksen päällimmäisistä, ja keskus on kommentaillaan pystynyt vaikuttamaan useiden uusien lakien sisältöön. Keskus myös luovuttaa vuosittain parlamentille raportin ihmisoikeuksien tilasta Tanskassa.⁴³

Tanskan ihmisoikeuskeskus on usein myös edustettuna Tanskan valtuuskunnissa kansainvälisissä ihmisoikeuskokouksissa. Esimerkkinä voi mainita, että YK:n ihmisoikeuksien toimikunnan istuntoa seuraavaan Tanskan valtuuskuntaan kuuluu poikkeuksetta Keskuksen henkilökuntaan kuuluva jäsen.⁴⁴

Johtamismalli

Tanskan ihmisoikeuskeskuksen toimintaa ohjaa 12-jäseninen johtokunta sekä neuvosto, jossa ovat edustettuina joukko kansalaisjärjestöjä, kaikki parlamentissa edustettuina olevat puolueet, työmarkkinajärjestöt, keskeiset ministeriöt,⁴⁵ sekä yksittäisiä henkilöitä ja ryhmiä. Neuvostoon kuuluvat myös johtokunnan 12 jäsentä.

Johtokunnan tehtävänä on asettaa keskuksen roiminnan yleislinjat sekä päättää budjetin käyttöön liittyvistä asioista, toimintaohjelmista sekä keskuksen johtajan ja yksiköiden johtajien nimityksistä sekä muista vakinaisten virkojen täytöstä. Johtokunnan jäsenet valitaan kolmen vuoden toimikaudeksi. Kuusi johtokunnan jäsentä valitaan neuvoston toimesta, kaksi Århusin

⁴² Keskus perustettiin aluksi 5 -vuotiskaudeksi, jonka jälkeen tehtiin ensimmäinen arviointi keskuksen toiminnasta ja tulevaisuudesta. Vastaavanlaisia arvioiteja tehdään edelleen.

⁴³ Viimeisin raportti *Menneskeret i Danmark, Status 2001*, ilmestyi joulukuussa 2001.

⁴⁴ Vuodesta 1998 lähtien kansalliset ihmisoikeusinstituutiot ovat myös omassa ominaisuudessaan voineet osallistua ihmisoikeustoimikunnassa käytävään keskusteluun.

⁴⁵ Ulkoasiainministeriö, oikeusministeriö, opetusministeriö, sosiaaliministeriö, työministeriö, sisäasiainministeriö sekä tutkimusministeriö.

yliopiston rehtorin toimesta, kaksi Kööpenhaminan yliopiston rehtorin toimesta ja kaksi Rehtorikollegion toimesta.⁴⁶ Johtokunta kokoontuu noin neljä kertaa vuodessa.

Neuvosto on neuvoa-antava elin. Sen tehtävänä on näin ollen neuvoa keskuksen toimintaan liittyvissä kysymyksissä. Neuvoston tehtävänä on myös keskustella keskuksen yleislinjauksesta sekä valvoa, että keskuksen toiminta on keskuksen ohjesääntöjen ja päämäärien mukaista. Tämän lisäksi neuvosto voi sekä ehdottaa keskuksen johtokunnalle uusia toimintoja että arvioida käynnissä olevan työn edistymistä. Neuvosto kokoontuu kaksi kertaa vuodessa. Käytännössä neuvosto ei toimi keskuksen suuntaan kovinkaan paljon vaan toimii enemmänkin keskustelufoorumina ajankohtaisissa kysymyksissä sekä verkostona keskuksen toiminnalle.

Keskuksen käytännön toiminnasta vastaa keskuksen johtaja, joka valitaan aina määräämättömäksi ajaksi. Tällä hetkellä johtajana toimii Morten Kjærum, joka on toiminut tehtävässä vuoden 1991 alusta lähtien. Toiminnassaan johtaja toimii läheisessä yhteistyössä johtokunnan puheenjohtajan kanssa tärkeistä kysymyksistä päätettäessä. Johtajan johtokunnassa nauttiman luottamuksen johdosta johtokunnan puheenjohtajan on helppo hankkia johtokunnan hyväksyntä johtajan kanssa valmistelemlle ratkaisuille.

Budjetti

Tanskan ihmisoikeuskeskuksen toiminnan rahoitus koostuu valtion myöntämästä määrärahasta sekä ulkoisesta rahoituksesta. Perusrahoitus, joka tulee valtion budjetista ja on kirjattu lakiin, kattaa juoksevat kulut, kuten esim. vuokran, pysyvän henkilökunnan palkat sekä pääosan keskuksen sellaisista tehtävistä, jotka luonteeltaan suoraan kuuluvat kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle. Mitään aivan tarkkaa jakoa tehtäviin, jotka kuuluvat kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle, ja tehtäviin, jotka kohdistuvat Tanskan ulkopuolelle, ei kuitenkaan ole mahdollista tehdä, ehkä kehitysmaissa toteutettavia projekteja lukuun ottamatta.

Valtion myöntämä perusrahoitus on koko keskuksen toiminnan aikana noussut tasaisesti joskin hitaasti muihin rahoitusmuotoihin verrattuna (katso taulukko 7). Vuonna 2001 valtion myöntämä määräraha ylitti 16 miljoonaa Tanskan kruunua kattaen noin 20 % keskuksen kokonaismenoista. Tanskan ihmisoikeuskeskukselle myönnettävän valtionosuuden kasvu erityisesti vuosina 2000 ja

⁴⁶ Vähintään kahden Århusin ja Kööpenhaminan yliopistojen rehtoreiden valitsemista henkilöistä tulee olla oikeustieteellisestä tiedekunnasta.

2001 sekä arvioitu kasvu vuonna 2002 selittyy suurelta osin keskuksen vuoden 2000 muuton yhteydessä syntyneistä lisäkustannuksista kuten esimerkiksi huomattavasta vuokramenojen korotuksesta. Suurentunut valtion myöntämä osuus ei näin ollen ole merkinnyt toiminnan yhtä huomattavaa laajennusta, joskin toki myös yksittäisiä virkoja on pystytty vakinaistamaan.

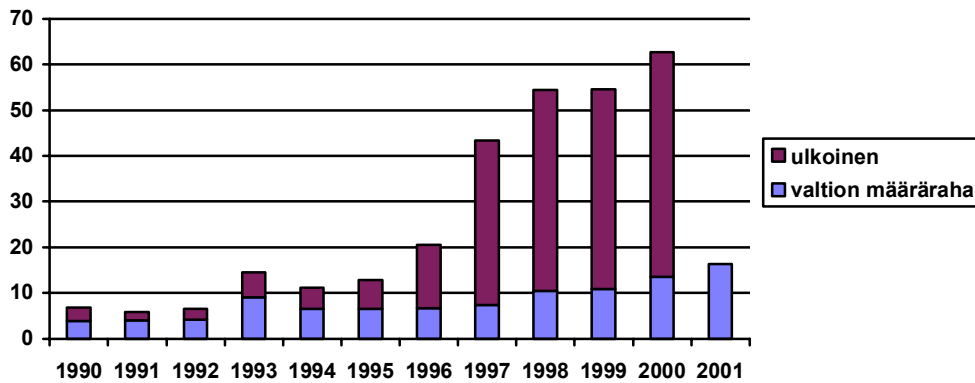
Projektitoiminta, kurssitoiminta ja muu koulutustoiminta sekä merkittävä osa tutkimuksesta rahoitetaan ulkoisen, niin julkisen kuin myös yksityisen, rahoituksen turvin. Esimerkiksi projekti- sekä koulutusyksikön toiminnasta ainoastaan yksikön päälliköiden palkkaus katetaan valtion myöntämästä määrärahasta. Ulkoisella rahoituksella rahoitettujen projektien pituus voi vaihdella muutamasta kuukaudesta useaan vuoteen. Ulkoinen rahoitus on perinteisesti tullut suurimmalta osin Tanskan ulkoasiainministeriöltä. Vuonna 1997 Tanskan Ulkoasiainministeriön osuus ulkoisesta rahoituksesta oli noin 60 % ja vuonna 2000 jo lähes 82 %. Tämä selittyy osin vuonna 1997 Tanskan ulkoasiainministeriön ja Tanskan ihmisoikeuskeskuksen välillä solmitulla puitesopimuksella.⁴⁷

Keskuksen tavoitteena on kuitenkin vähentää Tanskan ulkoasiainministeriöltä tulevan rahoituksen suhteellista osuutta. Viime vuosina tässä onkin tapahtunut selvä käänne kun Tanskan ihmisoikeuskeskus on enenevässä määrin vastaanottanut konsultointitehtäviä kansainvälisiltä järjestöiltä.⁴⁸ Näin ollen kasvava osa ulkoisella rahoituksella toimivista projekteista rahoitetaan kansainvälisten järjestöjen toimesta samalla kuin ulkoasiainministeriön osuus on alkanut laskea.

Maininnanarvoista on myös, että vuonna 1999 alkaneen kolmevuotisen ihmisoikeuksien ja liike-elämän välistä suhdetta käsittävän tutkimusprojektin päärahoittajiin kuuluu muun muassa Tanskan teollisuuden liitto (Dansk Industri).

⁴⁷ Tanskan ulkoasiainministeriön vuonna 2000 myöntämästä ulkoisesta rahoituksesta 58 % tuli puitesopimuksen kautta.

⁴⁸ Erityisesti Euroopan Unioni, UNHCR sekä YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimisto ovat käyttäneet Tanskan ihmisoikeuskeskusta konsultointitehtäviin.



Taulukko 7

Tanskan ihmisoikeuskeskuksen budjetti vuosina 1990-2001 (milj. tanskan kruunua) eriteltynä rahoituslähteen mukaan. Vuonna 1993 myönnettyyn valtion määrärahaan on sisällytetty tietokoneiden ja toimistokalusteiden hankintaa varten tarkoitettu n. 2,5 milj. kruunun suuruinen ylimääräinen määräraha. Vuoden 2001 tiedot ulkoisen rahoituksen suuruudesta puuttuvat.

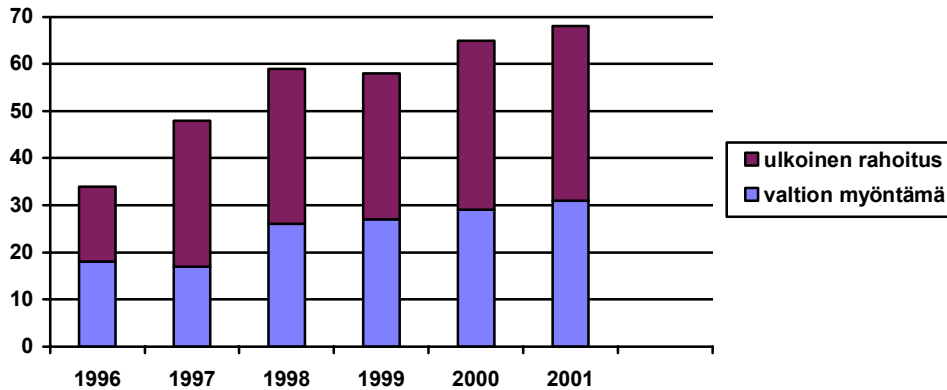
Tanskan ulkoasiainministeriön ja Tanskan ihmisoikeuskeskuksen välillä vuonna 1997 solmitulla puitesopimuksella keskukselle taattiin yli 140 miljoonaa Tanskan kruunua vuosille 1997-2002. Tämän puitesopimuksen tuoma ulkoinen rahoitus on merkittäväällä tavalla korottanut ulkoisen rahoituksen osuutta ja moninkertaistanut sen perusrahoitukseen verrattuna. Samalla on kuitenkin turvattu eräänlainen jatkuvuus, johon tavanomaisella ulkoisella rahoituksella ei olisi pystytty. Tämä jatkuvuus on merkittäväällä tavalla vahvistanut niiden työtehtävien merkitystä, jotka vaativat pidemmän aikavälin panostusta. Joskin puitesopimuksesta neuvotellaan vuosittain on sen myötä kuitenkin pystytty välttämään merkittävästi sitä hallinnollista työmäärää, joka yleensä koituu suuren ulkoisen rahoituksen keruuseen.

Henkilökunta

Tanskan ihmisoikeuskeskuksen henkilökunnasta löytyy niin oikeustieteilijöitä, yhteiskuntatieteilijöitä, antropologeja, sosiologeja, taloustieteilijöitä, historioitsijoita kuin myös toimittajia. Tämä mahdollistaa erityisesti ihmisoikeuksien alalla hyödyllisen poikkitieteellisen tutkimuksen. Merkillepantavaa on myös tohtorinarvon omaavien henkilöiden suuri määrä. Vuonna 1999 oli 15 henkilökunnan jäsenellä tohtorin arvo.

Tasaisesti Tanskan valtion myöntämän vuotuisen määrärahan kasvun myötä on myös vakituisen viran haltijoiden määrä keskuksessa lisääntynyt tasaisesti vuosien varrella. Vuonna 2001

keskuksessa toimi 31 pysyvän viran haltijaa sekä noin 37 henkilötyövuotta vastaava määrä henkilöitä ulkoisen rahoituksen turvin. Edellä mainittujen lisäksi keskuksessa työskentelee suuri määrä harjoittelijoita, avustavia opiskelijoita sekä vapaaehtoisia. Taulukossa 8 on esitetty henkilötyövuosien määrän kasvu vuosina 1996-2001 eriteltynä rahoituslähteen mukaan.



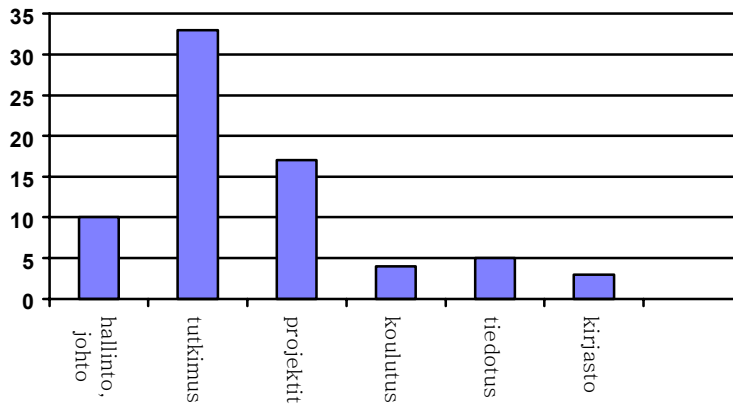
Taulukko 8

Tanskan ihmisoikeuskeskuksen henkilötyövuosien määrä vuosina 1996-2001 eriteltynä rahoituslähteen mukaan.⁴⁹

Taulukko 8 havainnollistaa kuinka Tanskassa alettiin panostaa voimakkaasti ihmisoikeuksiin yleisesti ja Tanskan ihmisoikeuskeskuksen kehittämiseen erityisesti maan valmistautuessa yleismaailmallisen ihmisoikeusjulistuksen vuonna 1998 vietettyyn 50 -vuotisjuhlavuoteen. Myös edellä mainitun vuonna 1997 solmitun puitesopimuksen vaikutus näkyy erityisen selvästi siinä, kuinka ulkoisen rahoituksen turvin työskentelevien määrä ylittää vuonna 1997 ensimmäisen kerran pysyvän rahoituksen turvin työskentelevien määrän laskettuna henkilötyövuosina.

Taulukossa 9 on esitetty Tanskan ihmisoikeuskeskuksen henkilökunnan jakautuminen yksiköittäin vuonna 2000.

⁴⁹ Ryhmään "muut" on sisällytetty harjoittelijat, avustavat opiskelijat sekä vapaaehtoiset.



Taulukko 9

Tanskan ihmisoikeuskeskuksen henkilökunnan jakautuminen yksiköittäin vuonna 2000.

Toimintokohtainen tarkastelu

Alla tarkastellaan Tanskan ihmisoikeuskeskuksen eri yksiköiden toimintaa. Yleisen toimintakuvauksen lisäksi tarkastelun kohteena on erityisesti yksiköiden kähenkilökunnan määrä. Keskuksen tuottaman sekä erikseen tätä selvitystä varten toimittaman aineiston puutteellisuudesta johtuen ei ole ollut mahdollista tarkastella yksikkökohtaisesti keskuksen toimintaa toivotulla tavalla ja tarkkuudella.

(a) Tutkimusyksikkö

Tutkimusyksikkö on toiminut erillisenä yksikkönä vuodesta 1996 lähtien. Vuosina 1997-1998 valtion pysyvää rahoitusosuutta korotettiin yli 3 miljoonaa kruunua erityisesti vahvistamaan keskuksen tutkimusprofiilia. Tätä tavoitetta varten perustettiin vuonna 1998 myös ensimmäinen tutkimusjohtajan virka. Samalla vakinaisten tutkijoiden määrä pystyttiin kaksinkertaistamaan neljästä kahdeksaan. Vakinaisten tutkijoiden lisäksi tutkimusyksikössä työskenteli vuonna 2001 noin 25 henkilötyövuotta vastaava määrä tutkijoita ulkoisen projektirahoituksen turvin.

Keskuksessa tehtävän niin kutsutun strategisen tutkimuksen tavoitteena on yhdistää toisaalta itsenäinen ja riippumaton akateeminen perustutkimus ja toisaalta tilaustutkimus. Vaikkakin oikeustieteilijöillä on tutkimusyksikössä keskeinen asema, on tavoitteena kuitenkin, että keskuksessa edustettuina olevat muut yhteiskuntatieteet täydentäisivät oikeustieteellistä näkökulmaa mahdollisimman laajasti. Keskuksen henkilökunnan rakenne antaa tälle erinomaiset

edellytykset. Tavoitteena on myös yhdistää tutkimustyö keskuksen muiden yksiköiden toimintaan.

Tutkimusyksikkö voi myös ajoittain painottaa tiettyjä ajankohtaisia kysymyksiä työssään. Esimerkiksi vuonna 2000 keskityttiin rasismiin vastaiseen työhön vuoden 2001 syksyllä pidettyä YK:n rasismiin vastaisen maailmankonferenssin takia. Tämän seurauksena keskus järjesti kaksi suurta rasismia ja syrjintää käsittelevää konferenssia. Myös viikoittaisten tutkimusseminaarien pääteemana keväällä 2000 oli rasismi ja syrjintä.

Tutkimusyksikkö osallistuu vahvasti kansallista lainsäädäntötyötä koskevien lausuntojen antamiseen. Erityisesti vakituisten oikeustieteellisen koulutuksen omaavien tutkijoiden ajasta huomattava osa kuluu tähän tehtävään. Keskus onkin ottanut erittäin aktiivisen roolin lausuntojen antamisessa sekä esimerkiksi Tanskan ratifioimien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteiden seurannassa.

Tanskan ihmisoikeuskeskuksella on myös *Research Partnership* -ohjelma, jonka puitteissa keskuksessa vierailee säännöllisesti tutkijoita eri kehitysmaista 3-12 kuukauden ajan. Ohjelman, joka on ollut toiminnassa vuodesta 1994, tavoitteena on tuottaa toisaalta tutkimusraportteja niiden maiden tutkijoiden toimesta, joita tutkimus käsittää. Toisaalta ohjelman tavoitteena on tuottaa tutkimustietoa keskuksen projektiosaston käyttöön sekä yhdistää keskuksessa tehtävä tutkimustyö lähemmäksi projektitoimintaa. Ohjelman rahoituksesta vastaa Tanskan kehitysyhteistyöosasto Danida. Tanskan ihmisoikeuskeskus on vuodesta 1998 lähtien myös osallistunut *European Master's Degree in Human Rights and Democratization* -ohjelmaan.

	1997	1998	1999	2000	2001
Pysyvä	4	4	8	8	8
Ulkoinen	13	15	12	12	25
Yhteensä	17	19	20	20	33

Taulukko 10

Tanskan ihmisoikeuskeskuksen tutkimusyksikön henkilökunnan määrä vuosina 1997-2001 eriteltynä rahoituslähteen mukaan.

(b) Koulutusyksikkö

Tanskan ihmisoikeuskeskuksen koulutusyksikkö vastaa laajasta kurssi- ja koulutustarjonnasta. Koulutusyksikkö vastaa muun muassa kahdesta poliisien koulutukseen sisältyvästä kurssista. Toinen kurseista annetaan peruskoulutuksen kolmannen vuoden aikana ja koostuu kuudesta

oppitunnista. Toinen kurssi annetaan pakollisen jatkokoulutuksen aikana ja sisältää muun muassa ongelmatilanteita, joita voi ilmetä erityisesti etnisten vähemmistöjen kanssa työskenteleville.

Keskus on myös tehnyt työtä, jotta koulujen opetussuunnitelmaan sisällytettäisiin ihmisoikeuksia käsittelevä osio. Tässä on myös onnistuttu.

	1997	1998	1999	2000
Pysyvä	1	1	1	1
Ulkoinen	3	5	5	3
Yhteensä	4	6	6	4

Taulukko 11

Tanskan ihmisoikeuskeskuksen koulutusyksikössä työskentelevien määrä vuosina 1997-2000 eriteltyinä rahoituslähteen mukaan.

(c) Kirjastopalvelut

Tanskan ihmisoikeuskeskuksen päämääriin kuuluu mm. luoda pääsy ajanmukaiseen ihmisoikeuksia koskevaan tietoon. Tätä päämäärää varten keskus ylläpitää yleistä ihmisoikeuksiin erikoistunutta kirjastoa sekä muuta ihmisoikeuksien dokumentointia. Keskuksen kirjasto, joka on yleisölle avoin, on ainut ihmisoikeuksiin erikoistunut kirjasto Tanskassa. Kirjastopalveluista ja dokumentoinnista vastaava yksikkö on toiminut erillisenä yksikkönä vuodesta 1996 lähtien.

Vuodesta 1997 lähtien keskuksen kirjastosta sekä dokumentoinnista vastaavan henkilökunnan määrä on ollut 3 henkilötyövuotta.

(d) Tiedotusyksikkö

Tanskan ihmisoikeuskeskus on aina pitänyt yhteiskunnalliseen keskusteluun osallistumista yhtenä toimintansa edellytyksenä. Tiedotusyksikön tehtävänä on keskuksessa tapahtuvan sisäisen tiedottamisen lisäksi ulkoinen tiedottaminen keskuksen toiminnasta ja kannanotoista. Tanskan ihmisoikeuskeskus onkin hyvin voimakkaasti esillä tanskalaisessa mediassa. Esimerkiksi vuonna 2000 keskus oli esillä televisiossa lähes 100 kertaa ja tanskalaisessa lehdistössä noin 750 kertaa eli yli kaksi kertaa päivässä. Tärkeää on huomata, että joskin keskuksen johtaja on selvä keulahahmo, ei lausuntojen antaminen medialle missään nimessä rajoitu yksinomaan häneen.

Tanskan ihmisoikeuskeskuksen tiedotusyksikössä työskentelee noin viisi henkilöä kokopäiväisesti.

(e) Projektiyksikkö

Vuodesta 1993 lähtien, keskus on ollut mukana pitkäaikaisissa projekteissa eri kehitysmaissa, mutta myös Euroopassa. Projektiyksikkö on kuitenkin toiminut erillisenä yksikkönä vasta vuodesta 1996 lähtien. Tanskan ihmisoikeuskeskuksen projektiyksikössä työskentelevien määrä on viime vuosina vaihdellut 15-20 henkilön välillä.

(f) Hallinto, johto

Vuonna 1997 tehtiin merkittävä hallinnollinen muutos kun Tanskan ihmisoikeuskeskuksen hallinto siirtyi Kööpenhaminan yliopiston alaisuudesta tutkimuksesta vastaavan ministeriön alaisuuteen (Forskningsministeriet). Käytännössä muutos merkitsi sitä, että keskuksen tuli itse vastata merkittävästä osasta itseään koskevasta hallinnollisesta työstä. Tanskan hallituksen tammikuussa 2002 julkistaman suunnitelman seurauksena keskus on hallinnollisesti siirretty tutkimusministeriön alaisuudesta ulkoasiainministeriön toimialalle.

Keskuksen hallinnosta vastaavan henkilökunnan määrä nousi vuonna 1999 kymmeneen henkilöön, jossa se on vielä tälläkin hetkellä. Keskus on toimintansa alusta lähtien pitänyt tapana kokoontua kerran viikossa koko henkilökunnan yhteisiin kokouksiin, joissa käydään läpi menneen viikon tapahtumia sekä tulevaa ohjelmaa. Yksiköiden päälliköiden kokouksia pidetään noin joka toinen viikko ja yksiköiden sisäisiä kokouksia tarpeen vaatiessa.

Tanskan ihmisoikeuskeskuksen tulevaisuus

Tanskan uusi hallitus päätti tammikuussa 2002 yhdistää viisi kansainvälisiin suhteisiin, mukaan lukien ihmisoikeudet, keskittyvää tutkimuslaitosta. Koska tutkimusinstituutit joiden kanssa Tanskan ihmisoikeuskeskuksen on määrä yhdistyä ovat suoraan ulkoministeriön alaisuudessa oli pelättävissä että tämän päätöksen seurauksena Tanskan ihmisoikeuskeskus itsenäisenä ja riippumattomana ihmisoikeusinstituuttina tosiasiasa lakkautetaisiin. Tilanne johti huolen ja tuen ilmauksiin mm. YK:n ihmisoikeusvaltuutetun ja monien kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden taholta.

Instituuttien yhdistämistä Tanskan hallitus on perustellut tarpeella luoda yhtenäinen tutkimusympäristö sekä saavutettavilla säästöillä. Tanskan pääministeri, Anders Fogh Rasmussen, on kuitenkin korostanut, että ihmisoikeuskysymyksiin liittyvien toimintojen itsenäisestä luonteesta pidetään kiinni myös uuden organisaation puitteissa. Asiassa saavutettiin

5.3.2002 poliittinen yhteisymmärrys Tanskan hallituksen ja kansanpuolueen (Dansk Folkeparti) kesken. Laaditun lakiluonnoksen mukaan instituuttien yhdistäminen toteutettaisiin muodostamalla Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder -niminen uusi instituutio, jonka osina toimisi kaksi itsenäistä yksikköä, Institut for Internationale Studier ja Institut for Menneskerettigheder. Keskuksen osina toimivat kaksi instituuttia olisivat toiminnallisesti itsenäisiä ja kummallakin olisi oma johtajansa ja johtokuntansa. Tanskan ihmisoikeuskeskuksen nykyinen johtokunta siirtyisi suoraan lain nojalla uuden ihmisoikeusinstituutin johtokunnaksi. Tämä johtokunta valitsisi ihmisoikeusinstituutin johtajan. Myös uudella keskuksella olisi johtaja ja johtokunta, joka koostuisi ulkoasiainministeriön nimeämästä puheenjohtajasta sekä kahden instituutin johtajista ja muista edustajista.

Lakiehdotuksen mukaan uudella ihmisoikeusinstituutilla säilyisivät ihmisoikeuskeskuksen riippumattomuutta ilmentävät tehtävät, mukaan lukien ihmisoikeuksien edistämistehtävä sekä riippumaton tutkimus- ja lausuntotehtävä suhteessa parlamenttiin ja hallitukseen Tanskan ihmisoikeusvelvoitteiden sisällöstä. Lakiehdotus on epämääräinen kysymyksessä instituuttien taloudellisesta autonomiasta suhteessa muodostettavaan uuteen keskukseseen.⁵⁰

4.4. Päätelmiä

Myös Norjan ja Tanskan kokemukset osoittavat, ettei ole olemassa mitään yksittäistä mallia siitä, kuinka kansallinen ihmisoikeusinstituutio toimii. Toiminnan painopiste voi vaihdella hyvinkin merkittävästi riippuen prioriteeteista tai vaikkapa käytössä olevista resursseista. Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden vahvuutena on jopa pidetty nimenomaan sitä, että niitä ei ole valjastettu tiukkoihin toimintatapoihin vaan ne voivat sopeuttaa toimintansa ympäröiviin olosuhteisiin parhaiten katsomallaan tavalla.⁵¹ Olemassa olevista kansallisista instituutioista löytyy esimerkiksi niitä, jotka toiminnassaan lähes yksinomaan keskittyvät yksilöiden valitusten käsittelemiseen. Toisaalta löytyy myös niitä, jotka eivät lainkaan ota käsiteltäväkseen yksilövalituksia vaan keskittyvät toiminnassaan esimerkiksi kansallista lainsäädäntöä koskevien lausuntojen valmisteluun tai tutkimustoimintaan.

⁵⁰ Tanskan hallituksen ja kansanpuolueen välinen sopimus ja siihen liittyvä lakiehdotus on julkaistu Tanskan ihmisoikeuskeskuksen www-sivuilla <http://www.humanrights.dk>

⁵¹ Katso esimerkiksi Morten Kjærum, *The Experiences of European National Human Rights Institutions*, teoksessa *National Human Rights Institutions: Articles and Working Papers*. Lindsnæs, Lindholt, Yigen (toim.), 2000.

Tanskan ihmisoikeuskeskus on toiminnassaan keskittynyt vahvasti kansallista lainsäädäntötyötä koskevien lausuntojen antamiseen sekä kehitysmaiden ihmisoikeusrakenteita kehittävien projektien ohjaukseen ja tukemiseen. Akateeminen perustutkimus sen sijaan on jäänyt pienemmälle huomiolle, joskin tässäkin on yritetty profiilin nostoa perustamalla tutkimusjohtajan virka sekä kaksinkertaistamalla tutkijoiden määrä.

Norjan ihmisoikeusinstituutti sen sijaan tulee kansalliseksi ihmisoikeusinstituutioksi muuttumisen jälkeenkin painottamaan toimintaansa voimakkaasti ja ensisijaisesti akateemiseen perustutkimukseen. Sen tulevaisuudessakin läheinen yhteys Oslon yliopistoon toimii tämän takeena. Instituutille kuuluvat uudet tehtävät, kuten esimerkiksi juuri kansallista lainsäädäntötyötä koskevien lausuntojen antaminen, saattavat kuitenkin vähentää perustutkimuksen suhteellista osuutta instituutin toiminnassa. Eroista huolimatta niin Tanskan ihmisoikeuskeskukselle kuin Norjan ihmisoikeusinstituutille on kuitenkin ominaista, että ne eivät, toisin kuin monet muut kansalliset ihmisoikeusinstituutiot, esimerkiksi käsittele yksilövalituksia.

Vaikka on liian aikaista arvioida, miten Norjan ihmisoikeusinstituutin toiminta tulee muuttumaan kansalliseksi ihmisoikeusinstituutioksi nimeämisen seurauksena, on kuitenkin merkillepantavaa, että joskin instituutin muuttuminen kansalliseksi ihmisoikeusinstituutioksi merkitsee instituutin jonkinasteista toiminnan muutosta kuin myös sen käytössä olevien resurssien kasvua, instituutin kehittäminen alkoi jo paljon ennen tätä. Kansalliseksi ihmisoikeusinstituutioksi muuttumista voidaan pitää vain viimeisimpänä askeleena instituutin kehittämisessä entistä tehokkaammaksi itsenäiseksi ja riippumattomaksi kansalliseksi asiantuntijalaitokseksi ihmisoikeuksien alalla.

5. KANSALLISEN IO-INSTITUUTION TEHTÄVIEN HOITO SUOMESSA

5.1. Nykyiset ihmisoikeusrakenteet

Suomessa ei ole tällä hetkellä sellaista ihmisoikeuksien edistämiseen ja suojeluun perustettua toimielintä, jota voitaisiin sellaisenaan luonnehtia Pariisin periaatteiden mukaiseksi io-instituutioksi. Meillä on kuitenkin useita instituutioita, joilla on yksittäisiä Pariisin periaatteissa tarkoitettuja ihmisoikeuksien edistämiseen ja/tai suojeluun liittyviä tehtäviä. Seuraavassa esitellään lyhyesti Suomen ylimpien laillisuusvalvojien (eduskunnan oikeusasiamies ja

valtioneuvoston oikeuskansleri), eri alojen erityisvaltuutettujen sekä eräiden muiden toimijoiden ihmisoikeuksiin liittyvää toimintaa.

Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri

Erityisesti vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeen keskeisiksi ihmisoikeusinstituutioiksi ovat nousseet eduskunnan oikeusasiamies (EOA) ja valtioneuvoston oikeuskansleri (OKa), joiden tulee perustuslain 108 ja 109 §:ien mukaan tehtäviään hoitaessaan valvoa myös perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeusasiamies alkoi jo 1980-luvulla ratkaisuisaan viitata kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Vaikka vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa perustuslakiin kirjattiin EOA:n ja OKan rooli perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien valvonnassa, kyseessä ei ollut lainvalvojien aseman tai toimivaltuuksien varsinainen muutos. Näin ollen näiden instituutioiden ihmisoikeusrooli liittyy, kuten niiden harjoittama laillisuusvalvonta aikaisemminkin ja yleisemminkin, ensisijaisesti lain noudattamisen ja täytäntöönpanon seurantaan ja valvontaan. Esimerkkeinä ihmisoikeuksien alueella tehdystä valvonta- ja seurantatyöstä voidaan mainita seuraavat tehtävät:

- EOA ja Oka vastaanottavat ja käsittelevät kanteluita viranomaisten ja virkamiesten toiminnan lainmukaisuutta koskien ja tekevät esityksiä tapahtuneiden virheiden oikaisemiseksi ja/tai epäkohtien korjaamiseksi; EOA:n toimisto tarjoaa lisäksi neuvontapalveluita kanteluiden tekemisen liittyen (ns. Lakimiespäivystys).
- EOA voi käynnistää omasta aloitteestaan tutkimuksia sen tietoon tulleiden epäkohtien selvittämiseksi.
- EOA:n tehtäviin kuuluu erityisesti vankilalaitoksen ja muiden suljettujen laitosten sekä armeijan yksiköiden valvonta, ml. tähän liittyvät tarkastukset.

Myös aloitteiden osalta eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnalla on ensi sijassa korjaava luonne, joten yleistä ihmisoikeuksien *edistämistä* tarkoittavaa roolia ei ainakaan toistaiseksi ole nähty Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäväksi. Valvonta- ja seurantafunktiota täydentää olennaisella tavalla asiantuntija- ja neuvonantajafunktio, josta voidaan mainita esimerkkeinä seuraavat toimintamuodot:

- Em. kanteluiden käsittelyyn liittyvän “yksittäistapauksellisen ohjausfunktion” lisäksi, EOA ja Oka voivat kiinnittää valtioneuvoston ja eduskunnan huomiota havaitsemiinsa epäkohtiin säännöksissä tai määräyksissä ja tehdä esityksiä niiden poistamiseksi.
- EOA antaa pyydettyä lausuntoja voimassaolevan lainsäädännön muuttamisesta ja lainvalmisteluhankkeista sekä YK:n sopimuskomiteoille toimitettavista määräaikaisraporteista, uusien sopimusten ratifiointista ja sopimukseen liitettyjen varaumien poistamisesta.
- Oka antaa pyydettyä oikeudellisia lausuntoja tasavallan presidentille ja ministeriöille.

Vaikka lainvalvojien toiminnan pääpaino on ollut ihmisoikeuksien noudattamisen valvomisessa ja asiantuntijalausuntojen antamisessa, erityisesti EOA:lla on myös ollut joitakin ihmisoikeuskoulutukseen ja -tiedotukseen liittyviä toimintoja:

- EOA:n toimiston henkilökunta on esitelmöinyt ja luennoinut eri ihmisoikeuskysymyksistä suomalaiselle kuulijakunnalle.
- EOA on osallistunut viime vuosina aktiivisesti kansainväliseen yhteistyöhön muiden maiden Ombudsmanien ja vastaavien instituutioiden kanssa esimerkiksi osallistumalla kansainvälisiin tapaamisiin, joita on järjestetty Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun, Itämeren maiden neuvoston (CBSS) sekä kansainvälisen ombudsman-instituutin (*International Ombudsman Institute*, IOI) puitteissa.
- EOA ja Oka raportoivat toiminnastaan ja havainnoistaan vuosittain eduskunnalle. Vuosikertomuksiin on viime vuosina perustuslakivaliokunnan (PeVM 25/1994 vp) suosituksen mukaisesti liitetty perus- ja ihmisoikeuksien valvontaa koskevat erilliset luvut, joiden tarkoituksena on ollut lähinnä “selostaa kannanottojen ominaispiirteitä ja hahmottaa niiden kokonaiskuva”.⁵²

⁵² EOA:n vuosikertomus 1997, s. 35.

Erityisvaltuutetut

EOA:n ja OKan lisäksi alakohtaisia ihmisoikeuksien edistämiseen ja suojeluun liittyviä tehtäviä hoidetaan erilaisten valtioneuvoston ja eri ministeriöiden yhteydessä työskentelevien valtuutettujen toimesta. Tällaisia ovat erityisesti tasa-arvovaltuutettu (tasa-arvolaki, 1986), vähemmistövaltuutettu (laki vähemmistövaltuutetusta, 2001) sekä tietosuojavaltuutettu (henkilötietolaki, 1999), jotka toimivat kukin oman erityisalansa laillisuusvalvojina ja huolehtivat ennen muuta Pariisin periaatteiden mukaisesta asiantuntija- ja neuvonantajatehtävistä sekä tiedotusfunktiosta. Viime vuosikymmenen puolivälistä asti on myös keskusteltu erityisen lapsiasiamiehen perustamisesta. Toistaiseksi lasten oikeuksien suojelemisesta ja edistämisestä on kuitenkin huolehdittu lähinnä kansalaisjärjestösällä (Mannerheimin lastensuojeluliitto) sekä EOA:n mandaatin puitteissa, jossa lasten oikeudet nostettiin omaksi erityisalueekseen vuonna 1998, toisen apulaisoikeusasiamiehen viran perustamisen yhteydessä.

Kaikille valtuutetuille kuuluu ao. alaan liittyviä valvonta- ja seurantatehtäviä, joita täydennetään asiantuntija- ja ohjausfunktiolla. Esimerkiksi tietosuojavaltuutettu seuraa oikeudellista ja muuta kehitystä henkilötietolain alueella ja tekee aloitteita ja antaa lausuntoja tähän liittyen. Vähemmistövaltuutettu valvoo etnisen syrjimättömyyden periaatteen noudattamista ja syrjintää havaitessaan pyrkii ohjein ja neuvoin estämään syrjinnän jatkumisen ja toistumisen. Tasa-arvovaltuutettu valvoo puolestaan tasa-arvolain noudattamista ja erityisesti syrjintäkiellon ja syrjivän mainonnan kiellon täytäntöönpanoa ja seuraa naisten ja miesten välisen tasa-arvon toteutumista yhteiskunnan eri alueilla. Tasa-arvolain toteutumista edistetään aloitteiden, neuvojen ja ohjeiden avulla.

Valtuutettujen mandaattiin ei kuulu kanteluiden käsitteleminen, mutta esimerkiksi syrjintää koskevat tapaukset voidaan panna vireille ao. valtuutettujen kautta. Vähemmistö- ja tasa-arvovaltuutuksen tehtäviin kuuluu siirtää niille ilmoitetut syrjintätapaukset toimivaltaiselle viranomaiselle, mikäli kantelija tähän suostuu. Mikäli asialla on laajempaa merkitystä lain soveltamisen tai syrjinnän ehkäisemisen kannalta, em. valtuutetut voivat myös määrätä alaisensa virkamiehen avustamaan syrjinnän kohteeksi joutunutta tämän oikeuksien turvaamiseksi tai hankkia tällaiselle henkilölle oikeusapua. Tasa-arvovaltuutettu voi muun muassa avustaa oikeudenkäynnissä, joka koskee hyvityksen tai korvauksen saamista sekä antaa lausuntoja siitä, onko syrjintää tapahtunut.

Yksittäistapauksissa annettujen lausuntojen lisäksi valtuutetut voivat antaa yleisempiä neuvoja ja ohjeita siitä, miten korjata yhteiskunnassa esiintyviä ao. alaan liittyviä epäkohtia. Esimerkiksi vähemmistövaltuutettu voi tehdä aloitteita ja antaa suosituksia etnisten vähemmistöjen aseman ja etnisten suhteiden parantamiseksi.

Valtuutetuilla on myös omaan alansa ihmisoikeuksien edistämiseen liittyviä tiedotustehtäviä. Esimerkiksi tasa-arvovaltuutettu tehtäviin kuuluu tarjota tietoa tasa-arvolainsäädännöstä ja sen täytäntöönpanosta. Tasa-arvovaltuutetun toimisto ja tasa-arvoasian neuvotelukunta julkaisevat myös tasa-arvoon ja naistutkimukseen liittyviä lehtiä, joissa esitellään mm. tasa-arvolain perusteella annettuja lausuntoja sekä ilmoitetaan alan kotimaisista ja ulkomaisista seminaareista, kurseista ja tapaamisista.

Tuomioistuinten rooli

Kansainvälinen keskustelu kansallisen ihmisoikeusinstituution tarpeellisuudesta, erityisesti Commonwealth-mallin omaksuneissa maissa on pitkälti perustunut sellaiseen oikeusjärjestykseen, jossa kansainväliset ihmisoikeussopimukset eivät ole osa valtiosisäistä oikeusjärjestystä. Tällöin yksilöiltä tulevien kantelujen tutkimiseen ja sovitteluun perustuva menettely nähdään olennaisena täydennyksenä sille oikeussuojalle, mitä kansallisen lain pohjalta olisi mahdollista saada tuomioistuiniteitse. Suomen tilanne poikkeaa olennaisesti kyseisten maiden asetelmasta, koska meillä ihmisoikeussopimukset ovat osa sisäistä oikeutta ja 1990-luvun alusta lähtien etenkin ylimmät tuomioistuimet ovat osoittaneet myös soveltavansa niitä. Lisäksi kansallinen perustuslaki uudistettiin vuonna 1995 vastaamaan kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sisältöä, mistä syystä myös kotimaisiin perusoikeuksiin vedottaessa voi asiallisesti olla kysymys kansainvälisesti tunnustettujen ihmisoikeuksien suojamekanismista.

Äsken sanottu ei tarkoita, ettei esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen kantelumenettelyllä olisi oma tärkeä merkityksensä yleisessä laillisuusvalvonnassa ja myös yksilöllisten ihmisoikeusloukkausten käsittelyssä. Silti Suomessa on esimerkiksi kansallisen ihmisoikeusinstituution tarvetta ja nimeämistä arvioitaessa pidettävä mielessä, että ihmisoikeuksien suojana ovat myös yleisten ja hallintotuomioistuinten tarjoamat oikeussuojatiet ja että joissakin tapauksissa kanteluun turvautuminen saattaa johtaa suoranaisesti oikeudenmenetyksiin, jos kantelija ei samalla pane vireille kannetta tuomioistuimessa tai valita määräajassa ylempään tuomioistuimeen.

Ihmisoikeusasiain neuvottelukunta ja muut neuvottelukunnat

Myös erilaiset neuvottelukuntatyypiset organisaatiot hoitavat Suomessa Pariisin periaatteiden mukaisia kansallisen ihmisoikeusinstituution tehtäviä. Vuonna 1988 ensimmäisen kerran asetetty kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunta toimii ulkoasiainministeriön yhteydessä ja valtioneuvoston nimeämänä. Se koostuu eri tahojen, mm. ihmisoikeusalan kansalaisjärjestöjen sekä poliittisten puolueiden ehdotusten perusteella nimetyistä jäsenistä sekä asiantuntijan roolissa neuvottelukunnan työhön osallistuvista akateemisista ja virkamiesasiantuntijoista. Neuvottelukunta on nimensä mukaisesti keskittynyt kansainvälisiin ihmisoikeusasioihin, mutta Suomen omaan ihmisoikeustilanteeseen liittyviä tehtäviä ei ole mitenkään suljettu pois. Neuvottelukunta on muun muassa ottanut kantaa eräisiin lainsäädäntöhankkeisiin (erityisesti ulkomaalaislaki), kommentoinut Suomen määräaikaisraporttien luonnoksia eri ihmisoikeus-sopimusten perusteella sekä järjestänyt tai tukenut ihmisoikeuksiin liittyviä seminaareja tai tutkimushankkeita. Vaikka neuvottelukunta nykyisin osallistuu Suomen ihmisoikeusraportointiin vain yhtenä lausunnonantajatahona, ei ole estettä palata aiemmin noudatettuun käytäntöön, jossa neuvottelukunta kommentoi raporttiluonnosta.

Ihmisoikeusasiain neuvottelukunnan kokoonpanossa voidaan nähdä kansalliselle ihmisoikeus-instituutiolle tunnusomaisia ratkaisuja. Toisaalta neuvottelukunnan kansallinen tehtäväkenttä on liian suppea ja selkiintymätön, jotta sitä voitaisiin pitää Pariisin periaatteiden mukaisena instituutiona. Neuvottelukunnan riippumattomuuden kannalta ongelmia ovat säädösperustan puuttuminen sekä omien sihteeristö- tai muiden voimavarojen puuttuminen.

Muita ihmisoikeuksien suojeluun läheisesti liittyviä neuvottelukuntia ovat mm. ulkoasiainministeriön yhteydessä toimiva rasismiin vastainen valtuuskunta, työministeriön yhteydessä toimiva etnisten suhteiden neuvottelukunta sekä sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivat tasa-arvoasiain neuvottelukunta, romaniasiain neuvottelukunta ja valtakunnallinen vammaisneuvosto. Osalla näistä neuvottelukunnista on päätoiminen pääsihteeri ja muuta henkilökuntaa. Oikeusministeriön yhteydessä toimiva saamelaisasiain neuvottelukunta puolestaan on eri viranomaisten ja itsehallinnolliseksi julkisyhteisöksi organisoidun saamelaiskäräjien neuvotteluelin. Vuonna 2000 ensimmäistä kertaa asetetun oikeusturva-asiain neuvottelukunnan tehtäväkenttä liittyy läheisesti Pariisin periaatteisiin, tosin painottuen seurantaan ja keskustelun virittämiseen eikä esimerkiksi kantelutapausten käsittelyyn. Vähemmistövaltuutetun avuksi on tarkoitus perustaa vähemmistöasiain neuvottelukunta.

Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutti ja muut instituutit

Suomessa on useita yliopistollisia laitoksia tai tutkimusinstituutteja, joiden toimialaan kuuluu ihmisoikeustutkimus. Jos Suomessa suuntauduttaisiin kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamiseen/nimeämiseen, periaatteessa mikä hyvänsä näistä laitoksista voitaisiin valita kansallisen ihmisoikeusinstituution rakentamisen lähtökohdaksi, luonnollisesti asianomaisen yliopiston myötävaikutuksella. Samoin olisi mahdollista Saksan tapaan perustaa kokonaan uusi tutkimusinstituutti, joko jonkin suomalaisen yliopiston yhteyteen tai kokonaan erillisenä. Seuraavan luonteeltaan kuvailevan tarkastelun lähtökohtana on kuitenkin se tosiasia, että nykyiseltä asemaltaan ja toiminnaltaan Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutti eniten suomalaisista yliopistollisista laitoksista muistuttaa Pariisin periaatteiden mukaista kansallista ihmisoikeusinstituutiota. Vain ÅA:n ihmisoikeusinstituutin toimiala toisaalta keskittyy nimenomaisesti ihmisoikeuksiin ja toisaalta kattaa koko ihmisoikeuksien kentän. Olemassa olemista akateemisista laitoksista ÅA:n ihmisoikeusinstituutti on selvimmin omaksunut kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle tunnusomaisen ihmisoikeuksien edistämistehtävän. Se on myös se suomalainen instituutti, joka vakiintunein muodoin osallistuu ihmisoikeusinstituuttien pohjoismaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön.

Muita ihmisoikeusalan tutkimuslaitoksia Suomessa ovat Lapin yliopiston *Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti* (PYVI) sekä Helsingin yliopiston *Kansainvälisen oikeuden ja ihmisoikeuksien Erik Castren -instituutti* (ECI). Myös Helsingin yliopiston *Kehitysmääntutkimuskeskuksella* on ihmisoikeuksiin liittyviä hankkeita. Näillä instituuteilla on samantapaisia tehtäviä ja hankkeita kuin ÅA:n ihmisoikeusinstituutilla, joskaan ei ainakaan ihmisoikeuksien osalta samassa laajuudessa.

Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutti perustettiin 1985 maamme ruotsinkielisen yliopiston, Åbo Akademin (ÅA) osaksi ihmisoikeuksiin keskittyvänä tutkimus- ja dokumentointikeskuksena. Osin perustamistaustansa vuoksi vähemmistöjen oikeudet ovat olleet eräs instituutin toiminnan painopistealue. Instituutin toiminta kattaa kuitenkin ihmisoikeuksien kentän kokonaisuudessaan, ja tutkimuksen painopistealueita ovat vähemmistöjen ja alkuperäiskansojen oikeuksien ohella taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet, demokratia ja osallistuminen sekä ihmisoikeuksien kansainväliset valvontajärjestelmät. ÅA:n ihmisoikeusinstituutti osallistuu suomalaisena partnerina moniin kansainvälisiin yhteistyöverkostoihin, mm. EU:n komission rahoittamaan *European Master's Programme in Human Rights and Democratization*, viiden

pohjoismaisen ihmisoikeusinstituutin vakiintunut yhteistyö (mukana kansallisiksi instituutioiksi nimetyt Tanskan ihmisoikeuskeskus ja Norjan ihmisoikeusinstituutti) sekä pohjoismaista viisikkoa laajempiin *Human Rights in Development Yearbook* ja *Association of Human Rights Institutes* -rakenteisiin.

ÅA:n ihmisoikeusinstituutin perustehtävät ovat ihmisoikeuksia koskeva dokumentointi ja akateeminen tutkimus. Instituutilla on kuitenkin myös verraten laajaa kurssitoimintaa Turussa vuosittain järjestettävien osanottajapohjaltaan kansainvälisten intensiivikursseiden muodossa sekä eri maihin kohdistuvien projektien osana (vuonna 2001 kurssseja järjestettiin Suomen ohella Kosovossa, Karjalassa, Virossa, Latviassa, Liettuassa, Turkissa, Boliviassa ja Ekvadorissa). Lyhyehköjä kurssseja on järjestetty myös suomalaisille viranomaisille ja muille toimeksiantajille. Instituutin ihmisoikeuskirjasto on alallaan paras Suomessa, ja sen käyttöä helpottaa internetin välityksellä käytettävissä oleva kolmikielinen FINDOC-tietokanta. Instituutilla on kansallisen kirjeenvaihtajan status Euroopan neuvostossa, mikä merkitsee muun muassa ihmisoikeuksia koskevan suomalaisen tuomioistuinkäytännön seurantaa, kokoamista ja raportointia. Instituutti hoitaa myös Åbo Akademin YK-talennekirjastoa.

ÅA:n ihmisoikeusinstituutin vahvoihin kansainvälisiin yhteyksiin liittyen instituutti on toiminut monien tärkeiden asiantuntijakokousten tai tieteellisten seminaarien järjestäjänä. Tämä puolestaan on johtanut laajahkoon julkaisutoimintaan erityisesti englannin kielellä. Instituutti on muun muassa vastannut eräiden laajasti yliopistollisessa opetuksessa käytettyjen oppikirjojen tuottamisesta.

Instituutin tutkimustoiminnassa painopiste on tiederahoituksen turvin toteutetussa akateemisessa tutkimuksessa. Tällä hetkellä instituutti on mukana kahdessa Suomen Akatemian rahoittamassa useampivuotisessa tutkimushankkeessa, ns. Syreeni-tutkimusohjelmaan kuuluvassa hankkeessa *Oikeus ja etniset suhteet: oikeudellisten strategioiden uudelleenarviointi muuttuvassa maailmassa* (ReStra) sekä Åbo Akademin piirissä toimivassa monitieteisessä hankkeessa *Lagstiftning, Rätt och Moral*. Vuoden 2002 alusta aloitti toimintansa ÅA:n ihmisoikeusinstituutin koordinoima *Ihmisoikeustutkimuksen tutkijakoulu*, jolle ensi vaiheessa on myönnetty viisi nelivuotista tutkijakoulutettavan paikkaa. Tutkijakoulu on samalla eräs ihmisoikeustutkimusta tekevien instituuttien yhteistyömuodoista, kun siinä ovat mukana myös ECI ja PYYVI. Suomalaisen tutkijakoulun ympärille on muodostettu yhteispohjoismainen ihmisoikeustutkimusverkosto, jonka koordinointiin instituutti on saanut komivuotisen rahoituksen Pohjoismaiselta

jatkokoulutusakatemia (NorFA). Instituutti on mukana myös *Kulttuurisen vuorovaikutuksen ja integraation tutkijakoulussa*. Kaikkiaan instituutissa tai sen ohjauksen piirissä toimii tällä hetkellä noin 15 ihmisoikeuksia tutkivaa väitöskirjantekijää.

Akateemisen tutkimuksen ohella ihmisoikeusinstituutti harjoittaa tutkimusyhteistyötä mm. ulkoasiainministeriön kanssa. Yleensä kysymys on yksittäisen tutkijan 3-6 kuukauden työpanoksesta, joka tähtää sellaiseen tutkimusraporttiin joka palvelee sekä työn tilaajan toiminnallisia tarpeita että edistää instituutin tai asianomaisen tutkijan tieteellistä tutkimusta. Yhteen hankkeeseen saattaa kuulua useampikin lyhytaikainen tutkija, ja eräissä tapauksissa tutkimussopimukseen on sisällytetty myös seminaareja, instituutin edustajien osallistumista asiantuntijoina kansainvälisiin kokouksiin sekä policy-tyyppisten selvitysten laatimista tutkimushankkeen kestäessä.

Instituutilla on Latinalaisessa Amerikassa kaksi kehitysyhteistyöhanketta sekä ihmisoikeus-tietoisuuden edistämiseen Baltian maissa ja Venäjän luoteisosissa tähtäävä lähialuehanke.

Kansallisen lainsäädännön arviointi

Tanskan ihmisoikeuskeskuksen ja tulevaisuudessa myös Norjan ihmisoikeusinstituutin eräävä tärkeänä tehtävänä olevaa lakiehdotusten ihmisoikeusarviointia vastaa ÅA:n ihmisoikeusinstituutin rooli lausunnonantajatahona lainsäädäntöhakkeissa. Vaikka instituutilta pyydetään lausuntoja melko harvoin eikä tähän tarkoitukseen ole olemassa rahoitusta, yksittäiset lausunnot ovat saattaneet koskea tärkeitä asioita – tuoreina esimerkkeinä ulkomaalaislain kokonaisuudistus ja saamelaisten maa- ja metsäoikeudet. Instituutilla ei ole voimavaroja, jotka olisi osoitettu lausuntojen laatimiseen. Joissakin tapauksissa asiassa on hyödynnetty esimerkiksi väitöskirjaa tekevän tutkijan erityisasiantuntemusta ja korvattu hänen työnsä instituutin perusrahoituksesta.

Lausuntotehtävää toteuttaa Suomessa myös erityisesti valtiosääntöoikeuden professoreiden asema eduskunnan perustuslakivaliokunnan käyttäminä asiantuntijoina. Tällöin kyse on aina yksittäisen asiantuntijan lausunnosta, ei esimerkiksi hänen edustamansa yliopiston tai laitoksen. ÅA:n ihmisoikeusinstituutin johtajalta pyydetään kyseisiä lausuntoja melko usein, mutta läheskään kaikissa tapauksissa lausunnon antaminen ei ole mahdollista virkaan kuuluvien työtehtävien saadessa etusijan. Esimerkiksi vuonna 2001 ÅA:n ihmisoikeusinstituutin johtaja antoi tällaisen

lausunnon 11 asiassa, mikä on varsin pieni osa perustuslakivaliokunnan saamien asiantuntijalausuntojen kokonaismäärästä (noin 250).

Henkilöstö, hallintomalli, voimavarat

ÅA:n ihmisoikeusinstituutilla on kaksi instituutin perusrahoituksella perustettua virkaa (osastosihteeri ja kirjastonhoitaja-informaatikko). Lisäksi ÅA:n valtio-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden professori toimii viran puolesta instituutin johtajana ja hiljattain on vakinaistettu kolme muuta tehtävää, tosin sitoen ne siihen, että instituutti onnistuu tarvittaessa kattamaan palkkakustannukset ulkoisella rahoituksella (apulaisjohtaja, toimittaja ja projektikoordinaattori). Kaikki instituutin tutkijat toimivat projektirahoituksella. Lisäksi projektirahoituksella on tarpeen mukaan palkattu muuta henkilöstöä. Nykyisin instituutin kokonaisvahvuus vaihtelee kuukaudesta riippuen 20 ja 25 välillä. Suurimpana ongelmana nykyisessä henkilöstörakenteessa on, ettei instituutilla ole yhtään tohtoritasoista tutkijanvirkaa, mikä erityisesti tutkijakoulun perustamisen myötä vaikeuttaa riittävän ohjauksen antamista kaikille tutkijoille.

Instituutilla on ÅA:n eri tiedekuntien edustajista koostuva johtoryhmä sekä lähinnä ÅA:n ulkopuolisista kotimaisista henkilöistä koostuva neuvottelukunta. Johtokunta käsittelee vuosittain instituutin budjetin ja tuloslaskelman sekä osallistuu apulaisjohtajan valintaan. Käytännössä operatiivisista päätöksistä vastaa instituutin johtaja, kuitenkin siten että monista asioista ensin keskustellaan joka toinen viikko pidettävässä henkilöstökokouksessa. Johtokunnan kokoonpano ja tehtävät, samoin kuin koko instituutin olemassaolo perustuvat ÅA:n sisäiseen ohjesääntöön (reglemente). Ohjesääntöön uudistaminen on vireillä, missä yhteydessä keskusteltavana on mm. johtoryhmän ja neuvottelukunnan kokoonpano.

5.2. Nykyisten rakenteiden puutteita

Suomen nykyiset ihmisoikeuksien alalla toimivat instituutiot ovat muun muassa viranomaisten toiminnan lainmukaisuutta valvovia instituutioita (EOA ja OKa), tietyn ihmisoikeusalan asiantuntijatoimielimiä (valtuutetut), varsin vähäisin voimavaroin toimivia neuvottelukuntia taikka yliopistollisia tutkimuslaitoksia. Kun Pariisin periaatteiden mukaisten io-instituutioiden päämäärät ja toimintatavat ovat yleensä ottaen monimuotoisemmat kuin yhdenkään suomalaisen

olemassa olevan instituution, on itsestään selvää, ettei mikään nykyisistä toimijoista vastaa Pariisin periaatteiden mukaista kansallista instituutiota.

EOA:n, Okan ja erityisvaltuutettujen keskeisimmät Pariisin periaatteisiin liittyvät puutteet liittyvät ao. instituutioiden oikeusasemaan, erityisesti niiden itsenäisyyteen valtionhallinnosta, niiden rakenteeseen sekä niiden mandaattiin ja toimintatapoihin. Oikeusasemaltaan erityisesti EOA on lähellä Pariisin periaatteiden suosituksia: se on itsenäinen, perustuslakiin ja lakiin perustuva toimielin, jonka johtaja nimitetään eduskunnan toimesta ja jolla on myös oma, eduskunnan hyväksymä budjetti. Oikeusasiamiehellä ei kuitenkaan ole yleistä ihmisoikeuksien edistämistehtävää. Muiden tässä tarkoitettujen toimielinten puutteina voidaan pitää lähinnä sitä, että muodollisesti itsenäisestä asemastaan huolimatta ne sijoittuvat niin organisaationaalisesti kuin rahoituksensakin kautta joko valtioneuvoston tai yksittäisen ministeriön alaisuuteen. Esimerkiksi vähemmistövaltuutettu toimii työministeriön yhteydessä. Tietosuojavaltuutettu on puolestaan valtion virkamies, joka toimii Oikeusministeriön alaisuudessa. Toisin kuin näiden toimielinten, Pariisin periaatteiden mukaisten io-instituutioiden odotetaan kritisoivan – tarvittaessa aggressiivisestikin – hallituksen toimintaa tai toimimattomuutta ihmisoikeuksien alueella. Tämä ei ole käytännössä kuitenkaan mahdollista, ellei instituutio ole itsenäinen, valtionhallinnosta erillinen toimielin, jolla on vapaus päättää muun muassa omasta työohjelmastaan ja -strategioistaan.

Suomalaisten lainvalvojien toimivalta ei ulotu yksityisiin toimijoihin (paitsi milloin ne hoitavat julkista tehtävää), mikä on puute verrattuna sellaisiin ihmisoikeuskomissioihin, jotka esimerkiksi sovittelun kautta pyrkivät puuttumaan myös yritysten ja muiden yksityisten toimijoiden tekemiin ihmisoikeuskoukkauksiin. Suomessa erääksi “harmaaksi alueeksi” tässä suhteessa voidaan identifioida taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteuttamisessa mukana olevat erilaiset yksityiset palveluntuottajat, jotka vain osittain ovat esimerkiksi oikeusasiamiehen valvonnan piirissä. EOA:n ja osin myös Oka:n “kanteluvetoisuuteen” ihmisoikeuksien valvonnassa puolestaan liittyy, että instituutioiden voimavaroja riittää vain rajallisesti epäkohtien ja kehittämistarpeiden oma-aloitteiseen seurantaan ja esiin nostamiseen. Lainvalvojien lainsäädäntöaloitteet ovat jääneet harvinaisiksi eikä EOA käytännössä osallistu valmisteilla olevan lainsäädännön ihmisoikeusmukaisuuden valvontaan. Oka:lla sitä vastoin on institutionalisoitu rooli valtioneuvoston toiminnan valvojana, mutta jo aikataulusyistä mahdollisuudet perusteelliselle arvioinnille mm. ihmisoikeuksien näkökulmasta ovat rajalliset.

Mikään suomalainen taho ei nykyisin laadi ihmisoikeuksien toteutumista ja siinä ilmeneviä epäkohtia koskevaa "ihmisoikeuksien tila Suomessa" -raporttia. Eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin vuosittaiset kertomukset kuitenkin sisältävät aineksia tähän suuntaan, yhdessä ulkoasiainministeriön vastuulla olevan kansainvälisille sopimusvalvontaelimille tapahtuvan raportoinnin kanssa.

Lainvalvontatoimielimien puutteena on myös Pariisin periaatteiden keskeinen suositus, joka liittyy toimielimen pluralistiseen rakenteeseen. Sekä EOA, OKa että valtuutetut ovat tyypillisesti asiantuntijainstituutioita, joiden johtajien valinta ja nimittäminen perustuu hakijoiden ammatilliseen pätevyyteen. Pariisin periaatteiden mukaan keskeinen osa ihmisoikeustyötä on kuitenkin vuorovaikutus yhteiskunnan eri ryhmien kanssa. Näiden ryhmien edustajien osallistuminen io-instituutioiden käytännön työhön joko suoraan komissiotyyppisen instituution kokoonpanossa tai epäsuorasti jonkinlaisen neuvoo-antavan johtokunta- tai lautakuntatyyppisen toimielimen muodossa on ollut yksi tapa tuoda paitsi ao. ryhmän näkökulma ja asiantuntemus instituution työhön myös tuoda instituutioille uskottavuutta ao. ryhmän keskuudessa. Tällaista edustusta on pidetty tärkeänä erityisesti ihmisoikeusloukkauksille alttiiden ryhmien – naisten, lasten, etnisten ja uskonnollisten vähemmistöjen, ikääntyneiden, vammaisten, jne. – oikeuksien suojelemiseksi. Eduskunnan oikeusasiamiehellä ei ole institutionalisoitua vuorovaikutusta kansalaisjärjestöjen ja muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa. Uuden vähemmistövaltuutetun apuna tulevaisuudessa toimiva vähemmistöasian neuvottelukunta näyttäisi ottavan askeleita Pariisin periaatteiden suuntaan siinä mielessä, että sen 16-jäsenisessä kokoonpanoon tulee kuulua eri ministeriöiden edustajien lisäksi työmarkkinaosapuolien sekä vähintään viiden neuvottelukunnan toimialaan liittyvän järjestön edustajat.

Myös yleisemmin moninaiset neuvottelukunnat tai vastaavat toimielimet Suomessa hoitavat eräitä Pariisin periaatteiden mukaisia tehtäviä. Osalla niistä on selkeä säädösperusta, toiset taas ovat pelkän asettamispäätöksen varassa. Osa neuvottelukunnista täyttää kokoonpanoltaan pluralistisuuden ja riippumattomuuden kriteerit, osa taas koostuu varsin vahvasti viranomaisten edustajista. Riippumattomuuden saattaa kuitenkin tehdä tyhjäksi omien voimavarojen puute, kuten esimerkiksi ihmisoikeusasiain neuvottelukunnan tapauksessa. Neuvottelukunnat ovat lisäksi selvästi päällekkäisiä toistensa kanssa. Periaatteessa joitakin nykyisiä neuvottelukuntia yhdistämällä, näin muodostettavan uuden toimielimen säädösperustaa ja voimavaroja vahvistamalla sekä käyttämällä hyödyksi joidenkin nykyisten neuvottelukuntien kokoonpanossa

ilmenevä pluralismi ja riippumattomuus olisi mahdollista luoda Suomeen Ranskan ihmisoikeuskomissiomallia vastaava kansallinen ihmisoikeusinstituutio.

ÅA:n ihmisoikeusinstituutti ja muut ihmisoikeusalan tutkimuslaitokset on Suomessa organisoitu osaksi yliopistolaitosta, missä suhteessa ne poikkeavat selvästi Tanskan ihmisoikeuskeskuksesta. Toisaalta Norjan kokemus osoittaa, että myös yliopistollinen ihmisoikeusinstituutti voidaan nimetä kansalliseksi ihmisoikeusinstituutioksi. Esimerkiksi ÅA:n ihmisoikeusinstituutin nykyinen tehtäväkenttä on Norjaan verrattuna puutteellinen mm. kansalliseen lainsäädäntöön ja tilanteeseen kohdistuvan akateemisen tutkimuksen, kansallisia lainsäädäntöohankkeita koskevan lausunto- ja aloitefunktion sekä yliopistomaailman ulkopuolelle suuntautuvien koulutus- ja valistustehtävien osalta. ÅA:n ihmisoikeusinstituutista sanottu koskee vielä selvemmin muita ihmisoikeusalan tutkimuslaitoksia Suomessa. Tanskan ihmisoikeuskeskuksen nykyisen epäselvän tilanteen valossa saattaa kuitenkin olla riippumattomuusvaatimuksen kannalta hyvä ratkaisu organisoida kansallinen ihmisoikeusinstituutio jonkin yliopiston yhteyteen, jos lähtökohdaksi omaksutaan tutkimuspainotteinen ihmisoikeuskeskusmalli.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

6.1. Eräitä johtopäätöksiä

Tämän ensimmäisen selvityksen tavoitteena ei ole ollut päätyä ehdotukseen siitä, tuleeko Suomeen ylipäätään luoda Pariisin periaatteita vastaava virallisesti nimetty kansallinen ihmisoikeusinstituutio tai yhtä ehdotusta siitä, millaisen mallin pohjalle Suomen kansallinen instituutio tulisi rakentaa. Raportin aiempiin pääjaksoihin sisältyvä aineisto toivon mukaan luo edellytyksiä asiaa koskevalle keskustelulle ja päätöksenteolle Suomessa. Eräs keskeinen johtopäätös edellä sanotun valossa on, ettei yksikään Suomessa nykyisin toimiva toimielin tai laitos ole nimettävissä kansalliseksi ihmisoikeusinstituutioksi ilman huomattavia säädöspohjaan, tehtäväkenttään ja voimavaroihin kohdistuvia muutoksia. Vaikka Pariisin periaatteita on tulkittu joustavasti ja ne ovat mahdollistaneet paljonkin toisistaan poikkeavien toimielinten tai laitosten nimeämisen kansallisiksi ihmisoikeusinstituutioiksi, ne kuitenkin edellyttävät erinäisiä toimenpiteitä ennen kuin Suomessa voidaan edetä kansallisen instituution nimeämiseen.

Toisena johtopäätöksenä on kuitenkin syytä tuoda esiin, että arvioitaessa edellä esiteltyjä kansallisia toimijoita kokonaisuutena, Pariisin periaatteiden mukaiset tehtävät ovat Suomessa melko kattavasti yhden tai useamman tahon hoidettavina. Tältä kannalta tarkastellen suurin ongelma onkin kohdennettavissa voimavaroihin, mihin viittaavat ne varsin huomattavat resurssilisäykset joihin Norjassa ja Tanskassa on päädytty kansallisen instituution nimeämisen yhteydessä.

Useilla jo olemassaolevilla suomalaisilla virallistoimielimillä tai laitoksilla on lukuisia ihmisoikeuksien edistämiseen ja suojelemiseen liittyviä tehtäviä. Eri toimijoiden välinen koordinointi ei kuitenkaan ole paras mahdollinen, kansalaisjärjestöjen osallistuminen “viralliseen” ihmisoikeuksien suojelemaan ja edistämiseen on ollut rajoitettua, ja erityisesti ihmisoikeusloukkauksia ennalta ehkäisevän ihmisoikeustyön osuus on tähän mennessä ollut vähäinen.

Seuraavassa esitetään, jatkokeskustelun ja -päätöksenteon edellytysten luomiseksi, kolme alustavaa hahmotelmaa siitä, miten kansallinen ihmisoikeusinstituutio voitaisiin Suomen oloissa perustaa, jos kansallisesti ensin päätetään edetä kohti instituution nimeämistä tai perustamista. Hahmotelmia laadittaessa ei ole käyty konsultaatioita Pariisin periaatteiden mukaisia tehtäviä nykyisin Suomessa hoitavien viranomais- tai muiden tahojen kanssa siitä, olisiko kyseisillä tahoilla halua kehittyä kansallisen ihmisoikeusinstituution suuntaan. Lähtökohtanamme on ollut, että tuollaisten konsultaatioiden perustaksi tarvitaan käsillä olevan kaltainen perusselvitys. Kaikkiin kolmeen malliin sisältyy ajatus, että vaikka yksi toimija nimettäisiin Suomessa kansalliseksi ihmisoikeusinstituutioksi se ei mm. oikeusjärjestelmäämme ja historiallisiin perinteisiin liittyvistä syistä kuitenkaan tulisi hoitamaan kaikkia Pariisin periaatteiden mukaisia tehtäviä. Siksi kaikissa malleissa tarvitaan jonkinlainen neuvottelukuntatyypinen, säännöllisesti kokoontuva toimielin, johon kuuluvat ainakin seuraavien edustajat: EOA ja mahdollisesti myös Oka, eräät erityisvaltuutetut, ihmisoikeuksien alalla toimivat kansalaisjärjestöt, eduskunta, mahdollisesti media sekä tutkimusinstituutit ja -laitokset. Tällaisen toimielimen tehtävät, valtuudet, kokoonpano ja toimintamuodot tulisi säännellä lailla Pariisin periaatteiden mukaisesti.

6.2. Ranskan ihmisoikeuskomissioon rinnastettava neuvottelukunta

Kansallisen ihmisoikeusinstituution organisatoriseksi ratkaisuksi voitaisiin valita neuvottelukuntatyypinen organisaatio. Nykyisistä neuvottelukunnista lähinnä valtioneuvoston nimittämä ja ulkoasiainministeriön yhteydessä toimiva kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunta sopisi lähtökohdaksi mallin kehittämisessä. Neuvottelukunnan tehtävissä tulisi kuitenkin huomattavasti nykyistä enemmän painottaa kansalliseen ihmisoikeustilanteeseen ja siinä ilmeneviin epäkohtiin liittyviä alueita. Tältä kannalta neuvottelukunnan sijoittuminen ulkoasiainministeriön hallinnonalalle ei välttämättä ole paras ratkaisu. Toisaalta Suomen hallituksen määräaikaisraportointi ihmisoikeussopimusten kansainvälisille valvontaelimille on juuri ulkoasiainministeriön vastuulla. Kytkemällä ihmisoikeusasiain neuvottelukunta nykyistä vahvemmin mukaan raporttien käsittelyyn olisi mahdollista luoda nykyistä vahvempi yhteys kansallisen ja kansainvälisen ihmisoikeuskeskustelun välille. Neuvottelukunnan itsenäistä asemaa toteuttaisi ehkä parhaiten sellainen järjestely, jossa neuvottelukunta järjestäisi Suomen raportin kansainvälisen käsittelyn ja sopimusvalvontaelimen palautteen saamisen jälkeen tilaisuuden, jossa kansalaisjärjestöt ja viranomaiset voisivat yhdessä käsitellä saadun palautteen edellyttämiä tai puoltamia kansallisia toimenpiteitä.

Jos ihmisoikeusasiain neuvottelukuntaa kehitettäisiin kansallisen io-instituution suuntaan, sille tulisi luoda laintasoinen säädöspohja ja sille tulisi turvata sellaiset voimavarat, että neuvottelukunnalla olisi oma sihteeristö ja omat toimitilat. Eräs mahdollisuus riippumattomuuden turvaamiseksi olisi, että neuvottelukunnan sihteeristö toimisi eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä. Neuvottelukunnan tehtäväkenttää harkittaessa tulisi ottaa tarkasteluun kaikkien ihmisoikeuksien edistämiseen liittyvien neuvottelukuntien toimialat ja pyrkiä yhdistämään ainakin joitakin niistä. Esimerkiksi tasa-arvoasiain neuvottelukunnalla ja valtakunnallisella vammaisneuvostolla on selkeästi omaleimainen tehtäväalueensa, kun taas rasismiin vastainen valtuuskunta, etnisten suhteiden neuvottelukunta ja perusteilla oleva vähemmistöasiain neuvottelukunta ovat toimialoiltaan päällekkäisiä sekä keskenään että osin myös kansalliseksi ihmisoikeusinstituutioksi tässä mallissa nimettävän ihmisoikeusasiain neuvottelukunnan kanssa. Myös oikeusturva-asiain neuvottelukunta olisi yhdistettävissä uuteen toimielimeen.

Neuvottelukunnan kokoonpanossa tulisi Pariisin periaatteiden mukaisen riippumattomuusvaatimuksen ohella ottaa huomioon se, että muodostettava toimielin joka tapauksessa tulisi

hoitamaan vain osaa Pariisin periaatteiden mukaisista kansallisen instituution tehtävistä. Siksi kanteluja käsittelevien valvontaelinten (erityisesti EOA:n) ja alan tutkimuslaitosten tulisi olla edustettuina uudessa neuvottelukunnassa ja myös näiden toimijoiden voimavaroja tulisi lisätä. Näin vahvistettaisiin Pariisin periaatteiden mukaisten tehtävien voimavaraperustaa ja samalla turvattaisiin noista tehtävistä vastaavien toimijoiden välinen yhteistyö ja koordinaatio.

6.3. Saksan tai Norjan ihmisoikeusinstituuttia vastaava ihmisoikeuskeskusmalli

Toinen harkinnan arvoinen ratkaisu olisi muodostaa kansallinen ihmisoikeusinstituutio ihmisoikeuksiin keskittyvän tutkimus- ja asiantuntijainstituutin ympärille. Tanskan kokemuksiin viitaten olisi perustelua, että kyseinen instituutio toimisi autonomisen yliopiston osana. Nykyisistä ihmisoikeustutkimusta harjoittavista laitoksista ÅA:n ihmisoikeusinstituutti olisi luontevin valinta, koska sen toiminta kohdistuu nimenomaisesti ihmisoikeuksiin, kattaa ihmisoikeuksien koko kentän, on suuntautunut ihmisoikeuksien edistämiseen ja on saavuttanut menestyksellisen kansallisen roolin kannalta riittäväksi katsottavan kriittisen massan. Tanskan ja Norjan ratkaisut ovat perustuneet asemansa vakiinnuttaneen ihmisoikeusinstituutin nimeämiseen kansalliseksi io-instituutiksi. Saksan ratkaisu on kuitenkin toisenlainen: kokonaan uuden instituutin perustaminen. Myös Suomessa voitaisiin jokin muu kuin ÅA:n instituutti nimetä kansalliseksi io-instituutioksi tai perustaa kokonaan uusi instituutti, jos vain tarvittavat henkilöstö- ja muut voimavarat kyetään turvaamaan.

Kansalliseksi ihmisoikeusinstituutioksi nimeäminen edellyttäisi kuitenkin uusien tehtävien ja niitä vastaavien voimavarojen osoittamista kyseiselle tutkimuslaitokselle. Norjan ja Tanskan kokemuksista on saatavissa viitteitä siitä, minkä suuruisesta voimavaratarpeesta olisi kysymys. Erityisesti uudet tehtävät liittyisivät kansallisen lainsäädännön ja ihmisoikeustilanteen arviointiin sekä yliopistomaailman ulkopuolelle suuntautuvaan koulutus- ja valistustoimintaan. Nimettiinpä kansalliseksi instituutioksi ÅA:n ihmisoikeusinstituutti tai jokin muu nykyisistä tutkimuslaitoksista, olisi perusteltua ohjata ainakin osa voimavaralisäyksestä muille alan laitoksille tai laitosten kesken vapaasti kilpailtavaksi rahoitukseksi. Tällä osaltaan varmistettaisiin sekä tutkimuksen riippumattomuutta että laatua. Esimerkiksi tietyn vapaasti haettavan ihmisoikeustutkimusmäärärahan osoittaminen Suomen Akatemian jaettavaksi tieteellisiin perusteisiin saattaisi olla käyttökelpoinen ratkaisu. Vahvistamalla myös muiden kuin kansalliseksi

instituutioksi nimettävän tutkimuslaitoksen voimavaroja turvattaisiin osaltaan myös instituuttien nykyisen rakentavan yhteistyön jatkumista.

Jos kansallinen ihmisoikeusinstituutio muodostettaisiin Suomessa yliopistollisen tutkimuslaitoksen ympärille, olisi samalla huolehdittava Pariisin periaatteiden mukaisen pluralismin toteutumisesta sekä tiiviistä yhteydenpidosta niiden tahojen kanssa, jotka hoitaisivat joitakin Pariisin periaatteiden mukaisia tehtäviä (esimerkiksi EOA ja ihmisoikeusasiain neuvottelukunta). Myös näiden muiden tahojen voimavaroja tulisi vahvistaa, ja joko eri tahojen yhteistyöelimenä tai asianomaisen tutkimuslaitoksen neuvottelukuntana tulisi muodostaa kyseisiä tahoja ja kansalaisyhteiskunnan laajaa ihmisoikeusasiantuntemusta edustava toimielin.

6.4. Eduskunnan oikeusasiamiehen nimeäminen kansalliseksi io-instituutioksi

Jo ihmisoikeussopimusten asemasta osana Suomen sisäistä oikeutta seuraa, ettei meillä ole mielekäästä pyrkiä Commonwealth-mallin kaltaisen ihmisoikeuskomission muodostamiseen kansallisena ihmisoikeusinstituutona. Sen sijaan on syytä harkita keskeisimmän yksilöiden kanteluja käsittelevän viranomaisen, eduskunnan oikeusasiamiehen, nimeämistä kansalliseksi ihmisoikeusinstituutioksi. Eduskunnan oikeusasiamies hoitaa jo nykyisin merkittävää osaa Pariisin periaatteiden mukaisista tehtävistä ja osallistuu kansainväliseen Ombudsman-yhteistyöhön toimien siten yhteistyössä monien kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden kanssa. Jos ratkaisumalliksi omaksuttaisiin oikeusasiamiehen nimeäminen kansalliseksi instituutioksi, oikeusasiamiehen vuosittaista kertomusta eduskunnalle olisi yksinkertaista kehittää ihmisoikeuksien tilaa Suomessa koskevan raportin suuntaan. Oikeusasiamiehen kanslian voimavaroja lisäämällä olisi mahdollista lisätä tämän roolia mm. lainsäädäntöaloitteiden tekemisessä kantelujen käsittelyn ohella. Näin oikeusasiamiesinstituutio voisi kehittyä luonteeltaan korjaavasta roolista kohti ihmisoikeuksien edistämistehtävää. Osa nykyisin toimeenpanovallan yhteydessä toimivista eri alojen erityisvaltuutetuista voitaisiin myös siirtää oikeusasiamiehen yhteydessä tai oikeusasiamiesinstituution osana toimiviksi, vahvistaen samalla keraa niiden riippumattomuutta ja voimavarojen tehokasta hyödyntämistä.

Tässäkin mallissa kansalliseksi instituutioksi nimetyn tahon ohella myös muilla toimijoilla säilyisi Pariisin periaatteiden mukaisia tehtäviä. Esimerkiksi riippumatonta ihmisoikeustutkimusta ja sen toiminnallisia yhteyksiä oikeusasiamiehen kanssa tulisi samalla vahvistaa, ja joko

oikeusasiamiehen yhteyteen tulisi muodostaa uusi kansalaisyhteiskunnan pluralismia kuvastava neuvottelukunta tai ihmisoikeusasiain neuvottelukuntaa tulisi institutionaalisesti lähentää oikeusasiamiehen kansliaan, esimerkiksi siten että neuvottelukunnan sihteeristö toimisi oikeusasiamiehen kanslian tiloissa ja neuvottelukunta myös pitäisi kokouksiaan siellä.

LIITE: PARIISIN PERIAATTEET**Principles relating to the status and functioning of national institutions for protection and promotion of human rights⁵³**

In October, 1991, the Center for Human Rights convened an international workshop to review and update information on existing national human rights institutions. Participants included representatives of national institutions, States, the United Nations, its specialized agencies, intergovernmental and non-governmental organizations.

In addition to exchanging views on existing arrangements, the workshop participants drew up a comprehensive series of recommendations on the role, composition, status and functions of national human rights instruments. These recommendations, which were endorsed by the Commission on Human Rights in March 1992 (resolution 1992/54) and by the General Assembly in its resolution A/RES/48/134 of 20 December 1993, are summarized below.

A. Competence and responsibilities

- I. A national institution shall be vested with competence to protect and promote human rights.
2. A national institution shall be given as broad a mandate as possible, which shall be clearly set forth in a constitutional or legislative text, specifying its composition and its sphere of competence.
3. A national institution shall, inter alia, have the following responsibilities:
 - (a) To submit to the government, parliament and any other competent body, on an advisory basis either at the request of the authorities concerned or through the exercise of its power to hear a matter without higher referral, opinions, recommendations, proposals and reports on any matters concerning the protection and promotion of human rights. The national institution may decide to publicize them. These opinions, recommendations, proposals and reports, as well as any prerogative of the national institution, shall relate to the following areas:
 - (i) Any legislative or administrative provisions, as well as provisions relating to judicial organization, intended to preserve and extend the protection of human rights. In that connection, the national institution shall examine the legislation and administrative provisions in force, as well as bills and proposals, and shall make such recommendations as it deems appropriate in order to ensure that these provisions conform to the fundamental principles of human rights. It shall, if necessary, recommend the adoption of new legislation, the amendment of legislation in force and the adoption or amendment of administrative measures;
 - (ii) Any situation of violation of human rights which it decides to take up;
 - (iii) The preparation of reports on the national situation with regard to human rights in general, and on more specific matters;

⁵³ Fact Sheet No.19, *National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, United Nations.

(iv) Drawing the attention of the government to situations in any part of the country where human rights are violated and making proposals to it for initiatives to put an end to such situations and, where necessary, expressing an opinion on the positions and reactions of the government;

b) To promote and ensure the harmonization of national legislation, regulations and practices with the international human rights instruments to which the State is a party, and their effective implementation;

c) To encourage ratification of the above-mentioned instruments or accession to those instruments, and to ensure their implementation;

d) To contribute to the reports which States are required to submit to United Nations bodies and committees, and to regional institutions, pursuant to their treaty obligations, and, where necessary, to express an opinion on the subject, with due respect for their independence;

e) To cooperate with the United Nations and any other agency in the United Nations system, the regional institutions and the national institutions of other countries which are competent in the areas of the protection and promotion of human rights;

f) To assist in the formulation of programmes for the teaching of, and research into, human rights and to take part in their execution in schools, universities and professional circles;

g) To publicize human rights and efforts to combat all forms of discrimination, in particular racial discrimination, by increasing public awareness, especially through information and education and by making use of all press organs.

B. Composition and guarantees of independence and pluralism

1. The composition of the national institution and the appointment of its members, whether by means of an election or otherwise, shall be established in accordance with a procedure which affords all necessary guarantees to ensure the pluralist representation of the social forces (of civilian society) involved in the protection and promotion of human rights, particularly by powers which will enable effective cooperation to be established with, or through the presence of, representatives of:

- Non-governmental organizations responsible for human rights and efforts to combat racial discrimination, trade unions, concerned social and professional organizations, for example, associations of lawyers, doctors, journalists and eminent scientists;

- Trends in philosophical or religious thought;

- Universities and qualified experts;

- Parliament;

Government departments (if they are included, these representatives should participate in the deliberations only in an advisory capacity).

2. The national institution shall have an infrastructure which is suited to the smooth conduct of its activities, in particular adequate funding. The purpose of this funding should be to enable it to

have its own staff and premises, in order to be independent of the government and not be subject to financial control which might affect this independence.

3. In order to ensure a stable mandate for the members of the institution, without which there can be no real independence, their appointment shall be effected by an official act which shall establish the specific duration of the mandate. This mandate may be renewable, provided that the pluralism of the institution's membership is ensured.

C. Methods of operation

Within the framework of its operation, the national institution shall:

1. Freely consider any questions falling within its competence, whether they are submitted by the government or taken up by it without referral to a higher authority, on the proposal of its members or of any petitioner,
2. Hear any person and obtain any information and any documents necessary for assessing situations falling within its competence;
3. Address public opinion directly or through any press organ, particularly in order to publicize its opinions and recommendations;
4. Meet on a regular basis and whenever necessary in the presence of all its members after they have been duly consulted;
5. Establish working groups from among its members as necessary, and set up local or regional sections to assist it in discharging its functions;
6. Maintain consultation with the other bodies, whether jurisdictional or otherwise, responsible for the protection and promotion of human rights (in particular, ombudsmen, mediators and similar institutions);
7. In view of the fundamental role played by the non-governmental organizations in expanding the work of the national institutions, develop relations with the non-governmental organizations devoted to protecting and promoting human rights, to economic and social development, to combating racism, to protecting particularly vulnerable groups (especially children, migrant workers, refugees, physically and mentally disabled persons) or to specialized areas.

D. Additional principles concerning the status of commissions with quasi-judicial competence

A national institution may be authorized to hear and consider complaints and petitions concerning individual situations. Cases may be brought before it by individuals, their representatives, third parties, non-governmental organizations, associations of trade unions or any other representative organizations. In such circumstances, and without prejudice to the principles stated above concerning the other powers of the commissions, the functions entrusted to them may be based on the following principles:

1. Seeking an amicable settlement through conciliation or, within the limits prescribed by the law, through binding decisions or, where necessary, on the basis of confidentiality;

2. Informing the party who filed the petition of his rights, in particular the remedies available to him, and promoting his access to them;
3. Hearing any complaints or petitions or transmitting them to any other competent authority within the limits prescribed by the law;
4. Making recommendations to the competent authorities, especially by proposing amendments or reforms of the laws, regulations or administrative practices, especially if they have created the difficulties encountered by the persons filing the petitions in order to assert their rights.