



5.8.2010

D590/030.01/2010

Oikeusministeriölle

Viite: oikeusministeriön kirje, OM 6/41/2009, 7.6.2010

Lausunto/ ihmisoikeusinstituutioryhmän mietintö kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamisesta

Tampereen yliopisto toteaa, että ihmisoikeusinstituutioryhmän mietinnössään ehdottamat toimenpiteet vastaavat perus- ja ihmisoikeustoiminnan edistämiseksi, seurannalle ja käytännön laillisuusvalvontatyölle nykypäivänä asetettavia kansallisia ja kansainvälisiä periaatteita ja vaatimuksia, ja näin ollen ovat nykytilaan verrattuna kannatettavia ja tarpeellisia.

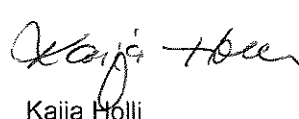
Yliopisto pitää hyvänä sitä, että perustettavan ihmisoikeusinstituution tehtävät näyttäisivät koordinoivan ja selkiyttävän nyt eri viranomaisille ja neuvottelukunnille tehtäväksi määriteltyä perus- ja ihmisoikeustoiminnan edistämistä ja kehittämistä koskevaa toimintaa sekä kansallista ja kansainvälistä yhteistyötä. Yleisen laillisuusvalvonnan eli yksittäisten valitusten ja kantelujen käsittelyn säilyttämistä sitä nyt suorittavien viranomaisten tehtävänä yliopisto pitää toimivana ja tarkoituksenmukaisena ratkaisuna.

Yliopisto pitää luontevana ihmisoikeuskeskuksen sijoittamista eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen.

Ylimpien laillisuusvalvojien harkintavallan laajentaminen kanteluiden käsittelyssä kevennetyn tai summaarisen selvityksen suuntaan ja kanteluiden vanhentumisajan rajoittaminen (Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 3 § ja Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 4 §) parantaisi paitsi kantelijan myös kantelun kohteena olevan oikeusturvaa vähentämällä käsittelyaikaa ja selvittämiseen liittyvää työmäärää. Nykytilanne edellyttää asian saamista uusien seikkojen tai perusteiden ilmetessä aina uuteen laillisuusvalvojan täysimittaiseen käsittelyyn - ja uuteen selitys-, selvitys- tai lausuntokierrokseen myös kantelun kohteena olevassa organisaatiossa.

Muilta osin Tampereen yliopisto lausuntonaan viittaa ihmisoikeusinstituutioryhmän mietinnöstä yliopiston kaupp- ja hallintotieteiden tiedekunnan oikeustieteiden laitokselta pyydettyyn lausuntoon (liite).

Rehtori


Kaija Holli

Lakimies


Kirsti Suoranta

TIEDOKSI Oikeustieteen laitos
HT, dos. Jukka Viljanen



Oikeustieteiden laitos
Tampereen yliopisto

Department of Law
University of Tampere

30.7.2010

Yleisesti Ihmisoikeusinstituutiotyöryhmän mietinnöstä ja sen esittämästä Ihmisoikeuskeskuksesta ja Ihmisoikeusvaltuuskunnasta

Oikeusministeriön asettama Ihmisoikeusinstituutiotyöryhmä on antanut kesäkuussa mietintönsä (OMML 45/2010). Mietintö sisältää hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksen oikeusasiamiehestä ja oikeuskanslerista annettujen lakien muuttamiseksi. Tässä lausunnossa keskitytään niihin ehdotuksen kohtiin, jotka ovat Tampereen yliopiston näkökulmasta keskeisiä.

Työryhmän ehdotus on perustaa ns. Pariisin periaatteita vastaava kansallinen ihmisoikeusinstituutio. Pitkään vireillä olleen hankkeen toteuttaminen on tärkeä edistysaskel ihmisoikeuksien kannalta ja osoitus siitä, että ihmisoikeudet otetaan yhteiskunnassamme vakavasti. Ihmisoikeusinstituution tehtävänä on muun muassa *edistää perus- ja ihmisoikeuksia koskevaa tiedotusta, kasvatusta, koulutusta ja tutkimusta sekä näihin liittyvää yhteistyötä*. Tämä tehtävä on yliopiston näkökulmasta erittäin tärkeä ja kannatettava. Se tarjoaa lupaavia mahdollisuuksia yliopiston ja instituution väliselle yhteistyölle.

Instituutio ehdotetaan sijoitettavaksi eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen. Tämä on perusteltu ratkaisu. Instituution perustamisen yhteydessä on tärkeää, että se on riippumaton ja sitä ei sen vuoksi voi perustaa suoraan toimeenpanovallan alaisuuteen. Ihmisoikeuskeskukselle on tarkoitus valita ihmisoikeusvaltuuskunta, jonka puheenjohtajana toimisi Ihmisoikeuskeskuksen johtaja. Valtuuskunnassa olisi edustettuna myös perus- ja ihmisoikeustutkimus. Koska instituution yhtenä keskeisenä tehtävänä on edistää ihmisoikeustutkimusta ja koulutusta, yliopistojen edustus perustettavassa valtuuskunnassa on luonteva ratkaisu.

Mietinnössä korostetaan, että Suomessa on vahvaa yliopistollista perus- ja ihmisoikeustutkimusta. Tampereen yliopiston oikeustieteillä on vahva asema kansallisessa ihmisoikeustutkimuksessa. Yliopiston ihmisoikeustutkimuksen painopistealueina ovat muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimus ja sen valvontajärjestelmä sekä kansallisen perusoikeusjärjestelmän erityispiirteet. Tutkimushankkeet ovat saaneet Suomen Akatemian rahoitusta. Myös ihmisoikeusopetuksen puolella Tampereen yliopisto on ollut edelläkävijä. Julkisoikeudessa sekä kansainvälisessä ja eurooppalaisessa oikeudessa on opetettu sekä perus- ja ihmisoikeuksia että kansainvälisiä ihmisoikeuksia.

Mietinnön keskeiset kohdat Tampereen yliopiston kannalta

Tampereen yliopiston näkökulmasta tärkeä kohta esityksessä on perustettavan Ihmisoikeuskeskuksen tehtävien määrittely ja erityisesti yliopistojen näkökulmasta on kiinnitettävä huomiota lakiin eduskunnan oikeusasiamiehestä tehtäviin muutoksiin. Lain 19 d pykälän 1 momentin 1 kohta ehdotetaan kirjoitettavan seuraavasti:

Ihmisoikeuskeskuksen tehtävänä on:

1) edistää perus- ja ihmisoikeuksia koskevaa tiedotusta, kasvatusta, koulutusta ja tutkimusta sekä näihin liittyvää yhteistyötä;

Pykälän ensimmäisen momentin mukaan Ihmisoikeuskeskus edistäisi perus- ja ihmisoikeuksia koskevaa koulutusta ja tutkimusta. Mietinnön yksityiskohtaisissa perusteluissa on korostettu sitä, että ihmisoikeuskeskuksen kannalta olisi luontevaa, jos tehtävissä hyödynnettäisiin jo olemassa olevia yliopistollista perus- ja ihmisoikeustutkimusta harjoittavia toimijoita alihankkijoina. Mahdollisena Ihmisoikeuskeskukselle sopivana tehtävänä mainitaan perus- ja ihmisoikeuksia koskevan tietopankin ylläpitämistä.

Yliopiston näkökulmasta Ihmisoikeuskeskuksen tehtävämäärittely on onnistunut. Yliopiston kannalta on perusteltua puoltaa sellaista rakennetta ja voimavarojen jakoa, jossa Ihmisoikeuskeskus hyödyntää jo olemassa olevia yliopistollisia resursseja. Yliopiston näkökulmasta on perusteltua puoltaa ulkopuolisten tutkijoiden ja tutkimusyhteistyöhön perustuvaa rakennetta sen sijaan, että Ihmisoikeuskeskus itse suorittaisi laajaa itsenäistä tutkimustoimintaa virkamiesvoimin. Yliopistojen kanssa tehtävää yhteistyötä painottavan mallin valinta tarjoaa erinomaisen mahdollisuuden hyödyntää yliopistojen asiantuntemusta ja siellä toimivien tutkijoiden osaamista. Kriittiselle tutkimukselliselle analyysille ihmisoikeuksien toteutumisesta suomalaisessa yhteiskunnassa on olemassa suuri tarve. Erityisen tärkeää on lisätä rahoitusta sellaisiin laajoihin tutkimushankkeisiin, joiden tarkoituksena ei ole pelkästään palvella yksittäisiä suppeita lainsäädäntöhankkeita ja niiden arviointia.

Tärkeää Ihmisoikeuskeskuksen tutkimustoimintaa kehitettäessä on muistaa, että koska Ihmisoikeuskeskus on riippumaton, sen laatimat selvitykset ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumisesta eivät saa olla sidottuja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräaikaisraportointiin liittyviin tehtäviin. Niiden osalta vastuu säilyy jatkossakin valtioneuvostolla ja sen ministeriöillä. Ihmisoikeuskeskus voi sen sijaan suorittaa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten noudattamisen, kansainvälisten valvontaelinten Suomea koskevien suositusten ja päätelmien toimeenpanon sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden täytäntöönpanon riippumatonta seurantaa. Tutkimusyhteistyö yliopistojen kanssa on näissä kysymyksissä luonteva ratkaisu.

Kaiken kaikkiaan hankkeen toteuttamisessa on tärkeä tiedostaa, että ilman laajaa ja korkealaatuista akateemista tutkimusta Ihmisoikeuskeskus ei selviä sille suunnitelluista tehtävistä. Tampereen yliopiston näkökulmasta tutkimusyhteistyö perustettavan Ihmisoikeuskeskuksen kanssa sisältää positiivisia mahdollisuuksia. Kansallisen tason ja kansainvälisen tason ihmisoikeusvalvonnan suhde on ollut pitkälti lyhytjänteistä reagointia. Muodostunut käytäntö on hidas ja kankea reagoimaan ihmisoikeushaasteisiin. Nykymallin mukainen jälkikäteinen reagointi esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen havaitsemiin ihmisoikeusloukkauksiin ei voi olla riittävää, jos Suomi haluaa säilyä ihmisoikeuksien mallimaana. Hyvällä tutkimuksen ja kansallisen valvonnan yhteistyöllä voidaan kartoittaa järjestelmiin muodostuneet ongelma-kohtat jo varhaisessa vaiheessa. Tämä edellyttää nykyistä huomattavasti suurempaa rahallista panostusta alan tutkimukseen. Ihmisoikeuskeskuksen budjetissa on varattava riittävät määrärahat akateemisen ihmisoikeustutkimuksen rahoittamiseen.

Ihmisoikeuskeskuksen roolina voisi olla yksittäisten tutkimushankkeiden tukemisen ohella myös laajan ihmisoikeuspainotteisen tutkimusohjelman rakentaminen. Ihmisoikeuskeskus voisi laajentaa tutkimuksellista yhteistyötä uusilla alueilla, joissa ihmisoikeusnäkökulma ei ole vielä riittävän vahvasti esillä. Esimerkiksi maahanmuuttopolitiikkaan liittyy sellaisia kysymyksiä, joita voidaan tarkastella vertailevan ihmisoikeustutkimuksen keinoin.

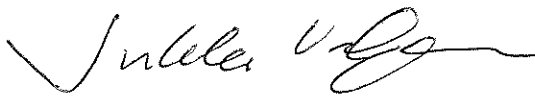
Yksi mielenkiintoinen ja tehtävänkuvaukseen luontevasti soveltuva yhteistyön muoto Ihmisoikeuskeskuksen ja yliopiston välillä olisi erilaisten tutkimuksellisesti painotuneiden konferenssien tukeminen. Ihmisoikeuskeskuksen tehtävään sopisi hyvin käytäntö, jossa se tukisi yliopistoja kansainvälisten ja kotimaisten tieteellisten konferenssien ja seminaarien järjestämisessä.

Yliopiston kannalta on keskeistä kiinnittää huomiota myös perustettavaan Ihmisoikeusvaltuuskuntaan ja sen kokoonpanoon. Valtuuskunnan tehtävistä ja kokoonpanosta säädettäisiin laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä 19 e §:ssä. Valtuuskunnan tehtävänä olisi käsitellä laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä ihmisoikeusasioita ja laatia toimintasuunnitelma ja hyväksyä toimintakertomus. Ihmisoikeusvaltuuskunnan kokoonpano on määritelty pluralistiseksi.

Yliopiston kannalta on erittäin tärkeää, että ihmisoikeusvaltuuskunnan kokoonpanossa on turvattu riittävä edustus ihmisoikeustutkimuksen edustajia, jotka voivat tuoda oman kontribuutionsa kansalliseen keskusteluun ja olla samalla kehittämässä Ihmisoikeuskeskuksen toimintaa. Keskustelun tasapainoisuus ja monipuolisuus edellyttää sitä, että mukana on asiantuntijoita, jotka eivät edusta jotain yksittäistä viranomaista, järjestöä tai ryhmää, vaan tarkastelevat ihmisoikeuskenttää laajasta tieteellisestä näkökulmasta.

Valtuuskunnan rooli voi muodostua ongelmalliseksi, jos sen toimintaa värittää liikaa eri viranomaistahojen tarpeet painottaen omia intressejään. Tämän vuoksi lain 19 e §:ssä mainittujen muiden perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen osallistuvien toimijoiden (ylimmät laillisuusvalvojat, perus- ja ihmisoikeusalan erityisvaltuutetut sekä ministeriöiden yhteydessä toimivat neuvoa-antavat perus- ja ihmisoikeusasioihin perehtyneet neuvottelukunnat) edustajien rooli valtuuskunnassa ei saa muodostua liian vahvaksi, vaan mietinnössä ehdotettu rotaatiojärjestelmä tulisi kohdistua tähän ryhmään.

Lopuksi on korostettava, että yhteistyö kansalaisjärjestöjen kanssa on myös ihmisoikeustutkimuksen näkökulmasta tärkeää ja siihen tulee panostaa ihmisoikeuskeskuksen toiminnassa. Tampereen yliopiston oikeustieteiden laitoksella on hyviä kokemuksia tutkimuksellisesti painottuneista yhteistyöprojekteista, sillä se on ollut mukana kansainvälisessä yhteistyössä kansalaisjärjestöjen kanssa Helsinki-Espana University Networkin rahoittamassa kansainvälisessä projektissa.



Jukka Viljanen
HT, Ihmisoikeustutkimuksen dosentti
Oikeustieteiden laitos