Ihmisoikeustutkimuksen dosentti, yliopistonlehtori *Jukka Viljanen*

O 17/2017 vp Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2017-2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 19.9.2017

1. Yleisesti kansallisesta perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmasta ja sen kehittämisestä

Olen ollut edellisen kansallisen ihmisoikeustoimintaohjelman osalta lausumassa asiasta perustuslakivaliokunnalle ja myöhemmin vastuullisena johtajana oikeusministeriön rahoittamassa tutkimushankkeessa, jossa perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma arvioitiin. Johtamaani tutkimusryhmään kuuluivat lisäkseni Pauli Rautiainen, Heta Heiskanen ja Tarja Seppä. Arviointimme tulokset on julkaistu oikeusministeriön julkaisusarjassa (19/2014)[1]. Olen myös lausunut näkemyksiäni prosessin kuluessa kuulemistilaisuuksissa sekä julkaissut arvioinnista ja sen tuloksista tieteellisillä foorumeilla.[2]

Arviointiryhmämme piti ensimmäistä toimintaohjelmaa tärkeänä askeleena suomalaisen ihmisoikeusarkkitehtuurin kannalta, mutta esitimme myös lukuisia parannusehdotuksia. Arvioinnissa havaitut puutteet on ollut mahdollista korjata laadittaessa toista toimintaohjelmaa. Tärkeänä korjausta vaativana kohtana oli vaatimus selkeistä painopistevalinnoista. Toimintaohjelman hankkeet jäivät ensimmäisellä kierroksella varsin hajanaiseksi kokonaisuudeksi. Kokonaisuuden arviointi jäi lukuisien hyvin eri mitallisten hankkeiden alle. Hankkeiden valintaa ohjasi enemmän käytännöllinen lähestymistapa, jossa jo valmiiksi olevia hankkeita liitettiin

[1] Ks. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-362-7
[2] Jukka Viljanen. *Kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman arviointi ja kansallisten ihmisoikeusrakenteiden kehittäminen.* http://urn.fi/URN:NBN:fi:uta-201706091883

toimintaohjelman alle. Kun toimintaohjelmaa laadittiin, siltä puuttui sidos talousarvioon ja siten sen seurauksena oli parhaimmillaankin vain ilman toimintaohjelmaakin toteutettavien hankkeiden nopeutuminen.

Ihmisoikeuskeskustelua pitää käydä eduskunnassa säännöllisesti. Pidän valitettavana, että hallitus ei anna tällä vaalikaudella ihmisoikeusselontekoa (s. 18)[3]. Pidän itse tärkeänä, että Suomessa laadittaisiin vaalikauden aikana jatkossa kaksi valtioneuvoston ihmisoikeuksia käsittelevää asiakirjaa: ihmisoikeusselonteko ja ihmisoikeustoimintaohjelma. Selonteon ja toimintaohjelman sisällä voidaan luontevasti käyttää myös ilmaisua ihmisoikeudet ja perusoikeudet, koska perustuslaki tunnistaa kyseisen käsitteistön mm. PL 22 §:ssä. Olen aikaisemmin todennut, että kun selonteko ja toimintaohjelmamallia kehitetään, pidän olennaisena pitkän linjan ja hallituskausikohtaisten tavoitteiden näkemisen toisiaan täydentävinä, ei keskenään ristiriitaisina tavoitteina. Ihmisoikeuspolitiikkaan tulee kuulua rinnakkain pitkäjänteinen pysyvä linja ja samalla aktiivinen seuranta siitä, mitkä ovat sellaisia universaaleja ajankohtaisia ihmisoikeuskysymyksiä, joihin meidän kansallista ihmisoikeuspolitiikkaa tulee aina tarpeen vaatiessa suunnata.

On tärkeää muistaa, että ihmisoikeuskeskustelu ei rajaudu koskaan vain oman maan sisälle. Suomen edellinen toimintaohjelma sai paljon huomiota myös maamme rajojen ulkopuolella. Tutkimusryhmämme suorittaman arvioinnin tuloksia on esitelty ihmisoikeustoimintaohjelmasta kiinnostuneille kansainvälisille vieraille ja siihen on viitattu esimerkiksi YK:n piirissä. Itse olin järjestämässä Alankomaista tulleen asiantuntijaryhmän vierailua Suomeen. He etsivät prosessistamme hyviä käytäntöjä, joita voisivat hyödyntää rakentaessaan omaa järjestelmäänsä. Suomen maine korkean ihmisoikeussuojan maana on riippuvainen myös hyvin valmistellusta ihmisoikeustoimintaohjelmasta.

[3] Edellisen ihmisoikeusselonteon linjauksen mukaisesti selontekojen välistä aikaa pidennetään, sillä ihmisoikeusselonteoilla on jatkossa tarkoitus ohjata perus- ja ihmisoikeustoiminnan suuria linjoja aiempaa pitkäjänteisemmin.

2. Toisen kansallisen ihmisoikeustoimintaohjelman valmistelusta

Toimintaohjelman valmistelu ei ole onnistunut kaikilta osiltaan. Vaikka merkittäviä korjauksia edelliseen kierrokseen on toteutettu, valmisteluvaiheen tilaisuuksissa mukana olleena on muodostunut käsitys siitä, että tämäkin toimintaohjelma on laadittu perinteitä noudattaen ja kuulemiset ovat olleet luonteeltaan muodollisia ja seremoniallisia enemmän kuin aitoa toimintaohjelmassa mainostettua ”avointa vuoropuhelua” edistäviä ja siten eri ihmisoikeustoimijoita ja viranomaisia dialogiin ohjaavia. Kyse on myös siitä, että ministeriöissä toimintaohjelman valmisteluun ei ole osallistuta riittävän korkealta tasolta. Pidän edelleen ihmisoikeuksien kannalta tärkeänä sitä, että ihmisoikeuspoliittinen päätöksenteko tapahtuu mahdollisimman korkealla tasolla. Sellaisten henkilöiden on oltava vastuussa ihmisoikeuslinjauksista, joilla on myös mahdollisuus taata ihmisoikeuspolitiikan valinnoille riittävä resursointi. Se selittää samaa havaintoa kuin edellisellä kierroksella. Hankkeita ei ole valittu siten, että niihin kohdennettaisiin budjettivaroja. Myös ihmisoikeusohjelman heikko jalkautuminen laajemmin viranomaistoimintaan antaa aihetta kritiikille.

Valtioneuvostovetoista valmistelua on täydennetty kuulemisilla, mutta siitä huolimatta isot ja tärkeät kansalliset ihmisoikeusprosessit ovat helposti muokkaantuneet valikoidun ryhmän piirissä käytäväksi keskusteluksi. Tämä suomalainen perinne näkyi viimeksi alkuvuodesta YK:n ihmisoikeusneuvoston UPR-prosessin (Universal Periodic Review) yhteydessä, jossa selkeästi tavoiteltiin laajojen piirien mukana oloa, mutta lopputulos ei vastannut tavoitetta. UPR-prosessissa esimerkiksi tutkijat jäävät sivustaseuraajiksi käsiteltäessä vastauksia Suomelle esitettyihin suosituksiin.[4] Jos

[4] Ks. vastaukset http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=170493&GUID={B14A0CE7-D760-4EC2-A68E-369230C5AF71} Ks. myös ulkoasiainministeriön tiedote 29.8.2017 http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=365721&contentlan=1&culture=en
Suomen ihmisoikeustilannetta koskevaan vuoropuheluun osallistui 70 valtiota, ja Suomi sai yhteensä 153 suositusta. Suomi ilmoitti tarkastelussa ottavansa kaikki saamansa suositukset kansalliseen käsittelyyn. Määräaikaistarkastelun yhteydessä Suomi ilmoitti käyvänsä läpi saamansa suositukset myös kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa, mukaan lukien suositusten tärkeimmät prioriteettialueet sekä niiden täytäntöönpanon seuranta. Suositukset voidaan joko hyväksyä tai ottaa tiedoksi. Kanta Suomen saamiin suosituksiin on laadittu poikkihallinnollisesti yhteistyössä ministeriöiden kanssa. Suomi hyväksyy 120 suositusta, osittain hyväksyy 6 suositusta sekä ottaa tiedoksi 27 suositusta.

palataan aiempaan huomiooni siitä, että eduskunnan pitäisi keskustella säännöllisesti ihmisoikeuskysymyksistä. On jäänyt nimittäin epäselväksi, miten eduskunta on päässyt osalliseksi päätettäessä Suomen vastauksista UPR-prosessiin. Ovatko Suomen vastaukset (6 hyväksyttyä ja 27 tiedoksi) yhteneväisiä sen kanssa, mitä mieltä eduskunta on UPR-käsittelyssä esille nousseista ihmisoikeusasioista. Riittääkö ihmisoikeuslinjausten valmisteluna se, että vastauksia on laadittu ”poikkihallinnollisesti”.

Kotimainen ihmisoikeusarkkitehtuurin kehittäminen on ollut yksi keskeinen toive toimintaohjelmia arvioinnissa.[5] Tältäkin osin näyttää siltä, että kehitys ei ole ollut mitenkään erityisen merkittävää. Samaan aikaan kun olemme luoneet järjestelmästä muodollisesti kansainvälisten sopimusten vaatimusten mukaisia, rakenteiden koko ja resursointi eivät vastaa ihmisoikeusinstituutioille annettuja tehtäviä. Looginen johtopäätös voi ollakin, että Suomessa saattaa olla hieman virheellinen käsitys siitä, että ihmisoikeuskulttuuri on jo nykyisellään riittävän korkealla tasolla.

3. Kansallisen ihmisoikeustoimintaohjelman sisällöstä ja painopistevalinnoista

Toiseen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaan on valittu neljä painopistealuetta: perus- ja ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus, yhdenvertaisuus, itsemääräämisoikeus sekä perusoikeudet ja digitalisaatio. Kuten ohjelmassa myönnetään valitut painopisteet ovat laajoja. Tarkoitus on ollut saada aikaan horisontaalista yhteistyötä ja kiinnittää kaikki ministeriöt mukaan. Valinta ei ole kovinkaan onnistunut. Näin laajojen painopisteiden sisällöllinen hahmottaminen tuottaa lukijalle vaikeuksia.

Positiivisena kohtana toimintaohjelmassa on sen kiinnittyminen kansainvälisten valvontaelinten tulkintakäytäntöön. Tämä näkyy myös siinä, että suositukset ja

[5] Kuten toimintaohjelmassa todetaan (s. 15 alaviite 1) ihmisoikeusarkkitehtuurilla tarkoitetaan rakenteita ja toimijoita, jotka toimeenpanevat perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaa ja suojelevat ja edistävät oikeuksien toteutumista.

oikeustapaukset on pyritty huomioimaan kunkin painopistealueen tavoitteiden ja toimenpiteiden suunnittelussa.[6] Tätä linjaa kannattaa jatkaa myös tulevissa selonteoissa ja toimintaohjelmissa.

Perus- ja ihmisoikeuskasvatus nousee selkeimmäksi ja onnistuneimmaksi painopisteeksi. Toimintaohjelman ensimmäinen hanke 1. Valtioneuvoston virkamiesten perus- ja ihmisoikeusosaamisen vahvistaminen on juuri sitä, mitä toimintaohjelmalta tulisi odottaa. On syytä pohtia, olisiko tässä suhteessa järkevämpää jatkaa ihmisoikeusselonteon linjausten mukaista painopisteiden valintaa.[7]

Toinen tärkeänä pitämäni teema on säädösvalmisteluun liittyvän perus- ja ihmisoikeusarvioinnin kehittäminen. Toimintaohjelman osana perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia säädösvalmistelussa kehitetään. Ohjelmassa todetaan, että siihen on valittu pilottihankkeita, joissa perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi pyritään tekemään erityisen perusteellisesti. Hallitusohjelman mukaisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen kiinnitetään huomiota muun muassa tiedustelulainsäädäntöhankkeiden yhteydessä. Säädösvalmistelun kokonaiskuva ei ole välttämättä kuitenkaan yhtä kiitettävä. Yhtenä parannuskohteena on sen ratkaiseminen, miten tutkijat saataisiin kiinteästi mukaan lainvalmistelun kehittämiseen ja ihmisoikeusarvioinnin parantamiseen.

Myönteisiä merkkejä on selvästi ilmassa. Olen erityisen tyytyväinen ja kiitollinen siitä tuesta, jota olemme saaneet useilta ministeriöiltä suunnitellessamme tutkimushankkeita, joissa ihmisoikeusarvioinnin kehittäminen on mukana. Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto on lähtenyt tekemään yhteistyötä, kuten myös

[6] Ks. s. 23. ” Jokaiseen valittuun painopistealueeseen liittyen Suomi on siis saanut myös suosituksia kansainvälisiltä ihmisoikeuselimiltä. Suositukset ja oikeustapaukset on pyritty huomioimaan painopistealueita koskevien tavoitteiden ja toimenpiteiden suunnittelussa.”

[7] Samoin jos vertaa ihmisoikeusselonteossa nostettuja painopisteitä Vuoden 2014 ihmisoikeusselonteossa nostettiin erityisesti esille neljä teemaa: sananvapautta rajoittavan vihapuheen torjunta, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien henkilöiden yhdenvertaisuuden edistäminen, vammaisten henkilöiden oikeuksien turvaaminen sekä taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien täytäntöönpano

opetus- ja kulttuuriministeriö oman alansa lainsäädännön osalta. Akatemian strategisen neuvoston rahoituksen ohjelma myönsi rahaa ALL-YOUTH hankkeeseen, jonka oikeusvaltiota ja hyvää hallintoa tarkastelevan työpaketin vetäjänä toimin. [8] Hanke tekee yhteistyötä oikeusministeriön lainvalmisteluosaston, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön kanssa. Yhtenä ideana on uudenlaisten lainvalmistelun työkalujen kehittäminen sisältäen myös uusia ihmisoikeusarviointia parantavia välineitä lainvalmistelijoiden käyttöön.

Erityisesti ongelmallisen epämääräiseksi painopistealueista jää itsemääräämisoikeus, jonka alla käsitellään kaikkea mahdollista saamelaisten asemasta, sukupuolivähemmistöihin, ihmiskauppaan ja muistisairaiden asemaan. Näin yleinen painopistealueen takia hukataan mahdollisuus, että toimintaohjelma olisi instrumentti, joka auttaa niin lainsäätäjää, viranomaisia kuin yleisöäkin tunnistamaan nykyajan tärkeimpiä ihmisoikeuskysymyksiä ja niihin kohdistettuja kehittämistoimenpiteitä.

Nyt toimintaohjelmassa kerrotaan itsemääräämisoikeuden alla esimerkiksi siitä, että alkuperäiskansoja koskevan ILO 169-sopimuksen ratifioinnista on huomautettu, mutta sen tarkempaa selvitystä ei ratifioinnin etenemisestä löydy. Vastauksessa UPR-prosessiin Suomi toteaa asian ratkeavan myöhemmin tänä vuonna.[9] Tämä vastaus herättää jonkinlaisen ristiriidan sen kanssa, että toimintaohjelmassa saamelaisten osallistumisen vahvistamisen valintaa perustellaan sillä, että alkuperäiskansojen oikeuksien edistäminen kuuluu Suomen kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan painopisteisiin. Ohjelmassa julistetaan, että ”vakuuttava toiminta kansainvälisillä foorumeilla edellyttää samojen tavoitteiden edistämistä myös kansallisesti.” Vakuuttavuutta ei edistä keskeisimmän asiakirjan ratifioinnin sivuuttaminen ja siirtäminen tulevaisuuteen. Esimerkki kertoo lisäksi siitä, että tärkeistä

[8] ALL-YOUTH -hankkeessa on mukana neljän yliopiston tutkijat. Helsingin yliopisto (Reetta Toivanen), Tampereen yliopisto (Jukka Viljanen ja Päivi Honkatukia) Tampereen tekninen yliopisto (Kaisa Väänänen) ja Itä-Suomen yliopisto (Irmeli Mustalahti).

[9] 7. Government will decide later this year whether it will further the ratification of ILO Convention No. 169.

ihmisoikeuslinjauksista on keskusteltava eduskunnassa ja tärkeitä asioita ei pidä kadottaa liian laajojen sateenvarjokäsitteiden alle. Seuraavan ihmisoikeustoimintaohjelman valmistelun yhteydessä asiaan kannattaa miettiä uudenlaisia käsiteratkaisuja.

4. Yhteenvetoa

Lopuksi korostaisin, että toimivan ihmisoikeuskulttuurin kannalta on olennaisen tärkeää, että *viesti kansainvälisten ihmisoikeusvalvontaelimien havaitsemista puutteista ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisessa päätyisi paremmin myös eduskunnan ja muiden päättävien tahojen tietoon.* Jos viesti jää vain hallinnon sisäiseen käyttöön, ongelmien ratkaisu kestää liian pitkään. Se on juuri nykyisen tilanteen keskeisin ongelma.

Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu Nils Muižnieks totesi Helsingissä Suomen vierailullaan tämän kesän alussa ”Justice delayed is often justice denied”, pitkittynyt ihmisoikeusloukkausten korjaaminen johtaa usein koko oikeuden toteutumisen epäämiseen. Ihmisoikeusvaltuutetun viesti oli tietysti suunnattu moneen muuhun maahan ja niiden ongelmalliseen suhtautumiseen ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen täytäntöönpanosta. Suomen näkökulmasta fraasin opetus on toisenlainen. Edellisen ihmisoikeustoimintaohjelman yhteydessä suoritimme tutkija Heta Heiskasen kanssa haastatteluja. Niiden yhteydessä paljastui, että virkamiehet tietävät tasan tarkkaan oman hallinnonalansa ihmisoikeusongelmat. Monet näistä voitaisiin korjata ilman merkittäviä kustannuksia, jos vain riittävä poliittinen tuki on takana. Oikeanlainen aktiivinen ja ennakoiva ihmisoikeuskulttuuri perustuu ihmisoikeusloukkauksien ennalta ehkäisemiseen ja aitoon vastuun ottamiseen kansallisella tasolla. On liian myöhäistä, jos kansalliset korjaustoimenpiteet käynnistetään vasta reaktiona Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta Strasbourgista saatuun tuomioon.

Tampereella 18.9.2017

Jukka Viljanen