Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunnan pyydettyä minulta asiantuntijalausunnon Kansallisesta perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmasta (O 17/2017) esitän kohteliaimmin seuraavaa:

Johdanto

Edellisen v. 2012 annetun vastaavan toimintaohjelman (v. 2012-2013) saaman palautteen johdosta tässä toisessa v. 2017-2019 annetussa toimintaohjelmassa keskitytään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistämiseen tietyillä painopistealueilla. Niitä ovat *perus- ja ihmisoikeuskasvatus ja –koulutus, yhdenvertaisuus, itsemääräämisoikeus, perusoikeudet ja digitalisaatio*. Mukana on myös painopistealuiden toimenpiteet. Toimintaohjelma sisältää yhteensä 43 hanketta, jotka sijoittuvat kaikkien ministeriöiden hallinnonaloille.

Toimintaohjelman toimenpiteillä pyritään kehittämään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista sellaisilla alueilla, joissa on havaittu aukkoja ja puutteita sekä edistämään erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien, kuten lasten ja vähemmistöjen oikeuksien toteutumista. Näiden oikeuksien toteutumisen parantamista ovat edellyttäneet esim. kv. suositukset ja ylimmät laillisuusvalvojat. Kaikkea valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoimintaa ei ole otettu mukaan tähän toimintaohjelmaan. Toimintaohjelma liittyy kuitenkin läheisesti hallitusohjelman tavoitteisiin.

Valittuja painopistealueita voidaan lähtökohtaisesti pitää perusteltuina. Kansainväliset ihmisoikeussopimusten valvontaelimet ovat antaneet suosituksia kaikkiin niihin liittyviltä aloilta (mm. translakiin, ILO:n sopimukseen n:o 169, romanien koulunkäyntiin liittyen jne). Joissakin asioissa kv. elimen kritiikki vaikuttaa nopeastikin ja lainsäädäntömuutoksiin ryhdytään nopeasti. Esim. mielenterveyslakia muutettiin nopeasti ihmisoikeustuomioistuimen tuomion (X v. Suomi, 3.7.2012) johdosta (vrt. KHO 2012:75). Vrt. translaki, jonka muuttaminen osoittautunut vaikeaksi kv. kritiikistä huolimatta.

Toimintaohjelmassa tuodaan esiin myös perus- ja ihmisoikeuksia tukevat rakenteet ja niiden vahvistaminen viime vuosina. Yleisen laillisuusvalvonnan lisäksi on useita erityisvaltuutettuja vähän erilaisine toimenkuvineen. Yhtä on syytä korostaa tässä yhteydessä: uusi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on tietyissä asioissa osoittautunut hyvin toimivaksi elimeksi, vaikka laissa tiettyjä puutteita onkin. Lautakunnan merkitystä vahvistaa uhkasakon asettamismahdollisuus.

Toimintaohjelman tavoitteita ja 43 hanketta voidaan pitää kunnianhimoisena tavoitteena etenkin noin nopeassa aikataulussa toteutettuina. Monet niistä tosin ovat eräänlaisia ”ikuisuusongelmia”, joiden toivoisi todella nyt toteutuvan (esim. translain uudistus, yhdenvertaisuuden edistäminen

työelämässä, romanien oikeus koulutukseen ym.). Rohkenen epäillä, pääseekö hallitus vieläkään yksimielisyyteen kaikista noista aiheista. Niin vaikeaksi esim. ILO:n alkuperäiskansoja koskeva sopimus on osoittautunut tähän asti.

Eräistä hankkeista tarkemmin

Käsittelen tarkemmin eräitä painopistealueita ja niihin kuuluvia hankkeita. Valintani kohdistuu alueisiin, joilla itselläni asiantuntemusta.

1Yhdenvertaisuus

Yhdenvertaisuuslaki on tuore, v. 2014. Laki ja sen valvontamekanismi on osoittautunut tehokkaaksi etenkin vammaisten henkilöiden oikeuksien valvonnassa. Vammaisjärjestöt ja yksityiset ihmisetkin ovat saattaneet asioita yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi. Tapaukset ovat koskeneet suuria organisaatioita (pankit, posti, Finnair, VR) mutta myös esim. yksittäisiä ravintoloita ja liikkeitä. Laissa tarkoitettu ns. jaettu todistustaakka, joka tulee EU:n lainsäädännöstä, on ollut huomattavasti parantamassa lain merkitystä. Syrjintäolettama syntyy helposti. Myös lain tarkoittama ”kohtuulliset mukautukset” on osoittautunut tehokkaaksi keinoksi. Olen ko. lautakunnan jäsen, joten em. tietoni perustuvat tähän.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on käsitellyt myös mm. uskonnon ja seksuaalisen suuntautumisen perusteella tapahtunutta syrjintää koskevia tapauksia, mutta ei sen sijaan iän perusteella tapahtuvaa syrjintää, joka sekin tutkimusten mukaan koko ajan kasvava ongelma mm. työelämässä.

Yhdenvertaisuuslakia säädettäessä kritisoitiin työelämän jäämistä pois yhdenvertaisuusvaltuutetun ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivallasta. Valvonta kuuluu tältä osin työsuojeluviranomaisille. Perustuslakivaliokunta totesi tuolloin, että ”työelämän yhdenvertaisuus- ja syrjintäkysymysten valvonnan jättäminen yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivallan ulkopuolelle on ongelmallista lain yhtenäisen valvonnan kannalta” (PeVL 31/2017 vp). Lain etu on etenkin jaettu todistustaakka, koska syrjinnän todistaminen on usein hankalaa.

Toimintaohjelman mainitsemat hankkeet ovat tältä osin hyvin ylimalkaisia (lisätään valtioneuvoston kapasiteettia arvioida yhdenvertaisuuden toteutumista, tunnistaa ja puuttua syrjintään sekä edistää yhdenvertaisuutta). Tässä mainitaan mm. että ministeriöt varmistavat, että kunkin hallinnonalan viranomaisilla on yhdenvertaisuussuunnitelma. Tämä ei vielä auta, kun ei ole olemassa tehokkaita oikeusturvakeinoja syrjinnän tapahtuessa. Lisäksi hankkeena on ”yhdenvertaisuuden edistäminen työelämässä”, missä on sama ongelma (tehokkaat oikeusturvakeinot puuttuvat syrjinnän tapahtuessa). Tosin valtion virkanimityksiin on tulossa muutoksenhakuoikeus hallinto-oikeuteen (HE 77/2017 vp); tosin valtioneuvoston ja tasavallan presidentin tekemiä nimityksiä se ei koskisi.

Muista hankkeista lyhyesti:

Kehitysvammaisten henkilöiden oikeuksien osalta asumisen yhdenvertaisuuden edistäminen perusteltua. Valmisteltavana on myös vammaisuuden perusteella järjestettävistä erityispalveluista annettava laki, joka kuitenkin rajaa yhden vammaisryhmän ulkopuolelleen (Mäkisalo-Ropponen & Mäki-Petäjä-LeInonen, Vieraskynä, HS 18.9.2017) ollen näin sekä YK:n vammaisten oikeuksien sopimuksen syrjinnänkieltosäännöksen (5 artikla) että Suomen perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen vastainen.

2 Itsemäärämisoikeus

Tähän painopistealueeseen kuuluvat hankkeet ovat enimmäkseen kaikki olleet jo pitkään vireillä, eikä uudistuksia ole saatu aikaan poliittisista erimielisyyksistä johtuen tai muusta syystä, vaikka ongelmat on laajasti tunnustettu ja moniin ovat myös kansainväliset valvontaelimet puuttuneet.

Etenkin *laki transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta* (563/2002) on saanut kritiikkiä osakseen, koska se edellyttää sterilisaatiota tai muuta lisääntymiskyvyttömyyttä ennen kuin sukupuoli voidaan vahvistaa. Tämä tulee saattaa eduskunnan käsiteltäväksi mahdollisimman pian, sillä niin selvästä itsemääräämisoikeuden loukkauksesta on kyse.

Samalla tavoin ongelmalliseksi on osoittautunut sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeuden vahvistamista koskeva laki, joka viime vaalikaudella jäi kesken perustuslakivaliokunnan kritisoitua ehdotusta niin kovasti.

Naisiin kohdistuva väkivallan ennaltaehkäisemisen vahvistaminen on myös ”Ikuisuushankkeita”, mutta tullut entistä tärkeämmäksi Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja poistamista koskevan ns. Istanbulin sopimuksen myötä. Se vaatii myös lainsäädäntömuutoksia (esim. tyttöjen ympärileikkauksen kriminalisoimista erikseen).

Samoin tärkeä on luvattu selvitys intersukupuolisten lasten oikeuksista ja kokemuksista. Tähän asti ei YK:n lapsen oikeuksien sopimuksella ole ollut merkitystä, eikä lasten omaa mielipidettä ole kuultu. Esim. ETENE on kiinnittänyt huomiota tähän v. 2016.

Ihmettelen, miksi toimintaohjelmassa ei tuoda esiin poikien ympärileikkauksiin ei-lääketieteellisin perustein liittyviä ihmisoikeusongelmia. Suomessa ei ole asiaa koskevaa lainsäädäntöä, ja korkein oikeus on useassa tapauksessa ottanut kantaa asiaan. Ks KKO 2016:25, jolloin tuomioistuin totesi: ” Muulla kuin lääketieteellisellä perusteella suoritetun ympärileikkauksen hyväksyttävyyden arviointi edellyttää laaja-alaista ja monitahoista lapsen kokonaisetuun liittyvää punnintaa, jossa otetaan huomioon paitsi lapsen ja lapsen huoltajien oikeudet, myös teko-olosuhteisiin ja toimenpiteen suorittajaan liittyvät kysymykset. Tällainen punninta on mahdollista vain asianmukaiseen valmisteluun perustuvassa lainsäädäntömenettelyssä.” Esim. pohjoismaiset lapsiasiavaltuutetut ovat olleet sitä, mieltä että toimenpidettä ei saada suorittaa ilman lapsen omaa suostumusta (eli ei ennen kuin hän on sen kypsä antamaan), ja tämä on mielestäni YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen ja Suomen perustuslain kanta asiaan.

Alkuperäiskansojen oikeuksien turvaaminen on samalla tavoin osoittautunut ongelmalliseksi, joten toivotaan että asia nyt etenee.

Yhteenveto

Toimintasuunnitelmaa laadittaessa ollaan varmaan vakavasti liikkeellä, mutta varmaa on, että kaikilta osin ei sen toteuttamisessa onnistuta. Toteumista on tietenkin seurattava, kuten perustuslakivaliokunta edelliselläkin kerralla totesi (PeVL 16/2012 vp). Toimintaohjelma perustuu paljolti v. 2014 annettuun ihmisoikeusselontekoon, joten seuraavassa selonteossa varmaan tuodaan esiin nyt esillä olevan toimintaohjelman toteutuminen ja siinä ilmenneet vaikeudet.

Helsingissä 19.9.2017

Liisa Nieminen