Suuri valiokunta IOK/20/2022 4.3.2022

Ihmisoikeuskeskuksen lausunto valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisesta selonteosta

Ihmisoikeuskeskus kiittää mahdollisuudesta lausua valtioneuvoston ihmisoikeuspolitiikkaa linjaavasta ihmisoikeuspoliittisesta selonteosta. Perusteellinen eduskuntakeskustelu selonteosta on erityisen tärkeää koska selontekojen on tarkoitus olla ylihallituskautisia ja edustaa jatkuvuutta Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa.

Edellisestä ihmisoikeusselonteosta on kulunut jo 8 vuotta ja tilanne sekä kansainvälisesti, Euroopassa että myös kotimaassa on nyt hyvin erilainen.

Venäjän hyökkäys Ukrainaan on muuttanut Euroopan turvallisuustilanteen dramaattisesti ja pysyvästi ja sillä on todennäköisesti kahteen suuntaan menevä vaikutus kansainvälisiin ihmisoikeuksiin ja perusoikeuksiin sekä oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen. Yhtäältä kriisin aikana tehdään (ja voidaan tehdä) rajoituksia ja poikkeamia ihmisoikeuksiin ja perusoikeuksiin tietyin säädetyin edellytyksin. Näissä piilee usein myös ylilyöntien ja väärinkäytösten mahdollisuus. Toisaalta jo nyt on nähty uudenlaista yhtenäisyyttä ja yhteistyötä kansainvälisessä ja eurooppalaisessa - mukaan lukien EU – yhteistyössä, joka voi ja jonka myös pitäisi vahvistaa ihmisoikeuksien, oikeusvaltioperiaatteen ja demokratian yhteistä vaalimista. Esimerkiksi käy jo nyt sovittu tilapäinen suojelu koko EU:n alueella, joka aktivoitiin ensimmäisen kerran Ukrainasta tulevien pakolaisten suojelemiseksi EU:n jäsenvaltioissa.

Ihmisoikeuspoliittisessa keskustelussa pitää entistä vahvemmin huomioida ihmisoikeuksien turvaaminen kriisitilanteissa sekä niihin varautuminen. Kriisitilanteissa pitää erityisesti varmistaa haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten vammaisten, ikääntyneiden ja lasten oikeuksien toteutuminen.

***

Ihmisoikeuskeskus ja Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio

Ihmisoikeuskeskus on itsenäinen ja riippumaton perus- ja ihmisoikeustoimija, joka hallinnollisesti toimii eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä. Ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta muodostavat yhdessä eduskunnan oikeusasiamiehen kanssa Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution (NHRI), jolla on kansainvälisesti tunnustettu asema ja osallistumisoikeus mm. YK:n ihmisoikeusneuvoston toimintaan.

Ihmisoikeuskeskuksen tehtävien painopiste on perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa Suomessa. Hallituksen esityksessä (HE 205/2010) todetaan, että ”jos asialla on yhteys Suomeen, Ihmisoikeuskeskus voisi kuitenkin käsitellä myös

Ihmisoikeuskeskus
00102 Eduskunta, Helsinki
PUH 09 4321 (vaihde)
info@ihmisoikeuskeskus.fi
www.ihmisoikeuskeskus.fi

Människorättscentret
00102 Riksdagen, Helsingfors
TFN 09 4321 (växel)
info@manniskorattscentret.fi
www.manniskorattscentret.fi

Finnish Human Rights Centre
FI-00102 Eduskunta, Helsinki Finland
TEL +358 9 4321 (switchboard)
info@humanrightscentre.fi
www.humanrightscentre.fi

kansainvälisiä ihmisoikeuskysymyksiä, kuten esimerkiksi EU:n sisäistä perus- ja ihmisoikeustilannetta koskevia aiheita tai Suomen ulkopolitiikan ihmisoikeusteemoja.

Ihmisoikeuskeskuksen lakisääteiset tehtävät tarjoavat keskukselle hyvät edellytykset käsitellä sekä kotimaista että kansainvälistä ihmisoikeuspolitiikkaa omien havaintojen ja kokemuksen pohjalta.

Yleistä selonteosta

Valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoimintaa linjaava ihmisoikeusselonteko 2022 on jo neljäs perus- ja ihmisoikeuksiin nimenomaisesti keskittyvä selonteko. Selonteot ovat poikenneet toisistaan niin rakenteen kuin laajuudenkin osalta.

Vuonna 2004 annettu selonteko keskittyi Suomen kansainväliseen ihmisoikeuspolitiikkaan sekä jossain määrin EU:n perusoikeusulottuvuuteen. Eduskunnan toiveiden mukaisesti vuonna 2009 selonteko kattoi kansainvälisen osuuden lisäksi laajasti kotimaiset perusoikeuskysymykset, mutta EU:n perusoikeusulottuvuutta ei tuolla kertaa käsitelty kattavasti. Vuonna 2014 selonteko kattoi kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan, EU:n perusoikeusulottuvuuden ja kotimaan perus- ja ihmisoikeuskysymykset.

Uusin vuoden 2022 selonteko kattaa Suomen kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan, EU:n perusoikeusulottuvuuden ja kotimaan perus- ja ihmisoikeudet. Kokonaisvaltaisesta ihmisoikeusselonteosta, jossa on mukana myös kansalliset perus- ja ihmisoikeusasiat, vaikuttaa muodostuneen jo käytäntö, jota voi pitää hyvänä kokonaiskuvan saamisen ja politiikkakoherenssin arvioimisen näkökulmasta.

Tämänkertaisessa selonteossa painopiste on Suomen kansainvälisessä ihmisoikeuspolitiikassa. Myös painopisteet kansainvälisen ja kotimaan ihmisoikeuspolitiikan osalta ovat osittain erilaiset. Tämä tekee selonteosta jossain määrin vaikeasti hahmotettavan.

Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma

Selonteon lopussa kuvataan lyhyesti valtioneuvoston kolmatta kansallista perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaa, jonka kesto on vuoteen 2023 saakka. Toimintaohjelman aiheena on perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seurannan kehittäminen. Toimintaohjelman ja sen osana kehitettyjen perus- ja ihmisoikeusindikaattorien avulla voidaan seurata oikeuksien toteutumisessa tapahtuvaa kehitystä ja muutoksia pitkällä aikavälillä Suomessa.

Ihmisoikeuskeskus pitää kolmannen kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman kohdentamista oikeuksien toteutumisen seurannan kehittämiseen tärkeänä askeleena kohti systemaattista tiedonkeruuta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa.

Toimintaohjelma keskittyy pääasiassa valtioneuvoston oman seurantatyön kehittämiseen, mutta siinä huomioidaan riittävästi myös riippumattomien perus- ja ihmisoikeustoimijoiden oikeuksien toteutumisen seurannan ja laillisuusvalvonnan merkitys.

Toimintaohjelman toteutukseen on oikeusministeriössä varattu jonkin verran voimavaroja, mutta tehtävän laajuuden huomioiden ne ovat varsin vähäiset. Osa seurannasta on suunniteltu tehtävän yhteistyönä valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkoston asiantuntijatyöryhmässä, jossa myös Ihmisoikeuskeskus on jäsen. Työryhmä valmisteli toimintaohjelman liitteenä olevan indikaattorikehikon, jonka avulla seurantaa tehdään. Sen heikkous on, että mukaan otettiin vain teemat, joista on jo olemassa olevaa tietoa. Näiden lisäksi on syytä

laajentaa tietopohjaa mm. tutkimuksin ja selvityksin teemoista ja ilmiöistä, joista ei vielä riittävästi ole tietoa.

Ihmisoikeuskeskus pitää tärkeänä, että toimintaohjelmaa toteutetaan tehokkaasti ja laajalla yhteistyöllä, että sen tulokset arvioidaan ja seurannan kehittämistä jatketaan pitkäjänteisesti valtioneuvoston piirissä myös tämän hallituskauden jälkeen.

Menettelynä selonteko, kuten myös valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma ovat keskeisiä välineitä perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja turvaamiseksi. Keskustelu selonteosta antaa eduskunnalle mahdollisuuden linjata Suomen perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaa. Onkin toivottavaa, että kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan ohella myös kansallinen ihmisoikeuspolitiikka sekä perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma saa eduskunnan käsittelyssä huomiota.

Perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kokonaisuus – onko valmista?

Ihmisoikeussopimusten tehokas täytäntöönpano edellyttää, että valtiot kunnioittavat, suojelevat ja turvaavat näitä oikeuksia. Kansallisella tasolla ihmisoikeuksien toimeenpano tapahtuu lainsäädännön lisäksi muun muassa oikeudellisin ja hallinnollisin keinoin sekä politiikkaohjauksella.

On tärkeää, että ihmisoikeuspoliittisessa selonteossa lähtökohtana on ihmisoikeussopimusten oikeudellinen sitovuus ja yleismaailmallisuus. Tehokkaasti toimivat kansalliset perus- ja ihmisoikeusrakenteet ovat tärkeä edellytys ihmisoikeuksien toimeenpanolle ja sille, että oikeudet toteutuvat ihmisten arjessa.

Vuoden 2014 selonteossa ja aikaisemmissa perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmissa on ollut yhtenä tavoitteena perus- ja ihmisoikeustoimijakentän selkeyttäminen ja vahvistaminen. Tässä selonteossa ei kansallisia rakenteita ja niiden kehittämistä käsitellä juurikaan.

Vuoden 2015 tehdyn perus- ja ihmisoikeustoimijoita käsitelleen oikeusministeriön selvityksen jälkeen uusia toimijoita ja tehtäviä on perustettu useita. On uusi tiedusteluvalvontavaltuutettu, vanhusasiavaltuutettu ja naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävä on säädetty yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Monet erityisvaltuutetuista ovat edelleen tehtäviinsä nähden hyvin pieniä. PIO-toimijakenttä on Suomessa hyvin hajanainen ja jossain määrin vaikeasti ymmärrettävä ja saavutettava erityisesti niille, jotka eivät ole aiheeseen perehtyneet. Tavallisen kansalaisen voi olla vaikea tietää kenen puoleen kääntyä, kun apua tarvitsee.

Ihmisoikeuskeskus pitää tätä tilannetta ainakin jossain määrin ongelmallisena, vaikka sinänsä jokaisella toimijalla on oma tärkeä tehtävänsä perus- ja ihmisoikeuksien valvojana, edistäjänä ja/tai seuraajana. Erityisesti eri syrjintäperusteita vastaan ei ole vielä olemassa samantasoista suojaa ja yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon valvonta- ja edistämistehtäviä ja rakenteita ei ole helppo ymmärtää. Tässä olisi selkeästi vahvistamisen ja selkeyttämisen tarvetta.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävienjakolakiesitys on tällä hetkellä käsittelyssä perustuslakivaliokunnassa. Tehtävienjakolain säätäminen on merkittävä uudistus, joka olisi ansainnut huomiota selonteossa osana oikeusvaltion vahvistamista kotimaassa. Laillisuusvalvonta on oikeusvaltion yksi kulmakivistä riippumattoman tuomioistuinlaitoksen ohella.

Ihmisoikeuskeskus julkaisee lähiaikoina perusteellisen selvityksen Suomen perus- ja ihmisoikeustoimijoista, niitä koskevasta lainsäädännöstä, tehtävistä, toimivaltuuksista ja asemasta. Selvityksen yhtenä tavoitteena on synnyttää keskustelua perus- ja ihmisoikeustoimijakentän kehittämisestä ja vahvistamisesta

ajan tasalla olevan tiedon pohjalta. Edellä mainittu lakiesitys oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävienjaosta on merkittävä uudistus, jonka voimaan tulon jälkeen olisi hyvä pohtia PIO-toimijoiden kokonaisuutta laajemminkin. Tässä tulee huomioitavaksi myös Euroopan komission valmisteilla oleva lakialoite, joka koskee yhdenvertaisuus- ja tasa-arvotoimijoita ja niiden riippumatonta asemaa.

Oikeusvaltiokehitys

Selonteon tavoitteena on ihmisoikeuksien täytäntöönpanon ja oikeusvaltioperiaatteen vahvistaminen sekä kansallisesti, EU-tasolla että kansainvälisesti. Oikeusvaltioperiaatteen korostaminen on hyvin perusteltua ihmisoikeuspoliittisessa selonteossa, sillä sen kytkös ihmisoikeuksien toteutumiseen on kiinteä.

Oikeusvaltioperiaatteen käsittely selonteossa on vahvistanut instituutioiden merkityksen korostamista ihmisoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen turvaajana. Erityisen tärkeää on, että selonteossa Suomen tuki itsenäisille ja riippumattomille ihmisoikeustoimijoille, sekä kansainvälisille että myös kotimaisille on tuotu vahvasti esille ja sitä entisestään vahvistetaan.

Selonteossa mainitaan erikseen Suomen tuki YK:n ihmisoikeusvaltuutetulle, Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetulle sekä EU:n perusoikeusvirastolle. Suomi antaa tukensa niiden riippumattomalle ja itsenäiselle toiminnalle ja toimintaedellytysten varmistamiselle. Tukea annetaan poliittisesti ja taloudellisesti myös kansallisille ihmisoikeusinstituutioille. Tätä tukea voisi entisestään kasvattaa.

Oikeusvaltion käsittely selonteossa painottuu vahvasti oikeusvaltiotoimintaan EU:ssa. Kansainvälisessä ihmisoikeuspolitiikassa oikeusvaltion vahvistamista käsitellään lähes yksinomaan osana kehityspolitiikkaa.

Uutena toimijana mainitaan Helsingin yliopiston yhteyteen perustettu Oikeusvaltiokeskus, jonka toiminta rahoitetaan kehitysyhteistyövaroista. Sen hanketoiminta keskittyy vain niihin maihin, jotka ovat ODA-kelpoisia. Euroopassa näitä Euroopan neuvoston jäsenvaltioita on noin 10 (ja Kosovo, joka ei ole EN jäsen). Oikeusvaltiokeskuksen yhteistyö Euroopan neuvoston hanketyön kanssa olisi toivottavaa ottaen huomioon sen vahvan normipohjan, osaamisen ja monitoroinnin oikeusvaltiokysymyksissä.

Selonteossa olisi toivonut oikeusvaltion käsittelyä laajemminkin kuin vain kehityspolitiikan sektorilla. Sitä lukiessa ei käy ilmi onko oikeusvaltion edistäminen osa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa laajemmin ja miten sitä on tehty? YK:n kehitysohjelman UNDP:n oikeusvaltiotyön laajeneminen mainitaan myönteisenä seikkana, mutta Suomen roolia tai tukea kehitysohjelmalle ei mainita.

Kriisinhallintatoiminnassa kerrotaan Suomen pyrkivän oikeusvaltion vahvistamisen riittävään huomioimiseen. Ihmisoikeuskeskuksen käsitys kuitenkin on, että oikeusvaltion vahvistaminen, samoin kuin ihmisoikeudet ja tasa-arvo ovat siviilikriisihallinnassa jääneet viime vuosina melko vähäisiksi painopisteiksi toisin kuin CMC Finlandin toiminnan alkuvuosina (vuoden 2008 jälkeen). Ihmisoikeuskeskuksen ja Oikeusvaltiokeskuksen yhteistyö CMC Finlandin kanssa olisikin toivottavaa sen varmistamiseksi, että nämä painopisteet jatkossa toteutuvat. Tämä pitäisi huomioida myös Ihmisoikeuskeskuksen rahoituksessa.

Sirpa Rautio
Johtaja

Leena Leikas
Asiantuntija