Perustuslakivaliokunta/hallintovaliokunta IOK/32/2022 28.3.2022

Ihmisoikeuskeskuksen lausunto valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisesta selonteosta

Ihmisoikeuskeskus kiittää mahdollisuudesta lausua valtioneuvoston 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 kahdeksan vuotta, ja tilanne kansainvälisesti, Euroopassa ja myös Suomessa on nyt hyvin erilainen. Tilanne on olennaisesti muuttunut myös uuden ihmisoikeuspoliittisen selonteon julkaisemishetkestä Venäjän hyökättyä Ukrainaan helmikuussa. Nopeasti muuttuvassa turvallisuustilanteessa ja maailmanpoliittisessa tilanteessa tulee entistä vahvemmin pitää kiinni sääntömääräisestä ja ihmisoikeusperustaisesta ulko- ja turvallisuuspolitiikasta sekä oikeusvaltioperiaatteista.

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 muun muassa YK:n ihmisoikeusneuvoston toimintaan.

Ihmisoikeuskeskuksen toiminta painottuu perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seurantaan ja edistämiseen Suomessa, mutta samalla sen lakisääteisillä tehtävillä on vahva yhteys myös kansainväliseen toimintaan. Lisäksi keskus on aktiivisesti mukana kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalaisessa verkostossa (ENNHRI) ja globaalissa verkostossa (GANHRI). Ihmisoikeuskeskus on ENNHRI:n hallituksen jäsen ja GANHRI:n hallituksen Euroopan verkoston edustaja. Ihmisoikeuskeskuksen johtaja toimii ENNHRI:n hallituksen puheenjohtajana 31.3.2022 alkaen.

Kotimaan ja kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan välisessä koherenssissa puutteita

Vuoden 2022 ihmisoikeuspoliittinen selonteko kattaa Suomen kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan, EU:n perusoikeusulottuvuuden ja kotimaan perus- ja ihmisoikeudet. Selonteon painopiste on kuitenkin Suomen kansainvälisessä

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

ihmisoikeuspolitiikassa. Myös painopisteet kansainvälisen ja kotimaan ihmisoikeuspolitiikan osalta ovat osittain erilaiset.

Ihmisoikeuskeskus kiinnittää huomiota siihen, että Suomen kansallisen ja kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan pitäisi selonteossa olla keskenään koherentteja. Suomen ihmisoikeuspolitiikan johdonmukaisuuden näkökulmasta kansainvälisen toiminnan painopisteiden tulisi näkyä myös kansallisessa toiminnassa. Esimerkkinä voidaan mainita alkuperäiskansojen oikeudet, jonka Suomi on maininnut yhdeksi painopisteekseen YK:n ihmisoikeusneuvostokaudellaan. Suomelle suositeltiin vuonna 2017 ihmisoikeusneuvoston tekemässä määräaikaisraportoinnissa (Universal Periodic Review), että se ratifioisi ILO:n alkuperäiskansoja koskevan sopimuksen nro 169.[1] YK:n ihmisoikeuskomitea on vuonna 2019 tehdyissä ratkaisuissaan todennut, että Suomi on loukannut saamelaisten ihmisoikeuksia.[2]

Ihmisoikeuskeskus katsoo, että johdonmukainen kansainvälinen ihmisoikeuspolitiikka edellyttää sitä, että myös kansallisesti sitoudutaan ihmisoikeuksien turvaamiseen ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamiseen ja toimeenpannaan Suomen saamat suositukset kansainvälisiltä ihmisoikeuselimiltä.

Ihmisoikeuskeskus pitää myönteisenä sitä, että selonteossa kerrotaan Suomen tukevan kansainvälisiä ihmisoikeustoimijoita sekä sitoudutaan näiden tukemiseen ja rahoittamiseen jatkossa. Esimerkiksi, kuten selonteossa on kuvattu, Suomi tukee taloudellisesti muun muassa YK:n äärimmäisen köyhyyden ja ihmisoikeuksien erityisraportoijan sekä YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien erityisraportoijan toimintaa. Ihmisoikeuskeskus kuitenkin korostaa, että Suomen tulee sitoutua myös sopimusvalvontaelinten suositusten täytäntöönpanoon. Ei riitä, että Suomi tukee jonkin ihmisoikeustoimijan olemassaoloa, vaan tämän antamat arviot Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta tulee huomioida käytännössä.

Ihmisoikeuskeskus on huolissaan siitä, että kotimaan ihmisoikeuspolitiikassa ei tarpeeksi tunnisteta muiden kuin Euroopan ihmisoikeussopimusta (EIS) tulkitsevan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisuiden merkitystä.

Kansainväliset ja muut eurooppalaiset sopimusvalvontaelimet ja niiden raportointiprosessit tuottavat arvokasta tietoa siitä, miten Suomi noudattaa ihmisoikeusvelvoitteitaan. Lisäksi osa ihmisoikeussopimuksista mahdollistaa yksilövalitusten tekemisen sopimusvalvontaelimille, jotka ratkaisuissaan tarkastelevat, onko Suomi syyllistynyt ihmisoikeusloukkauksiin. Vaikka ihmisoikeusraportointijärjestelmien suositukset tai yksilövalitusten pohjalta tehdyt ratkaisut eivät ole tuomioistuinratkaisuja, ovat myös YK:n ihmisoikeussopimukset Suomea velvoittavia. Suomea koskevilla suosituksilla ja ratkaisuilla on täten myös oikeudellista merkitystä, ja ne tulisikin ottaa systemaattisesti huomioon.

Ihmisoikeusperustainen ulko- ja turvallisuuspolitiikka entistä tärkeämpää

Venäjän hyökkäys Ukrainaan on muuttanut Euroopan turvallisuustilanteen dramaattisesti ja pysyvästi. Vaikutus Suomeen on erityinen maantieteellisestä sijainnistamme johtuen, ja Suomessa arvioidaankin tällä hetkellä tarkkaan muuttunutta turvallisuustilannetta ja sen merkitystä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan.

Ihmisoikeuskeskus muistuttaa, että ulko- ja turvallisuuspolitiikan tulee olla ihmisoikeusperustaista niin normaaliaikoina kuin kriisiaikoinakin. Kriisin aikaan on

[1] UPR Finland (2017), Thematic list of recommendations: https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/finland/session_27_-_may_2017/upr27_finland_thematiclist_of_recommendations_e.pdf

[2] CCPR/C/124/D/2668/2015 ja CCPR/C/124/D/2950/2017

noudatettava johdonmukaisesti ihmisoikeusvelvoitteita ja suojattava haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä. Turvallisuuspunninnassa tulee lisäksi tunnistaa ihmisoikeuksien merkitys inhimilliselle turvallisuudelle (human security[3]) ja myös turvallisuusviranomaisten toiminnassa on johdonmukaisesti huomioitava perus- ja ihmisoikeudet.

Venäjän hyökkäyksellä voi arvioida olevan kahteen suuntaan menevä vaikutus kansainvälisiin ihmisoikeuksiin ja perusoikeuksiin sekä oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen. Kriisitilanteissa voi perus- ja ihmisoikeuksia olla tarpeen rajoittaa, mutta toisaalta valtioiden välinen yhtenäisyys, solidaarisuus ja yhteistyö voivat vahvistua.

Perus- ja ihmisoikeuksien rajoittaminen on perusoikeuksien rajoitusedellytysten puitteissa sekä ihmisoikeussopimusten määrittelemin edellytyksin mahdollista. Esimerkiksi useassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen artiklassa mahdollistetaan oikeuden rajoittaminen silloin, kun se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa esimerkiksi kansallisen ja yleisen turvallisuuden turvaamiseksi. Kriisitilanteessa saattaa kuitenkin myös piillä ylilyöntien ja väärinkäytösten mahdollisuus. Perus- ja ihmisoikeusrajoitusten tulee aina täyttää niille asetetut edellytykset esimerkiksi välttämättömyyttä ja perus- ja ihmisoikeuksien ydinalueen koskemattomuutta koskien, minkä lisäksi on myös oikeuksia, joiden rajoittaminen ei ole kriisitilanteissakaan mahdollista, kuten kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (KP-sopimus) turvattu kidutuksen kielto ja taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (TSS-sopimus) turvattu välttämätön perusterveydenhuolto.[4]

Perus- ja ihmisoikeusjärjestelmät on rakennettu kestämään kriisejä ja mahdollistamaan joustoja, mutta vain tietyin edellytyksin ja säännellyillä tavoilla. Kriisiaikoihin voi liittyä tavallista laajempia mahdollisuuksia puuttua perus- ja ihmisoikeuksiin. Ihmisoikeuskeskus haluaa kuitenkin kiinnittää huomiota perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamisen ja niistä poikkeamisen eroihin.

Rajoitusten ja poikkeuksien välinen erottelu nousi ajankohtaiseksi koronakriisin myötä, mutta erottelulla voi olla merkitystä myös, mikäli turvallisuustilanteessa tapahtuu nopeita muutoksia. Poikkeusolojen aikaan on mahdollista tehdä tietyin edellytyksin myös poikkeuksia perusoikeuksista. Kansallisten poikkeusolojen julistaminen perustuslain 23 §:n ja valmiuslain 6 §:n mukaisesti ei kuitenkaan vielä oikeuta kansainvälisistä ihmisoikeuksista poikkeamista.

Ihmisoikeuskeskus muistuttaa, että mikäli tietyssä poikkeustilanteessa joudutaan poikkeamaan ihmisoikeuksista, tulee asiasta tehdä hätätilailmoitus YK:lle ja Euroopan neuvostolle (KP-sopimus, art. 4 ja EIS art. 15). Kun valtio joutuu yksilöimään hätätilailmoituksen yhteydessä toimet, joilla kriisiin reagoidaan ja niiden ihmisoikeusvaikutukset, sen on myös täytettävä hätätilamenettelyn asettamat kriteerit mm. välttämättömyyteen, oikeasuhtaisuuteen ja tilapäisyyteen liittyen. Näin ehkäistään laaja-alaisten ihmisoikeuksiin puuttumisten normalisointia.

Selonteossa todetaan, että Suomessa keväällä 2020 käyttöön otettuja valmiuslain toimivaltuuksia käytettiin ainoastaan kansainvälisillä ihmisoikeussopimuksilla sallittuun rajoittamiseen, valmiuslain 5 §:n mukaisesti. Ihmisoikeuskeskus suosittelee kuitenkin, että tulevaisuudessa tarkasteltaisiin tarkemmin rajoitusten ja

[3] Inhimillinen turvallisuus on UNDP:n kehittämä ja vuonna 1994 julkaisema käsite, jossa pyritään ottamaan yksilö mukaan turvallisuusajatteluun. Inhimillinen turvallisuus on myös osa ETYJ:n inhimillistä ulottuvuutta. Ks. esim. YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 66/290

[4] Ihmisoikeuskeskus (2015), “KP- ja TSS-sopimuksen sisältämät ehdottomat oikeudet (YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston julkaisun käännös suomen kielelle)”.

poikkeusten välisiä eroja. Esimerkiksi Uudenmaan sulussa oli kyse jo varsin pitkälle menevästä puuttumisesta ihmisoikeussopimuksissa turvattuun liikkumisvapauteen. Asiaan tulisikin kiinnittää huomiota valmiuslain uudistustyössä.

Ihmisoikeuspoliittisessa selonteossa kuvataan, miten viranomaiset Suomessa sekä Suomen ulkomaanedustustot kansainvälisissä järjestöissä ja ympäri maailman toteuttavat ihmisoikeusperustaista ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa aktiivisesti ja johdonmukaisesti. Ihmisoikeuskeskus pitää myönteisenä, että selonteossa kuvataan Suomen johdonmukaisesti puolustavan ihmisoikeuksia eri kansainvälisissä elimissä erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien, kuten tyttöjen ja naisten, vammaisten, alkuperäiskansojen ja romanien, ihmisoikeuksien turvaamiseksi.

On kuitenkin ollut hyvin tiedossa, että Venäjän ihmisoikeustilanne on heikentynyt ja demokratian tila kaventunut jo vuosien ajan. Aktiivisempi ihmisoikeusperustainen ote ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan olisi tarkoittanut muun muassa sitä, että kansainvälisten järjestöjen ja ihmisoikeusjärjestöjen ja Venäjän ihmisoikeuspuolustajien pitkään raportoimat ongelmat ja uhkakuvat olisi otettu vakavasti jo aikaisemmin. Onkin tarpeen tarkastella, miten ulko- ja turvallisuuspolitiikassa – mukaan lukien kauppapolitiikka, asevienti ja kehityspolitiikka – voidaan ottaa paremmin huomioon ihmisoikeuskentältä nousevat havainnot ja huolenaiheet ja reagoida niihin aikaisemmin ennen tilanteen eskaloitumista.

Ihmisoikeuskeskus pitää myönteisenä, että ihmisoikeuspuolustajien toiminnan tukeminen on nostettu selonteossa yhdeksi Suomen ihmisoikeuspolitiikan painopisteeksi. Tämän vuoksi olisi ollut tärkeää, että päivitettävänä oleva ulkoasiainhallinnon ohjeistus ihmisoikeuspuolustajien tukemisesta olisi ollut nähtävissä samaan aikaan selonteon käsittelyn kanssa. Ihmisoikeuskeskus muistuttaa, että ohjeistuksen sisällön on oltava tasoltaan linjassa sen kanssa, että selonteossa Suomi korostaa tukeaan ihmisoikeuspuolustajille. Erityisen tärkeää on, että vaarassa olevien ihmisoikeuspuolustajien suojeluun kiinnitetään riittävästi konkreettista huomiota. Tällä hetkellä Suomella ei ole erityisiä ohjeita tai mekanismeja (väliaikainen turva, erityiset viisumimenettelyt) näitä tilanteita varten, kuten useissa verrokkimaissa. Etenkin nykyisenkaltaisina kriisiaikoina on oltava valmius ja osaaminen toimia nopeasti ja yhdenmukaisesti ihmisoikeuspuolustajien suojelemiseksi.

Suomen ja EU:n pakolaispolitiikan tulee olla ihmisoikeusnäkökulmasta vastuullista

Suomen maahanmuuttopolitiikan ihmisoikeusperustaisuutta käsitellään selonteon osiossa ”Vastuullinen pakolaispolitiikka ja muuttoliikkeen hallinta”. Venäjän hyökkäys Ukrainaan on vaikuttanut suuresti myös maahanmuuttopolitiikkaan EU:n aktivoitua tilapäisen suojelun mekanismin. Suomen ja EU-maiden osoittama solidaarisuus sotaa pakenevia kohtaan osoittaa valtioiden kykyä reagoida nopeasti ja ihmisoikeusperustaisesti kriisitilanteessa.

Euroopassa on enemmän sotaa pakenevia nyt kuin vuonna 2015, jo yli kolme miljoonaa. Erityisesti Puola ja muut Ukrainan lähialueet ovat ottaneet vastaan paljon suojelua tarvitsevia.

Jotta sotaa pakeneville voidaan myös käytännössä tarjota heidän tarvitsemansa ja EU:n tilapäisen suojelun direktiivin perusteella kuuluva suoja ja palvelut, tulee Suomen aktiivisesti ja solidaarisesti ottaa osaa Ukrainasta pakenevien vastaanottamiseen. Suomen tulee tukea sotaa pakenevien ihmisten siirtymistä Ukrainan rajalta, Puolasta ja muista Ukrainan naapurimaista myös Suomeen. Toiminta on tällä hetkellä paljolti vapaaehtoisuuden varassa Puolassa, ja myös kuljetukset toteutuvat lähinnä vapaaehtoisvoimin.

Viranomaisten järjestämät tai kontrolloimat kuljetukset voisivat mahdollistaa kaikista haavoittuvimmassa asemassa olevien ihmisten, kuten vammaisten henkilöiden, vähemmistöjen tai sairaiden ja iäkkäiden henkilöiden, turvaan saamisen, minkä lisäksi viranomaiskuljetukset ehkäisisivät katoamisia, hyväksikäyttöä ja ihmiskauppaa. Samalla tulee myös varmistua siitä, ettei tilapäisen suojelun tarjoaminen johda turvapaikanhakijoiden aseman heikentymiseen tai pakolaiskiintiöiden pienentämiseen. Suomen pakolaispolitiikan tulee turvata yhdenvertaisesti kaikkien kriisejä tai vainoa pakenevien ihmisoikeudet ja suojelun.

Selonteossa pakolaispolitiikkaa kuvataan vastuulliseksi. Ihmisoikeuskeskus korostaa, että tätä vastuullisuutta tulisi tarkastella siitä näkökulmasta, kuinka vastuullisesti Suomi politiikassaan huomioi suojelua hakevien ihmisoikeudet.

Pakolaispolitiikan kulmakivenä toimii yhtäältä oikeus hakea turvapaikkaa Euroopan unionin perusoikeuskirjan 18 artiklan mukaisesti ja toisaalta ehdoton palautuskielto, joka on turvattu perustuslain 9 §:n 4 momentissa, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 19 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa koskevassa EIT:n ratkaisukäytännössä. Näitä pakolaispolitiikan perustan muodostavia kansainvälisoikeudellisia velvoitteita ei voi rajoittaa missään tilanteessa eikä niistä voida poikkeus- tai hätätilamenettelyiden perusteella poiketa. Ihmisoikeuskeskus haluaa nostaa muutaman huomion siitä, millaisia seikkoja pakolaispolitiikan ihmisoikeusperustaisuudessa tulee huomioida.

Ensinnäkin pakolaisoikeuden asettamat velvoitteet tulee muistaa erilaisissa rajajärjestelyissä. UNHCR on ilmaissut huolensa siitä, että Euroopan rajoilla tapahtuu lisääntyvissä määrin vakavia ihmisoikeusloukkauksia, joista osa on johtanut suojelua hakevien kuolemaan.[5] Nämä ihmisoikeusloukkaukset ovat osittain seurausta järjestelyistä, joilla pyritään hallitsemaan Eurooppaan suuntautuvaa muuttoliikettä. Tällöin vaarana on, että ehdotonta palautuskieltoa ja oikeutta hakea turvapaikkaa ei täysimääräisesti kunnioiteta.

Tiukkojen rajajärjestelyiden sijasta tulisi pyrkiä luomaan turvallisia reittejä Suomeen. Tätä suosittelee muun muassa EU:n perusoikeusvirasto (FRA).[6] Ilman turvallisia reittejä erityisesti haavoittuvassa asemassa olevat, kuten vähävaraiset, vammaiset tai ikääntyneet, voivat jäädä ilman suojelua, sillä kallis ja vaarallinen salakuljettajien organisoima matka ei ole välttämättä heille mahdollinen. Esimerkkinä tällaisista turvallisista reiteistä toimii pakolaiskiintiö, jonka merkitys selonteossa tunnistetaankin.

Toiseksi Suomessa tulee valmistautua ja varautua ilmastonmuutokseen liittyvään muuttoliikkeeseen. Ilmastokriisiin liittyvä muuttoliike huomioidaan selonteossa, mutta ei pakolaispolitiikkaa koskevassa osiossa. YK:n ihmisoikeuskomitea on todennut, että ilmastonmuutoksen vaikutukset voivat altistaa yksilöt sellaisille oikeudenloukkauksille, joilta turvaamiseksi valtioille syntyy ehdottoman palautuskiellon periaatteen mukainen velvollisuus tarjota suojelua.[7] Nykyisessä ulkomaalaislainsäädännössä tätä ei ole huomioitu, eikä myöskään selonteossa

[5] News Comment: UNHCR warns of increasing violence and human rights violations at European borders (21.2.2022): https://www.unhcr.org/news/press/2022/2/62137a284/news-comment-unhcr-warns-increasing-violence-human-rights-violations-european.html

[6] Virasto on suositellut turvallisia reittejä jo vuonna 2015, ja on myös pitänyt kysymystä esillä toiminnassaan. Ks. esim. https://fra.europa.eu/en/publication/2015/legal-entry-channels-eu-persons-need-international-protection-toolbox ja https://fra.europa.eu/en/news/2021/another-preventable-tragedy-sea.

[7] YK:n ihmisoikeuskomitea (2020), ”Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016”.

linjata mahdollisten ratkaisuiden etsimistä tilanteeseen.

Kolmanneksi Ihmisoikeuskeskus korostaa sitä, että Suomen on huomioitava ihmisoikeusvalvontaelimiltä saamat turvapaikkajärjestelmää ja maahanmuuttopolitiikkaa koskevat suositukset ja ryhdyttävä tarpeellisiin lainsäädäntömuutoksiin. Suositusten lisäksi on saatavilla myös tutkimusta Suomen pakolaispolitiikan ihmisoikeusongelmista.[8]

Ihmisoikeudet eivät ole poliittisen kiinnostuksen mukaan huomioitavia seikkoja, vaan oikeudellisesti velvoittavia sitoumuksia. Tämän tulisi näkyä myös siinä, kuinka ihmisoikeustoimijoiden suositukset ja selvitykset Suomen pakolaispolitiikan perus- ja ihmisoikeusongelmista huomioidaan.

Sirpa Rautio	Elsa Korkman
johtaja	Nuorempi asiantuntija

[8] Ks. esim. Elina Pirjatanniemi, Inka Lilja, Maija Helminen, Kristiina Vainio, Outi Lepola, Anne Alvesalo-Kuusi (2021), ”Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan” (VN TEAS -hanke); Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2020) ”Lapset ilman perhettä – kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheenyhdistäminen”.