ULKOMINISTERIÖ
Oikeuspalvelu
OIK-40 Krista Oinonen

LAUSUNTO

PC0TMWLD-17

28.03.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Viite
VNS 10/2021 vp

Asia
Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittinen selonteko (VNS 10/2021 vp); ulkoministeriön oikeuspalvelun lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt ulkoministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa koskien valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittista selontekoa (VNS 10/2021 vp). Ulkoministeriön oikeuspalvelu toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Ihmisoikeusvelvoitteisiin liittyvästä toimintaympäristöstä

Selonteossa todetun mukaisesti Suomi tukee kattavaa ja toimintakykyistä kansainvälisten ja alueellisten ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanon valvontajärjestelmää (luku 4.1). YK:n piirissä hyväksyttyjen ihmisoikeussopimusten sopimusvalvontaelimillä, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella (EIT) sekä muilla Euroopan neuvoston sopimusvalvontaelimillä tulee olla riittävät toimintaedellytykset valvoa sopimusmääräysten täytäntöönpanoa niin Suomen kuin muidenkin valtioiden kohdalla.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tehokas, dynaaminen, oikeusvarma ja hyvin johdettu alueellinen tuomioistuin. Tuomioistuimen toimintaa on tehostettu vuodesta 2010 lähtien erinäisin pitkän aikavälin reformitoimenpitein, jotka ovat tuottaneet tuloksia. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18 ja 19/1990; EIS) osapuolten hyväksymien reformitoimenpiteiden rinnalla EIT on uudistanut sääntöjään ja menettelytapojaan toimintansa tehostamiseksi. EIT on muun muassa kehittänyt pilottituomiomenettelyn, jonka avulla pyritään puuttumaan osapuolten rakenteellisiin ongelmiin, joissa kansallinen lainsäädäntö ei ole EIS:n kanssa yhdenmukaista. EIT on ottanut käyttöön valitusasioiden ensisijaisuusjärjestyksen, jossa otetaan huomioon käsiteltävien asioiden tärkeys ja kiireellisyys. Viime aikoina EIT on keskittynyt oikeuskäytännön vaikuttavuuteen tehostamalla sellaisten valitusten käsittelyä, joilla on merkittäviä yhteiskunnallisia tai oikeudellisia vaikutuksia.

Suomi tukee vapaaehtoisrahoituksella EIT:n toimintaedellytysten vahvistamista.

Postiosoite
PL 176
00023 VALTIONEUVOSTO

Laivastokatu 22

Vaihde
+358-(0)295-350 000

Telefax
+358-(0)9-629 840

EIT:n käsittelyssä on tällä hetkellä 72 550 valitusta, joista 88,7 % koskee kymmentä osapuolta (Venäjä, Turkki, Ukraina, Romania, Italia, Serbia, Puola, Azerbaidzhan, Kreikka ja Armenia). Tällä hetkellä EIS -järjestelmän kehittämistoimet keskittyvät erityisesti tuomioiden täytäntöönpanon valvonnan tehostamiseen ministerikomiteassa sekä tuomioiden tosiasialliseen täytäntöönpanoon maatasolla.

Euroopan ihmisoikeussopimus -järjestelmän suurimmat ongelmat ovat tuomioiden täytäntöönpanossa maatasolla. Hidas täytäntöönpano liittyy usein laajoihin rakenteellisiin reformitarpeisiin, joilla on huomattavia taloudellisia vaikutuksia, kuten vankilareformiin (Romania) tai oikeudenkäyntien pituuksiin (Italia). Näissä asioissa tehtävät toistuvat valitukset kuormittavat huomattavasti tuomioistuinta. Tuomioiden täytäntöönpanon ääripäässä ovat osapuolet, jotka kieltäytyvät kokonaan tuomion täytäntöönpanosta (esimerkiksi Turkki ihmisoikeuspuolustaja Kavalan tapauksessa). EIT:n tuomioita myös haastetaan maatasolla aivan uudella tavalla muun muassa oikeusvaltion perusrakenteisiin, kuten riippumattomaan oikeuslaitokseen liittyvissä kysymyksissä (Puola).

EIT:n osalta toimintaympäristön muutosta kuvaavat myös lisääntyvät valtiovalitukset, joiden tekemiseen on perinteisesti ollut korkea oikeudellinen ja poliittinen kynnys. Nyt vireillä olevia valtiovalituksia on 11, kun koko EIT:n ja sitä edeltäneen valvontarakenteen historian aikana ratkaistuja tai käsittelystä poistettuja valtiovalituksia on ollut yhteensä vain 16. EIT on entistä useammin se ensimmäinen elin, joka joutuu ottamaan kantaa eurooppalaiseen konfliktiin esimerkiksi valitusasiaan liittyvän väliaikaismääräyksen (*interim measure*) muodossa. Tämä on omiaan entisestään vahvistamaan EIT:n asemaa eurooppalaisena riippumattomana toimijana, mutta samalla se sisältää huomattavan riskin EIT:n käyttämisestä poliittisiin tarkoitusperiin. Konfliktitilanteista kumpuavien valtiovalitusten tosiseikkojen todentaminen on usein hidasta ja vaikeaa. Lisäksi näihin valtiovalituksiin voi linkittyä satoja, jopa tuhansia yksilövalituksia, jotka odottavat valtiovalituksen käsittelyä. Valtiovalitusten käsittelyn kehittäminen on yksi meneillään olevan nelivuotiskauden painopisteistä.

Euroopan ihmisoikeussopimus -järjestelmässä on meneillään erittäin poikkeuksellinen ajanjakso. EIT hyväksyi 22.3.2022 päätöslauselman Venäjän EN-jäsenyyden päättymisen seurauksista Euroopan ihmisoikeussopimuksen 58 artiklan (*irtisanominen*) osalta. Venäjä ei ole EIS:n osapuolena enää 16.9.2022 alkaen. EIT on edelleen toimivaltainen käsittelemään Venäjää vastaan tehtyjä valituksia koskien tekoja ja laiminlyöntejä, jotka ovat omiaan loukkaamaan Euroopan ihmisoikeussopimusta, edellyttäen, että ne ovat tapahtuneet 16.9. mennessä. Tämän päätöksen myös EIT on toimivaltainen käsittelemän Venäjää vastaan tehtyjä valituksia vielä pitkään, sillä valittajien on ensin käytettävä kansalliset oikeussuojakeinot.

Tällä hetkellä EIT:n eri kokoonpanojen käsittelyssä on 18 000 Venäjää vastaan tehtyä valitusta. Tämä on kaikista käsittelyssä olevista valituksista 24,8 %. Yksilövalitusten ohella Venäjää vastaan on vireillä seitsemän valtiovalitusta. Lisäksi vireillä on Venäjän tekemä valtiovalitus Ukrainaa vastaan. Vuosien 1998-2021 välillä EIT on antanut Venäjälle yhteensä 3 116 tuomiota, joista 2 943 tuomiossa on todettu yhden tai useamman EIS:n artiklan loukkaus. Viimeisimmän tilaston mukaan tuomioiden täytäntöönpanon valvonnassa on yhteensä 1 922 Venäjää koskevaa tuomiota, joista 216 tuomiota on oikeuskäytäntöä merkittävästi ohjaavia (*leading cases*). Venäjän poikkeukselliseen tilanteeseen liittyviä oikeudellisia ja taloudellisia vaikutuksia selvitetään parhaillaan.

YK:n sopimusvalvontaelimet

YK:n sopimusvalvontaelinjärjestelmä on äärimmäisen ylikuormittunut. Covid-19 -pandemian leviämisen rajoittaminen käytännössä keskeytti valvontaelinten työn vuodeksi. Vuonna 2021 toiminta on käynnistynyt asteittain. Viimeisimmän tilaston mukaan käsittelyään odottavia osapuolten määräaikaisraportteja oli reilusti yli 400. Suomella on käsittelyjonossa kuusi määräaikaisraporttia. Raporttijonojen purkaminen vie komiteoilta vuosia. Tämä vie kaikkien osapuolten resursseja, sillä käsittelyyn tullessaan määräaikaisraporteissa esitetyt tiedot ovat yleensä vanhentuneita.

Valitusmenettelyjen osalta sopimusvalvontaelinten tilanne on vielä vaikeampi. Rekisteröityjä yksilövalituksia on odottamassa käsittelyään lähes 1 800. Ottaen huomioon, että sopimusvalvontaelimet kokoontuvat vuosittain enimmillään vain kolmeen istuntoon, joissa on varsin rajattu aika käsitellä valitusasioita, luku on korkea. Yksilövalitusasioiden osalta sopimusvalvontaelinten kokonaistilanne on vielä huolestuttavampi: käsittelyajat ovat venyneet jopa kuuteen vuoteen, komiteoiden sääntöjen ja menettelytapojen harmonisointi on hidasta, valitusasioiden käsittelyssä prosessinjohto on heikkoa eikä käsittelyn etenemistä voi ennakoida. Sihteeristön riittämättömät resurssit, mukaan lukien suojatun asiakirjajärjestelmän puute, ja asiakirjojen kommunikoimiseen liittyvät virheet ja viiveet tuottavat huomattavan määrän ylimääräistä työtä ja jatkuvaa epävarmuutta valitusten osapuolille.

YK:n sopimusvalvontaelimet ovat itsenäisiä ja riippumattomia. Jäsenet niihin valitaan suljetulla lippuäänestyksellä osapuolten kokouksessa. Poikkeuksen muodostaa taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea, jonka vaalit käydään YK:n talous- ja sosiaalineuvostossa (ECOSOC). Sopimusvalvontaelinten ehdokasasettelussa ja myös vaalituloksissa näkyy tällä hetkellä tiettyjen valtioiden (esimerkiksi Egypti, Kiina ja Venäjä) pyrkimys saada järjestelmällisesti omia asiantuntijoitaan jäseniksi vaikuttamaan ihmisoikeusvelvoitteiden täytäntöönpanon valvontaan ja sopimusmääräysten tulkintaan komiteoiden sisältä käsin. Sopimusvalvontaelimissä ei ole tällä hetkellä suomalaisia asiantuntijajäseniä.

Suomi ihmisoikeussopimusten osapuolena

Kuten selonteossa todetaan, Suomi on osapuolena keskeisimmissä YK:n sekä Euroopan neuvoston piirissä hyväksytyissä ihmisoikeussopimuksissa (luku 4). Hallitus valmistelee esitystä kaikkien henkilöiden suojelemiseksi tahdonvastaiselta katoamiselta tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen hyväksymiseksi ja saattamiseksi voimaan Suomen osalta. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle alkukesästä 2022.

Ihmisoikeusvalitukset

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa Suomea vastaan vireillä olevien, hallitukselle asti kommunikoitujen valitusten määrä on varsin alhainen, yhdeksän. Samassa asiassa tehdyt valitukset liittyvät pakkolääkintään (2) ja eläketulon lisäverotukseen (2). Muut valitukset ovat yksittäisiä.

Suomi on saanut 30 vuoden aikana EIT:lta 192 tuomiota, joista 142 on ollut langettavia. Eniten tuomioita on annettu oikeudenkäyntien kestosta (62) ja oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä (37). Useat tuomiot ovat johtaneet pitkäkestoisten oikeudenkäyntien hyvittämistä koskevan lainsäädännön hyväksymiseen ja tämä näkyy EIT:n tilastoissa: tällä hetkellä ei ole käsittelyssä hallitukselle asti kommunikoituna oikeudenkäynnin pituutta koskevia valituksia.

Suomi on saanut useita tuomioita yksityisyyden ja perhe-elämän suojan (24) ja sananvapauden (20) loukkauksista. EIT:n oikeuskäytäntö on vaikuttanut muun muassa sananvapautta ja yksityisyyden suojaa koskevien oikeuksien tulkintaan ja näiden oikeuksien välisen tasapainon hakemiseen kansallisissa tuomioistuimissa.

Suomen osalta tuomioiden, joiden osalta ministerikomitean täytäntöönpanon valvonta on päätetty, kokonaismäärä on 156. Täytäntöönpanon valvonnassa on siten edelleen 18 tuomion täytäntöönpanon valvonta. Kyse on tapauksista, joissa valtaosassa kansalliset täytäntöönpanotoimet on toteutettu, mutta joiden toimintaraportit eivät ole kaikilta osin valmiita. Kaikissa tapauksissa maksettavaksi määrätty hyvitys on asianmukaisesti maksettu. EIT:n asiassa *X. v. Suomi* (34806/04) 3.7.2012 antama tuomio on ministerikomitean tehostetussa valvontamenettelyssä täytäntöönpanon puutteiden osalta. Suomen tulee toimittaa tieto päätöksessä yksilöidyistä tuomion täytäntöönpanemiseksi tarvittavista toimenpiteistä 30.3.2022 mennessä.

Valtionasiamies käy aktiivista keskustelua Euroopan neuvoston täytäntöönpano-osaston kanssa Suomea koskevien tapausten edellyttämistä täytäntöönpanotoimista tarkoituksin saada täytäntöönpanotoimet ripeästi tehdyksi ja tapausten käsittely päätetyksi.

Suomea vastaan tehtyjä ihmisoikeusvalituksia on nyt enemmän vireillä YK:n ihmisoikeussopimusten valitusmenettelyissä kuin EIT:ssa. Sama suuntaus on myös muissa Pohjoismaissa. Suomesta tehdään edelleen EIT:lle satoja valituksia vuosittain, mutta ne eivät ylitä tutkittavaksi ottamisen kynnystä. YK:n valitusmenettelyissä on pidempi valitusaika ja matalampi kynnys tutkittavaksi ottamiselle esimerkiksi tapauksissa, joissa kansallisten oikeussuojakeinojen käyttäminen on edelleen kesken.

Tällä hetkellä hallitukselle kommunikoituja valitusasioita on vireillä 32 kuudessa YK:n ihmisoikeussopimuksen valitusmenettelyssä. Valituksista yli puolet koskee turvapaikanhakijoiden saamia kielteisiä päätöksiä ja palauttamisia. Näistä suurimman ryhmän muodostavat palautukset Venäjälle. Saamelaisasioihin liittyviä valituksia on vireillä kuusi neljässä eri komiteassa.

YK:n valitusmenettelyissä Suomelle annetut viimeisimmät ratkaisut, joissa on todettu loukkaus, ovat käsitelleet saamelaiskäräjien vaaliluetteloon pääsemisen edellytyksiä, lasten huoltajuutta ja tapaamisoikeutta sekä kansainvälistä suojelua hakeneen lapsiperheen palautusta Venäjälle. Edellä mainitut valitukset ovat täytäntöönpanon seurannassa.

Uudistetun Euroopan sosiaalisten oikeuksien peruskirjan (SopS 78 ja 80/2002) järjestökantelumenettelyssä on Suomea vastaan vireillä kaksi kantelua, sosiaaliturvan tasosta ja covid-19 -rajoitustoimien vaikutuksesta vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumiseen. Viimeisimmät ratkaisut, joissa todetaan loukkaus, ovat käsitelleet lapsen subjektiivista päivähoito-oikeutta sekä samapalkkaisuutta.

Määräaikaisraportointi

Suomi raportoi määräajoin sopimusvelvoitteiden täytäntöönpanosta YK:n ja Euroopan neuvoston sopimusvalvontaelimille. YK:lle raportoidaan seitsemästä yleissopimuksesta ja kahdesta valinnaisesta pöytäkirjasta ja vastaavasti EN:lle kuudesta yleissopimuksesta. Lisäksi raportointia tehdään enenevissä määrin sopimusvalvontaelinten erityiseen seurantaan nostamien suositusten täytäntöönpanosta antamalla kohdennettuja väliraportteja.

Suomen saamat suositukset ovat tyypillisiä myös muille saman viiteryhmän valtioille. Suosituksissa toistuu tarve tehostaa syrjinnän, muukalaisvihan ja vihapuheen vastaisia toimia ja torjua viharikoksia. Maahanmuuttajien, turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten aseman ja oikeuksien suojelemiseksi on annettu useita suosituksia painottaen muun muassa vaihtoehtojen käyttämistä turvapaikanhakijoiden säilöönotolle. Suomi on saanut huomattavan paljon suosituksia naisiin kohdistuvan väkivallan poistamiseksi ja uhrien auttamiseksi. Myös ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja tukipalveluihin ohjaaminen toistuvat useissa suosituksissa. Viime vuosina suosituksiin ovat nousseet seksuaaliseen suuntautumiseen ja sukupuoli-identiteettiin liittyvä syrjintä, erityisesti sukupuolen oikeudellisen vahvistamisen edellytykset.

Jos suosituksia tarkastellaan väestöryhmittäin, eniten suosituksia on annettu saamelaisten asemaan ja oikeuksiin liittyvistä asioista, mukaan lukien saamelaiskäräjien vaaliluetteloon pääsemisen edellytykset.

Suomen osalta ns. nousevia aiheita suosituksissa ovat uskonnonvapauteen liittyvät kysymykset, kuten rituaaliteurastukset ja ns. rikoslain jumalanpilkkapykälä sekä Suomen sosiaaliturvan taso.

Määräaikaisraporttien tarkastelun yhteydessä käytävässä vuoropuhelussa Suomelta kysytään usein perusoikeus- ja ihmisoikeusjärjestelmän hajanaisuudesta erityisesti yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelinten osalta. Kuntien itsehallinto ja yhdenvertaisuuden toteuttaminen palvelujen saatavuudessa, myös kielellisten oikeuksien osalta, on vakiokysymys.

Suomelta pyydetään jaoteltua tilastotietoa muun muassa etnisen alkuperän osalta kysyen, kuinka politiikkaohjausta ja toimenpiteitä voidaan kohdistaa, jollei päätöksenteon pohjana ole riittävää tilastotietoa. Myös kansallisten tuomioistuinten vähäiset suorat viittaukset kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin oikeuskäytännössä nousevat säännönmukaisesti esille.

Valtioneuvoston yhteisen selvitys- ja tutkimustoiminnan (VN TEAS) rahoituksella laadittu tutkimus Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimusten kansallisesta täytäntöönpanosta ja valvonnasta (Tampereen yliopiston EVOLUTIVE-hanke) julkaistiin 28.2.2022. Tutkimuksessa arvioitiin Euroopan neuvoston kahdeksan ihmisoikeussopimuksen täytäntöönpanoa ja seurantaa. Tutkimusraportti tarjoaa kehittämisehdotuksia pitkälle aikavälille kansainvälisten valvontaelinten ratkaisujen ja suositusten seurannan tehostamiseksi.

Tietopankki Suomen saamista suosituksista

Valtioneuvosto on perustamassa tietopankkia YK:n ja Euroopan neuvoston sopimusvalvontaelinten antamista Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden täytäntöönpanoa koskevista suosituksista (luku 8). Tietokannassa olisivat lisäksi ministeriöiden antamat ja säännöllisesti päivittämät tiedot tehdyistä toimista suositusten täytäntöön panemiseksi. Tietopankin avulla voitaisiin koordinoidusti seurata Suomen saamien suositusten kansallista täytäntöönpanoa ja tehostaa ihmisoikeussopimusten määräaikaisraportointia. Se lisäisi tietoisuutta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa sekä auttaisi tunnistamaan perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia julkisen hallinnon toiminnassa ja lainvalmistelussa. Lisäksi tietopankki loisi tietopohjaa esimerkiksi lainsäädännön jälkiarviointia varten. Tietopankki olisi kaikille avoin, saavutettava ja julkinen verkkopalvelu. Sen käyttökielinä olisivat molemmat kansalliskielet sekä englanti. Palvelun ylläpidosta vastaisi ulkoministeriön oikeuspalvelu.

EU:n liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan EU liittyy Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Liittymisen myötä EU:n toimielinten väitetyistä ihmisoikeusloukkauksista voisi valittaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle. Tämä koskisi kaikkia EU:n politikka- ja yhteistyöaloja, mukaan lukien yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (YUTP), jonka osalta tietyt toimet jäävät unionin oikeuden nykytilassa Euroopan unionin tuomioistuimen harjoittaman tuomioistuinvalvonnan ulkopuolelle.

EU:n liittymissopimusneuvottelut Euroopan ihmisoikeussopimuksen osapuolten kanssa saatiin päätökseen vuonna 2013. Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) katsoi kuitenkin lausunnossaan 2/13, ettei sopimusluonnos ollut kaikilta osin sopusoinnussa EU:n perussopimusten kanssa muun muassa YUTP:tä koskevilta osin. Suunniteltu sopimus ei näin ollen voi tulla voimaan, ellei sitä muuteta tai perussopimuksia tarkisteta (SEUT 218 artiklan 11 kohta).

Neuvottelut ovat sittemmin käynnistyneet uudestaan syksyllä 2020 komission neuvostolta vuonna 2019 saamien tarkentavien neuvotteluohjeiden perusteella.

Suomi pitää EU:n liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen ensiarvoisen tärkeänä. Se vahvistaisi entisestään EU:n sitoutumista oikeusvaltiokehitykseen (luku 4.5). Liittyminen olisi tärkeää sekä yksilön oikeuksien täysimääräisen toteutumisen kannalta että myös symbolisesti. Ulkoministeriö pitää edelleen tärkeänä Suomen pitkäaikaista tukea EU:n mahdollisimman nopealle ja kattavalle liittymiselle Euroopan ihmisoikeussopimukseen SEU 6 artiklan 2 kohdan velvoitteen mukaisesti. Liittyminen tulisi Suomen johdonmukaisen kannan mukaan toteuttaa tavalla, jolla varmistetaan unionin toimielinten saattaminen ulkopuolisen ihmisoikeusvalvonnan alaisuuteen. Tuloksena on oltava tilanne, joka on valittajan olevan yksilön kannalta mahdollisimman selkeä.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on hyväksynyt 10.3.2022 kannanoton (PeVP 21/2022 vp) vastauksena valtioneuvoston kirjelmään eduskunnalle EU:n liittymistä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen koskevan sopimuksen neuvotteluista (sopimus EU:n liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen; valtioneuvoston U-kirjelmä U 2/2011 vp). Perustuslakivaliokunta yhtyi valtioneuvoston kantaan painottaen kuitenkin pyrkimystä huolehtia jatkossakin yleisesti siitä, että erilaisin hallitustenvälisin sopimuksin ei välillisestikään horjuteta perussopimuksissa määriteltyä Euroopan unionin toimielinten välistä institutionaalista tasapainoa (ks. myös PeVL 49/2010 vp).

EU:n liittyminen Istanbulin sopimukseen

Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehty Euroopan neuvoston yleissopimus (Istanbulin sopimus) on maailman edistyksellisin oikeudellisesti velvoittava asiakirja naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi ihmisoikeusloukkauksena. Sopimuksen on ratifioinut 35 Euroopan neuvoston jäsenvaltiota, mukaan lukien Suomi (SopS 52 ja 53/2015), ja se on avoinna liittymistä varten myös EN:n ulkopuolisille valtioille.

Myös EU on allekirjoittanut sopimuksen, mutta päätöksiä sopimuksen tekemisestä EU:n puolesta ei vielä ole tehty. Poliittisen sovun löytäminen asiassa on ollut vaikeaa, sillä osa jäsenvaltioista vastustaa vahvasti sopimuksen kansallista ratifiointia ja/tai EU:n liittymistä sopimukseen. Euroopan unionin tuomioistuin antoi liittymistä koskevan lausunnon (1/19) 6.10.2021.

Istanbulin sopimus kohtaa jyrkkää vastustusta, ja siitä on levitetty pitkään ja systemaattisesti väärää tietoa. Vastustus liittyy usein yleisempään naisten oikeuksien ja sukupuolten välisen tasa-arvon vastustamiseen. Turkki irtisanoi Istanbulin sopimuksen keväällä 2021. Myös Puolassa aloite Istanbulin sopimuksesta vetäytymiseksi on lähetetty Puolan perustuslakituomioistuimen käsiteltäväksi. Vastustusta on ilmennyt myös muissa EU:n jäsenvaltioissa, mm. Bulgariassa, Unkarissa ja Slovakiassa, jotka kaikki ovat allekirjoittaneet sopimuksen.

Suomi on Istanbulin sopimuksen vahva tukija. Suomi edistää Istanbulin sopimuksen mahdollisimman laajaa hyväksyntää sekä EU:n liittymistä sopimukseen. Suomen pysyvä edustaja EN:ssa, suurlähettiläs Nina Nordström toimi vuodesta 2020 alkuvuoteen 2022 osapuolten komitean puheenjohtajana. Sopimuksen täytäntöönpanoa seuraava naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan asiantuntijaryhmä (GREVIO) julkaisi vuonna 2019 ensimmäisen Suomea koskevan raporttinsa, joka on yleissopimuksen 70 artiklan 2 kohdan mukaisesti lähetetty perustuslakivaliokunnalle tiedoksi 28.4.2020. Sopimuksen osapuolten komitea antoi suosituksen GREVIOn raportissaan antamien näkemysten täytäntöönpanemiseksi 30.1.2020. Suomen tulee raportoida suosituksen täytäntöönpanosta tammikuussa 2023.

Ihmisoikeusnormien kehittämisestä

Kansainväliseen ja alueelliseen ihmisoikeussopimusjärjestelmään kohdistuu sekä ulkoisia että sisäisiä muutospaineita, jotka osin luovat uusia mahdollisuuksia ja osin uhkaavat perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien täytäntöönpanoa (luku 3). Vaikeutuneesta ja polarisoituneesta hallitustenvälisestä yhteistyöstä huolimatta uusia ihmisoikeusnormeja kehitetään niin YK:ssa kuin Euroopan neuvostossakin. Seuraavassa on nostettu esille alkavia ja meneillään olevia neuvotteluja uusien ihmisoikeusnormien kehittämiseksi.

Ikääntyneiden oikeudet

Kansainväliset ja alueelliset ihmisoikeussopimukset suojaavat soveltuvilta osin myös ikääntyneiden henkilöiden oikeuksia. Joissakin näistä sopimuksista, kuten uudistetussa Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa, on myös erityisesti ikääntyneitä henkilöitä koskevia määräyksiä. YK:n puitteissa on harkittu jo pitkään tarvetta oikeudelliselle sääntelylle ikääntyneiden oikeuksien toteutumisen tehostamiseksi. YK:n yleiskokouksen alaisuudessa kokoontuva ikääntymistä käsittelevä työryhmä etsii mahdollisia suojeluaukkoja ja tarjoaa ratkaisuja muun muassa pohtimalla uuden oikeudellisesti velvoittavan ihmisoikeusinstrumentin tarkoituksenmukaisuutta ja toteutettavuutta.

Yritystoiminta ja ihmisoikeudet

Kansainväliset suuryritykset vaikuttavat lukuisten ihmisten asemaan niin oman toimintansa kuin tuotantoketjujensa kautta. Vuodesta 2014 YK:n ihmisoikeusneuvoston yhteydessä on neuvoteltu kansainvälisesti oikeudellisesti sitovasta asiakirjasta ihmisoikeuksista monikansallisten yhtiöiden ja muiden yritysten toiminnassa (päätöslauselma A/HRC/RES/26/9).

Päätös neuvottelujen aloittamisesta ei ollut yksimielinen läntisten teollisuusvaltioiden, mukaan lukien EU:n jäsenvaltiot, vastustaessa työryhmän perustamista. Kahtiajako läntisten teollisuusvaltioiden ja muiden valtioiden välillä vaikuttaa edelleen voimakkaasti työryhmän työhön. Työryhmän seitsemännessä istunnossa syksyllä 2021 käsiteltiin puheenjohtajan kolmatta sopimusluonnosta. Luonnoksen sisältö on vaikea ja riitainen, ja vain harva valtio on osallistunut neuvotteluihin.

EU ja sen jäsenvaltiot eivät neuvottele puutteellisena pitämästään sopimusluonnoksesta. EU ei ole hakenut jäsenvaltioilta edes neuvottelumandaattia. Sen sijaan EU on esittänyt ylätason kommentteja prosessista ja yleisiä toiveita asiakirjan sisällöstä. Tämä on asettanut EU:n tilanteeseen, jossa niin muut valtiot kuin kansalaisyhteiskunta kritisoivat EU:n sitoutumista asiaan ja sen tapaa olla tekemättä konkreettisia ehdotuksia. EU:n painopiste on viime aikoina ollut omassa lainsäädäntöehdotuksessaan yritysvastuusta.

Työryhmää johtavan Ecuadorin viimeisin yritys vauhdittaa neuvotteluja on puheenjohtajan ystäväryhmän perustaminen, mutta sekin on käynnistynyt hitaasti. EU empii, osallistuuko se työhön vai pitäisikö siellä olla jonkin jäsenvaltion. Myös jäsenvaltioiden kannat tästä vaihtelevat.

Oikeudellisesti sitovan asiakirjan lisäarvo olisi ennen kaikkea siinä, että siihen perustuvat oikeudet olisivat täytäntöönpanokelpoisia eli yksilö voisi vedota niihin tuomioistuimessa. Lisäarvoa toisivat myös yrityksiltä vaadittavan asianmukaisen huolellisuuden sisällön määritteleminen kansainvälisesti yhtenäisellä tavalla ja ympäristökysymysten huomioiminen.

YK:n oikeudellisen asiakirjan neuvotteluissa ei ole odotettavissa läpimurtoa lähiaikoina. Suomi jatkaa neuvotteluprosessin aktiivista seuraamista ja vaikuttaa neuvotteluihin osana EU:ta. EU:n tulee pyrkiä vaikuttamaan neuvotteluprosessiin kattavan oikeudellisen arvion pohjalta kattaen sekä nykyisen neuvotteluteksti ehdotuksen sekä mahdolliset vaihtoehtoiset lähestymistavat. (UTPJ 22/2021 vp.)

Tahdonvastainen hoito

Euroopan neuvostossa herättää keskustelua kansainvälisen ja alueellisen ihmisoikeusstandardin välinen mahdollinen ristiriita laadittaessa uutta lisäpöytäkirjaa ihmisoikeuksien ja ihmisarvon suojaamiseksi biologian ja lääketieteen alalla tehtyyn yleissopimukseen (ns. Oviedon yleissopimus, SopS 23 ja 24/2010).

Luonnos lisäpöytäkirjaksi koskee mielenterveyden häiriöistä kärsivien henkilöiden ihmisoikeuksien ja ihmisarvon suojelua tahdonvastaisen sijoittamisen ja tahdonvastaisen hoidon yhteydessä. Tarvetta uudelle sääntelylle on perusteltu useissa jäsenvaltioissa todetuilla suojeluaukoilla, joiden takia henkilöiden tahdonvastainen hoito voi loukata hoidettavan ihmisoikeuksia ja ihmisarvoa. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan todeta tarve vahvistaa mielenterveyden häiriöistä kärsivien henkilöiden ihmisoikeuksien ja ihmisarvon suojelua.

Pöytäkirjan päämääränä on luoda perustavanlaatuiset oikeudelliset takeet sellaisia tilanteita varten, joissa henkilön vapauteen ja itsemääräämisoikeuteen joudutaan poikkeuksellisesti puuttumaan. Pöytäkirjaluonnos tekee selväksi, että tällainen puuttuminen on viimesijainen keino. Pöytäkirjan soveltamisen tueksi on julkaistu kooste hyvistä käytännöistä vapaaehtoisista toimenpiteistä mielenterveyden hoidossa.

Luonnos lisäpöytäkirjaksi on herättänyt vastustusta erityisesti vammaisia henkilöitä ja mielenterveyspotilaita edustavien järjestöjen keskuudessa. Lisäksi YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen (CRPD) täytäntöönpanoa valvova vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea näkee luonnoksen lääketieteellisen lähtökohdan vammaisuuteen yleissopimuksen määräysten vastaisena. Myös Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu ja parlamentaarinen yleiskokous on esittänyt huolensa luonnoksen yhdenmukaisuudesta CRPD:n määräysten kanssa. Hallitus ei ole vielä muodostanut lopullista kantaa lisäpöytäkirjan tekstin hyväksymiseen.

Ympäristö ja ihmisoikeudet

Selonteossa katsotaan perus- ja ihmisoikeuksien olevan erottamaton osa kestävää kehitystä (luku 6). Selonteossa käsitellään osana ilmastonmuutoksen hillintää ja luonnon monimuotoisuuden puolustamista myös oikeudellista sitovuutta ja ympäristöndemokratiaa (luku 6.3.).

Niin YK:n kuin Euroopan neuvoston piirissä käydään keskustelua siitä, tulisiko oikeuden puhtaaseen, terveeseen ja kestävään ympäristöön olla ihmisoikeus. Ympäristö- ja ilmastokysymykset ovat hallitukselle tärkeä painopiste niin kansallisessa kuin kansainvälisessä politiikassa, ja Suomi osallistuu rakentavasti keskusteluun niin ei-sitovasta kuin sitovasta asiakirjasta.

Suomi on jäsenenä Euroopan neuvoston ihmisoikeuksien johtokomitean (CDDH) alaisessa ihmisoikeudet ja ympäristö -työryhmässä (CDDH-ENV), joka laatii parhaillaan suositusta oikeudesta puhtaaseen, terveeseen ja kestävään ympäristöön ihmisoikeutena. Euroopan neuvoston ministerikomitean on tarkoitus hyväksyä suositus kesällä 2022, minkä jälkeen Euroopan neuvostossa ryhdytään tarvittaviin jatkotoimenpiteisiin. Harkittavana on uuden oikeudellisesti sitovan asiakirjan laatiminen ympäristöstä ja ihmisoikeuksista. Europan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous on suosittanut jopa kahden uuden oikeudellisen velvoittavan asiakirjan laatimista.

Mahdolliseen uuteen oikeudellisesti sitovaan asiakirjaan liittyisi kuitenkin erinäisiä avoimia oikeudellisia kysymyksiä. Ensisijaista on selvittää, onko nykyisessä suojan tasossa puutteita ja jos on, mikä on tarkoituksenmukaisin keino niiden korjaamiseksi. Samoin tulee arvioida uuden ympäristöihmisoikeuden suhde muuhun kansainväliseen oikeuteen, kuten olemassa oleviin ympäristösopimuksiin ja neuvoteltavana olevaan yritysvastuusopimukseen. Kansallisesti tulee arvioida suhde perustuslakiin (erityisesti 20 §:n vastuuseen ympäristöstä) ja kansalliseen lainsäädäntöön.

Tekoäly ja ihmisoikeudet

Euroopan neuvoston ministerikomitea on perustanut uuden tekoälyä käsittelevän *ad hoc* -komitean (CAI), jonka toimikausi on 1.1.2022-31.12.2024. Komitealla on toimivalta neuvotella tekoälyä, ihmisoikeuksia, demokratiaa ja oikeusvaltiota käsittelevä oikeudellisesti velvoittava asiakirja, jota voidaan täydentää ei-sitovilla instrumenteilla. Työn pohjana ovat aiemman tekoälyä käsitelleen *ad hoc* -komitean (CAHAI) laatima toteutettavuustutkimus ja oikeudelliset elementit. Komitea aloittaa työnsä 4.4.2022.

YK:n yleismaailmallinen määräaikaistarkastelu (UPR)

Yleismaailmallinen määräaikaistarkastelu (*Universal Periodic Review, UPR*) on YK:n ihmisoikeusneuvoston yhteydessä toimiva valtioiden välisen vertaistarkastelun mekanismi. Sen avulla neuvosto tarkastelee säännöllisesti kaikkien YK:n jäsenvaltioiden ihmisoikeustilannetta.

Määräaikaistarkastelu on kehittynyt poliittiselta painoarvoltaan merkittäväksi kansainväliseksi mekanismiksi, joka täydentää muita YK:n ihmisoikeusmekanismeja.

Suomi on vahvasti sitoutunut UPR-tarkasteluun sekä suosituksia antavana valtiona että tarkastelun kohteena (luku 4.1.). Vuodesta 2021 alkaen Suomi pyrkii antamaan suosituksia lähtökohtaisesti kaikille valtioille näiden keskeisistä ihmisoikeusongelmista. Suomen antamat suositukset ovat tärkeä osa valtioiden kanssa käytävää ihmisoikeusvuoropuhelua, ja niitä hyödynnetään myös osana kahdenvälisiä suhteita, mukaan lukien kehitysyhteistyössä.

Suomen edellinen tarkastelukierros oli vuonna 2017. Suomi sai 153 suositusta. Suosituksissa korostui tarve ehkäistä ja torjua syrjintää, vihapuhetta ja muukalaispelkoa sekä naisiin kohdistuvaan väkivaltaa. Suomi antoi vapaaehtoisraportin saamiensa suositusten täytäntöönpanosta vuonna 2019.

Suomen neljäs UPR-tarkastelu on marraskuussa 2022. Siihen liittyvä kansallinen raportti on laadittavana ja se annetaan YK:lle kesän aikana.

Liitteet -