Perustuslakivaliokunta 29.3.2022, kirjallinen lausunto

LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE VALTIONEUVOSTON IHMISOIKEUSSELONTEOSTA

Eduskunnan perustuslakivaliokunta, joka toimii asiassa lausuntovaliokuntana, on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston ihmisoikeusselonteosta. Valiokunnan tehtävänä on arvioida sen käsiteltävänä olevia asioita perustuslain ja Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta. Käsittelen lausunnossani valtioneuvoston ihmisoikeusselontekoa perus- ja ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanon näkökulmasta.

Ihmisoikeusselonteko sisältää useita tärkeitä havaintoja ihmisoikeuksien toteutumisesta kansallisesti ja kansainvälisesti. Selonteko sisältää pääosin hyviä ja kannatettavia linjauksia Suomen ihmisoikeuspolitiikasta. Aivan erityisesti kiitän valtioneuvostoa siitä, että selonteossa nostetaan esiin aiempia suomalaisia ihmisoikeuspolitiikan asiakirjoja vahvemmin ilmastonmuutokseen ja yritysvastuuseen liittyviä tärkeitä ihmisoikeuskysymyksiä. Suhtaudun selontekoon siis varsin myönteisesti, vaikka seuraavaksi siirrynkin esittämään kriittisiä huomioita selonteosta.

IHMISOIKEUSSELONTEON LUONTEESTA JA SEN EDUSKUNTAKÄSITTELYSTÄ

Perustuslakivaliokunta on pitänyt vakiintuneesti tärkeänä, että valtioneuvosto laatii perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaa linjaavan selonteon, vaikka selontekoa ei valiokunnan käsityksen mukaan olekaan tarvinnut tehdä joka vaalikausi (PeVL 52/2014 vp). Valiokunta on pitänyt omissa lausunnoissaan myönteisenä sitä, että eduskunnan käsiteltävänä olevissa perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaa koskevissa asiakirjoissa on läpi 2010-luvun purettu kansallisen perusoikeuspolitiikan ja kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan erottelua. Valiokunnan käsityksen mukaan jo vuonna 2014 erottelun purkamisessa oltiin siinä pisteessä, että ihmisoikeusselonteon eduskuntakäsittely olisi jatkossa syytä järjestää niin, että perustuslakivaliokunta toimii asiassa mietintövaliokuntana ulkoasianvaliokunnan sijaan (PeVL 52/2014 vp).

Tätä taustaa vasten on huomionarvoista, että nyt käsiteltävänä olevassa selonteossa käsitellään kansallista perusoikeuspolitiikkaa verrattain vähän selonteon painottuessa ulkopoliittisesti suuntautuvaan ihmisoikeuspolitiikkaan. Perus- ja ihmisoikeuspolitiikan yhtenäistäminen on selkeästi pysähtynyt 2010-luvun lopulla, jolloin perustuslakivaliokunta on myös huomionarvoisella tavalla luopunut sosiaalisten oikeuksien alueella sitoutumisesta perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien erillisyysteesin kumoutumiseen (ks. PeVL 47/2017 vp, jossa perustuslakivaliokunta hyväksyi kansaneläkeindeksin jäädyttämisen, vaikka jäädytys johti Suomea sitovan ihmisoikeussopimuksen loukkaamiseen). On myös huomionarvoista, että käsillä olevan ihmisoikeusselonteon eduskuntakäsittelyssä mietintövaliokuntana toimii edelleen ulkoasianvaliokunta.

Katson, että perustuslakivaliokunnan tulisi vaalia perus- ja ihmisoikeuspolitiikan integroinnin jatkamista ja todeta ihmisoikeusselonteosta antamassaan lausunnossa, että selonteon yksi keskeinen puute on se, että siinä käsitellään verrattain niukasti kansallisia perusoikeuskysymyksiä.

Katson samoin, että perustuslakivaliokunnan tulisi ihmisoikeusselonteosta nyt antamassaan lausunnossaan uusia vuonna 2014 (ks. PeVL 52/2014 vp) esittämänsä näkemys, että perustuslakivaliokunnan tulisi toimia kaikissa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja valvontaa koskevissa valtiopäiväasioissa mietintövaliokuntana.

Katson, että perus- ja ihmisoikeuksien valvonnan kannalta olisi perusteltua, että perustuslakivaliokunta toimisi mietintövaliokuntana myös kaikissa erillisvaltuutettujen

(lapsiasiavaltuutettu, yhdenvertaisuusvaltuutettu yms.) lakisääteisten ja ei-lakisääteisten kertomusten käsittelyssä. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan tulisi lausua asiasta nyt ihmisoikeusselonteosta antamassaan lausunnossa.

IHMISOIKEUSSELONTEON SUHTEESTA PERUS- JA IHMISOIKEUSTOIMINTAOHJELMAAN

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että valtioneuvoston hallituskausittaisten perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmien olisi perustuttava ihmisoikeusselonteon linjauksille. Laatiessani yhdessä Anssi Keinäsen ja Kaisa Sinkkilän kanssa oikeusministeriölle perustuslakivaliokunnan edellyttämän ulkopuolisen evaluaation pääministeri Sipilän hallituksen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmasta (oikeusministeriön julkaisu 2020:2) katsoimme, että lukuisiin, lyhytkestoisiin hankkeisiin perustuvien toimintaohjelmien sijaan suomalaista perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaa olisi syytä kehittää pitkäjänteisesti ja kokonaisvaltaisemmin. Keskeinen toimenpide tässä olisi perus- ja ihmisoikeustilanteen sekä alueeseen liittyvien poliittisten toimenpiteiden seurannan kehittäminen. Tämä voisi myös auttaa jäsentämään eri politiikkalinjausten ja toimenpiteiden suhdetta toisiinsa. Evaluaatiossa esittämämme käsityksemme mukaan perus- ja ihmisoikeuspolitiikan erilaisten ohjausasiakirjojen suhde on koordinoimaton, ja niiden määrän vähentämistä pitäisi selvittää.

Vertailimme evaluaation yhteydessä Suomen ja Ruotsin perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaa toisiinsa. Suhtauduimme evaluaatiossa myönteisesti Ruotsin hallituksen vuonna 2017 laatimaan ihmisoikeustoimintaohjelmaan, joka on enemmänkin strategia kuin toimintaohjelma. Se on myös nimetty ihmisoikeusstrategiaksi. Ruotsin strategiassa katsottiin, ettei ihmisoikeuspolitiikka ja sitä toteuttava julkisen vallan ihmisoikeustyö voi perustua vain lyhytkestoisiin hankkeisiin. Ihmisoikeustyötä on tehtävä systemaattisesti ja siten, että siitä tulee elimellinen osa koko julkisen sektorin työtä. Samalla ihmisoikeusstrategian avulla ihmisoikeuspolitiikka sidottiin Ruotsissa aiempaa vahvemmin talousarvioon. Ruotsin ihmisoikeusstrategian viitoittamat rakenteelliset ratkaisut edustavat uudenlaista lähestymistapaa sitoa poliittisia päätöksentekijöitä vahvemmin aitoon poliittiseen keskusteluun ihmisoikeuksista. Samalla ne sitovat julkishallintoa hankeperusteisen toiminnan sijaan jatkuvaan ihmisoikeustyöhön sekä pyrkivät tuottamaan hallituksen ja eduskunnan päätöksentekoa varten entistä rikkaampaa ymmärrystä siitä, miten ihmisoikeudet toteutuvat ja miten ihmiset kokevat ihmisoikeuksiensa toteutuvan.

Evaluaatiossa esittämämme näkemyksemme mukaan perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmatyötä olisi syytä Suomessakin suunnata uudelleen joiltakin osin samalla tavalla kuin Ruotsissa on tehty. Erityisesti tämä koskee kokonaisvaltaisempaa suhtautumista ihmisoikeuksiin ja ihmisoikeuspolitiikkaan sekä ihmisoikeusindikaattorijärjestelmän luomista ihmisoikeustilanteen seurantaan, sekä ihmisten kokemusten kuuntelemista ihmisoikeustilanteestaan.

Evaluaatiomme yhteydessä toteutetuissa Suomen ihmisoikeuspolitiikan avainviranhaltijoiden haastatteluissa osa viranhaltijoista suhtautui kuitenkin kriittisesti perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmatyön kehittämiseen Ruotsin ihmisoikeusstrategian suuntaan. He pelkäsivät sen heikentävän ihmisoikeuspolitiikan kannalta keskeisten hankkeiden tunnistamista ja toimeenpanoa.

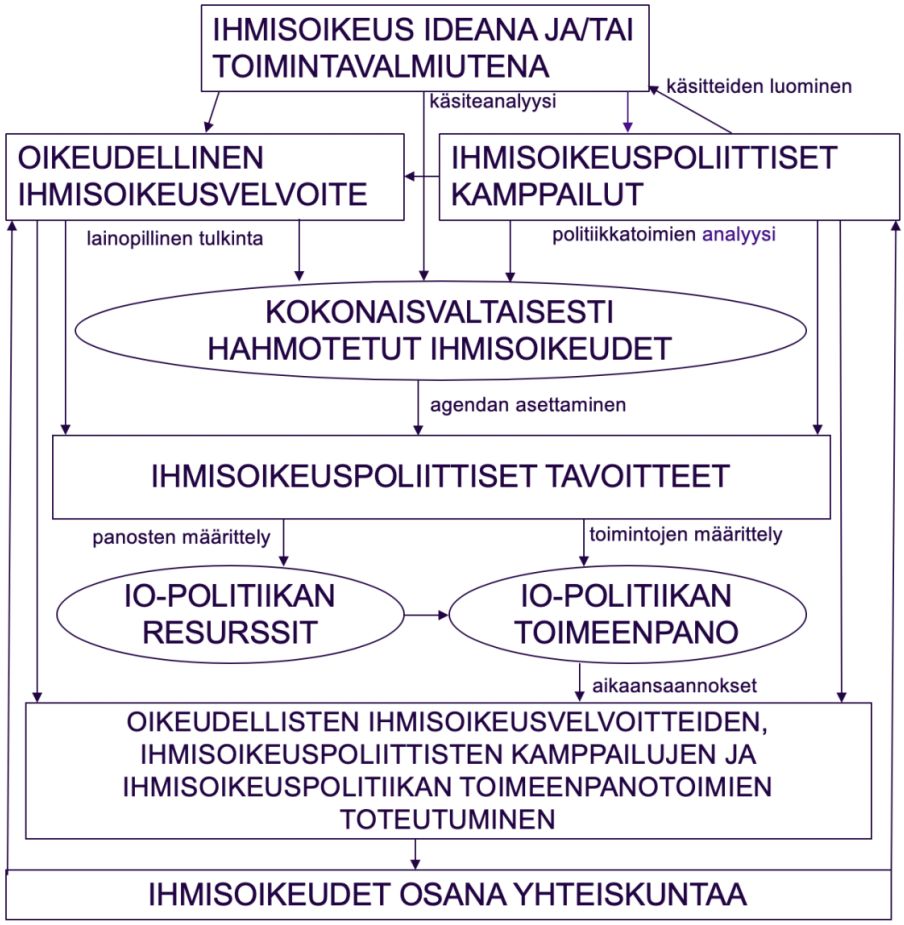
Evaluaatiossa kävi myös ilmeiseksi, että oikeusministeriön hallinnonalalle kuuluvan kansallisen perusoikeuspolitiikan ja ulkoministeriön hallinnonalalle kuuluvan kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan silloittamiseen liittyy edelleen sellaisia rakenteellisia jännitteitä, jotka ehkäisevät Suomen siirtymistä kohti ruotsalaistyyppistä perus- ja ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanoa. Kysymys on samanlaisista esteistä, jotka tunnistin jo vuonna 2014 oikeusministeriölle yhdessä Jukka Viljasen, Tarja Sepän ja Heta Heiskasen kanssa laatimassani ensimmäisen kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman evaluaatiossa (oikeusmisteriön selvityksiä ja ohjeita 19/2014).

Katson, että Suomessa olisi käynnistettävä selvitys, jossa kartoitettaisiin erilaisten perus- ja ihmisoikeuspolitiikan ohjausasiakirjojen sekä perus- ja ihmisoikeustilannetta koskevien

lakisääteisten ja ei-lakisääteisten kertomusten kokonaisuus. Tämän kartoitustyön tulokset olisi saatettava perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi, jotta perustuslakivaliokunta voisi ottaa kantaa siihen, miten etenkin lakisääteisiä ohjausasiakirjoja ja kertomuksia sekä niiden eduskuntakäsittelyä tulisi kartoittaa.

IHMISOIKEUKSIEN KOKONAISVALTAINEN HAHMOTTAMINEN JA IHMISOIKEUSPOLITIIKAN TOIMEENPANO

Nähdäkseni suomalainen perus- ja ihmisoikeuspolitiikka mukaan lukien ihmisoikeusselonteot sekä perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmatyö olisi sidottava aiempaa kokonaisvaltaisempaan tapaan hahmottaa perus- ja ihmisoikeudet sekä perus- ja ihmisoikeuspolitiikka siten, että niin selonteoissa kuin toimintaohjelmatyössä asetettaisiin selkeästi perus- ja ihmisoikeuspoliittisia tavoitteita, joiden toteutumista seurattaisiin. Sitä mitä tämä tarkoittaa, voi hahmotella alla olevan useissa eri yhteyksissä esittämäni kuvion avulla.



Tällä hetkellä perus- ja ihmisoikeuspoliittinen keskustelu kiinnittyy pitkälti oikeudellisten perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden lainopilliseen analyysiin sekä niiden toteutumisen arviointiin. Tätä on täydentänyt erilaisten ihmisoikeuspoliittisten kamppailujen analyysi ja niiden kautta muotoutuneiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista koskevien kokemusten kerääminen. Sen sijaan käsiteanalyysille ihmisoikeuksista ideoina ja/tai toimintavalmiuksina on jäänyt suomalaisessa keskustelussa vain vähän tilaa.

Kun perus- ja ihmisoikeudet hahmotetaan kokonaisvaltaisesti, niitä lähestytään yhtäläisesti oikeudellisten toimintavelvoitteiden, ihmisoikeuspoliittisten kamppailujen sekä ideoiden ja toimintavalmiuksien jäsentämisen kautta. Vain tällä tavoin kokonaisvaltaisesti hahmotetut ihmisoikeudet luovat pohjan sellaiselle perus- ja ihmisoikeuspoliittisten tavoitteiden asettamiselle, jonka pitäisi olla perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmatyön ja ihmisoikeusselonteon ytimessä. Perus- ja ihmisoikeuspolitiikan

tarvitsemat resurssit sekä toimeenpanotoimet pitäisi johtaa näistä tavoitteista. Vasta kun perus- ja ihmisoikeuspolitiikalle on määritelty tavoitteet, resurssit ja toimeenpanotoimet, joiden toteutumista seurataan, päästään aidosti keskustelemaan perus- ja ihmisoikeuspolitiikan vaikuttavuudesta. Tämän keskustelun pitäisi olla esimerkiksi eduskunnassa käytävän perus- ja ihmisoikeuspoliittisen keskustelun ytimessä.

Tällä hetkellä perus- ja ihmisoikeuspolitiikan onnistumista mitataan pikemminkin sen aikaansaannoskyvyn eli tiettyihin resursseihin sidottujen toimeenpanotoimien toteutumisen kautta kuin aidosti tavoitteisiin kiinnittyen. Perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaa koskevassa keskustelussa pitäisi myös muistaa, ettei oikeudellisten ihmisoikeusvelvoitteiden, ihmisoikeuspoliittisten kamppailujen ja ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanotoimien toteutuminen kerro koko kuvaa siitä, miten perus- ja ihmisoikeudet nähdään suomalaisessa yhteiskunnassa. Siksi ihmisoikeuskeskustelussa tarvittaisiin myös sellaista nykyistä kattavampaa yhteiskuntatieteellistä ihmisoikeustutkimusta, joka lisää yleistä ymmärrystä perus- ja ihmisoikeuksista yhteiskunnassa.

> **Katson, että suomalaisen perus- ja ihmisoikeuspolitiikan kehittäminen edellyttää aiempaa kokonaisvaltaisempaa tapaan hahmottaa perus- ja ihmisoikeudet sekä perus- ja ihmisoikeuspolitiikka. Jotta tällaiseen kokonaisvaltaiseen perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaan päästäisiin, pitäisi Suomessa vahvistaa oikeus- ja yhteiskuntatieteellistä ihmisoikeustutkimusta sekä kansallisen ihmisoikeusinstituution (etenkin Ihmisoikeuskeskuksen) resursseja. Katson, että perustuslakivaliokunnan tulisi kiinnittää asiaan huomioon lausunnossaan.**
>
> **Kokonaisvaltaisen perus- ja ihmisoikeuspolitiikan kehittämisen yhtenä keskeisenä ongelmana on ihmisoikeusarkkitehtuurimme fragmentaarisuus. Olen aiemmin lukuisia kertoja (esim. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 36/2016) katsonut, että Ihmisoikeuskeskuksen resurssien vahvistamisen yhteydessä olisi hyvä pyrkiä kohti sellaista rakenteellista kokonaisratkaisua, jossa yksittäiset erillisvaltuutetut koottaisiin saman katon alle yhteiseen ihmisoikeusasiantuntijakeskukseen, jossa toimisivat myös eduskunnan oikeusasiamies ja Ihmisoikeuskeskus. Näin voidaan luoda erillisvaltuutettujen toimialarajat läpileikkaavia toimintoja, joista ihmisoikeusindikaattorityö ja sen edellyttämä tiedonhankinta on yksi esimerkki. Tässä työssä olisi syytä kiinnittää huomio siihen, että uskottava ihmisoikeustyö edellyttää sitä, että ihmisoikeustoimijoilla on myös valvontavaltuudet eikä vain edistämis- ja seurantatehtävää (vrt. esim. valvonnan puuttuminen lapsiasiavaltuutetetun toimivallasta). Katson, että ihmisoikeusselonteosta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunnan tulisi kiinnittää huomio tarpeeseen pysäyttää suomalaisen ihmisoikeusarkkitehtuurin fragmentoituminen.**

Selonteossa mainitaan perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaan sisältyvä tietopankki YK:n ja Euroopan neuvoston sopimusvalvontaelinten Suomelle antamista suosituksista. Tällainen tietopankki ja vastaavat tietoperusteista ihmisoikeuspolitiikkaa tukevat työkalut ovat tärkeitä ja tervetulleita toimenpiteitä. Olen kiinnittänyt kuitenkin edellä viitatuissa oikeusministeriölle ja valtioneuvoston kanslialle laatimissani selvityksissä huomion siihen, että Suomessa ei ole osoitettu riittäviä resursseja tämän tyyppisen tiedon tuottamiseen ja ylläpitämiseen. Pelkään, että resurssiniukkuus uhkaa nytkin selonteossa mainittua instrumentteja, kuten tietopankkia.

> **Katson, että perustuslakivaliokunnan tulisi kiinnittää lausunnossaan huomio siihen, että tietopankki YK:n ja Euroopan neuvoston sopimusvalvontaelinten Suomelle antamista suosituksista, on tärkeä ihmisoikeuspolitiikan työkalu, jonka tuottamisen ja ylläpitämisen resurssit tulisi turvata. Tietopankki auttaa ihmisoikeuksien kokonaisvaltaisessa hahmottamisessa ja ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanossa.**

PERUSTUSLAIN UUDISTAMISEN TARVE

Nykyinen perusoikeusjärjestelmä perustuu 1980-luvun lopulla käynnistyneeseen ja 1990-luvun puolivälissä päättyneeseen perusoikeusuudistukseen, jonka avulla Suomen tuli mahdolliseksi liittyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Vaikka perusoikeusjärjestelmämme on pääpiirteissään ajan tasalla, kansainvälinen ihmisoikeuskehitys on edennyt siten, että se haastaa osan perusoikeusjärjestelmästämme. Perustuslakiimme ei sisälly – toisin kuin esimerkiksi sitä uudempaan EU:n perusoikeuskirjaan – erillistä vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevaa pykälää. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä oleva portugalilaislasten Suomea ja lukuisia muita eurooppalaisia valtiota vastaan kohdistama ilmasto-oikeudellinen valitus yhdessä esimerkiksi Alankomaiden ns. Urgenda-tapauksen kanssa osoittaa, että perustuslain 20 §:ään (ympäristöperusoikeus) kohdistuu sellaisia paineita kansallisen ihmisoikeusjärjestelmän puolelta, jotka kyseenalaistavat sen ajantasaisuuden. Nämä ovat vain muutamia esimerkkejä siitä, kuinka Suomessa olisi aika avata parlamentaarinen keskustelu tai vähintään sitä pohjustava selvitystyö perustuslain perusoikeussäännösten päivittämisen tarpeesta. Näin siitäkin huolimatta, että Suomessa on myös laadittu hiljan selvityksiä siitä, ettei perustuslakiin kohdistu uudistustarpeita (esim. Mikael Hidenin selvitys vuodelta 2019, oikeusministeriön julkaisuja 2019:22).

Vähintään olisi selvittävä ihmisoikeusselonteossakin tunnistetuista ilmasto- ja ympäristöoikeudellisista syistä, joita myös muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden presidentti on viime vuosina puheenvuoroissaan pitänyt esillä, olisiko syytä päivittää perustuslain 20 §:ää esimerkiksi kuulumaan seuraavalla tavalla:

”Jokaisella on velvollisuus huolehtia eläimistä, luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuten lailla tarkemmin säädetään.

Julkisen vallan tulee kaikissa toimissaan kunnioittaa maapallon kestävyyden rajoja ja hillitä ilmastonmuutosta tehokkailla ja tutkimusperusteisilla toimilla. Vastuu ilmastonmuutokseen sopeutumisesta kuuluu kaikille.

Jokaisella on oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon, johon liittyvä tiedonsaanti- ja muutoksenhakuoikeus turvataan lailla. Luonnon edustajien ja tulevien sukupolvien puhevallasta säädetään laissa.”

> **Katson, että perustuslakivaliokunnan tulisi ihmisoikeusselonteosta antamassaan lausunnossa kiinnittää huomio siihen, että kansainvälisen ihmisoikeusjärjestelmän kehittyminen on luonut tarpeen tarkastella perustuslain perusoikeussäännösten ajantasaisuutta sekä valmistautua perusoikeusjärjestelmän parlamentaariseen uudistustyöhön.**

IHMISOIKEUSVELVOITTEIDEN IMPLEMENTOINTI KANSALLISEEN LAINSÄÄDÄNTÖÖN

Perus- ja ihmisoikeuksien yhtenäisyyden vaaliminen edellyttää huomion kiinnittämistä siihen, kuinka kansainvälisten ihmisoikeussopimusten avainkäsitteet tuodaan (implementoidaan) kansalliseen lainsäädäntöön. Olen perustuslakivaliokunnalle tällä vaalikaudella esimerkiksi varhaiskasvatusta ja perusopetusta koskeneiden hallituksen esitysten käsittelyn yhteydessä antamissani lausunnoissa esittänyt kriittisiä huomioita siitä, kuinka lasten oikeuksien sopimuksen ja vammaissopimuksen käsitteitä on implementoitu kansalliseen lainsäädäntöön. Esimerkiksi lapsen edun käsitettä käsitellään eri tavoin sosiaalioikeudellisessa ja koulutusoikeudellisessa lainsäädännössä. YK:n vammaissopimuksen ytimessä oleva inkluusion käsite on jätetty Opetushallituksen valtakunnallisessa opetussuunnitelmatyössä täsmentyväksi, vaikka perustuslain 80 §:n näkökulmasta tämän tyyppinen vahvasti yksilön oikeuksien luomiseen osallistuva ihmisoikeuskäsite pitäisi määritellä lain tasolla.

Katson, että perustuslakivaliokunnan tulisi ihmisoikeusselonteossa antamassaan lausunnossa ehdottaa, että Suomessa käynnistettäisiin selvitystyö siitä, kuinka Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten keskeinen käsitteistö on implementoitu kansalliseen lainsäädäntöön. Selvitystyön tulokset olisi syytä toimittaa perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi, jotta valiokunta voisi tarvittaessa ohjeistaa valtioneuvostoa ryhtymään sellaisiin lainsäädäntötoimiin, jotka ovat ihmisoikeussopimusvelvoitteiden toimeenpanon turvaamisen näkökulmasta tarpeen.

KORONAPANDEMIA JA OIKEUSVALTIO

Ihmisoikeusselonteossa kiinnitetään huomio moniin tärkeisiin oikeusvaltiokysymyksiin. Oikeusvaltiota ei tule pitää Suomessakaan itsestäänselvyytenä, vaan sen eteen täytyy tehdä jatkuvasti työtä. Koronapandemia on ollut eräänlainen oikeusvaltion stressitesti niin Suomessa kuin kansainvälisestikin. Se on nostanut esiin lukuisia oikeusvaltion haavoittuvuuksia.

On tärkeää tunnistaa, että kansallinen perustuslakivaliokuntainstituutiomme on yhtäältä osoittautunut toimivaksi oikeusvaltion tukipilariksi (valiokunta selviytyi kevään 2020 poikkeusoloissa nähdäkseni erittäin hyvin haastavasta tehtävästään) kuin toisaalta myös yskähdellyt (valiokunta sivuutti esimerkiksi lausunnossaan PeVL 51/2021 vp tartuntatautilain 48a.3 §:n sosiaaliturvaan liittyvän ulottuvuuden tarkastelun). Samalla kun selonteossa tunnistetaan oikeusvaltion rapautuminen muun muassa useissa Euroopan maissa, siitä jää uupumaan oman oikeusvaltiomme haavoittuvuuksien reflektio.

Aivan erityisen tärkeää olisi reflektoida niitä vakavia ihmisoikeusloukkauksia, joista esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu 2021:1 kertoo. Miten on mahdollista, että sellaiset virkamiehet, jotka olivat vain hetkeä aiemmin kouluttaneet siitä, ettei suunnitelmilla saa sulkea ihmisiä asumispalveluyksiköihin, alkoivat laatia ohjauskirjeitä, joilla he ohjasivat kuntien vammaispalvelupäälliköt sulkemaan ihmiset suunnitelmia koskevilla pykälillä asumispalveluyksiköihin. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu 2021:1 on vain yksi esimerkki tarkempaa tarkastelua vaativista tilanteista ja oikeusvaltiomme sekä siihen liittyvä ihmisoikeuskulttuurimme tullaankin lähivuosina mittaamaan sen kyvyssä käydä läpi avoimesti ja kriittisesti korona-ajan tapahtumia.

Katson, että perustuslakivaliokunnan tulisi ihmisoikeusselonteossa antamassaan lausunnossa ehdottaa, että Suomessa käynnistettäisiin selvitystyö siitä, miten korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun 2021:1 kuvaamaan tilanteeseen ja muiden vastaavien oikeusvaltiollisuudesta irtaantuneiden korona-ajan toimenpiteiden kuvaamiin tilanteisiin on päädytty.

PERUS- JA IHMISOIKEUSVAIKUTUSTEN ARVIOINTI

Selonteon mukaan valtioneuvosto edistää järjestelmällistä ja kehittyvää perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia. Onkin erittäin tärkeää, että perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia säädösvalmistelussa ja valtion talousarvion valmistelussa vahvistetaan samalla, kun lakien perus- ja ihmisoikeusvaikutusten jälkiarviointiin kiinnitetään vahvemmin huomiota. Tavoitteisiin pääseminen edellyttää, että lainvalmistelijoiden perus- ja ihmisoikeusosaamista mukaan lukien yhteiskuntatieteellisen ihmisoikeustutkimuksen osaaminen vahvistetaan.

Olen antanut eduskunnan tarkastusvaliokunnalle lausunnon valiokunnan Anssi Keinäseltä ja Jussi Pajuojalta tilaamasta selvityksestä, joka koski vaikutusarviointeja säädösvalmistelussa. Keinänen ja Pajuoja toivat esiin sen, että ministeriön ylimmät virkamiehet eivät pysty tällä hetkellä tuomaan esiin poliittisille päätöksentekijöille lainvalmistelun realiteetteja. Omassa lausunnossani katsoin, että toisaalta nähdäkseni on myöskin niin, että ministeriön virkamiehet eivät myöskään aidosti kunnioita oikeusvaltiollisia toimintatapoja ja esimerkiksi eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä. Olenkin itse Keinästä ja Pajuojaa vahvemmin

huolissani niin sanotun uuden julkisjohtamisen ja governance-ajattelun synnyttämän oikeusvaltiollisuudelle tunnottoman virkamieskulttuurin vaikutuksista lainvalmisteluun. On totta, että Keinäsen ja Pajuojan kuvaamalla tavalla parempi säädösjohtaminen mahdollistaisi sen, että ministeriöissä voitaisiin käyttää laaja-alaisesti hyväksi vaikutusarvioinnissa tarvittavaa monitieteistä osaamista. Korostan kuitenkin, että tuo säädösjohtaminen on sidottava selkeästi oikeusvaltiollisuutta kunnioittaviin raameihin, joissa muistetaan, että lainvalmistelun tarkoituksena on tuottaa oikeat ja riittävät tiedot lainsäätäjän eli eduskunnan toiminnalle.

Yhdyin tarkastusvaliokunnalle antamassani lausunnossani Keinäisen ja Pajuojan näkemykseen, että lainvalmistelun ongelmat niin yleisesti kuin vaikutusarviointien osalta tulevat pahimmillaan esiin suurissa ja merkittävissä säädöshankkeissa ja -kokonaisuuksissa. Yhdyin myös heidän esiin tuomaansa tarpeeseen kehittää suurten hankkeiden valtioneuvostotasoista organisointia. Ihmisoikeusselontekoon peilaten keskeistä olisi kiinnittää ihmisoikeuskysymysten huomioiminen olennaiseksi osaksi tätä suurten hankkeiden valtioneuvostotason organisointia.

Keinäsen ja Pajuojan raportin ulkopuolelta kiinnitin tarkastusvaliokunnalle antamassani lausunnossani huomion siihen, että säädösvalmistelussa olisi tärkeää huomioida myös oikeudelliset vaikutukset eli hankkeen vaikutukset oikeudenalan tai sääntelyalueen yleisiin oppeihin kuten käsitteistöön, periaatteisiin, teorioihin ja argumentaatiomalleihin. Ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa juuri tällaisiin oikeudellisiin vaikutuksiin huomion kiinnittäminen olisi erittäin tärkeää. Tällä hetkellä tapahtuu liiaksi sitä, että yksittäisiä hankkeita valmistellaan tunnottomana sääntelyalueen kokonaisuudelle siten, että lakiuudistuksella saatetaan ikään kuin huolimattomuudesta tuhota oikeudenalan vakiintunutta usein ihmisoikeuksiin kiinnittyvää käsitteistöä ja perustavia teorioita, jotka pitävät sääntelyn koherenttiutta ja ennustettavaa soveltamista kasassa. Aivan erityisesti olisi tunnistettava erityislakien suhde yleislakeihin. Säädösvalmistelun yhteydessä olisikin arvioitava yleislainsäädännön kehittämistarvetta ja huolehdittava siitä, ettei sääntelyalueelle synny säädöshuoltovelkaa. Tuo säädöshuoltovelka johtaa helposti ihmisoikeussuojan rapautumiseen.

Katson, että perustuslakivaliokunnan olisi ihmisoikeusselonteosta antamassaan lausunnossa syytä kiinnittää huomio perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointien vahvistamistarpeeseen mukaan lukien tarve osoittaa tähän nykyistä enemmän resursseja.

KROONISTUNEET IHMISOIKEUSLOUKKAUKSET

Suomalaiset perus- ja ihmisoikeusongelmat syntyvät kanssaihmisiä kohtaan tuntemamme solidaarisuuden ja empatian puutteesta. Tällainen vaikutelma syntyy, kun tarkastelee oikeusasiamies Petri Jääskeläisen listaa kymmenestä keskeisestä suomalaisesta perus- ja ihmisoikeusongelmasta. Jääskeläinen esitteli listan ensimmäisen kerran vuonna 2013 pitämässään puheessa ja se julkaistiin sen jälkeen lähes muuttumattomassa muodossa pitkään vuosittain osana eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksia. Tämä kertoo keskeisten perus- ja ihmisoikeusongelmiemme pysyvästä luonteesta. Tunnistamme heikkoutemme, mutta olemme kovin hitaita niiden korjaamisessa.

Kun oikeusasiamiehen listaa tarkastelee kokonaisuutena, se kertoo suomalaisten perus- ja ihmisoikeusongelmien liittyvän erityisesti heikossa tai haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten sosiaalisten oikeuksien turvaamiseen, jolla on vahva yhteys ihmisten yhdenvertaisuudesta huolehtimiseen. Lista voidaan tiivistää kolmeen ongelmaryhmään.

Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat ongelmat liittyvät voimavarojen niukkuuteen. Niiden korjaaminen olisi suhteellisen yksinkertaista resurssien lisäämisen uudelleensuuntaamisen kautta.

Tällä hetkellä etenkin vanhusten inhimillisen elämän puitteiden järjestämiseen ja haavoittuvassa asemassa olevien lasten palveluiden järjestämiseen osoitetaan jatkuvasti liian vähän resursseja. Eriarvoisuus on

suurimmillaan elämänkaaren alku- ja loppupäässä, jossa ihminen on vahvasti muiden avun varassa. Lapset kärsivät myös erityisen paljon tuomioistuinten liian vähäisten voimavarojen aiheuttamista oikeudenkäyntien venymisistä. Myös riittävien terveyspalveluiden järjestämisessä on liian vähäisistä voimavaroista johtuvia puutteita, jotka kohdistuvat erityisesti haavoittuviin ryhmiin kuten vankeihin, työelämän ulkopuolella oleviin mielenterveysongelmaisiin ja vaikeimmin vammaisiin henkilöihin.

Toiseen ongelmaryhmään kuuluvat ilmiöt kertovat eräiden ihmisryhmien syrjinnän rakenteellistumisesta. Kysymys on asioista, joita ei arkipäiväisen toiminnan tasolla välttämättä tunnisteta ongelmiksi tai joiden korjaamiseen ei ole haluttu ryhtyä. Näissä on kysymys suomalaisten perus- ja ihmisoikeusongelmien jäätyneestä ytimestä, joka ei ota sulaakseen. Niiden korjaaminen edellyttää usein arvojen ja asenteiden muuttamista.

Suomessa näkymättömiin jäävää rakenteellista syrjintää kohdistuu erityisesti vammaisiin henkilöihin. Heidän yhdenvertaiset osallistumismahdollisuutensa työhön, koulutukseen ja rakennetussa ympäristössä liikkumiseen eivät toteudu. Myös heidän itsemääräämisoikeutensa toteutumisessa on puutteita samaan tapaan kuin laitoksissa olevilla vanhuksilla. Liikuntavammaiset lapset kärsivät myös peruskoulujen oppimisympäristöissä olevista puutteista. Myös koulukiusaaminen ja koulujen sisäilmaongelmat ovat ilmiöitä, joiden ihmisoikeusulottuvuutta ei oteta riittävän vakavasti. Ne jättävät kuitenkin syvät pitkälle aikuisuuteen ulottuvat arvet osan lapsista elämään. Rakenteellisesta syrjinnästä kärsivät myös turvapaikanhakijat ja eräät muut ulkomaalaisryhmät, joiden kohtelussa on vakavia puutteita. Julkisuudessa esiin nousseet tapaukset kertovat siitä, kuinka ainakin osa turvapaikanhakijoista on tipahtanut oikeussuojan ulkopuolelle tavalla, jota oikeusvaltiossa vaikea hyväksyä. Myös eräiden vankien kohtelussa on vakavia puutteita, joista muun muassa kansainvälisten kidutuksen vastaisten sopimusten valvontaelimet ovat huomauttaneet Suomea.

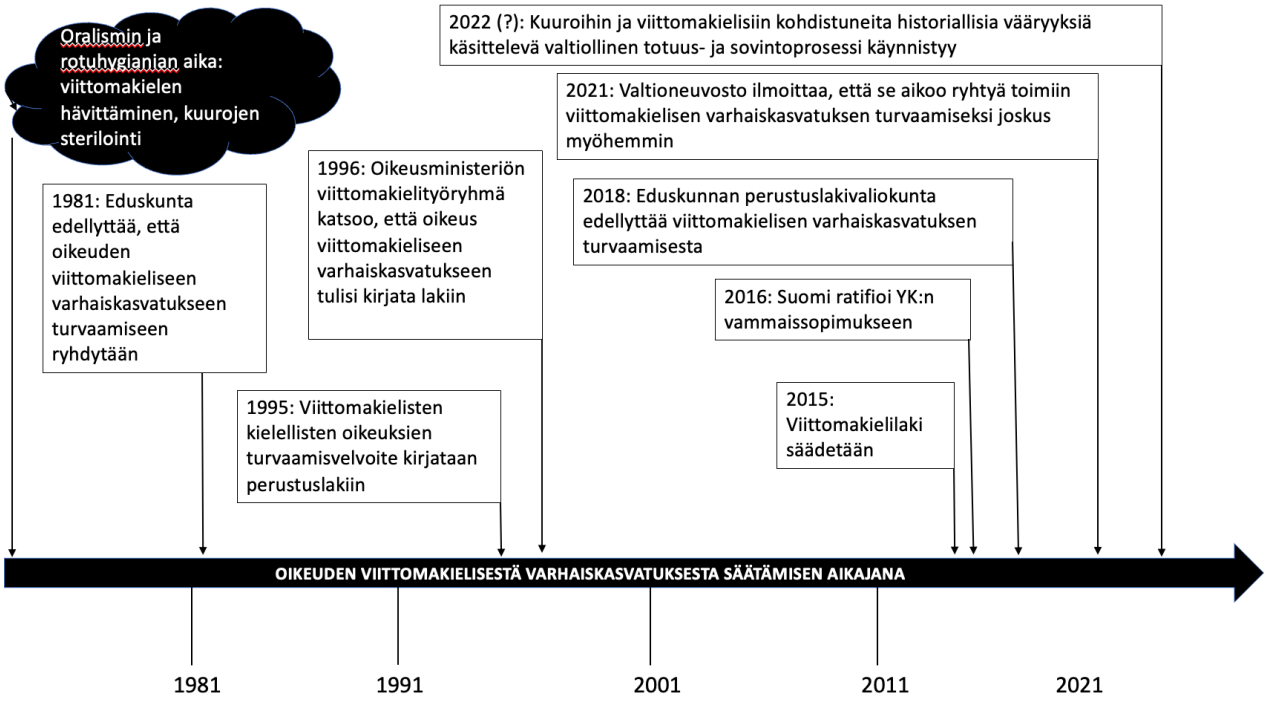
Kolmanneksi ryhmäksi voidaan niputtaa havainnot siitä, ettei perus- ja ihmisoikeusloukkauksia hyvitetä riittävästi eikä niistä koidu loukkaajille erityisiä seurauksia. Perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittämisen säädöspohja on tällä hetkellä vajavainen, eikä se mahdollista riittävissä määrin esimerkiksi vahingonkorvausten määräämistä.

Suomalaisen ihmisoikeuspolitiikan koetinkivi näyttäisi olevan siinä, kuinka hyvin kykenemme hillitsemään ihmisten välisten sosiaalisten etäisyyksien kasvua. Siksi ihmisoikeuspolitiikan ytimeen pitäisi nostaa solidaarisuuden ja empatian vajeesta johtuvan eriarvoistumiskehityksen kitkeminen.

> **Perustuslakivaliokunnan tulisi ihmisoikeusselonteosta antamassaan lausunnossa kiinnittää huomio siihen, että resurssien vähyydestä johtuvat ihmisoikeusongelmat olisi korjattava osoittamalla niihin tarvittavat resurssit. Valiokunnan olisi lisäksi kiinnitettävä huomio siihen, että kroonistuneiden ihmisoikeusongelmien ratkaisemiseen olisi etsittävä aktiivisesti työkaluja. Samalla valiokunnan tulisi huomauttaa tarpeesta kehittää edelleen perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvitysjärjestelmää sekä vahvempia sanktioita perus- ja ihmisoikeusloukkauksiin syyllistyville.**

Oivan esimerkiksi kroonistuneesta ihmisoikeusongelmasta tarjoaa viittomakielisen varhaiskasvatuksen tilanne. Se käy ilmi alla olevalta aikajanalta. Eduskunnan sosiaalivaliokunta kiinnitti vuonna 1981 saamenkielisestä varhaiskasvatuksesta säädettäessä huomion myös ”muunkielisen varhaiskasvatuksen”, jolla sääntely-yhteys huomioiden viitattiin keskeisesti etenkin viittomakieliseen varhaiskasvatukseen, säädösperusteisen turvaamisen tarpeeseen. Asiaan on sen jälkeen perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta kiinnitetty huomio lukuisia kertoja muun muassa perustuslain nykyistä 17 §:ää säädettäessä ja siihen liittyvää lakiviittausta toimeenpantaessa, YK:n vammaissopimusta ratifioitaessa jne. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt asiaan huomion lukuisia kertoja. Varhaiskasvatuksen kolmiportaisesta tuesta säädettäessä vuonna 2021 (eli 40 vuotta eduskunnan antaman lainvalmistelutoimeksiannon jälkeen) valtioneuvosto ilmoitti hallituksen esityksessä, että se ryhtyy viittomakielisen varhaiskasvatuksen turvaamistoimiin joskus

myöhemmin. Samaan aikaan valtioneuvoston kanslian tilaamassa kuurojen ja viittomakielisten valtiollista totuus- ja sovintoprosessia pohjustavassa esiselvityksessä teema tunnistetaan yhdeksi totuus- ja sovintoprosessiin kuuluvaksi oikeudenloukkaukseksi.



Asetelma nostaa esiin sen, että eduskunnan havaitsema puuttumista vaativa ihmisoikeusjännite voi Suomessa kehittyä neljänkymmenen vuoden ajan kaikessa rauhassa kroonistuneeksi valtiolliseen totuus- ja sovintoprosessiin päätyväksi syväksi ihmisoikeusloukkaukseksi ilman, että sen korjaamiseen ryhtymiseen suhtaudutaan vakavasti. Vastaava ihmisoikeusloukkauksen pitkällinen kroonistunut evoluutiotarina voitaisiin kertoa myös transihmisten oikeuksista tai päihdeongelmaisten oikeuksista.

Yksi valtioneuvoston ihmisoikeusselonteon heikkouksista on se, ettei siinä ole ollut aitoa halua nostaa näitä kroonistuneimpia ihmisoikeusongelmia esiin. Pidänkin jokseenkin huolestuttavana, että samaan aikaan, kun maahamme on tullut kansainvälisenä siirrännäisenä pyrkimys käsitellä vakavia ihmisoikeusloukkauksia totuus- ja sovintoprosesseissa (saamelaiskysymykset sekä kuurojen ja viittomakielisten asema), emme ole kuitenkaan pyrkineet systemaattisesti sulattamaan jäätyneitä ihmisoikeusongelmiamme.

YHTEENVETO

Kuten alussa totesin, edellä esitetyistä kriittisistä huomioista huolimatta suhtaudun lämpimästi valtioneuvoston ihmisoikeusselontekoon, joka muodostaa erinomaisen pohjan suomalaisesta ihmisoikeuspolitiikasta käytävälle eduskuntakeskustelulle. Pyrkimyksenäni on ollut tässä lausunnossa kontekstoida ihmisoikeusselontekoa sekä nostaa esiin teemoja, jotka auttavat ihmisoikeuspolitiikkamme ja sen toimeenpanorakenteiden vahvistamisessa.

Pauli Rautiainen
julkis-, hyvinvointi- ja valtiosääntöoikeuden dosentti
sosiaalioikeuden yliopistonlehtori, Itä-Suomen yliopisto