Eduskunnan ympäristövaliokunta 11.2.2022

Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittinen selonteko (VNS 10/2021 vp)

Asiantuntijalausunto

Ulkoasiainneuvos Rauno Merisaari, ulkoministeriö

Selonteon lähtökohdista

Ihmisoikeuspoliittinen selonteko on merkittävin Suomen kansainvälistä ihmisoikeuspolitiikkaa ohjaava asiakirja. Selonteko on kiinteässä yhteydessä syksyllä 2021 hyväksyttyyn valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaan ja yhdessä nämä ohjaavat valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoimintaa myös kansallisesti. Selonteko on poliittinen linjaus, eikä se pyri olemaan kattava kuvaus ihmisoikeustilanteesta tai -toiminnasta Suomessa tai muissa valtioissa. Selonteon teemojen ja tavoitteiden toimeenpano on usean eri ministeriön toimivastuulla.

Selonteossa perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä käsitellään rinnakkain ja toisiaan täydentäen kansainvälisellä, EU- sekä kansainvälisellä tasolla. Johdonmukaisuus lisää Suomen uskottavuutta kansainvälisenä toimijana sekä auttaa tunnistamaan kansallisia kehittämistarpeita. Selonteko tuo esiin keskeisiä kansallisia perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä, joita kansainväliset ja eurooppalaiset ihmisoikeussopimusten valvontaelimet sekä asiantuntijat ovat nostaneet toistuvasti esiin.

Suomi puolustaa ihmisoikeuksien kuulumista kaikille (*universaalisuus*), sopimusjärjestelmän sitovuutta ja johdonmukaista toimeenpanoa sekä sen tehokasta valvontaa. Selonteko korostaa aiempaa selvemmin kansalais- ja poliittisten oikeuksien (*KP-oikeudet*) sekä taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien (*TSS-oikeudet*) keskinäistä täydentävyyttä; aiemmissa selonteoissa TSS-oikeuksien oikeudellisen velvoittavuuden edistäminen oli nostettu yhdeksi Suomen erityisistä prioriteeteista.

Selonteon teemapainotukset

Selonteossa käsitellään laajasti kahta kokonaisuutta, joiden merkitys perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa sekä kansainvälisessä ihmisoikeuskeskustelussa lisääntyy: (1) Kestävää kehitystä ja sen osana erityisesti ilmastomuutoksen hillintää ja luontokadon torjumista sekä (3) digitalisaatiota sekä teknologian kehityksen että erityisesti sähköisissä tietoverkoissa tapahtuvan informaation levittämisen näkökulmasta.

Oma osionsa selonteossa on varattu oikeusvaltiokehitykselle, mukaan lukien oikeusvaltiotilanne EU:n jäsenvaltioissa. Vaateella toiminnasta oikeussääntöjen mukaisesti ja niin että perus- ja ihmisoikeudet turvataan, on merkitystä myös muun muassa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen ympäristöpäätöksenteossa ja ympäristönsuojelussa sekä siinä, että oikeus riittävään asumistasoon (TSS –yleissopimus 11§) toteutuu.

Yhdenvertaisuuden ja sukupuolten tasa-arvon edistäminen

Selonteossa painotetaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista yhdenvertaisesti niin kansallisesti kuin kansainvälisesti. Suomen ulkopolitiikassa priorisoidaan sukupuolten tasa-arvoa sekä alkuperäiskansojen, vammaisten henkilöiden, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen ja eurooppalaisessa toiminnassa näiden ohella romanien oikeuksia.

Suomi on aktiivinen myös kaikkien muiden väestöryhmien oikeuksien toteutumiseksi ilman minkäänlaista syrjintää. Tässä työssä kiinnitetään erityistä huomiota väestöryhmiin ja henkilöihin, joihin kohdistuu syrjintää samanaikaisesti useista eri syistä (moniperusteinen syrjintä), esimerkkinä vammaiset tytöt ja naiset.

Perus- ja ihmisoikeuksien kansallisessa täytäntöönpanossa on selonteon tiiviyden saavuttamiseksi keskitytty Suomen ulkopolitiikassa painotettaviin väestöryhmiin sekä käsitellään erityisesti osallisuutta ja osallistumisoikeuksia. Tämän lisäksi käsitellään ikääntyneiden henkilöiden oikeuksia sekä paikoin lasten oikeuksia ja nuorten osallistumismahdollisuuksia. Maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikasta on oma osionsa. Selonteko viittaa valtioneuvon useisiin muihin selontekoihin ja linjauksiin, joissa perus- ja ihmisoikeuksien kansallista täytäntöönpanoa on käsitelty tarkemmin teemakohtaisesti sekä eri väestöryhmien osalta.

Perus- ja ihmisoikeudet osana kestävää kehitystä

Perus- ja ihmisoikeudet ovat olennainen osa kestävää kehitystä ja niiden toteutuminen on edellytys kestävän kehityksen tavoitteiden (engl. SDG) saavuttamiselle. Lähes kaikilla SDG-tavoitteilla on yhteys kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyviin velvoitteisiin. Ihmisoikeusnormisto kattaa ja liittää yhteen niin ekologisesti, taloudellisesti kuin sosiaalisestikin kestävän kehityksen kysymyksiä. Selonteko täydentää ja täsmentää perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta valtioneuvoston muita linjauksia, kuten selonteko kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda2030:sta.

Suomi painottaa ”ketään ei jätetä jälkeen” –periaatteen johdonmukaista noudattamista kaikessa toiminnassa. Kaikki väestöryhmät ja yksilöt, taustastaan ja ominaisuuksistaan riippumatta, on pidettävä mukana kehityksessä. Kehityksen ja osallistumisen tulee tapahtua ilman syrjintää.

Ilmastomuutoksen hillintä ja luontokadon torjuminen

Selonteossa käsitellään laajasti ilmastonmuutoksen hillintää sekä toimintaa luonnon monimuotoisuuden puolesta.

Ilmastonmuutos, luontokato ja ympäristön pilaantuminen uhkaavat useita kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyviä oikeuksia sekä Suomen perustuslain takaamia perusoikeuksia. Näitä ovat muun muassa oikeudet riittävään elintasoon, ravintoon, veteen, asumiseen, terveyteen, terveelliseen elinympäristöön, elinkeinovapauteen ja omaisuudensuojaan, alkuperäiskansojen oikeuksiin sekä oikeusturvaan. Kaiken toiminnan tulee edistää perus- ja ihmisoikeuksien täytäntöönpanoa

Ilmastonmuutos ja luontokato sekä ympäristön pilaantuminen koettelevat maailmanlaajuisesti voimakkaimmin niitä, joilla on jo lähtökohtaisesti huonommat mahdollisuudet sopeutua sääilmiöiden ja

luontokadon aiheuttamiin muutoksiin ja epävakauksiin. Ilmastonmuutoksen torjunnassa tulee huolehtia siitä, ettei eriarvoisuus kasva.

Selonteko nostaa esiin alkuperäiskansojen aseman ja oikeudet. Suomen ulkopolitiikassa edistetään aktiivisesti alkuperäiskansojen oikeuksia. Suomi tukee YK:n julistusta alkuperäiskansojen oikeuksista (UNDRIP), jonka mukaisesti valtiot sitoutuvat neuvottelemaan ja toimimaan yhteistyössä alkuperäiskansojen kanssa. Suomi tukee alkuperäiskansojen oikeuksia puolustavien ihmisoikeuspuolustajien toimintaa.

Suomi tunnustaa oikeudet veteen ja sanitaatioon ihmisoikeuksiksi ja edistää näitä oikeuksia kansainvälisesti painottaen naisten oikeuksia. Vesidiplomatia ja kehitysyhteistyön vesihankkeet ovat merkittävä osa Suomen ulko- ja kehityspolitiikkaa.

Tiedonsaanti ja osallistumisoikeudet

Tiedonsaannin ja osallistumisoikeuksien turvaaminen on keskeinen osa ilmastonmuutoksen tuloksekasta hillintää ja luontokadon torjuntaa. Toiminnassa tulee tukeutua kansainvälisiin sopimuksiin. Kansainvälisellä tasolla Århusin yleissopimus pyrkii takaamaan tiedonsaanti-, muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden sekä oikeuden osallistua päätöksentekoon ympäristöasioissa. Sopimus astui Suomessa voimaan vuonna 2004. Joulukuussa 2020 tuli kansainvälisesti voimaan Euroopan neuvoston yleissopimus viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta (Tromssan sopimus), joka sisältää oikeuden saada tietoja viranomaisten asiakirjoista. Suomi on ratifioinut sopimuksen vuonna 2014.

Kansalaistoiminta ilmastomuutoksen hillitsemiseksi on lisääntynyt niin kansainvälisesti kuin Suomessakin ja toimintaan on tullut mukaan erityisesti nuoria. Suomi on edistänyt aktiivisesti myös naisten osallistumismahdollisuuksia osana ilmastopolitikkaa.

Ilmasto- ja ympäristöliikkeet ovat merkittävä osa ympäristöihmisoikeuspuolustajien maailmanlaajuista toimintaa. Luonnonvarojen väärinkäytöksiä paljastavat ja niitä vastaan toimivat ympäristöihmisoikeuspuolustajat joutuvat useissa maissa häirinnän ja väkivallan kohteiksi. Suomi tuomitsee ympäristöihmisoikeuspuolustajiin kohdistuvan väkivallan ja tukee heidän toimintamahdollisuuksiaan. Ulkoministeriön uudistettavassa toimintaohjeessa ihmisoikeuspuolustajien tukemiseksi otetaan huomioon ympäristökysymysten kasvava merkitys ihmisoikeustoiminnassa.

Kansainvälisen normiston täsmentyminen

Ympäristö- ja ihmisoikeuskysymyksiä kansainvälinen normisto täsmentyy. Olemassa olevissa ihmisoikeussopimuksissa ei ole nimenomaista oikeutta turvalliseen, puhtaaseen, terveeseen ja kestävään ympäristöön, vaan ympäristöön liittyvät ihmisoikeusnäkökulmat tulevat oikeus- ja tulkintakäytännön kehittymisen kautta. Valtioilla on positiivisia toimintavelvoitteita, kuten ympäristövaikutusten arviointi, riittävän lainsäädännön turvaaminen ja viranomaisvalvonta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on käsitellyt ympäristöön liittyviä kysymyksiä oikeuden elämään, oikeuden olla joutumatta epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kohteeksi, oikeuden nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta (mukaan lukien kotirauha), omaisuudensuojan, sananvapauden,

kokoontumis- ja yhdistymisvapauden sekä oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja oikeuden tehokkaaseen oikeussuojakeinoon yhteydessä.

EIT on niin ikään katsonut, että ympäristön suojeleminen on sellainen oikeutettu etu, jolla voidaan oikeuttaa tiettyjä rajoituksia oikeuteen nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta sekä omaisuudensuojaa. Käsitellyt tilanteet ovat liittyneet muun muassa vaaralliseen teolliseen toimintaan ja teollisuuspäästöihin, myrkyllisiin jätteisiin ja ydinsäteilyyn, luonnonmullistuksiin, ympäristövaikutusten arviointiin, meluun, jätehuoltoon sekä veden pilaantumiseen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on tällä hetkellä vireillä myös valtioiden kasvihuonekaasupäästöihin liittyviä tapauksia.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on käsitellyt ympäristökysymyksiä oikeuden turvallisiin ja terveellisiin työolosuhteisiin, oikeuden terveyden suojeluun sekä oikeuden asuntoon yhteydessä. (Euroopan neuvosto 2022: Manual on human rights and the environment, 3rd edition.)

YK:n eri ihmisoikeusmekanismit ovat jo pitkään tuoneet esille ympäristökysymysten vaikutuksia ihmisoikeuksien toteutumiseen. Ihmisoikeusneuvosto on viimeksi heinäkuussa 2021 antanut päätöslauselman (HRC 47/24) ihmisoikeuksista ja ilmastonmuutoksesta. Osa YK:n sopimusvalvontaelimistä on niin ikään yleiskommenteissaan, yleissuosituksissaan tai lausunnoissaan käsitellyt aihetta. Sopimusvalvontaelimissä on myös ollut vireillä ympäristöliitännäisiä valituksia: ihmisoikeuskomiteassa on käsitelty ympäristön pilaantumista oikeuden elämään yhteydessä ja lapsen oikeuksien komiteassa ilmastonmuutosta lasten oikeuksien toteutumisen yhteydessä.

Suomi suhtautuu myönteisesti siihen, että sopimusvalvontaelinten oikeus- ja tulkintakäytäntö ympäristöstä ja ihmisoikeuksista täsmentyy.

Kansallisella tasolla on aloitettu oikeudenkäyntejä perustellen, että valtion riittämättömät toimet ilmastonmuutoksen estämiseksi ovat ihmisoikeusloukkaus. Kansallisia ratkaisuja on annettu oikeudenkäynneissä muun muassa Alankomaissa (Urgenda), Saksassa (Neubauer) sekä Ranskassa (Grande Synthe, L'Affaire du Siècle). Mahdollisten ihmisoikeusloukkausten ja korjaavien toimenpiteiden arviointi voi tätä kautta tulla kansainvälisten lainkäyttö- ja tutkintaelinten käsiteltäväksi.

Niin YK:n kuin Euroopan neuvoston piirissä käydään keskustelua siitä, tulisiko oikeuden puhtaaseen, terveeseen ja kestävään ympäristöön olla ihmisoikeus. Suomi kanssasuositti lokakuussa 2021 YK:n ihmisoikeusneuvoston oikeudellisesti sitomatonta päätöslauselmaa, jossa tuo oikeus tunnustettiin. Suomi tukee tavoitetta siitä, että myös YK:n yleiskokous poliittisesti tunnustavat oikeuden turvalliseen, puhtaaseen, terveeseen ja kestävään ympäristöön ihmisoikeutena.

Suomi suhtautuu rakentavasti keskusteluun mahdollisesta uudesta oikeudellisesti sitovasta asiakirjasta koskien oikeutta puhtaaseen, terveeseen ja kestävään ympäristöön ihmisoikeutena. Siihen liittyy kuitenkin 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 arvioidaan suhde perustuslakiin (erityisesti 20 §:n vastuuseen ympäristöstä) ja kansalliseen lainsäädäntöön.

Mahdollisen uuden ympäristöihmisoikeuden osalta lähtökohtana tulisi olla, ettei se alittaisi nykyisen suojan tasoa (kuinka pitkälle suoja ulottuu) tai rajoittaisi sen soveltamisalaa (mitä kaikkea suojataan).

Tavoiteltavaa olisi niin ikään, ettei uusi ihmisoikeusasiakirja vain kokoaisi nykyistä tulkintakäytäntöä, vaan että se parantaisi suojan tasoa.

Jotta uusi ympäristöihmisoikeus olisi vaikuttava, tarvitaan keskustelua siitä, miten valtioiden sitoutumiseen sekä uuden oikeuden täytäntöönpanon valvontaan ja vastuun kohdistumiseen liittyvät ongelmakohdat ratkaistaan. Uudesta ympäristöihmisoikeudesta olisi perusteltua pitää erillään siitä erikseen käsiteltävät kysymykset, kuten taakanjakoon tai ilmastoperusteiseen pakolaisuuteen liittyvät asiakokonaisuudet.

Uuden ympäristöihmisoikeuden tunnustamisen ei tule heikentää valtioiden aiempia sitoumuksia riittävien ilmasto- ja ympäristötoimien tarpeesta olemassa olevien ihmisoikeuksien, kuten oikeuden elämään, näkökulmasta.

Suomi on myös jäsen Euroopan neuvoston ihmisoikeuksien johtokomitean (CDDH) alaisessa ihmisoikeudet ja ympäristö -työryhmässä (CDDH-ENV), joka laatii parhaillaan suositusta aiheesta. Euroopan neuvoston ministerikomitean on tarkoitus hyväksyä suositus kesällä 2022, minkä jälkeen Euroopan neuvostossa ryhdytään tarvittaviin jatkotoimenpiteisiin. Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous on suosittanut (suositus 2211(2021)) oikeudellisesti sitovan asiakirjan laatimista.

Toiminta YK:n ihmisoikeusneuvostossa

Suomi on YK:n ihmisoikeusneuvoston jäsen vuosina 2022 - 2024. Suomen yhä tärkeämpinä teemoina ovat uudet teknologiat ja digitalisaatio sekä ilmastonmuutos ja ihmisoikeudet, joissa Suomi tarjoaa omaa osaamistaan ihmisoikeusneuvoston työhön.

TSS-yleissopimus (11§) kattaa myös oikeuden riittävään asumistasoon. Suomi esittää yhteistyössä Saksan, Namibian ja Brasilian kanssa päätöslauselman oikeudesta riittävään asumistasoon. Päätöslauselman tarkemmasta sisällöstä sovitaan kullakin kerralla erikseen. Ydinryhmässä käydään vielä keskustelua päätöslauselman sisällöstä. Tarkoituksena on käsitellä muun muassa syrjintää (ml. rotusyrjintä) asumiskontekstissa. Suomi pyrkii vahvistamaan vammaisten henkilöiden oikeuksien sekä naisten oikeuksien.

YK:n ihmisoikeusneuvosto on asettanut useita teema- ja maakohtaisia erityisraportoijia seuraamaan ja edistämään ihmisoikeuksien toteutumista. Näistä useat käsittelevät myös ympäristöön ja asumiseen liittyviä ihmisoikeuskysymyksiä osana laajempaa mandaattiaan. Neuvosto on asettanut erityisraportoijat muun muassa seuraaviin teemoihin: (1) turvallinen, puhdas, terveellinen ja kestävä ympäristö; (2) ihmisoikeuksien edistäminen liittyen ilmastomuutokseen; sekä (3) oikeus riittävään asumistasoon ilman syrjintää. Suomi tukee näiden kuten muidenkin itsenäisten asiantuntijoiden sekä mekanismien ja YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimintaedellytyksiä ja toimivaltaa.

Suomi on valmis käymään monenvälistä ja kahdenvälistä vuoropuhelua ympäristöön ja ihmisoikeuksiin liittyvistä kysymyksistä ja jakamaan omia hyviä käytäntöjään ja kokemuksiaan.