Eduskunnan ulkoasianvaliokunnalle

Asia: Kirjallinen lausunto 2.3.2022, kuuleminen 3.3.2022[1]
Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittinen selonteko (VNS 10/2021 vp)
Professori, johtaja Elina Pirjatanniemi, Åbo Akademi, Ihmisoikeusinstituutti
epirjata@abo.fi

1 Ihmisoikeuspoliittisen selonteon asema Suomen ihmisoikeusarkkitehtuurissa

Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittiset selonteot ovat hakeneet muotoaan jo pitkään ja käsiteltävänä oleva selontekokin muodostaa siten osan jatkumoa. Tätä lausuntoa valmistellessani kävin läpi omat aiempia ihmisoikeusselontekoja koskevat lausuntoni vuosilta 2009 ja 2014. Näin ollen voin heti aluksi todeta, että suomalaisessa ihmisoikeusarkkitehtuurissa on tapahtunut *paljon myönteistä kehitystä* sitten näiden vuosien. Haluan mainita heti tässä alussa samoin sen, että ihmisoikeuspoliittinen selonteko on luonteensa mukaisesti nimenomaan poliittinen asiakirja ja tämä rajaa jossain määrin sitä, millaisia näkökohtia oikeustieteen tutkijalla on asiakirjasta tarjottavana.

Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisesta *selonteosta on muodostunut pidemmän aikavälin linjauksia sisältävä asiakirja*, jossa omaksutut perusratkaisut Suomen ihmisoikeuspolitiikasta ja hallituksen perus- ja ihmisoikeustoiminnasta ulottuvat yli yksittäisten hallituskausien. Tämä on hyvä lähtökohta, sillä perus- ja ihmisoikeudet ovat luonteeltaan sellaisia, joiden kohdalla ns. päivänpolitiikan yläpuolelle asettuva jatkuvuus on perusteltua. Ihmisoikeuspoliittinen selonteko on näin ollen pitkäjänteisen ihmisoikeustyön väline, kun taas hallituskausiin sidotut konkreettisemmat perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmat ohjaavat yksityiskohtaisempaa työtä ja antavat mahdollisuuden sellaisiin nopeampiin priorisointeihin, jotka ovat luonnollinen osa politiikkaa.

Vuoden 2014 ihmisoikeusselonteossa tuotiin vahvasti esiin tarve selkiyttää perus- ja ihmisoikeustoimijoidemme roolia ja työnjakoa. Käsillä oleva vuoden 2021 ihmisoikeuspoliittinen selonteko osoittaa, että tässä työssä on menty eteenpäin. Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmasta on tullut pysyvä instrumentti, joka hyödyntää monien tahojen aiemmin peräänkuuluttamia vertailukelpoisia indikaattoreita. Tämä antaa mahdollisuuden tehdä aiempaa tavoitteellisempaa ja tuloksellisempaa perus- ja ihmisoikeustyötä. Valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusverkoston työ on samoin vakiinnutettu, mikä on erittäin myönteinen asia. Verkostossa tapahtuva eri ministeriöiden välinen koordinointi ja vuoropuhelu sekä Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumisen systemaattinen seuranta tukevat nekin edellä mainitsemaani tavoitteellista ja tuloksellista perus- ja ihmisoikeustyötä. Perus- ja ihmisoikeusasiat ovat toisin sanoen nousseet aiempaa selvemmin kaikkia ministeriöitä

[1] Olen saanut lausuntopyynnön tässä asiassa myös sivistysvaliokunnalta ja perustusvaliokunnalta. Kaikki kolme lausuntoni ovat lähes samansisältöiset. Ihmisoikeuspoliittisen selonteon luonteesta johtuen suurin osa näkökohdistani on yleisiä ja selonteon kokonaisuutta koskevia.

koskeviksi kysymyksiksi, mikä epäilemättä on omiaan parantamaan Suomen mahdollisuuksia turvata ihmisoikeuksien toteutuminen.

Ihmisoikeuksien edistäminen nähtiin pitkään lähinnä osana Suomen kansainvälistä roolia. Kysymys ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa nousi esiin poliittisessa keskustelussa oikeastaan vasta pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa, jossa hallitus ilmoitti antavansa ihmisoikeuspoliittisen selonteon Suomen kansainvälisestä toiminnasta sekä ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa.[2] Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmaan sisällytetty kirjaus ensimmäisen kansallisen ihmisoikeustoimintaohjelman laatimiseksi oli seuraava askel.[3] Ihmisoikeudet alettiin ymmärtää ulkopolitiikan ohella osana ihmisten tavanomaista arkea. Tämä perus- ja ihmisoikeuksien eräänlainen 'arkipäiväistyminen' osoittaa, että *perus- ja ihmisoikeudet ovat vakiinnuttaneet asemansa Suomessa*. Tämä ei tietenkään tarkoita, etteikö yksittäisistä kysymyksistä voisi syntyä kiivastakin yhteiskunnallista keskustelua. Perus- ja ihmisoikeuksien tulkinnat kehittyvät ja on siten vääjäämätöntä ja tärkeääkin, että niistä käydään jatkuvaa keskustelua. Yhtä lailla on selvää, että Suomellakin on yhä parannettavaa perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisessa. Perus- ja ihmisoikeustyö edellyttää *jatkuvia ponnisteluja* kaikilta mailta.

2 Suomen ihmisoikeuspolitiikan yleisten lähtökohtien arviointi

2.1 Ihmisoikeuspolitiikan lähtökohdat

Käsiteltävänä olevan ihmisoikeuspoliittisen selonteon mukaan Suomen ihmisoikeuspolitiikka perustuu *seuraaville keskeisille lähtökohdille*:

1) ihmisoikeuspolitiikan perustana on ihmisarvon sekä ihmisoikeuksien yleismaailmallisuuden kunnioittaminen,
2) ihmisoikeuspolitiikka on linkittynyt Euroopan unionin (EU) perustana oleviin arvoihin[4] ja Suomi edistää näitä arvoja EU:n alueella ja unionin toiminnassa,
3) Suomi edistää kansainvälisen oikeuden kunnioittamista ja pyrkii vahvistamaan siihen tukeutuvaa, kansainvälistä sääntöpohjaista järjestelmää,
4) ulko-, turvallisuus- ja kehityspolitiikka on ihmisoikeusperustaista,
5) kansalaisyhteiskunnan kanssa tehdään yhteistyötä ja kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden toimintaa tuetaan sekä kunnioitetaan,

[2] Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. *Vastuullinen, välittävä ja kannustava Suomi*, 19.4.2007, s. 8 (saatavilla osoitteessa https://valtioneuvosto.fi/-/69-paaministeri-matti-vanhasen-ii-hallituksen-ohjelma, vierailtu 18.2.2022).
[3] Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. *Avoin, oikeudenmukainen ja rohkea Suomi*, 22.6.2011, s. 24 (saatavilla osoitteessa https://valtioneuvosto.fi/-/72-katainen-hallitusohjelma, vierailtu 18.2.2022).
[4] Sopimus Euroopan unionista (SEU), 2 artikla: "Unionin perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina. Nämä ovat jäsenvaltioille yhteisiä arvoja yhteiskunnassa, jolle on ominaista moniarvoisuus, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuu sekä naisten ja miesten tasa-arvo."

6) Suomi korostaa oikeusvaltioperiaatteen, demokratian ja perus- ja ihmisoikeuksien kiinteää keskinäisyhteyttä ja
7) perus- ja ihmisoikeuksien vaikutuksia pyritään arvioimaan systemaattisesti.

Näiden yleisten lähtökohtien lisäksi Suomi on valinnut ihmisoikeustoimintansa *erityiseksi painopisteeksi* ”puolustaa ja edistää yhdenvertaisuutta, syrjitympien väestöryhmien oikeuksia sekä sukupuolten tasa-arvoa.”[5]

Kun otetaan huomioon ne toimintaympäristön muutokset, joita ihmisoikeuspoliittisessa selonteossakin käydään läpi, Suomen ihmisoikeuspolitiikan yleisiä lähtökohtia voi pitää varsin perusteltuina. Kansainvälisesti tarkastellen ihmisoikeuksien merkitys on osin heikentynyt ja osin vahvistunut, riippuen tarkastelukulmasta.

Yhdistyneissä kansakunnissa (YK) ja alueellisissa järjestöissä esiintyy aiempaa useammin kannanottoja, joissa kyseenalaistetaan jopa sellaiset ihmisoikeusajattelun peruspilarit kuin ihmisoikeuksien universaalisuus ja yhdenvertaisuus. Toiminta kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita vastaan on valitettavasti yhä näkyvämpää. Suomen oikea viiteryhmä on tässä tilanteessa ilman muuta se joukko valtioita, jotka ponnekkaasti puolustavat ihmisoikeuksien yleismaailmallisuutta ja kansainvälistä sääntöpohjaista järjestelmää. Samoin on perusteltua, että Suomi omalta osaltaan tukee EU:n vahvaa roolia ihmisoikeuksien yleismaailmallisuutta puolustavana toimijana. Tässä yhteydessä on tärkeää myös korostaa EU:n tavoin oikeusvaltioperiaatteen, demokratian ja ihmisoikeuksien keskinäisyhteyttä.

Kuten edellä totesin, perus- ja ihmisoikeuksien asema on myös vahvistunut. Niihin vedotaan yhä enenevässä määrin myös sellaisissa toimintaympäristöissä, joissa ihmisoikeuksia ei ole aiemmin liiemmälti huomioitu. Tästä toimivat esimerkkinä mm. yritysten vastuuseen liittyvät keskustelut ja aloitteet, joita Suomi aktiivisesti tukee. Perus- ja ihmisoikeuksien merkitys on noussut esiin myös ympäristökysymysten yhteydessä. Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmat nähdään toisin sanoen välineinä, joiden avulla voidaan lähestyä myös tämänkaltaisia ihmiskunnan ajankohtaisia suuria haasteita. Tältä osin merkityksellistä on erityisesti kansalaisyhteiskunnan ja sen eri järjestöjen aktiivisuus, minkä selonteko tuo myös hyvin esiin.

Suomen ihmisoikeuspolitiikan yleiset lähtökohdat edellyttävät *ihmisoikeuksien tehokasta täytäntöönpanoa myös käytännössä*. Selonteossa tuodaan vahvasti esiin vahvan kansainvälisen valvontajärjestelmän tarve. Ihmisoikeusvelvoitteiden täytäntöönpanon valvonta koostuu moninaisesta joukosta sopimusvalvontaelimiä, joiden toimintaa Suomi tukee yhtäältä rahoituspanoksella ja toisaalta myös siten, että Suomi on omalta osaltaan hyväksynyt laajasti sopimusvalvontaelinten toimivallan käsitellä yksilö- ja ryhmävalituksia. Pidän positiivisena myös sitä, että valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusverkosto käsittelee systemaattisesti Suomen sopimusvalvontaelimiltä saamia suosituksia. Samoin myönteistä on se, että Suomi pyrkii vahvistamaan kansalaisjärjestöjen osallistumis- ja kuulemismahdollisuuksia hallitusten välisissä järjestöissä.

[5] VNS 10/2021 vp, s. 10.

Selonteossa tuodaan esiin osana ihmisoikeuksien tehokasta täytäntöönpanoa myös Suomen lähtökohdat kansainvälisissä ja alueellisissa järjestöissä. Tältä osin minulla ei ole erityistä mainittavaa, mutta totean yleisesti, että osio on kiitettävän konkreettinen. YK:n *ihmisoikeusneuvoston jäsenyys* on tässä yhteydessä kuitenkin syytä mainita erikseen: se voi vaikuttaa Suomen asemaan varsin merkittävästi kansainvälisesti ja jäsenyys mitä luultavimmin asettaa hallituksen toimet erityisen tarkkailun alaiseksi myös kansallisesti. Maailmanpolitiikan realiteetit huomioon ottaen tilanne on erittäin haasteellinen ja toivoa sopii, että Suomi pysyy ihmisoikeusneuvostossa rohkeasti ihmisoikeuspolitiikalleen uskollisena. Mitä Suomen painopisteisiin YK:n ihmisoikeusneuvostossa tulee, pidän järkevänä ratkaisuna sitä, että ne heijastelevat ihmisoikeuspoliittisen selonteon temaattisia painopisteitä.

2.2 Keskiössä oikeusvaltioperiaate

Käsillä olevassa ihmisoikeuspoliittisessa selonteossa käsitellään aiempia selontekoja perusteellisemmin oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuvia uhkatekijöitä. Ihmisoikeuspolitiikan lähtökohtana on, että oikeusvaltioperiaatteen toteutumista edistetään kaikissa hallituksen toiminnoissa kansallisesti, EU:ssa sekä ulko- ja kehityspolitiikassa YK:ssa ja alueellisissa järjestöissä. Huomionarvoista on erityisesti se, että ihmisoikeuspoliittisessa selonteossa tuodaan erikseen esiin tarve keskustella ja kehittää oikeusvaltion tilaa kansallisesti. Tämä painotus on tärkeä yhtäältä siksi, että Suomi ei monista vahvuuksistaan huolimatta ole immuuni niille tekijöille, jotka rapauttavat oikeusvaltioperiaatetta ja toisaalta siksi, että aktiivinen kansainvälinen työ oikeusvaltioperiaatteen edistämiseksi on uskottavaa vain silloin, kun omat haasteet tunnistetaan.

Oikeusvaltioperiaatetta koskevissa jaksoissa tuodaan esiin monia toimenpiteitä, joiden avulla periaatetta voitaisiin vahvistaa. Suomen osalta hallitus sitoutuu vahvistamaan lainvalmistelijoiden osaamista perus- ja ihmisoikeuksista ja hallitus sitoutuu myös arvioimaan säädösehdotusten olennaiset perus- ja ihmisoikeusvaikutukset. Samoin tunnistetaan tarve lisätä perus- ja ihmisoikeuksien tuntemusta eri viranomaisissa. Nämä ovat luonnollisesti hyviä yleisen tason sitoumuksia. Samalla on kuitenkin korostettava, että esimerkiksi lainvalmistelijoiden osalta perus- ja ihmisoikeuksien huomioon ottamisessa on kyse myös henkilöstöresursseista eli *taloudesta*. Jos valmistelijoita ei ole tarpeeksi ja heillä ei ole riittävästi aikaa tehdä työtään on odotettavissa, että perus- ja ihmisoikeustarkastelu jää vaillinaiseksi. Selonteossa mainittu toinen ongelma – oikeudenkäyntien pitkittyminen – on samoin teema, jonka osalta olisi erittäin tärkeää tuoda esiin konkreettisia toimenpiteitä ongelman ratkaisemiseksi. Oikeudenkäyntien venymisessä ei ole kyse pelkästään osapuolten kustannusriskeistä, vaan myös siitä, että ihmiset joutuvat elämään epävarmuudessa vuosia. Tämä on ongelma siviilioikeudellisissa jutuissa, mutta erityisen vakava se on rikosasioissa.[6]

[6] Valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa 2020–2023, Valtioneuvoston julkaisuja 2021:59, s. 35, oikeudenkäyntien kesto on identifioitu yhdeksi indikaattoriksi, jota on tarkoitus seurata. Toimintaohjelmasta itsestään ei kuitenkaan käy ilmi, mitä toimenpiteitä ongelman ratkaisemiseksi on tarkoitus ottaa käyttöön.

EU:ssa Suomi edustaa linjaa, jonka mukaan kaikkia eri *oikeusvaltiomekanismeja* (vuosittainen systemaattinen tarkastelukierros, erityinen toimintakehys, rikkomusmenettely ja SEU 7 artiklan mukainen menettely) tulee tarpeen mukaan hyödyntää. Tämä on perusteltua, onhan oikeusvaltioperiaate osa EU:n toiminnan arvopohjaa. Suomi katsoo samoin, että EU:n tulisi liittyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen (EIS), mikä toisi mukanaan mahdollisuuden tehdä yksilövalituksia myös EU:n toimielinten toimista. EU:n osalta Suomi näyttää muutenkin pyrkivän vahvistamaan EU:n perus- ja ihmisoikeusulottuvuutta, mistä osoituksena ovat selonteon kannanotot mm. EU:n perusoikeuskirjan täytäntöönpanon ja EU:n perusoikeusviraston (FRA) aseman vahvistamisesta.

Oikeusvaltionäkökulma tuodaan esiin myös olennaisena osana Suomen kehityspolitiikkaa, mikä on luonnollisesti positiivinen asia.

2.3 Erityiskysymyksiä: pandemia, kansalaisyhteiskunnan rooli ja yritysvastuu

Ihmisoikeuspoliittiseen selontekoon sisältyy oma jakso koronapandemian hallinnasta, mikä on nähdäkseni hyvä ratkaisu sinänsä. Pandemia on ollut, ja on yhä, *merkittävä sekä laajakantoinen perus- ja ihmisoikeuskysymys*. Pandemiaa koskevassa jaksossa kuvataan sen hallinnan aiheuttamia perus- ja ihmisoikeusongelmia sekä perusoikeuksien rajoittamisessa käytettyjä oikeudellisia mekanismeja. Selonteko ei kuitenkaan sisällä eri toimenpiteiden kriittistä arviota. Tämä on ymmärrettävää sikäli, että ulkopuoliset ja riippumattomat arviot valmistuvat vääjäämättä viiveellä. On kuitenkin tärkeää, että pandemian perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista käydään jatkossa tutkittuun tietoon perustuvaa kriittistä keskustelua.

Suomi on sitoutunut vahvasti tukemaan *ihmisoikeuspuolustajien* toimintaa. Tämä on ilman muuta kannatettavaa. Se myös osoittaa, että Suomen näkemyksellä kansalaisyhteiskunnasta tärkeänä kumppanina on konkreettisia seurauksia. Selonteossa mainitaan uutena teemana kaupunkien rooli ihmisoikeuspuolustajien suojelemiseksi ja nostetaan esiin ns. turvakaupunkijärjestelmä, jonka tavoitteena on tarjota väliaikaista suojaa sellaisille ihmisoikeuspuolustajille, jotka joutuvat jättämään kotimaansa. Selonteon mukaan valtioneuvosto selvittää mahdollisuudet mainitun käytänteen laajentamiseen Suomessa. Ajatus on kiinnostava. Sitä eteenpäin kehitellessä kannattaa ottaa huomioon jo olemassa olevat vastaavan kaltaiset mallit, kuten monissa suomalaisissa yliopistoissa käynnissä oleva *Scholars at Risk*- toiminta[7] ja *Artists at Risk*- toiminta.[8] Asiaa valmisteltaessa on luonnollisesti myös arvioitava turvakaupunkijärjestelmän suhde pakolaisoikeudelliseen kansainväliseen suojaan.

Yritysten ihmisoikeusvastuun merkitys on viime vuosina noussut voimakkaasti kansainväliseen keskusteluun. Tämä on luonteva kehityskulku sikäli, että *ihmisoikeuksien yksi keskeinen tekijä on vartioida valtaa*. Jos ja kun sitä siirtyy valtiollisilta toimijoilta yrityksille, on tärkeää, että yritystoiminnan ihmisoikeusvaikutukset otetaan vakavasti. Selonteossa annetaan tuki jo voimassa oleville YK:n ja muiden valtioiden välisten organisaatioiden

[7] https://www.scholarsatrisk.org (vierailtu 20.2.2022).
[8] https://artistsatrisk.org/?lang=en (vierailtu 20.2.2022).

periaatteille sekä ohjeistoille ja ilmaistaan tuki myös oikeudellisesti sitovalle yritysvastuusääntelylle.

3 Temaattiset painopisteet

3.1 Yhdenvertaisuus, sukupuolten välinen tasa-arvo ja haavoittuvassa asemassa olevat

Kuten edellä on jo todettu, ihmisoikeuspoliittiset selonteot ovat vuosien saatossa muovautuneet aiempaa strategisemmiksi asiakirjoiksi. Tämä merkitsee sitä, että hallitus tekee tietoisen päätöksen priorisoida ihmisoikeuspolitiikassaan joitakin kysymyksiä. Ihmisoikeuksien strateginen tarkastelu näyttäytyy jossain määrin riskialttiinakin ilmiönä – kaikki ihmisoikeudet ovat tärkeitä ja toisiinsa linkittyneitä – mutta politiikassa priorisointi on epäilemättä luontevaa. Kansainvälisessä tarkastelussa on selvää, että Suomi on vain yksi maa muiden joukossa. Jotta tällainen suhteellisen pieni toimija saa äänensä kuuluviin, viestin sisältöä on mietittävä tarkasti. Voimavarat eivät myöskään riitä kaikkien kysymysten ajamiseen. Kansainvälisessä ihmisoikeuspolitiikassa on siten tärkeää kyetä luomaan strategisia alliansseja. Niitä on vaikea muodostaa, jos valtion omat prioriteetit eivät ole selvillä. Strateginen ote mahdollistaa myös toimien arvioinnin. Näin ollen katson, että ihmisoikeuspolitiikassa *strateginen ajattelu on järkevää ja tehostaa toimintaa*.

Painopisteiden valinta on poliittinen kysymys, joka voidaan tehdä monella tavalla, eikä näin ollen ole olemassa mitään yhtä oikeaa tapaa valita prioriteetteja. Omassa tarkastelussani olen arvioinut ensinnäkin sitä, ovatko Suomen valitsemat painopisteet sellaisia, että Suomen ihmisoikeuspolitiikka on *sisäisesti ja ulkoisesti koherenttia.* Tämä kansallisen ja kansainvälisen toiminnan välinen koherenssi on tärkeää erityisesti ihmisoikeuspolitiikan uskottavuuden ja legitimiteetin kannalta. Tämän lisäksi tarkastelin painopisteitä siltä osin, onko Suomella erityistä annettavaa juuri näillä ihmisoikeuspolitiikan aloilla. Niukkojen resurssien maailmassa jokaisen valtion on pyrittävä hyödyntämään *omia vahvuuksiaan*. Lopuksi arvioin, *sisältävätkö painopisteet riskin siitä, että jokin ilmeinen ihmisoikeusongelma jää katveeseen.*

Suomen ihmisoikeuspoliittisessa selonteossa lähdetään siitä, että perus- ja ihmisoikeuspolitiikassa korostetaan läpileikkaavasti yhdenvertaisuuden ja sukupuolten tasa-arvon merkitystä. Kansainvälisessä ihmisoikeuspolitiikassa painotetaan sukupuolten tasa-arvoa sekä haavoittuvimpien väestöryhmien oikeuksia. Osana kaikkea tätä korostetaan lisäksi osallisuuden ja osallistumisoikeuksien merkitystä.

Yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon sekä sukupuolten tasa-arvon nostaminen keskiöön on nähdäkseni hyvä ratkaisu etenkin sitä taustaa vasten, että sangen monet perus- ja ihmisoikeuskysymykset sivuavat jollakin tavoin näitä teemoja. Sama koskee osallisuutta. Valittu *lähtökohta mahdollistaa sen, että perus- ja ihmisoikeuksia voidaan priorisoinnista huolimatta lähestyä kokonaisuutena.* Jos fokus olisi joissakin yksittäisissä oikeuksissa, kokonaiskuvan hallitseminen voisi olla vaikeampaa ja vaarana saattaisi olla, että jokin uusi tärkeä ihmisoikeuskysymys jäisi ilman huomiota. Voidaan myös ajatella, että selonteon luonne hallituskaudet ylittävänä asiakirjana ei kovin luontevasti tukisi sellaisia priorisointeja, jotka

ovat linkittyneitä hyvin selvästi joihinkin yksittäisiin perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin. Tämä malli antaa toisin sanoen myös sellaista liikkumavaraa, joka ihmisoikeuspolitiikassa on tarpeen.

Yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo sekä osallistumisoikeudet ovat ilman muuta myös sellaisia läpileikkaavia teemoja, joiden kohdalla Suomella on erityistä osaamista. Nämä ovat *sellaisia ihmisoikeuskysymyksiä, joissa Suomi voi kehittää edelleen omia vahvuuksiaan ja tarjota lisäarvoa* kansainväliseen keskusteluun. Tämä ei tietenkään poissulje sitä, että Suomella on monia ongelmia näissä kohdin, mikä myös tuodaan selonteossa esiin.

Kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan painopisteiksi on valittu, kuten edellä jo mainittiin, haavoittuvat väestöryhmät. Näitä ovat selonteon mukaan alkuperäiskansat, vammaiset henkilöt, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöt sekä eurooppalaisessa yhteistyössä romanit. Sen lisäksi, että fokus on haavoittuvissa ryhmissä, ihmisoikeuspolitiikassa painotetaan moniperusteisen ja risteävän syrjinnän ehkäisemistä. Tämä viimeksi mainittu on tärkeää sikäli, että ryhmäperustainen fokus voi synnyttää eräänlaista ’essentialismia’ eli tilanteen, jossa ihmisiä aletaan tarkastella vain ryhmänsä kautta. Syrjintä näyttäytyy kuitenkin usein moniperustaisena eli henkilö voi kohdata syrjintää, koska hän on esimerkiksi romani, nainen ja kuuluu seksuaalivähemmistöön. Kun syrjintä ymmärretään monien tekijöiden summana, syrjinnän vastaisiin toimiin saadaan tarkkuutta.

Haavoittuvien väestöryhmien valitseminen priorisoinnin kohteeksi on mielestäni perusteltu valinta, sillä se mahdollistaa perus- ja ihmisoikeuksien tarkastelun *kokonaisuutena*, aivan kuten yllä jo mainitut läpileikkaavat teemat. Samoin voidaan todeta, että kaikessa perus- ja ihmisoikeustyössä olisi *olennaista kiinnittää huomio niihin henkilöihin, joiden asema yhteiskunnassa on kaikkein vaikein*. Valittu priorisointi on perusteltu myös tästä näkökulmasta. Lisäksi valinta antaa politiikassa liikkumavaraa, aivan kuten läpileikkaavat teematkin.

Ainoa riski, jonka painopisteissä näen, liittyy aiemmin mainittuun kansallisen ja kansainvälisen politiikan koherenssiin. Erityisesti tämä koskee *alkuperäiskansojen oikeuksia*. Suomi on viivästellyt Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimuksen 169 ratifiointia ennätyksellisen kauan. Suomi on allekirjoittanut sopimuksen jo vuonna 1989. Runsaan kolmenkymmenen vuoden aikana on tehty lukuisia selvityksiä ja arviointeja ratifioinnin edellytyksiin liittyen, mutta asiaa ei kuitenkaan ole saatu hoidettua. Tämä valitettavasti on omiaan rapauttamaan Suomen uskottavuutta alkuperäiskansojen oikeuksien puolustajana.

3.2 Kestävä kehitys ja digitalisaatio

Ihmisoikeuspoliittisessa selonteossa on oma jakso perus- ja ihmisoikeuksien sekä kestävän kehityksen yhteydestä. Tämä on ymmärrettävää, onhan näillä teemoilla paljon yhtymäkohtia. Samalla on aina muistettava, että *YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelma ja perus- ja ihmisoikeudet ovat luonteeltaan erilaisia*. Viimeksi mainituissa on kyse valtiota oikeudellisesti sitovista kansallisista ja/tai kansainvälisistä velvoitteista, kun taas kestävän kehityksen agenda

on poliittinen asiakirja. Agenda 2030- toimintaohjelman vahvuus on sen kattavuudessa: kaikki valtiot ovat sitoutuneet toimintaohjelman tavoitteisiin ja toimintaohjelma perustuu erilaisten toimijoiden, valtiollisten ja ei-valtiollisten, yhteisiin ponnisteluihin tavoitteiden toteuttamiseksi. Toimintaohjelman tavoitteet sisältävät kuitenkin myös valtioita sitovia oikeudellisia velvoitteita: tällaisesta voidaan mainita esimerkkinä lapsen oikeus saada ilmainen peruskoulutus. Erottelu kestävän kehityksen tavoitteiden ja oikeudellisesti sitovien velvoitteiden välillä on kuitenkin syytä pitää mielessä. Kestävän kehityksen ja perus- ja ihmisoikeuksien rinnakkainen tarkastelu voi muuttua ongelmalliseksi, jos kestävän kehityksen retoriikalla liudennetaan, tahallisesti tai tahattomasti, oikeudellisia velvoitteita. Tällainen riski on olemassa ennen kaikkea taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien kohdalla.

Tietyistä riskeistä huolimatta kestävän kehityksen tavoitteita on nähdäkseni hedelmällistä tarkastella perus- ja ihmisoikeuksien rinnalla. Tuon tässä esiin erityisesti ympäristö- ja luonnonsuojeluongelmat, joiden kohdalla yhteisiä rajapintoja on paljon. Esimerkiksi ilmastonmuutos, sen hillitseminen ja siihen sopeutuminen, on monella tavalla myös perus- ja ihmisoikeuskysymys. Sama pätee luonnon monimuotoisuuden heikkenemiseen.

Perus- ja ihmisoikeuksien ympäristöulottuvuus on kehittynyt vuosikymmenien saatossa yhtäältä sopimusvalvontaelinten käytännössä ja alueellisten ihmisoikeustuomioistuinten oikeuskäytännössä. Erityisesti alueelliset ihmisoikeustuomioistuimet ovat osoittaneet olevansa sangen innovatiivisia ottaessaan haltuun ympäristöongelmia. Tulkintalinjat ovat kehittyneet olemassa olevien sopimusartiklojen kautta ja eritoten EIS:n oikeuskäytäntö on jo melko monisyistä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (EIT) vireillä oleva Suomeakin koskeva ilmastokanne on tässä yhteydessä sangen kiinnostava.[9] Keskustelut ympäristöllisistä oikeuksista ovat olleet käynnissä mm. tutkijapiireissä jo pitkään ja ilmastonmuutos on antanut teemalle uutta ajankohtaisuutta. Pidän näin ollen hyvänä sitä, että selonteossa on omaksuttu positiivinen asenne tähän kehitykseen.

Toinen kestävän kehityksen tavoitteiden kannalta olennainen teema, jonka haluan tuoda esiin, koskee muuttoliikeitä ja vastuullista pakolaispolitiikkaa. On erittäin tärkeää, että maahanmuutto- ja pakolaispolitiikan perus- ja ihmisoikeusyhteydet tunnistetaan niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin. Tämän teeman kannalta on lisäksi erittäin tärkeää suunnata katseet Euroopan unioniin, sillä siellä valmistellaan näiden politiikka-alojen olennaisimmat oikeudelliset säädökset. Tarvittavat uudistushankkeet ovat toistaiseksi edenneet melko hitaasti, koska poliittinen yhteisymmärrys EU:n jäsenvaltioiden välillä puuttuu. Suomen olisi ponnekkaasti pidettävä huoli siitä, että EU:n perusarvot sekä perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen ovat vahvasti mukana myös näitä politiikka-aloja kehitettäessä EU:ssa.

Selonteossa nostetaan esiin myös omana jaksonaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen digitalisaatiossa ja tiedonvälityksessä. Tämä on, samoin kuin edellä mainitut kestävän kehityksen teemat, tulevaisuuden kannalta olennainen kokonaisuus ja on hyvä, että Suomi on ottanut asiat agendalleen. Digitalisaatio ja uuden teknologian eri sovellutukset sisältävät suuria

[9] *Duarte Agostinho ja muut vastaan Portugali ja 32 muuta valtiota*, EIT hakemus 39371/20.

mahdollisuuksia, mutta ne pitävät sisällään myös monenlaisia riskejä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Oikeusvaltioperiaatteen ja perus- ja ihmisoikeuksien linkittäminen teknologian kehittämiseen on tärkeää, samoin kuin digitaalisen yhdenvertaisuuden vahvistaminen kansallisesti ja kansainvälisesti. Tämä on alue, jossa kehitys on myös sangen nopeaa, joten tässäkin mielessä on elintärkeää, että perus- ja ihmisoikeusnäkökohtia painotetaan vahvasti. Lisäksi on olennaista pitää mielessä, että digitalisaation ja teknologisen kehityksen etulinjassa ovat erityisesti yritykset. Niiden erityistä vastuuta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa tässä yhteydessä on syytä korostaa osana yleistä yritysvastuuta koskevaa keskustelua.

4 Näkökohtia sivistysvaliokunnan toimialaan kuuluvista kysymyksistä

Kuten yllä esitetystä on nähtävissä, tarkasteluni keskittyy pääosin yleisiin kysymyksiin. Tämä johtuu yhtäältä selonteon luonteesta poliittisena asiakirjana ja toisaalta selonteossa omaksutusta strategisesta lähestymistavasta. Selonteko ei juurikaan nosta esiin yksittäisiä perus- ja ihmisoikeuksia, vaan se lähestyy niitä yhdenvertaisuuden ja sukupuolten tasa-arvon kautta sekä kiinnittämällä huomion haavoittuvassa asemassa oleviin väestöryhmiin.

Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumista tarkastellaan toisin sanoen yllä mainittujen teemojen kautta. Selonteossa on toki joitakin yksittäisiä mainintoja erityisesti sivistysvaliokunnan toimialaan liittyen. Oikeus kulttuuriin ja sivistykseen tuodaan esiin osana osallisuuden ja osallistumisoikeuksien vahvistamista. Selonteossa todetaan, että ”julkinen valta tukee näiden oikeuksien toteutumista muun muassa tarjoamalla alueellisesti kattavia, esteettömiä ja saavutettavia sekä sisällöllisesti monipuolisia opetus-, kirjasto- ja kulttuuripalveluita sekä tukemalla mahdollisuuksia taiteelle, luovalle toiminnalle ja kulttuuriperinnön säilyttämiselle.”[10]

Kielelliset oikeudet on toinen tällainen teema, joka mainitaan selonteossa erikseen. Selonteossa ollaan tietoisia niistä käytännön ongelmista, joita kielellisten oikeuksien toteutumisessa esiintyy. Valtioneuvosto samoin ilmoittaa ottavansa huomioon ne kansainvälisten sopimusvalvontaelinten suositukset, joita Suomi on tältä osin saanut, mikä on tietenkin tervetullutta.

Digitalisaatiota ja teknologista kehitystä koskeva selonteon jakso 7 on samoin sivistysvaliokunnan toimialan näkökulmasta merkityksellinen. Toin esiin näkökohtiani mainitusta kokonaisuudesta tämän lausunnon edellisessä jaksossa, joten en toista niitä tässä.

5 Lopuksi

Perus- ja ihmisoikeuspoliittisen selonteon valmisteleminen on vaikea tehtävä. Mitä paremmin erilaisten toimintojen perus- ja ihmisoikeusulottuvuudet tunnistetaan, sitä moninaisemmaksi

[10] VNS 10/2021 vp, s. 48.

muuttuu myös se kenttä, jota ihmisoikeuspoliittisessa selonteossa voisi arvioida. Vuoden 2014 ihmisoikeusselonteko muodosti tältä osin eräänlaisen käännekohdan. Se ei enää edes pyrkinyt luettelemaan kaikkia tärkeitä kansainvälisiä tai kansallisia perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä, vaan se oli edeltäjiään huomattavasti strategisempi asiakirja. Saman luonnehdinnan voi antaa käsillä olevasta vuoden 2021 ihmisoikeuspoliittisesta selonteosta. Samalla haluaisin kuitenkin todeta, että strategisesta luonteestaan huolimatta *selonteko on sisällöllisesti varsin kattava* ja tässä lausunnossa olen voinut käsitellä vain mielestäni kaikkein keskeisimpiä yleisiä kysymyksiä.

Kuten jo aiemmin totesin, tästä strategisesta käänteestä voi olla perustellusti montaa mieltä. On kuitenkin muistettava, että ihmisoikeuspoliittisen selonteon merkitys ei tyhjenny vain sen esittelemiseen eduskunnalle. Selonteko on myös *tärkeä keskustelunavaus* ja mitä laaja-alaisempi selonteko on, sitä monimuotoisemmaksi muodostuu luonnollisesti myös siitä käyty keskustelu. Ymmärrän kuitenkin varsin hyvin selonteon laatimisessa sovelletun priorisointiajatuksen. Ihmisoikeusselonteko on muotoutunut perus- ja ihmisoikeustoiminnan suuria linjoja ohjaavaksi strategiseksi dokumentiksi, jonka ohjausvaikutus ulottuu jopa yli yksittäisten hallituskausien. Ihmisoikeuspoliittisen selonteon rinnalla kulkevat aktiivisesti päivitettävät perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmat, jotka seuraavat hallituskausia. Tämä työnjako on mielestäni onnistunut. Virkamieskunta työskentelee aiempaa systemaattisemmin perus- ja ihmisoikeuksien parissa, mistä positiivisena osoituksena ovat mm. valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusverkosto sekä suunnitteilla oleva sopimusvalvontaelinten suositusten tietopankki. Suomalaisen perus- ja ihmisoikeuskentän vahvuutena on samoin aktiivinen ja asiantunteva kansalaisjärjestökenttämme, jonka asiantuntijuutta ja kumppanuutta on opittu hyödyntämään.

Lopuksi haluaisin vielä todeta sen ilmiselvän seikan, että perustuslakimme sisältää perus- ja ihmisoikeuksien edistämistä koskevan *oikeudellisesti sitovan* velvoitteen. Tähän ihmisoikeuspoliittiseen selontekoon – tai muihin perus- ja ihmisoikeusongelmia sivuaviin selontekoihin – kirjatuista prioriteeteista huolimatta julkisella vallalla on toisin sanoen velvollisuus puuttua perus- ja ihmisoikeusongelmiin myös ilman, että mainittu ongelma on identifioitu hallitusohjelmassa, selonteoissa tai perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa.

Turussa, 2.3.2022

Elina Pirjatanniemi

Elina Pirjatanniemi
Professori, johtaja
Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutti