IHMISOIKEUSKESKUS
MÄNNISKORÄTTSCENTRET
HUMAN RIGHTS CENTRE

IOK/1427/2024 11.3.2024

Viite: E 58/2023 vp Valtioneuvoston perusmuistio: Suomen avaintavoitteet EU-vaalikaudelle 2024–2029

Asia: Ihmisoikeuskeskuksen kirjallinen lausunto suuren valiokunnan työjaostolle

Yleistä

Ihmisoikeuskeskus kiittää mahdollisuudesta antaa kirjallinen lausunto Suomen EU-avaintavoitteista suuren valiokunnan työjaostolle. Ihmisoikeuskeskus on itsenäinen ja riippumaton perus- ja ihmisoikeustoimija, joka toimii hallinnollisesti eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä. Ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta muodostavat yhdessä eduskunnan oikeusasiamiehen kanssa Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution (NHRI), jolla on kansainvälisesti tunnustettu asema.

Ihmisoikeuskeskuksen yhtenä lakisääteisenä tehtävänä on osallistua perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvään eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön. Se on aktiivisesti mukana esimerkiksi kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalaisessa verkostossa (ENNHRI). Ihmisoikeuskeskuksen johtaja toimi ENNHRI:n puheenjohtajana helmikuun 2024 loppuun saakka.

Ihmisoikeuskeskus tarkastelee lausunnossaan erityisesti sitä, miten perus- ja ihmisoikeudet ja oikeusvaltioperiaate on huomioitu tietyissä Suomen EU-pääprioriteeteissa. Lausunnon lopussa keskus käsittelee myös muita teemoja, jotka liittyvät kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden aseman vahvistamiseen EU:ssa sekä EU-lainsäädäntöehdotusten käsittelyyn kansallisesti.

Ihmisoikeuskeskus
00102 Eduskunta, Helsinki
PUH 09 4321 (vaihde)
info@ihmisoikeuskeskus.fi
www.ihmisoikeuskeskus.fi

Människorättscentret
00102 Riksdagen, Helsingfors
TFN 09 4321 (växel)
info@manniskorattscentret.fi
www.manniskorattscentret.fi

Finnish Human Rights Centre
FI-00102 Eduskunta, Helsinki Finland
TEL +358 9 4321 (switchboard)
info@humanrightscentre.fi
www.humanrightscentre.fi

Perus- ja ihmisoikeudet sekä oikeusvaltioperiaate EU:n toiminnan perustana

Valtioneuvoston perusmuistiossa todetaan demokratian, oikeusvaltioperiaatteen sekä perus- ja ihmisoikeuksien olevan Euroopan unionin kaiken toiminnan perusta. Tämä on kirjattu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artiklaan, jossa unionin perustana oleviksi arvoiksi luetellaan ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöjen oikeudet mukaan luettuina. Sopimus Euroopan unionista on yksi EU:n perussopimuksista ja osa EU:n primaarioikeutta. Toinen tärkeä oikeudellisesti sitova instrumentti on EU:n perusoikeuskirja, joka on osa EU:n perussopimuksia ja siten EU:n ”perustuslakia”. Perusoikeuskirjalla turvataan laaja-alaisesti yksilön oikeuksia ja vapauksia (kansalais- ja poliittiset oikeudet, taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet sekä moderneiksi luokitellut oikeudet ja periaatteet, kuten henkilötietojen suoja ja ympäristönsuojelu) EU-oikeuden soveltamisalalla. Se velvoittaa EU:n toimielimiä ja virastoja, kuten myös jäsenvaltioita silloin, kun ne toimivat unionin oikeuden alalla. Lisäksi EU:n sekundaarioikeuteen sisältyy lukuisia EU:n asetuksia ja direktiivejä, jotka suojaavat perusoikeuksia – näistä esimerkkeinä yleinen tietosuoja-asetus, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskevat direktiivit sekä rikosten uhrien oikeuksia koskeva uhridirektiivi.

Keskus pitää tärkeänä, että EU-avaintavoitteita koskevassa Suomen kannassa mainitaan perusoikeus- ja demokratiapolitiikan pitkäjänteinen kehittäminen sekä oikeusvaltioperiaatteen ja sukupuolten tasa-arvon edistäminen EU:ssa, kuten myös tuki EU:n liittymiselle Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Tällä hetkellä perus- ja ihmisoikeuksia, oikeusvaltioperiaatetta ja demokratiaa kyseenalaistetaan monin tavoin. Useissa Euroopan maissa on tehty heikennyksiä oikeusvaltion keskeisiin rakenteisiin. Tuomioistuinten riippumattomuutta on heikennetty ja kansalaisyhteiskunnan ja ihmisoikeustoimijoiden toimintaedellytyksiä kavennettu. Samalla perus- ja ihmisoikeuksiin linkittyvä EU-sääntely on lisääntynyt ja lisääntymässä. Olisikin toivottavaa, että perus- ja ihmisoikeudet sekä oikeusvaltioperiaate näkyisivät selkeämmin myös Suomen pääprioriteeteissa. Ihmisoikeuskeskus käsittelee alla muutamia näistä.

Strateginen kilpailukyky

Strateginen kilpailukyky -prioriteetin alla EU-sääntelyn vähentäminen linjataan perustelumuistiossa Suomen yhdeksi tavoitteeksi. Siinä todetaan muun muassa, että ”Suomi pyrkii vähentämään etenkin yritysten hallinnollista taakkaa lisäävää sääntelyä.” Ihmisoikeuskeskus kehottaa Suomea kuitenkin jatkamaan yritysten kestävää toimintaa koskevan huolellisuusvelvoitteeseen liittyvän direktiivin (nk. yritysvastuudirektiivi) aktiivista edistämistä. Suomi on tähän asti tukenut yritysvastuudirektiivin säätämistä ja suomalainen yrityskenttä on toiminut edelläkävijänä vastuullisuustoiminnassa.

Yritysvastuudirektiivi linkittyy jo voimassa olevaan yritysvastuusääntelyn kokonaisuuteen EU:ssa, täydentäen ja selkeyttäen tätä. Sen hyväksyminen on tärkeää paitsi yritysten ympäristö- ja ihmisoikeusvastuun vahvistamiseksi myös

yritysten oikeusvarmuuden kannalta. Direktiivi tukisi myös EU:n jäsenvaltioita noudattamaan niitä sitovaa kansainvälisen oikeuden velvoitetta varmistua siitä, että ihmisoikeuksia ei heikennetä ei-valtiollisten toimijoiden, tässä tapauksessa yritysten, toimesta. Yritysvastuudirektiivi liittyy siten laajempaan valtionvastuukysymykseen.

Petteri Orpon hallitusohjelmassa linjataan, että Suomi haluaa kehittää yritysvastuuta EU- ja OECD-tasoilla. Työ- ja elinkeinoministeriön perusmuistiossa yritysten kestävää toimintaa koskevasta huolellisuusvelvoitteesta todetaan myös, että Suomi pitää tärkeänä, että yritysvastuudirektiivin sääntely tulee voimaan Euroopan unionissa lähivuosina. [1]

Myös elinkeinoelämä on ilmaissut vahvan tukensa yritysvastuudirektiiville. Muun muassa Finanssiala ry, Teknologiateollisuus ry, Suomen tekstiili & muoti ry sekä Elinkeinoelämän keskusliitto ovat julkisissa kannanotoissaan korostaneet, että yritysvastuun EU-tasoinen sääntely on välttämätön ja suomalaisten yritysten edun mukainen.[2] Useat suomalaiset yritykset ovat jo kansainvälisesti kärkisijoilla vastuullisuustoimintojensa osalta, ja monet ovatkin viime vuosina valmistautuneet yritysvastuudirektiivin tuloon. Sääntely hyödyttäisi siten suomalaisia yrityksiä kansainvälisillä markkinoilla ja parantaisi Suomen kilpailukykyä varmistamalla, että vastuuttomasti toimivat yritykset eivät enää saisi ansaitsematonta kilpailuetua vastuullisten yritysten kustannuksella. EU-tason sääntely tarkoittaisi myös, että yritykset välttyisivät siltä ylimääräiseltä hallinnolliselta taakalta, jota muodostuisi, jos EU:n jäsenvaltiot säätäisivät omaa, toisistaan poikkeavaa sääntelyä.

Valtioneuvoston perusmuistiossa Suomen EU-avaintavoitteista korostetaan hallinnollisen taakan vähentämisen lisäksi myös myönteisen investointiympäristön luomisen sekä säänteln ennakoitavuuden tärkeyttä. Kuten edellä on todettu, monet suomalaiset yritykset ovat jo valmistautuneet yritysvastuudirektiivin tuloon ja tehneet suunnitelmia ja investointeja tämän mukaan. Direktiivin hylkääminen tässä vaiheessa loisi epävarmuutta tulevan sääntelyn suunnasta ja sisällöstä, mikä puolestaan vaikuttaisi kielteisesti muun muassa puhtaan siirtymän investointeihin.

---

[1] Työ- ja elinkeinoministeriö, Perusmuistio; Yritysten kestävää toimintaa koskeva huolellisuusvelvoite EU/965/2022-TEM-23 (2024): https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Liiteasiakirja/Documents/EDK-2024-AK-821.pdf

[2] Finanssiala ry, Yritysvastuu tarvitsee EU-tason sääntelyä – Yritysvastuudirektiiviä ei pidä kaataa, vaan sisältöä on viilattava (2024): https://www.finanssiala.fi/uutiset/yritysvastuu-tarvitsee-eu-tason-saantelya-yritysvastuudirektiivia-ei-pida-kaataa-vaan-sisaltoa-on-viilattava/ ; Teknologiateollisuus ry, Yritysvastuu on suomalaisille yrityksille kansainvälinen kilpailuvaltti (2024): https://teknologiateollisuus.fi/fi/ajankohtaista/yritysvastuu-suomalaisille-yrityksille-kansainvalinen-kilpailuvaltti; Teknologiateollisuus ry, Lausunto EU:n yritysvastuudirektiivistä (2024): https://teknologiateollisuus.fi/fi/ajankohtaista/lausunto/lausunto-eun-yritysvastuudirektiivista ; Suomen tekstiili & muoti ry, Tekstiili- ja muotiala peräänkuuluttaa aidosti vaikuttavaa yritysvastuulainsäädäntöä (2024): https://www.stjm.fi/uutiset/tekstiili-ja-muotiala-peraankuuluttaa-aidosti-vaikuttavaa-yritysvastuulainsaadantoa/ ; Elinkeinoelämän keskusliitto, Tommi Toivola: Suomalaiset yritykset tukevat EU-tason yritysvastuusääntelyä (2024): https://ek.fi/ajankohtaista/blogit/tommi-toivola-suomalaiset-yritykset-tukevat-eu-tason-yritysvastuusaantelya/.

Yritysvastuudirektiivin taustalla ovat vapaaehtoisuuteen pohjautuvat YK:n yritystoimintaa ja ihmisoikeuksia koskevat ohjaavat periaatteet sekä OECD:n monikansallisten yritysten toimintaohjeet. Vapaaehtoisuuteen perustuvat mekanismit ovat kuitenkin osoittautuneet riittämättömiksi yritystoiminnan kielteisten ihmisoikeus- ja ympäristövaikutusten kitkemiseksi.[3] Oikeudellisesti sitovaa sääntelyä siis tarvitaan.

Kokonaisturvallisuus ja vahvempi Eurooppa

Kokonaisturvallisuus ja vahvempi Eurooppa -prioriteetin alla todetaan muun muassa, että ”Suomi korostaa tarvetta vahvistaa unionin kriisinsietokykyä eli kokonaisvaltaista ja laaja-alaista varautumista mahdollisiin tuleviin kriiseihin ja hybridiuhkiin.” Lisäksi todetaan Suomen tavoitteena olevan, ”[…] että kokonaisturvallisuuden vahvistamiseksi määriteltäisiin konkreettisia EU-tason tavoitteita sekä unionille että jäsenmaille.” Kokonaisturvallisuutta hahmotetaan muistiossa erityisesti teknologiakyvykkyyden ja puolustuksen kehittämisen ja maatalouden turvaamisen kautta. Oikeus- ja lainvalvontaviranomaisten toimintaedellytyksiä puolestaan halutaan kehittää rikollisuuden torjumiseksi ja ennaltaehkäisemiseksi. Perusoikeuksien tai oikeusvaltioperiaatteen vahvistamista ei mainita prioriteetin yhteydessä ainakaan suoraan.

Ihmisoikeuskeskus julkaisi syksyllä 2023 selvityksen ennakoinnista ja ihmisoikeuksista yhteiskunnan murrosaikana.[4] Siinä käsitellään ihmisoikeustoimijoiden kohtaamia uhkia, joihin varautumalla voidaan vahvistaa toimijoiden muutosjoustavuutta ja riippumattomuutta. Selvitys hahmottelee myös erilaisia vuodelle 2040 sijoitettuja ihmisoikeusskenaarioita. Kansallisten ihmisoikeustoimijoiden lisäksi selvitys kytkeytyy yksilötasoon, oikeusvaltiorakenteisiin, kansalaisyhteiskuntaan ja kansainväliseen yhteistyöhön varautumisen ja resilienssin vahvistamisen osalta. Keskus on osana ennakointiin ja varautumiseen liittyvää työtään todennut, että ihmisoikeudet, oikeusvaltio ja demokratia ovat yhteiskunnan arvoperusta, jolle turvallisuutta, kriisinkestävyyttä ja luottamusta rakennetaan.

Ihmisoikeuskeskus haluaa myös muistuttaa, että toimilla, joilla vastataan erilaisiin kriiseihin ja tähdätään turvallisuuden lisäämiseen, on vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin. Suomessa ja muissa EU:n jäsenmaissa viime vuosina merkittäviä perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia on ollut esimerkiksi koronapandemialla sekä Venäjällä hyökkäyksellä Ukrainaan. Vaikutukset ovat kohdistuneet erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin. Suomessa koronapandemian aikaisilla vierailukielloilla rajoitettiin palvelutaloissa ja muissa sosiaalihuollon

[3] Ks. Suomalaisyritysten ihmisoikeussuoriutumisen tila (SIHTI) -hanke: Selvitys suomalaisyritysten ihmisoikeussuoriutumisen tilasta (2021): https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-065-3.

[4] Ihmisoikeuskeskuksen selvitys ihmisoikeusennakoinnista, resilienssistä ja varautumisesta yhteiskunnan murrosaikana (2023): https://bin.yhdistysavain.fi/1586428/DDerlDqf4q2ibosFmPVY0_MiIn/Ihmisoikeusennakointi%20selvitys%202023.pdf

asumisyksiköissä asuvien oikeutta perhe-elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen.[5] Niin ikään Suomen itärajan sulun yhteydessä ovat olleet esillä vaikutukset palautuskiellon toteutumiseen sekä turvapaikan hakemista ja perhe-elämää koskeviin oikeuksiin.

Ihmisoikeuskeskus haluaakin korostaa, että Suomen turvallisuuspoliittisia linjauksia – olipa kyse kansallisesta tai EU-tasosta – ei voi pitää erillään perus- ja ihmisoikeuksien tai oikeusvaltioperiaatteen toteutumisesta. Linjausten vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin on arvioitava, jotta päätöksiä voidaan tehdä monipuoliseen tietoon perustuen. Kokonaisturvallisuusajattelussa ja kokonaisvaltaisessa varautumisessa on edistettävä monialaista yhteistyötä esimerkiksi turvallisuusviranomaisten, teknologiatoimijoiden, kuten myös perus- ja ihmisoikeusasiantuntijoiden kesken. Ihmisoikeuskeskus pyrkii omalta osaltaan tukemaan ja edistämään ennakointia ja sen osallisuutta ihmisoikeusyhteistyössä sekä rakentamaan yhteyksiä kansallisiin ennakointiverkostoihin. Lisäksi se osallistuu ihmisoikeusennakoinnin kehittämiseen myös eurooppalaisella tasolla.

Kokonaisturvallisuutta koskevan pääprioriteetin yhteydessä mainitaan myös Suomen tuki Ukrainalle. Ihmisoikeuskeskus katsoo, että avainkysymyksiä Ukrainan tukemisessa tulevat olemaan sotarikosten dokumentointi, pakolaisten vastaanotto, tuki ihmisoikeustoimijoille, kuten Ukrainan ihmisoikeusvaltuutetulle sekä oikeusvaltion ja demokratian vahvistaminen osana jälleenrakentamista.

Muuttoliikkeen hallinta

Muuttoliikkeen hallinta -pääprioriteetin yhteydessä valtioneuvoston perusmuistiossa todetaan, että ”[…] Suomi noudattaa muuttoliikepolitiikassa ihmisoikeus- ja muita kansainvälisiä sopimuksia, EU-lainsäädännön velvoitteita ja oikeusvaltioperiaatetta.” Samassa yhteydessä mainitaan erilaiset EU-tason toimet ja aloitteet, joita Suomi pyrkii edistämään. Näitä ovat muun muassa turvapaikkaprosessin ja kansainvälisen suojelun tarjoaminen turvallisiksi luokitelluissa kolmansissa maissa sekä sellaisen mekanismin käyttöönotto, jonka myötä esimerkiksi välineellistetyn maahantulon tilanteessa turvapaikkahakemusten käsittely voitaisiin keskeyttää, mikäli valtion suvereniteetti on vaarassa toisen valtion vihamielisten toimien vuoksi.

Ihmisoikeuskeskuksella ei ole tietoa siitä, millä tavoin nämä toimet ja aloitteet toteutettaisiin niin, että ne olisivat yhdenmukaisia Suomen kansainvälisten ja EU-lainsäädännön velvoitteiden kanssa. Keskus haluaa muistuttaa, että EU-oikeuden säännös tai EU-oikeuden soveltamisalaan kuuluva kansallinen laki ei saa olla ristiriidassa EU:n perusoikeuskirjan kanssa.[6] On myös olemassa EU-

[5] Ks. esim. apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu EOAK/3847/2020: https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/3847/2020.
[6] Ks. EU:n perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohta sekä oikeusministeriön muistio EU:n perusoikeuskirjan tulkinnasta ja soveltamisesta (2020): https://oikeusministerio.fi/documents/1410853/4734373/EUROOPAN+UNIONIN+PERUSOIKEUSKIRJAN+TULKINTA+JA+SOVELTAMINEN.pdf/b388bdd9-0740-e783-ebe8-e0c307b0eb23/EUROOPAN+UNIONIN+PERUSOIKEUSKIRJAN+TULKINTA+JA+SOVELTAMINEN.pdf?t=1638200961820

tuomioistuimen (EUT) oikeuskäytäntöä, joka tulisi ottaa muuttoliikkeen hallintaa koskevia toimenpiteitä suunniteltaessa huomioon. EUT on esimerkiksi Liettuaa koskevassa ennakkoratkaisussaan todennut, ettei vetoaminen yleisesti uhkaan, jonka kolmannen maan kansalaisten joukoittainen maahantulo aiheuttaa yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle, oikeuta sellaista kansallista säännöstä, jonka perusteella jäsenvaltiossa laittomasti oleskelevalta kolmannen maan kansalaiselta evätään tosiasiallisesti oikeus tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus kyseisen jäsenvaltion alueella.[7]

Muut toimenpiteet perusoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi

Lopuksi Ihmisoikeuskeskus haluaa kiinnittää huomiota muutamiin muihin teemoihin, jotka tukisivat perusoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen vahvistamista EU:ssa. Ensimmäinen niistä koskee kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden asemaa ja roolia. Suomessa kansallisen ihmisoikeusinstituution muodostavat Ihmisoikeuskeskus, sen ihmisoikeusvaltuuskunta ja eduskunnan oikeusasiamies.

Perus- ja ihmisoikeuksia edistävien ja valvovien kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden merkitys on tunnustettu EU:ssa yhä enenevissä määrin. Esimerkiksi Euroopan komissio on osana vuosittaista oikeusvaltioraportointia todennut, että kansallisilla ihmisoikeusinstituutioilla on tärkeä rooli oikeusvaltioon keskeisesti kuuluvan vallan tasapainoa ylläpitävän järjestelmän toimivuudessa (ns. checks and balances -järjestelmä).[8] EU:n neuvosto on puolestaan katsonut, että ihmisoikeuspuolustajien, mukaan lukien kansalliset ihmisoikeusinstituutiot, ”[…] toimintamahdollisuuksien perusteettomat rajoitukset voivat olla uhka oikeusvaltioperiaatteelle.”[9]

Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden merkityksen tunnustamisesta huolimatta tällä hetkellä EU:ssa ei ole olemassa näitä instituutioita koskevia standardeja. On esitetty, että Euroopan komissio laatisi suosituksen, jossa käsiteltäisiin kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden roolia perusoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen edistämisessä ja selkeytettäisiin sitä, mitä jäsenvaltioilta odotetaan vahvojen ja itsenäisten kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden tukemiseksi. Suositus nojaisi olemassa oleviin sitoumuksiin, suosituksiin ja kansainvälisiin standardeihin, jotka koskevat kansallisia ihmisoikeusinstituutioita.[10]

Toinen teema, johon Ihmisoikeuskeskus haluaa kiinnittää huomiota, on erilaisten

---

[7] Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisu C-72/22 PPU.
[8] Euroopan komission oikeusvaltiokertomus (2023): https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023DC0800.
[9] EU:n neuvoston päätelmät EU:n perusoikeuskirjan soveltamisesta: kansalaistoiminnan rooli perusoikeuksien suojelemisessa ja edistämisessä EU:ssa (2023): https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7388-2023-INIT/fi/pdf.
[10] EU Fundamental Rights Agency and ENNHRI: Concluding Conference Statement on the role of National Human Rights Institutions. Enhancing the implementation of the EU Charter of Fundamental Rights: Strong and effective NHRIs in the EU (2024): https://ennhri.org/wp-content/uploads/2024/02/Concluding-statement_FINAL13-02-2024.pdf.

perus- ja ihmisoikeuksiin tai perus- ja ihmisoikeustoimijoihin vaikuttavien EU-lainsäädäntöehdotusten käsittely kansallisesti. Ihmisoikeuskeskuksen mukaan tulisi tarkastella mahdollisuuksia vahvistaa kansallisten perus- ja ihmisoikeustoimijoiden sekä kansalaisyhteiskunnan osallistamista näihin käsittelyihin.

Susan Villa	Elina Hakala	Klara Fält
Johtajan sijainen	Asiantuntija	Nuorempi asiantuntija