

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 12/2004 vp

Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 31 päivänä maaliskuuta 2004 lähettäessään valtioneuvoston selonteon Suomen ihmisoikeuspolitiikasta (VNS 2/2004 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- yksikön päällikkö Johanna Suurpää, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jukka Lindstedt, oikeusministeriö

- ylitarkastaja Anne Hujala ja erikoistutkija Pirkko Kiviaho, sosiaali- ja terveysministeriö
- tulosaluejohtaja Sirpa Taskinen, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes
- varapuheenjohtaja Leena Linnainmaa, Naisjärjestöjen Keskusliitto
- pääsihteeri Kristiina Kouros, Ihmisoikeusliitto ry
- varatuomari, asianajaja Markku Fredman
- varatuomari, kihlakunnansyyttäjä Vilja Kutvonen
- oikeustieteen tohtori, akatemiatutkija Liisa Nieminen
- professori Martin Scheinin.

Lisäksi Pelastakaa Lapset ry ja tasa-arvovaltuutettu ovat antaneet kirjallisen lausunnon.

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO

Valtioneuvoston selonteossa tarkastellaan kehitystä, joka on tapahtunut Suomen ihmisoikeuspolitiikassa sen jälkeen, kun ulkoasiainministeri vuonna 2000 antoi eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle ihmisoikeuspoliittisen selvityksen. Selonteossa linjataan tavoitteita ja toimenpiteitä, joita hallitus ihmisoikeuspolitiikassaan toteuttaa. Selonteon mukaan Suomen ihmisoikeuspolitiikan keskeiset lähtökohdat ovat universaalisuus, jakamattomuus, syrjimättömyyden periaate ja avoimuus.

Ihmisoikeuspolitiikan tulee selonteossa esitetyn mukaan olla johdonmukaista ja perustua samoille lähtökohdille sekä kotimaassa että kansainvälisesti. Selonteossa käsitelläänkin sekä Suomen kansainvälisen yhteisön jäsenenä noudattamaa ihmisoikeuspolitiikkaa että ihmisoikeusnormien soveltamista Suomessa. Suomen toimintaa Euroopan unionissa käsitellään sekä erillisenä jaksona että kautta selonteon sen poikileikkaavana teemana. Erikseen tarkastellaan Suomen toimintaa lähialueillamme. Suomen toi-

mintaa ja tavoitteita ihmisoikeuspolitiikan kannalta keskeisissä järjestöissä kuvataan niin ikään erillisenä jaksonea. Globaalikysymyksiä koskevassa jaksossa kiinnitetään huomiota maailmanlaajuisiin haasteisiin kuten inhimilliseen turvallisuuteen, terrorismiin, ihmisoikeuksiin ja kaup-

paan, kehityskysymyksiin sekä pakolaisuuteen. Lisäksi selonteossa on tarkastelun kohteeksi otettu joukko temaattisia kysymyksiä, muun muassa naisten ja lasten oikeudet, ihmiskauppa sekä syrjinnän vastustaminen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunnan yleisarvio selonteosta

Valtioneuvoston selonteossa todetaan (s. 9), että edellisen ihmisoikeuspoliittisen selvityksen antamisen jälkeinen ajanjakso on ihmisoikeuksien kannalta ollut maailmanlaajuisesti tarkasteltuna varsin vaikea. Kyseinen arvio perustuu siihen, että vuoden 2001 syyskuussa Yhdysvalloissa toteutettujen terrori-iskujen jälkeen ihmisoikeudet ovat uudella tavalla usein joutuneet vastakkain turvallisuustarpeiden kanssa. Hallituksen arvion (s. 60) mukaan on edelleen hyvin ajankohtaista painottaa ihmisoikeuksien merkitystä terrorismin vastaisessa toiminnassa. Hallitus toteaa eri yhteyksissä korostaneensa sitä, että valtiolla on velvollisuus pyrkiä suojaamaan kansalaisiaan terrorismilta mutta että terrorismin vastaisen toimenpiteiden on oltava sopusoinnussa kansainvälisen oikeuden ja ihmisoikeuksien kanssa. Edelleen selonteossa todetaan, että kansainvälinen terrorismi on turvallisuushuoli, jonka torjuminen saattaa viime kädessä edellyttää aseellisia toimia. Aseellinen voimankäyttö ei hallituksen näkemyksen mukaan kuitenkaan ole yleispätevä eikä koskaan riittävä ratkaisu terrorismin ongelmaan.

Lakivaliokunta yhtyy edellä mainittuihin, selonteossa esitettyihin yleisarvioihin. Valiokunta on oman toimialansa säädöshankkeita käsitellessään todennut etenkin kansainvälisellä tasolla toteutettavien terrorismin vastaisen toimenpiteiden aiheuttavan kasvavaa painetta perinteisiä oikeusvaltiollisia arvoja kohtaan. Valiokunnan käsityksen mukaan vain ihmis- ja perusoikeuksista lähtien voidaan sekä valtiollisten rakenteiden että erityisesti yksilöiden suojelemiseksi

välttämättömille terrorismin vastaisille toimenpiteille muodostaa sellainen vakaa ja kestävä perusta, joka takaa näille toimille laajan yhteiskunnallisen hyväksynnän.

Selonteossa käsitellään paitsi Suomen toimintaa kansainvälisessä yhteisössä myös ihmisoikeuksien toteutumista kotimaassa. Lakivaliokunta pitää tällaista kokonaisvaltaista lähestymistapaa myönteisenä. Selonteossa (s. 8) todetaan, että Suomen tilannetta koskevaa osuutta on tästä selonteosta saatujen kokemusten perusteella mahdollista jatkossa laajentaa. Valiokunta pitää tätä kannatettavana pyrkimykseenä. Samoin perusteltua on se, että nyt käsiteltävänä olevan kaltainen selonteko annettaisiin eduskunnalle kerran vaalikaudessa.

Selonteon (s. 8) mukaan kotimaisten kysymysten osalta on käsiteltävien asioiden valintakriteereinä huomioitu kansainvälisten ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanoa valvovien elinten Suomea koskevat suositukset. Tähän nähden on yllättävää, ettei selonteossa lainkaan käsitellä vapautensa menettäneiden oikeuksien toteutumista. Kuitenkin Suomi on viimeksi saanut eurooppalaisen valvontaelimen syksyllä 2003 tekemän tarkastuskäynnin yhteydessä osakseen arvostelua muun muassa tutkintavankien säilyttämisestä ja vankien välisestä väkivallasta. Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että selontekoa jatkossa kehitettäessä huomioon otetaan myös vapautensa menettäneiden asema.

Myös muiden laitoksissa olevien henkilöiden asema on syytä huomioida tulevassa selonteossa. Lakivaliokunta on tässä yhteydessä kiinnittänyt huomiota oikeusministeri Koskisen esittämään mainintaan siitä, että erityisesti pitkäaikashoidon asiakkaat — ja laajemminkin vajaa-

valtaiset — ovat sellaisia, joiden oikeuksia ei pystytä nykyisellä lainsäädännöllä käytännön elämässä riittävästi turvaamaan.

Lakivaliokunta on yleisellä tasolla kiinnittänyt huomiota myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asemaan, koska kyseessä on ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnan kannalta Suomen näkökulmasta keskeinen mekanismi. Kuten selonteossa (s. 31) todetaan, Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden määrän kasvun myötä myös ihmisoikeustuomioistuimeen tehtyjen valitusten määrä on kasvanut ilman, että tuomioistuimen voimavarat ovat kuitenkaan vastaavasti lisääntyneet. Lakivaliokunta yhtyy selonteosta (s. 32) ilmenevään käsitykseen, jonka mukaan yksilön oikeusturvan kannalta keskeistä on jatkossakin pyrkiä mahdollisimman laajasti turvaamaan yksilön oikeus valittaa ihmisoikeustuomioistuimeen häneen kohdistuneista ihmisoikeusloukkauksista.

Lakivaliokunta on selontekoa käsitellessään oman toimialansa näkökulmasta keskittynyt lisäksi kolmeen temaattiseen asiakokonaisuuteen: naisten oikeuksiin, ihmiskauppaan ja lasten oikeuksiin.

Naisten oikeudet

Kuten selonteossa todetaan, naisiin kohdistuva väkivalta on Suomessa edelleen vakava ihmisoikeusongelma. Suurin osa naisiin kohdistuvasta väkivallasta on lähisuhdeväkivaltaa, jossa tekijänä on joko perheenjäsen tai muutoin läheinen henkilö. Lähisuhdeväkivallan torjuntaan on myös lainsäädännössä kiinnitetty huomiota. Erityisesti on mainittava lähestymiskiellosta annettu laki (898/1998), joka tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 1999. Käsitellessään lain säätämiseen johtanutta lakiehdotusta lakivaliokunta (LaVM 11/1998 vp — HE 41/1998 vp) kiinnitti huomiota siihen, että kiellon käyttöala on ennen kaikkea pari- ja perhesuhteiden perusteella väkivallalle alttiiden henkilöiden keskinäisten väkivallantekojen ja rauhan häirinnän torjunta. Tänä vuonna eduskunta on vastikään hyväksynyt hallituksen esityksen (HE 144/2003 vp — LaVM 2/2004 vp), jolla lähestymiskiellosta annettua lakia täydennetään siten, että lakia voidaan sovel-

taa myös silloin, kun kiellolla suojattava ja kieltoon määrättävä henkilö asuvat samassa asunnossa. Tällaiseen perheen sisäiseen lähestymiskieltoon määrätyn henkilön on poistuttava asunnosta, jossa hän ja kiellolla suojattava henkilö asuvat yhdessä, eikä hän saa ottaa yhteyttä suojattavaan henkilöön. Samassa yhteydessä eduskunta hyväksyi myös kumottavaksi niin sanotun vakaan tahdon pykälän (RL 21:17), joka sisältää pahoinpitelyn perustekomuotoa koskevan säännöksen mahdollisuudesta jättää syyte nostamatta silloin, kun asianomistaja omasta vakaasta tahdostaan pyytää, ettei syytetä nostettaisi.

On kuitenkin selvää, että rikosoikeudelliset tai lähestymiskiellon kaltaiset turvaamistoimityypit ratkaisut eivät yksinään ole riittäviä keinoja pyrittäessä lähisuhdeväkivallan torjumiseen. Lisäksi tarvitaan eri viranomaisten, etenkin poliisi- ja sosiaaliviranomaisten, keskinäistä yhteistyötä samoin kuin kansalaisjärjestöjen palvelujen hyödyntämistä. Sosiaali- ja terveysministeriössä on parhaillaan valmisteilla toimintaohjelma, jolla pyritään ehkäisemään naisiin kohdistuvaa lähisuhdeväkivaltaa. Toimintaohjelman tavoitteina on pyrkiä parantamaan koko maan laajuisesti väkivallan uhrien perus- ja erityispalveluverkostoa, tehostaa väkivaltaa näkevien ja kokevien nuorten auttamista, kehittää väkivaltatyöhön ja asioiden käsittelyyn tarvittavaa ammatillista osaamista sekä lisätä yleensä väkivaltaa koskevaa tietoisuutta väestön keskuudessa. Lakivaliokunta pitää toimintaohjelman aikaansaamista tärkeänä.

Lakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota tarpeeseen tarkastella lähisuhdeväkivaltaa myös osana väkivaltarikollisuuden kokonaisuutta. Tällöin on arvioitava, missä määrin yleiset yhteiskunnalliset taustatekijät ovat omiaan myötävaikuttamaan väkivaltaisen käyttäytymisen lisääntymiseen. Yhtenä tällaisena seikkana valiokunta mainitsee todetun alkoholin kulutuksen kasvun, jonka osalta valtioneuvoston piirissä on syytä jatkossa seurata, aiheuttaako se pysyväisluonteisia muutoksia väkivaltarikollisuuden ja erityisesti lähisuhdeväkivallan tasossa. Seuranta on valiokunnan mielestä tarpeen kohdistaa myös niihin vaikutuksiin, joita lääkkeiden ja

huumaavien aineiden käytöllä on väkivaltarikollisuuteen.

Ihmiskauppa

Ihmiskauppa on osa kansainvälistä järjestäytynyttä rikollisuutta. Tämä tosiasia edellyttää, että ihmiskaupan vastustamiseksi tarvittaviin toimiin on ryhdyttävä kansainvälisesti. Erilaisia kansainvälisiä instrumentteja onkin jo useita. Näistä voidaan mainita erityisesti Yhdistyneiden kansakuntien kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaiseen yleissopimukseen (Palermion sopimukseen) liittyvä lisäpöytäkirja ihmiskaupan, erityisesti naisten ja lasten kaupan ehkäisemisestä, torjumisesta ja rankaisemisesta. Euroopan unionin neuvosto on puolestaan oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön alalla hyväksynyt puitepäätöksen ihmiskaupan torjunnasta (2002/629/YOS). Näiden molempien kansainvälisten instrumenttien sisältämät velvoitteet pannaan täytäntöön eduskunnassa parhaillaan käsiteltävänä olevalla rikoslain muuttamista koskevalla ehdotuksella (HE 34/2004 vp). Ihmiskaupan osalta täytäntöönpanon keinoksi hallituksen esityksessä on valittu rikoslain 25 luvun täydentäminen erityisillä ihmiskauppaa ja törkeää ihmiskauppaa koskevilla kriminalisoinneilla. Lakiehdotus on parhaillaan lakivaliokunnassa valmistelevaltasi käsiteltävänä.

Ihmiskauppaan liittyy usein myös paritustoiminta, joka saattaa olla hyvinkin suunnitelmallista ja laajaa. Suomessa on viitteitä esimerkiksi siitä, että paritustoimintaa harjoittavat rikollisjärjestöt toimivat täällä sovitun aluejaon mukaisesti. Paritustoimintaan liittyvät ongelmat eivät koske ainoastaan siihen osallisia prostituoituja, vaan toimintaan saattaa liittyä myös esimerkiksi huumausainekauppaa. Edellä mainitut seikat huomioon ottaen järjestäytyneen paritustoiminnan rikosoikeudellisen arvottamisen kannalta on ollut pulmallista, ettei Suomen lainsäädäntö ole sisältänyt törkeää paritusta koskevaa rikostunnusmerkistöä. Tämä lainsäädännöllinen puute ehdotetaan nyt poistettavaksi edellä mainituksa hallituksen esityksessä. Käytännön viranomaisyhteistyön tasolla paritustoimintaan kohdistuvan kontrollin on puolestaan arvioitu hel-

pottuvan erityisesti Euroopan unionin tämän vuoden toukokuun 1 päivänä tapahtuneen laajentumisen myötä.

Lasten oikeudet

Lasten erityisen suojan tarve on tunnustettu sekä kotimaisessa lainsäädännössä että useissa kansainvälisissä velvoitteissa. Viime vuosina erityistä huomiota on kiinnitetty lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja lapsipornografian torjuntaan. Tätä kuvastavat etenkin Yhdistyneiden Kansakuntien lapsen oikeuksien yleissopimuksen valinnainen pöytäkirja lasten myynnistä, lapsiprostituutiosta ja lapsipornografiasta sekä Euroopan unionin neuvoston puitepäätös lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja lapsipornografian torjumisesta (2004/68/YOS). Myös näiden velvoitteiden täytäntöönpanemiseksi tarpeellisia säännöksiä sisältyy jo edellä mainittuun hallituksen esitykseen (HE 34/2004 vp), jossa ehdotetaan rikoslakiin otettavaksi muun muassa lapsipornografian levittämistä koskeva törkeä tekemuoto.

Lasten suojaaminen pelkästään heihin kohdistuvilta seksuaalisilta teoilta ei luonnollistakaan ole riittävää. Lapset ovat perheessä usein myös lähisuhdeväkivallan välillisiä uhreja, vaikka käytetty väkivalta ei heihin suoranaisesti kohdistuisikaan. Tämän vuoksi lähisuhdeväkivallan poistamiseen tähtäävät toimet koituvat samalla myös lasten aseman hyväksi. Lasten aseman parantamiseen tähtäävistä institutionaalisista uudistuksista lakivaliokunta on selontekoa käsitellessään pannut erityisesti merkille suunnitelman lapsiasiainvaltuutetun viran perustamisesta. Lainsäädännön osalta lakivaliokunnan huomiota on kiinnitetty etenkin lastensuojelulain uudistamistarpeeseen. Tällöin on viitattu erityisesti niihin lasten huostaanottoa ja tapaamisoikeutta koskeviin Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten Suomea vastaan antamiin tuomioihin, joita on mainittu myös selonteossa (s. 32). Molemmat edellä mainitut uudistukset on sisällytetty nykyisen hallituksen ohjelmaan (hallitusohjelman kohta 4.6. Lasten turvallinen kasvuympäristö). Myös lakivaliokunta pitää omalta osaltaan tärkeänä, että uudistukset toteutetaan ripeästi ja

lapsiasiainvaltuutetun osalta lisäksi tavalla, joka riittää vastaamaan tähän uuteen instituutioon kohdistuviin odotuksiin.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta esittää ulkoasiainvaliokunnalle,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 28 päivänä toukokuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tuija Brax /vihr	Tero Rönni /sd
vpj.	Susanna Rahkonen /sd	Petri Salo /kok
jäs.	Lasse Hautala /kesk	Pertti Salovaara /kesk
	Reijo Kallio /sd	Minna Sirnö /vas
	Petri Neittaanmäki /kesk	Timo Soini /ps
	Lauri Oinonen /kesk	Marja Tiura /kok
	Heli Paasio /sd	Jan Vapaavuori /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.