

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 52/2014 vp

Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteko 2014

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 11 päivänä marraskuuta 2014 lähettäessään valtioneuvoston ihmisoikeusselonteen 2014 (VNS 6/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ihmisoikeussuurlähettiläs Rauno Merisaari ja lainsäädäntöneuvos Krista Oinonen, ulkoasiainministeriö
- johtaja Johanna Suurpää ja neuvotteleva virkamies Kaisa Tiusanen, oikeusministeriö
- johtaja Sirpa Rautio ja asiantuntija Kristiina Kouros, Ihmisoikeuskeskus
- professori Elina Pirjatanniemi
- hallintotieteiden tohtori Pauli Rautiainen
- professori (ma.), dosentti Jukka Viljanen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteko 2014 on kolmas perus- ja ihmisoikeuksiin nimenomaisesti keskittyvä selonteko. Se pohjautuu arvioihin aiempien ihmisoikeusselontekojen ja -selvitusten sekä vuosien 2012—2013 kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman toimeenpanosta, ja siinä on otettu huomioon kansainvälisen ja kansallisen toimintaympäristön keskeiset muutokset.

Selonteko kattaa kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan, EU:n perusoikeuslottuvuuden ja kotimaan perus- ja ihmisoikeuskysymykset. Se linjaa Suomen perus- ja ihmisoikeustoimintaa kotimaassa ja kansainvälisesti. Suomen ihmis-

oikeuspolitiikan lähtökohtina ovat ihmisoikeuksien yleismaailmallisuus, syrjimättömyys, kansalais- ja poliittisten oikeuksien sekä taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien samanvertaisuus sekä vahvat osallistumisoikeudet. Selonteossa painotetaan KP- ja TSS-oikeuksien samanarvoisuutta ja sitä, että nämä oikeudet vahvistavat toisiaan.

Selonteko ei kata kaikkia toiminnan alueita ja muotoja, vaan keskittyy kokonaisuuksiin, joissa toimintalinjan kehittäminen ja täsmentäminen on ajankohtaista. Selonteko sisältää kuusi lukua. Ne käsittelevät selontekoa ihmisoikeuspolitiikan välineenä, Suomen kansainvälistä ihmisoikeustoimintaa, perus- ja ihmisoikeuksia Euroopan unionissa ja Suomessa, ihmisoikeuksia neljällä esimerkkialueella sekä perus- ja ihmisoikeuksien aktiivista ja pitkäjänteistä edistä-

mistä. Selontekoon sisältyy 34 kehittämislinjausta, jotka on esitysteknisesti erotettu muusta tekstistä, kuten valiokunta edellisestä selonteosta antamassaan lausunnossa (PeVL 1/2010 vp) toivoi.

Valiokunta pitää nyt käsiteltävänä olevaa, linjanvetoihin keskittyvää selontekoa perusteltuina. Valiokunta katsoo sen esittelevän kattavasti viime vuosien keskeisimpiä kehityskulkuja perus- ja ihmisoikeuksien alalla. Valiokunta pitää selonteossa esitettyjä ihmisoikeuspoliittisia lähtökohtia ja linjauksia oikeina ja katsoo selonteon luovan hyvän peruslähdekohdan Suomen perus- ja ihmisoikeuspolitiikalle tulevina vuosina.

Valiokunta tukee selonteossa esitettyjä kehittämislinjauksia. Valiokunta toteaa kuitenkin, että kehittämislinjaukset ovat jossain määrin erimittaisia ja niihin sisältyy hyvin erivahvuisia valtioneuvoston kannanottoja. Valiokunta korostaa, että kehittämislinjausten olisi hyvä sisältää selkeät toimintaohjeet hallinnolle ja muille toimijoille.

Valiokunta pitää tärkeänä, että valtioneuvosto laatii jatkossakin perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaa linjaavan ihmisoikeusselonteon. Selonteot linjaavat perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaa pitkällä aikavälillä, joten selontekoa ei valiokunnan käsityksen mukaan tarvitse tehdä joka vaalikausi. Samalla valiokunta kiinnittää huomiota selonteon antamisajankohtaan ja katsoo, että ihmisoikeusselonteon antaminen eduskunnan käsiteltäväksi hyvissä ajoin ennen vaalikauden loppua turvaisi valiokunnille nykyistä paremmat mahdollisuudet käsitellä selontekoa sen merkitystä korostavalla tavalla.

Samalla valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakivaliokunnalle muodostuu varsin kattava käsitys perus- ja ihmisoikeustilanteesta sen käsitellessä laillisuusvalvojien kertomuksia ja kuullessa laajasti tutkijoita ja muita perus- ja ihmisoikeusasiantuntijoita lakiehdotusten perustuslainmukaisuusharkinnan yhteydessä. Ottaen huomioon, että ihmisoikeusselonteissa käsitellään perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaa ensisijaisesti muusta kuin ulkopolitiikan näkökulmasta, perustuslakivaliokunta katsoo, että

jatkossa olisi perusteltua lähettää ihmisoikeusselonteko mietinnön laatimista varten perustuslakivaliokuntaan. Tällöin perustuslakivaliokunta toimisi kaikissa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja valvontaa koskevissa valtiopäiväasioissa mietintövaliokuntana.

Valiokunta pitää hyvin tärkeänä, että naisten oikeudet otetaan Suomen kansainvälisessä ihmisoikeuspolitiikassa huomioon yhtenä läpileikkaavana periaatteena ja Suomi pyrkii johdonmukaisesti edistämään niitä muun muassa kehitysyhteistyöpolitiikan yhteydessä. Valiokunta pitää tärkeinä naisten oikeuksien edistämistä koskevassa luvussa 2.4 esitettyjä kehittämislinjauksia (4—6) ja korostaa erityisesti naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja torjuntaa koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen (ns. Istanbulin sopimuksen) ratifioinnin ja tehokkaan toimeenpanon merkitystä. Samalla valiokunta kiinnittää huomiota siihen jo edellisestä ihmisoikeusselonteosta annetussa lausunnossa (PeVL 1/2010 vp) mainittuun seikkaan, että selonteossa ei ole suoraan käsitelty alan keskeisintä kansainvälistä sopimusta, kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevaa yleissopimusta (ns. CEDAW-sopimus). Valiokunta pitää tärkeänä CEDAW-sopimuksen ja sen tulkintakäytännön tuntemuksen lisäämistä Suomessa ja katsoo, että sopimuksen tulee näkyä jatkossa nykyistä paremmin perus- ja ihmisoikeuslinjauksia tehtäessä.

Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitus laati Suomen ensimmäisen kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman, joka sisälsi hallituksen vuosina 2012—2013 toteuttaviksi päättämät konkreettiset hankkeet. Valiokunta pitää selontekoa konkretisoivaa kansallista perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaa tärkeänä valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeuspolitiikan kehittämisen välineenä. Valiokunta katsoo, että perus- ja ihmisoikeustoiminnan kehittämiseksi tarvitaan jatkossakin kullekin hallituskaudelle hyväksyttävä kansallinen toimintaohjelma, joka perustuu ihmisoikeusselonteon linjauksiin. Valiokunta

korostaa tarvetta valita perus- ja ihmisoikeuspoliittisia painopistealueita, jotta käytettävissä olevilla resursseilla voidaan edistää perus- ja ihmisoikeuspolitiikan niitä osa-alueita, joita pidetään erityisen tärkeinä tai muuten välittömiä toimenpiteitä edellyttävinä.

Valiokunta viittaa ensimmäisestä toimintaohjelmasta antamaansa lausuntoon (PeVL 16/2012 vp) ja pitää tärkeänä, että seuraava toimintaohjelma on tavoitteellinen ja eteenpäin katsova ja siinä nostetaan esiin keskeiset perus- ja ihmisoikeushaasteet, päätetään selkeästi painopisteistä ja perustellaan avoimesti hankkeiden valintaperusteet. Valiokunta tukee toimintaohjelman laatimista käsittelevää kehittämislinjausta 17 ja korostaa toimintaohjelman toteuttamiseen osoitettavien resurssien tärkeyttä.

Valiokunta pitää tärkeänä, että toimintaohjelmasta rakennetaan menettely, jolla Suomen perus- ja ihmisoikeustilannetta seurataan systemaattisesti ja jonka avulla havaittuihin ongelmiin pystytään puuttumaan tehokkaasti ja johdonmukaisesti. Tämän seurannan tueksi tarvitaan määrällisiä ja laadullisia perus- ja ihmisoikeusindikaattoreita, joilla pystytään seuraamaan toiminnan vaikuttavuutta ja arvioimaan oikeuksien yhdenvertaista toteutumista muun muassa alueellisesti ja eri väestöryhmien osalta. Valiokunta pitää indikaattorien kehittämistä hyvin tärkeänä ja puoltaa toimenpiteitä niitä koskevan kehittämislinjauksen 32 toteuttamiseksi.

Seurannan kehittämisen ohella valiokunta kiinnittää huomiota myös perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin kehittämiseen. Valiokunta pitää tärkeänä, että lainsäädäntöä, talousarviota ja muita toimenpiteitä hallinnon eri tasoilla valmisteltaessa pyritään arvioimaan myös toimien vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Erityisesti valiokunta korostaa hallituksen esitysten valmistelun kehittämistä niin, että sääätämisperusteluissa tarkasteltaisiin ehdotuksia myös perustuslain 22 §:n mukaisen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen eikä ainoastaan mahdollisten perus- ja ihmisoikeusristiriitojen kannalta (selonteko s. 86).

Perustuslakivaliokunta on useissa yhteyksissä kiinnittänyt huomiota niin sanottujen perustuslaillisten toimeksiantojen merkityksellisyyteen lainsäätäjän toiminnassa ja katsonut, että ne on otettava huomioon myös budjettivaltaa käytettäessä ja valtiontalouden säästöjä kohdennettaessa (PeVL 44/2014 vp, s. 3/II, PeVL 32/2014 vp, s. 2/II, ks. myös PeVM 25/1994 vp, s. 3/II ja s. 6). Valiokunta pitää tärkeänä, että perus- ja ihmisoikeusnäkökulma otetaan huomioon myös rakenteellisia säästö- ja kehittämissäätöjä tehtäessä. Valiokunta korostaa erityisesti tarvetta tarkastella rakenteellisten säästö- ja kehittämissäätösten kokonaisvaikutuksia ja pitää tärkeänä, että päätöksiä valmisteltaessa ja tehtäessä pyritään löytämään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaavia ratkaisuja.

Perus- ja ihmisoikeudet Euroopan unionissa

Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä perus- ja ihmisoikeuksien merkityksen vahvistamista unionin ja sen jäsenvaltioiden päätöksenteossa ja kannattaa EU-politiikkaan liittyviä kehittämislinjauksia (13—16).

Euroopan unionin perusoikeuskirjan tuleminen oikeudellisesti sitovaksi Lissabonin sopimuksen myötä on entisestään vahvistanut perus- ja ihmisoikeuksien asemaa unionin päätöksenteossa. Selonteon mukaan samalla päätettiin myös unionin liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen lisäämällä liittymisen mahdollistava oikeusperusta. Valiokunta pitää tärkeänä tähän liittyvää kehittämislinjausta 13, jonka mukaan Suomi jatkaa aktiivista toimintaansa EU:n mahdollisimman nopeaksi liittymiseksi Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

Kansainvälisen toimintaympäristön muutoksista selonteossa nostetaan erityisesti esiin länsimaissa pitkään jatkunut julkisen talouden rahoituskriisi ja taloustaantuma sekä niiden vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien täytäntöönpanon ja valvonnan voimavarojen riittävyyteen. Talouskriisin seurauksena tilanne on eräissä EU:n jäsenvaltioissa heikentynyt niin oikeuksien toteutumisen kuin turvallisuudenkin osalta. Valiokunta pitää tärkeänä perusoikeuslottomuuden vahvistamista ja oikeusvaltioperiaatteen toteutu-

misen turvaamista kaikissa jäsenmaissa ja painottaa sitä käsittelevän kehittämislinjauksen 12 merkitystä.

Kansainvälisesti ja kansallisesti ajankohtaiset painopistealueet

Perustuslakivaliokunta korostaa yhtenäisen perus- ja ihmisoikeusajattelun merkitystä. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomen kansainvälistä ihmisoikeuspolitiikkaa ja kansallista perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaa käsitellään yhdessä ja huolehditaan siitä, että ne tukevat toisiaan.

Selonteon luvussa 5 nostetaan esiin neljä ajankohtaista aihetta (vihapuhe, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen asema, vammaisten oikeudet ja TSS-oikeudet), joiden yhteydessä tarkastellaan ensimmäistä kertaa selontekotasolla Suomen kansainvälistä ihmisoikeuspolitiikkaa ja oikeuksien kansallista toteuttamista yhdessä. Valiokunta katsoo, että tällaista yhtenäistä tarkastelutapaa on syytä käyttää jatkossa laajemminkin. Se tukee Suomen kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan uskottavuuden kannalta tärkeää kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan ja oikeuksien kansallisen toteuttamisen johdonmukaisuutta. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomen kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan painopisteisiin liittyvien toimien toteutumisesta myös kotimaassa huolehditaan taloudellisesti vaikeinakin aikoina.

Selonteon mukaan sananvapautta rajoittava vihapuhe, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien henkilöiden yhdenvertaisuuden edistäminen, vammaisten henkilöiden oikeuksien turvaaminen sekä taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien täytäntöönpano ovat kansainvälisesti ja kansallisesti merkittäviä alueita, joilla uudet sopimusmääräykset, kansainväliset suositukset tai kansainvälinen ihmisoikeuspoliittinen keskustelu ja päätöksenteko ohjaavat uudella tavalla kansallista perus- ja ihmisoikeustoimintaa ja joiden valtioneuvosto katsoo jääneen liian vähälle huomiolle kansallisessa perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa. Valiokunta pitää näitä selonteossa esille nostettuja alueita tärkeinä ja katsoo niiden muodostavan hyvän pohjan niin kansallisen kuin kansain-

välisenkin perus- ja ihmisoikeuspolitiikan painopisteiden linjaamiselle. Valiokunta yhtyy niitä koskeviin kehittämislinjauksiin (19—31) ja pitää tärkeänä, että seuraavassa kansallisessa perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa kiinnitetään erityistä huomiota niitä koskeviin konkreettisiin edistämisen- ja turvaamistoimenpiteisiin.

Valiokunta pitää tärkeinä sanan- ja mielipiteenvapautteen sekä vihapuheen ehkäisemiseen liittyviä kehittämislinjauksia (19 ja 20). Valiokunta kiinnittää huomiota myös uskonnonvapauden merkitykseen ja painottaa uskonnonvapautteen liittyvää velvollisuutta kunnioittaa toinen toistensa vakaumuksia. Samalla valiokunta kiinnittää huomiota tarpeeseen määritellä tarkemmin, mitä vihapuheella tarkoitetaan. Valiokunta viittaa esimerkiksi Euroopan neuvoston ministerikomitean ehdotukseen, jonka mukaan vihapuheella tarkoitetaan sellaista ilmaisua, jolla levitetään, ylläpidetään, edistetään tai oikeutetaan rotuvihaa, muukalaisvihaa, antisemitismia tai muunlaista suvaitsemattomuuteen perustuvaa vihaa.

Valiokunta katsoo vihapuheen yleistymisellä olevan merkittäviä sananvapautta ja demokraattisten toimintaoikeuksien käyttöä rajoittavia vaikutuksia. Valiokunta korostaa tarvetta löytää entistä tehokkaampia keinoja puuttua vihapuheeseen ja turvata ihmisten sananvapaus ja demokraattiset toimintamahdollisuudet vähentämällä vihapuheen synnyttämää pelkoa ja ahdistusta. Erityistä huomiota tulee kiinnittää anonyymin vihapuheen ehkäisemiseen esimerkiksi tietoverkoissa.

Ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus

Valiokunta yhtyy selonteossa esitettyihin näemyksiin asenteiden muuttamisen ja siihen liittyvän ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen merkityksestä. Valiokunta pitää tärkeänä perus- ja ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen kehittämistä niin opettajankoulutuksessa kuin eristeisissä oppilaitoksissakin.

Valiokunta korostaa tarvetta vahvistaa perus- ja ihmisoikeusosaamista (kehittämislinjaus 33) kaikilla hallinnon tasoilla ja kiinnittää erityistä huomiota alueellisten ja kunnallisten toimijoi-

den osaamisen kehittämiseen. Valiokunta painottaa virkamiehille ja luottamushenkilöille järjestettävää perus- ja ihmisoikeuskoulutusta ja -tiedotusta, jotta he pystyvät tunnistamaan ja arvioimaan toimenpiteidensä perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia ja toimimaan tehtävissään perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tavalla.

Perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja valvontaan liittyvät rakenteet

Selonteon valmistelussa on ollut keskeisesti mukana vuonna 2012 asetettu valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkosto. Verkosto on vahvistanut kansallista perus- ja ihmisoikeusrakennetta tuomalla kaikki ministriöt mukaan perus- ja ihmisoikeustyöhön. Valiokunta pitää tärkeänä, että verkoston toiminta vakinaistetaan.

Selonteon kansallisessa osuudessa tarkastellaan perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kenttää, joka on ollut viime vuosina voimakkaassa muutoksessa. Valtioneuvoston yhteyshenkilöverkoston ohella uusia toimijoita ovat myös ihmisoikeuskeskus ja ihmisoikeusvaltuuskunta. Yhdenvertaisuuslain voimaantulon myötä yhdenvertaisuusvaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu ja lapsiasiavaltuutettu siirtyvät oikeusministeriön hallinnonalalle. Lisäksi olemassa oleville perus- ja ihmisoikeustoimijoille on annettu eräitä uusia

tehtäviä kansainvälisten sopimusten ratifiointien yhteydessä.

Valiokunta katsoo, että perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kenttä on Suomessa edelleen varsin hajanainen. Perus- ja ihmisoikeuksia koskevan tiedon kokoaminen ja arvioiminen sekä valvonta- ja edistämistoiminnan tehokkuuden lisääminen edellyttävät rakenteiden selkiyttämisen jatkamista.

Valiokunta pitää tärkeänä, että perus- ja ihmisoikeuksien valvontaan ja edistämiseen osallistuvien toimijoiden yhteistyötä ja työnjakoa edelleen kehitetään ja toimintojen päällekkäisyyttä vähennetään niin, että eri sektoreiden asiantuntemusta pystytään hyödyntämään mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti. Valiokunta tukee kehittämislinjauksen 34 mukaista selvitystyötä eri toimijoiden roolista, työnjaosta ja yhteistyön kehittämisestä. Taloudellisesti vaikeina aikoina on erityisen tärkeää, että niukat resurssit hyödynnetään tehokkaasti niin, että myös uudet tehtävät pystytään hoitamaan eikä valvontajärjestelmään synny aukkokohtia.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 22 päivänä tammikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd
jäsen. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /vihr
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /kok
Kimmo Kivelä /ps

Anna Kontula /vas
Elina Lepomäki /kok
Elisabeth Naucélér /r
Kimmo Sasi /kok
Tapani Tölli /kesk
Harry Wallin /sd
vjäs. Lea Mäkipää /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström.