

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 34/2014 vp

Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteko 2014

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ihmisoikeussuurlähettiläs Rauno Merisaari, ulkoasiainministeriö
- neuvotteleva virkamies Kaisa Tiusanen, oikeusministeriö
- oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

- asiantuntija Kristiina Vainio, Ihmisoikeuskeskus
- ylitarkastaja Päivi Pietarinen, sisäministeriö
- yhdenvertaisuusvaltuutettu Eva Biaudet
- poliisitarkastaja Pia Holm, Poliisihallitus
- ylitarkastaja Anne Ihanus, Rajavartiolaitos
- johtaja Hanna Helinko, Maahanmuuttovirasto
- oikeudellinen neuvonantaja Jani Leino, Suomen Punainen Risti
- pääsihteeri Päivi Mattila, Ihmisoikeusliitto ry
- professori, dosentti Jukka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Oikeuskanslerinvirasto
- Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
- Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- Suomen Kuntaliitto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteossa linjataan Suomen perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaa kotimaassa, Euroopan unionissa sekä kansainvälisessä toiminnassa. Kansainvälisiä ja kansallisia kysymyksiä käsitellään aikaisempaa kiinteämmin yhteydessä toisiinsa. EU:n merkitys perus- ja ihmisoikeustoimijana on kasvanut, ja EU-lainsäädäntö vaikuttaa merkittävästi ihmisoikeuksien toteutumiseen myös kansallisella tasolla. Hallintovaliokunta pitää valtioneuvoston

selontekoa tarpeellisena ja ajankohtaisia kysymyksiä kuvaavana. Selonteossa on keskitytty aiempaa enemmän tiettyihin teemoihin ja kehittämisalueisiin. Se mahdollistaa niiltä osin asioiden lähemmän tarkastelun, mutta toisaalta kuva Suomen perus- ja ihmisoikeustilanteesta jää verrattain kapeaksi.

Kansallisia perus- ja ihmisoikeuksista laadittavia asiakirjoja

Hallintovaliokunta pitää tarkoituksenmukaisena, että tulevaisuudessakin laadittaisiin sekä ihmisoikeusselonteko että kansallinen toimintaoh-

jelma. Kokonaiskuvan muodostamiseksi selonteko voisi sisältää nykyistä kattavamman kuvauksen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa. Valiokunta tukee selonteon linjasta, että ensi hallituskaudella valmisteltaisiin Suomen toinen kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma, jossa määritellään toiminnan painopisteet ja osoitetaan toteuttamiselle riittävät resurssit. Keskustelua painopisteistä ja priorisoinneista saattaisi helpottaa se, että tulevissa toimintaohjelmissa tehtäisiin nykyistä selvemmin ero hallituskaudella toteutettavan ihmisoikeuspolitiikan ja ns. pitkän linjan politiikan välillä. Priorisointi ja askelittain eteneminen on resurssien rajallisuuden vuoksi perusteltua, mutta samalla jatkuvuuteen on tärkeä kiinnittää huomiota.

Perus- ja ihmisoikeuksien seuranta ja tiedonkulku

Valiokunta tähdentää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen systemaattista seurantaa ja arviointia. Kansallisessa perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa vuosille 2012–2013 todettiin, että tuloksellinen perus- ja ihmisoikeustyö edellyttää toiminnan vaikuttavuuden arviointia. Valiokunta kannattaa kansainvälisesti vertailukelpoisten ja suomalaisen yhteiskuntaan soveltuvien määrällisten ja laadullisten ihmisoikeusindikaattoreiden kehittämistä, joka edellyttää myös riittävien resurssien varaamista tähän tarkoitukseen. Valiokunta katsoo, että indikaattorityötä olisi hyödyllistä tehdä yhteistyössä yliopistojen kanssa. Jälkikäteisarvioinnin ohella on syytä korostaa myös ennakollista perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia, esimerkiksi lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä.

Lisäksi tiedonkulun mekanismeja on tarpeen parantaa. Tietoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta tuottavat kansainväliset valvontaelimet, kansalliset laillisuusvalvojat ja muut valvontaviranomaiset, tuomioistuimet sekä itsenäiset ihmisoikeustoimijat. Tiedon kokoamiseen ja välittämiseen käytännön työssä sovellettavaksi tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota. Erittäin tärkeää on huolehtia siitä, että tieto kul-

kee myös alhaalta ylöspäin. Saadun tiedon mukaan esimerkiksi aluehallintovirastot eivät osallistuneet perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman valmisteluun. Näin esimerkiksi peruspalveluiden arvioinnin yhteydessä kerätty tieto ei välittynyt valmistelijoiden tietopohjaan.

Perus- ja ihmisoikeusrakenteiden kehittäminen

Ihmisoikeustoimijoiden joukko on hyvin moninainen, ja myös uusia toimijoita on perustettu. Valtioneuvostotasolla toimii ministeriöiden edustajista koostuva perus- ja ihmisoikeusyh-teyshenkilöiden verkosto. Useat ministeriöt ovat muodostaneet lisäksi sisäisiä rakenteita omille hallinnonaloilleen. Vuonna 2012 aloitti toimintansa eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä toimiva ihmisoikeuskeskus ja sen valtuuskunta. Valiokunnan näkemyksen mukaan näillä toimilla on edistetty perus- ja ihmisoikeusasioiden toimeenpanoa ja seurantaa. Valiokunta pitää tarpeellisena, että verkoston työtä jatketaan ja että kaikki ministeriöt osallistuvat verkoston toimintaan.

Kokonaisuutena ihmisoikeusarkkitehtuuri on kuitenkin varsin hajanainen, ja kokoamalla voimia ja resursseja yhteen toimintaa voitaisiin tehostaa. Valiokunta pitää kannatettavana, että selvitetään perus- ja ihmisoikeustoimijoiden rooleja, työnjakoa, resursointia sekä yhteistyön kehittämistä. Selvityksessä on tarpeen huomioida myös ihmisoikeusvalvojen riippumattomuuteen liittyvät näkökohdat.

Hallintovaliokunta korostaa poikkipolittisen yhteistyön ja koordinaation merkitystä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen tehostamisessa. On myös tärkeää, että ihmisoikeuskeskusteluun otetaan mukaan kaikki hallinnon tasot. Erityisesti valiokunta tähdentää kunta- ja alueviranomaisten osallistumista ihmisoikeustoiminnan suunnitteluun ja toimeenpanoon. Myös kansalaisjärjestöillä on keskeinen rooli ihmisoikeustoiminnassa. Selonteon mukaan vuoropuhelu kansalaisyhteiskunnan kanssa on ollut entistä systemaattisempaa. Valiokunta pitää tärkeänä, että sitä jatketaan ja edelleen vahvistetaan.

Ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus

Tehokkaiden ja tarkoituksenmukaisten rakenteiden lisäksi perus- ja ihmisoikeuksien edistäminen edellyttää perus- ja ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen vahvistamista niin kansallisella, alueellisella kuin paikallisellakin tasolla. Virkamiehet ja viranhaltijat ovat keskeisessä roolissa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta ihmisoikeuksiin liittyvää ohjausta, toimeenpanoa ja valvontaa suorittavina tahoina. Ihmisoikeuskeskuksen vuonna 2014 julkaisemassa selvityksessä suurimmat haasteet nähtiin yhtäältä opettajien ja kasvattajien, toisaalta hallinnon virkamiesten ja kunnallisten viranhaltijoiden koulutuksessa. Valiokunta pitää tärkeänä, että perus- ja ihmisoikeustietoisuutta ja -osaamista parannetaan kaikilla tasoilla ja edistetään myönteistä hallintokulttuuria. Myös luottamushenkilöiden ihmisoikeusosaamista tulee vahvistaa.

Valiokunta kannattaa sitä, että yksi seuraavan toimintaohjelman painopiste olisi ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen vahvistaminen. Kehittämistyössä voitaisiin hyödyntää keskeisten ihmisoikeustoimijoiden lisäksi yhteistyötä yliopistojen kanssa. Valiokunnan mielestä olisi hyvä myös selvittää esimerkiksi aluehallintovirastojen mahdollisuuksia ja resursseja osallistua koulutuksen järjestämiseen.

Sisäisen turvallisuuden ala

Sisäisen turvallisuuden ala kattaa laajan joukon viranomaisia, joiden työssä perus- ja ihmisoikeuksien toteuttaminen liittyy muun muassa toimivaltuuksien käyttöön, mutta myös esimerkiksi hallintopäätösten tekemiseen. Sisäministeriö sisäisestä turvallisuudesta vastaavana ministerinä on valtioneuvoston ihmisoikeusverkostoon osallistumisen lisäksi asettanut omalle hallinnonalalleen verkoston, jonka tarkoituksena on kehittää perus- ja ihmisoikeusasioiden seurantaa ja tiedonkulkua sekä lisätä perus- ja ihmisoikeusosaamista hallinnonalalla. Erityisesti tarkoituksena on sisäministeriön hallinnonalan osalta tarkastella kansainvälisten valvontaelinten antamia suosituksia ja pohtia tapoja, joilla suositusten toimeenpanon seurantaa voitaisiin tehostaa.

Poliisilla on suomalaisessa yhteiskunnassa tärkeä rooli perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaajana ja oikeuksien toteutumisen edistäjänä. Tätä korostaa myös uusi poliisilaki (872/2011), joka sisältää nimenomaisen säännöksen siitä, että poliisin on kunnioitettava perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä toimivaltuuksia käyttäessään valittava perusteltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista. Rajavartiolaitoksen toimialalla perus- ja ihmisoikeudet ovat korostetusti läsnä esimerkiksi rajatarkastuksissa ja rikostorjunnassa. Rajavartiolaitos on Suomessa myös usein ensimmäinen viranomainen, joka kohtaa ihmiskaupan uhrin.

Hallintovaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ulkomaalaisasiat on selonteossa sivuutettu lähes kokonaan. Maahanmuuttovirastoa ei ole mainittu lainkaan. Maahanmuutto- ja turvapaikkakysymykset ovat kuitenkin ajankohtaisia asioita. Suomi on myös saanut kansainvälisten valvontaelinten suosituksia esimerkiksi turvapaikanhakijoiden asemaan liittyen. Vuonna 2013 päivitetystä Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategiassa linjataan maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikkaa. Strategian toimeenpanoa tukee keväällä 2014 valmistunut toimenpideohjelma.

Lisäksi pelastustoimen viranomaiset turvaavat tehtävillään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista niin normaalioloissa kuin myös valmiuslain (1080/1991) mukaisissa poikkeusoloissa.

Selonteossa esiin nousevista aiheista sisäisen turvallisuuden alaan liittyvät muun muassa naiseen ja lapsiin kohdistuvan väkivallan ehkäiseminen sekä viharikollisuuden torjunta. Nykyiseen sisäisen turvallisuuden ohjelmaan sisältyy useita näitä koskevia toimenpiteitä ja hankkeita. Valiokunta tähdentää näiden aiheiden huomioimista myös seuraavan ihmisoikeustoimintaohjelman valmistelussa. Valiokunta katsoo, että yhtenä teemana toimintaohjelmaan tulisi sisällyttää rikosten uhrien aseman parantaminen kokonaisuutena ja erityisesti haavoittuvien ryhmien, esimerkiksi lasten sekä etnisten ja muiden vähemmistöjen osalta.

Kuntien rooli perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisessa

Kunnat vaikuttavat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen merkittävästi käytännön tasolla. Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia (TSS-oikeudet) toteutetaan arkisissa tilanteissa esimerkiksi kouluissa, sosiaalitoimistoissa, terveyskeskuksissa ja vanhainkodeissa. Kuntien palveluissa huomioidaan erityisryhmien, esimerkiksi vammaisten tarpeet, ja kunnat pyrkivät edistämään erityisryhmien osallisuutta ja yhdenvertaisuutta eri toimenpitein. Kunnat ovat myös keskeisiä toimijoita väkivallan ehkäisyn käytännön toteutuksessa yhteistyössä muiden viranomaisten ja kolmannen sektorin kanssa.

TSS-oikeudet ovat vahvasti resurssisidonnaisia. Taloustilanteen muutokset vaikuttavat suoraan oikeuksien toteutumisen tasoon kansainvälisesti, kansallisesti ja paikallistasolla. TSS-oikeuksien toteutumista voidaan edistää turvaamalla riittävät voimavarat niiden täytäntöönpanoon ja sen valvontaan. Selonteosta ilmenee, että oikeuksien toteuttamisessa Suomessa on merkittäviä alueellisia eroja. Kunnan vastuulla olevien perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen jalkikäteisessä valvonnassa ja seurannassa on yhtenä ongelmana se, ettei niissä tule arvioitavaksi, millä tavoin valtion rahoitusvastuu perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisessa tulee hoidetuksi. Valtio ei vapaudu perusoikeuksien toteuttamisvastuustaan pelkästään siirtämällä perusoikeuksien toteuttamistehtävän kuntien vastuulle.

Myöskään erilaiset hallinnolliset järjestelyt eivät poista julkisen vallan vastuuta perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisesta. Valiokunta katsoo selonteon tavoin, että TSS-oikeuksien velvoittavuus on erityisen tärkeää ottaa huomioon tilanteissa, joissa julkisen järjestämisvastuun piirissä olevia palveluita siirretään yksityisten toimijoiden toteutettaviksi. Perus- ja ihmisoikeuksien merkittävyys on tarpeen tunnistaa myös hankintaprosesseissa.

Kaikki toimenpiteet perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi eivät välttämättä edellytä resurssien lisäämistä, vaan oikeuksien toteuttamista voidaan parantaa myös esimerkiksi myönteisellä asenneilmapiirillä. Kunnat voivat toimia

osaltaan suunnannäyttäjinä esimerkiksi tasa-arvon edistämisessä ja syrjinnän ja suvaitsemattomuuden ehkäisemisessä. Kunnat myös tarjoavat kansalaisia lähimpänä olevana demokraattisena tasona hyvät mahdollisuudet vaikuttaa omaa elinpiiriä koskevaan päätöksentekoon ja sitä kautta ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Aluehallintovirastot

Aluehallintovirastot edistävät perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista alueillaan informatio-ohjauksella, lupien myöntämisellä, valvonnalla ja arvioinnilla sekä käsittelemällä kanteluja ja eräitä oikaisu- ja valitusasioita. Virastot valvovat, että opetus-, nuoriso-, kirjasto- ja liikuntapalvelut, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä eläinlääkintähuollon palvelut ja elintarvikkevalvonta toteutetaan kunnissa lakien mukaisesti. Virastojen tehtäviin kuuluu alueensa sosiaali- ja terveydenhuollon yksityisten toimijoiden lupien myöntäminen ja valvonta. Virastot arvioivat myös peruspalvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta. Virastot valvovat työsuojelulainsäädännön noudattamista sekä myöntävät ympäristönsuojelu- ja vesilain mukaisia lupia. Virastojen tehtävänä on myös ympäristöterveyshaittojen arviointi ja ennaltaehkäisy. Virastot hoitavat erityistehtävänä myös romaniasioita.

Aluehallintovirastolla on tehtäviensä kautta monipuolinen tuntuma perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen alueellaan. Esimerkiksi aluehallintovirastojen käsiteltäväksi tulevien valvonta- ja kanteluasioiden yhteydessä näkyy usein kuntien tiukka taloudellinen tilanne ja epävarmuus tulevasta. Myös rakenteelliset muutokset tai asioiden käsittely julkisuudessa lisäävät kantelujen määrää. Taloudelliset voimavarat sekä TSS-oikeuksien tuntemus vaihtelevat kuntien välillä ja vaikuttavat palveluiden saatavuuteen ja laatuun. Tämä puolestaan vaikuttaa alueellisen yhdenvertaisuuden toteutumiseen.

Aluehallintovirastojen työssä on jouduttu viime vuosina keskittymään jalkikäteiseen valvontaan kantelu- ja valvonta-asioiden suuren määrän takia. Aluehallintovirastojen valvonta- ja kanteluruuhkia on purettu vuonna 2014 myönteillä lisämäärärahalla. Aluehallintovirastot pyr-

kivät kuitenkin jatkossa panostamaan ennakolliseen valvontaan ja vahvistamaan vuoropuhelua kuntien ja palveluntuottajien kanssa. Ennakollisuutta on pyritty mahdollistamaan lainsäädäntömuutoksien (esim. laki hallintolain muuttamisesta 368/2014). Selvityksen mukaan aluehallintovirastot ja Valvira yhdessä kehittävät myös systemaattisempaa kuntien ja palveluntuottajien omavalvontaa. Muun muassa näillä keinoilla pyritään ennakollisesti turvaamaan perusoikeuksien toteutumista ja kansalaisten yhdenvertaisuutta.

Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että kansallisen toimintaohjelman valmistelussa ja toimeenpanossa huomioidaan aluehallintovirastojen paikallistuntemus ja resursointi sekä hyödynnetään virastojen osaamista ja tietopohjaa osana perus- ja ihmisoikeuksien seurantaa ja raportointia.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 11 päivänä helmikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pirkko Mattila /ps
jäs. Maarit Feldt-Ranta /sd
Satu Haapanen /vihr
Rakel Hiltunen /sd (osittain)
Reijo Hongisto /ps
Risto Kalliorinne /vas
Elsi Katainen /kesk

Timo V. Korhonen /kesk
Markus Lohi /kesk
Tapani Mäkinen /kok
Mika Raatikainen /ps
Kari Tolvanen /kok
Ulla-Maj Wideroos /r.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.