

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 23/2014 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 lakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntösihteeri Janina Hasenson, ulkoasiainministeriö
- neuvotteleva virkamies Kaisa Tiusanen, oikeusministeriö
- apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia

- johtaja Sirpa Rautio, Ihmisoikeuskeskus
- johtaja Markku Jokisipilä, Eduskuntatutkimuksen keskus
- puheenjohtaja Risto Uimonen, Julkisen sanan neuvosto
- kehittämisspäälikkö Minna Kelhä, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos
- oikeudellinen asiantuntija Tiina Valonen, Amnesty International Suomen osasto ry
- pääsihteeri Päivi Mattila, Ihmisoikeusliitto ry
- professori Päivi Korpisaari
- professori Kimmo Nuotio.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— vähemmistövaltuutettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteko linjaa tuleviksi vuosiksi Suomen perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaa niin kansallisesti kuin kansainvälisesti. Selonteossa on painotettu erityisesti kansallisen ja kansainvälisen toiminnan samansuuntaisuutta ja johdonmukaisuutta sekä huomioitu aiempaa laajemmin EU:n perusoikeuslottuvuus. Lakivaliokunta pitää lähestymistapaa oikeana. Lisäksi valiokunta pitää perusteltuna

selonteon käsittelyn rajaamista yleisten jaksosten ohella vain joihinkin niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin ajankohtaisiin teemoihin ottaen huomioon perus- ja ihmisoikeuksien laajan kentän ja lukuisat haasteet. Valiokunta on käsitellyt selontekoa yleisellä tasolla, minkä lisäksi selonteossa käsitellyistä neljästä esimerkialueesta on jäljempänä keskitytty sananvautta koskevaan jaksoon.

Kuten selonteossa todetaan, edellisen ihmisoikeusselonteon (VNS 7/2009 vp) jälkeen Suomen kansallisessa perus- ja ihmisoikeuskentässä on tapahtunut merkittäviä muutoksia. Edus-

kunnan kannan mukaisesti (EK 3/2010 vp — VNS 7/2009 vp) valtioneuvosto hyväksyi Suomen ensimmäisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman vuonna 2012, ja samana vuonna perustettiin kansallinen ihmisoikeusinstituutio, kun Ihmisoikeuskeskus ja sen valtuuskunta aloittivat toimintansa eduskunnan oikeusasiamiehen yhteydessä. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista on kuluneen hallituskauden aikana edistetty monin tavoin niin lainsäädäntöuudistuksilla, kansainvälisten sopimusten ratifioinneilla kuin erillisillä valtioneuvoston toimintaohjelmilla ja strategioilla, joihin selonteossa viitataan. Lakivaliokunnan toimialalta voidaan mainita esimerkkeinä vankeinhoidonpaketti, isyyslaki sekä naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelma ja siihen liittyen nyt eduskunnan käsittelyssä oleva hallituksen esitys rikosuhrimaksusta.

Selonteossa on ansiokkaasti arvioitu ensimmäisen kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman toteuttamista sekä esitetty kehitysjatatuksia seuraavaan toimintaohjelmaan. Selonteon mukaan perus- ja ihmisoikeusongelmat tunnistetaan Suomessa ja niistä on saatavilla tietoa. Havaittujen ongelmien ratkaiseminen on kuitenkin edelleen vaikeaa. Tätä havaintoa tukevat myös ylimpien laillisuusvalvojien toistuvat huomautukset samoista ongelmista. Ne ovat kohdistuneet valitettavan usein oikeusturvaan, oikeuteen saada kohtuullisessa ajassa perusteltu päätös ja viivästyksiin esitutkinnassa, yleisissä tuomioistuimissa tai hallinnossa. Valiokunta korostaa, että oikeuslaitos on yksi oikeusvaltion kulmakivistä. Sen tehtävänä on ylläpitää oikeusturvaa ja yhteiskunnan toimivuutta, mikä koskee niin yleisissä tuomioistuimissa kuin hallinto- ja erityistuomioistuimissa käsiteltäviä asioita. Oikeuslaitoksen talous on ajautunut siihen kohdistettujen määrärahaileikkausten ja uudistustarpeiden johdosta jo kriittiselle tasolle. Kuten valiokunta on todennut vuoden 2015 talousarvioesityksestä antamassaan lausunnossa (LaVL 17/2014 vp), asioiden viipymisellä oikeudenhoidossa saattaa olla laajoja ja kauaskantoisia kiel-

teisiä vaikutuksia, jotka paitsi heikentävät perusoikeuksien toteutumista voivat myös heijastua Suomen taloudelliseen kilpailukykyyn.

Selonteko korostaa myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen arviointia ja seurantaa. Valiokunta pitää tärkeänä kansainvälisten valvontaelinten, kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen, oikeuskäytännön seuraamista erityisesti silloin, kun langettavat tuomiot osoittavat systemaattisia tai rakenteellisia epäkohtia suomalaisessa yhteiskunnassa. Kansainvälisten valvontaelinten havaintojen ohella tuomioistuinten, laillisuusvalvojien tai muiden valvontaviranomaisten päätökset antavat hyvät edellytykset arvioida perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Valiokunta tukee valtioneuvoston näkemystä siitä, että seuraavan hallituskauden alussa tulisi hyväksyä Suomen toinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma. Valiokunta korostaa kuitenkin, että ensimmäisestä ohjelmasta poiketen ohjelman tulee keskittyä keskeisimpiin kansallisiin haasteisiin ja hankkeisiin, joilla voidaan konkreettisesti edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Valiokunta pitää myös tärkeänä, että toimintaohjelman toteuttamiselle varataan riittävät resurssit ja siihen sisällytetään vertailukelpoisten ja suomalaiseen yhteiskuntaan soveltuvien perus- ja ihmisoikeusindikaattoreiden kehittäminen oikeuksien toteutumisen seurannan ja arvioinnin parantamiseksi. Samalla valiokunta toistaa edellisestä ihmisoikeusselonteosta lausumansa mukaisesti (LaVL 28/2009 vp), että ihmisoikeuksien täysimääräinen toteutuminen ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteiden täyttäminen on välttämätöntä eikä se saa jäädä toteuttamatta lainvalmistelun ja toimeenpanon voimavarojen vähäisyyteen vedoten. Hyvän yhteistyön takaamiseksi ja valmistelun tehostamiseksi valiokunta kannattaa valtioneuvoston linjausta valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhdyshenkilöiden verkoston työn jatkamisesta.

Selonteossa on käsitelty lyhyesti myös kansainvälistä rikostuomioistuinta Suomen kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan kehyksessä. Suomi on alusta lähtien kuulunut tuomioistuimen ja

sen yhteydessä toimivan tukirahaston tukijoiden joukkoon. Valiokunta antaa tukensa valtioneuvoston kehityslinjaukselle kansainvälisen rikostuomioistuimen itsenäisyyden ja riippumattomuuden tukemiseksi korostaen samalla rikosten uhreille annettujen oikeuksien täytäntöönpanoa.

Valiokunta haluaa vielä huomauttaa, että selonteon tuominen eduskuntaan vasta vaalikauden viimeisinä kuukausina ei ole käsittelylle paras mahdollinen aika. Valiokunta tukee selonteossa esitettyä näkemystä siitä, että selontekojen välinen aika voisi olla nykyistä pidempi. Se antaisi mahdollisuuden pidemmällä aikavälillä arvioida niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja toteutettujen muutosten vaikutuksia.

Sananvapaus

Selonteon yhtenä erillisteemana oleva sananvapaus on erittäin ajankohtainen aihe. Se on nousut viime vuosina esille Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Suomea koskevissa ratkaisuisa, YK:n ihmisoikeusneuvoston määräaikaistarkastelun suosituksissa (UPR) sekä kansallisessa julkisessa keskustelussa. Sanan- ja mielipiteenvapaus on kansainvälisiin sopimuksiin perustuva ihmisoikeus ja perustuslakimme keskeinen perusoikeus, jonka ensisijaisena tarkoituksena on turvata edellytykset kansanvaltaisen yhteiskunnan perusteisiin kuuluvalla vapaalla tiedonvälitykselle sekä avoimelle, vapaalle ja julkiselle kansalaiskeskustelulle. Kansallisia määräyksiä on tarkennettu lainsäädännöllä sekä politiikkasuosituksin ja ohjein. Viimeksi sananvapauden rajoja on tarkennettu viime vuoden alusta voimaan tulleella rikoslain uudistuksella (LaVM 11/2013 vp), jolla sananvapausrikoksia koskevia säännöksiä muutettiin sananvapautta korostavaan suuntaan. Sananvapaus onkin Suomessa kansainvälisesti verraten korkealla tasolla. Suomi toimii aktiivisesti sananvapauden edistämiseksi myös kansainvälisesti sekä EU:ssa.

Sananvapauden käyttöön liittyy oikeuksia ja velvollisuuksia. Sanan- ja mielipiteenvapaudessa on kyse velvollisuudesta kunnioittaa ja suojella henkilöä, joka käyttää sananvapauttaan, ja

suojella hänen oikeuttaan käyttää tätä oikeutta siitä huolimatta, että hänen viestinsä olisi epämiellyttävä tai vastenmielinen. Sanan- ja mielipiteenvapauden nimissä tulee siis sietää mahdollisimman laajaa sananvapautta. Toisaalta, jos sananvapauden käyttö tarkoittaa jonkin henkilön tai henkilöryhmän oikeuksien loukkaamista tai uhkaa demokraattista järjestelmää tai vaarantaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen, toiminta saattaa jäädä ihmisoikeussuojan ulkopuolelle eikä nauti siten sananvapauden suojaa.

Valiokunta toteaa, että vihapuhe ei ole käsitteenä täysin yksiselitteinen. Termiä vihapuhe ei ole selonteossa määritelty eikä asiaa ole käsitelty rikosoikeudellisessa mielessä. Vihapuhe on kuitenkin yleisesti ja kansainvälisesti käytetty termi, jota käyttävät myös kansainväliset järjestöt, kuten Euroopan neuvosto. Selonteon vihapuhetta koskeviin linjauksiin kohdistui arvostelua valiokunnan asiantuntijakuulemisessa, sillä vihapuheen merkityssisällön jäädessä osin avoimeksi on esitettyjen linjausten sisältöä vaikea arvioida. Keskeisimpänä ongelmana pidettiin vihapuheen kokemiseen ja loukkaavuuden arviointiin liittyvää subjektiivisuutta. Julkisen sanan neuvosto on omassa toiminnassaan päättänyt välttämään termiä vihapuhe ja puhumaan sen sijaan vihaa lietsovista sisällöistä. Korkein oikeus viittaa ratkaisussaan KKO 2012:58 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja toteaa, että vihapuheiden, jotka saattoivat loukata henkilöiden tai henkilöryhmien perus- ja ihmisoikeuksia vihaan ja väkivaltaan yllyttämisen muodossa, ei ole katsottu ansaitsevan sananvapauden suojaa.

Selonteon vihapuhetta koskevat linjaukset korostavat toisaalta vastuullisuutta kansalaisyhteiskunnassa ja toisaalta haavoittuvien ryhmien suojan tarvetta. Valiokunta katsoo, että erityisesti haavoittuvien ryhmien kohdalla sananvapauden ja vihapuheen välisen rajan tunnistaminen ja sitä kautta näiden ryhmien syrjimättömyyden suoja on sidoksissa yhteiskunnan yleiseen kulttuurinmuutokseen ja asenteiden kehittymiseen sekä näiden ryhmien jäsenten oikeuksien vahvistumiseen yhteiskunnassa.

Viime aikojen sananvapauskeskusteluun on liittynyt myös kysymys uskonnollisen vakauksen kunnioittamisesta. Valiokunta muistuttaa, että uskonnon- ja vakaumuksenvapaus on nähtävä positiivisena oikeutena, johon samalla liittyy velvollisuus toisten ryhmien vakaumuksen kunnioittamiseen.

Vihapuhe on juridisen näkökulmansa ohella myös hyvin arkipäiväinen ongelma. Vihapuheeksi tulkittavien näkemysten esittäminen ei ole uusi ilmiö, mutta nettiaikakaudella vihapuheeksi tulkittavien mielipiteiden esittämisestä on tullut aiempaa helpompaa. Verkossa kuka tahansa voi julkaista mitä tahansa ja halutessaan myös anonyymina. Tämä on madaltanut kynnystä vastuuttomaan ja sisällöltään kyseenalaiseen viestintään. Asiantuntijakuulemisessa korostettiin viranomaistoimien tarpeellisuutta ehkäistä henkilöihin tai kansanryhmiin kohdistuvia rasisia, diskriminoivia, väkivaltaa ja vihaa lietsovia tai uhkailevia verkkosisältöjä tai puheita. Samoin esitettiin, että nykyisten ilmoitusmekanismien rinnalle voitaisiin kehittää uusia, kevyempiä tapoja saattaa vihapuhekokemukset viranomaisten tietoon.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston linjaukseen sanan- ja mielipiteenvapauden edistämiseksi ja korostaa median ja kansalaisyhteiskunnan hyvien toimintamahdollisuuksien turvaamista. Valiokunta ymmärtää asiantuntijakuulemisessa esitettyä kritiikkiä sananvapauden ja toisaalta vihapuheen rajojen määrittelyn vaikeudesta. Samalla valiokunta haluaa korostaa sitä, että sananvapauden käyttämiseen liittyy myös vastuu-

ta ja rajoituksia. Julkiseen keskusteluun osallistuvien voidaan edellyttää kunnioittavan toisten henkilöiden ihmisarvoa, kunniaa ja yksityiselämää. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että yhteiskunnallista keskustelua vihapuheesta jatketaan ja viranomaistoimia edelleen kehitetään vihapuheen ehkäisemiseksi ja että vihapuheen ilmenebismuotoja ja siihen liittyviä kokemuksia pyritään selvittämään myös tutkimuksen keinoin.

Euroopan rasismin ja muukalaisvihan vastainen komissio (ECRI) on vuonna 2013 Suomea koskevassa raportissaan suosittanut viranomaisia toimiin poliittisten puolueiden edustajien julkisuudessa esittämien mielipiteiden vastuullisuuden lisäämiseksi. Valtioneuvosto on selonteossa linjannut sitoutuvansa omassa toiminnassaan nollatoleranssiin suhteessa rasismiin ja muuhun vihapuheeseen. Linjaus oli joidenkin asiantuntijoiden mielestä liian ehdoton. Valiokunta kuitenkin katsoo, että linjauksessa on kyse ennen kaikkea esimerkin näyttämisestä omassa toiminnassa, jolloin sitoumuksen sisältö kussakin konkreettisessa tilanteessa jää kunkin valtioneuvoston jäsenen itsensä arvioitavaksi. Valiokunta kannattaa siten valtioneuvoston linjausta kielteisestä suhtautumisesta rasismiin ja vihapuheeseen.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 29 päivänä tammikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Anne Holmlund /kok	Jaana Pelkonen /kok
vpj.	Stefan Wallin /r	Arto Pirttilahti /kesk
jäs.	James Hirvisaari /ml1	Kristiina Salonen /sd
	Arja Juvonen /ps	Jani Toivola /vihr
	Suna Kymäläinen /sd	Kari Tolvanen /kok
	Johanna Ojala-Niemelä /sd	Ari Torniainen /kesk
	Aino-Kaisa Pekonen /vas	Peter Östman /kd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kirsi Pimiä.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteossa vihapuhetemiikka on saanut kovin suuren painoarvon. Oikeusministeriön kokoama perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkosto, joka on selonteon laatinut, on antanut varsin yksipuolisen kuvan niin kutsutuista vihapuheista. Ihmisoikeusselonteossa linjataan, että valtioneuvosto sitoutuu "nollatoleranssiin" suhteessa rasismiin ja vihapuheeseen. Julma, joustamaton ja armoton nollatoleranssikäsitys sopii kuitenkin varsin huonosti sananvapautta ja ihmisoikeuksia korostavaan länsimaailmaan. Valtioneuvoston kannan olisi helposti voinut ilmaista sisällöltään samanhenkisenä mutta ilman nollatoleranssiperiaatteeseen sitoutumista, mikä valiokunnan olisi ollut syytä lausunnossaan mainita.

Vihapuhesytyksiä käytetään usein poliittisena lyömäaseena esimerkiksi maahanmuuttopoliitiikan kriitikoita vastaan. Kuitenkin esimerkiksi islamilaisen maailman ilmiöitä pitää voida ankarestikin kritisoida ilman vihapuhesytyksiä, kuten asiantuntijakuulemisissa ja myös valiokunnan keskusteluissa on tullut esiin. Päinvastoin, ankaria vihapuheita kuullaan usein juuri uskonnollisten äärimuslimien suusta. Joskus viha purkautuu teoiksi demokratiaa, sananvapautta ja "väärauskoisia" vastaan, kuten äskettäin Pariisissa tapahtui. Koko Eurooppa on varpaillaan "pyhää sotaa" käyvien ja terroritekoja lietso-

vien jihadistien julistamien julkeiden uhkausten edessä. Hysteeriseen sensuuriin johtavalla rasismilla ja vihapuheiden nollatoleranssilinjalla haukutaan helposti väärää puuta.

Valtioneuvoston periaatepäätös vihapuheen nollatoleranssiin sitoutumisesta oli myös joidenkin asiantuntijoiden mielestä liian ehdoton. Valtioneuvoston kielteistä linjausta suhteessa rasismiin ja vihapuheeseen yleensä pidän kuitenkin valiokunnan tavoin kannatettavana, kunhan sitä ei tulkita puolueellisesti eikä käytetä epäreilusti lyömäaseena poliittisia kilpailijoita ja sananvapautta vastaan.

Lopuksi huomautan, että selonteon laatineen perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkoston muodostamisessa on ollut tasa-arvo-ongelma, eli vaatimus sukupuolikiintiöstä ei ole täytynyt. Verkoston asettamispäätöksessä ei siis ole noudatettu naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) säännöksiä toimielimen kokoonpanosta, mikä myös verkoston asettamista koskevassa muistiossa (13.6.2012) mainitaan. Mielestäni valiokunnan olisi ollut hyvä sekin asia lausunnossaan huomioida.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 29 päivänä tammikuuta 2015

James Hirvisaari /m11