

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 1/2010 vp

Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmis- oikeuspolitiikasta

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä syyskuuta 2009 lähettäessään valtioneuvoston selonteon Suomen ihmisoikeuspolitiikasta (VNS 7/2009 vp) valmis-televasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lähetystöneuvos Janne Jokinen, ulkoasiainministeriö
- neuvotteleva virkamies Janina Groop-Bondestam, oikeusministeriö
- oikeustieteen tohtori Matti Pellonpää
- ma. professori Jarna Petman
- professori Elina Pirjatanniemi.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- professori Niklas Bruun
- professori (emeritus) Lauri Hannikainen
- professori Tuomas Ojanen.

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO

Valtioneuvoston järjestyksessään toisessa ihmisoikeuspoliittisessa selonteossa tarkastellaan Suomen ihmisoikeuspolitiikkaa ja sen viimeaikaista kehitystä. Selonteko jakautuu kahteen osaan. Ensimmäisessä osassa käsitellään ihmisoikeuksia Suomen ulkopoliitikassa ja Euroopan unionin ulkosuhteissa. Toinen osa sisältää katsauksen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen Suomessa.

Selonteon kansainvälisessä osassa tarkoituksena ei ole kattaa kaikkia ihmisoikeuspolitiikan osa-alueita, vaan siinä keskitytään asettamaan painopisteet tulevien vuosien toiminnalle. Suomen ihmisoikeuspolitiikan lähtökohtana on ihmisoikeuksien yleismaailmallisuus, jakamattomuus ja keskinäinen riippuvuus. Ihmisoikeuspo-

litiikan keskeisiä osia ovat myös kollektiivisten oikeuksien edistäminen sekä syrjinnän vastainen toiminta. Painopistealueina selonteossa tuodaan esiin naisten, lasten, vammaisten henkilöiden, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen sekä alkuperäiskansojen oikeudet. Lisäksi selonteon ensimmäisessä osassa korostetaan muun muassa ihmisoikeuksien, turvallisuuden ja kehityksen yhteenkuuluvuuden huomioimista EU:n ja YK:n sekä muiden järjestöjen toiminnassa, TSS-oikeuksien merkitystä, ihmisoikeusperusteista lähestymistapaa ulko- ja turvallisuuspolitiikan eri aloilla sekä kansainvälisten instituutioiden kehittämistä. Selonteossa on myös katsaus kansainvälisen toimintaympäristön kehitykseen vuoden 2004 selonteon antamisen jälkeen.

Selonteon perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa käsittelevässä osassa on pyritty ottamaan huomioon eduskunnan ensimmäisen ihmisoikeuspoliittisen selonteon käsittelyn yhteydessä esittämät näkemykset tarpeesta kuvata kotimaan ihmisoikeustilannetta kattavasti. Toisen osan alussa on katsaus kansainvälisten valvontaelimien ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Suomeen kohdistamiin suosituksiin ja

tuomioihin sekä EU:n perusoikeuslottuvuuden kehitykseen ja kansainvälisten sopimusten ratifiointi- ja varaumatilanteeseen. Lisäksi käsitellään perus- ja ihmisoikeuksien kansallista valvontajärjestelmää sekä perus- ja ihmisoikeuskasvatusta Suomessa. Toisen osan laajimman kokonaisuuden muodostaa oikeuskohtainen tilanteen kuvaus perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleisarvio

Valtioneuvoston järjestyksessään toinen selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta on ensimmäistä selontekoa laajempi ja monipuolisempi katsaus perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen kansainvälisesti ja Suomessa. Sen laadinnassa on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan esittämä toivomus selonteon jakamisesta kahteen osaan siten, että yhdessä tehdään selkoa Suomen kansainvälisestä ihmisoikeuspolitiikasta ja toisessa selvitetään perus- ja ihmisoikeustilannetta kotimaassa (ks. PeVL 23/2004 vp, s. 3/II). Selonteko tarjoaa eduskunnalle hyvän pohjan vaikuttaa Suomen linjauksiin ihmisoikeusasioissa ja arvioida perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista kotimaassa.

Selonteon ihmisoikeuksia Suomen ulkopoliitikassa käsittelevässä osassa ei ole pyrittykään kattamaan kaikkia ihmisoikeuspolitiikan osa-alueita, vaan siinä on keskitytty asettamaan painopisteet tulevien vuosien toiminnalle. Tämä on valiokunnan mielestä varsin perusteltu lähestymistapa. Valiokunta katsoo, että valitut yleiset lähtökohdat — ihmisoikeuksien yleismaailmallisuus, jakamattomuus ja keskinäinen riippuvuus sekä kollektiivisten oikeuksien edistäminen ja syrjinnän vastainen toiminta — muodostavat edelleen hyvän perustan Suomen ihmisoikeuspolitiikalle. Ihmisoikeuspolitiikan täsmällisemmät tavoitteet on selonteossa ilmaistu selkeästi, eikä valiokunnalla ole niihin huomautettavaa. Esimerkiksi naisten oikeuksia kos-

kevat painopisteet on valittu ja perusteltu huolella. Pienenä puutteena voidaan tosin pitää sitä, että selonteossa ei ole suoraan käsitelty alan keskeistä kansainvälistä sopimusta, kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevaa yleissopimusta, jonka tunnettuutta Suomessa olisi syytä edistää.

Selonteon kotimaata käsittelevässä osuudessa on pyritty ottamaan huomioon perustuslakivaliokunnan edellisen ihmisoikeusselonteon yhteydessä tekemät kriittiset huomiot sen puutteellisuuksista. Siten se sisältää katsaukset esimerkiksi vapautensa menettäneiden oikeuksista, yksityisyyden suojasta, sananvapaudesta ja uskonnonvapaudesta sekä sosiaaliturvan saatavuudesta ja sosiaalipalveluiden saatavuudesta. Selonteon toista osaa leimaa kuitenkin edelleen eräänlainen yhteismitattomuus, joka vaikeuttaa sen luettavuutta ja kokonaisuuden hahmottamista. Oikeuksien toteutumista käsittelevät jaksot jäävät pääosin kuvaileviksi, vaikka niissä paikoitellen nostetaan esille ajankohtaisia ongelmia ja haasteita. Konkreettisia tavoitteenasetteluja selonteon toiseen osaan sisältyy hyvin vähän. Esi- tysteknisistä syistä nekin jäävät usein huomaamattomiksi.

Selonteon toista osaa on perustuslakivaliokunnan mielestä syytä vastaisuudessa kehittää tiiviimmäksi ja koordinoidummaksi kokonaisuudeksi. Myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa käsittelevässä osassa on tarpeen pyrkiä tunnistamaan suurimpia rakenteellisia ongelmia ja asettamaan painopisteitä tulevaisuuden toimille. Selonteossa on perusoikeuk-

sien toteutumisen kuvailun ja niihin liittyvien ongelmien hahmottamisen lisäksi yksittäisiin jaksoihinkin syytä sisällyttää selkeät maininnat jo toteutetuista toimenpiteistä ja tulevaisuuden tavoitteista. Tekstin luettavuutta ja vaikuttavuutta on syytä parantaa muun muassa erottamalla tavoitteet esitysteknisesti muusta aineistosta.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että selonteon ensimmäinen ja toinen osa jäävät myös sisällöllisesti jossain määrin irrallisiksi. Selonteon johdannossa todetaan ihmisoikeuksien kansallisen ja kansainvälisen toimeenpanon olevan kansainvälisen keskinäisriippuvuuden lisääntyessä yhä enemmän sidoksissa toisiinsa. Kansallisen toiminnan katsotaan luovan pohjan kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan uskottavuudelle. Näiden sinänsä perusteltujen toteamusten valossa on ongelmallista, että Suomen ihmisoikeuspolitiikan painopistealueet eivät aina toteudu kansallisessa toiminnassa. Valiokunta pitää tärkeänä muun muassa YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja sen pöytäkirjan ratifioimisen mahdollistavien kotimaisten täytäntöönpanotoimien viivytyksetöntä toteuttamista sekä ILO:n alkuperäiskansoja koskevan yleissopimuksen n:o 169 ratifiointiedellytysten selvittämistä.

Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta

Kotimaisia perus- ja ihmisoikeusongelmia hahmotettaessa luontevana lähtökohtana ovat kansainvälisten tuomioistuinten ja valvontaelinten kannanottojen ohella kotimaisten ylimpien tuomioistuinten ja laillisuusvalvojien ratkaisut samoin kuin perustuslakivaliokunnan käytäntö. Kansainväliset valvontaelimet ja ylimmät kansalliset laillisuusvalvojat ovat kiinnittäneet toistuvaa huomiota eräisiin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta merkittäviin ongelmiin Suomessa. Nämä huomiot ovat valiokunnan mielestä usein merkkejä vakavista rakenteellisista ongelmista, joihin on syytä puuttua lainsäädännöllisin tai muin tarvittavin toimenpitein (vrt. PeVM 10/2009 vp, s. 2).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Suomeen kohdistuneista tuomioista valtaosa on liittynyt oikeudenkäyntien viivästymiseen. Perus-

tuslakivaliokunta on käsitellyt aihetta mietinnössään PeVM 1/2010 vp, jossa se edellytti hallituksen laativan kokonaissuunnitelman esituskinnan, syyteharkinnan ja oikeudenkäyntien joutuisuuden parantamiseksi. Ylimmät kansalliset laillisuusvalvojat ovat useaan otteeseen puuttuneet käsittelyaikojen pituuteen myös hallinnossa. Toinen toistuva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen langettavien tuomioiden aihe on ollut sanavapauden suhde yksityisyyden suojaan. Valiokunta pitää edelleen tärkeänä kehittää Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden täytäntöönpanon seurantaa (PeVL 23/2004 vp, s. 3/II).

Kansainvälisten valvontaelinten suosituksissa ja päätelmissä on puututtu useisiin rakenteelliseksi luonnehdittaviin ongelmiin. Yksittäisistä ongelmista on syytä mainita paljusellien käyttö Suomen vankiloissa, josta Eurooppalainen komitea kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi moitti Suomea jo neljännen kerran. Valiokunta toistaa näkemyksensä siitä, että suosituksia ja niiden toimeenpanoa on seurattava jatkuvasti, aktiivisesti ja kattavasti. Keskeisenä haasteena voidaan pitää raportoinnin perusteella annettujen suositusten käsittelyä koko hallitusta sitouttavasti (PeVL 23/2004 vp, s. 3/I).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kehittäminen

Suomi pitää selonteon mukaan tärkeänä Euroopan ihmisoikeussopimuksen valvontajärjestelmän turvaamista ja erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen menettelyä koskevan 14. pöytäkirjan pikaista voimaantuloa. Valiokunta panee tyytyväisenä merkille, että 14. pöytäkirja voi Venäjän ratifioitua sen tulla voimaan mahdollisesti jo kesäkuun alussa 2010.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14. pöytäkirja antaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle nykyistä paremman mahdollisuuden keskittyä ihmisoikeuksien kannalta keskeisimpien tapausten käsittelyyn. Tarkoituksena on erityisesti lyhentää ilmeisen perusteettomien ja toistuvien valitusten käsittelyaikoja. Pöytäkirjan mukaisten menettelyjen käyttöönotto tulee

helpottamaan tuomioistuimen työtaakkaa, mutta jo nyt on nähtävissä, että uudistus ei tule pitkällä tähtäimellä turvaamaan tuomioistuimen toimintakykyä. Pöytäkirjan osaltaan mahdollistaa Euroopan unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen tulee lisäksi ilmeisesti vielä kasvattamaan valitusten määrää mutta myös lisäämään Euroopan neuvoston resursseja.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että Suomen on jatkossa syytä suhtautua avoimesti mahdollisuuksiin edelleen parantaa tuomioistuimen toimintakykyä ottaen kuitenkin huomioon yksilövalitusoikeuden perustavaa laatua olevan merkityksen. Tuomioistuimen auktoritatiivisuus ja tehokkuus riippuu paljolti myös siitä, miten se kykenee antamaan ratkaisuja kohtuullisessa ajassa. Valiokunnan mielestä vuonna 2006 annetussa viisaiden henkilöiden raportissa Euroopan neuvoston ministerikomitealle¹ tehdyt ehdotukset tarjoavat hyvän pohjan tuleville uudistuksille.

EU:n perusoikeudet

Euroopan unioni tulee — kuten selonteossa todetaan — olemaan jatkossakin Suomen ihmisoikeuspolitiikan keskeinen vaikutuskanava. Suomi on aktiivisesti vaikuttanut myös EU:n sisäisen perusoikeusulottuvuuden kehittymiseen. Valiokunta pitää myönteisenä, että valtioneuvosto sitoutuu perusoikeusnäkökulman toteutumiseen kaikessa EU-politiikassaan ja pyrkii vahvistamaan EU:n neuvoston toimintaa unionin sisäistä perusoikeustilannetta koskevissa kysymyksissä. Valiokunta uudistaa näkemyksensä siitä, että Suomen on syytä olla aloitteellinen kehitettäessä lainsäädännön ennakollista perusoikeusvalvontaa myös komission ja Euroopan parlamentin piirissä (PeVL 8/2009 vp, s. 2/I).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14. pöytäkirjan voimaantulo ja Lissabonin sopimuksen

voimaantulo poistavat oikeudelliset esteet Euroopan unionin liittymiseltä Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Valiokunta korostaa, että Suomen on eri yhteyksissä unionissa toimiesaan aktiivisesti edistettävä liittymishankkeen ripeää toteutumista (PeVL 8/2009 vp, s. 1—2, PeVL 13/2008 vp, s. 6). Valtioneuvoston tapaan (ks. E 181/2009 vp) valiokunta katsoo, että liittymisen yhteydessä on varmistuttava siitä, että ratkaisu on yksilön kannalta mahdollisimman selkeä eikä EU:n erityisestä rakenteesta, toimivallanjaosta tai muusta vastaavasta aiheudu yksilön oikeuksien toteutumiselle tarpeetonta viivettä. Lähtökohtana on pidettävä EU:n liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja sen pöytäkirjoihin mahdollisimman kattavasti.

Selonteossa ei ole juurikaan käsitelty EU:n perusoikeuksien merkitystä Suomessa. EU:n perusoikeuskirjan muodollinen voimaantulo Lissabonin sopimuksen myötä korostaa valiokunnan mielestä tarvetta arvioida vastaisuudessa myös näitä vaikutuksia.

Kansallinen ihmisoikeusinstituutio

Valtioneuvosto puoltaa selonteossa kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamista eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen. Perustuslakivaliokunta pitää aiempiin kannanottoihinsa (PeVM 8/2007 vp, s. 2, PeVM 4/2009 vp, s. 2/I) viitaten tärkeänä hankkeen viemistä ripeästi eteenpäin oikeusministeriön asettaman työryhmän saatua valmiiksi selvityksensä instituution perustamisesta. Valiokunnan mielestä tässä yhteydessä olisi tarpeen pohtia myös sitä, miten ihmisoikeusinstituutio voisi riippumattomuuttaan vaarantamatta osallistua ihmisoikeusselonteon valmisteluun.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

¹ Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers, Strasbourg, November 2006.

Helsingissä 12 päivänä helmikuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok		Veijo Puhjo /vas
vpj.	Jacob Söderman /sd		Tuulikki Ukkola /kok
jäs.	Tuomo Hänninen /kesk		Ulla-Maj Wideroos /r
	Ulla Karvo /kok		Ilkka Viljanen /kok
	Kari Kärkkäinen /kd		Antti Vuolanne /sd
	Elisabeth Naucclér /r	vjäs.	Juha Hakola /kok
	Ville Niinistö /vihr		Johannes Koskinen /sd.
	Tuula Peltonen /sd		

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.