

ULKOASIAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO 3/2001 vp

Ministeriön selvitys ihmisoikeuksista ja Suomen ulkopolitiikasta

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja on 29 päivänä marraskuuta 2000 antanut eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle selvityksen "Ihmisoikeudet ja Suomen ulkopolitiikka".

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja
- yksikön päällikkö Ann-Marie Nyroos, erityisavustaja Tarja Kantola, lehdistöavustaja Tuija Zapasnik ja tutkija Sanna Hyttinen, ulkoasiainministeriö
- tasa-arvovaltuutettu Pirkko Mäkinen
- ulkomaalaisvaltuutettu Antti Seppälä
- pääsihteeri Frank Johansson, Amnesty International
- pääsihteeri Kristiina Kouros, Ihmisoikeusliitto
- Paavo Isaksson, Kaapatut Lapset ry
- puheenjohtaja Kristiina Stenman, Kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunta

- kehitys yhteistyösihteeri Päivi Ahonen, Kehitys yhteistyön Palvelukeskus ry Kepa
- sihteeri Anne Lagerstedt, Kirkon ihmisoikeusneuvottelukunta
- toiminnanjohtaja Sari Kokko, Kynnys ry
- tiedottaja Anna-Maija Puonti-Ansio, Lastensuojelun Keskusliitto
- järjestölakimies Jaana Meklin, Mannerheimin Lastensuojeluliitto
- lakimies Liisa Murto, Pakolaisneuvonta ry
- professori Kauko Sipponen, Rasismien vastainen valtuuskunta
- pääsihteeri Miranda Vuolasranta, Romaniasaiain neuvottelukunta
- pääsihteeri Malla Kantola, Suomen Sadankomitealiitto ry
- toiminnanjohtaja Rauno Merisaari, Suomen YK-liitto
- professori Martti Koskenniemi
- professori Martin Scheinin
- varatuomari Elisabeth Tigerstedt-Tähtelä.

YLEISTÄ

Selvityksessä todetaan, että ihmisoikeuksien merkitys Suomen ulkopolitiikassa on viime vuosina vakiintunut ja erityistä huomiota on kiinnitetty siihen, että ihmisoikeudet otetaan huomioon ulkopolitiikan kaikilla osa-alueilla. Kun

vuonna 1998 annettu selonteko oli luonteeltaan linja-asiakirja, johon koottiin Suomen hallituksen ihmisoikeuspolitiikan periaatteet ja tavoitteet, nyt annettu selvitys toimii edellisen seurantaraporttina, jonka keskeinen sisältö on

selostaa ja arvioida Suomen käytännön ihmisoikeuspolitiikkaa. Selvityksessä pääpaino on ulkoasiainministeriön toimialalla, joten hallituksen ihmisoikeuspolitiikkaa tarkastellaan ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhteydessä. Ihmisoikeuksien merkitys kriisien ennaltaehkäisyssä ja rauhan ja turvallisuuden edistäjänä on vakiintunut osaksi kansainvälisen yhteisön turvallisuuskäsitystä.

Painopisteinä ovat edelleen naisten, lasten, vähemmistöjen ja alkuperäiskansojen oikeudet, sillä nämä ryhmät joutuvat edelleen muita helpommin syrjityiksi. Myös rasismin vastainen taistelu on osa hallituksen ihmisoikeuspolitiikkaa. Vaikka ihmisoikeusloukkauksia edelleen esiintyy laajasti ympäri maailmaa, on ihmisoikeuksien suojelussa kansainvälisellä tasolla päästy eteenpäin. YK:n piirissä huomionarvoisia saavutuksia ovat mm. julistus ihmisoikeuksien puolustajista sekä naisten oikeuksien sopimuksen ja lapsen oikeuksien sopimuksen valinnaisen pöytäkirjojen hyväksyminen. Euroopan neuvostoon Suomen aloitteesta perustettu ihmisoikeusvaltuutetun virka on jo osoittanut tarpeellisuutensa.

Selvityksen sisällöstä ja lähtökohdista

Ihmisoikeusselvityksen keskeiseksi päämääräksi todetaan avoimuuden ja vuorovaikutuksen lisääminen eduskunnan ja kansalaisyhteiskunnan kanssa. Lähtökohdiana on vahvistaa toimintaa ihmisoikeuksien kunnioituksen edistämiseksi maailmanlaajuisesti. Tavoitteena on edelleen kasvattaa ihmisoikeuksien painoarvoa hallituksen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa.

Hallituksen politiikan todetaan perustuvan ihmisoikeuksien universaalisuuteen eli yleismaailmallisuuteen. Yleismaailmallisuuden periaatteesta seuraa kansainvälisen yhteisön velvollisuus ja oikeus ihmisoikeuksien edistämiseen ja ihmisoikeusloukkausten ehkäisyyn kaikkialla maailmassa. Maa- ja teemakohtaisin esimerkein on pyritty havainnollistamaan erilaisia toimintatapoja ihmisoikeuksien edistämiseksi.

Selvityksessä todetaan, että ihmisoikeuksilla on myös oma itsenäinen turvallisuusnäkökoh-

dista riippumaton arvonsa. Ajankohtainen haaste käytännön politiikassa on ihmisoikeuksien huomioon ottaminen kriisinhallintaa kehitettäessä. Selvitys ei painotu Suomen sisäisen tilanteen kuvaamiseen, josta katsotaan saatavan kattava kuva Suomen määräaikaisraporteissa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelimille. Koska kyseessä on ulkoministerin selvitys, muiden ministerien toimialaa ei ole ollut mahdollista arvioida lukuun ottamatta kehitysyhteistyötä, joka katsotaan olennaiseksi ihmisoikeuspolitiikan välineeksi.

Uutena haasteena selvityksessä on otettu esille erityisesti ihmisoikeuksien ja globalisaation suhde. Globalisaatio katsotaan esimerkiksi siitä, miten ihmisoikeusnäkökulmaa tulee kehittää ajankohtaisten kysymysten yhteydessä. Selvityksen antamisen yhteydessä sen todettiin globalisaation osalta tarjoavan enemmän kysymyksiä kuin vastauksia. Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että Suomen tulisi pyrkiä vaikuttamaan YK-järjestelmän ja keskeisten ihmisoikeussopimusjärjestelmien vahvistamiseen siten, että sillä on vaikutusta Maailman kauppajärjestön (WTO) ja kehitysrahoituslaitosten (Maailmanpankki, Kansainvälinen valuuttarahasto) toimintaan ihmisoikeuksien alalla.

Kansalaisyhteiskunnan osallistumista koskevassa jaksossa todetaan sellaisten ryhmien, joiden oikeudet toteutuvat muita heikommin, oman osallistumisen olevan tärkeää politiikan tuloksellisuuden kannalta. Käytännön työssä yhteistyöllä ja kiinteällä vuorovaikutuksella suomalaisten ja osin kansainvälistenkin kansalaisjärjestöjen ja asiantuntijoiden kanssa korostetaan olevan merkittävä rooli. Erityistä painoa on pyritty antamaan romanien oikeuksien parantamiselle niin EU:ssa, Euroopan neuvostossa kuin ETYJissäkin. Jatkossa eräänä tärkeänä tavoitteena pidetään tasavallan presidentti Tarja Halosen tammikuussa 2000 Euroopan neuvoston parlamentaarissa yleiskokouksessa esittämän aloitteen, joka koski eurooppalaista romanien neuvoo-antavaa kokousta, edistämistä ja toteuttamista.

Lapsen oikeudet ovat korostumassa niin kansainvälisesti kuin Suomessakin. Lapsia ei enää

nähdä vain erityissuojelun tarpeessa olevana ryhmänä, sillä lapsi on myös oikeuksien subjekti. Lapsen etu tulee asettaa etusijalle kaikessa päätöksenteossa. Naisten oikeuksien osalta on perheväkivaltaan kiinnitetty erityistä huomiota ihmisoikeusloukkauksena.

Selvityksessä oman alalukunsa ovat nyt saaneet mm. kidutuksen kielto, ihmiskauppa ja vammaisten henkilöiden oikeudet. Tämä heijastaa näiden kysymysten painoarvon nousua ihmisoikeuspolitiikassa. Uusina käsiteltäviä vaativina kysymyksinä on otettu esiin mm. bioetiikka ja oikeus terveelliseen ympäristöön.

Selvityksen kattamaa toimintakautta leimasi Suomen EU-puheenjohtajuus. Suomen puheenjohtajuuskaudella pystyttiin luomaan uusia käytäntöjä ja toimintatapoja avoimuuden ja joh-

donmukaisuuden lisäämiseksi EU:n ihmisoikeuspolitiikassa. Näkyvimmat tulokset olivat EU:n ihmisoikeusfoorumi ja ihmisoikeusraportti. Kuolemanrangaistuksen vastainen toiminta on noussut tärkeäksi ja näkyväksi osaksi EU:n ihmisoikeuspolitiikkaa. Parhaillaan on valmis teilla EU:n kidutuksen vastaisen toiminnan vahvistaminen.

Ihmisoikeuksien dynaamisen luonteen ja politiikan kehittämisen todetaan edellyttävän tutkijoiden panosta ja kiinnostusta. Ulkoministeriön ihmisoikeusyksikön pienten tutkimusrahojen lisäksi toivottavaa olisi saada laajempaa kiinnostusta ja rahoitusta ihmisoikeustutkimukseen. Ilman tätä panostusta Suomen on vaikea harjoittaa tehokasta ihmisoikeuspolitiikkaa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Hallituksen selonteko eduskunnalle vai selvitys ulkoasiainvaliokunnalle

Valiokunta toteaa, että tähän mennessä annetut kaksi Suomen ihmisoikeuspolitiikkaa koskuttava asiakirjaa, ihmisoikeusselonteko vuonna 1998 ja ihmisoikeus selvitys vuonna 2000, on annettu eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle kulloisenkin ulkoasiainministerin nimissä. Näin ollen asiakirjat ovat olleet ulkoasiainhallinnossa valmisteltuja ja käsitelleet lähinnä Suomen virallisista ihmisoikeuspolitiikkaa maamme ulko- ja turvallisuuspolitiikan osana.

Valiokunta katsoo, että näin aloitettu toistuvien Suomen ihmisoikeuspolitiikkaa koskevien raporttien perinne, on arvokas ja sen ylläpitäminen on tärkeää. Toisaalta valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että nykymuodossaan näiden raporttien laatimiseen osallistuva hallinnollinen rakennelma ei ole riittävän kattava, koska ihmisoikeusproblematiikkaa käsitellään vain ulkoasiainministeriön hallinnonalan näkökulmasta. Valiokunta pitää siksi tärkeänä, että tulevaisuudessa ihmisoikeuspolitiikan käsittely tapahtuu poikkihallinnollisesti. Tällä tavoin on valiokunnan mielestä mahdollista päästä siihen, että ihmisoikeusnäkökulman sisältö ja merkitys

mielletään nykyistä paremmin eri ministeriöissä. Näin muidenkin kuin ulkoasiainministeriön alaan liittyvät näkökohdat saavat ansaitsemansa huomion tulevissa raporteissa.

Valiokunta katsoo edellä olevan perusteella, että vastaisuudessa sekä uusien ihmisoikeusasiakirjojen valmistelua että niiden käsittelyä eduskunnassa tulee laajentaa. Ihmisoikeusraportit tulee laatia kaikkien ministeriöiden yhteistyönä ja ne tulee antaa hallituksen selontekoina eduskunnalle. Selonteon käsittely voi edelleen tapahtua ulkoasiainvaliokunnassa, jolle muut erikoisvaliokunnat voivat antaa lausunnon omaan toimialaansa kuuluvista ihmisoikeuskysymyksistä.

Valiokunta on myös harkinnut tulevien selonteiden sopivinta ajoittamista. Sen mielestä vuosittaiset selvitykset saattavat aiheuttaa merkityksellisen aihepiirin rutiininomaista käsittelyä. Lausunnossaan 3.2.1999 valiokunta totesi mm., että eduskunnan täysistunnolle vaalikausittain annettu selonteko, joka lähetettäisiin käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan, mutta antaisi myös koko eduskunnalle tilaisuuden kannanottoon, palvelisi paremmin mainittua tarkoitusta. Valiokunta pitää edelleen tarkoituksenmukaisimpana, että eduskunta saisi käsiteltäväkseen

ihmisoiikeusselonteon kerran vaalikaudessa, joko vaalikauden alussa tai lopussa.

Seuranta ja resurssien lisääminen

Selvityksessä todetaan, että ulkoasiainministeriön poliittisen osaston ihmisoikeyksikön sekä oikeudellisen osaston lisäksi kehitysyhteistyö-osastolle on perustettu ihmisoikeys-, demokratia-, hyvä hallinto - ja tasa-arvokysymysten neuvonantajien toimet. Erityistä huomiota on kiinnitetty koko ulkoasiainhallinnon ihmisoikeys-asiantuntemuksen kasvattamiseen. Ihmisoikeyskoulutusta on lisätty ja esimerkiksi aluekokousten asialistalle ihmisoikeydet on nyt otettu säännönmukaiseksi asiakohtaksi. Ihmisoikeyspoliittinen selonteko on myös toiminut ulkoasiainhallinnon sisällä johdonmukaisuutta lisäävänä työvälineenä. Ihmisoikeyspoliittikan vahvistamiseksi on myös ihmisoikeyksikön tutkimusvaroja lisätty ja yhteistyö tutkijayhteisön, erityisesti ihmisoikeysinstituuttien kanssa on tiivistynyt ja monipuolistunut.

Valiokunta katsoo, että ulkoasiainhallinnon voimavarat ihmisoikeyksien alalla ovat edellä mainituista toimista huolimatta liian rajalliset. Perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan "Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeyksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi", mitä voidaan valiokunnan mielestä pitää oikeudellisenä perustana Suomen ihmisoikeyspoliittikan edelleen aktivoimiselle. Aktiivinen ja johdonmukainen ihmisoikeyspoliittikka on kuitenkin tehokasta vain, jos ryhdytään toteuttamaan selvityksessä korostettua tarvetta lisätä suomalaista ihmisoikeystutkimusta kansallisen asiantuntemuksen kestäväksi vahvistamiseksi. Tämän pitää valiokunnan mielestä tapahtua lisäämällä Suomessa toimivien ihmisoikeyksia käsittelevien tutkimuslaitosten resursseja esimerkiksi ihmisoikeyksien tutkijakoulutuksen vahvistamisella.

Valiokunta viittaa YK:n ihmisoikeyskomission vuonna 1992 hyväksymiin Pariisin periaatteisiin, jotka yleiskokous vahvisti seuraavana vuonna hyväksymässään päätöslauselmassa. Pariisin periaatteiden mukaan kussakin maassa tu-

lisi ryhtyä toimiin ihmisoikeyksien edistämiseksi ja suojaamiseksi. Pariisin periaatteisiin sisältyy lisäksi joukko suosituksia kansallisesta elimestä, joka tekisi hallitukselle suosituksia ihmisoikeyskysymyksistä kansallisen lainsäädännön, kansainvälisten sopimusten, YK:n päätösten ja ihmisoikeyskoulutusohjelmien periaatteiden pohjalta.

Valiokunta pitää tärkeänä Pariisin periaatteiden mukaista systemaattisen ihmisoikeystutkimuksen ja ihmisoikeysasiain seurannan ja koordinaation vahvistamista Suomessa ja sitä, että eduskunta saisi vaalikausittain toistuvien seurantaraporttien lisäksi etukäteen määrittelemättömin väliajoin käsiteltäväkseen ajankohtaisia ihmisoikeysongelmia koskevia erillisiä raportteja.

Muita näkökohtia

Valiokunta pitää selvityksessä mainittujen naisten, lasten, vähemmistöjen ja alkuperäiskansojen oikeuksien sekä rasismien vastaisen toiminnan lisäksi erityistä huomiota vaativana painopistealueena vammaisten oikeuksia. Toinen erityisalue, joka on läheisessä yhteydessä rasismien vastustamiseen, on monikulttuurisen vähemmistön ihmisoikeyksien edistäminen. Valiokunta ei tällöin tarkoita pelkästään maahanmuuttajia, vaan laajemmin sitä, että nykyisessä yhä monikulttuurisemmassa yhteiskunnassa esiintyy tosiasiallista syrjintää, joka kohdistuu yleensä erilaisuuteen. Yhteiskunta, myös viranomaiset, monissa tapauksissa tosiasiallisesti hyväksyvät tällaisen syrjinnän ilmenemismuodot.

Erityisen huomion kohteeksi on otettava valiokunnan mielestä moninkertaisen syrjinnän kohteeksi joutuvat ryhmät ja yksilöt, jollaisia saattavat olla esimerkiksi vierasmaalaiset, eri kulttuurista lähtöisin olevat naiset, jotka lisäksi voivat olla vammaisia ja edustaa seksuaalista tai uskonnollista vähemmistöä.

Kuluvana vuonna järjestetään YK:n rasismien vastainen konferenssi. Valiokunta korostaa tarvetta Suomen panoksen huolelliseen valmisteluun tässä konferenssissa.

Kysymys, jota valiokunnan mielestä olisi käsiteltävä sekä hallituksen määräaikaisraporteissa että ihmisoikeusinstituution tutkimuksissa, on Suomen ihmisoikeuspolitiikan aikaisempaa tehokkaampi toiminnallistaminen. Tähän pitäisi liittyä kansallisen tason evaluointitoiminta, jossa tavoitteena olisi mielekkääseen ihmisoikeusyhteistyöhön pääseminen. Evaluoinnin tulee kohdistua myös Suomen ihmisoikeuspolitiikan "kipeisiin kohtiin", jollaisina julkisessa keskustelussa on pidetty mm. Suomen kehitysyhteistyöpanoksen riittämättömyyttä ja kauppapolitiikan, erityisesti asevientipäätösten, yhteyttä ihmisoikeuksiin. Samoin tulisi kiinnittää huomiota siihen, miten ihmisoikeudet otetaan huomioon ulkoasiainministeriön toiminnassa ihmisoikeusyksikön ulkopuolella, tarpeeseen lisätä virkamiesten ihmisoikeusasiain tuntemusta ja tehostaa ihmisoikeuspolitiikan koherenssia niin ministeriöissä kuin Suomen ulkomaanedustustoissa, ihmisoikeuskoulutukseen panostamista, ihmisoikeuksien läpäisevyyttä ja johdonmukaisuutta kaikilla ulkopoliittikan sektoreilla ja ihmisoikeuspolitiikan parempaa koordinoitua eri hallinnon aloilla.

Asevientä käsitellään valiokunnan mielestä suhteellisen suppeasti vuoden 2000 selvityksessä. Valiokunnan järjestämässä kansalaisjärjestöjen kuulemisessa kiinnitettiin huomiota EU:n asevientä koskevien käytännönsäntöjen laajentamistarpeeseen koskemaan mm. kidutukseen käytettäviä välineitä. Kuluvana vuonna järjestet-

tävässä pienaseita koskevassa YK:n kokouksessa Suomen toivottiin toimivan aloitteellisesti sen puolesta, että pienaseiden viennin kansainvälisellä rekisteröinnillä estetään asevälittäjien toimintaa ja lisenssillä tapahtuvaa valmistusta. Suomen toivottiin toimivan myös sen puolesta, että kansainvälisen oikeuden tulkintoja laillista ja laittomasta aseviennistä selvitetäisiin ja pienasekokouksen päätösasiakirjaan saataisiin selkeä viittaus vuonna 1990 hyväksyttyihin YK:n peruseriaatteisiin lakia valvovien viranomaisten voiman- ja tultiaseiden käytöstä. Valiokunta kannattaa näitä tavoitteita.

Kriisinhallinnan osalta valiokunta pitää tärkeänä kriisinhallinta- ja rauhanturvatehtäviin lähtevän henkilöstön ihmisoikeuskoulutuksen tehostamista. Suomen tulee valiokunnan mielestä jatkossakin työskennellä aktiivisesti EU:n kriisinhallinnan ja erityisesti kriisien ennaltaehkäisyn kehittämiseksi. Tämä edellyttää lisäresurssien suuntaamista konfliktien ennaltaehkäisyyn, vaalitarkkailun laajentamista pitkäjänteiseen ihmisoikeustarkkailuun ja kansalaisjärjestöjen aseman korostamista kriisinhallinnassa.

Lausunto

Lausuntonaan ulkoasiainvaliokunta kunnioittavasti esittää,

että valtioneuvosto ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

UaVL 3/2001 vp — MINS 10/2000 vp

Helsingissä 6 päivänä kesäkuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Liisa Jaakonsaari /sd	Outi Ojala /vas
vpj.	Henrik Lax /r	Kalevi Olin /sd
jäs.	Ulla Anttila /vihr	Sirpa Pietikäinen /kok
	Antti Kalliomäki /sd	Mirja Ryyänen /kesk
	Ilkka Kanerva /kok	Ben Zyskowitz /kok
	Antero Kekkonen /sd	vjäs. Esko-Juhani Tennilä /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jukka Huopaniemi.