

Eduskunnan lakivaliokunta

AI FI 13/2022
21.2.2022



AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO

Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 09 8562 0600
E: amnesty@amnesty.fi
W: amnesty.fi

Amnestyn lausunto valtioneuvoston ihmisoikeusselonteosta

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa laaja-alaisesti ihmisoikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Selonteolla hyvät lähtökohdat ja painopisteet

Selonteko alkaa lausumalla sen olevan Suomen ihmisoikeuspolitiikkaa sekä hallituksen perus- ja ihmisoikeustoimintaa pitkäjänteisesti linjaava asiakirja ja toteaa viimeisessä luvussa valmistelun tapahtuneen niin, että selonteon ohjausvaikutus voisi olla ylihallituskautinen. Selonteossa käsitellään rinnakkain ja toisiinsa liittyen kansainvälisiä ihmisoikeuskysymyksiä sekä EU-tason ja kansallisen tason perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaa. Nämä ovat hyviä lähtökohtia, sillä ihmisoikeuspolitiikassa tarvitaan pitkäjänteisyyttä ja eri toimintatasojen ja politiikkasektoreiden johdonmukaisuutta.

Selonteossa todetaan valtioneuvoston edistävän järjestelmällistä ja kehittyvää perus- ja ihmisoikeuksien vaikutusten arviointia kaikessa viranomaistoiminnassa ja avataan hallitusohjelmaan sekä ulko- ja turvallisuuspoliittiseen selontekoon sisältyvää linjausta ulko- ja turvallisuuspolitiikan ihmisoikeusperustaisuudesta. Kansainvälisen sääntöpohjaisen järjestelmän tukeminen, tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistäminen omalla edustautumisella ja tuella muille, ihmisoikeuspolitiikan riittävä resursointi ja johdonmukainen toiminta eri toimintaympäristöissä ovat hyviä toimintaa ohjaavia periaatteita.

Toimintaympäristön analyysi, jossa huomioidaan mm. ilmastonmuutos ja luonnon monimuotoisuuden kato, taloudellinen ja sosiaalinen eriarvoisuus, ihmisoikeuspuolustajien ja kansalaisyhteiskunnan toiminnan lisääntyminen ja samalla pyrkimykset sen estämiseksi, naisten ja seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen oikeuksien vastustaminen, koronapandemian vaikutukset, yritysten rooli, autoritaarisuuden nousu sekä ihmisoikeusvelvoitteiden ja koko ihmisoikeusjärjestelmän kyseenalaistaminen, mukaan lukien Kiinan ja Venäjän toiminta kansainvälisillä foorumeilla, on ansiokasta.

Niin ikään selonteon tavoite ihmisoikeuksien täytäntöönpanosta ja oikeusvaltiokehityksen vahvistamisesta ja valitut painopisteet, kuten perus- ja ihmisoikeudet erottamattomana osana kestävästä kehityksestä sekä oikeuksien toteutuminen digitalisaatiossa ja tiedonvälityksessä ovat perusteltuja. Erityisen

arvokasta on yhdenvertaisuuden, sukupuolten tasa-arvon ja osallistumisoikeuksien vahvistamisen valitseminen painopisteeksi ja sitä koskevan luvun monin tavoin hyvät linjaukset esimerkiksi risteävän syrjinnän huomioimisesta.

Johdonmukaisuudesta ja sen puutteesta

Ansiokkaasta johdonmukaisuuden tavoitteesta huolimatta selonteon suurimmat puutteet koskevat juuri tämän tavoitteen näkymistä sen sisällöissä käytännössä. Selonteossa mainitaan Suomen toiminnan ulko- ja turvallisuuspolitiikassa nojaavan kansainvälisen oikeuden, mukaan lukien kansainvälisen humanitaarisen oikeuden ja ihmisoikeussopimusten määräysten ja periaatteiden kunnioittamiseen ja täytäntöönpanoon, mutta samaa ei selkeästi todeta kansallisesta toiminnasta. Selonteossa tunnustetaan monia keskeisiä ihmisoikeusongelmia, niiden osalta tehdään linjauksia ja konkreettisiakin toimenpiteitä ehdotetaan monissa paikoin globaalille tasolle, mutta EU:n ja erityisesti Suomen oman ihmisoikeustilanteen käsittely jää usein hyvin ohueksi.

Tärkeä tavoite vahvan kansainvälisen ihmisoikeuksien valvontajärjestelmän puolustamiseksi jää puolitiehen, kun järjestelmän arvostus ei näy Suomen valvontaelimiltä saamien suositusten tehokkaana toimeenpanona käytännössä ja suositukset mainitaan selonteossa Suomen kontekstissa vain harvoin. Tavoitteeksi on kirjattu Suomen rohkaisevan muita valtioita liittymään kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, mutta Suomi ei edelleenkään ole saanut ratifioitua kansainvälisen työjärjestön ILO:n alkuperäis- ja heimokansoja koskevaa yleissopimusta 169, vaikka ratifioimisen edellytyksiä kerrotaankin jatkettavan. Myös ulkopolitiikan puolella konkretiaa löytyy lähinnä varsinaisen ihmisoikeusjärjestelmän ja kehityspolitiikan saralta, kun esimerkiksi kauppapolitiikka loistaa poissaolollaan huolimatta siitä, että kaiken ulkopolitiikan on linjattu olevan ihmisoikeusperustaista.

Epäjohdonmukaisuus näkyy myös EU-politiikassa. Selonteossa mainitaan tavoitteena uskottava ja vahva EU, joka osoittaa globaalia johtajuutta ihmisoikeuskysymyksissä. Lisäksi todetaan, että kansainvälisen oikeuden kunnioittamisen sekä ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen edistämisen tulee olla EU:n ulkoisen toiminnan ytimessä. EU:n uskottavuus ja johtajuus mainituilla alueilla ei ole mahdollista, mikäli EU:n sisäinen politiikka ja toiminta ei vastaa näitä tavoitteita. EU:lla on sisäisiä ongelmia muun muassa oikeusvaltioperiaatteen toteutumisessa sekä kansainvälisen oikeuden ja ihmisoikeuksien kunnioittamisessa etenkin pakolaiskysymyksissä. EU myös käyttää ulkosuhteissaan hyväkseen vaikutusvaltaansa kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden ihmisten palauttamisen edistämiseen. Tämä toiminta ei edistä tavoitetta globaalista ja uskottavasta johtajuudesta ihmisoikeuskysymyksissä, mutta tätä ongelmaa ei selonteossa huomioida.

Alla käsitellään johdonmukaisuuskysymystä joissakin keskeisissä luvuissa.

Kansainvälinen valvontajärjestelmä

Selonteko sisältää monia hyviä linjauksia kattavan ja toimintakykyisen kansainvälisten ja alueellisten ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanon valvontajärjestelmän tukemisesta (luku 4.1). Esimerkiksi tuki eri valvontaelinten välisen vuorovaikutuksen lisääntymiselle ja vapaaehtoisrahoitus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toimintaedellytysten vahvistamiseksi ovat hyviä linjauksia. Myös YK:n sopimusvalvontaelinjärjestelmä tarvitsee kipeästi niin rahallista kuin muuta tukea.

Samaan aikaan Suomen sopimusvalvontaelimiltä saamista suosituksista todetaan ainoastaan, että niitä käsitellään valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusverkostossa. Tämä on toki tärkeää, muttei riitä, mistä kertoo esimerkiksi se, että suositusten toimeenpano etenee hyvin hitaasti ja monet suositukset toistuvat

vuodesta, jopa vuosikymmenestä toiseen. Toistuvia teemoja ovat esimerkiksi naisiin kohdistuva väkivalta, perusturvan riittämätön taso, saamelaisten oikeuksien loukkaukset ja turvapaikanhakijoiden oikeusturvaongelmat.

Suosittelujen toimeenpanon tehostamiseksi tulisi pikaisesti ryhtyä konkreettisiin toimiin esimerkiksi luomalla mekanismi, jolla ajantasainen tilanne saatettaisiin säännöllisesti valtioneuvoston ja eduskunnan käsittelyyn. Tätä vaatii paitsi ihmisoikeuksien toteutuminen käytännössä, myös Suomen uskottavuus monenkeskisen sääntöpohjaisen järjestelmän puolustajana.

Suomen uskottavuutta testataan myös YK:n ihmisoikeusneuvoston jäsenenä, jossa Suomelta odotetaan yhtä aikaa rohkeaa ja aktiivista toimintaa muualla maailmassa tapahtuviin vakaviin ihmisoikeusloukkauksiin puuttumiseksi ja oman ihmisoikeustilanteensa rehellistä käsittelyä yleismaailmallisessa määräaikaistarkastelussa (UPR). Selonteossa todetaan Suomen hyväksyneen valtaosan edellisellä UPR-kierroksella saamistaan suosituksista ja edistävän näiden suositusten täytäntöönpanoa. Aiemmassa tarkastelussa korostuneet vihapuhe, rasismi ja muukalaispelko ja naisiin kohdistuva väkivalta ovat kuitenkin Suomessa edelleen suuria ongelmia.

Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen ja vahvistaminen

Selonteko sisältää osuvaa analyysia oikeusvaltion tilasta Suomessa ja EU:ssa ja oikeusvaltioperiaatteen kytkeytyminen tiiviisti perus- ja ihmisoikeuksiin on havaittu ja sanallistettu ansiokkaasti (luku 4.5). Ihmisoikeuksien turvaaminen on olennainen osa oikeusvaltioperiaatteen toteutumista. Kansallisella tasolla toimet oikeusvaltioperiaatteen edistämiseksi eivät kuitenkaan näyttäydy riittävän kunnianhimoisina, kun otetaan huomioon, että periaate on otettu yhdeksi selonteon perustavista tavoitteista.

Sitoutuminen vahvistamaan lainvalmistelijoiden perus- ja ihmisoikeuksia koskevaa osaamista ja arvioimaan säädösehdotusten olennaiset perus- ja ihmisoikeusvaikutukset sekä lisäämään ihmisoikeuksien tuntemusta erityisesti taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toimeenpanossa on äärimmäisen tärkeä kirjaus. Vaikka vaikutusarviointien edistämiseen lainvalmistelussa on viime aikoina alettu panostaa, lakiesitysten perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi on yhä usein epätasaista, ohutta tai puuttuu. Lainvalmistelun lisäksi ihmisoikeusvaikutusten arviointi tulee ulottaa koskemaan kaikkea poliittista päätöksentekoa ja viranomaistoimintaa politiikkaohjelmista valtion budjettiin. Ihmisoikeusosaamista tulee myös vahvistaa kaikilla hallinnon tasoilla ministeriöistä hyvinvointialueisiin ja kuntiin.

Oikeusvaltion tilaa koskevan osion suurin heikkous liittyy turvapaikanhakijoiden kohteluun. Turvapaikanhakijoita ei käsitellä luvussa millään tavalla siitä huolimatta, että viime hallituskaudella Suomessa luotiin yhdelle ihmisryhmälle selvästi muita heikompi oikeusturva, eikä tilanne ole viimeaikaisista parannuksista huolimatta korjaantunut kokonaan. Myöskään EU:n kohdalla turvapaikkapolitiikkaa ei käsitellä oikeusturvanäkökulmasta, vaikka EU:n oma turvapaikkalainsäädäntö jatkuvasti heikentää turvapaikanhakijoiden oikeuksien toteutumista ja on paikoin sekä EU:n omien arvojen että kansainvälisten ihmisoikeusnormien vastaista. Nämä seikat yhdistettynä EU:n pyrkimykseen ulkoistaa vastuu turvapaikanhakijoista ja pakolaisista kolmansille maille heikentävät merkittävästi Suomen ja EU:n uskottavuutta oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien puolestapuhujana kansainvälisillä foorumeilla samaan aikaan, kun tarve määrätietoiselle toiminnalle kansainvälisen järjestelmän puolesta on valtava. Suomen aktiivisen oikeusvaltio-ongelmiin puuttuvan ja oikeusvaltiomekanismeja vahvistavan ja hyödyntävän linjan soisi ulottuvan myös EU:n turvapaikkapolitiikkaan.

Yhdenvertaisuus, sukupuolten tasa-arvo ja osallistumisoikeudet

Selonteossa on ansiokkaasti nostettu esiin yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon merkitys sekä eriarvoisuuden vähentäminen niin kansallisissa kuin kansainvälisissä toimissa (luku 5). Lisäksi linjataan Suomen tukevan erityisesti naisten sekä syrjinnän kohteeksi joutuvien väestöryhmien osallistumisoikeuksia. Myös rakenteellinen syrjintä ja risteävien erojen näkökulma on ansiokkaasti tunnistettu, ja niiden olisi suositeltavaa näkyvän läpileikkaavasti koko selonteossa. Selonteko jättää kuitenkin epäselväksi, miksi haavoittuvien väestöryhmien oikeuksien edistäminen painottuu vain kansainvälisessä toiminnassa.

Kestävän kehityksen teemat olennaisia myös Suomessa

Selonteossa avataan hyvin perus- ja ihmisoikeuksien ja kestävän kehityksen olennaista yhteyttä ja linjataan ansiokkaasti toimenpiteitä niiden edistämiseksi maailmalla (luku 6). Suomen todetaan saavuttaneen tai olevan lähellä saavuttaa kestävän kehityksen tavoitteet ja olevan yhdessä muiden pohjoismaiden kanssa sen suhteen vertailujen kärjessä muihin maihin verrattuna. Kuitenkin myös Suomessa on useita kestävän kehityksen olennaisia kehityskohteita. Esimerkiksi selonteossa merkittäväksi ja moniulotteiseksi maailmanlaajuiseksi ihmisoikeushaasteeksi todettu ja kestävän kehityksen tavoitteisiin sisällytetty köyhyys ei ole myöskään Suomelle vieras. Olisikin ollut toivottavaa, että tässä yhteydessä olisi linjattu toimenpiteitä esimerkiksi kansainvälisten sopimusvalvontaelinten toistuvasti Suomelle antamien sosiaaliturvaa koskevien suositusten toimeenpanemiseksi. Myös eriarvoisuutta vähentävien toimien kohdentamista varten tarvittavan väestöryhmittäin eritellyn tiedon tuottamisessa on Suomessa vielä paljon kehitettävää.

Lopuksi

Kuten yllä on todettu, kansainvälinen ihmisoikeuksien valvontajärjestelmä tarvitsee tukea ja yksi tärkeimmistä tavoista tukea sitä on toimeenpanna kansainväliset suositukset viipymättä. Seuranta ja toimeenpanoa varten tulee luoda tehokas mekanismi, jossa ajantasaista tilannetta käsitellään säännöllisesti valtioneuvostossa ja eduskunnassa. Toimeenpanon tehostamisen voisi aloittaa vaikkapa Suomen viime vuonna saamista YK:n ihmisoikeuskomitean ja taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitean kattavista suosituksista ja osallistaa toimeenpanon suunnitteluun myös kansalaisyhteiskunnan toimijat. Työhön tulee myös varata riittävät resurssit ja rakenteet.

Lisäksi tulee varmistaa jo meneillään olevien tärkeiden, ihmisoikeusvaikutuksia sisältävien lakihankkeiden saattaminen voimaan sekä lakien ihmisoikeusperustainen täytäntöönpano. Kyseisiä hankkeita ovat esimerkiksi

- Translain uudistaminen itsemääräämisoikeutta kunnioittavaksi, myös lasten ja nuorten itsemääräämisoikeus huomioiden.
- Seksuaalirikoksia koskevan rikoslain 20 luvun uudistaminen suostumusperustaiseksi, sisältäen myös valta-asemaa käyttäen tehtyjen tekojen määrittelemisen raiskaukseksi.
- Saamelaiskäräjälain uudistaminen saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumista edistävällä tavalla.
- Kansainvälistä suojelua saaneiden perheen yhdistämisen helpottaminen. Kansainvälistä suojelua saaneiden ja erityisesti toissijaista suojelua saaneiden on lähes mahdoton saada perheensä luokseen Suomeen, mikä loukkaa räikeästi sekä oikeutta perhe-elämään että lapsen oikeuksia.
- Suomessa pitkään ilman oleskeluoikeutta olleiden ulkomaalaisten oleskelun laillistaminen sekä oleskeluluvan ja muukalaispassin myöntäminen hakijoille, joilta puuttuu luvan edellytyksistä

ainoastaan matkustusasiakirja. Kyseiset hankkeet ehkäisevät syrjäytymistä ja ihmisoikeusloukkausten riskiä.

- Paperittomien henkilöiden terveydenhoito-oikeuksien laajentaminen kiireellisestä välttämättömään hoitoon.
- Ulkomaalaislain kokonaisuudistus tavalla, joka ottaa ensisijaiseksi päämääräkseen ihmisoikeuksien toteutumisen ja niiden edistämisen.
- Ihmisoikeuksia ja ympäristöä koskevan huolellisuusvelvoitteen sisältävän yritysvastuulain säätäminen.

Kunnioittavasti,



Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja



Kaisa Korhonen
Oikeudellinen asiantuntija