

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 16/2012 vp**

Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2012—2013

Oikeusministeriölle

JOHDANTO

Vireilletulo

Oikeusministeriö on 18 päivänä toukokuuta 2012 toimittanut perustuslakivaliokunnalle valtioneuvoston 22.3.2012 hyväksymän kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman 2012—2013.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- johtaja Johanna Suurpää ja neuvotteleva virkamies Kaisa Tiusanen, oikeusministeriö
- ihmisoikeuskeskuksen johtaja Sirpa Rautio ja asiantuntija Kristiina Kouros, ihmisoikeuskeskus
- hallintotieteiden tohtori, dosentti Jukka Viljanen.

Viitetiedot

Valiokunta on käsitellyt asiaa aiemmin tunnuksella PEO 1/2012 vp.

OIKEUSMINISTERIÖN SELVITYS

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitus on laatinut Suomen ensimmäisen kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman konkretisoidakseen perustuslain 22 §:ssä ilmaistua perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuutta sekä vahvistakseen suomalaista yhteiskuntaa tehostamalla yksilön oikeuksien toteutumista. Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa painotetaan konkreettisia toimia, ja se muodostaa johdonmukaisen kokonaisuuden vaalikausittain annettavan ihmisoikeusselonteon kanssa.

Toimintaohjelma jakautuu kahteen osaan, joista ensimmäisessä tarkastellaan toimintaohjelman ja Suomen ihmisoikeuspolitiikan yleisiä lähtökohtia ja toisessa kuvataan ne konkreettiset hankkeet, joihin hallitus ryhtyy vuosina 2012—2013 perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen

edistämiseksi. Toimintaohjelma on poikkihallinnollinen ja kattaa koko valtioneuvoston. Ohjelma sisältää kaikkiaan 67 erillistä hanketta, jotka jakautuvat kaikkien ministeriöiden hallinnonaloille. Toimintaohjelma ei kuitenkaan ole tyhjentävä kuvaus perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistämisestä Suomessa, vaan oikeuksien toteutumista edistetään monilla muilla lainsäädäntö- ja kehittämishankkeilla. Hallituksen keskeisenä pyrkimyksenä on rakentaa toimintaohjelmassa menettely, jolla Suomen perus- ja ihmisoikeustilannetta seurataan systemaattisesti ja jonka kautta havaittuihin ongelmiin puututaan tehokkaasti ja johdonmukaisesti.

Toimintaohjelman seurannasta vastaa muodostettava valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkosto. Vastuu yk-

sittäisten hankkeiden toimeenpanosta ja seurannasta jakautuu ministeriöille. Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen toimintaohjelman seurantaan järjestetään jatkamalla toimintaohjelman valmistelua varten asetetun ihmisoikeustoimijoiden paneelin toimikautta.

Toimintaohjelmasta teetetään ihmisoikeusselonteon valmistelua varten ulkopuolinen ja riip-

pumaton evaluaatio, jossa tarkastellaan niin toimintaohjelman valmistelua prosessina kuin toimintaohjelman kokonaisuutta ja yksittäisiä hankkeita sekä niiden vaikuttavuutta. Eräissä toimintaohjelmahankkeissa kehitetään ihmisoikeusindikaattoreita, joita mahdollisesti voidaan hyödyntää seuraavan selonteon valmistelussa ja samalla toimintaohjelman arvioinnissa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma on laatuaan ensimmäinen. Toimintaohjelma vastaa osaltaan YK:n ja Euroopan neuvoston tahoilta tulleeisiin kehotuksiin kansallisten ihmisoikeustoimintaohjelmien laatimisesta. Se toteuttaa myös eduskunnan viimeisimmän ihmisoikeusselonteon (VNS 7/2009 vp) yhteydessä antaman kannanoton, jonka mukaan eduskunta edellytti valtioneuvoston hyväksyvän seuraavan vaalikauden alussa kansallisen toimintaohjelman perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa (EK 3/2010 vp).

Perustuslakivaliokunta pitää toimintaohjelman laatimista hyvänä keinona pyrittäessä toteuttamaan ja konkretisoimaan perustuslain 22 §:n sisältämää perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitetta. Parhaimmillaan toimintaohjelma voi edistää siirtymistä jälkikäteisestä raportoinnista ennakoivaan ja johdonmukaiseen tavoitteiden asetteluun ja suunnitteluun. Toimintaohjelma tarjoaa konkreettisuudessaan väylän tuoda kansallisen ihmisoikeuspolitiikan tavoitteenasetteluja käytännön toiminnan tasolle ja lähemmäs yksittäisten ihmisten arkipäivää.

Perustuslakivaliokunta pitää oikeana hallituksen pyrkimystä rakentaa toimintaohjelmasta menettely, jolla Suomen perus- ja ihmisoikeustilannetta seurataan systemaattisesti ja jonka kautta havaittuihin ongelmiin puututaan tehokkaasti ja johdonmukaisesti. Valiokunta kuitenkin huomauttaa, että ensimmäisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman hankkeet ovat pitkälti sellaisia, jotka ovat aiemmin olleet vireillä tai joista on jo päätetty toimintaohjelmasta riippu-

matta. Tämän vuoksi toimintaohjelma ei käytännössä juurikaan toteuta eteenpäin katsovaa ja systemaattista puuttumista havaittuihin epäkohtiin. Tämä on erityisesti ensimmäisen toimintaohjelman aikataulu huomioon ottaen sinänsä ymmärrettävää, ja ohjelman ansiona voidaan toisaalta pitää sitä, että oikeusperustainen näkökulma nostaa perus- ja ihmisoikeusliittyvät hankkeet vahvemman seurannan kohteeksi. Lähestymistapa korostaa myös hankkeiden realisuutta. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että ensimmäinen toimintaohjelma ei ansioistaan huolimatta luo mallia siitä, miten tulevat toimintaohjelmat laaditaan. Seuraavan toimintaohjelman on oltava tavoitteellisempi ja eteenpäin katsovampi kuin vuoden 2012–2013 toimintaohjelma. Toimintaohjelman hankkeiden valintaperusteena on nyt käytetty mm. valmistelumateriaalista esille nousseita teemoja ja havaintojen toistumista. Hankevalintojen arvioimiseksi ja vaihtoehtojen esittämiseksi toimintaohjelmassa olisi tulevaisuudessa nostettava esille keskeiset perus- ja ihmisoikeushaasteet ja perusteltava avoimesti hankkeiden valintaperusteet.

Keskeisenä tavoitteena tulee olla ongelmien tunnistaminen ja niiden mahdollisimman pikainen korjaaminen. Perustuslakivaliokunta on viime aikoina useaan otteeseen kiinnittänyt huomiota tarpeeseen tunnistaa ja hahmottaa kotimaisia perus- ja ihmisoikeusongelmia — mukaan lukien ns. rakenteelliset ongelmat — sekä kehottanut valtioneuvostoa ryhtymään toimenpiteisiin niin yksittäisten kuin laajempienkin epäkohtien korjaamiseksi (PeVL 1/2010 vp, s. 3 ja PeVM 13/2010 vp, s. 2/I). Tämä on syytä ottaa

toimintaohjelman — ja ihmisoikeusselonteon — laadinnan keskeiseksi lähtökohdaksi. Ongelmien tunnistamisessa valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehen kertomukseen sisältyvään osioon "Puutteita ja parannuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa", jossa on kootusti esitetty eräitä ajankohtaisia perus- ja ihmisoikeusongelmia. Lisäksi on syytä seurata laillisuusvalvojien ratkaisuja yleisemminkin. Valiokunta on lisäksi kiinnittänyt vastaavassa yhteydessä huomiota kansainvälisten tuomioistuinten ja valvontaelinten kannanottoihin, kotimaisten ylimpien tuomioistuinten ratkaisuihin samoin kuin perustuslakivaliokunnan käytäntöön (PeVL 1/2010 vp, s. 3/I). Erityisen tärkeää on kehittää myös muita valtiota kuin Suomea vastaan annettujen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden seurantaa, samoin kuin kansainvälisten ihmisoikeusvalvontaelinten suositusten ja päätelmien noudattamista (PeVL 1/2010 vp, s. 3/II). Myös muualta tulleita signaaleja on syytä kuunnella tarkoin. Tässä seurannassa myös uudella ihmisoikeuskeskuksella voi valiokunnan mielestä olla merkittävä rooli.

Hankekuvaukset on kirjoitettu noudattaen varsin tiivistä esitystapaa. Niissä ei esimerkiksi ole kerrottu yksittäisten hankkeiden taloudellisia vaikutuksia ja tarvittavia resursseja. Vaikka tarkempia tietoja hankkeista saakin ministeriöistä ja valtioneuvoston hankesivuilta, olisi valiokunnan mielestä varsin havainnollista esittää ainakin karkea arvio hankkeiden kustannuksista myös toimintaohjelmassa. Tämä toisi selkeästi esille myös sen, että perus- ja ihmisoikeuksien toteuttaminen ja edistäminen vain harvoin on ilmaista.

Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaa ei ole edes pyritty laatimaan tyhjentäväksi. Valiokunnan mielestä onkin itsestään selvää, että useisiin toimintaohjelman ulkopuolisiin lainsäädäntö- ja muihin hankkeisiin sisältyy perus- ja ihmis-

oikeuksien turvaamisen ja edistämisen kannalta olennaisia tavoitteita. Esimerkiksi lähes kaikilla sosiaali- ja terveysalalla tehtävillä lainsäädäntö-hankkeilla on tiivis yhteys perustuslain 22 ja 19 §:ssä ilmaistuihin julkisen vallan turvaamisvelvoitteisiin. Tämän vuoksi on tärkeää, että niissäkin hankkeissa, jotka eivät kuulu toimintaohjelman piiriin, otetaan perus- ja ihmisoikeusnäkökulmat vastaavalla tavalla huomioon. Myöskään hankkeiden resursointi ei voi riippua yksinomaan siitä, onko hanke mainittu toimintaohjelmassa.

Perustuslakivaliokunta painottaa toimintaohjelman sisältämien hankkeiden seurannan tärkeyttä. Hankekohtaisten indikaattorien luominen tukee tätä ja antaa pohjaa hankkeiden suunnittelulle ja tavoitteiden asettamiselle. Kun indikaattoreita jatkossa kehitetään, on syytä pyrkiä siihen, että indikaattorit mittavat hankkeen rakenteen ja prosessin ohella myös lopputulosta.

Perustuslakivaliokunta ei ensimmäisen kansallisen perus- ja ihmisoikeusohjelman yhteydessä ota kantaa ohjelmassa oleviin yksittäisiin hankkeisiin tai puutteisiin hankeluettelossa. Valiokunta on kuitenkin pannut tyytyväisyydellä merkille, että oikeusministeriössä laaditaan osana lainlaatijan oppaan päivitystä ohjeistus perus- ja ihmisoikeuksien huomioon ottamisesta säädösvalmistelussa erityisesti perustuslakivaliokunnan käytännön valossa (ks. toimintaohjelman s. 28). Kattava ohjeistus antaa valmistelijoille hyödyllisen työvälineen perusoikeuksista johtuvien vaatimusten huomioon ottamiseksi säädösvalmistelussa ja hallitusten esitysten säätämisyjärjestysperustelujen laadinnassa.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että oikeusministeriö ottaa edellä esitetyn huomioon.

PeVL 16/2012 vp — MINS 5/2012 vp

Helsingissä 19 päivänä kesäkuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Pia Kauma /kok
vpj.	Outi Mäkelä /kok	Kimmo Kivelä /ps
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Anna Kontula /vas
	Tuija Brax /vihr	Jukka Kopra /kok
	Kalle Jokinen /kok	Tom Packalén /ps
	Ilkka Kantola /sd	Tapani Tölle /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.