

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittinen selonteko

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittinen selonteko (VNS 10/2021 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- Ihmisoikeussuurlähettiläs Rauno Merisaari, ulkoministeriö
- yksikönpäällikkö Krista Oinonen, ulkoministeriö
- osastopäällikkö, ylijohtaja Johanna Suurpää, oikeusministeriö
- johtaja Sirpa Rautio, Ihmisoikeuskeskus
- professori Päivi Leino-Sandberg
- professori Elina Pirjatanniemi
- professori Jukka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- yliopistonlehtori Pauli Rautiainen

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

(1) Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittinen selonteko on merkittävä Suomen kansainvälistä ihmisoikeuspolitiikkaa ohjaava asiakirja. Selonteko on kiinteässä yhteydessä syksyllä 2021 hyväksyttyyn valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaan, ja yhdessä nämä ohjaavat valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoimintaa kansallisella, EU- ja kansainvälisellä tasolla. Selonteko on poliittinen linjaus eikä pyri olemaan kattava kuvaus ihmisoikeustilanteesta tai -toiminnasta Suomessa tai muissa valtioissa. Selonteon teemojen ja tavoitteiden toimeenpano on usean eri ministeriön vastuulla. Selonteossa perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä käsitellään kansallisella, EU- ja kansainvälisellä tasolla rinnakkain ja toisiaan täydentäen. Selonteko tuo esiin valtioneu-

Valiokunnan lausunto PeVL 19/2022 vp

voston toimia perus- ja ihmisoikeuskysymyksissä, joista Suomi on saanut useita suosituksia ihmisoikeussopimusten valvontaelimiltä sekä ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa tarkastelussa.

(2) Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Ihmisoikeuspoliittinen selonteko painottaa yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa, syrjimättömyyttä sekä oikeusvaltion huoltamista. Suomi korostaa selonteon mukaan perus- ja ihmisoikeuksien merkitystä ja täytäntöönpanoa läpileikkaavasti myös Euroopan unionin toiminnassa.

(3) Selonteossa käsitellään laajasti kahta kokonaisuutta, joiden merkitys perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa sekä kansainvälisessä ihmisoikeuskeskustelussa lisääntyy: kestävää kehitystä ja sen osana erityisesti ilmastonmuutoksen hillintää ja luontokadon torjumista sekä digitalisatiota ja erityisesti sähköisissä tietoverkoissa tapahtuvan informaation levittämistä.

(4) Perustuslakivaliokunta on pitänyt vakiintuneesti tärkeänä, että valtioneuvosto laatii perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaa linjaavan selonteon, vaikka selontekoa ei valiokunnan käsityksen mukaan olekaan tarvinnut tehdä joka vaalikausi (PeVL 52/2014 vp). Valiokunta on arvioinut edellisen kerran valtioneuvoston ihmisoikeusselontekoa vuonna 2014 (VNS 6/2014 vp). Valiokunta piti tuolloin käsiteltävänä ollutta, linjanvetoihin keskittyvää selontekoa perusteltuna (PeVL 52/2014 vp, s. 2/I). Valiokunta pitää selonteossa esitettyjä ihmisoikeuspoliittisia lähtökohtia ja linjauksia myös nyt perusteltuina ja katsoo selonteon luovan hyvän peruslähtökohdan Suomen perus- ja ihmisoikeuspolitiikalle tulevana vuosina. Valiokunnan mielestä nyt käsiteltävässä selonteossa jonkinlainen puute kuitenkin on, että siinä käsitellään verrattain niukasti kansallisia perusoikeuskysymyksiä. Valiokunta painottaa tarvetta hahmottaa perus- ja ihmisoikeudet kokonaisvaltaisempaan tapaan kiinnittäen huomiota erityisesti oikeuksien käytännön toteutumiseen. Valiokunnan mielestä ihmisoikeussopimusten kansallista täytäntöönpanoa ja erityisesti niiden valvontaelinten suositusten ja ratkaisujen seurantaa on tehostettava.

Oikeusvaltioperiaate

(5) Selonteossa painotetaan (s. 11), että oikeusvaltioperiaate, demokratia sekä perus- ja ihmisoikeudet ovat kiinteässä keskinäisessä yhteydessä. Käsillä olevassa selonteossa käsitelläänkin aiempia selontekoja perusteellisemmin oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuvia uhkatekijöitä. Ihmisoikeuspolitiikan lähtökohtana on, että oikeusvaltioperiaatteen toteutumista edistetään kaikissa hallituksen toiminnoissa kansallisesti, EU:ssa sekä ulko- ja kehityspolitiikassa YK:ssa ja alueellisissa järjestöissä.

(6) Perustuslakivaliokunta painottaa, että oikeusvaltioperiaatteen toteutumisesta on huolehdittava myös asianmukaisin resurssein. Selonteon mukaan valtioneuvosto sitoutuu vahvistamaan lainvalmistelijoiden osaamista perus- ja ihmisoikeuksista ja arvioimaan säädösehdotusten olennaiset perus- ja ihmisoikeusvaikutukset. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että lainvalmistelussa perus- ja ihmisoikeuksien huomioon ottamisessa on kyse myös käytettävissä olevista henkilöstöresursseista. Valiokunta on korostanut ammattitaitoisten lainvalmistelijoiden merkitystä onnistuneen säädösvalmistelun toteuttamisessa ja pitänyt tärkeänä, että ministeriöt kiinnittävät erityistä huomiota kokeneiden lainvalmistelijoiden riittävyteen (PeVM 8/2015 vp, s. 3). Vastavia huomioita voidaan tehdä selonteossakin viitatuista oikeudenkäyntien pitkästä kestosta. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja asioiden viivytyksettö-

Valiokunnan lausunto PeVL 19/2022 vp

mään käsittelyyn liittyvien perusoikeuksien merkitykseen oikeusvaltion kulmakivinä (PeVL 29/2014 vp) ja korostanut, että tuomioistuinten ja muiden oikeusturvan toteuttamisesta vastaavien viranomaisten perusrahoitus on turvattava riittävällä tavalla hankalassakin taloustilanteessa (PeVL 14/2016 vp, PeVL 9/2016 vp, PeVL 29/2014 vp).

(7) Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) mukaan Euroopan unionin toiminta perustuu demokratian, oikeusvaltioperiaatteen ja perusoikeuksien kunnioittamiseen ja toimeenpanoon. Selonteossa käsitellään kysymystä oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta EU:ssa ja kuvataan viime vuosina toteutettuja toimia. Oikeusvaltioperiaatteen noudattamisella sekä EU:n toimielimissä että EU:n jäsenvaltioissa on keskeinen merkitys EU:n oikeusjärjestelmässä. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan useissa EU-valtioissa viime vuosina toteutetut uudistukset ovat etenkin kokonaisuutena ja tavoitteidensa näkökulmasta erittäin ongelmallisia. Vakavimpia unionin arvojen rikkomista koskevia tilanteita varten on käytettävissä SEU 7 artiklan mukainen menettely, joka selonteon mukaan on selontekoa annettaessa vireillä Puolaa ja Unkaria koskien.

(8) Käytännössä lähinnä EU-tuomioistuinmenettely on tehokas keino puuttua oikeusvaltiorikkomuksiin tilanteessa, jossa poliittisten keinojen käyttö on rajallista. Perustuslakivaliokunta painottaa selonteon tavoin, että EU:n liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen vahvistaisi EU:n sitoutumista oikeusvaltiokehitykseen. Valiokunta on korostanut Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymisen merkitystä nimenomaan oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen kannalta ja pitänyt tärkeänä, että valtioneuvosto unionissa eri yhteyksissä toimiessaan aktiivisesti edistää liittymishankkeen toteutumista (PeVL 59/2017 vp, s. 2, ks. myös PeVL 13/2008 vp).

Oikeus tietoon ja julkisuusperiaate

(9) Selonteon mukaan Suomi edistää oikeutta tietoon olennaisena osana sananvapautta. Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

(10) Selonteon mukaan valtioneuvosto haluaa edelleen vahvistaa julkisuusperiaatteen toteutumista, ja esimerkiksi oikeusministeriö on asettanut työryhmän, joka on ryhtynyt ajantasaistamaan julkisuuslakia ja paneutuu myös siihen, voidaanko viranomaisten asiakirjojen julkisuuden ja henkilötietojen suojan välistä suhdetta selkeyttää. Perustuslakivaliokunta pitää hanketta perusteltuna. Valiokunta on painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden (PeVL 14/2018 vp, s. 8). Valiokunta on korostanut erityisesti asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan välistä tasapainoa (ks. esim. PeVL 22/2008 vp, s. 4/I).

(11) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös julkisuusperiaatteen soveltamiseen EU:ssa. Julkisuusperiaate unionin toimielimissä perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 15 artiklaan ja perusoikeuskirjan 42 artiklaan. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan asiakirjajulkisuuden vahvasta oikeudellisesta asemasta huolimatta avoimuuden käytännön toteuttamisessa on ollut ongelmia. EU-tuomioistuin on kuitenkin toistuvasti korostanut, kuinka keskeistä on varmistaa päätöksenteon avoimuus, joka mahdollistaa sen, että useiden näkökantojen eroavuuksista voidaan keskustella avoimesti, joka myötävaikuttaa toimielinten suurempaan

Valiokunnan lausunto PeVL 19/2022 vp

legitimiteettiin suhteessa kansalaisiin ja joka lisää kansalaisten luottamusta. Näin ollen tiedon ja keskustelun puuttuminen on pikemminkin omiaan synnyttämään kansalaisissa epäilyjä paitsi tietyn toimenpiteen laillisuuden, myös koko päätöksentekomenettelyn legitimiteetin osalta (Yhdistetyt asiat C-39/05 P ja C-52/05 P, Ruotsin kuningaskunta ja Maurizio Turco vastaan Euroopan unionin neuvosto ym., 1.7.2008, 59 kohta).

(12) Selonteon mukaan Suomi edistää asiakirjajulkisuuden toteutumista myös EU:ssa. Perustuslakivaliokunta pitää tavoitetta perusteltuna.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 20.4.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Tuula Väättäinen sd
varajäsen Johannes Koskinen sd
varajäsen Jani Mäkelä ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen