

SUUREN VALIOKUNNAN LAUSUNTO 6/2014 vp

Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteko 2014

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 11 päivänä marraskuuta 2014 lähettäessään valtioneuvoston ihmisoikeusselonteen 2014 (VNS 6/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että suuren valiokunnan, perustuslakivaliokunnan, hallintovaliokunnan, lakivaliokunnan, sivistysvaliokunnan, sosiaali- ja terveysvaliokunnan ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu suuren valiokunnan työjaostossa.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- oikeuspäällikkö Päivi Kaukoranta, ihmisoikeussuurlähettiläs Rauno Merisaari ja lain-

säädäntöneuvos Krista Oinonen, ulkoasiainministeriö

- professori Juha Raitio
- professori Tuomas Ojanen
- professori Jukka Snell
- oikeudellinen asiantuntija Tiina Valonen, Amnesty International Suomen osasto
- johtaja Kristiina Kouros, Ihmisoikeuskeskus
- pääsihteeri Päivi Mattila, Ihmisoikeusliitto
- projektikoordinaattori Markus Himanen, Vapaa Liikkuvuus -verkosto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- erityisasiantuntija Liisa Leppävirta, valtioneuvoston kanslia
- neuvotteleva virkamies Kaisa Tiusanen, oikeusministeriö
- ohjelmajohtaja Mika Aaltola, Ulkopoliittinen instituutti
- professori Elina Pirjetanniemi, Åbo Akademi.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteko 2014 linjaa valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustointa kotimaassa ja kansainvälisesti ja sisältää myös aikaisempia selontekoja kattavamman jak-

son perus- ja ihmisoikeuksista Euroopan unionissa. Suuri valiokunta pitää näiden kaikkien tasojen (kansallinen, kansainvälinen ja EU) sisällyttämistä selontekoon perusteltuna ratkaisuna ja katsoo, että tällainen lähestymistapa vastaa valiokunnan aikaisempia perus- ja ihmisoikeuksia koskevia linjauksia (SuVL 2/2009 vp, SuVL 10/2014 vp, SuVM 1/2014 vp).

Suuri valiokunta ottaa lausunnossaan toimialansa mukaisesti kantaa EU:n merkitykseen Suomen kansallisen ja kansainvälisen perus- ja ihmisoikeuspolitiikan välineenä ja esittää tässä yhteydessä arvion myös asiaan liittyvistä kehittämistarpeista, joita tulisi huomioida myös seuraavaa ihmisoikeusselontekoa ja muita perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyviä toimenpiteitä valmisteltaessa.

Suomen toiminta EU:ssa

Aikaisemman selonteon (VNS 7/2009 vp) tapaan vuoden 2014 ihmisoikeusselonteko pitää EU:ta Suomen perus- ja ihmisoikeuspolitiikan keskeisenä toimintaympäristönä. Suuri valiokunta pitää tätä lähtökohtaa oikeana ja katsoo, että Suomen tulee jatkossakin osallistua aktiivisesti unionin sisäisen perusoikeuspolitiikan ja ulkopoliittikkaan kuuluvan ihmisoikeustoiminnan kehittämiseen. Valiokunta muistuttaa kuitenkin myös muiden kansainvälisten ihmisoikeustoimijoiden ja -instrumenttien, kuten kaikkinaisten naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (CEDAW), merkityksestä Suomen perus- ja ihmisoikeustoiminnassa ja yksilön suojan kannalta.

Suuri valiokunta toteaa, että Lissabonin sopimuksen voimaantulo vahvisti perus- ja ihmisoikeuksien painoa EU:n toiminnassa. EU:n perusoikeuskirja sai oikeudellisesti sitovan luonteen ja tasavertaisen oikeudellisen arvon perussopimusten kanssa. Tämän seurauksena perusoikeuskirjan merkitys on kasvanut EU:n toimielinten toiminnassa, erityisesti lainsäädännön valmistelussa. Samalla EU-tuomioistuimien rooli perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisessa on vahvistunut sen tulkitessa EU:n perusoikeuskirjaa oikeuskäytännössään, ja onkin tärkeätä, että Suomi seuraa ja osallistuu aktiivisesti jatkossakin EU-tuomioistuimessa vireillä olevien perusoikeusasioden käsittelyyn.

Valtioneuvoston tapaan suuri valiokunta pitää tärkeänä tukea tätä myönteistä kehitystä vahvistamalla edelleen EU:n perusoikeuslottuvuutta ja EU:n perus- ja ihmisoikeustoiminnan johdonmukaisuutta selonteossa esitettyjen kehit-

tämislinjausten 12—16 mukaisesti (s. 35—47). Valiokunta uudistaa arvionsa siitä, että EU:n perusoikeuslottuvuuden vahvistaminen edelleen vahvistaa sekä kansalaisten luottamusta EU:n toimiin että jäsenvaltioiden keskinäistä luottamusta toistensa oikeusjärjestelmiin (SuVM 1/2014 vp).

Kehittämislinjausten 12—16 arviointi

Suuri valiokunta tukee selonteossa esitettyä tavoitetta varmistaa oikeusvaltioperiaatteen toteutuminen koko EU:ssa (kehittämislinjaus 12). Tämä edellyttää sekä neuvoston että komission roolin vahvistamista nykyisestä oikeusvaltioperiaatteen ja muiden perustavanlaatuisten arvojen ja oikeusperiaatteiden seurannassa. Valiokunta pitää yleisten asioiden neuvoston 16.12.2014 hyväksymiä päätelmiä siitä, että jäsenvaltioiden kesken käydään vuosittain objektiivisuuden ja syrjimättömyyden periaatteille perustuva poliittinen dialogi oikeusvaltioperiaatteen suojaamiseksi ja edistämiseksi, hyvänä askelena oikeaan suuntaan. Valiokunta arvioi, että tällainen keskustelu omalta osaltaan vahvistaa jäsenvaltioiden sitoutumista oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamiseen.

Suuri valiokunta toteaa, että tällä hetkellä merkittävin ongelma EU:n perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta on niitä koskevat oikeudenloukkaukset eräissä jäsenvaltioissa. On kiistatonta, että tietyissä jäsenmaissa sisäinen perusoikeustilanne on huonontunut mm. kansalais- ja poliittisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta tai se ei ole parantunut odotetulla tavalla. Suomen osalta kansainväliset valvontaelimet ovat muun muassa kiinnittäneet huomiota asioiden pitkiin käsittelyaikoihin tuomioistuimissa ja naisiin kohdistuvan väkivallan korkeaan määrään eurooppalaisessa vertailussa. Myös muun perhe- ja lähisuhdeväkivallan yleisyyttä on pidettävä ongelmana.

Suuri valiokunta arvioi, että EU:ssa tulisi kuitenkin nykyistä määrätietoisemmin löytää keinoja puuttua jäsenvaltiotasolla tapahtuviin oikeudenloukkauksiin jäsenvaltioiden ja EU:n toimivaltoja samalla arvioiden. Valiokunta katsoo,

että tällaiset oikeudenloukkaukset ovat vakava uhka paitsi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle myös EU:n legitimitetille ja EU:n ulkoisen ihmisoikeuspolitiikan uskottavuudelle. Ulkoinen uskottavuus ihmisoikeuspolitiikassa edellyttää kykyä tarkastella omaa ihmisoikeustilannetta myös kriittisesti. Tämä on tällä hetkellä EU:ssa keskeinen haaste, johon on löydettävä ratkaisu.

Suuri valiokunta katsoo, että EU:ta ja sen jäsenvaltioita voidaan edelleen perustellusti kritisoida siitä, että EU:n sisäiset perus- ja ihmisoikeusongelmat, kuten köyhyyteen liittyvät TSS-oikeuksien loukkaukset sekä romanien ja seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen syrjintä, rasismi, muukalaisviha, ihmiskauppa ja paperittomien tilanne, ovat jääneet liian vähälle huomiolle. Viitaten aikaisempiin kannanottoihinsa valiokunta muistuttaa, että romanien heikko asema on edelleen EU:n pahin etnistä vähemmistöä koskeva ihmisoikeusongelma ja yksi EU:n suurimmista haasteista vähemmistöjen aseman ja yhdenvertaisuuden edistämisen osalta. Vaikka kaikilla jäsenvaltioilla on ensisijainen vastuu omista kansalaisistaan, valiokunta toteaa, että EU:lla tulisi olla nykyistä tehokkaammat välineet puuttua jäsenvaltioiden harjoittamaan syrjintään ja ihmisoikeusloukkauksiin ja tukea ja tarvittaessa painostaa jäsenvaltioita ryhtymään romanien aseman parantamiseksi toimiin, joihin ne ovat EU-jäsenyyden myötä sitoutuneet (SuVL 10/2010 vp). Valiokunta arvioi, että nykyuotoista jäsenvaltioiden kansallisiin toimiin ja komission löysään koordinoivaan rooliin perustuvaa EU-tason romanistrategiaa tulisi pikaisesti kehittää vaikuttavamaksi EU:n kokonaisvaltaiseksi romanistrategiaksi.

Suuri valiokunta on kannanotoissaan kiinnittänyt huomiota myös tasa-arvoon, yhdenvertaisuuteen ja työelämän perusoikeuksien noudattamisen tärkeyteen ja siihen, että talouskriisillä on eräissä jäsenvaltioissa ollut merkittäviä perus- ja ihmisoikeuksien, erityisesti taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumista heikentäviä vaikutuksia (SuVL 4/2012 vp, SuVM 1/2014 vp). Asiantuntijakuulemisissa on myös tuotu esille tarve löytää ratkaisuja turva-

paikanhakijoiden, pakolaisten ja siirtolaisten perus- ja ihmisoikeustilanteen parantamiseksi eri jäsenmaissa.

Suuri valiokunta tukee selonteon kehittämislinjausta 13 siitä, että EU liittyy kattavasti Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen. Ottaen huomioon EU-tuomioistuimen joulukuussa 2014 antama ratkaisu (lausunto 1/2014) siitä, että neuvoteltu EU:n liittymistä ihmisoikeussopimukseen koskeva sopimusluonnos ei ole sopu-soinnussa EU:n oikeussääntöjen kanssa, ja liittymisen edellytyksenä oleva neuvoston yksimielisyysvaatimus valiokunta ei pidä EU:n nopeata liittymistä sopimukseen todennäköisenä. Valiokunta uudistaa kuitenkin arvionsa siitä, että liittymisen ihmisoikeussopimukseen täydentäisi EU:n perus- ja ihmisoikeusjärjestelmää (SuVL 1/2008 vp) ja olisi omiaan lisäämään EU:n legitimitettiä. Valiokunta katsoo, että EU:n olisi perusteltua liittyä myös muihin keskeisiin YK:n ihmisoikeussopimuksiin tai ainakin edistää niiden aseman vahvistumista EU:n oikeusjärjestyksessä, jotta EU:n takaamien ihmisoikeuksien suojan taso tulisi mahdollisimman kattavaksi.

Suuri valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin erittäin tärkeänä, että EU:n perusoikeusviraston asemaa ja toimintamahdollisuuksia vahvistetaan nykyisestä kattamaan koko unionin toimiala ja perusoikeuskirja (kehittämislinjaus 14), jotta virasto voi vakiinnuttaa asemansa varteenotettavana institutionaalisenä toimijana perus- ja ihmisoikeuksien edistämisessä. Myös perus- ja ihmisoikeusajattelun tehokkaan valtavirtaistamisen kannalta on tärkeää, että virasto kytketään nykyistä kiinteämmin ja johdonmukaisemmin EU-säädösehdotusten ennakolliseen perusoikeusarviointiin ja sillä olisi oikeus myös omaaloitteisesti antaa lausuntoja perussopimusten antamissa rajoissa. EU:n ja sen jäsenvaltioiden tulisi myös nykyistä tehokkaammin hyödyntää Euroopan neuvostossa tehtävää ihmisoikeustyötä ja kehittää Euroopan neuvoston ja EU:n välistä yhteistyötä päällekkäisten toimintojen välttämiseksi.

Suuri valiokunta tukee valtioneuvoston tavoitetta olla aloitteellinen EU:n ulkosuhdetoimintaan sisältyvien ihmisoikeuslinjausten tehok-

kaassa toimeenpanossa (kehittämislinjau 16) ja edistää EU:n aktiivista, johdonmukaista ja tuloksiin pyrkivää ihmisoikeuspolitiikkaa niin maa- kuin teemakohtaisesti. Selonteossa viitataan aiheellisesti EU:n heikentyneeseen vaikutavuuteen ja epäyhtenäisyyteen ihmisoikeusasioissa mm. seksuaali- ja lisääntymisterveyteen liittyvien oikeuksien osalta. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että Suomi toimii aktiivisesti EU:n ihmisoikeuspolitiikan ulkoisen ulottuvuuden tuloksellisuuden lisäämiseksi.

Suuri valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että EU on kesäkuussa 2012 hyväksynyt EU:n ulkosuhteiden alalla ensimmäisen ihmisoikeusstrategian sekä siihen liittyvän toimintaohjelman. Asiantuntijakuulemisissa on arvioitu linjauksien tehostaneen ihmisoikeuksien valtavirtaistamista EU:n ulkoisessa toiminnassa. Valiokunta katsoo, että vuoden 2014 loppuun voimassa ollut toimintaohjelma on päivitettävä. EU:n toiminnan ulkoisen ja sisäisen johdonmukaisuuden varmistamiseksi valiokunta katsoo lisäksi, että EU tarvitsee ulkoisen strategian rinnalle EU:n sisäisen ihmisoikeusstrategian ja sitä konkretisoivan toimintaohjelman vahvistamaan niitä mekanismeja, joiden avulla EU voi tarttua omiin sisäisiin ihmisoikeusongelmiinsa.

Jatkotoimet ja kehittämistarpeet

Suuri valiokunta toteaa, että vuoden 2014 ihmisoikeuspoliittinen selonteko on ymmärrettävä aikaisempaa strategisemmaksi asiakirjaksi eikä se enää aikaisempien selonteiden tapaan pyri luettelemaan kaikkia Suomelle tärkeitä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä. Selonteossa ei myöskään ole pyritty tarkastelemaan näitä kysymyksiä tai niitä koskevaa tavoitteenasettelua selonteon kansainvälinen, kansallinen ja EU:ta koskeva osio läpileikaten.

Suuri valiokunta arvioi, että edellä kuvattu lähestymistapa heijastuu myös EU:ta koskevaan osuuteen, jossa on pitkälti keskitytty arvioimaan EU:n perus- ja ihmisoikeustoiminnan institutionaalisia puitteita ja näiden puitteiden kehittämistarpeita. Tämän seurauksena sekä EU:n perusoikeusulottuvuuden ja kansallisen perusoikeusjärjestelmän keskinäissuhteiden että EU:n perusoikeusjärjestelmän suuntaa antavan merkityksen lisääntyminen on jäänyt selonteossa vähäiselle huomiolle.

Suuri valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että koska käsillä oleva selonteko ei pyri enää luettelemaan kaikkia Suomelle tärkeitä ihmisoikeuskysymyksiä, se ei sisällä myöskään arviota siitä, mitä lisäarvoa EU antaa näiden kysymysten ratkaisemiseen ja miten kansalliset, kansainväliset ja EU-tason toimet voidaan parhaiten sovittaa yhteen, keskinäissuhteet tunnistaa ja päällekkäisiä toimintoja välttää. Valiokunta pitää Suomen perus- ja ihmisoikeuspolitiikan koherenssin kannalta tärkeänä myös tämän tarkastelukulman huomioimista Suomen ihmisoikeuspolitiikassa ja virkamiesten toiminnassa. Suuri valiokunta tukeekin valtioneuvoston tavoitetta valmistella kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma ihmisoikeusselonteon tueksi ja vakiinnuttaa valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkoston toiminta. Samalla on varmistettava, että myös EU:n perusoikeusnormit tuodaan nykyistä vahvemmin kansallisen tason viranomais- ja tuomioistuintoimintaan ja lisätään tietämystä perusoikeuskirjan suojaamien oikeuksien ja periaatteiden sisällöstä ja niitä koskevasta soveltamiskäytännöstä.

Lausunto

Lausuntonaan suuri valiokunta esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 23 päivänä tammikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Riitta Myller /sd		Tuomo Puumala /kesk
vpj.	Paula Lehtomäki /kesk		Jouko Skinnari /sd
vpj.	Paavo Arhinmäki /vas		Johanna Sumuvuori /vihr
jäs.	Sirkka-Liisa Anttila /kesk		Tytti Tuppurainen /sd
	Jouni Backman /sd		Sinuhe Wallinheimo /kok
	Juho Eerola /ps		Sofia Vikman /kok (osittain)
	Jukka Gustafsson /sd		Anne-Mari Virolainen /kok
	Maria Guzenina /sd		Peter Östman /kd
	Pietari Jääskeläinen /ps	vjäs.	Anne Holmlund /kok
	Elina Lepomäki /kok		Timo Kalli /kesk
	Anne Louhelainen /ps		Jaana Pelkonen /kok
	Lasse Männistö /kok		Timo Soini /ps.
	Mauri Pekkarinen /kesk (osittain)		

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Anna Sorto.