

Eduskunnan lakivaliokunta

Diaarinumero
4998/9B/14

Päiväys
2.12.2014

Viite

Lakivaliokunnan kutsu 25.11.2014

Asia

Ihmisoikeuskeskuksen lausunto valtioneuvoston ihmisoikeusselonteosta

Ihmisoikeuskeskus edistää perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvää tiedotusta, koulutusta, kasvatusta ja tutkimusta, laatii selvityksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta, tekee aloitteita perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi, osallistuu eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön ja huolehtii muista vastaavista tehtävistä näissä kysymyksissä. Ihmisoikeuskeskus on hallinnollisesti osa eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaa ja muodostaa yhdessä eduskunnan oikeusasiamiehen ja Ihmisoikeuskeskuksen valtuuskunnan kanssa kansallisen ihmisoikeusinstituution.

Yleistä

Valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoimintaa linjaava ihmisoikeusselonteko 2014 on vuorossaan kolmas perus- ja ihmisoikeuksiin nimenomaisesti keskittyvä selonteko. Selonteot ovat poikenneet toisistaan niin rakenteen kuin laajuudenkin osalta. Vuonna 2004 annettu selonteko keskittyi Suomen kansainväliseen ihmisoikeuspolitiikkaan sekä jossain määrin EU:n perusoikeusulottuvuuteen. Eduskunnan toiveiden mukaisesti vuonna 2009 selonteko kattoi kansainvälisen osuuden lisäksi laajasti kotimaiset perusoikeuskysymykset, mutta EU:n perusoikeusulottuvuutta ei tuolla kertaa käsitelty. Tällä kertaa selonteko kattaa kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan, EU:n perusoikeusulottuvuuden ja kotimaan perus- ja ihmisoikeuskysymykset. **Rakenteellisesti nyt käsillä oleva selonteko on ehyt ja kattava kokonaisuus.**

Kotimaan kysymysten osalta selonteossa esitellään ja jossain määrin käsitellään valtioneuvoston ensimmäistä kansallista perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaa, jolla pyrittiin tunnistamaan kotimaisia perusoikeushaasteita ja kehittämään kokonaisvaltaisempaa tapaa tarkastella Suomen perus- ja ihmisoikeustilannetta. Toimintaohjelmasta on tehty erillinen arvio. Selonteossa kerrotaan myös valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteys-henkilöiden verkoston toiminnasta. Lisäksi selontekoon on otettu erityistarkasteluun neljä aihepiiriä. **Nyt käsillä oleva selonteko ei ole temaattisesti kotimaan perus- ja ihmisoikeuskysymysten osalta erityisen laaja, mutta tätä lähestymistapaa voidaan pitää perusteltuna.**

Kysymys siitä, mitä kotimaisia perusoikeuskysymyksiä selontekoon tulisi valita ja missä laajuudessa niitä käsitellä on eittämättä vaikea. Edes vuoden 2009 selonteon kaltaisella laajalla kotimaisten kysymysten käsittelyllä ei päästä kaiken kattavaan esitykseen ja esimerkiksi perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaa koskevassa arviointiraportissa, kuten myös sitä käsitelleessä tilaisuudessa, joka kokosi yhteen monia perus- ja ihmisoikeustoimijoita, ehdotettiin toimintaohjelmassa käsiteltävien aiheiden rajaamista siten, että valikoituja aiheita voitaisiin vastaavasti käsitellä perusteellisemmin ja tavoitteet asettaa selkeämmin. Monia perus- ja ihmisoikeusteemoja käsitellään yksityiskohtaisesti myös sektorikohtaisissa politiikkaohjelmissa (esim. vammaispoliittinen ja romanipoliittinen ohjelma), joiden selkeä kytkeminen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaan voisi olla hyödyllinen suuntaus.

Menettelynä selonteko, kuten myös valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma ovat keskeisiä välineitä perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja turvaamiseksi. Selonteko antaa mahdollisuuden eduskunnalle keskustella ja linjata Suomen perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaa. Se antaa mahdollisuuden myös tutkijoille, kansalaisyhteiskunnalle ja kaikille aiheesta kiinnostuneille arvioida valtioneuvoston toimintaa näissä kysymyksissä.

Valtioneuvoston tulee laatia perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma

Valtioneuvosto hyväksyi pääministeri Kataisen hallitusohjelman pohjalta maaliskuussa 2012 Suomen ensimmäisen poikkihallinnollisen kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman, joka konkretisoi julkiselle vallalle perustuslaissa asetettua toimeksiantoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamiseksi. Toimintaohjelma sisälsi 67 erillistä hanketta eri ministeriöiden hallinnonaloilta.

Toimintaohjelma on ollut merkittävä askel kansallisen ihmisoikeusarkkitehtuurin kehittämisessä. Ihmisoikeuskeskus ja ihmisoikeusvaltuuskunta pitävät tärkeänä, että toimintaohjelman muodossa tehtävää työtä jatketaan myös seuraavalla hallituskaudella huomioiden ohjelman arviointiraportissa esitetyt suositukset ohjelmatyön kehittämiseksi erityisesti priorisoinnin osalta. Valintojen tulee perustua perusteelliseen perus- ja ihmisoikeustutkimukseen.

Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman tulee olla laaja poikkihallinnollinen ohjelma, jonka lisäksi valtioneuvoston tulee jatkaa ohjelmatyötä erillisten perus- ja ihmisoikeuksien kannalta tärkeiden oikeuksien edistämiseksi ja turvaamiseksi, kuten on tehty muun muassa vammaispoliittisen ohjelman (VAMPO) kautta.

Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman valmistelussa ja toteutuksessa tulee valtionhallinnon ja kansalaisjärjestöjen ohella olla merkittävä rooli paikallis- ja aluehallintojen edustajilla. Valmistelussa tulee huomioida myös YK:n ja Euroopan neuvoston kansallisia ihmisoikeustoimintaohjelmia koskeva ohjaus- ja kehittämistyö. Ohjelman tulee tuoda "lisäarvoa" ihmisoikeuksia edistävään työhön Suomessa sen sijaan, että siinä vain listattaisiin ministeriöissä jo käynnissä olevia hankkeita.

Kansallisella tasolla ihmisoikeuksien toimeenpano tapahtuu lainsäädännön lisäksi muun muassa oikeudellisin ja hallinnollisin keinoin sekä politiikkaohjauksella. Valtioneuvoston tulee täyttää ihmisoikeussopimusvelvoitteet kaikilta näiltä osin. Ohjelman toteuttamiseen on varattava tarvittavat resurssit ja sen toimeenpanoa on seurattava muun muassa valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhdyshenkilöiden verkoston toimesta. Ihmisoikeuskeskuksella on tämän lisäksi olemassa itsenäinen rooli perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seurannassa.

Ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus toimintaohjelma tarvitaan

Ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus ovat olennaisen tärkeitä edellytyksiä ihmisoikeustietoisuuden kehittymiselle ja viime kädessä ihmisoikeuksien toteutumiselle. YK:n yleiskokouksen vuonna 2011 yksimielisesti hyväksymän Ihmisoikeuskasvatusta koskevan julistuksen (*UN Declaration on Human Rights Education and Training, A/RES/66/137*) mukaan jokaisella on oikeus saada tietoa ihmisoikeuksista ja perusvapauksista. Ensisijainen vastuu ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen järjestämisestä kuuluu valtioille.

Kuten edellä todettiin, ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen edistäminen kuuluu myös vuonna 2012 perustetun Ihmisoikeuskeskuksen keskeisiin lakisääteisiin perus- ja ihmisoikeuksien edistämistä koskeviin tehtäviin.

Ihmisoikeuskeskus julkaisi vuoden 2014 helmikuussa ihmisoikeuskasvatusta ja -koulutusta Suomessa koskevan kansallisen perusselvityksen. Selvityksen perusteella todettiin ihmisoikeuskasvatusta ja -koulutusta toteutettavan Suomessa monimuotoisesti ja monella taholla. Kenttää leimaavat kuitenkin epäyhtenäisyys ja systemaattisuuden puute. Kasvatuksen ja koulutuksen toimintaympäristöön ja -kulttuuriin on viime aikoina kiinnitetty lisääntyvässä määrin huomiota, mutta ihmisoikeusnormiston ja -mekanismien opetus on edelleen melko vähäistä.

Suurimmat haasteet voidaan identifioida ihmisoikeuskoulutuksen puutteeseen yhtäältä opettajien ja kasvattajien toisaalta virkamiesten ja viranhaltijoiden koulutuksessa. Erityisesti kunnallisella sektorilla tilanteen arvioitiin olevan huolestuttava.

Ihmisoikeuskasvatuksen puutteelliseen toteutumiseen Suomessa ovat kiinnittäneet huomiota myös kansainväliset ihmisoikeuksien valvontaelimet, kuten YK:n lapsen oikeuksien komitea ja kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen toimeenpanoa valvova ihmisoikeuskomitea. Se on nostettu esiin myös ihmisoikeusneuvostossa yleismaalimallisen määräaikaistarkastelun yhteydessä (Universal Periodic Review, UPR).

Ihmisoikeuskeskus ja sen valtuuskunta suositteli selvityksensä perusteella sekä ihmisoikeuksien perustana olevien arvojen että niitä määrittävien normien ja valvontamekanismien sisällyttämistä kaikkeen koulutukseen ja kasvatukseen kattavaan sekä oppisisällöt että toimintakulttuuriin. Tämän toteutumiseksi ihmisoikeudet tulisi huomioida systemaattisesti ja kattavasti kaikessa koulutusta ja kasvatusta koskevassa ohjauksessa ja sääntelyssä, toimeenpanossa, arvioinnissa ja seurannassa.

Ihmisoikeuskasvatuksen systemaattisen ja koordinoitun toimeenpanon varmistamiseksi ihmisoikeuskeskus suositteli valtioneuvostolle erillisen ihmisoikeuskasvatusta ja -koulutusta koskevan toimintaohjelman laatimista. Toimintaohjelmaan tulisi kirjata yleiset ja koulutusala- ja koulutusastekohtaiset tavoitteet, toimenpiteet ja vastuutahot sekä määritellä kasvatuksen ja koulutuksen sisällölliset tavoitteet, seuranta ja indikaattorit. Mikäli erillistä toimintaohjelmaa ei tehdä, tulee koulutuskokonaisuuden erottua selvästi omaksi riittävän syvällisesti käsitellyksi kokonaisuudekseen yleisessä perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa.

Perus- ja ihmisoikeusrakenteiden kehittäminen kokonaisvaltaisesti

Ihmisoikeussopimusten tehokas täytäntöönpano edellyttää, että valtiot kunnioittavat, suojelevat ja turvaavat näitä oikeuksia. Kansallisella tasolla ihmisoikeuksien toimeenpano tapahtuu lainsäädännön lisäksi muun muassa oikeudellisin ja hallinnollisin keinoin sekä politiikkaohjauksella. Tehokkaasti toimivat kansalliset perus- ja ihmisoikeusrakenteet ovatkin edellytys ihmisoikeuksien toimeenpanolle ja sille, että oikeudet toteutuvat ihmisten arjessa.

Ihmisoikeuskeskuksen ja sen valtuuskunnan perustamisella vuonna 2012 pyrittiin muun muassa luomaan sateenvarjomainen rakenne, joka tehostaisi perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden yhteistyötä. Ihmisoikeusvaltuuskunta katsoo, että suunta on oikea ja rakenteiden kehittämistä on tarpeen jatkaa.

Rakenteiden arvioinnin ja kehittämisen tulee kattaa ainakin valtioneuvoston koordinaation ja yhteistyön perus- ja ihmisoikeuskysymyksissä, lailla perustettujen itsenäisten perus- ja ihmisoikeuksia edistävien ja/tai valvovien toimijoiden asema, työnjako ja resursointi.

Ihmisoikeuskeskus kiinnittää erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksia edistävien ja turvaavien itsenäisten toimielinten riippumattomuuteen hallituksesta. Tässä yhteydessä viitataan mm. perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman arviointiraporttiin (OM 19/2014), jossa todetaan, ettei erityisvaltuutettujen ja lautakuntien pitäminen ministeriöihin ja toimeenpanovaltaan kytkettynä ole perusteltua.

Näiden toimielinten toiminnalle osoitettujen riittävät taloudelliset resurssit ovat keskeisiä edellytyksiä toiminnan tehokkuudelle ja uskottavuudelle.

Ihmisoikeuskeskus painottaa perus- ja ihmisoikeuksien alueella toimivien kansallisten seuranta- ja valvontaelinten olevan avainasemassa kansainvälisten normien ja standardien tehokkaan toimeenpanon takaajina. Oikeussuojanäkökulmasta niiden voi nähdä olevan tuomioistuinten ohella ihmisoikeuksien kansallisen toimeenpanon kulmakiviä. Tällaisten elinten tärkeyteen viitataan ja/tai niiden perustamista myös edellytetään useissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja muissa asiakirjoissa (kuten CRPD, OP-CAT).

Valvontaelinten itsenäinen ja riippumaton asema puolestaan on välttämätön edellytys niiden toiminnan legitimitettiin ja uskottavuuden takaamiseksi ja sellaisena keskeisen tärkeäksi periaatteeksi tunnustettu useissa kansainvälisissä asiakirjoissa, joista keskeisimpänä YK:n yleiskokouksen hyväksymät nk. Pariisin periaatteet (A/RES/48/134), joissa asetetaan kriteerit kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden toiminnalle. Ihmisoikeusstandardien lisäksi riippumattomuuden periaatteen voi nähdä pohjautuvan mm. oikeusvaltioperiaatteeseen, hyvään hallintoon ja vallan kolmijako-oppiin.

Ihmisoikeusnäkökulmasta riippumattomuudella tarkoitetaan ensisijaisesti *riippumattomuutta hallituksesta ja toimeenpanovallasta*. Sen voidaan nähdä sisälttävän useita eri osa-alueita, mukaan lukien *muodollinen, hallinnollinen, toiminnallinen, taloudellinen, ja henkilökunnan riippumattomuus*. Miten näitä eri ulottuvuuksista eri yhteyksissä painotetaan saattaa vaihdella jonkin verran, mutta yleensä pelkästään muodollisen tai toiminnallisen riippumattomuuden ei katsota olevan riittävää, kun taas taloudellisen riippumattomuuden takaamisen nähdään usein olevan ensisijaisen tärkeää.

Riippumattomuuden arvioinnissa olevan tärkeää huomioida myös se, miten asiat näyttävät ulospäin, ei pelkästään kansallisesta vaan myös kansainvälisestä näkökulmasta.

Ihmisoikeusselonteossa 2014 todetaan valtuutettujen kokoamisen oikeusministeriön hallinnonalalle tulevan vahvistamaan tarvetta käydä systemaattisesti läpi keskeisten suomalaisten perus- ja ihmisoikeustoimijoiden tehtävät sekä mahdolliset puutteet ja aukkokohdat, ja esitetään tällaisen taustaselvityksen käynnistämistä viipymättä. Ihmisoikeuskeskus yhtyy tähän esitykseen ja painottaa selvityksen kiireellistä alkua saattamista tehtävän laaja-alaisuuden huomioon ottaen.

Ihmisoikeuskeskus pitää erittäin tärkeänä sitä, että kysymys perus- ja ihmisoikeusvalvontaelinten riippumattomuudesta huomioidaan ja arvioidaan huolellisesti osana rakenteita koskevan kokonaisselvityksen toimeenpanoa, kattaen riippumattomuuden kaikki edellä mainitut osa-alueet kansainvälisten standardien, erityisesti nk. Pariisin periaatteiden sekä kansainvälisen keskustelun ja kehityksen valossa.

Kansallisia perus ja ihmisoikeusrakenteita on vahvistanut kesäkuussa 2012 vaalikauden loppuun asti asetettu valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhdyshenkilöiden verkoston toiminta. Kaikki ministeriöt ovat nimenneet edustajansa verkostoon. Ihmisoikeuskeskus pitää verkoston olemassaoloa ja sen toimintaa erittäin keskeisenä valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoiminnan kehittämisen kannalta ja toivoo, että verkostosta muodostuu pysyvä toimintamalli.



Sirpa Rautio
Johtaja



Kristiina Kouros
Asiantuntija