



Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta

Diaarinumero  
721/9B/15

Päiväys  
13.2.2015

Ihmisoikeuskeskuksen lausunto valtioneuvoston ihmisoikeusselonteosta 2014 HE VNS 6/2014 vp

### Viite

Ulkoasiainvaliokunnan Ihmisoikeuskeskukselle 19.1.2015 lähettämä lausunto-pyyntö.

### Asia

Ihmisoikeuskeskuksen lausunto koskien Valtioneuvoston ihmisoikeusselontekoa 2014 HE VNS 6/2014 vp.

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 Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution (A-status).

Ihmisoikeuskeskus keskittyy lausunnossaan ulkoasiainvaliokunnan pyynnön mukaisesti ottamaan kantaa Ihmisoikeusselontekoon lähinnä **kansainvälisten mekanismien toimintakyvyn ja kehittämisen** näkökulmasta.

### Kansainvälisten mekanismien toimintakyvystä ja kehittämisestä

#### Yleistä

Ihmisoikeuskeskus painottaa **perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien, EU:n perusoikeuksien ja kansainvälisissä sopimuksissa ja muissa asiakirjoissa taattujen ihmisoikeuksien välistä yhteyttä** ja yhtyy selonteossa korostettuun tarpeeseen kansallisen ja kansainvälisen tavoitteenasettelun ja toiminnan samansuuntaisuudesta ja johdonmukaisuudesta.

Kuten selonteossa todetaan, sisältää kansainvälinen ihmisoikeustilanne sekä myönteisiä että ongelmallisia kehityspiirteitä. Kansainvälisten mekanismien osalta positiivisina piirteinä on syytä mainita **kansainvälisen oikeussuojan kattavuuden vahvistuminen** uusien valitusmenettelyjen esim. YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen (TSS-sopimus) ja lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (LOS) yksilövalitusta ja tutkintamenetelyä koskevien valinnaisten pöytäkirjojen voimaantulon myötä.

Myös jo pitkään olemassa olevien mekanismien toiminnan **tehokkuuden parantamista ja järjestelmän selkeyttämistä koskevat uudistukset**, kuten Euroopan



ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) jo tuloksia saavuttaneet prosessuaaliset uudistukset ja YK:n raportointijärjestelmän kehittämistyö on syytä huomioida myönteisessä mielessä. Lisäksi voidaan mainita YK:n ihmisoikeusneuvostossa tapahtuva yleismaailmallinen määräaikaistarkastelu (UPR) tärkeänä lisänä ja YK:n sopimusvalvontaa ja erityismekanismeja täydentävänä ja potentiaalisesti tukevana poliittisen vuoropuhelun mekanismina.

Niin YK-sopimusvalvontamekanismit kuin Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuinkin kärsivät kuitenkin edelleen vakavista toimintaongelmista ruuhkautumisen ja sitä myötä pitkittyneiden käsittelyaikojen myötä. Tasapainottelu tehokkuuden, tarkoituksenmukaisuuden ja oikeusturvanäkökohtien välillä ei välttämättä ole helppoa. Erityisesti resurssien ollessa vähäiset on kuitenkin tärkeä huolehtia siitä, että mekanismit toimivat **ihmisoikeuksien kokonaissuojan kehittämisen kannalta tarkoituksenmukaisesti ja huomioiden erityisesti oikeusturvanäkökulmasta heikot ja rakenteellista vahvistamista kaipaavat alueet.**

***Ihmisoikeuskeskus pitääkin tärkeänä sitä, että Suomi jatkaa aktiivista työtään mekanismien toiminnan turvaamiseksi ja resurssien lisäämiseksi.***

Ihmisoikeuskeskus pitää valvontamekanismien **itsenäisyyden ja riippumattomuuden, mukaan lukien asiantuntijajäsenten riippumattomuus**, takaamista ensisijaisen tärkeänä koko ihmisoikeusjärjestelmän toiminnan uskottavuuden kannalta. Keskus kannustaa Suomea työskentelemään edelleen näiden perusperiaatteiden kunnioittamisen turvaamiseksi yhteistyössä mm. muiden Pohjoismaiden kanssa. Ihmisoikeuskeskus toteaa myös olevan välttämätöntä, että **menettelyissä ja instituutioissa itsessään noudatetaan ihmisoikeuksia ja hyvää hallintoa koskevia periaatteita.**

Ihmisoikeuskeskus haluaa tässä yhteydessä kiinnittää huomiota myös Suomessa vähemmän tunnettujen mekanismien olemassaoloon kuten **Euroopan ulkopuoliset alueelliset ihmisoikeusjärjestelmät** (ks. näistä myös jäljempänä) ja toisaalta kansallisen tason **alueellisen ja paikallisen toimeenpanon edistämistä koskevat instrumentit ja niihin liittyvät seurantamekanismit**, kuten Euroopan neuvoston paikallista itsehallintoa koskevan peruskirjan ja alueellisen ja paikallisen yhteistyön kongressin (Congress of Local and Regional Authorities) työn demokration ja ihmisoikeuksien edistämiseksi paikallistasolla. Samoin Euroopan Neuvoston alainen Venice Commission tekee erittäin tärkeää työtä mm. antamalla lausuntoja perustuslaki- ja muista keskeisistä lainsäädäntöhankkeista, julkaisemalla tutkimuksia ja raportteja ja vahvistamalla keskeisiä instituutioita (mm. Ombuds-instituutiot) ihmisoikeuksien täytäntöönpanon turvaamiseksi.

Seuraavassa esitetään erikseen joitain huomioita keskeisimpiin mekanismeihin liittyen.

### ***YK-mekanismit***

Ihmisoikeuskeskus pitää Suomen ajamaa linjaa ihmisoikeuksien jakamattomuudesta ja TSS- ja KP -oikeuksien yhtäläisestä asemasta oikeana ja näkee **TSS-oikeuksien oikeudellisen luonteen ja velvoittavuuden vahvistamisen mm. oikeudellisin ja kvasioikeudellisten mekanismien käytännön kautta erittäin tärkeänä.**



Ihmisoikeuskeskus pitää **sopimusvalvonnan määräaikaisraportoinnin ja yksilönvalitusten käsittelyn nopeuttamista koskevien reformien** toimeenpanoa erityisen tärkeänä. YK:n yleiskokouksen huhtikuussa 2014 hyväksymän päätöslauselman (GA 68/268) mukaan raportointiohjeita uudistetaan, prosesseja yksinkertaistetaan ja komiteoille annetaan lisää rahoitusta sekä kokouspäiviä. Ihmisoikeuskeskus toivoo uudistusten selkeyttävän ja tehostavan järjestelmän toimintaa, ja edesauttavan myös eri mekanismien välisen yhteistyön ja koherenssin kuten myös oikeuksien välisten kytkösten vahvistamista.

Niin **sopimusvalvontaa kuin ihmisoikeusneuvoston erityismekanismeja** koskien Ihmisoikeuskeskus painottaa niiden **jäsenten riippumattomuuden ja asiantuntemuksen takaamisen tärkeyttä**. Keskus haluaakin tässä yhteydessä viitata myös ulkoasiainministeriölle tekemäänsä aloitteeseen asiaa koskevan YK:n päätöslauselman A/RES/68/268 (9.4.2014) suositukseen nro 10 edistämiseksi Suomen osalta. Suosituksessa kehoitetaan jäsenvaltioita harkitsemaan kansallisten mekanismien luomista YK:n ihmisoikeussopimusvalvontaelinten jäsenten nimittämiseksi. Keskus näkee, että kehittämällä YK:n ihmisoikeussopimusvalvontaelinten ja mahdollisuuksien mukaan muiden ihmisoikeustoimielinten jäsenten nimittämissäytäntöjä, ulkoasiainministeriö paitsi toteuttaisi ihmisoikeusstrategiaansa kirjattua tavoitettaan, voisi myös antaa hyvän esimerkin muille YK:n jäsenvaltioille.

Ihmisoikeuskeskus pitää Suomen omaksumaa käytäntöä toimittaa **vapaaehtoisia väliaikaisraportteja** sopimusvalvontaelimille ja yleismaailmalliseen määräaikais-tarkasteluun hyvänä ja myös kansallista toimeenpanoa potentiaalisesti tehostavana käytäntönä. Suomen harjoittama avoimuus ja yhteistyö sekä Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution (lähinnä Ihmisoikeuskeskuksen ja sen valtuuskunnan kanssa raportoinnin, sopimusvalvonnan ja seurannan osalta) että kansalais-yhteiskunnan kanssa on myös hyvä käytäntö.

**YK:n ihmisoikeusneuvostossa tapahtuva yleismaailmallinen määräaikais-tarkastelu** (UPR) on kaikkia ihmisoikeuksia koskevan valtioiden välisen vuoropuhelun yhdenvertaisena mekanismina paikkaansa puolustava. Vaikkakin UPR ja toisaalta sopimusvalvontaelimet ja erityismekanismit palvelevat osittain eri tarkoituksia, ne voivat myös merkittävästi vahvistaa toisiaan, mistä hyvänä esimerkkinä voi tuoda esiin **sopimusratifiointien lisääntymisen yleismaailmallisen määräaikais-tarkastelun myötä**.

Ihmisoikeuskeskus näkee kuitenkin rakentavan **dialogin edelleen vahvistamisen** määräaikais-tarkasteluissa tarpeellisenä. Ihmisoikeuskeskus muistuttaa tässä yhteydessä myös ulkoasiainministeriölle ja Eurooppalaisten kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden yhteistyöelimelle ENNHRI:lle sekä kommentissaan YK:n ihmisoikeusvaltuutetulle koskien ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen maailmanohjelman (WPHRE) kolmatta vaihetta tekemästään aloitteesta **ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen saattamiseksi säännönmukaiseksi osaksi UPR:ää**. Ihmisoikeuskeskus katsoo, että ihmisoikeuskasvatuksen sisällyttäminen säännönmukaiseksi osaksi tarkastelua edistäisi myös ihmisoikeuksia koskevien positiivisten asenteiden ja aikaansaannosten esille tuomista, ja edesauttaisi ihmisoikeusmyönteisen dialogin kehittymistä ja ylläpitämistä. Ihmisoikeuskeskuksen mielestä sekä Suomen aktiivinen ja sitoutunut ihmisoikeuspolitiikka että maan



kansainvälisesti saama menestys ja tunnustus koulutuksen kärkimaana antaisivat Suomelle erinomaiset edellytykset johtavan roolin ottamiseen mainitun aloitteen eteenpäin viemiseksi Ihmisoikeusneuvostossa ja toivoo ulkoasianministeriön ottavan asiassa aktiivisen roolin.

### ***Euroopan Neuvosto (EN)***

Ihmisoikeuskeskus painottaa Euroopan neuvoston **keskeistä roolia ihmisoikeuksien normatiivisessa kehittämisessä ja valvonnassa Euroopan alueella** ja pitää tärkeänä ja tarkoituksenmukaisena, että Suomi jatkaa Euroopan neuvoston työn tukemista niin poliittisesti kuin rahoituksen ja asiantuntija-avun muodossa. Euroopan neuvoston instrumenttien toimeenpanon ja seurannan tehostamisessa ja järjestelmän selkeyttämisessä on runsaasti kehitettävää.

Ihmisoikeuskeskus pitää erittäin hyvänä myös Suomen tavoitetta **lisätä kansalaisyhteiskunnan osallistumismahdollisuuksia** Euroopan neuvoston toiminnan kehittämiseen. Tämä olisi omiaan myös lisäämään tietoa ja tietoisuutta järjestön puitteissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ohella olemassa olevista mekanismeista.

### ***Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen uudistaminen***

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakava-asteista ruuhkautumista on pyritty purkamaan erilaisin prosessuaalisin uudistuksin. Huhtikuussa 2012 hyväksytyssä nk. Brightonin julistuksessa jäsenvaltioita pyydettiin tarkastelemaan ihmisoikeussopimusjärjestelmän tulevaisuutta ja ihmisoikeustuomioistuimen roolia. Komitea käsitteli ehdotuksia vuonna 2014 työryhmässä, joka koostuu jäsenvaltioiden edustajista sekä ulkopuolisista asiantuntijoista. Prosessin tulokset liitetään Euroopan neuvoston ihmisoikeuksien johtokomitean raporttiin, joka annetaan ministerikomitealle 15. huhtikuuta 2015 mennessä.

Viimeisimmät, vuonna 2013 hyväksytyt muutokset valitusten muodollisia tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä astuivat voimaan vuoden 2014 alussa. Lisäpöytäkirjalla nro 14 sovittiin, että määrätty valitukset käsitellään vastedes yhden tuomarin kokoonpanossa ja tutkittavaksi ottamisen edellytykset käsitellään tätä tarkoitusta varten perustetulla osastolla. Tuomioistuimessa vireillä olevien valitusten määrä laskikin jo vuodessa 30 %:lla, noin 100 000 valituksesta 69 900:een.

Ihmisoikeuskeskus panee merkille positiivisena kehityksenä myös **Suomea koskevien langettavien tuomioiden määrän vähentymisen viime vuosina.**

### ***Sosiaalisen peruskirjan kollektiivinen kantelumekanismi***

Ihmisoikeuskeskus toteaa Euroopan sosiaalisen peruskirjaan liittyvän järjestökantelumekanismiin jääneen valitettavan vähäiselle käytölle ja huomiolle ja toteaa keskusteluissa tuodun esiin myös ajatuksen sosiaalisen peruskirjan liittämisestä ihmisoikeussopimukseen sosiaalisten oikeuksien alueen vahvistamiseksi.

Keskus pitääkin esimerkillisenä sitä, että **Suomi** TSS-oikeuksien aseman vahvistamiseen tähtäävän peruslinjauksensa mukaisesti **on tunnustanut kansallisten järjestöjen yleisen kantelu-oikeuden** sosiaaliseen komiteaan. Keskus myös huomioi merkittävänä komitean tuoreen ratkaisun (11.2.2015), jossa se arvioi sosiaaliturvaetuksien vähimmäistason Suomessa olevan riittämättömän.





## **Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (ETYJ)**

Vaikka ETYJ:n puitteissa luodut sitoumukset ja mekanismit inhimillisen ulottuvuuden alueella (Human Dimension) eivät ole oikeudellisesti sitovia (niiden ollessa poliittisia luonteeltaan), niillä voi kuitenkin käytännössä olla suuri merkitys suojelun kannalta ja ne ovat joillakin oikeuksien alueilla olleet edelläkävijän asemassa. Näin mm. ETYJ:n vähemmistöjen suojelua koskevat sitoumukset, jotka lähes sellaisinaan otettiin myöhemmin Euroopan Neuvoston puitteissa sovittuun sitovaan vähemmistön oikeuksia koskevaan puiteyleissopimukseen (Framework Convention on National Minorities). ETYJ:n merkitystä ei siis tässä suhteessa pidä aliarvioida.

Suomen tuki kiristyneessä poliittisessä tilanteessa ETYJ:n inhimillisen ulottuvuuden sitoumusten kehittämiseksi ja täytäntöönpanolla on erittäin tärkeää. Suomen voimakas tuki ETYJ:n vähemmistövaltuutetulle, jonka toiminta nykyisessä poliittisessä ilmapiirissä on keskeisen tärkeää konfliktin eston ja vähemmistöjen oikeuksien suojelun välineenä, on siis edelleen tarpeen. ETYJ:n pysyvien instituutioiden (ODIHR, RFOM eli mediavaltuutettu ja edellä jo mainittu HCNM eli vähemmistövaltuutettu) toiminnan tukeminen samoin kuin niiden itsenäisyyden ja riippumattomuuden varmistaminen eri muutosprosessien paineessa on keskeistä niiden tehokkaan toiminnan turvaamiseksi. Kun poliittiset päätöksentekoprosessit konsensus-periaatetta noudattavassa ETYJ:ssä ovat nykytilanteessa hyvin vaikeita, instituutioiden merkitys toimijoina vain korostuu.

Ukrainan kriisi on nostanut ETYJ:n painoarvoa ja näkyvyyttä. ETYJ:n kyky reagoida lähettämällä Ukrainaan laaja kenttäoperaatio (OSCE Special Monitoring Mission) on ollut yksi osoitus siitä ja Suomen tuki operaatiolle on jo ollut huomattavaa. On tärkeää varmistaa jatkossakin että operaatioilla on riittävän voimakas mandaatti inhimillisen ulottuvuuden alueella ml. ihmis- ja vähemmistöjen oikeudet. Samalla kun huomio on tällä hetkellä Ukrainassa, on myös syytä jatkaa operaatioiden ja ETYJ:n tukemista muuallakin esim. Länsi-Balkanilla ja Keski-Aasiassa, joihin nykyinen tilanne voi ainakin välillisesti vaikuttaa.

## **Euroopan Unioni (EU)**

### ***Euroopan unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen***

Neuvottelut Euroopan unionin liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen saatiin päätökseen huhtikuussa 2013. Euroopan komissio esitti tämän jälkeen asiasta lausuntopyynnön EU:n tuomioistuimelle. Komissio pyysi tuomioistuimelta kantaa siihen, onko sopimusluonnos, joka koskee Euroopan unionin liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen sopusoinnussa perussopimusten kanssa.

EU:n tuomioistuin julkaisi lausuntonsa (CJEU 2/13) sopimukseen liittymisestä aivan vuoden lopussa, 18.12.2014. Yli 40-sivuisessa lausunnossa esitetään useita ongelmakohtia sopimusluonnoksesta koskien muun muassa unionin oikeuden etusijaperiaatteen väistymistä ja sitä mahdollisuutta, että EU-oikeuden tulkintaoikeus siirtyisi tietyissä tilanteissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle. ***Johtopäätöksensä tuomioistuin katsoi, ettei sopimusluonnos ole sopusoinnussa EU:n perustamissopimusten kanssa.***



EU:n tuomioistuimen lausunto yllätti täysin monet neuvotteluprosessiin osallistuneet. Kuten Suomikin, pitää Ihmisoikeuskeskus EU:n liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen tärkeänä. Keskus toivookin, että tässä juridisesti varsin haasteellisessa tilanteessa pystytään löytämään perus- ja ihmisoikeuksien suojanäkökohtia parhaiten toteuttava ratkaisu.

### ***Perusoikeusviraston rooli***

Selonteossa todetaan Suomen katsovan, että ***perusoikeusviraston toimivaltuuksia tulisi laajentaa kattamaan koko unionin toimiala ja perusoikeuskirja***, mukaan lukien mm. mahdollisuus antaa lausuntoja omasta aloitteestaan perussopimusten asettamissa rajoissa. Jo aiemminkin lausumansa mukaisesti Ihmisoikeuskeskus yhtyy tähän näkemykseen.

Selonteossa esitetään lisäksi, että viraston roolia tulisi kehittää siihen suuntaan, että se olisi mahdollisimman lähellä nk. Pariisin periaatteiden mukaista ihmisoikeusinstituutiota. Ihmisoikeuskeskus toteaa tämän lausuman sisällön ja tarkoituksen jäävän jossain määrin epäselviksi. Mikäli tällä viitataan myös valvontavaltuuksiin, toteaa keskus asian vaativan perusteellisempaa analyysia ja pohdintaa.

### ***Euroopan ulkopuoliset alueelliset mekanismit***

Ihmisoikeuskeskus haluaa nostaa esiin myös Euroopan ulkopuolisten alueellisten ihmisoikeusjärjestelmien olemassa olon ja ***tarpeen alueellisten ja globaalien mekanismien välisen vuorovaikutuksen edistämiseen***. Erityisesti voidaan mainita ***interamerikkalainen ihmisoikeusjärjestelmä (OAS)*** alkuperäiskansojen oikeuksien kehittämisen alueella, ja toisaalta ***Afrikan unionin järjestelmä*** yksilön- ja kollektiivioikeuksien ja toisaalta ihmisoikeuksien ja ympäristöoikeuksien välisen kytkentöjen näkökulmasta.

Ihmisoikeuskeskus näkee eri järjestelmien välisen yhteistyön ja tiedonvaihdon vahvistamisen palvelevan myös ihmisoikeuksien universaalisuuden ja jakamattomuuden edistämisen tavoitteita. Suomen tulisivat mahdollisuuksien mukaan tukea alueellisten järjestelmien toimintaa, mikä puolestaan tukisi myös ulko- ja kehityspoliittisten ihmisoikeustavoitteiden toteutumista.

### ***Kansalliset ihmisoikeusinstituutiot sillanrakentajina***

Nk. Pariisin periaatteiden mukaisten kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden roolia on kuvattu sillanrakentajana kansainvälisten mekanismien ja perus- ja ihmisoikeuksien kansallisen toimeenpanon välillä. Ihmisoikeuskeskus osallistuu aktiivisesti Euroopan kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden yhteistyöverkoston (ENNHRI) toimintaan ja näkee kansallisten instituutioiden roolin tulevaisuudessa entisestään kasvavan. Tämä edellyttää kuitenkin riittävien resurssien takaamista niin kansallisten instituutioiden tarkoituksenmukaiseen ja tehokkaaseen toimintaan kuin instituutioiden välisen yhteistyön kehittämiseen.



## Kansalaisyhteiskunnan korostunut rooli

Ihmisoikeuskeskus painottaa kansalaisyhteiskuntien ja ihmisoikeuspuolustajien keskeistä roolia kansainvälisen ihmisoikeusmekanismien toiminnan edellytyksenä ja toteaa, että on tärkeää tukea myös niiden osallistumista kansainvälisen normiston kehittämiseen. Erityisesti ihmisoikeusjärjestöjen työn tukeminen ja osallistumisen mahdollistaminen on ensisijaisen tärkeää.

## Lopuksi

Ihmisoikeuskeskus toteaa poikkihallinnollisen viranomaisyhteistyön vahvistamisen ja ulkoasiainhallinnon riittävän resursoinnin olevan lähtökohtainen edellytys Suomen omien sopimusraportointia ja tutkintamenettelyjä koskevien velvoitteiden täyttämiseksi.

Keskus muistuttaa lopuksi, että kansainväliset oikeussuojamekanismit ovat sekundäärisiä ja kansallisen toimeenpanon tehostaminen siten tärkein keino perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen samoin kuin kansainvälisten mekanismien toimintakykyisyyden ja tarkoituksenmukaisen käytön takaamisen kannalta.

Ihmisoikeuskeskus painottaa vielä, että perus- ja ihmisoikeuksia koskevan oikeussuojan toteutumisen kannalta on kuitenkin ensisijaisen tärkeää, että kansalaisilla on saatavilla riittävästi tietoa kansainvälisten mekanismien olemassaolosta ja toiminnasta, voidakseen vedota niihin tilanteissa, joissa kansallisen tason oikeussuoja puuttuu tai on riittämätön.

Sirpa Rautio  
Johtaja

Kristiina Vainio  
Ma. asiantuntija