

Selvitys: Suomen päättäjien ja viranomaisten heikko ihmisoikeusosaaminen huolestuttaa asiantuntijoita

YK:n ihmisoikeussopimusten takaamien oikeuksien täytäntöönpanon esteet Suomessa liittyvät pääosin tietoisuuden ja osaamisen puutteisiin, poliittiseen valikointiin toteutettavissa oikeuksissa, sattumanvaraisuuteen toimissa, ymmärtämättömyyteen valtion vastuusta ei-valtiollisten toimijoiden osalta, sopimusvalvontaelinten vähättelyyn ja kansallisen ihmisoikeusstrategian ja seurantamekanismin puutteeseen.

Selvitys YK:n ihmisoikeussopimusten kansallisesta vaikuttavuudesta

YK:n ihmisoikeussopimusten takaamien oikeuksien laaja tuntemus ja tehokas kansallinen täytäntöönpano on välttämätöntä koko kansainvälisen ihmisoikeusjärjestelmän olemassaololle. Viimeisen 20 vuoden aikana maailmassa on tapahtunut paljon ihmisoikeuksiin vaikuttavia asioita: yhteiskuntien turvallistamisen lisääntyminen, populismin ja autoritaaristen johtajien nousu, kansalaisyhteiskunnan tilan kaventuminen ja tutkitun tiedon merkityksen vähättely sekä yleinen ihmisten eriarvoistuminen. Tässä selvityksessä ei kuitenkaan heijastella näiden vaikutuksia, ainakaan suoraan.

Nyt julkaistussa selvityksessä tarkastellaan 20 valtion¹ osalta sitä, minkälaisia vaikutuksia YK:n ihmisoikeussopimuksilla on ollut kyseisissä valtioissa. Näitä käsiteltäviä sopimuksia on yhdeksän², joista Suomi on 2024 ratifioinut kaikki muut paitsi siirtotyöläisten oikeuksia koskevan sopimuksen. Selvityksessä ei Suomen osalta ole mukana Tahdonvastaisten katoamisten vastaista sopimusta, joka tuli Suomen osalta voimaan 23.4.2023.

Jokaista valtiota käsittelee oma kappaleensa. Kaikki kappaleet jakautuvat kuuteen osaan. Osissa yksi ja kaksi esitellään kyseisen maan ihmisoikeustilannetta ja valtion suhdetta ihmisoikeusjärjestelmään yleisesti. Kolmannessa osassa esitellään kyseisen valtion osallistumista taulukkomuodossa. Neljäs osa tarjoaa katsauksen ihmisoikeussopimusten vaikutuksista sopimuskohtaisesti, mukaan lukien keskeisiä ongelmia, joita käsitellään laajemmin osassa viisi. Kuudes osa sisältää johtopäätöksiä.

Tausta

Ensimmäinen YK:n ihmisoikeussopimus, kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus, tuli voimaan kansainvälisesti vuonna 1969. Vuonna 2001 julkaistiin YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston aloitteesta laaja teos YK:n ihmisoikeussopimusten ja niiden täytäntöönpanoa valvovien komiteoiden antamien suositusten vaikutuksista 20 valtion ihmisoikeustilanteeseen 30 vuoden kuluessa, vuosina 1969-1999. Vuonna 1999 YK:n ihmisoikeussopimuksia oli kuusi ja ne oli maailmanlaajuisesti ratifioitu 80 prosenttisesti. Jokainen YK:n jäsenvaltio oli ratifioinut vähintään yhden näistä sopimuksista. Suomen osuuden selvityksessä kirjoitti Sanna Hyttinen.

¹ Australia, Brasilia, Egypti, Etelä-Afrikka, Espanja, Intia, Jamaika, Japani, Kanada, Kolumbia, Meksiko, Nepal, Puola, Senegal, Suomi, Tšekin tasavalta, Turkki, Venäjä, Viro, Zambia

² Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus (1965), Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (1966), Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (1966), Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (1979), Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus (1984), Yleissopimus lapsen oikeuksista (1989), Kansainvälinen yleissopimus siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksista (1990), Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (2006), Yleissopimus kaikkien henkilöiden suojelemiseksi tahdonvastaiselta katoamiselta (2006)

Ihmisoikeuskeskus aloitti vuonna 2019 Pretorian yliopiston kansainvälisessä yhteistyöhankkeessa, jonka tavoitteena oli päivittää teos viimeisen 20 vuoden (1999-2019) ajalta, samoissa 20 valtiossa. Tuolloin sopimusten määrä oli noussut yhdeksään.

Hankkeen lopputuloksena syntyneen kirjan julkaisu viivästy i hankkeen kantavan voiman, professori Christof Heynsin keväällä 2021 tapahtuneen äkillisen poismenon johdosta. Teos julkaistiin maaliskuussa 2024 verkossa vapaan käytön mahdollistavalla lisenssillä. Kirjasta on saatavilla myös painettu versio.

Prosessi

Suomen osuuden kirjoitti ja siihen liittyvän tutkimuksen teki Ihmisoikeuskeskuksen toimeksiantona OTT, DES, ihmisoikeusjuristi ja yritysvastuuasiantuntija Merja Pentikäinen. Tutkimuksen taustatyönä haastateltiin noin 30 ihmisoikeuksien ja ihmisoikeussopimusjärjestelmän asiantuntijaa. Nämä edustivat kansallista ihmisoikeusinstituutiota (Ihmisoikeuskeskus ja eduskunnan oikeusasiamies), ministeriöitä (oikeusministeriö ja ulkoministeriö), tuomioistuinlaitosta (KKO), eduskuntaa (perustuslakivaliokunta), yliopistoja ja itsenäisiä tutkijoita, kansalaisjärjestöjä sekä asianajajia ja juristeja. Eduskunnan kirjaston tietopalvelu toimitti aineistoa muun muassa valtiopäiväasiakirjoista ja eduskuntakeskusteluista, joissa YK:n sopimukset on mainittu.

Lue lisää:

[C Heyns, F Viljoen and R Murray \(eds\) *The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level: Twenty Years On* \(Brill, 2024, open access\).](https://brill.com/edcollchap-oa/book/9789004377653/BP000009.xml)

Suomen osuus <https://brill.com/edcollchap-oa/book/9789004377653/BP000009.xml> ja yhteenveto koko selvityksestä <https://brill.com/edcollchap-oa/book/9789004377653/BP000022.xml>

Vuoden 2001 julkaisu verkossa vain maksullisena versiona <https://brill.com/edcollbook/title/10873>

*

TIIVISTELMÄ Suomea käsittelevistä huomioista on tehty Ihmisoikeuskeskuksessa

Suomen ihmisoikeustilanne

Selvityksessä listataan yleisimpiä ja vakavimpia Suomessa havaittuja ihmisoikeusongelmia. Näitä ovat, muun muassa:

- erityisesti haavoittuvuuden riskissä oleviin henkilöihin kohdistuva syrjintä (vähemmistöt, romanit, saamelaiset, vammaiset henkilöt, HLBTI-ihmiset, maahanmuuttajat ja naiset).
- Syrjintä työelämässä ja moniperusteinen syrjintä.
- naisiin ja lapsiin kohdistuva väkivalta, myös lähisuhteissa
- ikääntyneiden henkilöiden oikeudet ja hoiva ja niiden laiminlyönnit
- vihapuhe, mukaan luettuna populistinen kielenkäyttö
- yksityisyyden loukkaukset osana digitalisaatiota
- sananvapauden rajoitukset
- rasismi, antisemitismi, anti-islam
- turvapaikanhakijoiden kohtelu ja oikeussuojan puutteet
- taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumisen haasteet erityisesti etuuskien leikkausten ja toimeentulotuen liian alhaisen tason osalta
- lapsiperheköyhyyden lisääntyminen
- lastensuojelun ja mielenterveyspalvelujen riittämättömyys
- saamelaisten itsemääräämisoikeuden puutteet
- oikeudenkäyntien ja oikeudellisen avun hinta ja sen vaikutukset oikeuksiin pääsyyn
- yleisesti alhainen ihmisoikeuksien tuntemus

Rakenteellisina haasteina nähdään selvityksessä ihmisoikeuksien takaamiseen tähtäävien rakenteiden (valtuutetut jne.) pirstaleisuus ja aliresursointi sekä kuntien itsehallinto.

Uusia huomionarvoisia teemoja ihmisoikeusalalla ovat ilmastonmuutoksen vaikutukset ja teknologian kehitys. Myös kansalaisjärjestöjen valtiolta saaman rahoituksen leikkaukset vaikuttavat jatkossa kansalaisyhteiskunnan tilaan ja toiminnan mahdollisuuksiin heikentävästi.

Johtopäätökset

Kansainvälisten ihmisoikeuksien merkitys ja vaikutus on Suomessa vaihdellut aikojen saatossa. 1990-luku oli selvästi ihmisoikeuskehityksen "kultainen aikakausi". Suomi liittyi sekä Euroopan neuvoston (1989) että Euroopan unionin jäseneksi (1995). Perusoikeusuudistus (1995) ja perustuslaki (2000) toi perus- ja ihmisoikeudet selkeästi lainsäädäntöön perustuslakitasolle.

Vuosien saatossa YK: ihmisoikeussopimukseen viittaaminen esimerkiksi tuomioistuinratkaisuuissa on lisääntynyt. Selvityksen ajanjaksolla esimerkiksi KHO ja KKO viittasivat sopimukseen, useimmiten KP-sopimukseen, yhteensä 142 kertaa³. Aiemman selvityksen ajanjaksolla vastaava luku oli vain 17.

Tietoisuus ihmisoikeuksista rajallista

Ihmisoikeuskulttuuri tai ainakin yleinen ihmisoikeustietoisuus on ottanut askeleita eteenpäin viimeisen 20 vuoden aikana. Ihmisoikeuspuhe on tullut näkyvämmäksi, mutta myös kotimaassa on voimakkaampia ihmisoikeuksia haastavia ääniä. Vaikka Suomi pärjää kansainvälisessä vertailussa suhteellisen hyvin ihmisoikeuksien toteuttamisessa, puutteita ja ongelmia on edelleen.

Yleinen tietämys ihmisoikeuksista ja erityisesti YK:n ihmisoikeussopimuksista on edelleen rajallinen – jopa juristien keskuudessa. Päättäjien (myös kansanedustajien) ja viranomaisten heikko ihmisoikeusosaaminen huolestuttaa. Kansalliset ihmisoikeusrakenteet ovat hajanaisia ja ihmisoikeustyöhön kanavoidut resurssit ovat edelleen riittämättömät. Työn koordinointi on pirstaleisuuden vuoksi hankalaa.

Tärkein syy ihmisoikeuksien riittämättömyyden ymmärtämiseen on kansainvälisen oikeuden ja ihmisoikeuksien koulutuksen marginaalinen rooli yliopistotasolla, oikeustieteelliset tiedekunnat mukaan luettuina. Opettajia ei myöskään kouluteta järjestelmällisesti opettamaan ihmisoikeuksia.

Sopimusten vaikuttavuus sattumanvaraista

Selvityksessä käsitellyillä YK:n ihmisoikeussopimuksilla on ollut selkein välitön vaikutus niiden ratifiointihetkellä, jolloin monesti on tehty, tosin usein riittämättömiä, muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Usein ratifiointiprosessin jälkeen sopimukseen ei enää ole juurikaan kiinnitetty huomiota.

YK:n sopimusvalvontaelinten näkemykset eivät yksinään näytä vaikuttavan politiikkaan tai lainsäädäntöön, vaikka ne voivatkin tehostaa kotimaista toimintaa. Alueellisten ihmisoikeussopimusten ja -prosessien, kuten Euroopan neuvoston sopimusten, korostaminen vähentää huomiota YK:n sopimuksilta.

Selvin vaikuttavuus on ollut lapsen oikeuksien sopimuksella ja vammaisyleissopimuksella. Näillä molemmilla on kansalliset rakenteet, jotka valvovat ja tukevat sopimusten täytäntöönpanoa. Euroopan tasolla ei ole omia näihin teemoihin keskittyviä sopimuksia. Lisäksi

³ KP-sopimus (95); Lapsen oikeuksien sopimus (16); Rotusyrjinnän vastainen sopimus (12); Vammaisyleissopimus (8); TSS-sopimus (7); Kidutuksen vastainen yleissopimus (3); Naisten syrjinnän vastainen sopimus (1).

vammaisyleissopimus on ratifioitu myös EU:n tasolla, millä on jatkossa varmasti myös merkitystä sen toteutumiseksi.

Yllättäen naisten kaikkinaisen syrjinnän poistamiseksi tehty yleissopimus CEDAW on saanut Suomessa vähiten huomiota ja sen täytäntöönpanoon tähtäävät toimet ovat riittämättömiä.

Valikoiva oikeuksien toteuttaminen

Yleisesti voidaan sanoa, että Suomelle on ominaista valikointi ihmisoikeuksien edistämiseksi. Ongelmakohtat, jotka nousevat kansainvälisissä seurantaolosuhteissa esiin, mutta joista ei ole kansallista yksimielisyyttä tai jotka ovat kansallisella tasolla poliittisesti kiistanalaisia, kuten saamelaisten oikeuksiin liittyvät kysymykset tai jatkuva sukupuolten tasa-arvoa lisäävän työn tarve, jäävät kansallisella tasolla ilman tehokkaita toimia ja tuloksia.

Ulkoisen ja sisäisen ihmisoikeuspolitiikan välillä on usein myös epäkohdonmukaisuutta.

Puutteellinen ymmärrys valtion vastuusta suojella loukkauksilta

Suomessa ei juurikaan ymmärretä ihmisoikeuksien horisontaalisia vaikutuksia. Myös ymmärrys siitä, että valtiolla on vastuu suojella vaikutuspiirissään olevia henkilöitä ei- valtiollisten toimijoiden taholta tulevilta ihmisoikeusuhilta. Tämä näkyy erityisesti vihapuheen, perheväkivallan ja naisiin kohdistuvan väkivallan tapauksissa. Esimerkiksi oikeudenkäyntien pituuteen liittyvät ongelmat on helpompi ratkaista kuin rakenteellisia muutoksia vaativat ongelmat, kuten haasteet sosiaalisten ja taloudellisten oikeuksien toteutumisessa.

Myös kunnissa (ja nykyisin myös alueilla), joilla on keskeinen rooli monien perustason ihmisoikeuksien toteuttamisessa, ymmärrys ihmisoikeuksista on puutteellista.

Sopimusvalvontaelinten vähättely

YK:n ihmisoikeussopimusten toteutumiseen vaikuttaa myös keskeisten kansallisten toimijoiden käsitys, että ainakin osa sopimusvalvontaelimistä ei ymmärrä kotimaisia realiteetteja. Tämä johtaa näiden toimijoiden huomioiden vähättelyyn. Asennetta selittää osittain heikko ymmärrys kansainvälisestä oikeudesta, kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sitovuudesta ja niiden valvontamekanismien roolista.

YK:n ihmisoikeussopimusjärjestelmän parantaminen ja tehostaminen itsessään epäilemättä myötävaikuttaisi myös YK-sopimusten tehokkaampaan vaikuttavuuteen kansallisella tasolla.

Kansallisen ihmisoikeusstrategian ja seurantamekanismien tarve

YK-sopimusten vaikuttavuuden parantaminen ja yleisesti ihmisoikeuksien toteuttaminen kansallisella tasolla Suomessa edellyttää kansainvälisen oikeuden, mukaan lukien kansainvälisen ihmisoikeusoikeuden, ymmärryksen ja osaamisen tason parantamista. Tämä edellyttää johdonmukaisen kansallisen ihmisoikeusstrategian ja hyvin toimivan ihmisoikeuksien seurantamekanismin kehittämistä myös keskusviranomaisten ulkopuolella, esimerkiksi kunta- ja aluetasolla.

Lisäksi kansallinen ihmisoikeustyö vaatii enemmän resursseja ja kattavampia itsenäisiä kansallisia rakenteita ihmisoikeuksien seurantaan ja edistämiseen.
