

DIAARIOTE

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

VNS 2/2004 vp

Suomen ihmisoikeuspolitiikasta

Saapunut: Lausuntoa varten

Mietintövk: UaV

Lähtettäjä: Täysistunto

Saapumispvm: 01.04.2004

Ministeriö: UM

Lähetyspvm: 31.03.2004

Tilakoodi: Käsittely päättynyt

Lopputoixni: PeVL 23/2004

vp Iiopputoim.pvm: 17.06.2004

17.06.2004 Lausunto lähetetty UaV PeVL 23/2004 vp
Valmistunut

17.06.2004 Yksityiskohtainen käsittely PeVL 23/2004 vp
17.06.2004 Yleiskeskustelu

Jatkettu I käsittely

17.06.2004 Kirjallinen lausunto merk. lausuntoluonnos
17.06.2004 saapuneeks i Asiantuntij
akuulemisen päättäminen professori Pentti Arajärven
kirjallinen lausunto

Jatkettu I käsittely

02.06.2004 Asiakirja saapunut

02.06.2004 vähemmistövaltuutettu Mikko
Puumalaisen kirjallinen lausunto

Jatkettu I käsittely

02.06.2004 Asiantuntijoiden kuuleminen -asianajaja
Markku Fredman Suomen Asianajajaliitto (K) -
hallinto-oikeustuomari Juha Rautiainen Suomen
Lakimiesliitto ry (K)

Jatkettu I käsittely

Asiakirja saapunut työministeriön lisäselvitys
Lisäasiantuntijoista kultaviksi Suomen
päättäminen Asianajajaliitto sekä Suomen
Lakimiesliitto ry

27.05.2004 *Jatkettu I käsittely*

11.05.2004 Asiantuntijoiden kuuleminen
-hallitussihteeri Carita Heinänen
sosiaali- ja terveysministeriö

11.05.2004 -pääsihteeri Sarita Friman
Romaniasian neuvottelukunta (K)
-pääsihteeri Sari Loijas
Valtakunnallinen Vammaisneuvosto (K)
-professori Raija Huhtanen (K)
-oikeustieteen lisensiaatti Maija Saksiin (K)
-professori Kaarlo Tuori (K)

Jatkettu I käsittely

Asiakirja saapunut erikoissuunnittelija Eeva
Vattulaisen, työministeriö,
kirjallinen lausunto

06.05.2004 *Jatkettu I käsittely*
Asiantuntijoiden kuuleminen

04.05.2004

28.04.2004 *I käsittely* -erikoissuunnittelija Eeva Vattulainen
työministeriö
-vähemmistövaltuutettu Mikko Puumalainen -johtaja,
professori Martin Scheinin Åbo Akademin
ihmisoikeusinstituutti (K) -pääsihteeri Kristiina
Kouros Ihmisoikeusliitto ry (K)
-hallintotieteiden tohtori Jukka Viljanen (K)
Asiantuntijoiden kuuleminen -yksikön päällikkö Johanna
01.04.2004 Suurpää ulkoasiainministeriö (K)
-erityisasiantuntija Anna-Elina Pohjolainen
oikeusministeriö (K)
-eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio (K) -
kansliapäällikkö Nils Wirtanen Oikeuskanslerinvirasto
(K) Ilm. vkaan saapuneeksi (lausunto)

28.4.2004

YP Johanna Suurpää/UM

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Ulkoministeri on aiemmin antanut kaksi selvitystä Suomen kansainvälisestä ihmisoikeuspolitiikasta Eduskunnan ulkosasiainvaliokunnalle. Nyt asiakirja annetaan ensimmäistä kertaa valtioneuvoston selonteon muodossa. Myös maansisäinen osuus on mukana ensimmäistä kertaa, sen mukaan ottaminen perustuu eduskunnan toiveelle (EUAV:n lausunto).

Nyt siis ensimmäinen kerta kun Suomen sisäisiä ihmisoikeuskysymyksiä käsitellään kv-kysymysten yhteydessä. Vaikka käsittely selonteossa on suppeahko, kotimainen osuus on periaatteellisesti merkittävä avaus. Tältä kannalta on tärkeää, että eduskunnan perustuslakivaliokunta antaa selonteosta lausunnon.

Työtä käynnistettäessä ei ollut itsestäänselvää mitä kysymyksiä tulee käsitellä Suomen ihmisoikeushaasteiden osalta. Metodi oli käydä läpi kansainvälisten valvontaelinten suositukset Suomen osalta viime ajoilta. Havaittiin että suositukset olivat kohdistuneet erityisesti tietyille aloille, ml. ulkomaalaisasiat sekä naisten, lasten, vähemmistöjen ja alkuperäiskansojen oikeudet.

Seurannan osalta suunnitteilla eduskunnan palautteenkin huomioon ottaen taulukko, jolla seurataan toteutumista eri ministeriöiden välillä. Myös eduskunnan mietinnössä esittämät huomiot tarkotius kytkeä tähän seurantaprosessiin. Etuna selonteon laatimisprosessista on myös ministeriöiden välisen verkoston muodostuminen ihmisoikeusasioissa.

Selonteon alussa esitetään ihmisoikeuspolitiikan yleiset periaatteet ja painopisteet; ml. perus- ja ihmisoikeuksien suhde. Perusoikeuksien toteutumista koskeva luku jäi tällä kertaa varsin suppeaksi: jatkossa analyysia perusoikeusuudistuksen toteutumisesta voisi syventää.

EU käsitelty valtavirtaistettuna: EU-luvussa mm. EU:n oman perusoikeusjärjestelmän kehittämisestä jossa Suomella voi olla roolia.

Luvussa 5.5 käsitellään pakolaiskysymyksiä myös Suomessa. Käisttelyssä painottuu esimerkiksi turvapaikkajärjestelmän relevanssi myös nykypäivän maailmassa; mm. turvapaikkahakemusten yksilöllinen käsittely, riittävät oikeusturvan takeet ja lasten asema.

Luku 6.1: sopimusjärjestelmän kehittäminen. Hallitus sitoutuu ihmisoikeussopimusten tehokkaaseen kansalliseen toimeenpanoon sekä avoimeen ja korkealaatuiseen raportointiin kansainvälisille sopimusvalvontaelimille.

Luku 6.5: hallitus korostaa vähemmistöjen osallistumisoikeuksien merkitystä. Rasismi ja syrjintä ongelmia myös Suomessa: hallitus selvittää keinoja niiden tehokkaampaan torjuntaan, ihmisoikeus- ja suvaitsevaisuuskasvatus sekä viranomaiskoulutus ovat keinoja tässä työssä. Hallituksen maahanmuuttopoliittista ohjelmaa laativa työryhmä työskentelee parhaillaan.

Luku 6.6: Alkuperäiskansojen osalta Suomessa on korostunut erityisesti maa-oikeuskysymys; jonka selvittämistä jatketaan. Toivottavaa tietenkin olisi että Suomi voisi ennen pitkää ratifioida ILO:n sopimuksen nro 169.

Luku 6.7: vammaisten henkilöiden oikeutta itsenäiseen elämään, tasavertaisia mahdollisuuksia sekä osallistumista yhteiskuntaan tulee tukea. Hallitus selvittää myös vammaisten ja laitoksissa olevien mahdollisuutta vaihtaa kotikuntaa, joka tällä hetkellä ei toteudu.

Luku 6.8: Suomen tavoitteena on taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien vahvistaminen, kv. tasolla yksilövalituksen mahdollistavan lisäpöytäkirjan laatiminen. Suomen moderni perusoikeusluettelo, joka sisältää myös taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia oikeuksia, on tässä hyvä pohja.

Perustuslakivaliokunnalle

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO SUOMEN IHMISOIKEUSPOLITIIKASTA

Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta seuraa eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle vuosina 1998 ja 2000 silloisten ulkoasiainministerien antamia selvityksiä Suomen ihmisoikeuspolitiikasta. Aikaisempiin selvityksiin verrattuna vuoden 2004 selonteko poikkeaa siinä, että kansainvälisen ihmisoikeuskehityksen ja Suomen kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan lisäksi se esittelee niitä kansallisia lainsäädännöllisiä ja muita toimenpiteitä, joihin ollaan ryhdytty ihmisoikeuksien täytäntöön panemiseksi Suomessa. Samalla aikaisempien ihmisoikeusselvitysten suppeampi, lähinnä ulkoasiainministeriön toimialaan keskittynyt ala on laajentunut kattamaan myös muiden ministeriöiden toimialaan kuuluvia perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä.

Oikeusministeriöllä on ollut tilaisuus osallistua selonteon valmisteluun; se on muun muassa antanut tammikuussa 2004 ulkoasiainministeriölle lausuntonsa silloisesta selontekoluonnoksesta. Oikeusministeriöllä ei ole ollut huomautettavaa selonteon yleislinjauksiin tai tavoitteenasetteluun.

Perustuslakivaliokunnan tarkoituksena on käsitellä selonteon jaksoja 5.5, 6.1 ja 6.5-6.8, jotka koskevat pakolaisuutta ja maahanmuuttoa, kansainvälisen ihmisoikeussopimus- ja valvontajärjestelmän kehittämistä, syrjinnän ehkäisemistä ja vähemmistöjen oikeuksia, alkuperäiskansojen oikeuksia, vammaisten henkilöiden oikeuksia sekä TSS-oikeuksia. Saamelaisen kulttuuri-itsehallintoa ja saamelaisasioiden yhteensovittamista lukuun ottamatta vastuu edellä mainittujen kysymysten täytäntöönpanosta, seurannasta ja kehittämisestä kuuluu pääosin ulkoasiainministeriölle, sisäasiainministeriölle, opetusministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle sekä työministeriölle. Tästä syystä oikeusministeriö esittää seuraavassa lähinnä selontekoon liittyviä yleisempiä kannanottoja.

1 Selonteon lähestymistavasta

Selonteko esittelee kattavasti viime vuosien keskeisimpiä kehityskulkuja ihmisoikeuksien alalla ja sen voidaan katsoa luovan hyvän peruslähtökohdan Suomen ihmisoikeuspolitiikalle tulevina vuosina. Kuten selonteossa todetaan (s. 8), suomalaisen ihmisoikeuskehityksen tarkastelu on ollut välttämätöntä rajoittaa vain eräisiin kysymyksiin jo yksinomaan selonteon laajuuden vuoksi. Vastaisuudessa Suomen tilannetta koskevaa osuutta on kuitenkin mahdollista laajentaa, jos eduskunta pitää tätä tarkoituksenmukaisena.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan tällaista kokonaisvaltaista lähestymistapaa voidaan pitää tervetulleena ja sitä tulisi soveltaa myös tulevissa ihmisoikeusselvityksissä. Suomen perusoikeus- ja perustuslakiuudistusten ja Suomen kansainvälisten sitoumusten myötä tarve liittää ihmisoikeuskäsitelmä osaksi kaikenlaisia julkisen vallan toimenpiteitä on kasvanut. Perusoikeuskysymykset ovat kansainvälistyneet, ja kansainvälisillä ihmisoikeusnormeilla on entistäkin merkittävämpää ohjaavaa vaikutusta eri ministeriöiden hallinnon alalla toteutettaviin hankkeisiin. Selonteossa korostetaan asianmukaisesti tarvetta liittää ihmisoikeuskysymykset osaksi kaikkia hallinnon sektoreita (s. 14). Lisäksi selonteossa todetaan hallituksen ihmisoikeuspolitiikan perustuvan johdonmukaisuudelle ja avoimuudelle (s. 10 ja 14), mikä sekin edellyttää aikaisempaa kokonaisvaltaisemman lähestymistavan omaksumista. Niin kansainvälisen kuin kansallisenkin näkökulman huomioon ottava ihmisoikeusselvitys tarjoaa hyvän peruslähtökohdan tällaisen ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanolle ja kehittämiselle.

Tältä osin päällekkäisyyttä ei aiheudu esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksiinsa sisällyttämien perus- ja ihmisoikeuskatsausten kanssa. Nämä selvitykset keskittyvät tarkastelemaan lähinnä sellaisia erityiskysymyksiä, jotka ovat nousseet esiin laillisuusvalvonnan yhteydessä. Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteossa esitellään puolestaan yleisemmin niitä eri ministeriöiden toimialoihin liittyviä lainsäädäntöuudistuksia ja muita hankkeita, joihin on ryhdytty kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja perustuslain perusoikeussäännösten toteuttamiseksi.

2 Kansainvälisen ja kansallisen ihmisoikeuspolitiikan kehittäminen

Perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Tämä uusi säännös otettiin perustuslakiin, koska osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön on katsottu tärkeäksi, valtiosääntöönkin vaikuttavaksi seikaksi (HE 1/1998 vp, s. 73).

Perustuslain esitöiden mukaan viittaus yhteiskunnan kehittämiseen kattaa kansainvälisen yhteistoiminnan moninaiset kansalliset päämäärät (HE 1/1998

vp, s. 73). Tällaisena voidaan pitää myös Suomen oikeusjärjestyksen kehittämistä tavalla, joka vastaa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten

3(5)

asettamia minimivaatimuksia. Erityistä merkitystä tulisi antaa kansainvälisten ihmisoikeus valvontaelimien antamille Suomea koskeville suosituksille ja päätöksille. Tällaisilla ratkaisuilla on merkitystä esimerkiksi arvioitaessa Suomen perustuslakiin sisältyvien perusoikeuksien sisältöä ja alaa. Niillä tulisi myös olla ohjaavaa vaikutusta Suomen lainsäädäntöä kehitettäessä. Selonteossa on todettu (s. 88), että käytännössä kansainvälisten valvontaelimien suositukset päätyvät kuitenkin keskustelun jälkeen usein eräänlaiseen "lepotilaan" ja että niihin reagoidaan usein vasta seuraavan raportointikierroksen kynnyksellä. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan selonteossa asetettua tavoitetta kehittää suositusten täytäntöönpanon seuranta lähivuosina voidaankin tästä syystä pitää erityisen kannatettavana.

Tätä tavoitetta puoltaa voimakkaasti myös selonteossa Suomen lähtökohdaksi asetettu aloitteellinen ihmisoikeuspolitiikka niin kahdenvälisissä suhteissa kuin myös Euroopan unionissa ja kansainvälisissä järjestöissä. Aktiivisen roolin omaksuminen asettaa erityisiä vaatimuksia sille, että ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien toteutumisesta huolehditaan esimerkillisesti myös Suomessa.

3 Perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen Suomessa

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä periaate koskee yhtä lailla kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia kuin myös taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia. Säännöstä täydentää perustuslain 21 §, joka luo jokaiselle oikeuden saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevan päätöksen tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvastuu asettaa julkiselle vallalle kolmitahoisen velvoitteen: sen tulee pidättäytyä puuttumasta perusoikeuksiin lainsäädäntötoimenpitein, ryhtyä aktiivisiin toimenpiteisiin yksilöiden suojaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta ja luoda tosiasialliset edellytykset perusoikeuksien käyttämiselle.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeen perusoikeuksia ei ole enää pääosin sidottu Suomen kansalaisuuteen, vaan kaikki Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevat luonnolliset henkilöt nauttivat perustuslain tarjoamaa perusoikeussuojaa. Perusoikeussuojan henkilöllinen kattavuus korostuu edelleen perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksessä, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännöstä täydentää syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Vaikka edellä mainituilla säännöksillä on pyritty turvaamaan nimenomaan heikommassa asemassa olevien ihmisten perus- ja ihmisoikeudet, Suomea on arvosteltu kansainvälisesti muun muassa rasististen asenteiden laajasta

esiintymisestä sekä saamelaisten ja romanien kohtelusta. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan erityistä huomiota tulisikin kiinnittää selonteon osoittamaan tarpeeseen tehostaa syrjinnän vastaista toimintaa Suomessa (s. 105).

4(5)

Kuten selonteossa todetaan, perus- ja ihmisoikeuksien toimeenpaneminen edellyttää aktiivisia viranomaistoimia; erityisesti koulutuksen ja suvaitsevaisuuskasvatuksen merkitys on tässä suhteessa keskeinen.

Oikeusturvan toteutumisen osalta selonteossa viitataan (s. 67) erityisesti turvapaikan hakijoiden asemaan ja korostetaan tarvetta arvioida kutakin turvapaikkahakemusta hakijan yksilöllisen tilanteen valossa. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota tähän kysymykseen ulkomaalaislakia käsitellessään. Tässä yhteydessä valiokunta on hyväksynyt muun muassa turvallisen alkuperämaan ja turvallisen turvapaikkamaan käsitteiden käytön sillä edellytyksellä, että hakemukset tutkitaan kunkin hakijan osalta riittävän yksilöllisesti (PeVL 23/1998 vp; Pe VL 4/2004 vp). Perustuslakivaliokunta on myös korostanut sitä, että käännyttämisspäätökset tulisi täytäntöönpanna vasta sen jälkeen, kun kansallinen viranomainen on varmistunut siitä, ettei tämä johda ristiriitaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen kidutus- ja joukkokarkotuskiellon kanssa ja kun hallinto-oikeus antanut ratkaisunsa valituksenalaisten päätösten täytäntöönpanosta (PeVL 10/2002 vp; PeVL 4/2004 vp). Näiden periaatteiden toteuttamiseksi sekä turvapaikan hakijoiden oikeusturvan varmistamiseksi vastaisuudessa olisi syytä selonteon esittämällä tavalla, esimerkiksi vähemmistövaltuutetun toimesta (s. 63 ja 67), seurata ja kerätä tietoa siitä, miten uuden ulkomaalaislain menettelyt toimivat käytännössä.

4 Saamelaisten asema

Alkuperäiskansojen oikeudet on määritelty selonteossa yhdeksi Suomen ihmisoikeuspolitiikan painopistealueeksi. Suomen alkuperäiskansan, saamelaisten kulttuuri-itsehallintoon liittyvät kysymykset sekä saamelaisasioiden yhteensovittaminen kuuluvat oikeusministeriön toimialaan.

Selonteossa viitataan tältä osin selvitystyön jatkamiseen saamelaisten maa-oikeuskysymysten selvittämiseksi ja ILO:n alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen no 169 ratifiointiesteiden poistamiseksi (s. 115-116). Tähän liittyen on meneillään Oulun ja Lapin yliopistoista kootun tutkijaryhmän tekemä riippumaton, arkistolähteisiin perustuva oikeudellishistoriallinen tutkimus, joka koskee entisen Kemin ja Tornion lappien alueen asutus- ja väestöhistoriaa, maankäyttöä ja maanomistusoloja 1700-luvun puolivälistä 1900-luvun alkupuolelle. Selvityksen on tarkoitus valmistua vuoden 2004 loppuun mennessä, minkä jälkeen pohditaan minkälaisiin jatkotoimenpiteisiin olisi syytä ryhtyä. Tavoite ILO-sopimuksen ratifioinnista on otettu huomioon myös selonteossa viitatussa (s. 113-114) pohjoismaisen saamelaissopimuksen valmistelussa, johon osallistuu myös oikeusministeriön edustaja. Sopimusehdotusta laativan työryhmän on määrä päättää työnsä vuoden 2005 loppuun mennessä.

Saamelaisten kielellisiä oikeuksia koskeva uudistus on toteutettu vuoden 2004 alussa voimaan tulleella saamen kielilain (1086/2003). Ensimmäiset arviot lain soveltamisesta käytännössä laaditaan vaalikauden loppuun mennessä, kun valtioneuvosto antaa kielilain 37 §:n mukaisesti eduskunnalle

5(5)

kertomuksen kielilainsäädännön soveltamisesta sekä kielellisten oikeuksien toteutumisesta. Lisäarvioita saamen kielilain toimivuudesta voidaan saada lähivuosina myös siinä yhteydessä, kun Euroopan neuvoston ministerikomitea antaa Suomen määräaikaisraporttien pohjalta suosituksensa vähemmistökielisopimuksen ja kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanemiseksi.

5 Lopuksi

Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta on ensimmäinen *koko* valtioneuvoston *eduskunnalle* antama selvitys, joka kattaa aikaisempaa laajemmin myös kotimaisia ihmisoikeuskysymyksiä.

Oikeusministeriö pitää lähestymistapaa hyvänä. Perusoikeus- ja perustuslakiuudistuksen myötä on perusteltua, että eduskunta saa vaalikausittain yhden kokonaisvaltaisen selvityksen kansainvälisestä ihmisoikeuskehityksestä sekä sen Suomelle asettamista vaatimuksista. Lisäksi kansainväliset ja kansalliset ihmisoikeusnäkökulmat yhdistävä selonteko voi toimia hyödyllisenä ministeriöiden ja hallinnon norminantoa ja muuta toimintaa ohjaavana kehyksenä.

Osana vuoden 2004 ihmisoikeuspoliittisen selonteon täytäntöönpanoa tulisi ryhtyä toimenpiteisiin erityisesti kansainvälisten ihmisoikeusvalvontaelimi-en suositusten täytäntöönpanon ja täytäntöönpanon seuraamisen kehittämiseksi sekä kansainvälistä arvostelua herättäneiden lakiuudistusten toimivuuden arvioinnin järjestämiseksi. Seuranta olisi syytä toteuttaa paitsi osana asianomaisten ministeriöiden normaalia lain vaikutusten seurantaa myös osana itsenäisten perus- ja ihmisoikeustoimielinten valvontatyötä.

Pitkällä tähtäimellä johdonmukaisemman ja avoimemman ihmisoikeuspolitiikan toteuttaminen Suomessa edellyttää myös eri hallinnonalojen virkamiesten lisäkoulutusta sekä aktiivista ja selkeää tiedotusta erilaisista Suomea koskettavista ihmisoikeuskysymyksistä sekä siitä, minkälaisiin toimenpiteisiin julkisen vallan tulisi ryhtyä Suomen kansainvälisten velvoitteiden asianmukaiseksi täytäntöönpanemiseksi.

28.4.2004

Helsinki

/Dnro 961/5/0.

4

Perustuslakivaliokunnalle

Eduskunnan perustuslakivaliokunnassa on lausuntoasiana käsiteltävänä valtioneuvoston selonteko (n:o 2/2004 vp) Suomen ihmisoikeuspolitiikasta. Valiokunta keskittyy selonteon jaksoihin 5.5, 6.1 ja 6.5-6.8 erityisesti siltä osin kuin niissä käsitellään ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa. Tältä osin esitän pyydettyä lausuntonani seuraavan.

Yleisiä näkökohtia

Totean aluksi, että selonteko on mielestäni perusteellinen, kattava ja asiantuntevasti laadittu. Siinä on tällä kertaa tarkasteltu Suomen kansainvälisen ihmisoikeustoiminnan rinnalla myös sitä, miten ihmisoikeudet toteutuvat Suomessa eräiden keskeisten kysymysten osalta. Erityisesti kansainvälisiä ihmisoikeuksiin liittyviä ajankohtaisia kysymyksiä ja haasteita selostetaan laajasti ja monipuolisesti.

Kotimaisten kysymysten osalta on valintakriteereinä huomioitu kansainvälisten ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanoa valvovien elinten Suomea koskevat suositukset. Niiden pohjalta on luonnollisesti suoritettava valintaa. Näiden yksityiskohtaisesti esille otettujen kysymysten valinnan perusteet eivät ilmene selonteosta. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanoa valvovien elinten suositusten käyttämistä valintaperusteena Suomen tilanteen tarkastelulle voidaan sinänsä pitää perusteltuna. Tämän lisäksi kuitenkin esimerkiksi ylimpien laillisuusvalvojien havainnot voisivat tuoda lisätietoa ihmisoikeuksien toteutumisen ongelmiin.

Ylimmillä laillisuusvalvojilla on oman toimintansa avulla edellytykset saada ajantasaista ja konkreettista tietoa näistä ongelmista. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontahan on laillisuusvalvojien perustuslainmukainen tehtävä. Vaikka esimerkiksi oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa usein tarkastellaan julkisten tehtävien hoitamista perusoikeussäännösten valossa, kyse on perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen ongelmista julkisten tehtävien hoidossa. Esimerkiksi ulkomaalaisten ja vähemmistöjen oikeuksiin ja sosiaalisiin oikeuksiin

liittyvät kantelut heijastavat mielestäni hyvin kotimaisia perus- ja ihmisoikeusongelmia. Oikeusasiamies seuraa tilannetta myös tarkastuksilla sekä ottamalla esimerkiksi ulkomaalaisiin tai vähemmistöihin liittyviä asioita tutkittavaksi omina aloitteina. Tällaisista mainitsen esimerkkinä vaikkapa selvityksen ja siihen perustuvat havaintoni yksin tulleiden pakolaislasten oikeuksien toteutumisesta Suomessa (dnro 2822/2/99).

5.5 Pakolaisuus, maahanmuutto ja ihmisoikeudet

Selonteossa on tässä yhteydessä kiinnitetty huomiota mm. turvapaikkakysymyksiin, turvapaikanhakijoiden vastaanottoon, ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden vastaanottoon ja maahanmuuttajien oikeuksiin. Tähän liittyvät lainsäädäntökysymykset ovat juuri olleet eduskunnassa yksityiskohtaisen ja monipuolisen tarkastelun kohteena ulkomaalaislakia säädettäessä (hallituksen esitys ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi täydennyksineen, HE 28/2003 vp). Eduskunta on vastauksessaan (37/2004 vp) edellyttänyt mm. että ulkomaalaislain toimivuutta ja soveltamista seurataan ja että siinä otetaan huomioon mm. lapsen asemaan ja etuun liittyvät eri kysymykset, ulkomaalaisasioiden käsittelyn nopeuttaminen kokonaisuutena ja erityisesti turvapaikkamenettelyssä selvissä tapauksissa. Näiden seikkojen systemaattisen seuraamisen tarvetta on korostettu myös selonteossa.

Totean, että mm. juuri edellä sanotut ongelmat ovat olleet laillisuusvalvonnassa viime vuosina toistuvasti esillä. Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio on puuttunut mm. turvapaikka- ja kansalaisuushakemusten kohtuuttoman pitkiin käsittelyaikoihin Ulkomaalaisvirastossa. Ne oivat hänen mielestään jopa perustuslain asettaman oikeusturvavaa-timuksen vastaisia, (dnro 362/2/03). Samaan olen kiinnittänyt huomiota em. yksin tulleiden pakolaislasten oikeuksien toteutumista koskevassa ratkaisussani, jossa myös esitin perheenyhdistämiseen liittyvien lainsäädännöllisten puutteiden korjaamista ja näiden lasten täysi-ikäiseksi tulon jälkeistä huoltoa. Samoin säilöissäpitämiseen liittyviin perus- ja ihmisoikeusongelmiin on laillisuusvalvonnassa kiinnitetty huomiota jo 1990-luvun alkupuolelta.

Maahanmuuttopolitiikkaan kuuluu myös asianmukainen viisumipolitiikka. Oikeusasiamiehen kansliaan on viime vuosina saapunut kymmeniä kanteluita, joissa on arvosteltu viranomaisten tekemiä viisumi-ratkaisuja. Usein on ollut kysymys siitä, että viisumin hakija ei ole ymmärtänyt, miksi hän sai hakemukseensa kielteisen päätöksen. Selonteossa on todettu, että maahanmuuttopolitiikan tulee olla hyvin suunniteltua, perusteltua ja avointa. Tärkeää on edistää myös viisu-minhakijoiden yhdenvertaista ja oikeudenmukaista kohtelua. Viisumi-menettelyyn liittyvissä ratkaisuisa olen kiinnittänyt huomiota myös kielteisen viisumipäätöksen perustelemisvelvoitteisiin, joista tosin nyttemmin sisältyy uuteen ulkomaalaislakiin säännös, joka ei edellytä päätöksen/ilmoituksen perustelemista yleisesti (dnro 452/2/02).

Selonteossa todetaan, että toimivaan pakolaispolitiikkaan kuuluu kielteisten turvapaikkapäätösten saaneiden palauttaminen kotimaahansa. Selonteossa viitataan kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai

rangaistuksen estämiseksi perustetun eurooppalaisen komitean (CPT) havaintoihin, joiden mukaan ulkomaalaisen maas-tapoistamisen yhteydessä oli käytetty rauhoittavia lääkkeitä. Kysymys rauhoittavan lääkityksen käytöstä ulkomaalaisen käännytyksen yhteydessä on ollut niin terveydenhuollon ammattihenkilöiden kuin poliisinkin osalta ao. viranomaisten selvittävänä, minkä lisäksi oikeusasiamies on ottanut omana aloitteena tutkittavaksi tämän tapauksen ohella viranomaiskäytäntöjen asianmukaisuuden yleisemminkin (dnro 2564/2/03).

Tässä yhteydessä totean käsityksenäni, että maahanmuuton lisääntyessä olisi erityisen tärkeitä pyrkiä kehittämään myös vapaaehtoisen paluun ohjelmia, jotka monissa tapauksissa voisivat tarjota kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneelle nykyistä inhimillisemmän tavan palata kotimaahan, mikä olisi useimmiten myös valtiolle edullisempi.

Suomen ihmisoikeuspolitiikan näkökulmasta pidän välttämättömänä edelleen seurata pakolais- ja maahanmuuttopolitiikan käytännön toteutumista.

6.1 Ihmisoikeuksien kehittäminen

Selonteossa todetaan, että ihmisoikeussopimusten valvontaelinten antamien suositusten täytäntöönpanon seuranta kehitetään. Tätä pidän erittäin tärkeänä. Omat havaintoni ovat samansuuntaisia kuin selonteossa esitetyt: Suositukset päätyvät julkisen keskustelun jälkeen liian helposti lepotilaan, josta ne herätellään vasta vuosien kuluttua laadittaessa uutta määräaikaishavainto- ja raportointia. Mielestäni suositusten seurannan tulisi olla jatkuvaa, aktiivista ja kattavaa. Tämä edistäisi myös määräaikaishavainto- ja raportointia, jossa lienee edelleen kehittämisen mahdollisuuksia. Seurannan ja raportoinnin yhteydessä olisi perusteltua kiinnittää huomiota ylimpien laillisuusvalvojen kannanottoihin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta sekä seurata, kuinka näitä kannanottoja noudatetaan käytännössä. Järjestelmällinen seuranta kaikilla hallinnonaloilla helpottaisi myös nyt tarkasteltavana olevan selonteon laatimista.

Kiinnitän samassa yhteydessä perustuslakivaliokunnan huomiota siihen, että myös kansainvälisten ihmisoikeusvalvontaelinten ratkaisukäytäntöä olisi havaintojeni mukaan tarpeellista seurata ja koota keskitetysti. Sitä tulisi myös hyödyntää kansallisen lainsäädännön ja ihmisoikeuspolitiikan kehittämisessä suunnitelmallisesti ja johdonmukaisesti. Myös informointi kansainvälisistä ihmisoikeusopimusvelvoitteista ja niitä koskevasta ratkaisukäytännöstä laajasti koko hallinnon kentälle olisi ihmisoikeuksien toteuttamiseksi tärkeitä.

Totean vielä ihmisoikeuksien kehittämisen osalta, että Suomi allekirjoitti 23.9.2003 YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan. Pöytäkirjalla perustetaan kidutuksen vastaisen komitean alakomitea, jonka tehtävänä on ehkäistä kidutusta ja muuta julmaa, epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua tai rangaistusta. Alakomitea vierailee niissä sopimusvaltioiden lainkäyttövaltaan kuuluvissa paikoissa, joissa pidetään tai voidaan pitää vapaudenriiston kohteeksi joutuneita henkilöitä. Sopimusvaltion tulee sallia alakomitean jäsenten pääsy näihin paikkoihin ja antaa

alakomitealle kaikki sen pyytämät tiedot. Alakomiteaan ja kansalliseen valvontajärjestelmään viitataan selonteossa.

Pöytäkirjan osapuolet velvoitetaan perustamaan tai nimeämään yksi tai useampi kansallinen valvontajärjestelmä kidutuksen ehkäisemiseksi asianomaisessa valtiossa. Valvontaa suorittamaan voidaan nimittää myös jo olemassa oleva kansallinen valvontaelin tai -järjestelmä. Mikäli asiaa edelleen valmisteltaessa tullaan harkitsemaan sitä, voisiko eduskunnan oikeusasiamies toimia pöytäkirjassa tarkoitettuna kansallisena valvontaelimenä, tulee asiaa käsitykseni mukaan tuossa yhteydessä arvioida mm. valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta. Tällöin on otettava huomioon, että eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävästä säädetään perustuslaissa ja että oikeusasiamies on eduskunnan valitsema laillisuusvalvoja. Luonnollisesti olisi selvitettävä myös lainsäädännön muutostarpeet (esimerkiksi luottamuksellinen tietojenvaihto) ja voimavarakysymykset.

6.5 Syrjinnän ehkäiseminen ja vähemmistöjen oikeudet

Selonteossa todetaan, että syrjinnän vastaista toimintaa on aiheellista tehostaa myös Suomessa ja viitataan mm. YK:n rotusyrjinnän poistamista käsittelevän komitean elokuussa 2003 annetuissa Suomea koskevissa päätelmissä esittämään huoleen.

Kuluvan vuoden 2004 alusta voimaan tulleella yhdenvertaisuuslailla on omalta osaltaan tarkoitus turvata ja edistää yhdenvertaisuutta. Viranomaisilta edellytetään yhdenvertaisuuden aktiivista ja suunnitelmallista toteuttamista. Tältä osin totean, että oikeusasiamiehen kuluvan vuoden tarkastussuunnitelmiin on eräänä yleisteemana sisällytetty sen seuranta, miten aktiivisesti uuden yhdenvertaisuuskin velvoitteita toteutetaan viranomaisten toiminnassa.

Selonteossa kiinnitetään asianmukaisesti huomiota myös niihin toimiin, jotka liittyvät romanien oikeuksien edistämisen tärkeyteen. Oikeusasiamiehelle esitetään usein syrjintäväitteitä romanien koulutusta sekä työn ja asunnon saantia koskevissa asioissa. Myös käynnissäni keskusteluissa romanijärjestöjen edustajien kanssa ovat nämä samat ongelmat nousseet esille. Totean lisäksi, että oikeusasiamiehen tarkastuksilla esimerkiksi vankiloihin ja muihin suljettuihin laitoksiin kiinnitetään aina erityistä huomiota mm. romanien mutta myös ulkomaalaisten ja kielellisten vähemmistöjen asemaan ja yhdenvertaiseen kohteluun.

6.6 Alkuperäiskansojen oikeudet

Tältä osin totean lyhyesti, että ne saamelaisten kieleen ja kulttuuriin sekä maa-oikeuksiin liittyvät ongelmat, joita selonteossa tuodaan esille, ovat kaikki vuosien saatossa tulleet esille perus- ja ihmisoikeusongelmina myös laillisuusvalvonnassa. Erityisesti viimeisinä vuosina on esitetty epäilyjä maa-oikeuskysymysten selvittämisen tasapuolisuudesta. Näille väitteille ei ole löytynyt perusteita. Joka tapauksessa meneillään oleva tutkimus asutus-, väestö- ja maankäyttöhistoriasta on tärkeä ratkaisun mahdollistamiseksi saamelaisten maa-oikeusky-symyksiin.

6.7 Vammaisten henkilöiden oikeudet

Suomessa vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisessa on selkeitä puutteita, kuten selonteossa tältä osin tuodaan esille. Se vammaisten henkilöiden tosiasiallinen tasa-arvo, jota perusoikeusuudistuksen yhteydessä todettiin tavoiteltavan yhdenvertaisuutena (HE 309/93 vp), on laillisuusvalvontatyössä saatujen kokemusten mukaan edelleen saavuttamatta, vaikka parannusta tässä suhteessa onkin tapahtunut.

Oikeusasiamiehen tutkittavana on ollut vuosittain runsaasti vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevia kanteluita. Niissä tulee usein esille kysymys esteettömän liikkumisen sekä vammaispalveluiden ja tukitoimien puutteista. Esimerkkinä kanteluasioista ja vammaisten edelleen yhteiskunnan eri alueilla kohtaamista vaikeuksista viittaa tässä vaikkapa Keravan rautatieaseman perusparannushankkeen toteuttamiseen, joka oli apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläisen tutkittavana. Hanketta toteutettaessa ei rakennettu hissejä ja liikkumisesteettömät kulkuyhteydet olivat asematunneliyhteyteen verrattuina yli puoli kilometriä pidempiä kiertoteitä (dnro 2428 ja 3124/4 /01). Esimerkiksi ~~«unnaHttl~~vaaleissa Turun kaupungissa äänestyspaikkaan ei ollut esteetöntä pääsyä sähköpyörätuolia käyttävällä äänestäjällä (dnro 619/4/03). Vammaispalvelulain erityisen järjestämisvelvollisuuden piirissä olevia palveluja ja tukitoimia ei ole toteutettu aina lainmukaisesti. Esimerkiksi tulkkipalvelulta ei ole järjestetty lain edellyttämällä tavalla vaikeavammaisille tulkkipalvelujen puutteesta ja kalleudesta johtuen. Tarpeen mukaan järjestettäviä, ns. yleisen järjestämisvelvollisuuden piirissä olevia palveluita ja tukitoimia ei ole aina järjestetty lainkaan (dnro 290/4/95 ja 213/4/98).

6.8 Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet

TSS-oikeuksien toteutumisen ongelmat Suomessa ovat jääneet selonteossa melko yleisluontoisten mainintojen varaan. Lähinnä tässä jaksossa on mainittu terveydenhuollon palveluiden saatavuuteen ja epätasaiseen jakautumiseen liittyvät ongelmat, mihin myös lasten osalta YK:n lapsen oikeuksien komitea on suosituksissaan kiinnittänyt huomiota.

Selonteossa esitetty havainto on sinänsä oikeaan osunut. Terveydenhuollon palveluiden alueellinen ja sairauskohtainen epätasa-arvoinen saatavuus on ollut viime vuosina toistuvasti oikeusasiamiehen arvioitavana kanteluiden perusteella ja myös omina aloitteina. Oikeus saada hoitoa ja kuntien velvollisuus järjestää sitä on osoittautunut erittäin suureksi perus- ja ihmisoikeusongelmaksi yksittäisissä tapauksissa ja myös yleisemmällä tasolla niin erikoissairaanhoidon, apuvälineiden kuin avohoidonkin palveluissa.

Olen eri yhteyksissä tuonut esille käsitykseni siitä, että nykyistä täsmällisempi määrittely laissa siitä, missä laajuudessa ja minkä tasoisina terveydenhuollon palvelut tulee toteuttaa, olisi omiaan turvaamaan nykyistä paremmin ihmisten oikeudet saada yhdenvertaisesti riittävät terveyspalvelut (mm. dnro 488/4/00 ja puheenvuoro eduskunnan oikeusasiamiehen toimintakertomuksessa vuodelta 2000). Oikeuksien nykyistä täsmällisempi määrittely onkin nyt nähty välttämättömäksi ja sitä on ryhdytty toteuttamaan siten, että lakiin tullaan sisällyttämään periaate hoitoon pääsystä kohtuujassa sekä mm. ohjeistamalla kiireetöntä hoitoa ja jononhallintaa.

Myös esimerkiksi lasten psykiatrisen hoidon saatavuuden ongelmat ja vaikeahoitoisten ja vaarallisten lasten ja nuorten hoito ovat sellaisia perus- ja ihmisoikeusongelmia, joita on vaikea edelleenkaan sivuuttaa, vaikka parannusta on eri toimin tässä suhteessa tapahtunut (mm. asetuksella määritellyt hoitoon pääsyn ajat ja vaikeahoitoisille ja vaarallisille lapsille ja nuorille perustetut hoitoyksiköt). Myös sairaiden ja vammaisten asumis- ja avohoidon palveluiden tasosta kantautuu oikeusasiamiehelle hälyttäviä viestejä.

Toisaalta selonteossa ei ole tuotu esille sellaisia merkittäviä ihmisoikeusongelmia kuin asunnottomuus ja siihen liittyvä välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaaminen. Esimerkiksi Helsingin kaupungin asunnottomien alkoholistien ensisuojausten kunto oli pitkään ala-arvoinen eikä nähdäkseni täyttänyt niitä edellytyksiä, joita ihmisarvoiselle elämälle voidaan Suomen kaltaisessa hyvinvointivaltiossa asettaa (dnro 2442/2/00).

Lopuksi

Oikeusasiamies tekee lisääntyvässä määrin yhteistyötä sekä kansainvälisen oikeusasiamiesverkoston (esim. EU:n ja EN:n maiden oikeusasiamiehet) että myös kotimaisten ja kansainvälisten ihmisoikeusjärjestöjen kanssa. Kansallisten oikeusasiamiesten toimintaan voi tulevaisuudessa vaikuttaa myös edellä mainitsemani YK:n kidutuksen vastaisen sopimuksen valinnaisen pöytäkirjan allekirjoittaminen. Euroopan unionin rasismin ja muukalaisvihan seurantakeskuksen (EUMC) muuttaminen Euroopan ihmisoikeusvirastoksi saattaa myös heijastua kansallisten oikeusasiamiesten tehtäviin. Joka tapauksessa on selvää, että oikeusasiamiesten kansainvälisellä yhteistyöllä näyttää olevan enenevässä määrin merkitystä ihmisoikeuksien turvaamisessa niin kansainvälisesti kuin kansallisestikin.

Oikeusasiamies

Riitta-Leena Paunio

/D 68

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO SUOMEN IHMISOIKEUSPOLITIIKASTA

Yleistä

Perus- ja ihmisoikeuksilla on nykyään varsin merkittävä rooli kaikessa viranomaistoiminnassa ja jopa muussakin toiminnassa yhteiskunnassa. Selonteossa on ansiokkaasti eri osa-alueet tuotu esille ja melko monipuolisesti analysoitu. Selonteon merkitystä lisää sen laaja-alaisuus ja perinpohjaisuus. Se on tärkeä kannanotto hallitukselta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta kaikessa yhteiskunnallisessa toiminnassa. Selonteon 2. luvussa on viitattu myös perustuslain 108 ja 109 §:iin, joiden mukaan valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies valvovat perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista ja sisällyttävät vuosittain kertomuksiinsa jaksot näiden oikeuksien toteutumisesta.

Perus- ja ihmisoikeudet ovat tulleet osaksi tavanomaista oikeusjärjestelmäämme ja niihin vedotaan subjektiivisia oikeuksia sisältävinä säännöksiin. Kuten selonteossa todetaan, perusoikeusuudistusta koskevissa esitöissä on nimenomaan edellytetty, että tuomioistuimet ja hallintoviranomaiset ratkaisujensa perusteluissa viittaavat perusoikeussäännöksiin, jos niiden soveltaminen tulee kysymykseen.

Voidaan ehkä sanoa, että ajattelu on mennyt jopa pidemmällekin ja vähitellen iskostunut syvemmälle siten, että pohdinnoissa ja tulkinnoissa viranomaiset ja virkamiehet ajattelevat jo perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti ilman, että aina konkreettisesti ratkaisuissa nimenomaan viitataan määrättyyn perusoikeussäännökseen tai esimerkiksi määrättyyn ihmisoikeussopimuksen artiklaan, jonka soveltamiseen in concreto saattaa liittyä vielä häilyvyyttä. Ehkä voidaan sanoa Pekka Lämsinevan sanoin (Lakimies 2/2004, Perusoikeuskeskustelun kriittiset pisteet?, s. 285): "Olennaista siis ei ole kysyä sitä, vedotaanko perusoikeusnäkökohtiin oikeudellisen toiminnan eri alueilla liikaa vai liian vähän, vaan sitä, miten näitä näkökohtia tulisi erilaisissa juridisissa harkintatilanteissa hyödyntää".

Oikeuskansleri valvoo perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista sekä valtioneuvoston että viranomaistoiminnan valvonnan yhteydessä. Valtioneuvoston esittelylistojen tarkastuksessa kiinnitetään huomiota siihen, että lakiehdotusten suhdetta perus- ja ihmisoikeussäännöksiin on riittävästi selvitetty hallituksen esitysten perusteluissa. Jos esitys ei ole täysin sopusoinnussa sanottujen säännösten kanssa, esitystä vaaditaan täydennettäväksi lausumalla, jonka mukaan esityksestä olisi hankittava perustuslakivaliokunnan lausunto. Myös EY:n lainsäädännön valmistelua ja hyväksymistä koskevassa päätöksenteossa tulee perusoikeuksien toteutuminen ja turvaaminen esille. EY:n säädösvalmistelussa edellytetään, että virkamiehet ottavat huomioon myös Suomen perustuslain vaatimukset ja perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen.

Viranomaisten ja virkamiesten toiminnan valvonnassa perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen tulee yleensä käsiteltäväksi kanteluratkaisujen yhteydessä, mutta myös oikeuskanslerin omasta aloitteesta ja tarkastusmatkoilla. Useimmat perusoikeudet ovat näissä asioissa esillä, mutta eräät, kuten oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvän hallinnon takeisiin liittyvät asiat ehkä muita useammin.

Seuraavassa muutama hajahuomio selonteon nyt esillä oleviin jaksoihin 5.5 ja 6.5-6.8.

5.5

Jaksossa 5.5 todetaan aivan oikein pakolais- ja turvapaikka-asioiden osalta, että ihmisoikeusnäkökulmasta on keskeistä selvittää, miten voidaan varmistaa, etteivät maahanmuuton valvontatoimet estä mahdollisuutta kansainväliseen suojeluun ja että keskeistä on suojelujärjestelmän oikeudenmukainen ja tehokas toiminta. Tämä tulee ottaa huomioon erityisesti nopeutettuja turvapaikkamenettelyjä kehitettäessä. Turvapaikka-asioissa perus- ja ihmisoikeusnäkökulma on erityisen merkityksellinen, koska kyseessä ovat ihmiset, joiden edellytykset selvittää tilannettaan viranomaisille ovat yleensä kielellisistä syistä heikommalla kuin muiden.

Jaksossa mainitaan lyhyesti uusi kansalaisuuslaki. Kansalaisuusasioiden käsittelystä kaipaisin konkreettisempaa selvitystä. Vuonna 2001 oikeuskansleri totesi kahden kanteluasian yhteydessä, että viime vuosien käsittelyaika ulkomaalaisvirastossa oli keskimäärin 2 - 3 vuotta, mikä ei täyttänyt perustuslain 21 §:n hyvälle hallinnolle asettamaa riipeysvaatimusta. Selonteossa olisi nykytilannetta ehkä voitu paremmin selostaa.

6.5

Jaksossa 6.5 tuodaan esille huoli suomalaisten asenteista vähemmistöjä ja Suomessa asuvia ulkomaalaisia kohtaan. Konkreettisia parannusehdotuksia on aika vähän. Myöskään jaksossa mainitusta uudesta yhdenvertaisuuslaista ei ole kovin paljon nähty esimerkiksi julkisuudessa mainintoja. Olisiko ehkä parempi informaatio ollut paikallaan?

Romaniväestön osalta mainittakoon pieni yksityiskohta. Apulaisoikeuskansleri on vuonna 2000 kanteluratkaisussaan katsonut, että toimeentulotuen lisäosan myöntämiselle romaninaisen hamehankintaan tapauskohtaisen tarveharkinnan perusteella ei ollut estettä.

6.6

Saamelaisia koskevat asiat ovat eri muodoissaan olleet vireillä myös oikeuskanslerinvirastossa. Olisi tärkeää, että nyt esillä olevat maa- ja alueoikeuskysymyksiin liittyvät selvitykset saataisiin päätökseen ja ILO:n yleissopimukseen nro 169 liittyvät avoimet kysymykset voitaisiin selvittää. Myönteisenä asiana voidaan pitää sitä, että uusi saamen kielilaki tuli voimaan kuluvan vuoden alusta.

6.7

Vammaisten asiat on korostetusti otettu mukaan selontekoon. Jaksossa 6.7 on niihin monella tavalla otettu kantaa. Oikeuskansleri on jo ennen perusoikeusuudistuksen voimaan tuloa kiinnittänyt asiaan huomiota. Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri ovat myös viime vuosina puuttuneet vammaisten oikeuksiin. On esimerkiksi kiinnitetty huomiota kunnan terveystieteiden puutteisiin vammaisten liikkumisen kannalta. Ratahallintokeskuksen huomiota on kiinnitetty perusoikeusnäkökulmaan viitaten siihen, että on tärkeää, että keskus valvoo VR Osakeyhtiötä, jotta yhtiön henkilöliikenteeseen käyttämä kalusto on varusteiltaan annettujen määräysten mukainen ja sellainen, että liikuntaesteisille matkustajille on tarjottavana mahdollisimman pitkälle vastaavanlaiset palvelut kuin muilla matkustajilla.

Jaksossa olisi ehkä vielä voitu käsitellä erikseen vähemmistöihin kuuluvien vammaisten asemaa. Vammaisen, joka kielellisesti tai muuten kuuluu vähemmistöryhmään, on usein erittäin hankalassa asemassa. Palveluja ja tukea ei tahdo saada mistään. Kuitenkin tällaisella henkilöllä tulisi olla usein kaksinkertainen perusoikeussuoja.

Jaksossa 6.7.5 todetaan, että vammaisella henkilöllä ei välttämättä tosiasiaassa ole mahdollisuutta valita asuinkuntaansa. Tämä ongelma koskee liikkumisen perusoikeutta ja johtuu nykyisestä laista. Se on säädetty ennen perusoikeusuudistusta ja on paikallaan, että selonteossa luvataan selvittää nykyisen lain perustuslainmukaisuus. Viime kädessä kyse on kunnille aiheutuvista kustannuksista.

6.8

Jaksossa 6.8 puhutaan oikeudesta terveyteen ja TTS-oikeuksien toteutumisesta Suomessa. Jakso on kirjoitettu aika yleisellä tasolla. Olisi toivonut, että näin oleellisesta osasta selontekoa olisi löytynyt enemmän konkreettista, ainakin visioita siitä, miten esimerkiksi sosiaali- ja terveystieteiden tasa-arvoisuus pyritään jatkossa saavuttamaan.



IHMISOIKEUSINSTITUUTTI
ÄBO AKADEMI

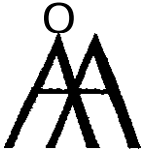
Perustuslakivaliokunnalle

Valiokunnan pyytämänä lausuntona valtioneuvoston selonteosta Suomen ihmisoikeuspolitiikasta (VNS 2/2004 vp) Äbo Akademin ihmisoikeusinstituutti esittää kunnioittavasti seuraavaa.

Kansallinen ihmisoikeusinstituutio

Selonteossa viitataan mahdollisuuden muodostaa Suomessakin ns. Pariisin periaatteiden mukainen kansallinen ihmisoikeusinstituutio (s. 14). Tässä yhteydessä tuodaan aivan oikein esille, että Suomessa Pariisin periaatteiden mukaisia tehtäviä hoitaa vakiintuneesti useampi taho. Tällaisina tahoina luetellaan eduskunnan oikeusasiamies, oikeuskansleri, ihmisoikeusasiain neuvottelukunta, kansalaisjärjestöt ja tutkimuslaitokset. Jatkokeskustelun kannalta on syytä esittää muutama täydentävä lisähuomio.

1. Kansallinen ihmisoikeusinstituutio on toistaiseksi muodostettu kahdessa pohjoismaassa, Norjassa ja Tanskassa. Molemmissa se tapahtui laajentamalla Äbo Akademin ihmisoikeusinstituutin sikäläisen sisarinstituutin toimialaa ennen muuta kansallisen lainsäädännön ihmisoikeusmukaisuuden arvioinnissa ja samalla myös vahvistamalla asianomaisen tutkimuslaitoksen voimavaroja. Norjassa kansallisena ihmisoikeusinstituutiona toimii Oslon yliopiston osana toimiva Norjan ihmisoikeuskeskus. Tanskassa tehtävä on uskottu Tanskan ihmisoikeusinstituutille, joka on yliopistojen ulkopuolinen tutkimuslaitos.
2. Äbo Akademin ihmisoikeusinstituutti on laatinut keskustelun taustaksi vertailevan selvityksen kansallisen ihmisoikeusinstituution erilaisista malleista ja niiden hyödynnettävyydestä Suomessa. Selvitys on luettavissa osoitteessa <http://www.abo.fi/instut/imr/norfa/miko-pohiolainen-martin.pdf>
3. Selonteossa ei nimenomaisesti kiinnitetä huomiota siihen, että myös perustuslakivaliokunnan asiantuntijoita kuulemalla Suomessa toteuttama lainsäädäntöhankkeiden arviointi kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta on Pariisin periaatteiden mukainen kansallisen ihmisoikeusinstituution tehtävä. Periaatteessa olisi mahdollista, että valtiosääntöoikeuden professorien sijasta tai rinnalla kuuluttaisiin valiokunnassa tai jossakin aikaisemmassa valmisteluvaiheessa erikseen kansallista ihmisoikeusinstituutiota nimenomaan käsiteltävän asian suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.



INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS ÅBO AKADEMI UNIVERSITY

Euroopan unioni ja ihmisoikeudet

Keskustelu mahdollisesta EU:n ihmisoikeusvirastosta (s. 17) ei saisi viedä huomiota pois siitä jäsenvaltioiden perusoikeus- ja ihmisoikeustilanteen seurannasta, jota jo toteuttaa riippumattomista akateemisista asiantuntijoista koostuva verkosto (EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights). Verkoston laatima vuotta 2003 koskeva yhteenvetoraportti ja Suomea koskeva maaraportti ovat lähiaikoina luettavissa osoitteessa http://europa.eu.int/comm/iustice_home/cfr_cdf/index_en.htm#

Vuoden 2003 yhteenvetoraportti sisältää mm. seuraavat Suomea koskevat huomiot:

- Myönteisenä esimerkkinä tuodaan esiin lausunto Pe VL 51/2002 vp, jossa valiokunta johti perustuslain 9.4 §:stä kiellon luvuutta vieraan valtion viranomaisille tietoja, jos niiden käyttäminen voi johtaa kuolemanrangaistukseen tuomitsemiseen tai jo tuomitun rangaistuksen täytäntöönpanoon.
- Myönteisessä hengessä tuodaan esiin myös sananvapauslaki (460/2003) yrityksenä kohdata uusiin tiedonvälityksen muotoihin liittyvät ihmisoikeussuojan tarpeet
- Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean todetaan katsoneen, ettei Suomi täytä uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 10 (5) artiklan vaatimuksia. Vastaava huomio tehdään myös 2(1) artiklan edellyttämien lepoaikojen osalta sekä samalla viitataan myös sosiaalisten oikeuksien komitean langettavaan päätökseen sairaaloiden säteilylomaa koskeneessa asiassa. Myönteisessä hengessä noteerataan ulkomaalaisten työntekijöiden oikeuksien suojaamiseen tähtäävä HE 151/2003.
- Turvapaikanhakijoiden oikeussuojan puutteellisuus ja erityisesti automaattisen täytäntöönpanoa lykkäävän vaikutuksen puuttuminen valitukselta tuodaan esiin huolenaiheena, missä yhteydessä viitataan myös YK:n rotusyrjinnän vastaisen komitean ja Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun kannanottoihin asiassa.
- Myös romanien aseman osalta viitataan rotusyrjinnän vastaisen komitean ilmaisemaan huoleen.
Vastaavasti saamelaisten osalta viitataan myös rotusyrjinnän vastaisen komitean johtopäätöksiin ja kiinnitetään erityisesti huomiota puutteisiin saamelaisten maahan kohdistuvien oikeuksien ja elinkeinojen suojassa. Myönteisesti taas noteerataan saamen kielilain uudistaminen ja sisältö.
Kielilain yhteydessä viitataan perustuslakivaliokunnan lausuntoon Pe VM 9/2002 vp koskien kahden kansalliskielen taidon vaatimuksen mahdollista muodostumista kansalaisuuteen perustuvaksi välilliseksi syrjinnäksi.

Pakolaisuus, maahanmuutto ja ihmisoikeudet (jakso 5.5)

Kuten selonteossa tuodaan esiin (s. 66-68), Suomen turvapaikkamenettely on saanut osakseen kansainvälistä kritiikkiä. Muun muassa YK:n rotusyrjinnän vastainen komitea ja Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu ovat suhtautuneet yksiselitteisen kriittisesti aikaisemman lainsäädännön ja uuteen ulkomaalaislakiin johtaneen hallituksen esityksen mukaisiin tilanteisiin,

joissa ns. nopeutetuissa menettelyissä annetusta kielteisestä turvapaikkapäätöksestä tehdyllä valituksella ei ole maasta poistamisen täytäntöönpanoa lykkävää vaikutusta. KP-sopimusta

ADDRESS

Gezeliusgatan 2
RN-20500 TURKU/ABO
FINLAND
<http://AAWWW.abo.fi/instut/imr/>

E-MAIL

Johanna.Bondas@abo.fi
Raija.Hanski@abo.fi
Kati.Frosteli@abo.fi
Harriet.Nyback-Alanen@abo.fi

TELEPHONE

+358-2-2154713
+358-2-215 4324
+358-2-215 4588
+358-2-215 4325

FAX

+358-2-2154699



INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS ÅBO AKADEMI UNIVERSITY

valvova YK:n ihmisoikeuskomitea on arvostellut vastaavia järjestelyjä eräiden muiden maiden lainsäädännössä ja on sisällyttänyt asian myöhemmin tänä vuonna tapahtuvan Suomen raportin käsittelyn kysymyslistalle. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännöstä on johdettavissa perusteita suhtautua torjuvasti meillä omaksuttuun järjestelyyn. Kun asia on uutta ulkomaalaislakia säädettäessä ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana (PeVL 4/2004 vp) tyydyn toteamaan, että uuden lain soveltamista ja siihen kohdistuvaa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten huomiota on syytä jatkossakin seurata tarkasti.

Selonteossa viitataan Euroopan neuvoston kidutuksen vastaisen komitean Suomen vierailun yhteydessä päivänvaloon tulleeseen ukrainalaisperheen karkotukseen rauhoittavaa lääkitystä käyttäen (s. 68). Pidän puutteena, ettei tässä yhteydessä lainkaan mainita potilaslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten yksiselitteistä normia, jonka mukaan lääketieteellistä hoitoa saadaan tajuissaan olevalle henkilölle antaa vain tämän tietoisesti antaman suostumuksen mukaisesti. Selonteon tekstistä saattaa lukijalle välittyä se virheellinen käsitys, että pakkolääkintä voisi olla suhteellisuusperiaatteen rajoissa pysyen sallittua pakkokeinona.

Ihmisoikeuksien kehittäminen (jakso 6.1)

Selonteossa esitetyt kannanotot ihmisoikeussopimusjärjestelmän kehittämisestä ovat kannatettavia ja saavat tukea ihmisoikeusinstituutissa tehdyistä tutkimuksista. Tässä yhteydessä viittaamme YK:n ihmisoikeussopimusvalvontaa koskeviin instituutin tutkimusraportteihin, jotka ovat luettavissa osoitteista:

<http://www.abo.fi/instut/imr/norfa/heli-martin.pdf>
ja <http://www.abo.fi/insmt/imr/norfa/Heli.pdf>

Vireillä oleva valmistelu vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevaksi sopimukseksi ei kuitenkaan ole edennyt niin pitkälle, että voitaisiin ennakoida sopimuksen johtavan uuden sopimusvalvontaelimen perustamiseen (s. 85). Asiaperustein voidaan nimittäin puoltaa myös sellaista järjestelyä, jonka kautta pyrittäisiin herkistämään nykyisten sopimusten valvontaelimet vammaisten henkilöiden ihmisoikeusongelmien tiedostamiseen. Myös tältä osin viittaamme instituutimme tutkimusraporttiin:

<http://www.abo.fi/instut/imr/research/nrl8.htm>

Selonteossa referoidaan virheellisesti YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisua tapauksessa *Äärelä ja Näkkäljärvi v. Suomi* (s. 86). Komitea ei suinkaan päättänyt, etteivät valituksen kohteena olleet hakkuut loukanneet saamelaisten oikeuksia. Komitea totesi Suomen loukanneen KP-sopimuksen 14 artiklan määräystä oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä ja että hakkuut sallineita kansallisia tuomioistuinpäätöksiä rasitti siten menettelyvirhe. Vaikka komitea ei katsonut voivansa suoraan arvioida, loukkasivatko hakkuut saamelaisten oikeuksia, se edellytti Suomen arvioivan hakkuut uudelleen saamelaisten oikeuksien kannalta. Suomi joutunee vastaamaan

ratkaisun täytäntöönpanoa koskeviin kysymyksiin myöhemmin kuluvana vuonna määräaikauskertomuksen käsittelyyn yhteydessä.

ADDRESS
Gezeliusgatan 2
FIN-20500 TURKU/ÅBO
FINLAND
<http://www.abo.fi/iristut/imr/>

E-MAIL
Johanna.Bondas@abo.fi
Raija.Hanski@abo.fi
Kati.Frostell@abo.fi
Harriet.Nyback-Alanen@abo.fi

TELEPHONE
+358-2-2154713
+358-2-215 4324
+358-2-215 4588
+358-2-2154325

FAX
+358-2-2154699



**INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS
ÅBO AKADEMI UNIVERSITY**

Naisten ja lasten oikeudet (jaksot 6.2-6.4)

Panemme myönteisenä merkille selonteon johdonmukaisen korostuksen naisten oikeuksien keskeisestä asemasta arvioitaessa ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa. Naisiin kohdistuva väkivalta ja ihmiskauppa kuuluvat vakavimpiin Suomen ihmisoikeusongelmiin, olkoonkin että ne on sellaisiksi tiedostettu vasta hiljattain.

Vastaava myönteinen arvio koskee selonteon jaksoa lapsen oikeuksista.

Syrjinnän estäminen ja vähemmistöjen oikeudet (jakso 6.5)

Selonteossa esitetty huoli Euroopan unionin rasismien ja muukalaisvihan seurantakeskuksen (EUMC) mahdollisesta laajentamisesta EU:n ihmisoikeusvirastoksi (s. 103) on perusteltu. EUMC ei ole vakiinnuttanut asemaansa sillä tavoin, että sen toimialan laajentaminen olisi yksiselitteisen turvallinen ratkaisu ihmisoikeuksien edistämisen kannalta. Esimerkiksi akateemisten ihmisoikeustutkimuslaitosten kesken on EU:n piirissä monen muotoista ja eri rakenteiden avulla muodoiltaan vakiintunutta yhteistyötä, joka tulisi hyödyntää EU:n ihmisoikeusvirastoa muodostettaessa.

On aihetta suhtautua kriittisesti selonteon viittaukseen, jonka mukaan romanioppilaiden lukumääristä ei ole Suomessa tietoa eteiseen alkuperään perustuvan rekisteröinnin välttämisen vuoksi (s. 109). Saman selityksen esittävät monet sellaiset maat, joiden koulujärjestelmässä on toteutettu liki täydellinen segregaatio siten, että suurin osa romanilapsista on sijoitettu kehitysvammaisten tai heikkolahjaisten erityiskoulutukseen, samalla katkaisten heidän mahdollisuutensa hankkia ammatilliseen pätevyyteen johtava koulutus. Valitettavasti Suomen koululaitos ei tietävästi ole kokonaan vapaa tämänkaltaisesta segregaatista. Valiokunnan tulisi edellyttää esimerkiksi haastatteluihin perustuvaa tutkimusta, jolla selvitetään romanilasten segregaatian aste Suomen koululaitoksessa. Todettakoon selvästi, että opetuksen alalla esiintyvää syrjintää koskevassa UNESCO:n yleissopimuksessa (sopS 59/1971) segregaatio on määritelty yhdeksi koulutuksellisen syrjinnän muodoksi.

Alkuperäiskansojen oikeudet (jakso 6.6)

Selonteossa viitataan asiantuntijatyöryhmän valmisteltavana olevaan pohjoismaiseen saamelaisopimukseen (s. 113-114). Vuoden 2005 loppuun jatkavan työryhmän työ on osoittautunut valtiosääntöoikeudellisesti haastavaksi, kun sen eräänä lähtökohtana on saamelaisen alkuperäiskansan tunnustaminen omaleimaisena ja valtioiden rajat ylittävänä pohjoismaisena kansana. Työryhmä kuitenkin hakee hyvässä hengessä ratkaisuja, jotka olisivat yhteensopivia

Suomen, Ruotsin ja Norjan valtiosääntöjen ja samalla näiden maiden ihmisoikeussitoumusten kanssa.

Saamelaisopimushanke liittyy myös saamelaisten maa-alueiden selvittämiseen, mikä kysymys on niin Suomessa kuin naapurimaissammekin esillä useasta muustakin syystä. Norja on Kansainvälisen työjärjestön alkuperäiskansayleissopimuksen nro 169 osapuoli, kun taas Suomi ja Ruotsi vasta

ADDRESS

Gezeliusgatan 2 RN-20500
TURKU/ÅBO FINLAND
<http://www.abo.fi/instut/imr>

/

E-MAIL

Johanna. Bondas @ abo.fi
Raija.Hanski@abo.fi
Kati.Frostell@abo.fi
Harriet.Nyback-
Alanen@abo.fi

TELEPHONE

+358-2-215 4713 +358-2-215
4324 +358-2-215 4588 +358-2-
215 4325

FAX

+358-2-215 4699



**INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS
ÅBO AKADEMI UNIVERSITY**

valmistelevat sopimukseen liittymistä. Norjassa korkein oikeus on hiljattain vahvistanut saamelaisen kyläyhteisön omistusoikeuden eräisiin maa-alueisiin. Suomessa saamelaiskäräjät on tehnyt arkistolähteisiin perustuvia historiallisia selvityksiä, ja nyt myös oikeusministeriö on tilannut asiassa oman tutkimuksensa. Kansainvälisessä ihmisoikeuskeskustelussa käytetyn alkuperäiskansakäsitteen ja siihen kytkeytyvien oikeuksien näkökulmasta oikeushistoriallisen tutkimuksen tulosten käyttökelpoisuus saattaa osoittautua odotettua vähäisemmäksi. Ihmisoikeuskeskustelun näkökulmasta keskeisiä kun ovat tietyn alkuperäiskansan elämäntavan ja kulttuurin omaleimaisuus ja sidonnaisuus tietyn alueen luonnonvarojen tarjoamiin edellytyksiin.

Oman vaikeutensa saamelaisten maa-alueiden selvitystyöhön tuo se, että Metsähallitus on syksyllä 2003 hakenut ja saanut sarjan lainhuutoja kiinteistöyksiköille, jotka kattavat valtaosan koko saamelaisalueesta. Tämä menettely ei voi olla vaikuttamatta valtion uskottavuuteen haettaessa saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet turvaavia ratkaisumalleja. Osapuolina saamelaisten maa-alueita koskevassa asiassa ovat sittenkin saamelaiset ja Suomen valtio, arvioitiinpa asiaa omistusoikeuden taikka ihmisoikeussopimusten näkökulmasta.

Vammaisten henkilöiden oikeudet (jakso 6.7)

Kuten selonteosta käy ilmi, ihmisoikeusinstituutti on muun muassa tutkimusraporttien muodossa osallistunut vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen valmisteluun. Sivun 117 alalaidassa esiintyvän maininnan osalta on kuitenkin syytä korostaa, ettei YK:ssa asetetussa sopimusta laativassa työryhmässä ole Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutin edustajaa vaan kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden yhteinen edustaja.

Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet (jakso 6.8)

Suomen antama näkyvä huomio TSS-oikeuksille ja niiden kansainvälisen valvonnan tehostamiselle on ihmisoikeuksien jakamattomuuden näkökulmasta ja myös Suomen oman perustuslain valossa perusteltua. Se myös vastaa niin sanottua pohjoismaista ihmisoikeusnäkemystä, joka painottaa eri ryhmiin kuuluvien ihmisoikeuksien keskinäisiä yhteyksiä ja samanaikaista toteuttamista. Suomen aktiivinen tuki valitusoikeutta koskevalle YK:n TSS-sopimuksen lisäpöytäkirjahankkeelle on ollut merkittävää.

Selonteossa viitataan YK:n TSS-komitean tiedusteluihin TSS-sopimukseen viittaavien suomalaisten tuomioistuinratkaisujen puuttumisesta (s. 126). Tässä yhteydessä mainittu asianajajien ja tuomarien tiedon puute ehkä on osaselitys tilanteeseen, olkoonkin että tuomarien ihmisoikeuskoulutukseen on vuodesta 1997 asti johdonmukaisesti sisältynyt myös TSS-oikeuksia koskeva osuus. Muita selityksiä TSS-sopimuksen sovellutustapausten puuttumiselle ovatkin kansallisia tuomareita vakuuttavan kansainvälisen tulkintakäytännön puuttuminen - valitusmekanismin yhä puuttuessa — sekä kansallisen perusoikeusjärjestelmämme korkeatasoisuus TSS-oikeuksien alalla. Suomalaista tuomioistuinikäytäntöä TSS-oikeuksista toki on olemassa, mutta yleensä se koskee perustuslain 18 ja 19 §:iä eikä sisällä viittauksia YK:n TSS-sopimukseen. Pitemmällä tähtäimellä kansainvälisen valitusmekanismin aikaansaaminen TSS-sopimuksen tehosteeksi saattaisi muuttaa tätä tilannetta.

ADDRESS

Gezeljussgatan 2
RN-20500 TURKU/ÅBO
FINLAND
<http://www.abo.fi/institut/imr/>

E-MAIL

Johanna.Bondas@abo.fi
Raija.Hanski@abo.fi
Kati.Frostell@abo.fi
Harriet.Nyback-Alanen@abo.fi

TELEPHONE

+358-2-215 4713
+358-2-215 4324
+358-2-215 4588
+358-2-215 4325

FAX

+358-2-215 4699

**INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS
ÅBO AKADEMI UNIVERSITY**

Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvontajärjestelmään sisältyy vuodesta 1998 lähtien valitusoikeus Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitealle, tosin järjestökanteluiden eikä yksilövalitusten muodossa. Kuten selonteosta (s. 123) välillisesti ilmenee, menettelyn heikkoutena voidaan pitää sitä, ettei Euroopan neuvoston poliittinen pääelin, ministerikomitea, ole samalla tavalla antanut valikoimatonta tukeaan komitean johtopäätösten täytäntöönpanolle kuin mikä on sen rooli Euroopan ihmisoikeussopimuksen järjestelmässä.

Selonteon muoto

On valtiosääntöoikeudellisesti merkittävää, että eduskunta on ensimmäistä kertaa saanut käsiteltäväkseen perustuslain 44 §:ssä tarkoitetun selonteon Suomen ihmisoikeuspolitiikasta. Ratkaisu on merkittävä, koska se mahdollistaa täysimittaisen valiokuntakäsittelyn ja täysistunnossa tapahtuvan koko eduskunnan päätöksenteon. Osaltaan valittu menettelytapa osoittaa, että ihmisoikeuspolitiikka - "maailmanparantaminen" jos sellaista ilmaisua halutaan käyttää - on kansanvaltaisen päätöksenteon ja parlamentaarisen vastuun piirissä. Siten kysymys ei ole tasavallan presidentin tai ulkoasiainministerin yksityisajattelusta, vaan Suomen ulkopoliittisesta linjasta jota perustuslain 93 §:n mukaisesti johtavat yhteistoiminnassa tasavallan presidentti ja ^\ valtionneuvosraeduskunnan myötävaikutuksella. Toisin ei nyky maailmassa saakaan olla. Kyyninen ajatus, jonka mukaan jokin todellisia valtaoikeuksia vailla oleva yksittäinen valtiollisen tason toimija voisi maailmalla puhua ihmisoikeuksien puolesta, kun samaan aikaan todellisten vallankäyttäjien vaitonaisuus osoittaisi muille valtioille Suomen sittenkin pysyntyvän klassisessa reaalipolitiikassa, on nykyiselle aikakaudelle vieras.

Turussa 4.5.2004

Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutti

Martin
Scheinin
johtaja,
professori

ADDRESS

Gezeliusgatan 2
4699
FIN-20500 TURKU/ÅBO
FINLAND
<http://www.abo.fi/instut/imr/>

E-MAIL

Johanna.Bondas@abo.fi
Raija.Hanski@abo.fi
Kati.Frostell@abo.fi
Harriet.Nyback-Alanen@abo.fi

TELEPHONE

+358-2-215 4713
+358-2-215 4324
+358-2-215 4588
+358-2-215 4325

FAX

+358-2-215



VNS 2/2004 rep
PeVP 4/2004 rep/B 5 f

Forbunaet för MänsMisa Rauigheter

VALTIONEUVOSTON

SELONTEKO

SUOMEN

IHMISOIKEUSPOLITIIKASTA

Perustuslakivaliokunnan

kuulemistilaisuus 4.5.2004

Ihmisoikeusliitto pitää valtioneuvoston selontekoa Suomen ihmisoikeuspolitiikasta erittäin onnistuneena. Erityisen myönteistä on se, että nyt valmistellussa selonteossa on käsitelty Suomen ihmisoikeuspolitiikkaa kokonaisuutena mukaan lukien kotimaiset kysymykset. Kiitettävää on myös se, että selonteossa evaluoidaan paikoin kriittisestikin vähemmän onnistuneita hankkeita tai toteutumatta jääneitä tavoitteita.

Ihmisoikeusliitto haluaa kuitenkin nostaa esiin muutamia kysymyksiä valiokunnan toivomilta alueilta, joiden osalta selonteko ei mielestämme anna täysipainoista kuvaa.

5.5. Pakolaisuus, maahanmuutto ja ihmisoikeudet

Selonteossa myönnetään ettei nykyinen suojelujärjestelmä aina onnistu parhaalla mahdollisella tavalla vastaamaan pakolaistilanteen asettamiin haasteisiin. Samaan aikaan kun valtion käsittelevät lukuisia perustettomia turvapaikkahakemuksia, suuri osa suojelun tarpeessa olevista ihmisistä ei saa tarvitsemaansa apua.

Pääsy turvaan on pakolaisten suojelun ydinkysymys. Ihmisoikeusliitto on huolissaan useiden Euroopan unionin maiden, ml. Suomen toimista rajoittaa pääsyä alueelleen. Viisumipakot, kiristynyt ulkorajakontrolli ja kuljetusyhtiösanktiot johtavat siihen, että turvaan pääsy vaikeutuu ja aidosti suojaa tarvitsevat joutuvat turvautumaan salakuljettajiin usein vaarallisin seurauksin.

Ongelmana on myös se, ettei tieto **mahdollisuudesta kiintiöpakolaisuuteen** aina tavoita suojelun tarpeessa olevia. UNHCR:n paikallistoimistot eivät ole kovinkaan halukkaita tiedottamaan toiminnastaan liiallisten hakemusten pelossa.



Förbundet för Mänskliga Rättigheter

Viime vuosina on tuettu pakolaisten **vapaaehtoista paluuta**. Tätä on syytä tukea jatkossakin, mutta samalla on hyväksyttävä se, että vapaaehtoinen paluu tulee pysymään marginaalisena. Kun pakolainen viimein "pääsee turvaan", hän haluaa ja hänen **halutaan** kotoutuvan mahdollisimman hyvin ja nopeasti. Tämä vaatii vakautta pakolaisen elämässä.

Turvapaikkahakemusten käsittelystä Suomessa selonteossa sanotaan: "Toisaalta juuri menettelyn tiiviys ja esimerkiksi se, ettei valituksella ole käännytyspäätöksen täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta on ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta haaste" (s.66-67). Vakavan oikeusturvaongelma kutsuminen haasteeksi on vähättelevää. Nopeutetussa menettelyssä turvapaikanhakijan oikeusturva on hänen oikeudelliseen **intressiinsä** nähden riittämätön ja nopeatutusta menettelystä tulisikin luopua. Sen sijaan turvapaikkahakemusten käsittelyaikoja voidaan ja tuleekin nopeuttaa kehittämällä menettelyä. Näin ei kuitenkaan näytä tapahtuvan. Ulkomaalaisvirastolle annettiin uudessa ulkomaalaislaissa valitusoikeus hallinto-oikeuden turvapaikkavalituksia koskeviin päätöksiin, mikä osaltaan tullee pidentämään käsittelyaikoja.

Lapsen edun ensisijaisuus on ehdoton lähtökohta niin perheenyhdistämisessä kuin laajemminkin lapsia koskevissa ratkaisuissa. Valitettavasti tässäkin asiassa käytäntö on toisenlainen: ulkomaalaislaki ei esim. kiellä alaikäisten säilöönottoa eikä alaikäisiä sisaruksia määritellä perheenjäseniksi. Sen sijaan Ihmisoikeusliitto pitää hyvänä sitä, että naisten on jatkossa

mahdollista lakiin perustuen saada turvapaikka, nimenomaan **naisena** kokemansa vainon perusteella. Tämä lisäksi olisi tärkeää laatia raamit naispakolaisten ja -turvapaikanhakijoiden erityistarpeiden huomioonottamiseksi turvapaikkahakuprosessin aikana. Turvapaikanhakijoiden edustajat, haastattelijat, kuulustelijat, päätöstentekijät, tulkit ja muut naispakolaisten ja -turvapaikanhakijoiden kanssa työskentelevät tulisi kouluttaa ottamaan huomioon myös naisnäkökulma. Myös sukupuolilastoja pakolaisista ja turvapaikanhakijoista, sisältäen kielteiset ja myönteiset päätökset, palautukset ja pidätykset, tulisi pitää.

6.1. Ihmisoikeuksien kehittäminen

Selonteossa on ansiokasta kritiikkiä ihmisoikeussopimusten **määräaikaisraportointiin** liittyvien sopimusvalvontaelinten antamien päätelmien ja suositusten huomioon ottamisesta Suomessa. Ihmisoikeusliitto pitää erityisen positiivisena sitä, että hallitus on kiinnittänyt asiaan huomiota.

Ihmisoikeuspolitiikan johdonmukaisuuden parantaminen asetetaan selonteossa Suomen ihmisoikeuspolitiikan tavoitteeksi (s.6). Tässä yhteydessä ja muuallakin selonteossa mainitaan **ihmisoikeuskoulutuksen** merkitys.

Ihmisoikeuksien käsittely perusopetuksessa on nidoksissa ennen kaikkea opetussuunnitelmiin ja toisaalta oppikirjojen sisältöön. Opetussuunnitelmien osalta opetushallitus on vuoden alussa uudistanut opetussuunnitelmien perusteet. Näiden perusteiden arvopohjana ovat mm. ihmisoikeudet ja monikulttuurisuuden hyväksyminen sekä sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen. Ihmisoikeudet nostetaan esiin ns. aihekokonaisuutena, ts. sellaisena kasvatus- ja opetustyön keskeisenä painoalueena, jonka tavoitteet ja sisällöt sisältyvät useisiin oppiaineisiin. Lisäksi ihmisoikeuksia käsitellään yksityiskohtaisemmin elämäntiedon tavoitteissa.



förbundet för Mänshga Rauigneter

Opetussuunnitelman perusteet on kansallinen kehys, jonka pohjalta paikallinen opetussuunnitelma laaditaan. Miten ihmisoikeusopetus todellisuudessa toteutuu, kun se ei kuulu selkeästi yhdenkään kaikille oppilaille pakollisen oppiaineen selkeästi määriteltyyn sisältöön?

Ihmisoikeusliitto esittää erityishuolensa siitä, miten eri vähemmistöjä käsitellään koulujen opetuksessa. Tutkimusten mukaan jopa perinteisiä vähemmistöjä ml. romaneja ja saamelaisia koskeva kouluopetus on hyvinkin vähäistä.

Toinen aihepiiriin liittyvä huolenaihe on opetussuunnitelmien perusteiden siirtyminen oppimateriaaliin. Perusopetuksen oppikirjat tuotetaan valtaosalta kahden kaupallisen kirjakustantajan toimesta. Oppikirja määrittelee useimmissa luokahuoneissa varsin pitkälle opetuksen sisällön.

Ihmisoikeusliitto täsmentäisi tavoitetta siten, että ihmisoikeuskoulutuksen pitäisi saavuttaa perusopetuksessa **kaikki oppilaat**. Tämä voidaan toteuttaa sisällyttämällä ihmisoikeudet omana kokonaisuutenaan kaikille pakolliseen oppiaineeseen. Perusopetuksen lisäksi ihmisoikeuskoulutuksen tulisi sisältyä useisiin **ammattillisiin** opintoihin.

Ihmisoikeusliitto esittää **selvityksen** tekemistä siitä, miten ihmisoikeuskoulutus tällä hetkellä toteutuu sekä suunnitelman laatimista siitä, miten havaitut puutteet voitaisiin korjata.

6.5. Syrjinnän vastustaminen ja vähemmistöjen oikeudet

Vuoden 2001 syyskuun 11. päivän tapahtumat johtivat myös Euroopassa siihen, että muslimeita vastaan kohdistuneet hyökkäykset lisääntyivät selvästi. Monissa maissa myös juutalaisvastainen toiminta on saanut huolestuttavia mittasuhteita. Uusiin uhkiin on riittävän selkeästi reagoitava, jotteivät selonteossa mainittujen antisemitismien ja muukalaisvihan lisäksi **islamofobia** pääse kasvattamaan jalansijaansa yhteiskunnassa.

Romanikysymysten osalta Ihmisoikeusliitto haluaa nostaa esiin pitkään jatkuneet ongelmat palveluiden saatavuudessa, työllistymisessä ja vuokra-asuntomarkkinoilla. Romanien jatkuvasti kohtaamaan syrjintään on puututtava selvästi aiempaa tehokkaammin. Esimerkiksi palvelu- ja järjestys-miesammateissa toimiville tulisi järjestää koulutusta syrjintäkysymyksissä.

Selvitysten mukaan **maahanmuuttajanaiset** integroituvat miehiä heikommin yhteiskuntaan. Jo useita vuosia Suomessa asuneella maahanmuuttajanaisella voi olla heikko tuntemus suomalaisesta yhteiskunnasta. Maahanmuuttajataustaisten naisten erityistarpeiden huomioiminen, sekä tukitoimien ja palveluiden kehittäminen on tärkeä osatekijä heidän aktivoimisessaan yhteiskunnalliseen osallistumiseen.

Sukupuolivaikutusten arvioinnin (suvaus) ulottamista koko valtionhallintoon suunnitellaan. Kun näitä lainsäädäntöhankkeiden, henkilöstöpolitiikan, tulosopimusten ja budjettivalmistelun vaikutuksia tasa-arvon toteutumiseen arvioidaan, olisi tärkeää myös muistaa niiden vaikutukset eri vähemmistöjen asemaan ja etenkin vähemmistönaisten asemaan. Päätöksentekoprosesseissa tulee



Forbunact for Mänshga Rättighetet

huomioida sekä rasismien vastaisen että monikulttuurisuustyön tärkeys. Tasa-arvon toteuttamiseksi kaikilla yhteiskunnan tasoilla on mahdollista käyttää myös positiivisia erityistoimenpiteitä, kuten kiintiöitä, jos voimassa oleva tasa-arvolainsäädäntö ei johda tasa-arvon toteutumiseen.

Lainsäädännössä olisi kiinnitettävä huomiota **lähisuhdeväkivaltaa** kohdanneisiin maahanmuuttajataustaisiin naisiin, jotka ovat saaneet oleskeluluvan avioliiton perusteella. Mikäli liitto päättyy eroon lyhyen ajan jälkeen ja esitettävissä on näyttöä lähisuhdeväkivallasta, niin tämä tulisi olla oleskeluluvan myöntämistä tai jatkamista puoltava tekijä.

Maahanmuuttajataustaisiin perheisiin ja etnisiin vähemmistöihin kuuluvien lasten ja nuorten **kasvuprosessin tukeminen** on ensiarvoista. Tukea voidaan antaa mm. **kokonaisvaltaisessa kotoutta-misprosessissa**, jossa perheen eri jäsenten tilanteet ja lähtökohdat otetaan huomioon myös yksilöllisesti. Hyvin vaikea asia, etenkin vähemmistöön kuuluville nuorille naisille, voi olla kahden tai useamman kulttuurin yhteensovittaminen. Kamppailu eri esikuvien ja omien mielipiteiden välillä voi aiheuttaa joko omien juurien tai ympäröivän yhteiskunnan torjumista. Lisäksi kotouttamislakiin perustuvat paikallisen ohjelmat tulisi ulottaa **koko maahanmuuttajaväestöön**; myös työssäkäyvät, kotiäidit ja -isät, ja puolisonsa vuoksi tänne tulleet uudet maahanmuuttajat tarvitsevat suomen tai ruotsin kielen taitoa ja perustietoa suomalaisen yhteiskunnan rakenteista ja toiminnasta. Lisäksi rasismien ja etnisen syrjinnän kohteeksi joutuneiden **tuki- ja neuvonta- sekä seurantapalveluja** tulee kehittää.

6.8. Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet

Tältä osin Ihmisoikeusliitto viittaa YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitean viimeisimpiin Suomea koskeviin päätelmiin ja suosituksiin, jotka ovat lausunnon liitteenä.

Kristiina Kouros
Pääsihteeri
Ihmisoikeusliitto



YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitean viimeisimmät Suomea koskevat päätelmät ja suositukset

01/12/2000.

E/C.12/1/Add.52.

D. Tärkeimmät huolenaiheet

12. Komitea on huolestunut yleissopimukseen liittyvien oikeustapausten puuttumisesta, vaikka yleissopimukseen voidaan suoraan vedota Suomen tuomioistuimissa. Tähän liittyen komitea on huolestunut siitä, että asianajajat ja tuomarit eivät ehkä ole riittävän tietoisia yleissopimuksen sisältämistä oikeuksista.

13. Komitea kiinnittää huolestuneena huomiota siihen, että vuonna 1999 Suomi osoitti ainoastaan 0,32% bruttokansantuotteestaan kansainväliseen yhteistyöhön, vaikka Yhdistyneiden Kansakuntien suositus on 0,7% bruttokansantuotteesta teollisuusmaiden osalta.

14. Komitea on pettynyt siihen, että Suomen väestön keskuudessa vallitsee rasistisia asenteita, jotka aiheuttavat jatkuvaa syrjintää vähemmistöjä ja ulkomaalaisia kohtaan erityisesti työelämässä, siitä huolimana, että sopimusvaltio on toteuttanut monia aloitteita rotusyrjinnän torjumiseksi.

15. Komitea on huolestunut siitä, toteutuvatko tilapäistyöntekijöiden oikeudet käytännössä, kun heidät väitetysti voidaan irtisanoa ilman irtisanomisaikaa.

16. Komitea toistaa edellisten päätelmiensä (E/C.12/1/Add.8) 13. kappaleessa ilmaisemansa huolen siitä, että vähimmäispalkkaa ei ole turvattu kansallisesti, vaikka eräät alakohtaiset työ- ja virkaehtosopimukset sisältävät määräyksiä vähimmäispalkkojen määrittämisestä.

17. Vaikka komitea suhtautuu myönteisesti lukuisiin naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskeviin tutkimuksiin ja hankkeisiin, joita Suomessa on toteutettu viime vuosien aikana, se kiinnittää huolestuneena huomiota siihen, että naisiin kohdistuva väkivalta on lisääntynyt hälyttävästi. Komitea toistaa pettymyksensä siitä, että ongelman laajuudesta ei ole vertailevia tilastotietoja eikä uhrien käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista, kuntoutuksesta ja palveluista ole saatavilla tietoa.

18. Komitea kiinnittää huolestuneena huomiota siihen, että erityisesti pääkaupunkiseudulla ei ole riittävästi edullisia majoitusmahdollisuuksia kodittomille, joista suurin osa on alkoholisteja, huumeiden käyttäjiä, perheväkivallan uhreja ja mielenterveysongelmista kärsiviä ihmisiä.

19. Komitea on pettynyt julkisen terveydenhoitojärjestelmän heikkenemiseen, joka on seurannut valtion terveydenhoitoon käyttämien varojen leikkauksista.

20. Komitea on erityisesti huolissaan siitä, että eräät kunnat eivät osoita riittävästi varoja terveydenhoitopalveluihin. Tästä on seurannut asuinpaikasta riippuvat, tasoltaan epätasa-arvoiset terveydenhoitopalvelut, mistä on haittaa erityisesti lapsille, liikunta- ja kehitysvammaisille ja vanhuksille.

E. Ehdotukset ja suositukset

21. Komitea kehottaa sopimusvaltiota laatimaan ja panemaan täytäntöön kansallisen toimintasuunnitelman ihmisoikeuksien suojaamiseksi ja edistämiseksi, Wienin julistuksen 71. kappaleen ja vuoden 1993 toimintaohjelman mukaisesti.

22. Komitea kannustaa sopimusvaltiota varmistamaan, että kaikille tuomareille ja asianajajille annetaan maksutonta jatkokoulutusta, joka perehdyttää heidät yleissopimuksen määräyksiin ja komitean antamiin yleisiin kommentteihin.

23. Komitea suosittelee, että sopimusvaltio tarkistaa kansainväliseen yhteistyöhön osoittamiensa määrärahoja lisätäkseen osuuttaan Yhdistyneiden Kansakuntien suosituksen mukaisesti. _____

I H M I
S
OIKEU
S
LIITT
O

Unioninkatu 45 B 41, 00170 HELSINKI Tel. +358 9 4155 2500 Fax. +358 9 4155 2520

infotgJihmisoikeusliitto.fi

www.ihmisoikeusliitto.fi



Forbunäct lor Mänshgä äätligheter

24. Komitea kannustaa sopimusvaltiota, kansainvälisten rahoituslaitosten jäsenenä, tekemään kaikkensa varmistaakseen, että näiden laitosten toimintasuunnitelmat ja päätökset ovat yleissopimuksen sopimusvaltioiden velvoitteiden mukaisia, erityisesti 2 artiklan 1 kappaleen sisältämien kansainvälistä apua ja yhteistoimintaa koskevien velvoitteiden mukaisia.
25. Komitea kehottaa sopimusvaltiota saattamaan päätökseen saamelaisväestöä koskevan lainsäädännön muuttamisen, jotta se voisi ratifioida ILO:n yleissopimuksen nro 169. Komitea suosittelee, että sopimusvaltio ratkaisee saamelaiden maanomistuskysymyksen ensisijaisen tärkeänä asiana.
26. Komitea pyytää sopimusvaltiota antamaan viidennessä määräaikaisraportissaan tietoja romanien taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumisesta.
27. Komitea kehottaa sopimusvaltiota jatkamaan ja tehostamaan pyrkimyksiään torjua rasismia ja muukalaisvihaa.
28. Komitea suosittelee, että sopimusvaltio varmistaa työsuhdeturvaa koskevan lainsäädännön määräysten tehokkaan täytäntöönpanon erityisesti haavoittuvimpien ryhmien, kuten osa-aikaisten työntekijöiden, tilapäistyöntekijöiden ja ulkomaalaisten osalta.
29. Komitea toistaa edellisten päätelmiensä (E/C.12/1/Add.8) 20. kappaleessa antamansa suosituksen siitä, että sopimusvaltio antaa vähimmäispalkkaa koskevat kansalliset määräykset varmistaakseen myös sellaisten työntekijöiden suojelun, joita alakohtaiset työ- ja virkaehtosopimukset eivät koske.
30. Komitea pyytää sopimusvaltiota antamaan viidennessä määräaikaisraportissaan vertailevia tilastotietoja naisiin kohdistuvan väkivallan laajuudesta. Komitea pyytää myös yksityiskohtaisia tietoja ongelmaan liittyvien, hallituksen toteuttamien toimenpiteiden tuloksista, uhrien käytettävissä olevat mahdollisuudet, kuntoutus ja oikeussuojakeinot mukaan lukien.
31. Komitea suosittelee myös, että sopimusvaltio varmistaa riittävien varojen osoittamisen julkisiin terveydenhoitopalveluihin sekä sen, että yksityisen terveydenhoidon maksut pysyvät sellaisina, että kaikilla yhteiskunnan osa-alueilla on varaa niihin.
32. Komitea kehottaa sopimusvaltiota varmistamaan, että kunnat tarjoavat riittävät terveydenhoitopalvelut erityisesti haavoittuville ryhmille, kuten lapsille, vanhuksille ja liikunta- ja kehitysvammaisille. Tältä osin komitea pyytää sopimusvaltiota antamaan viidennessä määräaikaisraportissaan tietoja palveluista, joita kunnat tarjoavat, erityisesti niille, jotka ovat mielenterveyspalveluiden tarpeessa.
33. Komitea kehottaa sopimusvaltiota varmistamaan erityisen huolellisesti tasoltaan tasa-arvoisen opetuksen kaikille yleissopimuksen 13 artiklan ja komitean 11. ja 13. yleisen kommentin mukaisesti.
34. Komitea pyytää sopimusvaltiota jakamaan tietoa näistä päätelmistä mahdollisimman laajalti kansalaistensa keskuudessa.
35. Komitea pyytää sopimusvaltiota käsittelemään viidennessä määräaikaisraportissaan näiden päätelmien täytäntöönpanoa.

Unioninkatu 45 B 41, 00170 HELSINKI Tel. +358 9 4155 2500 Fax. +358 9 4155 2520

info@ihmisoikeusliitto.fi

www.ihmisoikeusliitto.fi

LUTTO

36. Komitea pyytää sopimusvaltiota toimittamaan viidennen määräaikaisraporttinsa 30. kesäkuuta 2005 mennessä

A

If A/S -y? /
p i/p ^{vt/c- *y*

Hallintotieteiden tohtori (julkisoikeus) Jukka Viljanen

**VALTIONEUVOSTON SELONTEKO SUOMEN IHMISOIKEUS-
POLITIIKASTA VNS 2/2004 vp**

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 4.5.2004

1. Selonteon tarkastelun rajaukset

Ihmisoikeuspoliittisen selonteon tarkastelussa eduskunnan perustuslakivaliokunnan on tarkoitus keskittyä selonteon jaksoihin 5.5, 6.1, ja 6.5-6.8 erityisesti niiltä osin kuin niissä käsitellään ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa. Keskityn lausunnossani näihin selonteon kohtiin. Lisäksi pyrin tarkastelussani tekemään pari huomiota yleisesti annetusta selonteosta ja arvioimaan selonteko-menettelyn tarvetta ja kehittämismahdollisuuksia.

2. Selontekomenettelyn tarve

Annettu ihmisoikeuspoliittinen selonteko on ensimmäinen varsinainen eduskunnalle annettava valtioneuvoston selonteko. Ulkoasiainministeri on antanut eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle selonteon vuonna 1998 ja selvityksen vuonna 2000 Suomen ihmisoikeuspolitiikasta. Vuoden 1998 ihmisoikeusselontekoa ulkoasianvaliokunta kommentoi osana käsiteltä kertomusta (K 5/1998 vp) hallituksen toimenpiteistä siltä osin kuin se koskee suhteita ulkovaltoihin mietinnössään (UaVM 25/1998 vp). Tuoreemmasta selvityksestä "Ihmisoikeudet ja Suomen ulkopolitiikka" (29.11.2000, MINS 10/2000 vp) ulkoasianvaliokunta on lausunut näkemyksensä erillisessä lausunnossa (UaVL 3/2001 vp). Valiokunta nosti tärkeäksi tavoitteeksi ihmisoikeustutkimuksen ja ihmisoikeus-asiain seurannan ja koordinaation vahvistamisen Suomessa. Samalla ulkoasianvaliokunta esitti kantanaan, että eduskunnan tulisi saada vaalikausittain toistu-

vien seurantaraporttien lisäksi ajankohtaisiin ihmisoikeusongelmiin kohdistuvia erillisraportteja.

Valiokunnan kanta (UaVL 3/2001 vp, s. 3) oli selkeästi sellainen, että ihmisoikeuspolitiikkaa käsittelevä raportti on laadittava jatkossa vaalikausittain kaikkien ministeriöiden yhteistyönä ja raportit tulisi antaa hallituksen selontekoina. Annettu selonteko vastaa siis menettelynä tätä esitettyä kantaa ja on siten selkeä edistysaskel. Lisäksi ulkoasianvaliokunnan lausunnossa 3/2001 vp tuotiin esille, että *ihmisoikeusproblematiikka ei tyhjenny ulkoasianministeriön hallinnonalan näkökulmaan vaan valiokunta korosti käsittelyn poikkihallinnollista luonnetta*. Tähän käsitykseen on syytä yhtyä ja toistaa *tarve myös annettaville erillisselvityksille*. Esimerkiksi vähemmistöjen oikeuksien näkökulmasta kerran vaalikaudessa tapahtuva tarkastelu ei välttämättä tuo riittävällä tavalla esille yhteiskunnassa äkillisesti kärjistyviä ongelmia.

3. Pakolaisuus, maahanmuutto ja ihmisoikeudet

Selonteon luvussa 5.5 käsitellään pakolaisuuteen ja maahanmuuttoon liittyviä kysymyksiä. Näiden osalta on hyvä viitata perustuslakivaliokunnan tuoreeseen ja erittäin kattavaan lausuntoon (PeVL 4/2004 vp) ulkomaalaislain uudistuksen yhteydessä. Kokonaisuudistus lähti tarpeesta selkeyttää ulkomaalaislainsäädännön kokonaisuutta. Mainittu lausunto tarjoaa myös laajan katsauksen ihmisoikeusratkaisuihin ulkomaalaiskysymyksissä.

Lausunnossaan perustuslakivaliokunta puuttui useaan kysymykseen. Pakolaisten oikeusaseman kannalta keskeisiä ovat kysymykset palautuskiellosta ja yleensäkin maasta karkottamisen perusteista. Hallintovaliokunta (HaVM 4/2004 vp) ja perustuslakivaliokunta olivat hieman eri linjoilla sen suhteen, miten lakiesityksen 149 §:n säännökset vastaavat pakolaissopimuksessa asetettuja vaatimuksia. Perustuslakivaliokunta viittasi säännöksen väljentyvään sanamuotoon ja riskiin ihmisoikeusvelvoitteiden rikkoutumisesta käytännössä. Hallintovaliokunta ei nähnyt vastaavaa ongelmaa.

Tässä yhteydessä on syytä ottaa tarkasteluun myös perustuslain 9 §:n 4 momentin sisältämä ehdoton kielto karkottaa, luovuttaa tai palauttaa ulkomaalaista, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Säännöksellä on selkeä yhteys Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaan ja sitä koskevaan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytäntöön. Ihmisoikeustuomioistuin voi antaa valtiolle väliaikaisen määräyksen (interim measures) keskeyttää valittajan maasta poistamiseen liittyvät toimenpiteet valituksen käsittelyn ajaksi. Tällaista keinoa on käytetty myös Suomea koskevissa valituksissa. Ajatuksellisena perusmallina on pidettävä

ulkomaalaisten suojan kaksijakoisuus eli nähtävä erillään *toisaalta ehdoton kielto karkottaa tietyissä tilanteissa ja toisaalta muihin karkotustilanteisiin liittyvä rajoitusedel-lytysten testaaminen.*

Pakolaissopimuksen kuten kaikkien muidenkin ihmisoikeusvelvoitteiden suhde ulkomaalaislain säännöksiin on järjestettävä siten, ettei perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 4/2004 vp) mainittu riski kansainvälisen ja kansallisen sääntelyn ristiriidasta konkretisoituisi käytännössä. Ulkomaalaisasioiden ratkaisemiseen tuo tulkinnallista vaativuutta se, että *käytännön tason harkintaan vaikuttavat laajasti useat ihmisoikeusmääräykset ja siten puhtaasti kansallisen lain pohjalta lähtevä tulkinta on riittämätön.* Ratkaisu on tällöin paitsi selkeiden sisäisten ohjeiden laatiminen myös jatkuvasta koulutuksesta huolehtiminen. Erityisesti on otettava huomioon Strasbourgin aineisto eli Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut. Ihmisoikeustuomioistuin on ulkomaalaisasioiden osalta kommentoinut liian avoimeksi jäävän harkinnan ongelmaa ja korostanut ohjaavien periaatteiden merkitystä (guiding principles) tapauksessa *Boultif v. Sveitsi* (2.8.2001) ja tähdentänyt tiettyjen kriteerien kehittelyn tärkeyttä kokonaisarvioinnin suorittamista ajatellen.

Nähdäkseni ihmisoikeuspolitiikan ja kansallisen ihmisoikeussuojan lähin yhteys toteutuu juuri ulkomaalaiskysymyksissä. Samalla tällä aihepiirillä on keskeinen yhteys vähemmistöjen suojelun tematiikkaan. Kyse on siitä, miten hyvin käytännön tasolla säännösten soveltamisessa toteutuu ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen. Lainsäädännön kehittäminen ei yksinään auta, vaan kyse on selkeästi oikeuden syvempiin tasoihin yltävästä vaikutuksesta, joka on myös huomioitava eri tason toimijoiden suhteen.

Ulkomaalaisen aseman arvioinnin lähtökohtana, ja kaikista kansainvälisistä velvoitteista nousevana asiana, on oltava päätöksenteon yksilöllinen luonne. Tästä huolimatta käy helposti niin, että ihmiset muuttuvat maahanmuutto- ja ulkomaalaispolitiikan näkökulmasta ryhmiksi, joihin liitetään tietty leima. Näin muodostetaan kielteisiä käsityksiä ulkomaalaisryhmistä, jotka ovat todellisuudessa hyvin heterogeenisiä, kuten esim. venäjänkielisistä selonteossa todetaan.

Lopuksi on nostettava esille, että Suomen maahanmuutto- ja pakolaispoliittinen ohjelma on pitkään toiminut kiintiöpakolaisjärjestelmän varassa. Vuosina 1995-2002 on maahamme tullut noin 5000 kiintiöpakolaista. Selonteossa kuitenkin viitataan siihen, että perinteinen pitkäaikaisten leirien kautta tapahtuva vastaanotto on vähenemässä. Asiasta ollaan laatimassa esitystä maahanmuutto-poliittisen ohjelman yhteydessä. Tältä osin jää avoimeksi, miten ihmisoikeus-näkökohdat otetaan huomioon tehtävässä selvityksessä.

4. Ihmisoikeuksien kehittäminen

Ihmisoikeuksien kehittämistä käsitellään selonteon luvussa 6.1. Tältä osin myönteisenä asiana on pantava merkille, että myös valtioneuvoston selonteossa kiinnitetään huomiota puutteisiin (s. 88), joita on sopimusvalvontaelinten antamien suositusten täytäntöönpanojärjestelmässä. Suositusten tulee olla "luonteva osa kansainvälisen ihmisoikeuslainsäädännön ja politiikan kehittämistä".

Myös selonteon sisältämä vaatimus täytäntöönpanon aktiivisesta seurannasta on otettava selkeäksi lähtökohdaksi.

Lausunnon alussa käsitelin erityisselvitysten käyttämisen laajentamista. *Yhtenä erityisselvityksen kohteena voisi olla valtiopäivittäin annettava kertomus siitä, mitä ihmisoikeusvalvontaelimet ovat tuoneet esille Suomeen kohdistuneissa ratkaisuissaan ja kannanotoissaan.* Erityisesti tällainen selvitys voisi koskea sitä, miten viranomaiset ovat toimineet silloin, kun esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa Suomen on todettu loukanneen ihmisoikeussopimuksen velvoitteita. Toimenpide voidaan toteuttaa onnistuneesti myös siten, että ministeriön selvitys täytäntöönpanosta yhdistetään eduskunnan oikeusasiamiehen antamaan kertomukseen.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toiminta ja etenkin sen toiminnassa havaittujen ongelmien ratkaiseminen on ollut vähäisessä määrin esillä annetussa kertomuksessa. Kertomuksen osassa 4.2.7. käsitellään ihmisoikeustuomioistuimen toiminnan turvaamista ja todetaan, että "Suomi kannattaa tuomioistuimen uudistamista siten, että järjestelmän ytimenä oleva yksilön valitusmahdollisuus häneen kohdistuneista ihmisoikeusloukkauksista tulee turvatuksi." Lisäksi tuodaan esille, että "Suomi on korostanut yksilövalitusoikeutta niin keskeisenä, että tuomioistuimen uudistamisella ei saa vähentää tämän ainutlaatuisen oikeuden merkitystä."

Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous käsiteli huhtikuun kokouksessaan (28.4.2004) luonnosta uudeksi 14. lisäpöytäkirjaksi (Doc 10137, 14.4.2004), jolla muutetaan nykyistä Euroopan ihmisoikeussopimuksen valvontajärjestelmää, *luisäpöytäkirjaluonnoksen ongelmallisin kohta liittyy valituksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä koskevaan muutokseen. Tuomioistuin voisi ehdotuksen mukaan jättää ottamatta valituksen tutkittavaksi, jos valittajan kokema ihmisoikeusloukkaus ei ole riittävän vakava* ("if the applicant has not suffered a significant disadvantage"). Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous vastustaa ehdotettua kohtaa (Opinion No.251(2004)). Uusi peruste voi muuttaa merkittävästi niiden asioiden luonnetta, jotka tulevat ihmisoikeustuomioistuimen käsittelyyn. Seuraukset voivat kohdistua myös sopimuksen kansalliseen soveltamiseen. Kyseinen ehdotus ja Suomen kanta valitusoikeuden merkityksestä ovat vaikeasti yhteen sovitettavia. Lisäpöytäkirjan lopullisesta sisällöstä päätetään todennäköisesti jo ministerikomitean toukokuun istunnossa.

5. Vähemmistöjen oikeudet ja syrjinnän ehkäiseminen

Selonteon luvussa 6.5 käsitellään temaattisena kysymyksenä syrjinnän ehkäisemistä ja vähemmistöjen oikeuksia. Kyse on yhdestä Suomen ihmisoikeuspolitiikan painopisteistä. Kansallisella tasolla kysymys kietoutuu voimakkaasti rasismin torjumiseen. Toisaalta asiassa tulevat esille muut kuin etniset vähemmistöt. Kyse on tällöin syrjinnästä, jota kohdistetaan esimerkiksi ihmisiin, jotka seksuaaliselta suuntautumiseltaan kuuluvat vähemmistöön.

Vähemmistöjen oikeuksien kannalta nousevat esille erityisesti positiiviset velvoitteet, jotka kohdistuvat julkiseen valtaan. Tämä tarkoittaa erityisesti sitä, että vähemmistöjen asemaa on pyrittävä julkisen vallan toimin parantamaan ja puuttumaan erityisiin ongelmiin. Suomessa merkittävä aikaansaannos on ollut uuden yhdenvertaisuuslain (21/2004) voimaantulo 1.2.2004. Laissa korostuu nimenomaan viranomaisten edistämisvelvollisuus kaikenlaisen syrjinnän torjumisessa. Laissa määritellään nyt tarkemmin syrjinnän muodoista ja erityisen tärkeää on, että lain organisatorinen soveltamisala (2 §) ulottuu sekä julkiselle että yksityiselle puolelle. Tosin perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 10/2003 vp) huomauttanut siitä, että edelleen merkittävä osa toimintaa jää lain ulkopuolelle. Uudistuksen myötä vähemmistö valtuutetun rinnalla yhdenvertaisuuslain mukaista valvontaa suorittaa syrjintälautakunta (L vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta 660/2001, muutettuna lailla 22/2004). Vielä ei ole saatavissa tietoa siitä, kuinka onnistunut valittu valvonnan malli on käytännössä.

Hyväksyessään lakiesitystä koskevan mietinnön (TyVM 7/2003 vp) työ- ja ta-sa-arvovaliokunta teki soveltamisalaa koskevan lausumaehdotuksen. Eduskunnan vastaukseen (EV 95/2003 vp) liitettyssä lausumassa todettiin, *että yhdenvertaisuutta koskeva lainsäädäntö tulee laatia siten, että sen lähtökohtana on suomalainen perusoikeusjärjestelmä ja kaikki syrjintäperusteet tulee asettaa samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin. Tämän lausuman seuraukset ja siinä esitettyjen toiveiden toteuttaminen jäävät selonteon perusteella valitettavasti epämääräiseksi.*

Vähemmistöjen oikeuksien osalta ihmisoikeuspolitiikalla on vahva yhteys aikaisemmin käsiteltyyn maahanmuuttoon ja siihen liittyvään problematiikkaan. Nykyiselle kehitykselle maahanmuutto- ja ulkomaalaispolitiikassa on ominaista tietty suunnittelemattomuus ja siitä seuraava ongelmien ilmeneminen vasta siinä vaiheessa, kun niihin on enää hankala puuttua. Toinen leimaa-antava kehityspiirre on syrjintään liittyvien ongelmien leviäminen valtakunnan rajoista piittaamatta ja tästä seuraava uusien aiemmin tuntemattomien ongelmien esiintyminen.

Esimerkiksi romanien asemaan on havahduttu länsieurooppalaisessa tarkastelussa vasta unionin liittyneiden uusien jäsenmaiden myötä. Näissä maissa romanivähemmistö on huomattavan suuri ja toisaalta mainitun vähemmistön asema ihmisoikeuksien kannalta on poikkeuksellisen heikko.

Suomea koskevassa selonteon osassa tuodaan esille, että romanien kieleen liittyvät kysymykset ovat olleet pitkän aikaa kehitteillä, mutta selonteko paljastaa tältä osin edelleen vakavia puutteita. YK:n lasten oikeuksien komitea on ollut vakavasti huolissaan romanilasten koulutuksen puutteista (CRC/C/15/Add.132, 16.10.2000). Komitea edellytti Suomea laatimaan asiasta seuraavaan määräaikaissäätöön lisäselvityksiä. Tuorein lasten oikeuksien sopimuksen 3. määräaikaissäätö (2003, CRC/C/129/Add. 5, s. 101-102) antaa joitain vastauksia, mutta raportissa viitataan lähinnä *perustuslakivaliokunnan mietintöön* (PeVM 9/2002 vp, s. 4) *sisältyvään vaatimukseen, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, joilla kohennetaan romaninkielen ja — kulttuurin asemaa*. Tilanteen ongelmat todetaan, mutta tehtävien parannusten osalta asiat jäävät raportissa ilmaan. Myöskään käsiteltävä ihmisoikeuspoliittinen selonteko ei nähdäkseni anna täysin vastausta siihen, *miten perustuslakivaliokunnan mietinnössä esittämää vaatimusta romanien aseman kohentamiseksi on konkreettisesti lähdetty hallituksen toimesta toteuttamaan*.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen viimeaikaisten ratkaisujen pohjalta voidaan alkaa hahmottaa selkeitä vaatimuksia romanien oikeuksista eurooppalaisen ihmisoikeussuojelun näkökulmasta. Romaniväestöön kohdistuvaan väkivaltaan on suhtauduttava erityisellä vakavuudella. *Kansallisilta viranomaisilta edellytetään erityistä valppautta, jos väkivallan taustalla on rasisia näkemyksiä*.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen antama tuomio asiassa *Nachova ym. v. Bulgaria* (26.2.2004) tuo esille sopimuksen sisältämän syrjäntäkiellon (EIS 14 artiklan) keskeisen aseman heijastajamassa demokraattisen järjestelmän perusarvoja ja erityisen vakavuuden millä tulee suhtautua etnisestä vihasta johtuvaan väkivaltaan. Tuomioistuin korosti ratkaisussaan sitä, että epäily viranomaisten rasisista näkemyksistä on tutkittava huolella ja puolueettomasti. Tällöin pystytään jatkuvasti vahvistamaan yhteiskunnassa esiintyvien rasisisten näkemysten vastaista toimintaa. Kun kyse on viranomaisten toiminnasta, on erityisen tärkeä paljastaa sellaiset taustalla vaikuttaneet rasiset motiivit, jotka ovat toimintaa ohjanneet. Asialla on keskeinen yhteys siihen, miten vähemmistön luottamus viranomaisten toimintaan säilyy. Luottamuksen menettäminen on huomattavasti helpompaa kuin sen takaisinsaaminen. Nämä tuomioistuimen mainitsemat periaatteet vähemmistöön kohdistuneiden väkivallantekojen erityisestä selvittämisvastuusta on otettava vakavasti myös Suomessa. Kun huomioidaan monikulttuurisempaan suuntaan kehittyvä suomalainen yhteiskunta, vaatimuksen merkitys korostuu myös arvioitaessa ihmisoikeuksien toteutumista kansallisella tasolla.

Ihmisoikeustuomioistuimen TVöc/zova-ratkaisussa kiinnitetään huomiota rasisisten mielipiteiden todistelun vaikeuteen. Tästä huolimatta rasisinen väkivalta on pyrittävä erottamaan muusta väkivallasta. *Tuomioistuin korostaa sellaisen menettelyn virheellisyyttä, jossa ei millään lailla huomioida rasismiä perustavaa väkivaltaa. Silloin ei tuoda esille näiden rikosten perusoikeuksia loukkaavaa erityisluonnetta*. (Failing to do so and treating racially

induced violence and brutality on an equal footing with cases that have no racist overtones would be to turn a blind eye to the specific nature of acts that are particularly destructive of fundamental rights)

Afac/zova-tapauksessa korostetaan pyrkimystä Euroopan ihmisoikeussopimuksen sisältämän *syrijintäkiellon laajempaan tulkintaan*. Ihmisoikeustuomioistuin korostaa syrjintäkiellon yleisen soveltamisen laajentamisen kannalta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 12. lisäpöytäkirjan (ETS 177, allekirjoitettu 4.11.2000) merkitystä. Lisäpöytäkirja sisältää yleisen syrjintäkiellon, kun nykyinen 14 artiklan syrjintäkielto on liitettävä johonkin sopimuksen suojaamaan oikeuteen. *Suomen pitäisi ratifioida 12. lisäpöytäkirja pikaisesti*. Asian valmistelu on kestänyt jo kolme ja puoli vuotta (lisäpöytäkirja on allekirjoitettu 4.11.2000), vaikka esitys lisäpöytäkirjan voimaansaattamisesta piti tulla eduskunnan käsittelyyn jo keväällä 2001. Vuoden 2003 lopulla Suomi totesi KP-sopimuksen 5. määräaikaissäraportissa, että "pyrkimyksenä on ratifioida se [lisäpöytäkirja] lähiaikoina". Kyseiseen lisäpöytäkirjaan viitataan käsiteltävänä olevassa selonteossa Suomen ihmisoikeusvelvoitteita koskevassa luettelossa hyvin lyhyesti (s. 131). Selonteossa todetaan, että esitys annetaan kevätkaudella 2004. Toivottavasti tämä aikataulu vihdoinkin myös pitää. Tavoitteen uskottavuutta olisi lisännyt, jos asia olisi mainittu yhtenä keskeisenä kohtana syrjinnän ehkäisemisen suhteen.

Ihmisoikeustuomioistuinten *Nachova-ratkaisun* sisältyy myös *viesti romani-vähemmistöön kohdistuvan syrjinnän yleisyydestä*, joka on otettava huomioon, kun suomalaisviranomaiset arvioivat yksittäisen ulkomaalaisen karkotusta ns. turvalliseen maahan. Automaattinen luokittelu turvallisiin maihin ei poista yksilöön kohdistuvaa loukkausta ja erityisesti yksilöön kohdistuneen väkivallan suhteen viranomaisten on oltava tarkkoina. Ihmisoikeustuomioistuinten ratkaisussa rasistisävytteisen väkivallan havaittu toistuminen otettiin huomioon ja se vaikutti tehtyyn ratkaisuun. Vaikka Bulgarian viranomaiset olivat osoittaneet halua etsiä toimenpiteitä kamppailussa rasistisia mielipiteitä vastaan, tämä ei ole riittävää yksilön oikeuksien suojelemiseksi. Viranomaiset eivät saa ummistaa silmiään siltä tosiasialta, että romaneihin kohdistuvan väkivallan suhteen tilanne on hyvin huolestuttava Bulgarian lisäksi myös monessa muussa Euroopan maassa.

6. Alkuperäiskansojen oikeudet

Alkuperäiskansojen asema ja oikeudet ovat esillä selonteon luvussa 6.6. Ulkomaille suunnattujen projektien lisäksi kertomuksen tässä osassa käsitellään laajasti oman alkuperäisväestömme eli saamelaisten oikeuksia ja asemaa. Ihmisoikeussopimusten valvontaelimet ovat puuttuneet tältä osin erityisesti siihen, ettei Suomi ole ratifioinut ILO:n sopimusta nro 169, joka koskee alkuperäis- ja heimokansoja. Tällainen havainto löytyy ECRIn (European Commission against Racism and Intolerance) 2. Suomea koskevasta raportista (2001) ja CERDin (Committee on the Elimination of Racial Discrimination) Suomen 16. määräaikaissäraporttiin tekemistä päätelmistä (CERD/C/63/CO/5, 2003). Ratifiointi on ongelmallinen juuri maaoikeuskysymysten vuoksi. Suomi ei ole jäänyt yksinään sopimuksen ulkopuolelle, vaan

ainoastaan 17 valtiota on ratifioinut sopimuksen. Eurooppalaisia valtioita on joukossa ainoastaan Alankomaat, Norja ja Tanska. Sopimukseen on lähinnä liittynyt latinalaisen Amerikan valtioita.

Suomea koskevista ihmisoikeusratkaisuista voi tuoda esille alkuperäiskansojen oikeuksien osalta sen, että YK:n ihmisoikeuskomiteassa on käsitelty kolme tärkeää saamelaisvalitusta: *Länsman* I (8.11.1994) ja II (22.11.1996) sekä uusimpana *Äärelä ja Näkkäljärvi* (Comm. No. 779/1997, 7.11.2001). Tuoreimmassa ratkaisussaan YK:n ihmisoikeuskomitea tarkastelee KP-sopimuksen 27 artiklan valossa saamelaisten mahdollisuutta harjoittaa poronhoitoa ja tämän toiminnan suhdetta alueella suoritettaviin metsähakkuisiin. Komitean käytettävissä olevat tosiasiat eivät paljastaneet vähemmistöjen oikeuksien loukkausta. Komitea ei katsonut kykenevänsä ottamaan itsenäisesti kantaa asioihin, koska sillä ei ollut käytettävissään riittävästi informaatiota. Vastaavalla tavalla menevät perustelut myös Länsman-tapauksessa, jossa käytettävissä olevien todisteiden perusteella (on the evidence before it) ihmisoikeuskomitea ei voinut todeta loukkauksen tapahtumista.

Kansainvälisten toimielinten ratkaisut eivät anna kansallisen tason toimijoille kovinkaan selkeitä ohjeita alkuperäiskansojen oikeuksien turvaamiseksi. Alkuperäiskansojen oikeuksia tarkentavat kansainväliset sopimukset ovat vielä luonnosvaiheessa, mutta ei tule unohtaa, että nykyisiinkin ihmisoikeussopimuksiin liittyy tärkeitä alkuperäiskansojen oikeuksia koskevia säännöksiä. Esimerkiksi yksi keskeisistä ihmisoikeussopimuksista eli lasten oikeuksien yleissopimus korostaa alkuperäiskansoihin tai vähemmistöryhmiin kuuluvien lasten oikeuksien erityisaseman tunnustamista koulutuksen (29 c art.) sekä kulttuurin, uskonnon ja kielen (30 art.) suhteen.

7. Vammaisten oikeudet

Vammaisten oikeudet ovat esillä selonteon luvussa 6.7. Vammaisten oikeudet ovat nyt *ensimmäistä kertaa nostettu ihmisoikeuspolitiikan painopistealueeksi*. Tämä pitää nähdä myönteisenä lisäyksenä, mutta samalla se asettaa vaativia haasteita myös vammaisten oikeuksien turvaamisen näkökulmasta kansallisen tason toimijoille.

Näiltä osin on syytä nostaa esille palveluihin ja niiden yhdenvertaiseen saatavuuteen liittyvä problematiikka. Vammaisten mahdollisuus nauttia täysimääräisesti muille automaattisesti tulevista oikeuksista edellyttää usein erilaisia tukipalveluja. Lähinnä tässä on syytä palauttaa mieleen eduskunnan oikeusasiamiehen useaan otteeseen esille nostamat vammaispalvelujen saatavuuteen liittyvät haasteet, jotka konkretisoituvat kuntatasolla. Oikeusasiamiehen kannanotossa (30.1.2004, 2680/2002) korostetaan sitä, että kunnan on huolehdittava kuljetuspalveluiden järjestämisestä vammaispalvelulain edellyttämällä tavalla. *Vaikeavammaisten yksilöllisten tarpeiden huomioimisella kuljetuspalvelujen suhteen on keskeinen merkitys vammaisten yhdenvertaisuuden turvaamisessa.*

Vammaisten asemaa on edistänyt se, että yhdenvertaisuuslain (21/2004) 5 §:ssä on määritelty vammaisen henkilön työllistymis- ja kouluttautumisedellytysten parantamisesta. Säännöksessä määritellään, että työn teettäjän tai koulutuksen järjestäjän on tarvittaessa ryhdyttävä kohtuullisiin toimiin vammaisen henkilön työhön tai koulutukseen pääsemiseksi, työssä selviämiseksi ja työuralla etenemiseksi.

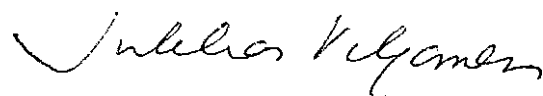
Selonteossa viitataan työsopimuslakiin(55/2001) ja siinä mainittuihin syrjintä-perusteisiin, jossa vammaisuutta ei mainita (s. 121). Tältä osin selonteossa ei ole otettu huomioon työsopimuslakiin tänä vuonna tehtyä muutosta (23/2004), jossa myös vammaisuus on mainittu syrjintäperusteena. Uudistus astui voimaan samanaikaisesti yhdenvertaisuuslain kanssa eli 1.2.2004.

8. Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet

Ihmisoikeusselonteon 6.8 osassa tarkastellaan TSS-oikeuksien toteutumista. Mielenkiintoinen kohta on Suomen tuki yksilövalitusmahdollisuuden avaamiselle TSS-sopimuksen kohdalla. Suomi on tässä yhteydessä toiminut yhteistyössä kansalaisjärjestöjen kanssa. Järjestelmän toteuttaminen Euroopan sosiaalisen peraskirjan valvonnan yhteydessä voisi olla realistisempaa, koska siellä on otettu käyttöön kollektiivivalitukset. Tietyllä alalla toimivien järjestöjen on ollut oikeus tehdä Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitealle osoitettu valitus jäsenvaltiota vastaan. Muun muassa Tehy ry ja STTK ry (No. 10/2000) ovat tehneet tällaisen valituksen sairaalahenkilökunnan säteilylomaa koskevassa kiistassa.

Toisaalta selonteossa tuodaan esille TSS-oikeuksien toteutuminen Suomessa ja erityisesti **huoli siitä, miten eri tavalla kunnat osoittavat varoja terveydenhuol-topalveluihin**. Tältä osin viittaisin Askon Uotin väitöskirjaan "Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet kunnallisessa päätöksenteossa" (2003), jossa tarkastellaan yhdenvertaisuuden problematiikkaa lasten hyvinvointipalvelujen osalta. Väitöskirja tuo esille, että palveluiden yhdenvertaisen toteutumisen osalta tilanne on Suomessa huolestuttava. Uoti päätyy ehdottamaan (s. 375), että Suomessa pitäisi ennakkoluulottomasti tarkistaa valtion ja kuntien välisen työnjaon perusteet. Vaikka Askon Uotin ehdotus kuulostaa radikaalilta, niin kysymys pitäisi mielestäni nostaa avoimeen keskusteluun juuri TSS-oikeuksien yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta.

Tampereella 4.5.2004



Jukka Viljanen Hallintotieteiden tohtori (julkisoikeus)

Jukka Viljanen

Hallintotieteiden tohtori (julkisoikeus) Julkisoikeuden assistentti, Tampereen
yliopisto,

os. Julkisoikeuden laitos, Kanslerinrinne 1, 33014 Tampereen yliopisto / Pinninkatu 42 A 14, 33100 Tampere e-mail:
jukka.viljanen@uta.fi

p. 03-215 6352, 040-573 0931, fax: 03-215 7389

Te/P te/lm y/A

Työministeriö
Politiikkaosasto
Maahanmuuttotiimi

4.5.2004

Perustuslakivaliokunnalle
VNS 2/2004 vp Suomen ihmisoikeuspolitiikasta
Asiantuntijoiden kuuleminen ti 4.5. klo 10:00

Työministeriölle kuuluu maahanmuuttajien kotouttamisen sekä turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja tilapäistä suojelua saavien vastaanoton yleinen kehittäminen, suunnittelu, ohjaus ja seuranta sekä yhteensovittaminen. Seuraavassa keskitytään lähinnä edellä mainittuihin asioihin.

1. Perustuslain 16 §:n, sivistykselliset oikeudet, mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla.

Suomeen tulee vuosittain myös luku- ja kirjoitustaidottomia pakolaisia, lähinnä pakolaiskiintiön puitteissa, ja myös aviopuolisoita. Vuonna 2003 hankittiin työvoimapolitiittisena koulutuksena 30 kurssia luku- ja kirjoitustaidottomille. Osallistujia oli noin 4 50 henkilöä. Lukuun saattavat jotkut henkilöt sisältyä kaksikin kertaa. Suurin osa lukuja kirjoitustaidottomista tai vähän peruskoulutusta saaneista näyttää olevan naisia. Tällä on vaikutusta sekä naisten omaan asemaan ja heidän lastensa asemaan. Eräissä tapauksissa myös nuorten peruskoulu on jäänyt kesken tai heillä ei ole ollut juuri lainkaan mahdollisuuksia saada opetusta.

Luku- ja kirjoitustaidottomien, jotka eivät kuulu työvoimaan, koulutukseen ei ole erikseen osoitettua määrärahaa. Heille järjestettävä koulutus on kunnan aktiivisuuden ja rahoituksen varassa.

Perusopetuslain (1998/628) 5 §:n mukaan kunta päättää perusopetuksen järjestämisestä muille kuin oppivelvollisille. Laki ei velvoita kuntaa tämän opetuksen järjestämiseen.

Luku- ja kirjoitustaidottomien tai vähän peruskoulutusta saaneiden osalta perustuslain antama oikeus ei toteudu käytännössä.

2. Pakolaisten vastaanotto on kunnille vapaaehtoista. Vastaanottavia kuntia on vaikea löytää. Kunnat katsovat, että valtionkorvaukset eivät kata niille aiheutuvia kustannuksia.

3. Vailla huoltajaa olevien lasten jälkihuollon toteuttamista varten 21-vuoteen saakka ei ole saatu määrärahaa. 18-vuotta täyttäneiden jälkihuollon järjestäminen olisi välttämätöntä, jotta he selviytyisivät jatkokoulutukseen ja työelämään.

4. Vailla huoltajaa tulleiden vastaanoton järjestäminen

Ryhmäkoti vastaa vailla huoltajaa tulleiden turvapaikkaa hakevien lasten vastaanotosta. Ne toimivat vastaanottokeskusten yhteydessä. Tavoitteena on ryhmäkodeissa työskentelevien henkilöiden pätevyysvaatimusten rinnastaminen lastensuojelulaitoksissa työskentelevien pätevyyteen.

Oleskeluluvan saaneiden vailla huoltajaa olevien lasten vastaanotto järjestetään pääsääntöisesti perheryhmäkodeissa. Vastuu oleskeluluvan saaneesta lapsesta on kunnalla. Käytännössä kuntien näyttää olevan kuitenkin vaikea mieltää, että näiden lasten oikeudellinen asema ja siten kuntien vastuu heistä on samanlainen kuin suomalaisistakin lapsista.

5. Vailla huoltajaa tulleiden lasten edustaminen

Edustamisen järjestämisestä säädetään maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain 5 luvussa. Edustaja käyttää huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa lapsen henkilöä ja varallisuutta koskevista asioista. Säännökset sinänsä näyttäisivät olevan asianmukaisia. Mutta edustajan tehtävän hoitamiseen tarvitaan opastusta ja koulutusta. Työministeriö valmistelee sekä opaskirjaa että koulutusta yhdessä lastensuojelujärjestöjen kanssa. Tähän on saatu myös EU:lta rahoitusta eri projektien muodossa.

6. EU-direktiivi.

Euroopan unionin neuvoston tavoitteena on turvapaikka-asioita koskeva yhteinen politiikka jäsenvaltioissa. Tämän tavoitteen yhtenä osana Euroopan unionin neuvosto antoi 27 päivänä tammikuuta 2003 direktiivin turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevasta

vähimmäisvaatimuksista (2003/9/EY). Direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset on saatettava voimaan 6 päivänä helmikuuta 2005 mennessä.

Suomen voimassa oleva lainsäädäntö vastaa suurimmaksi osaksi direktiivin vaatimuksia. Lainsäädäntöä tulisi kuitenkin täsmentää siten, että siinä otettaisiin paremmin huomioon henkilön iästä, turvattomasta asemasta ja fyysisestä tai psyykkisestä tilasta johtuvat erityistarpeet ja lasten erityisen tuen tarve.

7. Äitiys-, isyys- ja vanhempainraha

Äitiys-, isyys- ja vanhempainrahan saamisen edellytyksenä on, että äiti on asunut Suomessa 180 päivää ennen laskettua synnytysaikaa. Vaikka edellä tarkoitettua etuutta ei myönnetä tämän 180 päivän ehdon vuoksi, etuus otetaan laskennallisesti vähentävänä tekijänä huomioon kotihoidon tukea myönnettäessä, jos perheen muita lapsia hoidetaan kotona ja näiden lasten osalta muutoin myönnetään kotihoidon tukea. Säännöstä sovelletaan myös perheisiin, joissa Suomessa asuvan miehen puoliso on asunut vähemmän kuin 180 päivää ennen laskettua synnytysaikaa. Äideillä on mahdollisuus hakeutua työttömäksi työvoimatoimistoon. Synnytys ei ole esteenä työmarkkinatuen maksamiselle, kun oikeutta äitiys- ja vanhempainrahaan ei ole. Eri asia on kuinka pian synnytyksen jälkeen äiti on työmarkkinoiden käytettävissä ja täyttääkö järjestelmä lapsen edun ja äitien suojelun vaatimuksen. Työmarkkinatuen yleinen odotusaika on 5 kuukautta, mutta se voi tietyin edellytyksin olla lyhyempikin (työttömyysturvalaki (1290/2002, 8 luku 4 §).

VNS 2/2004 vp
LAUSUNTO PeVP 45/2004 vp/A 38

11.5.200

SOSIAALI- JA
TERVEYSMINISTERIÖ
perhe- ja sosiaaliosasto
romaniasiain neuvottelukunta
Sarita Friman, pääsihteeri

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Asia **VALTIONEUVOSTON SELONTEKO SUOMEN IHMISOIKEUS -
POLITIIKASTA/romaniasiain neuvottelukunnan kuuleminen 11.5.2004**

Yleistä

Suomessa romaniväestöön kuuluvia on runsaat 10 000. Euroopan neuvosto on arvioinut Euroopassa olevan noin 8-12 miljoonaa romania. Romanit ovat Euroopan suurin vähemmistö. Suomen romanivähemmistö muodostaa kansainvälisessä oikeudessa tarkoitetun vähemmistön. Romaniväestöllä on oma kulttuurinsa, kielensä ja elintapansa, joka erottaa sen pääväestöstä.

Suomi on tehnyt lainsäädännöllisesti johdonmukaista työtä ihmisoikeuksien edistämiseksi. Perusoikeusuudistus (1995), Perustuslaki (2000), rikosoikeuden syrjinnän kieltoja yhdenvertaisuuslaki (2004) sekä kansainväliset ihmisoikeussopimukset ovat parantaneet romanien oikeudellista asemaa. Käytännössä tosiasiallista syrjintää imitenkin esiintyy edelleen. Helmikuussa voimaanastuneen yhdenvertaisuuskin odotetaan kuitenkin parantavan tilannetta.

6. Temaattiset kysymykset

6.5 Syrjinnän ehkäiseminen ja vähemmistöjen oikeudet

lisella tasolla. Käsittelyn laajentaminen on myönteinen ja rohkaiseva signaali ihmisoikeuksien huomioimiselle Suomessa.

Syrjinnän vastustamiselle ja vähemmistöjen oikeuksien kemttämiselle on käytössä vahva juridinen ja sopimusoikeudellinen välineistö. Lainsäädännön lisäksi viranomaiskäytännöllä sekä viranomaisten ihmisoikeus- ja suvaitsevaisuuskoulutus voidaan edistää suvaitsevuuutta ja vähentää syrjintää. Romaniasiain neuvottelukunta kannattaakin selonteossa esitettyä ihmisoikeuksien valtavirtaistamispyrkimystä muun muassa siten, että ihmisoikeudet kuuluvat osana julkisen viranomaisen ammattitaitovaatimuksia.

Kuten valtioneuvoston selonteossa on todettu, kansainväliset sopimusvalvontaelimet ovat antaneet Suomelle toistuvasti huomautuksia romanien palveluiden saatavuudessa, asumisessa ja työhönnotossa esiintyvistä syrjinnästä sekä romanivankien eristämiskäytännöstä. Myös romanikielen opetuksen puute on ollut toistuva huolenaihe.

Romaniasiain neuvottelukunta kiinnittää valiokunnan huomiota siihen, että Suomen saamista huomautuksista ei seuraa kansallisella tasolla juuri mitään toimenpiteitä. Jotta ihmisoikeudet to-

Postiosoite:
Käyntiosoite:
e:

Puhelin:
Suorapuhelin:
n:

Telekopio:
Sähköposti:
i:

2(3)

teutuisivat täysimääräisesti myös kansallisesti, tulisi eduskunnan selontekoa käsitellessään edellyttää hallituksen reagoivan Suomen saamiin huomautuksiin jokaisella hallinnonalalla.

Selonteossa on suositettu, että syrjivien asenteiden poistaminen vaativat valtiota aktiivisia toimia myös kansallisella ja alueellisella tasolla. Suomi korostaa myös vähemmistöjen osallistumisoikeuksien merkitystä. Suomessa on luotu ainutlaatuinen alueellisen romaniasiain hallinnon järjestelmä. Vuonna 2004 vakinaistettiin lääninhallitukseen neljä alueellista neuvottelukuntaa edistämään romanien osallistumisen ja elinolosuhteiden kehittämistä alueellisella tasolla. Neuvottelukunnille ei ole kuitenkaan osoitettu valtion talousarviossa määrärahoja. Lainsäädäntöjä rakenteelliset puitteet ovat neuvottelukunnan näkemyksen mukaan olemassa, mutta niiden toiminnan mahdollistamiseen Suomi ei ole sitoutunut taloudellisesti.

5 Globaalihaasteet

5.5 Pakolaisuus, maahanmuutto ja ihmisoikeudet

Romanit ovat Euroopan suurin vähemmistöryhmä, jonka ongelmista ollaan tietoisia niin uusissa kuin vanhoissakin jäsenmaissa. Laajenemisneuvotteluissa sovittujen Kööpenhaminan kriteerien tavoite romanien aseman kuntoon saattamisesta ennen laajenemista ei toteutunut. Neuvottelukunta on huolissaan siitä, että EU:lla ei juurikaan ole käytettävissään painostuskeinoja jäsenvaltioitaan kohtaan. Euroopan romanien heikko asema on EU:n laajennettua sisäinen asia, johon myös EU:lla on oltava mahdollisuudet puuttua. Laajentumisen jo toteuduttua ei ole ollenkaan selvää miten EU takaa romanien ihmisoikeuksien täysimääräisen toteutumisen jäsenmaissaan.

Romanien turvapaikkahakemusten vähentämiseen ja laajaan maastamuuttoon Euroopassa yleensä voidaan neuvottelukunnan näkemyksen mukaan vaikuttaa vain valtioiden ja EU:n sitoutumisella romanien aseman parantamiseen. Turvapaikkakäsittelyissä tulee kuitenkin ottaa huomioon ensisijaisesti tosiasiallinen ihmisoikeustilanne turvalliseen alkuperämaahan nähden. Lisäksi tulee kiinnittää huomiota myös turvapaikanhakijoiden ja maastamuuton mahdollisesti taustalla oleviin organisaatioihin, sillä järjestäytyneen rikollisuuden hyväksikäyttö vaikeuttaa romanien ennestään heikkoa ihmisoikeustilannetta Euroopassa.

Lopuksi, Suomen toiminnassa kansainvälisissä järjestöissä neuvottelukunta arvostaa erityisesti hallituksen ponnisteluja EN:n yhteyteen erillisellä sopimuksella perustettavan Euroopan romanifoorumin syntymiseksi. Tasavallan presidentin aloitteesta 2001 käynnistynyt prosessi on johtava kansainvälinen romanien asemaa edistävä hanke. Hallituksen tekemä työ on nostanut Suomen kansainvälistä profiilia romanien aseman edistäjänä korkealle. Euroopan neuvoston ministerikomitea hyväksynee romanifoorumin perustamiskirjan ja sopimuksen 13.5.2004 . Syksyllä 2004 foorumin on määrä käynnistää toimintansa ja järjestää ensimmäinen yleisistunto.

Euroopan romanifoorumista odotetaan kehittyvän romaniakysymyksissä neuvottelu- ja asiantuntijakumppani Euroopan unionille ja muille kansainvälisille organisaatioille.

K.Mtu^KtiulemistilaisudecJhmisnikuspiddititien selonteko 1! .5.2(004.din:



SOSIAALI- JA
TERVEYSMINISTERIÖ
Valtakunnallinen vammaisneuvosto
PL 33
00023 Valtioneuvosto

KOMMENTT
I

11.5.2004

VNS 2/2004 vp
PeVP 45/2004 vp/B 3§

Perustuslakivaliokunta
EDUSKUNTA

Asia Valtioneuvoston selonteko n:o 2/2004 Suomen ihmisoikeuspolitiikasta

**Valtakunnallisen vammaisneuvoston kommentti eduskunnan perustuslaki-
valiokunnalle**

Valtioneuvoston antama ihmisoikeusselonteko on varsin laaja ja kattava. Siinä on huomioitu kohtuullisen hyvin myös vammaisten kansalaisten ihmisoikeuksiin liittyvät ongelmakohdat. Tällaisia ovat mm. vammasta lähtöisin oleva syrjintä, tyttöihin ja naisiin kohdistuva moniperustainen syrjintä ja yhteiskunnan fyysiset, psyykkiset ja asenteelliset esteet. Koulutuksen ja työn osa-alueilla tapahtuva syrjintä on nostettu esille. Vammaisten ihmisoikeuksien toteutumisesta turvaavaa lainsäädäntöä on kuvattu laajasti.

Tässä selonteossa vammaisten oikeuksia käsitellään kuitenkin omassa temaattisessa luvussaan, koska aihealue on nostettu nyt ensimmäisen kerran Suomen lähivuosien ihmisoikeuspoliittiseksi painopistealueeksi. Pyrkimyksenä on korostaa asian tärkeyttä ja ajankohtaisuutta. Jatkossa vammaisten ihmisoikeuskysymykset kuitenkin tulisi kirjata toimenpideohjelmiin sekä selontekoihin mainstreaming periaatteella. Selonteon kohdassa 6.7.2 mainittu vammaisten henkilöiden vuosi on viralliselta nimeltään Euroopan vammaistenvuosi. Termin voisi korjata. Samassa kappaleessa puhutaan vammaisten suojelusta syrjinnältä. Suojelutermin on vanhanaikainen ja jo sinänsä oikeuksia kyseenalaistava. Suojeltava on aina suojelijan alapuolella - siis lähtökohtaisesti epätasa-arvoisessa asemassa. Suojelukäsitteen sijaan olisi tarkoituksenmukaisempaa käyttää ilmaisua oikeuksien valvonta.

Huomion arvoista selonteossa on myös se, että siinä on osattu kyseenalaistaa vammaisten ihmisoikeuksien toteutuminen mm. Suomessa. Vammaisiin kohdentuvien ihmisoikeusloukkausten ja syrjinnän tunnistaminen ja tunnustaminen on ollut tähän saakka puutteellista.

Postiosoite: PL 33,00023
Valtioneuvosto Käyntiosoite:
Kirkkokatu 14, Helsinki

Puhelin: 09 16001
vanen.posti@stm.fi
Suorapuhelin: 09 1607 4313
Telekopio: 09 1607 4312

Sähköpostit:
[etunimi.sukunimi\(a\).stm.fi](mailto:etunimi.sukunimi(a).stm.fi)
Kotisivut: www.vane.to

On tuudittauduttu ajatukseen perustus- ja rikoslain tuomasta yhdenvertaisuus ja syrjintäsuojasta. Kuten selonteossa mainitaankin, syrjityksi tuleminen on vammaisten ihmisten jokapäiväistä arkea. Siksi on ollut tärkeää, että varnmaisjärj estot ovat nostaneet omassa toiminnassaan ihmisoikeuskysymykset voimakkaasti esille ja järjestöjen näkökannat on otettu huomioon viranomaistoiminnassa.

Nyt kyseessä olevassa selonteossa on aivan oikein korostettu, että vammaisten oma ihmisoikeussopimus on täydentävä instrumentti, joka vahvistaa jo olemassa olevien ihmisoikeussopimusten toimeenpanoa. Sen alleviivaaminen, että yleiset ihmisoikeussopimukset koskevat myös vammaisia ihmisiä, on tärkeää. Yleiset sopimukset eivät kuitenkaan näytä riittävässä määrin turvaavan oikeuksien toteutumista, joten tarvitaan vammaisten ihmisoikeussopimuksen kaltaisia spesifejä instrumentteja. Itse vammaisten henkilöiden käyttö asiantuntijoina uusia kansainvälisiä perusoikeuksia ja sopimuksia valmisteltaessa, on tärkeää.

Erityistä huomiota tulee lähi vuosina kiinnittää ihmisoikeusloukkausten ja syrjinnän seurantamekanismien kehittämiseen. Suomessa ei ole tähän saakka kovinkaan systemaattisesti valvottu vammaisten ihmisoikeuksien toteutumista, oikeuksien loukkauksia tai vammaisten syrjintää. Seuranta-tehtävä kuuluu ensisijaisesti viranomaisille, mutta vammaisjärjestöt on syytä kytkeä tähän monitorointityöhön tiiviisti mukaan. Erityisesti tekeillä olevaan YK:n vammaisten ihmisoikeussopimukseen tulee kirjata vahva seurannanperiaate.

Vammaiset naiset ovat näkymätön ihmisryhmä suomalaisessa yhteiskunnassa. Heistä kertovaa tutkimustietoa on vähän. Naistutkimuksessa he eivät myöskään näy. Silloin kun vammaisia tilastoidaan, heistä ei kerätä tietoa miehinä tai naisina vaan vammaisina henkilöinä. Siksi vammaisten naisten ihmisoikeustilanne Suomessa, on hämärän peitossa. Yksittäiset tutkimukset kuitenkin osoittavat, että vammaiset naiset ovat erityisen alttiita väkivallan kohteeksi joutumiselle. Fyysiset vammat vaikeuttavat konkreettista suojautumista. Psykkiset vammat puolestaan voivat vähentää mahdollisuuksia ehkäistä tai suojautua väkivaltaista käyttäytymistä vastaan. Tämän lisäksi vammaisuus altistaa uhkailun ja hy-väksikäytönuhriksi joutumiselle. Vammainen nainen voi elää avuntar-peensa vuoksi riippuvuussuhteessa häntä väkivaltaisesti kohtelevaan henkilöön. Tällöin pelko auttamatta jäämisestä estää asian ilmi tuomisen tai esimerkiksi rikosilmoituksen tekemisen. Naisille tulee tarjota mahdollisuus kommunikoida viranomaisten ja muiden asiaankuuluvien tahojen kanssa ilman, että avustava omainen tai perheenjäsen on mukana. Näin hänen oikeuksiensa toteutuminen voidaan turvata paremmin.

Vammaisiin naisiin kohdentuvaa tutkimustyötä ja tilastointia tulisi kehittää. Sen myötä vammaisia naisia koskevat asiat tulisi jatkossa sisällyttää myös tämän tyyppisiin selontekoihin läpileikkausperiaatteen mukaisesti. Nyt selonteon naisten oikeuksia koskeva osio ei sisällä katsausta vammaisten naisten oikeuksiin ja oikeuksien edistämisenäkymiin.

Lopuksi

Valtakunnallinen vammaisneuvosto toteaa myönteisenä kehityksenä vammaisten ihmisten ihmisoikeuksien nostamisen mukaan sekä kansallisen että kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan osaksi. Neuvosto haluaa kaikin tavoin tukea Suomen hallitusta vammaisten henkilöiden ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyvien epäkohtienpoistamisessa.

Helsingissä 11.5.2004

S
a
r
i

L
o
i
j
a
s

p
ä
ä
s
i
h
t
e

e
r
i
Valtakunnallinen
vammaisneuvosto
Sosiaali- ja
terveysministeriö

Perustuslakivaliokunnalle

Pydyttynä lausuntona valtioneuvoston selonteosta n:o 2/2004 vp Suomen ihmisoikeuspolitiikasta esitän kunnioittaen seuraavaa.

Selonteko linjaa tavoitteita ja toimenpiteitä, joiden avulla hallituksen on tarkoitus toteuttaa aloitteellista ihmisoikeuspolitiikkaa. Suomen kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan tarkastelun lisäksi selonteossa arvioidaan sitä, miten ihmisoikeudet toteutuvat Suomessa eräiden tärkeiden kysymysten osalta. Keskittyminen vain joihinkin kysymyksiin on ollut selonteon mukaan välttämätöntä, koska ihmisoikeudet ovat laaja ja monitahoinen asiakokonaisuus, eikä selonteon laajuus salli kaikkien ihmisoikeuksiin liittyvien kysymysten tarkastelua (s. 8). Suomen ihmisoikeuspolitiikan keskeisiksi lähtökohdiksi selonteossa asetetaan ihmisoikeuksien universaalisuus, jakamattomuus, syrjimättömyyden periaate ja avoimuus (s. 10). Suomen ihmisoikeuspolitiikan painopisteiksi on vuoden 1998 selvityksessä vahvistettu naisten, lasten, vähemmistöjen ja alkuperäiskansojen oikeudet. Näiden painopisteiden joukkoon on selonteon mukaan perusteltua lisätä vammaisten henkilöiden oikeuksien edistäminen (s. 13).

Saamani lausuntopyynnön mukaan perustuslakivaliokunta keskittyy selonteon jaksoihin 5.5., 6.1. ja 6.5.-6.8. erityisesti siltä osin, kuin niissä käsitellään ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa. Omassa lausunnossani rajoitun jaksoihin 6.7. ja 6.8., joissa tarkastellaan vammaisten henkilöiden oikeuksia sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia (TSS-oikeudet) ja niiden toteutumista Suomessa.

Yhdenvertaisuus terveystalvelujen saamisessa

Oikeudesta terveyteen tai terveyden suojeluun määrätään kahdessa tärkeimmässä TSS-oikeuksia koskevassa Suomen ratifioimassa kansainvälisessä ihmisoikeussopimuksessa eli taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (TSS-sopimus; 12 art.) ja uudistetussa Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa (11 art.). Suomi on sosiaalisen peruskirjan ratifioidessaan hyväksynyt sen 11 artiklan. Artiklan painopiste on ehkäisevässä terveydenhuollossa. Molemmat mainitut sopimukset sisältävät vaatimuksen yhdenvertaisesta kohtelusta, joka koskee sopimuksessa vahvistettujen oikeuksien turvaamista (TSS-sopimuksen 2 art., sosiaalisen peruskirjan E art.) Lapsen oikeuksien yleissopimus, jonka Suomi on niin ikään ratifioinut, vahvistaa erikseen lapselle oikeuden "nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta sekä sairauksien hoitamiseen ja kuntoutukseen tarkoitettuista palveluista". Sopimusvaltion tulee pyrkiä "varmistamaan, ettei yksikään lapsi joudu luopumaan oikeudestaan nauttia tällaisista terveystalveluista" (24 art.). Sopimuksessa tunnustetut oikeudet on

taattava kaikille sopimusvaltioiden lainkäyttövallassa oleville lapsille ilman perusteetonta erottelua (2 art.).

Syrjimättömyys on valtioneuvoston selonteon mukaan Suomen ihmisoikeuspolitiikan keskeinen lähtökohta. Sillä tarkoitetaan oikeuksien tasa-arvoista toteutumista "alkuperästä, sukupuolesta, iästä, uskonnosta, mielipiteestä, vammaisuudesta tai seksuaalisesta suuntautumisesta taikka muusta vastaavasta seikasta riippumatta" (s. 13).

Selonteossa kiinnitetään huomiota sosiaali- ja terveyspalvelujen tasa-arvoiseen saatavuuteen ja Suomessa tässä suhteessa ilmenneisiin epäkohtiin (s. 126). Suurimmat tai ainakin eniten julkisuutta saaneet ongelmat ovat viime vuosina koskeneet terveyspalveluja. Kuten selonteossa todetaan, YK:n TSS-komitea on vuonna 2000 hyväksymissään päätelmissä ilmaissut pettymyksensä julkisen terveydenhuoltojärjestelmämme heikkenemiseen, joka on sen mukaan seurannut valtion terveydenhoitoon käyttämien varojen leikkauksista. Komitea on ollut erityisen huolissaan siitä, että eräät kunnat eivät osoita riittävästi varoja terveyspalveluihin. Tästä on komitean mukaan seurannut "asuinpaikastaan riippuvat, tasoltaan epätasa-arvoiset terveydenhoitopalvelut, mistä on haittaa erityisesti lapsille, liikunta- ja kehitysvammaisille ja vanhuksille".

Tilanne ei liene viime vuosina merkittävästi kohentunut. Tähän viittaavat monet julkisia terveyspalveluja koskevat tapaukset, jotka ovat olleet vastikään esillä hallintotuomioistuimissa ja eduskunnan oikeusasiamiehen valvontakäytännössä. Pulmia näyttää niiden nojalla liittyvän ainakin *kunnallisen hammashuollon ja lääkinnällisen kuntoutuksen palvelujen* järjestämiseen. Kolmanneksi ongelmaryhmäksi voidaan julkisen keskustelun perusteella nimetä *mielenterveyspalvelut*. Kysymys on ollut yhtäältä terveyspalveluihin osoitettujen - niin valtion kuin kuntien - voimavarojen riittämättömyydestä ja toisaalta kuntien soveltamista priorisointiperusteista, jotka ovat koskeneet ei-kiireellistä hoitoa ja joille ei ole aina löytynyt riittävästä tukea lainsäädännöstä.¹ Tästä on seurannut, että terveyspalvelut eivät ole tasapuolisesti niitä tarvitsevien ja esimerkiksi maan eri osissa asuvien saatavilla.

Yhtenä erityisongelmana eduskunnan oikeusasiamiehen valvontakäytännössä on noussut esiin, että *valtion koulukoteihin sijoitettujen lasten oikeudet* heidän tarvitsemiinsa *mielenterveyspalveluihin* toteutuvat usein vajavaisesti. Pulmat johtuvat oikeusasiamiehen mukaan osittain lapsi- ja nuorisopsykiatrian puutteellisista resursseista ja osittain lainsäädännöstä. Ne ovat hänen mukaansa olleet "jo vuosia sosiaali- ja terveysministeriön tiedossa, mutta (...) lainsäädäntöuudistuksia ei ole viety eteenpäin" (EOA:n kertomus vuodelta 2002 s. 12, EOA:n päätös 31.12.2002 nro 3170/2/01).

Terveyspalveluiden yhdenvertaiseen toteutumiseen voidaan eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan vaikuttaa sekä taloudellisia voimavaroja koskevassa päätöksenteossa että täsmällisellä ja selkeällä lainsäädännöllä. Käsitukseen on helppo yhtyä. Laissa tulisi oikeusasiamiehen mukaan määritellä nykyistä täsmällisemmin, "missä laajuudessa ja minkä tasoisina terveydenhuollon peruspalvelut tulee toteuttaa kaikille yhdenvertaisesti kaikkialla maassa" (EOA:n kertomus vuodelta 2002 s. 35). Keskeisiä lakeja tältä kannalta ovat kansanterveyslaki (66/1972) ja erikoissairaanhoitolaki (1062/1989). Terveydenhuollon tulevaisuuden turvaamista pohtinut

¹ Ks. esim. eduskunnan oikeusasiamiehen 12.3.2004 antamat päätökset nro 1901/4/02, 1277/2/03, 1442/4/03 ja 1485/4/03, jotka koskevat hammashuollon järjestämistä Liedon kunnassa sekä Helsingin, Imatran ja Vantaan kaupungeissa. Ks. myös oikeusasiamiehen päätös hammashuollon järjestämisestä Kuopion kaupungissa (31.12.2003 nro 1044/4/02). Oikeuskäytännöstä ks. esim. KHO 2002:43 (lääkinnällinen kuntoutus), KHO 2002:21 (erikoissairaanhoito), KHO 2001:50 (hammashuolto) ja KHO 2000:63 (lääkinnällinen kuntoutus).

kansallinen projekti onkin ehdottanut mainittuihin lakeihin lisättäväksi säännökset, joissa määrättäisiin tutkimukseen ja hoitoon pääsyn enimmäisajat (STM:n työryhmämuistioita 2003:33, hallituksen esitys 77/2004 vp). Ehdotus on palvelujen yhdenvertaisuuden turvaamisen näkökulmasta perusteltu.

On toisaalta syytä korostaa, ettei tilanne korjaannu vain lakeja muuttamalla. Lisäksi tarvitaan muita toimenpiteitä kuten voimavarojen lisäämistä. Tähän viittaavat lasten ja nuorten psykiatrista hoitoa koskevista lainmuutoksista (mielenterveyslain muutos 1221/2000, mielenterveysasetuksen muutos 1282/2000) saadut kokemukset. Arvio lapsen tai nuoren psykiatrisen hoidon tarpeesta ja kiireellisyydestä on 1.1.2001 alkaen tullut tehdä viimeistään kolmen viikon kuluessa (mielenterveysasetuksen 6a §). Vuonna 2002 tutkimukseen pääsy nuorisopsykiatriassa voitiin tässä ajassa turvata vain noin puolessa erikoissairaanhoidon sairaanhoitopiireistä. Yhtenä syynä oli resurssien puute. (STM:n selvityksiä 2003:13. Ks. myös EOA:n kertomus vuodelta 2002 s. 12)

Kunnallisen hammashuollon järjestämistä koskevissa, oikeusasiamiehen äskettäin antamissa ratkaisuissa korostuu lisäksi lainmuutosten vaikutusten ennakoinnin merkitys TSS-oikeuksien toteutumiselle. Esimerkiksi voidaan ottaa 1.4.2001 voimaan tullut kansanterveyslain muutos (1219/2000), jolla kunnan velvollisuus ylläpitää hammashuoltoa ulotettiin 30.11.2002 päättyneen siirtymäkauden jälkeen koskemaan kaikkia kunnan asukkaita. Aikaisemmin velvollisuus oli koskenut ensi sijassa vuonna 1956 ja sen jälkeen syntyneitä sekä määrättyjä erityisryhmiä. Muutosta koskevassa hallituksen esityksessä (149/2000) arvioitiin, ettei muutos aiheuta merkittävää siirtymää yksityisestä hammashoidosta kunnalliseen hammashoitoon. Uusista ikäryhmistä vain hieman alle 30 prosentin ennakoitiin hakeutuvan kunnallisen hammashoidon piiriin. Arvio perustui uudistuksen kanssa samanaikaisesti toteutettuun sairausvakuutusjärjestelmän laajennukseen. Uudistuksen arvioitiin aiheuttavan näin 147 miljoonan markan lisäkustannukset, joista valtionosuus määriteltiin 24,2 prosentiksi. Arvio ei osunut erityisen hyvin kohdalleen, mikä aiheutti sen, etteivät kunnat osanneet riittävästi varautua järjestämisvelvollisuuden laajennukseen määrärahapäätöksiä tehdessään (esim. EOA:n päätös 31.12.2003 nro 1044/4/02). Enemmän huomiota tulisikin kiinnittää siihen, että lainsäädännön niin taloudelliset kuin muutkin vaikutukset kyetään ennakoimaan mahdollisimman tarkoin. Silloin kun on kysymys uusista TSS-oikeuksista, joiden toteuttaminen annetaan lailla kuntien tehtäväksi, tulisi myös huolehtia kuntien tosiasiallisista mahdollisuuksista suoriutua kyseisestä tehtävästä. (Perustuslain 121 §:n sisältämästä kustannusvastaavuuden periaatteesta esim. PeVL 18/2001 ja PeVL 50/2001).

Yhdenvertaisuus sosiaalipalveluissa

Valtion velvollisuudesta edistää ja järjestää sosiaalipalveluja määrätään uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 14 artiklassa. Yksityiskohtaisia määräyksiä peruskirja sisältää muun muassa vammaisten oikeuksista (15 art.) ja ikääntyneiden henkilöiden oikeudesta sosiaaliseen suojeluun (23 art.). Suomi on sopimuksen ratifioidessaan hyväksynyt mainitut artikkelit. Peruskirjan E artiklassa oleva syrjinnän kielto koskee myös näiden oikeuksien turvaamista.

Terveyspalvelujen tavoin sosiaalipalvelutkaan eivät toteudu meillä alueellisesti ja yksilökohtaisesti yhdenvertaisella tavalla (EOA:n kertomus vuodelta 2002 s. 113). Euroopan sosiaalisen peruskirjan noudattamista valvova Sosiaalisten oikeuksien komitea on Suomea koskevissa johtopäätöksissä kiinnittänyt huomiota sosiaalipalvelujen järjestämisvelvollisuuden hajauttamiseen kunnille. Suomen

kuudennen määräaikaisraportin johdosta komitea pyysi Suomelta lisäselvitystä muun muassa sosiaalipalvelujen laatua koskevasta lainsäädännöstä ja sen noudattamisen valvonnasta.²

Yksi esimerkki yhdenvertaisuuden puutteellisesta toteutumisesta sosiaalipalvelujen kohdalla on *omaishoidon tuki*. Sosiaalihuoltolaki (710/1982) osoittaa omaishoidon tuen järjestämisen kuntien pakolliseksi tehtäväksi. Tuen avulla turvataan vanhuksen, vammaisen tai sairaan henkilön kotona tapahtuvaa hoitoa tai muuta huolenpitoa. Suuri osa omaishoidon tuen käyttäjistä on ikääntyneitä tai vammaisia henkilöitä. Yli 65 vuotiaita heistä on 63 prosenttia ja kehitysvammaisia 18 prosenttia (STM:n työryhmämuistioita 2004:3 s. 32). Omaishoidon tuki on luonteeltaan määrärahasidonnainen etuus. Sen saamisesta ja sisällöstä säädetään sosiaalihuoltolaissa ja omaishoidon tukea koskevassa asetuksessa (318/1993) väljästi. Joustava sääntely on johtanut siihen, että kuntien käytännöt poikkeavat huomattavasti toisistaan, mitä tulee omaishoidon tuen myöntämiseen edellytykset täyttävälle hakijalle, tukeen kuuluvien palvelujen sisältöön, omaishoitajalle maksettavan palkkion suuruuteen sekä tuesta mahdollisesti perittävän asiakasmaksun määräytymiseen (em. muistio). Yhdenvertaisuuden toteutumattomuudella omaishoidon tuen yhteydessä on merkitystä uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 14 (sosiaalipalvelut), 15 (vammainen oikeudet) ja 23 (ikäntyneiden oikeus sosiaaliseen suojeluun) artiklojen näkökulmasta.

Kuntien käytännöt vaihtelevat myös *vammaispalvelujen* kohdalla (STM:n työryhmämuistioita 2003:10 s. 17). Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987) osoittaa palvelujen järjestämistehtävän kunnille. Osa palveluista ja tukitoimista on vahvistettu laissa subjektiivisen oikeuden luonteisiksi ja osa määrärahasidonnaisiksi etuuksiksi. Palvelujen myöntämisedellytyksistä säädetään laissa ja sitä täydentävässä asetuksessa (759/1987) joustavasti.

Oikeuskäytännössä on ollut esillä tapauksia, joissa kunta on asettanut vammaispalveluihin kuuluvien kuljetuspalvelujen myöntämiselle lakiin perustumattomia, ikään liittyviä edellytyksiä (KHO 2003:101). Kysymys on tällöin moninkertaisesta syrjinnästä. Vammainen henkilö asetetaan ikänsä perusteella huonompaan asemaan muihin samassa kunnassa asuviin vammaisiin nähden. Toiseksi hän joutuu asuinpaikkansa perusteella eriarvoiseen asemaan muissa kunnissa asuviin vammaisiin henkilöihin verrattuna, joihin ikärajoitusta ei sovelleta. Ja kolmanneksi kuljetuspalvelun epääminen iän perusteella vammaiselta henkilöltä voi asettaa hänet hänen vammansa perusteella huonompaan asemaan työssäkäynnin suhteen, jos tilannetta verrataan samanikäiseen henkilöön, jolla ei ole vastaavaa, liikumista ja samalla työssäkäyntiä haittaavaa, vammaa. Lopputulos on vastoin ihmisoikeusvelvoitteita, jotka kieltävät perusteettoman ikään ja muuhun vastaavaan seikkaan perustuvan syrjinnän ja asettavat valtiolle velvollisuuden edistää vammaisten henkilöiden työhön pääsyä ja täysipainoista yhteiskunnalliseen elämään osallistumista (uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 15 art.).

Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toimeentuloturvan muutoksenhakuelimissä

² Suomen kuudes määräaikaisraportti koski vuosia 1995-1998. Kysymys oli vuoden 1961 sosiaalisesta peruskirjasta, ei uudistetusta sosiaalisesta peruskirjasta, joka tuli Suomen osalta voimaan 1.8.2002. Sosiaalipalveluja koskeva uudistetun peruskirjan 14 artikla vastaa sisällöltään vanhan peruskirjan 14 artiklaa.

Valtioneuvoston selonteossa ei tarkastella erikseen oikeudenkäyntimenettelyyn liittyviä ihmisoikeuksia ja niiden toteutumista Suomessa. Näillä oikeuksilla on kuitenkin merkitystä paitsi itsessään myös aineellisten kuten TSS-oikeuksien toteutumiselle. Ihmisoikeuksien turvaamiseksi ei riitä, että valtio ratifioi niitä koskevan sopimuksen ja huolehtii sen täytäntöönpanosta kansallisella lainsäädännöllä, vaan valtio on vastuussa myös oikeuksien toteutumisesta käytännössä. Tärkeä merkitys on tällöin ensi asteen päätöksentekoa ja muutoksenhakua koskevilla menettelyillä, jotka varmistavat oikeuden toteutumisen jokaisessa yksittäistapauksessa. Esimerkiksi sosiaaliturvaa ja viimesijaista sosiaaliapua koskevien oikeuksien (uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 ja 13 art.) toteutuminen turvataan viime kädessä muutoksenhakuelimen päätöksellä, joka annetaan yksityisen tekemän valituksen johdosta.

Oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin määrätään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa. Samaa asiaa koskeva artikla sisältyy myös kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus) 14 artiklaan. Ensin mainittu vahvistaa jokaiselle oikeuden "kohtuullisen ajan kuluessa" oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin. Ajan kohtuullisuutta arvioitaessa on ihmisoikeustuomioistuimen mukaan otettava huomioon asian monimutkaisuus sekä muutoksenhakijan ja asian käsittelyyn osallistuvien viranomaisten toiminta³.

Lakisääteistä toimeentuloturvaan koskevien *valitusten käsittelyajat* ovat muodostuneet viime vuosina huolestuttavan pitkiksi toimeentuloturvan muutoksenhakuelimissä ja etenkin vakuutus-oikeudessa. Yksittäisen etuuden kuten eläkkeen, kokonaiskäsittelyaika, joka alkaa hakemuksen jättämisestä ja päättyy vakuutus-oikeuden antamaan ratkaisuun, voi olla jopa vuosia. Eduskunnan oikeusasiamiehen valvontakäytännössä esillä olleessa, eläkettä koskeneessa tapauksessa valituksen käsittely oli kestänyt lähes kaksi vuotta ja kymmenen kuukautta (EOA:n kertomus vuodelta 2002 s. 49).

Käsittelyajat vakuutus-oikeudessa lyhenivät viime vuonna edelliseen vuoteen verrattuna hieman mutta eivät riittävästi, kun otetaan huomioon käsiteltävien asioiden merkitys ihmisten perustoimeentulolle ja TSS-oikeuksien toteutumiselle. Vuonna 2003 käsittelyaika kaikissa vakuutus-oikeuteen saapuneissa asioissa oli keskimäärin 12,63 kuukautta, kun se edellisenä vuonna oli vähän yli kuukauden pidempi (13,85 kk). Erityisen pitkiä käsittelyajat olivat vuonna 2003 julkisen sektorin eläkeasioissa, lapsen hoitotukea koskevissa asioissa, rikosvahinkoasioissa, asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisasioissa ja työtapaturvavakuutusta koskevissa asioissa. Näissä asiaryhmissä käsittelyaika vakuutus-oikeudessa oli pidempi kuin 12 kuukautta yli 70 prosentissa tapauksista. (Vakuutus-oikeuden toimintakertomus vuodelta 2003)

Toimeentuloturvaan koskevien valitusasioiden pitkät käsittelyajat ovat ongelma ihmisoikeuksien ja oikeusturvan näkökulmasta. Tämä koskee erityisesti käsittelyaikojen venymistä vakuutus-oikeudessa, joka on ylin muutoksenhakuaste useimmissa toimeentuloturva-asioissa. Eduskunnan oikeusasiamies on asian johdosta korostanut tarvetta luoda toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmälle asianmukaiset toimintaedellytykset kuten riittävät voimavarat hyvin perusteltujen päätösten ja riittävän joutuisan käsittelyn turvaamiseksi (EOA:n kertomus vuodelta 2002 s. 134-135, ks. myös Saksiin s. 23-27).

Toinen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen liittyvä pulma on ollut siinä, etteivät muutoksenhakulautakunnat ja vakuutus-oikeus *perustele* aina riittävästi päätöksiään. Tapauksessa *Hirvisaari v. Suomi* (27.9.2001 App 49684/99) ihmisoikeustuomioistuin totesi

³ Saksiin s. 24. Oikeusturvan toteutumista vakuutus-oikeudessa on arvioitu seikkaperäisesti julkaisussa *Saksiin, Maija: Oikeusturvan toteutuminen vakuutus-oikeudessa. Menettely työkyvyttömyys- ja tapaturma-asioita koskevien valitusten käsittelyssä*. Oikeusministeriö. Lausuntoja ja selvityksiä 2003:21.

Suomen rikkoneen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa sillä perusteella, että eläkelautakunta ja vakuutusosasto olivat perustelleet puutteellisesti päätöksensä, joilla ne olivat hylänneet täyden työkyvyttömyyseläkkeen muuttamista osaeläkkeeksi koskevan valituksen. Eduskunnan oikeusasiamies on toistuvasti kiinnittänyt huomiota päätösten vajavaiseen perusteleamiseen toimeentuloturvan muutoksenhakuelimissä.⁴

Ratifioimattomia ihmisoikeussopimuksia

Valtioneuvoston selonteon mukaan Suomi on osapuolena kaikissa keskeisimmissä YK:n kansainvälisissä ja Euroopan neuvoston alueellisissa ihmisoikeussopimuksissa. "Sopimusverkko on kattava ja se kehittyi koko ajan uusien ihmisoikeusasiakirjojen hyväksymisen myötä." (s. 84) Tämä pitäneen yleisesti arvioiden paikkansa. Viitataan kuitenkin lopuksi lyhyesti kolmeen TSS-oikeuksia koskevaan tai niitä sivuvaan ihmisoikeussopimukseen, joita Suomi ei ole toistaiseksi ratifioinut, vaikka ratifiointia voidaan pitää monista eri syistä perusteltuna. Tarkoittamani sopimukset on hyväksytty Euroopan neuvostossa. Kahden jälkimmäisen sopimuksen kohdalla ratifioinnin puuttumisen syynä lienee kansallisen lainvalmistelun viivästyminen. Ensimmäiseksi mainittavan sopimuksen osalta syyt ovat ilmeisesti periaatteellisemmat.

1) *Sosiaali- ja lääkintäapua koskeva eurooppalainen yleissopimus* vuodelta 1953 (ETS nro 14). Suomi ei ole allekirjoittanut eikä ratifioinut sopimusta. Sopimukseen viitataan uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 artiklassa, jonka Suomi on hyväksynyt. Artikla koskee oikeutta viimesijaiseen sosiaali- ja lääkinnälliseen apuun. Sen 4 kohdan mukaan sopimuspuolet sitoutuvat soveltamaan artiklan määräyksiä "tasapuolisesti omiin kansalaisiinsa ja muiden sopimuspuolten kansalaisiin, jotka laillisesti oleskelevat niiden alueella (...) sosiaali- ja lääkintäapua koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen asettamien velvoitteiden mukaisesti". Peruskirjan kyseistä määräystä on tulkittu yleissopimuksen valossa niin, ettei toimeentulotuen - jolla oikeutta viimesijaiseen sosiaaliapuun Suomessa toteutetaan - tarvitse olla sisällöltään tai tasoltaan samanlaista kuin maassa pysyvämmiin asuville tai työskenteleville henkilöille (PeVL 4/2002). Koska Suomi ei ole ratifioinut vuoden 1953 yleissopimusta, perustuslakivaliokunta on pitänyt kyseenalaisena, mahdollistaako peruskirjan 13 artiklan 4 kohta sellaisenaan erilaisen tulkintakäytännön tilapäisesti oleskeleville. Suomi ei myöskään voi vedota yleissopimuksen karkotusmääräyksiin.⁵ Suomen tuleekin valiokunnan käsityksen mukaan harkita liittymistä vuoden 1953 yleissopimukseen (ib.). Uudistetun sosiaalisen peruskirjan hyväksymistä koskevassa mietinnössään ulkoasiainvaliokunta kehotti perustuslakivaliokunnan kantaan viitaten valtioneuvostoa selvittämään pikaisesti, tulisiko Suomen liittyä vuoden 1953 yleissopimukseen (UaVM 16/2002).

2) *Euroopan neuvoston ihmisoikeuksia ja biolääketiedettä koskeva yleissopimus* vuodelta 1997 (ETS nro 164). Suomi on allekirjoittanut sopimuksen 1997 mutta ei ole ratifioinut sitä. Sopimus on tullut kansainvälisesti voimaan 1.12.1999. Sen on tähän mennessä ratifioinut 17 eurooppalaista valtiota. Biolääketiedesopimus on ensimmäinen sitova kansainvälinen asiakirja, jolla suojataan nimenomaisesti terveyden- ja sairaanhoidon sekä biolääketieteellisen tutkimuksen kohteena olevia henkilöitä. Sopimus koskee tavanomaisten terveydenhuollon toimintojen ohella mm.

⁴ Tuoreimmassa, vuotta 2002 koskevassa kertomuksessaan oikeusasiamies on arvioinut erityisesti tarkastuslautakunnan perustelemiskäytäntöjä (s. 134 ja 138). Päätösten perustelemisesta vakuutusosastossa ks. Saksiin s. 17-22.

⁵ Vrt. kuitenkin uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan liite. Sen mukaan hallitukset, jotka eivät ole sosiaali- ja lääkintäapua koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen sopimuspuolia, voivat ratifioida peruskirjan 13 artiklan 4 kohdan osalta "sillä edellytyksellä, että ne myöntävät muiden sopimuspuolten kansalaisille kyseisen yleissopimuksen määräysten mukaisen kohtelun".

geenidiagnostiikkaa ja -terapiaa, elin- ja kudossiirtoja sekä yleisesti ihmiseen kohdistuvaa biologista ja lääketieteell-

listä tutkimustoimintaa.⁶ Sopimuksen ratifiointi on meillä viivästynyt ilmeisesti potilaan asemasta ja oikeuksista annettuun lakiin (785/1992) suunniteltujen muutosten johdosta. Sopimuksen kansainvälisen merkityksen vuoksi sen voimaansaattamista on syytä kiirehtiä.

3) *Lasten oikeuksien käyttöä koskeva eurooppalainen yleissopimus* vuodelta 1995 (ETS nro 160). Sopimus on tullut kansainvälisesti voimaan 1.7.2000, ja yhdeksän eurooppalaista valtiota on tähän mennessä hyväksynyt sen. Suomi allekirjoitti sopimuksen 1996. Sopimusta ei ole meillä ratifioitu, eikä sen voimaansaattamista tarkoittavan lainsäädännön valmistelua ole vielä aloitettu (oikeusministeriön 12.3.2004 päivitetty verkkosivu). Sopimus koskee lapsen kuulemista ja lapsen oikeutta saada edustaja lasta koskeviin oikeudenkäynteihin sekä tuomioistuimen ja lapsen edustajan tehtäviä näissä oikeudenkäynneissä. Sopimusta sovelletaan sen 1 artiklan mukaan "perheoikeudellisiin oikeudenkäynteihin" ja niihin rinnastuviin menettelyihin ("family proceedings"). Tulkinnanvaraista lienee, kuuluuko esimerkiksi huostaanottoa koskeva ensi asteen päätöksenteko sopimuksen soveltamisalaan. Jos vastaus on myöntävä, sopimuksen hyväksyminen saattaa edellyttää huostaanottomenettelyä koskevan kansallisen lainsäädäntömme muuttamista. Sopimusvaltio voi toisaalta vaikuttaa merkittävästi sopimuksen kansalliseen soveltamisalaan osoittamalla vähintään kolme asiaryhmää, johon sopimusta asianomaisessa valtiossa sovelletaan (1 art.). Ratkaisevaa tämän mukaan on, haluaako Suomi sopimusta meillä sovellettavan huostaanottoasioihin.

Tampereella 10 päivänä toukokuuta 2004



Raija Huhtanen HT, julkisoikeuden professori

⁶ Sopimuksen merkitystä on arvioitu yleisesti esim. teoksessa *Paaso, Ilpo: Potilaan tiedonsaantioikeus terveydenhuollossa* (2001) s. 83-88.

V/us aMoo¹ /[^]
?

Maija Sakslin
11.5.2004

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona valtioneuvoston selonteosta Suomen ihmisoikeuspolitiikasta esitän kohteliaimmin seuraavan.

Kutsun mukaisesti olen erityisesti keskittynyt jaksoihin 5.5,6.1 ja 6.5 - 6.8 siltä osin kuin niissä käsitellään ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa.

Yleistä

Hallitusohjelmansa mukaisesti hallitus pitää ihmisoikeuksia painopistealueena ulkopolitiikassaan kahdenvälisesti sekä YK:ssa, Euroopan neuvostossa, EU:ssa ja ETYEssä. Ihmisoikeuspolitiikan aktivoimisen perustana on perustuslain 1 §:n 3 momentti, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi (UaVL 3/2001 vp). Tässä selonteossa on eduskunnan toivomuksen mukaisesti keskitytty myös kotimaisen ihmisoikeuspolitiikan tarkasteluun.

Se, että selonteossa pyritään liittämään kansainvälinen ja kotimainen ihmisoikeuspolitiikka on myönteistä. Se ei kaikilta osin ole kuitenkaan onnistunut. Kun selonteossa on keskitytty vain joihinkin teemoihin, on tässä valinnassa nojaututtu ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanoa valvovien elinten Suomelle antamiin suosituksiin. Pitäisin parempana, että selonteossa keskityttäisiin Suomessa keskeisiin ja ajankohtaisiin ihmisoikeuskysymyksiin. Ihmisoikeussopimusten valvontaelinten kannanotot saattavat kohdistua kysymyksiin, jotka eivät ehkä ole ihmisoikeuskysymyksiä Suomessa kaikkein keskeisimpiä tai kiireellisimmän toimenpiteitä vaativia. Tämän vuoksi on pidettävä huoli siitä, ettei ihmisoikeuspolitiikka rajoitu tarkastelemaan vain kansainvälisten sopimusten valvonnassa esiin nostettuja kysymyksiä.

Ihmisoikeusselonteko tulisi antaa viipymättä vaalikauden alussa, jotta eduskunta voisi arvioida, mihin asioihin hallitus aikoo tarttua ihmisoikeuksien toteutumisen edistämiseksi ja mitä keinoja se tavoitteiden toteuttamiseksi aikoo käyttää. Erityisesti silloin, kun käsitellään kotimaan asioita tulisi selonteossa olla selkeitä toimenpiteitä ja tavoitteita koskevia kannanottoja. Nyt selonteossa on monin kohdin käytetty kansainvälisille areenoille tyypillistä monille tulkintavaihtoehdoille avointa ja moniselitteistä ilmaisutapaa.

Vuoden 2000 ihmisoikeuspoliittisesta (MINS 10/2000 vp) selonteosta annetussa ulkoasiainvaliokunnan lausunnossa (UaVL 3/2001 vp) pidettiin tärkeänä, että Suomessa vahvistetaan systemaattisen ihmisoikeuksien tutkimuksen ja seurannan koordinaatiota. Valiokunta korosti myös, että aktiivinen ja johdonmukainen ihmisoikeuspolitiikka on tehokasta vain, jos ryhdytään lisäämään suomalaistan ihmisoikeustutkimusta kansallisen asiantuntemuksen kestäväksi vahvistamiseksi. Lisäksi valiokunta piti tärkeänä sitä, että eduskunta saisi käsiteltäväkseen myös ajankohtaisia ihmisoikeusongelmia koskevia erillisiä raportteja. Kaikki nämä toimet olisivat edelleen ensisijaisen tärkeitä ihmisoikeuksien toteutumisen seuraamiseksi ja tehostamiseksi myös kotimaassa.

Selonteossa keskitytään yhtäältä kansainvälisten oikeudellisten instrumenttien ja niiden toimeenpanon valvonnan kehittämiseen kohdistuviin kysymyksiin. Toisaalta selonteossa tarkastellaan konkreettista ihmisoikeustyötä. Tämän vuoksi selonteko sisältää hyvin erimittaisia asioita. Tämä on kuitenkin myönteistä sillä se osoittaa hyvin, miten monimuotoista ja monilla kentillä tapahtuvaa ihmisoikeustyö on. On kuitenkin tärkeää muistaa, että ihmisoikeudet sellaisina, kuin ne on turvattu erilaisissa kansainvälisissä oikeudellisissa instrumenteissa ja niiden saamat tulkintasisällöt eivät aina vastaa ihmisten omaa käsitystä jokaiselle ihmiselle kuuluvista perustavanlaatuisista oikeuksista. Tämän vuoksi on tärkeää, ettei *ihmisoikeuspoliittisessa* selonteossa rajoituta vain oikeudellisiin tarkasteluihin. Ihmisoikeuspolitiikka ei myöskään saa olla vain niiden vähimmäisvaatimusten toteuttamista, mihin ihmisoikeussopimukset Suomea velvoittavat.

Pakolaisuus ja maahanmuutto

Pakolaisuutta ja maahanmuuttoa ja niiden syitä tulisi käsitellä selkeästi toisistaan erillisinä kysymyksinä. Ilmiöllä on suhteellisen etäinen suhde. Pakolaispolitiikan ja maahanmuuttopolitiikan käsittely toisiinsa kietoutuneena on omiaan vaikuttamaan ihmisoikeuslottuvuuksien ymmärtämistä ja on siten ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta on haitallista. Myöskään väestön liikkeitä ja niiden syyt eivät välttämättä aina liity pakolaiskysymykseen. Siksi onkin pyrittävä, kuten selonteossa todetaan, tunnistamaan muuttovirroista ne henkilöt, jotka ovat suojelun tarpeessa ja kehittää uusia tehokkaita suojelun muotoja. Erittäin haitallista erityisesti asenteiden muokkaamisen kannalta on se, että maahanmuuttopolitiikkaa käsitellään siten, että lukijalle syntyy helposti käsitys, että kaikki maahanmuuttajat olisivat työttömiä ja toimeentulotuen tai työmarkkinatuen saajia. Esimerkiksi Suomen suurinta maahanmuuttajaryhmää käsitellään otsikolla kotoutuminen. Kotoutuminen on käsitteenä otettu Suomen kielessä käyttöön lainsäädännössä, joka koskee työttömiä.

Selonteossa todetaan, että Suomi on tuonut esille ongelmia, jotka liittyvät EU:n ulkopuolelle perustettavaksi suunniteltujen käsittelykeskusten perustamiseen. Hallituksen kanta tällaisiin keskuksiin jää epäselväksi. Suomen tulee aktiivisesti työskennellä EU:n ulkopuolelle sijoitettavien käsittelykeskusten perustamisen estämiseksi, niin kauan kuin ei ole selvää, miten nämä keskuksot edistäisivät ihmisoikeuksien toteutumista.

Hallitus korostaa naisiin sukupuolen perusteella kohdistuvien loukkausten ehkäisemisen tärkeyttä. Valitettavasti selonteosta ei käy ilmi, miten tämä toteutuu tai miten sen tulisi toteutua hallituksen käsityksen mukaan Suomen omassa pakolaispolitiikassa.

Selonteossa todetaan, että maahanmuuton valvontaa tehostettaessa tulee selvittää, miten voidaan varmistaa etteivät maahanmuuton valvontatoimet estä mahdollisuutta kansainväliseen suojeluun. Epäselväksi jää, miten hallitus aikoo tätä tavoitetta toteuttaa Suomessa, esimerkiksi turvapaikan myöntämistä koskevassa harkinnassa. Myönteistä on se, että selonteon mukaan kiintiöpakolaisia valittaessa, yksinäisten naisten asemaan kiinnitetään huomiota.

Selonteosta ei käy ilmi, mitä hallitus on aikonut tehdä sen varmistamiseksi, että turvapaikkamenettelyt vastaavat Suomen kansainvälisoikeudellisia velvoitteita, vaikka siinä on suhteellisen laajasti perusteltu ns. nopeutettua menettelyä. Myönteistä on se, että selonteossa todetaan, että on keskeisen tärkeää, ettei lähtömaita pidetä yleisesti turvallisina, vaan että olosuhteet tutkitaan kunkin yksilön kannalta erikseen.

Selonteossa ei selosteta, miten Suomi huolehtii siitä, etteivät Suomesta palautetut ihmiset joudu vainon kohteeksi tai että heidän henkensä ja terveytensä ei ole vaarassa. Palauttamisen yhteydessä tulee huolehtia siitä, että palauttaminen voi tapahtua turvallisesti ja ihmisarvoa kunnioittaen. Suomen

velvollisuus ihmisoikeuksien toteutumisesta huolehtimiseen ei pääty siihen kun henkilö on siirretty Suomen rajojen ulkopuolelle.

On myönteistä, että erityisesti yksin maahan tulleiden lasten asemaan on enenevästi kiinnitetty huomiota. Selonteossa ei kuvata, miten on huolehdittu siitä, että turvapaikkapäätöstä odottavien lasten oikeus perusopetukseen toteutuu.

Selonteossa kiinnitetään huomiota siihen, että erityisesti kunnallisten palvelujen saatavuudessa on vaikeuksia. Tähän seikkaan tulee jatkossa kiinnittää enenevästi huomiota. Kuntien näkökulmasta ongelma liittyy siihen, että kun turvapaikan hakijalla ei ole asuinkuntaa, kunnissa katsotaan, että turvapaikan hakijalla ei ole oikeutta kunnallisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Olisi tärkeää, että pakolais- ja turvapaikkapolitiikassa otettaisiin kantaa siihen, mihin palveluihin ja kuinka laajaan sairaanhoitoon turvapaikanhakijoilla on oikeus silloin, kun he joutuvat odottamaan pitkiäkin aikoja turvapaikkapäätöstä. Lisäksi kiinnittäisin huomiota siihen, että Suomessa viranomaisilta puuttuu selkeä käsitys siitä, mihin sosiaali-, terveys ja koulutuspalveluihin laittomasti maassa oleskelevilla henkilöillä tulee olla oikeus ihmisoikeusnäkökulmasta.

Pakolaisuutta ilmiönä maailmanlaajuisesti ja Suomessa olisi ollut hyvä kuvata hieman laajemmin sen oikean mittakaavan ymmärtämiseksi. Voidaan ehkä pitää jopa harhaanjohtavana sitä, ettei selonteossa missään näy sitä, että vuonna 2003 vain 7 hakijaa sai myönteisen turvapaikkapäätöksen. Suojelun tarpeen vuoksi oleskelulupa annettiin 142 henkilölle. Turvapaikan hakijoista oleskeluluvan sai kaikkiaan 494 henkilöä.

Maahanmuuttopolitiikan yhteydessä todetaan selonteossa, että "pitkään maassa laillisesti asuneilla tulisi olla mahdollisuus vakiinnuttaa asemansa. On tärkeää, että heidän asemaansa lähennetään mahdollisimman lähelle omien kansalaistemme asemaa." ja myöhemmin "Tässä työssä mukana olevien tulee voida, kansalaisuuteen katsomatta, nauttia työnsä hedelmistä mahdollisimman tasa-arvoisesti." Perustuslain syrjintäkiellon ja näkökulmasta jää epäselväksi, mitä hallitus tällä tarkoittaa. Suomen perustuslain mukaan yhdenvertainen kohtelu koskee kaikkia (laillisesti maassa asuvia) henkilöitä kansalaisuuteen katsomatta.

Ihmisoikeuksien kehittäminen

Selonteossa kuvataan hyvin vaikeuksia, joita muun muassa ihmisoikeussopimusten valvontaelimillä tai raporteja laativilla hallituksilla on uskottavuudessa, resurssien riittämättömyydessä jne. Ihmisoikeuksien kehittämistä koskevassa työssä tulisikin ennen kaikkea kohdistaa voimavarat nykyisten instrumenttien tehokkaan toimeenpanon ja valvonnan kehittämiseen. Normien lisäämiseen ja laajentamiseen keskittyminen saattaa rapauttaa koko järjestelmän ja sen uskottavuuden.

Kotimaisen ihmisoikeuksien kehittämisen kannalta olisi ollut toivottavaa, että hallitus olisi kuvannut selonteossa, mihin toimiin se on ryhtynyt niiden yksittäisten ihmisoikeusrikkomusten hyvittämiseksi, joihin Suomen on todettu syyllistyneen. Lisäksi olisi tullut kuvata niitä toimenpiteitä, joihin on ryhdytty, jotta vastaavan tyyppiset loukkaukset eivät toistuisi. On myönteistä, että hallituksen tavoitteena on kehittää ihmisoikeuksien valvontaelinten suositusten täytäntöönpanon seurantaa lähivuosina.

Kansalaisjärjestöjen osallistuminen Suomen raporttien laadintaan ei ole täysin ongelmaton. On hyvä, että tällainen toimiva yhteistyön muoto on luotu ja sitä ylläpidetään. Kuitenkin ulkopuolelta arvioiden voi näyttää siltä, että tiiviin yhteistyön kautta hallitus luo ilmapiirin, jossa kansalaisjärjestöt eivät enää ole täysin riippumattomia ja siten tarvittaessa kriittisiä hallituksen ihmisoikeuspolitiikkaa kohtaan. Tosiasiassa näin voi joskus ollakin.

Syrjinnän ehkäiseminen ja vähemmistöjen oikeudet

Rasismien ja muukalaisvihan torjumista koskeva työtä tulee tehostaa Suomessa kuten selonteossa on todettu. Keinoista koulutus on selonteossa jäänyt liian vähälle huomiolle. Suvaitsevaisuuteen ja kulttuurien monimuotoisuuden ymmärtämiseen tähtäävää koulutusta tulisi kohdistaa kouluissa sekä lapsille että opettajille. Lisäksi virkamieskunnan koulutukseen, erityisesti sosiaali- ja työvoimaviranomaisten monikulttuuriseen koulutukseen tulisi kiinnittää huomiota. Erilaista materiaalia tulisi tuottaa paljon tehokkaammin. (Esimerkiksi Suomessa ei ole ravintoloissa työskenteleville opasta siitä, mikä on kiellettyä syrjintää.) Myös yleisradion toimintaan tulisi kiinnittää huomiota. Sekä perinteisten vähemmistöjen että maahanmuuttajaryhmien asioita, tai kulttuuria käsitteleviä ohjelmia on tuskin lainkaan, näiden ryhmien edustajien itse tekemät ohjelmat puuttuvat. Myös eri ryhmien omat uutislähetykset puuttuvat edelleen. Olisi myös harkittava, voidaanko Suomessa ottaa käyttöön keinoja, joiden avulla voitaisiin suosia vähemmistöjä työhönotossa tai opiskelupaikan saamisessa tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi.

Suomessa romanilapset siirretään usein erityisopetukseen. Tämän menettelyn asianmukaisuudesta on esitetty epäilyjä. Hallituksen selonteossa ei ole kiinnitetty tähän kysymykseen lainkaan huomiota.

Selonteossa mainitaan romanivankien aseman parantamisen tarpeellisuus. Myös ulkomaalaisvankien aseman parantamiseen tulee kiinnittää huomiota.

Saamelaisten oikeuksien tosiasiallinen toteuttaminen vaatisi konkreettisia kannanottoja. Niin kauan kuin maaomistuskysymystä selvitetään, tulisi olla selkeä kanta siihen, että metsähallitus ei saa toimia alueella siten, että edellytykset alkuperäiskansojen perinteisen kulttuurimuodon ylläpitämiseen ja elinkeinojen harjoittamiseen vaarantuvat. Saamelaisten kielellisten oikeuksien toteuttamiseksi tulisi saamenkielisten uutisten vihdoin näkyä koko Suomen alueella. Sosiaali- ja terveysviranomaisten tulee ohjata riittävästi voimavaroja omakielisiin palveluihin.

Vammaisten oikeudet

Vammaisten oikeuksissa tulisi ennen kaikkea toimenpiteitä suunnata ennakoivasti muun muassa tiedotukseen, koulutukseen ja riittäviin voimavaroihin sen sijaan, että joudutaan panostamaan enenevästi oikeuksien toteutumisen valvontaan. Muun muassa EU:n syrjintädirektiiveihin liittyvä tiedottaminen työnantajille puuttuu edelleen. Olisi myös harkittava erilaisten vammaisia suosivien menettelyjen käyttöön ottamista tosiasiallisen tasa-arvon toteuttamiseksi. Vammaisten osallistumis-oikeuksien ja ihmisarvon kannalta on ensisijaisen tärkeää, että ohjataan riittävästi voimavaroja muun muassa liikkumiseen, tulkkeihin, avustajiin, kouluavustajiin, vammaisten asumispalveluihin ja opas- ja avustajakoiiriin. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmassa tulee kiinnittää erityisesti huomiota vammaisille sopivien osallistumismahdollisuuksien kehittämiseen.

Hallitus toteaa, että myös vammaisilla on oikeus valita tosiasiassa asuinpaikkansa. Tämä tavoite tulisi toteuttaa myös EU:ssa. Valitettavasti Suomen hallitus näyttää omalla politiikallaan rajoittavan vammaisten mahdollisuuksia käyttää tätä oikeuttaan pyrkimällä rajoittamaan erilaisten vammaistukien siirtämistä toisiin EU-valtioihin.

Helsingissä 11 päivänä toukokuuta 2004



Maija Sakslin

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Esitän kunnioittaen seuraavan lausunnon, joka koskee valtioneuvoston selontekoa Suomen ihmisoikeuspolitiikasta (VNOS 2/2004 vp). Lausuntoani on pyydetty erityisesti selonteon jaksosta, jossa käsitellään TSS-oikeuksien toteutumista Suomessa (6.8.3.).

/ . Yleistä

On syytä yhtyä selonteon kannanottoon, jonka mukaan "Suomen moderni perusoikeusluettelo, jossa myös TSS-oikeudet huomioidaan varsin laajasti, antaa meille kansainvälistä uskottavuutta työskennellä näiden oikeuksien toteuttamisen puolesta" Sama koskee toteamusta, jonka mukaan "subjektiivisen oikeuden muotoon kirjatut TSS-oikeudet ovat merkittävä esimerkki kansainvälisestäikin". Tosin näiltä osin on syytä mainita Euroopan uudistetun sosiaalisen peruskirjan 13(1) artikla, jossa, sopimuspuolet ovat sitoutuneet "varmistamaan, että jokaiselle henkilölle, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia tuloja tai varoja joko omin avuin tai muista lähteistä, etenkin sosiaaliturvajärjestelmän tarjoamista etuuksista, turvataan riittävää apua ja sairaustapauksissa kyseisen tilan vaatimaa hoitoa". Kansallisvaltioista perustuslaeista voi taas mainita Tanskan, jossa 19.1 §:ää vastaava oikeus on ollut perustuslain takaama jo vuodesta 1849!.

Selonteossa viitataan TSS-komitean Suomea koskeviin suosituksiin, joissa on kiinnitetty huomiota sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuuteen ja ilmaistu pettymys siihen julkisen terveydenhoitojärjestelmän heikkenemiseen, joka on aiheutunut valtion terveydenhoitoon

käyttämien varojen leikkauksista. TSS-komitea on ollut erityisen huolestunut siitä, että kunnat osoittavat varoja terveydenhoitopalveluihin epäyhdenmukaisesti, minkä: vuoksi

2

terveydenhoitopalvelut ja niiden saatavuus riippuvat asuinpaikasta. Selonteossa ei kuitenkaan ole lähemmin eritelty ongelmien taustaa eikä myöskään esitetty, miten ne voitaisiin korjata.

2. Valtion ja kuntien tehtävän- ja vastuunjako TSS-oikeuksien toteuttamisessa.

Perusoikeussäännösten velvoittama taho on perustuslain 2 luvussa nimetty julkiseksi vallaksi. Yleinen velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen on perustuslain 22 §:ssä kohdistettu julkiseen valtaan. Myös perustuslain 19 §:n 3 ja 4 momentin toimeksiantosäännöksissä käytetään ilmausta "julkinen valta".

Mitä tarkoitetaan julkisella vallalla organisatorisena käsitteenä, jonka avulla perusoikeussäännösten velvoittamat tahot määritellään? Perustuslain 2 luvussa tai perusoikeusuudistuksen esitöissä kysymykseen ei ole annettu yleistä vastausta, joka kattaisi kaikki perusoikeussäännökset. Perustuslakivaliokunta totesi hallituksen perusoikeusuudistusta koskevasta esityksestä antamassaan mietinnössä (PeVM 25/1994 vp, s. 3), että julkisen vallan käsitteen täsmällinen sisältö vaihtelee perusoikeuksittain. Yleensä keskeisimmät velvoitetut tahot ovat perustuslakivaliokunnan mukaan ***valtio sekä kunnat ja kuntayhtymät*** virkamiehineen ja päätöksentekuelimineen.

Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeuksia koskevat säännökset voivat ulottaa vaikutuksensa valtion ja kuntien ulkopuolisen ***välillisen julkishallinnon*** yksiköihin vain sikäli, kuin niille on asianmukaisessa järjestyksessä annettu tällaisiin oikeuksiin liittyviä tehtäviä. Perustuslain 19 §:n toimeksiantoja toteuttavia tehtäviä on annettu esimerkiksi Kansaneläkelaitokselle ja muille lakisääteistä toimeentuloturvaa hoitaville sosiaaliturvalaitoksille. Lähtökohtana on siten, että sosiaalisia oikeuksia koskevat säännökset, kuten perustuslain 19 §:n 2 momentti, koskevat myös näitä laitoksia lakisääteisissä tehtävissään. Sosiaalisille oikeuksille mahdollisista oikeusvaikutuksista kysymykseen tulee kuitenkin lähinnä vain ***tulkintavaikutus***.

TSS-oikeussäännösten välitön toimeksianto- ja heikennyskieltovaikutus korostuu lainsäädännöstä ja talousarviosta päättävän ***eduskunnan*** toiminnassa. Näin on siitä huolimatta, että julkinen valta

säännösten velvoittamana tahona käsittää myös valtion ja kuntien *hallintoviranomaiset* samoin kuin *tuomioistuinlaitoksen*.

TSS-oikeuksien ensisijainen toteuttamisvastuu on valtiolla, ja valtion eri organit ovat niistä säätävien säännösten ensisijaisia kohteita. Kunnille on perustuslain 121 §:ssä vahvistettu *itsehallinto*. Itsehallinnosta seuraa, että kunnissa sosiaalisia oikeuksia koskevien säännösten oikeusvaikutukset edellyttävät pääsäännön mukaan, että kunnille on erityisillä laeilla annettu näiden säännösten toteuttamisen kannalta merkityksellisiä tehtäviä.

Kuntien sosiaalisia perusoikeuksia koskevien veloitteiden riippuvuus täydentävästä lainsäädännöstä on riidatonta silloin, kun perustuslain säännös on muotoiltu lainsäätäjään kohdistetuksi toimeksiannoksi. Tällainen sääntelymalli on omaksuttu esimerkiksi perustuslain 19 §:n 3 momentin sosiaali- ja terveystalveluja koskevassa säännöksessä. Lähtökohtaa, jonka mukaan perusoikeussäännösten *toimeksiantovaikutus* kohdistuu ensisijaisesti valtioon ja kuntiin vain täydentävän lainsäädännön välityksellä, on kuitenkin noudatettava myös silloin, kun se ei ilmene välittömästi jo säännöksen sanamuodosta. Sama koskee myös perustuslain 22 §:n mukaista yleistä velvollisuutta turvata perusoikeuksien toteutuminen. Lailla säätämisen vaatimus perustuu nykyisin nimenomaiseen perustuslain säännökseen. Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan näet "kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla". Myös *Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja* (SopS 66/1991) edellyttää, että paikallisten viranomaisten perustavanlaatuiset toimivaltuudet ja tehtävät säädetään perustuslaissa tai muussa laissa.

Lailla säätämisen vaatimus koskee myös perusoikeussäännöksiä, joihin yksityinen subjekti voi välittömästi perustaa *subjektiivisen oikeuden*. Yksityisen subjektin kannalta hänen oikeutensa perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei riipu täydentävästä sääntelystä. Kuntien tätä vastaava velvollisuus sen sijaan edellyttää tehtävästä säätävää lainsäädäntöä. Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisen oikeuden toteuttamisen kannalta merkityksellinen sosiaali- ja terveydenhuolto kuuluu nykyisin kunnille tavallisessa lainsäädännössä osoitettuihin pakollisiin tehtäviin. Tätä oikeutta vastaavan velvollisuuden subjektiksi täsmentyvät siten yleensä kunnat.

Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojasta seuraa, että kunnille ei voida edes tavallisella lailla osoittaa rajoituksitta uusia tehtäviä esimerkiksi juuri sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamisessa. Perustuslakivaliokunnan käytännössä hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin takaaman kunnallisen itsehallinnon katsottiin sisältävän muun muassa *kunnallisen verotusoikeuden* ja laajemmin

kunnan oikeuden päättää omasta taloudestaan. Perustuslain 121 §:n 3 momentissa verotusoikeus on erikseen mainittu kunnallisen itsehallinnon ainesosana. Hallituksen perustuslakia koskevan esityksen perusteluista (HE 1/1998, s. 176) ilmenee, että itsehallinnon on tarkoitettu edelleen suojaavan yleensäkin kuntien oikeutta päättää omasta taloudestaan.

Ajateltavissa on, että kunnille säilytettävät pakolliset tehtävät kovertavat tyhjiin niiden oikeuden päättää omasta, lähinnä kunnallisveroin rahoitettavasta taloudestaan. Näin voi käydä, mikäli valtio ei osallistu riittävästi tehtävien rahoittamiseen. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä sekä hallituksen esityksessä (s. 26) että perustuslakivaliokunnan mietinnössä (s. 3) korostettiin, että kun tehtävistä säädetään, on samalla myös huolehdittava siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua niistä. Jos uusista tehtävistä säätävä laki ei näitä edellytyksiä takaa esimerkiksi valtiosuussäännöksiin, laki saattaa olla ristiriidassa perustuslain suojaaman kunnallisen itsehallinnon kanssa. Tulkinta voi saada lisätukea Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjasta. Sen 9(2) artiklan mukaan paikallisviranomaisten taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa velvoitteisiin, jotka niille on perustuslaissa tai muussa laissa osoitettu.

Lain säännökset saattavat jättää valtiosuuksien suuruuden riippuvaksi valtion vuosittaisesta talousarviosta. Tällöin budjettikäsittelyssä on huolehdittava siitä, että kunnilla on edellytykset suoriutua itsehallintonsa vaarantumatta niille TSS-oikeuksien toteuttamisessa säädetyistä tehtävistä. Perustuslakivaliokunta tähdensi perusoikeusuudistusta koskevassa mietinnössään (s. 3), että valtio ei voi vapautua jonkin oikeuden toteuttamisvastuustaan siten, että se pelkästään siirtää lailla tätä tarkoittavia tehtäviä kunnille.

Valtion velvollisuutta turvata voimavarojen riittävyys voidaan kutsua **mitoituseriaatteeksi** tai, kuten perustuslakivaliokunta on asian lausunnossaan 25/2001 vp ilmaissut, **kustannusvastaavuuden** periaatteeksi. Myös uuden perustuslain voimaantulon jälkeen perustuslakivaliokunta on tähdentänyt perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaista rahoitusperiaatetta. Niinpä lausunnossaan 18/2001 vp valiokunta totesi, että lähtökohdan, jonka mukaan kuntien uusista tehtävistä säädettäessä on samalla huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua niistä, voidaan katsoa sisältyvän kunnallista itsehallintoa määrittelevään perustuslain 121 §:ään.

Myös **kansainvälisoikeudellinen vastuu** ihmisoikeussopimuksissa määriteltyjen TSS-oikeuksien toteuttamisessa kuuluu valtiolle silloinkin, kun toteuttamistehtäviä on kansallisella lainsäädännöllä siirretty kunnille.

3. TSS-oikeuksien toteutumisen ongelmia

Ne ongelmat sosiaali- ja terveystalouden saatavuudessa, joihin TSS-komitea on kiinnittänyt huomiota, johtuvat paljolti vuoden 1993 alussa voimaan tulleesta suunnittelu- ja valtiosuusjärjestelmän uudistuksesta sekä valtion ja kuntien rahoitussuhteiden tosiasiallisesta kehityksestä 1990-luvulla. Suunnittelu- ja valtiosuusjärjestelmän uudistus väljensi kuntiin sosiaali- ja terveydenhuollossa kohdistuvaa ohjausta ja lisäsi kuntien itsenäisyyttä valtiosuusiensa käyttämisessä: valtiosuudet muuntuivat kustannusperusteisista laskennallisiksi ja samalla luovuttiin lääninhallituksen vahvistettavaksi alistettavista kunnallisista toteuttamissuunnitelmista. Lisäksi kuntainliitoille (kuntayhtymille) osoitettavista valtiosuusista luovuttiin, jolloin esimerkiksi erikoisterveydenhuollon rahoitus jäi riippuvaiseksi kuntien talousarvioihinsa sisällyttämistä määrärahoista. Uusi järjestelmä, joka oli tarkoitettu järjestelmän edelleen kehittämisen eikä laman ja leikkausten oloihin, mahdollisti suuret kuntakohtaiset erot ja toi erityisesti terveydenhuollon järjestelmään lisäksi uuden kitkatekijän: kuntien ja kuntayhtymän suhteet. Valtion ja kuntien rahoitussuhteissa valtiosuusiensa absoluuttiset ja suhteelliset määrät laskivat 1990-luvulla tavalla, jota on lupa pitää rahoitusperiaatteen kannalta valtiosääntöoikeudellisestikin ongelmallisena. Rahoituksen painopistettä siirrettiin yhteisöveron tuottoon, mikä toi rahoitukseen uuden epävarmuustekijän.

Kuntakohtaisia eroja voidaan tiettyyn rajaan asti valtiosääntöoikeudellisesti perustella kunnallisella itsehallinnolla: kun TSS-oikeuksien toteuttaminen on tavallisella lainsäädännöllä annettu kuntien tehtäväksi, tämä tietysti johtaa niin palvelujen määrässä kuin laadussa kunnittaisiin vaihteluihin. Perusoikeusnäkökulmasta voidaan kuitenkin perustella vaatimusta, jonka mukaan palveluja tarvitseville on taattava tietty vähimmäistaso heidän asuinpaikastaan riippumatta. Tämä on nykyisin vaikeaa muun muassa siksi, että suunnittelu- ja valtiosuusjärjestelmä ei sisällä tehokkaita valtiollisia kontrollimekanismeja.

Voidaan myös kysyä, onko perusoikeuksien toteutumisen kannalta tarkoituksenmukaista säilyttää peruskunnilla järjestämis- ja rahoitusvastuu vai tulisiko vastuu siirtää alueellisen (itse)hallinnon tasolle. Kysymys on erityisen ajankohtainen erikoissairaanhoidossa, jossa ongelmana on myös se, että kunnilta puuttuvat järjestämis- ja rahoitusvastuunsa edellyttämät tehokkaat keinot ohjata ja valvoa kuntayhtymän (sairaanhoidopiirin) palvelutuotantoa. Kunnille kuuluva järjestämis- ja rahoitusvastuu voi myös synnyttää kuntayhtymän sisäisen yhdenvertaisuusongelman ja johtaa esimerkiksi sairaaloissa kuntakohtaisiin jonoihin.

Yhteenvedon totean, että keskeisiä tehtäviä TSS-oikeuksien toteutumisen varmistamisessa ovat sosiaali- ja terveydenhuollon valtiollisen rahoituksen takaaminen rahoitusperiaatetta vastaavasti ja samalla rahoitusjärjestelmän vakauden varmistaminen, sosiaali- ja terveyspalvelujen vähimmäistason takaaminen asuinpaikasta riippumatta, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusvastuun uudelleen arviointi peruskuntien ja alueellisen itsehallinnon välisessä suhteessa sekä kuntien ja kuntayhtymien ohjaus- ja valvontasuhteiden järjestäminen niiltä osin kuin järjestämis- ja rahoitusvastuu sekä toteuttamisvastuu ovat eriytyneet (kuten esimerkiksi erikoissairaanhoidossa on nykyisin asianlaita).

Porthaniassa 11.5.2004



Kaarlo Tuori

1/2004 NP
53/2004 NP/1

Työministeriö
maahanmuuttopolitiikkatiimi
Eeva Vattulainen

15.5.2004

Perustuslakivaliokunta

Perustuslakivaliokunnassa 4.5.2004 ihmisoikeusselonteon asiantuntijakuulemisen yhteydessä kansanedustaja Arja Alho pyysi toimittaan tietoa pakolaisten saamista etuuksista.

Pakolaisella, joka asuu Suomessa, on oikeus palveluihin ja sosiaaliturvaetuuksiin samoin perustein kuten muullakin Suomessa asuvalla henkilöllä.

Eroja on vain:

Pakolaiselle järjestetään ensimmäinen asunto Suomessa eli kunnan viranomaiset etsivät ensimmäisen vuokra-asunnon. Asumisesta aiheutuvat kustannukset maksaa pakolainen itse. Jos pakolaisella ei itsellään ole varoja oman asumisensa kustantamiseen, hänelle voidaan myöntää asumistukea ja toimeentulotukea kaikkia Suomessa asuvia koskevan lainsäädännön mukaan.

Kunnalle maksetaan laskennallista korvausta pakolaisten kotoutumista tukevan toiminnan järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin. Laskennallinen korvaus yli 7-vuotiaan henkilön osalta on 1 900,52 euroa vuodessa ja yhteensä kolmen (3) vuoden ajalta 5 701,56 euroa. Enintään 7-vuotiaan henkilön osalta maksetaan 6 222,95 euroa vuodessa ja yhteensä kolmen (3) vuoden ajalta 18 668,85 euroa (valtioneuvoston päätös, 512/1999). Laskennallinen korvaus myönnetään kunnalle sen vastaanottamien pakolaisten lukumäärän ja asumisajan perusteella. Lisäksi edellytetään, että kunta on laatinut tai sitoutunut laatimaan maahanmuuttajien kotouttamisohjelman (kotouttamislaki 8 §).

Lisäksi kunnalle korvataan erikseen kustannusperusteisesti:

- toimeentulotuen antamisesta aiheutuneet kustannukset,

- alaikäisenä ilman huoltajaa Suomeen saapuneen henkilön perheryhmäkotiin sijoittamisesta sekä perhehoidosta, asumisen tukipalveluista ja muista lastensuojelun palveluihin rinnastettavista toimenpiteistä kunnalle aiheutuvat kustannukset enintään siihen saakka kunnes alaikäinen täyttää 18 vuotta,
- vamman tai sairauden edellyttämän pitkäaikaisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä kunnalle aiheutuvat huomattavat kustannukset, jos henkilö on ollut huollon tai hoidon tarpeessa Suomeen saapuessaan, enintään kymmeneltä vuodelta,
- erityisistä syistä muut kunnalle aiheutuneet kustannukset enintään kymmeneltä vuodelta sekä
- kunnan järjestämän tulkkipalvelun kustannukset

Kustannusten korvaaminen kunnalle ei sinänsä tuo mitään oikeuksia pakolaisille. Valtion korvausta vastaan kunnat järjestävät kotoutumista tukevaa toimintaa eri hallinnonalojen viranomaisten ja järjestöjen kanssa ottaen huomioon pakolaisuudesta johtuvat erityistarpeet ja tulkkipalveluja

Kaikki ei-suomalaisen näköiset eivät ole pakolaisia. Myöskään kaikki pakolaiset eivät ole köyhiä. Monet ovat olleet jo pitkään ja tekevät työtä ja hankkivat toimeentulonsa. Vuoden 2001 veronalaisten tulojen mukaan 54,8 prosentin ulkomaalaisen verotettava tulo oli alle 8 999 euroa ja 27,6 prosentin tulot olivat 9 000 - 21 999 euroa. Yli 32 000 euroa verotettavaa tuloa oli 7,9 prosentilla ulkomaankansalaisista. Läntisistä maista ja Itä-Euroopasta (tähän eivät sisälly entisestä Neuvostoliitosta tulleet) tulleista noin 20 prosentin verotettava tulo ylitti 32 000 euroa. Vastaava osuus kaikista Suomessa asuvista oli 13,8 prosenttia. Pakolaisista 79,4 prosentin verotettava tulo oli alle 8 999 euroa, 16,3 prosentin tulot olivat 9000 - 21 999 euroa, 3,3 prosentin tulot olivat 22 000 - 31 999 euroa ja 1 prosentin tulot yli 32 000 euroa.⁷ Vuoden 2001 jälkeen monet pakolaiset ovat saaneet pätevyitysmiskoulutusta aikaisempiin ammatteihinsa, ja sitä kautta päässeet korkeastikin palkattuihin töihin esimerkiksi lääkäreiksi.

Edellä esitettyyn viitaten on totta, että pakolaisella saattaa olla auto ja jopa omakotitalo. Mutta yhteiskunnalta pakolainen saa saman tuen kuin vastaavassa asemassa oleva suomalainen, eli sosiaaliturvana tai toimeentulotukena pakolaisille ei anneta autoja tai muitakaan niin verrattavia etuuksia (vaikka jotkut saattavat epäillä).

Turvapaikanhakijat

⁷ Tilastokeskus 2003:1 s. 23

Maahanmuuttajien kotouttamisesta ja hrvvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain (493/1999) mukaan turvapaikanhakijoiden vastaanottona ja tilapäistä suojelua saavien vastaanottona järjestetään majoitus, toimeentulotuki, välttämättömät sosiaali- ja terveyspalvelut, tulkkipalveluja ja muu välttämätön perustarpeiden turvaaminen sekä työ- ja opintotoimintaa. Majoitus järjestetään vastaanottokeskuksessa ja lähes aina monen hengen huoneessa. Tosin nykyisin muutama vastaanottokeskuspaikkakunta käyttää tyhjilleen jääneitä kunnan vuokra-asuntoja. Alaikäisen ilman huoltajaa tulevan turvapaikanhakijan ja tilapäistä suojelua saavan vastaanottoa varten vastaanottokeskukseen voidaan perustaa ryhmäkoti. Alaikäisten tai kidutuksen, raiskauksen tai muun ruumiillisen tai seksuaalisen väkivallan uhrien tai muutoin muita heikommassa asemassa olevien palvelujen järjestämisessä otetaan huomioon heidän elämäntilanteestaan johtuvat erityiset tarpeensa.

Turvapaikanhakijalle ja tilapäistä suojelua saavalle henkilölle voidaan myöntää toimeentulotukea toimeentulotuesta annetun lain mukaan. Toimeentulotuen perusosasta osa annetaan hyödykkeenä vastaanottokeskuksessa ja osa rahana. Tästä on olemassa työministeriön asetus (158/2002) vastaanottokeskusten ryhmäkotien henkilöstöstä ja turvapaikanhakijoiden ja tilapäistä suojelua saavien toimeentulotuen jakamisesta rahamääräiseen osaan ja hyödykkeinä annettavaan osaan. Turvapaikanhakijan ja tilapäistä suojelua saavan toimeentulotuen perusosan suuruudesta vähennetään viisi prosenttia vastaanottokeskuksessa järjestettävän majoituksen korvauksena. Lisäksi toimeentulotuen perusosan suuruudesta vähennetään aikuisen osalta kymmenen prosenttia ja lasten osalta viisitoista prosenttia vastaanottokeskuksessa järjestettävien palvelujen korvauksena.

Myös vastaanottokeskukseen majoittumattoman turvapaikanhakijan ja tilapäistä suojelua saavan toimeentulotuen perusosasta vähennetään viisitoista prosenttia aikuisen osalta ja kaksikymmentä prosenttia lapsen osalta korvauksena siitä mahdollisuudesta, joka hänellä on maksuttomaan majoitukseen ja siihen liittyviin palveluihin vastaanottokeskuksessa.

Tarpeen mukaan turvapaikanhakijalla on tietysti mahdollisuus saada toimeentulotuen lisäosaa perusteilla, joista säädetään toimeentulotuesta annetussa laissa.

TURVAPAIKANHAKIJOIDEN TOIMEENTULOTUEN PERUSOSA
01.01.2004 LUKIEN

Tuen saaja	I kuntaryhmä		II kuntaryhmä	
	EUR/kk	EUR/pv	EUR/kk	EUR/pv

Yleinen toimeentulotuki, yksin asuva ja yksinhuoltaja	377,15	12,57	360,92	12,03
Turvapaikanhakijan toimeentulotuki, alennettu -15 %	320,58	10,69	306,78	10,23
Turvapaikanhakijan toimeentulotuki, alennettu enintään -20 % yleisestä perusosasta, työ- ja opintotoiminnasta kieltäytyjät, = -15% - 20 % = -35%	245,15	8,17	234,60	7,82
Muu 18 vuotta täyttänyt, yleinen toimeentulotuki (avio- ja avopuolisot, kumpikin)	320,58	10,69	306,78	10,23
Turvapaikanhakijan toimeentulotuki, alennettu -15 %	272,49	9,08	260,76	8,69
Turvapaikanhakijan toimeentulotuki, alennettu enintään -20 % yleisestä perusosasta, työ- ja opintotoiminnasta kieltäytyjät, = -15% -20% = -35%	208,38	6,95	199,41	6,65
Yleinen toimeentulotuki, vanhempansa tai vanhempiensa luona asuva 18 vuotta täyttänyt henkilö	275,32	9,18	263,47	8,78
Turvapaikanhakijan toimeentulotuki, alennettu -15 %	234,02	7,80	223,95	7,47
Turvapaikanhakijan toimeentulotuki, alennettu enintään -20 % yleisestä perusosasta, työ- ja opintotoiminnasta kieltäytyjät, = -15%-20% =-35%	178,96	5,97	171,26	5,71

Yleinen toimeentulotuki, 10-17-vuotias lapsi 1.lapsi	264,01	8,80	252,64	8,42
Turvapaikanhakijan toimeentulotuki, alennettu -20 % 1.lapsi	211,21	7,04	202,11	6,74
Yleinen toimeentulotuki 2.1 lapsi	245,15	8,17	234,60	7,82
Turvapaikanhakijan toimeentulotuki, alennettu -20 % 2.1 lapsi	196,12	6,54	187,68	6,26
Yleinen toimeentulotuki, 3.jne. lapsi	226,29	7,54	216,55	7,22
Turvapaikanhakijan toimeentulotuki, alennettu -20 % 3.jne. lapsi	181,03	6,03	173,24	5,77
Yleinen toimeentulotuki, alle 10-vuotias lapsi 1.lapsi	237,60	7,92	227,38	7,58
Turvapaikanhakijan toimeentulotuki, alennettu -20 % 1.lapsi	190,08	6,34	181,90	6,06
Yleinen toimeentulotuki, 2. lapsi	218,75	7,29	209,33	6,98
Turvapaikanhakijan toimeentulotuki, alennettu -20 % 2.1 lapsi	175,00	5,83	167,47	5,58
Yleinen toimeentulotuki, 3.jne. lapsi	199,89	6,66	191,29	6,38
Turvapaikanhakijan toimeentulotuki, alennettu -20 % 3.jne. lapsi	159,91	5,33	153,03	5,10

Kokonaisuutena voidaan sanoa, että turvapaikanhakijat saavat lähinnä sentasoisen välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon, mistä säädetään perustuslain 19 §:n 1 momentissa.

1206
56/0
2/1**Ulkoasiainvaliokunta
Perustuslakivaliokunta****Valtioneuvoston selonteko Suonien ihmisoikeuspolitiikasta****1. Yleisiä huomioita selontekoluonnoksesta**

Selonteko on merkittävä asiakirja: se on varsin monialainen selvitys hallituksen toimista ja tavoitteista käydä ihmisoikeusdialogia kansainvälisessä yhteistyössä. Olennainen muutos on se, että selonteko tuo myös esiin joitain Suomen sisäisiä ihmisoikeuspoliittisia kysymyksiä. Suomen uskottavuutta käydä ihmisoikeusdialogia kansainvälisesti edistää se, että myös Suomen omia ihmisoikeuksien toteutumisen ongelmakohtia pystytään tuomaan esiin sekä niihin pyritään aktiivisesti hakemaan kestäviä ratkaisuja. Näiden kysymysten sisällyttämistä selontekoon on pidettävä ansiokkaana kehityksenä verrattuna kahteen aikaisempaan selvityksiin. Uskottavuutta lisää myös se, että selonteko sitouttaa koko hallituksen ja eduskuntaakin. Luonnos selonteoksi kattaa koko hallituskauden, joten selonteko sisältää jo toteutettuja toimenpiteitä kertomuksen omaisesti, mutta myös tulevaisuuden tavoitteita.

Selonteossa esitetään monia hyviä huomioita ja kysymyksiä. Jatkotyössä tulisi harkita keskittymistä tavoitteiden selkeämpään esiin nostamiseen ja niiden konkretisoimiseen.

Perusteltua on, että hallituksen ihmisoikeuspolitiikan yhtenä painopisteenä on edelleenkin vähemmistöjen ihmisoikeuksien edistäminen. Selonteon selkeästi esitettyä huomiota mm. siitä, että rasistiset asenteet ja syrjintä ovat ongelmia myös Suomessa, on pidettävä selonteon yhtenä ansiona. Myöskin huomiot siitä, että turvapaikkamenettelyyn sisältyy nykyisellään ihmisoikeuksien kannalta haasteellisia alueita (kuten ns. nopeutettu menettely) ovat paikallaan.

2. Yksityiskohtaisia huomioita**5.5.3. Turvapaikkakysymykset**

Selonteossa on kuvattu nopeutetun menettelyn määräaikoihin liittyvää keskustelua. Tässä yhteydessä tulisi myös pohtia ylipäänsä nopeutetun menettelyn määräaikojen tarkoitusta. Esimerkiksi, keihin ne kohdistuvat (hallintoon, hakijaan vai tuomioistuimeen) ja kenen toimintaa ne ohjaavat? Jos ylipäänsä tavoitteena on, että hakija, jolla ei ole siihen edellytyksiä, ei viettäisi täällä pitkää aikaa, tulisi määräaikojen olla sellaisia, että mielekkäästi ohjaisivat myös hallintoa. Nyt turvapaikkahakemusten käsittelystä jää sattumanvaraisuuden vaikutelma: normaaliprosessissa on ilman perusteita olevia hakemuksia käsittelemättä parikin vuotta, nopeutetussa menettelyssä olevia voidaan niin ikään käsitellä hallinnossa useita kuukausia ja toisaalla käsitellään massoittain hakemuksia muutamassa päivässä ja äärimmillään puhuttelut ja päätökset tehdään samana päivänä.

Kohtelu käännyttämisessä koskee myös karkotustapauksia. Poliisin ohjeistusta on ukrainalaisperheen tapauksen jälkeen täydennetty, mutta sitä on edelleenkin pidettävä - varsinkin tapausten vaikeus huomioon ottaen - liian suppeana.

Suojelujärjestelmän toimivuus Suomessa on sidoksissa tilanteeseen muissa EU-maissa. Sisäiseen ihmisoikeustilanteeseemme liittyy tämän vuoksi ongelmia. Ulkosuhdepolitiikkaa koskeva selkeä johtopäätös - joka selonteossa ei tule selkeästi esiin - on, että turvapaikkajärjestelmän uudistamista tulisi EU:ssa edelleenkin jatkaa. Tämä tulisi ottaa vahvemmin Suomen tavoitteeksi.

5.5.4 Ulkomaalaisten säilöönotto

Luonnoksen turvapaikkakysymykset osiossa on tarkasteltu turvapaikanhakijoiden vastaanoton yhteydessä myös ulkomaalaisten säilöönottoa. Säilöönottohan koskee myös muitakin ulkomaalaisia kuin turvapaikanhakijoita ja siihen voi heidän kohdallaan sisältyä ihmisoikeuskysymyksiä.

Erillisen säilöönottoyksikön perustamisesta huolimatta poliisin pidätystiloissa tapahtuvat lyhytaikaiset säilöönnotot ovat edelleen mahdollisia. Säilöönottoyksikkö on nykyisellään usein täynnä. Lisäksi hallinnon ohjeistuksen mukaan 100 km:n etäisyyttä pidetään jo niin pitkänä, että säilöön ottaminen poliisivankilassa on mahdollista enintään neljäksi vuorokaudeksi. Hallinnolla ei ole tällä hetkellä uskottavaa järjestelmää säilöönottojen seuraamiseksi ei sen enempää määrällisesti kuin laadullisestikaan.

Merkittävänä ongelmana voi pitää myös säilöönottokäytäntöjen suurta aluekohtaista vaihtelua. Lasten aseman kannalta ongelmallisena ihmisoikeuskysymyksenä on pidettävä sitä, että säilöönottotiloissa pidetään myös paljon lapsia ilman, että tähän olisi erityisemmin varauduttu. Vuonna 2003 heitä oli 75.

Turvapaikanhakijoiden oikeusturvan toteutumiseen tulee kiinnittää huomiota, jotta heillä on kaikissa tilanteissa mahdollisuus ottaa yhteyttä avustajaan ja saada mahdollinen valitusasiansa vireille tuomioistuimessa. Tämän tulisi olla selkeämmin osa vastaanottoa ja sitä koskevaa lainsäädäntöä.

5.5.6. Maahanmuuttajien oikeudet

Tämä jakso voisi olla hyvinkin laaja ja koskea useita kysymyksiä. Esiin voisi nostaa esimerkiksi neuvontapalvelujen riittämättömyyden taikka lupahallinnon hitauden. Selonteko ei liene kuitenkaan soveliain asiakirja näiden kokonaisvaltaiseen käsittelyyn. Sen sijaan muiden asiakirjojen kuten esimerkiksi maahanmuuttopoliittisen ohjelman tulisi ilman muuta keskittyä käsittelemään monipuolisesti myös maahanmuuttajien oikeuksien toteutumista.

Venäjänkielinen vähemmistö

Selonteossa on esimerkinomaisesti käsitelty venäjänkielisten maahanmuuttajien kotoutumista Suomeen. Tekstissä ei kuitenkaan sinällään puhuta siitä, kuinka venäjänkieliset ovat Suomeen kotoutuneet, vaan pikemminkin niistä toimenpiteistä, joilla työhallinto kotouttaa venäjänkielisiä maahanmuuttajia. Kuten tekstissä on todettu, kohdentuvat työhallinnon toimenpiteet kaikkiin maahanmuuttajaryhmiin, joten osio käsittelee pikemminkin yleisemmin työhallinnon toimenpiteitä maahanmuuttajien kotouttamiseksi.

Venäjänkielisten kotoutumisesta puhuttaessa olisi kuitenkin tarpeen käsitellä myös venäjänkielisten käytännön integraatiota ja myöskin integraation käytännön ongelmia. Selonteossa ei esimerkiksi ole

pohdittu venäjänkielisten arkipäivässä esiintyviä vaikeita tilanteita, kuten huume- ja rikoskierteeseen ajautuneiden nuorten tilannetta ja heitä kohtaavaa maastakarkotusuhkaa.

Vaikka selonteossa on maahanmuuttajista venäjänkieliset nostettu kotouttamisen osalta erityisesti esiin muista maahanmuuttajaryhmistä, tulisi itsestään selvää olla, että hallitus on yhtäläisesti sitoutunut kaikkien eri maahanmuuttajaryhmien kotouttamiseen. Toisaalta myöskään venäjänkielisyys ja venäläistausta eivät välttämättä ole sellaisia asioita, jotka tekevät Suomeen kotoutumisesta lähtökohdiltaan sinänsä erityisen hankalaa. Keskittyminen venäjänkieliseen vähemmistöön myös jättää vähemmälle huomiolle arkirasismien ilmiöt, joista erityisesti afrikkalais- ja arabitaustaiset maahanmuuttajat kärsivät.

Toisaalta keskittyminen kotoutumiseen venäläisväestön kohdalla jättää huomiotta sen, että vanhavenäläisten kohdalla kotoutuminen on johtanut lähes valtaväestöön sulautumiseen ja siten kulttuuriperimän katoamiseen.

Näin ollen huomiota tulisi kiinnittää kotoutumiseen kokonaisvaltaisemmin eikä niinkään työhallinnon venäjänkielisiin maahanmuuttajiin kohdistuvien kotouttamistoimenpiteiden kautta (lukeutuuhan venäläisvähemmistöön Suomessa myös vanhavenäläiset). Olisi esimerkiksi paikallaan esittää havaintoja myös muiden maahanmuuttajaryhmien lukumäärästä ja tilanteesta, eikä nostaa esiin ainoastaan yhtä maahanmuuttajaryhmää.

Maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen kuuleminen ja osallistuminen päätöksentekoon

Rasismien vastustaminen ja vähemmistöjen oikeudet osiossa on yhtenä tavoitteena kirjattu, että Suomi korostaa vähemmistöjen osallistumisoikeuksia ja on sitoutunut vuoropuheluun vähemmistöjen kanssa. Selontekoluonnoksessa rasismien ja syrjinnän ehkäisyn osalta Suomessa on todettu, että on tärkeää kuunnella ja kerätä eri väestöryhmien kokemuksia asioiden hoitamisesta ja hoitumisesta suomalaisessa yhteiskunnassa. Näiden kokemusten kerääjänä vähemmistö valtuutetulla on paikkansa. Lisäksi erilaiset neuvottelukunnat on mainittu erinomaisina keskustelukanavina viranomaisten ja vähemmistöjen välillä.

Liittyen eri neuvottelukuntiin olisi tärkeää pohtia sitä, kuinka hyvin neuvottelukuntien jäsenet edustavat niitä väestöryhmiä, joita heidät on nimetty edustamaan. Maahanmuuttajilla ei Suomessa ole omaa edustuksellista elintä, jossa olisivat esimerkiksi kaikki maahanmuuttajaryhmät edustettuina. Myöskään ei ole olemassa sellaista menettelyä, jonka kautta maahanmuuttajat voisivat valita demokraattisesti edustajansa eri neuvottelukuntiin tai vastaaviin elimiin.

Toisaalta olisi pohdittava myös sitä, ovatko neuvottelukunnat riittävä kanava etnisten vähemmistöjen osallistumismahdollisuuksien turvaamiseksi heihin liittyvässä päätöksenteossa. Neuvottelukunnat voivat olla helposti viranomaisvetoisia, jolloin

jäsenillä ei paljoltikaan ole vaikutusmahdollisuutta saada aloitteitaan eteenpäin ja vaikuttaa tehtäviin päätöksiin. Vaarana on, että neuvottelukunnan jäsenille annetaan mahdollisuus tulla kuulluksi ilman, että kuulemisella olisi vaikutusta päätösten valmistelussa ja päätöksenteossa.

Näin ollen olisikin tärkeää sitoutua siihen, että nykyistä paremmin pystyttäisiin järjestämään eri etnisten ryhmien äänen kuuluviin saaminen ja myös niin, että eri etnisten ryhmien edustajilla on todellinen edustuksellinen mandaatti väestöryhmänsä edustajilta.

Selontekoon olisikin tarpeen kirjata tavoitteeksi, että hallitus sitoutuu nykyistä kattavammin edistämään ja luomaan edellytykset eri etnisten ryhmien osallistumiselle

etnisiä vähemmistöjä koskevaan päätöksentekoon Suomessa sekä valtakunnantasolla että alueellisesti ja paikallisesti.

Myöskin tämän selonteon osalta tulisi huomioida, että etnisten vähemmistöjen edustajat tulevat mahdollisuuksien mukaan kuulluksi valmisteluprosessissa esimerkiksi Etnisten suhteiden neuvottelukunnan kautta.

Ihmisoikeuksien kehittäminen (6.1)

Avoimuus määräaikaishavainnoinnissa on hyvä perinne. Tosin täytyy myös olla valmistautunut siihen, että raportoinnissa voi tulla esille seikkoja, jotka eivät ole kaikilta osin aina edullisia.

Vähemmistöryhmien osallistamisessa raportointiin tulisi pyrkiä löytämään uusia keinoja (ks. myös edellä kuvattu Maahanmuuttajaryhmien osallisuuden turvaaminen). Loputon, vaikkakin kohtelias, kuuleminen ei jaksakaan pitkäjänteisesti kiinnostaa, jos sen ei nähdä olevan tuloksellista oman aseman kannalta.

Keskeinen ihmisoikeuspolitiikan haaste on raportoinnissa esiin tulevien suositusten käsittely koko hallitusta sitouttavasti. Selonteossa on todettu, että hallitus tulee kehittämään tähän liittyvää seurantaa. Tämä on aivan avainkysymys ja siitä olisi voinut kirjoittaa enemmänkin ja konkreettisemmin. Esimerkiksi, mihin toimenpiteisiin tullaan tässä ryhtymään.

Syrjinnän vastaiset toimet (6.5.)

Jaksossa on kuvattu joitain keskeisiä syrjinnän vastaisia toimia painottuen lähinnä Suomen ulkosuhdepolitiikan näkökulmaan. Keskeisimmät kotimaiset aiheet ovat yhdenvertaisuuslaki, hallituksen toimet syrjinnän ehkäisemiseksi ja romanien asema.

Yhdenvertaisuuslain säätäminen on merkittävä edistysaskel. Jaksossa tyydytään kuvaamaan lain pääasiallista sisältöä ja valvontaa. Tärkeätä olisi kuitenkin tuoda esille hallituksen jatkotoimet lain sisäisen epäyhdenvertaisuuden (eri syrjintäperusteet eri asemassa) ja valvonnan resursoinnin ratkaisemiseksi. Näihin kumpaankin seikkaan eduskunta hyväksyessään lain edellytti lausumassaan hallituksen kiinnittävän huomiota.

Jakso kokonaisuudessaan heijastaa syrjinnän vastaisen työn merkittävää periaatteellista ongelmaa. Tämä myös nivoutuu koko selonteon keskeiseen tavoitteeseen koko hallituksen sitouttamisesta. Nimittäin kuvattaessa hallituksen toimenpiteitä syrjintää vastaan näyttää se lähinnä projektityöskentelynä. Siitä ei välity hallituksen omaa sitoutumista syrjinnän vastaiseen työhön osana hallinnon normaalitoimintaa. Projekteista saadaan toki arvokkaita kokemuksia, mutta niiden kautta ei synny kokonaisnäkemystä eikä riittävää jatkuvuutta.

Yksi esimerkki, jossa selonteko voisi asettaa konkreettisia tavoitteita ja osoittaa käytännössä sitoutumistaan, on hallituksen rasismien ja etnisen syrjinnän vastainen toimintaohjelma (2001). Se tulisi päivittää tai arvioida uudelleen joko erikseen tai yhteydessä muuhun työhön.

Käsiteltäessä rasismien torjuntaa EU:ssa on selonteossa asetettu tavoitteita EUMC:n toiminnan kehittämiseksi. EU on päättänyt muuttaa Rasismien ja muukalaisvihan seurantakeskuksen Dimisoikeusvirastoksi. Selonteon käsittely yhteydessä tätä osuutta

olisi täydennettävä Suomen johtopäätöksillä tämän johdosta. Vaikka luonnollisesti ihmisoikeuksien edistämisen vahvistuminen EU:ssa on myönteistä, tulisi kuitenkin turvata rasmin ja muukalaisvihan vastaisten toimien näkyvyys ja huomio uuden viraston työssä edelleenkin.

Saamelaisten asema ja oikeudet Suomessa (6.6)

Selontekoluonnoksessa on varsin suppeasti käsitelty saamelaisten asemaa ja oikeuksia Suomessa: luonnoksessa on otettu esiin keskeinen tavoite saada saamelaisalueen maa-oikeuskysymys ratkaistuksi. Vähernmistövaltuutettu pitää kuitenkin tärkeänä, että selonteossa kiinnitettäisiin huomiota myös muihin saamelaisten oikeuksiin ja niiden toteutumiseen. Saamelaisten oikeuksien toteutumista tulisi tarkastella myös saamelaisalueen ulkopuolella.

Saamelaisten kielellisten oikeuksien osalta selontekoon tulisi sisällyttää uusi saamenkielilaki (1086/2003) ja lain mm. säätämä oikeus käyttää saamen kieltä ko. laissa määritellyissä viranomaisissa.

Lasten päivähoidosta annetun lain (36/1973, lainmuutos 875/1981) mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että lasten päivähoitoa voidaan antaa lapsen äidinkielellä olevalla suomen, ruotsin tai saamen kielellä. Saamenkielistä päivähoitoa on kuitenkin vähän. Syynä tähän on, että saamelaisten kotiseutualueen kunnilla ei ole ollut taloudellisia resursseja järjestää saamenkielisiä päivähoitopalveluita. Saamenkielisen päivähoiton järjestäminen edellyttäisi valtiolta tähän tarkoitukseen varattua erillisrahoitusta. Vähernmistövaltuutettu teki huhtikuussa 2003 sosiaali- ja terveysministeriölle aloitteen, johon sisältyi kehittämis ehdotuksia saamelaislasten päivähoiton turvaamisesta saamen kielellä nykyistä kattavammin (ks. liite).

Perusopetuslain (628/1998) mukaan saamenkielisillä oppilailta on saamelaisten kotiseutualueella oikeus saada pääosa kouluopetustaan saamenkielellä. Lukiolain (629/1998) ja ammatillista koskevan lain (630/1998) mukaan opetusta voidaan antaa saamen kielellä. Perusopetuksessa, lukio-opetuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa valtio korvaa saamenkielisen ja saamen kielen opetuksen järjestämisestä kunnille ja opetuksen järjestäjille aiheutuneet palkkauskulut erillisrahoituksen turvin (Laki Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 635/1998).

Käytännössä saamenkielistä opetusta on perusopetuksessa eniten alasteella. Ylemmillä vuosiluokilla saamenkielistä opetusta on vähemmän, lukiossa saamenkielistä opetusta ei ole. Tätä selittää osaltaan se, että ylioppilastutkinnon kielet ovat suomi ja ruotsi. Ylioppilastutkinnossa voidaan suorittaa äidinkielen koe saamen kielellä tai saamen kieli valinnaisena kielenä. Muilta osin ylioppilastutkintoa ei voida suorittaa saameksi. Tärkeää olisi lisätä saamenkielisen opetuksen määrää, jotta lukion voisi käydä kokonaan saameksi ja tehdä mahdolliseksi yo-tutkinnon suorittaminen saameksi.

Myös saamelaisalueen ulkopuolella saamenkielistä ja saamen kielen opetusta tulisi olla nykyistä enemmän. Näin luotaisiin edellytyksiä saamelaisalueilta poismuuttaneiden kielen ja identiteetin säilymiselle.

Selonteossa on kiinnitetty näihin perusopetukseen saatavuuteen huomiota, mutta johtopäätös on kovin mitäänsanomaton "hallitus selvittää mahdollisuuksia lisätä". Mahdollisuuksia kyllä on.

Poronhoito on saamelaiskulttuurin olennainen osa. Saamelaisalueella poronhoidon jatkuvuuteen kohdistuu epävarmuutta. Ns. vapaasti laiduntava poronhoito on vähentynyt mm. maankäyttöön liittyvien tekijöiden vuoksi (laitumien vähentyminen metsätalouden ja matkailun tieltä). Lisäksi mm. porotalouden tuet eivät kohdistu pienporonomistajiin (alle 70 poroa), jolloin poroelinkeinon harjoittaminen ei tuota heille riittävää toimeentuloa.

Pienporonomistajat saavat osan ansioistaan poronhoidosta, mutta osan vuodesta he ovat työmarkkinatuen varassa. Peruspäivärahaoikeutta kausiluontoisille poronhoidon ammattiharjoittajille ei synny, koska työssäoloehto ei täyty kausiluontoisessa ammatinharjoittamisessa. Myöskin sosiaaliturvan saamiseen heidän osaltaan sisältyy rajoitteita varallisuudeksi luettavan poronomistuksen vuoksi. Näin ollen osaltaan nykyiset yhteiskunnan tukimuodot eivät kaikilta osin veny saamelaisten toimeentulon ja kulttuurin säilymisen turvaksi.

Poronelinkeinosta luopuminen tuo mukanaan myös sosiaalisia ongelmia. Poronhoito tukee kulttuuri-identiteettiä sekä ylläpitää sosiaalista verkostoa, jolloin vaarana on, että luopuessaan elinkeinosta poronhoitaja syrjäytyy sekä yhteisöstään että kulttuuristaan. Selontekoon tulisikin täten myös sisällyttää hallituksen tavoitteeksi turvata saamelaiskulttuuriin kuuluvan poronhoidon elinkelpoisuus.

3. Jatkotyö

Selontekoa työstettäessä tulisi vielä tarkentaa työn peruslähtökohtaa. Onko kyse Suomen ihmisoikeustilanteesta kokonaisuudessaan vai siitä vain ulkosuhdepolitiikan näkökulmasta, esimerkiksi tiettyjen instrumenttien noudattamisen ja ulkosuhdepainopisteiden uskottavuuden kannalta? Vai pitäisikö selonteossa pyrkiä tasapainottamaan molemmat sisällöt? Jatkotyössä tulisi myös hallituksen yhteisiä tavoitteiden kirkastaa ja konkretisoida hahmottamalla tarkempia toimintaohjelmia.

Ihmisoikeustilanteen seurantaan liittyy myös vielä avoimia kysymyksiä. Ensiksikin, miten järjestää valvontaelimien kautta esiin tulleet kysymysten ja toiseksi muun poliittisen tason seurannan (kotimaiset lainvalvontatelimet ja heidän kertomuksensa) välinen suhde? Kaikki kotimaisen ihmisoikeustilanteen kautta relevanttihan ei kuitenkaan tule vain valvontaelimien monitoroinnin kautta esiin.

Ihmisoikeudet ovat sitoutumista ja konkretiaa. Olennaista onkin varmistaa, että tehdyt sitoumukset toteutetaan. Selonteon yksi avainkysymys onkin, miten turvata hallituksen sitoutuminen kokonaisuudessaan. Toinen yhtä tärkeä kysymys on asiakasryhmien sitouttaminen ja siinä juuri auttaa hallituksen itsensä uskottava sitoutuminen.



Asianajaja, varatuomari Markku Fredman

{/A/S A/Äööt/ "V

EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

ASIA: Muistio valtioneuvoston selonteosta Suomen ihmisoikeuspolitiikasta VIITE:

VNS 2/2004 VP

Suomen Asianajajaliiton edustajana esitän kunnioittaen seuraavan.

On erittäin hyvä asia, että valtioneuvosto antaa säännöllisesti selonteon ihmisoikeuspolitiikastaan. On myös oikea suunta, että sen kansallista osuutta jatkossa laajennetaan, kuten nyt käsillä olevan selonteon johdannossa todetaan.

Olen itse kansallisen tason ihmisoikeusjuristi ja tästä näkökulmasta erityisen kiinnostavaa onkin juuri Suomen hallituksen näkemys ihmisoikeushaasteista Suomessa ja yleisemmin kansallisesta ihmisoikeuspolitiikasta.

Jo selonteon sisällysluettelosta voi havaita, että kansallisen tilanteen selvittely on paitsi suppeaa, myös ennen kaikkea **erikoisella tavalla vinoutunut**.

Selonteossa on kansallisessa osuudessa tehty selkoa seuraavista temaattisista kysymyksistä:

naisten oikeudet
ihmiskauppa

p& i/p '5-(?/a(vVvp/e 3/

lasten oikeudet
 syrjintä ja vähemmistöjen oikeudet
 alkuperäiskansojen oikeudet
 vammaisten oikeudet
 taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet (TSS-oikeudet)

Suomen hallitus ei siis tee selkoa vapautensa menettäneiden oikeuksista, sanavapauden tilasta Suomessa, uskonnonvapaudesta, omaisuuden suojasta, yksityisyyden suojasta tai ehkä tärkeimmästä: missä tilassa ovat ne kasalliset tehokkaat keinot, joita kukin yksilö voi käyttää pakottaakseen yhteiskunnan - valtion tai kunnan - antamaan yksilölle sen mikä hänelle kuuluu.

On vaikea päätellä mistä selonteon väärä painotus johtuu. Selonteossa on toki nostettu esiin tärkeitä asioita, mutta sieltä **puutuu aivan keskeisiä asioita ja teemoja**. Yksi mahdollinen valintaperuste voisi olla se, että selkoa tehdään ihmisoikeuslohkoista, joissa Suomi voi väittää olevansa esimerkillinen. Ainakin yllä lueteltu **lista pitää sisällään vain sellaisia aiheita, joissa Suomi on kunnostautunut** ja voi väittää kuluvansa maailman ehdottomaan eliittiin. Sen sijaan selonteosta ei löydy mainintaa esim. siitä että Suomen pääkaupungin **vankilassa** vangit joutuvat asumaan selleissä, joissa ei ole WC:tä ja tarpeet tehdään sellin nurkassa lojuvaan paljuun. Ainakin Bagdadissa näyttää tilanne olevan tässä suhteessa parempi viimeviikkojen uutiskuvien perusteella. Ehkä sitäkin voisi joskus selostaa miksi Suomessa poliisi kuuntelee neljä kertaa enemmän puhelimia

kuin Ruotsissa (ks. EOA:n vuosikertomus 2002 s. 62), vaikka siellä on huomattavasti enemmän väestöä ja rikoksia.

Euroopan Neuvoston ihmisoikeussopimuksen keskeisin artikla on kuudes. Se takaa oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Yli puolet ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuista koskee tuota artiklaa. Artiklan keskeisyys perustuu siihen, että länsimaisen käsityksen mukaan jokaisessa maassa tulee olla **itsenäinen ja riippumaton tuomioistuinlaitos**, joka pystyy ja ennen kaikkea haluaa taata jokaiselle yksilölle hänelle kuuluvat oikeudet ja velvollisuudet siitä riippumatta kuuluvatko nämä oikeudet kulloisenkin hallituksen painopistealueisiin. Jokainen tuomioistuin on siis ihmisoikeustuomioistuin, jonne jokaisella tulee olla pääsy kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksista, tai kun valtiovalta haluaa rangaista yhteiskunnan jäsentä.

Jostain syystä nämä keskeiset periaatteet ja ihmisoikeuksien peruspilarit loistavat poissaolollaan Suomen valtioneuvoston ihmisoikeusselonteon kansallisesta osuudesta.

Esimerkiksi juuri tuomioistuinlaitos ja sen takaama oikeusturva olisi hyvä kansainväliseen vertailuun perustuvan selonteon aihe. Suomalainen tuomioistuinlaitoshan on katsonut tarpeelliseksi suostua kaikkiin poliisin tekemiin pyyntöihin saada kuunnella ihmisten puheluita ja saada tietoa heidän teleliikenteestään. Myös ihmisten vapaus riistetään rutiiniluonteisesti pitkälti yli 90 %:n todennäköisyydellä jos vain poliisi vangitsemista pyytää. Tutkintavankeusajat ovat jatkuvassa kasvussa. Vankilat ovat ylikuormitettuja. Vielä vuonna 1998 määräaika vangitun henkilön syytteen nostamiselle oli 28 päivää. Henkilökohtainen vapaus ja yksityisyys on siis kaventunut Suomessa ja se näyttäisi olevan jatkossakin Suomen valtioneuvoston ihmisoikeuspolitiikka. Oikeudenkäynnit venyvät yhä pitemmiksi, ja kestosta on tulossa Suomessa samanlainen ongelma kuin mitä se on jo monessa muussa Euroopan maassa. Lasten lisäksi toivoisi ihmisoikeuskasvatusta annettavan myös tuomareille.

Amnesty Internationalin mukaan Suomi oli ainoa EU:n jäsenvaltio, jossa on mielipidevankeja (ns. totaalikieltäytyjät). Tätä teemaa ei selonteossa ole käsitelty.

Jaksossa 5.5. on käsitelty pakolais- ja turvapaikanhakijoihin liittyviä kysymyksiä. Niistä kansallisesti merkittäviä ovat turvapaikanhakijoiden kohtelu tutkintavaiheessa. Viime aikoina on tullut toistuvasti tietoja tarpeettomista säilöönotoista ja painostuksesta säilöönottojen aikana. Yhteydenpito valtion tarjoamaan oikeusavustajaan on ollut vaikeaa. Vähemmistövaltuutettu on juuri kiinnittänyt huomiota Tampereen poliisin tilastollisesti poikkeaviin toimiin. Eurooppalainen kidutuksen ym. vastainen komitea (CPT) kiinnitti huomiota käännetyt turvapaikanhakijoiden huumaamiseen. Uusin tapaus on tullut ilmi tällä viikolla Tampereella. Helsingin käräjäoikeudessa on syytteessä turvapaikanhakija, joka on syyttäjän mielestä perättömästi väittänyt turvapaikkatutkintaa suorittaneen poliisin painostaneen häntä peruuttamaan hakemus säilöönoton aikana. Vähemmistövaltuutettu on todennut hyvin vaikeaksi selvittää

poliisin toiminnan laillisuutta: väärinkäytösten epäilijät ovat taas vaarassa joutua syytteeseen poliisin kunnianloukkauksesta tai väärästä ilmiannosta.

Jaksossa 6.1. on selostettu ihmisoikeusjärjestelmän kehittämistä. Tämän teeman osalta Asianajajaliitto pitää välttämättömänä, että yksilövalitusjärjestelmä säilyy ja toimii Euroopassa jatkossakin. Kansalliset keinot on usein havaittu liian tehottomiksi ja esim. valtiontaloudelliset syyt vaikuttavat kotimaisten lainvalvojien kannanottoihin. Esimerkiksi CPT on kiinnittänyt moneen sellaiseen asiaan huomiota, joita kotimaiset laillisuusvalvojat ovat katsoneet läpi sormiensa tai eivät ole havainneet lainkaan ongelmiksi.

Jaksossa 6.5. on kyse syrjinnästä ja rasismista. Kansallisessa jatkossa selostetaan uusia toimia, joita ovat mm. vähemmistövaltuutetun virka ja uusi yhdenvertaisuuslaki. Vähemmistövaltuutettu edeltäjäineen on osoittautunut välttämättömäksi ja valtiovallan tulee tarjota riittävät resurssit hänen toimistonsa käyttöön mm. sellaisten selvitysten laatimiseksi, joita edellä jo turvapaikka-asioiden kohdalla kommentoin. Olen itse jäsenenä syrjintälautakunnassa, joka yhdenvertaisuuslailla perustettiin. Lautakunnan merkitys selviää vasta kun ensimmäiset tapaukset on ratkaistu.

Jaksossa 6.6. käsitellään alkuperäsinkansojen oikeuksia. Hyvä esimerkki selonteon "kiiltokuvamaisuudesta" on valtioneuvoston selonteko saamelaisten maanomistuskysymyksestä s. 115 alkaen. Selontekoa lukiessa täytyy muistaa, että juuri selonteon laatinut hallitus lienee se taho, joka ei ole sopinut saamelaisten kanssa maanomistuskysymyksistä, Suomen kulloinenkin hallitus on se, joka pitää kiinni Metsähallituksen oikeudesta saamelaisalueiden maahan ja valtioneuvosto vastaa kansainvälisissä ihmisoikeuselimissä saamelaisten valituksiin oikeuksien polkemisesta. On siis jossain määrin kaksinaamaista tukea alkuperäisväestön oikeuksia maahan kun samalla sama valtiovalta vetää tiukkaa linjaa saamelaisten vastapuolena ja juuri kiistanalaisten maa-alueiden omistajana. Toki myös eduskunnalla ja sen perustuslakivaliokunnallakin on sanansa sanottavana kun lopullisesti ratkaistaan kysymys saamelaisten oikeudesta maahan.

Jaksossa 6.8. selostetaan TSS-oikeuksien toteutumista. Ihmisoikeuspolitiikan historiasta toisen maailmansodan jälkeen on ollut havaittavissa kylmän sodan jakama maailma: länsimaat korostivat 1950-luvulta alkaen yksilönvapauksia ja perusoikeuksia. Asetelmana oli yksilö vastaan yhteiskunta, jossa yksilölle taattiin tiettyjä luovuttamattomia oikeuksia. Samaan aikaan arvosteltiin ns. sosialistisia maita, joista nämä vapaudet ja oikeudet puuttuivat. Sosialistiset maat, samoin kuin kehitysmaat puolestaan halusivat ihmisoikeuksista puhuttaessa korostaa kollektiivisiä oikeuksia: oikeutta kehitykseen, koulutukseen, asumiseen, työhön ja toimeentuloon (TSS-oikeudet).

Koska kylmä sota jakoi ihmisoikeudet tällä tavoin kahteen osaan, oli jossain määrin loogista, että Suomen hallitukset ovat pysytelleet kansainvälisten kiistojen ulkopuolella ja siten myös Euroopan Neuvoston ja länsimaisten ihmisoikeussopimusten ulkopuolella, aina 1990-luvun alkuun asti. Nyt kun myös Venäjä ja muut entiset sosialistiset maat ovat

mukana länsimaisissa ihmisoikeussopimuksissa, on jossain määrin yllättävää havaita vanhojen periaatteiden kumpuavan yhä esiin Suomen valtioneuvoston ihmisoikeuspolitiikasta. Selonteko näyttää yhä olevan tasapainoilua kollektiivisten ja yksilökohtaisten ihmisoikeuksien välillä - kuin suoraan 1970-luvulta.

Omassa työssäni olen tietenkin keskittynyt yksilökohtaisiin, omien asiakkailleni oikeuksiin ja vapauksiin ja niiden puolustamiseen yhteiskunnan taholta tulevia hyökkäyksiä vastaan. Tällaista näkökulmaa on vaikea selonteosta löytää. Pikemminkin päinvastoin näyttäisi siltä, että valtioneuvoston ihmisoikeuspolitiikkaan kuuluu se, että maan hallitus säännöstelee ja päättää ihmisoikeuksien määrästä (esim. oikeudesta terveydenhoitoon tai koulutukseen) ja oikeuksien laadusta ja valitsee painopistealueita. Tämä on hyvin kaukana omasta näkemyksestäni, jossa korostuu yksilö ja yksilöiden muodostamat hallituksesta riippumattomat kansalaisjärjestöt. Mutta tärkeitä asioita kumpikin ovat. On kuitenkin huomattava, että valtavatkaan harppaukset TSS-oikeuksien lisäämisessä ja parantamisessa eivät miltei osin korvaa puutteita yksilökohtaisessa ihmisoikeuksien toteuttamisessa.

Eräänä asianajajan työhön liittyvänä välittömänä liittymänä TSS-oikeuksiin on mielenterveyshoidon lohduton tilanne, josta selonteko vaikenee täysin, vaikka kyse lienee tietoisista ratkaisuista. Ne edustavat valtioneuvoston ihmisoikeuspolitiikkaa surkeimmillaan. Henkilöt, jotka tarvitsisivat mielenterveyshoitoa, on ajettu kadulle ja jo toisen kerran lyhyen ajan sisällä Helsingissä on mielenterveyspotilas tappanut sivullisen ohikulkijan (Pasilan oikeustalon edustalla tapahtunut sauvakävelijän tappo ja metrossa tapahtunut kirvestappo) ilmeisesti vain päästäkseen hoitoon. Yhteiskunta tarjoaa nopeasti ja tehokkaasti vain vankeinhoitoa.

Pidän selontekoa sinänsä ansiokkaana katsauksena ja toivon sen herättävän keskustelua, joka johtaa selonteon kattavuuden paranemiseen. Kattavuuden lisääntyessä valtioneuvosto joutuu jatkossa käsittelemään myös niitä teemoja, joissa ihmisoikeudet ovat toteutuneet huonosti ja joissa Suomi ei ole mallioppilas. Viittaan tässä yhteydessä Suomen Asianajajaliiton oikeusturvaohjelmaan vuodelta 2000, jonka runkona ja väliotsikkoina käytetty Suomen perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten takaamia oikeuksia.

Mielestäni tuollainen ongelmakeskeinen lähestymistapa on hedelmällisempi kuin selostaa vain niitä elämänalueita, joilla voimme olla hyvä esimerkki muille maille.

Yksi mahdollisuus olisi hyödyntää eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksia. Kun niissä tuodaan vuosittain esiin, suomalaisissa ihmis- ja perusoikeuksissa havaittuja ongelmia, voisi olla hedelmällistä jos hallitus kootusti vastaisi näihin kertomuksiin selostaen mitä epäkohtien johdosta on tehty tai aiotaan tehdä.

Suomen lakimiesliiton jäsenkunnasta selvä enemmistö toimii hallinnossa, tuomioistuimissa tai asianajajina. Etenkin näissä tehtävissä ihmisoikeuskysymykset tulevat useimmille esille päivittäin. Seuraavassa luettelonomaisesti havaintoja käytännön lakimiehen kannalta.

5.5. Pakolaisuus, maahanmuutto ja ihmisoikeudet

- Eri tavoilla maahan muuttaneiden asianmukainen kotouttaminen on tärkeää monessa suhteessa. Tätä edellyttää varsinkin mielekäs työllistäminen ja rikostenehkäisy (sekä maahanmuuttajiin kohdistuvat että heidän tekemänsä rikokset). Erityisesti on syytä myös muistaa sukupuolten tasa-arvokysymykset, maahanmuuttajanaisten asema voi olla heikkoja heidän kotouttamiseensa on käytettävä usein eri keinoja kuin esim. nuorten kotouttamiseen.

- Ns. nopeutettu turvapaikkamenettely tuli uuteen ulkomaalaislakiin entisen sisältöisenä. Näissä asioissa täytäntöönpano voi muutoksenhausta huolimatta tapahtua nopeasti, enimmilläänkin kahdeksassa päivässä, ellei hallinto-oikeus toisin määrää. Käytännössä on kuitenkin harvoin tapahtunut ihmis-oikeusloukkauksia tällä kohden, koska työtöntöönpanon hoitava poliisi on lähes poikkeuksetta odottanut hallinto-oikeuden täytäntöönpanokieltihakemukseen antamaa päätöstä ennen maasta poistamista. Jotta muutoksenhakuoikeus toteutuisi kaikissa tapauksissa, olisi tärkeää, että sisäasiainministeriö antaisi kaikille ulkomaalaisasioita käsitteleville poliiseille ohjeen, että hallinto-oikeuden päätöstä on aina odotettava, vaikka määräaika ylittyisikin parilla päivällä.

6.1. Ihmisoikeuksien kehittäminen

- Sekä hallinnossa että tuomioistuimissa toimivat lakimiehet ovat velvollisia viran puolesta huolehtimaan asiakkaidensa ihmisoikeuksien toteutumisesta. Hallinnon osalta vuoden alusta voimaan tullut hallintolaki täyttää varmasti tiukimmatkin ihmisoikeusvaatimukset. Hallinto-tuomioistuimissa ei ole havaittu, että hallinnossa aikaisemminkaan olisi ainakaan tahallisesti loukattu ihmisoikeuksia.

- Suomi on saanut joitakin langettavia tuomioita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta tuomioistuinten liian pitkistä käsittelyajoista ja joistakin muista oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä loukkaavista virheistä. Ajoittain eri tuomioistuimissa syntyy ruuhkia ja kohtuuttoman pitkiä käsittelyaikoja, mutta nämä eivät juurikaan johdu itse tuomioistuinten laiminlyönneistä. Viime vuosina on kaikilla tuomiois-tuinlinjoilla käyty läpi kehittämishankkeita eikä työskentelyssä enää ole kovinkaan paljon tehostamisen varaa ilman että oikeusturva kärsisi. Kuitenkin etenkin hallintotuomioistuimet ovat viime aikoina ruuhkautuneet useimmissa asiaryhmissä. Monissa asioissa on kysymys perusoikeuksista (mm. sosiaali-turva, omaisuudenturva). Tuomioistuinlaitokselle on annettava riittävät resurssit oikeusturvan takaami-seksi. Useissa asioissa sitä paitsi käsittelyaikojen lyhentäminen aikaansaa merkittäviä säästöjä muualla (rakentamishankkeiden nopeutuminen, toimeentulotuen varassa olevien perusteettomien turvapaikan-hakijoiden maassaoleskelun lyheneminen).

- Sukupuolten välisen tasa-arvon alueella, esim. palkkauksen ja ns. pätkätoiden kohdentumisen osalta, on edelleen runsaasti tehtävää.

Jaksojen 6.5. - 6.8. osalta ei ole hsättävää. Selonteko tuntuu olevan riittävän kattava.

Juha Rautiainen hallinto-
oikeustuomari

Suomen Lakimiesliito-Finlands Juristförbund ry:n edustajana

v/os a Aioo V V/% .

Lausunto perustuslakivaliokunnalle valtioneuvoston selonteosta Suomen ihmisoikeuspolitiikasta (VNS 2/2004 vp)

Valtioneuvoston selonteosta selviää Suomen kansainvälisissä yhteyksissä ottama vahva sitoutuneisuus ihmisoikeuspolitiikkaan, mitä on pidettävä myönteisenä seikkana. Sopimusten määrä ja säate-lyalan laajuus aiheuttavat asian varsin yleisluontoisen käsittelyn.

Selonteossa korostetaan useissa yhteyksissä ihmisoikeuksien jakamattomuutta. Mm. sivuilla 11-12 on tätä käsittelevä jakso, jossa todetaan jakamattomuuden jopa korostuvan mm. globalisaation aiheuttamista haasteista. Samalla todetaan, että TSS-oikeudet eivät aina saa riittävän näkyvää osaa keskustelussa, ja asetetaan TSS-oikeuksien edistäminen Suomen hallituksen erityiseksi tavoitteeksi. Oikeuksien jakamattomuuden periaatteesta on hallitus kuitenkin Euroopan unionin perustuslaillisen sopimuksen ja perusoikeuskirjan juridisen aseman vahvistamisen yhteydessä ainakin suhteellisesti valmis luopumaan. Selonteon sivulla 16 todetaan, että Suomi ei pidä unionin perusoikeuksien jakoa oikeuksiin ja periaatteisiin tarpeellisena, kuten konventin esityksessä ehdotetaan. Jakoa pidetään toissijaisesti hyväksyttävänä pyrittäessä vahvistamaan perusoikeuksien oikeudellista asemaa, kunhan kategorioiden ero ei muodostu käytännössä merkittäväksi. Tällaisen jaon kerran tapahtunut vahvistaminen on omiaan hämärtämään perus- ja ihmisoikeuksien jakamattomuuden periaatetta kokonaisuudessaan ja johtaa erittäin vaikeasti korjattavissa olevaan tilanteeseen. Asiaan tulee hallitusten välisessä konferenssissa kiinnittää huomiota. Erottelua ei tule hyväksyä.

Selonteossa käsitellään mm. Euroopan unionin perusoikeuskirjan yhteydessä syntynyttä hanketta unionin liittymiseksi Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Hanke on kannatettava, mutta vaatii, kuten selonteossa todetaan, varsin pitkän aikavälin. Ihmisoikeuksien jakamattomuuden johdonmukaisena seurauksena on, että Euroopan unionin tulisi liittyä myös Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan. Euroopan sosiaalinen peruskirja mainitaan nykyisissä unionin perustamissopimuksissa useissa eri yhteyksissä. Se mainittiin jo Euroopan yhtenäisasiakirjan (1986) johdannossa ja nykyisin se on Euroopan yhteisön perustamissopimuksen konsolidoidussa toisinnon 136 artiklassa ja Euroopan unionin sopimuksen konsolidoidun toisinnon johdannossa. EU:n konventin ehdotuksen II osan johdannossa ja III — 103 artiklassa mainitaan nimenomaisesti Euroopan sosiaalinen peruskirja. Ensivaiheessa uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja tulisi rinnastaa Euroopan ihmisoikeussopimukseen konventin ehdotusta II - 52 vastaavassa artiklassa. Tavoitteeksi tulee asettaa, että unioni liittyy myös uudistettuun Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan.

Ihmisoikeussopimusten valvontajärjestelmät ovat moninaiset. Valvontajärjestelmien vahvistaminen on tavoiteltavaa. Yksilövalitusjärjestelmiä tulee laajentaa ja samanaikaisesti turvata myös raportointijärjestelmä. Yksilövalitusjärjestelmä luo tehokkaana järjestelmänä mahdollisuuden puuttua yksittäisiin tapauksiin ja nostaa esille ne seikat, joista valituksia tehdään. Jos valtiosta ei jostakin ulottuvuudesta tehdä lainkaan valituksia, on raportointijärjestelmä tai ihmisoikeuksien valvontaelimen tekemä tarkastus tapa, jolla esille saadaan nekin seikat, jotka eivät yksilövalitusjärjestelmän kautta tule esille. Valvontamahdollisuuksien kaikkia ulottuvuuksia on pyrittävä käyttämään hyväksi.

Helsingissä 11 päivänä kesäkuuta 2004

/-f «—C\

Pentti Arajärvi
OTT, professori (mvs.)

hi/p /[^]/MöV[^]fA

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO */2004 vp**

**Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmis-
oikeuspolitiikasta**

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 31 päivänä maaliskuuta 2004 lähettäessään valtioneuvoston selonteon Suomen ihmisoikeuspolitiikasta (VNS 2/2004 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- yksikön päällikkö Johanna Suurpää, ulkoasiainministeriö
- erityisasiantuntija Anna-Elina Pohjolainen, oikeusministeriö
- hallitussihteeri Carita Heinänen, sosiaali- ja terveysministeriö
- erikoissuunnittelija Eeva Vattulainen, työministeriö
- eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio
- kansliapäällikkö Nils Wirtanen, Oikeuskanslerinvirasto
- vähemmistövaltuutettu Mikko Puumalainen
- asianajaja Markku Fredman, Suomen Asianajajaliitto
- pääsihteeri Sarita Friman, Romaniasiain neuvottelukunta
- pääsihteeri Kristiina Kouros, Ihmisoikeusliitto ry

VNS 2/2004 vp

Versio 0.1

- pääsihteeri Sari Loijas, Valtakunnallinen Vammaisneuvosto
- hallinto-oikeustuomari Juha Rautiainen, Suomen Lakimiesliitto ry
- professori Raija Huhtanen

- oikeustieteen lisensiaatti Maija Saksiin
- johtaja, professori Martin Scheinin, Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutti
- professori Kaarlo Tuori
- hallintotieteiden tohtori Jukka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut

- professori Pentti Arajärvi.

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO

Valtioneuvoston selonteossa tarkastellaan Suomen ihmisoikeuspolitiikkaa ja sen viimeaikaista kehitystä. Erityisesti arvioidaan, miten Suomen kansainvälisessä ihmisoikeuspolitiikassa on vastattu ulkoasiainministerin vuonna 2000 eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle antaman ihmisoikeuspoliittisen selvityksen johdosta asetettuihin tavoitteisiin. Selonteossa linjataan hallituksen tavoitteita ja toimenpiteitä, joiden avulla on tarkoitus jatkossa toteuttaa aloitteellista ihmisoikeuspolitiikkaa.

Selonteon mukaan Suomen ihmisoikeuspolitiikassa keskeisinä periaatteina ovat ihmisoikeuksien universaalisuus, jakamattomuus, syrjimättömyys sekä avoimuus. Suomen kansainvälinen ihmisoikeuspolitiikka ja ihmisoikeuksien toteutuminen Suomessa liittyvät kiinteästi yhteen. Selonteossa tarkastellaankin kansainvälisen ihmisoikeustoi-minnan rinnalla ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa.

Selonteon aluksi esitellään Suomen ihmisoikeuspolitiikan yleiset lähtökohdat ja periaatteet. Erillisenä jaksona tarkastellaan Suomen toimintaa Euroopan unionissa. Koska Euroopan unioni on Suomen ihmisoikeuspolitiikan keskeinen kanava, toimintaa siinä käsitellään toistuvana teemana läpi selonteon. Jaksossa ihmisoikeuksien edistämisestä kansainvälisissä järjestöissä kuvataan viimeaikaista kehitystä ja asetetaan Suomen tavoitteet ihmisoikeuksien edistämiseksi kansainvälisten järjestöjen toiminnassa. Globaali-likysymyksiä tarkastellaan erikseen maailmanlaajuisina haasteina eri näkökulmista. Tällaisina haasteina pidetään esimerkiksi siviilikriisinhallintaa, terrorismia sekä pakolaisuutta. Pakolaiskysymysten osalta arvioidaan myös kotimaista tilannetta. Suomen ihmisoikeuspolitiikan painopistealueita ja eräitä tärkeitä temaattisia kysymyksiä selostetaan selonteon viimeisessä jaksossa. Tarkasteltavina ovat muun muassa naisten ja lasten oikeuksien toteutuminen, vammaisten henkilöiden oikeudet sekä rasismi ja syrjintä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleisarvio

Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta on laatuaan ensimmäinen. Se kattaa koko hallituskauden ja ulottuu toteutettujen toimenpiteiden ja nykytilan tarkastelusta tavoitteiden asettamiseen. Selonteko on monipuolinen selvitys hallituksen toimista ja päämääristä kansainvälisessä ihmisoikeuskeskustelussa. Kokonaiskuvan muodostamiseksi on tärkeää, että asiakirja sisältää selvityksen myös kotimaan perus- ja ihmisoikeustilanteesta. Selonteko tarjoaa eduskunnalle mahdollisuuden vaikuttaa Suomen linjauksiin ihmisoikeusasioissa ja arvioida perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista kotimaassa.

Selontekoon sisältyy varsin erimittaisia asioita, mikä osittain heikentää selonteon luettavuutta ja kokonaisuuden hahmottamista. Tarkastelu ulottuu kansainvälisoikeudellisten instrumenttien kuvaamisesta ja niiden toimeenpanon valvonnasta Suomessa tapahtuvaan käytännön ihmisoikeustyöhön. Esimerkiksi viides luku globalisaatioon liittyvistä kysymyksistä muodostaa paikoin epäselvän ja vaikeasti jäsentyvän kokonaisuuden. Jakso on toisaalta osoitus ihmisoikeustyön monimuotoisuudesta ja siitä, että työtä tehdään monilla tasoilla.

Ulkoasiainvaliokunta on aiemmin toivonut, että eduskunta saisi vaalikausittain annettavan selonteon lisäksi erillisraportteja ajankohtaisista ihmisoikeuskysymyksistä (UaVL 3/2001 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta yhtyy tähän käsitykseen, mutta katsoo, että tällaiset erillisraportit on tarkoituksenmukaista antaa ministeriöiden selvityksinä asianomaisille valiokunnille.

Määräaikais raportointi

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelimille säännöllisesti annettavat määräaikaisraportit sopimusmääräysten täytäntöönpanosta ovat tärkeä osa ihmisoikeussopi-musjärjestelmää. Hallituksen tavoitteena on kaikkien Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten määräysten tehokas kansallinen täytäntöönpano. Vuoropuhelua ihmisoikeussopimusten valvontaelinten kanssa edistetään edelleen. Hallitus pyrkii myös kehittämään määräaikaisraportoinnin avoimuutta sekä kansalaisten mahdollisuuksia osallistua siihen. Määräaikaisraportoinnin ongelmana on selonteon mukaan se, että valvontaelinten suositukset päätyvät julkisen keskustelun jälkeen helposti lepotilaan, ja aiheet nostetaan esille vasta laadittaessa uutta määräaikaisraporttia.

Keskeisenä haasteena voidaan pitää raportoinnin perusteella annettujen suositusten käsittelyä koko hallitusta sitouttavasti. Suosituksia ja niiden toimeenpanoa on seurattava jatkuvasti, aktiivisesti ja kattavasti. Suosituksista ja niiden toimeenpanosta tulisi valiokunnan mielestä tehdä eduskunnalle selkoa vuosittain annettavassa hallituksen toimenpidekertomuksessa. Tämä tarjoaisi eduskunnalle ja sen valiokunnille mahdollisuuden osallistua suositusten toimeenpanon seurantaan.

Määräaikaisraporteissa on tarpeen tehdä asiaan kulloinkin kuuluvilta osiltaan selkoa myös perustuslakivaliokunnan käytännöstä. Perustuslakivaliokunnan tehtävien takia on aiheellista harkita sellaisia yhteistyömuotoja, joiden puitteissa valiokunta voisi myötävaikuttaa raporttien valmisteluun. Valiokunnan edustajalle on lisäksi syytä varata mahdollisuus osallistua raportointitilaisuuksiin tai seurata niitä.

Suomen perus- ja ihmisoikeustilanteen kuvaus

Selonteon kotimaata käsittelevään osuuteen on valittu tärkeitä teemoja, kuten naisten, lasten, vähemmistöjen, alkuperäiskansojen ja vammaisten oikeudet sekä ihmiskauppa ja syrjintä samoin kuin taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Aiheiden valinta perustuu ihmisoikeussopimusten valvontaelinten Suomelle antamiin suosituksiin.

Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä sitä, että selonteossa on käsitelty perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista kotimaassa. Eräät ajankohtaiset kysymykset ovat kuitenkin jääneet liian vähälle huomiolle. Selonteko ei sisällä katsauksia esimerkiksi vapautensa menettäneiden oikeuksista, yksityisyyden suojasta, sananvapaudesta tai uskonnonvapaudesta. Mielenterveyspotilaiden oikeuksien toteutuminen on niin ikään jäänyt vaille huomiota samoin kuin eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävässään esille nostamat kysymykset esimerkiksi sosiaaliturvan toteutumisesta ja sosiaalipalveluiden saatavuudesta. Oikeusasiamies on kiinnittänyt perus- ja ihmisoikeusnäkö-kulmasta huomiota myös perheväkivaltaan, asunnottomuuteen, lasten ongelmiin samoin kuin vähemmistöihin kohdistuvaan suvaitsemattomuuteen ja syrjintään (K 10/2003 vp, s. 11—13).

Kattavamman kuvan saamiseksi selonteko on valiokunnan mielestä perusteltua jakaa vastaisuudessa kahteen osaan siten, että yhdessä tehdään ulkoasiainministeriön johdolla selkoa Suomen kansainvälisestä ihmisoikeuspolitiikasta ja toisessa selvitetään oikeusministeriön tai valtioneuvoston kanslian johdolla perus- ja ihmisoikeustilannetta kotimaassa. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa tulee arvioida käsiteltävänä olevaa selontekoa laajemmin ottamalla lähtökohdaksi kansainvälisten valvontaelinten suositusten lisäksi muutakin aineistoa, kuten tuomioistuinten ja ylimpien laillisuus

valvojen ratkaisuja samoin kuin perustuslakivaliokunnan käytäntöä. Tällöin hallitus voi tehdä selkoa toimistaan ja suunnitelmistaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseksi Suomessa.

Selonteossa selvitetään yleisellä tasolla Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Suomea koskevia tuomioita. Kotimaisen perus- ja ihmisoikeustilanteen arvioinnin kannalta on vastaisuudessa tärkeää tehdä yksityiskohtaisemmin selkoa ainakin niistä ihmisoikeustuomioistuimen tuomioista, joissa Suomen on todettu rikkoneen ihmisoikeussopimuksen velvoitteita. Tuomioiden täytäntöönpanon seuranta on järjestettävä ja selonteon on vastaisuudessa syytä sisältää selvitys tuomioiden täytäntöönpanosta.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää ulkoasiainvaliokunnalle,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä päivänä kesäkuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Arja Alho /sd
jäsen. Leena Harkimo /kok
Hannu Hoskonen /kesk
Roger Jansson /r
Irina Krohn /vihr
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vas
Henrik Lax **Ix**
Markus Mustajärvi /vas
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /kesk
Markku Rossi /kesk
Simo Rundgren /kesk
Arto Satonen /kok
Seppo Särkiniemi /kesk
Ilkka Taipale /sd.

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Marja Wallin
valiokuntaneuvos Sami Manninen.