

**VALTIONEUVOSTON SELONTEKO
SUOMEN IHMISOIKEUSPOLITIIKASTA**

SISÄLLYS

SUOMEN IHMISOIKEUSPOLITIIKAN TAVOITTEET	6
1. JOHDANTO	8
2. SUOMEN TOIMET IHMISOIKEUKSIEN EDISTÄMISEKSI: KESKEISET PERIAATTEET	10
2.1 Universaalisuus	10
2.2 Jakamattomuus	11
— Perus- ja ihmisoikeuksien määrittelystä	12
2.3 Syrjimättömyys	13
2.4 Avoimuus	14
2.5 Ihmisoikeuskoulutus	14
3. EUROOPAN UNIONI JA IHMISOIKEUDET	16
3.1 EU:n perusoikeussektorin vahvistuminen	16
3.1.1 Arvio perusoikeuskirjan merkityksestä	16
3.1.2 Tavoitteet perusoikeussektorin vahvistamiseksi	16
3.1.3 Euroopan oikeusasiamies ja Euroopan parlamentin vetoomusvaliokunta	18
3.2 Ihmisoikeudet EU:n ulkosuhteissa	18
3.2.1 EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikka	19
3.2.2 Ihmisoikeuslausekkeet ulkosuhdesopimuksissa	19
3.2.3 EU:n ihmisoikeusvuoropuhelut kolmansien maiden kanssa	20
3.2.4 Suomen EU-puheenjohtajuus ja ihmisoikeudet	21
— EU:n kuolemanrangaistuksen ja kidutuksen vastainen politiikka	22
4. IHMISOIKEUKSIEN EDISTÄMINEN KANSAINVÄLISISSÄ JÄRJESTÖISSÄ	25
4.1 YK	25
4.1.1 Yleistä	25
4.1.2 Ihmisoikeustoimikunta	26
4.1.3 Yleiskokouksen III komitea	26
4.1.4 Ihmisoikeusvaltuutettu	27
4.2 Euroopan neuvosto	28
4.2.1 Yleistä	28
4.2.2 Euroopan neuvoston ja EU:n suhteet	28
4.2.3 Euroopan neuvoston kolmas huippukokous	29
4.2.4 Euroopan neuvoston sopimusjärjestelmän kehittäminen	29
4.2.5 Jäsenvaltioiden jäsenvelvoitteiden seuranta ja valvontaelinten suositukset	30
4.2.6 Euroopan romanifoorumi	30
4.2.7 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toiminnan turvaaminen	31
— Suomea koskevat valitukset ihmisoikeustuomioistuimessa	32
4.2.8 Ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden täytäntöönpano	32
4.2.9 Ihmisoikeusvaltuutetun aseman vakiinnuttaminen	33
— Ihmisoikeustilanteiden käsittely kansainvälisissä järjestöissä: esimerkkinä Tshetshenia	33

4.3	Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (ETYJ)	36
4.3.1	Suomen painopisteet inhimillisessä ulottuvuudessa	36
4.3.2	Demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto (ODIHR)	38
4.3.3	EU:n ja ETYJ:n suhteet	40
4.3.4	Mediavaltuutettu	40
4.3.5	Vähemmistövaltuutettu	40
4.3.6	Kenttämissiot	40
4.3.7	Parlamentaarinen yleiskokous	41
4.4	Itämeren valtioiden neuvosto (CBSS)	41
	— Ihmisoikeuksia edistävä yhteistyö Suomen lähialueilla	42
4.5	Kansainvälinen työjärjestö (ILO)	43
5.	GLOBAALIHAASTEET	44
5.1	Globalisaatio ja ihmisoikeudet	44
5.1.1	Yleistä	44
5.1.2	Helsinki-prosessi	46
5.1.3	ILOn globalisaation sosiaalisia ulottuvuuksia selvittäneen maailman- komission raportti	46
	— WSIS-prosessi.....	47
	— Arabimaat ja inhimillinen kehitys	48
5.2	Ihmisoikeudet ja inhimillinen turvallisuus	49
5.2.1	Yleistä	49
	— Oikeusvaltion tukeminen.....	50
5.2.2	Toimintakyvyttömät valtiot	52
5.2.3	Vastuu siviilien suojelemisesta	53
5.2.4	Rankaisemattomuuden torjuminen	54
5.3	Siviilikriisinhallinta	56
5.4	Terrorismi ja ihmisoikeudet	60
5.4.1	Ihmisoikeuksien kunnioitus terrorismin torjunnassa	60
5.4.2	Epäiltyjen henkilöiden kohtelu	61
5.5	Pakolaisuus, maahanmuutto ja ihmisoikeudet	63
5.5.1	Yleistä	63
5.5.2	Kiintiöpakolaispolitiikka	65
5.5.3	Turvapaikkakysymykset	66
5.5.4	Turvapaikanhakijoiden vastaanotto	68
5.5.5	Ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden vastaanotto	69
5.5.6	Maahanmuuttajien oikeudet	69
	— Venäjänkielisten maahanmuuttajien kotoutuminen.....	71
5.6	Ihmisoikeudet Suomen kehityspolitiikassa	72
5.6.1	Yleistä	72
5.6.2	Ihmisoikeusperustainen lähtökohta kehitykseen	73
5.6.3	Kehitysyhteistyön keinot ihmisoikeuksien edistämiseksi	74
5.6.4	Kansalaisjärjestöt Suomen kumppaneina	75
5.7	Ihmisoikeudet ja kauppa	76
5.7.1	Yleistä	76
5.7.2	Maailman kauppajärjestö	77
5.8	Puolustusmateriaalivienti ja ihmisoikeudet	80
5.8.1	Yleistä	80
5.8.2	Suomen lainsäädäntö ja EU:n käytännösäännöt	80
5.8.3	Kohdemaan ihmisoikeustilanteen arviointi	81
5.8.4	Suomi aseviejävaltiona	82

5.8.5	Kansainvälinen yhteistyö aseviennissä.....	82
5.8.6	Pienaseet ja ihmisoikeudet	82
5.8.7	Kohti kansainvälistä asevientisopimusta?	83
6.	TEMAATTISET KYSYMYKSET	84
6.1	Ihmisoikeuksien kehittäminen	84
6.1.1	Ihmisoikeussopimusjärjestelmä.....	84
6.1.2	Määräaikaisraportointi	86
6.2	Naisten oikeudet	88
6.2.1	Naisten oikeudet kansainvälisillä foorumeilla	88
6.2.2	Naisten oikeudet ja kehitysyhteistyö	90
6.2.3	Naisten oikeudet Suomessa	91
6.3	Ihmiskauppa	93
6.4	Lasten oikeudet	96
6.4.1	Lasten oikeudet kansainvälisillä foorumeilla	96
6.4.2	YK:n yleiskokouksen erityisistunto.....	97
6.4.3	Lapsen oikeudet ja kehitysyhteistyö.....	97
6.4.4	Tyttöjen oikeudet	98
6.4.5	Lapsikaupan poistaminen	98
6.4.6	Lapset aseellisessa selkkauksessa	99
6.4.7	Lapsen oikeudet Suomessa.....	100
6.5	Syrjinnän vastustaminen ja vähemmistöjen oikeudet	102
6.5.1	Yleistä.....	102
6.5.2	Rasismien torjuminen	103
6.5.3	Durbanin rasismien vastaisen maailmankonferenssin seuranta	104
6.5.4	YK:n vähemmistötyöryhmä.....	105
6.5.5	Rasismien ja syrjinnän ehkäisy Suomessa.....	105
6.6	Alkuperäiskansojen oikeudet	110
6.6.1	Alkuperäiskansojen asema ja oikeudet.....	110
6.6.2	Alkuperäiskansojen pysyvä foorumi.....	112
6.6.3	YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva julistus	113
6.6.4	Pohjoismainen saamelaisopimus	113
6.6.5	Alkuperäiskansat ja arktinen yhteistyö	114
6.6.6	Saamelaisten maaomistuskysymysten selvittäminen	115
6.7	Vammaisten henkilöiden oikeudet	116
6.7.1	Vammaisuus ihmisoikeuskysymyksenä	116
6.7.2	Vammaisten henkilöiden oikeuksien edistäminen EU:ssa	117
6.7.3	YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva sopimushanke	117
6.7.4	Vammaisten oikeudet kehitysyhteistyössä.....	118
6.7.5	Vammaisten henkilöiden oikeudet Suomessa.....	120
6.8	Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet	122
6.8.1	Yleistä.....	122
6.8.2	Oikeus terveyteen.....	124
6.8.3	TSS-oikeuksien toteutuminen Suomessa	126
	LYHENTEET	127
	LIITE 1: YK:n ja Euroopan neuvoston keskeiset ihmisoikeussopimukset	129
	LIITE 2: Kuolemanrangaistus maailmassa	133

SUOMEN IHMISOIKEUSPOLITIIKAN TAVOITTEET

Ihmisoikeudet kuuluvat hallituksen painopistealueisiin. Hallituksen ihmisoikeuspolitiikka on aktiivista ja aloitteellista. Avoimuus ja yhteistyö kansalaisyhteiskunnan kanssa ovat lähtökohtina sekä kotimaisessa että kansainvälisessä ihmisoikeuspolitiikassa.

Ihmisoikeuspolitiikan johdonmukaisuutta parannetaan. Hallituskauden erityisenä tavoitteena on ihmisoikeuspolitiikan johdonmukaisuuden kehittäminen niin, että eri alojen ihmisoikeuskysymykset tunnistettaisiin entistä paremmin. Ihmisoikeuskoulutusta painotetaan asian-tuntemuksen lisäämiseksi.

Ihmisoikeudet ovat universaaleja ja kuuluvat kaikille. Suomen kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan tavoitteena on vaikuttaa ihmisoikeustilanteen tosiasialliseen paranemiseen eri maissa ihmisoikeussopimusten pohjalta. Suomi ottaa esiin erityisesti naisten, lasten, vähemmistöjen ja alkuperäiskansojen sekä vammaisten oikeudet, koska nämä ryhmät joutuvat muita useammin syrjityiksi. Olennaisinta on puuttua heikoimmassa asemassa olevien tilanteeseen.

Kansainvälinen ihmisoikeuspolitiikka ja ihmisoikeudet Suomessa liittyvät yhteen. Ihmisoikeuksia, yhteiskunnallista tasa-arvoa, oikeusvaltiota ja hyvää hallintoa toteuttavana maana Suomella on edellytyksiä ja uskottavuutta viedä näitä asioita eteenpäin myös kansainvälisesti. Ihmisoikeustilanteessa on parantamisen varaa kaikkialla, ja myös Suomessa on olennaisia ihmisoikeushaasteita. Kansainvälisten sopimusvalvontaelinten suositukset ovat hyvä lähtökohta näihin ongelmiin puuttumiseksi.

Aktiivista ihmisoikeuspolitiikkaa tarvitaan vaikeassakin ilmapiirissä. Syyskuun 2001 terrori-iskujen jälkeen kansainvälinen toimintaympäristö on ollut ihmisoikeuksien kannalta varsin vaikea. Kansalaisyhteiskunta eri puolilla maailmaa kuitenkin tukee ihmisoikeuksien toteuttamista ja pitkällä aikavälillä ihmisoikeuksien merkitys kansainvälisellä agendalla nousee edelleen. Terrorismin vastaisessa taistelussa Suomi korostaa ihmisoikeuksien ja oikeusvaltion merkitystä.

Suomen tavoitteena on globalisaation hyötyjen mahdollisimman tasainen jakautuminen. Ihmisoikeuksien näkökulmasta keskeinen haaste liittyy eriarvoistumiseen, joka voi uhata mm. naisten ja eri vähemmistöjen oikeuksia. Muuttoliikkeeseen liittyy myönteisiä ihmisoikeus-peketeja mutta myös suuria ongelmia. Suomi painottaa ihmiskaupan ehkäisemistä, ja hallituksen tavoitteena on valmistella kansallinen ihmiskaupan vastainen ohjelma. Suomen pakolaispolitiikkaa tullaan lähivuosina tarkastelemaan myös ihmisoikeuksien kannalta.

Äärimmäinen köyhyys on keskeinen ihmisoikeushaaste. Suomen tavoitteena on parantaa eri väestöryhmien vaikutusmahdollisuuksia sekä hyvää hallintoa osana köyhyyden vastustamista. Suomen kehityspolitiikassa noudatetaan ihmisoikeusperustaista lähestymistapaa.

Suomen EU-puheenjohtajuuskausi vuonna 2006 tarjoaa erinomaisen mahdollisuuden viedä eteenpäin ihmisoikeusvelvoitteitamme. EU on Suomen ihmisoikeuspolitiikan keskeinen kanava, jonka kautta Suomi voi aktiivisesti vaikuttamalla tehokkaimmin viedä eteenpäin ihmisoikeustavoitteitaan. Suomi tulee vuonna 2006 vetämään laajentunutta EU:ta ja tulee tuolloin edistämään EU:n ihmisoikeuspolitiikan johdonmukaisuutta ja unionin perusoikeussektorin kehitystä.

Suomen tavoitteena on kansainvälisen ihmisoikeusjärjestelmän tehostaminen. Suomi pyrkii YK:n ihmisoikeustoimikunnan jäseneksi 2005—2007, mikä antaisi mahdollisuudet pyrkiä suuntaamaan usein politisoitunutta keskustelua ihmisoikeuksien todelliseen edistämiseen. Euroopassa tasavallan presidentin aloite romanifoorumin perustamisesta on tarkoitus viedä loppuun viimeistään vuonna 2005.

1. JOHDANTO

Ihmisoikeudet kuuluvat hallituksen ulkopoliittikan painopistealueisiin. Hallitusohjelman mukaisesti hallitus harjoittaa aloitteellista ihmisoikeuspolitiikkaa niin kahdenvälisissä suhteissa, Euroopan unionissa kuin kansainvälisissä järjestöissä. Hallitus tukee YK:n keskeistä asemaa yleismaailmallisten ihmisoikeuksien edistämisessä samoin kuin Euroopan neuvostossa ja ETYJ:ssä tehtävää ihmisoikeustyötä.

Tämä selonteko linjaa tavoitteita ja toimenpiteitä, joiden avulla hallituksen on tarkoitus toteuttaa aloitteellista ihmisoikeuspolitiikkaa. Selonteossa tarkastellaan kehitystä edellisen, ulkoasiainministerin vuonna 2000 eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle antaman ihmisoikeuspoliittisen selvityksen jälkeen sekä erityisesti sitä, miten tuolloin asetettuihin tavoitteisiin on Suomen kansainvälisessä ihmisoikeuspolitiikassa vastattu. Toimintaa havainnollistamaan on valittu kysymyksiä, joiden osalta tilannetta ja Suomen toimintaa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin erillisissä osuuksissa. Keskeiset tavoitteet on koottu kunkin luvun alussa esitettäviin kärkiin sekä selonteon alussa olevaan yhteenvedon.

Ihmisoikeuspolitiikan tulee olla johdonmukaista ja perustua samoille lähtökohdille kotimaassa ja kansainvälisesti. Maailmanlaajuinen ihmisoikeuspolitiikka ja ihmisoikeusnormien soveltaminen Suomessa liittyvät monin tavoin yhteen. Myös eduskunnan ulkoasiainvaliokunta toivoi johdonmukaisuutta kansainvälisen ja kotimaisen toiminnan välillä vuoden 2000 ihmisoikeuspoliittiseen selvitykseen antamassaan lausunnossa. Tässä selonteossa onkin tarkasteltu Suomen kansainvälisen ihmisoikeustoiminnan rinnalla myös sitä, miten ihmisoikeudet toteutuvat Suomessa eräiden keskeisten kysymysten osalta. Kattavuus on tältä osin aiempaa laajempi.

Kotimaisten kysymysten osalta on valintakriteereinä huomioitu kansainvälisten ihmisoikeus-sopimusten täytäntöönpanoa valvovien elinten Suomea koskevat suositukset. Aiheet, joihin on liitetty myös kotimaisen ihmisoikeustilanteen tarkastelu, ovat niitä, joihin ihmisoikeusveloitteiden valvonnasta vastaavat elimet ovat viime vuosina erityisesti kiinnittäneet huomiota. Keskittyminen vain eräisiin kysymyksiin on ollut välttämätöntä, koska ihmisoikeudet ovat laaja ja monitahoinen asiakokonaisuus, ja selonteon laajuus ei salli kaikkien ihmisoikeuksiin liittyvien kysymysten tarkastelua. Suomen tilannetta koskevaa osuutta on tästä selonteosta saatujen kokemusten perusteella mahdollista jatkossa laajentaa.

Aiemmat selvitykset Suomen hallituksen ihmisoikeuspolitiikasta on annettu eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle ulkoasiainministerin toimesta vuosina 1998 ja 2000. Nyt annettava selonteko on tarkoitettu kattamaan pidemmän aikavälin ja tuomaan lisää selkeyttä hallituksen tavoitteenasetteluun. Myös eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on pitänyt kerran vaalikaudessa annettavaa ihmisoikeuspoliittista selontekoa tarkoituksenmukaisena.

Selonteossa todetaan aluksi Suomen ihmisoikeuspolitiikan yleiset lähtökohdat ja periaatteet. Suomen toimintaa Euroopan unionissa käsitellään erillisenä jaksona. Koska EU on Suomen ihmisoikeuspolitiikan keskeinen kanava, käsitellään toimintaa EU:ssa kuitenkin läpi selonteon poikkileikkaavana teemana. Jaksossa, joka keskittyy ihmisoikeuspolitiikan kannalta keskeisten kansainvälisten järjestöjen toimintaan, kuvataan viimeaikaista kehitystä sekä asetetaan Suomen tavoitteet. Erikseen tarkastellaan toimintaa lähialueilla. Globaalikysymyksiä koskevassa luvussa kiinnitetään huomiota olennaisiin maailmanlaajuisiin haasteisiin eri näkökulmista: inhimillinen turvallisuus, terrorismi, ihmisoikeudet ja kauppa, kehityskysymykset sekä pakolaisuus tärkeinä elementteinä. Pakolaiskysymyksen osalta tarkastellaan myös tilannetta Suomessa. Tämän jälkeen tarkastellaan Suomen painopistealueita ja muita tärkeitä temaattisia kysymyksiä yksityiskohtaisemmin sekä kansainvälisen että kotimaisen tilanteen osalta.

Edellisen ihmisoikeuspoliittisen selvityksen antamisen jälkeinen ajanjakso on ihmisoikeuksien kannalta ollut varsin vaikea maailmanlaajuisesti tarkasteltuna. Ennen syyskuun 2001 terroristi-iskuja ihmisoikeuksien asema oli kansainvälisesti kokenut pitkän nousukauden. Tämän jälkeen ihmisoikeudet ovat usein joutuneet uudella tavalla vastatusten turvallisuustarpeiden kanssa, ja myös YK:n ihmisoikeusfoorumeilla ilmapiiri on ollut vaikea.

Vaikka tilanne on vuoden 2001 jälkeen elänyt, näkyy ilmapiirin koveneminen ihmisoikeuskeskustelussa edelleen. Pyrkimyksiä yksilön oikeuksien kaventamiseen terrorismin vastaisen taistelun nimissä ilmenee yhä. Yleinen asenteiden jyrkkeneminen heijastuu esimerkiksi naisten oikeuksista keskusteltaessa. Kansainvälinen agenda on syyskuun 2001 jälkeen muuttunut: Ihmisoikeuksien kannalta on aiempaa useammin jouduttu puolustamaan jo saavutettua sen sijaan että voitaisiin viedä asioita eteenpäin. Olennaista on kuitenkin se, että ihmisoikeuksien edistämiseksi on tämänkin hetkessä tilanteessa selkeästi tarvetta ja tilaa. Aktiiviselle ja uskottavalle ihmisoikeuspolitiikalle on tärkeää, että sille on kannatusta kansalaistasolla, sekä kotimaassa että kansainvälisesti.

Suomen hallitus on sitoutunut ihmisoikeusnäkökohtien johdonmukaiseen painottamiseen eri politiikan lohkoilla.

2. SUOMEN TOIMINTA IHMISOIKEUKSIEN EDISTÄMISEKSI: KESKEISET PERIAATTEET

- ▶ **Ihmisoikeuksien universaalisuus, jakamattomuus, syrjimättömyyden periaate sekä avoimuus ovat Suomen ihmisoikeuspolitiikan keskeiset lähtökohdat. Suomen kansainvälinen ihmisoikeuspolitiikka ja ihmisoikeuksien toteuttaminen Suomessa liittyvät toisiinsa.**
- ▶ **Ihmisoikeuksien valtavirtaistaminen hallinnon eri sektoreilla on hallituksen erityinen tavoite lähivuosina.**
- ▶ **Työtä naisten, lasten, vähemmistöjen ja alkuperäiskansojen oikeuksien puolesta jatketaan. Lähivuosien erityisenä painopisteenä keskitytään myös vammaisten henkilöiden oikeuksien edistämiseen.**
- ▶ **Hallitus on sitoutunut ihmisoikeuskoulutukseen ja yhteistyöhön järjestö- kentän kanssa. Ihmisoikeusasiain neuvottelukunta on tässä keskeisessä asemassa.**
- ▶ **Edellytyksiä kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamiseen tullaan lähivuosina selvittämään.**

Lähivuosien tavoitteena on parantaa ihmisoikeuspolitiikan johdonmukaisuutta. Ihmisoikeus- tietämystä lisäämällä pyritään siihen, että ne tekijät, jotka Suomessa tai kansainvälisesti vai- kuttavat ihmisoikeuksien toteutumiseen, myös entistä herkemmin tunnistettaisiin.

Ihmisoikeusnäkökulman laajentaminen edellyttää myös kriittistä harkintaa sen osalta, mitkä ovat ihmisoikeuspolitiikan keinot. Myös muut kuin nimenomaiseen ihmisoikeuspolitiikkaan lukeutuvat toimintamuodot ovat usein tärkeitä vaikuttavuuden kannalta. Esimerkiksi kehitys- politiikan osalta on tavoitteena lähivuosina nykyistä tarkemmin hahmottaa sitä, miten Suomen kahden- ja monenvälisellä avulla tosiasiallisesti vaikutetaan ihmisoikeuksien toteutumiseen vastaanottajamaissa.

Suomi on sitoutunut ihmisoikeuspolitiikkaan dialogiin ja yhteistyöhön sekä kahdenvälisissä yhteyksissään että EU:ssa. Myös esimerkiksi YK:ssa Suomi pyrkii löytämään keinoja vastak- kainasettelujen ylittämiseen. Dialogin tavoitteena on ihmisoikeustilanteen paraneminen. Dia- logi ei voi olla itseisarvo sinänsä eikä sulkea pois kritiikkiä epäkohtien osalta. Avoimuus ja siihen liittyvä julkinen keskustelu ovat ihmisoikeuksien kansainvälisen edistämisen olennai- nen osa. Kuitenkaan sanktioiden käyttömahdollisuutta ei myöskään voi sulkea pois. Esimer- kiksi EU:n piirissä on viime vuosina aiempaa useammin käytetty ihmisoikeuslausekkeiden si- sältämää mahdollisuutta sopimussuhteen väliaikaiseen keskeyttämiseen. Sanktiot saattavat kuitenkin kohdistua juuri ihmisoikeuksien kannalta haavoittuvimmassa asemassa oleviin hen- kilöihin, ja niitä tulee harkita ihmisoikeuspolitiikan välineinä erittäin huolellisesti.

Suomen ihmisoikeuspolitiikan tavoitteenasettelun kannalta on tärkeää määrittää sen keskeiset lähtökohdat. Niitä kuvataan seuraavassa.

2.1 Universaalisuus

Ihmisoikeudet ovat universaaleja ja kuuluvat jokaiselle ihmisyksilölle. Jo vuoden 1948 YK:n ihmisoikeusjulistus toteaa ensimmäisessä artiklassaan: "Kaikki ihmiset syntyvät vapaina ja ta- savertaisina arvoltaan ja oikeuksiltaan".

Ihmisoikeuksien yleismaailmallisuus on myös Suomen ihmisoikeuspolitiikan keskeinen lähtö- kohta. Ihmisoikeudet on kirjattu kansainvälisen yhteisön kesken neuvoteltuihin ja erittäin laa-

jasti ratifioituihin sopimuksiin. Esimerkiksi YK:n ihmisoikeusjulistukseen sisältyviä keskeisiä periaatteita pidetään myös kansainväliseen tapaoikeuteen kuuluvina, jotka velvoittavat valtiota ratifioinneista riippumatta. Ihmisoikeuksien edistäminen ei siten ole esimerkiksi ns. läntinen tai muutoin kulttuurisidonnainen arvo, vaan aidosti maailmanlaajuinen tehtävä ja haaste.

Ihmisoikeuksien universaalisuudesta seuraa myös kansainvälisen yhteisön legitiimi oikeus puuttua ihmisoikeuskehitykseen missä tahansa maassa. Myös Suomen hallitus katsoo, että ihmisoikeuskehityksen kansainvälinen tarkastelu on olennainen osa sopimuksille ja mekanismeille perustuvaa kansainvälistä ihmisoikeusjärjestelmää. Keskustelu "maan sisäisiin asioihin puuttumisesta" tai jollekin alueelle tyypillisestä, yleismaailmallisesta tasosta poikkeavasta, ihmisoikeuskulttuurista on laantunut mutta ei kuitenkaan vielä täysin hävinnyt. Esimerkiksi YK:n ihmisoikeustoimikunnassa ilmenee edelleen keskustelua kansainvälisen yhteisön legitiimistä oikeudesta keskustella johonkin maahan liittyvistä kysymyksistä. Näin siitäkin huolimatta, että ihmisoikeuksien universaalisuus vahvistettiin konsensuksella jo YK:n ihmisoikeuksien maailmankonferenssissa Wienissä vuonna 1993.

Hallituksen tavoitteena on edelleen vahvistaa kansainvälisiä ihmisoikeusmekanismeja¹ ja niiden toimintaedellytyksiä. Esimerkiksi YK:ssa ihmisoikeusvaltuutetun toimisto ja sen mekanismeiden käytössä olevat resurssit ovat edelleen varsin pienet. Suomi suhtautuu myös oman ihmisoikeuskehityksensä arviointiin myönteisesti. Suomi raportoi ihmisoikeussopimusvalvontaelimille avoimesti ja ajallaan pyrkimyksensä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden korkeatasoinen toteuttaminen myös Suomessa. Suomi pyrkii edistämään vastaavantyyppistä avointa suhtautumista ihmisoikeusarviointiin myös Euroopan unionin alueella ja kansainvälisesti.

Esimerkkinä kysymyksestä, joka on saanut osakseen paljon kansainvälistä huomiota, on aseistakieltäytyjien tilanne Suomessa. Ihmisoikeusjärjestöt ovat pitäneet siviilipalveluksen kestoa aseellisen palvelun peruskeston nähden pitkänä ja rangaistuksenluontoisena. Kysymystä joudutaan harkitsemaan osana siviilipalveluksen kehittämistä.

2.2 Jakamattomuus

Ihmisoikeusnäkökulmasta olennaista on, että kaikki eri oikeudet toteutuvat yksilön tasolla mahdollisimman hyvin. Suomi katsoo, ettei kansalais- ja poliittisia oikeuksia (KP-oikeudet) ja taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia (TSS-oikeudet) voi erottaa toisistaan — saati saattaa toisiaan vastaan — vaan ne nivoutuvat monin tavoin yhteen. Globalisaation mukanaan tuomat haasteet ovat korostaneet eri oikeuksien välistä yhteyttä. TSS-oikeudet eivät kuitenkaan aina saa riittävän näkyvää osaa ihmisoikeuksista keskusteltaessa, eikä niitä koskeva kansainvälinen valvonta ole toistaiseksi samalla tasolla kuin KP-oikeuksien osalta. TSS-oikeuksien edistäminen on Suomen hallituksen erityinen tavoite.

Suomi suhtautuu avoimesti myös uusien oikeuksien (esimerkiksi oikeus ympäristöön) kehittymiselle ja arvioi niiden merkitystä yksilön nauttiman ihmisoikeussuojan tehokkuuden ja kattavuuden kannalta. Ihmisoikeusnormisto on kuitenkin jo nyt varsin kattava. Olennaista on, että olemassa olevia oikeuksia noudatetaan. Uusiakaan sopimuksia ei kuitenkaan tule sulkea pois, koska ne voivat tehostaa oikeuksien toteutumista esimerkiksi tietyn ryhmän osalta (vammaiset, alkuperäiskansat) tai tehostamalla valvontamahdollisuuksia (esimerkiksi kidutuksen kieltöön liittyvät tarkastukset).

¹ Ihmisoikeusmekanismeilla tarkoitetaan valtioiden ihmisvelvoitteita valvovia elimiä kuten erityiset työryhmät, erityisraportoitijat jne.

Suomen moderni perusoikeusluettelo antaa hyvän pohjan edistää kokonaisvaltaista, yksilön eri elämänalueet kattavaa ihmisoikeuskäsitystä myös kansainvälisesti². Hallitusmuodon perusoikeusluettelo laajeni perusoikeusuudistuksen yhteydessä kattamaan perinteisten vapausoikeuksien lisäksi mm. subjektiivisen oikeuden muotoon kirjoitetun säännöksen oikeudesta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (19 §) sekä säännöksen ympäristöön liittyvistä oikeuksista (20 §). Suomi ajoi varsin menestyksekkäästi TSS-oikeuksien ja ympäristöoikeuksien sekä oikeuden hyvään hallintoon sisällyttämistä myös EU:n perusoikeuksia koskevaan peruskirjaan. Nämä asiat liittyvät yhteen, esimerkiksi hyvä hallinto on olennainen edellytys ihmisoikeuksien käytännön toteutumiselle.

Perus- ja ihmisoikeuksien määrittelystä³

Ihmisoikeudet ovat kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin kirjattuja universaaleja oikeuksia. Kaikki ihmisoikeudet — kansalais- ja poliittiset, taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet — ovat samanvertaisia, toisistaan riippuvaisia ja toisiaan täydentäviä. Ihmisoikeusjulistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset velvoittavat valtioita kunnioittamaan ja takaamaan kansalaisilleen ja muille alueellaan oleville yksilöille sopimuksissa määritellyt oikeudet. Ihmisoikeussopimukset on saatettu Suomessa valtiosisäisesti voimaan, ne ovat osa Suomen oikeutta ja sovellettavissa periaatteessa samalla tavoin kuin muutkin säädökset.

Perusoikeudet ovat ihmisoikeuksien vastine kansallisessa oikeudessa, ja ne on määritelty Suomen perustuslain 2 luvussa. Suomessa toteutettiin perusoikeusuudistus vuonna 1995. Uudistuksessa perusoikeudet tuotiin entistä lähemmäksi kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa määriteltyjä ihmisoikeuksia. Vuonna 2000 voimaan tulleeseen Suomen uuteen perustuslakiin perusoikeudet sisällytettiin siinä muodossa kuin ne vuoden 1995 uudistuksessa olivat. Perusoikeusuudistuksen jälkeen perusoikeuksia on lain tasolla täsmennetty. Esimerkkeinä voidaan mainita uskonnonvapauslaki, saamen kielilaki sekä laki sananvapauden käyttämisestä julkkoviestinnässä, jotka kaikki hyväksyttiin vuonna 2003.

Tällä hetkellä Suomessa on kansainvälisesti vertailtuna vahva perusoikeusnormisto. Perus- ja ihmisoikeudet ovat tulleet osaksi tavanomaista oikeusjärjestelmäämme ja niihin vedotaan subjektiivisia oikeuksia sisältävinä säännöksinä. Perusoikeusuudistusta koskevissa esitöissä on myös nimenomaan edellytetty, että tuomioistuimet ja hallintoviranomaiset ratkaisujensa perusteluissa viittaavat perusoikeussäännöksiin, jos niiden soveltaminen tulee kysymykseen.

² Tässä selonteossa ihmisoikeuksilla viitataan ensisijaisesti kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyviin oikeuksiin ja perusoikeuksilla vuorostaan maan sisäisiin perusoikeusluetteloihin sisältyviin oikeuksiin.

³ Kappaleen lähteinä käytetty Eduskunnan oikeusasiamiehen ja Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksia vuodelta 2002.

*Perustuslain 108 ja 109 §:ien mukaan valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies valvovat perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Valvonta tapahtuu pääosin laillisuusvalvontana tutkimalla kansalaisten tekemiä kanteluita ja suorittamalla tarkastuksia virastoihin ja laitoksiin. Valvontaelimet voivat myös oma-aloitteisesti ottaa asioita tutkittavaksi. Valvon-
nassa kiinnitetään huomiota myös hyvän ja asianmukaisen lainkäyttö- ja hallintotavan vaatimuksiin. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen vuosittaisiin kertomuksiin sisällytetään jakso perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta.*

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2002 oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio on nostanut esille muutamia esimerkkejä epäkohdista, jotka saattavat maassamme johtaa vakaviin perus- ja ihmisoikeusloukkauksiin. Niitä ovat hänen mukaansa muun muassa perheväkivalta, asunnottomuus, kaikkein vaikeimmassa asemassa olevien lapsien tilanne sekä vähemmistöihin kohdistuva suvaitsemattomuus ja syrjintä. Näitä kysymyksiä käsitellään myös tämän selonteon 6. luvussa.

*Myös Euroopan unionin yhteydessä puhutaan perusoikeuksista. Euroopan unioni perustuu vapauden, demokratian, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamiseen sekä oikeusvaltion periaatteisiin. Eurooppa-neuvoston Niz-
zan kokouksessa joulukuussa 2000 hyväksyttiin Euroopan unionin perusoikeuskirja. Perusoikeuskirja sisältää niin kansalais- ja poliittisia oikeuksia kuin sosiaalisia, taloudellisia ja sivistyksellisiä oikeuksia. Se ei kuitenkaan ole oikeudellisesti velvoittava asiakirja. Perusoikeuksien asema EU:ssa tulee kuitenkin vahvistumaan, sillä perusoikeuskirjan on ehdotettu sisältyvän sellaise-
naan Euroopan unionin tulevaan perustuslakiin, jota hallitusten välinen konfe-
rens si parhaillaan käsittelee.*

2.3 Syrjimättömyys

Oikeuksien tasa-arvoinen toteutuminen alkuperästä, sukupuolesta, iästä, uskonnosta, mielipiteestä, vammaisuudesta tai seksuaalisesta suuntautumisesta taikka muusta vastaavasta seikasta riippumatta on ihmisoikeusajattelun ja myös Suomen ihmisoikeuspolitiikan keskeinen lähtökohta. Syrjintäkielto on kirjattu keskeisiin ihmisoikeussopimuksiin ja Suomen perustuslakiin (6 §) samoin kuin EU:n perusoikeuskirjaan.

On kuitenkin selvää, etteivät oikeudet käytännössä toteudu tasa-arvoisesti. Esimerkiksi naiset ja erilaisiin vähemmistöihin kuuluvat joutuvat edelleen syrjinnän kohteiksi eri puolilla maailmaa.

Ensimmäisessä, syksyllä 1998 annetussa ulkoasiainministerin selvityksessä hallituksen ihmisoikeuspolitiikasta vahvistettiin Suomen ihmisoikeuspolitiikan painopisteiksi naisten, lasten, vähemmistöjen ja alkuperäiskansojen oikeudet. Työtä näiden ryhmien eteen on perusteltua edelleen jatkaa. Tätä puoltavat sekä ao. väestönsien kohtaamien ihmisoikeusongelmien mit-
tavuus että Suomen politiikan johdonmukaisuus.

Lähi vuosien painopisteiden joukkoon on perusteltua lisätä vammaisten henkilöiden oikeuksien edistäminen. Vammaisten oikeudet toteutuvat hyvin puutteellisesti eri puolilla maailmaa. Asia on ajankohtainen muun muassa uuden kansainvälisen vammaisten oikeuksia koskevan ihmisoikeussopimuksen valmistelun myötä. Suomella on vammaiskysymyksissä varsin kor-

kealaatuista asiantuntemusta. Suomessa on myös hyväksytty vammaiskysymyksiä kehitysyhteistyössä koskeva linjaus.

2.4 Avoimuus

Vaikka hallitukset ovat vastuussa ihmisoikeuksien toteutumisesta omassa maassaan, ei ihmisoikeuksien edistäminen voi olla vain hallitusten tehtävä. Tehokasta ihmisoikeustyötä ei voi kuvitella ilman järjestöjen tiedonhankintaa, verkostoitumista ja vaikuttamista sekä median ja muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden osallisuutta. Parlamenteilla on merkittävä rooli eri maiden ihmisoikeuslinjauksissa sekä muun muassa eurooppalaisissa järjestöissä.

Hallitus on sitoutunut avoimeen ihmisoikeuspolitiikkaan. Avoimuuden edistäminen on hallituksen tavoitteena kotimaassa, Euroopan unionissa ja kansainvälisissä järjestöissä. Avoimuudella on suora yhteys ihmisoikeuspolitiikan uskottavuuteen ja sen tuloksellisuuteen.

Kotimaassa avoimuus edellyttää ensinnäkin sitä, että ihmisoikeuspolitiikkaa ei eristetä omaksi sektorikseen, vaan päin vastoin edistetään aktiivisesti ihmisoikeuksien valtavirtaistamista hallinnon eri sektoreille. Tämä koskee sekä ihmisoikeusnäkökulman laajentamista ulkoasiainhallinnossa että muissa ministeriöissä. Tavoitteena on, että ihmisoikeuskysymykset tunnistettaisiin aiempaa herkemmin, asiantuntemus ihmisoikeuskysymyksissä kasvaisi ja että ihmisoikeuskysymyksiin liittyvät linjaukset voisivat tämän myötä heijastaa aiempaa johdonmukaisemmin Suomen ihmisoikeuspoliittisia linjauksia valtionhallinnon eri sektoreilla.

Avoimuus edellyttää hallinnon avoimuutta muihin toimijoihin kuten ihmisoikeusasioissa toimiviin järjestöihin nähden. Yhteydet järjestökenttään ovat jo nyt varsin laajat. Esimerkkinä voidaan mainita ulkoasiainministeriön yhteydessä toimiva Kansainvälisten ihmisoikeusasian neuvottelukunta, jonka tehtäviin kuuluu muun muassa lausuntojen antaminen, aloitteiden teko ja seminaarien järjestäminen ajankohtaisista ihmisoikeuskysymyksistä. Se on myös tärkeä tiedonvaihto- ja yhteydenpitokanava hallituksen ja ihmisoikeusasioissa toimivien kansalaisjärjestöjen välillä. Neuvottelukunta toimii itsenäisesti, mutta hallitus on sitoutunut sen toimintaedellytysten turvaamiseen mm. sihteeristöresurssien kautta. Tavoitteena on edelleen kehittää yhteydenpitoa kansalaisjärjestökentän kanssa.

Lähinnä kansalaisjärjestöjen piirissä on syntynyt aloite YK:n piirissä hyväksytyjen ns. Pariisin periaatteiden mukaisen kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamisesta Suomeen. Periaatteiden mukaisia tehtäviä hoitaa maassamme vakiintuneesti useampi taho — eduskunnan oikeusasiamies, oikeuskansleri, ihmisoikeusasian neuvottelukunta, kansalaisjärjestöt ja tutkimuslaitokset — mutta yhtä nimenomaista kansallista ihmisoikeusinstituutiota ei Suomessa ole. Hallitus katsoo, että ihmisoikeusinstituution mahdolliseen perustamiseen liittyviä etuja ja haittoja tulee selvittää ottaen huomioon mm. ihmisoikeustyöhön käytettävissä olevien resurssien tehokas ja tarkoituksenmukainen käyttö. Kansalaisjärjestöillä ja muilla mahdolliseen ihmisoikeusinstituutioon liittyviä tehtäviä hoitavilla tulee olla keskeinen rooli itsenäistä kansallista instituutiota koskevassa keskustelussa.

2.5 Ihmisoikeuskoulutus

Ihmisoikeuksien painoarvon kasvattaminen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa asetettiin edellisessä, vuonna 2000 annetussa raportissa nimenomaisesti tavoitteeksi. Tavoitteen edistämiseksi on sekä ulkoasiainhallinnon piirissä että muille valtionhallinnon johtotehtävissä toimiville suunnattu ihmisoikeuskoulutusta. Ihmisoikeuskoulutusta tullaan jatkamaan eri tasoille ja eri teemoihin kohdennettuna. Myös ihmisoikeustutkimusta on tarkoitus edelleen tukea erityisesti Suomen ihmisoikeuspolitiikan kannalta keskeisissä kysymyksissä.

Jotta ihmisoikeuksia korostava ajattelu vahvistuisi, ihmisoikeuskasvatuksen tulisi alkaa jo kouluiässä. Suomessa ihmisoikeusasioita opetetaan sekä perusopetuksessa että lukiassa. Perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteiden mukaan koulussa käytävä eettinen arvokeskustelu pohjautuu YK:n ihmisoikeusjulistukseen. Syrjimättömyyteen on koulutuksen alalla kiinnitetty huomiota muun muassa kehittämällä monikulttuurisuusopintoja opettajakoulutuksessa. Hallituksen tavoitteena on edelleen vahvistaa lapsille ja nuorille suunnattua ihmisoikeuskasvatusta.

Kansalaisjärjestöillä on tärkeä tehtävä ihmisoikeuksien edistämässä. Hallitus on tukenut kansalaisjärjestöjen julkaisuja ja hankkeita ihmisoikeustietoisuuden lisäämiseksi. Esimerkkinä voidaan mainita vuoden 2004 alussa julkistettu "ihmisoikeudet.net" -verkkosivusto, johon on koottu ihmisoikeuksia koskevaa materiaalia erityisesti koulujen ja opetuslaitosten käyttöön⁴. Ihmisoikeusliitto, Amnesty Internationalin Suomen osasto ja Suomen YK-liitto toteuttivat hankkeen yhteistyössä opettajien, ihmisoikeustutkimuslaitosten ja useiden muiden kansalaisjärjestöjen kanssa.

⁴ ks. <http://www.ihmisoikeudet.net>

3. EUROOPAN UNIONI JA IHMISOIKEUDET

- ▶ **EU on maailmanlaajuisesti merkittävä ihmisoikeuspoliittinen toimija. Keskeinen haaste EU:n ihmisoikeuspolitiikassa on johdonmukaisuus, jonka edistäminen on hallituksen erityinen tavoite.**
- ▶ **EU:n sisäisen kehityksen kannalta perusoikeuksien todellisen merkityksen varmistaminen on keskeistä.**
- ▶ **EU:n liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen pyritään varmistamaan.**

3.1 EU:n perusoikeussektorin vahvistuminen

3.1.1 Arvio perusoikeuskirjan merkityksestä

EU:n perusoikeuksia koskevan peruskirjan juhlallinen julistaminen Nizzan huippukokouksessa vuonna 2000 oli merkittävä askel EU:n perusoikeussektorin vahvistamisessa. Suomen hallituksen tavoitteet asiakirjan laatimisessa toteutuivat suhteellisen hyvin: kirjoitustyö koordinoitiin Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa, TSS-oikeudet otettiin mukaan perinteisten kansalaisoikeuksien rinnalle, minkä lisäksi mm. Suomen ehdotuksesta otettiin mukaan säännökset hyvästä hallinnosta ja ympäristöstä. Toisaalta esimerkiksi vähemmistöjen oikeuksista ei saatu mukaan Suomen tavoitteiden mukaista säännöstä.

Perusoikeuskirjan tarkoituksena ei ollut luoda uusia oikeuksia vaan kerätä yhteen EU-alueella voimassa olevat oikeudet. Perusoikeuskirja ei ole ollut toistaiseksi oikeudellisesti sitova. Sen seuranta varten ei luotu tehokasta mekanismia. Perusoikeuskirjalla on ollut merkitystä mm. sitä kautta, että komissio on ottanut huomioon perusoikeuskirjan useiden lainsäädäntöehdotuksiensa yhteydessä. EY-tuomioistuin ei kuitenkaan odotetulla tavalla ole käyttänyt perusoikeuskirjaa ratkaisujensa perusteena, ensimmäisen asteen tuomioistuin on tosin asiakirjaan viitanut.

Vaikka perusoikeuskirjalla on epäilemättä ollut lainsäädäntö- ja poliittisia prosesseja jossain määrin ohjaava vaikutus, ei sen vaikuttavuus ole kuitenkaan ollut yksiselitteisen selkeää. Keskeinen myönteinen seikka on ollut se, että perusoikeuskirja on tuonut EU:ssa voimassa oleville oikeuksille uudenlaista näkyvyyttä myös EU-kansalaisten silmissä.

3.1.2 Tavoitteet perusoikeussektorin vahvistamiseksi

EU:n tulevaisuutta koskevassa valmistelukunnassa (konventti) kysymys perusoikeuskirjalle annettavasta oikeudellisesti sitovasta asemasta osana EU:n tulevaa perustuslaillista sopimusta osoittautui varsin ongelmattomaksi. Sen sijaan perustuslaillisen sopimuksen valmisteluissa on noussut ennakoitua voimakkaammin esiin kysymys unionin arvopohjasta ja erityisesti suhteesta kristinuskoon. Suomen kannalta kirjaus ihmisoikeuksista mukaan lukien vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeudet on hyväksyttävissä.

Konventin esitykseen sisältyi esitys jaosta oikeuksiin ja periaatteisiin. TSS-oikeuksien katsottiin kuuluvan jälkimmäiseen kategoriaan. Suomi ei pidä jakoa oikeuksiin ja periaatteisiin tarpeellisena. Tällainen jaottelu ei hyvin sovi yhteen Suomen painottaman ihmisoikeuksien jakamattomuuden kanssa. Jako on siitä huolimatta HVK:ssa hyväksyttävissä, mikäli tämä on keino saada uudistus perusoikeuksien oikeudellisen aseman vahvistamisesta hyväksytyksi EU:ssa. Suomi edistää tällöin käytettävissä olevin keinoin TSS-oikeuksien huomioimista oikeusnäkökulmasta. Tavoitteena on, ettei ero eri kategorioiden välillä muodostu käytännössä merkittäväksi.

Suomen tavoitteena on tulevina vuosina vaikuttaa eri käytettävissä olevin keinoin siten, että perusoikeuksien asema vahvistuu kaikilla EU-sektoreilla. Perusoikeusluettelo tulee entistä painokkaammin ottaa huomioon osana kaikkia niitä lainsäädäntöhankkeita, joiden sisällön kannalta se on relevantti. Suomi tulee osaltaan selvittämään hankkeiden, mukaan lukien komission lainsäädäntöesitysten, yhteensopivuutta perusoikeuksien kanssa. Perusoikeudet tulee myös riittävän painokkaasti osaksi EU:n ulkosuhteita. Tämä EU-politiikan johdonmukaisuuden kannalta tärkeä näkökulma ohjeistetaan ja viedään osaksi EU-asioita hoitavien koulutusta siten, että edellytykset aktiivisesti perusoikeuksia edistävälle politiikalle ovat eri tasoilla käytännössä olemassa.

Suomen pitkäaikainen tavoite EU:n liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen eteni valmistelukunnassa varsin ongelmattomasti. Suomen tavoitteena on ensiksikin varmistaa velvoittavan kirjauksen säilyminen HVK:ssa ja tämän jälkeen ryhtyä valmisteluihin, jotta liittyminen voisi mahdollisimman nopeassa aikataulussa toteutua. Aikataulun osalta on kuitenkin otettava huomioon, että EU:n liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen vaatii myös muutoksen ao. sopimukseen. Tämän ei ennakoida olevan sinänsä kovin vaikea asia, mutta prosessi vie välttämättä tietyn ajan. Prosessin aikana on mielekästä edistää eri ihmisoikeusmekanismien yhteistyötä, kuten tuomioistuimen tapaamisia. Suomen pitkän tähtäimen tavoite on varmistaa, ettei Eurooppaan synny kahta erillistä ihmisoikeusregiimiä vaan että kehitys EU:n ja Euroopan neuvoston piirissä tapahtuu koordinoitusti ja ihmisoikeuksien asemaa kokonaisuutena tukien.

EU:n ihmisoikeuspolitiikan uskottavuuden on kansalaisjärjestöjen kritiikissä katsottu heikentyvän sen johdosta, ettei EU:lla ole johdonmukaista, sekä sisäisen että ulkosuhdeaspektin huomioivaa ihmisoikeuspolitiikkaa. Sillä ei myöskään ole mitään tehokasta mekanismia EU:n alueella tapahtuvan ihmisoikeuskehityksen seurantaan.

Jo edellisessä, vuonna 2000 annetussa ihmisoikeusselvityksessä asetettiin tavoitteeksi EU:n ihmisoikeuspolitiikan johdonmukaisuuden kehittäminen. Suomi on tehnyt aloitteita mm. horisontaalisen ihmisoikeuskäsittelyn luomiseksi, jotta EU:n politiikan koherenssia koskevaan haasteeseen voitaisiin tehokkaammin vastata. Myös vuorovaikutus Euroopan parlamentin kanssa on hyödyllistä.

Kysymys EU:n ihmisoikeuspolitiikan sisäisestä ulottuvuudesta on myös entistä ajankohtaisempi EU:n perustamissopimusten muutosten vuoksi: EU-sopimuksen uusi 7 artikla mahdollistaa sanktiot unionin ihmisoikeusperiaatteita rikkovalle jäsenvaltiolle ja edellyttäisi myös jonkinlaista mekanismia ihmisoikeustilanteiden seurannalle ja arvioinnille jäsenmaissa. Unionin perustuslaillisen sopimusluonnoksen I osan 58 artikla vahvistaisi nykyistä 7 artiklaa edelleen. Suomen tavoite johdonmukaisuuden edistämisestä on siten edelleen hyvin ajankohtainen.

Rooman huippukokouksessa joulukuussa 2003 käsiteltäessä EU-virastoja mainittiin myös uuden EU:n ihmisoikeusviraston perustaminen nykyisen EU:n Wienissä sijaitsevan rasismiseurantakeskuksen pohjalta. Hallitus korostaa, että ihmisoikeudet ovat EU:n politiikan olennainen osa eikä niitä sinänsä voida erottaa erillisen viraston hoidettaviksi. Ihmisoikeusvoimavaroja tulisi pikemminkin vahvistaa EU:n instituutioissa. Mikäli ihmisoikeusviraston perustaminen kuitenkin etenee komission mahdollisen esityksen pohjalta, voisi Suomi harkita virastolle joi-takin monitorointiin liittyviä tehtäviä. Tällöinkin kiinteä yhteys EU-eliimiin sekä myös jo monitorointitehtäviä harjoittavaan Euroopan neuvostoon tulee varmistaa.

3.1.3 Euroopan oikeusasiamies ja Euroopan parlamentin vetoamusvaliokunta

Euroopan oikeusasiamies voi puuttua EU:n toimielinten epäkohtiin ja tehdä niiden korjaamista sekä hallinnon yleistä kehittämistä koskevia ehdotuksia. Unionin yksittäisillä kansalaisilla ja muillakin jäsenvaltiossa asuvilla henkilöillä on myös oikeus kannella näistä epäkohdista oikeusasiamiehelle suoraan tai Euroopan parlamentin jäsenen välityksellä. Syyskuussa 2001 Euroopan parlamentti hyväksyi ensimmäisen oikeusasiamiehen Jakob Södermanin komissiolle tekemän tärkeän suosituksen hyvän hallinnon käytännöistä (A Code of Good Administrative Behaviour). Euroopan oikeusasiamies ja kansalliset oikeusasiamiehet, joita on unionin jäsenvaltioista 12:ssa sekä kaikissa 10:ssä uudessa jäsenvaltiossa, tekevät tiivistä ja etenkin uusia jäsenvaltioita hyödyttävää yhteistyötä tietoverkoston, vuotuisten kokousten ja seminaarien puitteissa.

Euroopan parlamentin vetoamusvaliokunta on elin, jonka puoleen yksityishenkilöt voivat kääntyä katsoessaan, että jäsenvaltio ei ole kunnioittanut EU-velvoitteitaan tai että jonkin alan lainsäädäntö sieltä kokonaan puuttuu tai on riittämätön. Valiokunta saa vuosittain 1000-1500 vetoamusta, joista noin 20 % koskee sosiaaliturva- ja eläkeoikeuksia. Useimmiten kysymyksen tulevat tilanteet ovat tällöin olleet rajat ylittävä työnteko ja sen päätyttyä tapahtuva eläkkeelle siirtyminen.

3.2 Ihmisoikeudet EU:n ulkosuhteissa

EU on monessa suhteessa keskeinen toimija globaalissa ihmisoikeuspolitiikassa. Avunantajana EU ja sen jäsenmaat ovat avun määrässä laskien selvästi suurin kehitysyhteistyötoimija. Myös poliittisesti unionin rooli on merkittävä. EU pitää ihmisoikeuksia esillä jatkuvasti lukuisien hallitusten kanssa ja on myös kansainvälisillä ihmisoikeusfoorumeilla merkittävä ihmisoikeuksien edistäjä. Jo 1990-luvun alkupuolelta on yhteisön ulkosuhdesopimuksiin liitetty ihmisoikeuslauseke, jonka kautta ihmisoikeudet ovat nyt myös keskeinen osa EU:n sopimussuhteita.

Samalla kuin EU:n laajentuminen lisää entisestään EU:n kansainvälistä painoarvoa, se myös asettaa ihmisoikeusnäkökulmasta uusia haasteita. EU on eri keinoin, esimerkiksi monin komission vetämin projektein, edistänyt Kööpenhaminan kriteereiden ja esimerkiksi vähemmistöjen aseman parantamista tulevaisuuden jäsenmaissa. Tärkeälle työlle romanien aseman edistämiseksi tulisi varmistaa jatko unionin laajenemisen jälkeenkkin.

Suomelle EU tarjoaa keskeisen ihmisoikeuspoliittisen vaikuttamisen kanavan. EU:n viestin painoarvo on kansalliseen näkemykseen verrattuna suuri ja sen läsnäolo maailman eri osissa paljon laajempaa kuin mikä voi Suomen kansallisen edustautumisen osalta tulla kyseeseen. Suomen ihmisoikeuspolitiikan vaikuttavuuden kannalta on siten perusteltua ensisijaisesti toimia EU:n kautta niissä kysymyksissä, joissa tämä on käytännössä mahdollista⁵. Kokemus osoittaa, että aloitteellisella ja johdonmukaisella toiminnalla on EU:ssa paljon saavutettavissa. Ihmisoikeuspolitiikan osalta esimerkiksi naisten oikeudet ovat alue, jossa Suomen osuus EU-politiikan muotoutumisessa on ollut jo pidemmän aikaa merkittävä.

⁵ Vähemmistöjen oikeudet ovat esimerkki kysymyksestä, jossa EU:lla ei ole yhteistä politiikkaa, ja tällöin Suomi tietysti toimii kansalliselta pohjalta.

3.2.1 EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikka

Jo edellisissä, vuosina 1998 ja 2000 annetuissa ihmisoikeusselvityksissä on todettu johdonmukaisuuden kehittämisen olevan Suomen keskeinen tavoite EU:n ihmisoikeuspolitiikan osalta. Mittavasta ihmisoikeustoiminnastaan huolimatta EU:n vaikuttavuus eri maissa ei ole maksimaalista, koska eri keinoja ei pystytä riittävän koordinoitusti käyttämään yhdessä ihmisoikeuksien edistämiseksi. Mm. EU:n pilarirakenne ja siihen liittyvät erilaiset toimivaltakysymykset ovat tässä tuottaneet ongelmia.

Johdonmukaisuuden kehittämiseksi on viime vuosina otettu eräitä askeleita. Joulukuussa 2001 EU hyväksyi suuntaviivat ihmisoikeuksien huomioon ottamisesta EU:n käymissä erilaisissa dialogeissa ja tapaamisissa kolmansien maiden kanssa. Kesäkuussa 2001 EU:n neuvosto hyväksyi komission tiedonantoon perustuvat laajat päätelmät EU:n ihmisoikeuspolitiikan kehittämistä, joiden tavoitteena oli tehostaa unionin ihmisoikeuspolitiikkaa eri sektoreilla. Päätelmien valmisteluissa Suomi painotti johdonmukaisuuden vaatimusta, mm. EU:n oman alueensa sisällä harjoittaman ja ulkoisen toiminnan välillä. Osana päätelmien seurantaan Suomi on ehdottanut tähän asti vain II-pilarissa toimivan ihmisoikeustyöryhmän mandaatin laajennusta. Aloite toteutuikin vuoden 2003 lopussa. Tällä on merkitystä sikäli, että EU:lle muodostuisi työryhmä, jossa ihmisoikeusasioita voitaisiin koordinoitusti tarkastella eri yhteyksissä.

Johdonmukaisuuden ja avoimuuden lisäämiseksi Suomi on ajanut EU:n vuosittaisen ihmisoikeusraportin kehittämistä siten, että siihen sisältyisi EU:n toiminnan tuloksellisuutta koskeva arviointi ja entistä laajempi osuus EU:n sisäisestä tilanteesta. Eräitä askeleita tähän suuntaan on otettu, mutta kehittämistarpeita on edelleen.

Avoimuuden osalta voi todeta, että esimerkiksi EU:n kontaktit keskeisiin ihmisoikeusjärjestöihin ovat viime vuosina lisääntyneet myös vuosittaisten ihmisoikeusaiheisten keskusteluforumien ulkopuolella. Suomi on paitsi osallistunut aktiivisesti näihin tapaamisiin myös pyrkinyt varmistamaan että järjestöjen tuottama tieto otetaan riittävästi huomioon. Suomi on myös pyrkinyt edistämään internetin käyttämistä nykyistä tehokkaammin EU:n ihmisoikeustoimintaa koskevan tiedon levittämiseen. Neuvoston ja komission yhdessä ylläpitämä ihmisoikeuksia käsittelevä verkkosivusto onkin äskettäin perustettu⁶.

EU:n toimintaa vaivaa kuitenkin edelleen raskaan koordinaation aikaansaama jäykkyys ja hitaus. Tämä korostuu esimerkiksi YK:n ihmisoikeustoimikunnassa, jossa EU ei pysty riittävän tehokkaaseen vuorovaikutukseen muiden kanssa.

3.2.2 Ihmisoikeuslausekkeet ulkosuhdesopimuksissa

Vaikka ihmisoikeuslausekkeita on liitetty EU:n ulkosuhdesopimukseen jo noin 10 vuoden ajan, oli niiden merkitys pitkään varsin rajattu. Viime vuosina EU on kuitenkin ottanut tämän instrumentin käyttämöhdollisuuksiin aiempaa aktiivisemmän otteen. Ihmisoikeuslauseketta on käytetty pohjana neuvotteluille tai sopimuksen väliaikaiselle keskeyttämiselle esimerkiksi Liberial, Norsunluurannikon, Haitin ja Sierra Leonen suhteen.

⁶ ks. <http://europa.eu.int/pol/humanrights/annualreport/>

Uuteen EU:n ja 77 Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maan välillä solmittuun Cotonoun sopimuksen (joka tuli voimaan 21.5.2003) ihmisoikeuslausekkeeseen liittyy aiempaa kehittyneempi mekanismi, joka painottaa osapuolten dialogia ja konsultointia. Komissio on viime aikoina kehittänyt myös muita järjestelyjä, joissa ihmisoikeuslausekkeelle annetaan entistä aktiivisempi rooli⁷.

Cotonoun sopimuksen laajennettu ihmisoikeuslauseke on joutunut koetukselle erityisesti Zimbabwen tapauksessa. Suomi kannatti syksyllä 2001 EU:n yleisten asiain neuvostossa Cotonoun 96 artiklan mukaisen konsultoin aloittamista Zimbabwen kanssa. Konsultointien käymiseen ei Zimbabwen puolelta ollut edellytyksiä, ja 96 artiklan mukaiset neuvottelut päätettiin lopettaa tammikuussa 2002. EU päätyi soveltamaan II-pilarin puolella kohdennettuja pakotteita sekä lisäksi kehitysyhteistyön kohdentumiseen vaikuttavia pakotteita. Yhteistyölle Zimbabwen hallituksen kanssa ei ole sittemminkään ollut riittäviä käytännön edellytyksiä, näin mm. vaaliprosessin tukemisen osalta⁸. Suomi olisi toivonut, että myös afrikkalaiset valtiot olisi saatu mukaan vaikuttamaan Zimbabwen demokratia- ja ihmisoikeuskehityksen suuntaan aktiivisemmin kuin mikä osoittautui mahdolliseksi. EU ja Suomi painottavat, että kantaa ei haluta ottaa esimerkiksi maanomistusoloihin sinänsä, vaan että kyse EU:n politiikassa on demokratian pelisääntöjen ja ihmisoikeusnormien noudattamisen painottamisesta. Suomen suurlähetystö Hararessa suljettiin elokuussa 2002.

Suomi katsoo, ettei ihmisoikeuslausekkeitä tule ymmärtää vain negatiivisten sanktioiden pohjana, vaan ne mahdollistavat myös positiivisemmän yhteistoiminnan ihmisoikeuksien hyväksi. Tarvittaessa lausekkeitä tulee kuitenkin voida myös käyttää sanktioiden pohjana. Lausekkeiden käyttöalaa ei tule tarkastella irrallisena, vaan yhteydessä EU:n ihmisoikeuspolitiikan ja sen keinovalikoiman kokonaisuuteen.

3.2.3 EU:n ihmisoikeusvuoropuhelut kolmansien maiden kanssa

Euroopan unionin tavoitteena on käsitellä ihmisoikeuksia, demokratiaa ja oikeusvaltiota kaikissa tapaamisissaan kolmansien maiden kanssa. Tämä tavoite on kirjattu vuonna 2001 annettuihin suuntaviivoihin ihmisoikeusvuoropuheluista (Guidelines on Human Rights Dialogues). Joidenkin maiden kanssa käydään lisäksi erityisiä keskusteluita säännöllisten ihmisoikeustapaamisten ja -seminaarien muodossa. Ihmisoikeusdialogia käydään tällä hetkellä Kiinan ja Iranin kanssa.

Dialogi on väline ihmisoikeuksien edistämiseksi, ei tavoite sinänsä. Keskusteluiden tulisi selkeästi heijastua maan ihmisoikeustilanteen paranemisena.

Kiinan kanssa käytävä ihmisoikeusdialogi järjestetään kahdesti vuodessa. Dialogia on käyty jo vuodesta 1996 alkaen. Troikka-kokoonpanossa käytäviä neuvotteluita täydentävät ihmisoikeusasiantuntijaseminaarit, joihin osallistuu tutkijoita kummankin osapuolen yliopistoista. Keskustelunaiheita ovat viime aikoina olleet muun muassa kuolemanrangaistus, kidutus, HIV/AIDS ja KP-sopimuksen ratifiointi. Tiibetin tilanne ja Kiinan työleirit ovat myös aiheita, joista säännönmukaisesti keskustellaan. Asiantuntijaseminaareissa on lisäksi käsitelty muun muassa kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden asemaa, oikeusjärjestelmän toimivuutta sekä kansalaisyhteiskunnan suojelua.

⁷ Esimerkiksi Bangladeshin kanssa vuonna 2003 solmittu sopimus, johon liittyy mm. ihmisoikeustyöryhmä ja ihmisoikeusprojektien mahdollisuus.

⁸ Eräiden maiden, mm. Suomen, tarkkailijat jätettiin ulkopuolelle.

EU on ollut huolestunut siitä, että hyvistä dialogitapaamisista huolimatta Kiinan ihmisoikeustilanteesta on tapahtunut vain vähän edistystä. EU:n yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvosto (YAUN) on päätelmissään em. seikkojen lisäksi kiinnittänyt huomiota muun muassa sananvapauden rajoituksiin sekä vähemmistöjen syrjintään.

Iranin kanssa EU käynnisti ihmisoikeusdialogin lokakuussa 2002. Ensimmäinen dialogitapaaminen järjestettiin Teheranissa joulukuussa samana vuonna. Tämän jälkeen tapaamisia on ollut kaksi: maaliskuussa ja lokakuussa 2003 Brysselissä. Vuoropuhelua käydään pyöreän pöydän keskusteluina, joihin osallistuvat Iranin ja EU:n valtuuskunnat, edustajia yliopistoista, ihmisoikeusinstituuteista ja kansalaisjärjestöistä. Myös kansalliset parlamentit ja oikeuslaitokset ovat olleet edustettuina. Suomi pitää erityisen tärkeänä sitä, että ihmisoikeusjärjestöjen edustajat ovat mukana neuvotteluissa. Pyöreän pöydän tapaamista seuraa välittömästi viranomaisten kokous rajoitetussa kokoonpanossa.

Dialogiaiheina ovat olleet muun muassa kidutuksen poistaminen ja syrjinnän vastustaminen. Naisten ja vähemmistöjen oikeuksista on keskusteltu useita kertoja. Suomi on korostanut sitä, että neuvotteluissa tulisi pitkäjänteisesti keskittyä muutamaan tärkeään teemaan. Naisten oikeuksien edistäminen on keskeinen kysymys, ja myös delegaatioiden kokoonpanossa Suomi on korostanut naisten osallistumista.

Keskustelut Iranin kanssa on pääosin käyty hyvässä ja rakentavassa hengessä. Dialogi ei kuitenkaan ole ollut täysin ongelmaton. Esimerkkeinä voidaan mainita se, että joillekin kansainvälisten ihmisoikeusjärjestöjen edustajille ei ole myönnetty viisumeita Iraniin. Iran myöskin pitkään viivytteli kirjallisen vastauksen antamista yksittäistapauksia koskevaan henkilölistaan.

Suurin huolenaihe on kuitenkin ollut se, että ihmisoikeustilanne Iranissa ei ole dialogin käynnistämisen jälkeen parantunut. Monien ihmisoikeusraporttien mukaan se on päinvastoin heikentynyt entisestään. Myös YAUN on päätelmissään kiinnittänyt huomiota Iranin ihmisoikeustilanteen huonontumiseen. Sananvapauden rajoitukset, epäinhimilliset rankaisumuodot, naisten oikeuksien rajoitukset ja oikeuslaitoksen puutteet ovat esimerkkejä kysymyksistä, jotka vaativat välitöntä muutosta.

Ihmisoikeusdialogin käynnistäminen ei sulje pois muita keinoja kohentaa maan ihmisoikeustilannetta. Tämän vuoksi Suomi tuki Kanadaa sen esittäessä YK:n yleiskokouksen III komiteassa syksyllä 2003 päätöslauseلمان Iranin ihmisoikeustilanteesta. Suomi, kuten valtaosa muistakin EU-jäsenistä, myös kanssasuositti päätöslauselmaa.

Yhdysvaltojen ja Kanadan kanssa EU keskustelee kahdesti vuodessa troikka-kokoonpanossa. Konsultaatiot järjestetään ennen YK:n ihmisoikeustoimikunnan ja yleiskokouksen III komitean istuntoja. Kanadan kanssa EU on neuvotellut yhteisistä strategioista ja linjauksista YK:n foorumeilla. Yhdysvaltojen kanssa on kartoitettu mahdollisuuksia syventää yhteistyötä ja vähentää ristiriitoja aiheissa, joissa EU:n ja Yhdysvaltain politiikat eroavat. Tällaisia kysymyksiä ovat muun muassa suhtautuminen kuolemanrangaistukseen, lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimukseen, kansainväliseen rikostuomioistuimeen ja lisääntymisoikeuksiin. Neuvottelut eivät ole olleet täysin ongelmattomia, mutta joitain edistysaskeleita on otettu. Yhtenä sellaisena voidaan mainita se, että EU ja Yhdysvallat esittelivät yhdessä Turkmenistanin ihmisoikeustilannetta koskevan päätöslauseلمان ihmisoikeustoimikunnan istunnossa keväällä 2003.

3.2.4 Suomen EU-puheenjohtajuus ja ihmisoikeudet

Suomen EU-puheenjohtajuus ajoittuu loppuvuoteen 2006. HVK:n aikataulu ja tulokset saattavat vaikuttaa puheenjohtajuuskauden työskentelymuotoihin jonkin verran. Joka tapauksessa

on syytä varustautua laajentuneen EU:n aktiiviseen puheenjohtajuuteen, joka ihmisoikeussektorin kannalta on tärkeä ja aiheen horisontaalisen luonteen vuoksi laaja-alainen ja vaativa. Näistä syistä huolellinen valmistautuminen puheenjohtajuuteen on tärkeää; esimerkiksi ihmisoikeuskoulutusta on syytä suunnata niin, että eri sektoreilla puheenjohtajuustehtäviä hoitavilla on riittävät valmiudet tunnistaa oman alansa ihmisoikeushaasteet ja myös vastata niihin.

Edellisen puheenjohtajuuskauden tavoitteena oli edistää EU:n ihmisoikeuspolitiikan johdonmukaisuutta ja avoimuutta. Nämä ovat pitkän aikavälin tavoitteita jotka tulevat ilman muuta olemaan relevantteja myös seuraavan puheenjohtajuuskauden aikana. Esille nousevia yksittäisiä ihmisoikeushaasteita ei kaikilta osin ole mahdollista tässä vaiheessa ennakoida. Tämän selonteon järjestökohtaiset ja temaattiset tavoitteenasettelut toimivat kuitenkin pohjana laadittaessa yksityiskohtaisempaa tavoitteistoa Suomen EU-puheenjohtajuudelle ihmisoikeuskysymyksissä.

EU:n kuolemanrangaistuksen ja kidutuksen vastainen politiikka

Kuolemanrangaistus

EU on osana ihmisoikeuspoliittista keinovalikoimaansa hyväksynyt viime vuosina erityisiä temaattisia suuntaviivoja, ensin kuolemanrangaistuksesta, sitten kidutuksesta ja viimeksi syksyllä 2003 lapsista aseellisissa konflikteissa. Tämän vuoksi on aiheellista tarkastella sitä, miten tätä instrumenttia on käytetty.

Edellisissä ihmisoikeuspoliittisessa selvityksissä on asetettu tavoitteeksi vaikuttaa kuolemanrangaistuksen maailmanlaajuiseen poistamiseen. Vuoden 2000 jälkeen moni maa on luopunut kuolemanrangaistuksen käytöstä tai keskeyttänyt niiden täytäntöönpanon. Silti edelleen tuhansia ihmisiä teloitetaan vuosittain ympäri maailmaa, minkä vuoksi ponnisteluita kuolemantuomiosta luopumiseksi on jatkettava⁹.

Suomi vastustaa kuolemanrangaistusta kaikissa tapauksissa. Vaikka kuolemantuomio ei sinänsä ole kansainvälisen oikeuden vastainen rangaistus, Suomi — kuten kaikki Euroopan unionin jäsenvaltiot — katsoo kuolemanrangaistuksen olevan aina epäinhimillinen ja ihmisarvoa alentava rangaistus, joka ei myöskään käytännössä toimi pelotteena. Hallitus korostaa, että valtioiden tulee noudattaa kansainvälisen oikeuden asettamia velvoitteita kuolemanrangaistuksen käytölle.

Kuolemanrangaistuksen kaikissa oloissa, myös sodan aikana, kieltävä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 lisäpöytäkirja tuli voimaan 1.7.2003. Suomi on allekirjoittanut pöytäkirjan toukokuussa 2002, ja hallituksen esitys eduskunnalle pöytäkirjan kansallisesta hyväksymisestä annetaan kevätkaudella 2004.

⁹ ks. selonteon liite kuolemanrangaistuksen käytöstä maailmassa.

EU hyväksyi kesällä 1998 suuntaviivat kuolemanrangaistuksen vastustamiseksi ja toimii aktiivisesti, mikäli suuntaviivoissa mainitut edellytykset täyttyvät. EU ottaa yhteyttä kuolemanrangaistusta käyttävän maan viranomaisiin eli demarshoi säännönmukaisesti muun muassa silloin, jos kyseinen valtio ottaa lainsäädännöstä poistetun kuolemanrangaistuksen uudelleen käyttöön. Demarshi tehdään myös, jos valtio teloittaa alaikäisenä rikoksen tehneen tai henkisesti sairaan henkilön tai ottaa käyttöön erityisen julman taikka epäinhimillisen teloitustavan kuten kivittämisen. Esimerkiksi kesän 2002 ja kesän 2003 välisenä aikana EU demarshoi kuolemanrangaistusta vastaan seuraavissa maissa: Burma, Kuwait, Filippiinit, Japani, Nigeria, Tadžikistan, Kongon demokraattinen tasavalta, USA, Uganda, Sudan, Indonesia, Qatar, Belize, Barbados, Kiina, Laos, Sri Lanka, Iran, Intia ja palestiinalaishallinto.

Demarshien lisäksi EU vastustaa kuolemanrangaistusta myös muilla tavoilla. Kuolemanrangaistus on muun muassa usein asialistalla käytäessä vuoropuhelua kolmansien maiden kanssa. EU:n neuvosto antoi lisäksi 30.9.2002 julkilausuman kuolemanrangaistuksesta ja sen täytäntönnäponon erityisen julmista muodoista. Julkilausuman antamisen taustalla olivat Nigeriassa kivittämällä annetut sharia-tuomiot. YK:n ihmisoikeustoimikunnan istunnoissa on jo vuodesta 1997 esitetty kuolemanrangaistuksen poistamista koskeva päätöslauselma. Keväällä 2003 EU:n esittämä päätöslauselma hyväksyttiin äänin 23 puolesta, 18 vastaan 10 maan pidättyessä äänestyksessä. Kanssasuosittajia päätöslauselmalla oli ennätysmäärä eli 75 maata. Suomen ja EU:n tavoitteena on lisätä päätöslauselman puolesta äänestävien ja kanssasuosittajien määrää entisestään. Suomi katsoo, että asia tulisi ottaa esille myös muissa kuin ihmisoikeustoimikunnan istuntojen yhteyksissä, esimerkiksi korkean tason tapaamisissa EU-jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä.

Kaiken kaikkiaan EU:n kuolemanrangaistuksen vastaista työtä voidaan pitää jo vakiintuneena ja myös kohtuullisen onnistuneena osana EU:n ihmisoikeuspolitiikkaa.

Kidutus

Kidutuksen kieltäminen on ehdoton eikä siitä saa missään oloissa poiketa. Kidutus on kuitenkin edelleen vakava maailmanlaajuinen ongelma. Tärkein kidutuksen kieltävä sopimus on YK:n Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai alentavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus. Syksyllä 2002 otettiin tärkeä askel kidutuksen vastaisessa työssä kansainvälisesti, kun YK:n yleiskokous hyväksyi kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan. Valinnainen pöytäkirja vahvistaa sopimuksen valvontajärjestelmää luomalla muun muassa velvoitteen perustaa kansallinen seurantamekanismi kidutuksen ehkäisemiseksi vankiloissa ja muissa laitoksissa. YK:n kidutuksen vastaisen komitean alakomitealle annetaan oikeus vieraila sopimusvaltioissa. Suomi allekirjoitti pöytäkirjan 23.9.2003. Valmistelut pöytäkirjan ratifioimiseksi on aloitettu.

EU:n neuvosto hyväksyi huhtikuussa 2001 EU:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai alentavan kohtelun tai rangaistuksen vastaiset suuntaviivat. Suuntaviivojen tarkoituksena on antaa EU:lle työkalu kolmansien maiden kanssa käytäviin neuvotteluihin ja vahvistaa taistelua kidusta vastaan kaikkialla maailmassa. Suomi katsoo suuntaviivojen antamisen olleen merkittävä askel

kidutuksen vastaisen toiminnan aktivoimisessa, mutta pitää välttämättömänä, että kidutuksen ehkäisemiseen ryhdytään myös käytännön tasolla.

Tanskan puheenjohtajuuskaudella syksyllä 2002 suuntaviivojen tueksi hyväksyttiin niiden toimeenpanoa käsittelevä työpaperi. EU on työpaperin pohjalta käynnistänyt kidutuksen vastaisen strategian, jolla pyritään konkreettisiin toimiin puuttumaan eri maissa harjoitettavaan kidutukseen. EU:n apuvälineenä kidutuksen vähentämisessä ovat muun muassa EU:n edustustonpäälliköiden laatimat raportit kunkin maan tilanteesta kidutuksen suhteen. Keinoina puuttua ympäri maailmaa harjoitettavaan kidutukseen ovat esimerkiksi asian ottaminen olennaiseksi osaksi EU:n rahoittamia koulutus- ja avustusprojekteja. Myös lausuntoja sekä julkilausumia pyritään antamaan kidutuksen vastustamisen liittyen aikaisempaa enemmän.

Kidutussuuntaviivojen konkreettinen toimeenpaneminen on osoittanut hyvin vaikeaksi. Pilottimaa-ajatus eli se, että maanosittain valittaisiin muutamia maita joihin suuntaviivojen ensin sovellettaisiin, ei toteutunut. EU:n ihmisoikeustyöryhmä COHOM päätti loppuvuonna 2003, että suuntaviivojen toimeenpanemiseksi laaditaan maailmanlaajuinen toimintasuunnitelma, jonka tavoitteena on kidutuksen vastustamisen sisällyttäminen kaikkiin relevantteihin poliittisiin dialogitapaamisiin kolmansien maiden kanssa.

*Suomi pitää erittäin valitettavana sitä, että suuntaviivojen täytäntöönpanossa on toistaiseksi epäonnistuttu ja katsoo, että EU:n ihmisoikeuspolitiikan uskottavuuden säilyminen edellyttää, että hyväksytyt suuntaviivoja myös käytännön tasolla toteutetaan. Kidutus on vaikeasti lähestyttävä ilmiö, jonka ilmene-
misen hallitukset pyrkivät kieltämään. Tilanne on siten toisenlainen kuin kuolemanrangaistuksen osalta.*

EU valmistelelee myös ehdotusta neuvoston asetukseksi tiettyjen sellaisten laitteiden ja tuotteiden kaupasta, joita voi käyttää kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanoon, kidutukseen ja muuhun julmaan, epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun tai rangaistukseen. Suomi pitää ehdotusta poliittisesti erittäin tärkeänä ja katsoo, että oikeudellisesti sitovana normina asetus myös tukee EU:n kidutuksenvastaista työtä.

4. IHMISOIKEUKSIEN EDISTÄMINEN KANSAINVÄLISISSÄ JÄRJESTÖISSÄ

- ▶ YK on maailmanlaajuisena järjestönä keskeisen tärkeä ihmisoikeuspolitiikan kannalta. Kansainvälisen oikeusjärjestyksen ja monenkeskisten toimintatapojen kehitys ovat edellytyksiä ihmisoikeuksien maailmanlaajuiselle toteutumiselle. Suomi tukee YK:n ihmisoikeuselinien työtä ja pyrkii vahvistamaan Ihmisoikeusvaltuutetun toimistoa. Suomi pyrkii YK:n Ihmisoikeustoimikunnan jäseneksi.
- ▶ Euroopan neuvostossa ihmisoikeudet sekä demokratian ja oikeusvaltion vahvistaminen ovat järjestön perustehtäviä. EN:n erityisenä vahvuutena ovat oikeudellisesti sitovat normit. Euroopan romanifoorumin perustaminen sekä Ihmisoikeustuomioistuimen ja muun ihmisoikeusvalvonnan kehittäminen lukeutuvat Suomen lähivuosien tavoitteisiin EN:ssä.
- ▶ Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestössä ihmisoikeuksiin ja demokratiaan liittyvät hankkeet ovat myös keskeisessä asemassa. ETYJin erityisenä vahvuutena on läsnäolo kentällä ja tarvittaessa joustava toimintatapa. Suomi tukee mm. ihmiskaupan ja vähemmistöjen syrjinnän ehkäisyyn liittyviä projekteja.

4.1 YK

4.1.1 Yleistä

Suomen tavoite YK:ssa on ihmisoikeuksien valtavirtaistaminen kaikkeen toimintaan. Koska ihmisoikeudet ovat universaaleja, YK on maailmanlaajuisena järjestönä niiden edistämisen keskeinen foorumi, jonka toiminnalla vaikutetaan ihmisoikeuksiin hyvinkin monella tavalla. Tässä jaksossa keskitytään kuitenkin kuvaamaan YK:n varsinaisen ihmisoikeusjärjestelmän toimintaa.

YK:n ihmisoikeustoimintoja määrittää kolme vuosittain järjestettävä istuntoa: YK:n talous- ja sosiaalineuvoston ECOSOCin alainen ihmisoikeustoimikunta (IOT) kokoontuu keväällä, sen päätöslauselmat vahvistava ECOSOC kesällä ja yleiskokouksen ihmisoikeuksia käsittelevä III-komitea syksyllä. Istunnoissa on viime vuosina ollut havaittavissa kantojen jyrkentymistä ja ihmisoikeuksien edistämiseen tähtäävän työn vaikeutumista. Monissa kysymyksissä jakolinjat ilmenevät pohjoinen-etelä -vastakkainasetteluna. Kehitysmaat eivät kuitenkaan ole yhtenäinen ryhmä, ja niiden suhtautuminen ihmisoikeuksien edistämiseen vaihtelee suuresti. Myös monia muunlaisia liittoutumia on syntynyt. Syitä vastakkainasetteluihin on löydetävissä sekä ihmisoikeuksia koskevista näkemyseroista eri maaryhmien välillä että yleisen poliittisen tilanteen heijastumisesta ihmisoikeuskysymyksiin. Suomi on osaltaan pyrkinyt rakentamaan kompromisseja ja yhteisymmärrystä eri maaryhmien välillä tinkimättä kuitenkaan ihmisoikeuspoliittisista lähtökohdista.

Erityisesti maapäätöslauselmat — joista suurimman osan EU esittää — ovat kohdanneet kiivasta periaatteellista vastustusta. Suomen näkemyksen mukaan huomion kiinnittäminen myös yksittäisten maiden ihmisoikeustilanteeseen on osoittautunut varsin tehokkaaksi, ihmisoikeuksien universaalisuuteen perustuvaksi, keinoksi ottaa kantaa eri puolilla maailmaa tapahtuviin vakaviin ihmisoikeusloukkauksiin.

Monissa ihmisoikeuskysymyksissä on tapahtunut kuitenkin edistymistä. Useiden EU:n ja muiden samanmielisten maiden päätöslauselmien kanssasuosittajajoukko on vähitellen kasva-

nut. Kiistanalaisia päätöslausemia on hyväksytty yllättävänkin suurilla marginaaleilla vastapainona joissain kysymyksissä kärsityille tappioille. On lisäksi todettava, että aloitteiden menestymähdollisuudet IOT:ssa ja yleiskokouksen III komiteassa eroavat jonkin verran toisistaan, mikä johtuu ihmisoikeustoimikunnan rajoitetusta jäsenmäärästä ja kulloisestakin koostumuksesta.

4.1.2 Ihmisoikeustoimikunta

YK:n ihmisoikeustoimikunta on maailmanjärjestön tärkein ihmisoikeusnormistoa luova ja loukkauksiin puuttuva toimielin. IOT tarjoaa foorumin yksittäisten maiden ihmisoikeustilanteen seurannalle ja käsittelylle. Tarve yhdenmukaisiin kriteereihin ja objektiivisuuteen korostuu eri maiden tilanteen tarkastelun yhteydessä. Toimikunnan omien mekanismien vahvistaminen on tässäkin suhteessa tärkeää. Toimikunnan päätöksellä perustettujen erityisraportoijien, työryhmien ja muiden mekanismien tulee päästä rajoituksetta vierailemaan haluamissaan maissa, jotta he pystyvät tuottamaan luotettavaa tietoa. Suomi on esittänyt kaikille ihmisoikeusmekanismeille pysyvän vierailukutsun ja katsoo, että kaikkien hallitusten tulisi periaatteessa tehdä yhteistyötä mekanismien kanssa.

Suomi osallistuu vuosittain aktiivisesti ihmisoikeustoimikunnan toimintaan. Käytännössä Suomen toiminta kanavoituu pitkälti EU:n kautta. Tämän lisäksi Suomi osallistuu pohjoismaiseen yhteistyöhön siten, että pohjoismaat esittävät yhteisiä päätöslausemia ja puheenvuoroja. Suomi on esimerkiksi esittänyt yhteispohjoismaisen päätöslauselman KP- ja TSS-sopimusten tilasta. Suomi pitää myös kansallisia puheenvuoroja prioriteettiensa kannalta tärkeitä aiheista, esimerkiksi vähemmistöjen oikeuksista.

Vuoden 2003 istunnossa Suomi monitoroi EU:n puolesta päätöslauselmaa, joka toimeenpanee YK:n ihmisoikeuksien puolustajia koskevaa julistusta. Suomi pitää päätöslauselmaa ensiarvoisen tärkeänä. Ihmisoikeusaktiivien rooli uudistusten alkuunpanijana on keskeinen, ja he joutuvat usein itse ensimmäisinä ihmisoikeusloukkausten kohteiksi.

Suomi on asettunut ehdolle ihmisoikeustoimikuntaan kaudelle 2005—2007. Jäsenvaali toimitetaan keväällä 2004. Pohjoismaat vuorottelevat jäsen ehdokkuuden suhteen, ja Suomen ehdokkuudella on kaikkien pohjoismaiden tuki. Ruotsin jäsenyys ihmisoikeustoimikunnassa päättyy vuoden 2004 lopussa. Pohjoismaat tuovat ihmisoikeustoimikuntaan arvomaailmallaan ja ihmisoikeuksien kunnioituksen perinteillään tärkeän lisän.

Hallitusten lisäksi myös kansalaisjärjestöt osallistuvat aktiivisesti ihmisoikeustoimikunnan työhön. Suomi pitää tätä tärkeänä osana, jota ilman ihmisoikeustoimikunta ei vastaisi tarkoitustaan. Suomen delegaatioon osallistuu myös järjestöjen edustaja Ihmisoikeusasiain neuvottelukunnan kautta.

4.1.3 Yleiskokouksen III-komitea

Tässä selonteossa tarkastellaan esimerkkinä joulukuussa 2003 päättyneen III-komitean tuloksia.

Syksyn 2003 III-komitean istuntoa leimasivat paljolti menettelytapakiistelyt ja komitean puheenjohtajiston toimintaan liittyvät ongelmat. Etelän ja pohjoisen sekä toisaalta erilaisia arvomaailmoja edustavien maaryhmien välillä oli selvä jakolinja.

EU:n rooli III-komiteassa oli keskeinen. EU esitti yhdessä Latinalaisen Amerikan ryhmän kanssa lapsen oikeuksia koskevan päätöslauselman, josta jouduttiin hankalien neuvottelujen

jälkeen äänestämään. Naisten oikeuksissa tapahtui pientä edistystä kotiväkivallan vastaisen päätöslauselman tultua hyväksytyksi. Naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevan, laajemman päätöslauselman hyväksyminen osoittautui kuitenkin mahdottomaksi.

EU:n esittämät päätöslauselmat Myanmarin, Turkmenistanin ja Kongon demokraattisen tasavallan ihmisoikeustilanteesta hyväksyttiin äänestyksen jälkeen. Kanadan esittämä Iranin ihmisoikeustilannetta koskeva päätöslauselma hyväksyttiin niin ikään Suomen ja useimpien muiden EU-maiden kuuluessa sen kanssasuosittajiin. Kehitysmaille tärkeässä oikeus kehitykseen -pätöslauselmassa saavutettiin hyvä lopputulos, kuten myös rasismia ja rotusyrjintää käsitellessä neuvotteluissa. EU oli aiempaan tapaan molemmissa asiakohdissa keskeinen toimija. Meksikon esittämä päätöslauselma ihmisoikeuksien kunnioittamisesta terrorisminvastaisessa taistelussa kuului Suomen painopisteisiin. Päätöslauselmasta jouduttiin äänestämään, mutta sisällöllisesti lopputulos oli varsin hyvä.

Suomi esitti itse pohjoismaisen päätöslauselman alkuperäiskansojen vuosikymmenestä ja piti pohjoismaisen puhevuoron asiakohdassa. Päätöslauselma hyväksyttiin konsensuksella pitkälti edellisvuosien kaltaisena. Vuosikymmenen saavutuksia ja YK:n alkuperäiskansatoimintojen tehokkuutta arvioidaan kattavasti ECOSOCin istunnossa kesällä 2004.

4.1.4 Ihmisoikeusvaltuutettu¹⁰

Ihmisoikeusvaltuutettu Mary Robinson onnistui kaudellaan nostamaan ihmisoikeudet näkyvästi esiin sekä YK:ssa että sen ulkopuolella. Robinsonin syksyllä 2002 päättyneellä kaudella toiminta laajeni uusille lohkoille ja toimen painoarvo lisääntyi. Robinson otti rohkeasti kantaa eri puolilla tapahtuviin ihmisoikeusloukkauksiin.

Hänen seuraajakseen nimetty ihmisoikeusvaltuutettu Sergio Vieira de Mello asetti tavoitteekseen ihmisoikeusvaltuutetun toimiston aseman vakiinnuttamisen. Laajentamisen sijasta toimintaa oli tarkoitus tehostaa ja integroida YK:n muihin ohjelmiin. Vieira de Mello painotti ihmisoikeusvaltuutetun toimiston maailmanlaajuista läsnäoloa, ja se osallistuu YK:n toimintaan Afganistanissa, Irakissa ja Sierra Leonessa. Vieira de Mellon menehdyttyä Irakissa YK:n pääsihteeri on esittänyt uudeksi ihmisoikeusvaltuutetuksi kanadalaista tuomaria Louise Arbouria.

Suomen hallitus seuraa aktiivisesti ja tukee ihmisoikeusvaltuutetun toimintaa. Hallitus korotti vuonna 2003 YK:n ihmisoikeustoiminnoille osoittamaansa vapaaehtoisuutta, jota myönnetään nyt noin miljoona euroa vuodessa. Tätä suuntausta pyritään jatkamaan. Vuoden 2003 tuen prioriteettikohteita ovat toimiston ihmisoikeusmekanismit ja Afrikassa sijaitsevat hankkeet. Tämän lisäksi Suomi myönsi tukea teknisen avun, kidutuksen uhrien ja alkuperäiskansojen vapaaehtoisrahoitukseen. Suomi on myös rahoittanut nuoria apulaisasiantuntijoita, jotka työskentelevät kaksi vuotta ihmisoikeusvaltuutetun toimistossa. Tätä toimintaa jatketaan ja kohdennetaan ensisijaisesti sopimusvalvontaelinten toimintaa tukevaan työhön.

Suomi on käynyt vuodesta 2002 lähtien vuosittaisia konsultaatioita ihmisoikeusvaltuutetun toimiston kanssa. Konsultaatiot antavat Suomelle mahdollisuuden tuoda esiin prioriteettejaan ja kohdentaa paremmin toimistolle maksettavaa tukea. Ihmisoikeusvaltuutetun toimistolle konsultaatiot antavat mahdollisuuden kertoa hankkeistaan ja tarpeistaan.

¹⁰ ks. <http://www.unhchr.ch>

Ihmisoikeusvaltuutetun resurssit ovat edelleen varsin vähäiset. Ihmisoikeusvaltuutetun toimiston ja erityisesti sen perustoimintojen vahvistaminen YK:n sääntömääräisen budjetin kautta on Suomen prioriteetteja YK:ssa. Suomi on aktiivisesti ja tuloksellisesti painottanut ihmisoikeustoimintojen budjettirahoituksen lisäämistä muun muassa EU:ssa ja yleiskokouksen V komiteassa. Ihmisoikeuksien valtavirtaistaminen YK:ssa edellyttää riittävän asiantuntevan ja tehokkaan ihmisoikeusvaltuutetun toimiston toimintaedellytysten turvaamista.

4.2 Euroopan neuvosto¹¹

4.2.1 Yleistä

Euroopan neuvoston perustehtävänä on ihmisoikeuksien vahvistaminen. Hallitus katsoo, että Euroopan neuvosto vahvistaa merkittäväällä tavalla maanosamme turvallisuutta edistämällä demokratiaa, ihmisoikeuksia ja oikeusvaltion toimintaa Euroopassa. Järjestön vahvuutena on korkeatasoinen normipohja ja ainutlaatuisen tehokas mekanismi ihmisoikeusnormien täytäntöönpanemiseksi. Euroopan ihmisoikeussopimus, Euroopan sosiaalinen peruskirja sekä Euroopan kulttuuriyleissopimus luovat perustan eurooppalaiselle ihmisoikeusalueelle.

Euroopan neuvosto on laajentunut 45 jäsenmaan yhteisöksi. Armenia ja Azerbaidzhan liittyivät jäseniksi vuonna 2001, Bosnia-Hertsegovina vuonna 2002 ja Serbia ja Montenegro 2003. Monacon jäsenhakemus on järjestön tarkasteltavana. Tämän jälkeen Valko-Venäjä on ainoa Euroopan maa, joka ei kuulu Euroopan neuvostoon, eikä jäsenyyskysymys sen kanssa ole myöskään ajankohtainen.

Uusien jäsenmaiden jäsenyyskriteerien seuranta on kylmän sodan päättymisen jälkeen muodostanut olennaisen jäsentävän tekijän järjestön työssä. Järjestön laajentumisvaiheen lähestyessä loppuaan seurantatyö muuttaa muotoaan. EU:n laajentuminen heijastuu luonnollisesti myös Euroopan neuvoston toimintaan, kun 45 jäsenestä pian 25 kuuluu Euroopan unioniin.

Nämä muutokset ovat herättäneet Euroopan neuvoston piirissä keskustelua järjestön roolista ja toimintamuodoista tulevina vuosina. Suomi katsoo, että Euroopan neuvoston perustehtävä on edelleen erittäin ajankohtainen. Järjestön vahvuudet määrittävät järjestön roolia ja suhdetta muihin eurooppalaisiin järjestöihin myös tulevaisuudessa.

Suomen painopisteitä tämän raportin kattamana aikana ovat olleet Tasavallan Presidentin eurooppalaisen romanifoorumin perustamiseen tähtäävän aloitteen edistäminen, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen uudistaminen, ihmisoikeusvelvoitteiden monitoroinnin tehostaminen ja ihmisoikeusvaltuutetun aseman vakiinnuttaminen. Nämä painopisteet otetaan huomioon esimerkiksi Suomen vapaaehtoisvaroja suunnattaessa. On myös tärkeää osallistua aktiivisesti Euroopan neuvoston kolmatta huippukokousta koskevaan keskusteluun.

4.2.2 Euroopan neuvoston ja EU:n suhteet

Hallitus painottaa, että Euroopan neuvostolla on Euroopan unionille paljon annettavaa. EU:n ihmisoikeusnormisto on vasta kehitymässä ja erityisiä mekanismeja ihmisoikeuksien soveltamisen valvomiseksi ei unionilla toistaiseksi ole. Euroopan neuvoston asiantuntemus ja pitkäaikainen kokemus näistä kysymyksistä on siten erittäin merkittävää ja järjestöjen yhteistyön tehostaminen on tältä kannalta tärkeää myös kehittyvälle unionille.

¹¹ ks. <http://www.coe.int/>

Euroopan neuvostolla on myös laajentuvaa EU:ta pidemmälle ulottuva jäsenpohja ja kokemusta toiminnasta unionin uusissa naapureissa. Se voi siten tarjota myös unionin kannalta merkityksellisen foorumin uusia naapureita koskevien tai yleiseurooppalaisten asioiden käsittelyyn erityisesti sellaisissa kysymyksissä, joissa Euroopan neuvostolla on normistonsa ja toimintansa puolesta hyvä asiantuntemus. Suomi tulee painottamaan tätä molempia osapuolia hyödyttävää yhteistyötä toiminnassaan sekä EU:ssa että Euroopan neuvostossa ja uusien muotojen kehittämistä yhteistoiminnan sujuvuuden takaamiseksi. Toisaalta on tärkeää varmistaa, kehittämällä EU-koordinaatiota Euroopan neuvostoa koskevissa asioissa, että EU:n kannat sen toimiessa eri foorumeilla ovat johdonmukaisia. EU-koordinaatio sekä Strasbourgissa että EU-neuvostossa (COSCE-työryhmä) onkin EN-asioissa tiivistynyt viime vuosina.

Suomi teki vuonna 2000 aloitteen EU:n liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Aloite on EU:n uutta perustuslaillista sopimusta koskevissa neuvotteluissa edennyt myönteisesti¹². Suomi tulee myös Euroopan neuvostossa edistämään aloitteen nopeaa etenemistä. Jo ennen liittymistä voidaan ryhtyä moniin yhtenäistä eurooppalaista ihmisoikeusaluetta edistäviin toimiin. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EY-tuomioistuimen yhteistyön edistäminen on tämänkaltainen hanke.

Euroopan neuvostossa käsitellyillä kysymyksillä on tunnustettu olevan yhteys konfliktinehkäisyyn ja rauhanrakentamiseen. Suomi painottaa koordinaatiota ja yhteistyötä EU:n, Euroopan neuvoston ja ETYJ:n kesken. Eri järjestöillä on selvästi omat vahvuutensa — esimerkiksi ETYJ:llä voimakas läsnäolo kentällä ja Euroopan neuvostolla oikeudelliset standardit. Näiden vuoksi ETYJ:iä on verrattu nopeaan toimintaan paikan päällä kykenevään palokuntaan ja Euroopan neuvostoa pidemmän aikavälin arkkitehtuurin rakentajaan.

4.2.3 Euroopan neuvoston kolmas huippukokous

Euroopan neuvoston kolmas huippukokous on suunniteltu pidettäväksi Puolan EN-puheenjohtajuuskaudella keväällä 2005. Huippukokouksen teemaksi on esitetty "Euroopan neuvoston rooli rakennettaessa rajatonta Eurooppaa". Huippukokouksen taustalla ovat Euroopassa ja järjestön rakenteessa tapahtuneet muutokset: EN:n laajentumisvaiheen päätyminen ja toisaalta Euroopan unionin laajeneminen. Tässä tilanteessa tarve ehkäistä uusien rajalinjojen muodostumista korostuu, samoin tarve määrittää järjestön roolia.

Kokouksen tarkemmasta asialistasta keskustellaan vuoden 2004 aikana. Suomi pitää tärkeänä, että kokouksen asiasisältö valmistellaan niin, että kolmas huippukokous voisi täyttää tehtävänsä järjestön vahvistamisen ja avoimien toimintatapojen kehittämisen kannalta. Tällöin EN saisi myös riittävät eväät perustehtävänsä hoitamiseksi jatkossa.

4.2.4 Euroopan neuvoston sopimusjärjestelmän kehittäminen

Alueellisilla järjestöillä on Suomen ihmisoikeuspolitiikan kannalta tärkeä, yleismaailmallista tasoa täydentävä rooli. Tämä edellyttää sitä, että alueelliset normit ovat vähintään YK:n ihmisoikeusnormien tasolla. Tämä tulee ottaa huomioon kehitettäessä Euroopan neuvoston sopimusjärjestelmää edelleen.

¹² Ks. tästä luku 3

Euroopan neuvostossa on esimerkiksi parhaillaan vireillä hanke eurooppalaisen ihmiskaupaa koskevan sopimuksen laatimiseksi. On tärkeää, että se noudattaa vähintään YK:n Pa-lermon sopimuksessa ja -pöytäkirjassa sovittua tasoa ja edistää sen täytäntöönpanoa alueellisesti. Toisaalta alueellisella tasolla voidaan pyrkiä etenemään myös sellaisissa kysymyksissä, joissa YK:n tasolla ei päästä eteenpäin. Esimerkiksi toistaiseksi ainoa erityisesti vähemmistöjen oikeuksia koskeva oikeudellinen instrumentti on neuvoteltu Euroopan neuvoston piirissä. Suomi tulee selvittämään, olisiko hyvää hallintoa ihmisoikeusnäkökulmasta hahmottava sopimus toteutettavissa esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimukseen liitettävän lisäpöytäkirjan muodossa. Tämä olisi tärkeää, koska hyvä hallinto on monin tavoin edellytyksenä ihmisoikeuksien toteutumiselle, mutta tätä aluetta koskeva normisto on toistaiseksi hyvin kehittymätön.

4.2.5 Jäsenvaltioiden jäsenvelvoitteiden seuranta (monitorointi) ja valvontaelinten suositukset

Sekä ministerikomitea että parlamentaarinen yleiskokous seuraavat jäsenvelvoitteiden toteuttamista omien monitorointijärjestelmiensä kautta. Parlamentaarisen yleiskokouksen uusiin jäsenmaihin kohdistuva maakohtainen ja julkinen monitorointi (ns. Halonen order) on osoittautunut toimivaksi järjestelmäksi. Ministerikomitean monitorointi on sen sijaan ongelmallisempi. Se on luonteeltaan temaattista ja luottamuksellisuuteen perustuvaa. Monitorointi kohdistuu periaatteessa tasapuolisesti kaikkiin jäsenmaihin riippumatta siitä, onko niissä kyseisen ihmisoikeuden loukkauksia. Tasapuolisuuden vaatimus on osaltaan ehkäissyt järjestelmää keskittymästä suurimpiin haasteisiin.

Hallituksen tavoitteena on vaikuttaa monitorointijärjestelmän kehittämiseen avoimemmaksi ja ihmisoikeuksien edistämistavoitetta paremmin palvelevaksi. Monitoroinnin tulee kohdistua sekä uusiin että vanhoihin jäsenvaltioihin. Eri valvontaelinten suositusten nykyistä johdonmukaisempi käyttö ja seuranta olisi merkittävä askel ihmisoikeusseurannan tehostamisen suuntaan.

Erityisesti kidutuksen vastaisen komitean, vähemmistöpuiteyleissopimuksen neuvoa-antavan komitean, rasismien ja suvaitsemattomuuden vastaisen komission (ECRI) sekä ihmisoikeusvaltuutetun suositusten seuranta voidaan edelleen kehittää. Koordinaation parantaminen eri valvontamekanismien välillä edellyttäisi myös sihteeristön sisäisen yhteistoiminnan parantamista. Suomi on pyrkinyt parantamaan vähemmistöpuiteyleissopimuksen valvontaa antamalla neuvoa-antavan komitean sihteeristön käyttöön asiantuntijan huhtikuusta 2003 alkaen.

4.2.6 Euroopan romanifoorumi

Tasavallan Presidentti Tarja Halonen esitti Euroopan neuvoston parlamentaarille yleiskokoukselle 24.1.2001, että romaneille tulisi luoda neuvoa-antava elin, joka edustaisi heitä yleiseurooppalaisella tasolla. Aloitteen taustalla on Euroopan romanien riittämättömät mahdollisuudet osallistua päätöksentekoon, tuoda esiin näkemyksiään ja vaatia oikeuksiaan. Euroopan neuvoston jäsenmaiden alueella elää noin 8-10 miljoonaa romanialaista. Suomen hallituksen tavoitteena on edistää romanien ihmisoikeuksia täysimääräisinä, siten kuin niistä määrätään kansainvälisissä ihmisoikeusnormeissa. Romaneilla tulee olla mahdollisuus osallistua päätöksentekoon niin eurooppalaisella, kansallisella, alueellisella kuin paikallisella tasollakin.

Hallitus on aktiivisesti edistänyt eurooppalaisen romanifoorumin perustamista Euroopan neuvoston yhteyteen kolmen vuoden ajan. Hankkeen valmistelu yhteistyössä romanien kanssa on ollut eri vaiheissa Suomen toiminnan lähtökohtana. Keskeiset romanijärjestöt ovat kannattaneet hanketta, samoin Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous, pääsihteeri ja ihmisoikeusvaltuutettu.

Euroopan neuvostossa kansanedustaja Gunnar Janssonin johdolla toiminut ad hoc -työryhmä jätti foorumin tavoitteita, kokoonpanoa ja valintaa koskevan loppuraporttinsa Euroopan neuvoston romani-asiantuntijaryhmälle lokakuussa 2002. Suomen pysyvän edustajan johdolla toimiva työryhmä asetettiin maaliskuussa 2003 tehtävänsä selvittää romanifoorumin perustamiseen liittyviä kysymyksiä.

Suomi ja Ranska tekivät kesällä 2003 yhteisesityksen, jossa tarkennetaan eräitä foorumin perustamiseen liittyviä yksityiskohtia. Suomen ja Ranskan esitys pohjautuu Janssonin työryhmän raporttiin. Olennaisin muutos on foorumin luonne itsenäisenä kansainvälisenä järjestönä, jolla on sopimukseen perustuva erityissuhde Euroopan neuvostoon.

Tärkeää jatkovalmistelussa on varmistaa tulevan foorumin edustavuus ja mm. molempien sukupuolten riittävä mukanaolo. Hallituksen aikataulullisena tavoitteena on edistää foorumin valmisteluja siten, että se voisi aloittaa toimintansa vuoden 2004 aikana tai viimeistään vuonna 2005.

Suomi on antanut Euroopan neuvoston käyttöön määräaikaisen asiantuntijan romanifoorumin valmistelutehtäviin vuodesta 2002 lähtien.

EU:n laajentuminen liittyy EU:n piiriin romaneja, joiden yhteiskunnallista osallistumista voidaan foorumin avulla edistää, mikä lisää foorumin merkitystä unionin kannalta. ETYJ:n toiminta romanivähemmistöjen tilanteen parantamiseksi ja ETYJ-romanitoimintaohjelma sekä kahdeksan Keski- ja Itä-Euroopan maan aloite, Maailmanpankin ja Soros-säätiön tuella, romanivuosisikymmenestä 2005-2015 ja romanien opetusrahastosta antavat lisäpanoksen romanivähemmistöön kohdistuvan syrjinnän estämiseksi ja elinolojen parantamiseksi.

Hallitus pitää eri järjestöjen aktiivisuutta romanikysymyksissä myönteisenä ja korostaa EU:n, Euroopan neuvoston, ETYJ:n ja Maailmanpankin välistä koordinaatiota toimintojen täydentävyyden takaamiseksi.

4.2.7 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toiminnan turvaaminen¹³

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kansainvälisesti ainutlaatuinen tuomioistuin ja sen merkitys Euroopan neuvoston perustehtävän kannalta on keskeinen. Vuonna 1950 allekirjoitetun Euroopan ihmisoikeussopimuksen asema kansainvälisten ihmisoikeusnormien joukossa on perustunut ennen kaikkea sen tehokkaaseen ja sitovaan valvontajärjestelmään. Jokaisella sopimusvaltiossa asuvalla on mahdollisuus kansalliset muutoksenhakukeinot käytettyään valittaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen. Euroopan neuvoston jäsenmaiden kansalaiset tuntevat ihmisoikeustuomioistuimen ja pitävät sen tuomaa lisää oikeusturvallensa tärkeänä.

Jäsenmaiden kasvun myötä valitusten määrä on kasvanut huomattavasti. Tuomioistuimen resurssit eivät ole lisääntyneet vastaavasti, ja käsittelyajat ovat muodostuneet pitkiksi. Hallitus pyrkii turvaamaan tuomioistuimen rahoituksen järjestön budjetissa sekä tukemaan tuomioistuinta vapaaehtoisrahoituksella.

¹³ ks. <http://www.echr.coe.int>

Resurssikysymysten lisäksi juttujen määrän kasvu edellyttää myös koko järjestelmän tehostamismahdollisuuksien tarkastelua, kuten erityisesti laajaa merkitystä omaavien ihmisoikeusvalitusten priorisointia ja olennaisesti nopeampaa käsittelyä. Suomi kannattaa tuomioistuimen uudistamista siten, että järjestelmän ytimenä oleva yksilön valitusmahdollisuus häneen kohdistuneista ihmisoikeusloukkauksista tulee turvatuksi. Suomi on korostanut yksilövalitusoikeutta niin keskeisenä, että tuomioistuimen uudistamisella ei saa vähentää tämän ainutlaatuisen oikeuden merkitystä. Suomi on korostanut kansalaisyhteiskunnan näkemysten huomioimista tuomioistuinta uudistettaessa, Suomen vapaaehtoisrahoituksella on mm. järjestetty tätä asiaa koskeva kansalaisyhteiskunnan kuuleminen.

Suomea koskevat valitukset ihmisoikeustuomioistuimessa

Vuosina 2000—2003 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen tehdyistä, Suomea koskevista valituksista käsiteltiin jaostossa 83 tapausta, joista 36 otettiin osittain tai kokonaan tutkittavaksi. Suuressa jaostossa oli yksi tapaus. Lopullinen tuomio annettiin 22 Suomea koskevassa ihmisoikeusvalituksessa. Nämä tapaukset ovat koskeneet mm. lasten huostaanottoa ja tapaamisoikeutta, kuten esim. K.A. v. Suomi (14.1.2003) sekä suuren jaoston käsittelyyn ensimmäistä kertaa ihmisoikeustuomioistuimen historiassa jaostotuomion jälkeen hyväksyty tapaus K. ja T. v. Finland (12.7.2001). Kansainvälisesti merkittävänä voidaan pitää myös oikeudenkäyntiavustajan sananvapautta koskenut tapaus Nikula v. Suomi (21.3.2002). Muista tuomiosta voidaan mainita esimerkiksi oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeva tapaus Suominen v. Suomi Finland (1.7.2003). Kaikissa nimenomaisesti mainituissa tapauksissa ihmisoikeustuomioistuin totesi ihmisoikeusloukkauksen tapahtuneen.

4.2.8 Ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden täytäntöönpano

Ulkoasiainministeriö vastaa kansainvälisten lainkäyttö- ja tutkintaelinten tuomioiden ja päätösten täytäntöönpanosta.

Mainittu täytäntöönpano sisältää sekä yksityisiä että yleisiä toimenpiteitä. Yksityisiin toimenpiteisiin kuuluu siitä huolehtiminen, että sopimusloukkauksesta vastuussa oleva sektoriministeriö tai muu viranomainen suorittaa asianmukaisen vahingonkorvauksen valittajalle. Lisäksi eräissä tapauksissa myös tuomionpurku on tarpeellinen. Esimerkiksi tapauksessa Z. vastaan Suomi Suomen valtion asiamies pyysi kirjelmällään oikeuskansleria hakemaan korkeimman oikeuden päätöksen purkua ihmisoikeustuomioistuimen antaman tuomion täytäntöön panemiseksi. Sitten korkein oikeus merkittävällä ennakkopäätöksellään purki aikaisemman asiasa annetun ratkaisunsa ja antoi Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa sopuosoinnussa olevan päätöksen.

Yleisiin toimenpiteisiin voivat kuulua kansallisen lainsäädännön ja oikeus- tai hallintokäytännön muuttaminen, tuomioista ja päätöksistä tiedottaminen, viranomaisohjeet, koulutus jne. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden osalta täytäntöönpano katsotaan päättyneeksi, kun ministerikomitea on sen päätöslauselmallaan todennut.

4.2.9 Ihmisoikeusvaltuutetun aseman vakiinnuttaminen

Suomen aloitteesta perustettu ihmisoikeusvaltuutetun toimi on nopeasti vakiinnuttanut asemansa Euroopan neuvostossa. Ihmisoikeusvaltuutetun tehtävään kuuluu ihmisoikeuskoulutuksen edistäminen, ihmisoikeustiedottaminen, kansallisten oikeusasiamiesten tehtävän tukeminen ja jäsenmaiden avustaminen ihmisoikeusjärjestelmiensä kehittämisessä. Valtuutetun mandaatti on kuusivuotinen. Ensimmäinen ihmisoikeusvaltuutettu, espanjalainen juristi Alvaro Gil-Robles aloitti tehtävässään 15.10.1999. Hänen aktiivista toimintaansa arvostetaan yleisesti jäsenmaissa. Gil-Robles on toiminut aktiivisesti mm. Tshetshenian tilanteen parantamiseksi, Baltian vähemmistökysymysten tasapuoliseksi ratkaisemiseksi sekä Euroopan romanivähemmistön olojen edistämiseksi.

Ihmisoikeusvaltuutettu teki Suomea koskevan raportin vuonna 2001, ja lokakuussa 2003 valtuutetulle on pyynnöstään annettu lisätietoja niistä toimista, joihin Suomessa on ryhdytty raportissa mainittujen ongelmallisten kysymysten kehittämiseksi. Valtuutettu kiinnitti raportissaan huomiota ulkomaalaisten ja maahanmuuttajien (erityisesti turvapaikanhakijoiden) asemaan, kansallisiin vähemmistöihin, aseistakieltäytyjiin ja lasten oikeuksien kunnioittamiseen. Liittyen saamelaisten mahdollisuuteen harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan valtuutettu kehotti lisäksi Suomea ratifioimaan alkuperäiskansojen asemaan liittyvän ILO:n yleissopimuksen nro 169. Ihmisoikeusvaltuutettu on myös antanut lausuntonsa hallituksen uudesta ulkomaalaislakiesityksestä.

Hallitus tukee valtuutetun toimintaa ja sen kehittämistä myös jatkossa. Ulkoasiainministeriö on vapaaehtoisrahoituksen lisäksi antanut valtuutetun toimiston käyttöön vuodesta 2002 alkaen määräaikaisen asiantuntijan.

Ihmisoikeustilanteiden käsittely kansainvälisissä järjestöissä: esimerkkinä Tshetshenia

Monesti eri kansainväliset järjestöt ja ihmisoikeusmekanismit pyrkivät vaikuttamaan ihmisoikeustilanteeseen tietyssä maassa. Tässä on otettu esimerkiksi Venäjän federaatiossa sijaitseva Tshetshenia, jonka tilanne on ollut esillä sekä alueellisissa järjestöissä että YK:n ihmisoikeustoimikunnassa.

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö ETYJ asetti Tshetsheniaan avustusryhmän (OSCE Assistance Group to Chechnya) vuonna 1995. Mandaatin mukaan avustusryhmän tehtävänä Tshetsheniassa oli ihmisoikeustilanteen seuranta, oikeusvaltion ja demokraattisten instituutioiden tukeminen ja humanitaarinen apu. Ryhmä myös välitti sotivien osapuolten välillä ensimmäisen Tshetshenian sodan loppuvaiheessa ja oli vahvasti mukana ns. Hasav-Jurtin rauhansopimuksen aikaansaamisessa. Toisen Tshetshenian sodan aikana avustusryhmällä ei ollut merkittävää välitysroolia.

Avustusryhmä siirtyi toisen Tshetshenian sodan jaloista pois alueelta joulukuussa 1998 ja pääsi palaamaan kesällä 2001. Sen jälkeen avustusryhmä oli ainoa kansainvälisen järjestön itsenäinen kenttämissio Tshetsheniassa. Missiön ensisijaisina yhteistyökumppaneina toimivat tshetshenihallinto Groznyssa, Venäjän federaation viranomaiset, kansalaisjärjestöt ja monet kansainväliset järjestöt.

Vuonna 2002 Venäjä katsoi Tshetshenian tilanteen parantuneen siinä määrin, että vuoden 1995 mandaatti oli vanhentunut eikä suostunut sen mandaatin uudistamiseen. Venäjä vaati avustusryhmälle uutta mandaattia, jonka mukaan ihmisoikeustarkkailu ja demokratian ja oikeusvaltion tukeminen olisi lopetettu ja ryhmä olisi keskittynyt pelkästään humanitaarisen avun koordinaatioon. Muut ETYJ:n osallistujavaltiot eivät voineet hyväksyä avustusryhmän toimintamahdollisuuksien rajua supistamista ja ryhmä lopetti toimintansa 31.12.2002.

Avustusryhmän johdossa toimi viimeisen toimintavuoden suurlähettiläs Jorma Inki Työn luonne oli käytännönläheistä, yhteydenpitoa viranomaisiin, pienimuotoisia projekteja, ihmisten kuuntelua sekä tietojen ja tiedustelujen välittämistä eteenpäin. Kuulemastaan ja näkemästään ryhmä raportoi säännöllisesti ETYJ-maiden hallituksille.

Avustusryhmä kiinnitti kansallisten ja kansainvälisten toimijoiden huomiota kanteluihin katoamisista ja tapoista. Avustusryhmä seurasi humanitaarisen tilanteen kehitystä erityisesti sisäisten pakolaisten osalta ja muistutti viranomaisia vapaaehtoisen palaamisen periaatteesta. Rajallisten resurssien vuoksi avustusryhmä keskittyi projektitoiminnassa lasten ja nuorten avustamiseen. Projekteihin kuuluivat mm. päiväkotien ylläpitäminen, lasten psykologinen kuntouttaminen, talvivaatteiden hankinta esikouluikäisille sekä laitteiden toimittaminen Grosznyn lastentautien sairaalaan. Ryhmä osallistui myös kahden koulun kunnostamiseen, tuki yliopistoa ja etsi kansainvälisiä yhteistyökumppaneita koraanikouluille. Ihmisoikeuskasvatus pyrittiin saamaan osaksi koulujen opetusohjelmaa. Lisäksi avustusryhmä järjesti mm. tietokone- ja kirjanpito-kursseja aikuisille ja tuki eri tavoin kansalaisyhteiskunnan toimintaa. Tshetshenian turvallisuustilanne vaikeutti projektien toteuttamista.

Avustusryhmän sulkeminen oli takaisku kaikille osapuolille. Kansainvälinen yhteisö ei enää saa alueelta ensikäden tietoja, Tshetsheenihallinto ei saa tehokasta kansainvälistä apua ja mahdollisuudet sovintopolitiikan kansainväliseen tukemiseen ovat olemattomat. Ajatus ETYJ:n toiminnan jatkamisesta alueella esimerkiksi ODIHRin kautta eivät ole toteutuneet.

Maaliskuussa 2003 ODIHR tutustui perustuslakia koskevaan kansanäänestyksen pienellä teknisellä missiolla. Euroopan neuvoston asiantuntijat (Venetsian komissio) antoivat asiantuntija-apua Tshetshenian perustuslain laadinnassa. Huonon turvallisuustilanteen vuoksi sekä ETYJ että Euroopan neuvosto päättivät olla lähettämättä tarkkailijoitaan presidentinvaaleihin syksyllä 2003.

Euroopan neuvoston kolmen Tshetshenian asiantuntijan mandaattia on jatkettu vuoden 2004 loppuun asti. Euroopan neuvoston asiantuntijoiden sijoittamisesta Putinin Tshetshenia-erityisedustajan toimistoon päätettiin ensimmäisen kerran 4.4.2000. Asiantuntijat vedettiin paikan päältä takaisin Strasbourgiin 21.4.2003 sattuneen pommi-iskun jälkeen ja sen jälkeen he ovat jatkaneet toimintaansa Strasbourgista käsin johtuen huonosta turvallisuustilanteesta. Asiantuntijoiden toimenkuvan uudelleentarkastelu ja kehittäminen on tullut ajankohtaiseksi, sillä toiminen Strasbourgista käsin ei vastaa alkuperäistä tarkoitusta. Alunperin ensin erityisedustaja Kalamanovin ja sittemmin erityisedustaja Sultygovin toimistossa työskennelleiden asiantuntijoiden tehtävänkuvaan kuului valitusten vastaanottaminen ja viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen

säännöllinen tapaaminen, viranomaisten toimintavalmiuksien kehittäminen, avustaminen lainsäädäntötyössä, avustaminen koulujärjestelmän kehittämisessä, naisten ja lasten psykologinen rehabilitaatio sekä erilaisten konsultatiivisten elinten toimintojen tukeminen.

Euroopan neuvosto ja Venäjä pääsivät vuoden 2003 lopussa yhteisymmärrykseen Euroopan neuvoston Tshetshenian yhteistyöohjelman sisällöstä. Yhteistyösopimus, joka on voimassa aiemmin käytössä olleen puolen vuoden sijasta yhden vuoden, pohjautuu aiemman kokemuksen varaan, mutta siinä otetaan myös huomioon Tshetshenian viimeaikaiset poliittiset kehitykset. Euroopan neuvoston asiantuntijat jatkavat edelleen Tshetshenian tapahtumien seuraamista, mutta uusi yhteistyösopimus siirtää painopistettä konkreettisten ohjelmien täytäntöönpanoon. Asiantuntijat hoitavat tehtävänsä Strasbourgista, mutta suorittavat Tshetsheniaan lyhyitä vierailuja ohjelmien täytäntöönpanon mahdollistamiseksi. Euroopan neuvoston ensimmäinen ohjelma on tarvittavan konsultaatioluonteisen avun antaminen erityisedustaja Sultygovin toimistolle niissä väitetyissä ihmisoikeusrikkomustapauksissa, joista on valitus jätetty.

Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous (PACE) valitsi v. 2003 poliittisen komitean Tshetshenia-raportoitajakseen sveitsiläisen edustaja Grossin. Gross seurasi tehtävässään lordi Juddia, jonka vaatimukset maaliskuisen kansanäänestyksen lykkäämisestä johtivat siihen, ettei hänellä ollut enää käytännössä kunnollisia toimintaedellytyksiä. Saksalaisen edustaja Bindigin raportissa esitettiin riippumattoman kansainvälisen tuomioistuimen perustamista käsittelemään Tshetshenian ihmisoikeusloukkauksia.

Euroopan kidutusta ja epäinhimillistä kohtelua koskeva komitea (CPT) antoi heinäkuussa julkilausuman, jossa se arvioi että kidutus ja muu epäinhimillinen kohtelu on edelleen yleistä armeijan joukkojen ja poliisivoimien joukossa Tshetsheniassa. Julkilausuma annettiin toukokuussa tapahtuneen Tshetshenian vierailun jälkeen.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen on tulevaisuudessa odotettavissa entistä enemmän Venäjää koskevia valituksia. Tuomioistuimessa on jo käsitteillä yli 100 valitusta, joiden mukaan Venäjän hallitus on syyllistynyt laittomaan voimankäyttöön siviilejä vastaan Tshetsheniassa (laittomat teloitukset, kidutus ja siviilikohteiden pommitus sekä katoamiset). EU on korostanut, että kaikkien valtioiden tulee tehdä yhteistyötä tuomioistuimen kanssa ja noudattaa sen päätöksiä.

Euroopan parlamentin delegaatio MEP Reino Paasilinnan johdolla vieraili Ingushiassa ja Tshetsheniassa kesäkuussa. Delegaatio totesi että Tshetshenian tilanne on erittäin hankala. Edistysaskeleitakin on näkyvissä, mutta poliittisen prosessin onnistumista ei kuitenkaan ole pidettävä varmana.

EU:n puheenjohtajamaa antoi julkilausuman koskien Tshetshenian presidentinvaaleja syyskuussa. EU katsoo, että on tarve tehdä enemmän sen varmistamiseksi, että ihmisoikeuksia kunnioitetaan Tshetsheniassa ja että ihmisoikeusloukkauksiin syyllistyneet asetetaan syytteeseen.

EU on myös demarshoinut sisäisten pakolaisten pakkopalauttamista vastaan viimeksi joulukuussa 2002.

YK:n ihmisoikeustoimikunnassa EU on esittänyt päätöslauselman Tshetsheniasta toimikunnan istunnoissa vuosina 2000–2003. Vuoden 2003 päätöslauselmaluonnoksessa todettiin Venäjän oikeus puolustaa alueellista integriteettiään ja taistella terrorismia vastaan ihmisoikeuksia kunnioittaen. Kansanäänestyksen toivottiin johtavan poliittiseen prosessiin. Toisaalta luonnoksessa kiinnitettiin huomiota ihmisoikeuksien ja humanitaarisen oikeuden loukkauksiin, kuten katoamiset, kidutus ja laittomat vapaudenriistot. Vuosina 2000 ja 2001 päätöslauselma hyväksyttiin mutta sekä vuosina 2002 että 2003 Tshetshenia-päätöslauselma hylättiin äänestyksessä Venäjän aktiivisen vaikutamisen jälkeen.

YK:n ihmisoikeustoimikunnan ihmisoikeusraportojista useat ovat toivoneet kutsua alueelle, mutta vierailut eivät ole toteutuneet. YK:n pääsihteerin lapset aseellisissa konflikteissa -erityisedustaja Otunnu samoin kuin pääsihteerin erityisedustaja sisäisistä pakolaisista Deng ovat kuitenkin käyneet alueella.

Suomi on korostanut erityisesti rankaisemattomuuden kulttuurin vastustamisen tärkeyttä sekä sitä, että kaikkien maiden tulee tehdä hyvää ja avointa yhteistyötä kansainvälisten ihmisoikeusmekanismien kanssa.

4.3 Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (ETYJ)¹⁴

4.3.1 Suomen painopisteet inhimillisessä ulottuvuudessa

Hallitus katsoo, että ETYJ:n inhimillisestä ulottuvuudesta on kehittynyt yksi Euroopan ihmisoikeuspolitiikan keskeisistä tekijöistä. Pariisin peruskirjassa kirjassa v. 1990 muotoiltiin yhteinen arvopohja ja hyväksyttiin mm. ensimmäinen kansainvälisesti sovittu demokratian määritelmä.

ETYJ on 55 Pohjois-Amerikan, Euroopan, Kaukasian ja Keski-Aasian valtioiden kokonaisvaltaiseen, yhteistyöhön perustuvaan turvallisuuskäsitykseen sitoutunut arvoyhteisö, joka tekee poliittisesti sitovat päätöksensä yksimielisesti ns. konsensus-periaatteen mukaisesti. Helsingissä 1975 hyväksytyn ETYK:n päätösasiakirjan mukaan kaikkien kolmen ulottuvuuden, poliittis-sotilaallisen, talous- ja ympäristö- sekä inhimillisen ulottuvuuden edistäminen ovat samanarvoisessa asemassa.

ETYJ soveltaa toiminnassaan ns. laajaa turvallisuuskäsitystä, jonka siemen kylvettiin jo ETYK:n päätösasiakirjassa kolmen korin kompromissin muodossa, mutta edellytykset laajan turvallisuuskäsitteen yhteiselle tulkinnalle syntyivät varsinaisesti vasta kylmän sodan päätyttyä. Ihmisoikeuksien kunnioittaminen, oikeusvaltion periaatteiden noudattaminen ja demokratian periaatteet tunnustetaan yhä laajemmin turvallisuuden osatekijöiksi, samoin kuin että niiden vaje puolestaan luo kasvualustan konflikteille, organisoituneelle rikollisuudelle ja terrorismille.

1990-luvulla ETYJ:n päätehtäviksi muodostuivat alueellisiin ja paikallisiin konflikteihin liittyvät varhaisvaroitus, konfliktinehkäisy, kriisinhallinta ja konfliktien jälkeisen demokraattisen yhteiskunnan jälleenrakennuksen edistäminen. Näiden tehtävien rinnalle on 2000-luvun alussa noussut uusia tehtäviä kuten terrorismin vastainen toiminta, pienaseiden laittoman leviämisen ehkäisy, poliisitoiminta, rajahallinta sekä ihmisten, laittomien aseiden ja huumeiden kaupan ehkäisemiseen liittyvät toimet.

¹⁴ ks. <http://www.osce.org>

Hallitus pitää Suomen ETYJ-toiminnassa keskeisinä kysymyksinä ihmisoikeuksien edistämisen kannalta ns. jäätyneitä konflikteja Moldovassa, Georgiassa ja Vuoristo-Karabahissa sekä Tshetshenian ja Keski-Aasian maiden tilanteita ja Balkanin jälleenrakennusta. Presidentti Martti Ahtisaaren tehtävä ETYJ-puheenjohtajan erityisedustajana Keski-Aasiassa on merkittävä askel myös kahdenvälisen kapasiteetin kehittämisessä näiden maiden kanssa. ETYJ:n toiminta ihmiskaupan ehkäisemiseksi ja ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma (OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings) ja romanitoimintaohjelma (OSCE Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area) auttavat myös hallitusta ja viranomaisia Suomen kansallisten toimien kohdentamisessa. Suomi voi käyttää hyväkseen ETYJ:n ja sen ihmisoikeusinstrumenttien osaamista ja yhteyksiä paitsi yleismaailmallisten ihmisoikeuksien edistämiseksi, myös kahdenvälisten suhteidensa rakentamiseksi niihin maihin, joiden kanssa ETYJ:llä on yhteistyötä. Suomi on ETYJ:ssä vuodesta 1998 alkaen vastannut Tshetshenian kysymyksen ja romanikysymysten hoitamisesta EU:n sisäisissä valmisteluissa.

Vaikka ETYJ:n toiminta edelleen pääosin jakautuu kolmeen perinteiseen ulottuvuuteen, koskevat uudet tehtävät tyypillisesti useampaa tai kaikkia ulottuvuuksia. Maastrichtin ministerikokouksessa joulukuussa 2003 hyväksytty uhkastrategia (The OSCE Strategy to Address Threats to Security and Stability in the Twenty-first Century) valottaa myös näitä uusia uhkia: strategiassa sitoudutaan ETYJ-alueella pitkään jatkuneiden konfliktien ratkaisupyrkimyksen tehostamiseen, päätetään ryhtyä käytännön toimiin terrorismin ja organisoidun rikollisuuden vastustamiseksi, tehostetaan toimia suvaitsemattomuuden vastustamiseksi sekä pluralistisen demokratian, kansalaisyhteiskunnan ja oikeusvaltion sekä ihmisoikeuksien kunnioituksen vahvistamiseksi. Vuosittainen turvallisuuskonferenssi seuraa uhkastrategian toimeenpanoa ETYJ:n osanottajavaltioissa.

Maastrichtin ministerikokouksessa 1.—2.12.2003 hyväksyttiin ihmiskauppaa käsittelevä toimintaohjelma ja romaneja käsittelevä toimintaohjelma. Lisäksi kokous hyväksyi päätökset suvaitsevaisuuden edistämisestä ja vaalinormeista. Suvaitsevaisuutta koskevalla päätöksellä varmistettiin antisemitismien, rasismien, muukalaisvihon ja syrjinnän vastaisen toiminnan jatkuminen ETYJ:ssä vuonna 2004. Vaaleja koskevassa päätöksessä sitoudutaan avustamaan osallistujamaita toimeenpanemaan ODIHR:n vaalitarkkailuraporttien suositukset ja harkitsemaan täydentävien vaalinormien kehittämistä.

Ihmisoikeusnäkökulmaa painottavassa ihmiskaupan vastaisessa toimintaohjelmassa keskeistä on ihmiskauppaa ehkäisevät sekä uhrien suojelua ja syyllisten tuomitsemista edistävät toimenpiteet. ETYJ:iin perustetaan myös uusi ihmiskaupan vastainen mekanismi, jolla pyritään varmistamaan suositusten toimeenpanoa. Mekanismin johtoon tullaan nimittämään näkyvä poliittinen henkilö, jota avustaa sihteeristöä tätä varten perustettava erillinen yksikkö.

Romanitoimintaohjelman tarkoituksena on ehkäistä syrjintää, parantaa romanien sosioekonomista asemaa ja koulutusta, edistää poliittista osallistumista, suojella romaneja kriisitilanteissa sekä tehostaa kansainvälisten järjestöjen yhteistyötä romanikysymyksissä. ETYJ:n romanitoimintaohjelma tukee Euroopan neuvoston piirissä valmistelevan Euroopan romanifoorumin perustamista ja sen tavoitteita.

ETYJ:n tärkein ihmisoikeusinstrumentti on Demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto (ODIHR). Lisäksi inhimillisen ulottuvuuden tehtäviä hoitavat vähemmistövaltuutettu, mediavaltuutettu sekä ETYJ:n kenttämissiot.

4.3.2 Demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto (ODIHR)¹⁵

Demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto perustettiin vuonna 1990 ja sen mandaattia laajennettiin vuoden 1992 Helsingin asiakirjassa. ODIHR:n tehtävä on tukea 55 ETYJ:n osanottajavaltiota ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisessa, oikeusvaltion periaatteiden kiinnittämässä, demokratian periaatteiden edistämässä ja demokraattisten instituutioiden vahvistamisessa ja suvaitsevaisuuden edistämässä. Varsovassa sijaitsevassa ODIHR:n toimistossa työskentelee tällä hetkellä yli sata ihmistä. ODIHR:n johtajana on toiminut maaliskuusta 2003 lähtien itävaltalainen Christian Strohal. ODIHR:n toimintaa rahoitetaan ETYJ:n perusbudjetista, jonka ETYJ-maat hyväksyvät vuosittain, sekä lisäksi jäsenmaiden vapaaehtoisrahoituksin. Perusbudjetin osuus vuonna 2003 oli 9,6 miljoonaa euroa eli noin 2/3 toimiston kuluista.

Suomi on yksi ODIHR:n suurimmista vapaaehtoisrahoittajista. Lisäksi ulkoasiainministeriö on kertomuskaudella antanut toimiston romanikontaktipisteen käyttöön kaksi määräaikaista asiantuntijaa romanikysymyksien alalta ja viimeksi asiantuntijan ODIHR:n ihmisoikeusyksikköön (2003-2004). Suomi on lähettänyt myös vaalitarkkailijoita ODIHR:n kokoamiin vaalitarkkailijamissioihin. ETYJ-missioiden käyttöön rekrytoituista asiantuntijoista osa työskentelee myös ihmisoikeuksien alalla. Määräaikaisten asiantuntijoiden kustannukset katetaan siviilikriisinhallintamäärärahoista (ks. siviilikriisinhallinnasta, luku 5.3).

Hallitus pitää perusteltuna ODIHR:n budjetin vakiinnuttamista siten, että entistä suurempi osa siitä katetaan ETYJ:n perusbudjetista. ODIHR:n työskentelyn pitkäjänteisyyden ja jatkuvuuden turvaamiseksi myös toimiston useampien työntekijöiden työsuhteiden vakinaistaminen on tärkeää. Hallitus on kuitenkin valmis jatkamaan vapaaehtoisrahoituksen osoittamista ODIHR:lle ja jatkaa ja tiivistää entisestään yhteistyötään toimiston kanssa myös sisältökysymyksissä, erityisesti romanikysymyksissä, tasa-arvokysymyksissä ja ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa. Ulkoasiainministeriö järjestää yhteistyössä ODIHR:n kanssa Helsingissä 23.-24.9.2004 ihmiskauppaa koskevan konferenssin "Human Rights Protection in Countries of Destination: Breaking the Cycle of Human Trafficking". Konferenssin tavoitteena on kiinnittää huomiota määränpäämaiden toimiin ihmiskaupan ehkäisemiseksi ja uhrien aseman turvaamiseksi.

ODIHR:n päätehtäviä ovat demokraattisten vaaliprosessien edistäminen (vaalitarkkailu, vaaliapurprojektit), konkreettinen tuki demokraattisten instituutioiden ja kansalaisyhteiskunnan kehittämiseksi, ETYJ:n kenttämissioiden auttaminen toteuttamaan inhimillisen ulottuvuuden aktiviteetteja (koulutus, kokemustenvaihto, alueellinen koordinaatio), ETYJ-maiden inhimillisen ulottuvuuden sitoumusten toteuttamisen monitorointi, ihmisoikeuskoulutuksen tarjoaminen hallituksille, kansalaisyhteiskunnalle ja ETYJ:n henkilöstölle, ETYJ-maiden terrorismin vastaisen toiminnan tukeminen ihmisoikeusperiaatteiden mukaisesti, toimii ETYJ:n kontaktipisteenä toiminen romanikysymyksissä ja romanien yhteiskuntaan integroitumisen tukeminen sekä inhimillisen ulottuvuuden sitoumuksien toimeenpanoa koskevien kokousten järjestäminen. ODIHR järjestää vuosittain Varsovassa ns. Inhimillisen ulottuvuuden täytäntöönpanokokouksen (Human Dimension Implementation Meeting HDIM), vuosittaisen ihmisoikeusseminaarin sekä muita inhimillisen ulottuvuuden aiheita käsitteleviä kokouksia (ns. Supplementary Human Dimension Meetings). Maantieteellisesti ODIHR:n toiminta keskittyy Kaakkois-Eurooppaan, Kaukasiaan, Keski-Aasiaan ja ns. EU:n uusiin naapureihin.

¹⁵ ks. <http://www.osce.org/odihhr>

Inhimillisen ulottuvuuden toimeenpanokokous on Euroopan suurin ihmisoikeuskonferenssi. HDIM:n järjestämisestä vuosittain päätettiin Helsingin asiakirjalla v. 1992. Kokouksille on ollut ominaista hallitusten ja kansalaisjärjestön osallistuminen tasaveroisina. Erityisesti kansalaisjärjestöt ovat käyttäneet hyväksi mahdollisuutta nostaa esiin maakohtaisia epäkohtia ja ihmisoikeusloukkauksia. Kokouksessa ei tuoteta neuvoteltuja lopputuloksia vaan puheenjohtaja tekee yhteenvedon, johon kootaan kokouksessa esitetyt suositukset. ETYJ:n pysyvä neuvosto ottaa kantaa suosituksiin ja tekee mahdolliset päätökset niiden jatkovalmistelusta mm. ministerikokousta silmälläpitäen.

Vuodesta 2002 lähtien HDIM on pidetty kaksiosaisena. Ensimmäisessä osassa tarkastellaan kattavasti ETYJ-sitoumusten toimeenpanoa osallistujamaissa ja toisessa osassa keskitytään kolmeen ajankohtaiseen erityisteemaan. Tällä järjestelyllä pyritään tekemään kokouksesta kiinnostavampi. EU toimii aktiivisesti kokouksessa ja valmistelee etukäteen puheenvuorot kaikista kokousaiheista. Osanottajat voivat järjestää erillistapahtumia kokouksen yhteydessä ja erityisesti kansalaisjärjestöt ovat käyttäneet hyväksi tätä mahdollisuutta. Myös EU on organisoitunut omaa toimintaansa esitteleviä tapahtumia.

EU on pohtinut omassa piirissään osallistumisensa kehittämistä. EU-maiden suurlähettiläiden suosituksissa todetaan, että EU:n tulisi harkita strategisemman lähestymistavan edistämistä HDIM:n kehittämiseksi tarkoituksena kokouksen liittäminen osaksi vuoden aikana muilla foorumeilla, kuten YK:ssa käytävää ihmisoikeuskeskustelua. EU:n painoarvoa ja näkyvyyttä kokouksessa olisi myös lisättävä.

Hallituksen painopistealueita inhimillisen ulottuvuuden kokouksissa ovat kertomuskaudella olleet kansalliset vähemmistöt, erityisesti romanien tilanne, sekä ihmiskauppa. Alankomaiden puheenjohtajakausi 2003 oli inhimillisen ulottuvuuden osalta aktiivinen. Vuoden aikana on järjestettiin romaneja käsittelevä erilliskokous, uskonnonvapautta käsittelevä kokous, seminaari naisten osallistumisesta julkiseen ja taloudelliseen elämään, antisemitismikokous, syrjintää, rasismia ja muukalaisvihaa käsittelevä kokous sekä kidutuksen estämistä käsittelevä kokous 6.—7.11.2003. Teemat vastasivat hyvin myös Suomen ihmisoikeuspolitiikan painopisteitä.

Vuoden 2004 aikana jatketaan syrjintää, rasismia ja muukalaisvihaa käsittelevillä teemoilla kolmessa kokouksessa, joista Berliinin kokous huhtikuussa keskittyy antisemitismiin, Pariisin kokous kesäkuussa internetiin ja rasismiin ja Belgiassa syyskuussa järjestettävä kokous yleisimmin tähän samaan tematiikkaan. ETYJ-puheenjohtajana vuonna 2004 toimiva Bulgaria on asettanut temaattiseksi painopisteekseen erityisesti koulutuksen.

Hallitus tukee suomalaisen kansalaisyhteiskunnan osallistumista inhimillisen ulottuvuuden kokouksiin ja ulkoasiainministeriö tulee jatkossakin myöntämään Euroopan turvallisuutta ja yhteistyötä tukeville suomalaisille kansalaisjärjestöille avustusta kokousohallitukseen. Ulkoasiainministeriö lisää yhteistyötään eduskunnan ETYJ- valtuuskunnan kanssa ja rohkaisee kansanedustajien osallistumista inhimillisen ulottuvuuden kokouksiin. Kokoukset tarjoavat foorumin kokemusten vaihtoon ja Suomessa hyväksi koettujen yhteiskunnallisten ratkaisumallien tunnetuksi tekemiseen. Myös tunnettuja suomalaisia poliitikkoja ja asiantuntijoita hankitaan aktiivisesti kokouksiin alustajiksi. Kertomuskaudella Elisabeth Rehn on ollut pääpuhujana naisten osallistumista koskevassa seminaarissa sekä ETYJ-puheenjohtajan ja ODIHR:n seminaarissa terrorismista ja ihmisoikeuksista vuonna 2003.

4.3.3 EU:n ja ETYJ:n suhteet

Hallitus korostaa EU:n yhteistyötä ETYJ:n kanssa. Kaikki EU-maat kuuluvat ETYJ:iin ja Euroopan neuvostoon ja nämä järjestöt tarjoavat hyödyllisiä yhteistyöfoorumeja EU:n ulkopuolisten Euroopan maiden kanssa. Suomen ja EU:n tulee käyttää hyväkseen näiden järjestöjen tarjoamia välineitä Wider Europe -aloitteen toteuttamisessa Euroopan sisäisten jakolinjojen välttämiseksi. Hallitus tukee yhteistyötä myös ETYJ:n ja Euroopan neuvoston välillä toimien tehostamiseksi, erityisesti ristiriitaisten toimien välttämiseksi ja johdonmukaisen politiikan toteuttamiseksi.

Hallitus katsoo, että EU-maiden vaikutusvaltaa ETYJ:n toiminnassa on edelleen lisättävä suhteessa Yhdysvaltoihin ja Venäjään. EU:n neuvoston hyväksymissä päätelmissä EU:n ja ETYJ:n yhteistyöstä todetaan järjestöjen perustavan työnsä yhteisille periaatteille ja arvoille mutta yhteistyössä tulee myös huomioida EU:n ja ETYJ:n erilaisuus. EU:n ja ETYJ:n tulee toiminnassaan välttää päällekkäisyyttä ja arvioida toimiensa lisäarvoa ja täydentävyyttä. Tietojen ja analyysien hankintaa ja vaihtoa, diplomaattista toimintaa ja julkilausumia koskevaa yhteistyötä sekä koulutusta ja kenttätason koordinaatiota voidaan lisätä. EU voi mahdollisesti osallistua entistä enemmän ETYJ:n kriisinhallintaoperaatioihin ja kehittää yhteisiä tai koordinoituja ohjelmia konfliktinjälkeisessä toiminnassa. Poliittisessa vuoropuhelussa ETYJ-maiden kanssa EU:n tulee systemaattisesti käyttää hyväksi mahdollisuuksia edistää EU:n politiikkaa ja ohjelmia ETYJ:iin liittyvissä kysymyksissä, erityisesti koskien EU:n ja kumppaneiden välisiin sopimuksiin perustuvia kysymyksiä. EU tulee myös ottamaan huomioon erityisesti demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevat ETYJ-sitoumukset luodessaan omaa normipohjaansa. EU:n päätelmien toimeenpano on EU:n neuvoston puheenjohtajan ja korkean edustajan/pääsihteerin sekä komission tehtävänä.

4.3.4 Mediavaltuutettu

Mediavaltuutetun tehtävä perustettiin ETYJ:iin vuonna 1997. Mediavaltuutetun seitsemän hengen toimisto sijaitsee Wienissä ja sitä on hoitanut vuoden 2003 loppuun asti saksalainen Freimut Duve. Mediavaltuutetulla on kaksi päätehtävää: 1) tarkkailla median kehitystä osallistujavaltioissa sekä antaa ennakkovaroituksia ilmaisunvapauden loukkauksista ja 2) avustaa osallistujavaltioita ETYJ:n ilmaisunvapautta ja vapaata mediaa koskevien periaatteiden ja sitoumusten täytäntöönpanossa. Valtuutettu pyrkii suoriin kontakteihin osallistujavaltioiden ja muiden osapuolien kanssa ongelmien ratkaisemiseksi.

Hallitus pitää mediavaltuutetun tehtävää edelleen ajankohtaisena ja painottaa valtuutetun yhteistyötä muiden ETYJ:n elinten kanssa.

4.3.5 Vähemmistövaltuutettu

Vähemmistövaltuutetun tehtävä perustettiin ETYJ:iin vuonna 1992. Toimisto sijaitsee Haagissa ja tehtävää on hoitanut vuodesta 2001 lähtien ruotsalainen Rolf Ekeus. Vähemmistövaltuutetun tehtävänä on puuttua mahdollisimman varhaisessa vaiheessa osanottajavaltioiden välisiin tilanteisiin, joissa esiintyy etnisiä jännitteitä. Valtuutettu voi tehdä osanottajavaltion hallitukselle raportin, joka sisältää suosituksia tilanteen ratkaisemiseksi. Valtuutetun tehtävänä on antaa ennakkovaroituksia ETYJ:lle mahdollisista konfliktitilanteista.

4.3.6 Kenttämissiot

ETYJ:llä on kenttätoimintaa (ns. missioita) kuudessatoista maassa: Albania, Armenia, Azerbaidzhan, Valko-Venäjä, Bosnia-Hertsegovina, Kroatia, Georgia, Kazakstan, Kirgistan, enti-

nen Jugoslavian tasavalta Makedonia, Moldova, Serbia-Montenegro, Tadžikistan, Turkmenistan, Ukraina ja Uzbekistan. Missioiden tehtävät vaihtelevat, mutta useimmat kattavat myös demokratiatuen, avustamisen ihmisoikeuksien kehittämisessä, kansalaisyhteisön rakentamisen ja vaalilainsäädännön kehittämisen. Suomalaisia asiantuntijoita toimii ETYJ:n eri kenttämissioissa (noin 20). ETYJ:n Albanian-missiota johtaa suurlähettiläs Osmo Lipponen. Mission oikeusvaltioyksikön johdossa on myös suomalainen Kaarina Buure-Hägglund.

4.3.7 Parlamentaarin yleiskokous

ETYJ:llä on erillinen parlamentaarinen yleiskokous, jonka sihteeristö sijaitsee Kööpenhaminassa. Yleiskokouksen ensisijaisena tehtävänä on seurata ja tukea ETYJ:n hallitustenvälistä toimintaa tuomalla siihen parlamentaarinen ulottuvuus. Lisääntyvän operatiivisen toiminnan myötä yleiskokouksen panos on monipuolistunut. Yleiskokouksen operatiivisella toiminnalla on nyt kolme muotoa: vaalitarkkailu, ad hoc -työryhmät sekä vierailut ETYJ:n kenttätoimintoihin. Kaikissa toiminnoissa on korostunut yhteistyö sekä ETYJ:n muiden instituutioiden että muiden kansainvälisten järjestöjen kanssa.

Hallitus pitää tärkeänä Suomen ETYJ-valtuuskunnan toimintaa ja yhteistyötä sen kanssa.

4.4 Itämeren valtioiden neuvosto (CBSS)

Itämeren valtioiden neuvosto (Council of the Baltic Sea States CBSS) perustettiin kylmän sodan jälkeen Kööpenhaminan julistuksella 1992 tukemaan Itämeren alueen demokraattista kehitystä, alueen valtioiden välistä vuoropuhelua, ympäristönsuojelua ja taloudellisia siteitä. Erityisesti vastaisenäistyneet Baltian maat näkivät CBSS:n foorumiksi profiloitua kansainvälisessä toimijakentässä.

CBSS:n jäseniä ovat Suomi, Ruotsi, Norja, Tanska, Islanti, Viro, Latvia, Liettua, Puola, Saksa ja Venäjä. Myös Euroopan komissio osallistuu työhön. Huomioitsijavaltioina neuvoston työhön osallistuvat Yhdysvallat, Iso-Britannia, Ranska, Ukraina, Italia, Alankomaat ja Slovakia. Neuvoston puheenjohtajuus kiertää jäsenmaiden kesken kestäen vuoden kerrallaan. Suomen toinen puheenjohtajuuskausi Itämeren valtioiden neuvostossa päättyi kesäkuussa 2003.

Hallitus katsoo, että CBSS on toiminut hyödyllisenä poliittisen yhteistyön foorumina, jonka toiminnalle EU:n Pohjoisen ulottuvuuden politiikka muodostaa viitekehyksen. CBSS on nivonut Venäjää eurooppalaisiin rakenteisiin ja edistänyt Venäjän ja Baltian maiden kanssakäymistä. Neljän CBSS:n jäsenen liittyminen Euroopan unioniin tulee todennäköisesti vaikuttamaan CBSS:n toimintaan, missä painottunevat jatkossa erityisesti Luoteis-Venäjän ja Kaliningradin kysymykset.

Demokraattisten instituutioiden työryhmä sekä demokraattisen kehityksen valtuutettu ovat olleet tärkeimmät välineet demokratian kehittämiseen liittyvässä työssä. Viron, Latvian, Liettuan ja Puolan EU-jäsenyyden vuoksi CBSS:n demokratiavaltuutetun toimelle ei ole enää nähty tarvetta ja toimi lopetettiin vuoden 2003 lopussa.

Valtuutetun tehtävänä oli tukea demokraattisten instituutioiden, mukaan lukien ihmisoikeusinstituutioiden toimintaa ja kehitystä jäsenvaltioissa. Valtuutettu keskittyi erityisesti demokratiaan kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla, hyvää hallintoon, hyvään lakien säätämiseen, paikalliseen itsehallintoon, kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseen ja ihmisoikeuksien edistämiseen. Valtuutettu otti vastaan demokraattisten instituutioiden toimintaa ja ihmisoikeuksia koskevia tiedoksiantoja yksityishenkilöiltä, ryhmiltä ja järjestöiltä ja raportoi niistä neu-

vostolle. Suomen puheenjohtajuuskaudella 2002-2003 demokratiavaltuutetun toiminta jatkui vakiintuneen linjan mukaisesti aktiivisena. Ulkoasiainministeriö avusti valtuutettua järjestämään YK:n Lapsen oikeuksien sopimuksen pohjalta pyöreän pöydän keskustelun vangittujen lasten asemasta Itämeren valtioiden alueella.

Lapsiin kohdistuva ihmiskauppa on kasvava ongelma Itämeren valtioiden alueella. Eräänä Suomen CBSS-puheenjohtajuuskauden päätapahtumana ulkoasiainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, oikeusministeriö, Yhdysvaltojen, Kanadan ja Ruotsin Helsingin suurlähetystöt yhteistyössä Itämeren valtioiden neuvoston kanssa järjestivät lapsiin kohdistuvaa ihmiskauppaa Itämeren alueella käsittelevän asiantuntijakonferenssin 'Stop Child Trafficking — Modern Day Slavery' 1.—3.6.2003 Helsingissä. Konferenssin tuotoksena koottiin kaikista esityksistä yhteen toimintakansio, jonka sähköisestä päivittämisestä Itämeren valtioiden neuvoston lapsiyksikkö on ottanut vastuun. CBSS:n järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen työryhmän mandaattiin esitetään sisällytettäväksi tarkempi määrittely lapsikauppaan puuttumisen mahdollistavista toimista. Demokraattisen kehityksen valtuutettu julkaisi oman raporttinsa ihmis-kaupasta CBSS:n jäsenmaissa.

Ihmisoikeuksia edistävä yhteistyö suomen lähialueilla

Lähialueyhteistyön tavoitteena on edistää vakautta, hyvinvointia, tasa-arvoa ja yhteiskuntarauhaa kohdealueilla sekä torjua Suomeen kohdistuvia uhkia. Lähialueyhteistyöhankkeet tukevat joko suoraan tai välillisesti ihmisoikeuksien edistämistä Venäjällä ja Baltian maissa sekä alueellisten neuvostojen, erityisesti Itämeren valtioiden neuvoston (CBSS) ja Arktisen Neuvoston toiminnassa.

Lähialuevaroin on tuettu mm. seuraavia ihmisoikeuksia edistäviä kahdenvälisiä hankkeita Venäjällä: Venäjän pohjoisten alkuperäiskansojen ympäristöterveyden parantaminen, Kuolan saamenkielisen radiotoiminnan kehittäminen, syyttäjä- ja tuomioistuineläimien sekä vankeinhoidon kehittäminen. Baltiassa on toteutettu mm. ihmisoikeuskoulutuksen kehittämistä, pakolaislainsäädännön toimeenpanon tukemista sekä naisten aseman parantamista tukevia hankkeita.

Lähialueilla toteutettava laaja alainen sosiaali- ja terveysalan yhteistyö edistää myös ihmissoikeuksia. Hankkeet tukevat perusterveydenhuollon kehittämistä, tartuntatautien torjuntaa, vammaisten aseman parantamista sekä terveiden elintapojen edistämistä.

Lähialueyhteistyössä tuetaan ihmisoikeuksia edistäviä hankkeita sekä kansalaisyhteistyön ja kansainvälisten järjestöjen kautta. Esimerkkinä Baltian maissa oikeusasiamiesjärjestelmän kehittäminen, maahanmuuttohallintojen kehittäminen ja naiskaupan ehkäiseminen. Venäjällä toteutetaan lapsityövoiman käytön lopettamiseen tähtäviä hankkeita sekä tasa-arvopolitiikkaa ja naisjärjestöjen yhteistyötä edistävää hanketta.

Suomen tukemassa sukukansaojelmassa, joka suuntautuu Venäjän suomalais-ugrialaisten kansojen keskuuteen (mm. Komi, Mari, Mordva, Udmurtia), painotuu Suomessa ja Venäjällä annettu koulutustuki sekä käänös- ja julkaisu-toiminnan edistäminen. Akateeminen jatko-opiskelu Suomessa, media- ja kirjoittajakoulutus, museo- ja kirjastoaloilla viritetty yhteistyö sekä kansallisilla kie-

lillä julkaistu materiaali tarjoavat Venäjän suomalais-ugrilaisille nuorille mahdollisuuksia kasvattaa valmiuksia omakielisen kulttuurin säilyttämiseen.

Vuoden 2003 talousarviossa lähialueyhteistyöhön oli osoitettu 38,5 miljoonaa euroa, josta 30,3 miljoonaa euroa ulkoasiainministeriö pääluokassa ja loput muilla ministeriöillä. Sosiaali- ja terveyssektorin hankkeita pyritään tukemaan vuodessa 2,5 miljoonalla eurolla

4.5 Kansainvälinen työjärjestö (ILO)

YK-järjestelmän tehtäväjaon mukaan ILO on työelämään ja siihen liittyviin yhteiskunnallisiin oloihin erikoistunut järjestö. Sillä on siis merkittävä rooli taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien edistämiseksi, ILO:n erityispiirteinä ovat sen kolmikantaisuus ja tehokkaat sopimusvalvonnan menettelyt.

Köyhyyden poistaminen, sosiaalinen oikeudenmukaisuus, tasa-arvo ja työllisyys ovat ILO:n tärkeitä päämääriä. Strategiatavoitteet määriteltiin vuonna 1999 ja ne ovat työntekijöiden perusoikeuksien edistäminen, ihmisarvon mukaisten työ- ja ansiomahdollisuuksien ja työolosuhteiden turvaaminen, sosiaaliturvan kattavuuden laajentaminen ja tehokkuuden lisääminen sekä kolmikantaisuuden ja yhteiskunnallisen vuoropuhelun edistäminen. Tasa-arvon edistäminen ja kehitysyhteistyö ovat kaikkeen toimintaan valtavirtaistettuja tavoitteita. Tavoitteita edistetään tarjoamalla teknistä yhteistyötä ja neuvontaa työelämän kysymyksissä laatimalla kansainvälisiä yleissopimuksia ja suosituksia sekä hyväksymällä ohjeistoja ja julistuksia.

ILO panostaa voimakkaasti ydinsopimusten universaalisen merkityksen korostamiseen ja täten työelämän perusoikeuksien edistämiseen (järjestäytymisvapauden ja kollektiivisten neuvotte-luoikeuksien edistämiseen, pakkotyön, syrjinnän ja lapsityövoiman käytön poistamiseen.). Työelämän perusoikeuksien julistus velvoittaa jäsenvaltiot noudattamaan näissä ydinsopimuk-sissa ilmaistuja perusoikeuksiin liittyviä periaatteita riippumatta siitä, ovatko jäsenvaltiot so-pimuksia ratifioineet. Julistukseen liittyy vuosittainen seurantamenettely, jonka tarkoituksena on kannustaa jäsenvaltioita peruseriaatteiden edistämiseksi. Esimerkiksi vuonna 2002 seurattiin erityisesti lapsityövoiman käyttöä ja vuonna 2003 käsiteltiin syrjintää työpaikoilla sekä keinoja tämän estämiseksi. Seurantaraporttiin on koottu tietoja syrjinnän eri muodoista mm. naiseen, rotuun, uskontoon, vammaisuuteen, ikään ja hiv-positiivisuuteen perustuvasta syrjin-nästä. Naiset ovat tulosten mukaan kaikkein syrjityin ryhmä.

ILO:n asettaman globalisaation sosiaalisen ulottuvuuden maailmankomission, jonka puheen-johtajana Tasavallan Presidentti Tarja Halonen on toiminut yhdessä Tansanian presidentti Benjamin Mkapan kanssa, raporttia käsitellään seuraavassa, globalisaation ja ihmisoikeuksien suhdetta käsittelevässä luvussa.

5. GLOBAALIHAASTEET

5.1 Globalisaatio ja ihmisoikeudet

- ▶ **Eriarvoistuminen on ihmisoikeuksien kannalta keskeinen globalisaatioon liittyvä haaste. Esimerkiksi naiset ja eri vähemmistöihin kuuluvat uhkaavat jäädä sivuun globalisaation hyödyistä.**
- ▶ **Tiedonvälitys sekä kansalais- ja kuluttajaliikkeiden toiminnan laajeneminen tarjoavat myös merkittäviä mahdollisuuksia ihmisoikeuksien kannalta.**
- ▶ **Helsinki-prosessin tarkoituksena on kehittää uusia ratkaisuja globaali-hallinnan haasteisiin. Demokratia ja inhimillinen turvallisuus ovat nousseet prosessissa merkittäviksi teemoiksi.**

5.1.1 Yleistä

Globalisaatio, kiihtyvä kansainvälistyminen, on yksi niitä tekijöitä, jotka eniten vaikuttavat ihmisoikeuksien toteutumiseen yksilötasolla eri puolilla maailmaa. Ihmisoikeuksien kannalta globalisaatio on sekä riski että uusia vaikutustapoja avaava mahdollisuus. Yhteydet globalisaatioksi kutsuttavan laajan kokonaisuuden ja ihmisoikeuksien toteutumisen välillä ovat monen tyyppisiä eikä yleisien määritysten tekeminen ole mahdollista siksikään, että globalisaation vaikutukset eri tyyppisissä maissa ja yhteisöissä ovat erilaiset. Eräitä vaikutuksia on kuitenkin mahdollista esittää.

Ihmisoikeudet modernissa muodossaan perustuvat maailmanlaajuiseen sopimusjärjestelmään. Toisaalta ihmisoikeuksien toteutuminen edellyttää sitä, että yksilöiden ja yhteisöjen tasolla koetaan ihmisoikeusloukkaukset asioina jotka koskevat kansainvälistä yhteisöä laajemminkin. Kansainvälinen vastuu ja yhteenkuuluvaisuus ovat nopeasti edenneet. Tämä kehitys vahvistaa ihmisoikeuksien kansainvälisen valvonnan perustaa.

Tiedonvälityksen ja verkostoitumisen nopea eteneminen on ihmisoikeuksien kannalta erittäin tärkeää. Globalisaation myötä on entistä vaikeampi salata ihmisoikeusloukkauksia — aina-kaan pidemmällä aikavälillä. Ihmisoikeusaktiivien ja -järjestöjen verkosto on kansallisvaltioiden rajat ylittävä ja hyvin tehokas. Tiedonvälitys tapahtuu lähes reaaliajassa.

Hallitukset eivät ole kuuroja niiden ihmisoikeustilannetta koskevalle arvostelulle. Tehokkaasti välittyvä tieto ihmisoikeustilanteista ei myöskään anna muille maille ja kansainväliselle yhteisölle mahdollisuutta vedota tietämättömyyteen. Tiedonvälityksessä ja erityisesti kansalaistason verkostoitumisessa tapahtuneet muutokset ovat ihmisoikeuksien globaalin edistämisen kannalta selkeästi myönteinen asia.

Kansalaistason vahvistumiseen liittyy myös kuluttajaliikkeen voimistuminen. Kuluttajat eri puolilla maailmaa ovat enenevästi kiinnostuneita siitä, että heidän ostamansa tuotteet on valmistettu ympäristön kannalta kestävällä ja sosiaalisesti oikeudenmukaisella tavalla. Tämä luo yrityksille motivaation toimia ihmisoikeusnormien kanssa yhdenmukaisella tavalla. Globalisoituvassa maailmassa monikansallisesti toimivien yritysten on perusteltua toimia niin, ettei tuotemerkin myönteinen imago vaarannu¹⁶.

¹⁶ Yritysten sosiaalisesta vastuusta tarkemmin luvussa 5.7, Ihmisoikeudet ja kauppa.

Myönteistä ihmisoikeuksien kannalta on luonnollisesti myös taloudellisen globalisaation tuottama vaurastuminen ja sen myötä kasvava tila ihmisoikeuksien, myös TSS-oikeuksien, toteuttamiselle. Taloudellinen globalisaatio on osa monimutkaista globalisaatioilmiötä. Sen hallintaan tarvitaan uskottavaa kansallista politiikka ja vahvoja talouden rakenteita, joita sosiaalisten suojaverkkojen rahoittaminen edellyttää. Taloudellisen kehityksen voi myös katsoa liittyvän ainakin pitkällä aikavälillä yhteen yhteiskunnan demokratisoitumisen sekä oikeusvaltioperiaatteen ja hyvän hallinnon vahvistumisen kanssa. Hyvä hallinto ja vakaa säädösympäristö sekä laajemmin taloudellisen vaihdannan luoma kansainvälinen keskinäisriippuvaisuus tukevat kansainvälistä järjestystä ja turvallisuutta.

Ihmisten liikkumisen lisääntyminen on globalisaatioon olennaisesti kuuluva ja sinänsä myönteinen ilmiö, johon kuitenkin liittyy myös ongelmia. Esimerkiksi ihmiskaupan lisääntyminen, joka voi johtaa esimerkiksi naisten ja lasten oikeuksien hyvin vakaviinkin rajoituksiin, on esimerkki jopa nykyaikaisesta orjuuden muodosta.

Globalisoitumisen keskeinen ihmisoikeusriski on eriarvoistuminen, joka voi ilmetä sekä maiden välillä että niiden sisällä. Kaikki eivät välttämättä yhtäläisesti pääse osallisiksi maailmanlaajuistumisen taloudellisista ja muista hyödyistä. Viime vuosina tuloerot ovat lisääntyneet, ja kuilu äärimmäisen rikkauten ja äärimmäisen köyhyyden välillä on kasvanut. Riskinä on että globalisaatio voi johtaa muutenkin heikossa asemassa olevien oikeuksien heikentymiseen ja haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien marginalisoitumiseen. Kamppailu rajallisista resursseista myös synnyttää syrjintää ja johtaa pahimmillaan väkivaltaan. Eri keinoin tulee pyrkiä kansainvälisen järjestelmän kehittämiseen siten, että se edesauttaisi globalisaation hyötyjen nykyistä oikeudenmukaisempaa jakautumista.

Suomen kannalta olennaista on painottaa sitä, että myös naisten, lasten, alkuperäiskansoihin ja eri vähemmistöihin kuuluvien tulee olla osallisina globalisaation eduista. Usein esimerkiksi alkuperäiskansojen oikeudet ja elintapa ovat luonnonvarojen tehostetun käytön seurauksena vaarantunut. Olennaista on turvata eri ryhmiin kuuluvien osallistumisoikeudet: mahdollisuus vaikuttaa heitä itseään koskeviin päätöksiin eri tasoilla. Tältä kannalta myös oikeusvaltion ja hyvän hallinnon tukeminen ovat olennaisia ja Suomelle tärkeitä keinoja globalisaation hallinnassa. Samaa tavoitetta tukee kansainvälisen yhteisön tasa-arvoisen ja monenkeskisyyden periaatteille perustuvan toiminnan tukeminen.

Suomen painotus taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin on myös olennainen asia globalisaation hyötyjen mahdollisimman tasaisessa toteuttamisessa. TSS-oikeuksiin sisältyvä tärkeä elementti on näiden oikeuksien toteuttaminen syrjimättömyyden pohjalta. Esimerkiksi koulutuksen takaaminen myös tytöille ja perusterveydenhuoltopalvelujen saatavuuden varmistaminen kaikille mahdollistavat globalisaation hyötyjen jakaantumisen tasaisemmin.

Eriarvoistumisen ja köyhyyden syyt ovat moninaiset, ja niiden poistamisessa kansainvälisen yhteisön tehokas yhteistyö on avainasemassa. Suomi pitää tärkeänä ihmisoikeuksien ja demokraattisten periaatteiden entistä tarkempaa huomiointia myös muissa kuin erityisesti ihmisoikeuksiin keskittyneissä järjestöissä ja verkostoissa. Tarve yhteistyön lisäämiseen taloudellisten toimijoiden ja julkisen vallan välillä on ilmeinen. YK:n pääsihteerin mm yritysten roolia käsittelevän Global Compact -aloitteen saama hyvä vastaanotto on osoituksena kasvavasta vastuuntunnosta myös yksityisellä sektorilla.

Suomi on tarttunut haasteeseen globalisaation hallinnasta hyvin aloitteellisesti. Suomen ja Tansanian johdolla on käynnistetty ns. Helsinki-prosessi foorumiksi globalisaatioon haasteisiin liittyvää avointa keskustelua varten. Tasavallan Presidentti on ollut toisena puheenjohtajana ILO:n globalisaation sosiaalisia ulottuvuuksia koskevassa komissiossa. Seuraavassa kuva-

taan näitä prosesseja ihmisoikeuskysymysten kannalta. Ulkoasiainministeriössä on myös valmisteilla erillinen selvitys globalisaation hallinnasta, joka tullaan antamaan eduskunnalle vuoden 2004 aikana.

5.1.2 Helsinki-prosessi

Helsinki-prosessi käynnistettiin Suomen hallituksen aloitteesta yhdessä Tansanian kanssa. Prosessin tarkoituksena on kehittää uusia ratkaisuja globaalihallinnan haasteisiin tuomalla yhteen eri toimijaryhmien edustajia. Helsinki-prosessi sisältyy myös hallitusohjelmaan. Järjestyksessä toinen Helsinki-konferenssi tullaan järjestämään vuonna 2005.

Helsinki-prosessin eri näkemyksille avoin toimintatapa ja demokratian lisäämiseen eri tasoilla liittyvät tavoitteet tekevät siitä erittäin relevantin foorumin myös ihmisoikeuspolitiikan kannalta. Prosessiin — sekä keskeiseen Helsinki-ryhmään että sen toimintaa tukevaan työryhmätasoon — osallistuu merkittävää ihmisoikeusasiaintuntemusta kansainvälisistä ja paikallisista ihmisoikeusjärjestöistä.

Ihmisoikeudet ovat nousseet keskeisesti esiin erityisesti inhimilliseen turvallisuuteen keskittyvän työryhmän työssä. Ryhmä on aloittanut työnsä laatimalla analyysin inhimillisen, yksilötason turvallisuuden toteutumisen kannalta keskeisistä haasteista ja vaikutuskeinoista. Olennaiseksi katsottiin keskittyä kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien asemaan, esimerkiksi alkuperäiskansat, vammaiset, usein myös lapset, nuoret ja siirtolaiset. Sukupuolinäkökulma syrjäytymiseen, äärimmäiseen köyhyyteen ja inhimilliseen turvallisuuteen on tärkeää pitää mukana kautta linjan. TSS-oikeudet ja esimerkiksi naisten lisääntymisterveysten liittyvien palvelujen saatavuus nähtiin avainkysymyksinä globaalisti heikoimmassa asemassa olevien kannalta.

Suomen hallitus tarjoaa Helsinki-prosessille puitteet. Kyseessä on laajapohjainen ja pluralistinen prosessi, joka määrittää itse lopputulemansa. Suomen hallituksen kannalta ihmisoikeuksien nouseminen prosessissa tärkeäksi tarkastelukulmaksi globaaleihin ongelmiin ja niiden ratkaisumahdollisuuksiin on kuitenkin erittäin tervetullutta.

5.1.3 ILO:n globalisaation sosiaalisia ulottuvuuksia selvittäneen maailmankomission raportti

ILO:n asettaman globalisaation sosiaalisia ulottuvuuksia koskevan maailmankomission raportti julkaistiin helmikuussa 2004. Komission puheenjohtajina toimivat Tasavallan Presidentti Tarja Halonen ja Tansanian presidentti Benjamin William Mkaapa. Raportti tuo esiin ihmisoikeuksien merkityksen oikeudenmukaisen globalisaation pohjana ja tarjoaa siten myös Suomen ihmisoikeuspolitiikalle tärkeän kiinnkohdan.

Maailmankomissio korostaa sitä, että oikeudenmukainen, osallistava ja demokraattisesti hallittu globalisaatioprosessi edellyttää keskittymistä ihmisiin. Oikeudenmukaisemman globalisaation peruskivi on kaikkien ihmisten oikeuksien, kulttuuri-identiteetin ja itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen, säällisen työn turvaaminen ja paikallisyhteisöjen vaikutusmahdollisuuksien edistäminen.

Eriarvoistuminen sekä maiden sisällä että niiden välillä on kohonnut entistä enemmän keskusteluun. Polarisaatio voittajien ja häviäjien välillä on kasvanut. Samalla kuitenkin maailmanlaajuinen tietoisuus ongelmista — mukaan lukien köyhyys, sukupuolten epätasa-arvo, lapsityövoima ja ympäristön pilaantuminen — on kasvanut riippumatta siitä, missä päin maailmaa ongelmat ilmenevät.

Maailmankomissio korostaa sitä, että globalisaation hallinnan tulee perustua universaalien arvojen ja ihmisoikeuksien kunnioitukselle. Naiset ja alkuperäiskansat mainitaan esimerkkeinä ryhmistä, jotka usein ovat heikoimmassa asemassa. Maailmankomissio mainitsee, että naisten tilanne suhteessa globalisaatioon on ollut eri maissa erilainen ja riippunut paljon myös naisten oikeuksien tilasta yhteiskunnassa esimerkiksi ennen markkinoiden avautumista.

Maailmankomissio korostaa raportissaan sitä, että työn globalisaation oikeudenmukaisuuden puolesta tulee alkaa jo paikalliselta ja kansalliselta tasolta. Hyvän hallinnon, oikeusvaltion ja elävän kansalaisyhteiskunnan merkitys on tässä keskeistä. Maailmankomission painotukset ovat myös Suomen ihmisoikeuspolitiikan kannalta hyvin tervetulleita. Komission suositusten toimeenpano tuo tehtäviä myös ihmisoikeuspolitiikallamme.
laatikko:

WSIS ja ihmisoikeudet

YK:n tietoyhteiskuntahuippukokouksen (WSIS — World Summit on the Information Society) ensimmäinen osa pidettiin Genevessä 10—12.12.2003. WSIS:n periaatejulistuksessa vahvistetaan, että tietoyhteiskuntaa kehitetään YK:n peruskirjan tarkoituksien ja periaatteiden mukaisesti sekä yleismaailmallista ihmisoikeuksien julistusta noudattaen. Ihmisoikeusjulistuksen 19 artiklassa mainittu mielipiteen ja sananvapausvapaus kirjattiin WSIS:n periaatejulistukseen tietoyhteiskunnan oleellisena perustana.

WSIS:n loppuasiakirjoja laadittaessa ihmisoikeuksista ja sananvapaudesta käytiin vaikeat neuvottelut. Vaikeudet kuvastivat YK:n jäsenvaltioiden erilaisia käsityksiä erityisesti sananvapauden merkityksestä tietoyhteiskunnassa.

Läntiset kehittyneet maat katsoivat, että tietoyhteiskunnan arvoperustan on nojattava YK:n ihmisoikeusjulistukseen ja varsinkin sen 19 artiklaan, jonka mukaan jokaisella on oikeus mielipiteen ja sananvapauteen ja tämä oikeus sisältää vapauden etsiä, vastaanottaa ja lähettää tietoa ja ajatuksia millä tahansa tiedotusvälineillä rajoista piittaamatta. Tämän näkemyksen mukaan vain vapaan tiedonsaannin ja -välityksen ympäristössä voidaan kehittää ihmiskeskistä tietoyhteiskuntaa, jossa jokainen kansalainen voi osallistua tietoyhteiskunnan toimintaan ja hyödyntää täysipainoisesti sen palveluja.

Eräät maat halusivat nostaa 19 artiklan rinnalle täysin samanarvoiseen asemaan 29 artiklan, jossa määritellään ne tapaukset, jolloin oikeuksien ja vapauksien rajoitukset ovat mahdollisia (lakiin perustuvat rajoitukset, joiden tarkoituksena on muiden kansalaisten oikeuksien ja vapauksien kunnioittaminen ja moraalien, yleisen järjestyksen ja hyvinvoinnin oikeutettujen vaatimusten täyttäminen demokraattisessa yhteiskunnassa).

Neuvotteluissa saavutettiin lopulta kaikkia tyydyttävä lopputulos. Periaatejulistuksessa vahvistetaan 19 artiklaan perustuen mielipiteen ja sananvapauden oleellinen asema tietoyhteiskunnan perustana. Seuraavassa julistuksen kohdassa mainitaan 29 artikla, mutta ilman vastaavaa korostusta. Näin ollen sananvapautta koskevat määräykset nostetaan julistuksessa ensisijaisiksi ja rajoitukset pidetään toissijaisina. Loppuasiakirjoissa vahvistetaan myös vapaan, riippumattoman ja monipuolisen lehdistön tärkeä asema tietoyhteiskunnassa. Julistuksessa vedotaan tiedotusvälineisiin vastuulliseen toimintaan korkeimpien eettisten ja ammatillisten vaatimusten mukaisesti.

WSIS:n loppuasiakirjoihin sisältyy tietoyhteiskunnan eettistä ulottuvuutta koskeva periaate. Julistuksessa todetaan oikeudenmukaisuutta ja ihmisarvoa edistävän etiikan tärkeys tietoyhteiskunnalle. Tieto- ja viestintäteknologian käytössä ja sisällöntuotannossa pitää kunnioittaa muiden ihmisoikeuksia ja perusvapauksia, mukaan lukien yksityisyyden suoja, ajatusten, omantunnon ja uskonnonvapaus. Tietoyhteiskunnan eri osapuolien tulisi toimia tieto- ja viestintäteknologian väärinkäytön estämiseksi (mm. rasismi, rotuerottelu, muukalaisviha, väkivalta, kaikki lapsien hyväksikäytön muodot kuten seksuaalinen hyväksikäyttö ja lapsiporno).

WSIS:n loppuasiakirjoissa sitoudutaan myös varmistamaan naisten täysipainoinen osallistuminen tietoyhteiskuntaan ja sen päätöksentekoon. Suomi avusti WSIS:n puitteissa naisten asemaa edistävää kansalaisjärjestöhanketta 150.000 eurolla. Hanke toteutetaan yhteistyössä Unifemin eliYK:n naisten kehitysrhaston kanssa.

Arabimaat ja inhimillinen kehitys

Öljyvarojensa ansiosta arabimaat kuuluvat maailman rikkaimpiin valtioihin ja maiden kulttuuriperintö tarjoaa runsaasti mahdollisuuksia innovaatioille ja kehitykselle. Taloudellinen kasvu on kuitenkin ollut maailman alhaisinta lukuun ottamatta Saharan eteläpuoleista Afrikkaa. UNDP:n vuonna 2002 julkaisemassa ensimmäisessä arabimaita käsittelevässä inhimillisen kehityksen raportissa todettiin, että arabimaiden kehitystä estävät 1) kansalaisvapauksien toteutumatta jääminen, 2) tiedon levityksen ja käytön ongelmat sekä 2) naisten mahdollisuuksien rajoittaminen. Ilmaisunvapaudessa ja median riippumattomuudessa, poliittisessa osallistumisessa erityisesti naisten osalta sekä lukutaidossa esiintyy vakavia puutteita.

Haasteet liittyvät ihmisoikeuksiin ja osoittavat puutteiden näiden oikeuksien toteutumisessa vaikuttavan myös taloudelliseen kehitykseen. Vuoden 2003 raportissa todetaan, että nämä haasteet ovat tulleet yhä suuremmiksi syyskuun 11. päivän terroristi-iskujen, Irakin sodan ja Israelin ja palestiinalaisten jatkuvan konfliktin vuoksi.

Terrorismin vastainen sota on ympäri maailman kärjistänyt ennakkoluuloja, jotka ovat lisänneet arabeihin kohdistuvaa syrjintää ja asettaneet uusia haasteita ihmisoikeuksien toteutumiselle niin teollisuus- kuin kehitysmaissa. Joidenkin länsimaiden asettamat rajoitukset ovat ehkäisseet arabien ja muslimien elin-, opiskelu- ja matkustusmahdollisuuksia ulkomailla ja keskeyttäneet kulttuurinvaihto-ohjelmia arabimaailman ja läntisen maailman välillä, mikä on johtanut entistä enemmän arabimaailman eristäytymiseen ja vuorovaikutuksen vähenemiseen. Toisaalta arabimaat ovat länsimaiden mallin mukaan entisestään rajoittaneet kansalais- ja poliittisia oikeuksia terrorismin ehkäisemiseksi.

Arabimaat ovat hyväksyneet ns. Terrorismin vastaisen peruskirjan (The Arab Charter against Terrorism), jonka mukaan terrorisminvastaisessa sodassa voidaan käyttää hyväksi sensuuria, rajoittaa internetiin pääsyä samoin kuin julkaisujen painamista ja julkaisua. Peruskirja ei myöskään edesauta pidätys-

ten laillisuuden kyseenalaistamista eikä kiellä kidutusta ja se pyrkii muutoinkin rajoittamaan henkilökohtaisia vapauksia.

Arabiliitossa on tiedostettu ihmisoikeuksien kasvanut merkitys kansainvälisessä politiikassa ja tarve nostaa Arabiliiton profiilia ihmisoikeuskysymyksiä käsiteltäessä. Arabiliitossa on vireillä vuonna 1994 hyväksytyin ihmisoikeusperuskirjan uudistaminen (yksikään jäsenmaa ei ole ratifioinut asiakirjaa) sekä ihmisoikeuskoulutusta koskevien suuntaviivojen hyväksyminen.

Hallitus tukee toimia arabimaiden ja muiden kansojen ja kulttuurien välisen yhteistyön kehittämiseksi ja konfrontaatioiden välttämiseksi. EU:ssa Suomi tukee mm. poliittisen dialogin lisäämistä arabimaiden kanssa hyvästä hallinnosta, poliittisesta osallistumisesta, taloudellisesta ja poliittisesta avautumisesta sekä sosiaalisesta kehityksestä. EU:lla on assosiaatiosopimukset Barcelonan prosessiin kuuluvien maiden kanssa. Välimeren ja Pohjois-Afrikan maat kuuluvat myös EU:n Wider Europe -aloitteen piiriin.

Ulkoasiainministeriö on valinnut Ihminen ja kehitys 2004 tapahtuman aiheeksi arabimaiden kehityksen ja järjestää siinä yhteydessä mm. Suomen ja Pohjois-Afrikan maiden välisen naisten asemaa käsittelevän seminaarin syksyllä 2004. Suomen edustustojen paikallisen yhteistyön määrärahoista rahoitetaan naisten ja tyttöjen oikeuksia edistäviä hankkeita mm. Marokossa, Tunisiassa ja Egyptissä sekä tiedonhankintaan liittyviä mediahankkeita Palestiinalaisalueilla.

5.2 Ihmisoikeudet ja inhimillinen turvallisuus

- ▶ **Hallitus korostaa inhimillisen turvallisuuden näkökulman tärkeyttä. Taavoitteena on vaikuttaa tilanteisiin joissa yksilötason turvallisuus esimerkiksi konfliktin aikana tai laajamittaisten ihmisoikeusloukkausten vuoksi vaarantuu.**
- ▶ **Erityistä huomiota kiinnitetään heikoimmassa asemassa olevien ryhmien kuten naisten ja lasten asemaan.**
- ▶ **Suomi tukee kansainvälisen yhteisön siviilien suojeluvastuuta koskevaa aloitetta. Kansainvälisen yhteisön vastuu korostuu toimintakyvyttömiksi joutuneiden valtioiden osalta.**
- ▶ **Vakaviin ihmisoikeusloukkauksiin ja humanitaarisen oikeuden loukkauksiin syyllistyneiden rankaisemattomuuden vähentäminen kuuluu kansainvälisen oikeuden alalla hallituksen painopistealueisiin. Suomi tukee Kansainvälisen rikostuomioistuimen toimintaedellytyksiä.**

5.2.1 Yleistä

Tässä selonteossa turvallisuuskysymyksiä tarkastellaan ennen kaikkea inhimillisen turvallisuuden näkökulmasta. Valtioneuvoston piirissä on valmisteilla myös turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko, joka tullaan antamaan eduskunnalle vuoden 2004 aikana.

Inhimillistä turvallisuutta voivat uhata monenlaiset tekijät. Kyse voi olla aseellisista selkkauksista mutta myös muut kuin perinteiset konfliktitilanteet voivat vaarantaa yksilön turvallisen elämän edellytyksiä. Ihmisoikeusloukkaukset sekä vakavat puutteet oikeusvaltion ja hyvän hallinnon toiminnassa uhkaavat yksilötason turvallisuutta. Näihin tilanteisiin voi liittyä myös

mm. ympäristön, taloudellisten toimeentulomahdollisuuksien ja yleisen turvallisuustilanteen heikkeneminen.

Konfliktitilanteissa siviiliväestöstä on usein tullut toimenpiteiden pääasiallinen kohde. Vuodesta 1990 lähtien sodissa on kuollut melkein neljä miljoonaa ihmistä, joista 90 prosenttia siviilejä. Erityisesti sisäisille konflikteille on ominaista väkivallan kohdistuminen erityisellä intensiteetillä siviiliväestöön. Konfliktien vaikutus mm. naisten, lasten, pakolaisten ja maan sisällä siirtymään joutuneiden tilanteeseen on usein lohduton. Siviiliväestöön kohdistuvien oikeudenloukkausten takana on etnisiin, poliittisiin tai taloudelliseen intresseihin liittyviä vastakkainasetteluita. Esimerkiksi raiskaukset ja muu naiseen kohdistuva väkivalta sodankäynnin välineenä ovat yleistyneet.

Humanitaarisen tilanteen heikkeneminen eri puolilla maailmaa kylmän sodan jälkeisellä kaudella on tehnyt siviilien suojelusta kansainvälisen yhteisön keskeisen haasteen. Uudet turvallisuusuhkat — valtionsisäiset konfliktit, valtiorakenteiden romahtaminen (failed state) ja terrorismi — koskevat suoraan inhimillistä turvallisuutta. Myös terroriteot kohdistuvat yhä suuremmissa määrin ja aikaisempaa suuremmalla tuhovoimalla ns. pehmeisiin kohteisiin, minkä lisäksi terroritekojen nimenomaisena tarkoituksena on levittää pakokauhua väestön keskuudessa ja heikentää yleistä turvallisuudentunnetta. Valtion oikeusjärjestyksen, tehokkaan toimeenpanovallan ja väkivallan monopolin murtumisella toimintakyvyttömiä valtioiden tilanteissa on sekä välittömiä että pitkäaikaisia vaikutuksia inhimilliseen turvallisuuteen.

Uudentyyppiset uhat korostuvat myös EU:n tuoreessa korkean edustajan Javier Solanan johdolla laaditussa turvallisuusstrategiassa. Uhkien — kuten terrorismi, joukkotuhoaseiden leviäminen, toimintakyvyttömät valtiot ja järjestäytynyt rikollisuus — todetaan olevan entistä globaalimpia ja monimutkaisempia. Suomen painotusten kannalta ovat tervetulleita mm. osuudet joissa korostetaan tehokkaan multilateralismin ja hyvän hallinnon merkitystä uudentyyppisten uhkien kannalta. Näiden painotusten toteuttaminen tukee ja toisaalta edellyttää ihmisoikeuspolitiikan ja oikeusvaltion vahvistamisen sisällyttämistä EU:n eri sektoreiden toimintaan.

Suomi on korostanut inhimillisen turvallisuuden näkökulmaa ja edellyttänyt että esimerkiksi EU:n lapsia aseellisissa konflikteissa tai siviilien suojelua EU:n operaatioissa koskevia suuntaviivoja on todella käytännössä tehokkaasti toimeenpantava, toimeenpanon tulee tapahtua riittävän horisontaalisesti EU:n eri elimissä ja operaatioissa ja tätä varten on varattava myös riittävät resurssit. Hallituksen tavoitteena on jatkossakin korostaa EU:ssa, kansainvälisissä järjestöissä ja muissa relevanteissa yhteyksissä inhimillisen turvallisuuden ja erityisesti heikoimmassa asemassa olevien ryhmien asemaa. Inhimillisen turvallisuuden näkökulmasta on keskeistä kiinnittää huomiota niihin ryhmiin, jotka konfliktitilanteissa tai yleisen turvallisuuden romahtaessa ovat kaikkein heikoimmassa asemassa. Usein naiset ja lapset ovat juuri tässä tilanteessa.

Oikeusvaltion tukeminen

Hallitus on sitoutunut oikeusvaltioperiaatteen tukemiseen ja osallistuu aktiivisesti sitä koskeviin hankkeisiin. Ohessa esitellään kaksi konkreettista esimerkkiä.

Suomen ja Kiinan oikeusministeriöiden välinen yhteistyö on alkanut vuonna 1995. Yhteistyö on kattanut muun muassa oikeuslaitoksen toimintaan ja vankeinhoitoon liittyviä, ihmisoikeuksiin läheisesti koskettavia teemoja. Vuosien

2004—2006 täytäntöönpano-ohjelma sisältää muun muassa tuomareiden asemaan ja tehtäviin sekä oikeusvaltioperiaatteeseen liittyviä aiheita. Samantyyppistä toimintaa on aloitettu osana oikeusministeriön Venäjä-toimintoja. Ensimmäinen ihmisoikeuksia käsittelevä seminaari järjestettiin joulukuussa 2003 yhdessä Venäjän oikeusministeriön oikeusakatemian kanssa. Tapahtumaan osallistui lähialueen oikeusviranomaisten edustajia, oikeusakatemian jäseniä ja opiskelijoita. Samaa aihetta koskevia, erityisesti tuomareille suunnattuja seminaareja pyritään järjestämään lisää lähitulevaisuudessa.

Suomi on osallistunut aktiivisesti oikeusvaltioteeman kehittämiseen myös YK:ssa. Oikeusvaltioperiaate on laaja asiakokonaisuus ja sen käsittely on jakautunut YK:ssa useille eri osastoille, joiden välinen yhteistyö on puutteellista. Toiminnan tehostaminen vaatii periaatteen valtavirtaistamista laajemmin YK:n toimintaan ja järjestelmän sisäisen koordinaation parantamista. Erityisesti rauhanturvaamisessa oikeusvaltioajattelun merkitys on suuri. Kansallisten poliisi-, oikeus- ja vankilajärjestelmien kehittäminen on tulevaisuuden kannalta välttämätöntä. Tehtävien lisääntyminen edellyttää lisäresursseja sekä mahdollisesti myös toiminnan uudelleenorganisointia YK:n rauhanturvaosastossa.

Oikeusvaltion tukeminen oli esillä rauhanturvan kokonaisvaltaista uudistamista käsitelleessä Brahimi-raportissa. Suomi on järjestänyt epävirallisia kokouksia kiinnostuneiden jäsenvaltioiden ja YK-sihteeristön edustajille syksystä 2002 lähtien. Toukokuussa 2003 se osallistui YK:n päämajassa pidetyn päivän mittaisen seminaarin: *Rule of Law and the United Nations: the Critical Path to Post-Conflict Justice* järjestämiseen yhteistyössä YK- rauhanturvaosaston, Yhdysvaltain YK-liiton (UNA-USA) ja Harvardin yliopiston kanssa. Suomi osallistui myös UNA-USA:n ja Harvardin yliopiston julkaisun *A Policy Report of the Partnership Program on Peace-Building and Rule of Law* rahoittamiseen keväällä 2003 ja jakoi sen muun muassa kaikkiin YK-edustustoihin.

Oikeusvaltioperiaate nousi YK:ssa laajempaan tietoisuuteen, kun Iso-Britannia valitsi sen kahden temaattisen istunnon aiheeksi turvallisuusneuvoston puheenjohtajuuskaudellaan syyskuussa 2003. Istuntojen jälkeen Suomi ja Iso-Britannia ovat tehneet tiivistä yhteistyötä. Ne järjestävät yhdessä International Center for Transitional Justice -kansalaisjärjestön kanssa sarjan seminaareja, joilla on tarkoitus myötävaikuttaa keväällä 2004 ilmestyvän pääsihteerin ensimmäisen *Justice and the Rule of Law* -raportin valmisteluun. Seminaareihin kutsutaan YK-sihteeristön, jäsenmaiden ja kansalaisjärjestöjen edustajia. Kukin seminaareista käsittelee yhtä keskeistä oikeusvaltioteemaan liittyvää aihealuetta. Seminaarien pohjalta arvioidaan YK:n roolia oikeusvaltioperiaatteen ja oikeudellisen vastuun edistämässä. Aloite on saanut positii- vista palautetta sekä YK:n että jäsenmaiden edustajilta.

Oikeusvaltioperiaatteen tukeminen sopii luontevasti Suomen YK-prioriteettien joukkoon, koska sillä pyritään edistämään ihmisoikeuksien kunnioittamista ja hyvää hallintoa. Suomi on aktiivisuudellaan kyennyt vahvistamaan johtavaa asemaansa oikeusvaltioperiaatteen tukijamaana YK-järjestelmän sisällä. Tulevaisuudessa YK:n sisällä tapahtuvan kehityksen lisäksi on tärkeää aktivoida myös jäsenmaiden kansalliset resurssit järjestön käyttöön.

5.2.2 Toimintakyvyttömät valtiot

Ihmisoikeudet ovat käsitteellisesti vastapaino valtion suvereenisuudelle ja ne ovat syntyneet suojaamaan yksilöä valtion mielivallalta. Toisaalta ihmisoikeudet samoin kuin niiden täytäntöönpanojärjestelmät edellyttävät valtion suvereenisuutta ja toimintakykyä. Tämä tulee konkreettisesti esille tilanteissa, joissa valtion rakenteet ja toimintakyky ovat romahtaneet, usein valtion sisäisen aseellisen konfliktin tilanteessa tai sen tuloksena. Laajamittaisia ja systemaattisia hyökkäyksiä siviiliväestöä kohtaan esiintyy tyypillisesti tilanteissa, joissa valtion oikeusjärjestelmä ja keskeiset instituutiot eivät toimi. Olemassa oleva ihmisoikeusnormisto perustuu kuitenkin valtion vastuuseen, ja luo siten välttämättömän yhteyden valtion toimintakyvyn ja ihmisoikeuksien toteutumisen välille. Valtion ollessa toimintakyvytön ei aina ole selvää, kuka on vastuussa ihmisoikeusloukkauksista ja miten vastuu voidaan toteuttaa.

Aseellisessa selkkauksessa pätevät humanitaarisen oikeuden säännöt, jotka suojelevat yksilön perusoikeuksia samoin kuin ihmisoikeudetkin. Humanitaarisen oikeuden säännösten lähtökohdiana on kaksi keskeistä periaatetta: humanitaarisen oikeuden soveltuvuus kaikkiin aseellisiin konflikteihin niiden alkusyystä riippumatta ja erottelu taistelijoiden ja siviilien kesken. Säännösten kattavuus vaihtelee konfliktin luonteesta ja sen osapuolten sitoutumisesta riippuen, mutta näillä luokittelulla ei ole tekemistä konfliktin syiden kanssa. Humanitaarisen oikeuden soveltaminen ei toisin sanoen riipu siitä, onko voimankäyttö ollut oikeutettua vai ei. Kumpikin periaate on joutunut koetukselle viimeaikaisissa konflikteissa, joissa niiden soveltaminen on tullut aikaisempaa vaikeammaksi. Ongelmana ei ole niinkään nykyisten sääntöjen riittävyys, vaan keinojen löytäminen olemassa olevien sääntöjen mahdollisimman universaaliksi ja täysimittaiseksi täytäntöön panemiseksi.

Punaisen Ristin liikkeen 28. kansainvälisessä konferenssissa joulukuussa 2003 rekisteröitiin suuri joukko kansallisia ja monenkeskisiä sitoumuksia, jotka koskevat humanitaaristen velvoitteiden toimeenpanoa seuraavien neljän vuoden aikana.

Suomen hallitus sitoutui yhdessä Suomen Punaisen Ristin kanssa mm. sotavankeja koskevan Geneven III sopimuksen mukaisen jäljittämismenettelyn (tracing) kehittämiseen.

Lisäksi Suomi osallistui kahteen monenkeskiseen sitoumukseen, joista ensimmäinen koskee humanitaarisen oikeuden huomioonottamista asevientipäätöksissä ja toinen keskustelujen aloittamista humanitaarisen oikeuden soveltuvuudesta aseellisen konfliktin oloissa tapahtuviin tietoverkkohyökkäyksiin. Yhdessä muiden EU-maiden kanssa Suomi sitoutui kansainvälisen humanitaarisen oikeuden tunnetuksi tekemiseen etenkin nuorison ja rauhanturvatehtävissä toimivien keskuudessa samoin kuin joulukuussa 2003 valmistuneen sotien räjähtämättömiä jätteitä koskevan pöytäkirjan pikaiseen ratifioimiseen

Humanitaarisen oikeuden asiantuntemusta ja koordinaatiota kehitetään edelleen kansallisesti Kansainvälisen humanitaarisen oikeuden työryhmän kautta ja kansainvälisesti yhteistyössä muiden kansallisten komiteoiden ja ICRC:n kanssa.

Yksilön rikosoikeudellisen vastuun merkitys korostuu tilanteissa, joissa valtion vastuuta ei kyetä toteuttamaan. Rankaisemattomuuden torjumiseen pyrkivät toimet heijastavat osaltaan tätä todellisuutta. Vuonna 2003 toimintansa aloittaneen Kansainvälisen rikostuomioistuimen tehtävänä on ottaa käsiteltäväkseen laajamittaisia rikoksia mm. silloin, kun valtion oikeusjärjestelmä on osittain tai kokonaan romahtanut. Sen toimivalta koskee myös tapauksia, joissa valtio on itse osallisena siviiliväestöön kohdistuviin hyökkäyksiin ja massiivisiin ihmisoikeusloukkauksiin tai haluton saattamaan niihin syyllisiä oikeudelliseen vastuuseen. Yhteistä

molemmille tilanteille on sellaisen auktoriteetin puuttuminen, joka kykenisi käyttämään valtiovaltaa tehokkaasti ja vastuullisesti.

Kun valtion rakenteet romahtavat tai valtiovaltaa käyttävät tahot itse aktiivisesti osallistuvat siviiliväestön terrorisoimiseen, vastuun siviiliväestön suojelemisesta voidaan myös yleisemmin katsoa siirtyvän kansainväliselle yhteisölle. Kyse voi olla aseellisesta interventioista välittömän verenvuodatuksen pysäyttämiseksi tai sen uhan torjumiseksi, sotilaallisesta tai siviilikriisinhallinnasta tai vakaviin kansainvälisiin rikoksiin syyllistyneiden tuomitsemisesta. Tyyppillisesti tarvitaan useita eri keinoja ja kansainvälisen yhteisön pitkäaikaista sitoutumista yhteiskuntarauhan, ihmisoikeuksien ja demokratian edellytysten luomiseen. Edellä mainittujen lisäksi keskeisiä tehtäviä kriisitilanteessa ovat humanitaarisen avun perillepääsyn ja avustushenkilökunnan turvallisuuden takaaminen, luottamuksen ja vakauden vahvistamisen totuus- ja sovittelutoiminnan edistämällä, paikallisen poliisin ja oikeusjärjestelmän vahvistaminen, aseriisunta ja miinanraivaus, taistelevien joukkojen kotiuttaminen ja integroiminen yhteiskuntaan sekä naisten ja lasten erityistarpeiden huomioon ottaminen.

Suomi pyrkii edistämään neuvotteluja YK-henkilöstön turvallisuutta koskevan v. 1994 yleissopimuksen soveltamisalan laajentamisesta niin, että sopimus kattaisi mahdollisimman laajasti kaikki YK-operaatiot ja niiden henkilöstön.

5.2.3 Vastuu siviilien suojelemisesta

YK:n turvallisuusneuvostolla on ollut merkittävä rooli siinä politiikassa, joka on nostanut humanitaariset kysymykset ja siviiliväestön suojelun kansainvälisen yhteistyön prioriteettikysymyksiksi. Tähän on vaikuttanut etenkin turvallisuusneuvoston 1990-luvun alusta alkaen noudattama käytäntö, jonka mukaan laajamittaisiin ihmisoikeuksien ja humanitaarisen oikeuden loukkauksiin vastataan viimekädessä aseellisella väliintulolla. Tämä on edellyttänyt YK:n peruskirjan mukaisen rauhan ja turvallisuuden uhan määrittelemistä niin, että se koskee myös inhimillisen turvallisuuden kysymyksiä. Jo eteläistä Afrikkaa koskevissa päätöslauselmissa 1960- ja 70-luvuilla turvallisuusneuvosto katsoi, että yksittäisen valtion sisäinen ihmisoikeustilanne voi muodostaa rauhan uhan, johon voidaan vastata peruskirjan mukaisin kollektiivisin toimin. 1990-luvulta alkaen toimeenpannut aseelliset operaatiot Bosniassa, Somaliassa, Haitissa, Ruandassa, Itä-Timorissa, Liberiassa ja Kongossa vahvistavat tämän tulkinnan, joka ei ole enää millään tavoin kiistanalainen.

Aseellisen väliintulon oikeuttaneissa päätöslauselmissa turvallisuusneuvosto on määritellyt rauhan uhkaksi mm. sisällissodan aiheuttaman humanitaarisen katastrofin, humanitaarisen tilanteen heikkenemisen samoin kuin systemaattiset, laajamittaiset ja törkeät humanitaarisen oikeuden ja ihmisoikeuksien loukkaukset. Joissakin päätöslauselmissa viitataan myös rajat ylittäviin vaikutuksiin kuten pakolaisvirtoihin tai alueellisen vakauden häiriintymiseen, toisissa todetaan humanitaarisen tilanteen sinänsä uhkaavan kansainvälistä rauhaa. Näistä päätöslauselmista on muodostunut yhtenäinen tulkintalinja, joka määrittelee siviiliväestöön kohdistuvan hyökkäyksen ja humanitaarisen katastrofin uhan turvallisuusneuvoston valtuuttaman voimankäytön perusteeksi.

Kanadan hallituksen YK:n Vuosituhannen huippukokouksen yhteydessä käynnistämä selvitystyö interventioista ja valtiosuverenisuudesta ja sen tuloksena 2001 syntynyt raportti *Responsibility to Protect* pyrkii omalta osaltaan suhteellistamaan vastakkainasettelua suverenisuuden ja ihmisoikeuksien kesken. Toimikunnan raportti lähtee sekä humanitaarisen intervention että valtiosuverenisuuden käsitteiden uudelleenarviosta. Humanitaarisen intervention käsitettä pidetään harhaanjohtavana ja sen katsotaan hämärtävän humanitaarisen ja sotilaallisen toiminnan välistä rajaa. Sen sijaan raportissa käytetään ilmaisua ”aseellinen väliintulo humanitaari-

nessa tarkoituksessa”. Raportissa pyritään myös siirtämään näkökulmaa interventiosta ja sen oikeutuksesta niihin perusongelmiin, jotka ovat väliintulojen taustalla.

Vastuulla siviilien suojelemisesta tarkoitetaan tässä yhteydessä yhtäältä valtion ensisijaista vastuuta turvata alueellaan olevan väestön ihmisoikeudet ja turvallisuus, toisaalta kansainvälisen yhteisön toissijaista vastuuta puuttua tilanteisiin, joissa inhimillinen turvallisuus on pahoin uhattuna. Tällainen velvollisuus voidaan johtaa erityisesti viimeisen vuosikymmenen kehitys-suunnista, jotka ovat vahvistaneet ihmisoikeuksia, humanitaarisen oikeuden täytäntöönpanoa ja inhimillisen turvallisuuden käsitettä. Raportissa korostetaan aiheellisesti sitä, että kansainvälisen yhteisön vastuu ei rajoitu äärimmäisiin tilanteisiin, joissa aseellinen väliintulo voi olla ainoa keino. Pääpainon tulee olla konfliktien ja humanitaaristen kriisien ennaltaehkäisyssä. Vastaavasti mahdollisen väliintulon jälkeen on panostettava konfliktin jälkeiseen rauhanrakentamiseen.

Aseelliseen väliintuloon liittyen raportissa esitetään keinoja turvallisuusneuvoston toimintakyvyn parantamiseksi uhkaavan humanitaarisen katastrofin tilanteissa, mm. veto-oikeuden käytön rajoittamista. Sotilaallisen väliintulon tulisi raportin mukaan aina täyttää kuusi yleistä edellytystä: oikea peruste, oikea tarkoitus, viimesijaisuus, suhteellisuus ja kohtuulliset onnistumisen mahdollisuudet ja oikea valtuutus. Nämä kriteerit vastaavat varsin pitkälle sitä käytäntöä, joka on muotoutunut 1990-luvulla YK:n turvallisuusneuvoston johdolla. Viimeksi mainittu kriteeri edellyttää pääsääntöisesti YK:n turvallisuusneuvoston valtuutusta ja sulkee siten pois yksipuolisen aseellisen toiminnan. Yksipuolinen voimankäyttö on kuitenkin myöhemmin varjostanut raportin julkistamista, tunnetuksi tekemistä ja sen ajatusten laajempaa omaksumista. Aika ei ole ollut vielä kypsä asiaa koskevalle keskustelulle YK:n yleiskokouksessa.

Suomi suhtautuu aloitteeseen myönteisesti. Hallitus pitää Kanadan käynnistämää keskustelua aiheellisena ja Responsibility to Protect -raportin lähestymistapaa perusteltuna. Keskustelua on edistetty mm. alueellisessa seminaarissa vuonna 2003. Omissa kannanotoissaan Suomi korostaa erityisesti tarvetta aseelliseen väliintuloon johtavien tilanteiden ennaltaehkäisyyn.

5.2.4 Rankaisemattomuuden torjuminen

Suhtautuminen sotarikoksiin ja vakaviin ihmisoikeusloukkauksiin on muuttunut olennaisesti viimeisten kymmenen vuoden aikana. Yleisen rankaisemattomuuden periaatteen tunnustetaan murentavan edellytyksiä rauhan säilymiselle. Kaikkein vakavimpiin kansainvälisiin rikoksiin osallistuneiden saattaminen oikeudellisen vastuuseen teoistaan joko kansallisesti tai kansainvälisesti myös ehkäisee rikosten uusiutumista. Tähän saakka kansainvälisistä rikoksista tuomitseminen on harvoja poikkeustapauksia lukuun ottamatta ollut valtioiden vastuulla. Tämä valtioiden väliseen horisontaaliseen yhteistyöhön perustuva kansainvälisen rikosoikeuden toimeenpano ei kuitenkaan ole toiminut tehokkaasti, ja kansallista toimivaltaa vakavimpien kansainvälisten rikosten tapauksissa täydentävät jo useat kansainväliset järjestelyt.

Tärkein näistä on Kansainvälinen rikostuomioistuin (ICC), jonka perussääntö tuli voimaan vuonna 2002. Tuomioistuimen tuomarit ja syyttäjät valittiin vuonna 2003 ja tuomioistuin on pian toimintakykyinen. 1990-luvun alussa perustetut YK:n ad hoc -sotarikostuomioistuimet, jotka käsittelevät entisen Jugoslavian ja Ruandan alueilla tehtyjä rikoksia ovat tehneet merkittävää pioneerityötä yksilön rikosoikeudellisen vastuun toteuttamiseksi. YK:n tuella on lisäksi perustettu vuonna 2002 Sierra Leonen erityistuomioistuin, jonka tehtävänä on Sierra Leonen sisällissodan keskeisimpien sotarikollisten tuomitseminen. Kambodzhaan on perusteilla punakhmeeri-tuomioistuin YK:n tuella. Myös totuus- ja sovittelukomissiot, jotka eivät pyri oi-

keudellisen vastuun toteuttamiseen, murentavat omalla tavallaan rankaisemattomuuden kulttuuria.

Kansainvälisen rikostuomioistuimen perustamisessa on merkittävää, että sen toimivalta voi lähtökohtaisesti koskea virka-asemasta ja kansallisuudesta riippumatta ketä tahansa, joka syyllistyy perussäännön tarkoitamiin poikkeuksellisen vakaviin rikoksiin. Vaikka virallisen aseman merkityksettömyyttä ja yhdenvertaisuutta lain edessä koskevat periaatteet on tunnustettu aiemminkin kansainvälisissä rikosoikeudenkäynneissä, ICC on ensimmäinen tuomioistuin, joka toimivaltaa ei ole etukäteen rajattu tiettyjä kansallisuuksia edustaviin henkilöihin. Juuri tämä periaate, jonka mukaan kaikki ovat lain edessä yhdenvertaisia, on osoittautunut haasteelliseksi tuomioistuimen perustamisen yhteydessä, kun eräät perussäännön ulkopuolelle jääneet valtiot ovat katsoeet, että tuomioistuimen toimivallan ei tulisi koskea niiden kansalaisia. Suomi on lähtenyt siitä, että tuomioistuimen uskottavuuden ja tehokkuuden turvaaminen edellyttää perussäännön täysimittaista toimeenpanoa.

Vakaviin ihmisoikeusloukkauksiin ja humanitaarisen oikeuden loukkauksiin syyllistyneiden rankaisemattomuuden vähentäminen kuuluu kansainvälisen oikeuden alalla hallituksen painopistealueisiin. Suomi on tukenut alusta saakka Kansainvälisen rikostuomioistuimen perustamista ja osallistui tuomioistuimen perussääntöä koskeviin neuvotteluihin aktiivisesti ja näkyvästi. Perussäännön ratifioimisen yhteydessä hyväksyttiin lainsäädäntö, joka mahdollistaa täysimittaisen yhteistyön tuomioistuimen kanssa mukaan lukien rikoksesta epäiltyjen henkilöiden luovuttamisen ja oikeusavun antamisen tuomioistuimelle. Suomi on myös sitoutunut paneemaan täytäntöön tuomioistuimen tuomitsemia vapausrangaistuksia, päätöksiä omaisuuden ja rikoksen tuottaman hyödyn tuomitsemisesta menetetyksi ja palauttamisesta sekä sakkoja ja vahingonkorvauksia tuomioistuimen pyynnön mukaisesti. Suomi osallistuu aktiivisesti tuomioistuimen toimintaedellytysten tukemiseen.

Suomi on harjoittanut tiivistä yhteistyötä entisen Jugoslavian sotarikostuomioistuimen kanssa 1994 hyväksytyn erityislain samoin kuin tuomioistuimen kanssa tehtyjen todistajien suojelua ja tuomioiden täytäntöönpanoa koskevien sopimusten nojalla. Suomi kuuluu niihin harvoihin maihin, jotka ovat suostuneet vastaanottamaan sotarikostuomioistuimen tuomitsemia henkilöitä suorittamaan vankeusrangaistuksensa. Suomi tukee myös Sierra Leonen erityistuomioistuinta. Suomen ehdokkaiden valinta vuonna 2002 Jugoslavia-tuomioistuimen ad litem -tuomariksi ja vuonna 2003 Kansainvälisen rikostuomioistuimen tuomariksi voidaan nähdä tunnustukseksi Suomen pitkäaikaiselle ja johdonmukaiselle toiminnalle rankaisemattomuuden vähentämiseksi. Myös muut EU-maat ovat perussäännön sopimuspuolia, ja EU on sitoutunut vuonna 2001 hyväksytyssä yhteisessä toiminnassa samoin kuin sitä täydentävässä toimintaohjelmassa tukemaan kaikin tavoin rikostuomioistuimen perustamista ja tehokasta toimintaa.

Myös Yhdysvallat on allekirjoittanut ICC-perussäännön, mutta on sittemmin ilmoittanut, ettei se tunnusta tuomioistuimen toimivaltaa. Yhdysvallat on pyrkinyt aktiivisesti varmistamaan, että sen kansalaiset eivät joudu rikostuomioistuimen eteen ja on mm. pyrkinyt tekemään mahdollisimman monen valtion kanssa kahdenvälisiä sopimuksia, jotka estäisivät Yhdysvaltain kansalaisten luovuttamisen rikostuomioistuimelle. Suomi on omalta osaltaan suhtautunut tällaisiin sopimuksiin varauksellisesti ja tukenut EU:n neuvoston vuonna 2002 hyväksymiä asioita koskevia päätelmiä. EU vahvisti näissä päätelmissä poliittisen tukensa rikostuomioistuimelle ja katsoi Yhdysvaltain sopimusaloitteen ehdotetussa muodossaan olevan ristiriidassa perussäännön sitovien velvoitteiden kanssa. Samalla EU ilmaisi valmiutensa jatkaa keskusteluja Yhdysvaltain kanssa kaikista tuomioistuimeen liittyvistä kysymyksistä.

Rankaisemattomuuden vähentämiseksi edistetään EU:n yhteistä ICC-kantaa tukevan toimintasuunnitelman tehokasta täytäntöönpanoa samoin kuin dialogin kehittämistä EU:n ja Yhdysval-

tain välillä. Suomi jatkaa Kansainvälisen rikostuomioistuimen tukemista myös rahallisesti. Vapaaehtoista taloudellista tukea kohdennetaan myös muihin rankaisemattomuuden vähentämistä tehokkaasti edistäviin hankkeisiin. Suomi on lisäksi (Punaisen Ristin 28. konferenssissa) sitoutunut Kansainvälisen rikostuomioistuimen erioikeuksia ja vapauksia koskevan sopimuksen pikaiseen ratifioimiseen samoin kuin aineellista rikosoikeutta koskevien kansallisten säännösten tarkistamiseen rikostuomioistuimen perussääntöä vastaaviksi. Kansainvälisen rikostuomioistuimen rikosmääritelmiä koskevat tulkintaohjeet julkaistaan suomenkielellä.

5.3 Ihmisoikeudet ja siviilikriisinhallinta

- ▶ **Ihmisoikeudet ja demokratia sekä turvallisuus liittyvät erottamattomasti yhteen ja kuuluvat myös siviilikriisinhallinnan tavoitteisiin.**
- ▶ **Suomi tukee EU:n siviilikriisinhallinnan ja sen voimavarojen kehittämistä. EU-johtoisissa operaatioissa tulee painottaa siviilien, ml. naisten ja lasten, oikeuksien toteuttamista.**
- ▶ **Lähivuosina kiinnitetään erityistä huomiota koulutuksen ja ihmisoikeusasiiantuntemuksen kehittämiseen siviilikriisinhallintatoiminnassa.**

Kriisinhallinta on kokonaisuus, johon kuuluu sekä siviili- että sotilastoimintoja. Usein ne ovat samanaikaisia ja toisistaan riippuvaisia. Sotilaallisen kriisinhallinnan päätavoitteena on luoda turvallinen toimintaympäristö, jossa siviilikriisinhallinnan keinoin voidaan tukea yhteiskunnan jälleenrakentamista ja taloudellisen kehityksen toimintaedellytysten luomista. Siviilikriisinhallinnasta ei ole yksiselitteistä määritelmää. Yleisesti termillä voidaan tarkoittaa tilapäisiksi tarkoitettuja ei-sotilaallisia keinoja, joilla pyritään vaikuttamaan konfliktikäyttäytymiseen ja erityisesti estämään vallitsevan tai uhkaavan tilanteen kehittyminen kriisiksi tai konfliktiksi, joilla pyritään yleisesti kriisin hallintaan tai jotka kohdistuvat kriisin jälkeiseen palauttamiseen. Tiivis koordinaatio sotilaallisen kriisinhallintaoperaation ja siviilikriisinhallintatoimien välillä on yleensä välttämätöntä humanitaarisen avun perille toimittamiseksi ja yhteiskunnan jälleenrakentamisen tehostamiseksi.

Suomalaisten rauhanturvaajien koulutukseen sisältyy tarvittavat osuudet kansainvälisestä humanitaarisesta oikeudesta ja ihmisoikeuksista. Naisten ja lasten asema otetaan huomioon kaikille rauhanturvaajille annettavassa koulutuksessa. Erityistä huomiota kiinnitetään myös vähemmistöjen oikeuksiin ja asemaan operaatioalueella.

Siviilikriisinhallinnan peruslähtökohtana on olennainen yhteenkuuluvuus turvallisuuden ja demokratian välillä. Ihmisoikeudet, demokratia ja kestävä kehitys muodostavat erottamattoman osan myös siviilikriisinhallintatoiminnan tavoitteita.

Näiden päämäärien edistämiseksi keväällä 2000 Suomi ja Ruotsi tekivät yhteisen ehdotuksen unionin siviilivoimavarojen kehittämiseksi siviilikriisien hallinnassa. Suomen ja Ruotsin viime vuosien muissakin yhteisissä kannanotoissa on korostettu siviilikriisinhallinnan välineistön kasvavaa merkitystä kriisien ennaltaehkäisyssä ja kriisinhallinnassa. Siviili- ja sotilasvalmiudet ovat mitalin kaksi puolta, joita molempia tulee kehittää myös EU:ssa.

EU pyrkii vaikuttamaan siviilikriisinhallinnankin toiminnan kohteina olevien konfliktien syihin — kuten köyhyyteen, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien puutteisiin — eri keinoin. Viimeaikaisia käytännön esimerkkeinä näiden tavoitteiden toteuttamisinstrumenteista ovat erilaiset operaatiot Bosnia-Hertsegovinassa ja Makedoniassa (FYROM) sekä Keski-Aasiassa. Erityisinnä kohdennettuina instrumentteina ovat myös EU:n eri alueelliset erityisedustajat, joiden toimintaa voidaan hyödyntää ja tukea lyhyen ja pidemmän ajan strategisissa tavoitteissa. Näiden

erityisedustajien toimintaa Suomi voi tukea esimerkiksi asiantuntijarekrytoinnin kautta kuten on tehty Afganistanissa.

EU:lla on lisäksi erityinen, Göteborgin huippukokouksessa 2001 hyväksytty Eurooppalainen konfliktinesto-ohjelma, jonka tarkoituksena on sisällyttää konfliktinestönäkökulma unionin kaikkiin ulkosuhteisiin. Välillisesti velvoite koskee myös jäsenmaiden omia toimia. Vastavasti komissio tukee toiminnallaan (European Initiative for Democracy and Human Rights) konfliktien ehkäisyä ihmisoikeuksien, demokratian, hyvän hallinnon ja oikeusvaltion tukemisen kautta sekä pyrkii eräiden erityisprojektien, esimerkiksi erikseen toteutettavan ihmisoikeuskoulutuksen avulla vaikuttamaan konfliktien syihin. Komissio on käynnistänyt vuonna 2001 erityisen nopean toiminnan mekanismin (Rapid Reaction Mechanism, RRM) syventääkseen niitä EU:n siviilivoimavaroja, joilla pyritään nopeasti ja tehokkaasti puuttumaan kriisitilanteisiin kolmansissa maissa. Komissio on todennut "konfliktineston ja kriisinhallinnan olevan EU:n YUTP:n sydämessä". RRM hyödyntää jo olemassa olevia yhteisömekanismeja, ml. ihmisoikeustoimintoja, kriisien lieventämiseksi.

EU:ssa hyväksyttiin joulukuussa 2003 myös suuntaviivat siviilien suojelemiseksi EU-johtoisissa siviilikriisinhallintaoperaatioissa. Siviilien suojeleminen pitää ottaa huomioon siviilikriisinhallintaoperaation eri vaiheissa. EU:n on yhdessä YK:n ja muiden kansainvälisten järjestöjen kanssa tehtävä kaikkensa, jotta siviilejä suojelevia kansainvälisiä normeja noudatetaan. Erityishuomio on annettava naisille ja lapsille. Jäsenvaltioilla on lisäksi velvollisuus monitoroida ja raportoida sekä ryhtyä asianmukaisiin oikeudellisiin toimenpiteisiin, mikäli operaation toimintaan osallistuvan henkilön epäillään syyllistyneen ihmisoikeusrikokseen tai kansainvälisen humanitaarisen oikeuden taikka rikosoikeuden loukkaamiseen. Ihmisoikeusaspektit on otettava huomioon siviilikriisinhallintaoperaatioihin liittyvässä koulutuksessa, periaatteissa ja materiaaleissa. Suomi on painottanut sitä, että hyväksytyt suuntaviivoja on myös tehokkaasti toimeenpantava.

EU:ssa on nähty asianmukaisten vaalien järjestäminen ja niiden toimittamisen valvonta olennaisena osana kolmansien maahan kohdistuvia "siviilimekanismeja". Vaaleilla on huomattavaa merkitystä konfliktien jälkeisenä poliittisena vakauttamis- tai palauttamisprosessina ja siten myös konfliktin jälkeen ihmisoikeuksien kunnioitusta edistävänä prosessina. EU:ssa on hyödynnetty jo pitkän aikaa asiantuntijavaalivalvontaa

EU:n toimeenpanemat monitorointioperaatiot (erityisesti Länsi-Balkanilla toimiva EUMM) ovat merkittävä instrumentti kokonaisvaltaisen turvallisuuskäsityksen toteuttamisessa. Pitkäaikaisella monitoroinnilla voidaan seurata myös alueen ihmisoikeustilanteen kehitystä. Näin on voitu puuttua havaittuihin epäkohtiin jo alkuvaiheissa. Suomi on osallistunut EUMM:n toimintaan antamalla asiantuntijoita operaation käyttöön.

EU:n neuvoston sihteeristön siviilikriisinhallintayksikössä ihmisoikeustavoitteita ei toistaiseksi ole määritetty omiksi itsenäisiksi toimenkuviksi vaan niitä pyritään toteuttamaan EU:ssa hyväksytyjen neljän siviilikriisinhallintaprioriteetin kautta (poliisitoimi, pelastustoimi, siviilihallinnon kehittäminen ja oikeusvaltioperiaate). Kyseessä on osittain sihteeristön resurssipula mutta myös osittain poliittinen priorisointi. Arvioiden mukaan lähitulevaisuudessa kuvattu tasapaino tulee muuttumaan, paitsi jäsenmaiden luovuttamien lisäresurssien muodossa, myös poliittisen strategiapriorisoinnin syventämisellä ja tarkentamisella. Tarve oikeusvaltionäkökohtia voimakkaammin painottavan operaation toteuttamiseksi on ilmeinen. Tämä on myös Suomen neuvoston rakenteeseen ja toimintaan liittyvä tavoite.

Siviilikriisinhallinta edellyttää riittävän tarkkoja maa-, alue- ja ihmisoikeus- ja muita yhteiskuntatietoja sekä erilaisia vaihtoehtoja lyhyen ja pitkän aikavälin strategisten tavoitteiden saa-

vuttamiseksi. Tiedon keruuta, analysointia ja maasuunnittelua varten on Brysselissä erityisen tilannekeskus. Tilannekeskuksen analyyseissä on asianomaisen maan ihmisoikeustilanne otettu huomioon yhtenä indikaattorina. Suomi on tukenut tilannekeskuksen toimintaa luovuttamalla sinne yhden asiantuntijan.

Koulutuksella on tärkeä merkitys sen varmistamisessa, että siviilikriisinhallintaoperaatioihin sisältyy riittävä ihmisoikeusasiantuntemus. EU:n komission ja jäsenmaiden rahoituksen avulla käynnistettiin vuonna 2003 ensimmäiset ihmisoikeuspainotteiset erikoiskurssit, joiden kohteina olivat siviilikriisinhallinnan kenttähenkilöstö. Koulutusosiot käsittelivät paitsi monitorointia, tiedonhankintaa, erityyppistä tutkintaa, oikeudenkäyntimenettelyjen seurantaa ja raportointia myös ihmisoikeuskoulutusta, ihmisoikeuksien edistämistä, luottamusta herättäviä toimia sekä teknistä avustamista. Ulkoasiainministeriö rahoitti osittain Åbo Akademin toteuttaman oikeusvaltioperiaatteeeseen keskittyneen koulutusosion. Vuoden 2003 loppuun mennessä kursseilla oli koulutettu noin 250 asiantuntijaa. Ulkoasiainministeriö on sitoutunut jatkamaan sekä poliittisesti että taloudellisesti EU:n koulutusohjelmaa myös vuonna 2004. Yhtenäinen ja kattava, myös ihmisoikeuksia korostava koulutuspaketti on kannatettava ja toteutettavissa oleva tavoite.

Sisäasiainministeriö on vuoden 2003 alusta vastannut siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien yhteensovittamisesta, johon on kuulunut siviilikriisinhallintavalmennuksen järjestämistä sekä ulkomaille lähetettävien asiantuntijoiden rekrytointia. Tavoitteena on tehokkaan rekrytointi- ja valmennusjärjestelmän kehittäminen. Siviilikriisinhallintavalmennuksen järjestämisen osalta sisäasiainministeriö on tutkinut eri vaihtoehtoja koulutuksen luomiseksi ja kehittämiseksi. Vuoden 2004 aikana on tarkoituksena luoda valmiudet koulutuksen aloittamiseksi Suomessa vuonna 2005. Ihmisoikeusnäkökohdat ovat keskeisesti esillä kaikessa siviilikriisinhallintavalmennuksessa.

Ulkoasiainministeriön siviilikriisinhallintamäärärahoista (vuonna 2003 10,2 miljoonaa euroa) rekrytoivat asiantuntijat muodostavat integroidun osan edellä mainittuja ihmisoikeustavoitteita. Esimerkkinä voidaan mainita EU:n Afganistanin-erityisedustajan Vendrellin toimistoon ulkoasiainministeriön siviilikriisinhallinnan määrärahamomenttia hyödyntäen rekrytoitu Afganistanin ihmisoikeuksiin keskittyvä asiantuntija. EU:n Etelä-Kaukasian erityisedustajan Heikki Talvitien toiminnan aloittaminen rahoitettiin siviilikriisinhallinnan varoista kuitenkin niin, että toiminnan kustannusvastuun siirtyminen EU:lle tapahtui vuoden 2004 alusta lukien. Ulkoasiainministeriö ja oikeusministeriö ovat myös tehneet yhteistyötä tuomarien, syyttäjien ja vankeinhoidon asiantuntijoiden valmentamiseksi siviilikriisinhallintatehtäviin.

Asiantuntijoita rekrytoitaessa otetaan huomioon kuhunkin alueeseen tai tehtäväkenttään liittyvät prioriteetit, mukaan lukien ihmisoikeuksien kunnioittamiseen liittyvät päämäärät. Eräissä tapauksissa lähetetty asiantuntija toimii hyvinkin läheisessä yhteistyössä esimerkiksi ulkoasiainministeriön ihmisoikeuspolitiikan yksikön kanssa. Kansainvälisten asiantuntijoiden lukumäärä on vakiintunut noin sataan. Hyvin monet asiantuntijoista suorittavat käytännössä — ja yhä enenevässä määrin — myös ihmisoikeusvalvontaa toimialueellaan (esimerkiksi vankeinhoidon sektorilla).

EU:n ja ETYJ:n kriisinhallinnan tavoitteet ovat pitkälti samansuuntaiset. Toiminnan suunnittelu vaatii läheistä yhteistyötä niiden ja muiden järjestöjen, kuten Euroopan neuvoston, Yhdistyneiden Kansakuntien tai NATO:n (EAPC:n) välillä. Istanbulin peruskirjan turvallisuuden koordinoituvuuden mukaisesti EU-maat rahoittavat 2/3 ETYJ:n budjetista, mikä lisää yhteistyöhön suuntautuvia vaatimuksia. ETYJ:n EU-maat ovat luoneet ETYJ:lle strategiaa, jossa se palvelisi EU:n tavoitteita etäisemmillä alueilla, joilla sillä ei ole toistaiseksi omaa edustusta (Keski-Aasia, Kaukasia). Oikeusvaltion kehittäminen on ETYJ:lle merkittävä toiminta-ala.

ETYJ on erikoistunut lukuisissa operaatioissaan demokratian kehittämiseen, mm. vaalitoimintojen, oikeusjärjestelmien tai poliisiopetuksen järjestämiseen paikan päällä.

Alueelliset konfliktit etenkin Länsi-Balkanilla ovat tehneet ilmeiseksi sen, että demokratiavaaje, sortotoimet, etnis-uskonnollisen vihan lietsonta, vähemmistöjen syrjintä ja muut ihmisoikeusloukkaukset voivat laukaista konflikteja, jotka seurannaisvaikutuksineen muodostavat merkittävän välillisen turvallisuusuhkan myös alueen muille valtioille ja niiden kansalaisille.

Kaakkois-Euroopan vakaussopimus, joka hyväksyttiin vuonna 1999 Kölnissä Euroopan Unionin aloitteesta, tukee rauhan ja demokratisoitumisen prosessia Kaakkois-Euroopan kahdeksassa maassa. Vakaussopimuksen tavoitteena on ollut korvata reaktiivinen kriisinhallinta pidemmän aikavälin kriisinehkäisystrategialla entisillä sekä potentiaalisilla Balkanin kriisialueilla. Tähän vakaussopimus on pyrkinyt toimimalla kolmen työpöydän alueella, joita ovat demokratia ja ihmisoikeudet, talouden jälleenrakennus sekä turvallisuus, mukaan luettuna puolustus- ja oikeusvaltiokysymykset. Ulkoasiainministeriö tukee Kaakkois-Euroopan vakaussopimusta rahoittamalla ensimmäisen työpöydän, demokratia ja ihmisoikeudet, puheenjohtajan Elisabeth Rehnin sekä avustajansa toimintaa vakaussopimuksen palveluksessa. Rehn on säännöllisissä Kaakkois-Euroopan maiden viranomaisten kanssa käymissään keskusteluissa pitänyt esillä alueen vakavia ihmisoikeusongelmia, kuten ihmis- ja elinkauppa, naisten asema ja tasa-arvokysymykset, vähemmistöjen ja etenkin romanien tilanne sekä lehdistönvapaus, sekä pyrkinyt tuomaan näitä kysymyksiä esille julkisuudessa sekä Kaakkois-Euroopan maissa että laajemmin.

ETYJ:stä ja sen Varsovassa toimivasta demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimistosta ODIHRista on muodostunut merkittävin laajan Euroopan vaalien tarkkailija (asiantuntija- ja parlamentaarikkovaalitarkkailu). ETYJ:ssä on laadittu myös vaalistandardeja. Ulkoasiainministeriön siviilikriisinhallintamäärärahoilla rahoitetaan myös ETYJ:n vaalitarkkailuun osallistuvien suomalaisten toiminta. Tämä on erittäin aktiivinen ja Suomen kansainvälistä ihmisoikeusroolia hyvin tukeva tehtäväalue.

Oikeusvaltiokehittämisen osalta poliisikoulutus on edennyt hyvin. Esimerkiksi Kosovon UNMIK:n operaation poliisikoulussa on koulutettu yli 6000 poliisia. ETYJ on lisäämässä talous- ja ympäristöulottuvuudella tehtävää taloutta koskevien hallintojärjestelmien rakentamistyötä, erityisesti Keski-Aasiassa ja Etelä-Kaukasiassa.

Kaukasian ja Keski-Aasian maille on tarjottu myös koulutusseminaareja asevoimien demokraattisesta ohjauksesta. Koulutus sisältää humanitaarisen oikeuden periaatteita ja ryhmitöitä yksittäisen sotilaan oikeuksista ja velvollisuuksista. Koulutus toteutettiin ETYJ:n pyynnöstä Azerbaidžhanissa ja Armeniassa. Toiminta tukee ETYJ:n sotilaspoliittisia käytännösääntöjä koskevaa toimeenpanoa ja kenttämissioiden toimintaa. Koulutus rahoitettiin osin ETYJ:n kenttämissioiden ja osin ulkoasiainministeriön siviilikriisinhallintamäärärahoista. Lisäksi asevoimien demokraattisesta ohjauksesta on valmisteltu koulutuspaketti.

Demokratia- ja oikeusvaltiokysymysten sekä ihmisoikeuksien edistämisen merkitys konfliktien ennaltaehkäisylle ja jälkihoidolle on ollut erityisen merkittävä Euroopan neuvostossa (EN) ja järjestössä käytettävän demokraattisen vakauden käsitteen muodostumiselle. Euroopan neuvoston laajeneminen on ulottunut Etelä-Kaukasiaan asti ja vuonna 2003 lopulta sisällyttänyt koko Länsi-Balkanin alueen. Järjestön perustehtävä on edistää ihmisoikeuksia ja demokratiaa Euroopassa. Suomi on siviilikriisinhallinnan varoin tukenut EN:n toimia ihmisoikeuksien edistämisessä, mm. rekrytoimalla asiantuntijoita vähemmistöjen oikeuksien suojelun alalla ja tukemalla EN:n Ihmisoikeusvaltuutetun toimintaa.

5.4 Terrorismi ja ihmisoikeudet

- ▶ **Hallitus korostaa sitä, että toimenpiteiden terrorismin torjunnassa tulee olla sopusoinnussa kansainvälisen oikeuden ja ihmisoikeuksien kanssa.**
- ▶ **Ihmisoikeusloukkaukset ja puutteet demokratian toiminnassa saattavat luoda pohjaa terrorismille.**

5.4.1 Ihmisoikeuksien kunnioitus terrorismin torjunnassa

Viimeisen runsaan kahden vuoden aikana on ollut ilmeistä, että terrorismiin liittyvät kysymykset ovat ihmisoikeuksien kansainvälisen suojelun kannalta keskeinen haaste. Syyskuun 2001 terrori-iskujen jälkeen muuttuneessa ilmapiirissä turvallisuusnäkökohdat korostuivat. 11.3.2004 Madridiin tehty laaja terrori-iskun jälkeinen järkytti maailmaa. Isku tulee nostamaan terrorisminvastaisen toiminnan EU:ssa entistä enemmän esille.

Terrorisminvastaisia toimenpiteitä on kritisoitu ihmisoikeusnäkökohtien unohtamisesta. Terrorismin vastainen taistelu on saattanut voimistaa jo muutenkin käynnissä olleita toimintoja esimerkiksi hallituksen kannalta ongelmallisia ryhmiä vastaan. Ihmisoikeusjärjestöt ovat kritisoineet valtioita esimerkiksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden unohtamisesta sekä ulkomaalaisten ja erityisesti muslimitaustaisten henkilöiden syrjivästä kohtelusta ja laittomista pidätyksistä.

YK:n pääsihteeri Kofi Annan on syyskuun 2001 jälkeen toistuvasti vedonnut sen puolesta, ettei terrorismin vastainen toiminta voi syrjäyttää ihmisoikeuksia. Ihmisoikeusnormien kunnioittamista terrorisminvastaisessa taistelussa ovat painottaneet muun muassa YK:n ihmisoikeusvaltuutetut, YK:n turvallisuusneuvoston terrorisminvastainen komitea CTC samoin kuin EU. Toisaalta on käynyt ilmeiseksi, että laajamittaiset ihmisoikeusloukkaukset ja ihmisoikeuksien systemaattinen laiminlyöminen luovat edellytyksiä ja kasvupohjaa terroristiselle toiminnalle. Failed states -tilanteet on tässäkin mielessä tunnustettu uudeksi turvallisuusuhkaksi, jolla on laajasti rajat ylittäviä seurausvaikutuksia. Romahtaneissa valtioissa yleinen laittomuuden ilmapiiri luo edellytyksiä terroristiryhmien toiminnalle. Epävarma tilanne voi myös ruokkia väkivaltaisten ääri-ideologioiden leviämistä ja siten edistää terroristiryhmien rekrytointia.

Hallitus on eri yhteyksissä korostanut sitä, että valtiolla on velvollisuus pyrkiä suojaamaan kansalaisiaan terrorismilta mutta terrorismin vastaisen toimenpiteiden on oltava sopusoinnussa kansainvälisen oikeuden ja ihmisoikeuksien kanssa. Suomi pyrkii terrorisminvastaisessa kansainvälisessä yhteistyössä vaikuttamaan siihen, että terrorisminvastaiset toimet kunnioittavat yksilöiden oikeuksia, demokraattisia menettelytapoja ja oikeusvaltioperiaatetta. Tämä on tärkeää demokratian toimivuuden säilyttämiseksi. Suomi korostaa edelleen johdonmukaisesti ihmisoikeusnäkökohtien huomioonottamista terrorismin vastaisessa yhteistyössä mm. EU:ssa ja YK:ssa samoin kuin vireillä olevissa sopimusneuvotteluissa (mm. merenkulun terrorismisopimuksen ja -lisäpöytäkirjan uudistamista koskevat neuvottelut IMO:ssa).

Kansainvälinen terrorismi on turvallisuusuhka, jonka torjuminen saattaa viime kädessä edellyttää aseellisia toimia. Aseellinen voimankäyttö ei kuitenkaan ole yleispätevä eikä koskaan riittävä ratkaisu terrorismin ongelmaan, eikä aseellisen voiman kohdistaminen siviiliväestöön ole hyväksyttävää terrorismin torjunnan nimissä.

Vaikka ilmapiiri on vuoden 2001 jälkeen jossain määrin muuttunut, hallituksen arvion mukaan on edelleen kuitenkin hyvin ajankohtaista painottaa ihmisoikeuksien merkitystä terrorismin vastaisessa toiminnassa. Laajamittaiset ihmisoikeusloukkaukset vähentävät yhteiskuntien

vakautta ja käänteisesti, oikeudenmukainen ja kaikille tasa-arvoisesti mahdollisuuksia antava ympäristö on turvallinen.

Suomi on tukenut aktiivisesti kansainvälisten järjestöjen toimia sen hyväksi, että terrorisminvastainen toiminta tapahtuu ihmisoikeuksia kunnioittaen. Ilmapiiiri esimerkiksi YK:n ihmisoikeusfoorumilla on syyskuun 2001 jälkeen ollut varsin vaikea. Periaatteellisesti tärkeä askel eteenpäin on kuitenkin ollut Meksikon aloitteesta YK:n yleiskokouksessa vuonna 2002 ensi kertaa, ja sittemmin myös 2003 ihmisoikeustoimikunnassa, hyväksytty päätöslauselma ihmisoikeuksista ja terrorismista. Päätöslauselma korostaa valtioiden ihmisoikeusvelvoitteita ja sitä, ettei tietyistä perustavanlaatuisista ihmisoikeuksista voi poiketa edes poikkeuksellisissa oloissa. Suomi olisi valmis menemään tähänastista tasoa pidemmälle ja nimeämään YK:lle erityisen mekanismin (esimerkiksi pääsihteerin erityisedustaja) valvomaan terrorisminvastaisten toimenpiteiden ja ihmisoikeuksien suhdetta. Näin voitaisiin tehostaa läpinäkyvyyttä ja valtioiden ihmisoikeusvelvoitteiden nykyistä tehokkaampaa valvontaa terrorisminvastaisten toimien yhteydessä. Suomi tulee edistämään tätä tavoitetta vuoden 2004 ihmisoikeustoimikunnan istunnossa.

5.4.2 Epäiltyjen henkilöiden kohtelu

Ihmisoikeuksien kunnioitus terrorismiyhteyksistä tai -rikoksista epäiltyjen henkilöiden kohtelussa on herättänyt huolta. Euroopan neuvoston vuonna 2002 hyväksytyt terrorismia ja ihmisoikeuksia koskevat suuntaviivat korostavat sitä, että terrorismista epäillyillä tulee olla oikeus asianmukaiseen oikeudenkäyntiin, että heitä tulee pitää syyttöminä, kunnes heidät on osoitettu syyllisiksi ja että terrorismirikoksia käsittelevän tuomioistuimen tulee olla itsenäinen, puolueeton ja lakiin perustuva. Terrorismirikosten erityisluonteesta johtuvat perustellut poikkeukset joissain olosuhteissa esimerkiksi todistajien käytön tai oikeudenkäyntiaineiston salassapidon suhteen eivät saa johtaa siihen, että oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta koskevat määräykset jäävät vaille mielekästä sisältöä. Pidätykset epämääräiseksi ajaksi ovat mahdollisia vain erityisen poikkeusmenettelyn nojalla.

Kysymys riittämättömistä oikeusturvatakeista on noussut esille tilanteissa, joissa yksityishenkilöiden varoja on jäädytetty osana terrorisminvastaisia pakotteita. Varojen jäädytyksellä pyritään ehkäisemään terrorismirikosten toteutumista. Varojen jäädytyksen tehokkuuden kannalta on olennaista, että se toteutetaan nopeasti ja samanaikaisesti eri maissa. Tähän käytäntöön ei lähtökohtaisesti kuulu rikosoikeudellisia oikeusturvatakeita, esimerkiksi pakotteiden kohteeksi joutuneen henkilön mahdollisuutta tulla kuulluksi. Varojen jäädyttäminen puuttuu kuitenkin raskaasti omistusoikeuteen, ja jäädytyspäätöksiin tavanomaisesti liittyvä varojen siirron kieltö voi tuoda mukanaan myös kysymyksen perustoimeentulosta. Suomi on pyrkinyt vaikuttamaan kansainvälisissä yhteyksissä etenkin EU:n kautta siihen, että YK:n turvallisuusneuvosto ottaisi oikeusturvanäkökohdat huomioon pakotepäätöksissään. YK:n turvallisuusneuvosto hyväksyikin 2002 listaamista koskevat menettelytavat samoin kuin humanitaarisia poikkeuksia koskevan päätöslauselman. Suomi pitää tärkeänä, että oikeusturvanäkökohdat pysyvät edelleen turvallisuusneuvoston pakotekomiteoiden asialistalla.

Nimettyjä henkilöitä koskevien pakotemääräysten lisäksi turvallisuusneuvosto on edellyttänyt päätöslauselmassa 1373(2001), että kaikki valtiot jäädyttävät terrorismirikoksiin liittyvien henkilöiden ja tahojen varat. EU:n piirissä luotu määrämuotoinen menettely tämän veloitteen toimeenpanemiseksi pyrkii vastaamaan edellä mainittuihin oikeusturva- ja humanitaarisiin ongelmiin. EU:ssa on mm. määritelty muodolliset kriteerit henkilön listaamiselle. Lisäksi on sovitettu poikkeuksista jäädyttämisvelvoitteeseen, jotka ovat laajempia kuin turvallisuusneuvoston hyväksymät humanitaariset poikkeukset. Suomi vaikutti aktiivisesti tämän menettelyn syntymiseen ja katsoo, että yhteiseen kantaan sisältyvillä kriteereillä voisi olla merkitystä myös tur-

vallisuusneuvoston päätöksenteossa. Terrorisminvastaisten pakotteiden ja ihmisoikeusvelvoitteiden yhteensopivuus on myös EY-tuomioistuimen harkittavana.

Suomi osallistuu kansainväliseen keskusteluun pakotejärjestelmien kehittämisestä pakotteiden kohteeksi joutuneiden henkilöiden oikeusturvan vahvistamiseksi.

Kysymys terroristien tuomitsemisesta on tullut erityisen ongelmallisesti esille Afganistanin sodan yhteydessä. Guantánamon vankien tilanne on edelleen huolestuttava. Yhdysvallat pitää Guantánamon vankeja laittomina taistelijoina, eikä ole myöntänyt näille sotavangin asemaa. Vankien säilyttäminen tukikohdassa ilman oikeudenkäyntiä on herättänyt laajaa kansainvälistä arvostelua. Suomi on katsonut yhdessä useiden muiden EU-maiden kanssa, että taistelukentältä vangittuja henkilöitä on lähtökohtaisesti pidettävä sotavankeina. Samalla kannalla ovat olleet muun muassa EU:n ulkopoliittinen edustaja Javier Solana, YK:n ihmisoikeuspäävaltuutettu Mary Robinson samoin kuin muun muassa Punaisen Ristin kansainvälinen komitea ja Kansainvälinen juristikomitea.

Taisteluihin osallistuneen ja taistelukentältä vangitun henkilön on oletettava olevan sotavanki, kunnes asia on ratkaistu tuomioistuimessa. Ne, jotka eivät ole laillisia taistelijoita ovat pääsääntöisesti siviilejä, jotka myös nauttivat humanitaarisen oikeuden suojaa vieraan valtion käsiin jouduttuaan. Suomi on ollut huolissaan väitteistä, joiden mukaan taistelijoiden ja siviilien välillä olisi aseellisessa konfliktissa kolmas henkilökategoria, jolla ei ole perusoikeuksia eikä kelpoisuutta asianmukaiseen oikeusprosessiin. Kaikkia aseellisen konfliktin vuoksi vastapuolen käsissä olevia henkilöitä on kohdeltava inhimillisesti.

Sotarikoksiin syylliset henkilöt on tuomittava puolueettomassa, säännönmukaisesti perustetussa tuomioistuimessa. Ihmisyksilön suojaa koskevat kansainvälisen oikeuden perusperiaatteet soveltuvat kaikkiin aseellisiin konflikteihin riippumatta siitä, onko jostain tietystä tapauksesta olemassa nimenomaisia sopimusmääräyksiä, ja onko selkkauksen osapuoli sitoutunut niihin. Humanitaarisen oikeuden lisäksi sovellettaviksi tulevat myös Yhdysvaltoja sitovat ihmisoikeussopimukset, mm. kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva sopimus ja kidutuksen vastainen yleissopimus.

5.5 Pakolaisuus, maahanmuutto ja ihmisoikeudet

- ▶ **Ihmisoikeusloukkaukset aiheuttavat pakolaisuutta. Tehokas ihmisoikeuspolitiikka on keskeinen keino pakolaisuuden ennaltaehkäisyssä. Hallitus pitää tärkeänä naisten ja lasten oikeuksien huomioimista pakolaisuuden kaikissa vaiheissa.**
- ▶ **Kansainvälisen suojelun varmistaminen sitä tarvitseville on edelleen hyvinkin ajankohtaista ja tarpeellista. Geneven pakolaisyleissopimuksen varaan perustuvaa järjestelmää tulee kehittää uusien haasteiden edessä suojelua hakevien oikeuksia kaventamatta. Suojelun tarpeessa olevien pääsy kansainvälisen suojelujärjestelmän piiriin on taattava.**
- ▶ **Kiintiöpakolaispolitiikassa tulee varautua lisääntyvään joustavuuteen samalla kuin Suomen vastaanottokriteerit, kuten suojelun tarve ja humanitaariset näkökohdat, pyritään mahdollisimman hyvin toteuttamaan.**
- ▶ **Turvapaikkamenettelyä tulee kehittää siten, että se on mahdollisimman tehokas ja oikeudenmukainen. Ihmisoikeuksien kannalta haasteellisia alueita, kuten nopeutettu menettely, lasten oikeudet ja menettelyt maastapoistamisen yhteydessä, tullaan erityisesti seuraamaan.**
- ▶ **Hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittista ohjelmaa laadittaessa ihmisoikeuksien toteuttaminen tulee olemaan keskeisiä lähtökohtia.**

5.5.1 Yleistä

Pakolaisuus on ihmisoikeuskysymys. Pakolaisuuden taustalla ovat usein eri asteisiin kriiseihin ja vastakkainasetteluihin liittyvät ihmisoikeusloukkaukset. Tästä syystä toimiva ihmisoikeuspolitiikka on keskeinen keino ennaltaehkäistä pakolaisuuden syntyä. Toisaalta kotimaastaan paenneiden oikeuksien takaamiseen liittyy runsaasti ajankohtaisia haasteita niin Suomessa, Euroopassa kuin muualla maailmassa. Ihmisten liikkumisen ja erityisesti pakolaisuuden synnyttämät haasteet ovatkin tällä hetkellä globaalissa mittakaavassa keskeisiä ihmisoikeuskysymyksiä.

Globalisaation aiheuttama lisääntyvä väestöliike sekä maan sisäisten kriisien kohdistuminen yhä enemmän siviiliväestöön sekä etnisten vähemmistöjen joutuminen uudessa mitassa vainon ja muiden vakavien ihmisoikeusloukkausten kohteeksi ovat tuoneet uusia ulottuvuuksia pakolaisuutta koskevaan keskusteluun. Kasvavat väestöliikkeet, jossa suojelun tarpeessa olevat ja taloudellisista syistä muuttavat ryhmät sekoittuvat (mixed-flows), valtion sisällä siirtymään joutuneiden oikeuksien takaaminen sekä pakolaisten joissain tapauksissa hallitsematon siirtyminen maasta toiseen ovat asettaneet aivan uusia haasteita kansainväliselle suojelujärjestelmälle.

Ihmisoikeusloukkausten jatkuessa eri puolilla maailmaa, ei kansainvälisen suojelun kannalta keskeistä Geneven vuoden 1951 yleissopimusta voi pitää vanhentuneena. Päinvastoin, järjestelmä, jonka keskeisenä osana on kansainvälisen suojelun takaaminen sitä tarvitseville, on hyvinkin ajankohtainen.

Geneven vuoden 1951 yleissopimukseen perustuva kansainvälinen järjestelmä on pakolaisten suojelun kulmakivi. Suomi on pyrkinyt johdonmukaisesti vahvistamaan kansainvälisen suojelun perusperiaatteiden tunnustamista eri foorumeilla kuten YK:n pakolaisjärjestössä UNHCR:ssä, Kansainvälisessä siirtolaisjärjestössä IOM:ssä sekä Euroopan unionissa. EU vahvisti sitoutumisensa kansainvälisen suojelun periaatteeseen Tampereen huippukokouksessa, jossa turvapaikkakysymykset kytkettiin yhteen kansainvälisen suojelun ja syrjimättömyyden periaatteen kanssa. Tällaista laaja-alaista näkökulmaa tarvitaan selkeästi edelleen.

Suomi on sitoutunut pakolaisyleissopimukseen perustuvaan suojelujärjestelmän ja antaa tukensa UNHCR:lle sopimuksen toimeenpanon valvonnassa. Hallitus pitää tärkeänä riittävän taloudellisen ja poliittisen tuen antamista UNHCR:lle myös maissa, joissa suojelujärjestelmä ei toimi tehokkaasti. Hallitus katsoo, että maiden tulisi kehittää suojelujärjestelmää yhteistyössä UNHCR:n kanssa. On tärkeää että mm. EU:n uusissa jäsenmaissa sekä EU:ta lähentymään pyrkivissä maissa varmistetaan järjestelmän tehokas ja oikeudenmukainen toiminta.

Nykyinen suojelujärjestelmä ei kuitenkaan aina onnistu parhaalla mahdollisella tavalla vastaamaan pakolaistilanteen asettamiin haasteisiin. Samaan aikaan kun valtiot käsittelevät lukuisia perusteettomia turvapaikkahakemuksia, suuri osa suojelun tarpeessa olevista ihmisistä ei saa tarvitsemaansa apua. Tämän hetken yksi suurimmista haasteista onkin pyrkiä tunnistamaan laajemmista muuttovirroista suojelun tarpeessa olevat henkilöt.

Myös valtion sisällä siirtymään joutuneiden tilanne on usein kriittinen. Kansainvälinen suojelujärjestelmä, mukaan lukien Geneven vuoden 1951 sopimus, ei ulotu heihin. On sinänsä selvää että ihmisoikeudet kuuluvat jokaiselle, mutta valtion sisällä siirtymään joutuneiden osalta ongelmana ovat usein oman hallituksen kyvyttömyys tai haluttomuus oikeuksien suojaamiseen ja kansainvälisten toimijoiden osalta mm. mandaattiin (UNHCR) ja konkreettisiin toimintamahdollisuuksiin liittyvät vaikeudet.

UNHCR on vastannut uusiin haasteisiin käynnistämällä vuonna 2001 kansainväliset suojelukonsultaatiot Geneven pakolaissopimuksen suojelujärjestelmän vahvistamiseksi. Konsultaatioiden jälkeen hyväksyttiin suojelun kehittämiseen liittyvä Agenda for Protection -linjaasiakirja, joka sisältää käytännön toimintaohjeita niin UNHCR:lle, valtioille kuin kansainvälisille järjestöillekin kansainvälisen suojelun vahvistamiseksi.

Hallitus pitää tärkeänä keskustelua uusista kansainvälisen suojelun muodoista mm. suojelujärjestelmien kehittämistä ensimmäisissä turvapaikkavaltioissa ja kauttakulkuvaltioissa. Uusien lähestymistapojen tulee kuitenkin olla nykyistä järjestelmää täydentäviä eikä niiden tule johtaa heikennyksiin pakolaisten oikeusasemassa vaan päinvastoin tehostaa kansainvälistä suojelua. Näiden uusien kysymysten yksityiskohtaisempaan käsittelyyn tarjoutuu mahdollisuus hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen ohjelman laadinnan yhteydessä.

EU:ssa on vuonna 1999 pidetyn Tampereen huippukokouksen jälkeen käynnistynyt työ turvapaikkamenettelyjen harmonisoimiseksi. Pakolais- ja turvapaikka-asioissa on vireillä useita säädöshankkeita. Eräitä näistä ihmisoikeusjärjestöt ovat arvostelleet, koska ne katsovat niiden heikentävän pakolaisten kansainvälistä suojelua. Suomi on näissä neuvotteluissa pitänyt esillä kansainvälistä suojelunäkökulmaa. Tässä yhteydessä on myös käyty vilkasta keskustelua kansainvälisen suojelujärjestelmän kehittämisestä edistämällä suojelun antamista lähtöalueilla. Esillä ovat olleet myös EU:n ulkopuolelle perustettavat käsittelykeskukset, joihin EU-maihin tulevia turvapaikanhakijoita voitaisiin siirtää. Suomi on pitänyt tärkeänä, että uusia lähestymistapoja tutkitaan. Suomi on kuitenkin nostonut esille monia ongelmia erityisesti EU:n ulkopuolelle perustettaviin käsittelykeskuksiin liittyen.

Naiset ja lapset muodostavat pakolaisten enemmistön. Hallitus tukee kaikkia toimia naisten oikeuksien ja erityistarpeiden huomioon ottamiseksi pakolaisuuden eri vaiheissa. Hallitus pitää tärkeänä muun muassa naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemistä pakolaisleireillä ja katsoo, että tulee entistä perusteellisemmin selvittää, miten naisiin sukupuolen perusteella kohdistetut ihmisoikeusloukkaukset tulisi huomioida kansainvälisestä suojelujärjestelmää kehitettäessä. Naisten ja lasten asemaan liittyviä kysymyksiä on otettu esiin muun muassa UNHCR:n kanssa käydyissä keskusteluissa sekä UNHCR:n hallintoelimissä.

On olennaista, että vainon ja muiden vakavien ihmisoikeusloukkauksien uhrien pääsy kansainvälisen suojelujärjestelmän piiriin voidaan taata kaikissa olosuhteissa. Kysymys on ajan-kohtaistunut erityisesti maahanmuuton valvontaa tehostettaessa. Ihmisoikeusnäkökulmasta on keskeistä selvittää, miten voidaan varmistaa, etteivät maahanmuuton valvontatoimet estä mahdollisuutta kansainväliseen suojeluun. Suojelujärjestelmään pääsyn lisäksi suojelun toteutumisen kannalta on keskeistä suojelujärjestelmän oikeudenmukainen ja tehokas toiminta. Tämä tulee ottaa huomioon erityisesti nopeutettuja turvapaikkamenettelyjä kehitettäessä.

Suomi tukee UNHCR:n pyrkimyksiä pysyviin ratkaisuihin, joita ovat uudelleensijoitus, kotouttaminen ensimmäiseen turvapaikkamaahan sekä vapaaehtoinen paluu. Viime vuosina paluumuutto-ohjelmien avulla on saatu hyviä tuloksia ja maailman pakolaisten kokonaismäärä on ollut laskussa. Konfliktien jälkihoidolla sekä koko YK-järjestelmän koordinoitulla toiminnalla ko. alueiden jälleenrakentamiseksi on tässä keskeinen merkitys.

5.5.2 Kiintiöpakolaispolitiikka

Kiintiöpakolaispolitiikka on olennainen osa Suomen pakolaispolitiikkaa ja Suomen harjoittamaa humanitaarista yhteistyötä UNHCR:n kanssa. Suomen keskeisimmät tavoitteet UNHCR:n uudelleensijoittamispolitiikassa ovat olleet: vaikuttaa toimeenpanon läpinäkyvyyteen, edistää UNHCR:n resurssien kohdentamista uudelleensijoittamistoimintaan, vaikuttaa kiintiöpakolaisia vastaanottavien maiden lukumäärän lisäämiseksi nykyisestä.

Uudelleensijoittamisen tarpeessa olevien pakolaisten vastaanotto tapahtuu vakiintuneen kiintiön muodossa kymmenessä maassa. Lukumäärä on edelleen verraten vähäinen ja hallituksen tavoite, kuten UNHCR:kin, on uudelleensijoitukseen vakituisesti osallistuvien maiden määrän nostaminen. Tämä mahdollistaisi myös UNHCR:n kannalta paremmin ennakoitavan ja suunnitelmallisen toiminnan suojelun tarpeessa olevien henkilöiden oikeuksien toteuttamisessa.

Suomi on vastaanottanut ja sijoittanut kiintiössä UNHCR:n tarjoamia pakolaisia vuodesta 1979 lähtien. Eduskunta vahvisti ensimmäisen pakolaisten vuosikiintiön vuonna 1985. Tämän jälkeen vastaanotto on perustunut eduskunnan vuosittaisen talousarviovalmistelun yhteydessä vahvistamaan kiintiöön. Sen kohdentamisesta päätetään maahanmuuttopolitiikan ja etnisten suhteiden ministeriryhmässä. Päätöksen pohjana on UNHCR:n arvio pakolaisten uudelleensijoittamistarpeista maailmassa ja esitys Suomelle vastaanoton kohdealueiksi.

Vuosina 1995—2002 Suomessa on saanut suojelua 4982 kiintiöpakolaista ja lisäksi maahan on saapunut heidän perheenjäseniään, joille on myönnetty oleskelulupa perhesiteen perusteella.

Koska suurin osa vuosittaisesta kiintiöstä täytetään yhteistyössä UNHCR:n kanssa, ovat valinnan kriteeritkin pitkälti yhteneväiset. Niissä painottuvat suojelun tarve, lääketieteellisen hoidon tarve, väkivallan ja kidutuksen uhrien sekä yksinäisten naisten asema ja myös arvio mahdollisuuksista kotoutua Suomeen. Lähtökohtana on myös, etteivät pakolaisen keskeiset ihmis-oikeudet toteudu siinä maassa, josta pakolainen uudelleensijoitetaan Suomeen.

Suomen tekemissä valinnoissa kiinnitetään erityistä huomioita pakolaisuuteen johtaneisiin syihin. Suomi pyrkii välttämään perhekokonaisuuksien hajottamista ja lasten tarpeita on erityisesti pyritty huomioimaan. Vuosittain kiintiöstä on varattu noin 10 % hätätapauksiksi luokiteltujen pakolaisten vastaanottamiseen. Vastaanottopäätökset näissä tapauksissa tehdään asiakirjojen pohjalta kiireellisessä menettelyssä.

Tilanne pakolaisten uudelleensijoitustarpeiden osalta muuttuu ja myös Suomen on ajankoh- taista pohtia uusia toimintatapoja. Tulevaisuudessa lienee edessä entistä vähemmän pitkäjän- teistä, tietyiltä leireiltä usean vuoden aikana tapahtuvaa vastaanottoa. Sen sijaan UNHCR:n esitykset kiintiössä vastaanotettaviksi henkilöiksi kuvastavat entistä nopeammin elävää todel- lisuutta, kiintiöön esitetään useita erityyppisiä ryhmiä, joiden suojelua ei pystytä heidän sen- hetkisessä oleskelumaassaan varmistamaan. Myös Suomen tulee varautua ottamaan eri ryhmiä eri maista aiempaa joustavammin. Tässäkin tilanteessa tulee luonnollisesti selvittää, että Suo- men valintaperusteet, keskeisenä suojelun tarve, toteutuvat kiintiössä vastaanotettavien koh- dalla. Myös Suomen turvallisuuteen liittyvät näkökohdat otetaan huomioon. Vastaanoton kan- nalta nopeasti muuttuvat tilanteet asettavat luonnollisesti haasteita. Kaikki tällaiset kysymyk- set ovat keskustelussa mukana, kun hallituksen maahanmuuttopoliittinen työryhmä laatii esi- tyksensä Suomen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi.

5.5.3 Turvapaikkakysymykset

Turvapaikkakysymykset ovat epäilemättä yksi keskeisimpiä ihmisoikeushaasteita koko Eu- roopassa. Näin on myös Suomessa, vaikkakin turvapaikanhakijoiden määrä meillä on edelleen verraten vähäinen. Muihin Euroopan maihin verrattuna Suomen pakolaispolitiikan kokonai- suudessa on kiintiöpakolaisten otto painottunut suhteellisesti enemmän. Turvapaikan myöntö- prosentti on Suomessa ollut alhainen, mutta toisaalta turvapaikkamenettelyssä oleskelulupa on annettu keskimääräisesti useammalle kuin monissa muissa EU-maissa.

Kansainvälisten sopimusvalvontaelinten Suomelle antamissa suosituksissa turvapaikkakysy- mykset ovat olleet näkyvästi ja toistuvasti esillä. Erityisesti huomiota on kiinnitetty ns. no- peutettuun menettelyyn. Menettely on antanut aiheen suosittaa turvapaikanhakijoiden oikeus- suojakeinojen takaamista. Esimerkiksi YK:n rotusyrjintäkomitea katsoi 22.8.2003 antamis- saan suosituksissa, että nopeutetussa menettelyssä valitusta varten asetetut tiukat aikarajat ei- vät välttämättä mahdollista valitusprosessin asianmukaista käyttöä ja voivat johtaa peruutta- mattomaan tilanteeseen vaikka valitus myöhemmin hyväksyttäisiin. Komitea kehotti Suomea varmistamaan että turvapaikkamenettelyt vastaavat Suomen kansainvälisoikeudellisia velvoit- teita.

Myös Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu Alvaro Gil-Robles on kiinnittänyt huomio- ta nopeutettua menettelyä koskevaan säätelyyn ja korostanut sitä, että eri maissa käyttöönote- tuissa nopeutetuissa menettelyissä on oikeusturvatakeiden on oltava riittävät. EN:n ihmisoike- usvaltuutettu antoi myös lausunnon hallituksen esityksestä uudeksi ulkomaalaislaiksi sen eduskuntakäsittelyn aikana. Hän kritisoi mm. lyhyitä muutoksenhakuajoja sekä kiinnitti huomiota lasten asemaan.

Nopeutetun menettelyn käyttöönoton taustalla on niin Suomessa kuin muissakin maissa turva- paikkamenettelyn lisääntynyt käyttö yhtenä maahanmuuton keinona viime vuosikymmenen aikana. Erityismenettelyjä on tarvittu myös toteutettaessa kansainvälistä pyrkimystä siihen, et- tä henkilön turvapaikka-asia tutkittaisiin vain yhdessä valtiossa. Tehostetuilla menettelyillä pyritään siihen, etteivät suojelun tarpeessa olevat joudu odottamaan päätöstään kohtuuttoman kauan. On tärkeää, ettei kannusteta turvapaikkainstituution käyttöön sitä vastaamattomiin tar- koituksiin, jotta järjestelmä voisi paremmin palvella todella suojelun tarpeessa olevia. Hallitus pitää tärkeänä, että suojelun tarpeessa olevat pääsevät kansainvälisen suojelujärjestelmän pii- riin kaikissa olosuhteissa.

Nopeutettujen menettelyjen käyttöönotolle on tosiasialliseen tilanteeseen ja myös kansainväli- seen käytäntöön ankuroituneet perusteet. Toisaalta juuri menettelyn tiivisy ja esimerkiksi se,

ettei valituksella ole käännetyispäätöksen täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta on ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta haaste.

Oleennaista ao. sääntelyn ja ihmisoikeusvelvoitteiden yhteensopivuuden kannalta on se, miten säännöksiä sovelletaan käytännössä. Hallitus korostaa, että Suomen turvapaikkamenettely perustuu kaikkien hakemusten yksilölliselle käsittelylle. Myös ilmeisen perusteettomien hakemusten, mukaan lukien ns. turvallisesta alkuperämaasta tulevien osalta on keskeisen tärkeää se, ettei lähtömaita pidetä yleisesti turvallisina vaan että olosuhteet tutkitaan kunkin yksilön kannalta erikseen. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on aiemmin edellyttänyt, ettei lakia alemmanasteisella säännöksillä tule luoda turvallisia alkuperämaita koskevia luetteloita vaan että päätöksenteko tulee jättää lain edellytyksiin perustuvan yksittäistapauksellisen harkinnan varaan.

Eduskunta käsittelee hallituksen esitystä uudeksi ulkomaalaislaiksi. Esityksen tavoitteena on ollut selkeyttää ulkomaalaislain säännöksiä sekä edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa. Turvapaikkaa koskevat säädökset ehdotetaan säilytettäväksi sisällöltään pääosin entisellään. Joitain tarkennuksia kuitenkin on tehty: esimerkiksi naisten asemaa on tarkennettu toteamalla, että sukupuoli voi olla pakolaissopimuksen tarkoittamassa mielessä yhteiskunnallinen ryhmä, jolla perusteella tapahtuva vaino voi olla turvapaikan antamisen perusteena.

Lakiuudistuksesta keskusteltaessa nousivat jälleen esiin erityisesti nopeutettua menettelyä koskevat kohdat ja tässä yhteydessä myös tarve seurata systemaattisesti nopeutettujen menettelyjen soveltamista käytännössä. Keskustelussa on kiinnitetty huomiota esimerkiksi siihen, että Suomesta turvapaikkaa hakevien romaneiden, jotka ovat muodostaneet suuren hakijaryhmän viime vuosina, hakemukset on varsin säännönmukaisesti käsitelty nopeutetussa menettelyssä¹⁷. On tärkeää jo avoimen yhteiskunnallisen keskustelun mahdollistamiseksi kerätä tietoa ihmisoikeuksien kannalta haasteellisen menettelyn soveltamisesta käytännössä. Tehtävä soveltuu hyvin vähemmistövaltuutetulle toimenkuvansa puitteissa tehtäväksi.

Toisekseen kysymys lasten oikeuksien toteutumisesta turvapaikkamenettelyssä on noussut erityisesti esiin. Kansainvälisten sopimusvalvontaelinten suositukset ovat liittyneet muun muassa yksin saapuvien alaikäisten turvapaikanhakijoiden haastatteluihin. Alaikäisten haastattelutekniikan ja alaikäisiä edustavien henkilöiden koulutukseen samoin kuin sota-alueilta tulevien lasten erityistukeen on kehoitettu kiinnittämään riittävä huomiota.

Alaikäisten turvapaikanhakijoiden tutkintaan on kiinnitetty kasvavaa huomiota. Ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden turvapaikkatutkinta siirtyi vuoden 2002 alusta poliisilta Ulkomaalaisvirastolle. Turvapaikkatutkinnan suorittavat alaikäisten kohtaamiseen perehtyneet ja siihen koulutuksen saaneet Ulkomaalaisviraston lapsityöryhmän jäsenet. Ennen kuulustelutoiminnan siirtymistä Ulkomaalaisvirastolle lapsityöryhmän jäsenet osallistuivat kaksi vuotta kestäneeseen EU:n alaikäisiä turvapaikanhakijoita koskevaan projektiin¹⁸. Projektin puitteissa Ulkomaalaisvirasto laati ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden haastatteluohjeistuksen ja kuulustelulomakkeen. Ohjeistuksessa on erillinen osio traumatisoituneen lapsen kohtaamisesta. Lisäksi traumatisoituneen lapsen, esimerkiksi sota-alueilta tulevien lasten, kohtaamiseen on kiinnitetty erityishuomiota Ulkomaalaisviraston hen-

¹⁷ Suuri osa näistä tuli maista, jotka tulevat EU:n jäseniksi 1.5.2004. Amsterdamin sopimukseen liitetyn lisäpöytäkirjan mukaan toisen EU-maan kansalaisen tekemä turvapaikkahakemus on lähtökohtaisesti ilmeisen perusteeton.

¹⁸ *Children First - Minors in the Asylum Process: A Training Programme for Officials (2001—2002)*.

kilösten koulutuksessa. Turvapaikkakuulustelussa mukana ovat kuulustelijan ja tulkin lisäksi lapsen edustaja sekä yleensä myös Pakolaisneuvonta ry:n juristi.

Myös ulkomaalaislain uudistuksen yhteydessä kysymys lapsen oikeuksien toteuttamisesta nousi korostetusti esiin. Hallitus korostaa YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklaan sisältyvää lapsen edun periaatetta, jonka tulee olla lapsia koskevassa päätöksenteossa ensisijainen.

Osana toimivaan suojelujärjestelmään kuuluu kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden palauttaminen. Suomen turvapaikkapolitiikalle on ollut tyypillistä, että kielteisen päätöksen saaneiden palauttamisesta on johdonmukaisesti huolehdittu. Näin Suomi pyrkii ehkäisemään yhteiskunnan ulkopuolelle jäävien ulkomaalaisyhteisöjen syntymistä. Ensisijaisena paluutapana on syytä tukea kielteisen päätöksen saaneiden omaehtoista paluuta.

Kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumisen kannalta ulkomaalaisen, esimerkiksi kielteisen päätöksen Suomessa saaneen turvapaikanhakijan, maasta poistaminen on kriittinen hetki. Pakolaissopimuksessa keskeinen ja myös muihin ihmisoikeussopimuksiin sisältyvä palautuskiellon periaate koskee juuri velvoitetta olla lähettämättä ulkomaalaista tilanteisiin joissa hänen oikeuksiaan vakavasti loukataan. Toisaalta maastapoistamistilanteet ovat vaikeita myös ne toimeenpanevan viranomaisen kannalta.

Esimerkki vaikeasta palautustilanteesta oli syksyllä 2003 julkisuuteen tullut tapaus, jossa Euroopan neuvoston kidutuksen vastainen komitea oli alustavissa huomioissaan kritisoinut Suomea ukrainalaisen perheen karkotuksen yhteydessä tapahtuneesta tahdonvastaisesta lääkinnästä. Komitean varsinainen raportti on odotettavissa alkuvuonna 2004. Tapaus on johtanut selvityksiin sekä poliisiin että terveydenhoitohenkilökunnan osalta. Olennaista jatkon kannalta on varmistaa, että eri viranomaisten ohjeistus ja toimivaltasuhteet näissä tilanteissa ovat selkeät. Lähtökohtana tulee selkeästi olla yksilön oikeuksien ja suhteellisuusperiaatteen kunnioitus. Yksilön ihmisoikeuksia ei tule rajoittaa enempää kuin kyseisessä tilanteessa ao. päätöksen toimeenpanemiseksi on välttämätöntä.

Hallitusohjelmassa mainittu maahanmuuttopoliittisen ohjelman laatiminen on käynnistynyt. Ohjelma valmistellaan useiden ministeriöiden yhteistyönä ja sen yhtenä tavoitteena tulee olemaan myös Suomen harjoittaman pakolaispolitiikan kehittäminen ihmisoikeudet turvaavana järjestelmänä.

5.5.4 Turvapaikanhakijoiden vastaanotto

Turvapaikanhakijoiden vastaanotto perustuu lakiin maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta. Turvapaikanhakijoiden vastaanoton valmius on suunniteltu siten, että maassa on aina tarvittava määrä majoituspaikkoja suhteessa tulijamääriin. Vastaanoton luonteeseen kuuluu yllätyksellisyys, mikä näkyy muun muassa tulijamäärien suurina vaihteluinä. Tavoitteena on, että Suomessa toimivat 14 vastaanottokeskusta voivat mahdollisimman pitkälle vastata kulloiseenkin majoitustarpeeseen.

Vastaanottokeskuksissa turvapaikanhakijalle järjestetään mahdollisuus saada oikeudellista neuvontaa tai oikeusapua. Pakolaisneuvonta ry antaa turvapaikkamenettelyyn liittyvää maksutonta oikeusapua Suomeen saapuville turvapaikanhakijoille. Lisäksi se antaa turvapaikanhakijoille tietoa Suomen ulkomaalaislainsäädännöstä ja turvapaikkamenettelystä koskien hakijan oikeuksia ja velvollisuuksia. Pakolaisneuvonta ry saa valtionapua oikeusapupalveluiden tarjoamista varten. Turvapaikanhakijat ovat oikeutettuja käyttämään myös muita oikeusapupalveluita.

Laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä sekä laki ulkomaalaislain muuttamisesta tulivat voimaan 1.3.2002. Väliaikainen 30-paikkainen säilöönottoyksikkö käynnistyi vuonna 2002 Katajanokan vankilan entisiin tiloihin. Pysyvä tila on tulossa Metsälään. Metsälän vastaanottokeskuksessa tulee olemaan säilöönottoyksikkö ja vastaanotto-keskus. Tällöin voidaan kiinnittää erityistä huomiota säilöön otetun turvapaikanhakijan perheen ja etenkin lasten majoitukseen.

Lain mukaan säilöön otettua ulkomaalaista on kohdeltava oikeudenmukaisesti ja hänen ihmisarvoaan kunnioittaen. Hänen oikeuksiaan ei saa rajoittaa enempää kuin säilössä pidon tarkoitus ja varmuus sekä turvallisuuden ja järjestyksen säilyttäminen välttämättä edellyttävät. Tähän kuuluvat oikeuksista ja velvollisuuksista tiedottaminen, yhteydenpito-oikeus, vierailut ja puhelimen käyttö, erillään säilyttäminen, säilöönottoyksiköstä pois siirtäminen sekä näistä päättäminen. Ulkomaalaisille on tiedotettava heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Näitä oikeuksia voidaan rajoittaa tutkinnallisista syistä tai jos rajoitukset ovat perusteltuja turvallisuuden ja järjestyksen takaamiseksi. Säilöön otettu ulkomaalainen voidaan poikkeuksellisesti, lyhytaikaisesti, sijoittaa poliisin pidätystiloihin. Poikkeuksellisesta sijoittamisesta on viivymättä ilmoitettava käräjäoikeudelle.

5.5.5 Ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden vastaanotto

Suomea koskevissa suosituksissa on todettu yksin tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden osalta, että hallituksen tulisi taata riittävät voimavarat yksin tulleitten alaikäisten edustajien koulutukseen. Edustajien perehdytystä ja koulutusta ovat järjestäneet pakolaisten kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta vastaava työministeriö, TE-keskukset ja turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskukset. Lisäksi koulutusta on järjestetty kahdessa peräkkäisessä Euroopan pakolaisrahaston ja työministeriön rahoittamassa vuoden mittaisessa projektissa, joista ovat vastanneet Pakolaisneuvonta ry. ja Lastensuojelun keskusliitto. Valtioneuvoston vuonna 2002 antamassa selonteossa kotouttamislain toimeenpanosta on useita ehdotuksia yksin tulleiden alaikäisten vastaanoton kehittämiseksi. Selonteon ehdotus edustajarekisterin perustamisesta on toteutunut. Lisäksi selonteossa ehdotettiin, että edustajan tehtävästä laaditaisiin opaskirja. Opaskirja on valmistumassa em. projektien yhtenä tuotoksena.

Yksintulleitten alaikäisten vastaanottoon liittyvät ehdotukset selonteossa olivat: alaikäisille tarkoitettujen perheryhmäkotien rinnastaminen lastensuojelulaitoksiin, ryhmäkotien henkilökunnan pätevyysvaatimusten rinnastaminen lastensuojelulaitoksissa työskentelevien pätevyyteen sekä korvausjärjestelmän muuttaminen siten, että kunnat voisivat hakea valtiolta korvauksia lastensuojelun jälkihuoltoon verrattavien toimenpiteiden järjestämisestä yksin tulleille 21 ikävuoteen saakka.

Alaikäisten turvapaikkakuulustelujen edistämiseksi vastaanottokeskukset ovat tarjonneet tilojaan haastattelujen suorittamista varten. Kuulustelu kuuluu Ulkomaalaisviraston toimialaan.

Alaikäisten vastaanotosta vastaavat ryhmä- ja perheryhmäkodit huolehtivat siitä, että alaikäiset saavat tarvitsemansa psykologisen avun. Kuntaan sijoitettujen pakolaisten osalta on vastuussa kunnan sosiaali- ja terveystoimi. Ongelmana on ollut palvelujen saatavuus ja pakolaisten erityisongelmien tuntemus, menetelmät heidän kuntouttamisekseen sekä kieleen ja tulkin käyttöön liittyvät kysymykset.

5.5.6 Maahanmuuttajien oikeudet

Ihmisoikeuskysymykset liittyvät olennaisesti maahanmuuttoon ja maahanmuuttajien kohteluun. Liikenneyhteyksien helpottuessa ja tiedonkulun nopeutuessa myös ihmisten liikkuminen

on lisääntynyt. Ihmisten liikkuminen voidaan nähdä positiivisena seikkana, mutta sillä on myös varjopuolensa. Maailmassa vallitsevan eriarvoisuuden, kuten taloudellisen hyvinvoinnin epätasaisen jakautumisen vuoksi, ihmisten lähtö kotiseudultaan ei aina ole puhtaasti vapaan tahdon asia. Mikäli olosuhteet koti- tai asuinmaassa ovat kohtuuttomat, ainoana keinona on etsiä itselleen paremman elämän mahdollisuuksia muualta. Osittain tämän myötä myös eriasteinen ihmisten hyväksikäyttö voi lisääntyä. Esimerkiksi ulkomaisen työvoiman käytössä voi ilmetä sellaisten ehtojen soveltamista, jotka poikkeavat normien mukaisesta kohtelusta. Ääripäässään ihmisten hyväksikäyttö voi ilmetä ihmiskauppana, joka lähentelee orjuutta. Puhutaankin orjuuden uusista muodoista. Ihmiskauppaa käsitellään omana teemanaan osiossa 6.3.

Suomessa asuu tällä hetkellä vakinaisesti yli 100 000 ulkomaalaista. Valtaosa ulkomaalaisista on muita kuin pakolaistaustaisia. Monet maahanmuuttajista ovat saapuneet maahan perhesiteiden tai työn vuoksi. Myönnettävien oleskelu- ja työlupien määrä on kasvanut tasaisesti, mikä on johtanut käsittelyaikojen venymiseen. Lupa- ja hakemusasioiden käsittelyaikojen lyhentäminen on tämän hetken keskeisin ulkomaalaishallintoa koskeva haaste. Samalla tavoitteena on varautua kasvaviin ulkomaalaisasioiden käsittelymääriin. Työperusteisen maahanmuuton lisääntyminen on ollut huomattavaa erityisesti kuluneen korkeasuhdanteen aikana. Tämä kasvu ei ole perustunut maahanmuuttopolitiikan muutoksiin, vaan se on seurannut ulkomaisen työvoiman kysynnän vaihteluja työmarkkinoilla. Joustava vastaaminen työmarkkinoiden sekä laadullisiin että määrällisiin tarpeisiin on ollut mahdollista, koska Suomeen myönnettävien oleskelu- ja työlupien määrää ei, kuten monissa maissa, ole kiintiöin rajoitettu tai ennalta hyväksytyt politiikan mukaisesti määritetty.

Suomi, kuten monet muutkin läntisen Euroopan maat, ovat tilanteessa, missä se ikärakenteen muuttuessa tulee tarvitsemaan lisää työvoimaa omien rajojensa ulkopuolelta. On tärkeätä, että maahanmuuttopolitiikka on hyvin suunniteltua, perusteltua ja avointa. Maahanmuuton syyt tulee myös ymmärtää ja tehdä näkyväksi, näin on helpompaa luoda hyväksyvämpää asenneilmastoa maahanmuuttajia kohtaan ja helpottaa heidän kotoutumistaan. Maahanmuuttoa ja maahanmuuttajien asemaa, oikeuksia ja velvollisuuksia säätelevien normien tulee olla selkeitä ja niistä tulee olla riittävää ja oikeata tietoa saatavilla potentiaalisille maahanmuuttajille. Pitkään maassa laillisesti asuneilla tulisi olla mahdollisuus vakiinnuttaa asemansa. On tärkeätä, että heidän asemaansa lähennetään mahdollisimman lähelle omien kansalaistemme asemaa. Tasavertainen kohtelu on tärkeää paitsi ihmisoikeusnäkökulmasta, myös siksi, että Suomi tarvitsee maahanmuuttajien työpanosta yhteiskunnan rakentamisessa ja ylläpitämisessä. Tässä työssä mukana olevien tulee voida, kansalaisuuteen katsomatta, nauttia työnsä hedelmistä mahdollisimman tasa-arvoisesti.

Kesällä 2003 tuli voimaan uusi kansalaisuuslaki. Lain mukaan Suomen kansalaisuuden menetäneet voivat saada kansalaisuutensa takaisin ilmoitusmenettelyllä. Vuoden 2004 alusta lukien kansalaisuusilmoituksia koskevia maksuja muutettiin siten, että 65 vuotta täyttäneiden henkilöiden ja vuosina 1939-1945 sotalapsina olleiden henkilöiden osalta maksu alennettiin.

Pääministeri Vanhasen hallituksen ohjelman mukaisesti hallitus laatii maahanmuuttopoliittisen ohjelman ja varautuu lisääntyvään maahanmuuttoon. Hallituksen ohjelman mukaan maahanmuuttopoliittisen ohjelman tulee olla kokonaisvaltainen, ja tarkoituksena on määritellä myös maahanmuuttopolitiikan arvot tavoitteena ihmis- ja perusoikeuksien kunnioittaminen. Tavoitteena on saada ohjelma valmiiksi vuoden 2005 toukokuun loppuun mennessä.

Eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä uudeksi ulkomaalaislaiksi tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa. Lisäksi edistettäisiin hallittua maahanmuuttoa ja kansainvälisen suojelun antamista ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen. Tarkoituksena on myös, erillään eduskunnassa käsiteltävän ul-

komaalaislain kokonaisuudistuksesta, tutkia mahdollisuuksia entisestään helpottaa opiskelijoiden maahanmuuttoa ja myös maahan jäämistä opintojen jälkeen.

Suomi on myös Euroopan Unionissa korostanut maahanmuuttajien oikeudenmukaista ja tasa-vertaista kohtelua, maahanmuuttopolitiikan kokonaisvaltaisuutta ja ihmisoikeuksien kunnioittamista. Tampereella lokakuussa 1999 pidetyn huippukokouksen päätelmissä korostettiin kumppanuussuhdetta lähtömaihin, kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukaista kohtelua ja pyrkimystä maahanmuuttovirtojen hallintaan sekä esitettiin yhteisen turvapaikkajärjestelmän luomista. Näitä tavoitteita on sittemmin täsmennetty ja kehitetty mm. Sevillan (2002) ja Thessalonikin (2003) huippukokouksissa.

Venäjänkielisten maahanmuuttajien kotoutuminen Suomeen

Venäjänkieliset ovat tällä hetkellä suurin maahanmuuttajaryhmä Suomessa, ja heidän määränsä on lisääntynyt merkittävästi viimeisten kymmenen vuoden aikana. Jo yli 30 000 henkilöä ilmoittaa äidinkiellekseen venäjän (lukuun sisältyvät myös ns. vanhavenäläiset). Vaikka ohessa tarkastellaan lähinnä venäjänkielisten kotoutumista Suomeen, linjaukset koskevat suurelta osin myös muita maahanmuuttajia.

Hallituksen maahanmuuttopolitiikan keskeinen tavoite on Suomessa pysyvästi asuvien ulkomaalaisten kotouttaminen, kuitenkin ottaen huomioon maahanmuuttajan oikeus säilyttää oma kielensä ja vaalia kulttuuritaustansa. Hallitus pitää erittäin tärkeänä sitä, etteivät vähemmistökulttuuriin kuuluvat henkilöt syrjäydy tai sulaudu enemmistökulttuuriin. Hallitus myös kannustaa vähemmistöihin kuuluvia osallistumaan heitä itseään koskevaan päätöksentekoon kaikilla tasoilla.

Etnisten suhteiden neuvottelukunnan asettama työryhmä luovutti neuvottelukunnalle tammikuussa 2003 raporttinsa ”Suomen venäjänkielisen väestönsosan kysymyksiä 2002”. Raportti sisältää 38 venäjänkielisen väestönsosan asemaan liittyvää suositusta. Asia tullaan viemään hallituksen vuodenvaihteessa nimitetyn maahanmuutto- ja etnisten suhteiden ministerityöryhmän käsiteltäväksi.

Vaikka työhallinnon toimenpiteet kohdentuvat kaikkiin maahanmuuttajasiakkaisiin, nousevat venäjänkielisten asiakkaiden palvelutarpeet käytännössä esiin, kun suurimmat asiakasryhmät ovat entisen Neuvostoliiton (NL) alueelta muuttaneet; paluumuuttajat (inkerinsuomalaiset ja Suomen kansalaisten jälkeläiset perheenjäsenineen) sekä Suomeen avioituneet venäläiset.

Entisen NL:n alueelta muuttaneet ovat palvelu- ja tiedontarpeiltaan hyvin heterogeeninen ryhmä, minkä vuoksi yksilöllisesti tehtävät palvelutarvearviot -ja suunnitelmat ovat välttämättömiä kotoutumisen eri nivelkohdissa. Tästä syystä myös lukuisissa maahanmuuttajiin suunnatuissa projekteissa, vaikkakin ne ovat määräaikaista, on saavutettu myös työllistymisen näkökulmasta hyviä tuloksia. Inkerinsuomalaisten paluumuuttajien kotoutumisprosessi käynnistyy jo ennen Suomeen muuttoa heille järjestettävän lakisäätelisen muuttovalmennuksen aikana. Muuttovalmennuskursseilla käytetään kouluttajina myös entisen NL:n alueelta muuttaneita.

Työhallinnon kotouttamistoimenpiteillä pyritään normaalien työvoimapalvelujen lisäksi erityisesti tukemaan suomen- tai ruotsinkielen taidon hankkimista ja työelämävalmiuksien parantamista. Maahanmuuttajakoulutukseen liittyy useimmiten työharjoittelujakso, jota usein täydennetään koulutuksen jälkeen työelämävalmennuksena työpaikalla. Tämä on osoittautunut tehokkaimmaksi väyläksi avoimille työmarkkinoille työllistymiseen. Työvoimatoimistojen palveluvalmiuksia ja maahanmuuttajakysymyksiin liittyvää osaamista pyritään aktiivisesti parantamaan mm. ohjauksen ja virkailijoiden koulutuksen avulla.

Venäjänkielisten keskuudessa on runsaasti myös korkeasti koulutettuja henkilöitä, joiden työmarkkinakehityksen seuraaminen ja työmarkkinoille pääsyn edistäminen Suomessa on tärkeää. Muun muassa Suomen ja Venäjän välinen kauppa, turismi sekä myös tulevaisuuden työmarkkinoiden haasteet edellyttävät venäjänkielisen väestön mahdollisimman onnistunutta integroimista suomalaiseseen yhteiskuntaan.

5.6 Ihmisoikeudet Suomen kehityspolitiikassa

- ▶ **Äärimmäinen köyhyys on keskeinen ihmisoikeusongelma. Myös köyhyyden vähentämisen näkökulmasta painotetaan eri väestöryhmien osallistumisoikeuksien merkitystä.**
- ▶ **Ihmisoikeuspohjainen lähtökohta on kehityspolitiikan ohjaavia periaatteita. Lähivuosina on tavoitteena selkiyttää tämän periaatteen merkitystä kehityspolitiikan käytännössä. Kansalaisjärjestöjen kanssa toteutettavilla hankkeilla on merkittävä asema ihmisoikeuksia tukevassa kehityspolitiikassa.**

5.6.1 Yleistä

Äärimmäinen köyhyys on aikamme keskeisiä ihmisoikeusongelmia. Kehityspolitiikan avulla Suomi vaikuttaa äärimmäisen köyhyyden ja sen eri ulottuvuuksien poistamiseen, mikä itsessään on ihmisoikeuksia edistävää toimintaa. Ihmisoikeuspohjainen lähtökohta kehitykseen on Suomen kehityspolitiikan ohjaavia periaatteita. Ihmisoikeuksia, demokratiaa ja hyvää hallintoa edistetään myös suoraan hankkeilla tai tukemalla kansalaisyhteiskunnan toimintaa.

Suomi korostaa osallistumisoikeuksien merkitystä. Kehityksen ja köyhyyden vähentämisen näkökulmasta on olennaista, että kaikki yhteiskunnalliset ryhmät, mukaan lukien heikoimmassa asemassa olevat, voivat osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon ja yhteiskunnan kehittämiseen.

Ihmisoikeuskysymykset tulee pitää vahvasti esillä kumppanimaiden kanssa käytävässä vuoropuhelussa. Monenkeskisessä kehitysyhteistyössä Suomi edistää ihmisoikeusnäkökulman huomioimista ja valtavirtaistamista järjestöjen ja rahoituslaitosten toiminnassa. Sekä kehityspolitiikan että ihmisoikeuspolitiikan painopisteitä ovat naisten oikeuksien sekä haavoittuvimpien ryhmien aseman edistäminen.

YK:n ihmisoikeuselimet ovat Suomea koskevissa raporteissaan huomauttaneet, ettei Suomi ole kehitysyhteistyömäärärahojensa osalta saavuttanut YK:ssa teollisuusmaille sovittua 0.7 prosentin kansatuotetasoa. Hallitus on päättänyt nostaa kehitysyhteistyömäärärahojen määrää

selkeästi nykyisen hallituskauden aikana ja on sitoutunut 0.7 prosentin tason saavuttamisen vuoteen 2010 mennessä. Tavoitteen toteuttaminen parantaa osaltaan kehitysmaiden taloudellisia mahdollisuuksia ihmisoikeusvelvoitteidensa rahoittamiseen ja lisää Suomen ihmisoikeuspolitiikan uskottavuutta.

5.6.2 Ihmisoikeusperustainen lähtökohta kehitykseen

Hallituksen periaatepäätöksellä helmikuussa 2004 hyväksytyssä kehityspoliittisessa ohjelmassa kehityspoliittikka määritellään johdonmukaiseksi toiminnaksi kaikilla niillä kansainvälisen yhteistyön ja kansallisen politiikan lohkoilla, joilla vaikutetaan kehitysmaiden asemaan. Ohjelma on kehityspoliittikan toimeenpanon tärkein ohjenuora tällä hallituskaudella.

Ohjelma asettaa ihmisoikeuspohjaisen lähtökohdan yhdeksi kehityspoliittikan ohjaavaksi periaatteeksi. Tämä tarkoittaa sitä, että Suomi näkee kehityksen eri ulottuvuudet yhteydessä ihmisoikeuksiin. Kehitystä arvioidaan taloudellisten mittareiden rinnalla asukkaiden ja ryhmien oikeuksien toteutumisen kautta. Ihmisoikeuspohjaiseen lähtökohtaan sisältyy myös se, että kunkin valtion tulee täyttää kansainvälisesti sovitut velvoitteensa ja yksilöillä tulee olla oikeus osallistua yhteiskuntaan.

Ihmisoikeuksien kattava toteutuminen on yhtäältä oikeudenmukaisen ja tasapainoisen kehityksen perusedellytys ja toisaalta sen tunnusmerkki. Köyhyyden ja syrjinnän voittamisessa ei ole kyse vain taloudellisten resurssien vaan myös vaikutusmahdollisuuksien lisäämisestä. Kehityksen päämäärät ja ihmisoikeuksien edistäminen tukevat siis toisiaan: ihmisoikeuksia ja kehitystä edistetään rinnakkain, toinen toistensa edellytyksenä ja tukijana

Kehityspoliittinen ohjelma sitoo Suomen kehityspoliittikan tavoitteet YK:n vuosituhajulistukseen ja sen tavoitteisiin. Ihmisoikeudet nousevat kehityspoliittikan tavoitteissa esille sekä yleisestä että erityisestä näkökulmasta. Äärimmäisen köyhyyden eri ulottuvuuksien ja eriarvoisuuden poistaminen itsessään on ihmisoikeuksia edistävää työtä. Vuosituhajulistuksen kehityspäämäärissä määritellyt köyhyyden ulottuvuudet ovat kaikki ihmisoikeuskysymyksiä. Pohjimmaisena ajatuksena on, että kaikilla naisilla ja miehillä tulisi olla mahdollisuus riittävään toimeentuloon, ravintoon, koulutukseen, terveyteen, veteen sekä elinkelpoiseen ympäristöön.

Vuosituhajulistuksen tärkeä elementti on sen korostaminen, että kehitysmailla itsellään on vastuu kehitykselle suotuisan toimintaympäristön luomisesta. Ihmisoikeuksien kunnioituksella, demokratialla ja hyvällä hallinnolla on tässä ratkaiseva osuus. Suomi tukee kehityspoliittikallaan kehitysmaiden omia ponnisteluja toimintaympäristön parantamisessa.

Kehityspoliittikan läpileikkaavat teemat liittyvät läheisesti ihmisoikeuspolitiikkamme painopisteisiin. Läpileikkaavia teemoja ovat:

- naisten ja tyttöjen oikeuksien edistäminen ja aseman parantaminen; sukupuolten välisen ja yhteiskunnallisen tasa-arvon edistäminen;
- helposti syrjäytyvien ryhmien, erityisesti lasten, vammaisten ihmisten, alkuperäiskansojen ja etnisten vähemmistöjen oikeuksien ja tasavertaisten osallistumismahdollisuuksien edistäminen;
- ympäristökysymysten huomioonottaminen

5.6.3 Kehitysyhteistyön keinot ihmisoikeuksien edistämiseksi

Kahdenvälinen yhteistyö

Ihmisoikeuskysymykset ovat tärkeällä sijalla kehitysyhteistyön kumppanimaiden kanssa käytävässä vuoropuhelussa. Kumppanimaiden toiminta ihmisoikeuksien edistämiseksi on yksi keskeisimmistä kumppanimaiden valintaan vaikuttavista seikoista. Kumppanimaiden ihmisoikeustilannetta seurataan jatkuvasti osana yhteistyön edellytyksiin liittyvää arviointia. Suomi sitoutuu yhteistyöhön pitkäjänteisesti, mutta vakavat ihmisoikeusongelmat voivat johtaa Suomen avun vähenemiseen tai loppumiseen.

Kahdenvälistä kehitysyhteistyötä on keskitetty harvempiin maihin ja maakohtaisesti harvemille sektoreille. Vuoden 2001 periaatepäätöksen mukaisesti maavalinnoissa on punnittu maan avuntarpeen lisäksi kehitystahoa, Suomen kykyä antaa apua sekä tuloksellisuuden edellytyksiä. Tärkeinä tekijöinä kehitystahdon arvioinnissa ovat maan hallituksen sitoutuminen ihmisoikeustilanteen parantamiseen, määrätietoinen pyrkimys demokratian ja tasa-arvon edistämiseen sekä korruption vähentämiseen. Vuoden 2004 kehityspoliittinen ohjelma jatkaa keskittämisen osalta edellisen periaatepäätöksen linjalla.

Suomen pitkäaikaisia yhteistyömaita ovat Etiopia, Kenia, Mosambik, Nepal, Nicaragua, Sambia, Tansania ja Vietnam. Valtioiden välisestä lahjamoitoisesta kehitysyhteistyöstä ollaan asteittain luopumassa Egyptissä, Namibiassa ja Perussa. Lisäksi määräaikaista yhteistyömaita ovat Afganistan, Etelä-Afrikka, Itä-Timor, Länsi-Balkan, palestiinalaisalueet sekä uutena Irak.

Vuoden 2001 periaatepäätöksessä Kenia, Sambia ja Nicaragua esiintyvät maina, joiden kanssa yhteistyötä ei ollut edellytyksiä kasvattaa. Tämä johtui juuri puutteista ihmisoikeuksien, demokratian ja hyvän hallinnon toteutumisessa. Viime vuosina näissä maissa tilanne on kehittynyt myönteisesti, joten yhteistyötä ollaan lisäämässä. Samalla Nepalin epävakaus ja ihmisoikeustilanne ovat johtaneet siihen, että vuoden 2004 periaatepäätöksessä todetaan, ettei edellytyksiä yhteistyön kasvattamiselle juuri nyt ole.

Keskittyminen harvempiin maihin tuo kehitysyhteistyöhön lisää vaikuttavuutta. Samalla se syventää maiden välistä suhdetta ja antaa paremmat mahdollisuudet käyttää hallinnollisia resursseja aktiiviseen dialogiin mm. ihmisoikeuksista yhteistyömaan kanssa. Uudessa tilanteessa Suomen kehityspoliittikan ihmisoikeusvaikutusten arvioinnille tulee kehittää selkeämpiä arviointimenetelmiä ja -kriteereitä.

Painopiste köyhyydessä

Kaikissa Suomen pitkäaikaisissa yhteistyömaissa on laadittu tai laaditaan maan omia köyhyyden vähentämishjelmia (Poverty Reduction Strategy, PRS tai vastaava). Suomi on vuoden 2001 periaatepäätöksestä lähtien valmistellut yhteistyön muuttamista yhä enemmän hankkeista ohjelmamuotoiseen apuun. Tämä tarkoittaa suoraa budjettitukea köyhyyden vähentämishjelman toteuttamiselle tai sektorikohtaisia yhteisrahoitusohjelmia. Näissä työmuodoissa useat avunantajat yhdistävät rahoituksensa kumppanimaan ohjelman tukemiseksi. Suomi on tähän mennessä aloittanut budjettituen kolmessa pitkäaikaisen yhteistyön maassa.

Köyhyyden ja syrjäytymisen voittamisessa ei ole kyse vain taloudellisten resurssien vaan myös vaikutusmahdollisuuksien lisäämisestä. Siirryttäessä kohti sektorikohtaisia suoria tukimuotoja ja budjettitukea on ihmisoikeusnäkökulmasta tärkeää, että naisten ja haavoittuvassa asemassa olevien oikeudet huomioidaan.

Ihmisoikeudet ovat läpileikkaavasti mukana kaikessa kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä. Lisäksi ihmisoikeuksia tuetaan erillisillä hankkeilla. Tähän kokonaisuuteen kuuluu kiinteästi myös oikeusvaltioperiaatteen ja hyvän hallinnon edistäminen sekä korruption vastainen taistelu.

Suomi on toteuttanut ihmisoikeushankkeita muun muassa Latinalaisessa Amerikassa ja Länsi-Balkanilla. Guatemalassa toteutetussa ihmisoikeuskoulutushankkeessa on tuettu yliopistotason ihmisoikeuskoulutuksen kehittämistä sekä alkuperäiskansojen naisten koulutusta ja tiedon-saantia omista oikeuksistaan. Alkuperäiskansojen oikeuksia on tuettu mm. Ecuadorissa käynnissä olleella ihmisoikeus- ja kaksikielisyshankkeella. Kosovossa on käynnissä ihmisoikeus-instituutioiden tukihanke, joka niinkään ylittää alueen kielelliset rajat. Myös muissa maissa Suomi on osallistunut konfliktien jälkeen jälleen rakennukseen tukemalla ihmisoikeusinstituutioiden kehittämistä ja erityisesti naisten oikeuksien vahvistamista.

Erityisen hyvin ihmisoikeuksien edistämiseen soveltuvia työmuotoja ovat suomalaisten kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyö, tuki kansainvälisille kansalaisjärjestöille (INGO) sekä paikallisen yhteistyön määrärahan kautta annettava tuki kehitysmaiden kansalaisyhteiskunnille. Seuraavassa kuvataan siksi näihin toimialueisiin liittyviä esimerkkejä tarkemmin.

Paikallisen yhteistyön määräraha

Vuodesta 2000 Suomen kehitysmaissa sijaitsevien edustustojen käytössä on ollut paikallisen yhteistyön määräraha. Tämän määrärahan käyttö on kasvanut voimakkaasti ja vuodelle 2003 käytettävissä oli 13,3 miljoonaa euroa. Sitä jakamassa on yli 30 edustustoa. Merkittävä osa määrärahoista käytetään ihmisoikeus- ja demokratiakysymysten parissa sekä naisten, vammaisten ja vähemmistöjen oikeuksien puolesta toimivien järjestöjen tukemiseen. PYM-hankkeita toteuttavat pääsääntöisesti yhteistyömaiden kansalaisyhteiskunnan toimijat.

Esimerkiksi Nepalissa on paikallisen yhteistyön varoin erityinen Suomen ylläpitämä ihmisoikeusohjelma. Useissa maissa (mm. Filippiinit, Itä-Timor, Peru) on tuettu alkuperäiskansojen oikeuksia, mm. oikeudellisia selvityksiä, julkaisuja ja seminaareja, sekä alkuperäiskansojen kulttuurityötä (Pakistan, Peru). Sri Lankalla Suomi on tukenut lapsisotilaiden rehabilitointia paikallisen yhteistyön varoin ja Kambodzhasa on tuettu nais- ja lapsikaupan vastaisia hankkeita. Useissa Afrikan maissa tuetaan ihmisoikeuskomissioiden sekä naisten ja vähemmistöjen oikeuksien puolesta toimivien ja muiden ihmisoikeusjärjestöjen toimintaa.

5.6.4 Kansalaisjärjestöt Suomen kumppaneina

Osa suomalaisten kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhankkeista suuntautuu suoraanaisesti ihmisoikeuksien edistämiseen. Suomalaisten järjestöjen toiminnasta kerrotaan myös eräiden teemojen yhteydessä.

Suomi antaa tukea demokratian ja ihmisoikeuksien puolesta toimiville kansainvälisille kansalaisjärjestöille (INGO). Tuen vuosittainen arvo on noin kaksi miljoonaa euroa. Ihmisoikeus- ja demokratiatuen piirissä on vuosittain kolmisenkymmentä INGOa.

Suomen INGO-yhteistyön lähtökohtana on ihmisoikeuspolitiikan tärkeinä pitämiemme päämäärien edistäminen. Tukea on ohjattu erityisesti naisten, lasten, alkuperäiskansojen sekä vähemmistöjen oikeuksien vahvistamiseen. Tukea annetaan merkittävästi myös ihmisoikeus- ja demokratiamekanismeja vahvistavaan kansalaistoimintaan, hyvän hallinnon edistämiseen ja tiedotukseen.

Yksittäisistä tuensaajista suurimpia ovat korruptionvastaista työtä tekevä Transparency International, ihmisoikeusliittojen kansainvälinen kattojärjestö International Federation of Human Rights (FIDH) sekä oikeusvaltio- ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumiseksi kehitysmaissa ja siirtymätalouden maissa toimiva IDLO, jonka kautta on tuettu kehitysmaiden naisjuristien ihmisoikeuskoulutusta.

Suomi on tukenut Minory Rights Group -järjestöä, joka on muun muassa järjestänyt eri vähemmistöjen edustajille koulutusta kansainvälisistä, vähemmistöjä koskevista ihmisoikeusstandardeista ja toimintamahdollisuuksista. Kansainvälisten ihmisoikeusmekanismien vahvistamisesta esimerkkinä ovat Kansainvälisen rikostuomioistuimen puolesta toimivalle kansalaisjärjestöverkostolle annettu tuki sekä tuki YK:n ihmisoikeuspolitiikan vahvistamiseksi toimiville nais-, lapsi- ja tiedotusjärjestöille.

INGO-rahoitusta saavien demokratia- ja ihmisoikeusjärjestöjen lukumäärä on ollut nähden suhteellisen suuri. Tavoitteena on kehittää järjestöjen kanssa tehtävää, nykyistä kiinteämpää ja sisällöllisempää yhteistyötä ja tällöin tulee harkintaan järjestöjen määrään rajoittaminen. Suoran rahoituksen rinnalla on syytä kehittää myös muita tuki- ja yhteistyömuotoja.

5.7 Ihmisoikeudet ja kauppa

- ▶ **Hyvä hallinto ja oikeusvaltio tukevat hallitun kaupan vapauttamisen myönteisiä vaikutuksia kansallisella tasolla. Kansainvälisellä tasolla WTO:n ja ILO:n yhteistyön kehittäminen on avainasemassa.**
- ▶ **Yritysten yhteiskuntavastuu on tärkeä haaste. Hallituksen tavoitteena on kehittää tätä koskevaa dialogia sekä yhteistyössä yritysten kanssa ohjeistusta ihmisoikeusnormien huomioimisesta.**

5.7.1 Yleistä

Taloudellinen globalisaatio on osa monimutkaista globalisaatioilmiötä. Sen hallinta alkaa uskottavasta kansallisesta politiikasta ja vahvoista talouden rakenteista, joita tarvitaan sosiaalisten suojaverkkojen rahoittamiseksi. Yleisellä tasolla globalisaatio lisää yhteiskuntien käytössä olevia voimavaroja, kansalaisten ja muiden tahojen tiedontasoa ja kykyä vaikuttaa.

Useissa yhteyksissä on todettu kaupan rooli yhteiskunnan vakauden ja hyvinvoinnin edistäjänä. Hallittu kaupan vapauttaminen lisää hyvinvointia. Sillä on yksittäisten ihmisten elämään suotuisa vaikutus jos valtionhallinto pystyy turvaamaan jokaiselle riittävän hyvät olosuhteet kaupan hyödyntämiseksi, joko tekemällä työtä tai yrittämällä. Kansallisella tasolla hyvä hallinto ja vakaa säädosympäristö sekä laajemmin taloudellisen vaihdannan luoma kansainvälinen keskinäisriippuvuus ovatkin hyviä kansainvälisen järjestyksen ja turvallisuuden takeita.

Merkittävää osaa globalisaation hallinnassa näyttelevät yritykset. Niistä erityisasemassa ovat monikansalliset yritykset. Kuluttajien, sijoittajien ja työntekijöiden aktiivisuus ja valveutuneisuus ovat avainasemassa tarkasteltaessa yritysten yhteiskuntavastuullista toimintaa. Myös kansainväliset säädökset ja standardit sekä niiden kunnioittaminen ovat merkittävässä roolissa. On myös selvää, että yritykset haluavat hyötyä yhteiskuntavastuullisesta toiminnasta myös taloudellisesti.

Suomessa yritysten yhteiskuntavastuu on otettu vastaan positiivisena haasteena. Tästä osoituksena kaksi suomalaisyritystä palkittiin YK:n kestävän kehityksen huippukokouksessa Jo-

hannesburgissa vuonna 2002. Kotimaisen eettisen keskusteluun käymiseen on luotu useita foorumeita, joissa yritys-elämä, kansalaisjärjestöt ja viranomaiset voivat vaihtaa ajatuksia.

Yrityksiin sääntely ulottuu joko lainsäädännön tai kansainvälisten sopimusten kautta tai siten, että yritykset vapaaehtoisesti ryhtyvät soveltamaan suositusluonteisia ohjeistoja. Työtä tehdään useilla tahoilla ohjeistojen, toimintamallien ja evaluaatiojärjestelmien luomiseksi tai implementoimiseksi. Tunnustetuimpia näistä on mm. OECD:n ohjeisto monikansallisille yrityksille ja ILO:n monikansallisia yrityksiä ja sosiaalipolitiikkaa koskeva kolmikantainen periaatejulistus. YK on pääsihteeri Kofi Annanin johdolla ottanut aktiivisen roolin yhteiskuntavastuun kehittämisessä (Global compact). EU:n komissio julkaisi 2001 vihreän kirjan yritysten yhteiskuntavastuun strategiasta Euroopassa. Komission jatkotoimenpide on 2.7.2002 julkaistu tiedonanto "Yritysten sosiaalinen vastuu: elinkeinoelämän panos kestäväan kehitykseen".

Vihreä kirja ja tiedonanto määrittelevät yritysten yhteiskunnallisen vastuun käsitteeksi, jossa yritykset yhdistävät vapaaehtoisesti sosiaaliset ja ekologiset näkökohdat liiketoimintaansa ja vuorovaikutukseensa sidosryhmiensä kanssa.

Tällä hetkellä on tarjolla monia erilaisia ohjeistuksia ihmisoikeuksien huomioimisesta yritysten toiminnassa. Ihmisoikeusnäkökulman selkeys eri yritysten yhteiskunnallista vastuuta koskevilla ohjeilla vaihtelee. Keskusteluun on tuotu myös kysymys siitä, onko yritysten vapaaehtoisuuteen perustuva normisto riittävä kun otetaan huomioon monikansallisten yritysten kiistatta huomattava merkitys ihmisoikeuksien toteutumiselle. Esimerkiksi YK:n ihmisoikeus-toimikunnan alaisuudessa toimiva asiantuntijaelin ehdotti sitovan normiston luomista yritysten ihmisoikeusvelvoitteista. Kansainvälisten sopimusten osapuolina ovat kuitenkin perinteisesti valtiot. Hallitus painottaa dialogin kehittämistä eri tasoilla yritysten roolin selkiyttämiseksi. Yritysten vapaaehtoisuuteen perustuva sitoutuminen, eri toimijoiden yhteistyö sekä kunkin valtion vastuu ihmisoikeuksien toteuttamisesta sen omaan oikeudenkäyttöpiiriin kuuluvien osalta ovat käytännössä keskeisiä rakennuspuita yritysten sosiaalisen vastuun edistämässä.

5.7.2 Maailman kauppajärjestö

Maailman kauppajärjestö (WTO) toimii monenkeskisten kauppasopimusten neuvottelufoorumina, valvoo sopimusten toimeenpanoa sekä toimii sopimusrikkomuksista johtuvien riitojen ratkaisuelimenä. Tämän kauppapoliittisen järjestelmän erityispiirteinä on mm. sopimusten sitovuus ja yksimielinen päätöksenteko. Käytännössä sitovuus merkitsee vastatoimimahdollisuutta mikäli sopimusten vastaisia toimia ei pureta. WTO:n toimintaperiaatteisiin kuuluu myös edistää elintason kohottamista, täystyöllisyyden turvaamista sekä kestäväan kehityksen periaatteiden toteuttamista. Keskeisenä välineenä näiden tavoitteiden saavuttamisessa pidetään sitoviin kauppasääntöihin perustuvaa kaupan esteiden asteittaista purkamista.

Kansalais- ja poliittiset oikeudet eivät sisälly WTO:n sopimusjärjestelmän piiriin, mutta toisaalta kauppasäännöt eivät estä ihmisoikeusnormien laatimista. Tosin GATT-järjestelmän perussopimuksessa todetaan, että vankityövoimalla tuotettujen tuotteiden kohdalla voidaan poiketa sopimuksen määräyksistä esimerkiksi kieltämällä tällaisten tuotteiden maahantuonti. Sopimukseen sisältyy lisäksi turvallisuuspoikkeama, mikä mahdollistaa sen, etteivät esimerkiksi YK:n turvallisuusneuvoston päätökset ole ristiriidassa sen kanssa. WTO-sopimukset sisältävät myös eräitä määräyksiä, joiden nojalla voidaan ryhtyä kauppaa rajoittaviin toimiin ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden tai julkisen moraalin suojelemiseksi. Taloudellisiksi ja sosiaalisiksi oikeuksiksi luokiteltavien oikeuksien edistämiseen pyritään kehitysmaiden erityiskohtelulla, joihin liittyvät viime aikoina WTO:ssa olleet operatiiviset kysymykset kuten tekninen apu, kehitysmaiden tuotteiden markkinoillepääsyn parantamispyrkimykset sekä kansainvälisten järjestöjen ja rahoituslaitosten toiminnan yhdenmukaisuuden kehittäminen.

Kansainvälisessä työjärjestössä ILOssa julistus työelämän perusoikeuksista (ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work) hyväksyttiin kesällä 1998. Perusoikeuksiksi katsotaan lapsityövoiman kieltä, pakkotyövoiman kieltä, oikeus muodostaa ammattiyhdistyksiä, kollektiivinen neuvottelu-oikeus sekä ei-diskriminoiva kohtelu työhön otettaessa tai työpaikalla.

Kysymys kaupan ja työelämän normien sekä työntekijöiden oikeuksien suhteesta nousi esiin Singaporen WTO-ministerikokouksessa vuonna 1996. Kehitysmaat vastustivat tuolloin voimakkaasti asian tuomista WTO-järjestelmän piiriin. Tämän tuloksena kokous uudisti jäsenten sitoutumisen kansainvälisiin työelämän perusoikeuksiin. Samalla todettiin WTO:n ja ILO:n sihteeristöjen välisen keskusteluyhteyden jatkuminen. Työelämän normit olivat esillä myös WTO:n Seattlen ministerikokouksen valmisteluissa syksyllä 1999. EU ehdotti WTO:n ja ILO:n yhteisen pysyvän työfoorumin perustamista. Kehitysmaat olivat edelleen vastustavalla kannalla. Niiden mukaan aihetta pyritään saamaan WTO-sopimusjärjestelmän piiriin protektionistisista syistä. Kehitysmaat katsoivat, että kehitysmaavientiin kohdistuvat, mahdollisten sopimusrikkomusten perusteella asetetut rajoitukset pikemminkin heikentäisivät niiden mahdollisuuksia korjata työolosuhteita kuin pakottaisivat parantamaan niitä. Ajatukset positiivisista kannustimista — korvauksena työelämän normien ottamisesta sopimusten piiriin — on torjuttu sillä perusteella, että WTO-sopimukset mahdollistavat nykyiselläänkin yksipuoliset preferenssit.

WTO:n neljännessä ministerikokouksessa Dohassa vuonna 2001 päästiin sopimukseen uuden kauppaneuvottelukierroksen aloittamisesta. EU:n ja muiden teollisuusmaiden aloitteista huolimatta lopullisesta deklaraatiosta jouduttiin poistamaan viittaukset yhteistyöhön muiden kuin Bretton Woods -instituutioiden kanssa. Näin työelämän normien käsittelemistä WTO:ssa vastustavat saivat pois viittauksen, jonka olisi voitu tulkita tarkoittavan yhteistyötä ILO:n kanssa. Joka tapauksessa Dohan deklaraatiossa vahvistetaan Singaporen kokouksen teksti koskien kansainvälisesti tunnustettuja työelämän perusoikeuksia. Samalla huomioitiin ILO:ssa tehtävä globalisaation sosiaalista ulottuvuutta koskeva työ.

WTO:n piirissä työelämän normit ovat pysyneet koko ajan keskusteluissa mukana, mutta eriävien näkemysten takia niitä ei ole voitu ottaa varsinaiseksi neuvottelukierroksen aiheeksi. Keskeisenä yhteistyökumppanina, jopa asian ensisijaisena ajajana pidetään yleisesti ILO:a.

Heinäkuussa 2003 yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvosto hyväksyi komission tiedonannon neuvoston päätelmiksi työelämän normeista. Tällä tavoin EU halusi ilmaista näkemyksensä ennen WTO:n Cancunin ministerikokousta kuitenkin vaarantamatta kierroksen edistymistä tuomalla pöytään selvästi kiistanalaista kysymystä, josta keskustelu WTO:n jäsenten piirissä edelleen jatkuu. Cancunin ministerikokouksessa aihetta ei käsitelty. Heinäkuun päätelmissä on keskeistä protektionismin sekä sanktioihin pohjaavan lähestymistavan hylkääminen työelämän perusoikeuksien edistämiseksi. Samalla uudistetaan voimakas tuki positiivisia insentivejä käyttävälle lähestymistavalle. Tämä lähestymistapa on todettu myös muissa aiemmissä neuvoston päätelmissä.

Päätelmät ovat varsin kattavat. Niissä nostetaan esille EU:n ja ILO:n välinen työnjako ja yhteistyö samoin kuin se, että EU:n ja jäsenvaltioiden tulisi parantaa yhteistyötään, jotta saavutettaisiin yhdenmukaiset lähestymistavat kaikissa asiaankuuluvissa kansainvälisissä organisaatioissa kuten WTO:ssa ja ILO:ssa. Samalla EU:n tulisi edistää myös tehokkaampaa WTO:n ja ILO:n välistä keskustelua ja mahdollisuutta osallistua säännöllisesti toistensa relevantteihin kokouksiin. Lopullisena tavoitteena tulevaisuudessa on vastavuoroinen tarkkailijan asema.

Yhtenä päätelmien esityksenä on työelämän perusoikeuksien kunnioittamisen tutkimisen edistäminen, kun WTO:ssa arvioidaan maakohtaisesti kauppapolitiikkaa. EU:n tulisi myös edistää ILO:n valvonnan tehokkuutta ja ottaa systemaattisesti huomioon ILO:n valvonnassa esille tulleet seikat kansainvälisissä suhteissaan. Samalla EU:n tulisi edistää ja vahvistaa olemassa olevia soveltamis- ja kannustinjärjestelmiä työelämän perusoikeuksien noudattamiseksi. GSP-tullietuusjärjestelmän kannusteiden käyttömahdollisuuden työelämän normien edistämiseksi tulisi jatkaa myös kaudella 2005-2014. EU voisi myös rohkaista muita teollisuusmaita omaksumaan samanlaisia sosiaalisia kannustinsuunnitelmia.

EU:n GSP-järjestelmässä on vuodesta 1998 lähtien otettu huomioon ihmisoikeudet erityisen kannustusmenettelyn perusteella, joka merkitsee lisäetuuksia edunsaajamaille, jotka täyttävät ILO:n tiettyjä päätöslauselmia. Kannustusmenettely koskee lisäksi ympäristönsuojelua. Tähän mennessä järjestelmän käytöstä ei ole juurikaan kokemuksia, joten menettelyn toimivuutta on vaikea arvioida. Vasta yksi maa, Moldova, on hyväksytty lisäetuuksien piiriin. Tämä osoittaa, että järjestelmä ei ole ollut täysin menestyksellinen. Eräiden muiden edunsaajamaiden (mm. Venäjän) pyyntö on parhaillaan tutkittavana. Ihmisoikeudet otetaan GSP-järjestelmässä huomioon myös siten, että yleiset GSP-etuudet voidaan poistaa väliaikaisesti määrättyjen syiden tai olosuhteiden perusteella. Tällaisia perusteita ovat mm. pakkotyö ja orjuus. Tähän mennessä tullietuudet on poistettu Myanmarilta (Burma) 3.4.1997 lukien pakkotyövoiman käytön takia.

EU:n neuvoston päätelmissä todetaan myös, että EU:n tulisi laajentaa Cotonoun lähestymistapaa muissakin sopimuksissa ja edistää työelämän normien toimeenpanoa kehitys yhteistyö- ja yhteistyöohjelmissa. Yksittäisistä kysymyksistä päätelmissä todetaan, että työelämän perusoikeuksien noudattamista erityisillä ”Export Processing Zones” vientituotantovyöhykkeillä tulisi selvittää. EU:n olisi myös autettava kehitysmaita hyödyntämään sosiaalisten tuotemerkintäjärjestelmien tarjoamia kannustavia markkinoillepääsyn mahdollisuuksia.

Päätelmien mukaan EU:n tulisi edistää käsitystä yhtiöiden positiivisesta roolista yritysten sosiaaliseen vastuuseen liittyvien velvoitteiden kautta työelämän perusoikeuksien toimeenpanossa sekä kestävän kehityksen edistämisessä.

Suomi pitää työelämän perusoikeuksien edistämistä tärkeänä ja tukee näkemystä jonka mukaan työelämän perusoikeuksien noudattamista tulee edistää kannustimien, eikä sanktioiden avulla.

Hallitus on pitänyt aiheen ensisijaisena käsittelyfoorumina ILO:a mutta on katsonut, että käsittely myös kauppaan liittyvillä foorumeilla sekä näiden kahden yhteistyönä olisi perusteltua. Tätä aihepiiriä koskevista EU-linjauksista päätettiin Suomen puheenjohtajuuskaudella.

WTO:ssa keskusteltiin pitkään kehitysmaiden vaikeuksista varmistaa kohtuuhintaisten lääkkeiden saatavuus tilanteissa, joissa nämä lääkkeet ovat TRIPS-sopimuksen (sopimus teollis- ja tekijänoikeuksien kauppaan liittyvistä näkökohdista) takaaman patenttisuojaan alla. Keskustelun ensimmäinen konkreettinen tulos oli järjestön Dohan ministerikokouksessa vuonna 2001 hyväksytty julistus TRIPS-sopimuksesta ja kansanterveydestä. Julistus tunnustaa yhtäältä henkisen omaisuuden suojan merkityksen uusien lääkkeiden kehittämisen kannalta ja toisaalta korostaa, ettei TRIPS-sopimus saisi estää toimia kansanterveyden edistämiseksi. Julistus tunnusti kehitysmaiden vaikean aseman.

Elokuussa 2003 päästiin yhteisymmärrykseen TRIPS-sopimuksen ja kansanterveyden suhdetta koskevassa kysymyksessä. Jäsenet sopivat miten laajennetaan TRIPS-sopimuksen mahdollisuutta käyttä pakkolisensointia eli lääkkeen valmistusta (HIV/AIDS, tuberkuloosi, malaria ja

muut epidemiat) ilman patentinhaltijan lupaa maissa, joissa ei ole riittävästi lääkkeiden valmistuskapasiteettia. Päätöksen teknisestä toteutuksesta on tarkoitus sopia myöhemmin. EU kuului päätöksen voimakkaimpiin tukijoihin. Lisäksi EU on korostanut, ettei lääkkeiden saatavuus yksin riitä kehitysmaiden kansanterveyden kohentamiseksi; tarvitaan myös mm. terveydenhuoltojärjestelmien kehittämistä.

5.8 Puolustusmateriaalivienti ja ihmisoikeudet

- ▶ **Ihmisoikeudet otetaan huomioon puolustusmateriaalia koskevien päätösten yhteydessä. Myös EU:n käytännesääntöjen mukaan lupaharkinnassa otetaan huomioon ihmisoikeuksien kunnioittaminen määrärahaa. Lähi-vuosina haasteena on EU:n uusien jäsenvaltioiden integrointi vientivalvontajärjestelyihin.**
- ▶ **Suomi tukee kansainväliseen asevientisopimukseen tähtäävää prosessia. Suomi painottaa tarvetta neuvotella ja sopia vastuuntuntoisen asevientipolitiikan periaatteista monenvälisesti.**

5.8.1 Yleistä

Aseiden saatavuus maailmassa on ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta hälyttävää. Aseita toimittavat hallitukset ovat osittain vastuussa väärinkäytöistä, jotka on suoritettu niiden toimittamilla aseilla. Lupaviranomaisten velvollisuutena on varmistaa, mihin tarkoitukseen aseita on tarkoitettu käyttää ja kuinka todennäköisiä väärinkäytökset ovat. Lupaharkinnassa tulee tarkoin huolehtia siitä, että aseet päätyvät loppukäyttäjälle, jonka tiedetään kunnioittavan ihmisoikeuksien toteutumista. Vaikka ihmisoikeusloukkauksiin voivat periaatteessa syyllistyä vain hallitukset, myös suojeluvälitteiden laiminlyönti voi johtaa ihmisoikeuksien loukkaukseen. Hallituksilla onkin vastuu myös riittävästä yksityisten asevälittäjien valvonnasta.

Suomen ihmisoikeuspolitiikan johdonmukaisuuden varmistamiseksi on ensiarvoisen tärkeää arvioida asevientipäätösten merkitys yleisemmin Suomen ihmisoikeuspoliittisten kannanottojen ja linjausten kannalta. Tavoitteena on, että ihmisoikeustilanne heijastuu kaikissa poliittisissa päätöksissä, joita tietyn maan suhteen tehdään. Asevientipäätökset eivät tässä suhteessa ole poikkeus.

5.8.2 Suomen lainsäädäntö ja EU:n käytännesäännöt

Suomen puolustustarvikeviennin lupaharkinnan perustana ovat laki ja asetus puolustustarvikkeiden maastaviennistä ja kauttakuljetuksesta sekä valtioneuvoston päätös puolustustarvikkeiden maastavientiä koskevista suuntaviivoista. Suuntaviivat sisältävät täsmentäviä soveltamissääntöjä puolustustarvikkeiden maastaviennistä ja kauttakuljetuksesta annetun lain 3 §:n määräyksestä, jonka mukaan maastavientilupaa tai välityslupaa ei myönnetä, jos lupa vaarantaisi Suomen turvallisuutta tai olisi Suomen omaksuman ulkopoliittisen linjan vastainen.

Puolustustarvikkeiden maastaviennin ja kauttakuljetuksen lisäksi myös puolustustarvikkeiden välitys kolmansien maiden välillä on sallittua ainoastaan siihen myönnetyllä välitysluvalla. Asevälityksen valvonnalla pyritään estämään vientivalvontaa koskevien kansainvälisten sopimusten ja sitoumusten kiertäminen sekä rajoittamaan ja ehkäisemään laitonta aseiden valmistusta ja kauppaa. Niin sanottujen siviiliaseiden (metsästys- ja urheilukäyttöön tulevat aseet) välitystä koskevat uudet säännökset ovat työn alla sisäasiainministeriössä.

Puolustustarvikkeiden maastavientiä koskevien suuntaviivojen mukaan Suomi noudattaa vientilupapäätöksissään kansainvälisiä sopimuksia ja sitoumuksia, kuten YK:n turvallisuusneuvoston määräämiä talouspakotteita ja asevientikieltoja, Euroopan unionin päättämiä asevientikieltoja sekä ETYJ:n tai muiden turvallisuusjärjestöjen ja kansainvälisten vientivalvontajärjestelyjen päättämiä rajoitteita. Kokonaisharkinnassa otetaan lisäksi huomioon muun muassa vastaanottajamaan yhteiskunnallinen tilanne, erityisesti ihmisoikeustilanne, tarvikkeiden ominaisuudet, käyttötarkoitus ja sotilaallinen merkitys sekä viennin merkitys Suomen teollisuudelle.

Lupahakemuksen kokonaisharkinnan kannalta ovat viime vuosina nousseet keskeiseen asemaan EU:ssa vuonna 1998 voimaan tulleet yhteiset aseviennin käytännösäännöt (Code of Conduct). Nämä säännöt ovat Suomessa kansallisesti sovellettavaa normistoa. Ne velvoittavat EU:n jäsenvaltiota paitsi noudattamaan yhteisiä vientikriteerejä, myös konsultoimaan toisiaan vientilupien kieltopäätöksistä. Käytännösääntöjen mukaan lupaharkinnassa tulee ottaa huomioon mm. ihmisoikeuksien kunnioittaminen määräraamassa, maan sisäinen tilanne koskien jännitteitä tai aseellisia konflikteja sekä alueellisen rauhan, turvallisuuden ja vakauden säilyminen, vastaanottajamaan suhtautuminen kansainväliseen yhteisöön ja oikeuteen, erityisesti terrorismiin, ja asekaupan suhde vastaanottajamaan yhteiskunnalliseen ja taloudelliseen kehitysteeseen.

Vuonna 2002 annettu valtioneuvoston päätös puolustustarvikkeiden maastavientiä koskevista suuntaviivoista on osittain vanhentunut. Lupaharkinnan käytännön kehitys ja aivan erityisesti EU:n asevientikäytännösääntöjen kasvava merkitys sekä kansainvälisen vientivalvontayhteistyön yleinen tiivistyminen edellyttävät suuntaviivojen kokonaisvaltaista päivittämistä. Päivitystyö onkin virkamiestasolla jo käynnistetty.

5.8.3 Kohdemaan ihmisoikeustilanteen arviointi

Sekä puolustustarvikkeiden maastavientiä ja kauttakuljetusta koskeva laki perusteluineen että EU:n käytännösäännöt velvoittavat Suomea tarkoin arvioimaan sen maan ihmisoikeustilannetta, johon aseita on tarkoitus viedä. Lupa myönnetään, jos suurella todennäköisyydellä voidaan sanoa, ettei tarviketta käytetä ihmisoikeusloukkauksiin, hyökkäykselliseen toimintaan tai muuhun ei-toivottuun käyttötarkoitukseen. Ongelmatapauksissa noudatetaan pidättyvyyttä.

Kohdemaan ihmisoikeustilannetta selvitetään aktiivisesti erilaisten maaraporttien perusteella. Niin hallitukset kuin kansalaisjärjestötkin laativat ihmisoikeusraportteja, joita on kattavasti saatavilla muun muassa internetissä. Raporttien puolueettomuus pyritään selvittämään mahdollisimman tarkoin. Epäselvässä tilanteessa käytetään ainoastaan luotettavaksi tiedettyjä selvityksiä. Lisäksi Suomen omat edustustot sekä EU-edustustot yhdessä laativat ihmisoikeuksia koskevia raportteja. Edustustoja myös kannustetaan raportoimaan asemamaansa ihmisoikeustilanteesta.

Yksittäisen vientilupahakemuksen kohdalla ihmisoikeustilanteen viimeaikainen kehittyminen tarkistetaan useista eri lähteistä. Aseiden jälleenvientiriski ei-toivottuihin maihin arvioidaan samaten. Varsinaisen ihmisoikeustilanteen lisäksi kiinnitetään huomiota maan yleiseen turvallisuustilanteeseen ja maan hallituksen kykyyn tai tahtoon puuttua ongelmiin. Ihmisoikeustarkastelussa myös tuotteen laatu otetaan huomioon. Tarkastelussa arvioidaan, voiko kyseessä olevaa tuotetta käyttää ihmisoikeusloukkausten yhteydessä, vaikka tuote itse ei soveltuisikaan ihmisoikeusloukkauksiin (esimerkkeinä voidaan mainita luotiliivit tai kaasunaamarit).

5.8.4 Suomi aseviejävaltiona

Suomen merkitystä puolustusmateriaaliviejänä on kansainvälisen vertailun perusteella pidettävä vähäisenä. EU-maiden välisessä vertailussa Suomi sijoittui vuonna 2001 (myönnettyjen vientilupien arvon perusteella) 13 sijalle ennen Portugalia ja Luxemburgia. Ruotsalaisen tutkimuslaitoksen Siprin tekemän maailmanlaajuisen vertailun perusteella Suomi oli vuosina 1998–2002 sijalla 32 maailman aseviejävaltioiden joukossa. Suomen koko puolustustarvikemyynti vuonna 2002 oli noin 54 miljoonaa euroa. Vain noin 16 % viennistä kohdistui maihin, joiden osalta edellytetään erillistä ulko- ja turvallisuuspoliittista harkintaa.

Kaikki puolustusministeriön tekemät vientilupapäätökset ovat julkista tietoa. Puolustusministeriö raportoi lisäksi vuosittain verkkosivuillaan Suomen puolustusmateriaaliviennistä.

Vuosina 1999–2002 Suomi teki EU:n käytännesääntöjen perusteella 60 ilmoitusta EU:n muille jäsenvaltioille kielteisistä lupapäätöksistä. Yleisimmin annetut perusteet näille ns. epuupäätöksille olivat vastaanottajamaan sisäinen tilanne jännitteiden tai aseellisten konfliktien olemassaolon osalta (22 kertaa), vaara, että tarvikkeet suunnataan muualle ostajamaassa tai viedään sieltä edelleen epätoivotuissa olosuhteissa (14 kertaa) sekä ihmisoikeuksien kunnioittaminen lopullisessa määräämassa (8 kertaa).

5.8.5 Kansainvälinen yhteistyö aseviennissä

EU:n yhteisten aseviennin käytännesääntöjen keskeisiä tavoitteita on tehostaa yhteistyötä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan puitteissa (YUTP) ja edistää toisiaan lähentyvää toimintaa aseviennin alalla. Viime vuosien aikana on tässä suhteessa tapahtunut merkittävää edistystä. Jäsenvaltioiden välinen tietojenvaihto on jatkuvasti kasvanut ja kehittynyt. Lupapäätöksiä koskevaa konsultaatiovelvollisuutta on tehostettu ja selkiytetty ja jäsenvaltiot raportoivat vuosittain toisilleen omasta aseviennistään. Tämän lisäksi julkaistaan yhteisen julkisen asevientikäytännesääntöjen kehittämistä sekä EU-maiden asevientiiä koskeva vuosiraportti, joka raportti sisältää mm. tietoa jäsenmaiden myöntämien vientilupien arvosta, toteutuneen viennin arvosta, viennin kohdemaista sekä jäsenvaltioiden tekemistä kieltopäätöksistä. EU:n käytännesääntöjen laatima yhteistyöjärjestelmä on kansainvälisessä vertailussa hyvin pitkälle kehittynyt ja toimii positiivisena esimerkkinä muille valtioille.

Suomi osallistuu aktiivisesti käytännesääntöjen parantamiseen sekä edelleen kehittämiseen. Keskeisin lähiajan haaste on uusien jäsenvaltioiden tehokas ja kitkaton integrointi EU:n vientivalvontajärjestelyihin. Suomi on yhdessä muiden pohjoismaiden kanssa erityisesti keskittynyt tukemaan Baltian maiden sopeutumisprosessia EU yhteistyöhön. Muita lähitulevaisuuden keskeisiä hankkeita ovat muun muassa mahdollisen kieltopäätöksiä koskevan yhteisen tietokannan luominen sekä käytännesääntöjen juridisen statuksen vahvistamistarpeiden arviointi.

EU jäsenvaltiot hyväksyivät asevälitystä koskevan yhteisen kannan kesäkuussa 2003, jonka perusteella jäsenvaltiot sitoutuvat yhdenmukaistamaan (nykyisen tai tulevan) kansallisen lainsäädäntönsä yhteisessä kannassa esitettyjen suuntaviivojen mukaiseksi. Nykytilanteessa vain noin puolessa EU:n jäsenvaltioissa on asevälitystä koskevaa kansallista lainsäädäntöä. Jäsenvaltiot sitoutuvat nyt valvomaan omalla maaperällään tapahtuvaa asevälitystoimintaa ja niitä kehoitetaan lisäksi harkitsemaan kolmannessa maassa tapahtuvan asevälityksen valvomista.

5.8.6 Pienaseet ja ihmisoikeudet

Pienaseiden hallitsematon leviäminen ja laajalle levinnyt väärinkäyttö on ihmisoikeuksien ja kansainvälisen humanitaarisen oikeuden näkökulmasta maailmanlaajuinen ongelma. Maail-

massa arvioidaan tällä hetkellä olevan lähes 650 miljoonaa pienasetta. Joka vuosi ne tappavat noin puoli miljoonaa ihmistä. Uhreina ovat pääasiassa siviilit — naiset ja lapset.

Pienaseet ovat osallisina lukemattomissa ihmisoikeusloukkauksissa ja kansainvälisen humanitaarisen oikeuden rikkomuksissa ympäri maailmaa. Monilla konfliktialueilla pienaseita on helposti saatavilla ja niitä väärinkäytetään runsaasti. Niitä toimitetaan usein kouluttamattomille, kurittomille toimijoille, jotka eivät ole vastuussa teoistaan kenellekään ja jotka ovat alttiita käyttämään niitä siviilejä vastaan. Pienaseita on helppo kantaa ja käyttää, mikä helpottaa lapsien käyttämistä sotilaina.

Aseet vaikkenevat harvoin sotien loputtua. Erityisesti alueilla, joissa turvallisuus on heikko eikä entisiä taistelijoita ole riisuttu aseista, laittomuuksia esiintyy ja siviilit ovat vaarassa. Myös maissa, joissa vallitsee periaatteessa rauha, pienaseiden väärinkäyttö on monien vakavien ihmisoikeusloukkausten syy. Toisinaan väärinkäyttäjät ovat hallituksen alaisuudessa toimivia ryhmiä tai yksilöitä, toisinaan yksityiset aseistetut ryhmät toimivat täysin vapaasti.

5.8.7 Kohti kansainvälistä asevientisopimusta?

Kansainvälisen tason asekauppaa koskeva järjestely puuttuu. YK:n pienaseiden toimintaohjelmalla pyritään estämään laitonta asekauppaa, mutta jotta siinä onnistuttaisiin, tarvitaan konkreettista lähestymistapaa, jossa tarkastellaan myös valtioiden luvanvaraista asevientä. Toimintaohjelman seurantaprosessissa on pyritty tuomaan esiin kaikkia valtioita koskevia asekaupan vähimmäisstandardeja. Suomi on toiminut aktiivisesti asevientikriteerien saamiseksi YK:n toimintaohjelmaan. Alueellisella tasolla ETYJ:ssä hyväksyttiin vuonna 2000 pienaseasiakirja (OSCE Document on Small Arms and Light Weapons), joka sisältää toistaiseksi ai-noat kansainvälisesti hyväksytyt suuntaviivat.

Yli 500 kansainvälistä järjestöä ympäri maailmaa on aloittanut kampanjan, jonka tavoitteena on aikaansaada kansainvälinen asevientisopimus vuoteen 2006 mennessä. Kampanja tähtää sopimukseen, joka estäisi aseiden viennin maihin, joissa niitä todennäköisesti käytettäisiin vakavien ihmisoikeusloukkausten yhteydessä. Suomi tukee kansainväliseen asevientisopimukseen tähtäävää prosessia ja pitää tärkeänä sitä, että vastuuntuntoisen asevientipolitiikan periaatteista neuvotellaan ja sovitaan monenvälisesti. Myös kysymys asevientiveron käyttöönnotosta tulee harkittavaksi.

6. TEMAATTISET KYSYMYKSET

6.1 Ihmisoikeuksien kehittäminen

- ▶ **Hallituksen tavoitteena on kaikkien Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusmääräysten tehokas kansallinen täytäntöönpano.**
- ▶ **Hallitus vastustaa ihmisoikeussopimusten tarkoituksen ja päämäärien vastaisia varauksia.**
- ▶ **Rakentavaa vuoropuhelua ihmisoikeussopimusten valvontaelinten kanssa edistetään myös jatkossa.**
- ▶ **Hallituksen tarkoituksena on entisestään edistää määräaikaishavaintojen avoimuutta. Jo käytännöksi muodostunutta kansalaisyhteiskunnan osallistumista määräaikaishavaintoihin jatketaan ja laajennetaan.**
- ▶ **Ihmisoikeussopimusten valvontaelinten antamien suositusten täytäntöönpanon seuranta kehitetään.**

6.1.1 Ihmisoikeussopimusjärjestelmä

Suomi on osapuolena kaikissa keskeisimmissä YK:n kansainvälisissä ja Euroopan neuvoston alueellisissa ihmisoikeussopimuksissa. Sopimusverkosto on kattava ja se kehittyy koko ajan uusien ihmisoikeusasiakirjojen hyväksymisen myötä. Erityisryhmien, kuten vammaisten henkilöiden, oikeudet voivat kuitenkin toteutua muiden ryhmien oikeuksia heikommin. Vaikka ihmisoikeuksien tarjoamaa suojaa voidaan vahvistaa entistä tehokkaammalla täytäntöönpanolla ja olemassa olevien ihmisoikeusnormien tulkintaa kehittämällä, on toisinaan perusteltua laatia uusia normeja erityisryhmien tarpeisiin.

Tällä hetkellä YK:n puitteissa neuvotellaan muun muassa vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevasta yleissopimuksesta, alkuperäiskansojen oikeuksia koskevasta julistuksesta, yksilövalitusoikeuden mahdollistavasta valinnaisesta pöytäkirjasta TSS-yleissopimukseen sekä tahdonvastaisia tai pakotettuja katoamisia koskevasta oikeudellisesta instrumentista. Euroopan neuvoston puitteissa neuvotellaan muun muassa ihmiskauppaa koskevasta eurooppalaisesta yleissopimuksesta.

Suomi seuraa aktiivisesti kansainvälisiin sopimuksiin, erityisesti ihmisoikeussopimuksiin, tehtyjä varauksia. Tiedot varauksista saadaan sopimusten tallettajien kautta, useimmiten YK:n pääsihteeriltä ja Euroopan neuvostolta. Sopimuksen tarkoituksen kannalta ongelmallisista varauksista keskustellaan säännöllisesti Euroopan unionin neuvoston kansainvälisen oikeuden työryhmässä, jossa myös tarvittaessa päätetään varauksen poistamiseen tähtäävään keskusteluun ryhtymisestä varauksen tehneen maan kanssa.

Suomen hallitus vastustaa varauksia, joiden katsotaan olevan sopimusten tarkoituksen ja päämäärien vastaisia. Suomi on muun muassa johdonmukaisesti vastustanut islamilaisten maiden yleisluontoisia viittauksia sharia-oikeuden ensiarvoiseen asemaan sopimusmääräyksiin nähden. Vuosien 2001—2003 aikana Suomi on ilmoittanut YK:n pääsihteerille vastustavansa varauksia muun muassa kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen, kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevaan yleissopimukseen, kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaiseen yleissopimukseen sekä lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen valinnaiseen pöytäkirjaan lasten myynnistä, lapsiprostituutiosta ja lapsipornografiasta.

Ihmisoikeussopimuksen sopimuspuolen asema velvoittaa yhteistyöhön sopimuksen täytäntöönpanoa valvovan elimen kanssa. Osa sopimuksista mahdollistaa valinnaisuuden eli valtio voi valita eriasteisten valvontamuotojen väliltä. Määräaikaissopimukset on yleensä kaikkia sopimuspuolia velvoittavaa, mutta esimerkiksi liittyminen yksilövalitusmekanismiin voi puolestaan olla valinnaista. Vaikka ihmisoikeussopimusten sopimuspuolten lukumäärät ovatkin kasvussa, ei tämä kuitenkaan kerro koko totuutta ihmisoikeuksien kunnioittamisesta tai valvontamekanismien hyväksymisestä. Sopimuspuolet laiminlyövät velvoitteitaan toimittamalla myöhässä määräaikaissopimustensa ja osa raporteista jää kokonaan antamatta. Laiminlyönnit vaikeuttavat valvontaelinten työtä ihmisoikeuksien kehittämiseksi. Suomen hallitus on ollut jo pitkään huolestunut tästä kehityssuunnasta ja pyrkinyt omalla esimerkillään edistämään luontevaa yhteistyötä valvontaelinten kanssa. Asetelmaa, jossa sopimusvalvontaelimet joutuvat selettämään ja puolustamaan asemaansa suhteessa valtioon, tulee välttää.

Aina ei kuitenkaan ole kyse sopimusvelvoitteiden tarkoituksellisista laiminlyönneistä. Pienemmät tai vähemmän kehittyneet valtiot voivat kärsiä raportointia koskevasta resurssipulasta, jolloin usein päällekkäiset raportointivelvoitteet saattavat muodostua kohtuuttomaksi rasitteeksi. Tämä näkyy toisinaan raporttien sisällön heikkenemisenä ja asetetuista määräajoista myöhästymisinä. Hallitukset voivatkin saada tietyissä rajoissa teknistä apua raportin laatimista varten.

Sopimusvalvontaelinten toimintaedellytyksiin on pyritty kiinnittämään erityistä huomiota. Tiedonhallinta ja kommunikaatio YK:n muiden elinten ja erityisjärjestöjen kanssa edellyttävät sopimusvalvontaelimiltä entistä parempia valmiuksia ja laajempia resursseja. Vaikka kehitystä onkin tapahtunut, hallitusten määräaikaissopimukset joutuvat edelleen odottamaan käsittelyään sangen pitkään. Raportointijärjestelmän hidastuminen ja ajoittainen tehottomuus ovat herättäneet kriittisävyistä keskustelua sopimusvalvontaelinten uudistumistarpeista.

Sopimuselinten laajamittainen uudistaminen edellyttäisi kuitenkin ihmisoikeussopimusten avaamista ja niiden sisällön muuttamista näiltä osin. Tätä raskasta menettelyä ei voida pitää toivottavana etenemismallina. Suomen hallitus on painottanut, että sopimusvalvontaelinten kehittämisen tulee tapahtua valvontaelinten sisältä ja niiden omilla ehdoilla. Suomi on erityisesti korostanut valvontaelinten riippumattomuuden turvaamista. Käytännössä kehittämistä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi raportointiohjeita uudistamalla, asiasisällöltään kohdennetuilla raporteilla ja tarkastamalla raportointisyklejä.

Ihmisoikeussopimusten valvonta on kehittynyt merkittävästi viime vuosina. Euroopan sosiaalisen peruskirjan järjestövalitusmenettelystä on saatu jo ensimmäiset kokemukset ja YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen yksilövalitusmenettely on ollut voimassa useamman vuoden. Viimeisin kehitysaskel on YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen uusi valinnainen pöytäkirja, jolla perustetaan kidutuksen vastaisen komitean alakomitea ja kansallinen valvontajärjestelmä ehkäisemään kidutusta asianomaisessa valtiossa.

Suomen hallitus on näkyvästi tukenut yksilövalitusmenettelyn mahdollistavan pöytäkirjan laatimista YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaan yleissopimukseen. Ko. pöytäkirjaa harkitseva työryhmä kokoontuu ensimmäiseen istuntoonsa alkuvuodesta 2004. Myös vireillä olevaan yleissopimukseen vammaisten henkilöiden oikeuksista tultaneen aikanaan perustamaan sopimuksen täytäntöönpanoa valvova elin.

Edellisen selonteon antamisen jälkeen on YK:n ihmisoikeussopimusten valvontaelimissä ollut vireillä joitakin Suomea koskevia tapauksia.

YK:n ihmisoikeuskomitean päätös (24.10.2001) asiassa Äärelä ja Näkkäljärvi v. Suomi koski metsähallituksen saamelaiden poronhoitoalueella toimittamia hakkuita ja tiehanketta sekä sen johdosta käytyä oikeudenkäyntiä. Komitea totesi päätöksessään, että alueella suoritettavat hakkuut eivät muodostaneet ihmisoikeusrikkomusta ja ettei Suomen valtio rikkonut valittajien KP-sopimuksen 27 artiklassa turvattua oikeutta nauttia saamelaiskulttuuristaan. Vireillä olevassa tapauksessa Länsman ym. v. Suomi on kysymys saamelaiden poronhoitoalueella tehdyistä ja suunnitelluista hakkuista.

Myös YK:n kidutuksen vastaisessa komiteassa on ollut vireillä valitus, joka koski srilankalaisen turvapaikanhakijan karkottamista. Komitea totesi päätöksessään (15.5.2003), ettei tapauksessa loukattu kidutuksen vastaisen yleissopimuksen 3 artiklaa, joka kieltää henkilön karkottamisen, palauttamisen tai luovuttamisen sellaiseen valtioon, jossa hän olisi vaarassa joutua kidutetuksi.

6.1.2 Määräaikaisraportointi

Säännöllisin määräajoin tapahtuva hallitusten raportointi ihmisoikeussopimusten määräysten täytäntöönpanosta on olennainen osa ihmisoikeussopimusjärjestelmää. Lähes kaikki ihmisoikeussopimukset velvoittavat sopimuspuolensa selostamaan kertomuksen muodossa niistä lainsäädännöllisistä, oikeudellisista, hallinnollisista ja muista toimenpiteistä, joilla se on toteuttanut ihmisoikeussopimuksen määräyksiä. Raportoinnin yleisluontoisista määräajoista määrätään ko. ihmisoikeussopimuksella ja tarkemmista määräajoista sopimusvalvontaelinten ilmoituksilla.

Suomi pyrkii kehittämään määräaikaisraporttinsa laatua vuosi vuodelta. Tavoitteena on, että raportit palvelisivat ensisijaisen tehtävänsä ohella myös muutoin ihmisoikeuksien kansallisina tietolähteinä. Jokaisesta raportista pyritään muodostamaan oma itsenäinen ja helposti ymmärrettävä kokonaisuutensa.

Suomen määräaikaisraportoinnin peruseriaatteet ovat avoimuus ja asioiden totuudenmukainen esittäminen. Tähän mennessä hallitus on voinut kertoa jokaisen määräaikaisraporttinsa myötä useista niin pienemmistä kuin suuremmistakin toimenpiteistä, jotka ovat olleet omiaan edistämään ihmisoikeuksien tehokkaampaa täytäntöönpanoa Suomessa. Ihmisoikeuksien täytäntöönpanon kehittämisen lisäksi raporteissa selostetaan avoimesti olemassa olevia epäkohtia ja tuodaan esille kansalaisyhteiskunnan välittämää rakentavaa kritiikkiä. Esimerkiksi naisten ja lasten oikeuksia koskevassa raportoinnissa on käsitelty perheväkivallan yleisyyttä ja ongelman vakavuutta Suomessa.

Halutessaan sopimuspuolilla on mahdollisuus kehittää määräaikaisraportointiaan nostamalla esille tiettyjä temaattisia kysymyksiä. Suomen kolmannessa määräaikaisraportissa YK:n lapsen oikeuksia koskevasta yleissopimuksesta pyrittiin korostamaan alkuperäiskansalasten oikeuksia. Suomen osalta tämä tarkoitti saamelaislasten oikeuksien hieman yksityiskohtaisempaa selostamista verrattuna aikaisempiin raportteihin. Esimerkiksi vammaisten henkilöiden oikeuksien korostaminen on ajankohtaista laadittaessa hallituksen viidettä määräaikaisraporttia YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevasta yleissopimuksesta vuonna 2005. Suomi onkin kansainvälisissä puheenvuoroissaan esittänyt raportoinnin kehittämistä enemmän temaattiseen suuntaan.

Määräaikaisraportit käsitellään yleensä vuoden tai parin kuluttua niiden antamisesta. Pitkien odotusaikojen takia raporttien tiedot saattavat vanheta ennen pääsyä valvontaelimen käsitteilyyn. Käytännössä useat sopimusvalvontaelimet pyytävätkin ajantasaisia tietoja tai lisätietoja erillisten kysymysten muodossa. Vastaukset lisäkysymyksiin muodostavat ajantasaisen raport-

tia täydentävän tietolähteen. Hallituksen tavoitteena on kehittää lisäkysymyksiin annettujen vastausten käytettävyyttä ja julkisuutta.

YK:n ihmisoikeussopimuksista annettujen määräaikaisraporttien käsittely tapahtuu sopimusvalvontaelimestä riippuen joko Genevessä tai New Yorkissa. Käsittely on pääsääntöisesti suullista ja julkista. Hallitus osallistuu raporttien käsittelyyn asiantuntijoista koostuvalla valtuuskunnallaan. Euroopan neuvoston sopimusvalvontaelimet muodostavat maavierailuineen poikkeuksen. Esimerkiksi alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevaa eurooppalaista peruskirjaa valvova komitea on vierailut Suomessa jo kahdesti.

Eri maiden suhtautumisessa määräaikaisraporttien käsittelyyn on eroja: Osa kokee yhteistyön valvontaelinten kanssa vuorovaikutteiseksi keinoksi kehittää ihmisoikeuksia, osa puolestaan valtion suvereniteettiin kuuluvien asioiden tuomioistuinmaiseksi tutkinnaksi. Suomen tavoitteena on edistää rakentavaa vuoropuhelua kaikkien ihmisoikeussopimusten valvontaelinten kanssa.

Useat sopimusvalvontaelimet kuulevat myös kansalaisjärjestöjä ja perehtyvät järjestöjen toimittamiin ns. varjoraportteihin ennen hallituksen valtuuskunnan kuulemista. Käsittelyn päätteeksi valvontaelimet hyväksyvät maakohtaiset päätelmänsä ja suosituksensa.

Suomi raportoi ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanosta varsin perusteellisesti. Raporttien sisältö heijastuu myös suosituksiin, jotka saattavat olla hyvinkin yksityiskohtaisia. Vaikka valvontaelinten antamat suositukset eivät ole oikeudellisesti sitovia, hallitus kiinnittää niihin huomiota ja harkitsee niiden pohjalta tarvittavia toimenpiteitä.

Kansalaisyhteiskunnan kaksivaiheinen osallistuminen määräaikaisraportointiin on muodostunut vakiintuneeksi käytännöksi. Kansalaisyhteiskunnan edustajat voivat toimittaa näkemyksiään laadittavaa raporttia varten jo sen suunnitteluvaiheessa. Keväällä 2003 laadittaessa hallituksen viidettä raporttia YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevasta kansainvälisestä yleissopimuksesta kokeiltiin aivan uudenlaista menettelyä: kansalaisyhteiskunnan edustajia rohkaistiin ulkoasiainministeriön verkkosivujen välityksellä toimittamaan näkemyksiään raporttia varten.

Ensimmäisen aineistopyynnön lisäksi kansalaisyhteiskunnalle tarjotaan mahdollisuus kommentoida määräaikaisraporttia sen luonnosvaiheessa. Raporttiluonnosta käsitellään usein keskustelutilaisuuden muodossa, jolloin hallituksen ja kansalaisyhteiskunnan edustajien välille tarjoutuu suora keskusteluyhteys. Suomen omaksuma menettelytapa raportointiyhteistyöstä kansalaisyhteiskunnan kanssa on kansainvälisesti vertaillen varsin poikkeuksellinen. Yleisimmin kansalaisyhteiskunta osallistuu raportointiin vasta ns. varjoraportoinnin muodossa.

Hallituksen tavoitteena on entisestään kehittää määräaikaisraportoinnin avoimuutta. Viimeisimpänä esimerkkinä avoimuusperiaatteesta on Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen toiseen määräaikaisraporttiin liittyvät erityiskysymykset, jotka Suomi oma-aloitteisesti julkaisi syksyllä 2003. Julkistamista perusteltiin Suomen avoimuuteen perustuvalla raportointikäytännöllä. Asiakirjojen julkisuus ja tietojen saatavuus ovat edellytyksiä ihmisoikeuksien kehittämiseksi ja yhteiskunnalliselle keskustelulle.

Sopimusvalvontaelinten antamista päätelmistä ja suosituksista tiedotetaan joko järjestämällä tiedotustilaisuus tai ulkoasiainministeriön julkaisemalla tiedotteella. Suositukset pyritään kääntämään molemmille kansalliskielille ja tarvittaessa myös vähemmistökielille, kuten saamelaisia koskevien suositusten osalta pohjoissaameksi. Suositukset lähetetään tiedoksi laajalla

jakelulla eri viranomaisille, Eduskunnalle, tuomioistuinlaitokselle, tutkimusinstituuteille ja luonnollisesti myös kansalaisjärjestöille. Lisäksi suositukset julkaistaan ulkoasiainministeriön verkkosivuilla.

Saatujen kokemusten mukaan sopimusvalvontaelinten antamat päätelmät ja suositukset herättävät kiinnostusta ja keskustelua niin viranomaisten kuin kansalaisyhteiskunnankin piirissä. Ajanjakso suositusten julkistamisesta seuraavan määräaikaisraportin laatimiseen on kuitenkin haastava. Suositukset päätyvät julkisen keskustelun jälkeen liian helposti lepotilaan, josta ne herätellään vasta vuosien kuluttua laadittaessa uutta määräaikaisraporttia. Suositusten täytäntöönpanon seuranta pelkäästään raportoinnin yhteydessä ei ole riittävän tehokas menettely. Suositusten tulisi olla luonteva osa kansallisen ihmisoikeuslainsäädännön ja -politiikan kehittämistä ja niiden täytäntöönpanon seurannan tulisi olla aktiivista. Hallituksen tavoitteena onkin kehittää suositusten täytäntöönpanon seuranta lähivuosina.

Esimerkkinä uusista menetelmistä kehittää suositusten täytäntöönpanon seuranta ulkoasiainministeriön yhteydessä toimiva kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunta järjesti 1.2.2002 seminaarin, jossa tarkasteltiin Euroopan neuvoston ministerikomitean päätelmiä ja suosituksia alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan ja kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanosta Suomessa. Seminaarin osallistui lähes 80 henkilöä muun muassa ko. sopimusvalvontaelimistä, Eduskunnasta, valtionhallinnosta, tiedostusvälineistä, vähemmistöjä edustavista yhdistyksistä ja yhteisöistä sekä tutkimusinstituuteista. Kokemukset seminaarista olivat varsin myönteisiä. Seminaari mahdollisti suoran keskustelun vähemmistöjen asemasta ja se lisäsi yleisellä tasolla tietoisuutta vähemmistöjen oikeuksista Suomessa.

6.2 Naisten oikeudet

- ▶ **Naisten oikeudet ovat keskeisellä sijalla Suomen ihmisoikeuspolitiikassa. Hallitus on sitoutunut Pekingin toimintaohjelmaan sekä sen tavoitteisiin ja painottaa myös kansainvälisesti Pekingin tehokasta toimeenpanoa.**
- ▶ **Tasa-arvokysymyksistä kehitysyhteistyössä valmistunut strategia antaa hyvän pohjan valtavirtaistamiselle.**
- ▶ **Naisiin kohdistuva väkivalta on Suomessakin vakava ihmisoikeusongelma, jonka ehkäisyyn eri keinoin hallitus on sitoutunut.**

6.2.1 Naisten oikeudet kansainvälisillä foorumeilla

Kansainvälisen ilmapiirin koveneminen on selvästi heijastunut kansainvälisissä järjestöissä naisten oikeuksista käytyyn keskusteluun. Monissa viimeaikaisissa YK-konferensseissa on pyritty purkamaan aikaisemmin saavutettua yhteisymmärrystä eräistä keskeisistä naistenkin oikeuksia koskevista kysymyksistä, joista esimerkkinä mainittakoon lisääntymisterveys. YK:n keskusteluissa törmätään nykyään maailmanlaajuisesti koventuneisiin asenteisiin huolimatta siitä, että kaikki jäsenvaltiot ovat sitoutuneet Pekingin toimintaohjelmaan. Pekingin toimintaohjelmaan liittyvän konsensuksen säilyttäminen on tärkeää, mutta jatkossa joudutaan tarkkaan pohtimaan miten tässä ilmapiirissä olisi parhaiten mahdollista viedä naisten oikeuksia eteenpäin.

Esimerkkinä on Hollannin YK:n yleiskokouksessa syksyllä 2003 esittelemä laaja ja kunnianhimoinen naisiin kohdistuvaa väkivaltaa käsitellyt päätöslauselmaluonnos. Suomi pitää asiaa tärkeänä ja osallistui aktiivisesti päätöslauselmasta käytyihin neuvotteluihin. Koska laajapohjaista tekstiä ei ollut mahdollista hyväksyä konsensuksella Suomikin kannatti aloitteen kaventamista vain perheväkivaltaan.

YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen hyväksymisestä tulee vuonna 2004 kuluneeksi 25 vuotta. Yleissopimus on edelleen keskeinen oikeudellinen instrumentti edistettäessä naisten oikeutta yhdenvertaisuuteen. Sopimuksen täysimääräistä täytäntönpäntöä rasittavat kuitenkin lukuisat varaukset. Osa varauksista on mm. Suomen vastustamia islamilaisten maiden yleisluontoisia viittauksia sharia-oikeuden ensiarvoiseen asemaan sopimusmääräyksiin nähden.

Yleissopimusta vahvistava valinnainen pöytäkirja tuli voimaan heti edellisen selonteon antamisen jälkeen joulukuussa 2000. Pöytäkirjalla annetaan henkilöille ja henkilöryhmille oikeus tehdä valituksia naisten syrjinnän poistamista käsittelevälle komitealle. Lisäksi pöytäkirjaan sisältyvän erillisen tutkintajärjestelmän nojalla komitea voi oma-aloitteisestikin ryhtyä tutkimaan tietoja, joiden mukaan sopimusvaltion väitetään syyllistyneen yleissopimuksen loukkaukseen. Pöytäkirjan sopimuspuolia on tällä hetkellä 60. Toistaiseksi tiedossa ei ole pöytäkirjan nojalla tehtyjä valituksia naisten syrjinnän poistamista käsittelevälle komitealle.

Suomi on toiminut YK:ssa, sen erityisjärjestöissä ja operatiivisissa ohjelmissa sekä kansainvälisissä konferensseissa aktiivisesti naisten oikeuksien puolesta. Erityisiä painopistealueita Suomen toiminnassa ovat naisten ja tyttöjen ihmisoikeudet, mm. seksuaali- ja lisääntymisoikeuksien edistäminen, naisiin kohdistuvan väkivallan poistaminen, naisten ja tyttöjen koulutuksen korostaminen sekä naisiin kohdistuvia globalisaation vaikutuksia koskevat kysymykset. Nämä olivat esillä myös Kairon väestö- ja kehityskonferenssissa ja sen viisivuotisseurantana järjestetyssä YK:n yleiskokouksen 21. erityisistunnossa ja jatkuvasti YK:n väestö- ja kehitystoimikunnan työohjelmassa. YK:n naisten aseman toimikunnassa, ihmisoikeustoimikunnassa sekä yleiskokouksessa Suomi on kiinnittänyt huomiota erityisesti moniperusteiseen syrjintään, naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseen sekä näihin tekoihin syyllistyneiden saattamiseen oikeudelliseen vastuuseen. Lisäksi on korostettu naisten taloudellisia oikeuksia kuten yhtäläistä oikeutta maahan ja perintöön.

Naisiin kohdistuva väkivalta aseellisissa selkkauksissa on vakava ihmisoikeuksien loukkaus. Naisia myös käytetään sodankäynnin välineinä esimerkiksi seksuaalisen väkivallan kautta. Suomi on aktiivisesti ajanut sukupuolten tasa-arvoon keskittyvän asiantuntijan viran perustamista YK:n sihteeristön rauhanturvaosastolle. Lisäksi Suomi on rahoittanut naisia ja aseellisia selkkauksia käsittelevän asiantuntijan palkkaamista pääsihteerin tasa-arvokysymysten erityisneuvonantajan toimistoon.

Pekingin konferenssin korkean tason seurantakokous (Peking + 5) järjestettiin YK:n yleiskokouksen erityisistunnon muodossa kesäkuussa 2000. Erityisistunnon valmistelut aloitettiin Suomen EU-puheenjohtajuuden aikana. Vaikeiden neuvottelujen jälkeen EU onnistuikin esittämään Pekingissä sovittujen periaatteiden ja tavoitteiden avaamisen uudelleen neuvoteltaviksi. Läpäisyperiaatteen ja naisten ihmisoikeuksien ohella seurantakokouksessa korostettiin mm. naisten vaikutusmahdollisuuksien vahvistamista

Pekingin naisten maailmankonferenssista tulee kuluneeksi vuonna 2005 kymmenen vuotta. Tällöin on tarkoitus arvioida toimintaohjelman toteutumista maailmanlaajuisesti. Arviointi on tarkoitus tehdä naisten aseman toimikunnan 49. istunnon yhteydessä vuonna 2005. Lisäksi järjestetään alueellisia seurantakokouksia. Seurannan pohjana käytetään kansallisia raportteja Pekingin toimintaohjelman toimeenpanossa tapahtuneesta edistyksestä. Raportointiprosessi on tarkoitus saada päätökseen kevään 2004 kuluessa. Suomen raportti kootaan laajasti eri tahoja, ml. kansalaisjärjestöjä, konsultoiden.

Vuonna 2002 Suomi määritteli tavoitteekseen viidennen naisten maailmankonferenssin järjestämisen. Tehdyssä kartoituksessa aloite ei kuitenkaan saanut tukea muilta pohjoismailta eikä

EU-mailta. Poliittisen tuen puuttuessa ja lisäksi YK:n konferenssiseurannan tehostamista koskevien suunnitelmien valossa onkin syytä keskittyä vuonna 2005 järjestettävään Pekingin toimintaohjelman toimeenpanon seurantaan ja sen onnistumiseen. Myöhemmin on arvioitava onko uuden maailmankonferenssin järjestäminen tarkoituksenmukaista.

6.2.2 Naisten oikeudet ja kehitysyhteistyö

Naisten ja tyttöjen asemaa tulee edistää hallitusten hyväksymän Pekingin toimintaohjelman sekä Vuosituhattulistuksen mukaisesti kaikilla kehitysyhteistyön osa-alueilla. Suomi tukee sukupuolten tasa-arvon edistämistä Pekingin toimintaohjelman mukaisesti:

- 1) valtavirtaistamalla sukupuolten tasa-arvon edistäminen kaikkeen työhön ja prosesseihin
- 2) tukemalla erityisiä hankkeita sukupuolten eriarvoisuuden poistamiseksi

Naisten oikeuksien toteutuminen vaatii olemassa olevien hallitusten sitoumusten, ohjelmien ja lakien toimeenpanoa. Myös kehitysyhteistyössä on haasteena olemassa olevien lakien ja sopimusten tehokkaampi hyväksikäyttö ohjelmasuunnittelussa. Lähes kaikissa maailman maissa, ml. Suomen kehitysyhteistyön yhteistyömaissa, on olemassa kohtuullisen selkeät omat strategiat ja suuntaviivat, miten edetä.

Vuosituhatlistuksen kolmas päämäärä on 'Sukupuolten tasa-arvon edistäminen ja naisten aseman parantaminen'. Naisten ja tyttöjen oikeuksien edistäminen on edellytyksenä myös muiden Vuosituhattulistuksen tavoitteiden toteutumiselle. Niin terveys-, ympäristö kuin maaseudun kehittämisen hankkeet voivat osaltaan edesauttaa naisten aseman edistymistä. Kokeumus on osoittanut, että näin ei kuitenkaan tapahdu automaattisesti. Siksi on kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota siihen, miten hankkeet ja ohjelmat suunnitellaan, rakennetaan ja toteutetaan.

Uusi strategia ja toimintaohjelma sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi

Sukupuolten tasa-arvon edistäminen on yksi Suomen kehitysmaapolitiikan päätavoitteista. Vuoden 2001 periaatepäätöksessä korostettiin sukupuolten tasa-arvon edistämisen keskeisyyttä köyhyyden vähentämisen työssä. Vuoden 2001 periaatepäätöksen toiminnallistamisohjelman mukaisesti ulkoasiainministeriö hyväksyi maaliskuussa 2003 Suomen kehitysmaapolitiikan sukupuolten tasa-arvon edistämisen strategian ja toimintaohjelman vuosille 2003—2007. Huomattakoon, että strategia ja ohjelma koskee koko kehitysmaapolitiikkaa, ei ainoastaan kehitysyhteistyötä.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on käsitteenä jo melko tuttu kehitysyhteistyön toimijoille. Sen sijaan konkreettisten tavoitteiden asettaminen osaksi eri alojen hankkeita ja ohjelmia on edelleen keskeinen haaste. Tämä edellyttää olemassa olevan sukupuolten eriarvoisuuden parempaa tunnistamista ja tavoitteiden asettamista eriarvoisuuden vähentämiseksi.

Kunnianhimoisen toimintaohjelman toteuttaminen edellyttää lisääntyvää osaamista ja tavoitteellista toimintaa ulkoasiainhallinnon kehitysmaapolitiikkaa toteuttavissa yksiköissä sekä konsultti- ja järjestökentässä. Ohjelman toteuttaminen edellyttää myös riittäviä henkilö- ja rahoitusrasurssia kehitysyhteistyöhallinnossa. Kansalaisjärjestöjen lisäkouluttamista ryhdyttiin tukemaan Kehitysyhteistyön Palvelukeskuksen kautta vuonna 2003 sekä ulkoasiainministeriön kehityspoliittisen osaston internet-sivuilla avatulla koulutuspaketilla.

Suomen tukemia hankkeita

Valtavirtaistamispolitiikan ohella Suomi tukee naisten aseman ja sukupuolten tasa-arvon edistämisen kahdenvälistä hanketta Bosnia-Hertsegovinassa. Tämän lisäksi Suomi tukee IOM:n ja Kambodzhan hallituksen yhteistä nais- ja lapsikaupan ehkäisyn hanketta sekä UNIDOn ja Vietnamin naisten pienyrittäjäyshanketta Vietnamissa. Afganistanissa tuetaan kahdenvälisistä varoista naisten oikeuksien edistämiseen tähtäviä hankkeita järjestöjen kautta erityisesti ihmisoikeuskomission työn ja lisääntymisterveyshankeen kautta. Useissa kehitysmaissa tuetaan paikallisten naisjärjestöjen hankkeita suurlähetystöjen hallinnoimista ns. paikallisen yhteistyön määrärahoista kuten Namibiassa ja Nepalissa. Haasteena on lisätä konkreettisia toimia naisten ja tyttöjen oikeuksien edistämiseksi osana pitkäaikaisten kumppanimaiden kanssa tehtävää kahdenvälistä yhteistyötä.

Maatason lisäksi Suomi on tukenut naisten oikeuksiin keskittyviä suomalaisia ja kansainvälisiä kansalaisjärjestöjä sekä YK:n naisten kehitysrahasto UNIFEMin naiseen kohdistuvan väkivallan ehkäisyn työtä. Suomen tuki UNFPAlle, jonka lähestymistapa on viime vuosina muuttunut aktiivisemmin sukupuolten tasa-arvoisuutta edistäväksi, voidaan myös nähdä merkittävänä kontribuutiona naisten oikeuksien hyväksi.

Näiden erityisten hankkeiden lisäksi naisten ja tyttöjen asemaan vaikutetaan välillisesti muiden sektorien kuten opetus- ja lisääntymisterveyden sekä vesihankkeiden kautta. Haasteena on näiden sektorien sisällä toiminnan systematisoiminen.

Seksuaaliterveys ja -oikeudet kehitysyhteistyössä

Kansainvälinen väestö- ja kehityskonferenssi (ICPD) Kairossa 1994 korosti naisten aseman parantamista. ICPD käsitteli väestökysymystä aiempaa laajemmin sitoen väestökysymykset muuhun kehitykseen. Väestötavoitteeksi ei enää asetettu lukuja vaan korostettiin yksilön hyvinvointia ja valinnan mahdollisuutta.

ICPD:n yksi kappale käsitteli lisääntymisterveyttä ja lisääntymisoikeuksia. Myöhemmin on alettu puhua myös seksuaaliterveydestä- ja oikeuksista, jolloin on haluttu korostaa koko elämän aikaista seksuaalisuuteen liittyvää terveyttä eikä pelkästään lisääntymistä. Tällä tarkoitetaan mm yksilöiden ja parien oikeuksia päättää omaan seksuaalisuuteensa liittyvistä asioista kuten läheisen suhteen solmiminen, avioituminen, lasten saaminen ja ajoitus. Kairon kokous hyväksyi tavoitteen, jonka mukaan kaikkien maailman ihmisten ulottuvilla tulisi olla lisääntymisterveyteen liittyvää tietoa ja palveluja kattavasti vuoteen 2015 mennessä. Nämä palvelut tulisi voida saada perusterveydenhuollon puitteissa.

Vuosituhaten alkuun mennessä seksuaaliterveydessä ja -oikeuksien toteutumisessa on tapahtunut myönteistä kehitystä kaikkialla maailmassa. Seksuaaliterveyden käsite on laajalti hyväksytty ja ymmärretty myös ihmisoikeus- ja tasa-arvoasiana. Seksuaaliterveyteen kuuluu mm. mahdollisuus käyttää nykyaikaisia, luotettavia ehkäisymenetelmiä, sukupuolitautilien ehkäisy ja hoito, raskauden seuranta ja synnytyksen hyvä hoito sekä tarvittaessa mahdollisuus turvalliseen aborttiin. Siihen kuuluu myös sukupuoleen liittyvän väkivallan ja haitallisten perinnäistapojen vastustaminen ja vähentäminen.

6.2.3 Naisten oikeudet Suomessa

Nykyisessä hallitusohjelmassa tasa-arvokysymykset ovat laajemmin esillä kuin koskaan aikaisemmin. Hallitusohjelmassa todetaan, että tasa-arvon edistäminen kuuluu koko hallitukselle ja että hallitus laatii kansallisen toimintaohjelman tasa-arvon toteuttamiseksi. Tätä ohjelmaa on

valmisteltu syksystä 2003 alkaen eri ministeriöissä ja ohjelman on tarkoitus valmistua keväällä 2004. Ohjelma kattaa laajasti Suomen sisä- ja ulkopoliittiset tavoitteet ja toimenpiteet ja sen valmistelussa kuullaan myös kansalaisjärjestöjä. Käsiteltäviä teemoja ovat mm. alueiden kehittämisen valtavirtaistaminen, tasa-arvopoliittisten kysymysten arviointi miesnäkökulmasta, miesten kannustaminen perhevapaiden käyttämiseen, työn ja perhe-elämän yhteensovittaminen, samapalkkaisuus, määräaikaisten työsuhteiden vakinaistaminen, perhevapaista aiheutuvien työnantajakustannusten jakautuminen, naisryhtäjäyys, väkivallan ja prostituution ehkäisy, väkivallan vähentämishjelma, naistutkimuksen koordinaatio, ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma, naisten ja tyttöjen oikeuksien edistäminen ulkopoliittikan keinoin, mm. kehitysyhteistyöllä.

Naisiin kohdistuva väkivalta on edelleen vakava ihmisoikeusongelma Suomessa. Naisten syrjintää koskevaa yleissopimusta (CEDAW) valvova komitea on ilmaissut huolensa naisiin kohdistuvan väkivallan laajuudesta Suomessa. Suurin osa naisiin kohdistuvasta väkivallasta tapahtuu perheiden sisällä ja lähisuhteissa. Viimeisimpien tutkimusten mukaan parisuhteessa väkivaltaa tai sen uhkaa on kokenut joka viides nainen, mutta vain noin joka kymmenes on ilmoittanut asiasta poliisille. Perheväkivaltatapausten määrässä ei ole tapahtunut suuria muutoksia vuosina 1998-2003. Hallitus tunnustaa ongelman vakavuuden Suomessa on toteutettu laaja ja pyrkii kaikkiin keinoin vaikuttamaan naisiin kohdistuvan väkivallan vähenemiseen.

Hallitus on ohjelmassaan 24.6.2003 nostanut parisuhde- ja naisiin kohdistuvan väkivallan sekä prostituution ehkäisyn esiin kahdesta näkökulmasta; sekä sukupuolten välisenä tasa-arvokysymyksenä että kansalaisten turvallisuutta heikentävänä ilmiönä.

Hallitus on toimintakaudellaan sitoutunut suuntaamaan resursseja väkivallan ja naiskaupan uhrien ja prostituoitujen tukipalvelujen lisäämiseen. Kansalaisten turvallisuuden lisäämiseksi ja väkivallan vähentämiseksi on käynnistetty eri hallinnonalojen yhteinen ohjelmatyö. Tähän liittyen tehostetaan myös keinoja puuttua perheväkivaltaan. Rikosuhripäivystyksen toimintaedellytykset ja muun kriisiavun saatavuus luvataan turvata koko maassa.

Vuonna 2002 vietii loppuun mittava viisivuotinen naisiin kohdistuvan väkivallan ja prostituution vastainen kampanja. Hanke koski kaikkea naisiin kohdistuvaa väkivaltaa niin yksityiselämässä kuin julkisella elämäalueella. Huomiota kiinnitettiin myös työpaikalla tapahtuvaan seksuaaliseen häirintään ja ahdisteluun. Hankkeen tavoitteena oli tehdä kaikkinaisen naisiin ja tyttöihin kohdistuva väkivalta näkyväksi, vahvistaa väkivallan vastaisia asenteita, vähentää väkivallan määrää sekä kehittää ja tehostaa uhreille ja tekijöille kohdistettuja palveluja. Hanke jakautui kahteen projektiin: naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyprojektiin ja prostituution ehkäisyprojektiin. Projekteilla oli yhteinen johtoryhmä jonka puheenjohtajana toimi peruspalveluministeri.

Sosiaali- ja terveystministeriössä valmistellaan vuosiksi 2004-2007 kansallista ohjelmaa naisiin kohdistuvan ja perheissä tapahtuvan väkivallan ehkäisemiseksi sekä uhrien ja tekijöiden ja perheenjäsenten tarvitsemien palvelujen kehittämiseksi. Ohjelman tarkoituksena on mm. parantaa väkivallan uhrien asemaa, selkiyttää eri toimijoiden rooleja ja vastuita, tehostaa väkivaltakysymyksiin liittyvää opetusta sekä tukea kansalaisjärjestöjen ja muiden toimintaa väkivallan vähentämiseksi sekä uhrien ja tekijöiden auttamiseksi. Samalla on tarkoitus edistää kansainvälisten ihmisoikeuksia ja tasa-arvoa koskevien sopimusten toteutumista Suomessa.

Poliisin ylijohdo on asettanut perheväkivallan ehkäisyn ohjausryhmän, jonka tehtävä on kehittää poliisin ammattikoulutusta, työpaikkakoulutusta, tutkimustoimintaa ja rikoksentorjuntaan kuuluvaa lähipoliisitoimintaa sekä tiedotusta. Ohjausryhmä myös koordinoi perheväkivallan

ehkäisytyötä. Poliisin toimintaohjelma perheväkivallan ehkäisemiseksi on valmistunut ja sen toteutus on aloitettu

Naisiin kohdistuvan väkivallan ja erityisesti perheväkivallan torjumiseen kiinnitetään kasvavaa huomiota myös lainsäädännössä. Hallituksen esitys perheen sisäisestä lähestymiskiellosta (HE 144/2003) annettiin eduskunnalle marraskuussa 2003. Kieltoon määrätyn henkilön olisi poistuttava yhteisestä asunnosta määräajaksi. Uudistuksen tarkoituksena on lainsäädännöllisin keinoin torjua perheväkivaltaa ja helpottaa perheväkivallan uhrien asemaa. Samassa yhteydessä ehdotetaan kumottavaksi pahoinpitelyn perustekomuotoa koskeva toimenpiteistä luopumissäännös, jonka nojalla syyte voidaan jättää nostamatta jos asianomistaja sitä omasta vakaasta tahdostaan pyytää. Muutoksen tarkoituksena on vähentää mahdollisuuksia painostaa uhria pyytämään tätä.

Työelämässä naiset sijoittuvat edelleen keskimäärin alhaisempiin asemiin kuin miehet. Kaikista työmarkkinoilla toimivista johtajista vain vajaa kolmannes on naisia. Vuonna 2001 naisten säännöllisen työajan kuukausiansiot olivat keskimäärin 82 prosenttia miesten ansioista. Tämä ero ei ole viime vuosina muuttunut. Sukupuolten palkkaeroja voidaan tarkastella myös vakioimalla monia muuttujia, tällöin palkkaero pienenee noin puoleen. Suurin palkkaeroja selittävä tekijä on ala ja ammatti, eli palkkaerot liittyvät olennaisesti työmarkkinoiden jakaantumiseen. Hyvin koulutetut ja vaativia töitä tekevät varttuneemmat naiset jäävät palkan suhteen suhteellisesti eniten jälkeen samanlaisista mieskollegoistaan. Sukupuolten välisen työnjaon lieventämiseksi on toteutettu lukuisia projekteja.

Suomessa sekä naiset että miehet ovat tehneet, monista muista maista poiketen, kokoaikatyötä. Osa-aikatyö on kuitenkin yleistynyt viime vuosina jonkin verran. Naiset tekevät selvästi miehiä useammin osa-aikatyötä. Määräaikaisissa työsuhteissa työskentely lisääntyi etenkin naisilla voimakkaasti 1990-luvun laman jälkeen. Vuonna 2002 määräaikaisissa työsuhteissa työskenteli 20 % naisista ja 13 % miehistä. Vuosien 2001 ja 2002 Työolobarometrin mukaan työsuhteen tilapäisyys tai osa-aikaisuus on ollut selvästi yleisimmin havaittu syrjintäperuste. Määräaikaisten työsuhteiden lisääntyminen näyttää kuitenkin pysähtyneen. Tutkimusten mukaan suurin osa määräaikaisissa työsuhteissa työskentelevistä haluaisi saada vakituisen työpaikan. Yleisintä määräaikainen työ on valtiolla ja kunnissa. Valtiotyönantaja on kiinnittänyt huomiota määräaikaisten työsuhteiden käytön edellytyksiin. Myös kunnissa on vakinaistettu määräaikaisia työsuhteita.

6.3 Ihmiskauppa

- ▶ **Hallituksen tarkoituksena on laatia kansallinen toimintaohjelma ihmiskaupan vastustamiseksi.**
- ▶ **Ihmiskauppa on keskeinen ihmisoikeushaaste kansainvälisesti, lähialueilla ja Suomessa.**
- ▶ **Suomi tukee kansainvälisiä pyrkimyksiä ihmiskaupan ehkäisemiseksi, esimerkiksi Eurooppalaisen ihmiskaupan vastaisen sopimuksen laatimiseksi.**
- ▶ **Suomi toimeenpanee kansainväliset sopimukset tehokkaasti ja toteuttaa tätä varten tarvittavat lainsäädännölliset ja hallinnolliset toimet mahdollisimman pikaisesti.**

Kansainvälinen ihmiskauppa on osa kansainvälistä järjestäytyntä rikollisuutta ja toisaalta vakava ihmisoikeudellinen haaste. Ihmiskauppaa pyritään estämään kansainvälisesti sopimuk-

sin ja eri yhteistyömuodoin. Toimintaa on mm. YK:n, EN:n, EU:n ja ETYJ:n puitteissa sekä Pohjoismaisella tasolla.

Hallitus on selkeästi sitoutunut ihmiskaupan ehkäisemiseen. Ihmiskauppa on kasvava ihmisoikeusongelma kansainvälisesti, lähialueilla ja myös Suomessa. Kyseessä on monia hallinnonaloja koskeva ilmiö, johon liittyviä aloitteita on runsaasti vireillä myös kansainvälisellä tasolla. Tämän vuoksi Suomeen on tarkoitus laatia kansallinen ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma. Tavoitteena on toimintaohjelman valmistuminen jo vuoden 2004 aikana.

Suomessa ilmiö liittyy ennen kaikkea naisten asemaan ja prostituutioon. Hallitusohjelmassa luvataan, että prostituutioon ja naiseen kohdistuvan väkivallan ehkäisyyn varataan resurssit koko hallituskaudeksi. Samoin todetaan, että väkivallan uhrien ja prostituoitujen tukipalveluihin lisätään voimavaroja ja naiskaupan uhrien suojelua vahvistetaan.

Suomi on osallistunut Pohjoismaiden, Baltian maiden ja Venäjän väliseen yhteistyöhön ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa. Sosiaali- ja terveysministeriö on rahoittanut, koordinoitunut ja toimeenpannut naiskaupan vastaisen informaatiokampanjan Suomessa syksyllä 2003 Suomen osuutena pohjoismais-balttilaiseen naiskaupan kampanjaan, joka toteutettiin Pohjoismaisen ministerineuvoston ja kolmen Baltian maan hallituksen yhteistoimin. Tuorein yhteistyömuoto on Pohjoismaiden ja Baltian maiden vuonna 2003 ihmiskaupan vastainen työryhmä, jonka tavoitteena on lisätä koordinaatiota ja tietoisuutta poliittisella tasolla. Sosiaali- ja terveysministeriö on käynnistänyt uuden tiedotuskampanjan ja yhteistyöhankkeen Pohjois-Suomessa Lapin lääninhallituksen toimesta. Hanke liittyy suomalaisena panoksena yhteispohjoismaiseen hankkeeseen Venäjän Muurmanskin alueen viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen kanssa. Hanke käynnistyy loppuvuodesta 2003 ja kestää kaksi — kolme vuotta. (Ks. Itämeren neuvoston toiminta ihmiskaupan ehkäisemiseksi, luku 4.4.)

Yhdysvaltain ulkoministeriön 11.6.2003 julkaisemassa ihmiskauppaa koskevassa raportissa kritisoitiin Suomea siitä, että maassa esiintyy järjestelmällistä ja ammattimaista naiskauppaa. Suomi sijoitettiin raportissa niiden maiden kategoriaan, joissa ei ole tehty riittäviä toimenpiteitä ihmiskaupan ehkäisemiseksi. Raportti sisältää Suomen lainsäädännöstä eräiltä osin harhaanjohtavaa tietoa, ja Yhdysvaltain edustajien kanssa on käyty asiasta keskusteluja. Suomen toimintamahdollisuuksia vaikeuttaa se, että toiminnan järjestämisessä organisoidulla rikollisuudella on merkitystä, mutta toimijat ovat Suomen ulkopuolella.

YK:ssa valmistui vuonna 2000 ns. Palermon sopimus eli YK:n kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastainen sopimus ja siihen liittyvä ihmiskauppaa, erityisesti nais- ja lapsikauppaa koskeva valinnainen pöytäkirja. Palermon sopimuksen tarkoituksena on ehkäistä ja torjua ihmiskauppaa, kiinnittäen erityistä huomiota naiseen ja lapsiin, suojella ja auttaa ihmiskaupan uhreja kunnioittaen täysimääräisesti heidän ihmisoikeuksiaan ja edistää sopimusvaltioiden välistä yhteistyötä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

Suomi on allekirjoittanut sopimuksen ja pöytäkirjan. Palermon sopimuksen mahdollisimman laaja hyväksyntä kansainvälisellä tasolla on tärkeä tavoite, jonka eteen on tehtävä työtä. Hallituksen esitys pääsopimuksen hyväksymisestä ja sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 32/2003) hyväksyttiin Eduskunnassa joulukuussa 2003. Pöytäkirjojen voimaansaattamista käsitellyt työryhmä luovutti loppumietintönsä tammikuussa 2004. Tasavallan Presidentti on hyväksynyt Palermon yleissopimuksen ja siihen liittyvän kansallisen lainsäädännön tammikuussa 2004.

YK:ssa valmistui lisäksi vuonna 2000 Lapsen oikeuksien yleissopimuksen valinnainen pöytäkirja lapsikaupasta, lapsiprostituutiosta ja lapsipornografiasta. Suomi on allekirjoittanut pöytäkirjan.

Lisäpöytäkirjan toimenpanon valmisteluun liittyen sosiaali- ja terveysministeriö asetti selvityshenkilön ja poikkihallinnollisen tukiryhmän selvittämään ministeriön toimialuetta koskevien sopimusmääräysten toteuttamisen ministeriöltä edellyttämiä toimia. Selvitysraportissa 16.10.2003 ehdotetaan harkittavaksi, että Suomessa toteutettaisiin edunvalvojan tai tukihenkilön määrääminen ihmiskaupan uhriksi joutuneelle. Lisäksi ehdotetaan erityisen palveluohjauksen toteuttamista eli moniammatillisen yhteistyön järjestämistä ja uhrien tukemista erityispalveluin. Lisäksi selvitysmies ehdottaa, että julkisen vallan tulee ottaa päävastuu kohdenneetun rahoituksen järjestämisestä. Selvityshenkilön esitysten pohjalta ministeriö tekee johtopäätökset tarvittavista toimista, laatii suunnitelman niiden toteuttamiseksi käytännössä sekä ryhtyy tarvittaviin toimiin.

Sosiaali- ja terveysministeriössä valmistellaan kansallista toimintaohjelmaa vuosille 2004-2007 naisiin kohdistuvan ja perheissä tapahtuvan väkivallan sekä prostituution ja ihmiskaupan ehkäisemiseksi. Toimintaohjelmaan sisältyy ihmiskaupaan ja prostituutioon liittyvä väkivalta siltä osin kuin nämä ilmiöt liittyvät palvelu- ja tukijärjestelmän kehittämiseen.

Lisäpöytäkirjan toimeenpano tulee edelleen vahvistamaan jo olemassa olevaa mahdollisuutta myöntää naiskaupan uhreille määräaikainen oleskelulupa. EU:ssa valmistui vuonna 2002 Neuvoston puitepäätös ihmiskaupan torjunnasta (2002/629/YOS). Puitepäätöksen mukaan ihmiskaupaan sisältyy vakavia, ihmisen perusoikeuksiin ja ihmisarvoon kohdistuvia rikkomuksia. Se käsittää säälimättömiä tekoja kuten haavoittuvien henkilöiden hyväksikäyttöä ja harhaanjohtamista sekä väkivallan ja uhkauksien käyttöä ja velkaorjuuteen alistamista ja pakkottamista. Kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että määrättyt teot ovat säädetään rangaistaviksi.

EU:n oikeus- ja sisäasiainneuvoston kokouksessa marraskuussa 2003 saavutettiin poliittinen yhteisymmärrys neuvoston direktiivistä oleskeluluvan myöntämisestä sellaisille kolmannen valtion kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja tai ovat olleet laittomassa maahanmuutossa avustamisen kohteita, ja jotka tekevät yhteistyötä viranomaisten kanssa. Direktiivin tarkoituksena on tehostaa laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan torjuntaa ottamalla käyttöön lyhytaikainen oleskelulupa, jonka avulla ihmiskaupaan ja laittomaan maahanmuuttoon liittyvien rikosten uhreja voidaan kannustaa tekemään viranomaisten kanssa yhteistyötä rikosten selvittämiseksi.

Euroopan neuvostossa on perustettu ad hoc -työryhmä laatimaan eurooppalainen ihmiskaupaa käsittelevä sopimus. Työryhmä on monialainen asiantuntijaryhmä käsittäen tasapuolisesti sekä ihmisoikeuksien että rikos- ja prosessioikeuden tuntemusta. Työryhmän mandaatti loppuu 31.12.2004. Tavoitteena on, että EN:n sopimus voisi ylittää sen minimitason, joka on säädetty Palermon sopimuksessa. Uuden sopimuksen tarkoituksena on parantaa ihmiskaupan uhrien asemaa sekä luoda tehokas valvontamekanismi. Suomen kanta hankkeeseen on positiivinen. Suomen lähtökohtana on, että eurooppalaisen sopimuksen tulisi olla Palermon sopimusta täydentävä.

ETYJ:n ministerikokous hyväksyi 1.—2.12.2003 ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman (OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings) sekä erityisen ihmiskauppamekanismin, jonka avulla pyritään valtavirtaistamaan ihmiskaupan vastaisia toimia järjestön toiminnan eri osa-alueille. Tehtävää hoitamaan tulisi löytää poliittisesti vaikutusvaltainen henki-

lö. Toimintaohjelmaan sisältyy myös tavoite kansallisten strategioiden valmistelusta ETYJ:n demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeustoimiston ODIHR:n tuella.

Suomi järjestää yhteistyössä ODIHR:n kanssa seminaarin ihmiskaupasta erityisesti uhrien ihmisoikeuksien ja vastaanottajamaiden näkökulmasta. Seminaari pidetään Helsingissä syyskuussa 2004.

6.4 Lapsen oikeudet

- ▶ **Hallitus jatkaa työtä lapsen oikeuksien edistämiseksi Suomessa ja kansainvälisesti**
- ▶ **Hallitus pyrkii erityisesti edistämään moniperusteisen syrjinnän kohteeksi joutuvien lasten oikeuksia.**
- ▶ **Kehitysyhteistyöhankkeissa ja -ohjelmissa tyttöjen ja vammaisten lasten asemaan kiinnitetään erityistä huomiota.**
- ▶ **Lapsikauppa on vakava ongelma maailmassa. Hallitus toimii aktiivisesti lapsikaupan poistamiseen liittyvissä hankkeissa.**
- ▶ **Hallitus on sitoutunut YK:n lasten erityisistunnossa hyväksytyyn loppuasiakirjaan ja sen tavoitteisiin. Hallitus jatkaa Suomen kansallisen toimintaohjelman valmistelua.**

6.4.1 Lapsen oikeudet kansainvälisillä foorumeilla

Lapsen oikeuksien edistäminen on edelleen Suomen ihmisoikeuspoliittinen prioriteetti. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus on ensimmäisenä ihmisoikeussopimuksena lähestulkoon yleismaailmallisesti ratifioitu, mitä on pidettävä merkittävänä virstanpylväänä. On kuitenkin huomattava, että liittyminen sopimukseen ei ole itse tarkoitus. Hallitus pitää ensiarvoisen tärkeänä, että sopimusvaltiot täyttävät kaikki sopimus- ja raportointivelvoitteensa täysimittaisesti, jotta oikeudet eivät jäisi kauniiden periaatteiden tasolle vaan toteutuisivat myös käytännössä. Suomi raportoi YK:n lapsen oikeuksien komitealle Suomessa tapahtuneesta kehityksestä loppuvuodesta 2003. Raportti on saatavilla sekä suomen- että englanninkielisenä versiona muun muassa ulkoasiainministeriön verkkosivuilta.

Hallitus katsoo YK:n lapsen oikeuksien komitean tekevän erittäin vaativaa mutta sitäkin arvokkaampaa työtä lapsen oikeuksien puolesta. Komitean asiantuntijoiden lukumäärää koskeva yleissopimuksen muutos tuli voimaan marraskuussa 2002. Muutoksen myötä komitean jäsenmäärää lisättiin kymmenestä kahdeksaentoista. Muutos lisää komitean painoarvoa sekä tehostaa yleissopimuksen ja sen valinnaisten pöytäkirjojen täytäntöönpanon valvontaa. Vuosina 1999-2003 komiteassa toimi jäsenenä myös suomalainen asiantuntija. Hallitus on tukenut komitean työtä muun muassa lahjoittamalla vuonna 2003 komitean kaikille 18 jäsenelle Jutta Gras'n tutkimuksen *Monitoring the Convention on the Rights of the Child*¹⁹.

Kansainvälisillä foorumeilla kuten YK:ssa, Euroopan neuvostossa ja ETYJ:ssä Suomi osallistuu aktiivisesti lapsen oikeuksista käytävään keskusteluun sekä kansallisesti että EU:n kautta. Myös pohjoismaisessa yhteistyössä lapsen oikeudet ja lapsen oikeuksien yleissopimuksen toimeenpano on noussut vahvasti esille viime vuosina. YK:n yleiskokouksen III komitean ja YK:n ihmisoikeustoimikunnan istunnoissa EU ja Latinalaisen Amerikan maaryhmä ovat jo vuosia esittäneet lapsen oikeuksia koskevan laajan päätöslauselman. EU käsittelee lapsen oikeuksia myös YK:n ihmisoikeusfoorumeilla pitämässään puheenvuoroissa. Suomi on pyrkinyt

¹⁹ Erik Castrén Instituutin julkaisu 8/2001

tuomaan puheisiin tyttöjen ja moniperusteisen syrjinnän kohteeksi joutuvien lasten oikeuksia koskevia elementtejä.

Vuonna 1999 hyväksyttiin lapsityön pahimpien muotojen kieltämistä koskeva yleissopimus nro 182, joka täydentää ILO:n vuonna 1973 hyväksymää työhön pääsyn minimi-ikää koskevaa yleissopimusta nro 138. Sopimus nro 182 pyrkii lapsityön pahimpien muotojen käytön kieltämiseen ja niiden välittömään poistamiseen. Sopimuksen on ratifioinut vuoden 2003 loppuun mennessä yhteensä 147 maata ILO:n 176:sta jäsenmaasta. Suomi toimii aktiivisesti sen puolesta, että sopimus nro 182 ratifioitaisiin maailmanlaajuisesti. Suomessa sopimus nro 182 on saatettu voimaan 25.2.2000 annetulla asetuksella. ILO:n lapsityövoiman käyttöä koskevan ohjelman (IPEC) tukeminen on sisällytetty osaksi Suomen antamaa kehitysapua.

6.4.2 YK:n yleiskokouksen erityisistunto

Lapsen omaa osallistumista tulee tukea ja hänen ääntään kuunnella. Kuten YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 12 artiklassa todetaan, lapselle on taattava oikeus ilmaista näkemyksensä kaikissa häntä koskevissa asioissa. Lähestulkoon samanlainen säännös sisältyy Suomen perustuslain 6 §:n 3 momenttiin.

Lapsen äänen parempi kuuluminen oli taustalla myös YK:n yleiskokouksen lapsia koskeneessa erityisistunnossa, joka järjestettiin New Yorkissa 8.—10.5.2002. Kokous toimi seurantakokouksena vuoden 1990 järjestetyille lasten huippukokoukselle. Erityisistunnon yhteydessä järjestettiin ensi kertaa lasten forum, johon osallistui yhteensä lähes 300 lapsivaltuutettua — näiden joukossa myös suomalaisia lapsia. Suomen valtuuskunnan johtajana toimi Tasavallan Presidentti Tarja Halonen.

Suomen tavoitteena kokouksessa oli oikeusperustaisen lähestymistavan saaminen loppuasiakirjan perustaksi. Lisäksi pyrittiin saamaan vahvasti mukaan moniperusteinen syrjintä, sukupuolten eriarvoisuuden poistaminen ja nuorten seksuaalioikeudet.

Erityisistunnon loppuasiakirjaneuvottelut olivat vaikeat, mutta lopputulosta voidaan pitää kuitenkin tyydyttävänä. Ihmisoikeudet ovat loppuasiakirjassa *A World Fit for Children* hyvin esillä, ja siinä on omaksuttu oikeusperustainen lähtökohta.

Loppuasiakirja sisältää julistuksen ja toimintaohjelman. Julistus sisältää kymmenen kohtaa: lapset on asetettava etusijalle; köyhyys on poistettava ja maailman on panostettava lapsiin; kaikki lapset on otettava huomioon; kaikista lapsista on pidettävä huolta; kaikkien lapsien on saatava koulutusta; lapsia on suojeltava vahingoittumiselta, riistolta; lapsia on suojeltava sodalta; HI-virusta ja aidsia vastaan on taisteltava; lapsia on kuunneltava ja heidän on päästävä osallistumaan päätöksentekoon; maapalloa on suojeltava lapsia varten. Toimintaohjelmassa on neljä strategista päätavoitetta: terveyden edistäminen, laadukkaan koulutuksen järjestäminen, lasten suojeleminen hyväksikäytöltä, riistolta ja väkivallalta ja HIV:n ja aidsin torjunta.

Suomi on toimintaohjelman mukaisesti asettanut toimikunnan valmistelemaan maakohtaista toimenpideohjelmaa (ks. tarkemmin kappale *Lapsen oikeudet Suomessa*).

6.4.3 Lapsen oikeudet ja kehitysyhteistyö

Sekä lapsen oikeuksien yleissopimus että vuoden 2002 YK:n lasten asioiden erityisistunnon loppuasiakirja *World Fit for Children* asettavat Suomen kehitysyhteistyölle haasteen arvioida Suomen tukemia ohjelmia sekä kehitysyhteistyöbudjettia lapsen oikeuksien edistymisen näkökulmasta. Hallitus katsoo, että oikeusperustainen lähestymistapa tulisi ottaa kaikkien kehi-

tysyhteistyöhankkeiden lähtökohdaksi. Tämä asettaa lisähaasteita niin kahdenväliselle kuin kansalaisjärjestöjen tekemälle yhteistyölle. Työn tulee perustua enenevästi kaikkiin lapsen oikeuksiin, ei ainoastaan lasten suojeluun tai lasten perustarpeiden tyydyttämiseen. Lasten ja nuorten oman osallistumisen lisääminen on tärkeä osa tätä kehittämistyötä.

YK:n lasten rahasto Unicef on yksi Suomen tukemista neljästä suurimmasta YK-järjestöstä. Unicef on Suomen lapsille suuntaaman tuen tärkein kanava. Esimerkiksi Kuubassa Suomi on tukenut Unicefin hanketta vuodesta 2000 alkaen. Suomi on jatkanut tukeaan myös ILO:n lapsityövoiman vastaiselle ohjelmalle IPECille (International Programme on the Elimination of Child Labour). Suomi tukee opetussektorin, perusterveydenhuollon ja vesihuollon kehittämistä useissa pitkäaikaisissa kehitysyhteistyön kumppanimaissa. Tämän tuen osuus kokonaisbudjetista on kasvanut. Voidaan katsoa, että tätä kautta tuki lasten aseman edistämiseksi on välillisesti lisääntynyt. Suomi tukee myös lukuisia suomalaisten, kansainvälisten ja kehitysmaiden kansalaisjärjestöjen hankkeita, jotka pyrkivät esim. vammaisten lasten ja nuorten kuntoutuksen, lapsityöläisten aseman parantamiseen tai lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja lapsikaupan vähentämiseen.

6.4.4 Tyttöjen oikeudet

Hallitus on jatkanut ponnistelujaan tyttöjen aseman parantamiseksi. Monissa maissa tyttöjen oikeudellisen aseman edelleen poikia huonompi. Usein tytöt joutuvat käytännön elämässä syrjinnän kohteeksi, vaikka asema lainsäädännölliseltä kannalta katsottuna olisikin tasaveroinen poikien kanssa. Erityisen vaikeassa asemassa ovat esimerkiksi vähemmistöihin kuuluvat ja vammaiset tytöt, jotka monasti joutuvat moniperusteisen syrjinnän kohteeksi.

Hallitus kiinnittää tyttöjen oikeuksien toteutumiseen huomiota muun muassa Suomen kehitysyhteistyöhankkeissa. Varsinkin tyttöjen oikeutta koulutukseen tulisi tukea kaikin mahdollisin tavoin. Suomi toimii tukemissaan opetussektorin ohjelmissa aktiivisesti tyttöjen kouluun pääsyn edistämiseksi. Suomi edistää myös laajempaa sukupuolten eriarvoisuuden ja tyttöjen ja naisten syrjinnän poistamista opetussektorilla.

Tyttöjen sukuelinten silpominen on — ikävä kyllä — edelleen yleistä monissa, varsinkin Afrikan maissa. Hallitus ei hyväksy silpomista missään oloissa ja jatkaa ponnistelujaan tämän haitallisen perintetavan poistamiseksi. Suomi tukee kehitysyhteistyövaroista suomalaisten, kansainvälisten ja kumppanimaiden kansalaisjärjestöjen yhteistyöhankkeita mm. Keniassa ja Somaliassa. Nämä hankkeet toimivat myös laajemmin esimerkkinä oikeusperustaisen näkökulman integroinnista hanketason yhteistyöhön.

6.4.5 Lapsikaupan poistaminen

Ihmiskauppa, ja aivan erityisesti lapsikauppa, on vakava ja yhä kasvava ongelma myös omassa maanosassamme Euroopassa. Arvioiden mukaan jopa 1,2 miljoonaa lasta joutuu ihmiskaupan uhriksi vuosittain. Hallitus pitää välttämättömänä, että kansainvälinen yhteisö tehostaa toimiaan lapsikaupan poistamiseksi. Lainsäädännön uudistaminen on tarpeellista mutta ei riittävää tämän räikeästi ihmisoikeuksia loukkaavan toiminnan ehkäisemiseksi. Konkreettiset toimet ratkaisevat. Köyhyys on vain yksi syy lapsikaupan lisääntymiseen. Asenteissa lapsia ja lapsen oikeuksia kohtaan on tapahduttava muutoksia, jotta todellisia parannuksia saataisiin aikaan. Erilaiset tiedotuskampanjat lapsikaupan vastaanottajavaltoissa on yksi tapa vaikuttaa asenteisiin.

Suomi allekirjoitti syyskuussa 2000 YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan lasten myynnistä, lapsiprostituutiosta ja lapsipornografiasta. Lisäpöytäkirjan rati-

fiointivalmistelut ovat parhaillaan käynnissä. Suomi allekirjoitti joulukuussa 2000 Kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen YK:n yleissopimuksen (ns. Palermon sopimuksen) ja siihen liittyvän lisäpöytäkirjan ihmiskaupan, erityisesti naisten ja lasten kaupan ehkäisemisestä, torjumisesta ja rankaisemisesta. Tasavallan Presidentti on tammikuussa 2004 hyväksynyt Palermon sopimuksen ja sen täytäntöönpantavaksi tarvittavan kansallisen lainsäädännön. Sopimuksen lisäpöytäkirjan täytäntöönpanovalmistelut jatkuvat edelleen.

Kesäkuussa 2003 eri ministeriöt järjestivät Helsingissä yhdessä Yhdysvaltojen, Kanadan ja Ruotsin Helsingin suurlähetystöjen ja yhteistyössä Itämeren valtioiden neuvoston kanssa lapsiin kohdistuvaa ihmiskauppaa Itämeren alueella käsittelevän asiantuntijakonferenssin "Stop Child Trafficking — Modern Day Slavery". Kokoukseen osallistui noin 150 alan asiantuntijaa eri Euroopan maista ja Yhdysvalloista. Osallistujat keskustelivat parhaista käytännöistä lainsäädännön, kysynnän vähentämisen, poliisiyhteistyön ja uhrien auttamisen aloilta. Muun muassa Presidentti Halonen, pääministeri Jäätteenmäki, Latvian presidentti Vaira Vike-Freiberga ja Ruotsin varapääministeri Margareta Winberg esittivät puheenvuorot konferenssissa, joka sai suuren mediahuomion osakseen.

6.4.6 Lapset aseellisessa selkkauksessa

Kansainvälisten konfliktien ja sisällissotien keskellä elävät lapset ovat erityisen suojelun tarpeessa. Viime vuosien aikana onkin yhä lisääntyvää huolta kannettu selkkausten uhreiksi joutuneista lapsista. Huoli on perusteltu: eri laskelmien mukaan 10 viime vuoden aikana kaksi miljoonaa lasta on menettänyt henkensä aseellisen konfliktin uhrina ja yli viisi miljoonaa on vammautunut. Jopa 10 miljoonaa lasta kärsii jatkuvasti konfliktin aiheuttamasta henkisestä ja fyysisestä väkivallasta ja 20 miljoonaa lasta on joutunut pois kotiseudultaan. Lapsia, jopa alle 10-vuotiaita, myös jatkuvasti rekrytoidaan sotilaisiksi sekä muihin työtehtäviin sotajoukkojen palveluksiin eri puolilla maailmaa. Arvioiden mukaan noin 300 000 lasta osallistuu jatkuvasti selkkauksiin sotilaina. Lapsisotilaat ovat muiden sotalasten tavoin uhreja.

Suomen tavoitteena on, että aseellisten selkkausten uhreiksi joutuneet pojat ja tytöt huomioitaisiin kaikissa YK:n toiminnoissa (ns. mainstreaming eli valtavirtaistaminen). Suomi antaa täyden tukensa YK-mekanismeille ja järjestöille, joiden tavoitteena on helpottaa kaikkia aseellisten selkkausten uhreiksi joutuneita lapsia ja auttaa heidän toipumistaan selkkauksen päättymisen jälkeen. Suomi tukee kokonaisvaltaista lähestymistapaa aseellisten konfliktien uhreiksi joutuneiden lasten auttamisessa. Tämä tarkoittaa sitä, että lapset tulisi ottaa erityishuomion kohteeksi jo ennen konfliktin syttymistä, selkkauksen aikana ja myös sen jälkeen, kun varsinaiset sotatoimet ovat lakanneet. Kuntoutuksen ja koulutuksen antaminen sodan kauhut kokeelle lapselle selkkauksen jälkeen on elintärkeää lapsen henkisen toipumisen kannalta.

Suomi on edellisen raportin antamisen jälkeen ratifioinut YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan lasten osallistumisesta aseellisiin selkkauksiin. Pöytäkirja tuli Suomessa voimaan 10.5.2002. Ratifioimiskirjan tallettamisen yhteydessä annettiin pöytäkirjan 3 artiklan 2 kappaleen mukainen selitys, jonka mukaan Suomi vaatii kaikilta kansallisesti asevoimiin värvättäviltä henkilöiltä 18 vuoden vähimmäisikää ja että vähimmäisikä koskee sekä miesten asevelvollisuutta että naisten vapaaehtoista asepalvelusta. Suomi antaa ensimmäisen pöytäkirjan määräysten täytäntöönpanoa käsittelevän määräaikaishuomautuksensa toukokuussa 2004.

EU:n neuvoston ihmisoikeustyöryhmä COHOM laati syksyllä 2002 raportin EU:n nykyisen ihmisoikeus- ja demokratiapolitiikan edistämisestä. Raportissa ehdotettiin muun muassa, että tutkittaisiin mahdollisuuksia luoda strategia tai käytänneohjeet lapsista aseellisissa konflikteissa. Suomi piti aloitetta erinomaisena ja tuki vahvasti sen toteutumista. Ehdotus konkretisoitui

nopealla aikataululla. Vuoden 2003 aikana EU järjesti yhdessä Unicefin ja muiden lasten oikeuksia edistävien järjestöjen kanssa aivoriihikokouksia, joissa pohdittiin strategian tavoitteita ja fokuksia. Työ tuotti tulosta. EU:n yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvosto hyväksyi 8.12.2003 EU:n suuntaviivat lapsista ja aseellisesta konfliktista (EU Guidelines on Children and Armed Conflict).

Suuntaviivojen täysimääräiseen toteuttamiseen tulee ryhtyä nopeasti, jotta välttyttäisiin kidutus-suuntaviivojen toistolta (ks. kappale 3). Suomi katsoo, että ajatus EU:n erityislähettilään nimittämisestä hoitamaan EU:n strategiaa lapsista aseellisessa konfliktissa on tutkimisen arvoisen. Ilman asiantuntevaa ja koordinoivaa tahoa suuntaviivojen käytännön merkitys uhkaa jäädä vähäiseksi. COHOMin mahdollisuudet toimia implementoivana tahona ovat hyvin rajalliset. Suuntaviivojen toteutuminen vaatii toki myös koulutuksen antamista kansallisille toimijoille, EU:n henkilöstölle ja rauhanturva- ja kriisinhallintaoperaatioissa työskenteleville henkilöille. Myös edustustonpäälliköiden asema lapsien ihmisoikeuksien monitoroijina ja raporttoijina on keskeinen. Lapsien aseman kohentuminen vaatii samoin tiivistä yhteistyötä kansalaisjärjestökentän kanssa. Konfliktialueilla toimivat järjestöt ovat luonnollisesti ensiarvoisen tärkeitä. Järjestöt voivat esimerkiksi aktiivisesti toimittaa COHOMin jäsenille tietoa lapsia koskevista tilanteista, joissa kaivattaisiin EU:n kiireellisiä toimia.

6.4.7 Lapsen oikeudet Suomessa

Suomen lainsäädäntö on YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen periaatteiden mukainen ja lapsen edun huomioiminen kansallisessa lainsäädännössä on jo pitkään ollut keskeinen periaate. Suomen perustuslaissa lasten asema tasa-arvoisina yksilöinä on selkeästi ilmaistu. EU-jäsenyys on myös tuonut mukaan lapsen oikeuksia koskevia velvoitteita ja myös EU:n perusoikeusasiakirjassa huomioidaan lasten erityisasema.

Suomi on ollut YK:n lasten oikeuksia koskevan yleissopimuksen osapuolena vuodesta 1991 asti. Tänä aikana Suomi on raportoinut YK:n lasten oikeuksien komitealle kolme kertaa, viimeksi loppuvuonna 2003. Komitea käsittelee raporteja yleensä vuoden, kahden kuluttua sen luovuttamisesta. Se käsitteli Suomen edellistä raporttia ja antoi Suomea koskevia suosituksia vuonna 2000.

Lapsiasioiden komitea on kiinnittänyt huomiota suosituksissaan lapsiasioihin keskittyvän tahon puuttumiseen Suomessa ja suosittelut eri ministeriöiden välisten samoin kuin keskushallinnon ja paikallistason viranomaisten välisten koordinaatiomekanismien luomista lasten oikeuksien toteuttamiseen liittyvien menettelyjen ja toimien koordinoimiseksi paremmin. Komitea on kehottanut Suomea harkitsemaan itsenäisen kansallisen lapsivaltuutetun viran perustamista. Tällä hetkellä lasten oikeuksien toteutumista seuraa erityisesti eduskunnan oikeusasiamies tai apulaisoikeusasiamies. Oikeusasiamiehen kansliassa on yksi päätoiminen esittelijä lapsen oikeuksia koskevia asioita varten. Vuonna 2003 keskustelu lapsiasiaivaltuutetun virasta on saavuttanut merkittävän rajapyykin, koska viran perustaminen on kirjattu istuvan hallituksen ohjelmaan.

Lapsen oikeuksien komitea on suosittelut, että Suomi kehittäisi luovempia menettelytapoja lapsen oikeuksien yleissopimuksen tunnettavuuden edistämiseksi. Tähän tarpeeseen vastattiin, kun Mannerheimin Lastensuojeluliitto, Plan Suomi ja Suomen lasten ja nuorten säätiö vuonna 2003 tuottivat yhteistyössä nuorten kanssa Ota oikeus -korttipelin. Pelin tuottamista rahoittivat myös ulkoasiainministeriö ja Helsingin Sanomat. Lisäksi ulkoasiainministeriön kehityspoliittinen osasto julkaisi vuonna 2002 kirjansen Lapsissa on tulevaisuus — Lapsen oikeudet kehitysyhteistyössä. Kansalaisjärjestöt ovat tuottaneet myös lapsen oikeuksia koskevaa materiaalia koulujen käyttöön.

Lapsierityisistunnon loppuasiakirjassa edellytetään, että YK:n jäsenvaltiot laativat sen pohjalta kansalliset toimintaohjelmansa vuoden 2003 aikana. Sosiaali- ja terveysministeriö onkin maaliskuussa 2003 asettanut Suomen lapsiasiain toimikunnan, jonka tehtävänä on toimia erityisistunnon edellyttämänä kansallisena lapsen asioita edistävänä elimenä. Toimikunnan jäseninä on eri ministeriöitä, lääninhallituksia ja muita lasten asioita käsitteleviä viranomaisia, kansalaisjärjestöjä sekä kirkon edustajia. Toimikunnan tehtävänä on muun muassa huolehtia YK:n lapsen oikeuksista tiedottamisesta, valmistella Suomen kansallinen toimintaohjelma sekä tehdä esitys kansallisesta pysyväisluontoisesta lapsi- ja perheasioita koordinoivasta rakenteesta tai rakenteista.

Hallitus pitää tärkeänä ihmisoikeuskasvatuksen antamista koululaisille. Perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteita uudistetaan parhaillaan. Opetushallitus suosittaa valtakunnallisessa opetussuunnitelmien perusteluonnoksessa lasten aseman vahvistamista myös paikallisia opetussuunnitelmia laadittaessa. Tälläkin hetkellä ihmisoikeusasioita opetetaan sekä perusopetuksessa että lukiossa muun muassa historiassa, yhteiskuntaopissa, uskonnossa ja elämäntietämystiedossa.

Helmikuussa 2003 valmistui sosiaali- ja terveysministeriössä perhepoliittinen strategiapaperi, joka valmisteltiin uuden hallituksen ohjelmaa varten. Siinä on lapsi- ja perhepolitiikalle asetettu tavoitteita, joiden saavuttamiseen pyritään vuoteen 2010 mennessä. Hallitusohjelman ja perhepoliittisen strategian pohjalta sosiaali- ja terveysministeriössä laaditaan parhaillaan toimeenpano-ohjelmaa, joka on tarkoitus toteuttaa osana käynnistymässä olevaa sosiaalialan kansallista kehittämisohjelmaa. Lasten ja perheiden hyvinvoinnin edistäminen on keskeisesti esillä myös uuden, vuosia 2004—2007 koskevan sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite ja toimintaohjelman valmistelussa.

Lapsiin kohdistuva väkivalta on valitettavasti arkipäivää myös Suomessa. Monet kotimaiset tutkimukset ovat kertoneet lasten henkisen hyvinvoinnin huonontuneen viime aikoina. Hallitus on ryhtynyt toimiin lasten hyvinvoinnin parantamiseksi. Vuonna 2002 päättyneen viisivuotinen perheväkivallan ehkäisyprojekti saa jatkohankkeen. Stakes on julkaissut oppaan Lapsen seksuaalisen hyväksikäytön ja pahoinpitelyn selvittäminen. Asiantuntijaryhmän suositukset sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstölle (Stakes, Oppaita 55, 2003). Oppaan julkaisun jälkeen toteutettiin eri ammattiryhmille suunnattu koulutusprojekti yhteistyössä Pelastakaa Lapset -järjestön kanssa.

Kansallinen toimintaohjelma Lasten kaupallisen seksuaalisen hyväksikäytön vastaiset toimet valmistui vuonna 2000. Laki lasten kanssa työskentelevien rikostaustojen selvittämisestä saatiin toimintaohjelman vauhdittamana ja se tuli voimaan vuoden 2003 alusta. Stakesissa on elokuussa 2003 alkanut hanke, jonka tarkoituksena on kehittää lasten kanssa työskentelevien kykyä seksuaalisen hyväksikäytön tunnistamiseen, kehittää hyväksikäytettyjen lasten hoitoa sekä kehittää nuorten hyväksikäyttäjien hoitoa. Hankekokonaisuus ajoittuu vuosille 2003—2005.

Palveluohjaus on uusi keino auttaa vammaisten ja sairaiden lasten perheitä selviytymään arjesta. Palveluohjaaja perehtyy tavanomaista sosiaalityötä syvemmin perheen tarpeisiin ja toimii perheen yhdyshenkilönä eri palvelujen koordinoimiseksi perheen tarpeiden mukaan. Palveluohjauskokeilu on parhaillaan päätymässä ja sen eri malleista saatua tietoa levitetään muihin kuntiin uuden menetelmän juurruttamiseksi käyttöön. Sosiaali- ja terveysministeriö koordinoi Varhainen puuttuminen -hanketta, jonka tarkoituksena on kehittää palvelujärjestelmän kykyä puuttua varhaisessa vaiheessa lasten, nuorten ja perheiden pulmiin ja tukea heitä niissä selviytymisessä. Hanke toteutetaan vuosina 2001—2004.

Pakolais- ja maahanmuuttajalapsen, samoin kuin eri vähemmistöihin kuuluvat lapset, ovat usein erityisen herkässä asemassa tasapainoillessaan kodin ja ulkopuolisen maailman välissä. Heidän riskinsä syrjäytyä on muita selvästi suurempi. Hallitus katsoo, että maahanmuuttajalasten kotoutumista Suomeen tulee kaikin tavoin tukea unohtamatta kuitenkin heidän omaa arvo- ja kulttuuriperimäänsä. Lapsen kulttuuri-identiteetin vahvistaminen on hänen tasapainoisen kehityksensä kannalta tärkeää. Uusien perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti perusopetuksen arvopohjana ovatkin ihmisoikeudet, tasa-arvo, demokratia ja monikulttuurisuuden hyväksyminen. Perusopetuksen tavoitteena on edistää yhteisöllisyyttä, vastuullisuutta sekä yksilön ja vapauksien kunnioittamista.

6.5 Syrjinnän ehkäiseminen ja vähemmistöjen oikeudet

- ▶ **Rasismien ja syrjinnän kieltäminen on olennainen osa ihmisoikeusnormistoa. Syrjivät asenteet vaativat valtioilta aktiivisia toimia niin kansainvälisellä, alueellisella kuin kansallisellakin tasolla.**
- ▶ **Suomi pyrkii erityisesti edistämään moniperusteisen syrjinnän kohteeksi joutuvien henkilöiden oikeuksia.**
- ▶ **Suomi korostaa vähemmistöjen osallistumisoikeuksien merkitystä ja on omalta osaltaan sitoutunut vuoropuheluun vähemmistöjen kanssa.**
- ▶ **Suomen tavoitteena YK:ssa on vähemmistöasioiden nykyistä näkyvämpi ja tehokkaampi käsittely. Suomi tukee myös alueellisten mekanismien kautta Euroopan neuvostossa toimivan ECRI asemaa ja työskentelyedellytyksiä.**
- ▶ **Ihmisoikeus- ja suvaitsevaisuuskasvatus sekä viranomaiskoulutus ovat keinoja taistella rasismia ja syrjintää vastaan. Rasistiset asenteet ja syrjintä ovat ongelmia myös Suomessa. Hallitus selvittää keinoja niiden enentistä tehokkaampaan torjuntaan.**

6.5.1 Yleistä

Vähemmistöjen oikeudet lukeutuvat Suomen ihmisoikeuspolitiikan painopistealueisiin. Vähemmistöjen oikeuksien edistäminen ja syrjinnän vastainen työ nivoutuvat käytännössä monin tavoin yhteen, minkä vuoksi ne myös tässä selonteossa käsitellään yhdessä luvussa.

Suvaitsevaisuus, yhdenvertaisuus ja tasa-arvoisuus ovat oikeusvaltion käsitteeseen sisältyviä peruseriaatteita. Syrjintäkielto on olennainen osa ihmisoikeuksia ja vahvasti juurtunut demokraattiseen oikeusjärjestelmään. Myös Suomen Perustuslaissa syrjinnän kieltäminen on vahva: Perustuslain 6 §:n mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Vähemmistöjen aseman kohentamisen välttämättömänä edellytyksenä on se, että vähemmistöt osallistuvat heitä koskevaan päätöksentekoon. Suomen lähtökohta — se että vähemmistöoikeudet ovat sekä yksilöllisiä että kollektiivisia — ei edelleenkään ole saanut merkittävää tukea kansainvälisillä foorumeilla. Hallitus on kuitenkin jatkanut vähemmistöoikeuksien edistämistä muun muassa kansallisten puheenvuorojen muodossa. Suomi on omilla ihmisoikeuspolitiikan painotuksissaan korostanut heikoimmassa asemassa olevien ja erityisesti moniperusteisen syrjinnän kohteeksi joutuvien henkilöiden oikeuksia. Muun muassa vähemmistöihin kuuluvat naiset tai vammaiset henkilöt saattavat joutua syrjityksi usealla eri perusteella.

Myös seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen asema on usein muita heikompi. Vuonna 2002 YK:n yleiskokouksen kolmannessa komiteassa hyväksyttiin Suomen esittämä päätöslauselma laittomista, summittaisista ja mielivaltaisista teloituksista hyväksyttiin hyvin äänestysluvuin, ja termi seksuaalinen suuntautuminen (sexual orientation) hyväksyttiin ensimmäistä kertaa yleiskokouksen päätöslauselmassa. Suomi tukee myös aktiivisesti Brasilian hanketta, jonka pyrkimyksenä on saada seksuaalista suuntautumista koskeva päätöslauselma hyväksytyksi YK:n ihmisoikeustoimikunnassa. Suomi tulee muutoinkin eri yhteyksissä pitämään seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen oikeuksia esillä olennaisina ihmisoikeuskysymyksenä, joka ei ole saanut toistaiseksi riittävästi huomiota osakseen.

6.5.2 Rasismien torjuminen

Euroopassa — muun maailman ohella — vuoden 2001 syyskuun 11. päivän tapahtumat johtivat siihen, että muslimeita vastaan kohdistuneet hyökkäykset lisääntyivät selvästi. Monissa maissa myös juutalaisvastainen toiminta on saanut huolestuttavia mittasuhteita. Eurooppa on saanut hyvän muistutuksen siitä, että syrjinnän vastaista taistelua tulee herpaantumatta jatkaa. Uusiin ughiin on riittävän selkeästi reagoitava, jotteivät antisemitismi ja muukalaisviha pääse kasvattamaan jalansijaansa yhteiskunnassa.

Euroopassa ETYJ ja Euroopan neuvosto ovat EU:n rinnalla merkittäviä alueellisia toimijoita syrjinnän ehkäisemisessä ja suvaitsevaisuuden edistämiseksi. Euroopan neuvoston yhteydessä toimiva rasismien ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio ECRI tekee arvokasta työtä yhdenvertaisuuden lisäämiseksi laatimalla raportteja ja antamalla suosituksia EN:n jäsenmaille. ETYJ:ssä rasismien, muukalaisvihan ja antisemitismin vastainen työ aktivoitui vuonna 2003, jolloin järjestettiin erityiskokoukset sekä rasismista että antisemitismistä. Suomi osallistui molempiin kokouksiin sekä kansallisessa ominaisuudessa että osana Euroopan unionia.

ECRI antoi Suomea koskevat suosituksensa kesällä 2002. ECRI esitti muun muassa huolensa turvapaikkahakemusten ns. nopeutetusta käsittelystä, rasististen asenteiden laajasta esiintymisestä ja saamelaisien sekä romanien asemasta Suomessa. Ministeriöiden yhteistyönä on kartoitettu, mihin toimenpiteisiin on ryhdytty tai olisi syytä ryhtyä ECRI:n antamien suositusten täytäntöönpanemiseksi.

Syrjinnän ja rasismien torjuminen on tärkeä osa myös Euroopan unionin ihmisoikeuspolitiikkaa. EU:n perusoikeuskirjassa, josta on tulossa osa EU:n uutta perustuslaillista sopimusta, syrjinnän kieltä on hyvinkin laajasti määritelty (21 artikla). Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 13 artiklassa todetaan EU:n toimivalta syrjinnän torjumiseksi. EU on tämän artiklan nojalla hyväksynyt kaksi direktiiviä syrjinnän vastustamiseksi. Suomessa direktiivit on tarkoitettu toimeenpanna yhdenvertaisuuslailla, jota koskeva hallituksen esitys on annettu eduskunnalle syyskuussa 2003. EU on myös hyväksynyt syrjinnän vastaisen toimintaohjelman vuosille 2001—2006.

Euroopan unionin rasismien ja muukalaisvihan seurantakeskus (EUMC) seuraa rasismiin, muukalaisvihaan, antisemitismiin ja islamofobiaan liittyviä ilmiöitä yhteisön alueella. EUMC:n toimintaan on viime vuosina kohdistunut ankaraa kritiikkiä. Sitä on syytetty mm. tehosta seurantakeskuksen toimintaa ja on aktiivisesti osallistunut siihen tähtääviin neuvotteluihin. Suomi pitää olennaisen tärkeänä sitä, että EUMC ei toimi erillisenä saarekkeena. Sen havainnoilla ja suosituksilla on oltava selkeä vaikutus jäsenvaltioiden poliittisiin päätöksiin ja linjauksiin. Italian puheenjohtajuuskaudessa tehtiin periaatepäätös EUMC:n laajentamisesta EU:n ihmisoikeusvirastoksi.

Kansainväliset rasisminvastaiset neuvottelut ovat viime vuosina olleet erityisen hankalia. Valtioiden jakaantuminen pohjoisiin ja eteläisiin tai kehittyneisiin ja kehitysmaihiin on ollut neuvotteluissa voimakasta, ja historialliset kysymykset (mm. orjuus ja siirtomaamenneisyys) ovat hallinneet keskusteluita jopa siinä määrin, että substanssikysymykset ovat jääneet jalkoihin. Suomi korostaa kansainvälisillä foorumeilla muiden maaryhmien kanssa käytävien neuvotteluiden tärkeyttä, jotta itse asiakysymyksissä voitaisiin päästä eteenpäin. Suomi on omaksunut tässä kysymyksessä aktiivisen sillanrakentajan roolin mm. YK:n ihmisoikeustoimikunnassa.

6.5.3 Durbanin rasismiin vastaisen maailmankonferenssin seuranta

Kolmas YK:n rasismiin vastainen maailmankonferenssi järjestettiin Durbanissa Etelä-Afrikassa 31.8.—8.9.2001. Durban jää historiaan ensimmäisenä rasismiin vastaisena maailmankonferenssina, joka pystyi sopimaan käytännön suosituksista. Konferenssin lopputuloksesta hyväksyttiin — pitkien ja vaikeiden neuvottelujen jälkeen — yksimielisesti julistus ja toimintaohjelma. Tosin Yhdysvallat ja Israel vetäytyivät konferenssista ennen sen loppua.

Suomi osallistui Durbanin konferenssiin suurella valtuuskunnalla, jossa olivat edustettuina valtionhallinnon lisäksi kansalaisjärjestöt ja kansalliset vähemmistöt. Valtuuskuntaa johti työministeri Tarja Filatov. Suomen tavoite Durbanissa oli naisten, lasten, alkuperäiskansojen ja vähemmistöjen oikeuksien riittävä huomioiminen loppuasiakirjoissa. Suomi toimi aktiivisesti myös romanien ja vammaisten oikeuksien huomioonottamiseksi. Suomi saavutti tavoitteensa vähintäänkin kohtuullisesti. Hyvinä saavutuksina voidaan pitää muun muassa julistuksen ja/tai toimintaohjelman mainintoja romaneista, tasa-arvosta ja moniperusteisesta syrjinnästä.

Durbanin valmistelut olivat poikkeuksellisen vaikeat eikä itse konferenssikaan sujunut ongelmitta. Muun muassa erimielisyydet Lähi-idän tilanteesta ja siirtomaakysymyksestä kiristivät tunnelmaa. Myös konferenssin seuranta on osoittautunut hyvin vaikeaksi. Ihmisoikeustoimikunnan istunnossa keväällä 2002 silloinen Afrikan ryhmän koordinaattori Nigeria sisällytti ylilättäen päätöslauselmaan kahden uuden työryhmän ja yhden rahaston perustamisen. Lisäksi viiden eminentin henkilön ryhmälle annettiin uusi, Durbanin loppuasiakirjoista poikkeava mandaatti. Neuvottelut eivät johtaneet toivottuun tulokseen, minkä vuoksi IOT:n jäsenenä olleet EU-maat äänestivät päätöslauselmaa vastaan. YK:n yleiskokouksessa syksyllä 2002 hyväksyttiin lähinnä menettelytapoja koskeva päätöslauselma, jonka puolesta kaikki EU-maat äänestivät.

IOT:ssa keväällä 2003 Afrikan ryhmän uusi koordinaattori Etelä-Afrikka johti rasismineuvotteluja edeltäjäänsä konsensushaluisemmin. Työryhmien mandaatteja muutettiin hieman EU:n toivomusten mukaisesti. Yhteisymmärrys EU:n kanssa ei ollut enää kovin kaukana, mutta äänestyksessä kaikki EU-maat lopulta pidättäytyivät. Yleiskokouksessa 2003 päästiin Durbanin seurannasta kohtuullisen hyvään yhteisymmärrykseen.

EU:lla on ollut vaikeuksia sopia osallistumisesta uusin työryhmiin afrikkalaisperäisten oikeuksista ja Durbanin seurannasta. Tällä hetkellä osa EU-maista osallistuu työryhmiin kansallisessa ominaisuudessa ja osa ei osallistu niihin lainkaan. Suomi on osallistunut kansallisesti molempiin työryhmiin.

Durbanin seurantamekanismina toimii myös YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimistoon perustettu syrjimättömyyksikö (anti-discrimination unit), joka avustaa työryhmiä, raportoi päätöslauselmista ja järjestää seminaareja.

6.5.4 YK:n vähemmistötyöryhmä

Vuonna 1995 perustettu vähemmistötyöryhmä on YK:n ainoa varsinainen vähemmistöasioiden käsittelyfoorumi. Työryhmä muodostuu viidestä asiantuntijasta, jotka ovat kaikki alatoimikunnan jäseniä ja edustavat viittä eri maantieteellistä aluetta. Työryhmään voivat osallistua kaikki YK:n jäsenet ja vähemmistöjen edustajat.

Työryhmän toiminnan peruskivenä on YK:ssa vuonna 1992 hyväksytty julistus kansallisten tai etnisten, uskonnollisten ja kielellisten vähemmistöjen oikeuksista. Työryhmän tehtävänä on tarkastella YK:n vähemmistöjulistuksen edistämistä ja sen tarkoituksenmukaista toteutumista, tutkia mahdollisia ratkaisuja vähemmistöjä koskeviin ongelmiin, mukaan lukien vähemmistöjen ja hallitusten välisen molemminpuolisen yhteisymmärryksen edistäminen, sekä suositella asianmukaisia lisätoimenpiteitä mainittuihin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuksien edistämiseksi ja suojelemiseksi. Käytännössä työryhmä on osoittautunut aktiiviseksi vähemmistöasioiden keskustelufoorumiksi. Työryhmän käsittelyssä on vuosittain lukuisia temaattisia kokonaisuuksia ja näihin liittyviä työpapereita, joita laativat niin asiantuntijajäsenet kuin akateemisen tutkimuksen edustajat ja kansalaisjärjestötkin.

Suomi on osallistunut vuosittain vähemmistötyöryhmän istuntoon ja hakenut vuorovaikutusta mm. laatimalla vuonna 2001 tilaustutkimuksen suomalaisista autonomia- ja itsemääräämismalleista työryhmän käyttöön. Hallituksen tavoitteena on YK:n vähemmistöasioiden nykyistä näkyvämpi ja tehokkaampi käsittely ja sen myötä myös vähemmistötyöryhmän aseman ja toiminnan vahvistaminen ja tätä kautta vähemmistöjen oikeuksien kehittäminen.

Vuoden 2004 aikana Suomi kehittää uudenlaisin välinein vuoropuhelua vähemmistötyöryhmän kanssa. Vastauksena Suomen aloitteeseen ja kutsuun työryhmä teki maavierailun tammi-kuussa 2004 tavaten erityisesti suomalaisia vähemmistöryhmiä. Maavierailut eivät varsinaisesti kuulu työryhmän mandaattiin, mutta työryhmä on esittänyt toivomuksenaan mahdollisuuden tehdä maakohtaisia vierailuja perehtyäkseen yksityiskohtaisemmin eri maiden vähemmistötilanteeseen. Työryhmän vierailu tarjosi mahdollisuuden suoraan ja avoimeen vuoropuheluun YK:n ihmisoikeusmekanismin ja vähemmistöjen välillä. Vierailu toi näkyvyyttä vähemmistöjen oikeuksille ja tutustutti eri toimijat YK:n ainoaan varsinaiseen vähemmistömekanismiin. Lisäksi vierailulla osoitettiin tukea ja arvostusta työryhmän haastavaa työtä kohtaan. Työryhmä raportoi Suomen vierailustaan kevään kuluessa ja tällöin hallitukselle tarjoutuu mahdollisuus jatkaa vuoropuheluaan työryhmän kanssa. Myös Suomen aikaisemmat kokemukset esimerkiksi Euroopan neuvoston vähemmistömekanismien taikka määrääkäsraporttien käsittelyyn liittyvistä vierailuista ovat olleet erittäin myönteisiä.

6.5.5 Rasismien ja syrjinnän ehkäisy Suomessa

Syrjinnän vastaista toimintaa on aiheellista tehostaa myös Suomessa. Säännöllisesti toteutettavat tutkimukset suomalaisten asenteista vähemmistöjämme ja Suomessa asuvia ulkomaalaisia kohtaan ovat osoittaneet, että ennakkoluulot istuvat syvässä. Eräät koululaisten asenteita koskevat selvitykset viittaavat siihen, että asenteet ovat viime aikoina koventuneet. Asiaan ovat myös kansainväliset sopimusvalvontaelimet kiinnittäneet huomiota. Muun muassa YK:n rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea on elokuussa 2003 annetuissa Suomea koskevista päätelmissään esittänyt huolensa nuorten rasisista asenteista. Se on kehottanut Suomea tarkasti seuraamaan tilanteen kehittymistä ja taistelemaan kielteistä kehitystä vastaan. Väestön maahanmuuttajiin kohdistuvien asenteiden kehittymistä seurataan muun muassa toistamalla nk. asennetutkimus määrääjain. Seuraava tutkimus julkaistaan vuonna 2004.

Suvaitsevaisuuden edistäminen vaatii aktiivisia viranomaistoimia; koulutuksen ja suvaitsevaisuuskasvatuksen merkitys on tässä suhteessa keskeinen. Pohdittava olisi myös sitä, ovatko käytössä olevat viranomaisrakenteet sellaisia, että ne tukevat syrjintää ja sitä kautta myös syrjäytymistä. Tässä suhteessa on tärkeää kuunnella eri väestöryhmien omaa ääntä ja kerätä heidän kokemuksiaan asioiden hoitamisesta ja hoitumisesta yhteiskunnassamme.

Vähemmistövaltuutettu viranomaisena aloitti toimintansa syyskuussa 2001. Valtuutetun tehtävänä on edistää hyviä etnisiä suhteita ja etnisiin vähemmistöihin kuuluvien ja ulkomaalaisten asemaa ja oikeuksia yhteiskunnassa. Valtuutetun asiakaskuntaan kuuluvat sekä perinteiset että uudemmat etniset vähemmistöt. Itsenäinen ja riippumaton valtuutettu seuraa tasa-arvon toteutumista, etniseen alkuperään kohdistuvan syrjinnän kiellon noudattamista sekä tekee aloitteita, tiedottaa, raportoi ja suorittaa vähemmistövaltuutetulle ulkomaalaislaissa säädetyt tehtävät.

Vähemmistövaltuutetun havainnot syrjinnän esiintymisestä ovat arvokkaita indikaattoreita. Lisäksi työministeriön yhteydessä toimiva etnisten suhteiden neuvottelukunta, ulkoministeriön neuvovana elimenä toimiva kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunta sekä romaniasiaain neuvottelukunta toimivat erinomaisina keskustelukanavina viranomaisten ja kansalaisten välillä.

Yhdenvertaisuuslaki

Uusi Yhdenvertaisuuslaki tuli voimaan 1.2.2004 ja sen tarkoituksena on turvata ja edistää yhdenvertaisuutta yhteiskunnan eri lohkoilla. Lailla toimeenpannaan Euroopan unionin neuvoston direktiivi 2000/43/EY rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta (rasismidirektiivi) sekä neuvoston direktiivi 2000/78/EY yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista (työsyrjintädirektiivi). Laki ei korvaa jo lainsäädäntöön sisältyviä syrjinnän kieltoja.

Laissa kielletään ikään, etniseen ja kansalliseen alkuperään, kansalaisuuteen, kieleen, uskontoon, vakaumukseen, mielipiteeseen, terveydentilaan, vammaisuuteen sekä sukupuoliseen suuntautumiseen perustuva syrjintä. Lakia sovelletaan työhönottoperusteisiin, työoloihin, työehtoihin, uralla etenemiseen, koulutukseen sekä yrittämisen edellytyksiin ja elinkeinotoiminnan tukemiseen. Laki myös kieltää henkilön asettamisen eri asemaan etnisen alkuperän perusteella sosiaali- ja terveyspalveluissa, sosiaaliturvaetuuksissa tai muissa sosiaalisin perustein myönnettävissä tuissa ja etuuksissa.

Laki edellyttää viranomaisten edistävän kaikessa toiminnassaan yhdenvertaisuutta. Valtion ja kuntien viranomaiset veloitetaan laatimaan suunnitelmia, joilla parannetaan etnistä yhdenvertaisuutta. Yhdenvertaisuuden edistämiseen pyritään myös vammaisen henkilön työllistymis- ja kouluttautumisedellytysten parantamista koskevalla säännöksellä. Laissa kielletään sekä välitön että välillinen syrjintä. Myös häirintä ja ohje tai käsky syrjiä määritellään kielletyksi syrjinnäksi. Lisäksi laissa määritellään menettely, jota ei ole pidettävä laissa tarkoitettuna syrjintänä. Syrjintänä ei pidetä muun muassa sellaista erilaista kohtelua, jonka perusteena on työtehtävien laatuun ja niiden suorittamiseen liittyvä todellinen ja ratkaiseva vaatimus. Laissa säädetään todistustaakan jakautumisesta syrjintäasiaa käsiteltäessä ja vastatoimien kiellosta, mikä tarkoittaa, että epäedullisen kohtelun tai seurausten kohdistaminen henkilöön, joka ryhtyy tai osallistuu toimiin yhdenvertaisuuden turvaamiseksi, on kielletty.

Työn, irtaimen tai kiinteän omaisuuden tai palvelujen, koulutuksen tai etuuksien tarjoaja, joka on rikkonut iän, etnisen tai kansallisen alkuperän, kansalaisuuden, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai sukupuolisen suuntautumisen perusteella syr-

jinnän kieltoa tai vastatoimen kieltoa, voidaan tuomita maksamaan hyvitystä loukkauksesta syrjinnän tai vastatoimen kohteeksi joutuneelle. Hyvityksen enimmäismäärä on 15 000 euroa.

Työ- ja palvelussuhteisissa lain noudattamista valvovat työsuojeluviranomaiset. Muilla alueilla etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän valvonta kuuluu vähemmistövaltuutetun ja perustettavan syrjintälautakunnan tehtäviin. Vähemmistövaltuutetun tehtävät myös laajentuvat. Ohjeiden, neuvojen ja suositusten antamisen lisäksi vähemmistövaltuutetulta voi pyytää toimia, kuten tapaamisten järjestämistä sovinnon aikaansaamiseksi asianosaisten kesken. Tavoitteena on, että osapuolet pääsisivät kummankin kannalta kohtuulliseen sopimukseen syrjinnän kohteeksi joutuneelle aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta. Vähemmistövaltuutettu voi viedä asian syrjintälautakunnan käsiteltäväksi. Syrjintälautakunta uutena oikeusturvaelimenä lisää oikeusturvan tosiasiallista saatavuutta. Lautakunta voi osapuolen tai vähemmistövaltuutetun aloitteesta vahvistaa sovinnon tai kieltää jatkamasta tai uusimasta syrjinnän ja vastatoimien kiellon vastaista menettelyä. Syrjintälautakunta ei korvaa käytössä olevia muutoksenhakukeinoja ja -elimia. Sen toimivaltaan ei kuulu viranomaispäätösten muuttaminen.

Hallituksen toimenpiteet syrjintää vastaan

Tasa-arvoisuutta, monimuotoisuutta ja syrjimättömyyttä on Suomessa pyritty edistämään toteuttamalla EU:n toimintaohjelmaa kaikkinaisen syrjinnän torjumiseksi ja vuonna 2001 hyväksytyä hallituksen rasismin ja etnisen syrjinnän vastaista toimintaohjelmaa sekä tukemalla syrjintää vastustavien ja tasa-arvoisuutta edistävien elinten ja järjestöjen työtä. Syrjinnän tunnistamiseen, siihen puuttumiseen ja sen ennalta ehkäisemiseen tähtäävien toimien suunnittelussa ja toteuttamisessa on huomioitu syrjinnän ja huono-osaisuuden kasautuminen (ns. moniperusteinen syrjintä) ja horisontaalisuuden tuomat vaatimukset laajapohjaiselle ja poikkihallinnolliselle yhteistyölle.

Valtioneuvoston työministeriön yhteyteen asettama poikkihallinnollinen Etnisten suhteiden neuvottelukunta avustaa valtioneuvostoa ja eri ministeriöitä pakolais- ja siirtolaisuusasioiden asiantuntijana sekä pakolais- ja siirtolaisuuspolitiikan kehittämisessä, suunnittelussa ja seurannassa. Neuvottelukunta edistää myös viranomaisten ja alalla toimivien kansalaisjärjestöjen sekä maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen välistä vuorovaikutusta.

Kansallisen syrjinnän vastaisen toimintaohjelman toimeenpanossa on hyödynnetty komissiolta saatavaa rahoitusta. Lisäksi Suomessa on toteutettu Euroopan sosiaalirahaston EQUAL-hankkeita, jotka kohdentuvat ensisijaisesti tasavertaisuuden ja monimuotoisuuden lisäämiseen suhteessa sukupuoleen ja/tai etniseen alkuperään työmarkkinoilla. Kansallisia toimenpiteitä on toteutettu mm. rahoittamalla alan tutkimusta, tukemalla tasa-arvoelinten toimintaa ja syrjinnän eri kohderyhmien muodostamien järjestöjen toimintaa ja kehittämällä syrjimättömyyteen tähtävää toimintaa hallintojen sisällä.

Työministeriö on koordinoitunut JOIN- Joint Promotion of Anti-discrimination -projektia, joka tähtää paikallishallintojen syrjimättömien työkäytäntöjen kehittämiseen ja eri hallintojen sekä syrjinnän kohderyhmien välisten yhteisten toimintatapojen löytämiseen²⁰. Toinen EU-hanke on nimeltään SEIS — Suomi Eteenpäin Ilman Syrjintää. Hanke on yhteinen opetusministeriön, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön ja sisäasiainministeriön kanssa, ja sitä toteutetaan tiiviissä yhteistyössä ministeriöiden aluehallintojen ja syrjinnän kohderyhmiä edustavien järjestöjen ja elinten kanssa (RONK, ETNO, SETA, Vammaisfoorumi, Vanhustyön Keskusliitto, Suomen

²⁰ Lisätietoja www.join.fi

Islam seurakunta). Projektin tavoitteena on herättää tietoisuutta ja kouluttaa eri tahoja tunnistamaan syrjintää, puuttumaan siihen ja kehittämään rakenteita sen ennalta ehkäisemiseksi. Tavoitteena on myös voimavaraistaa syrjinnän kohderyhmiä osallistumaan syrjinnän vastaiseen työhön²¹.

Kehittämisprojektien lisäksi Suomi on osallistunut aktiivisesti Euroopan laajuiseen toimintaan syrjinnän ja rasismien torjumiseksi mm. tekemällä ehdotuksia toiminnan kehittämiseksi (mm. EU:n indikaattorityö ja EUMC-yhteistyöhanke) ja hyödyntämällä Euroopan laajuisia tiedotustamistoja. Suomi vetää syrjinnän vastaisesta toimintaohjelmasta rahoitettavaa eurooppalaista hanketta kehittää ja yhdenmukaistaa syrjinnän seurantaan EU-maissa. Hankkeessa kartoitetaan käytännöt eri EU-maissa syrjintää kuvaavien indikaattoreiden ja muun tiedon keräämiseksi sekä tehdään ehdotuksia yhdenmukaisista ja vertailtavista menettelyistä.

Ministeriöiden tutkimusmäärärahoilla on rahoitettu siirtolaisuus- tai maahanmuuttotutkimusta, väestön maahanmuuttaja-asenteita koskevia tutkimuksia sekä rasismiin ja sen kokemiseen (uhritutkimus) liittyvää tutkimusta samoin kuin maahanmuuttajien integroitumiseen ja työllistymiseen liittyviä selvityksiä. Lisäksi Etnisten suhteiden neuvottelukunta ETNO on selvittänyt syrjimättömyyttä kouluyhteisössä ja seurannut etnisten suhteiden tilaa eri elämänalueilla. Tilannetta on pyritty seuraamaan myös kehittämällä tilastointia.

Työministeriö on koordinoitunut ja kouluttanut syrjintäkysymysten asiantuntijaverkostoa (ETNA/NovaEtna-verkosto). Verkoston jäsenet edustavat monipuolisesti eri viranomaistahoja, koulutajaorganisaatioita, järjestöjä ja maahanmuuttajien sekä vähemmistöjen omia yhdistyksiä ja yhteisöjä. Verkoston jäsenille on tarjottu koulutusta syrjintä- ja rasismikysymyksissä sekä esiintymistaidon koulutusta valtakunnallisen syrjintäkysymyksiin perehtyneen kouluttaja-verkoston perustamiseksi.

Maahanmuuttajiin ja vähemmistöihin liittyvät asenteet ja syrjintä ovat siis edelleen ongelmallisia. Esimerkiksi maahanmuuttajien asema työmarkkinoilla on myös varsin vaikea. Syrjinnän ehkäisemiseen ja hyviin yhteiskuntasuhteisiin liittyviä toimia tulee valmistella esimerkiksi hallituksen äskettäin nimitetyssä maahanmuuttopolitiisessa työryhmässä.

Romanien oikeuksien edistäminen

Hallitus on jatkanut työtään romanien aseman parantamiseksi niin kansainvälisesti kuin kansallisestikin. Kansainvälisellä tasolla tärkein hanke on ollut Tasavallan Presidentin Tarja Halosen aloite eurooppalaisen romanifoorumin perustamisesta. Suomi on aktiivisesti osallistunut Euroopan neuvostossa jatkuvaan työhön romanifoorumin käynnistämiseksi (ks. tarkemmin luku 4.2).

Myös Suomessa romanit kohtaavat syrjintää. Ongelmia on muun muassa palvelujen saatavuudessa, asuntomarkkinoilla sekä työllistymisessä. Romaniasiaan neuvottelukunnan (RONK) työssä esiin tulleet yleisimmät syrjintämuodot ovat liittyneet sisäänpääsyn epäämiseen ja palveluiden rajoittamiseen sekä romanivankien asemaan.

Romaninaiset joutuvat usein moniperusteisen syrjinnän kohteeksi sekä naisina että etnisen ryhmänsä edustajina. Erityisesti romaninaisten kansallispuku aiheuttaa syrjiviä reaktioita palvelujen sekä työ- ja harjoittelupaikkojen saamisessa. On tärkeää tunnistaa romaninaisten tar-

²¹ Lisätietoja www.join.fi/seis

peet naisina, tukea heitä koulutukseen ja työelämään hankkiutumisessa eikä nähdä heitä yksinomaan ryhmänsä edustajina.

Euroopan ja Suomen lähialueiden ihmiskaupassa romaninaiset joutuvat usein välitetyiksi prostituutioon. Köyhyys ja keho asema yhteiskunnassa moninkertaistaa romaninaisten riskiä joutua ihmiskaupan uhriksi. Hallitus on erittäin huolestunut Euroopan romaninaisten yhä vaikeutuvasta tilanteesta ja kiinnittää siihen kansainvälisillä foorumeilla huomiota. Naisiin kohdistettu huomio määrää myös tulevaisuutta, sillä naisilla on suuri merkitys kasvatuksen ja kulttuuri-perinteen jälkikasvulle siirtämisessä.

Romanien kohtaamaa syrjintää Suomessa on pyritty vähentämään eri hallinnonalojen välisellä yhteistyöllä. RONK on omalta osaltaan pyrkinyt lisäämään viranomaisten romanitietoutta järjestämällä koulutusta esimerkiksi asunto- ja kouluviranomaisille sekä poliiseille. Romaniasioiden neuvottelukunnan lisäksi neljässä läänissä toimivat alueelliset romaniasian neuvottelukunnat, jotka vakinaistettiin valtioneuvoston asetuksella 1.1.2004. Neuvottelukunnat toimivat romaniväestön ja viranomaisten välisenä poikkihallinnollisena yhteistyöelimenä kiinteässä yhteistyössä kuntien ja valtakunnallisen tahon kanssa. Alueellisten neuvottelukuntien aseman vakiinnuttaminen ja työresurssien lisääminen luovat edellytyksiä romanikulttuuria asiantuntijien palvelujen kehittämiseksi ja siten romaniväestön elinolojen ja toimeentulon parantamiseksi. Samanaikaisesti toteutetaan romanien oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan (Perustuslain 17 § 3 mom.)

Työministeriö on vähemmistövaltuutetun aloitteesta selvittänyt toimenpiteitä romanien työllistymisen parantamiseksi. Selvittämistyö on käynnistynyt ministeriön sisällä kevään 2003 aikana ja työministeriö on ollut jatkuvassa yhteistyössä romaniasian neuvottelukunnan kanssa. Asumisesta vastaava ympäristöministeriö on asukasvalintaoppaassaan kiinnittänyt erityistä huomiota yhdenvertaisuuteen Ohjeistaminen ja asuntoviranomaisten tiedottaminen kohdistuvat kuitenkin kunnallisiin vuokra-asuntoihin. Yksityisten asuntomarkkinoiden ongelmana ovat korkeat hinnat ja ennakkoluulot.

Osana Join-projektia Helsingissä on aloittanut kaupungin ja Romano Mission yhteistyönä toteutettava kehittämissanke, jossa tuetaan kenttätöiden avulla romanilasten koulunkäyntiä ja vanhempien osallistumista siihen sekä lisätään koulujen romanikulttuurin tuntemusta ja valmiuksia tunnistaa/puuttua syrjintään. Hankkeen työntekijät ovat taustaltaan romaneja. Hankkeen tavoitteena on myös tunnistaa laajasti romaneihin kohdistuvaa syrjintää ja puuttua siihen. Romanijärjestöt ovat olleet mukana SEIS -hankkeen toteuttamisessa alusta lähtien. SEIS I -projektiin sisältyi koulutusosuus, joka sisälsi muun muassa romaninuorten kulttuurisen identiteetin ja oman kielen osaamisen vahvistamiseen tähtäviä koulutuskäyntejä. Nykyisen SEIS-hankkeen johtoryhmässä on romanien edustus. Hanke on tuottanut myös romanikielistä materiaalia mm. julkaisussaan Tiellä tasavertaisuuteen. Molemmat projektit ovat saaneet osarahoitusta Euroopan komissiolta.

Perusopetuslain mukaan koulun opetuskielenä voi olla myös romani. Suomessa asuvista romaneista noin 1700 arvellaan olevan peruskouluikäisiä lapsia. Romanioppilaiden lukumäärästä ei ole virallista tietoa, sillä Suomen kansalaisia ei rekisteröidä etnisen alkuperän perusteella. Uusien romanikielen opetussuunnitelmien perusteiden mukaisesti romanioppilaiden opetuksessa tulee huomioida Suomen romanien asema etnisenä ja kulttuurisena vähemmistönä. Romanikielen opetuksen tulee edistää kaksoisidentiteetin muodostumista ja lisätä koulunkäynnin laatua. Romanikielen opetuksen tulee antaa romanioppilaille luonteva mahdollisuus ilmaista omaa vähemmistöidentiteettiään myös koulussa. Syksyllä 2000 alkoi myös EU:n Sokrates-ohjelman tukema kolmivuotinen Drom-Edu -projekti, jonka tarkoituksena on integroida romanilapsia kouluun kehittämällä yhdyshenkilöiden koulutusta.

Opetushallituksen romaniväestön koulutusyksikkö teki vuonna 2002 selvityksen romanilasten koulun käynnistä. Arvioidusta 1700 romanilapsen määrästä noin 250 saa romanikielen opetusta 10 paikkakunnalla eri puolilla Suomea. Useimmiten vaikeuksia opiskelun järjestämiseen aiheuttaa se, että romanit asuvat hajallaan eri puolilla maata, jolloin opetusryhmien muodostaminen on vaikeaa. Opetuksen järjestämistä haittaa erityisesti romanikielisten opettajien puute. Romanikieltä hallitsevien ongelmana on peruskoulutuksen taso ja heikko kielitaito.

Hallitus on kiinnittänyt huomiota romanikielisten opettajien koulutukseen. Opetushallituksen Romaniväestön koulutusyksikkö on järjestänyt yhteistyössä eri tahojen kanssa lisäkoulutusta. Kieli- ja kulttuurivähemmistöjen oman äidinkielen opettajien koulutusohjelma on toteutettu. Lisäksi romanikielisille henkilöille on suunnattu lyhyt- ja pitkäkestoista lisäkoulutusta, jossa pääpaino on ollut kielen ja kulttuurin opiskelussa.

Romanilapsille annettava romanin kielen opetus kouluissa vuodesta 1989 alkaen on elvyttänyt romanikielen käyttöä ja lisännyt muun muassa romanikielisten artikkeleiden julkaisua romaniväestön lehdissä. Romanikieliset uutiset valtakunnallisessa radioverkossa kerran viikossa ovat myös vaikuttaneet positiivisesti kielen huoltoon ja sanaston modernisoimiseen samoin kuin kiinnostuksen kieltä kohtaan yleensä.

Hallitus ryhtynyt toimenpiteisiin kehittääkseen romanikielisten lasten koulunkäyntimahdollisuuksia. Pitkän tähtäimen tavoitteena on tuottaa koko perusopetuksen ja lukion kattava oppimateriaalisarja romanikieltä äidinkielenään tai puoliksi äidinkielenään opiskeleville romanilapsille. Vuodesta 1999 alkaen on käynnistetty kolme uutta oppimateriaalihanketta, jotka ovat uuden oppimateriaalisarjan perusta. Suomen aloitteesta ollaan myös Euroopan Neuvoston piirissä käynnistämässä yhteistyötä oppimateriaalityön kansainväliseksi koordinoimiseksi.

Pelkästään romaneille suunnattua ammatillista koulutusta on järjestetty lähinnä aloilla, joissa tavoitteena on osaamisen ja kulttuuriperinteen siirto (esim. pukuompeleijan ja hevoshoitajan koulutusta) ja tällöin he ovat usein olleet mukana suunnittelemassa ko. koulutusta. Pääasiassa romaneja ohjataan ns. normaalisuuden periaatteen mukaan koulutukseen, joka on avoin kaikille koulutuksen pääsyedellytykset täyttävälle.

6.6 Alkuperäiskansojen oikeudet

- ▶ Alkuperäiskansoihin kuuluvat henkilöt joutuvat usein muita helpommin syrjinnän kohteiksi. Toiminnassa syrjimättömyyden puolesta kiinnitetään erityistä huomiota alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten ja tyttöjen asemaan.
- ▶ Suomi tukee YK:n alkuperäiskansojen pysyvän foorumin toimintaa ja osallistuu sen eri toimintojen kehittämiseen.
- ▶ Suomi jatkaa aktiivista myötävaikuttamistaan YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen hyväksymiseksi.
- ▶ Kansallisella tasolla jatketaan selvitystyötä ILO:n alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen nro 169 ratifiointiesteiden poistamiseksi.

6.6.1 Alkuperäiskansojen asema ja oikeudet

Alkuperäiskansojen oikeuksien suojeleminen ja edistäminen on edelleen yksi Suomen hallituksen ihmisoikeuspolitiikan painopistealueita. Alkuperäiskansat ovat tietyn alueen alkuperäisiä asukkaita, joille on omaleimaista erityinen suhde maahan ja sen luonnonvaroihin. Alkuperä-

räiskansoilla on oma kulttuuri, elämäntapa ja identiteetti sekä usein myös oma alkuperäiskansakieli. Usein vähemmistöihin rinnastettavien alkuperäiskansojen osalta tulee huomioida, että eräissä maissa alkuperäiskansat ovat enemmistönä oleva väestöryhmä.

Suomen ainoa alkuperäiskansa ovat saamelaiset, joilla on omaa kulttuuriaan koskeva itsehallinto saamelaisten kotiseutualueella. Suomen on käytössä kolme saamen kieltä: pohjois-, Inarin- ja koltansaame. Suomen, Ruotsin, Norjan ja Venäjän alueella asuvia saamelaisia yhdistävät alueittain yhteinen historia, perinteet, tavat ja yhteisöt. Saamelaisten kulttuurimuodon aineellisena perustana ovat vanhastaan perinteiset elinkeinot kuten poronhoito, metsästyks ja kalastus. Saamelaiskäräjät hoitaa saamelaisten itsehallintoon kuuluvina tehtävinä saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria sekä saamelaisten asemaa alkuperäiskansana koskevat asiat. Lisäksi käräjät edustaa saamelaisia kansallisissa ja kansainvälisissä yhteyksissä.

Suomi on osallistunut monipuolisesti vaikuttaen alkuperäiskansojen oikeuksien ja aseman edistämiseen niin YK:ssa kuin muillakin kansainvälisillä foorumeilla kuten Pohjoismaiden neuvostossa ja Arktisessa neuvostossa. YK:ssa Suomi on vaikuttanut muun muassa alkuperäiskansojen oikeuksia koskevaa julistusta valmistelevalle työryhmälle, alkuperäiskansojen pysyvällä foorumilla, Durbanin rasismien vastaisessa maailmankonferenssissa ja alkuperäiskansojen ihmisoikeuksien erityisraportin mandaatin perustamiseen ihmisoikeustoimikunnassa sekä osallistunut vuosittain alkuperäiskansatyöryhmään.

Suomen hallituksen tavoitteena on alkuperäiskansojen elinehtojen kehittäminen niin, että yhteisöt ja kulttuurit voivat säilyä ja kehittyä alkuperäiskansojen omilla ehdoilla. Alkuperäiskansojen oikeus kehitykseen on kuitenkin usein vaarassa jäädä toteutumatta heihin kohdistuvan välittömän tai välillisen syrjinnän takia. Erityisesti alkuperäiskansoihin kuuluvat naiset ja tytöt ovat alttiina moniperusteiselle syrjinnälle sukupuolensa ja alkuperänsä takia. Hallitus pitää jatkossakin tärkeänä alkuperäiskansojen erityisaseman huomioimista syrjinnän vastaisessa työssään. Olennaisia välineitä alkuperäiskansojen oikeuksien kehittämisessä ovat kansalais- ja poliittisten oikeuksien sekä taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien yhdenvertainen toteuttaminen ja alkuperäiskansojen omaehtoinen osallistuminen kaikkeen heitä koskevaan päätöksentekoon. Myös Suomen kehitysyhteistyöhankkeissa alkuperäiskansojen oikeuksien edistämistä jatketaan.

Hallitus on monissa kansainvälisillä foorumeilla pitämässään puheenvuoroissa painottanut alkuperäiskansojen kielellisten oikeuksien toteutumista. Kielelliset ihmisoikeudet ovat kaikille kuuluvia perusoikeuksia. Ne ovat samanaikaisesti sekä yksilön oikeuksia että kollektiivisia oikeuksia. Oikeus omaan kieleen on oikeus omaan identiteettiin. Tietyille kansanryhmille, kuten esimerkiksi alkuperäiskansoille, oikeus omaan kieleen on keskeinen oikeus olemassaoloon. Samalla se on mahdollisuus ja keino säilyttää oma erityislaatuisuutensa muiden kansojen joukossa. Kieli on olennainen osa kulttuuria ja se liittyy kiinteästi muun muassa alkuperäiskansojen perinteisiin elämäntapoihin, elinkeinoin, uskontoihin ja uskomuksiin.

Saamelaisten kielellisten oikeuksien suojelemiseen ja kehittämiseen liittyen Euroopan neuvoston ministerikomitea antoi syyskuussa 2001 suosituksia alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan täytäntöönpanosta. Ministerikomitea suositti, että hallitus ryhtyy välittömiin toimenpiteisiin vahvistaakseen saamen kielen asemaa koulutuksen alalla. Erityisesti huomiota tulee kiinnittää esikoulu- ja perusopetukseen sekä siihen, että koltan ja Inarin saamen kielellä, jotka ilmeisesti ovat vaarassa hävitä, on saatavilla tarvittavaa opettajankoulutusta ja opetusmateriaalia. Saamen kielen asemaa tiedotusvälineissä tulee lisätä erityisesti kannustamalla konkreettisin toimenpitein sanomalehtien perustamista ja säännöllisiä televisio-ohjelmalähetyksiä. Lisäksi ministerikomitea suositti, että hallituksen tulee järjestää suotuisat olosuhteet saamen kielen käytön edistämiseksi oikeus- ja hallintoviranomaisissa

saamelaisten kotiseutualueella, ryhtymällä erityisesti toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on parantaa tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten henkilökunnan saamen kielen taitoa. Myös sosiaali- ja terveystalveluiden osalta tulee varmistaa, että palveluita on saatavilla saamen kielellä niitä haluaville.

Suosituksen antamisen jälkeen on hyväksytty uusi saamen kielilaki, joka edistää ministerikomitean suosituksissaan Suomelle asettamien tavoitteiden toteuttamista. Vuoden 2004 alusta voimaan tulleen lain pohjalta ei ole vielä käytännön kokemuksia, mutta saamen kielilain vaikutuksista tullaan raportoimaan ihmisoikeussopimusten valvontaelimille annettavissa määräaikaisraporteissa tulevien vuosien aikana. Tavoitteena on jatkaa rakentavaa vuoropuhelua eurooppalaisen kieliperuskirjan täytäntöönpanoa valvovan asiantuntijakomitean kanssa ja kehittää saamelaisten kielellisten oikeuksien entistä tehokkaampaa toteutumista.

Perusopetuslain mukaan saamenkielisillä oppilailla on saamelaisten kotiseutualueella oikeus saada pääosa kouluopetuksestaan saamenkielellä. Uusissa perusopetuksen opetussuunnitelmiin perusteissa on saamen kieltä ja saamenkielistä opetusta koskevat osiot. Myös lukiossa ja ammatillisissa laitoksissa opetusta voidaan antaa myös saamen kielellä. Käytännössä saamenkielistä opetusta on perusopetuksessa eniten ala-asteella. Hallitus selvittää mahdollisuuksia lisätä saamenkielistä ja saamen kielen opetusta myös saamelaisalueen ulkopuolella. Opetushallitus rahoittaa mm. hanketta, jonka tarkoituksena on kehittää ja edistää saamen kielen opiskelua myös saamelaisalueen ulkopuolella virtuaalisesti.

Alkuperäiskansojen oikeuksien kattavampi sisällyttäminen YK:n ihmisoikeussopimusten valvontaelimille annettaviin määräaikaisraportteihin on yksi käytettävissä olevista keinoista alkuperäiskansojen oikeuksien toteutumisen edistämiseksi. Raportoinnin pohjalta valvontaelimet voivat kiinnittää huomiota puutteisiin näiden oikeuksien toteutumisessa ja suosittaa tehokkaampia keinoja ihmisoikeussopimusten täytäntöön panemiseksi näiltä osin. Hallituksen tavoitteena onkin huomioida alkuperäiskansojen oikeudet entistä kattavammin lähivuosina suoritettavassa määräaikaisraportoinnissa. Osana raportoinnin kehittämistä on saamelaisia koskevat viimeaikaiset valvontaelinten suositukset käännetty myös pohjoissaameksi.

Alkuperäiskansojen oikeudet ovat myös tärkeällä sijalla Suomen kehitysyhteistyöhankkeissa. Esimerkiksi Latinalaisessa Amerikassa Suomen opetussektorin tuki on keskittynyt alkuperäiskansojen koulutusolojen kohentamiseen. Nicaraguassa ja Boliviassa tuetaan kaksikielisyysmonikulttuurisuushankkeita, joiden tavoite on taata alkuperäisväestölle opetus- ja koulutuspalvelut heidän omalla kielellään ja omaan kulttuuriin pohjautuen. Suomen tuki on erityisesti kohdennettu opetussuunnitelmien kehittämiseen, opettajien koulutukseen sekä perustason oppimateriaalin laadintaan. Kaksikielisyshankkeet liittyvät kummassakin maassa kiinteästi laajempaan koulutusreformiin.

6.6.2 Alkuperäiskansojen pysyvä foorumi

Viime selonteossa erityistavoitteeksi asetettiin YK:n talous- ja sosiaalineuvoston (ECOSOC) alaisuuteen perustetun alkuperäiskansojen pysyvän foorumin toiminnan aloittaminen. Tavoite toteutui foorumin aloittaessa toimintansa ensimmäisellä istunnollaan New Yorkissa touku-kuussa 2002. Kuudestatoista alkuperäiskansojen ja hallitusten nimittämästä asiantuntijajäsenestä koostuva foorumi toimii ECOSOCin neuvoo-antavana elimenä ja alkuperäiskanso-asioiden koordinoitipisteenä. Foorumin toimivaltaan kuuluvien asiakokonaisuuksien kirjo on laaja kattaen niin ihmisoikeuksiin, terveyteen, koulutukseen, kulttuuriin, taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen kuin ympäristöönkin liittyviä kysymyksiä.

Alustavat kokemukset pysyvän foorumin toiminnasta ovat olleet varsin myönteisiä. Foorumi on nopeasti vakiinnuttanut asemansa alkuperäiskansa-asioiden vaikuttajana ja lähtenyt ponnekkaisesti käsittelemään Suomellekin tärkeitä temaattisia kokonaisuuksia, kuten alkuperäiskansoihin kuuluvien lasten ja naisten asemaa ja oikeuksia. Käytännön esimerkkinä foorumin toiminnasta voidaan mainita suositus YK:n lapsen oikeuksien komitealla järjestää erityinen temaattinen keskustelupäivä lapsen oikeuksia koskevasta yleissopimuksesta ja alkuperäiskansoihin kuuluvien lasten oikeuksista. Kyseinen keskustelupäivä toteutettiin syyskuussa 2003 ja se oli omiaan edistämään tietoisuutta alkuperäiskansoihin kuuluvien lasten oikeuksista.

Hallituksen tarkoituksena on jatkaa tukeaan alkuperäiskansojen pysyvän foorumille ja osallistua sen eri toimintojen kehittämiseen. Käytännön toimintaedellytysten kannalta on tärkeää vahvistaa foorumin sihteeristöä ja turvata foorumille tarvittavat taloudelliset resurssit. Hallituksen tavoitteena on myötävaikuttava osallistuminen foorumin toimivaltaan kuuluvien temaattisten asioiden käsittelyyn ja vuoropuhelun edistäminen alkuperäiskansa-asioita käsittelevien eri toimijoiden välillä. Foorumin laajan mandaatin toteuttamiseksi on erityisen tärkeää kehittää vuorovaikutusta YK:n erityisjärjestöjen kanssa.

Pysyvän foorumin toiminnan aloittamisen myötä suoritetaan ns. alkuperäiskansatoimintojen kokonaistarkastelu, jonka tarkoituksena on YK:n alkuperäiskansa-asioiden käsittelyn tehostaminen ja mahdollisten päällekkäisyyksien poistaminen. Kokonaistarkastelun näkyvimmäksi kysymykseksi nousee vuodesta 1982 toimineen YK:n alkuperäiskansatyöryhmän tulevaisuus. Kokonaistarkastelulla muun muassa selvitetään, onko työryhmän ja pysyvän foorumin ihmis-oikeustoiminnoissa päällekkäisyyttä. Hallitus tunnustaa alkuperäiskansatyöryhmän merkityksen alkuperäiskansojen oikeuksien edistäjänä ja on valmis harkitsemaan eri vaihtoehtoja työryhmän tulevaisuuden osalta yhteistyössä alkuperäiskansojen kanssa.

6.6.3 YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva julistus

YK:ssa on neuvoteltu vuodesta 1995 lähtien alkuperäiskansojen oikeuksia koskevasta julistusluonnoksesta. Tavoitteena on, että valmis julistus saatettaisiin YK:n yleiskokouksen hyväksyttäväksi vielä alkuperäiskansojen vuosikymmenen (1995—2004) loppuun mennessä. Alkuperäiskansatyöryhmän asiantuntijoiden laatima julistusluonnos on kuitenkin osoittautunut kansainvälisoikeudellisesti hyvin haastavaksi ja monia periaatteellisia ongelmakysymyksiä sisältäväksi. Lähes vuosikymmenen kestäneet neuvottelut ovat kehittäneet alkuperäiskansojen ja hallitusten välistä vuoropuhelua, mutta konkreettisten tulosten saavuttaminen on toistaiseksi ollut hidasta.

Suomi on sitoutunut julistusta valmistelevan työryhmän työhön ja asettanut tavoitteekseen julistuksen mahdollisimman nopean hyväksymisen. Suomen linjana on kunnioittaa julistusluonnosta mahdollisimman pitkälle ja esittää vain kaikkein välttämättömiä muutosehdotuksia. Viime vuosina Pohjoismaat ovat kehittäneet keskinäistä yhteistyötään julistusluonnosta koskevien neuvottelujen edistämiseksi.

Julistusta valmistelevan työryhmän viimeisimmässä istunnossa syyskuussa 2003 tehtiin eräänlaista historiaa EU:n muodostaessa ensimmäiset yhteiset kantansa julistusluonnoksen erinäisistä artikloista. Hallitus pitää alkanutta EU-yhteistyötä myönteisenä ja pyrkii osaltaan vaikuttamaan alkuperäiskansojen oikeuksien kehittämiseen EU:n kannanottojen kautta.

6.6.4 Pohjoismainen saamelaisopimus

Pohjoismaiden saamelaisneuvosto esitti jo 1980-luvulla Pohjoismaisen saamelaisopimuksen laatimista. Norjan, Ruotsin ja Suomen saamelaisasioista vastaavat ministerit sekä saamelaiskä-

räjien puheenjohtajat asettivat 13.11.2002 pohjoismaista saamelais sopimusta valmistelevan asiantuntijatyöryhmän. Asiantuntijaryhmässä on kuusi jäsentä, joista kolme edustavat hallituksia ja kolme kunkin maan saamelaiskäräjiä.

Mandaattinsa mukaisesti työryhmän tehtävänä on selvittää tarvetta laatia Pohjoismaiden saamelais sopimus. Työryhmä on lähestynyt mandaattiaan käymällä avoimen keskustelun keskeisimmistä saamelaisiin alkuperäiskansana kohdistuvista kysymyksistä. Luonteeltaan kartoittavan keskustelun tulokset kirjataan alustavaan hahmotelmaan saamelais sopimukseksi.

Sopimusluonnoksen sisällöstä mandaatissa todetaan, että laatimistyössä otetaan huomioon kunkin sopimuspuolen kansainvälisistä instrumenteista johtuvat veloitteet sekä tapaoikeuden. Asiantuntijatyöryhmän tehtävänä on myös ottaa kantaa kysymykseen sopimuksen täytäntöönpanon valvonnasta sekä mahdollisesta tarpeesta perustaa valvontaelin.

Asiantuntijatyöryhmän tulee esittää ehdotuksensa vuoden 2005 loppuun mennessä. Varsinaista neuvottelumandaattia työryhmällä ei ole. Hallitus pitää yhteispohjoismaista sopimusta tärkeänä välineenä saamelaisten aseman ja oikeuksien kehittämiseksi. Osallistumista asiantuntijatyöryhmän työhön ja sopimushankkeen edistämiseksi jatketaan.

6.6.5 Alkuperäiskansat ja arktinen yhteistyö

Suomi toimii aktiivisesti ihmisoikeuksien edistämiseksi myös arktisessa yhteistyössä. Vuonna 1996 perustettu Arktinen neuvosto (the Arctic Council) työskentelee maapallon arktisen alueen kestäväen kehityksen turvaamiseksi ja ympäristön suojelemiseksi. Tavoitteena tällä hallitusten välisellä foorumilla on edistää arktisen alueen ympäristön tilaa ja alueen väestön taloudellista, sosiaalista ja kulttuurista hyvinvointia. Neuvoston jäseniä ovat Pohjoismaat, Venäjä, Kanada ja Yhdysvallat. Arktiset alkuperäiskansat, jotka neuvostossa edustautuvat kuuden järjestön kautta, ovat tasavertaisessa asemassa päätöksenteossa hallitusten edustajien kanssa. Suomi osallistuu aktiivisesti neuvoston työhön ja pyrki omalla puheenjohtajuuskautellaan 2000—2002 edistämään neuvoston asemaa paitsi kansainvälisenä toimijana myös alkuperäiskansojen kanssa tehtävän yhteistyön foorumina.

Neuvostossa on käynnissä lukuisia arktisia alkuperäiskansoja koskevia projekteja. Neuvoston projekteista päätettäessä alkuperäiskansojen mielipiteillä ja toiveilla on ratkaiseva merkitys. Päätöksenteon neuvostossa tuleekin perustua yksimielisyyteen ja pohjautua paitsi tieteelliseen tutkimukseen myös alkuperäiskansojen perimätietoon.

Ulkoasiainministeriön lähialueyhteistyövaroista on tuettu mm. Venäjän alkuperäiskansojen elintarviketurvallisuutta edistävää hanketta (Food Security in the Russian Federation). Erityistä huomiota on saanut myös neuvoston hanke alkuperäiskansojen pyhien paikkojen kartoittamiseksi ja suojelemiseksi, mikä on suoraan vaikuttanut mm. Venäjällä aluetason lainsäädäntöön. Neuvostossa on pidetty tärkeänä myös alkuperäiskansojen perinteisten elinkeinojen turvaamiseen tähtäviä hankkeita.

Luonnonvarojen kestäväen käyttöön liittyy monenlaisia ristiriitoja vastakkaisten intressien tasapuoliseksi huomioimiseksi. Alkuperäiskansojen asema arktisten luonnonvarojen hyödyntämisessä onkin yksi keskeisimmistä aktivoituvista teemoista neuvoston työssä. Inarin ministerikokoukseen 2002 valmistunut AMAP raportti Arctic Pollution 2002 osoittaa kiistatta, että arktinen alue on koko maapallon ympäristön hyvinvoinnin indikaattori ja että globaalit toimet ovat keskeisiä ponnistelussa pohjoiskalotin ympäristön ja asukkaiden terveyden vaalimiseksi. Raportissa käsitellään erityisesti ympäristömyrkkujen ja raskasmetallien aiheuttamia terveysvaaroja uusiutuvien luonnonvarojen käytöstä riippuvaiselle arktiselle väestölle ja eritoten al-

kuperäiskansoille. Suomi on osallistunut aktiivisesti AMAP:n toimintaan ja pitää tärkeänä AMAP:n raportin osoittamiin ongelmakohtiin puuttumista paitsi alue- myös globaalitasolla.

Sukupuolten välistä tasa-arvoa ei ole käsitelty Arktisessa neuvostossa ennen Suomen puheenjohtajakautta. Elokuussa 2002 sosiaali- ja terveysministeriön johdolla järjestettiin ensimmäinen arktinen tasa-arvo ja naiskonferenssi. Konferenssiin osallistui naisvaikuttajia kaikista neuvoston jäsenmaista sekä alkuperäiskansojen piiristä. Konferenssin teemoina olivat naisten työssäkäyntimahdollisuudet arktisella alueella, tasa-arvo ja alkuperäiskansojen itsehallinto sekä naisiin kohdistuva väkivalta. Suomi pitää tärkeänä tasa-arvokonferenssin alulle sysäämää aktiivisuutta ja pyrkii tukemaan yhteistyöhalukkuutta arktisissa tasa-arvokysymyksissä jatkosakin.

Arktisessa neuvostossa laaditaan parhaillaan myös arktista inhimillistä kehitystä koskeva arviointiraporttia (Arctic Human Development Report), jossa erityispaino on naisten ja alkuperäiskansojen elinolosuhteiden ja kehitysnäkymien kartoittamisella. Tavoitteena on kerätä asia-pohja suosituksineen arktisen alueen kestäväälle kehitykselle, erityisesti sen sosiaalisen ja taloudellisen ulottuvuuden osalta.

Kööpenhaminassa sijaitseva alkuperäiskansojen sihteeristö Indigenous Peoples Secretariat (IPS) tukee alkuperäiskansojen ja erityisesti Venäjän Raipon-järjestön toimintaa Arktisessa neuvostossa. Tanskan hallitus toimii IPS:n päärahoittajana ja Suomi on pääasiassa tukenut IPS:n yksittäisiä hankkeita kuten esim. arktisia alkuperäiskansoja koskevan esitteen laatimista Johannesburgin kestäväen kehityksen maailmankokousta varten. Ulkoasiainministeriö on myös rahoittanut Saamelaisneuvoston osallistumista arktiseen yhteistyöhön mukaan lukien Johannesburgin kokoukseen liittynyttä toimintaa. IPS:n puheenjohtajuuskaudellaan 2000–2002 Suomi pyrki aktiivisesti tiivistämään arktisten maiden hallitusten ja alkuperäiskansojen välistä yhteistyötä ja keskusteluyhteyttä.

6.6.6 Saamelaisten maa- ja metsäoikeuskysymysten selvittäminen

Alkuperäiskansoille on ominaista erityinen suhde maahan, veteen ja luonnonvaroihin. Tämä erityinen suhde yhdessä luonnonvarojen monimuotoisen hyödyntämisen kanssa muodostaa perustan alkuperäiskansojen kulttuurille ja elämäntavalle. Alkuperäiskansojen omaleimaisen elämänmuodon säilyminen on usein suoraan riippuvainen maa- ja metsäoikeuksien tunnustamisesta ja kehittämisestä.

Ihmisoikeussopimusten valvontaelimet ovat kiinnittäneet huomiota Suomessa saamelaisten kotiseutualueella ratkaisematta oleviin maa- ja metsäoikeuskysymyksiin. Hallitusta on pyydetty kiirehtimään maa- ja metsäoikeuskysymysten selvittämistä ja Kansainvälisen työjärjestön ILO:n itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen nro 169 (1989) ratifioimista.

Hallitus on pyrkinyt aktiivisesti selvittämään saamelaisten kotiseutualueen maa- ja metsäoikeuskysymyksiä. Oikeusministeriön toimeksiannoista on laadittu erinäisiä selvityksiä maa- ja metsäoikeuksiin liittyvistä kysymyksistä. Konkreettisimman vaiheen selvitystyö saavutti vuonna 2002, jolloin oikeusministeriössä laadittiin hallituksen esityksen muodossa ehdotus saamelaisalueelle perustettavasta erityisestä neuvottelukunnasta, jonka tehtävänä olisi ollut antaa lausunto alueen tärkeimmistä periaatteellisista maankäyttöratkaisuista siten kuin siitä erikseen säädettäisiin. Metsähallitus olisi voinut poiketa lausunnosta vain erityisestä syystä. Neuvottelukunnan keskeinen merkitys olisi ollut siinä, että maankäytön periaatteellisissa ratkaisuissa nykyistä paremmin olisi yhteen sovitettu luonnonvarojen hoito, käyttö ja suojele siten, että saamelaiskulttuurin ja luontaiselinkeinojen edellytykset tulisivat turvatuiksi ja paikalliset olosuhteet ja niiden kehittämistarpeet samalla otetuiksi huomioon. Tavoitteeksi asetettiin ekologisesti, sosiaalisesti,

kulttuurisesti ja taloudellisesti kestävä ratkaisun löytäminen toimintoja yhteen sovittamalla. Neuvottelukunnassa olisi ollut saamelaiskäräjien ja muun paikallisen väestön edustus. Lakiehdotus kariutui ristiriitaisiin käsityksiin maanomistuskysymysten vaikutuksesta maankäytön hallinnon järjestämiseen lainsäädännöllä.

Parhaillaan selvitetään arkistolähteisiin perustuvalla riippumattomalla tutkimuksella asutus-, väestö- ja maankäyttöhistoriaa 1700-luvun puolivälistä 1900-luvun alkuun entisten Kemien ja Tornion Lappien alueella. Tutkimustyön on määrä valmistua vuoden 2004 loppuun mennessä. Hallituksen tavoitteena on löytää maa- ja metsätalouden kysymyksiin ratkaisu, jonka myötä myös ILO:n yleissopimuksen nro 169 ratifiointiesteet poistuisivat. Maa- ja metsätalouden kysymysten selvittämisen eri vaiheita selostetaan myös jatkossa eri ihmisoikeussopimusten valvontaelimille.

6.7 Vammaisten henkilöiden oikeudet

- ▶ **Suomi korostaa monisuuntaista lähestymistapaa vammaisten henkilöiden oikeuksien edistämiseen.**
- ▶ **Suomi osallistuu aktiivisesti neuvotteluihin vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan ihmisoikeussopimuksen laatimiseksi. Suomen tavoitteena on sisällöltään vahva, olemassa olevia sopimuksia täydentävä instrumentti.**
- ▶ **Vammaisten henkilöiden oikeudet on Suomen kehitysyhteistyön painopistealaja.**

6.7.1 Vammaisuus ihmisoikeuskysymyksenä

YK:n arvioiden mukaan noin 10 prosentilla maailman väestöstä, puolella miljardilla ihmisellä, on fyysinen tai psyykinen vamma. Vammaisuus ihmisoikeuskysymyksenä onkin viime vuosien aikana noussut yhä vahvemmin esille kansainvälisessä keskustelussa. Suomi pitää kehitystä tervetulleena ja osallistuu aktiivisesti vammaisten henkilöiden oikeuksien edistämiseen tähtääviin kansainvälisiin neuvotteluihin.

Vaikka vammaisilla henkilöillä on luonnollisestikin samat ihmisoikeudet kuin muillakin, tosiasiassa oikeudet eivät toteudu tasavertaisesti. Fyysiset ja sosiaaliset esteet saattavat haitata vammaisen henkilön täysimääräistä osallistumista yhteiskuntaan. Tämän epäkohdan poistamiseksi kansainvälinen yhteisö on herännyt pohtimaan keinoja, joilla vammaisten henkilöiden asemaa käytännössä voitaisiin parantaa. Suurimpana projektina voidaan mainita valmistelut YK:n uudeksi ihmisoikeussopimukseksi vammaisten henkilöiden oikeuksista. Suomen tavoitteena on, että sopimus toteutuessaan vahvistaa muiden ihmisoikeussopimusten antamaa suojaa vammaisille henkilöille.

Suomi korostaa vammaisten henkilöiden oikeuksien edistämistä. Oikeuksien suojelemiseen ja kehittämiseen tulisi ottaa monisuuntainen lähestymistapa. Vammaisten henkilöiden oikeudet tulisi valtavirtaistaa osaksi eri sektorien toimintaa ja sisällyttää kaikkiin kansallisiin ja kansainvälisiin ohjelmiin sekä linjauksiin.

Tässä selonteossa vammaisten oikeuksia käsitellään kuitenkin omassa temaattisessa luvussaan, koska aihealuetta käsitellään nyt ensimmäisen kerran Suomen lähivuosien ihmisoikeuspoliittisena painopisteenä. Pyrkimyksenä on korostaa asian tärkeyttä ja ajankohtaisuutta.

6.7.2 Vammaisten henkilöiden oikeuksien edistäminen Euroopan unionissa

Euroopan unionin alueella asuu noin 37 miljoonaa vammaista henkilöä. Vuosi 2003 oli Euroopassa vammaisten henkilöiden vuosi, mikä kuvastaa aiheen kasvavaa painoarvoa myös EU:ssa. Teemavuoden tarkoituksena oli lisätä tietämystä vammaisten oikeuksista, kiinnittää huomiota heidän suojeluunsa syrjinnältä ja heidän oikeuteensa kaikkien ihmisoikeuksien täysimääräiseen toteutumiseen. Suomen erityisinä teema-alueina olivat vammaisten ihmisoikeudet, syrjimättömyys ja osallisuus. Valtakunnallinen vammaisneuvosto järjesti useita koulutus- ja muita tilaisuuksia ja julkaisi vuoden tiimoilta oppaan vammaisten henkilöiden ihmisoikeuksista (Tunne oikeutesi — pidä puolesi).

Yhdenvertaista kohtelua työelämässä koskeva direktiivi tuli voimaan 2.12.2000. Direktiivin tarkoituksena on välittömän ja välillisen syrjinnän ehkäiseminen työelämässä. Syrjintänä ei pidetä sellaista sääntöä, perustetta tai käytäntöä, jolla on puolueettomasti perusteltavissa oleva oikeutettu tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia. Direktiivissä on myös kohtuullisen mukauttamisen käsite. Tämä merkitsee, että työnantajan on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet, jotta vammaiset voivat päästä johonkin toimeen, harjoittaa sitä ja edetä urallaan tai saada koulutusta, jos toimenpiteistä ei aiheudu kohtuutonta rasitetta työnantajalle.

Suomessa direktiivin toimeenpanemiseksi säädetty yhdenvertaisuuslaki on tullut voimaan 1.2.2004. Laissa todetaan muun muassa, että yhdenvertaisuuden edistämiseksi työntekijän tai koulutuksen järjestäjän on tarvittaessa ryhdyttävä kohtuullisiin toimiin vammaisen henkilön työhön tai koulutukseen pääsemiseksi, työstä selviytymiseksi ja työuralla etenemiseksi. Kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan erityisesti huomioon toimista aiheutuvat kustannukset, työn teettäjän tai koulutuksen järjestäjän taloudellinen asema sekä mahdollisuudet saada toimien toteuttamiseen tukea julkisista varoista tai muualta. (Yhdenvertaisuuslaista tarkemmin luvussa 6.5).

Euroopan Komission tuella 2001—2002 on tehty tutkimus vammaisuudesta ja sosiaalisesta syrjäytymisestä Euroopan Unionissa (Disability and Social Exclusion in the European Union — Time for change, tools to change. Final study report. Under the auspices of the European disability Forum and with the support of the European Commission. 2002.).

6.7.3 YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva sopimushanke

Ajatus vammaisia henkilöitä koskevasta ihmisoikeussopimuksesta ei ole uusi. Ensimmäisen kerran asiasta keskusteltiin asiantuntijatasolla jo vuonna 1987. Silloin ajatus ei kuitenkaan saanut riittävästi tukea taakseen.

Joulukuussa 2001 YK:n yleiskokous perusti päätöslauselmallaan 56/168 ad hoc -komitean harkitsemaan ehdotuksia vammaisten henkilöiden oikeuksia ja ihmisarvoa edistävän ja suojelevan laajan kansainvälisen yleissopimuksen laatimiseksi. Mandaatin mukaan komitean työn tulee pohjautua holistiseen lähestymistapaan eli sosiaalisen kehityksen, ihmisoikeuksien ja syrjimättömyyden osa-alueilla tehtyyn työhön ja saavutettuun kehitykseen. Lisäksi tulee huomioida ihmisoikeustoimikunnan ja sosiaalisen kehityksen toimikunnan suositukset.

Komitea on kokoontunut kaksi kertaa. Ensimmäisen istunnon saavutuksena voidaan pitää päätöstä vammaisten henkilöiden osallistumisesta komitean työskentelyyn. Komitean toisessa istunnossa kesäkuussa 2003 perustettiin erillinen työryhmä laatimaan sopimusluonnosta neuvottelujen pohjatekstiksi. Työryhmän jäseninä on maaryhmittäin hallitusten edustajia sekä vammaisjärjestöjen ja ihmisoikeusinstituutin edustajia. Työryhmä kokoontui ensimmäiseen istun-

toonsa tammikuussa 2004. Suomi pitää ensiarvoisen tärkeänä, että vammaisten henkilöiden äänen kuuluminen turvataan neuvotteluprosessin kaikissa vaiheissa ja erityisesti sen lopputuloksessa eli itse sopimuksessa.

Euroopan unioni on laatinut oman sopimusehdotuksensa työryhmän käyttöön. Ehdotuksen kulmakivenä on vammaisten henkilöiden syrjimättömyys ja se sisältää muun muassa välittömän ja välillisen syrjinnän sekä kohtuullisen mukauttamisen käsitteet. Samoin useat muut maat tai ryhmät sekä vammaisjärjestöt ovat laatineet ehdotuksiaan. Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutissa on marraskuussa 2003 valmistunut ulkoasiainministeriön rahoittama tutkimus, jossa on tarkasteltu yksityiskohtaisesti siihen mennessä julkaistuja ehdotuksia ja arvioitu niiden käyttökelpoisuutta vammaisten oikeuksia koskeviksi sopimukseksi²². Eräitä kysymyksiä, jotka noussevat neuvotteluissa keskeiseen asemaan, ovat muun muassa tarvitaanko sopimuksen täytäntöönpanon kannalta vammaisuuden tai vammaisen henkilön määrittelyä, syrjintäsäännösten kattavuus ja kohtuullisen mukauttamisen käsite.

Vaikka poliittinen yksimielisyys sopimuksen tarpeellisuudesta onkin vahva, neuvotteluista on kuitenkin todennäköisesti tulossa vaikeat eikä sopimuksen lopullinen hyväksyminen ole aivan lähivuosien asia. Neuvotteluita ei myöskään tule väkisin kiirehtiä, sillä tärkeintä olisi taata mahdollisimman kattavan ja oikeudellisesti vahvan sopimuksen syntyminen. Tärkeää onkin jatkaa jo olemassa olevien vammaisten oikeuksien suojelumekanismien kehittämistä.

Selvää on, että olemassa olevat kansainväliset ihmisoikeussopimukset koskevat myös vammaisia ihmisiä, vaikka niissä ei — lapsen oikeuksien yleissopimusta lukuun ottamatta — olekaan vammaisia erikseen mainittu. Laadittavan sopimuksen sisältämien uusien tai uudelleen muotoiltujen oikeuksien tuleekin ylittää vähintään olemassa olevien ihmisoikeusstandardien tasolle. Suomi painottaa sitä, että sopimuksen tulee olla ihmisoikeuslähtöinen. Neuvotteluissa tulee etsiä keinoja olemassa olevien oikeuksien toteutumisen edistämiseksi. Sopimuksen tulee myös täydentää YK:ssa jo meneillään olevaa vammaisten oikeuksien ja aseman suojelemista ja kehittämistä. Tässä yhteydessä voidaan viitata YK:n yleisohjeisiin (Standard Rules) ja niiden monitoroinnin kehittämiseen.

Suomi katsoo samoin, että YK:n voimassa olevien ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanoa ja täytäntöönpanon monitorointia tulee kehittää siten, että näillä ihmisoikeussopimuksilla voitaisiin suojella ja edistää entistä tehokkaammin vammaisten henkilöiden oikeuksia. Sopimusten valvontamekannot ovat tässä suhteessa keskeisiä toimijoita. Käytännössä tämä tarkoittaisi vammaisten oikeuksien kattavampaa käsittelyä hallitusten määräaikaisraporteissa. Suomen tavoitteena on sisällyttää vammaisten henkilöiden oikeudet määräaikaisraportteihinsa. Vammaisjärjestöillä on myös mahdollisuus tulla kuulluksi raporttien laatimisprosessin aikana.

Vammaisten henkilöiden jäsenyyttä sopimuselimissä tulisi myös tukea. Jäsenyyden kautta vammaisten oikeudet heijastuisivat epäilemättä vahvemmin sopimuselinten antamiin päätelmiin ja suosituksiin ja sitä kautta myös sopimusosapuolen toimintaan sopimusvelvoitteiden täytäntöön panemiseksi.

6.7.4 Vammaisten oikeudet Suomen kehitysyhteistyössä

Suomi edistää vammaisten ihmisten ihmisoikeuksien vahvistumista sekä YK-tason normatiivisella työllä että konkreettista kahden- ja monenkeskistä sekä kansalaisjärjestöjen kehitysyh-

²² Jukka Kumpuvuori: Observations on the Process of Elaborating a New Human Rights Instrument on the Rights of Persons with Disabilities; Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutti 2003.

teistyötä rahoittamalla. Suomi on sitoutunut yhdessä muiden pohjoismaiden kanssa vuonna 2000 annetulla kehitysyhteistyöministerien julkilausumalla varmistamaan, että vammaisten ihmisoikeuksien ja tasavertaisten osallistumismahdollisuuksien edistäminen tulee huomioiksi osana pyrkimyksiä kehitysmaiden köyhyden vähentämiseksi.

Suomen kehitysyhteistyön vammaisulottuvuudesta valmistui vuonna 2003 evaluaatio, jonka mukaan vammaishankkeiden osuus Suomen kehitysyhteistyön kokonaisrahoituksesta on ollut varsin korkea, noin 5 prosenttia²³. Hankkeita ovat kuitenkin toteuttaneet lähes yksinomaan kansalaisjärjestöt.

Suomi on tukenut ratkaisevasti vammaisten koulutuskysymyksiä edistävää Koulutus kaikille -lippulaivaa (The Right to Education for Persons with Disabilities), joka korostaa nimenomaan vammaisten tasa-vertaista oikeutta päästä koulutuspalveluiden piiriin. Evaluaation mukaan Suomi onkin opetusalan hankkeissa saanut vammaisten kannalta hienoja tuloksia aikaan erityisesti mm. Sambiassa, Bosniassa, Kosovossa, Palestiinassa ja Etiopiassa. Esimerkiksi Sambiassa erityisopetushankkeessa koulutettiin tavallisten koulujen opettajia ottamaan vammaiset huomioon ja kouluja rakennettaessa kiinnitettiin huomiota vammaisten erityistarpeisiin. Suomella on korkeatasoista osaamista normaaleihin kouluihin integroidun — eli käytännöllisen ja kustannustehokkaan — erityisopetuksen edistämisessä. Suomi voi jatkossa moninkertaistaa vaikuttavuutensa tuomalla tämän osaamisensa hallitusten ja kehitysrahoittajien yhteiseksi hyödyksi niissä maissa, joissa Suomi tukee opetusalan sektoriohjelmiä rahalla ja asiantuntijatyöpanoksella.

Omien onnistumiskokemustensa pohjalta Suomi voi evaluoinnin mukaan tuoda vammaisten oikeuksiin ja osallistumismahdollisuuksiin liittyviä kysymyksiä esille myös monenvälisen yhteistyön kanavien kautta. Suomi onkin jo pitkään pitänyt vammaisten oikeuksia ansiokkaasti esillä vuoropuhelussaan hallitustenvälisten järjestöjen, mm. WHO:n, ILO:n, Unescon, Maailmanpankin ja Aasian kehitys pankin kanssa. Suomi on myös tarjonnut vammaiskysymyksiin liittyvää rahoitus- ja asiantuntija-apua näille keskeisille YK-järjestöille ja kehitysrahoituslaitoksille.

Ulkoasianministeriö laati evaluaatioraportin suositusten pohjalta vuonna 2003 linjauksen vammaisten ihmisten oikeuksien ja tasavertaisten osallistumismahdollisuuksien edistämisestä. Linjaukseen sisältyvän sitoumuksen mukaan vammaisten ihmisten oikeuksien ja tasavertaisten osallistumismahdollisuuksien edistäminen on kiinteä osa Suomen ihmisoikeuspolitiikkaa sekä erityinen painopiste ja osaamisalue Suomen kehitysyhteistyössä.

Keskeisin haaste Suomen kehitysyhteistyöhallinnolle on nyt löytää käytännön keinoja kahden- ja monenvälisessä yhteistyössä vammaisten ihmisten oikeuksien ja osallistumismahdollisuuksien edistämiseen. Vammaisten ihmisten oikeuksien edistäminen Suomen kehitysmaasuhteiden päämäärien joukossa edellyttää myös asioita hoitavan henkilöstön tietoihin, asenteisiin ja toimintatapoihin vaikuttavaa jatkuvaa koulutusta ja tiedotusta. Vammaisilla asiantuntijoilla on ei-vammaisten kanssa tasavertaiset mahdollisuudet rekrytoitua ulkoasiainhallinnon tehtäviin, ja vammaiskysymysten asiantuntemusta voidaan hyödyntää myös Suomen rekrytoinneissa kansainvälisiin kehitysyhteistyötehtäviin.

²³ Label Us Able, <http://global.finland.fi/evaluations/labelable.pdf>.

Euroopan komissio on hiljattain julkaissut uuden ohjeiston vammaiskysymysten huomioimisesta kehitysyhteistyössä. Suomi noudattaa sitä soveltuvin osin Suomen kehitysyhteistyössä ja pyrkii vaikuttamaan ohjeiston noudattamiseen ja edelleen kehittämiseen Euroopan komission kehitysyhteistyön työkaluna. Ohjeiston mukaan ihmisoikeuksia korostavaa toimintatapaa on edistettävä ja tuettava vammaispolitiikassa ja -työssä mieluummin kuin hyväntekeväisyyttä korostavaa tai lääketieteellistä lähestymistapaa²⁴.

6.7.5 Vammaisten henkilöiden oikeudet Suomessa

Suomen perustuslaissa vammaisuus on mainittu yhtenä kiellettyinä erotteluperusteena yhdenvertaisuutta koskevassa 6 §:ssä. Vammaisuus lisättiin luetteloon perusoikeusuudistuksessa vuonna 1995, mitä voidaan pitää selvänä edistysaskeleena vammaisten henkilöiden oikeuksien kannalta.

Suomessa vammaisten henkilöiden asemaa on perinteisesti pidetty varsin hyvänä. Vammaisten omat kokemukset eivät kuitenkaan aina tue oletusta hyvästä asemasta. Vammaiset henkilöt kohtaavat Suomessakin syrjintää jokapäiväisessä elämässään. Syrjintä voi olla joko piilotettua tai suoraa. Esimerkiksi usein vammaiset naiset kokevat, että heidän oikeuksiaan tasavertaiseen ihmissuhteeseen, äitiyteen ja perhe-elämään kyseenalaistetaan tai vähätellään. Tutkimuksissa on katsottu Suomessa esiintyvän institutionaalista syrjintää vammaisia henkilöitä kohtaan, jolloin yhteiskunnan eri toiminnot ohjaavat vammaista henkilöä jäämään valtavirran ulkopuolelle²⁵. Lainsäädäntöön liittyvät ratkaisut eivät yksin ole riittäviä, vaan edellyttävät tuekseen käytännön toimia syrjinnän vähentämiseksi.

Suomen vammaispoliittisena tavoitteena on edistää vammaisten ihmisten itsenäistä elämää, tasavertaisia mahdollisuuksia ja osallistumista yhteiskuntaan. Näihin tavoitteisiin pyritään lisäämällä vammaisten henkilöiden omatoimisuutta ja päätäntävaltaa sekä poistamalla osallistumisen fyysisiä, asenteellisia ja kommunikointiin liittyviä esteitä.

Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja tuli Suomessa voimaan 1.8.2002. Erityisesti vammaisia henkilöitä koskee 15 artikla, joka turvaa vammaisille oikeuden itsenäisyyteen, sosiaaliseen integraatioon ja mahdollisuuteen osallistua yhteisölliseen elämään. Euroopan sosiaalisen peruskirjan voidaan katsoa olevan huomattava tuki myös kansallisen lainsäädännön kehittämisessä. ILO:n ohjeisto Vajaakuntoisasioiden hoitaminen työpaikalla on julkaistu suomenkielisenä. Siinä annetaan selkeä rooli työmarkkinajärjestöille. Ohjeiston mukaan avoimilla työmarkkinoilla työhönotossa tulisi noudattaa syrjinnän vastaisuuden periaatetta ja varmistaa vammaisten henkilöiden tarvitsemat työpaikan ja työolosuhteiden muutokset.

Suomessa sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö turvaa vammaiselle henkilölle sosiaaliset oikeudet palveluina ja tukitoimina. Vuonna 2000 säädetty laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista vahvistaa myös osaltaan vammaisten henkilöiden oikeuksia asiakkaana.

Osallistumisoikeuden ja vammaisten ihmisten itsenäisen elämän toteutuminen edellyttää oikeutta liikkua vapaasti. Esteelliseksi rakennettu ympäristö ja liikennevälineet estävät vammaisten liikkumisvapauden toteutumista. Lisäksi vammaisten henkilöiden liikkumisvapautta voi rajoittaa henkilön tosiasiallinen mahdollisuus valita asuinpaikkansa. Asuinkunta on kotikuntalain mukaan sidoksissa henkilön hoivan tarpeeseen eli palvelut ja tukitoimet alunperin järjes-

²⁴ Uusi ohjeisto löytyy internet-sivulta: http://global.finland.fi/julkaisut/taustat/disability_guidance_EU.pdf.

²⁵ ks. esim. Jukka Kumpuvuori: Vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet Suomessa; Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutti 2003.

tävään kuntaan. Vammaisella henkilöllä ei välttämättä tosiasiasa ole mahdollisuutta valita asuinkuntaansa. Nykyisen lain perustuslainmukaisuus tullaan selvittämään. Hallituksen tarkoituksena on toimia niin, että kaikilla kansalaisilla, ml. vammaisilla henkilöillä, on mahdollisuus myös tosiasiasa valita asuinpaikkansa.

Institutionaalista syrjintää on se, etteivät hyvinvointi-instituutiot pysty tuottamaan vammaisille riittäviä palveluja ja tukitoimia tai se, että vammaisen joutuu viranomaisten sosiaalisen kontrollin kohteeksi. Vaikka erilaiset instituutiot eivät olisikaan suoraan syrjiviä, ne saattavat epäsuorasti tai passiivisesti johtaa tosiasialliseen syrjintään. Institutionaalista syrjintää on esimerkiksi vammaisten liikkumisvapauden rajoittaminen jätettäessä vammaisten erilaiset tarpeet huomioimatta esimerkiksi kehitettäessä joukkoliikennettä. Suomi on kiinnittänyt tähän problematiikkaan huomiota, jonka seurauksena liikenne- ja viestintäministeriö julkisti elokuussa 2003 oman hallinnonalansa esteettömyysstrategian Kohti esteetöntä liikkumista. Esteettömällä liikennejärjestelmällä pyritään poistamaan ja ehkäisemään tasavertaisen liikkumisen esteitä ja näin edistämään yhdenvertaisuutta.

Yksi ihmisen nauttimista perusoikeuksista on oikeus työhön. Ihmisoikeutena oikeus työhön vahvistetaan ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa ja Euroopan neuvoston sosiaalisessa peruskirjassa. Lisäksi EU-jäsenvaltioita sitoo EY-oikeuden sisäisten markkinoiden toteutumista koskeva säännöstö. Jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa vapaasti valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Tutkimusten mukaan vammaisista työkäisistä ihmisistä Euroopassa suuri osa on työttömiä. Suomessakin vammaiset henkilöt ovat muita useammin työttöminä ja heidän työttömyytensä kestää keskimääräistä kauemmin. Vammaisten henkilöiden työllistymisen esteenä ovat usein asenteet ja ennakkoluulot sekä esteelliset tilat, joissa työpaikat ovat. Suomessa vammaisten henkilöiden työllistymisen edistämiseksi uudistettiin sosiaalihuoltolakia ja sosiaalivakuutuksen lainsäädäntöä sekä työllisyyslakia vuonna 2002. Laki sosiaalisista yrityksistä tuli voimaan vuoden 2004 alusta. Lailla vakiinnutetaan sosiaalisten yritysten asemaa vajaakuntoisten työnhakijoiden ja pitkäaikaistyöttömien työllistäjänä ja edistetään sosiaalisten yritysten syntymistä. Oikeus työhön ja oikeus olla tulematta syrjityksi vammaisuuden perusteella ovat perustuslaissa säädettyjä perusoikeuksia. Epäkohta vammaisten henkilöiden näkökulmasta on se, ettei vammaisuutta mainita työsopimuslain syrjintäperusteiden luettelossa. Lisäksi vammaisilla naisilla on kaksinkertainen syrjäytymisriski vammaisuuden ja naiseuden vuoksi sekä koulutuksessa että työmarkkinoilla.

Työturvallisuuslaissa vammaiset työntekijät ovat erityisen huolenpidon kohteena. Uuden työturvallisuuslain 12 §:n 2 momentissa edellytetään samoin kuin jo kumotussa työturvallisuuslaissa, että työympäristön suunnittelussa ja työpaikan järjestelyissä otetaan huomioon vammaiset ja muut työntekijät, joiden työn tekeminen sekä terveyden ja turvallisuuden varmistaminen työssä muutoin edellyttää erityisiä toimenpiteitä.

Vammaisilla henkilöillä on muiden tapaan oikeus sivistyksellisiin oikeuksiin. Kulttuurin saatavuus ja vammaisten mahdollisuudet luovaan toimintaan on huomioitu keskeisissä opetusministeriön valmistelemissa politiikka-asiakirjoissa, kuten esimerkiksi valtioneuvoston periaatepäätöksessä taide- ja taiteilijapolitiikasta ja opetusministeriön lastenkulttuuripoliittisessa ohjelmassa.

6.8 Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet

- ▶ Suomen tavoitteena on TSS-oikeuksien vahvistaminen. Globalisaatio on omalta osaltaan vahvistanut tarvetta toteuttaa KP- ja TSS-oikeuksia rinnakkain ja toisiinsa liittyen.
- ▶ Suomi korostaa myös TSS-oikeuksien osalta syrjimättömyyden ja sukupuolinäkökulman tärkeyttä.
- ▶ Lähivuosina Suomi edistää TSS-sopimuksen yksilövalituksen mahdollistavan lisäpöytäkirjan laatimista.

6.8.1 Yleistä

Suomi on perinteisesti painottanut, että kaikki ihmisoikeudet ovat samanarvoisia, jakamattomia ja toisistaan riippuvaisia. Aina ei ole edes mahdollista sanoa, missä kansalais- ja poliittiset oikeudet alkavat ja taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet loppuvat. Esimerkiksi ammattiyhdistysoikeudet lukeutuvat oikeastaan molempiin kategorioihin. Eri oikeudet liittyvät myös läheisesti toisiinsa. Usein viitataan esimerkiksi siihen, ettei sananvapaudella ole suurta merkitystä jos koulutuksella ei ole luotu edellytyksiä sille että eri yhteiskunnallisten ryhmien ja molempien sukupuolten edustajat pystyvät keskusteluun osallistumaan. Syrjimättömyys on kaikkien ihmisoikeuksien olennainen osa, ja syrjinnän kieltoa koskevat 2 artiklat ovat sekä KP- että TSS-yleissopimuksissa samanlaiset.

Oikeuksien jakamattomuudesta huolimatta Suomen on syytä jatkossakin korostaa TSS-oikeuksien merkitystä. Suomella on TSS-oikeuksien aktiivisena edistäjänä oma rooli ja merkitys. Näin siksi ettei TSS-oikeuksien asema ihmisoikeuksina ole edelleenkaan täysin vakiintunut eikä niiden oikeudellista luonnetta (justiciability) aina hallitusten piirissä tunnusteta. Jopa EU-maiden kesken vallitsee eri käsityksiä TSS-oikeuksien merkityksestä, siten vaikka EU yleisesti ottaen on Suomen ihmisoikeuspolitiikan keskeinen kanava on se sitä TSS-oikeuksien osalta vain rajoitetusti. Globalisaatio on myös osaltaan korostanut TSS-oikeuksien merkitystä: talouden liberalisointi, kiihtyvä kilpailu ja suuryritysten roolin korostuminen asettavat haasteita oikeuksien tasa-arvoiselle toteutumiselle. TSS-oikeudet ovat usein tärkeitä juuri naisten ja lasten oikeuksien kannalta, köyhyyden naisistuminen painottaa sukupuolinäkökulman huomioiden tärkeyttä entisestään.

EU:ssa Suomella oli hyvin aktiivinen rooli sen varmistamiseksi, että perusoikeuskirjaan sisällytetään myös TSS-oikeudet. Vaikka TSS-oikeuksien kirjaus ei kaikilta osin vastannut Suomen tavoitteita on EU:n perusoikeuskirja kuitenkin merkittävä instrumentti siinä mielessä, että se sisältää yhdessä asiakirjassa sekä KP- että TSS-oikeudet. EU:n uutta perustuslaillista sopimusta valmisteltaessa on noussut esiin kysymys ao. ryhmien jakamisesta eri tyyppisesti velvoittaviin oikeuksiin. Tämä voi olla Suomen tavoitteiden kannalta ongelmallista, ja Suomen tulee perustuslaillisen sopimuksen voimaantullessa pyrkiä aktiivisesti vaikuttamaan siihen, ettei ero muodostu merkittäväksi²⁶.

Euroopan neuvoston piirissä on Euroopan sosiaalista peruskirjaa uudistettu lisäämällä siihen uusia oikeuksia sekä muuttamalla sitoutumisen vähimmäistasoa koskevia määräyksiä. Uudistettu peruskirja tuli Suomen osalta voimaan 1.8.2002.

²⁶ Ks tästä tarkemmin luku 3 "EU ja ihmisoikeudet"

Järjestökanteluja koskevalla lisäpöytäkirjalla sosiaaliseen peruskirjaan liitettiin mahdollisuus tehdä järjestövalituksia. Tämä valitusmekanismi mahdollistaa muun muassa työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen tekemät kantelut. Suomi hyväksyi lisäpöytäkirjan vuonna 1998. Lisäpöytäkirjan nojalla on tehty yksi Suomea koskeva järjestökantelu. STTK ry ja Tehy ry kantelivat terveydenhoitohenkilökunnalle myönnetyn säteilyloman palauttamisesta syyskuussa 2000.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea katsoi päätöksessään, ettei tilanne Suomessa säteilyloman osalta ollut sopusoinnussa sosiaalisen peruskirjan kanssa. Euroopan neuvoston ministerikomitea ei edellyttänyt helmikuussa 2002 antamallaan lopullisella päätöslauselmallaan Suomelta säteilyloman palauttamista. Päätöslauselmassaan ministerikomitea totesi mm., että Suomen hallituksen ensisijainen tavoite on poistaa ionisoivan säteilyn aiheuttamat vaarat työssä ja että Suomen hallitus sitoutuu jatkamaan toimenpiteitä vaarojen poistamiseksi erityisesti terveydenhoitoalalla. Suomessa terveydenhoitoalan työntekijät altistuvat säteilymäärille, jotka ovat selvästi pienempiä kuin kansallisessa lainsäädännössä ja kansainvälisissä standardeissa määrätyt enimmäismäärät.

Sosiaalisen peruskirjan toteutumista valvova Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea toimii osa-aikaisesti. Se kehittää tapauskäytäntöä kysymyksissä kuten oikeus työhön, toimeentuloturva tai lasten sosiaaliset oikeudet. Suomen tavoitteena on komitean aseman vahvistaminen ja sen käytännön työskentelyedellytysten parantaminen.

Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ottaa kantaa eräisiin sosiaalisiin oikeuksiin liittyviin kysymyksiin, esimerkiksi työsidonnaiset sosiaaliturvaetuudet. Samoin EY-tuomioistuimen ratkaisuilla voi olla merkitystä taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien kannalta. Olisikin tärkeää kehittää näiden kolmen elimen — EY:n tuomioistuin, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea — välistä tiedonvaihtoa ja yhteistyötä.

YK:n TSS-oikeuksia koskeva yleissopimus on yleismaailmallisena keskeisen tärkeä. Sen on toistaiseksi ratifioinut 148 maata. Tämä on vielä varsin kaukana yleismaailmallisen ratifioinnin tavoitteesta: laajimmin ratifioidun ihmisoikeussopimuksen eli lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen on ratifioinut jo 192 maata. Hallituksen tavoitteena on sopimuksen aseman vahvistaminen ja ratifiointien määrän lisääminen. Sitoutuminen ihmisoikeussopimukseen ml. TSS-sopimukseen voidaan ottaa esiin esimerkiksi niiden maiden kanssa, joiden kanssa Suomella on kehitys- tai muuta yhteistyötä.

TSS-oikeuksien osalta koetaan varsin usein, ettei ao. sopimus anna kovin yksityiskohtaista evästyttä sen suhteen, mikä on oikeuksien sisältö kussakin tilanteessa ja mitkä vastaavasti ovat sopimusvaltioiden velvollisuudet. Yksi syy sille, ettei TSS-oikeuksien sisältö ole samassa määrin konkretisoitunut kuin KP-puolella voi olla myös se, että mekanismeja ja kansainvälistä tapausoikeutta on näissä asioissa käytettävissä vähemmän. KP sopimusta valvova Ihmisoikeuskomitea voi ottaa vastaan yksittäistapauksia koskevia valituksia²⁷, mutta TSS-komitealla ei ole ollut vastaavaa mahdollisuutta. Tämän vuoksi mekanismien vahvistaminen juuri TSS-oikeuksien osalta olisi erityisen tärkeää.

Vuonna 2000 annetussa Ihmisoikeudet ja Suomen ulkopoliittikka -selvityksessä Suomi sitoutui aktiivisesti edistämään yksilövalitusmahdollisuuden TSS-sopimukseen liittyvän lisäpöytäkirjan valmistelua. Suomi onkin aloitteellisesti edistänyt tavoitetta eri käytettävissä olevin keinoin. Suomi on yksi niistä suhteellisen harvalukuisista maista, jotka ovat aktiivisesti sitoutuneet lisäpöytäkirjahankkeen edistämiseen. Sen sijaan keskeiset ihmisoikeusjärjestöt pitävät

²⁷ sopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan ratifioineista maista

tärkeänä yksilövalitusoikeuden liittämistä TSS-oikeuksiin. Syksyllä 2003 Suomi rahoitti International Commission of Jurists -järjestön kanssa Kroatiassa järjestettyä seminaaria jonka tarkoituksena oli erityisesti Keski- ja Itä-Euroopan maiden perehdyttäminen TSS-sopimuksen lisäpöytäkirjahankkeeseen. Vastaavaa yhteistyötä kiinnostuneiden hallitusten ja järjestöjen kanssa tullaan jatkamaan. Suomi osallistuu aktiivisesti ja aloitteellisesti TSS-lisäpöytäkirjatyöryhmän vuoden 2004 istuntoon.

TSS-sopimusta valvovalla komitealla on tärkeä rooli. Suomi on antanut asiantuntijan TSS-komitean tueksi. Vastaavaa toimintaa on tarkoitus jatkaa. Jatkossa on tarkoitus myös selvittää mahdollisuuksia saada suomalainen asiantuntija TSS-komitean jäseneksi.

TSS oikeuksien merkitys ihmisoikeustoimikunnassa on vahvistumaan päin. Merkittävänä voi pitää sitä, että esimerkiksi riittävää asumistasoa ja oikeutta ravintoon -teemoja varten on nimetty erityisraportit. Heidän työstämiensä raporttien käsittely selkiyttää osaltaan TSS-oikeuksien sisältöä eri tilanteissa. TSS-oikeudet ovat tärkeitä kehitysmaille, ja rakentava työskentely näissä kysymyksissä tarjoaa mahdollisuuden hyvään yhteistyöhön yli maantieteellisten ryhmittymien rajojen. Näin tarjoutuu myös tilaisuus Suomelle edistää tavoitetamme kaventaa ihmisoikeustoimikunnassa usein vallitsevaa etelän ja pohjoisen vastakainasettelua.

Kevään 2004 Ihmisoikeustoimikunnassa Suomi koordinoi KP- ja TSS-yleissopimusten tilaa koskevan päätöslauselman. Suomen tavoitteena on sisällyttää maininta TSS-oikeuksien oikeudellisesta luonteesta ja yleisestikin edistää kahden yleissopimusten keskenään tasa-arvoista asemaa.

TSS-oikeudet korostuvat myös Suomen kehitysyhteistyöhankkeissa. Muun muassa koulutuksen edistäminen on yksi Suomen kehitysyhteistyön suurimmista toimialoista. Kun oikeutta koulutukseen tarkastellaan ihmisoikeutena, korostuu laadukkaan koulutuksen saatavuus ja maksuttomuus. Koulutus kaikille (Education for All) -ohjelmassa korostetaan juuri näitä tekijöitä. Perustason koulutuksen tarjoamisen ja ylläpidon katsotaan kuuluvan valtion tai muun julkisen vallan vastuulle. Suomi on sitoutunut Koulutus kaikille -ohjelmaan ja sen tavoitteisiin. Valtaosa kahdenvälisistä opetusalan kehityshankkeista ja ohjelmista painottuu juuri perusopetukseen.

Tässä selonteossa tarkastellaan esimerkkinä ajankohtaista kysymystä oikeudesta terveyteen TSS-oikeuksien toteutumisesta käytännössä.

6.8.2 Oikeus terveyteen

TSS-oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus takaa jokaiselle oikeuden nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta ruumiin ja mielenterveydestä. TSS-sopimusta valvovan komitean vuonna 2000 yleiskommentti määrittää tarkemmin oikeuden terveyteen ihmisoikeutena, joka sisältää yksilön oikeuden hallita omaa kehoaan ja terveyttään sekä valtion velvollisuuden taata kansalaisille tiettyjä palveluita kuten terveydenhuollon. Perusedellytykset oikeuden toteutumiselle ovat mm. terveystiedon ja lääketieteellisesti tasokkaiden terveyspalveluiden oleminen kaikkien ulottuvissa sekä fyysisesti että taloudellisesti. Vähemmistöjen kulttuurit sekä sukupuolinäkökulma on tärkeää ottaa huomioon. Oikeus terveyteen edellyttää myös esimerkiksi puhdasta juomavettä, riittävää ruuan, ravinnon ja asumisen tarjontaa, terveellistä työ- ja elinympäristöä sekä mahdollisuutta terveyskoulutukseen ja tietoon. lisääntymisterveydestä.

Myös muut ihmisoikeussopimukset (naisten syrjintää koskeva ja rotusyrjintäsopimus) käsittelevät oikeutta terveyteen. Kansainväliset konferenssit, joiden pohjalta ovat syntyneet esimerkiksi Wienin, Kairon ja Pekingin julistukset ja toimintaohjelmat, ovat käsitelleet laajasti oikeutta terveyteen.

Käsitettä oikeus terveyteen on tarkasteltu monilla kansainvälisillä foorumeilla viime vuosina. Päätöslauseumat koskien oikeutta terveyteen ovat saaneet huomattavaa kannatusta sekä YK:n ihmisoikeustoimikunnassa — etenkin keväällä 2002, jolloin perustettiin myös oikeutta terveyteen tutkivan erityisraportoijan mandaatti — että yleiskokouksessa syksyllä 2003. Suomi kannasuositti molempia kyseisiä päätöslausemia. Suomi kannasuositti myös päätöslausemia oikeudesta lääkitykseen kulkutautien yhteydessä, erityisesti HIV/AIDS:n, tuberkuloosin ja malarian yhteydessä ihmisoikeustoimikunnassa vuosina 2002 ja 2003.

Oikeus terveyteen on ollut esillä viime aikoina myös maailman kauppajärjestön WTO:n keskusteluissa neuvoteltaessa lääkkeiden saatavuudesta kehitysmaissa. Elokuussa 2003 tehty päätös mahdollistaa pakkolisenssin alla valmistettujen halpojen lääkkeiden valmistuksen ja kuljetuksen kehitysmaihin esimerkiksi AIDS-potilaille ja näin ollen helpottaa kyseisten maiden lääkeongelmia. WTO:lla on yleensäkin merkittävä rooli tavoiteltaessa oikeutta terveyteen. Oikeuden toteutuminen on riippuvainen terveystuotteiden- ja palveluiden hyväksymisestä, laadusta sekä niiden konkreettisesta ja taloudellisesta saatavuudesta. Tärkeät lääkkeet, ruoka (esim. juomavesi) ja terveyspalvelut ovat usein siirrettävissä olevia, joten kaupankäyntisäännöksillä, jotka koskevat näitä tavaroita ja hyödykkeitä, voi olla suora yhteys oikeuden terveyteen suojelemisessa ja täyttämässä.

Euroopan Unioni on toiminut aktiivisesti edistääkseen oikeutta terveyteen. Esimerkiksi tammikuussa 2003 Euroopan komission käynnisti terveysohjelman, joka pyrkii muun muassa parantamaan terveystietoa ja kehittämään reagoimiskykyä terveysuhkiin. EU:n toiminta kattaa myös laajasti yhteistyötä kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa terveyskysymyksissä.

Hallitus korostaa toiminnassaan naisten, lasten ja nuorten, vanhusten, vammaisten henkilöiden ja alkuperäiskansojen oikeutta terveyteen. Hallitus toimii aktiivisesti kansainvälisissä järjestöissä sekä tukee kansalaisjärjestöjä, jotka pyrkivät edistämään oikeuden toteutumista. (Esimerkiksi maailman terveysjärjestön WHO:n (World Health Organisation) alueellisessa kokouksessa Wienissä syyskuussa 2003 ehdotettiin, että Helsingissä pidettäisiin tammikuussa 2005 eurooppalainen konferenssi aiheesta mielenterveys Euroopassa.)

Terveys on myös Suomen kehitysyhteistyön tärkeä toimiala. Suomi painottaa kehityspolitiikassa perusterveydenhuoltoa ja ennaltaehkäisyä. Päämäärä on tasa-arvoisuuden toteutuminen, mikä merkitsee sitä, että naisten sekä ns. haavoittuvimpien ryhmien oikeus terveyteen tulee yhtä lailla turvata.

Hiv/aids -työtä Suomi tukee korostamalla sosiaali- ja terveyssektorin resurssioimista, opetus-, sosiaali- ja terveyspalveluiden toimivuutta, hiv-tartunnan ennaltaehkäisyä ja sosiaalisten seurausten tukemista. Erityisen tärkeitä ovat lasten ja naisten asemaan liittyvät tukitoimet. Hiv/aids tuen lisäämiselle on tarvetta. Suomi kanavoi tukeaan mm. monenkeskisen UNAIDS -ohjelman kautta.

Hiv/aids ei ole pelkkä terveystieteellinen kysymys, vaan keskeinen turva-, yhteiskunnallinen ja kehityskysymys, jonka taustalla on mm. heikko koulutustaso, köyhyys, sosiaalinen eriarvoisuus, sukupuolien välinen epätasa-arvo, kaupallinen seksiyö ja konfliktit. Ihmisoikeusrikkomukset lisäävät riskiä saada tartunta. Hiv/aids on enenevästi köyhien ja naisten/tyttöjen ongelma. Aids-

epidemian sosiaaliset seuraukset altistavat ihmisoikeusrikkomuksiin (mm. orpolasten epätasa-arvoinen kohtelu, perheiden köyhtyminen, naisten aseman heikkeneminen ja tyttöjen jääminen vaille koulutusta).

6.8.3 TSS-oikeuksien toteutuminen Suomessa

Suomen moderni perusoikeusluettelo, jossa myös TSS-oikeudet huomioidaan varsin laajasti, antaa meille kansainvälistä uskottavuutta työskennellä näiden oikeuksien toteuttamisen puolesta. Esimerkiksi oikeus maksuttomaan perusopetukseen on kirjattu jokaisen oikeudeksi. Samoin jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Nämä subjektiivisen oikeuden muotoon kirjatut TSS-oikeudet ovat merkittävä esimerkki kansainvälisestäkin.

TSS-komitea on Suomea koskevista suosituksista säännöllisesti kiinnittänyt huomiota sosiaali- ja terveystalouden tasa-arvoiseen saatavuuteen. Se on ollut pettynyt julkisen terveydenhoitojärjestelmän heikkenemiseen, joka on seurannut valtion terveydenhoitoon käyttämien varojen leikkauksista. Hallitusta on kehoitettu varmistamaan riittävien varojen osoittamisen julkisiin terveydenhoitopalveluihin sekä huolehtimaan siitä, että terveydenhoidon maksut pysyvät sellaisina, että kaikilla yhteiskunnan osa-alueilla on varaa niihin.

Erityistä huolestuneisuutta on aiheuttanut se, että kunnat osoittavat epäyhtenäisesti varjoja terveydenhoitopalveluihin. Tästä on seurannut asuinpaikasta riippuvat, tasoltaan epätasa-arvoiset terveydenhoitopalvelut. Komitea on muistuttanut, että kuntien tulee tarjota riittävät terveydenhoitopalvelut erityisesti haavoittuville ryhmille, kuten lapsille, vanhuksille ja liikunta- ja kehitysvammaisille.

Työlainsäädännön osalta komitea on kiinnittänyt huolestuneena huomioita osa-aikaisten työntekijöiden, tilapäistyöntekijöiden ja ulkomaalaisten työsuhdeturvaan. Se on yleisemmällä tasolla tiedustellut, miksi TSS-yleissopimukseen liittyvät oikeustapaukset puuttuvat, vaikka yleissopimukseen voidaan suoraan vedota Suomen tuomioistuimissa. Tähän liittyen komitea on esittänyt huolestumisensa siitä, että asianajajat ja tuomarit eivät ehkä ole riittävän tietoisia yleissopimuksen sisältämistä oikeuksista.

Toisaalta esimerkiksi koulutuksen osalta tulokset Suomessa ovat olleet kansainvälisessä vertailussa hyviä. Suomalaisnuoret menestyivät erinomaisesti OECD-maiden laajimmassa ja monipuolisimmassa koulutuksen vertailututkimuksessa, PISA:ssa. Tutkimuksen mukaan suomalaisnuorten lukutaito on OECD-maiden paras, joskin erot sukupuolten välillä olivat Suomessa melko suuret.

LYHENTEET

AMAP	Arktisen ympäristön seuranta- ja arviointiohjelma (Arctic Monitoring and Assessment Programme)
CBSS	Itämeren valtioiden neuvosto (Council of the Baltic Sea States)
CEDAW	Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)
COHOM	Euroopan unionin neuvoston ihmisoikeustyöryhmä (Council Working Party on Human Rights)
COSCE	Euroopan unionin neuvoston Etyj- ja Euroopan neuvosto -työryhmä (Working Party on OSCE and the Council of Europe)
CPT	Euroopan neuvoston kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen komitea (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)
CRC	Lapsen oikeuksien komitea; yleissopimus lapsen oikeuksista (Committee on the Rights of the Child; Convention on the Rights of the Child)
CTC	YK:n turvallisuusneuvoston terrorisminvastainen komitea (UN Security Council Committee on Terrorism; Counter-Terrorism Committee)
EAPC	Euro-atlanttinen kumppanusneuvosto (Euro-Atlantic Partnership Council)
EUMM	Euroopan unionin tarkkailuvaltuuskunta (European Union Monitoring Mission)
ECOSOC	YK:n talous- ja sosiaalneuvosto (Economic and Social Council)
ECRI	Rasismien ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio (European Commission against Racism and Intolerance)
EN	Euroopan neuvosto
ETNO	Etnisten suhteiden neuvottelukunta
ETYJ	Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö
ETYK	Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssi
EU	Euroopan unioni
EUMC	Euroopan rasismien ja muukalaisvihan seurantakeskus (European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia)
EY	Euroopan yhteisö
FAO	Yhdistyneiden Kansakuntien elintarvike- ja maatalousjärjestö (Food and Agriculture Organization of the United Nations)
FYROM	Entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia (Former Yugoslav Republic of Macedonia)
GATT	Tullitariffeja ja kauppaa koskeva yleissopimus (General Agreement on Tariffs and Trade)
GSP	Yleinen tullietuusjärjestelmä (Generalised System of Preferences)
HDIM	ODIHR:n inhimillisen ulottuvuuden täytäntöönpanokokous (Human Dimension Implementation Meeting)
HVK	Hallitusten välinen konferenssi
ICC	Kansainvälinen rikostuomioistuin (International Criminal Court)
ICPD	Kansainvälinen väestö- ja kehityskonferenssi (International Conference on Population and Development)
ICRC	Punaisen Ristin kansainvälinen komitea (International Committee of the Red Cross)
ICT	Tieto- ja viestintäteknikka (Information and communications technologies)
IIED	International Institute for Environment and Development

ILO	Kansainvälinen työjärjestö (International Labour Organization)
INGO	Kansainvälinen kansalaisjärjestö (International non-governmental organisation)
IOM	Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö (International Organisation for Migration)
IOT	YK:n ihmisoikeustoimikunta
IPEC	Lapsityövoiman käyttöä koskeva ohjelma (International Programme on the Elimination of Child Labour)
IPS	Alkuperäiskansojen sihteeristö (Indigenous Peoples Secretariat)
KP-oikeudet	Kansalais- ja poliittiset oikeudet
KP-yleissopimus	YK:n kansalais- ja poliittisten oikeuksien yleissopimus
MDG	YK:n vuosituhattulistuksessa asetettu kehitystavoite (Millennium Development Goal)
NATO	Pohjois-Atlantin liitto (North Atlantic Treaty Organisation)
NGO	Kansalaisjärjestö(Non-governmental organisation)
ODIHR	ETYJ:n demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto (Office for Democratic Institutions and Human Rights)
OECD	Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (Organisation for Economic Cooperation and Development)
OECD-DAC	Kehitysapukomitea (Development Assistance Committee)
OSCE	ETYJ
PACE	Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous (Parliamentary Assembly of the Council of Europe)
PRS	Köyhyyden vähentämisstrategia (Poverty Reduction Strategy)
PYM	Paikallisen yhteistyön määräraha
RONK	Romaniasia neuvottelukunta
RRM	Nopean toiminnan mekanismi (Rapid Reaction Mechanism)
SETA	Seksuaalinen tasavertaisuus ry
TSS-oikeudet	Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet
TSS-yleissopimus	Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus
UM	Ulkoministeriö
UNFPA	YK:n väestörahasa (United Nations Population Fund)
UNHCR	YK:n pakolaisasiain päävaltuutettu (United Nations High Commissioner for Refugees)
Unicef	YK:n lastenrahasto
UNIDO	Yhdistyneiden kansakuntien teollisen kehityksen järjestö (United Nations Industrial Development Organization)
UNIFEM	YK:n naisten kehitysrhasto
UNMIK	Yhdistyneiden Kansakuntien Kosovon-siviilioperaatio (United Nations Mission in Kosovo)
WHO	Maailman terveysjärjestö (World Health Organisation)
WSIS	YK:n tietoyhteiskuntahuippukokous (WSIS — World Summit on the Information Society)
WTO	Maailman kauppajärjestö (World Trade Organisation)
YAUN	EU:n yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvosto
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YUTP	EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka

YK:N JA EUROOPAN NEUVOSTON KESKEISET IHMIS-OIKEUSSOPIMUKSET

I YHDISTYNEET KANSAKUNNAT

1. Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus sekä siihen liittyvä valinnainen pöytäkirja (1966)

Sisältää perinteiset poliittiset ja siviilioikeudet, kuten sanan-, yhdistymis- ja uskonnonvapaus sekä mm. oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kriteereitä. Sopimus sisältää myös yleisen syrjintäkiellon, vähimmäiskriteerit kuolemanrangaistuksen käytölle sekä säännöksen vähemmistöihin kuuluvien oikeuksista.

Sopimus tuli Suomen osalta voimaan 23.3.1976 (SopS 7—8/1976).

Yleissopimukseen liittyvä toinen valinnainen pöytäkirja kuolemanrangaistuksen poistamisesta (1989). Sopimus tuli Suomen osalta voimaan 11.7.1991 (SopS 48—49/1991).

2. Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (1966)

Käsittää mm. työhön ja työoloihin, AY-oikeuksiin, asumiseen, ravinnonsaantiin ja opetukseen liittyviä oikeuksia. TSS-sopimus käsittää erityisen määräyksen siitä, että oikeudet tulee taata yhtäläisesti naisille ja miehille.

Sopimus tuli Suomen osalta voimaan 3.1.1976 (SopS 6/1976).

3. Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus (1965)

Tavoitteena ehkäistä kaikkinaista syrjintää rodun, ihonvärin, syntyperän tai kansallisen tai etnisen alkuperän perusteella. Rotusyrjintä määritellään siten laajasti. Valtioiden velvollisuus on lainsäädäntö- ja muilla toimilla pyrkiä ehkäisemään rasismia yleensä sekä erityisesti kriminalisoida rotusyrjintä ja kansanryhmää vastaan kiihottaminen.

Sopimus tuli Suomen osalta voimaan 13.8.1970 (SopS 37/1970).

4. Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (1979)

Tavoitteena edistää naisten ihmisoikeuksien yhtäläistä toteutumista. Velvoittaa valtion lainsäädäntö- ja muilla toimilla aktiivisesti toteuttamaan tätä tavoitetta. Käsittää mm. säännökset kansalaisuudesta, koulutuksesta, työelämään osallistumisesta, terveydenhuollosta sekä naisten taloudellisista oikeuksista.

Sopimus tuli Suomen osalta voimaan 4.10.1986 (SopS 67—68/1986).

Yleissopimukseen liittyvä valinnainen pöytäkirja yksilövalituksesta ja tutkintamenettelystä (1999). Valinnainen pöytäkirja tuli Suomen osalta voimaan 29.3.2001 (SopS 20—21/2001).

5. Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus (1984)

Kidutus määritellään sopimuksessa laajasti. Valtion velvollisuus on eri käytettävissään olevilla keinoilla pyrkiä ehkäisemään kidutus alueellaan. Kidutus on kriminalisoitava. Sopimus sisältää laajat säännökset syyteoikeudesta kidutustapauksissa.

Sopimus tuli Suomen osalta voimaan 29.9.1989 (SopS 59—60/1989).

Suomi allekirjoitti 23.9.2003 New Yorkissa yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan. Pöytäkirjalla perustetaan kansainvälisenä ennaltaehkäisevänä valvontajärjestelmänä kidutuksen vastaisen komitean alakomitea, joka vierailee niissä sopimusvaltioiden lainkäyttövaltaan kuuluvissa paikoissa, joissa pidetään tai voidaan pitää vapaudenriiston kohteeksi joutuneita henkilöitä. Lisäksi pöytäkirjan osapuolet velvoitetaan perustamaan tai nimeämään yksi tai useampi kansallinen valvontajärjestelmä kidutuksen ehkäisemiseksi asianomaisessa valtiossa. Pöytäkirjan ratifiointiedellytysten tarkastelu aloitetaan keväällä 2004.

6. Yleissopimus lapsen oikeuksista (1989)

Lähes yleismaailmallisesti ratifioitu sopimus. Sopimus kattaa laajasti lapsen ihmisoikeudet mm. oikeuden kansalaisuuteen, opetukseen sekä oikeuden vaikuttaa kehitystasonsa mukaisesti omiin asioihinsa. Sopimus velvoittaa suojaamaan lasta seksuaaliselta ja muulta hyväksikäytöltä sekä turvaamaan hänen erityisasemansa oikeudenkäynnissä. Lapsisopimuksen yleinen ikäraja on 18, mutta lasten asepalveluksen osalta 15 vuotta.

Sopimus tuli Suomen osalta voimaan 20.7.1991 (SopS 59—60/1991).

Yleissopimukseen liittyvä valinnainen pöytäkirja lasten osallisuudesta aseellisiin selkkauksiin (2000). Valinnainen pöytäkirja tuli Suomen osalta voimaan 10.5.2002 (SopS 30—31/2002).

Yleissopimukseen liittyvä valinnainen pöytäkirja lasten myynnistä, lapsiprostituutiosta ja lapsipornografiasta (2000). Suomi allekirjoitti pöytäkirjan 7.9.2000. Ratifiointivalmistelut ovat sidoksissa kansallisen lainsäädännön muutoksiin.

7. Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus (1951)

Sopimuksen tarkoitus on varmistaa pakolaisten suojelu. Sopimuksessa määritellään pakolainen ja velvoitetaan valtio olemaan palauttamatta pakolaista maahan, jossa tämä voisi joutua vainotuksi. Sopimus käsittää myös säännökset pakolaisten syrjinnän ehkäisemiseksi.

Sopimus tuli Suomen osalta voimaan 8.1.1969 (SopS 77/1968).

II EUROOPAN NEUVOSTO

1. Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (1950) (niin kuin se on muutettuna 3, 5, 8, 11, 12 ja 13 lisäpöytäkirjalla)

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus keskittyy kansalais- ja poliittisiin oikeuksiin. Sopimus kattaa mm. omantunnon-, sanan- ja yhdistymisvapauden, oikeuden yksityisyyden suojaan sekä seikkaperäiset oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyvät normit. Sopimukseen sisältyy tehokas, yksilövalitukseen perustuva valvontamekanismi.

Sopimus tuli Suomen osalta voimaan 10.5.1990 (SopS 18—19/1990).

Kuudes lisäpöytäkirja kuolemanrangaistuksen poistamisesta (1983). Sopimus tuli Suomen osalta voimaan 1.6.1990 (SopS 18—19/1990).

Kahdestoista lisäpöytäkirja sisältäen yleisen syrjinnän kiellon (2000). Suomi allekirjoitti 4.11.2000. Hallituksen esitys eduskunnalle annetaan kevätkaudella 2004.

Kolmastoista lisäpöytäkirja kuolemanrangaistuksen kieltämisestä kaikissa oloissa (2002). Suomi allekirjoitti 3.5.2002. Hallituksen esitys eduskunnalle annetaan kevätkaudella 2004.

2. Eurooppalainen yleissopimus kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi (1987)

Sopimuksella perustetaan Eurooppalainen komitea kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi. Komitea tutkii vapaudenriiston kohteeksi joutuneiden kohtelua tekemällä käyntejä mm. vankiloihin. Komitea voi antaa käynnin pohjalta suosituksia ao. valtiolle.

Sopimus tuli Suomen osalta voimaan 1.4.1991 (SopS 16—17—1991).

3. Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (1961)

Suomi allekirjoitti uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 3.5.1996. Se korvaa vuonna 1961 tehdyn Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 43—44/1991) ja siihen vuonna 1988 tehdyn lisäpöytäkirjan (SopS 84/1992) ja muutospöytäkirjan. Sopimus tuli Suomen osalta voimaan 1.8.2002 (SopS 78/2002). Sen tehtävänä on turvata ja edistää sosiaalisia oikeuksia Euroopassa. Nämä oikeudet on taattava kaikille ilman syrjintää. Uudistuksen tavoitteena oli saattaa Euroopan sosiaalinen peruskirja vastaamaan peruskirjan hyväksymisen jälkeen tapahtuneita sosiaalisia muutoksia. Uudistuksessa Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan on sisällytetty joi-takin uusia oikeuksia ja joidenkin määräyksien sisältöä on muutettu. Samalla on muutettu sopimuspuolten sitoutumisvelvollisuuden vähimmäistasoa koskevia määräyksiä.

Euroopan sosiaalisen peruskirjan lisäpöytäkirja järjestökantelujen järjestelmästä (1995) jäi erillisenä voimaan.. Lisäpöytäkirja antaa tietyt edellytykset täyttävälle kansainvälisille työnantaja- ja työntekijäjärjestöille oikeuden kannella Euroopan neuvostolle sosiaalisen peruskirjan määräysten soveltamisesta. Sopimus tuli Suomen osalta voimaan 1.9.1998 (SopS 75—76/1998).

4. Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus (1995)

Puiteyleissopimuksessa määritellään pääasiassa ohjelmaluonteisin normein ne periaatteet, jotka velvoittavat sopimusvaltioita omalla alueellaan suojelemaan kansallisia vähemmistöjä. Sopimusvaltiot sitoutuvat mm. noudattamaan syrjinnän kiellon ja yhdenvertaisuuden periaatetta sekä monin eri tavoin tukemaan vähemmistökulttuurien ylläpitämistä ja kehittymistä.

Sopimus tuli Suomen osalta voimaan 1.2.1998 (SopS 1—2/1998).

5. Alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskeva Eurooppalainen peruskirja (1992)

Peruskirjalla pyritään vahvistamaan erityisesti vähemmistökielten asemaa. Peruskirja tunnustaa vähemmistökielet osaksi eurooppalaista kulttuuriperintöä ja pyrkii edistämään niiden asemaa eurooppalaisten valtakielten joukossa. Tavoitteena on suojella pieniä katoamassa olevia vähemmistökieliä, joita sopimusvaltioiden kansalaiset perinteisesti käyttävät valtioissaan. Peruskirja ei siten koske esimerkiksi maahanmuuttajien kieliä.

Sopimus tuli Suomen osalta voimaan 1.3.1998 (SopS 23/1998).

6. Euroopan neuvoston yleissopimus ihmisoikeuksien ja yksilön ihmisarvon suojaamiseksi biologian ja lääketieteen alalla (ns. bioetiikkasopimus)

Bioetiikkasopimus on ensimmäinen kansainvälisoikeudellisesti sitova asiakirja, joka tähtää yksilön ihmisoikeuksien suojeluun biolääketieteellisen teknologian mahdollista väärinkäyttöä vastaan. Sen johtoideana on ihmisarvon kunnioitus, itsemäärääminen ja yksityisyyden suojeleminen.

Suomi allekirjoitti sopimuksen 4.4.1997.

Lisäpöytäkirja ihmisten kloonauksen kieltämisestä (1998). Lisäpöytäkirja ihmisen kloonauksen kieltämiseksi täydentää bioetiikkasopimusta ihmisten kloonauksen kieltämistä koskevilla määräyksillä. Suomi allekirjoitti 12.1.1998. Yleissopimuksen ja sen lisäpöytäkirjan ratifiointivalmistelut ovat sidoksissa kansallisen lainsäädännön muutoksiin.

KUOLEMANRANGAISTUS MAAILMASSA²⁸

Kuolemanrangaistus ei ole voimassa missään olosuhteissa

Alankomaat, Andorra, Angola, Australia, Azerbaidzhan, Belgia, Bosnia-Hertsegovina, Bulgaria, Costa Rica, Djibouti, Dominikaaninen Tasavalta, Ecuador, Espanja, Etelä-Afrikka, Georgia, Guinea-Bissau, Haiti, Honduras, Irlanti, Islanti, Iso-Britannia, Italia, Itä-Timor, Itävalta, Kambodza, Kanada, Kap Verde, Kiribati, Kolumbia, Kroatia, Kypros, Liechtenstein, Liettua, Luxemburg, Makedonia, Malta, Marshallinsaaret, Mauritius, Mikronesia, Moldova, Monaco, Mosambik, Namibia, Nepal, Nicaragua, Norja, Norsunluurannikko, Palau, Panama, Paraguay, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Ruotsi, Saksa, Salomonsaaret, Samoa, San Marino, Sao Tome ja Principe, Serbia ja Montenegro, Seychellit, Slovakia, Slovenia, Suomi, Sveitsi, Tanska, Tshekin tasavalta, Turkmenistan, Tuvalu, Ukraina, Unkari, Uruguay, Uusi-Seelanti, Vanuatu, Vatikaani, Venezuela, Viro

Kuolemanrangaistus on voimassa vain sodan aikana tai poikkeuksellisissa olosuhteissa

Albania, Argentiina, Armenia, Bolivia, Brasilia, Chile, Cook-saaret, El Salvador, Fidzhi, Israel, Kreikka, Latvia, Meksiko, Peru, Turkki

Kuolemanrangaistus on käytännössä poistettu

(Maassa ei ole toimeenpantu teloituksia viimeisten 10 vuoden aikana, ja sen uskotaan noudattavan poliittista linjausta tai päätöstä teloitusten toimeenpanematta jättämisestä)

Algeria, Benin, Bhutan, Brunei, Burkina Faso, Gambia, Grenada, Kenia, Keski-Afrikan tasavalta, Kongo (tasavalta), Madagaskar, Malediivit, Mali, Mauritania, Nauru, Niger, Papua-Uusi-Guinea, Senegal, Sri Lanka, Surinam, Togo, Tonga, Tunisia, Venäjä

Kuolemanrangaistus on käytössä ja teloituksia toimeenpannaan

Afganistan, Antigua ja Barbuda, Arabiemiraattien liitto, Bahama, Bahrain, Bangladesh, Barbados, Belize, Botswana, Burundi, Dominica, Egypti, Eritrea, Etelä-Korea, Etiopia, Filippiinit, Gabon, Ghana, Guatemala, Guinea, Guyana, Indonesia, Intia, Iran, Irak, Jamaika, Japani, Jemen, Jordania, Kamerun, Kazakstan, Kiina, Kirgistan, Komorit, Kongo (demokraattinen tasavalta), Kuuba, Kuwait, Laos, Lesotho, Libanon, Liberia, Libya, Malawi, Malesia, Marokko, Mongolia, Myanmar, Nigeria, Oman, Pakistan, Palestiinan itsehallinto, Pohjois-Korea, Päiväntasaajan Guinea, Qatar, Ruanda, Saint Kitts ja Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent & Grenadiinit, Sambia, Saudi-Arabia, Sierra Leone, Singapore, Somalia, Sudan, Swazimaa, Syyria, Tadžikistan, Taiwan, Tansania, Thaimaa, Trinidad ja Tobago, Tshad, Uganda, Uzbekistan, Valko-Venäjä, Vietnam, Yhdysvallat, Zimbabwe

Amnesty Internationalin mukaan vuonna 2002 teloitettiin ainakin 1526 ihmistä 31 maassa. Ainakin 3248 henkilölle tuomittiin kuolemanrangaistus 67 maassa. Luvut ilmaisevat tunnettuja tapauksia. Todelliset luvut ovat todennäköisesti paljon suuremmat.

²⁸ Lähteenä käytetty Amnesty Internationalin verkkosivuja www.amnesty.org (tilanne 26.2.2004).