

**Eduskunnan oikeusasiamies
Petri Jääskeläinen**

**Seminaari- ja kuulemistilaisuus 12.10.2011
Eduskunnan Pikkuparlamentti**

NÄKÖKOHTIA KANSALLISEN IHMISOIKEUSTOIMINTAOHJELMAN VALMISTELUUN

Oikeusministeriö on 9.9.2011 asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on valmistella ehdotus Suomen ensimmäiseksi kansalliseksi ihmisoikeustoimintaohjelmaksi. Sen tulee kattaa Suomen kansallisen ihmisoikeuspolitiikan painopisteet tällä hallituskaudella, kartoittaa eri ihmisoikeustoimijoiden roolia sekä sisältää konkreettisia toimenpiteitä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistämiseksi eri hallinnonaloilla. Toimintaohjelma laaditaan vuosiksi 2012-2013. Sen tulee sisältää myös ehdotus ohjelman toteutumisen seurannasta ja arvioinnista. Työryhmän tulee huomioida työssään valtioneuvoston selonteot Suomen ihmisoikeuspolitiikasta (erityisesti VNS 7/2009 vp), kansainvälisten ihmisoikeuselinten ja ylimpien laillisuusvalvojen suositukset ja ratkaisut sekä hallituksen asiakirjat ja toimintaohjelmat.

Olen hyvin iloinen siitä, että kansallisen ihmisoikeustoimintaohjelman valmistelu, jota muun muassa edeltäjäni Riitta-Leena Paunio on pitkään peräänkuuluttanut, on nyt käynnistynyt ripeästi.

Onnistuneen toimintaohjelman valmistelu ei ole helppo tehtävä. Kuten valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisesta selonteosta ja sen perusteella tehdystä työryhmän tausta-aineistoon sisältyvästä seurantataulukosta ilmenee, tunnistettuja perus- ja ihmisoikeusongelmia on valtava määrä. Valmisteltavan toimintaohjelman tulisi olla mahdollisimman konkreettinen ja toiminnallinen. Sen tavoitteena tulisi olla oikeuksien tosiasiallinen ja tehokas turvaaminen.

Keskeistä asiakirjan valmistelussa lieenee poikkihallinnollisuus ja se, että laadittava ohjelma sisältää selkeän tavoitteiden asettelun, ohjelmassa täsmennetään konkreettiset keinot, osoitetaan niille täsmälliset resurssit sekä huolehditaan vaikuttavuuden tai toimivuuden uskottavasta seurannasta ja valvonnasta.

Ohjelmassa voi olla lyhyemmän ja pidemmän tähtäimen tavoitteita ja toimenpide-ehdotuksia. Ainakin lyhyen tähtäimen tavoitteiden tosiasiallinen toteutuminen edellyttää voimakasta priorisointia. Kaikkea hyvää ei pystytä toteuttamaan kahden ohjelmavuoden aikana. Ohjelmassa tulisi keskittyä pitkäkestoisiin ja laadultaan vakaviin ongelmiin sekä kaikkein heikoimmassa tai haavoittuvimmassa asemassa olevien ihmisten oikeuksien toteutumiseen.

Ohjelma voidaan systematisoida monella tavalla. Mielestäni harkinnan arvoinen voisi olla työryhmän tausta-aineistosta ilmenevä Australiassa omaksuttu malli, jossa ohjelma jakautuu viiteen eri pääteemaan, jotka siellä ovat vahvan ja vapaan demokratian edistäminen, ihmisoikeuskasvatus, vähäosaisuus ja itsenäisyyden tukeminen, perheiden tukeminen sekä kansainvälinen ihmisoikeuksien edistämistyö.

Tässä puheenvuorossa en kuitenkaan ole pyrkinyt mainitunlaiseen pääteemoitteluun, vaan aluksi tuon ihmisryhmittäin esiin erilaisia oikeusasiamiehen toiminnassa havaittuja perus- ja ihmisoikeusongelmia. Tässä yhteydessä mainitsen vanhuksset, lapset, vammaiset, erilaiset vähemmistöryhmät, turvapaikanhakijat ja maahanmuuttajat sekä köyhät, asunnottomat ja muut vähäosaiset. Seuraavaksi otan esille vapautensa menettäneiden ja erilaisten rajoitustoimenpiteiden kohteena olevien oikeudet ja kohtelun. Tämän jälkeen käsittelen oikeusturvan toteutumisen ongelmia kuten tehokkaiden oikeussuojakeinojen puutteita. Lopuksi vielä muutama sana ihmisoikeusrakenteista ja valvonnasta, ihmisoikeussopimusten ratifioinnista sekä ihmisoikeuskoulutuksesta ja -kasvatuksesta.

Tässä esityksessä en ole asettanut ongelmia ja niiden korjaamistarpeita etusijajärjestykseen. Korostan myös sitä, että otan esille oikeusasiamiehen toiminnassa tyypillisesti esille tulevia ongelmia. Kaikki ongelmat – vakavatkaan – eivät näy oikeusasiamiehen työssä.

1. Oikeusasiamiehen toiminnassa havaittuja eräiden ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeusongelmia

1.1 Vanhusten hoito ja kohtelu

Vanhainkodeissa ja vanhusten ns. tehostetun palveluasumisen yksiköissä asuu kymmeniä tuhansia vanhusasiakkaita ja terveyskeskusten vuodeosastoilla pitkäaikaisessa laitoshoidossa on tuhansia potilaita. Heidän *hoidossaan esiintyy puutteita*. Niitä voivat olla riittämätön ulkoilumahdollisuus, riittämätön WC:hen pääsy tai vaippojen vaihto, ravinnon puutteet sekä liiallinen lääkitys, jolla korvataan riittämätöntä henkilökuntaa.

Ympäri vuorokautisessa hoidossa olevien vanhusten hoidon ja sen valvonnan puutteita sekä tarvittavia toimenpiteitä on käsitelty perusteellisesti Riitta-Leena Paunio 18.2.2010 antamassa päätöksessä.

1.2 Lasten oikeudet

Lastensuojelulain yhtenä tavoitteena on *vähentää huostaanottojen ja samalla myös psykiatrisen laitoshoidon tarvetta*. Painopistettä uudessa lastensuojelulaissa on pyritty siirtämään varhaiseen puuttumiseen eli avohuollon tukitoimiin. Myös lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpanoa valvova lapsen oikeuksien komitea on toistuvasti kiinnittänyt huomiota huostaanottojen ja sijaishuoltoon sijoitettujen lasten suureen määrään Suomessa.

Lapsen oikeuksia koskevien kantelujen yhteydessä on voitu havaita, että lapsen *huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevat oikeudenkäynnit* saattavat edelleen kestää liian pitkään. Pitkä käsittelyaika johtuu usein kuntien sosiaalitoimen laatimien *olosuhdeselvitysten viipymisestä*.

Lastensuojelulain tavoitteiden toteutumisen esteeksi on osin muodostunut *pätevien sosiaalityöntekijöiden puute* ja yleisemmin *sosiaalitoimen riittämättömät resurssit*. Lasten omilla sosiaalityöntekijöillä on tärkeä rooli toisaalta rajoitustoimenpiteiden päätösten tekemisessä ja toisaalta laitoksessa tehtyjen päätösten valvonnassa. Laillisuusvalvonnassa on lisäksi voitu tehdä havaintoja lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden suuresta vaihtuvuudesta.

Aluehallintovirastojen vuosittain tekemien hyvinvointia koskevien peruspalvelujen arvioinnin perusteella näyttää siltä, että mm. *lastensuojelulain* asettamien *määräaikojen* toteutumisessa on edelleen suuria puutteita. Selvityksen mukaan suuremmista kaupunkikunnista vain harvat selviytyvät kaikista selvitysprosesseista lain edellyttämässä ajassa.

Lasten ja nuorten mielenterveyspalveluissa hoitotakuu on ollut voimassa jo 1.1.2001 lukien – kuitenkin lähes vuosittain on voitu vieläkin todeta puutteita näiden palvelujen järjestämisessä. Lastensuojelussa sijoitetun lapsen oikeus sijoituskunnassa riittäviin terveyspalveluihin erityisesti erikoissairaanhoidon palveluihin on ollut epäselvä.

1.3. Vammaisten oikeudet

Vammaisten henkilöiden *yhdenvertaiset osallistumismahdollisuudet ja palvelujen saaminen* eivät toteudu riittävästi. Ongelmat voivat liittyä esimerkiksi liikkumisen esteettömyyteen.

YK:n vammaisten henkilöiden *yleissopimuksen ratifioinnin* edellyttämät lainsäädäntömuutokset ja muut toimenpiteet tulisi valmistella pikaisesti.

1.4. Eräiden vähemmistöryhmien oikeudet

Erilaisiin vähemmistöryhmiin kuuluvien henkilöiden *yhdenvertaiseen kohteluun* esimerkiksi palvelujen saatavuudessa ja järjestämisessä liittyy erilaisia ongelmia. Monet näistä ongelmista eivät kuitenkaan näy yleisesti oikeusasiamiehen toiminnassa. Esimerkiksi etnisestä alkuperästä johtuvat epäillyt syrjintätapaukset ohjautunevat yleensä vähemmistövaltuutetun käsiteltäviksi.

Toisaalta esimerkiksi *ruotsinkielisten henkilöiden kielellisten oikeuksien* loukkauksia tulee jatkuvasti esille oikeusasiamiehen toiminnassa.

Kielellisiin oikeuksiin kuuluu myös äidinkieleltään *saamenkieltä* puhuvien asema, sekä mm. *viittomakielisten* ja muiden viittomakieltä käyttävien henkilöiden oikeudet, joiden toteutumisessa on myös puutteita.

1.5. Turvapaikanhakijat ja maahanmuuttajat

Turvapaikkahakuprosessin kesto on usein kohtuuttoman pitkä. Se voi johtua muun muassa turvapaikkapuhutteluiden järjestämisen viipymisestä. Joissain tilanteissa turvapaikanhakijat ovat saattaneet joutua odottamaan vastaanottokeskuksessa yli vuoden Maahanmuuttoviraston turvapaikkapuhuttelua.

Muutamissa tapauksissa turvapaikanhakijat ovat myös odottaneet pitkään *oikeuslääketieteellisen ikätutkimuksen* tuloksia. Vaarana on, että alaikäinen turvapaikanhakija ei saa tehokkaasti nauttia esimerkiksi lasten oikeuksien sopimuksen tarjoamasta erityisestä suojelusta.

Viranomaisten voimavaroja tulisi kohdentaa turvapaikkapuhuttelujen ja ratkaisujen joutuiseen tekemiseen ja turvapaikanhakijoiden oikeusturvan toteuttamiseen sen sijaan, että voimavaroja osoitetaan ja kiinnitetään turvapaikanhakijoiden pitkään säilyttämiseen vastaanottokeskuksissa.

Ulkomaalaislain mukaan *perhesiteen perusteella tehtyä oleskelulupahakemusta* koskeva päätös on pääsääntöisesti annettava hakijalle tiedoksi viimeistään 9

kuukauden kuluessa hakemuksen tekemisestä. Maahanmuuttovirastolla on joissain tapauksissa ollut vaikeuksia noudattaa ulkomaalaislain määräaika.

1.6 Köyhät, asunnottomat ja muut vähäosaiset

Viimesijaisen toimeentulotuen järjestämistä (päätöksentekoa) ohjaa toimeentulotukilaissa säädetty ehdoton määräaika. Tästä huolimatta kunnat eivät aina noudata päätöksenteossaan mainittuja määräaikoja.

Talous- ja velkaneuvonnan saavutettavuus on joillakin paikkakunnilla niin huono, että se voi atistaa velalliset moniin kerrannaisiin sosiaalisiin ja taloudellisiin ongelmiin. Lisäksi ihmiset ovat palvelun suhteen eriarvoisessa asemassa asuinpaikasta riippuen.

Asunnottomuuteen ja erityisesti pitkäaikaisasunnottomuuteen liittyy monien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen ongelmia, jotka voivat vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellytyksiä.

Päihdeongelmaisten ja päihderiippuvaisten hoitoon pääsyssä on merkittäviä vaikeuksia. Psyykkisistä ongelmista kärsiviä päihtyneitä ei ole otettu tutkittavaksi psykiatriin sairaaloihin.

2. Vapautensa menettäneiden ja rajoitustoimenpiteiden kohteena olevien oikeudet ja kohtelu

Joissain tilanteissa vapaudenriiston edellytysten tai siihen liittyvän pakon ja rajoitustoimenpiteiden käyttämisen *säädöspohja on puutteellinen* tai asiasta ei ole säädetty lainkaan.

Vanhustenhuollossa pakon käyttämisen säännöspohja puuttuu kokonaan. *Kehitysvammahuollossa* pakon käyttö perustuu yhteen säännökseen, eikä se mahdollista rajoitustoimenpiteiden tuomioistuinvalvonnalla.

Psykiatriin sairaaloihin tehdyillä tarkastuksilla on havaittu, että sairaaloiden osastojen ohjeissa ei aina oteta huomioon, että mielenterveyslain 4a luvun lähtökohtana on ns. laitovallan kielto. Kielto merkitsee sitä, että potilaan oikeuksia ei voida rajoittaa osastojen omilla ohjeilla, vaan rajoitusten on perustuttava lakiin ja ne on tehtävä yksilöllisen harkinnan perusteella.

Vapaudenriiston kohteena olevien kohtelussa on myös ongelmia. Oikeusasiamiehen vankiloissa toimittamien tarkastusten yhteydessä ja kanteluiden tutkinnassa on ilmennyt, että jotkut vangit voivat joutua eri syistä *viettämään sellissään jopa 23 tuntia vuorokaudessa*. Esimerkiksi Euroopan neuvoston kidutuksen vastaisen komitean CPT:n mukaan vankien tulisi voida oleskella sellin ulkopuolella vähintään 8 tuntia päivässä.

Oikeusasiamies sekä CPT ovat pitkään arvostelleet vankiloiden *ns. paljusellejä* ihmisarvoisen kohtelun kannalta. Sellien uudistamisaikataulua on siirretty aina vain eteenpäin, ja osittaisesta myönteisestä kehityksestä huolimatta paljusellejä on edelleen käytössä.

Vankeinhoidon kansainvälisten standardien mukaan rikoksesta epäiltyjä tulisi säilyttää tutkintavankiloissa eikä poliisin tiloissa, joiden olosuhteet soveltuvat vain lyhytaikaiseen säilytykseen, ja joihin liittyy tutkintavangin painostamisen vaara. Sekä

oikeusasiamies että CPT ovat vuosikausia kiinnittäneet huomiota *tutkintavankien liialliseen säilyttämiseen poliisivankiloissa*, mutta ongelma ei näytä poistuvan. Vuoden 2008 määräaikaikäynnin yhteydessä CPT painotti, ettei ole hyväksyttävää, että yli 16 vuoden aikana tässä asiassa ei ole saavutettu merkittävää edistystä.

Myös *ulkomaalaislain nojalla säilöön otettuja* joudutaan säilyttämään poliisin tiloissa. Säilöön otettu ulkomaalainen on ulkomaalaislain mukaan mahdollisimman pian sijoitettava säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetussa laissa tarkoitettuun säilöönottoyksikköön. Vain poikkeuksellisesti tulisi säilöön otettua ulkomaalaista säilyttää poliisin tiloissa.

3. Oikeusturva ja tehokkaat oikeussuojakeinot

Oikeudenkäyntien ja viranomaisten käsiteltävänä olevien *asioiden viipyminen* on yksi keskeinen perus- ja ihmisoikeudellinen ongelma Suomessa.

Osin kyse on voinut olla rakenteellisista ongelmista esimerkiksi viranomaisten välisessä yhteistyössä ja sen toteutumisessa, lainsäädännön puutteista, viranomaisen organisaatorakenteista tai esimerkiksi riittämättömistä voimavaroista.

Asioiden käsittelyyn kuluvalle ajalle on usein suuri merkitys yksilön oikeuksien toteutumiselle. Näin on esimerkiksi silloin, kun kyse on PL 19 §:n tarkoittamien kiireellisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä, erityisesti välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaamisesta.

Oikeussuojakeinot oikeudenkäynnin kohtuutonta kestoja vastaan puuttuvat toistaiseksi hallintolainkäyttöasioissa samoin kuin esitutkinta- tai syyteharkintavaiheeseen jäävissä rikosasioissa. Ns. viivästyshyvityslaissa tulisi huomioida myös erittäin nopeaa (korkeintaan muutaman viikon tai kuukauden) käsittelyaikaa edellyttävien asioiden (esim. mielenterveyspotilaan vapaudenriiston tuomioistuinkontrolli) viivästykset. Myös *hallinnossa viranomaisten passiivisuuteen* tulisi voida tehokkaalla tavalla puuttua.

Tehokkaat oikeussuojakeinot tulisi olla käytettävissä kaikissa perus- ja ihmisoikeuksien loukkaamisen tilanteissa, ei vain käsittelyn viivästymisen yhteydessä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artikla edellyttää tätä nimenomaisesti, kun kysymys on sopimuksessa taatun oikeuden loukkauksesta. Myös *perus- ja ihmisoikeusloukkauksien kattavan hyvitysmahdollisuuden tulee kuulua oikeusvaltion perusoikeusjärjestelmään*. Hyvitys ei tietenkään saa olla keino maksaa rahalla pois loukkauksia ja olla puuttumatta loukkausten syihin. Perus- ja ihmisoikeusloukkaukset pitää ensisijaisesti estää ennakolta. Jos se ei onnistu, ne pitää oikaista tai korjata. Mutta jos sekään ei onnistu, loukkaus tulee hyvittää. Hyvittämisen tulee voida tapahtua kansallisella tasolla.

Suomen vahingonkorvauslain mukainen korvausvastuu perus- tai ihmisoikeusloukkauksesta johtuvan aineettoman vahingon (kärsimyksen) korvaamiseksi on niin pitkälti rajoitettua, että sääntelyn ei voi sanoa tarjoavan tehokasta oikeussuojakeinoa perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittämiseksi.

Käsitykseni mukaan perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittämistä koskevaa lainsäädäntöä olisi välttämättä kehitettävä. Aineellisen lainsäädännön ohella myös korvauksen hakemista koskevien menettelytapojen kehittämistä olisi mielestäni pohdittava. Menettelyn tulisi olla perus- tai ihmisoikeusloukkauksen uhrin kannalta mahdollisimman joustava, yksinkertainen ja nopea.

Defensor Legisn kohta ilmestynyt perus- ja ihmisoikeuksien teemanumero 4/2011 sisältää artikkelini perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittämisestä. Teemanumeroon sisältyy varmasti paljon muitakin sellaisia asioita, jotka olisi hyvä ottaa huomioon kansallisen ihmisoikeustoimintaohjelman valmistelussa.

4. Valvonta ja rakenteet

Ihmisoikeuksien valvontaan varattujen *voimavarojen* tulee olla riittävät. Varsinkin paikallistasolla valvonnan resursointiin tulee kiinnittää huomiota.

Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa ennakollisella (lupaharkinta) ja jälkikäteisellä valvonnalla voi olla erityistä merkitystä yksilön oikeuksien toteutumiselle. Tästä syystä valvovien viranomaisten (lähinnä AVI ja Valvira) tosiasialliset mahdollisuudet tehokkaan ja oikea-aikaisen valvonnan järjestämiseen tulee varmistaa.

Suomen *perus- ja ihmisoikeusrakenteissa on tapahtumassa merkittävä parannus*, kun oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen perustettava *ihmisoikeuskeskus* ja sen *ihmisoikeusvaltuuskunta* aloittavat toimintansa. Ihmisoikeuskeskukselle kuuluvat erilaiset yleiset perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen liittyvät tehtävät. Ihmisoikeusvaltuuskunta käsittelee laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä perus- ja ihmisoikeusasioita ja hyväksyy ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelman ja toimintakertomuksen. Ihmisoikeusvaltuuskunta tulee kokoamaan säännöllisesti yhteen kaikki keskeiset perus- ja ihmisoikeuskentän toimijat. Se tarjoaa arvokkaan foorumin niiden yhteistyölle ja toiminnan koordinoinnille. Ihmisoikeuskeskus, ihmisoikeusvaltuuskunta ja eduskunnan oikeusasiamies muodostavat yhdessä ns. Pariisin periaatteiden tarkoittaman *kansallisen ihmisoikeusinstituution*.

Tässä tilanteessa en pidä ihmisoikeusrakenteiden uudistamisen harkintaa niin kiireellisenä, että siihen olisi ryhdyttävä vielä toimintaohjelman tarkoittamina vuosina 2012 - 2013. Mielestäni nyt voidaan jonkin aikaa *kerätä käytännön kokemuksia kansallisen ihmisoikeusinstituution toiminnasta* ja vasta sitten harkita mahdollisia uudistustarpeita.

5. Ihmisoikeussopimusten ratifiointi

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten *ratifiointi ei kaikilta osin ole edennyt riittävän nopeasti*. Esimerkiksi YK:n kidutuksen vastaisen sopimuksen lisäpöytäkirjan ratifiointi on vielä kesken, vaikka Suomi on allekirjoittanut sopimuksen jo vuonna 2003 ja YK:n vammaisten oikeuksia koskeva sopimuskin on allekirjoitettu jo vuonna 2007. Myös ILO:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan sopimuksen ratifiointissa olisi vihdoin päästävä eteenpäin.

Toimintaohjelmaan olisi syytä sisällyttää *yksittäisten sopimusten ratifiointien täsmälliset tavoitteet*. Sen lisäksi voisi olla tarpeen *yleisemmin arvioida ja kehittää ratifiointiprosessien toimintatapoja ja vastuita sekä niihin osoitettavia voimavaroja*.

6. Ihmisoikeuskoulutus ja -kasvatus

Euroopan neuvoston ministerikomitea on 11.5.2010 antanut *suosituksen Recommendation CM/Rec(2010)7 demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksesta*. Se on tarkoitettu "elämänmittaiseksi oppikouluksi", jonka toimeenpanoon osallistuvat eri tavoin niin poliittiset päätöksentekijät, virkamiehet, opettajat ja oppilaitokset kuin myös vanhemmat, nuorisojärjestöt, kansalaisjärjestöt, media ja yleisö.

Ihmisoikeuskasvatus nähdään tärkeänä preventiivisenä keinona ihmisoikeusongelmien torjumiseen. Ajatuksena on, että *tietoisuus ihmisoikeuksista muokkaa ihmisten asenteita ja käyttäytymistä* ja siten paitsi *ehkäisee ihmisoikeuksien loukkaamista* myös *edistää loukkauksiin puuttumista*. Lapset eivät saa ihmisoikeustietoisuutta syntyessään tai omaksu sitä itsestään kasvaessaan, vaan asiat täytyy opettaa heille. Opetuksen tulee jatkua läpi elämän ja ulottua kaikille yhteiskunnan toimintasektoreille ja hallinnon tasoille.

Perus- ja ihmisoikeuskoulutuksen ja -kasvatuksen edistäminen on yksi Ihmisoikeuskeskuksen laissa säädetyistä tehtävistä. Pidän sitä hyvin tärkeänä ja pitäisin arvokkaana, jos se sisällytettäisiin myös nyt valmisteltavaan ihmisoikeustoimintaohjelmaan.