OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Demokratia-, kieli- ja perusoikeusasioiden yksikkö 13.9.2017

Johtaja Johanna Suurpää, neuvotteleva virkamies Yrsa Nyman

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta 19.9.2017

O 17/2017 VP KANSALLINEN PERUS- JA IHMISOIKEUSTOIMINTAOHJELMA 2017-2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kutsunut oikeusministeriön edustajia kuultavaksi ja pyytänyt kirjallista lausuntoa valtioneuvoston kansallisesta perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmasta 2017-2019. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan perustuslakivaliokunnalle kunnioittavasti seuraavaa.

Valtioneuvoston järjestyksessään toinen kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma on osa laajempaa prosessia, jonka osana on annettu aiemmat valtioneuvoston ihmisoikeusselonteot (vuosina 2004, 2009 ja 2014) sekä ensimmäinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2012-2014. Tämän lisäksi ihmisoikeusarkkitehtuuria on viime vuosina kehitetty muun muassa perustamalla Ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta, jotka yhdessä eduskunnan oikeusasiamiehen kanssa muodostavat Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution. Kuuleminen perustuslakivaliokunnassa valtioneuvoston toisesta kansallisesta perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmasta on osa aihepiiristä eduskunnan kanssa käytyä dialogia.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10	PL 25	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi
HELSINKI	00023 VALTIONEUVOSTO			

Valtioneuvoston vuonna 2014 eduskunnalle antamassa ihmisoikeusselonteossa (VNS 6/2014 vp) linjattiin, että valtioneuvosto laatii seuraavalla vaalikaudella kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman. Selonteon johdosta antamassa kirjelmässään (59/2014 vp – VNS 6/2014 vp) eduskunta edellytti valtioneuvostoa toteuttavan aktiivisesti selonteon linjauksia sekä laativan seuraavan vaalikauden alussa kansallisen toimintaohjelman perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi Suomessa.

Suomen toinen kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2017–2019 valmisteltiin valtioneuvoston 8.10.2015 asettamassa perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkostossa. Verkoston työskentelyyn osallistuu ministeriöiden edustajien lisäksi ylimpien laillisuusvalvojien ja Ihmisoikeuskeskuksen edustajia asiantuntijoina. Valmistelussa painotettiin avointa vuorovaikutusta kansalaisyhteiskunnan kanssa. Helmikuussa 2016 järjestettiin avoin kuuleminen yhdessä Ihmisoikeuskeskuksen kanssa, johon osallistui noin 150 henkilöä ja jossa pidettiin yli 45 puheenvuoroa. Tilaisuuteen osallistui järjestöjen lisäksi tutkijoita ja viranomaisten edustajia, kuten aluehallintovirasto ja Kuntaliitto. Tämän lisäksi verkosto kuuli erityisvaltuutetut ja järjestöjä myös erikseen. Syyskuussa 2016 verkosto järjesti toisen kuulemistilaisuuden, jossa esiteltiin suunniteltuja painopistealueita ja toimenpiteitä.

Toimintaohjelma hyväksyttiin valtioneuvoston periaatepäätöksenä 16.2.2017 samanaikaisesti valtioneuvoston demokratiapoliittisen toimintaohjelman kanssa. Perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkosto järjesti toukokuussa 2017 toimintaohjelman toimeenpanoa koskevan seminaarin yhdessä Ihmisoikeuskeskuksen kanssa, jossa muun muassa Euroopan unionin perusoikeusviraston johtaja Michael O'Flaherty piti puheenvuoron. Seminaarin työpajoissa keskusteltiin toimintaohjelman tavoitteista ja toimenpiteistä järjestöjen ja muiden osallistujien kanssa.

Toimintaohjelman tavoitteena on edistää perustuslain 22 §:ssä säädettyä julkisen vallan velvoitetta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Toimintaohjelman toimenpiteillä pyritään puuttumaan havaittuihin perus- ja ihmisoikeusongelmiin ja täydentämään eri politiikkasektoreilla tehtävää perus- ja ihmisoikeuksia edistävää työtä.

Toimintaohjelman valmistelussa on huomioitu erityisesti hallitusohjelman linjaukset, vuoden 2014 ihmisoikeusselonteon linjaukset sekä niitä koske-

vat perustuslakivaliokunnan kannanotot, kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten Suomelle antamat suositukset, ylimpien laillisuusvalvojien ja erityisvaltuutettujen näkemykset kuten myös muiden laillisuusvalvojien huomiot, kansalaisjärjestöjen esittämät huolenaiheet sekä edellisen toimintaohjelman arvioinnissa esitetyt näkemykset ja perustuslakivaliokunnan kannanotot. Lisäksi on pyritty yhtenäistämään Suomen kansallisen ja kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan. Valmistelussa huomioitiin myös toimintaympäristön muutokset, kuten syksyn 2015 aikana lisääntynyt turvapaikanhakijoiden määrä.

Toimintaohjelman oikeudellisen perustan muodostavat perustuslaissa turvatut perusoikeudet, Suomen ratifioimat kansainväliset ja alueelliset ihmisoikeussopimukset sekä Euroopan unionin perusoikeuskirja.

Valtioneuvoston ensimmäisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman (2012–2013) riippumattoman arvioinnin, eduskunnan perustuslakivaliokunnan sekä Ihmisoikeuskeskuksen suositusten mukaisesti toimintaohjelmassa keskitytään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistämiseen tietyillä painopistealueilla.

Painopistealueiden valinta

Edellä mainitun materiaalin ja kuulemisten pohjalta toimintaohjelmaan valittiin neljä painopistealuetta. Toimintaohjelman painopistealueita ovat perus- ja ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus, yhdenvertaisuus, itsemääräämisoikeus sekä perusoikeudet ja digitalisaatio. Poikkihallinnolliset painopistealueet edistävät perus- ja ihmisoikeuksia edistävää yhteistyötä yli hallinnonalarajojen. Toimenpiteitä suunnataan erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin, esimerkiksi vanhuksiin ja turvapaikanhakijoihin. Sukupuolten tasa-arvo ja lasten oikeudet on pyritty huomiomaan läpileikkaavasti. Toimintaohjelma sisältää yhteensä 43 hanketta, jotka jakautuvat kaikkien ministeriöiden hallinnonaloille.

Toimintaohjelman painopistealueita koskevissa luvuissa kuvataan kyseistä oikeutta koskevaa lainsäädäntöä ja rakenteita, kuten viranomaistoimijat. Lisäksi kuvataan mitä oikeuden edistämiseksi on tehty tai suunniteltu ja kuvataan oikeuden käytännön toteutumiseen liittyviä haasteita. Oikeuden toteutumisen arvioinnissa huomioidaan muun muassa kansainvälisten ihmisoikeusvalvontaelinten suositukset sekä laillisuusvalvojien, erityisvaltuutettujen ja kansalaisjärjestöjen huomiot. Lisäksi jokaisesta painopiste-

alueesta on tehty SWOT-analyysi, jossa tarkastellaan aiheisiin liittyviä vahvuuksia, heikkouksia, uhkia ja mahdollisuuksia. Painopistealueen alatavoitteet on tiivistetty muutamaan kohtaan ja toimenpiteet –otsikon alle on kerätty ne konkreettiset toimenpiteet, joilla pyritään edistämään kyseisen oikeuden toteutumista alatavoitteiden edistämisen kautta.

Ihmisoikeuskasvatus- ja koulutus oli teemana esillä jo edellistä toimintaohjelmaa laadittaessa, mutta toimenpiteet jäivät liian vähäisiksi. Tämän toimintaohjelman toimenpiteet perustuvat erityisesti Ihmisoikeuskeskuksen selvitykseen asiasta ja ihmisoikeusvaltuuskunnan vuonna 2014 antamiin suosituksiin. Toimenpiteisiin kuuluu muun muassa valtioneuvoston virkamiehille tarkoitettu perus- ja ihmisoikeuksien opintokokonaisuuden toteuttaminen. Kyseinen kurssi järjestettiin ensimmäistä kertaa alkuvuodesta 2017. Kouluille on tarkoitus suunnata toimia valtioneuvoston demokratiatoimintaohjelman kanssa koordinoiden. Tähän lukuun sisältyy myös muun muassa säädöshankkeiden perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin kehittämistä ja toimintaohjelmaan on valittu muutama pilottihanke, jossa tavoitteena on tehdä erityisen huolellista perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia.

Yhdenvertaisuus-teema sisältyi vuoden 2014 ihmisoikeusselontekoon ja tämän lisäksi muun muassa lukuisa kansainvälinen ihmisoikeussopimusvalvontaelin ja kansalaisjärjestö ovat nostaneet aiheen esille. Uusi yhdenvertaisuuslaki tuli voimaan vuoden 2015 alusta, minkä vuoksi on tärkeää ja ajankohtaista panostaa lain toimeenpanoon. Tavoitteena on edistää yhdenvertaisuutta ja syrjinnän tunnistamista, lisätä tietoisuutta ja vaikuttaa asenteisiin ja keskustelukulttuuriin, kehittää hyviä väestösuhteita sekä parantaa eri väestöryhmien yhdenvertaisia mahdollisuuksia. Toimintaohjelman toimenpiteillä kehitetään muun muassa yhdenvertaisuussuunnittelua, edistetään yhdenvertaisuutta työelämässä sekä puututaan eri ryhmien kuten viittomakielisten tai romanien erityiskysymyksiin.

Itsemääräämisoikeus. Toimintaohjelman valmisteluun liittyvissä kuulemisissa nousi lukuisissa puheenvuoroissa esille itsemääräämisoikeutta koskevia aiheita. Myös kansainväliset ihmisoikeusvalvontaelimet ja esimerkiksi Eduskunnan oikeusasiamies ovat pitäneet tärkeänä sisällyttää toimintaohjelmaan itsemääräämisoikeuteen liittyviä teemoja. Itsemääräämisoikeusteemaan on koottu henkilökohtaiseen vapauteen, fyysiseen koskemattomuuteen, itsemääräämisoikeuteen sosiaali- ja terveyspalve-

luissa, saamelaisten perustuslakiin perustuvaan itsemääräämisoikeuteen sekä sukupuolivähemmistöihin liittyviä toimenpiteitä. Toimenpiteillä puututaan muun muassa naisiin kohdistuvaan väkivaltaan, vankilaoloihin, viharikoksiin, intersukupuolisten lasten asemaan sekä saamelaisten osallistumisoikeuksiin.

Perusoikeudet ja digitalisaatio. Tämä ajankohtainen ja kehittyvä teema sisältyy hallitusohjelman digitalisaatiota koskeviin kirjauksiin. Perus- ja ihmisoikeusnäkökulman esille nostaminen on tärkeää tässä vaiheessa, kun palveluiden digitalisaatiota kehitetään. Toimenpiteillä edistetään yhdenvertaisuutta mukaan lukien saavutettavuutta sähköisissä palveluissa. Lisäksi puututaan sananvapautta rajoittavaan vihapuheeseen, ja edistetään tietosuojan mukaan lukien yksityiselämän suojan toteutumista.

Toimintaohjelman seuranta ja arviointi

Tavoitteena on ollut laatia konkreettinen ja seurattavissa oleva toimintaohjelma. Jokainen ministeriö vastaa omien toimenpiteidensä toteuttamisesta, mutta tämän lisäksi toimintaohjelman toteutumista seurataan valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkostossa. Toimenpidekuvaukset sisältävät mittareita, joiden avulla toimenpiteiden toteutumista seurataan. Tällä hallituskaudella ei ole tarkoitus laatia ihmisoikeuspoliittista selontekoa, mutta toimenpiteiden toteutumista koskeva yhteenveto julkaistaan hallituskauden lopussa. Ensi hallituskauden alussa on tarkoitus tehdä riippumaton arviointi toimintaohjelman toimeenpanosta.

Yksittäisten toimenpiteiden mittareiden avulla ei välttämättä saada tietoa yksittäisten toimenpiteiden vaikutuksista, eikä oikeuksien toteutumisen yleisestä kehityksestä. Tämän vuoksi on tärkeää jatkaa varsinaisten ihmisoikeusindikaattoreiden kehittämistä edelleen. Valtioneuvoston kanslia tilasi vuonna 2015 kansallisten perus- ja ihmisoikeusindikaattorien kehittämishankkeen. Tampereen yliopiston tutkijaryhmä julkaisi lokakuussa 2016 tutkimusraportin. Ihmisoikeusindikaattoreiden kehittäminen jatkuu osana toimintaohjelmaa muun muassa kehittämällä perusoikeusbarometrin sekä yhdenvertaisuus- ja syrjimättömyysindikaattoreiden käyttöönotolla.