Eduskunnan perustuslakivaliokunta	Diaarinumero 45/2017-1	Päiväys 18.9.2017

Viite

Perustuslakivaliokunnan Ihmisoikeuskeskukselle 30.8.2017 lähettämä lausunto- ja kuulemispyyntö.

Asia

Ihmisoikeuskeskuksen[1] lausunto valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmasta.

Toimintaohjelmasta yleisesti ja suhteesta selontekoon

Alkusysäys kansallisten ihmisoikeustoimintaohjelmien laatimiselle annettiin YK:n järjestämässä Wienin kansainvälisessä ihmisoikeuskonferenssin julistuksessa ja toimintaohjelmassa vuonna 1993. Valtioita kehotettiin **tunnistamaan ihmisoikeuksien edistämisen ja suojelun parantamiseksi tarvittavat toimenpiteet.** Perusajatus toimintaohjelmien tarkoituksesta pitää sisällään ajatuksen jatkuvasta kehittämisestä: ihmisoikeudet eivät tule valmiiksi, aina on mahdollisuus parantaa.

Ihmisoikeuskeskus pitää kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman laatimista tärkeänä sekä kansallisesta että kansainvälisestä näkökulmasta tarkasteltuna. Toimenpidekokonaisuus osoittaa kulloisenkin hallituksen tahtotilan perus- ja ihmisoikeuksien vaalimiseksi ja linjaa valtioneuvoston työtä toimintaohjelmaan valikoitujen teemojen osalta. Toimintaohjelma on siten keskeinen asiakirja kansallisen perus- ja ihmisoikeuskulttuurin tilan ja kehityksen arvioimiseksi.

Ihmisoikeuskeskus pitää ansiokkaana sitä kehitystä, joka Suomessa on tapahtunut perus- ja ihmisoikeuksien systemaattisen tarkastelun ja kehittämisen osalta. Tässä työssä perus- ja ihmisoikeusselonteot ja –toimintaohjelmat ovat molemmat aivan keskeisellä sijalla.

[1] Ihmisoikeuskeskus edistää perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvää tiedotusta, koulutusta, kasvatusta ja tutkimusta, laatii selvityksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta, tekee aloitteita perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi, osallistuu eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön ja huolehtii muista vastaavista tehtävistä näissä kysymyksissä. Ihmisoikeuskeskus on hallinnollisesti osa eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaa ja muodostaa yhdessä eduskunnan oikeusasiamiehen ja Ihmisoikeuskeskuksen valtuuskunnan kanssa kansallisen ihmisoikeusinstituution.

Ihmisoikeuskeskus
00102 Eduskunta, Helsinki
PUH 09 432 3782
FAX 09 432 2268
www.ihmisoikeuskeskus.fi

Människorättscentret
00102 Riksdagen, Helsingfors
TFN 09 432 3782
FAX 09 432 2268
www.manniskorattscentret.fi

Finnish Human Rights Centre
FI-00102 Eduskunta, Helsinki Finland
TEL +358 9 432 3782
FAX +358 9 432 2268
www.humanrightscentre.fi

Ensimmäisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman arvioinnissa[2] erityisen hyvänä pidettiin muun muassa valmisteluvaiheen yhteistyötä valtioneuvoston ja kansalaisyhteiskunnan välillä. Sen sijaan perus- ja ihmisoikeusongelmien tunnistamisessa ja painopisteiden määrittelyn osalta todettiin, että eduskunnan toive ja asetuspäätöksessä mainittu keskeinen tavoite kansallisista ihmisoikeuspoliittisista painopisteistä ei toteutunut kovinkaan hyvin.

Nyt arvioitavana olevan, vuoden 2017 alussa hyväksytyn perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman lähtökohtana on toiminut valtioneuvoston ihmisoikeusselonteko vuodelta 2014 ja ohjelmaa on linjattu suhteessa hallitusohjelmaan. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa 1/2010 vp valiokunta toivoi muun muassa, että selonteon kotimaata käsittelevässä osuudessa tunnistettaisiin paremmin suurimpia rakenteellisia perus- ja ihmisoikeusongelmia ja asetettaisiin painopisteitä tulevaisuuden toiminnalle. Perustuslakivaliokunta on pitänyt selontekoa konkretisoivaa kansallista perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaa tärkeänä valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeuspolitiikan kehittämisen välineenä ja katsonut, että toimintaohjelman tulee perustua selonteon linjauksiin (PeV 52/2014 vp.).

Järjestyksessään toinen toimintaohjelma poikkeaa rakenteeltaan ja asiasisällöltään ensimmäisestä. Ohjelman laatimisessa pyrittiin ottamaan huomioon eduskunnan ohjeistus sekä edellisen ohjelman arvioinnissa esille tulleet seikat. **Ihmisoikeuskeskuksen näkemys on, että ohjelma toteuttaa nämä asetetut tavoitteet melko hyvin. Painopisteet ja hankkeet ovat perusteltuja ja kehittävät osaltaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa. Parannettavaakin toki jää.**

Ihmisoikeuskeskus pitää hyvänä, että **selonteon ja toimintaohjelman suhdetta** on selkiytetty, mutta näkee valitussa ratkaisussa myös haasteita ja mahdollisia ongelmia tulevaisuutta ajatellen.

Haasteelliseksi voi osoittautua ajan kuluminen ja ajoitus. Jos selontekoa ei tehdä kullakin hallituskaudella, tarkoittanee tämä myös sitä, että toimintaohjelmiakin tehdään harvoin. Potentiaalisesti siis joka toinen hallitus laatii suuret linjat selonteossa ja joka toinen hallitus niitä sitten konkretisoisi toimintaohjelmassaan. Paitsi, että tämä voi olla haastavaa demokratian kannalta, se voi aiheuttaa perusteetonta viivästystä perus- ja ihmisoikeusongelmien tunnistamisessa ja ratkaisemisessa.

Selonteon ja toimintaohjelman suhdetta ja muita toimia kehitettäessä tulee pyrkiä tasapainoon pitkäjänteisyyden, demokraattisen käsittelyn, ongelmien tunnistamisen ja korjaamisen joutuisuuden kanssa. Ensisijaisesti perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa tulisi YK:n alkuperäisen ajatuksen mukaisesti tunnistaa ja sitoutua toimenpiteisiin perus- ja ihmisoikeuksien paremmaksi toteutumiseksi. **Tätä ajatellen Ihmisoikeuskeskus esittää, että perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma laadittaisiin kullakin hallituskaudella, vaikka selontekoa ei niin usein tehtäisikään.** Tämän lisäksi tarpeen vaatiessa on ryhdyttävä toimenpiteisiin myös ohjelman ulkopuolella, jos tilanne – esim. selkeä

[2] Kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman 2012-2013 arviointi. Oikeusministeriö, Selvityksiä ja ohjeita 19/2014.

Ihmisoikeuskeskus
00102 Eduskunta, Helsinki
PUH 09 432 3782
FAX 09 432 2268
www.ihmisoikeuskeskus.fi

Människorättscentret
00102 Riksdagen, Helsingfors
TFN 09 432 3782
FAX 09 432 2268
www.manniskorattscentret.fi

Finnish Human Rights Centre
FI-00102 Eduskunta, Helsinki Finland
TEL +358 9 432 3782
FAX +358 9 432 2268
www.humanrightscentre.fi

uusi kansainvälisen tuomioistuimen ratkaisu tai valvontaelimien suositus – niin edellyttää.

Toinen mahdollinen ongelma liittyy sidosryhmien tarpeisiin ja odotuksiin ohjelman osalta. Toimintaohjelmaprosessista Suomessa on kahden ohjelman myötä muodostunut erittäin keskeinen vuoropuhelun väline ihmisoikeustoimijoille. Valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkoston kautta ohjelman laatiminen on kaikkien ministeriöiden yhteinen hanke, johon valmistelijat osallistavat muita viranomaisia, kansalaisyhteiskuntaa ja tutkijoita.

Ihmisoikeuskeskus pitää eri toimijoiden välistä vuoropuhelua erittäin tärkeänä perus- ja ihmisoikeusongelmien tunnistamiseksi ja parhaiden mahdollisten toimenpiteiden kehittämiseksi. Tässä vuoropuhelussa voi nousta esiin tärkeitä perus- ja ihmisoikeusongelmia ja kehittämisehdotuksia, jotka eivät kuitenkaan ole sellaisia, että ne toteuttaisivat edellisen selonteon suuria linjoja. Olisi kovin valitettavaa ja prosessiin osallistuvien näkökulmasta turhauttavaa, mikäli selonteon ja toimintaohjelman suhde osoittautuisi liian jäykäksi tällaisia tilanteita ajatellen.

Ihmisoikeuskeskus pitää tärkeänä, että laaja vuoropuhelu on jatkossakin keskeisellä sijalla valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeuspolitiikan kehittämisessä. Vuoropuhelun tulee myös olla merkityksellistä niin, etteivät ihmisoikeusselonteossa valitut painopisteet estä mahdollisten ongelmien esille tuomista tai toimenpiteiden omaksumista toimintaohjelmaa laadittaessa. Lisäksi Ihmisoikeuskeskus esittää, että paikallis- ja aluetason osallistamista vuoropuheluun edelleen vahvistetaan.

Toimintaohjelman sisällöstä, rakenteesta ja suhteesta muihin perus- ja ihmisoikeuksia sekä demokratiaa koskeviin linjaksiin

Ihmisoikeustoimintaohjelmien laajuus, sisältö ja rakenne vaihtelevat kansainvälisesti vertaillen runsaasti. Olennaista on, että ohjelma parantaa ihmisoikeuksien toteutumista.

Suomessa perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman laajuus, sisältö ja rakenne ovat kysymyksiä, joihin vaikuttaa myös moni muu ohjelma. Em. suhde ihmisoikeusselontekoon on yksi keskeinen huomioon otettava tekijä. Ja kuten käsillä olevassa toimintaohjelmassa tuodaan esille, ihmisoikeustoimintaohjelmaan sinänsä sopivia teemoja on käsitelty/käsitellään yksityiskohtaisemmin useissa valtioneuvoston muissa toimintaohjelmissa ja politiikkalinjauksissa. Toinen asia on, että ne eivät välttämättä aina sisällöltään ja menettelyltään ole yhtä perus- ja ihmisoikeusperustaisia ja osallistavia kuin perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma.

Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaa ei tule lukea irrallaan muista politiikkaa linjaavista asiakirjoista. Tämä seikka voikuitenkin jäädä havaitsematta, jolloin esimerkiksi toimintaohjelman temaattiset valinnat saattavat näyttäytyä sattumanvaraisilta tai puutteellisilta. Kun kaikissa muissa ohjelmissa linjattua ei ole tarkoituksenmukaista ottaa osaksi perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaa, olisi **eri ohjelmien suhdetta tarpeen edelleen pohtia ja ainakin niiden yhteyttä tehdä vielä näkyvämmäksi. Samoin olisi varmistuttava siitä, että myös ne ohjelmat,**

Ihmisoikeuskeskus
00102 Eduskunta, Helsinki
PUH 09 432 3782
FAX 09 432 2268
www.ihmisoikeuskeskus.fi

Människorättscentret
00102 Riksdagen, Helsingfors
TFN 09 432 3782
FAX 09 432 2268
www.manniskorattscentret.fi

Finnish Human Rights Centre
FI-00102 Eduskunta, Helsinki Finland
TEL +358 9 432 3782
FAX +358 9 432 2268
www.humanrightscentre.fi

jotka tehdään perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman ulkopuolella ovat ihmisoikeusperustaisia ja tehdään osallistavasti.

Yhtenä vaihtoehtona voisi olla perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman näkeminen **vieläkin selkeämmin eräänlaisena läpileikkaavana ja kokoavana ohjelmana**, jossa lyhyesti kuvailtaisiin myös muita ohjelmia. Tällainen ajatus toki onkin jo nähtävissä jossain määrin sekä ensimmäisessä ohjelmassa, jossa esimerkiksi kansallinen perus- ja ihmisoikeusarkkitehtuuri oli yhtenä keskeisenä teemana – sekä etenkin toisessa ohjelmassa, jossa puolestaan kaikki neljä painopistealuetta (perus- ja ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus, yhdenvertaisuus, itsemääräämisoikeus ja perusoikeudet ja digitalisaatio) ovat läpileikkaavia.

Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaa tai ihmisoikeusselontekoa valmisteltaessa voitaisiin jatkossa kenties osaltaan **arvioida temaattisten toimintaohjelmien laatimis- ja uudistamistarpeita**. Valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkostossa sekä esimerkiksi Ihmisoikeuskeskuksen ihmisvaltuuskunnassa on mahdollisuus käydä eri hallinnonalojen ja yhteiskunnallisten toimijoiden välistä vuoropuhelua, mikä voisi olla hedelmällistä perus- ja ihmisoikeuspolitiikan koherenssia ajatellen.

Selkeästi perusteltua on käsitellä toimintaohjelmassa Suomen kansainvälisiltä ihmisoikeuksien **valvontaelimiltä sekä laillisuusvalvojilta, erityisvaltuutetuilta ja Ihmisoikeuskeskukselta** saatuja kehittämisehdotuksia ja esittää **toimenpiteet näiden selkeiden perus- ja ihmisoikeusongelmien ratkaisemiseksi**. Ihmisoikeuskeskus pitää välttämättömänä, että toimintaohjelmassa vielä nykyistä selkeämmin osoitetaan **rahoitus** näille toimenpiteille ja kerrotaan hankkeiden rahoituksesta avoimesti. Toimintaohjelmien toteuttamiseen osoitettaviin resursseihin on myös perustuslakivaliokunta kiinnittänyt huomiota (PeV 52/2014 vp.). Asia on tullut esille myös Suomen ihmisoikeustilanteen määräaikaistarkastelussa (UPR) YK:n ihmisoikeusneuvostossa, jossa Suomi sai suositukset 6.31 (Filippiinit) ja 6.32 (Kanada) toisen kansallisen toimintaohjelman riittävistä resursseista. Ihmisoikeuskeskus rohkaisi hallitusta hyväksymään suositukset.

Esille tulleiden vakavien ongelmakohtien ratkaisemisessa on myös tarpeen huomioida edellä esitetyn selonteko/toimintaohjelma-kytköksen ajallinen vaikutus. Ei voitane ajatella, että esille tulleita ongelmia ratkotaan vain toimintaohjelmassa, jonka laatimisväli on usea vuoden pituinen.

Toimintaohjelman toteutumisen seuranta indikaattoreiden avulla

Toimintaohjelman toteutumisen seurannan osalta Ihmisoikeuskeskus haluaa kiinnittää huomiota ohjelmassa asetettuihin indikaattoreihin. Perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvien indikaattoreiden kehittäminen on haastavaa ja työtä on tältä osin käynnissä eri puolilla maailmaa. Suomessakin on vireillä joitakin kehityshankkeita, joiden pohjalta työtä tulee oikeuksien toteutumisen seurannaksi edelleen kehittää. Tavoitteena tulevassa toimintaohjelmassa tulisi olla prosessi-indikaattoreiden (onko hanke toteutettu vai ei) lisäksi sen mittaaminen, onko toimenpiteillä oikeasti vaikuttavuutta.

Ihmisoikeuskeskus
00102 Eduskunta, Helsinki
PUH 09 432 3782
FAX 09 432 2268
www.ihmisoikeuskeskus.fi

Människorättscentret
00102 Riksdagen, Helsingfors
TFN 09 432 3782
FAX 09 432 2268
www.manniskorattscentret.fi

Finnish Human Rights Centre
FI-00102 Eduskunta, Helsinki Finland
TEL +358 9 432 3782
FAX +358 9 432 2268
www.humanrightscentre.fi

Toimintaohjelma kansainvälisessä ja eurooppalaisessa kontekstissa

Sekä YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimisto, että Euroopan neuvoston (EN) ihmisoikeusvaltuutettu ovat laatineet ohjeistuksia ja suosituksia kansallisten ihmisoikeustoimintaohjelmien tueksi. Molemmat myös pyrkivät seuraamaan tilannetta toimintaohjelmien laatimisen ja toimeenpanon osalta.

Maailmanlaajuisesti ihmisoikeustoimintaohjelmia on laadittu noin 30 valtiossa. Euroopan neuvoston jäsenmaita näistä on ainakin 18. EN:n ihmisoikeusvaltuutetun tietojen mukaan tällä hetkellä voimassa olevia ohjelmia on Suomen lisäksi ainakin Ruotsissa, Turkissa, Slovakiassa ja Georgiassa. Valmisteilla uusia ohjelmia on ainakin kahdeksassa EN:n jäsenmaassa, ensimmäistä kertaa muun muassa Itävallassa, Islannissa ja Bosnia-Hertsegovinassa. Vaikka kaikki EN:n jäsenvaltiot eivät ole laatineet tai uusineet ihmisoikeustoimintaohjelmaa, kiinnostusta niitä kohtaan on olemassa. Tämä näkyy muassa siinä, että EN:n ihmisoikeusvaltuutetun aihepiiriä käsitteleviin tilaisuuksiin osallistuu hallitusten edustajia myös sellaisista maista, joissa toimintaohjelman laatimista vasta harkitaan.

Yleisten ihmisoikeustoimintaohjelmien ohella YK:n jäsenvaltiot ovat järjestön kehotuksesta laatineet viime vuosina myös nimenomaisesti yritystoiminnan ja ihmisoikeuksien teemaan liittyviä toimintaohjelmia. Saatavilla olevien tietojen mukaan näitä on maailmanlaajuisesti voimassa 15 ja tekeillä 21.

Kansalliset ihmisoikeustoimintaohjelmat ovat merkittäviä Suomen kansainvälisen ihmisoikeustoiminnan kannalta. Kansainvälisissä järjestöissä seurataan jäsenvaltioiden toimintaohjelmien laatimista ja valtiot seuraavat toistensa toimintaa tältä osin. Myös ihmisoikeuksia valvovat kansainväliset ja kansalliset toimijat käyttävät toimintaohjelmia työvälineinään. Lisäksi toimintaohjelmilla on merkitystä kansalaisyhteiskunnan toimijoille yli rajojen. Suomen kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman kautta monet toimijat saavat tukea ja inspiraatiota omaan työhönsä ihmisoikeuksien edistämiseksi. Tätä korosti myös keväällä 2017 Suomessa vierailulla käynyt Euroopan unionin perusoikeusviraston johtaja Michael O'Flaherty.

Ihmisoikeuskeskus pitää tärkeänä, että toimintaohjelma jatkossakin käännetään englannin kielelle. Lisäksi siitä voisi laatia viestinnällisesti tarkoituksenmukaisempaa aineistoa niin kotimaiseen kuin kansainväliseen käyttöön.

Perus- ja ihmisoikeusrakenteiden edelleen kehittäminen

Nyt käsillä oleva toimintaohjelma ei käsittele perus- ja ihmisoikeusarkkitehtuuria, joka oli yksi ensimmäisen toimintaohjelman aiheista. Sittemmin oikeusministeriö asetti työryhmän käsittelemään aihetta. Selvityksessä perus- ja ihmisoikeustoimijoista[3] on useita kehittämisehdotuksia rakenteiden osalta.

Ihmisoikeuskeskus pitää tärkeänä rakenteiden kehittämistä koskevan keskustelun jatkamista ja sitä, että kysymys perus- ja ihmisoikeusvalvontaelinten

[3] Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 35/2015.

Ihmisoikeuskeskus
00102 Eduskunta, Helsinki
PUH 09 432 3782
FAX 09 432 2268
www.ihmisoikeuskeskus.fi

Människorättscentret
00102 Riksdagen, Helsingfors
TFN 09 432 3782
FAX 09 432 2268
www.manniskorattscentret.fi

Finnish Human Rights Centre
FI-00102 Eduskunta, Helsinki Finland
TEL +358 9 432 3782
FAX +358 9 432 2268
www.humanrightscentre.fi

riippumattomuudesta huomioidaan ja arvioidaan huolellisesti osana rakenteita koskevaa jatkokehittämistä, kattaen riippumattomuuden eri osa-alueet (muodollinen, hallinnollinen, toiminnallinen, taloudellinen ja henkilöstön riippumattomuus) kansainvälisten standardien pohjalta.

Rakenteiden kehittämisen lisäksi eri toimijoiden välistä yhteistyötä pitää myös edelleen tiivistää eri tavoin ja erityisesti oikeuksien edistämisen osalta. Yhteistyö mm. perus- ja ihmisoikeuskoulutuksen, tutkimuksen, seurannan ja tiedottamisen alueella voisi tuoda paljonkin synergiaetuja ja vahvistaa verrattain pienten toimijoiden tehokkuutta.

Lopuksi: perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen on perustuslaissa asetettu velvoite

Perustuslain 1 §:n mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma, samoin kuin valtioneuvoston muut toimintaohjelmat ja selonteot aiheesta, sekä niiden käsittely eduskunnassa, ovat erittäin merkittäviä demokratian kannalta. Vaikka perus- ja ihmisoikeuksien laajuus on monella tapaa haastavaa, on kansakunta näiden aiheiden kanssa perustavaa laatua olevien kysymysten ja arvojen äärellä. Suomi on edellä mainituissa perustuslain kohdissa tehnyt valinnan, jonka vaaliminen vaikeuksista huolimatta on hyvin positiivinen asia. Ihmisoikeuskeskus kannustaa perustuslakivaliokuntaa edelleen parantamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ihmisten arjessa.

Sirpa Rautio
Johtaja

Kristiina Kouros
Asiantuntija