Perustuslakivaliokunta 19.9.2017 klo 10:00

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE VALTIONEUVOSTON PERUS- JA IHMISOIKEUSTOIMINTAOHJELMASTA

Perustuslakivaliokunta on ottanut omana asianaan käsiteltäväksi valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman (kutsun ohjelmaa jatkossa ihmisoikeustoimintaohjelmaksi) ja pyytänyt minulta siitä asiantuntijalausuntoa. Valiokunta ei ole täsmentänyt niitä kysymyksiä, joita se toivoo asiantuntijalausunnossa käsiteltävän. Koska valiokunta on toimittanut lausuntopyynnön yhteydessä käyttööni myös muun muassa valtioneuvoston viimeisimmän ihmisoikeusselonteon, en rajaudu lausunnossani yksinomaan toimintaohjelmaan vaan sen sijaan käsittelen myös laajemmin suomalaista ihmisoikeusarkkitehtuuria.

Olen antanut perustuslakivaliokunnalle joulukuussa 2014 lausunnon valtioneuvoston viimeisimmästä ihmisoikeusselonteosta. Käsittelin lausunnossani yleisesti Suomen ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanoa. Lähes kaikki tuossa lausunnossa esittämäni Suomen ihmisoikeuspolitiikkaa koskevat näkemykseni ovat relevantteja myös käsiteltävänä olevan ihmisoikeustoimintaohjelman yhteydessä. Totesin tuolloin muun ohessa, ettei perus- ja ihmisoikeusnäkökulma ole löytänyt tietään esimerkiksi valtioneuvoston rakennepoliittiseen päätöksentekoon, vaikka osana hallituksen rakennepolitiikkaa onkin toimeenpantu niin nykyisen kuin edellisen hallituksen aikana useita perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen olennaisesti vaikuttavia rakenteellisia säästö- ja kehittämistoimia.

Niin ihmisoikeusselonteon kuin nyt käsiteltävänä olevan ihmisoikeustoimintaohjelman suhdetta valtion talousarviopäätöksentekoon voinee luonnehtia olemattomaksi, vaikka ihmisoikeuspolitiikan kannalta keskeisimmät päätökset tehdään useimmiten valtion talousarvion valmistelun yhteydessä. YK:n entistä ihmisoikeuskomissaaria Navi Pillayta siteeraten: ”Talousarvio on käytännöllinen lähde siihen, mitkä oikeudelliset toimintavelvoitteet valtio on ottanut vakavasti, sillä talousarvio osoittaa sen mitä valtio priorisoi rahankäytössä ja minkä toteuttamisesta se on valmis luopumaan.” Tätä ajatusta vasten on merkille pantavaa, että nyt käsiteltävänä olevan ihmisoikeustoimintaohjelman toimeenpanoon on korvamerkitty nolla euroa.

***

Ihmisoikeuspolitiikan tavoitteena on ihmisoikeuksien toteuttaminen ja toteuttamisessa saavutetun tason parantaminen. Ihmisoikeustutkimuksessa kansallisen ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanorakenteeseen viitataan ihmisoikeusarkkitehtuurin käsitteellä. Jos varsinainen normikontrolli eli ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen oikeudellinen valvonta tuomioistuimissa, perustuslakivaliokunnassa ja laillisuusvalvojien kautta jätetään tarkastelun ulkopuolelle, kansallisen ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanorakenteen tulisi sisältää neljä keskeistä elementtiä:

1. kaikkien yksittäisten politiikkatoimien *ihmisoikeusvaikutukset arvioidaan* systemaattisesti (human rights impact assesment);
2. kansallista ihmisoikeustilannetta ja sen kehittymistä seurataan yleisellä tasolla systemaattisesti tätä tarkoitusta varten luotujen kansallisten *ihmisoikeusindikaattorien* (human rights indicators) avulla;
3. ihmisoikeuspolitiikan yleiset tavoitteet ja painopisteet asetetaan kansallisissa

ihmisoikeustoimintaohjelmissa (national human rights action plan), joiden laadinnassa hyödynnetään ihmisoikeusindikaattorien tuottamaa tietoa;

4. ihmisoikeuspolitiikan koordinaatiosta huolehtii kansallinen *ihmisoikeusinstituutio* (national human rights institution) eli lailla perustettu itsenäinen ja riippumaton toimielin, joka turvaa ja edistää ihmisoikeuksia.

Suomessa politiikkatoimien ihmisoikeusvaikutuksia ei tällä hetkellä arvioida systemaattisesti. Ihmisoikeusvaikutusten arviointi tulisikin ottaa jatkossa olennaiseksi osaksi kaikkea ihmisvaikutusten arviointia. Samalla ihmisoikeusvaikutusten arviointia tulisi lainvalmistelussa yleisestikin vahvistaa kehittämällä nykyisin lähinnä säätämisjärjestyskysymyksiin keskittyvää lainsäädännön perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia kokonaisvaltaisemmaksi ja perustuslain 22 §:ään kirjatun perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen huomioivaksi.

Kansallisten ihmisoikeusindikaattorien kehittämistarve on tunnistettu jo pitkään. Jo vuonna 2004 valtioneuvoston ensimmäisen ihmisoikeusselonteon eduskuntakäsittelyn yhteydessä pidettiin puutteena, ettei Suomessa kyetä muodostamaan ihmisoikeuksien toteutumisesta helposti hahmotettavissa olevaa tilannekuvaa, jonka avulla voitaisiin esittää syvällisiä tai perusteltuja arvioita ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyvistä toimista ja ihmisoikeuspolitiikan onnistumisesta käytännössä. Ihmisoikeuspolitiikan seurantaan käytettävien indikaattorien ja mittareiden kehittämisestä keskusteltiin tämän jälkeen toistuvasti, mutta keskustelu ei johtanut konkreettisiin toimiin indikaattorien kehittämiseksi ennen kuin eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti tähän huomion edellisen ihmisoikeusselonteon käsittelyn yhteydessä. Tuon jälkeen valtioneuvoston kanslia tilasi johtamaltani tutkimusryhmältä raportin perus- ja ihmisoikeusindikaattorien käyttämisestä Suomen ihmisoikeustilanteen seurantaan.

Ihmisoikeusindikaattoriraportti julkaistiin vuonna 2016 valtioneuvoston kanslian julkaisusarjassa. Sen suositukset indikaattorityön jatkamisesta eivät ole käsitykseni mukaan johtaneet toimenpiteisiin, joskin käsiteltävänä olevassa toimintaohjelmassa todetaan, että indikaattorityö jatkuu yhdenvertaisuusindikaattoreiden kehittämisellä ja perusoikeusbarometrihankkeella, joista minulla ei ole tarkempaa tietoa. Ihmisoikeusindikaattoriraportissa suositeltiin ihmisoikeusindikaattorityölle seuraavia jatkotoimia:

- ihmisoikeusindikaattorien kehittäminen sidotaan yhteen konkreettisen ja relevantin ihmisoikeuskysymyksen, kuten vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen toteutumisen seurantajärjestelmän kehittämisen, kanssa;
- ihmisoikeusindikaattorityölle osoitetaan vastuuorganisaatio ja nimetään vastuuvirkamies, joka koordinoi ihmisoikeuspolitiikan seurantaa ja kansallisen ihmisoikeusindikaattorikehikon kehittämistä;
- keskeiset ihmisoikeustoimijat kootaan yhteiseen kansallisen ihmisoikeusinstituution yhteyteen rakennettavaan ihmisoikeusasiantuntijakeskukseen, jotta suomalainen ihmisoikeusarkkitehtuuri selkiytyy ja sen voimavarat saadaan tehokkaasti käyttöön;
- viranomaisrekistereitä ja tilastotiedon tuotantoa kehitetään rakenteellisen syrjinnän tunnistamiseen ja haavoittuvien ihmisryhmien aseman seurantaan paremmin soveltuviksi;
- ihmisoikeusindikaattorityön tulosten hyödyntäminen on valtavirtaistettava osaksi kaikkea lainvalmistelutyötä ja ihmisoikeusindikaattorien kehittämistyö on siten sidottava yhteen lainsäädännön perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin kehittämisen kanssa.

Ihmisoikeuspolitiikan tavoitteenasettelun välineenä on Suomessa käytetty perinteisesti valtioneuvoston ihmisoikeusselontekoa, jota käsiteltiin eduskunnassa ensimmäisen kerran vuonna 2004. Vuonna 2012 selontekojen rinnalle tuotiin kansalliset perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmat, joista ensimmäinen laadittiin vuosille 2012-2013 ja toinen on nyt käsiteltävänä. Näiden kahden toimintaohjelman välissä käsiteltiin viimeisin ihmisoikeusselonteko. Saamani tiedon mukaan nykyinen hallitus ei ole aikeissa antaa ihmisoikeusselontekoa, joka siirtää ihmisoikeuspolitiikan tavoitteenasettelun painopisteen selonteosta ihmisoikeustoimintaohjelmaan ja tarkoittaa muun muassa sitä, ettei eduskunnalla ole tässä tilanteessa mahdollisuutta käydä täysistuntokeskustelua ihmisoikeuspolitiikan suunnasta. Muutos on periaatteellisesti merkittävä.

Ihmisoikeusselonteon ja -toimintaohjelman rinnalla on laadittu runsaasti erityiskysymyksiin keskittyviä ohjelmia, joista esimerkkeinä voidaan mainita muun muassa romanipolitiinen ohjelma ja vammaispoliittinen ohjelma. Kun näitä erityiskysymyksiin keskittyviä ohjelmia lukee rinnan ihmisoikeusselontekojen ja -toimintaohjelmien kanssa, syntyy kuva, että näitä ei ole synkronoitu kovin hyvin toisiinsa. Koska ihmisoikeuspolitiikan tavoitteenasettelu pirstoutuu useisiin asiakirjoihin, kokonaiskuvan muodostaminen siitä on vaikeaa. On oikeastaan yllättävää, että käsiteltävänä olevassa ihmisoikeusongelmassa pohditaan niukasti toimintaohjelman suhdetta erityiskysymyksiin kohdistuviin ohjelmiin, vaikka toimintaohjelmaan sisältyvien hankkeiden yhteydessä tunnistetaankin osa yhteyksistä.

Ihmisoikeusarkkitehtuuriamme ylipäänsä leimaava pirstoutuneisuus näkyy vahvasti myös Suomen kansallisessa ihmisoikeusinsitituutiossa, joka muodostuu eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta sekä sen yhteydessä toimivista Ihmisoikeuskeskuksesta ja ihmisoikeusvaltuuskunnasta. Ihmisoikeusinstituutio kärsii tiedotus-, koulutus-, kasvatus- ja tutkimustehtävistä huolehtivan Ihmisoikeuskeskuksen vakavasta aliresurssoinnista, jonka johdosta keskus selviää vain keskeisimmistä lakisääteisistä tehtävistään. Se, että ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanon kanalta keskeiset erillisvaltuutetut (yhdenvertaisuusvaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu, lapsiasiavaltuutettu, tietosuojavaltuutettu) on organisoitu virastomallisesti osaksi valtioneuvostorakennetta ja siten erilleen ihmisoikeusinstituutiosta, on omiaan pirstomaan ihmisoikeusarkkitehtuuriamme. Eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti tähän huomiota edellisen ihmisoikeusselonteon käsittelyn yhteydessä ja oikeusministeriö perustikin tähän viitaten työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin ihmisoikeustoimijoiden tehtävien tarkastelu. Työryhmän tulokset jäivät laihoiksi eikä se päätynyt esittämään merkittäviä muutoksia ihmisoikeustoimijoiden rooleihin. Tämän lisäksi oikeusministeriössä valmisteltiin erikseen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutetun toimistojen yhdistämistä. Tältäkin osin päädyttiin nykyrakenteen säilyttämiseen.

Käsitykseni mukaan Suomen perus- ja ihmisoikeusarkkitehtuurin eli ihmisoikeuspolitiikan kansallisen toimeenpanorakenteen selkiyttämiselle on tarvetta. Ihmisoikeusarkkitehtuurin kehittämistä varten olisi syytä asettaa työryhmä, joka keskittyisi ihmisoikeusarkkitehtuurin periaatteellisiin kysymyksiin eli ihmisoikeustoimintaohjelmatyön, ihmisoikeusindikaattorityön, ihmisoikeusvaikutusten arviointityön ja ihmisoikeusinstituution toiminnan lähentämiseen ja kehittämiseen. On merkille pantavaa, että nyt käsiteltävänä olevassa ihmisoikeustoimintaohjelmassa ei käsitellä ihmisoikeusarkkitehtuurin kokonaisvaltaista kehittämistä.

***

Edellisestä kansallisesta ihmisoikeustoimintaohjelmasta laadittiin ulkopuolinen arviointi, jonka toteutin

oikeusministeriön toimeksiannosta yhdessä Heta Heiskasen, Tarja Sepän ja Jukka Viljasen kanssa vuonna 2014. Arvioinnissa pidimme perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaa hyvänä työkaluna ihmisoikeuspolitiikan tavoitteenasetteluun. Koimme ensimmäisen toimintaohjelman valmistelun yhteydessä syntyneen valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkoston (pio-verkosto) olevan merkittävä hallinnollinen innovaatio, joka olisi muunnettava pysyväksi rakenteeksi. Tässä valossa on ilahduttavaa nyt havaita, että ihmisoikeustoimintaohjelmista ja pio-verkoston työstä on tullut pysyvä osa ihmisoikeusarkkitehtuuriamme. **Nyt käsiteltävän toisen ihmisoikeustoimintaohjelman keskeinen tehtävä on jatkaa ensimmäisen toimintaohjelman viitoittamaa tietä.**

Ensimmäistä ihmisoikeustoimintaohjelmaa arvioidessamme havaitsimme, ettei konkreettien ihmisoikeushankkeiden osalta niiden valikoituminen toimintaohjelmaan antanut merkittävää tukea hankkeiden tavoitteiden toteutumiselle. Ensimmäisen toimintaohjelman hankkeiden toteutuminen ja vaikuttavuus riippuivat siis täysin muista asioista kuin niiden sidoksesta ihmisoikeustoimintaohjelmaan. Tämä johtui erityisesti kahdesta asiasta. Ensinnäkin toimintaohjelmassa ei keskitytty joihinkin keskeiseksi tunnistettuihin teemoihin vaan sen sijaan siihen sisällytettiin kaikki ministeriöiden ohjelmaan esittämät hankkeet. Kysymys oli siis pikemminkin ministeriöissä jo olemassa olleiden hankkeiden ihmisoikeusulottuvuuden tunnistamisesta kuin varsinaisesta ihmisoikeuspoliittisesta tavoitteenasettelusta. Toiseksi toimintaohjelman toimeenpanoon ei annettu minkäänlaisia omia resursseja, jonka johdosta kaikki toimintaohjelmahankkeet saivat tarvitsemansa resurssit muista lähteistä. Tämän johdosta ihmisoikeustoimintaohjelmasta ei muodostunut merkittävää välinettä siihen otettujen hankkeiden toiminnanohjaukseen.

Ensimmäisen toimintaohjelman arvioinnissa esitimmekin, että seuraavassa eli nyt käsiteltävänä olevassa ihmisoikeustoimintaohjelmassa olisi oltava selkeät painopistealueet. Tämä suositus on toteutunut osittain. Käsittelyssä oleva toimintaohjelma jakaantuu sinänsä selkeisiin teema-alueisiin. Nämä teema-alueet ovat kuitenkin suhteellisen väljiä ja tarkemmin tarkastellen toimintaohjelmaan sisältyy hankkeita, joiden sidos teema-alueeseen on sangen väljä. **Pidän keskittymistä teema-alueisiin askeleena oikeaan suuntaan.**

Ensimmäisen toimintaohjelman arvioinnissa korostimme myös, että toimintaohjelman toimeenpanoon pitäisi osoittaa omia juuri tähän tarkoitukseen osoitettuja määrärahoja, jotta toimintaohjelmahankkeita voitaisiin ohjata juuri ihmisoikeustoimintaohjelman toimeenpanon näkökulmasta. Tämä toimenpidesuositus ei ole toteutunut nyt käsiteltävänä olevassa toimintaohjelmassa, sillä **ohjelman toimeenpanoon ei ole osoitettu erillisrahoitusta. Pidän tätä merkittävänä puutteena ohjelmassa ja sen johdosta nyt käsiteltävä ohjelma tullee kärsimään niistä samoista toiminnanohjauksen ongelmista, joista ensimmäinen ihmisoikeustoimintaohjelma kärsi.**

Ensimmäisen toimintaohjelman arvioinnin yhteydessä havaitsimme, että useiden merkittävien ihmisoikeuspoliittisten ongelmien taustalla on niiden korjaamiseen tarvittavien resurssien niukkuus. Sama on todettu etenkin taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien osalta niin Suomen ihmisoikeustilannetta koskevissa kansainvälisissä raporteissa kuin myös valtioneuvoston ihmisoikeusselonteoissa sekä oikeusministeriön viime vaalikauden lopulla laatimassa hallinnonalansa tulevaisuuskatsauksessa. **Suomea sitovat ihmisoikeusvelvoitteet edellyttävät, että niiden toteuttamiseen osoitetaan tarvittavat määrärahat. Tämän johdosta ihmisoikeustoimintaohjelman kaltaiset instrumentit olisi kytkettävä tiukemmin valtion talousarvioprosessiin.** Eduskunnan valtiovarainvaliokunta totesi jo 1990-luvulla perusoikeusuudistuksen yhteydessä, että perus- ja ihmisoikeuksien suoja ei saa olla suhdanteista

riippuvainen (VaVL 2/1994 vp.). Niin edellistä kuin nyt käsiteltävänä olevaa ihmisoikeustoimintaohjelmaa laadittaessa tämä kanta näyttää unohtuneen, sillä niissä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen nähdään olevan riippuvaisia talouspoliittisista tavoitteista.

Ensimmäisen toimintaohjelman arvioinnin yhteydessä katsottiin, että toimintaohjelman suhdetta ihmisoikeusselontekoon on tarkennettava. Arviointiryhmässä koimme, että toimintaohjelman itsenäinen rooli voisi painottua siihen, että kukin hallitus määrittelee hallituskaudelle asetetut kansalliset ihmisoikeuspainopistealueet, joihin toimintaohjelmassa keskitytään. Tällöin näihin painopistealueisiin pitää yhdistää niin ikään riittävät resurssit. Selonteossa puolestaan asetettaisiin pidempiaikainen kulloisestakin hallituskokoonpanosta riippumaton ihmisoikeuspoliittinen linja, jota voitaisiin seurata yli vaalikausien. Selonteon ja nyt käsiteltävänä olevan ihmisoikeustoimintaohjelman suhdetta on kehitetty tähän suuntaan. Koska edellistä ihmisoikeusselontekoa ei ole kuitenkaan laadittu tästä näkökulmasta, **suhtaudun varauksella ajatukseen siitä, että istuva hallitus ei laatisi ihmisoikeusselontekoa.**

Ensimmäisen ihmisoikeustoimintaohjelman arvioinnin yhteydessä koimme, etteivät toimintaohjelmaan valittujen hankkeiden seurantaindikaattorit olleet kovinkaan toimivia. Kun hankkeiden seurantaindikaattorit lähinnä kuvasivat triviaaleja asioita kuten hankkeen käynnistymistä ylipäänsä, hankkeiden vaikuttavuutta ei poliittis-hallinnollisella tasolla lähestytty varsinaisen vaikuttavuuden arvioinnin kautta vaan pikemminkin vain eri tavoin vaikuttavuus-käsitteeseen liitettävän retoriikan turvin. Käsittelyssä olevan toisen ihmisoikeustoimintaohjelman hankkeiden seurantaindikaattorit ovat jo hieman kehittyneempiä.

Kunnollisten toimintaohjelmahankkeiden vaikuttavuuden mittareiden pitäisi arvioida käytännössä sitä, miten hyvin hankkeet toteuttavat perimmäistä tavoitettaan eli edistävät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa. Toimintaohjelmahankkeiden mitattavan vaikuttavuuden tulisi tällöin muodostua sekä hyvin määriteltyjen konkreettisten tulosten että hankkeen kontrolloitavissa olevien resurssien avulla suoraan aikaan saatujen tuotosten saavuttamisesta. Tämä puolestaan vaatii, että **toimintaohjelmahankkeelle olisi määriteltävä selkeät ihmisoikeuksien toteutumisen paranemiseen liittyvät tavoitteet ja niiden arviointiin sopivat mittarit. Nämä puuttuvat lähes täysin käsittelyssä nyt olevasta ihmisoikeustoimintaohjelmasta.**

Toimintaohjelmahankkeiden toteutumisen mittaamisessa olisi kiinnitettävä huomio teknisen tehokkuuden eli asioiden oikein tekemisen mittaamisen lisäksi myös allokatiivisen tehokkuuden mittaamiseen eli sen selvittämiseen tehdäänkö ihmisoikeustoimintaohjelman puitteissa oikeita asioita Suomen ihmisoikeustilanteen paranemiseksi. Hankkeiden toteutumista arvioitaessa on tärkeää arvioida myös sitä, kuinka hyvin toimintaohjelmalla vastattiin ihmisten tarpeisiin. Käsittelyssä olevasta ihmisoikeustoimintaohjelmasta ei selviä miten sen allokatiivista tehokkuutta on tarkoitus mitata.

***

Olen edellä käsitellyt ihmisoikeustoimintaohjelmaa yleisellä tasolla ja pohtinut sen paikkaa ihmisoikeusarkkitehtuurimme kokonaisuudessa. Olen myös käynyt läpi edellisen toimintaohjelman ulkopuolisen arvioinnin ja nyt käsiteltävänä olevan toisen ihmisoikeustoimintaohjelman suhdetta. Seuraavaksi siirryn nyt käsiteltävänä olevan toimintaohjelman sisältöön.

Toimintaohjelman painopistealueita ovat perus- ja ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus, yhdenvertaisuus,

itsemääräämisoikeus sekä perusoikeudet ja digitalisaatio. Kuhunkin painopistealueeseen liittyy nykyistä ihmisoikeustilannetta kuvaava swot-katsaus. **Vaikka swot-katsauksien sisällyttäminen nyt käsiteltävänä olevaan ihmisoikeustoimintaohjelmaan on selkeä parannus suhteessa edelliseen toimintaohjelmaan, niiden antamaan kuvaan Suomen ihmisoikeustilanteesta on syytä suhtautua varauksella.** Katsaukset eivät perustu systemaattiseen analyysiin Suomen ihmisoikeustilanteesta ja niiden tietoperustaa ei ole toimintaohjelmassa avattu kuin niukasti. Myös ne ihmisoikeustoimintaohjelman jaksot, jotka on kirjoitettu näennäisen neutraaliin ja kuvailevaan muotoon, ovat luonteeltaan pikemminkin poliittista tavoitteenasettelua kuin objektiivisuuteen ja analyyttisyyteen pyrkivää Suomen ihmisoikeustilanteen kuvausta. Ihmisoikeustoimintaohjelmaan sisältyvät nykytilaa kuvaavat jaksot eivät siten missään määrin kompensoi kansallisten ihmisoikeusindikaattorien puutetta.

Käsittelyssä olevassa ihmisoikeustoimintaohjelmassa ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus saa suuren painoarvon. Pidän tätä hyvänä. Ihmisoikeuksien turvaaminen edellyttää tietoa ja taitoa tunnistaa eri asioihin liittyvä ihmisoikeusulottuvuus. Lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä tapahtuvat muutokset yksin eivät ole riittäviä ilman kansallisen ihmisoikeuskulttuurin kokonaisvaltaista vahvistamista. Lainsäädännön ohelle tarvitaan aina tarkentavia viranomaisohjeita, riittävää koulutusta, monipuolista ja laaja-alaista keskustelua sekä konkreettisia toimenpiteitä. **Koska huomattava osa perus- ja ihmisoikeuksien toimeenpanosta tapahtuu kunnissa ja perustettavissa maakunnissa, on tärkeää ottaa kunnat mahdollisimman laajasti mukaan ihmisoikeuskasvatukseen ja -koulutukseen liittyvien hankkeiden toteuttamiseen.**

Ihmisoikeustoimintaohjelmasta on systemaattisesti jätetty pois eräitä osa-alueita, joihin liittyy merkittäviä ihmisoikeusongelmia. Haluan nostaa näistä esiin lopuksi kaksi.

Ensinnäkin **ihmisoikeustoimintaohjelmassa pistää silmään taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin (tss-oikeudet) liittyvien hankkeiden vähäinen määrä.** Siinä missä tss-oikeudet nostetaan esiin erityistä huomiota tarvitsevana kokonaisuutena esimerkiksi oikeusministeriön vuoden 2014 tulevaisuuskatsauksen ihmisoikeuspolitiikkaa koskevassa jaksossa, ne saavat vain vähäisesti huomiota osakseen käsiteltävänä olevassa ihmisoikeustoimintaohjelmassa. Kun myös monet laillisuusvalvojien ja erityisvaltuutettujen raportoimat suomalaiset ihmisoikeusongelmat liittyvät juuri tss-oikeuksiin, ihmisoikeustoimintaohjelmasta välittyy sellainen kuva, että tss-oikeuksiin liittyvien ihmisoikeusongelmien korjaamiseen ei suhtauduta vakavasti. Tämä liittynee osin siihen, että ihmisoikeustoimintaohjelman toimeenpanoon ei ole osoitettu erityisiä määrärahoja, kun taas monien tss-oikeuksia koskevien ihmisoikeusongelmien on havaittu johtuvan liian vähäisistä voimavaroista niiden toteuttamiseen.

Toiseksi **ihmisoikeustoimintaohjelmasta on jätetty systemaattisesti pois transihmisten kohtaamat ihmisoikeusongelmat**, vaikka niitä on niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin pidetty yksinä vakavimmista suomalaista ihmisoikeusongelmista. Suomi on saanut niistä toistuvasti huomautuksia useilta kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelimiltä. Huhtikuussa 2017 annettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen A.P., Garçon & Nicot –ratkaisu osoittaa, että Suomen nykyiseen translakiin sisältyvä ehdoton lisääntymiskyvyttömyysvaatimus rikkoo yksiselitteisesti Euroopan ihmisoikeussopimusta ja tulisi kumota, sillä ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisussa todetaan yksiselitteisesti, että jäsenvaltioilla ei ole enää asiassa harkintamarginaalia. Transihmisten oikeusasemaan liittyy lisääntymiskyvyttömyysvaatimuksen ohella myös muita ongelmia. Koska valtioneuvosto ei ole ilmeisesti poliittisista syistä kyennyt ottamaan asiaa toimintaohjelmaan, pitäisin tärkeänä, että perustuslakivaliokunta velvoittaisi tässä yhteydessä hallitusta edistämään asiaa ainakin lisääntymiskyvyttömyysvaatimuksen poistamista koskevalta osin. Kun tätä koskeva

hallituksen esityskin on ollut jo useita vuosia valmiina sosiaali- ja terveysministeriössä, tämän ihmisoikeusongelman korjaaminen on enää tahtokysymys.

Helsingissä 19. syyskuuta 2017

Pauli Rautiainen
oikeustieteen professori
valtiosääntöoikeuden dosentti
Itä-Suomen yliopisto