OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

ASIANTUNTIJALAUSUNTO

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
erityisasiantuntija Nanni Olsson

3.3.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

KANSALLINEN PERUS- JA IHMISOIKEUSTOIMINTAOHJELMA 2020–2023 (O 39/2021 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kutsunut oikeusministeriön kuultavaksi ja pyytänyt kirjallista lausuntoa valtioneuvoston kansallisesta perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmasta 2020–2023. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan perustuslakivaliokunnalle kunnioittavasti seuraavaa.

Valtioneuvoston järjestyksessään kolmas kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma vuosille 2020–2023 hyväksyttiin valtioneuvoston periaatepäätöksenä 23.6.2021. Toimintaohjelma on osa laajempaa prosessia, jonka osana on annettu aiemmat perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmat (2012–2013 ja 2017–2019) sekä valtioneuvoston ihmisoikeusselonteot, joista viimeisin joulukuussa 2021. Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmista on ihmisoikeusselonteon rinnalla tullut osa vakiintunutta kotimaista perus- ja ihmisoikeusarkkitehtuuria. Näillä perus- ja ihmisoikeuspolitiikan tavoitteellisilla politiikka-asiakirjoilla on tärkeä rooli konkreettisten tavoitteiden asettamisessa. Ne on laadittu koordinoidusti ja toisiaan täydentäviksi siten, että toimintaohjelma keskittyy vahvemmin Suomen kansalliseen tilanteeseen.

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen systemaattiseksi edistämiseksi on tarpeellista, että perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma laaditaan joka hallituskaudella (PeVL 56/2017 vp, s. 2, PeVL 52/2014 vp, s. 2). Valtioneuvosto näkee tärkeänä perus- ja ihmisoikeuksia koskevan dialogin eduskunnan kanssa.

Toimintaohjelman valmistelua on ohjannut ja sen toimeenpanoa seuraa oikeusministeriön asettama valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusverkosto. Valmistelutyöstä on vastannut oikeusministeriön virkamiesten lisäksi toimintaohjelman valmistelun tueksi asetettu asiantuntijatyöryhmä. Toimintaohjelman valmistelussa on tehty laajapohjaista yhteistyötä sidosryhmiä kuullen ja niissä on huomioitu erityisesti hallitusohjelman linjaukset sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten Suomelle antamat suositukset.

Toimintaohjelmassa tarkastellaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seurantaa tehokkaan lainsäädäntö- ja politiikkatyön tukena, seurannan tilannetta ja kehitystarpeita Suomessa sekä toimintaohjelman suhdetta muuhun kansalliseen strategia- ja toimintaohjelmatyöhön. Toimintaohjelmassa esitellään hallituksen tavoitteet ja toimenpiteet perus- ja ihmisoikeusseurannan vahvistamiseksi sekä arvioidaan onnistuneen indikaattorityön edellytyksiä. Toimintaohjelman liitteenä on julkaistu perus- ja ihmisoikeusindikaattorit.

Painotus oikeuksien toteutumisen seurannassa

Toimintaohjelman tavoitteena on edistää perustuslain 22 §:ssä säädettyä julkisen vallan velvoitetta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen kehittämällä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seurantaa Suomessa. Tavoitteena on tarjota vaikuttavan ja tietoon perustuvan perus- ja ihmisoikeuspolitiikan tueksi systemaattista tietoa oikeuksien toteutumisesta ihmisten arjessa. Lisäksi pyritään tukemaan perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia, kehittämään perus- ja ihmisoikeusseurannan työkaluja ja edellytyksiä tiedonkeruuseen ja tutkimukseen liittyvillä toimenpiteillä.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistetään tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti (PeVL 56/2017 vp, s. 1). Tarve seurata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja niiden turvaamiseksi tehtyjen toimenpiteiden vaikuttavuutta on tunnistettu aiemmissa toimintaohjelmissa sekä niiden riippumattomissa arvioinneissa. Painotukseen ovat vaikuttaneet myös eduskunnan ja erityisesti perustuslakivaliokunnan kannanotot, tarve perus- ja ihmisoikeusseurannan kokonaisvaltaiselle kehittämiselle valtioneuvostossa sekä kansainvälisten sopimusvalvontaelinten Suomelle antamat suositukset, joissa on korostettu tarvetta kehittää kansallista perus- ja ihmisoikeusseurantaa ja -tiedonkeruuta. Perustuslakivaliokunta on painottanut erityisesti ylimpien laillisuusvalvojien ja erityisvaltuutettujen kannanottojen sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten Suomelle antamien suositusten ottamista huomioon toimintaohjelmia laadittaessa (PeVL 56/2017 vp, s. 2). Myös hallitusohjelmakokonaisuus ja tällä hallituskaudella laadittavat muut ihmisoikeuksiin liittyvät linja-asiakirjat ovat osaltaan vaikuttaneet toimintaohjelman painotukseen oikeuksien toteutumisen seurannassa.

Toimintaohjelman toimenpiteet

Perus- ja ihmisoikeusindikaattoreiden kehittäminen ja käyttöönotto

Osana toimintaohjelmaa on kehitetty perus- ja ihmisoikeusindikaattorit, jotka tarjoavat uuden työvälineen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seurantaan Suomessa sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Perustuslakivaliokunta on aiempia toimintaohjelmia koskevissa lausunnoissaan painottanut varsinaisten ihmisoikeusindikaattoreiden kehittämisen merkitystä, jotta saadaan luotettavaa tietoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kehityksestä. (PeVL 56/2017 vp, s. 4, PeVL 52/2014 vp, s.3).

Perus- ja ihmisoikeusindikaattorikehikon seurantakohteiden valinnassa on otettu lähtökohdaksi indikaattoreiden käytettävyys ja seurannan toteuttamismahdollisuudet käytännössä. Tämä näkyy siinä, että valituille indikaattoreille on pyritty löytämään jo niiden valintavaiheessa riittävät tietolähteet, jotka mahdollistavat pitkäaikaisen seurannan, käytettävissä olevat resurssit huomioiden. Käytettävyyttä palvelee myös indikaattorikehikon tiiviys.

Tärkeänä on pidetty myös mahdollisuutta tuottaa väestöryhmittäin eriteltävää tietoa.

Indikaattorien valmisteluprosessi on ollut avoin ja vuorovaikutteinen. Indikaattorikehikko on valmisteltu kyseistä tarkoitusta varten asetetussa asiantuntijatyöryhmässä valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusverkoston ohjaamana ja keskeisiä sidosryhmiä kuullen. Valinnat perustuvat muun muassa kansainvälisten sopimusvalvontaelinten suosituksiin, laillisuusvalvojien havaintoihin, perustuslakivaliokunnan kannanottoihin sekä kuulemisissa ja asiantuntijatyöryhmän keskusteluissa esiin nousseisiin kysymyksiin. Indikaattoreita kehitetään jatkossa niiden soveltamisesta saatujen kokemusten, käytettävissä olevan tietopohjan ja yhteiskunnan muuttuvien olosuhteiden perusteella.

Perus- ja ihmisoikeusindikaattoreita varten luodaan julkinen verkkosivusto, jossa julkaistaan varsinaisen kehikon lisäksi myös tietoa indikaattoreiden taustoista ja tietolähteistä sekä linkkejä indikaattoreihin liittyvään muuhun toimintaohjelma- ja strategiatyöhön. Vuoden 2023 loppuun mennessä on tarkoitus toteuttaa myös ensimmäinen seurantakierros, jossa raportoidaan indikaattoreiden kuvaamien oikeuksien toteutumisesta käytettävissä olevan tietopohjan perusteella. Tiedon analyysissä tulisi ottaa huomioon tietoaukot ja mahdolliset tiedon tulkintaan liittyvät haasteet, kuten tietojen edustavuus ja tilastollisten muutosten moninaiset taustasyyt.

Perus- ja ihmisoikeustutkimuksen ja -tiedonkeruun kehittäminen

Aikaisemmissa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista koskevissa selvityksissä ja kolmannen toimintaohjelman valmistelussa yhdeksi merkittävimmistä haasteista oikeuksien toteutumisen seurannassa on tunnistettu tietopohjaan liittyvät puutteet. Myös kansainväliset ihmisoikeussopimusvalvontaelimet sekä sidosryhmät ovat katsoneet tarpeelliseksi kehittää tiedonkeruuta. Erityisesti ongelma korostuu eri väestö- ja vähemmistöryhmien kohdalla. Tiedonkeruun kehittäminen on tärkeää, jotta voidaan vahvistaa tietoon perustuvaa päätöksentekoa perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkityksellisissä lainsäädäntö- ja politiikkahankkeissa. Toimintaoh-

jelman valmistelun yhteydessä on noussut esiin myös rakenteellisia ongelmia, joita liittyy akateemisen perus- ja ihmisoikeusseurantatiedon ja –tutkimuksen tuottamiseen Suomessa.

Tietopohjan vahvistaminen edellyttää useita eri tyyppisiä toimenpiteitä. Toimintaohjelmassa tuodaan esiin hankkeita, kuten kansallinen perusoikeusbarometri, joilla tiedonkeruuta pyritään parantamaan. Barometrityön kehittäminen ja vakiinnuttaminen nähdään arvokkaana pitkäjänteisen seurannan kannalta. Lisäksi tuodaan esiin tarve erikseen arvioida arkaluonteisen tiedon keräämiseen liittyviä seikkoja, jotta mahdollistettaisiin entistä tarkemman ja eritellymmän tiedon kerääminen ja käsittely.

Kansainvälisten sopimusvalvontaelinten suositusten seurannan tehostaminen

Valtioneuvoston omaa sekä myös muiden viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen tekemää seurantaa Suomen saamien kansainvälisten ihmisoikeussopimusvalvontaelinten suositusten täytäntöönpanosta on tarkoitus helpottaa ja tehostaa perustamalla tietopankki Yhdistyneiden kansakuntien ja Euroopan neuvoston keskeisten sopimusvalvontaelinten antamista Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden täytäntöönpanoa koskevista suosituksista. Ulkoministeriön ylläpitämän julkisen tietopankin avulla voidaan myös tehostaa ihmisoikeussopimusten määräaikaisraportointia, lisätä tietoisuutta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa sekä kerätä tietoa lainsäädännön vaikutusarviointien tueksi.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin kehittäminen

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan lainvalmistelijoiden osaamista perus- ja ihmisoikeuksissa vahvistetaan johdonmukaisesti. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin kehittämiseen (PeVL 52/2014 vp, s. 3). Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia vahvistetaan osana valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämistä muun muassa lainvalmistelijoille suunnatun ohjeistuksen ja koulutuksen avulla sekä vahvistamalla ihmisoikeusvaikutusten arviointiin liittyvää viranomaisyhteistyötä.

Toimintaohjelmapohjaisen perus- ja ihmisoikeustyön jatkaminen ja indikaattorityön kehittäminen

Joulukuussa 2021 hyväksytyssä ihmisoikeusselonteossa (VNS 10/2022 vp) todetaan, että toimintaohjelmapohjaista perus- ja ihmisoikeustyötä on tarpeen jatkaa ja sitoutua samalla perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seurantaan kehitettyjen indikaattoreiden kehittämiseen ja hyödyntämiseen pitkällä aikavälillä. Myös edellisessä, valtioneuvoston vuonna 2014 eduskunnalle antamassa ihmisoikeusselonteossa (VNS 6/2014 vp) linjattiin kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman laatimisesta.

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistämisen kannalta pidetään tärkeänä, että seuraavalla hallituskaudella hyväksytään neljäs perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma, jonka valmistelussa otetaan huomioon aiempien toimintaohjelmien havainnot ja niiden toimeenpanosta saadut kokemukset. Lisäksi on tarpeen arvioida tarvetta kehittää indikaattorikehikkoa ja indikaattoripohjaista perus- ja ihmisoikeustyötä. Koska indikaattoreiden merkittävin lisäarvo on niiden tuottama tieto oikeuksien toteutumisessa tapahtuneista muutoksista jollakin aikavälillä, on tärkeää vakiinnuttaa indikaattoriperustainen perus- ja ihmisoikeustyö. Tämä edellyttää sitä, että indikaattoreihin perustuvaa työtä jatketaan ja kehitetään myös ensimmäisen seurantakierroksen jälkeen ja että tähän työhön varataan riittävät voimavarat.