

Kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman arviointi ja kansallisten ihmisoikeusrakenteiden kehittäminen

Jukka Viljanen

Yleisesti perus- ja ihmisoikeuksien toimintaohjelman arvioinnista

Valtioneuvoston kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2012–2013 (Oikeusministeriö: Selvityksiä ja ohjeita 18/2012) on laatuaan ensimmäinen Suomessa tehty ns. national human rights action plan (NAP). Toimintaohjelman laatimisen taustalla on vuoden 1993 Wienin ihmisoikeuskonferenssissa tehty julistus, jossa todettiin:

71. The World Conference on Human Rights recommends that each State consider the desirability of drawing up a national action plan identifying steps whereby that State would improve the promotion and protection of human rights.

Toimintaohjelman taustalla oli myös kansallinen ihmisoikeuspoliittinen keskustelu. Edellisen ihmisoikeusselonteon (VNS 7/2009 vp) yhteydessä eduskunnan antama kannanotto asetti vaatimuksen siitä, että ihmisoikeuspoliittista selontekoa täydennettäisiin kansallisella perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmalla. Eduskunnan toivomus oli, että toimintaohjelma hyväksyttäisiin hallituskauden alussa ja sen valmistelu yhdistettäisiin hallitusohjelman laatimiseen.

Ulkoasiainvaliokunta viittasi muun muassa Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun suositukseen ja katsoi tarpeelliseksi konkretisoida hallitusohjelman yleisiä ihmisoikeuspoliittisia linjauksia toimintaohjelman avulla. Valiokunta painotti erityisesti, että toimintaohjelmassa olisi selkeästi tunnistettava ne ihmisoikeuspolitiikan osa-alueet, jotka ovat tärkeitä ja kiireellisiä niin kansainvälisten kuin kansallisten havaintojen pohjalta. Valiokunta korosti sitoutumista ihmisoikeuspolitiikan koordinoimiseen ja ihmisoikeustoimintaohjelman resursointiin (UaVM 1/2010 vp, 3). Valiokunta mainitsi myös, että kuntien edustajien tulisi osallistua sekä tulevien selontekojen että toimintaohjelman laatimiseen (UaVM 1/2010 vp, 4).

Tampereen yliopiston julkisoikeuden tutkijaryhmä valittiin suorittamaan ensimmäisen ohjelman arviointia. Arviointiryhmään kuuluivat professori Jukka Viljanen, yliopistonlehtori Pauli Rautiainen, tutkija Heta Heiskanen, lehtori Tarja Seppä ja tutkija Siina Raskulla. Päävastuu arviointiraportin laatimisesta on ollut minulla, Rautiaisella ja Heiskasella. Asiakirjoihin perustuvan tutkimuksen lisäksi keräsimme laajan haastatteluaineiston. Teimme kattavan haastattelukierroksen eri ministeriöissä, laillisuusvalvojien (mm. oikeusasiamies ja molemmat apulaisoikeusasiamiehet) ja kansalaisjärjestöjen parissa. Lisäksi järjestimme kaksi seminaaria, joissa pääpuhujina toimivat oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, presidentti Tarja Halonen sekä entinen oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio.

Toimintaohjelmaan tehdyssä arvioinnissa ei ole ollut tarkoituksena vain tutkia mennyttä, vaan tarjota myös välineitä tulevien perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmien laatimista varten. Suosittelemme raportissa toimintaohjelmien jatkamista, mutta samalla annoimme omat suosituksemme ja parannusehdotuksemme. Arviointiprosessi on osoittanut, että perus- ja ihmisoikeudet ovat osa suomalaista päätöksentekoa. Perus- ja ihmisoikeusasioita on opittu tunnistamaan ja niiden tärkeys oikeusjärjestyksen perustana on ymmärretty. Ihmisoikeustutkimusta ja ihmisoikeuskoulutusta on kuitenkin jatkettava, jotta toistaiseksi nuori ihmisoikeuskulttuuri juurruttaa itsensä vielä entistäkin syvemmälle niin valtioneuvoston toimintaan kuin jokaisen ihmisen arkeen.

Valmisteluprosessista, ihmisoikeusverkostosta ja ihmisoikeustoimijoiden paneelista

Valmisteluprosessin tavoitteena oli saada aikaan konkreettisia hankkeita. Toimintaohjelman tavoitteena oli nostaa esille ne osa-alueet, joissa kansallisella ihmisoikeuspolitiikalla on työtä. Tärkeä osa tulevia toimintaohjelmia ja selonteokoja on nostaa esille niitäkin asioita, joissa on ongelmia. Kuten eräs valmisteluun osallistunut virkamies hyvin totesi: ”Läpinäkyvä hallinto on osa hyvää hallintoa. Uskalletaan sanoa ongelmat ääneen.”

Ohjelman valmistelussa käytettiin valtioneuvoston ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkostoa eli jokaisesta ministeriöstä oli valmistelussa mukana edustaja. Tärkeä uudistus oli saada kaikki ministeriöt mukaan ihmisoikeusvuoropuheluun. Aikaisemmin kansallisessa perus- ja ihmisoikeuskeskustelussa on ollut kyse vahvasti oikeusministeriön ja ulkoasiainministeriön dominoimasta prosessista, jossa kansainvälinen ihmisoikeuspolitiikka oli keskeisessä asemassa.

Ihmisoikeusverkosto muutti valtioneuvoston sisäistä ihmisoikeusasioiden käsittelylogiikkaa. Kaikki ministeriöt osallistettiin ihmisoikeuspolitiikan koordinoituihin töihin, mikä teki ihmisoikeuspolitiikasta aiempaa selvemmin poikkihallinnollisen valtioneuvoston kaikkea toimintaa läpäisevän asian.

Ministeriöt joutuivat tunnistamaan oman hallinnonalansa perus- ja ihmisoikeusongelmat. Ministeriöt suhtautuivat kovin eri tavalla siihen, millä tasolla asioista päätetään ja millaisia hankkeita ohjelmaan liitetään. Joidenkin ministeriöiden kohdalla on havaittavissa aitoa ymmärrystä kokonaisuuden hallintaan, kun joissakin ministeriöissä toimittiin olemassa olevien resurssien puitteissa ja vältettiin laajentamista tarkastelua uusiin hankkeisiin.

Ihmisoikeusverkoston jäsenet toimivat oman ministeriönsä koordinaattoreina siten, että he kokosivat omasta ministeriöstään hankkeita toimintaohjelmaa varten joko sisäisen kuulemisen tai muiden järjestelyn avulla. Arviointiraportissa korostetaan, että toimintatapa vaikutti merkittävästi siihen, että ihmisoikeustoimintaohjelmasta tuli lopulta sisällöllisesti ja temaattisesti epäyhtenäinen kokoelma ministeriöissä käynnissä olleista jollakin tavalla ihmisoikeuskäytäntöistä hankkeista, joille toimintaohjelma lähinnä antoi ihmisoikeuksia edistävän toimenpiteen statuksen.

Toimintaohjelman kehittämistä mietittäessä tulee kiinnittää huomiota niihin ihmisoikeuspolitiikan kannalta keskeisiin tasoihin, joihin valtioneuvostolähtöisellä hankkeella ei päästä. Erityisesti alue- ja kuntatason toimijat ovat niitä, joiden epäonnistuneet toimet tai laiminlyönnit ovat olleet otsikoissa (UaVM 1/2010 vp, 4/1). Kyse on myös asioista, jotka ovat tärkeitä kansalaisille eivätkä niinkään mittaa hallinnon järjestelmien tuottavuutta ja tehokkuutta. Ihmisoikeustoimintaohjelman voi ajatella tuovan jonkinlaista tasapainoa valtavirtaa edustaville valtion tuottavuusohjelmille (ks. VNT 2/2011 vp. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma; Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma korvasi valtionhallinnon tuottavuusohjelman, mutta edustaa samaa ajattelua).

Kansalaisjärjestöjen mukanaolo hankkeen valmistelussa ja seurannassa on ollut tärkeä innovaatio (ks. esim. Henriksson 2012). Oikeusministeriön asettama kansalaisjärjestöjen edustajista koostunut perus- ja ihmisoikeustoimijoiden paneeli (myöh. ihmisoikeuspaneeli) antoi tärkeää palautetta ja sen näkemykset on perusteltua huomioida seuraavaa ohjelmaa laadittaessa. Vastaavia yhteistyömuotoja pitää käyttää entistä enemmän. Pelkät lausuntokierrokset eivät välttämättä tuota sellaista yhteyttä kansalaisyhteiskuntaan kuin laajojen hankkeiden valmistelussa vaaditaan.

Myös Ihmisoikeuskeskuksen yhteydessä toimivan ihmisoikeusvaltuuskunnan roolia on syytä tarkastella. Nykyinen 40 jäsenen kokoonpano on osoittanut huonosti toimivaksi ja uudet aloitteet kuten valtuuskunnan seurantajaosto eivät ole vielä käytännössä osoittaneet, onko niillä mahdollisuuksia parantaa yhteyttä järjestöjen ja institutionaalisten rakenteiden välille. Kansalaisjärjestöjen rooli tulevissa prosesseissa tulee miettiä huolellisesti. Kattava joukko kansalaisyhteiskuntaa edustavia järjestöjä on joka tapauksessa saatava mukaan myös seuraavien ohjelmien valmisteluun.

Kansallisen ja ulkopoliittisen ihmisoikeuspolitiikan eriytymisestä

Ihmisoikeuspolitiikan historia Suomessa ajoittuu 1990-luvun loppuun. Historiaan sisältyy myös perus- ja ihmisoikeuskysymysten erillisyyden siemen. Ulkoasiainvaliokunta sai marraskuussa 1998 ulkoasianministeri Tarja Haloselta ensimmäisen Suomen ihmisoikeuspolitiikkaa käsittelevän selonteon, jossa Suomen erityisiksi painopistealueiksi määriteltiin naisten, lasten, vähemmistöjen ja alkuperäiskansojen oikeuksien edistäminen. Nämä ryhmät otettiin myös erityisesti huomioon Suomen kehitysyhteistyössä ja muussa kahdenvälisessä toiminnassa. Valiokunnan mielestä selonteossa mainitut ihmisoikeuspolitiikan painopisteet oli valittu onnistuneesti (UaVM 25/1998 vp).

Suomi on määritellyt ulkopoliittiset ihmisoikeuspainopisteet, mutta kansallisella tasolla painopisteiden määrittelyä on vältetty. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut, että Suomen ihmisoikeuspolitiikan painopistealueet eivät aina toteudu kansallisessa toiminnassa (PeVL 1/2010 vp, 3/I).

Selonteon johdannossa todetaan ihmisoikeuksien kansallisen ja kansainvälisen toimeenpanon olevan kansainvälisen keskinäisriippuvuuden lisääntyessä yhä enemmän sidoksissa toisiinsa. Kansallisen toiminnan katsotaan luovan pohjan kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan uskottavuudelle. Näiden sinänsä perustelujen toteamusten valossa on ongelmallista, että Suomen ihmisoikeuspolitiikan painopistealueet eivät aina toteudu kansallisessa toiminnassa.

Kansallisen ihmisoikeuspolitiikan ja ulkopoliittisen ihmisoikeuspolitiikan välillä on edelleen selkeä jakolinja, vaikka kansallisen ihmisoikeuspolitiikan painoarvo on vahvistunut.

Selonteon ja toimintaohjelman väliseen suhteeseen on etsittävä nykyistä selkeämpää mallia. Suomessa on edelleen ulkoasiainministeriön ja oikeusministeriön vetämän valmistelun seurauksena jonkinlainen erillisyysteesi olemassa, vaikka perus- ja ihmisoikeustutkimuksen tasolla erillisyysteesin mureneminen havaittiin jo kauan sitten (Scheinin 1991, 302). Onko tarkoituksenmukaista, että eduskunnan ulkoasiainvaliokunta antaa mietinnön ihmisoikeuspoliittisesta selonteosta? Synnyttääkö käsittelyjen erillisyyys samalla nä-

kemyksen siitä, että perus- ja ihmisoikeudet ovat erillisiä eikä niiden käsittelyä voida yhdistää? Tällaisia täysin keinotekoisia jakolinjoja kansallisen ja ulkopolitiittisen ihmisoikeuskeskustelun välillä on pyrittävä liudentamaan.

Painopisteiden määrittelyssä kehitettävää

Arviointiraportissa kritisoidaan sitä, että eduskunnan toivoma ja vielä asettamispäätöksessä mainittu tavoite kansallisten ihmisoikeuspoliittisten painopisteiden määrittelystä ei toteutunut toimintaohjelmassa. Arvioinnin perusteella keskittyminen tiettyihin tärkeisiin ihmisoikeusteemoihin edistää paremmin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen tavoitetta kuin valittu varsin hajanainen joukko hankkeita.

Perus- ja ihmisoikeuksia koskevassa keskustelussa on tarve puhua myös epäkohtien poistamisesta suoritettavasta priorisoinnista. Arvioinnissa kiinnitettiin huomiota siihen, että ajattoman ihmisoikeuspolitiikan rinnalla tarvitaan hallitusohjelmaan sidottua ihmisoikeuspolitiikkaa, koska vain siten päästään aitoon resurssikeskusteluun. Taloudellisen järjestelmän yhteys poliittis-hallinnolliseen ja normatiiviseen järjestelmään on vähintään yhtä ajankohdainen kuin aikaisemmin (Vartola 1979, 178–179).

Perustuslakivaliokunnan parin vuoden takainen lausunto budjettiesitykseen (PeVL 13/2011 vp) toi tuomioistuinelaitoksen resurssitarpeen esille:

Valiokunta pitää selvänä, että tuomioistuinten perusrahoitus on turvattava riittävällä tavalla nyt käsillä olevassa tilanteessa, mutta katsoo samalla, että pitemmällä aikavälillä on toteutettava tarpeelliset rakenteelliset, menettelylliset ja muut uudistukset sekä toimenpiteet oikeusturvan kehittämiseksi siten, että oikeusturvan taso vastaa perustuslain ja Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten vaatimuksia.

Vastaavanlaista perus- ja ihmisoikeuskeskustelua pitää käydä laajemminkin budjettien käsittelyn yhteydessä. Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma tarjoaa luontevan paikan tällaiselle keskustelulle, jos siinä yhteydessä aidosti keskustellaan myös käytettävistä resursseista. Merkittävänä puutteena voidaan pitää

sitä, että ensimmäisessä toimintaohjelmassa ei määritelty painopisteitä eikä hankkeille osoitettu myöskään niiden tarvitsemaa rahoitusta. Tähän ongelmaan on kiinnittänyt huomiota myös Euroopan ihmisoikeusvaltuutettu tuoreimmassa Suomea koskevassa raportissa (Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Report following his visit to Finland, 7–8). Järkevämpää on sen vuoksi jatkossa valita sellaiset kohteet, jotka hallituskauden aikana korjataan kuntoon ja huolehtia samassa yhteydessä, että niille taataan riittävä rahoitus.

Painopisteiden määrittelyssä merkitystä on sekä kansainvälisellä aineistolla että kansallisen materiaalin hyödyntämisellä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kannanotot ovat ensi arvoisen tärkeitä samoin muiden kansainvälisten valvontaelinten Suomea koskevat johtopäätökset. Kansainväliseen materiaaliin kuuluu tietysti Suomen omat määräaikaisraportit YK:n sopimusvalvontaelimille, UPR-määräaikaisraportti YK:n ihmisoikeusneuvostolle sekä Euroopan neuvoston eri toimielimille tuotettu aineisto. Hyödynnettävien materiaalien joukosta kannattaa nostaa esille myös Euroopan unionin perusoikeusviraston laajat selvitykset.

Ihmisoikeuspolitiikan aloitetta pitää siirtää entistä enemmän kansallisille toimijoille. Luonteva rooli toimintaohjelman painopisteiden määrittelyssä kuuluu mielestäni perustuslakivaliokunnalle. Valiokunnan kannanotot ilmentävät niitä systemaattisia ihmisoikeusongelmia, joita tulee seuraavan hallituskauden aikana korjata. Yhdessä yleisten lainvalvojen tulkintakäytännön kanssa valiokuntakannanottojen avulla voidaan perustella painopisteiden valintaa.

Erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian toiminta edistää ihmisoikeuspainopisteiden määrittelyä. Arviointiryhmässä arvostettiin oikeusasiamies Jääskeläisen listausta Suomen keskeisistä ihmisoikeusongelmista (HS 1.11.2011). Juuri tällaisten avausten avulla voidaan määritellä seuraavan toimintaohjelman painopisteet.

Lopuksi tässäkin yhteydessä on syytä tuoda esille arviointiraportissa otettu kanta siitä, että erilaiset ihmisoikeustoimijat tulee saattaa eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen. Lisäksi tulee kiinnittää huomiota Ihmis-

oikeuskeskuksen täysin riittämättömään resursointiin. Nykyinen tilanne ei voi olla eduksi Suomen maineelle ihmisoikeuksiin vakavasti suhtautuvana maana.

Ihmisoikeustoimintaohjelman vaikutusten seurantaan kehitettävä ja ihmisoikeuskoulutuksen ja kasvatuksen asemasta huolehdittava

Toimintaohjelman valmistelu suoritettiin hyvin kiireisellä aikataululla. Yksi tavoite jätettiin tarkoituksella arviointivaiheeseen eli miten ihmisoikeusindikaattoreita tulisi kehittää. Ihmisoikeusindikaattoreita käytetään ihmisoikeuspolitiikan seurantaan ja eri ihmisoikeusalueiden toteutumisen arviointiin. Indikaattorit jaetaan ihmisoikeusvelvoitteisiin sitoutumista kuvaaviin rakenneindikaattoreihin, ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanoa kuvaaviin prosessi-indikaattoreihin ja ihmisoikeuksien tosiasiallista toteutumista ihmisten elämänpiirissä kuvaaviin lopputulosindikaattoreihin (ks. indikaattoreista esim. Rautiainen 2014). Ihmisoikeusindikaattorien luotettavuudesta on syntynyt paljon keskustelua. Kvantitatiiviset menetelmät eivät poista väärinkäytön ongelmia vaan luovat jopa uusia potentiaalisia ongelmia. Väärinkäytön mahdollisuudet pitää tiedostaa, mutta indikaattorit ovat siitä huolimatta käytökelpoisia työkaluja ihmisoikeuspoliittisia valintoja tehtäessä (ks. Rosga & Satterthwaite 2012, 297–316).

Kansallisen ihmisoikeusseurannan merkitystä on tuotu esille myös tutkimuksen puolella. Seurannalle on kuitenkin asetettava tiettyjä perusvaatimuksia. Esimerkiksi Gauthier de Beco on korostanut, että ihmisoikeuksien toteutumisen seurannassa pitää huomioida neljä vaatimusta. Hän korostaa ensinnäkin, että ihmisoikeusseuranta on osa yleisempää strategiaa, jossa tapahtuu säännöllistä tiedonkeruuta julkishallinnon eri lohkoissa. Toiseksi ihmisoikeusseurannan on oltava itsenäistä ja uskottavaa. Kolmanneksi seurantaan pitää liittyä korjaavat toimenpiteet, joilla ihmisoikeustilannetta parannetaan. Neljänneksi hän painottaa, että ihmisoikeusseurannan on oltava osallistuvaa. Siinä pitää olla mukana muitakin toimijoita kuin viranomaistahoja (De Beco 2010, 51–52).

Suomen ihmisoikeustilannetta yleisesti kartoittavien ihmisoikeusindikaattorien kehittämistä oli tarkoitus jatkaa toimintaohjelman hyväksymisen jälkeen osana toimintaohjelmahanketta 2 (Perus- ja ihmisoikeuksien seurannan kehittämishanke, ml. indikaattorien kehittäminen). Sen puitteissa oli tarkoitus rakentaa sekä eri elämänaalueet kattavat perus- ja ihmisoikeusindikaattorit että tunnistettuja perus- ja ihmisoikeusongelmia koskeva seuranta-tietokanta. Tavoitteena oli indikaattorien helppo hyödynnettävyys sekä julkaiseminen laajasti, esimerkiksi Findikaattori-palvelua käyttämällä. Hanke oli sovittu toteutettavaksi vuoden 2013 loppuun mennessä ja siitä olivat vastuussa kaikki ministeriöt valtioneuvoston kanslian johdolla. Toimintaohjelmahanke ei kuitenkaan käytännössä toteutunut millään tavalla ja sen tosiasiallisesta toteuttamisesta on arviointiryhmän käsityksen mukaan luovuttu melko pian toimintaohjelman hyväksymisen jälkeen.

Tämä keskenjäänyt indikaattorien kehittämistyö on saatava jatkossa rahoituksen piiriin. Resurssien jakamista pohdittaessa on suotavaa, että indikaattoritiedon tärkeys ymmärretään. Suomessa ollaan kaikilla ihmisoikeuspolitiikan osa-alueilla vasta perusrakenteiden pystytysvaiheessa. Ihmisoikeusindikaattoreilla on eniten annettavaa suomalaiselle ihmisoikeuspolitiikalle silloin, kun ne voidaan kytkeä ihmisoikeusarkkitehtuurin muihin osa-alueisiin, kuten Ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskuntaan, politiikkatoimien ihmisoikeusvaikutusten ennakointiin sekä ihmis-oikeustoimintaohjelman laadintaan ja seurantaan.

Toimintaohjelman toteutumisen seuranta annettiin sen laadinnasta keskeisesti vastanneen valtio-neuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkoston (ihmisoikeusverkosto) vastuulle. Verkoston työtä on tukenut oikeusministeriön asettama ihmisoikeuspaneeli, joka koostuu pääosin kansalaisjärjestöjen edustajista. Paneelin rooli seurannassa on siirtymässä ihmisoikeusvaltuuskunnan seurantajaostolle. Kuten todettiin, tutkimusten mukaan juuri muiden kuin viranomaistahojen osallistuminen seurantaan on aivan olennaista.

Seurannalla voi katsoa olleen positiivisia vaikutuksia. Toimintaohjelman tuoma lisäseuranta vauhditti virkamiesten mukaan sellaisia hankkeita, jotka muuten olisivat ”tiukentuneiden rahahanojen armoilla”. Näin hankkeiden

sisällyttämällä toimintaohjelmaan voidaan katsoa olleen myönteisiä vaikutuksia hankkeiden toteutumisen näkökulmasta. Kokonaisuutena kuitenkin seuranta on merkittävästi kehitettävä ja seuraavan toimintaohjelman kohdalla on mietittävä toimivampia ratkaisuja, joissa myös kansalaisjärjestöt ovat mukana.

Isoja ratkaisuja vaaditaan myös sen suhteen, miten kansainvälisestä valvontaelinkäytännöstä saatu palaute otetaan huomioon viranomaisten toiminnassa. Kansainvälisen valvontakäytännön aktiivinen seuraaminen tyydyttävällä tavalla on jätetty kansallisessa ihmisoikeusjärjestelmässä hoitamatta. Tätä seurantaan liittyvää ongelmaa ei ole tunnistettu toimintaohjelman valmistelun yhteydessä eikä keinoja sen korjaamiseksi ole lähdetty miettimään.

Kyse on pitkään jatkuneesta ongelmasta, joka voidaan korjata varsin helposti esimerkiksi yliopistojen avulla. Ministeriöt voisivat toimia aikaisempaa useammin tutkimusten tilaajana ja yhteistyökumppaneina. Ihmisoikeustutkimukseen liittyvien yhteistyöhankkeiden avulla valvontakäytäntöön perustuvaa tietoa voidaan koota helposti sekä viranomaisten että kansalaisten käytössä olevaksi aineistoksi.

Tutkimuksen ohella arviointiraportissa pidettiin tärkeänä, että ihmisoikeuskoulutuksen ja kasvatuksen merkitys ymmärretään ja siihen panostetaan riittävästi. Koulutusta tarvitaan etenkin alue- ja paikallistasolla. Demokratiapoliittisessa selonteossa painotetaan demokratiakasvatusta (Avoim ja yhdenvertainen osallistuminen 2014, 59–61). Yhteyttä ihmisoikeuskasvatukseen ei siinä kuitenkaan tunnisteta. Työekonomisesti olisi järkevää käsitellä demokratia- ja ihmisoikeuskasvatusta yhtenäisenä kokonaisuutena – tällöin ei luotaisi toisiaan lähellä oleville asioille päällekkäisiä rakenteita.

Seurantavaihe on yksi arvioinnissa havaittu keskeinen ongelmakohta. Seurantaan tarvitaan huomattavasti enemmän aikaa ja resursseja. Seurannan resursointitarvetta perustelee jo se, että osa hankkeista on laajoja ja valtakunnallisia ja osa taas paikallisia. Seurannan kehittämiseksi olisi tärkeää kytkeä perus- ja ihmisoikeuksien jatkuva seuranta niin ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin kuin ihmisoikeusindikaattorien muodossa osaksi kaikkea ihmisoikeusvaikutteista toimintaa.

Yhteenvetoa

Kansallisen ihmisoikeuspolitiikan määrittely on otettava pysyväksi osaksi hallitusohjelman laadintaa. Ihmisoikeuskulttuurin kehittyminen tarkoittaa ihmisoikeuksien aktiivisempaa huomioimista poliittisessa päätöksenteossa. Myös työvälineiden pitää olla kunnossa. Ihmisoikeusvaikutusten arviointi pitää toteuttaa kauttaaltaan kaikissa ihmisoikeuksien kannalta merkityksellisissä hankkeissa. Ihmisoikeusindikaattorien kehittelyyn pitää suunnata lisää rahaa luontevana osana demokratiaindikaattorien aloittamaa trendiä.

Hallituskauden alussa tapahtuva ihmisoikeuspolitiikan kansallisten painopisteiden valinta ja sitoutuminen kauden aikana korjaamaan epäkohdat on perusteltu osa modernia ihmisoikeuskeskustelua. Resursointikeskustelussa eduskunnan perustuslakivaliokunnalle avautuu uudentyypinen rooli. Perustuslakivaliokunta voi osallistua ihmisoikeuspainopisteiden valintaan esimerkiksi selonteon yhteydessä nostamalla esille tiettyjä teemoja, jotka seuraavalla vaalikaudella tulee korjata. Valinnat voitaisiin kytkeä vaalikauden aikana laki-hankkeiden käsittelyssä paljastuneisiin ongelmiin ja suhteuttaa valiokunnan vakiintuneeseen tulkintalinjaan. Pitempiaikainen ihmisoikeuspolitiikka ja hallituksen valitsemat painopisteet eivät tällaisessa mallissa ole ristiriidassa vaan enemmänkin tukemassa toisiaan.

Kansallisten ihmisoikeustoimijoiden yhdistämistä saman katon alle on puuhattu pitkään. Aika on nyt kypsä ”Ihmisoikeustalon” perustamiselle. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen rakennettava asiantuntijakeskus olisi järkevin vaihtoehto. Keskeistä on kiinnittää huomiota riittävien resurssien, itsenäisyyden ja sitä kautta uskottavuuden antamiseen tällaiselle toimijalle. Jos ihmisoikeustyötä ajatellaan keskeisenä osana modernin valtion toimintaa, rakenteiden pitää välittää myös samaa kuvaa. Gauthier de Becon esille nostamat vaatimukset tarjoavat hyvän pohjan kansallisen seurannan rakentamiselle. Ihmisoikeusrakenteisiin on sen vuoksi liityttävä myös aktiivinen vuoropuhelu kansalaisyhteiskunnan kanssa.

Lähteet

- Avoin ja yhdenvertainen osallistuminen. Valtioneuvoston demokratiapoliittinen selonteko 2014, Oikeusministeriö, Selvityksiä ja ohjeita 15/2014.
- Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Report by Nils Muiznieks, following his visit to Finland from 11 to 13 June 2012, CommDH (2012) 27. 25.9.2012.
- De Beco, Gauthier (2010). *Non-Judicial Mechanisms for the Implementation of Human Rights in European States*. Bruylant.
- Helsingin Sanomat*. Ihmisoikeusloukkauksia Suomessa. 1.11.2011.
- Henriksson, Anna-Maja (2012). Vieraskynä: Ihmisoikeuksia voi parantaa Suomesakin. *Helsingin Sanomat* 22.4.2012.
- Ihmisoikeudet ja Suomen ulkopolitiikka. Ulkoasiainministeriön selvitys 29.11.2000, MINS 10/2000 vp. Ulkoasiainministeriön julkaisuja 9/2000.
- Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2012–2013. Oikeusministeriö, Selvityksiä ja ohjeita 18/2012.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 23/2004 vp (PeVL 23/2004 vp). Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 1/2010 vp (PeVL 1/2010 vp). Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 13/2011 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2012.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 16/2012 vp (PeVL 16/2012 vp). Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2012–2013.
- Rautiainen, Pauli (2014). Sananvapautta mittaamassa – onko oikeusperusteisilla ihmisoikeusindikaattoreilla annettavaa suomalaiselle sananvapauskeskustelulle? Sananvapaus puntarissa. Teoksessa Päivi Tiilikka (toim.) *Viestintäoikeuden vuosikirja 2013*. Forum Juris, 38–56.
- Rosga, AnnJanette & Satterthwaite, Margaret L. (2012). Measuring Human Rights, UN indicators in Critical Perspective. Teoksessa Kevin E. Davis & Angelina Fisher & Benedict Kingsbury & Sally Engle Merry (eds.) *Governance by Indicators. Global Power through Quantification and Rankings*. Oxford University Press.
- Scheinin, Martin (1991). *Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa*. Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Ulkoasiainministeri Tarja Halosen eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle antama selonteko Hallituksen ihmisoikeuspolitiikasta 11.11.1998, <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=69319&GUID={C35EB1A0-D124-43E8-A27F-21A7A87BEDD9}>

- Ulkoasiainvaliokunnan lausunto 3/2001 vp. Ministeriön selvitys ihmisoikeuksista ja Suomen ulkopoliitiikasta (UaVL 3/2001 vp).
- Ulkoasiainvaliokunnan mietintö 25/1998 vp. Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1997 siltä osin kuin se koskee suhteita ulkovaltoihin.
- Ulkoasiainvaliokunnan mietintö 1/2010 vp (UaVM 1/2010 vp). Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta.
- Vartola, Juha (1979). *Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta*. Tampere. Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta, VNS 2/2004 vp.
- Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta, VNS 7/2009 vp.
- Valtioneuvoston tiedonanto VNT 2/2011 vp 22.6.2011 nimitetyn pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmasta.
- Viljanen, Jukka & Rautiainen, Pauli & Heiskanen, Heta & Seppä, Tarja (2014). *Kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman 2012–2013 arviointi*. Oikeusministeriö, Selvityksiä ja ohjeita 19.