

Demokratiapoliittisen toimintaohjelman 2017–2019 sekä kansallisen perus- ja ihmisoikeustoiminta- ohjelman 2017–2019 arviointi

Pauli Rautiainen, Kaisa Sinkkilä, Anssi Keinänen



Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2020:2

Demokratiapoliittisen toimintaohjelman 2017–2019 sekä kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman 2017–2019 arviointi

Pauli Rautiainen, Kaisa Sinkkilä, Anssi Keinänen

Oikeusministeriö

ISBN PDF: 978-952-259-911-7

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2020

Kuvailulehti

Julkaisija	Oikeusministeriö	4.6.2020	
Tekijät	Pauli Rautiainen, Kaisa Sinkkilä, Anssi Keinänen		
Julkaisun nimi	Demokratiapoliittisen toimintaohjelman 2017–2019 sekä kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman 2017–2019 arviointi		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2020:2		
Diaari/hankenumero	VN/12569/2019	Teema	Selvityksiä ja ohjeita
ISBN PDF	978-952-259-911-7	ISSN PDF	2490-0990
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-911-7		
Sivumäärä	52	Kieli	Suomi
Asiasanat	perusoikeudet, ihmisoikeudet, demokratia		
Tiivistelmä Pääministeri Juha Sipilän hallitus hyväksyi valtioneuvoston periaatepäätöksenä 16.2.2017 demokratiapoliittisen toimintaohjelman sekä perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman vuosille 2017–2019. Oikeusministeriö valitsi joulukuussa 2019 tarjouskilpailun perusteella Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksen tutkijaryhmän arvioimaan toimintaohjelmat. Arviointi suosittelee toimintaohjelmien valmistelua ja toimeenpanoa koordinoineiden valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteys henkilöiden verkoston sekä demokratiapoliittisen verkoston toiminnan jatkamista. Arviointiraportissa arvostellaan sitä, että monet perus- ja ihmisoikeuspoliittisesti keskeiset kysymykset rajautuivat toimintaohjelman ulkopuolelle. Arviointi suosittelee, että pääministeri Sanna Marinin hallituskaudella perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmatyössä käytetään riippumatonta tutkimusta tavoitteenasettelussa ja kehitetään indikaattoreita perus- ja ihmisoikeuspolitiikan seurantaan. Demokratiapoliittisen toimintaohjelmatyön jatkaminen on kannatettavaa siten kuin se Marinin hallituskaudella on aloitettu. Toiminnan koordinoiminen tasolla demokratiapolitiikkaa ja perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaa tulee käsitellä jatkossakin erillään. Yksittäisten toimintaohjelmien arviointien sijaan tulisi siirtyä arvioimaan perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaa sekä demokratiapolitiikkaa kokonaisvaltaisemmin ja/tai pidemmällä aikavälillä.			
Kustantaja	Oikeusministeriö		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Justitieministeriet		4.6.2020
Författare	Pauli Rautiainen, Kaisa Sinkkilä, Anssi Keinänen		
Publikationens titel	Utvärdering av demokratipolitiska handlingsprogrammet 2017–2019 och handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter 2017–2019		
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2020:2		
Diarie-/projektnummer	VN/12569/2019	Tema	Utredningar och anvisningar
ISBN PDF	978-952-259-911-7	ISSN PDF	2490-0990
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-911-7		
Sidantal	52	Språk	finska
Nyckelord	grundläggande rättigheter, mänskliga rättigheter, demokrati, handlingsprogram		
Referat Den 16 februari 2017 godkände statsminister Juha Sipiläs regering genom ett principbeslut av statsrådet demokratipolitiska handlingsprogrammet och handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter för 2017–2019. I december 2019 valde justitieministeriet genom anbudsförfarande en forskargrupp vid juridiska institutionen vid Östra Finlands universitet för uppgiften med att utvärdera handlingsprogrammen. I utvärderingen rekommenderas det att verksamheten ska fortsätta i statsrådets nätverk för de kontaktpersoner för grundläggande och mänskliga rättigheter samt det demokratipolitiska nätverk som har samordnat beredningen och genomförandet av handlingsprogrammen. I utvärderingsrapporten framförs kritik mot att många centrala frågor om grundläggande och mänskliga rättigheter lämnades utanför handlingsprogrammet. I utvärderingen rekommenderas det att man i arbetet med handlingsprogrammet för grundläggande och mänskliga rättigheter under statsminister Sanna Marins regeringsperiod ska använda oberoende forskning för att sätta upp mål samt utveckla indikatorer för uppföljning av politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter. Det arbete med demokratipolitiska handlingsprogrammet som har inletts under Marins regeringsperiod understöds. Verksamheten inom demokratipolitiken och politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter ska också i fortsättningen samordnas separat. De enskilda utvärderingarna av handlingsprogrammen borde dock ersättas av mer helhetsbaserade utvärderingar av politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter och demokratipolitiken och/eller mer långsiktiga utvärderingar.			
Förläggare	Justitieministeriet		
Beställningar/distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: vnjulkaisumyynti.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Justice		4 June 2020
Authors	Pauli Rautiainen, Kaisa Sinkkilä, Anssi Keinänen		
Title of publication	Evaluation of the Action Plan on Democracy Policy 2017–2019 and the National Action Plan on Fundamental and Human Rights 2017–2019		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Justice, Reports and guidelines 2020:2		
Register number	VN/12569/2019	Subject	Reports and guidelines
ISBN PDF	978-952-259-911-7	ISSN PDF	2490-0990
Website address URN	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-911-7		
Pages	52	Language	Finnish
Keywords	fundamental rights, human rights, democracy, action plans		
Abstract On 16 February 2017, the Government of Prime Minister Juha Sipilä adopted the Action Plan on Democracy Policy and the National Action Plan on Fundamental and Human Rights for 2017–2019 in the form of a government resolution. In December 2019, following a competitive tendering process, the Ministry of Justice selected a group of researchers from the Law School of the University of Eastern Finland to evaluate the action plans. The evaluation report recommends that the Government network of contact persons for fundamental and human rights and the democracy policy network, which were responsible for coordinating the preparation and implementation of the action plans, continue their activities. The report criticises the fact that many key fundamental and human rights policy issues were excluded from the scope of the action plan. The evaluation report recommends that, during the term of Prime Minister Sanna Marin's Government, independent research be utilised for target-setting in the work related to the action plan on fundamental and human rights and that indicators for monitoring fundamental and human rights policy be developed. The report also recommends that work related to the action plan on democracy policy be continued during the term of Prime Minister Marin's Government in the manner it has already been started. When it comes to the coordination of activities, democracy policy and fundamental and human rights policy should also in future be treated separately. Instead of evaluating individual action plans, fundamental and human rights policy and democracy policy should be evaluated in a more comprehensive manner and/or over a longer period of time.			
Publisher	Ministry of Justice		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: vnjulkaisumyynti.fi		

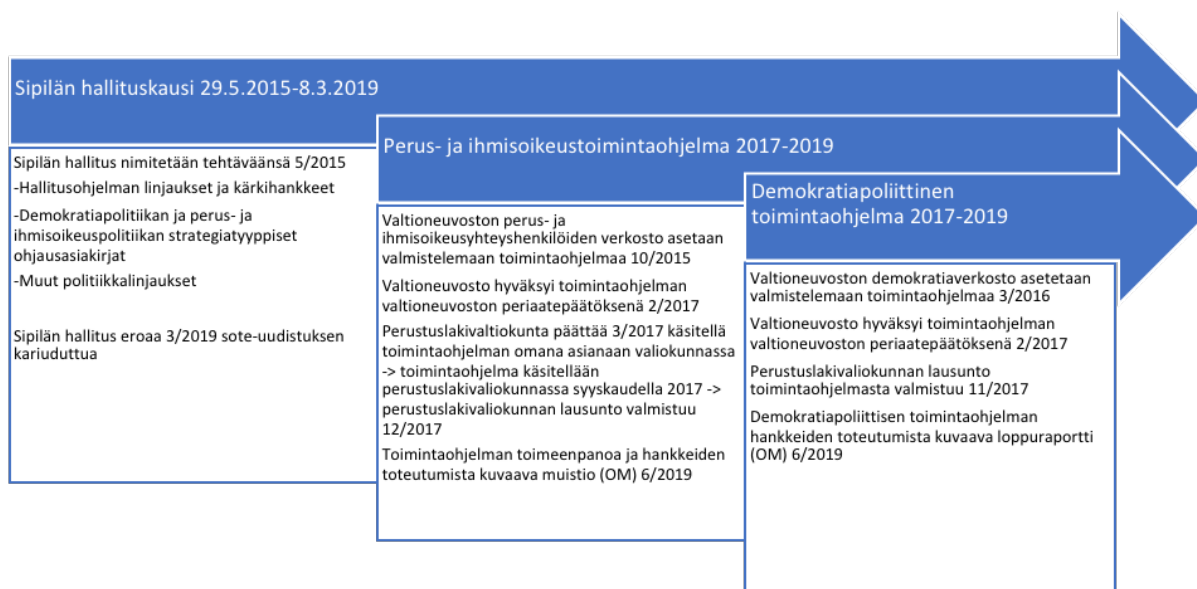
Sisältö

1	Johdanto	9
2	Toimintaohjelmien tausta ja valmistelu	12
2.1	Toimintaohjelmat valmisteltiin valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteys henkilöiden verkostossa sekä demokratiaverkostossa	13
2.2	Kansalaisjärjestöjä ja muita sidosryhmiä kuultiin valmistelun aikana	14
2.3	Toimintaohjelmat valmisteltiin valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteys henkilöiden verkostossa sekä demokratiaverkostossa	17
2.4	Toimintaohjelmat hyväksyttiin valtioneuvoston periaatepäätöksinä	17
2.5	Hyväksymisen jälkeen toimintaohjelmia käsiteltiin eduskunnan perustuslakivaliokunnassa	19
3	Toimintaohjelmien toteutuminen: toimeenpano ja lopputulokset	24
3.1	Toimintaohjelmien toimeenpano oli käytännössä yksittäisten hankkeiden toimeenpanoa	24
3.2	Toimintaohjelmiin sisältyneet hankkeet toteutuivat suunnitellusti	27
3.3	Hankkeiden toteutumisesta ei voi suoraan päätellä, että ne olisivat kehittäneet demokratiaa tai parantaneet Suomen perus- ja ihmisoikeustilannetta	28
4	Toimintaohjelmat osana demokratiapolitiikkaa sekä perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaa	31
4.1	Toimintaohjelmat olivat osa osaoptimoivaa pienten askelten demokratia- sekä perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaa	32
4.2	Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma ei ollut tehokas perus- ja ihmisoikeuspolitiikan ohjauskeino	33
4.3	Vakavien perus- ja ihmisoikeusloukkausten ehkäisyn sivuuttavaa perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaa ei voi pitää onnistuneena	36
4.4	Jatkossa pitäisi siirtyä kohti kokonaisvaltaisempaa perus- ja ihmisoikeuksien sekä perus- ja ihmisoikeuspolitiikan hahmottamista	37
5	Suomen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma suhteessa Alankomaiden ja Ruotsin ihmisoikeustoimintaohjelmiin	40
5.1	Alankomaiden ihmisoikeustoimintaohjelma	40
5.2	Ruotsin ihmisoikeustoimintaohjelmat	42

6	Demokratiapoliittiset toimintaohjelmat Ruotsissa sekä Marokon demokratia- ja ihmisoikeustoimintaohjelma	45
6.1	Ruotsin demokratiapoliittiset ohjelmat.....	45
6.2	Marokon demokratia- ja ihmisoikeustoimintaohjelma.....	47
7	Perus- ja ihmisoikeuspolitiikan ja demokratiapolitiikan väliset yhteydet.....	48
8	Päätelmiä ja toimenpidesuosituksia	50

1 Johdanto

Tässä raportissa arvioidaan kevään 2015 eduskuntavaalien jälkeen muodostetun pääministeri Juha Sipilän hallituksen demokratiapoliittista toimintaohjelmaa 2017-2019¹ sekä kansallista perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaa 2017-2019.² Raportissa analysoidaan ohjelmia osana Suomen demokratiapoliittikkaa sekä perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaa, tarkastellaan ohjelmien ja niille asetettujen tavoitteiden toteutumista sekä annetaan suosituksia siitä, miten ohjelmia voisi kehittää.³



Kuvio 1. Kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman ja Demokratiapoliittisen toimintaohjelman prosessit Sipilän hallituskaudella.

Toimintaohjelmien ja niiden valmistelun kuvauksen jälkeen raportissa tarkastellaan, kuinka toimintaohjelmat toteutuivat. Tarkoituksena on muodostaa yleiskuva toimintaohjelmatyöstä, joten raportissa ei tarkastella toimintaohjelmien kaikkia yksityiskohtia eikä toimintaohjelmiin sisältyneiden yksittäisten hankkeiden toteutumista. Tämän jälkeen raportissa tarkastellaan toimintaohjelmien suhdetta suomalaiseen perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaan sekä demokratiapoliittikkaan. Raportissa tarkastellaan myös eräissä muissa maissa laadituista toimintaohjelmista saatuja kokemuksia sekä hah-

¹ Demokratiapoliittinen toimintaohjelma. Oikeusministeriö 2017.

² Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2017-2019. Oikeusministeriö 2017.

³ Raportti vastaa perustuslakivaliokunnan vaatimukseen (PeVL 56/2017 vp) laatia perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman toteutumisesta riippumaton arviointi välittömästi vuoden 2019 eduskuntavaalien jälkeen.

motellaan demokratiapolitiikan ja kansallisen perus- ja ihmisoikeuspolitiikan välistä yhteyttä sekä pohditaan näiden yhteyksien vahvistamista. Raportin lopuksi esitetään päätelmiä ja toimenpidesuosituksia.

Toimintaohjelmien arvioinnin ovat toteuttaneet Tampereen yliopiston julkisoikeuden apulaisprofessori Pauli Rautiainen, Itä-Suomen yliopiston lainsäädäntötutkimuksen tutkija Kaisa Sinkkilä ja Itä-Suomen yliopiston lainsäädäntötutkimuksen professori Anssi Keinänen. Arvioinnin käytännön toteutuksesta ja raportin kirjoittamisesta päävastuussa ovat olleet Rautiainen ja Sinkkilä. Keinänen on vastannut yhteistyöstä arvioinnin toteutuspaikan Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksen ja arvioinnin tilaajan oikeusministeriön välillä. Raporttia on kommentoinut sen kirjoittamisen aikana joukko demokratiapolitiikan sekä perus- ja ihmisoikeuksien tutkijoita, kansalaisjärjestöjen edustajia ja viranhaltijoita, joita tutkijaryhmä kiittää arvokkaista huomioista.

Arviointi pohjautuu oikeusministeriön tutkijaryhmän käyttöön luovuttamaan toimintaohjelmia koskevaan julkiseen aineistoon, muuhun julkiseen suomalaista demokratiapolitiikkaa sekä perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaa koskevaan asiakirja-aineistoon, tutkijaryhmän toteuttamiin haastatteluihin sekä tutkijaryhmän itsenäiseen tiedonhankintaan. Arviointia varten tutkijaryhmä haastatteli toimintaohjelmien valmisteluun ja toimeenpääntöön eri tavoin osallistuneita viranhaltijoita sekä toimintaohjelmien kannalta keskeisten kansalaisjärjestöjen edustajia.

Tammikuun ja helmikuun 2020 aikana toteutettiin yhteensä 11 puolistrukturoitua teemahaastattelua, jotka analysoitiin laadullisesti sisällönanalyysillä. Maaliskuun alussa 2020 tutkijaryhmä keskusteli lisäksi oikeusministeriön demokratiapolitiikan sekä perus- ja ihmisoikeuspolitiikan vastuuviranhaltijoiden kanssa tekemistään havainnoista ja toimintaohjelmien kehittämissuunnista. Keskustelut toteutettiin aikana, jolloin koronaviruksen leviämisen hillitsemiseen liittyvien toimien johdosta ei ollut enää mahdollista järjestää sellaista työpajatyöskentelyä, jollainen tutkijaryhmän oli tarkoitus toisella tavalla järjestää. Keskusteluja on hyödynnetty raportin viimeistelyssä. Raportissa esitetyt näkemykset edustavat kuitenkin yksinomaan tutkijaryhmän käsityksiä.

Raportin laatimisen yhteydessä kävi ilmi, että toimintaohjelmien keskeiset sidosryhmät lähestyvät demokratiapolitiikkaa eri tavoin kuin perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaa käyttäen näistä politiikkalohkoista puhumiseen esimerkiksi erilaista kieltä. Tämä tulee esiin esimerkiksi demokratiakasvatuksen ja ihmisoikeuskasvatuksen lohkoutuneisuudessa. Itsenäisen politiikkalohkon tunnistaa sille ominaisesta puhetavasta. Samoin kävi ilmi, että kansalaisyhteiskunnan näkökulma toimintaohjelmiin eroaa huomattavasti hallinnon sisäisestä näkökulmasta, joka ei sekään ole mitenkään yhtenäinen.

Toimintaohjelmia voisi siis lähestyä niitä arvioitaessa perustellusti useasta erilaisesta näkökulmasta, joista kustakin nousisi esiin juuri tuolle näkökulmalle olennaisia painoituksia. Poliittika-arvioinnit eivät olekaan koskaan neutraaleja. Niiden tekeminen sisältää väistämättä valintoja, joissa jotkin näkökulmat saavat suuremman painoarvon kuin toiset. Tässä arviointiraportissa korostuu tutkijaryhmän erilaisista arvioinnin aikana esiin tulleista näkökulmista valitsema näkökulma, jossa toimintaohjelmia lähestytään ennen kaikkea valtioneuvoston periaatepäätöksen muodossa annettuina politiikka-asiakirjoina. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna toimintaohjelmat näyttäytyvät hieman eri valossa kuin esimerkiksi silloin, kun niitä lähestytään hallinnon sisäisten hallituskaudet ylittävien prosessien kiinnekohtina kuten monet toimintaohjelmatyötä lähellä olevat viranhaltijat ovat arvioinnin yhteydessä toteutetuissa haastatteluissa tehneet.

Tässä raportissa perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman arvioiminen saa suuremman roolin kuin demokatiapoliittisen toimintaohjelman arvioiminen. Tämä johtuu ensiksikin arvioinnin lähtökohta-asetelmasta: perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma on toinen laatuaan, joten sitä on arviointiraportissa ollut mahdollista suhteuttaa edelliseen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaan ja sen arviointiin. Arvioitavana oleva demokatiapoliittinen toimintaohjelma toteutettiin ensimmäisen kerran, eikä sille siten ollut tarjolla vastaavaa peilauspintaa. Toiseksi arvioinnin aikana kävi ilmi, että perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma sekä perus- ja ihmisoikeuspoliittiset kysymykset herättivät huomattavasti demokatiapoliittikkaa enemmän keskustelua ja jännitteitä pääministeri Sipilän hallituksen kaudella, jolle nyt arvioitavat toimintaohjelmat sijoittuvat.

Toimintaohjelmia arvioidaan tällä kertaa samassa raportissa, koska oikeusministeriö on tilannut toimintaohjelmista yhteisen arvioinnin. Toimintaohjelmissa ei ole tutkijaryhmän käsityksen mukaan itsessään mitään sellaista, joka ehdottomasti puoltaisi niiden arviointia yhdessä. Pikemminkin tutkijaryhmän käsityksen mukaan toimintaohjelmat ovat ainakin Sipilän hallituksen kaudella muodostaneet siinä määrin erilliset kokonaisuudet, että niiden arviointi toisistaan erillään olisi voinut olla perustellumpaa. Tutkijaryhmä on saamansa toimeksiannon mukaisesti arvioinut kuitenkin toimintaohjelmia rinnakkain, vaikka tämä on johtanut paikoin epätasapainoiseen arviointiasetelmaan.

2 Toimintaohjelmien tausta ja valmistelu

Valtioneuvosto antoi vuonna 2014 eduskunnalle sekä demokratiapoliittisen selonteon⁴ että ihmisoikeusselonteon⁵. Demokratiapoliittinen selonteko laadittiin ensimmäistä kertaa. Ihmisoikeusselonteko oli järjestyksessään kolmas.

Selontekojen käsittelyn yhteydessä linjattiin, että valtioneuvosto laatii seuraavan vaalikauden alussa kansallisen toimintaohjelman demokratian edistämiseksi Suomessa sekä kansallisen toimintaohjelman perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi Suomessa. Linjaukset toimintaohjelmien laatimisesta sisältyivät demokratiapoliittiseen selontekoon ja ihmisoikeusselontekoon.

Demokratiapoliittista toimintaohjelmaa ei oltu laadittu aiemmin. Aikaisemmin demokratian edistämisestä on tehty periaatepäätös (OM 17/2010) ja toteutettu Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma (2003–2007), joiden toimenpidelinjaukset muodostavat toimintaohjelman tyypiset kokonaisuudet. Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma oli laadittu aiemmin vuosille 2012–2013. Sen vuonna 2014 toteutetun arvioinnin⁶ yhteydessä suositeltiin toimintaohjelmatyön jatkamista. Monet aiemmassa arvioinnissa tehdyt havainnot toimintaohjelmatyön hyvistä käytänteistä ja kritiikille alttiista kohdista pätevät myös nyt arvioitavaan toiseen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaan.

Emme pääsääntöisesti käsittele tässä arviointiraportissa laajasti niitä asioita, joita on käsitelty jo aiemmassa arviointiraportissa, ellei asioiden käsittelyyn ole erityistä syytä. Kokonaiskuvan suomalaisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmatyön hyvistä käytännöistä ja kritiikille alttiista kohdista saadakseen olisikin hyvä lukea molempien arviointien raportteja yhdessä. Tässä yhteydessä on syytä myös korostaa, että pidämme toimintaohjelmatyötä lähtökohtaisesti tärkeänä osana suomalaisen perus- ja ihmisoikeusarkkitehtuurin kehittämistä aivan kuten jo ensimmäisen arvioinnin yhteydessä todettiin. Ne kriittiset huomiot, joita nyt arvioitavana olevasta Sipilän hallituksen toimintaohjelmasta esitämme, on luettava tätä lähtökohtaa vasten.

⁴ Avoin ja yhdenvertainen osallistuminen. Valtioneuvoston demokratiapoliittinen selonteko 2014. Oikeusministeriö 2014.

⁵ Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteko 2014. Ulkoministeriö.

⁶ Jukka Viljanen, Pauli Rautiainen, Heta Heiskanen ja Tarja Seppä: Kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman 2012–2013 arviointi. Oikeusministeriö 2014, Selvityksiä ja ohjeita 19/2014.

2.1 Toimintaohjelmat valmisteltiin valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkostossa sekä demokratiaverkostossa

Toimintaohjelmien valmistelu käynnistyi oikeusministeriön johdolla, kun vaalikauden alusta oli kulunut hieman yli puoli vuotta. Ministeriö asetti viranhaltijoista koostuvat valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkoston lokakuussa 2015 ja demokratiaverkoston maaliskuussa 2016. Verkostot osallistuivat toimintaohjelmien valmisteluun ja niissä oli edustus kaikista ministeriöistä.

Arviointia varten käytössä olleen aineiston perusteella verkostoilla on ollut huomattava merkitys toimintaohjelmien valmistelussa. Molemmat toimintaohjelmat ovat syntyneet verkostojen ohjaamina eri ministeriöissä valmisteltujen hanke-ehdotusten pohjalta. Verkostojen työtä tukeneella oikeusministeriössä tapahtuneella virkavalmistelulla on ollut käytännössä suuri merkitys ohjelmatyölle. Ohjelmien valmistelun koordinointi ja ohjelmien keskinäinen yhteensovittaminen on tapahtunut oikeusministeriössä.

Käytössämme olleen aineiston perusteella ulkoministeriö oli perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman valmistelussa edellisen toimintaohjelman valmisteluprosessia tiiviimmin mukana, mikä on edistänyt kansainvälisten ihmisoikeuksien ja kansallisten perusoikeuksien edistämisen välistä koherenssia. Toimintaohjelmatyö on vaikuttanut siten myönteisesti ministeriörajat ylittävien politiikkakysymysten käsittelyyn.

Toimintaohjelmien valmistelu kesti verkostojen asettamisen jälkeen noin vuoden. Ohjelmien sisällöstä keskusteltiin erilaisten viranhaltijaverkostojen, useiden laillisuusvalvojien ja Kuntaliiton kaltaisten toimijoiden kanssa.

Perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkoston pöytäkirjojen mukaan laillisuusvalvojista eduskunnan oikeusasiamies, oikeuskansleri, tietosuojavaltuutettu, yhdenvertaisuusvaltuutettu ja tasa-arvovaltuutettu ajoivat perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaan joitain huomattavasti kunnianhimoisempia hankkeita kuin ohjelmaan lopulta otettiin. Etenkin transihmisten oikeuksien edistämisen kohdalla sosiaali- ja terveysministeriöllä sekä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusvaltuutetuilla oli selvä näkemys. Siinä missä laillisuusvalvojat ajoivat ihmisoikeuspoliittisesti kunnianhimoisia kirjauksia, ministeriö ajoi puolestaan hallitukselta saamansa politiikkaohjauksen mukaisesti varovaisia kirjauksia. Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa hankkeet saivat lopulta sellaisen muodon kuin ministeriöt halusivat, joten laillisuusvalvojien rooli ohjelmatyössä muodostui lähinnä sparraavaksi.

Demokratiapoliittisen toimintaohjelman valmistelussa ei käytössämme olevien asiakirjojen perusteella ollut havaittavissa samanlaisia jännitteitä kuin perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman valmistelussa. Käsitys demokratiapolitiikan ydinsisällöstä vaikuttaa laajasti jaetulta eikä demokratiapolitiikkaan sisälly samanlaisia yhteiskuntapoliittisia jakolinjoja kuin perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaan. Asiaa selittää se, että demokratiapolitiikan kohdalla joukko jännitteisiä kysymyksiä kuten esimerkiksi vaalijärjestelmän kehittäminen oli jo Sipilän hallituksen hallitusohjelmaa laadittaessa päätetty jättää seuraaville hallituskausille. Asiakirja-aineiston perusteella demokratiapoliittisen toimintaohjelman valmisteluun ei liittynyt myöskään samanlaista painopistealueiden valintaa kuin perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman valmisteluun. Toimintaohjelman tarkoituksiksi nähtiin ennen kaikkea demokratiapolitiikan kannalta merkityksellisen toiminnan näkyväksi tekeminen. Arviomme mukaan toimintaohjelma onnistui tässä tehtävässä.

2.2 Kansalaisjärjestöjä ja muita sidosryhmiä kuultiin valmistelun aikana

Toimintaohjelmien valmistelun aikana kuultiin kansalaisjärjestöjä ja muita sidosryhmiä useissa avoimissa kuulemistilaisuuksissa. Arviomme mukaan kaikki sidosryhmät ovat saaneet lukuisia tilaisuuksia tuoda esiin ohjelmia ja niiden sisältöä koskevia näkemyksiään. Kuuleminen on tapahtunut noudattaen sellaisia menettelyjä, joiden katsotaan yleisesti julkishallinnossa edustavan sidosryhmien hyvää osallistamista.

Arviointia varten käytössämme olleen aineiston perusteella vakiintuneimmilla ihmisoikeustyötä tekeville järjestöille oli valmisteluvaiheessa yhteinen viesti: ne vaativat valtioneuvostolta ensimmäistä perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaa kunnianhimoisempaa ja tavoitteellisempaa ohjelmaa, joka olisi enemmän kuin vain jo olemassa olevien perus- ja ihmisoikeusrelevanttien hankkeiden lista. Nämä järjestöt katsoivat myös, että toimintaohjelmassa tulisi korostua vahvasti perus- ja ihmisoikeusvaikutusten ennakkoarviointi sekä ihmisoikeuskasvatus. Vaikka ihmisoikeuskasvatuksesta tulikin yksi toimintaohjelman painopistealueista, käsityksemme mukaan kansalaisjärjestöjen kuuleminen ei vaikuttanut merkittävästi perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman sisältöön. Selkeimmin kansalaisjärjestöjen vaikutus näkyy itsemääräämisoikeuden nousmisessa yhdeksi ohjelman teema-alueeksi.

Demokratiapoliittisen toimintaohjelman kuulemisissa käsiteltiin muun muassa demokratian ja kansalaisvaikuttamisen haasteita, toimintaohjelman painopisteitä sekä siihen sisältyviä konkreettisia toimenpiteitä. Käsityksemme mukaan kansalaisjärjestöjen

kuuleminen ei vaikuttanut merkittävästi myöskään demokratiapoliittisen toimintaohjelman sisältöön, mikä johtuu muun muassa siitä, että ohjelman valmistelussa oltiin suhteellisen pitkällä ennen kuulemisten järjestämistä.

Kuulemisten haasteena oli kuulemistilaisuuksien keskittyminen Helsinkiin sekä haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien tavoittaminen. Käsityksemme mukaan kansalaisyhteiskunnan edustajien näkökulmasta vaikutti siltä, että kuulemiset olivat lähinnä toimintaohjelmatyötä legitimoivia seremonioita, joista ei muodostunut vuorovaikutteisen keskustelun paikkoja. Vaikka molempien toimintaohjelmien valmistelu perustui sinänsä avoimelle ja osallistavalle prosessille, käytännössä kuuleminen vaikuttaa jääneen verrattain muodolliselle tasolle, jossa saatettiin yhteen ohjelmien valmistelijat ja kaikkein kiinteimmin hallintoon integroitunut osa kansalaisyhteiskuntaa. Toimintaohjelmia valmistelleet viranhaltijat kuitenkin tekivät parhaansa huomioidakseen kansalaisyhteiskunnan edustajien esittämiä näkemyksiä toimintaohjelmaprosessissa. Aineistomme perusteella kuulemisiin osallistuneilla sidosryhmillä ja toimintaohjelmien valmistelijoilla on erilainen käsitys kuulemisten merkityksestä: valmistelijat kokevat kuulemisten vaikuttaneen toimintaohjelman sisältöön samaan aikaan, kun monet sidosryhmät ajattelevat asiasta päinvastoin.

Kun ensimmäisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman valmistelun yhteydessä uudeksi hallinnolliseksi innovaatioksi muodostui ihmisoikeuspolitiikan yhteiskehittäminen valtioneuvoston viranhaltijaverkoston ja kansalaisyhteiskuntaa edustaneen ihmisoikeuspaneelin kesken, toisen toimintaohjelman valmistelussa luovuttiin tästä. Tämä on arviomme mukaan ollut perusteltua, sillä ensimmäisen toimintaohjelman arvioinnissa havaittiin yhteiskehittämisen olleen näennäistä sekä hämärtäneen valtion ja kansalaisyhteiskunnan rooleja perus- ja ihmisoikeuspolitiikan tavoitteiden asettamisessa.

Toinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma onkin selkeämmin valtioneuvoston oman perus- ja ihmisoikeuspoliittisen tavoitteenasettelun työkalu. Tästä on ollut seurauksena, että toimintaohjelma on koettu kansalaisjärjestökentällä etäiseksi eivätkä kansalaisjärjestöt ole olleet yhtä kiinnostuneita toisen toimintaohjelman kuin ensimmäisen toimintaohjelman toimeenpanosta. Kansalaisjärjestöjen väisä kiinnostus perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman valmistelutyöhön ja toimeenpanoon liittyyne myös siihen, että Juha Sipilän hallituksen perus- ja ihmisoikeuspolitiikan linjojen koettiin muodostuneen aivan muualla kuin toimintaohjelmatyössä. Myös toimintaohjelmatyöhön osallistuneet viranhaltijat jakoivat tämän näkemyksen. Heidän mielestään Sipilän hallituksen kaudella toimintaohjelmatyö antoi ennen kaikkea mahdollisuuden jatkaa hallituskaudet ylittävää, niin sanottua pitkän aikavälin perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaa, vaikka monet perus- ja ihmisoikeuspolitiikan kannalta keskeiset hallituksen linjaukset eivät välittyneetkään toimintaohjelmatyöhön.

Kun myös ensimmäisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman arvioinnissa todettiin, ettei kansalaisjärjestöjen ja muun kansalaisyhteiskunnan kuulemisella muodollisissa kuulemistilaisuuksissa tai sähköisillä alustoilla ollut suurta merkitystä toimintaohjelmatyölle, voidaan toimintaohjelmatyössä arviomme mukaan haluttaessa luopua näistä perinteisistä osallistamisen muodoista ja kokeilla erilaisia uusia, keveämpiä osallistamisen muotoja, jotka eivät rakennu yhtä vahvasti vakiintuneimpien toimijoiden osallistumisen varaan. Osallistamiskeinot on tärkeää suunnitella käyttäjälähtöisesti siten, että ne luovat ja ylläpitävät halua osallistua. Tämän ohella on ratkaisevaa miettiä, keitä ohjelmatyöhön osallistetaan ja miksi heidän osallistumisensa ohjelmatyöhön nähdään tärkeäksi. Demokratiatoimintaohjelmalle esimerkiksi ilmasto- ja ympäristötoimijoiden kenttä olisi relevantti sidosryhmä, jota ei tällä hetkellä tavoiteta riittävän hyvin. Koemme myös tärkeäksi, että osallistamisen muotoja suunniteltaisiin käyttäjälähtöisemmin ja huomioiden erilaisten ryhmien hyvin erityyppiset toimintavalmiudet osallistua, jotta esimerkiksi ammattikouluissa opiskelevien kaltaisia ryhmiä olisi tärkeää osallistaa paremmin myös muutoin kuin valtakunnallisten edunvalvontajärjestöjen muodollisen osallistamisen kautta. Samaan aikaan kun järjestöjen osallistamisessa toimintaohjelmatyöhön voidaan katsoa onnistutun hyvin, niin sellaiset ryhmät, jotka eivät toimi näiden vakiintuneiden organisaatioiden kautta, jäävät ulkopuolelle. Monet epämuodollisempaan toimintaan tottuneet ryhmät eivät koe säätytalolla järjestettyyn kuulemiseen osallistumista tai kirjallisen lausunnon lähettämistä ministeriölle itselleen sopivana osallistumisen muotona.

Edellisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman arvioinnissa suositeltiin jatkossa huomioimaan tutkijoiden suositukset lähtökohtana toimintaohjelmatyössä. Arviomme mukaan tutkijoilla ja tutkimustiedolla ei kuitenkaan tässäkään toimintaohjelmassa ollut merkittävää roolia. Valtion toimissa yleisesti painotettavaan tietopohjaisen päätöksenteon tavoitteisiin nähden tämä näyttäytyy ristiriitaisena.

Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman lähtökohtana eivät olleet aihealueita koskevan nykytutkimuksen tunnistamat keskeiset asiat ja tutkimusperusteiset politiikkasuositukset. Tutkijoiden rooli ei ole ollut toimintaohjelmatyössä merkittävä vaan sen sijaan virkavalmistelijoiden ohella etenkin kansalaisjärjestöjen rooli on korostunut. Kun toimintaohjelmia vertaillaan keskenään, havaitaan, että demokratiapoliittisen toimintaohjelman kohdalla tutkijoilla ja tutkimuksella on ollut suurempi rooli kuin perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman kohdalla. Demokratiapoliittisessa toimintaohjelmassa on hyödynnetty demokratiapoliittisenselonteon tapaan sekä kansallista että kansainvälistä tutkimustietoa (kuten vaalitutkimuskonsortion työ ja demokratiaindikaattorit). Kertooko tämä siitä, että ajatellaan, ettei enenkään perus- ja ihmisoikeusasioita voida käsitellä tällä hetkellä samalla tavalla puolueettomasti ja riippumattomasti tieteen näkökulmasta kuin muita asioita vai onko perus- ja ihmisoikeustutkimuksen painopiste tällä hetkellä sellaisissa kysymyksissä, joilla ei ole liittymäpintaa perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmatyöhön?

2.3 Toimintaohjelmat valmisteltiin valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkostossa sekä demokratiaverkostossa

Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman valmistelun yhteydessä käytiin läpi kansainvälisten valvontaelinten Suomelle antamat viimeaikaiset suositukset ja Suomea koskevia valituksia koskeneet viimeaikaiset ratkaisut. Käsityksemme mukaan nämä eivät kuitenkaan heijastuneet merkittäväällä tavalla toimintaohjelman sisältöön, sillä toimintaohjelmaa ei sidottu valmisteluvaiheessa havaittujen ihmisoikeusongelmien systemaattiseen purkamiseen. Suosituksia ja ratkaisuja käsiteltiin kuitenkin kattavasti valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkostossa. Tällä työvaiheella, aivan kuten perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkoston työskentelyllä ylipäänsä, on käsityksemme mukaan ollut myönteinen vaikutus siihen, kuinka perus- ja ihmisoikeusongelmat on nähty ainakin perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkoston piirissä ministeriörajat ylittävinä yhteisesti jaettuina kysymyksinä.

Edellisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman arvioinnin suosituksen mukaisesti toimintaohjelmassa tavoiteltiin kytkentöjä hallitusohjelmaan. Sipilän hallitusohjelmassa suoria mainintoja perus- ja ihmisoikeuksien edistämisestä oli niukasti, mutta aineistomme perusteella perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkostossa toimintaohjelman valmistelijat pyrkivät löytämään hallitusohjelmasta teemoja, joiden osalta perus- ja ihmisoikeuksia olisi syytä edistää.

Aineistomme perusteella ministeriöiden poliittinen johto ei aktiivisesti vaikuttanut toimintaohjelmien painopistealueiden valintaan. Pikemminkin syntyy vaikutelma, että poliittisen johdon suhde molempien toimintaohjelmien valmisteluun on jäänyt etäiseksi. Poliittisen johdon vaikutus näkyy lähinnä siinä, kuinka transihmisten oikeuksien edistäminen jätettiin pois perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmasta. Samoin symmetria ulkopoliittisten ihmisoikeuspainopisteiden osalta ei heijastunut toimintaohjelmaan kovin paljon.

2.4 Toimintaohjelmat hyväksyttiin valtioneuvoston periaatepäätöksinä

Valtioneuvosto hyväksyi periaatepäätöksensä 16.2.2017 sekä demokratiapoliittisen toimintaohjelman että perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman vuosille 2017–2019. Tässä

vaiheessa vaalikaudesta oli kulunut noin puolet. Vaalikausittain laadittavien toimintaohjelmien keskeinen ongelma vaikuttaakin olevan se, että ne saadaan hyväksyttyä muodollisesti vasta siinä vaiheessa, kun vaalikausi on jo verrattain pitkällä. Tällöin niiden toimeenpanoon jää erittäin vähän aikaa ja monien toimintaohjelmahankkeiden toimeenpano olikin jo pitkällä, kun toimintaohjelma hyväksyttiin.

Valtioneuvoston periaatepäätös on luonteeltaan poliittinen valtioneuvoston yleisistunnossa hyväksyttävä asiakirja, jolla annetaan valtionhallinnolle ohjeita ja suuntaviivoja asioiden valmistelulle. Sillä ei ole välittömiä oikeudellisia vaikutuksia ja se sitoo lähtökohtaisesti poliittisesti vain sitä hallitusta, joka on ne hyväksynyt.

Valtioneuvosto on 2000-luvulla hyväksynyt periaatepäätöksenä runsaat sata ohjelmaa ja strategiaa. Kun keväällä 2014 valtioneuvoston kanslia laati selvityksen voimassa olevista ministeriöiden strategioista sekä valtioneuvoston selonteista ja strategiankaltaisista periaatepäätöksistä, ohjelma-asiakirjojen kokonaiskuvaa luonnehdittiin sanoilla koordinoimaton ja jäsentymätön. Lisäksi todettiin, että on käytännössä mahdollonta selvittää, millainen on tavoitetilä, joka eri strategioiden linjauksista kokonaisuutena muodostuu, ja millainen on eri ohjausasiakirjojen ja hallitusohjelman suhde. Edellisten hallitusten hyväksymien ohjausasiakirjojen suhde istuvan hallituksen ohjelmaan voi hyvin olla jännitteinen tai ristiriitainen. Suuri määrä erillisiä strategioita hämärtää myös kokonaiskuvaa tavoitteista ja vie voimavaroja hallituksen tavoitteiden toimeenpanolta.

Valtioneuvoston ohjausjärjestelmän kehittämishanke (ns. OHRA-hanke) suosittikin joulukuussa 2014, että hallituksen toimintasuunnitelmasta erillisiä valtioneuvoston strategiatyyppejä ohjausasiakirjoja vähennetään reilusti seuraavalla eli pääministeri Sipilän hallituskaudella. Demokratiapolitiikan alueella ohjausasiakirjojen määrä kuitenkin kasvoi, sillä Sipilän hallitus sekä sitoutui⁷ aiempaan demokratiapoliittiseen selontekoon että antoi uuden nyt arvioitavana olevan toimintaohjelman. Perus- ja ihmisoikeuspolitiikan alueella ohjausasiakirjojen määrä pysyi samana, sillä Sipilän hallitus sitoutui aiempaan ihmisoikeusselontekoon ja antoi sen ohella nyt arvioitavana olevan toimintaohjelman.

Valtioneuvosto on viime vuosina hyväksynyt lukuisia demokratiapolitiikan sekä perus- ja ihmisoikeuspolitiikan kannalta merkityksellisiä ohjaus- ja strategia-asiakirjoja. Vain joitain esimerkkejä mainitaksemme nyt arvioitaviin toimintaohjelmiin ja niiden taustalla oleviin selontekoihin liittyviä kysymyksiä käsiteltiin esimerkiksi seuraavissa Sipilän hallituksen hyväksymissä asiakirjoissa: valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi ter-

⁷ Ks. Valtioneuvoston päätös erillisten valtioneuvostotasoisten strategioiden määrän vähentämisestä, valtioneuvoston yleisistunto 30.12.2015.

rorismintorjunnan strategiaksi 2018–2021, Valtioneuvoston periaatepäättös mediapoliittisesta ohjelmasta, Valtioneuvoston periaatepäättös maaseudun digitalisaation edistämiseksi, Valtioneuvoston periaatepäättös yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta, Valtakunnallinen nuorisotyön ja -politiikan ohjelma vuosille 2017–2019, Asunnottomuuden ennaltaehkäisyn toimenpideohjelma vuosille 2016–2019, Valtioneuvoston periaatepäättös hallituksen tasa-arvo-ohjelmasta 2016 - 2019, Valtioneuvoston selonteko keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmasta vuoteen 2030 sekä Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta.

Huolimatta Sipilän hallituksen yrityksestä selkeyttää valtioneuvostotasolla hyväksyttyjä ohjaus- ja strategia-asiakirjoja ainakin demokratiapolitiikan sekä perus- ja ihmisoikeuspolitiikan osalta asiakirjojen muodostamaa kokonaisuutta voi edelleen luonnehtia sanoilla koordinoimaton ja jäsentymätön. Eri strategioiden linjauksista ei muodostu selkeää kokonaisuutta ja niiden suhde niin toisiinsa kuin esimerkiksi hallitusohjelmaan jää epäselväksi. Kansalaisten ja muiden sidosryhmien näkökulmasta nämä ohjelmat aiheuttavat osallistumiskuormaa. Arviomme mukaan niiden asiakirjojen, joilla valtioneuvostotasolla linjataan Suomen demokratiapolitiikkaa sekä perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaa, määrän vähentämistä on syytä pohtia. Samalla on syytä kuitenkin tunnistaa se, kuinka ohjelmilla on useita erilaisia tehtäviä. Vähentämistä ei tulekaan näkemyksemme mukaan lähestyä kaavamaisesti vaan sen sijaan vähentämisspyrkimys on kiinnitettävä eri asiakirjojen tehtävien ja tarpeellisuuden huolelliseen analysointiin.

2.5 Hyväksymisen jälkeen toimintaohjelmia käsiteltiin eduskunnan perustuslakivaliokunnassa

Valtioneuvoston periaatepäätöksiä ei ole mitenkään välttämätöntä viedä eduskunnan käsittelyyn. Siitä huolimatta niin demokratiapolitiittinen toimintaohjelma kuin perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma vietiin hyväksymisensä jälkeen eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsittelyyn. Käsityksemme mukaan tämä tapahtui oikeusministeriön aloitteesta.

Perustuslakivaliokunta teki maaliskuussa 2017 päätöksen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman käsittelystä valiokunnan omana asiana. Koska sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudistus vei kevätistuntokaudella 2017 valiokunnan voimavarat, se aloitti toimintaohjelman käsittelyn vasta saman vuoden syysistuntokaudella. Valiokunta kuuli syyskuussa johtaja Johanna Suurpäästä oikeusministeriöstä, neuvotteleva virkamies Yrsa Nymania oikeusministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Krista Oinosta ulkoministeriöstä, Ihmisoikeuskeskuksen johtaja Sirpa Rautiota, pääsihteeri Kaari

Mattilaa Ihmisoikeusliitosta sekä valtiosääntöasiantuntijoina oikeustieteen tohtori Liisa Niemistä, professori Elina Pirjatanniemeä, professori Pauli Rautiaista ja hallintotieteiden tohtori Jukka Viljasta. Lokakuussa valiokunta kuuli lisäksi eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläistä. Koska sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudistuksen käsittely hidasti perustuslakivaliokunnan työskentelyä, valiokunnan lausunto valmistui joulukuussa 2017, kun vaalikautta oli jäljellä hieman yli vuosi.

Oikeusministeriö ja ulkoministeriö keskittyvät lausunnoissaan toimintaohjelman sisällön ja sen laatimisprosessin kuvaamiseen. Oikeusasiamiehen mukaan toimintaohjelmat painopistealueet oli valittu hyvin ja ohjelman tavoitteet ja toimenpiteet olivat riittävän konkreettisia. Ihmisoikeuskeskus piti tärkeänä, että perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma laadittaisiin kullakin hallituskaudella, vaikka ihmisoikeusselontekoa ei niin usein tehtäisikään. Keskuksen mukaan perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaa tai ihmisoikeusselontekoa valmisteltaessa olisi jatkossa syytä myös arvioida erilaisten valtioneuvostotason temaattisten strategia-asiakirjojen laatimis- ja uudistamistarpeita. Keskus piti myös tärkeänä sitoa toimintaohjelmatyö ihmisoikeusarkkitehtuurin rakenteiden ja ihmisoikeuspolitiikan seurantarjestelmän kehittämiseen.

Ihmisoikeusliiton Mattila piti ongelmana toimintaohjelman hankemaisuutta korostaen, ettei ihmisoikeuksia voi toteuttaa pelkillä hankkeilla, niin hyviä ja innovatiivisia kuin ne parhaimmillaan voivatkin olla. Hän katsoi myös, että ihmisoikeuspolitiikan seurantaan olisi ohjattava enemmän aikaa ja resursseja. Liisa Nieminen kiinnitti huomion siihen, ettei toimintaohjelmassa tuotu esiin kaikkia keskeisiä Suomessa tunnistettuja ihmisoikeusongelmia (esim. poikien ympärileikkaus ei-lääketieteellisin perustein).

Jukka Viljanen piti tärkeänä, että Suomessa laadittaisiin vaalikauden aikana jatkossakin kaksi valtioneuvoston tasolla hyväksyttävää ihmisoikeuksia käsittelevää asiakirjaa: selonteko ja toimintaohjelma. Hän peräänkuulutti myös eduskunnan ottamista vahvemmin mukaan ihmisoikeuspoliittiseen keskusteluun. Viljanen toi esiin myös edellisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman arvioinnin yhteydessä tekemänsä huomion: Suomessa viranhaltijat tietävät tasan tarkkaan oman hallinnonalansa ihmisoikeusongelmat, mutta niiden korjaamiseen ryhtymiseltä puuttuu poliittinen tuki.

Pirjatanniemi piti ihmisoikeusselonteon ja toimintaohjelman suhdetta onnistuneena. Hän kannusti jatkamaan perus- ja ihmisoikeusindikaattorien kehittämistä, joka vaatii pitkäjänteistä työtä. Rautiainen oli tästä hänen kanssaan samaa mieltä korostaen, että kunnollisten toimintaohjelmahankkeiden vaikuttavuuden mittareiden pitäisi arvioida käytännössä sitä, miten hyvin hankkeet toteuttavat perimmäistä tavoitettaan eli edistävät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa. Tällöin jokaiselle toimintaohjelmahankkeelle olisi määriteltävä selkeät ihmisoikeuksien toteutumisen paranemiseen liittyvät tavoitteet ja niiden arviointiin sopivat mittarit. Rautiaisen mukaan nämä puuttuivat lähes täysin toisesta perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmasta. Pirjatanniemi ja

Rautiainen kokivat myös ongelmalliseksi, että translakiin liittyneiden ongelmien korjaaminen oli jätetty toimintaohjelman ulkopuolelle. Rautiainen kiinnitti huomion myös siihen, kuinka taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin liittyviä hankkeita sisältyi toimintaohjelmaan vain vähän, vaikka monet laillisuusvalvonnassa havaitut suomalaiset ihmisoikeusongelmat liittyvät juuri näihin oikeuksiin. Hän arveli tämän liittyvän siihen, ettei ihmisoikeustoimintaohjelman toimeenpanoon ole osoitettu erityisiä määrärahoja, kun taas monien ihmisoikeusongelmien on havaittu johtuvan liian vähäisestä voimavaroista.

Perustuslakivaliokunnan lausunto⁸ perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmasta on varovaisesti laadittu tiivistelmä valiokunnalle annetuista asiantuntijalausunnoista. Valiokunta piti ohjelmaa onnistuneena. Valiokunta katsoi, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen systemaattiseksi edistämiseksi on tarpeellista, että perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma laaditaan joka hallituskaudella. Lausuntonsa lopussa se painotti varsinaisten ihmisoikeusindikaattoreiden kehittämisen merkitystä, jotta saadaan luotettavaa tietoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kehityksestä, sekä katsoi, että myös yksittäisille hankkeille tulisi jatkossa asettaa selkeitä vaikuttavuustavoitteita, jotta voitaisiin paremmin seurata, miten hankkeet edistävät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Demokratiapoliittisen toimintaohjelman käsittelyaikataulu perustuslakivaliokunnassa vastasi pääpiirteissään perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman käsittelyaikataulua. Koska demokratiapoliittisen ohjelman kohdalla kuulemiset saatiin suoritettua aavistuksen nopeammin, perustuslakivaliokunnan lausunto valmistui jo marraskuussa 2017. Lausuntoa varten valiokunta kuuli vaalijohtaja Arto Jääskeläistä oikeusministeriöstä, neuvotteleva virkamies Niklas Wilhelmssonia oikeusministeriöstä, finanssineuvos Katju Holkeria valtiovarainministeriöstä, ylitarkastaja Suvi Savolaista valtiovarainministeriöstä, kulttuuriasiainneuvos Leena Aaltosta opetus- ja kulttuuriministeriöstä, puheenjohtaja Kristiina Kumpulaa Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnasta sekä demokratiapolitiikan tutkijoita johtaja Markku Jokisipilää, johtaja Sami Borgia, professori Kimmo Grönlundia, emeritusprofessori Heikki Paloheimoa ja akatemiatutkija Hanna Wassia.

Wilhelmsson esitteli lausunnossaan toimintaohjelmaa kokonaisuutena. Holkeri ja Savolainen esittelivät valtiovarainministeriön vastuulla olevia hankkeita ja Aaltonen opetus- ja kulttuuriministeriön vastuulla olevia hankkeita. Kumpula piti merkittävänä, että demokratiapolitiikka on sidottu vahvasti ja ohjelmaa läpileikkaavasti hyvinvointipolitiikkaan. Wass näki laajasti ottaen demokratian kehittämisessä kaksi ulottuvuutta: 1) instituutioiden kehittäminen vastaamaan paremmin toimintaympäristön muutosta ja 2) kansalaisten kompetenssin vahvistaminen (erityisesti eriarvoistumisen ehkäisy). Hän

⁸ PeVL 56/2017 vp.

korosti myös tiivistä yhteyttä taloudellisen ja sosiaalisen eriarvoisuuden ja poliittisen osallisuuden välillä. Jokisipilä toi tähän liittyen esiin, kuinka Suomessa on kasvava joukko ihmisiä, joka suhtautuu lähtökohtaisen epäluuloisesti vallitsevan järjestelmämme toimintaan ja kokee tulevansa tämän järjestelmän systemaattisesti syrjimäksi ja ohittamaksi.

Paloheimo keskittyi erityisesti vaalijärjestelmän toimivuuteen. Hän katsoi, että vaalijärjestelmä tulisi uudistaa uudenaikaisella vaalitavalla, joka pienentää piilevää äänikynystä ja parantaa poliittisen suhteellisuuden toteutumista heikentämättä alueellisen edustavuuden toteutumista. Uudistuksen keskiössä olisi pelkän puolueen äänestämiseen vaaleissa mahdollistaminen. Myös Grönlund ja Borg pohtivat lausunnossaan vaalijärjestelmän uudistamista näin. Perustuslakivaliokunta pyysi vaalijohtaja Jääskeläistä kommentoimaan tätä ehdotusta. Jääskeläisen mukaan ehdotusta siitä, että äänioikeutettu voisi nimenomaisesti äänestää pelkästään puoluetta, ei ketään ehdokasta, voitaneen pitää osittain tarpeettomana, koska nykyinenkin järjestelmä mahdollistaa äänioikeutetulle puolueen äänestämisen.

Omassa lausunnossaan⁹ demokrationpoliittisesta toimintaohjelmasta perustuslakivaliokunta katsoo, että toimintaohjelman analyysi suomalaisen demokration tilasta on kattava ja tuo hyvin esiin demokration haasteet ja mahdollisuudet. Vaalijärjestelmän kehittämisen osalta valiokunta katsoi, että sitä olisi jatkettava parlamentaarisessa komiteassa.

Pidämme tärkeänä, että eduskunnassa käydään keskustelua kulloisenkin hallituksen demokrationpolitiikkaa sekä perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaa edistävästä toimenpiteistä. Arviomme mukaan toimintaohjelmien käsittely eduskunnan perustuslakivaliokunnassa ei lisännyt mitenkään merkittävästi valtioneuvoston ja eduskunnan dialogia demokrationpolitiikassa tai perus- ja ihmisoikeuspolitiikassa. Runsaan työkuorman alla työskennellyt perustuslakivaliokunta ei vaikuttanut kovinkaan kiinnostuneelta käsittelemään toimintaohjelmia eikä se tehnyt lausunnoissaan merkittäviä näitä politiikkalohkoja koskevia linjauksia, vaaleja lukuun ottamatta. Toimintaohjelmasta järjestetty kuuleminen ja siitä annettu lausunto oli ainoa dialogintapainenkaan, joka käytiin vaalikaudella valtioneuvoston yleisestä perus- ja ihmisoikeuspolitiikasta eduskunnan kanssa. Haastattelemamme viranhaltijat kokevat perustuslakivaliokunnan lausunnot arvokkaina työkaluina valtioneuvoston toimintaohjelmatyön suunnittelussa.

Perus- ja ihmisoikeuspolitiikan arvioinnin näkökulmasta toimintaohjelmia merkittävämäksi eduskuntakäsittelyn asiakirjaksi muodostui työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa mietintöasiana¹⁰ ja eräissä muissa valiokunnissa lausuntoasiana vuoden 2018

⁹ PeVL 46/2017 vp.

¹⁰ TyVM14/2018 vp.

valtiopäivillä käsittelyssä ollut yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus, josta perustuslakivaliokunta ei antanut työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle lausuntoa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomukseen sisältyi perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaa seikka-peräisempi katsaus Suomen perus- ja ihmisoikeustilanteeseen sekä selkeämmin asetettuja perus- ja ihmisoikeuspolitiikan tavoitteita. Kertomuksesta käytiin eduskunnassa perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaa laajempi keskustelu, jonka yhteydessä tavoitteita arvioitiin useissa eduskunnan valiokunnissa aivan erilaisella otteella kuin perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaa eduskunnan perustuslakivaliokunnassa. Tässä yhteydessä on kuitenkin tärkeää huomata yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksen käsitteilyn olevan luonteeltaan erilainen, eduskunnan lakisääteinen tehtävä kuin perus- ja ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman käsittely.

3 Toimintaohjelmien toteutuminen: toimeenpano ja lopputulokset

Valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteys henkilöiden verkosto sekä valtioneuvoston demokratiaverkosto vastasivat toimintaohjelmien yleisestä seurannasta. Ministeriöt vastasivat yksittäisten toimintaohjelmiin sisältyneiden hankkeiden toimeenpanosta ja seurannasta sekä raportoivat hankkeiden etenemisestä verkostoille. Valtaosa hankkeista oli jo käynnistetty toimintaohjelman valmistuttua hallitusohjelman perusteella, joten hankkeille tai niiden toimeenpanolle ei osoitettu erillisiä resursseja.

Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaan sisältyneiden hankkeiden seurannassa käytettiin kolmiportaista toteutunut/osittain toteutunut/ei toteutunut -liikennevalomallia. Demokratiatoimintaohjelman hankkeiden etenemisen seurannalle oli saman tyyppinen, yksinkertainen mittaristo. Yksittäiset hankkeet olivat kokoluokaltaan ja merkitykseltään erilaisia. Käytännössä hankkeiden toimeenpanon seuranta tapahtui toimintaohjelmakausien puitteissa. Ensimmäisellä perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmakaudella seurantaindikaattorit eivät olleet symmetrisiä ja ne kertoivat harvoin aidoista muutoksista. Samaa voi sanoa myös nyt arvioitavana olevien toimintaohjelmien seurantaindikaattoreista.

Oikeusministeriö järjesti toukokuussa 2017 perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman toimeenpanoseminaarin ”Tekstistä toimintaan”, jossa esiteltiin toimintaohjelmaa sekä keskusteltiin sidosryhmien kanssa ohjelman toimeenpanosta. Käsityksemme mukaan kansalaisyhteiskunnan edustajat eivät kokeneet toimeenpanoseminaaria erityiseksi lisäarvoksi toimintaohjelman toimeenpanon seurannan kannalta, vaan he olisivat toivoneet jatkuvampaa dialogia hankkeiden etenemisestä. Vaikuttaa siltä, että toimintaohjelman toimeenpanoa koordinoineiden viranhaltijoiden tavoite antaa eri tahoille mahdollisuus ilmoittaa kiinnostuksesta osallistua toimenpiteiden toteuttamiseen ei välittynyt parhaalla mahdollisella tavalla kansalaisjärjestöille.

3.1 Toimintaohjelmien toimeenpano oli käytännössä yksittäisten hankkeiden toimeenpanoa

Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman tavoitteena on edistää perustuslain 22 §:ään kirjattua julkisen vallan velvoitetta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Pe-

rus- ja ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen, yhdenvertaisuuden, itsemääräämisoikeuden sekä perusoikeuksien ja digitalisaation laajoja painopistealueita konkretisoimaan toimintaohjelmassa asetettiin 43 hanketta. Nämä hankkeet olivat keskenään hyvin erilaisia niin sisällöltään, mittakaavaltaan kuin myös sidokseltaan perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaan ja sen oikeusperustaan.

Toimintaohjelmassa selostetaan valittujen painopistealueiden taustaa, tilannekuvaa, tavoitteita sekä muualla valtionhallinnossa jo käynnissä olevia painopistealueisiin liittyviä perus- ja ihmisoikeuspoliittisia toimenpiteitä. Toimintaohjelmassa kuvataan toimintaohjelman sisältämien hankkeiden sisältöä, oikeusperustaa, vastuuministeriöt ja mit-tarit toimenpiteiden toteutumisen arvioimiseksi. Perus- ja ihmisoikeusongelmien määrittelyssä toimintaohjelmassa on käytetty muun muassa kansainvälisiä suosituksia, laillisuusvalvojien ja muiden viranomaisten havaintoja sekä tutkijoiden ja kansalaisjärjestöjen tuottamaa tietoa. Tilannekuvausten tietoperusta on arviomme mukaan osin puutteellinen eikä Suomen perus- ja ihmisoikeustilannetta koskeva tieto ole kaikilta osin välittynyt toimenpiteiksi. Tietoperustan puutteellisuus liittyy osaltaan siihen, ettei Suomeen ole luotu perus- ja ihmisoikeustilanteen systemaattista seurantajärjestelmää.

Toisaalta voidaan jo edellä esitetyllä tavalla pohtia, minkälainen ja millä ehdoin tuotettu tieto milloinkin kelpaa päätöksenteon pohjaksi. Esimerkiksi ympäristöpuolella ilmastopaneelilla on puolueeton ja riippumaton tiedontuotantorooli. Järjestöt puolestaan tuottavat toiminnassaan paljon kokemuspohjaista ja laadullista tietoa, joka voisi olla muutettavissa vakavasti otettavaksi tieteelliseksi tiedoksi. On välttämätöntä pohtia, millainen tieto katsotaan legitiimiksi päätöksenteon pohjaksi ja kuinka etenkin haavoittuvimmassa asemassa olevien ryhmien ja yhteiskunnan marginaalissa elävien ihmisten kokemukset välittyvät osaksi tätä.

Edellisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman suosituksen mukaisesti toimintaohjelmaan sisällytettiin perus- ja ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen painopistealue. Valtioneuvoston kapasiteettia perus- ja ihmisoikeusasioissa kasvatettiin muun muassa suuntaamalla huomiota perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointiin lainvalmistelussa. Tätä suositeltiin edellisen toimintaohjelman arvioinnissa. Muut painopistealueen hankkeet liittyivät perus- ja ihmisoikeuskasvatukseen ja -koulutukseen kouluissa, turvapaikanhakijoiden tiedon lisäämiseen perus- ja ihmisoikeuksista, sekä ihmisoikeuspohjaisen lähestymistavan vahvistamiseen suomalaisissa yksityissektorille suunnatuissa julkisissa rahoitusinstrumenteissa.

Yhdenvertaisuuden painopistealueen hankkeiden tavoitteena oli edistää yhdenvertaisuutta ja syrjinnän tunnistamista, lisätä tietoisuutta sekä vaikuttaa asenteisiin sekä keskustelukulttuuriin, kehittää hyviä väestösuhteita, sekä parantaa eri väestöryhmien

yhdenvertaisia mahdollisuuksia. Nämä pääotsikot osin loivat keinotekoisia rajoja. Esimerkiksi saamelaiskysymykset olisivat voineet olla yhdenvertaisuuskysymyksiä, mutta niitä kuitenkin käsiteltiin itsemääräämisoikeuden yläotsikon alla. Haastattelemiemme viranhaltijoiden mukaan nyt tehtyä valintaa perustelee kansainvälisen alkuperäiskansaoikeuden piirissä käyty viimeaikainen keskustelu.

Itsemääräämisoikeuden painopistealueella hankkeet liittyivät itsemääräämisoikeuteen sosiaali- ja terveyspalveluissa, fyysiseen koskemattomuuteen ja itsemääräämisoikeuteen, sukupuolivähemmistöihin kuuluvien henkilöiden koskemattomuuden ja itsemääräämisoikeuden edistämiseen, sekä saamelaisten itsemääräämisoikeuden kehittämiseen.

Perusoikeuksien ja digitalisaation painopistealueen hankkeet liittyivät yhdenvertaisuuteen, saavutettavuuden edistämiseen, sananvapautta rajoittavaan vihapuheeseen puuttumiseen sekä yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Vihapuheeseen puuttumisen osalta voidaan pohtia, kuinka tehokkaita toimenpiteet ovat olleet, kun vihapuheen ilmiöt pikemminkin lisääntyivät hallituskaudella. Digitalisaation painopistealue valittiin toimintaohjelmaan selkeimmin hallitusohjelman sisällön perusteella. Toisaalta toimintaohjelmasta puuttuivat esimerkiksi ilmastokysymykset, jotka ovat viime aikoina nousseet esimerkiksi osallistumisoikeuksien ytimeen.

Demokratiapoliittisen toimintaohjelman tavoitteena on vastata demokratiaan liittyviin haasteisiin sekä edistää ja konkretisoida kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumista perustuslain 14.4 §:n mukaisesti. Toimintaohjelman toimeenpanoa kuvaavan aineiston perusteella toimintaohjelman painopistealueita konkretisoivat hankkeet pyrittiin kohdentamaan suomalaisen demokratian keskeisiin ongelma-alueisiin, kuten tukemaan lainsäädännön toimeenpanoa ja hyvien toimintatapojen käyttöönottoa. Toimintaohjelman toimenpidekokonaisuuden painopistealueiksi valittiin yhdenvertaiset osallistumismahdollisuudet ja uudet osallistumistavat, kunta- ja aluedemokratia, avoin hallinto ja kuuleminen, järjestö- ja vapaaehtoistoiminnan toimintaedellytykset, demokratiakasvatus sekä yhteiskunnallinen toimintaympäristö ja keskusteluilmapiiiri. Toimintaohjelmassa asetettiin 37 hanketta hallituskaudelle.

Demokratiapoliittisessa toimintaohjelmassa sekä perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa on käsitelty eräitä yhteisiä teemoja, kuten demokratia- ja ihmisoikeuskasvatusta sekä yhteiskunnallista keskusteluilmapiiiriä. Toimintaohjelmilla on siten jonkinlainen kosketuspinta toisiinsa. Tästä huolimatta ne muodostavat kuitenkin arviomme mukaan pikemminkin omat erilliset kokonaisuutensa kuin ovat merkittävässä määrin päällekkäisiä. Myöskään toimintaohjelmien valmisteluun sidosryhmät eivät ole täysin päällekkäisiä.

Koska toimintaohjelmat muodostivat lähinnä kuoren niihin sisällytetyille yksittäisille hankkeille, toimintaohjelmien toimeenpano merkitsi käytännössä yksittäisten toimintaohjelmahankkeiden itsenäistä toimeenpanoa. Kun moni toimintaohjelmahanke liittyi useisiin erilaisiin valtioneuvosto- tai ministeriötason strategia-asiakirjoihin, sai resursseja useista eri lähteistä ja kiinnittyi useisiin erilaisiin valtionhallinnon sisäisiin ohjausjärjestelmiin, jää verrattain epäselväksi, missä määrin yksittäisten hankkeiden toimeenpanossa oli oikeastaan kysymys toimintaohjelmien toimeenpanosta.

3.2 Toimintaohjelmiin sisältyneet hankkeet toteutuivat suunnitellusti

Toimintaohjelmien toimeenpanoa kuvaavan aineiston perusteella valtaosa hankkeista on toteutunut toimintaohjelmassa asetettujen suunnitelmien mukaisesti. Toimintaohjelmien toteuttamatta jääneet hankkeet kytkeytyivät pääasiassa sote- ja maakuntauudistukseen. Jos Sipilän hallituksen sote- ja maakuntauudistus olisi toteutunut hallituksen esittämässä muodossa, olisivat myös nyt toteuttamatta jääneet toimintaohjelmahankkeet toteutuneet toimintaohjelmassa sovitussa muodossa. Sote- ja maakuntauudistus kaatui kuitenkin eduskunnassa, kun perustuslakivaliokunta katsoi sen muun muassa sisältävän riskin kansalaisten perusoikeuden riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin vaarantumiseen. Onkin merkillepantavaa, että perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman eräiden hankkeiden toteutumatta jääminen liittyi siihen, että eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi hallinnonuudistuksen, johon ne kytkeytyivät, voivan vaarantaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen.

Demokratiapoliittisessa toimintaohjelmassa esimerkiksi maakunta-aloite sekä asukkaat maakuntauudistuksen keskiöön -projekti jäivät nyt toteutumatta. Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa säädöshanke sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden ja potilaiden itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta sekä vammaispalvelulainsäädännön kokonaisuudistus eivät toteutuneet.

Asiakkaiden ja potilaiden itsemääräämisoikeuden vahvistamista ja vammaispalvelulainsäädännön kokonaisuudistusta koskeneet säädösvalmisteluhankkeet olisi ollut teknisesti mahdollista säätää Sipilän hallituksen aikana, mutta niiden valmistelu ja käsittely sidottiin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen ja asiakkaan valinnanvapautta koskevan lainsäädännön valmisteluun ja käsittelyyn hallituskauden alkuvaiheessa. Nämä perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta keskeiset haavoittuvien ryhmien aseman parantamiseen liittyneet hankkeet jäivät yleisen hallituspolitiikan linjausten vangiksi. Niinpä oikeastaan jo siinä vaiheessa, kun hallitus perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa määritteli itsemääräämisoikeuden yhdeksi keskeiseksi perus- ja ihmis-

oikeuspolitiikan teema-alueeksi, hallitus oli jo tehnyt sellaiset poliittiset ratkaisut, joiden johdosta tämän teema-alueen keskeisten hankkeiden toteutuminen oli vaarannettu. Tämä kertoo siitä, kuinka etäälle pääosa toimintaohjelmasta jäi varsinaisesta hallituspolitiikasta ja kuinka vähäinen merkitys toimintaohjelmalla oli tuon hallituspolitiikan toteuttamiseen.

Demokratiapoliittisesta toimintaohjelmasta sekä sen toimeenpanoa kuvaavasta loppuraportista kävi selkeästi ilmi, mitä hankkeissa on konkreettisesti tehty. Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman toimeenpanoa kuvaavasta muistiosta on puolestaan osan hankkeita kohdalla vaikea muodostaa käsitystä hankkeiden toteutuksesta. Esimerkiksi kansalaisyhteiskunnan edustajien on keräämämme aineiston perusteella ollut joiltakin osin haastavaa muodostaa käsitystä hankkeiden tavoitteista sekä siitä, miten tavoitteita on hankkeissa käytännössä edistetty. Hankkeiden tavoitteiden ja toteuttamisen kommunikoinnissa sidosryhmille ei ole siten täysin onnistuttu.

3.3 Hankkeiden toteutumisesta ei voi suoraan päätellä, että ne olisivat kehittäneet demokratiaa tai parantaneet Suomen perus- ja ihmisoikeustilannetta

Perus- ja ihmisoikeuspolitiikan parissa työskentelevät kansalaisjärjestöt olisivat toivoneet, että heihin olisi oltu aktiivisemmin yhteydessä toimintaohjelmia toimeenpantaessa. He myös muistuttivat, että perus- ja ihmisoikeuspolitiikan tulisi vaikuttaa konkreettisesti ihmisten elämään siten, että ihmiset kokisivat toimintaohjelmahankkeiden aidosti edistävän heidän perus- ja ihmisoikeuksiensa toteutumista. Kansalaisjärjestöjen näkökulmasta perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma ei edistänyt Suomen perus- ja ihmisoikeusongelmien korjaamista kuin korkeintaan hyvin rajoitetusti. Laajemmin tavallisten ihmisten keskuudessa toimintaohjelman olemassaolosta tuskin juurikaan on tietoa. Samalla on todettava, että kansalaiset eivät tunne sen laajemmin varmastikaan muitakaan valtioneuvostotason politiikkapapereita, edes silloin, kun ne koskevat heitä suoraan. Haastattelemamme viranhaltijat ovat kertoneet, että ohjelman luonteesta johtuen tiedottamista ei myöskään erityisesti kohdennettu hallinnon ulkopuolelle. Tässä suhteessa ohjelma eroaa merkittävästi eräissä muissa maissa laadituista ohjelmista.

Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa hankkeille asetetut seurantamittarit olivat vaatimattomia. Ne kuvasivat pääasiassa teknistä toimenpiteiden toteutumista, kuten sitä, onko tavoitetta edistävaksi toimenpiteeksi määritellystä lainsäädäntöhankkeesta

annettu hallituksen esitys hyväksytty eduskunnassa tai onko suunniteltu koulutus viranhaltijoille toteutettu. Hankkeiden tai toimintaohjelman vaikutuksia perus- ja ihmisoikeustilanteen paranemiseen ei näillä tiedoilla ole mahdollista arvioida. Sama asia todettiin ensimmäisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman osalta sitä koskeneessa arvioinnissa eli tältä osin tilanne ei ole parantunut.

Edellisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman arvioinnissa suositeltiin, että seuraavassa toimintaohjelmassa toimintaohjelmahankkeiden toteutumisesta mitattaisiin teknisen tehokkuuden mittaamisen (eli asioiden oikein tekemisen mittaamisen) lisäksi sitä, tehdäänkö toimintaohjelmassa oikeita asioita eli vastataanko hankkeilla ihmisten tarpeisiin.¹¹ Arvioinnissa suositeltiin ihmisoikeusindikaattorien kehittämistä Suomen ihmisoikeustilanteen ja toimintaohjelman toteutumisen mittaamisen kehittämiseksi. Arvioinnin jälkeen indikaattoreiden kehittämistyö käynnistettiin valtioneuvoston kanslian tilaamana VN TEAS -hankkeena. Indikaattoreiden kehittämistyö pysähtyi Sipilän hallituskaudella.

Käytössämme olevan aineiston perusteella Sipilän hallituksen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman valmistelussa keskusteltiin varsinaisten ihmisoikeusindikaattorien kehittämisen ottamisesta mukaan toimintaohjelmaan. Esimerkiksi yhdenvertaisuusvaltuutettu ehdotti tätä toimintaohjelman valmistelutyön alussa. Tätä arviointia varten tekemissämme haastatteluissa eräs valmisteluun osallistuneista viranhaltijoista totesi toimintaohjelman edistäneen kansallista ihmisoikeusindikaattorien kehittämiskeskustelua kuitenkin vain lähinnä toimintaohjelmaan sisältyneen perusoikeusbarometrin ja syrjäytäindikaattoreiden kehittämisen osalta.

Ensimmäisen toimintaohjelman arvioinnin yhteydessä esitetty ja myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan toteama tarve varsinaisten perus- ja ihmisoikeusindikaattoreiden kehittämiseen on edelleen ajankohtainen. Arvioimme mukaan suomalaisen ihmisoikeusarkkitehtuurin kehittämisessä olisi syytä siirtää painopistettä pois hankeperusteista toimintaohjelmatyöstä kohti perus- ja ihmisoikeustilanteen seurantaan käytettävien indikaattoreiden kehittämistä. Nämä indikaattorit olisi kytkettävä selkeästi asetettuihin perus- ja ihmisoikeuspoliittisiin tavoitteisiin, joiden toteutuminen näkyy parannuksina ihmisten elämässä.

Demokratiapoliittisen toimintaohjelman toimeenpano ei herättänyt käytössämme olevan aineiston perusteella samanlaista keskustelua kuin perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman toimeenpano. Pääministeri Sipilän hallituksen demokratiapoliitiikkaan suhtauduttiin pragmaattisemmin kuin hallituksen perus- ja ihmisoikeuspoliitiikkaan. Vaikka

¹¹ Jukka Viljanen, Pauli Rautiainen, Heta Heiskanen & Tarja Seppä 2014, 60. Kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman 2012-2013 arviointi. Oikeusministeriö, selvityksiä ja ohjeita

demokratiapoliittinen toimintaohjelma laadittiin ensimmäisen kerran, se nähtiin luontevana osana jo pitkään käynnissä ollutta pitkäjänteistä ja systemaattista demokratian kehittämistyötä. Monet toimintaohjelman toimeenpanon yhteydessä havaituista demokratiaan liittyvistä haasteista olivat samoja, joita demokratiapoliittisessa selonteossa oli jo tunnistettu.

Myös demokratiapoliittisessa toimintaohjelmassa hankkeille asetetut seurantamittarit olivat vaatimattomia. Käytössämme olevan aineiston perusteella ei ole muutoinkaan mahdollista arvioida toimintaohjelman yksittäisten hankkeiden tai koko toimintaohjelman vaikutuksia suomalaiseen demokratian kehitykseen. Demokratiapoliittisen toimintaohjelman loppuraportissa ei ole edes yritetty lähestyä toimintaohjelman vaikuttavuutta tästä näkökulmasta. Pikemminkin siinä toimintaohjelma on nähty yhtenä lenkinä pitkässä erilaisten toimenpiteiden ketjussa, jonka seuraavaksi askeleeksi loppuraportissa nähdään kokonaisvaltaisen demokratiaohjelman käynnistäminen.

Demokratiapolitiikan alueella ollaan indikaattorityössä huomattavasti perus- ja ihmisoikeuspolitiikan aluetta edellä. Demokratiapolitiikka ei ole samalla tavoin poliittisesti jännitteistä kuin perus- ja ihmisoikeuspolitiikka, joten demokratian seuranta on poliittisesti helpompaa kehittää. Suomen demokratiaindikaattorit –hanke käynnistyi vuonna 2005 osana Matti Vanhasen I hallituksen Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa. Hankkeen aikana tutkijaryhmä laati esityksen Suomessa käyttöön otettaviksi indikaattoreiksi, joilla voitaisiin seurata suomalaisen demokratian tilaa ja kehitystä. Indikaattorit otettiin käyttöön ja oikeusministeriö on rahoittanut demokratiaindikaattoreiden vaatimien aineistojen keruuta ja indikaattoreiden raportointia. Indikaattoreiden ylläpidosta ja kehittämisestä vastaa tällä hetkellä Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto, joka julkaisee ne osana Suomen vaalitutkimusportaalia.

4 Toimintaohjelmat osana demokrationpolitiikkaa sekä perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaa

Lähes kaikilla julkisen vallan toimilla on jonkinlaisia vaikutuksia demokrationaan sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Vain osa toimista liitetään kuitenkin suoraan demokrationpolitiikan tai perus- ja ihmisoikeuspolitiikan käsitteisiin. Poliittisessa puheessa ihmisoikeuksia koskevat politiikkakysymykset usein kehystetään jonaakin muuna, kuten pääministeri Sipilän hallituksen politiikassa tehostamisen, säästämisen, ja markkinamahdollisuuksien kohteina. Tämä ilmentää ihmisoikeuskysymysten poliittista ja avointa luonnetta.

Politiikka tulevaisuuteen suuntaavana toimintaohjelmana, suunnitelmana tai toimintatapana kertoo, minkälaista tulevaisuutta tavoitellaan erilaisten mahdollisten kuviteltavissa olevien tulevaisuuksien joukosta. Varsinainen politiikka kulloisenkin poliittisen linjauksen taustalla käsitetään tällöin kiistoiksi siitä, miten todellisuus määritellään sekä konflikteiksi niiden todellisuusmääritelmien ympärillä.

Kun perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaa sekä demokrationpoliittista toimintaohjelmaa lähestyy tästä näkökulmasta, herää kysymyksiä asiakirjojen poliittisesta luonteesta sekä siitä, mitä itse asiassa tapahtui toimintaohjelmien valmistelun ja toimeenpanon aikana perus- ja ihmisoikeuksille sekä demokrationalle, ja mitä muuta niille olisi voinut tapahtua. Kun huomio kiinnittyy siihen, kuinka julkinen valta myötäilee, valtaistaa, kontrolloi, ohjaa ja tuottaa elämää, myös toimintaohjelmia voidaan julkisen vallan toimina lukea vallankäytön välineinä, joiden vaikutukset ulottuvat ihmisten elämäntiloihin.

Perus- ja ihmisoikeuspolitiikan sekä demokrationpolitiikan on julkisen vallan toimenpiteinä tarkoitus edistää perus- ja ihmisoikeuksien sekä demokration toteutumista eli täyttää tunnustusta jokaisen ihmisarvolle sekä osallisuutta päätöksentekoon yhteiskunnassa. Seuraavaksi pohdimme, missä määrin toimintaohjelmat ratkaisevat perus- ja ihmisoikeuspolitiikan sekä demokrationpolitiikan perimmäisiä tavoitteita, ja missä määrin ne itse käyvät näiden tavoitteiden esteeksi.

Keskitymme pohdinnassa perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaan, sillä sen suhde perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaan osoittautui Sipilän hallituksen kaudella huomattavasti jännitteisemmäksi kuin demokrationpoliittisen toimintaohjelman suhde demokrationpolitiikkaan. Jännitteiset demokrationpoliittiset kysymykset, kuten vaalijärjestelmän uudis-

taminen jätettiin ulos jo pääministeri Sipilän hallitusohjelmasta, eivätkä ne hallituskaudella varsinaisesti nousseet esiin. Kun jännitteisiä kysymyksiä ei nostettu toimintaohjelmakaudella agendalle eikä demokration poliittiseen toimintaohjelmaan siten projisoitunut merkittäviä yhteiskunnallisia kamppailuja, monet sidosryhmät kokivat arvioinnin aikana syntyneen käsityksen perusteella demokration poliittisen toimintaohjelman vähämerkitykselliseksi suhteessa muihin heidän vaikuttamistyönsä kohteena olleisiin asioihin.

4.1 Toimintaohjelmat olivat osa osaoptimoivaa pienten askelten demokration- sekä perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaa

Näkemyksemme mukaan valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhdyshenkilöiden verkoston sekä valtioneuvoston demokration verkoston toiminta on arvokas osa kansallista perus- ja ihmisoikeusarkkitehtuuria sekä demokration kehittämistä. Kuten haastattelemamme viranhaltijat ovat todenneet, toimintaohjelmajärjestelmät ovat vahvistaneet merkittävästi ministeriöiden välistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa perus- ja ihmisoikeusasioissa sekä kannustaneet viranhaltijoita pohtimaan perus- ja ihmisoikeus- sekä demokration ulottuvuuksia ministeriötyössä. Toimintaohjelmat ovat olleet keino ylläpitää keskustelua perus- ja ihmisoikeus- ja demokration teemoista, koota yhteen niitä koskevaa valtioneuvostossa tehtävää työtä, sekä lisätä hallinnon työn läpinäkyvyyttä.

Kun nyt arvioitavia toimintaohjelmia tarkastellaan politiikkaohjauksen instrumentteina, ne eivät vaikuttaisi toteuttavan ajatusta sellaisista poliittisista toimintaohjelmista, joilla tehokkaasti politisoidaan perus- ja ihmisoikeuksien sekä demokration edistäminen valtiollisella tasolla. Pikemminkin toimintaohjelmien avulla perus- ja ihmisoikeuksien sekä demokration edistäminen epäpolitisoidaan esittämällä nämä politiikkalohkot sillä tavoin muuttumattomina ja vakiintuneisiin käytänteisiin sidottuina, että varsinaisen poliittisen toiminnan tila kaventuu ja toisin toimimisen vaihtoehtojen etsiminen estyy.

Arvioinnin kohteena olevien toimintaohjelmien itsenäinen lisäarvo suomalaisen perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaan sekä demokration politiikkaan vaikuttaa jäsentymättömältä ja epäselvältä. Pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa ei ollut kirjausta toimintaohjelmien toteuttamisesta eikä hallituksen poliittinen johto esikuntineen osoittanut aktiivisuutta toimintaohjelmien poliittisessa linjauksessa. Lisäksi toimintaohjelmille myönnettyjen resurssien puutteesta johtuen toimintaohjelmiin oli mahdollista sisällyttää pääsääntöisesti vain sellaisia hankkeita, jotka olivat toimintaohjelmia valmisteltaessa jo käynnissä tai valmiiksi suunniteltuna.

Nähdäksemme toimintaohjelmat ilmentävät poliittisen tahdon ja tavoitteenasettelun puutetta perus- ja ihmisoikeuksien sekä demokratian edistämässä. Eräs tätä arviointia varten haastattelemamme viranhaltija totesi osuvasti hankkeiden resurssilähtöisyyden kuvastavan pienten askelten ihmisoikeuspolitiikkaa, jossa ei tavoitella kansainvälisten ihmisoikeuksien minimitasoa ylittämistä.

4.2 Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma ei ollut tehokas perus- ja ihmisoikeuspolitiikan ohjauskeino

Sipilän hallituksen päätöksistä johtuen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa toteutetuista hankkeista puuttui toimenpiteitä sellaisten merkittävien ihmisoikeusongelmien ratkaisemiseksi, joista kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelimet sekä kansalliset laillisuusvalvojat olivat antaneet huomautuksia. Esimerkiksi transihmisten itsemääräämisoikeuden edistämättä jättäminen uusiksi ja ylläpiti erittäin vakaviksi ihmisoikeusloukkauksiksi tunnistettuja syrjiviä rakenteita, sillä transihmisten itsemääräämisoikeuden rajoittaminen pakottamalla sterilisaatioon juridisen sukupuolen vahvistamisen edellytyksenä riistää ihmiseltä oikeuden päättää itse omasta kehostaan ja mahdollisuudestaan lisääntymiseen. Samalla se pakottaa transihmiset omaksumaan sellaisen poikkeavuuden ajatukselle rakentuvan identiteetin, joka on sovitettavissa valtion ylläpitämiin heteronormatiivisiin käytänteisiin ja ihanteisiin.

Onkin huomattavan ristiriitaista hallitukselta sanoa, että se on ottanut toimintaohjelmatyössä itsemääräämisoikeuden edistämisen keskeiseksi poliittiseksi päämääräkseen, kun se tosiasiaassa toimintaohjelman ulkopuolella uusintaa ja ylläpitää itsemääräämisoikeutta perustavalla tavalla loukkaavaa politiikkaa. Transihmisten itsemääräämisoikeuden vahvistamisen rajaaminen toimintaohjelman ulkopuolelle on esimerkki siitä, kuinka pääministeri Sipilän hallitus käytti tehokkaasti hallussaan ollutta biopoliittista valtaa tukemaan sellaista perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta syrjivänä pidettyä heteronormatiivista diskurssia.

Toimintaohjelmat on tarkoitettu konkretisoimaan yli hallituskausien kestävien ihmisoikeuspoliittisen selonteon ja demokratiapoliittisen selonteon linjauksia. Demokratiapoliittisen toimintaohjelman voikin nähdä konkretisoivan sen taustalla olevan selonteon linjauksia. Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman yhteys ihmisoikeusselonteossa (2014) linjattuihin kehittämisohjelmiksi on sen sijaan puutteellinen erityisesti selonteon seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien henkilöiden ihmisoikeuksien edistämisen sekä taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien edistämisen osalta.

Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman toimenpiteillä ei juurikaan ole yhteyttä myöskään eduskunnan oikeusasiamiehen toistuvasti kertomuksessaan esittämiin käsityksiin Suomen keskeisimmistä perus- ja ihmisoikeusongelmista, kuten puutteet vanhusien oloissa ja kohtelussa, vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen puutteet, ulkomaalaisten oikeusavun puutteet ja paperittomien turvattomuus, lastensuojelun puutteet, perusopetuksen opiskelu ympäristön ja päätöksenteon puutteet, oikeusprosessien pitkät käsittelyajat, perus- ja ihmisoikeusloukkausten ennaltaehkäisy ja hyvitämisen puutteet, vankien ja tutkintavankien olojen ja kohtelun epäkohdat sekä terveyspalveluiden saatavuuden ja lainsäädännön puutteet. Oikeusasiamies on huomauttanut myös laitoksissa olevien itsemääräämisoikeutta loukkaavien rajoittamiskäytäntöjen olevan keskeinen ihmisoikeusongelma. Perustuslakivaliokunta katsoi nyt arvioitavana olevaa perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaa koskevassa lausunnossaan oikeusasiamiehen esittämien ongelmien olevan edelleen ajankohtaisia, ja monien näistä ongelmista liittyvän resurssien niukkuuteen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus Suomessa on välttämätön turvaamaan riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut jokaiselle yhdenvertaisesti. Sosiaaliset oikeudet edellyttävät julkiselta vallalta aktiivista toimintaa. Yhteiskunnan kaikkein heikoimmassa asemassa olevat ovat riippuvaisimpia julkisesti rahoitetuista palveluista kuten yksityisten ja kolmannen sektorin palveluista, joilla näitä oikeuksia usein toteutetaan. Oikeuksien turvaamisen riittävää tasoa tulisi arvioida vanhusien, vammaisten, lasten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien kannalta.

Sipilän hallituksen vuonna 2015 käynnistyneen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistuksen alkuperäisenä tavoitteena oli tarjota ihmisille nykyistä yhdenvertaisempia palveluita, vähentää hyvinvointi- ja terveyseroja, sekä hillitä kustannusten kasvua. Hallituksen yritys uudistaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmää kuitenkin näyttäytyi perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen sijaan enemmänkin pyrkimyksenä markkinaistaa palvelutuotanto valinnanvapausmallilla, joka olettaa haavoittuvimmassa asemassa olevat rationaalisen kuluttajan rooliin. Samaan aikaan kun sote-uudistuksella oli keskeinen rooli nyt arvioitavana olevassa perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa, perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat eivät ohjanneet keskeisesti uudistuksen valmistelua. Lopulta eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi, ettei valmistelun aikana oltu onnistuttu taklaamaan riittävästi siihen sisältyneitä perus- ja ihmisoikeusongelmia. Esitykseen sisältyi läpi sen valmistelun elementtejä, jotka olisivat voineet vaarantaa yhdenvertaiset riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Samanaikaisesti yhdenvertaisuuden edistäminen oli hallituksen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman keskeinen painopistealue.

Sipilän hallitus perusteli sote-uudistukseen sisällyntyä valinnanvapausmallia muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan itsemääräämisoikeuden vahvistamisella. On traagista, että sote-uudistuksen kariuduttua ja hallituksen kaaduttua perus-

ja ihmisoikeustoimintaohjelmaan kirjattua lakihanketta sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden ja potilaiden itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta ja rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksistä ei ehditty toteuttaa. ihmisoikeusnäkökulmasta erityisen traagisen siitä tekee se, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden ja potilaiden itsemääräämisoikeuden vahvistaminen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa tarkoitettulla tavalla olisi koskenut nimenomaan kaikkein heikoimmassa asemassa olevien aseman parantamista, kuten asumispalvelujen piirissä ja laitoshoidossa olevien vanhusten, vammaisten sekä lastensuojelun, mielenterveyspalveluiden sekä päihdehuollon asiakkaiden ja potilaiden asemaa.

Toimintaohjelman painopistealueena olleen itsemääräämisoikeuden vahvistamisen kannalta on myös paradoksaalista, että hallitus rajasi subjektiivista varhaiskasvatusoikeutta sellaisella tavalla, joka vähensi työttömien ja vanhempainvapaalla olevien perheiden tosiasiallista itsemääräämisoikeutta. Vuoden 2020 alussa Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvova komitea totesi Suomen syyllistyneen varhaiskasvatusoikeutta rajatessaan ihmisoikeusloukkaukseen.

Ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskunta kritisoi perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaa turvapaikkapolitiikan sivuuttamisesta, mikä kertoo osaltaan siitä, etteivät Sipilän hallituksen tosiasiallisen toiminnan näkökulmasta keskeiset ihmisoikeuskysymykset nousseet esiin perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa. Turvapaikkapolitiikan kannalta keskeiset linjaukset tehtiin Sipilän hallituksen turvapaikkapolitiisessa toimenpideohjelmassa joulukuussa 2015. Siinä linjattiin seuraavasti: ”Suomen lyhyen aikavälin tavoitteena on katkaista turvapaikanhakijoiden hallitsematon virta maahamme ja saada turvapaikkakustannukset hallintaan sekä kotouttaa tehokkaasti turvapaikan saaneet.” Monia ohjelman kirjauksia voi pitää perus- ja ihmisoikeuspolitiikan näkökulmasta hyvin ongelmallisina. Toimintaohjelmaan kirjattiin muun muassa lukuisia tavoitteita, joiden tunnistettiin johtavan turvapaikkaprosessiin liittyvän oikeusturvan heikkenemiseen. Jo ennen toimintaohjelman hyväksymistä Maahanmuuttovirasto oli tiukentanut turvapaikan myöntämisen edellytyksiä päivittämällä muun muassa Irakia koskevaa maalinjaustaan.

Tehtyjen selvitysten mukaan Maahanmuuttoviraston ratkaisukäytäntö kansainvälistä suojelua koskeneiden päätösten osalta kiristyi vuosien 2015–2017 välillä¹². Tämä pääministeri Sipilän hallituksen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka johti muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Suomelle antamaan langettavaan tuomion. Suomen katsottiin loukanneen ihmisoikeussopimuksen artikloja kaksi ja kolme,

¹² Elsa Saarikkomäki, Nea Oljakka, Johanna Vanto, Elina Pirjatanniemi, Juha Lavapuro & Anne Alvesalo-Kuusi: Kansainvälistä suojelua koskevat päätökset Maahanmuuttovirastossa 2015-2017. Pilottitutkimus 18-34 -vuotiaita Irakin kansalaisia koskevista myönteisistä ja kielteisistä päätöksistä. 2018. Turun yliopisto.

jotka turvaavat jokaiselle oikeuden elämään ja kieltävät kidutuksen ja muun epäinhimillisen kohtelun. Näiden ihmisoikeussopimuksen ydinartiklojen loukkaamista koskevaa tuomiota voi pitää vakavimpana Suomen koskaan kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelimiltä saamana huomautuksena ihmisoikeusloukkauksesta.

Toisin sanoen samalla, kun Sipilän hallituksen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa itselleen asettamat tavoitteet toteutuivat hyvin, Sipilän hallituksen politiikka johti paradoksaalisesti myös poikkeuksellisen vakaviin perus- ja ihmisoikeusloukkauksiin. Hallituksen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma ei näin näyttäydä tehokkaana perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen ohjauksena. Pikemminkin toimintaohjelma käytäntönä on hiljaisesti hyväksynyt muita hallituksen tekemiä, ihmisoikeuksia hiljaisesti heikentäviä linjauksia, joita on toimeenpantu perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta erittäin vakavin seurauksin. Sipilän hallituksen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiittien linjausten ja toimien perusteella hallitus näytti esimerkiksi kehystäneen maahanmuuttokysymykset enemmänkin Suomen kansallisen turvallisuuden kysymyksenä kuin kansainvälistä suojelua tarvitsevien turvapaikanhakijoiden ihmisoikeuskysymyksiä.

4.3 Vakavien perus- ja ihmisoikeusloukkausten ehkäisyn sivuuttavaa perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaa ei voi pitää onnistuneena

Ihmisoikeuspolitiikan näkökulmasta olisi tärkeää, että oikeudet toteutuvat ensisijaisesti kansallisella tasolla ilman, että ihminen joutuu turvautumaan kansainvälisiin valvontaelimiin. Erityisen tärkeää olisi tunnistaa ja ehkäistä sellaiset kehityskulut, jotka johtavat irakilaismiehen tapauksen kaltaisiin erittäin vakaviin ihmisoikeusloukkauksiin. Sellaista perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaa, joka sivuuttaa vakavien perus- ja ihmisoikeusloukkausten ehkäisyn, ei voi pitää onnistuneena perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen välineenä.

Edellisestä perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmasta (2012–2013) antamassaan lausunnossa¹³ perustuslakivaliokunta piti tärkeänä, että seuraava toimintaohjelma olisi tavoitteellisempi ja tulevaisuuteen katsovampi kuin vuosien 2012–2013 ohjelma.

¹³ PeVL 16/2012 vp, s. 2.

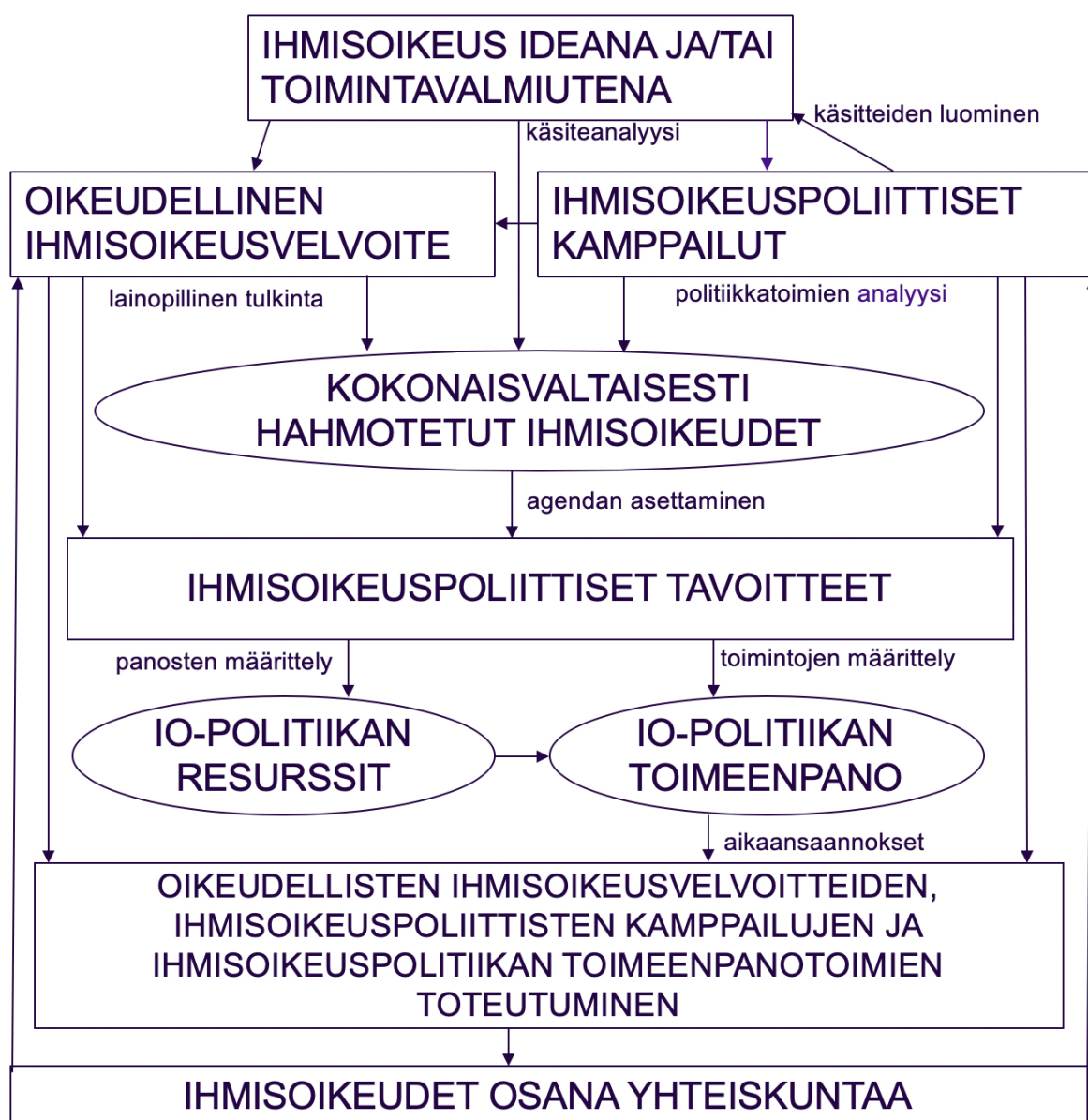
Tämä perustuslakivaliokunnan toive ei toteutunut nyt arvioitavana olevan perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman kohdalla. Lisäksi perustuslakivaliokunta lausunnossaan suositteli, että toimintaohjelman hankkeet tulisi valita keskeisten ja toistuvien perus- ja ihmisoikeusongelmien perusteella siten, että toimintaohjelma ohjaisi valtioneuvoston korjaamaan ne mahdollisimman pikaisesti, mukaan lukien rakenteelliset ongelmat. Tämäkään perustuslakivaliokunnan toive ei toteutunut kovinkaan hyvin nyt arvioitavana olevan ohjelman kohdalla. Sinällään toimintaohjelman teemoista esimerkiksi syrjintä ja vihapuhe nousevat usein esiin ihmisoikeussopimusten kansainvälisten valvontaelinten raporteissa.

Useiden hankkeiden osalta niiden lisäarvo on ollut perus- ja ihmisoikeusulottuvuuksien havaitseminen ministeriöiden työssä ja hankkeissa. Tämä on tärkeää perus- ja ihmisoikeuksien edistämisen kannalta. Perus- ja ihmisoikeuspoliittisen tavoitteenasetannan näkökulmasta sekä toisaalta perus- ja ihmisoikeuspolitiikan vaikuttavuuden ja sen seurannan kannalta toista toimintaohjelmaa ei voi kuitenkaan kuvata kovinkaan onnistuneeksi.

Näkemyksemme mukaan perus- ja ihmisoikeuksien edistämisen toimien tuloksina tulisi olla ihmisten tosiasiallinen mahdollisuus päästä oikeuksiinsa. Nyt arvioitavana oleva perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma ei kuitenkaan tuota elämäntilaa niille, jotka on jätetty toimintaohjelman asettaman kehyksen ulkopuolelle. Heidän kohdallaan se nostaa esiin kysymyksen siitä, kuinka suomalaisessa yhteiskunnassa on tänäkin päivänä ihmisiä, jotka voivat jäädä vaille oikeutta oikeuksiin.

4.4 Jatkossa pitäisi siirtyä kohti kokonaisvaltaisempaa perus- ja ihmisoikeuksien sekä perus- ja ihmisoikeuspolitiikan hahmottamista

Nähdäksemme jatkossa perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmatyö olisi sidottava kokonaisvaltaisempaan tapaan hahmottaa perus- ja ihmisoikeudet sekä perus- ja ihmisoikeuspolitiikka siten, että toimintaohjelmatyössä asetettaisiin selkeästi perus- ja ihmisoikeuspoliittisia tavoitteita, joiden toteutumista seurattaisiin. Sitä mitä tämä tarkoittaa, voi hahmotella alla olevan kuvion avulla.



Kuvio 2. Ihmisoikeuksien kokonaisvaltaisen hahmottamisen yhteys ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanoon

Tällä hetkellä perus- ja ihmisoikeuspoliittinen keskustelu kiinnittyy pitkälti oikeudellisten perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden lainopilliseen analyysiin sekä niiden toteutumisen arviointiin. Tätä on täydentänyt erilaisten ihmisoikeuspoliittisten kamppailujen analyysi ja niiden kautta muutoutuneiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista koskevien kokemusten kerääminen. Sen sijaan käsiteanalyysille ihmisoikeuksista ideoina ja/tai toimintavalmiuksina on jäänyt vain vähän tilaa.

Kun perus- ja ihmisoikeudet hahmotetaan kokonaisvaltaisesti niitä lähestytään yhtäläisesti oikeudellisten toimintavelvoitteiden, ihmisoikeuspoliittisten kamppailujen sekä ideoiden ja toimintavalmiuksien jäsentämisen kautta. Vain tällä tavoin kokonaisvaltaisesti hahmotetut ihmisoikeudet luovat käsityksemme mukaan pohjan sellaiselle perus- ja ihmisoikeuspoliittisten tavoitteiden asettamiselle, jonka pitäisi olla perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmatyön ytimessä. Perus- ja ihmisoikeuspolitiikan tarvitsemat resurssit sekä toimeenpanotoimet pitäisi johtaa näistä tavoitteista.

Vasta kun perus- ja ihmisoikeuspolitiikalle on määritelty tavoitteet, resurssit ja toimeenpanotoimet, joiden toteutumista seurataan, päästäisiin keskustelemaan perus- ja ihmisoikeuspolitiikan vaikuttavuudesta. Tällä hetkellä perus- ja ihmisoikeuspolitiikan onnistumista mitataan pikemminkin sen aikaansaannoskyvyn eli tiettyihin resursseihin sidottujen toimeenpanotoimien toteutumisen kautta kuin aidosti tavoitteisiin kiinnittyen.

Perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaa koskevassa keskustelussa pitäisi myös muistaa, ettei oikeudellisten ihmisoikeusvelvoitteiden, ihmisoikeuspoliittisten kamppailujen ja ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanotoimien toteutuminen kerro koko kuvaa siitä, miten perus- ja ihmisoikeudet nähdään suomalaisessa yhteiskunnassa. Siksi ihmisoikeuskeskustelussa tarvittaisiin nähdäksemme myös sellaista nykyistä kattavampaa yhteiskuntatieteellistä ihmisoikeustutkimusta, joka lisää yleistä ymmärrystä perus- ja ihmisoikeuksista yhteiskunnassa.

5 Suomen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma suhteessa Alankomaiden ja Ruotsin ihmisoikeustoimintaohjelmiin

Kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman taustalla on vuonna 1993 järjestetyn Wienin kansainvälisen ihmisoikeuskonferenssin julistus ja toimintaohjelma (Vienna Declaration and Programme of Action 1993). Konferenssi suositteli jokaista valtiota asettamaan itselleen ihmisoikeustoimintaohjelman (human rights action plan), jossa kehitetään toimenpiteitä ihmisoikeuksien edistämiseksi ja suojelun parantamiseksi.

YK on laatinut kansallisten ihmisoikeustoimintaohjelmien laadintaan käsikirjan. Siinä kuvataan 1990-luvulla tehtyjä ihmisoikeustoimintaohjelmia, joita laadittiin pitkälti Euroopan ulkopuolella muun muassa Indonesiassa, Malawissa ja Etelä-Afrikassa. YK:n käsikirjan mukaan nämä varhaiset ihmisoikeustoimintaohjelmat rakentuivat valtioiden kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja niiden toteutumista koskeneiden kansallisten selvitysten pohjalta. Tämän jälkeen myös useat eurooppalaiset valtiot ovat tehneet ihmisoikeustoimintaohjelmia.

Seuraavassa tarkastellaan Alankomaiden ja Ruotsin 2000-luvulla laadittuja ihmisoikeustoimintaohjelmia suhteessa Suomen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaan.

5.1 Alankomaiden ihmisoikeustoimintaohjelma

Alankomaiden hallitus teki ensimmäisen kansallisen ihmisoikeustoimintaohjelmansa¹⁴ vuonna 2013. Toimintaohjelman valmistelua koordinoi sisäministeriö. Se vastasi myös toimintaohjelman painopistealueiksi valittujen teemojen asettamisesta. Teemat käsittivät esimerkiksi digitalisaation, koulutuksen sekä syrjimättömyyden ja tasa-arvon. Toisin sanottuna ne olivat hyvin lähellä nyt arvioitavassa Suomen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa mukana olleita teema-alueita. Euroopassa 2000-luvulla laadittujen ihmisoikeuspoliittisten ohjelmien teema-alueet ovatkin olleet keskenään huomattavan samanlaisia, jos toimintaohjelmat ovat rakentuneet temaattisesti. Tämä kertonee siitä,

¹⁴ National Action Plan on Human Rights. The protection and promotion of human rights within the Netherlands. Dutch Ministry of the Interior and Kingdom Relations 2014.

että ohjelmat eivät ole rakentuneet oikeastaan missään maassa kansallisen perus- ja ihmisoikeuspolitiikan erityiskysymysten käsittelyn varaan.

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten suositukset eivät ohjanneet Alankomaissa teemojen valintaa ihmisoikeustoimintaohjelmaan. Käytännössä eri ministeriöt valitsivat myös teemojen alle toimintaohjelmaan hankkeita tai ohjelmia, jotka olivat jo valmiiksi käynnissä eikä hankkeille osoitettu erillisiä resursseja. Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen valmisteluun oli rajallista. Toimintaohjelmaan ei sisällynyt suunnitelmaa toimintaohjelman tai sen sisältämien hankkeiden vaikuttavuuden seurannalle. Käytännössä toimintaohjelman toimeenpanon seuranta tarkoitti hankkeiden toteuttamisesta raportointia parlamentille ja kansalaisjärjestöille.

Alankomaiden toimintaohjelmasta toteutettiin riippumaton arviointi vuonna 2016¹⁵. Arvioinnissa suositeltiin seuraavaa toimintaohjelmaa ajatellen muun muassa suunnitelmallisuutta toimintaohjelman toteuttamiseen sekä ihmisoikeuspolitiikan seurantaan käytettävän indikaattorikehikon kehittämistä siten, että se kattaisi YK:n ihmisoikeusindikaattorimallin mukaisesti rakenne-, prosessi- ja lopputulosindikaattorit. Tätä indikaattorikehikkoa olisi tarkoitus käyttää ihmisoikeuspolitiikan yleisen seurannan ohella ihmisoikeustoimintaohjelman toimenpiteiden seuraamiseen.

Alankomaiden ihmisoikeustoimintaohjelma muistuttaa merkittävältä osin Suomen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmia. Kummankaan maan toimintaohjelmassa ei ole pureuduttu kysymykseen sellaisen systemaattisen ihmisoikeuspolitiikan seurantarjestelmän kehittämisestä, jolla olisi mahdollista seurata kansallista ihmisoikeustilannetta (läpileikkaavasti) sekä saada tietoa toimintaohjelman vaikuttavuudesta kansalliseen ihmisoikeustilanteeseen.

Alankomaiden ihmisoikeustoimintaohjelman arvioinnin yhteydessä selvitettiin yleisesti ihmisoikeustoimintaohjelmien toteutumista länsimaissa. Tuota selvitystä voi pitää kattavimpana toistaiseksi laadittuna vertailevana selvityksenä ihmisoikeusindikaattorityön hyvistä käytänteistä ja kehittämistä vaativista kohdista. Vaikuttaa siltä, että ihmisoikeustoimintaohjelmatyössä kärsitään yleisesti eri maissa samanlaisista ongelmista, joita on tuotu esiin tässä ja Suomen edellisen kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman arviointiraportissa. Hankemuotoisten toimintaohjelmien vaikuttavuus on koettu vähäiseksi ja eräissä maissa kuten Alankomaissa pyritään käsityksemme mukaan parhaillaan luopumaan hankemuotoisesta toimintaohjelmatyöstä sekä kehittämään eri tavoin ihmisoikeuspolitiikan systemaattisia seurantarjestelmiä.

¹⁵ Marcel Zwamborn, Ashley Terlouw & Alicia Dibbets: Evaluation National Human Rights action plan 2013 of the Netherlands. Human European Consultancy 2016.

5.2 Ruotsin ihmisoikeustoimintaohjelmat

Ruotsin hallitus teki ensimmäiset ihmisoikeustoimintaohjelmansa vuosina 2002¹⁶ (vuosille 2002–2004) ja 2006¹⁷ (vuosille 2006–2009). Toimintaohjelmissa ihmisoikeuksien edistämistä lähestyttiin laajasti politiikka-alueittain. Aluehallinnon ja kuntien ihmisoikeustyön ohjaamisen lisäksi niissä painotettiin esimerkiksi ihmisoikeuskasvatusta ja -koulutusta. Toimintaohjelmat sisälsivät lukuisia hankkeita useilla oikeudenaloilla, kuten syrjäntäjuridiikan ja lasten oikeuksien alueilla. Toimintaohjelmia seurattiin lähinnä toimenpiteiden toteutumisen osalta.

Vuosien 2002–2004 Toimintaohjelmasta tehdyssä arvioinnissa¹⁸ suositeltiin muun muassa, että seuraava toimintaohjelma olisi johdonmukaisempi suhteessa muihin ihmisoikeuspoliittisiin ohjelmiin, perustuisi syvällisemmälle analyysille ihmisoikeustilanteesta sekä huomioisi laillisuusvalvojen kannanotot. Lisäksi arvioinnissa suositeltiin selkeämpää painopisteiden asettamista ihmisoikeuksien edistämiseksi. Arvioinnissa painotettiin ihmisoikeustyön vahvistamisen merkitystä läpi julkisen sektorin. Arvioinnissa pidettiin tärkeänä, että ihmisoikeustoimintaohjelman toimenpiteiden toteutumisen lopputuloksia seurattaisiin kansalaisten näkökulmasta.

Huolimatta arvioinnin yhteydessä esitetyistä näkemyksistä toimintaohjelman kehittämiseksi, Ruotsin vuoden 2006 ihmisoikeustoimintaohjelma oli hyvin saman tyyppinen kuin edeltäjänsä. Ohjelma sisälsi lukuisia hankkeita politiikka-alueittain. Tällä kertaa hankkeiden valinta perustui toimintaohjelman valmisteluvaiheessa teetetylle selvitykselle Ruotsin ihmisoikeustilanteesta.

Myös vuoden 2006 toimintaohjelmasta teetettiin arviointi¹⁹. Arvioinnin lähtökohtana oli ajatus, että ihmisoikeusvelvoitteissa ja ihmisoikeusnormeissa ei ole kyse pelkästään välittömistä vaikutuksista suoraan yksilöihin päätöksinä ja toimenpiteinä, vaan sen lisäksi ihmisoikeudet velvoittavat myös laajemmissa poliittisissa ratkaisuisa, kuten resurssien jaon kysymyksissä, yhteiskunnan rakenteellisissa ratkaisuisa tai punnittaessa eri ihmisryhmien oikeuksia ja intressejä. Arvioinnissa suositeltiin strategisempaa, velvoittavampaa ihmisoikeustoimintaohjelmaa yksittäisten hankkeiden sijaan siten, että toimintaohjelma pureutuisi yksittäisten ihmisoikeusongelmien ratkaisemisen ohella myös ihmisoikeusloukkausten ennaltaehkäisyyn.

¹⁶ En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna. (Skr. 2001/02:83).

¹⁷ En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006-2009. (Skr. 2005/06:95).

¹⁸ "Bra början, men bara en början": En utvärderande kommentar om den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna – Justitiedepartementet (Ju2004/6673/D).

¹⁹ Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009. Statens offentliga utredningar 2011. (Sou 2011:29).

Arvioinnissa suositeltiin toimintaohjelmaprosessiin tiiviimpää ja avoimempaa yhteistyötä sidosryhmien kanssa, selkeämpää työnjakoa toimintaohjelman valmistelussa ja implementoinnissa, aktiivisempaa roolia poliittiselle johdolle, sekä toimintaohjelman jatkuvaa seurantaa ja mahdollisuutta mukauttaa toimintaohjelman toimenpiteitä toimeenpanon aikana. Toimintaohjelman toimeenpanon seurannassa suositeltiin lisäksi parlamentin roolin vahvistamista, sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten suositusten kytkemistä toimintaohjelmien kehittämiseen. Toimintaohjelman sisältöratkaisuihin suositeltiin tavoitteellisuutta sekä kytkentää kansallisen ihmisoikeustilanteen analyysiin.

Lisäksi arvioinnissa suositeltiin ihmisoikeustyön vahvistamista julkisella sektorilla kaikilla hallinnon tasoilla. Arvioinnissa suositeltiin myös kehittämään ihmisoikeusarkkitehtuuria, kuten luomaan kansallinen ihmisoikeusinstituutio sekä rakentamaan ihmisoikeusindikaattoreihin perustuva ihmisoikeuspolitiikan ja ihmisoikeustilanteen seuranta-järjestelmä.

Ruotsin hallituksen uusiin vuonna 2017 laadittu ihmisoikeustoimintaohjelma²⁰ on enemmänkin strategia kuin toimintaohjelma. Se on myös nimetty ihmisoikeusstrategiaksi. Sen laatimisessa on huomioitu aiempien ihmisoikeustoimintaohjelmien arvioinneissa annetut suositukset.

Ruotsin kansallisessa ihmisoikeusarkkitehtuurissa siirtyminen ihmisoikeuspolitiikan tavoitteenasettelussa uudentyyppisiin strategiaan linjauksiin merkitsee siirtymää ihmisoikeuksia turvaavien ja edistävien rakenteiden kehittämiseen ja liian fragmentoituneeksi arvioidun ihmisoikeuspolitiikan yhtenäistämiseen. Ihmisoikeusstrategiassa korostetaan, ettei ihmisoikeuspolitiikka ja sitä toteuttava julkisen vallan ihmisoikeustyö voi perustua vain lyhytkestoisiin hankkeisiin. Ihmisoikeustyötä on tehtävä systemaattisesti ja siten, että siitä tulee elimellinen osa koko julkisen sektorin työtä. Samalla ihmisoikeusstrategian avulla ihmisoikeuspolitiikka sidottiin aiempaa vahvemmin talousarvioon.

Ihmisoikeusstrategialla tavoitellaan yhtenäistä rakennetta ihmisoikeuksien turvaamiseksi ja edistämiseksi vahvistamalla oikeudellista ja institutionaalista ihmisoikeuksien suojaamista, varmistamalla koordinoitua ja systemaattista ihmisoikeustyön ulottuminen julkishallinnon kaikkiin osiin sekä tukemalla kansalaisyhteiskunnan ja yritysten ihmisoikeustyötä. Strategiassa asetettuihin tavoitteisiin kuuluu myös riippumatto-

²⁰ A strategy for national efforts with human rights. Ministry of Culture 2017.

man ihmisoikeusinstituution perustaminen parlamentin alaisuuteen sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimuksen (LOS-sopimus) velvoitteiden vahvempi inkorporointi kansalliseen oikeuteen.

Strategiassa on asetettu tavoitteeksi myös vahvistaa ihmisoikeustilanteen ja ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanon seurantaan läpi koko julkishallinnon. Valtionhallinnon sekä kuntien toimintaa ihmisoikeustilanteen seurannan ja seurantamenetelmien kehittämisessä tuetaan, ja tietoja jaetaan eri valvontaelinten ja toimijoiden välillä avoimuuden ja keskinäisen oppimisen periaatteella. Ihmisoikeuskasvatusta lisätään yliopiston tuella julkisella sektorilla, myös kouluissa. Ihmisoikeustilanteen seurantatyö suositellaan kytkeväksi kaikkeen kansalliseen ihmisoikeustyöhön.

Ruotsin uusi ihmisoikeusstrategia eroaa huomattavasti Ruotsin aiemmista ihmisoikeustoimintaohjelmista sekä Suomen ja Alankomaiden ihmisoikeustoimintaohjelmista. Siinä missä erityisesti Suomen ja Alankomaiden toimintaohjelmat olivat kokoelmia hallinnossa tehtävästä, viranhaltijavetoisesta ihmisoikeuspoliittisesta perustyöstä, Ruotsin ihmisoikeusstrategian viitoittamat uudenlaiset rakenteelliset ratkaisut edustavat uudenlaista lähestymistapaa sitoa poliittisia päätöksentekijöitä vahvemmin aitoon poliittiseen keskusteluun ihmisoikeuksista. Samalla ne sitovat julkishallintoa hankeperusteisen toiminnan sijaan jatkuvaan ihmisoikeustyöhön sekä pyrkivät tuottamaan hallituksen ja eduskunnan päätöksentekoa varten entistä rikkaampaa ymmärrystä siitä, miten ihmisoikeudet toteutuvat ja miten ihmiset kokevat ihmisoikeuksiensa toteutuvan. Tämä mahdollistaa paremmin poliittisten tavoitteiden asettamista kunnianhimoisemmalle ihmisoikeuspolitiikalle. Strategian heikkoutena voidaan pitää esimerkiksi sitä, ettei siinä olla tehty esimerkiksi toimenpiteiden toteuttamisen aikataulutusta tai seurannan suunnittelua.

Näkemyksemme mukaan perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmatyötä olisi syytä Suomeksi suunnata uudelleen joiltakin osin samalla tavalla kuin Ruotsissa on tehty. Erityisesti tämä koskee kokonaisvaltaisempaa suhtautumista ihmisoikeuksiin ja ihmisoikeuspolitiikkaan ja ihmisoikeusindikaattorijärjestelmän luomista ihmisoikeustilanteen seurantaan, sekä ihmisten kokemusten kuuntelemista ihmisoikeustilanteestaan. Arvioinnin yhteydessä toteutetuissa haastatteluissa osa viranhaltijoista suhtautui kuitenkin kriittisesti perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmatyön kehittämiseen Ruotsin ihmisoikeusstrategian suuntaan. He pelkäsivät sen heikentävän ihmisoikeuspolitiikan kannalta keskeisten hankkeiden tunnistamista ja toimeenpanoa. Toimintaohjelmatyötä kehitettäessä tämä myös näkökulma asiaan on otettava huomioon vakavasti.

6 Demokratiapoliittiset toimintaohjelmat Ruotsissa sekä Marokon demokratia- ja ihmisoikeustoimintaohjelma

Eri maissa laadittujen demokratiapoliittisten toimintaohjelmien taustalla ei ole vastavaa kansainvälistä kiinnekohtaa kuin perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmien taustalla oleva Wienin kansainvälinen ihmisoikeuskonferenssi vuonna 1993. Vaikka esimerkiksi Euroopan neuvoston piirissä on laadittu kansallisten demokratiapoliittisten toimien koordinaatiota helpottavia asiakirjoja, ja demokratiapolitiikkaa ja demokratian toimivuuden arviointia käsittelevät kansainväliset järjestöt (esim. IDEA, Communities of Democracies) ja kansainväliset sitoumukset, kuten Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja vaikuttavat kokonaisuuteen, eri maiden demokratiapoliittiset toimintaohjelmat muodostavat huomattavasti epäyhtenäisemmän politiikka-asiakirjojen kokonaisuuden kuin kansalliset perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmat. Seuraavassa kuvataan yleisesti Ruotsin 2000-luvulla laadittuja demokratiapoliittisia ohjelmia sekä esitellään Marokon demokratia- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaa, joka edustaa näiden politiikkalohkojen yhteyttä korostavaa linjaa toimintaohjelmatyössä.

6.1 Ruotsin demokratiapoliittiset ohjelmat

Ruotsissa kansallista demokratiapolitiikkaa on linjattu lukuisilla selonteilla ja politiikkaohjelmilla.²¹ Demokratian pitkäjänteisellä kehittämisellä on Ruotsissa pitkät perinteet, mutta valtioneuvostossa demokratiapolitiikka asetettiin erilliseksi politiikka-alueeseen vuonna 2001. Kuluvalle vuosituhannele demokratiapolitiikassa on kehitetty muun muassa vaalijärjestelmää, tasa-arvoisia vaikuttamismahdollisuuksia sukupuolten välillä, nuorten vaikuttamismahdollisuuksia sekä vammaisten ja vähemmistöjen yhdenvertaisia osallistumismahdollisuuksia.

Hallituksen vuoden 2013 linjaavassa demokratiapolitiikka-asiakirjassa (En politik för en levande demokrati; Policy for a living democracy²²) tarkastellaan kansallisen de-

²¹ Kts. Policy for a living democracy. English summary of the Government communication on democracy policy 2013/14:61. Government Offices of Sweden.

²² Kts. Policy for a living democracy. English summary of the Government communication on democracy policy 2013/14:61. Government Offices of Sweden.

mokratian tilannetta, esitetään suuntaviivoja demokratian kehittämiseksi sekä määritellään toimenpiteitä. Toimintaohjelman ulkopuolelle rajattiin ihmisoikeuksien suojelemista koskevat demokratiapolitiikan osa-alueet, sillä hallitus loi demokratiapoliittisesta ohjelmasta erillisen kansallisen ihmisoikeusstrategian (kts. edellinen kappale 5.2). Demokratiapoliittisessa ohjelmassa ihmisoikeudet kuitenkin käsitetään osana demokratiapolitiikan laajempia tavoitteita.

Demokratiapoliittinen ohjelma viitoittaa pitkän aikavälin tavoitteita. Demokratiaohjelmassa asetettiin demokratian kehittämiseksi tavoitteiksi vaaliosallistumisen lisääminen ja yhdenvertainen osallistuminen, vaikuttamismahdollisuuksien ja hallinnon avoimuuden lisääminen vaalien välillä, demokratiatietoisuuden lisääminen, sekä demokratian suojeleminen väkivaltaiselta ekstremismiltä. Ohjelmassa demokratiapoliittisia tavoitteita suunnitellaan konkretisoitavan erillisillä toimenpiteillä, kuten tukemalla demokratiatyötä edistäviä toimijoita, toteuttamalla kyselyjä äänestyspaikkojen saavutettavuudesta, kehittämällä uusia osallistumisen muotoja sekä lisäämällä tietoa väkivaltaisesta ekstremismistä yhteiskunnassa.

Demokratiapoliittisen ohjelman tavoitteita on implementoitu erillisin ohjelmin. Esimerkiksi tavoitetta ja toimenpiteitä suojella demokratiaa väkivaltaiselta ekstremismiltä koottiin omaan ohjelmanpaperiinsa (Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism; Actions to Make Society More Resilient to Violent Extremism²³). Sen toimenpiteiden toteutumista ja vaikutuksia suunniteltiin hallituksen seurattavaksi jatkuvasti, jotta uusien toimenpiteiden asettamista voitaisiin arvioida.

Ruotsissa on toteutettu myös muita selontekoja demokratian tilasta. Vuonna 2016 hallituksen toimeksiannosta julkaistiin laaja selvitys²⁴, joka koski poliittisen sisoutumisen edistämistä edustukselliseen demokratiaan sekä keinoja vahvistaa ihmisten demokraattista osallistumista vaalien välillä, kuten kansalaisaloitteen käyttöä ja muita dialogin muotoja. Selonteossa myös tarkasteltiin sitä, heijastavatko valitut kansanedustajat erilaisia väestöryhmiä, sekä tarkasteltiin poliittiseen osallistumiseen vaikuttavia yhteiskunnallisia muutoksia.

Ruotsissa kysymys demokratiapolitiikan yhteydestä ihmisoikeuspolitiikkaan vaikuttaa samalla tavalla jäsentymättömältä kuin Suomessakin. Toisinaan poliittikalohkot etsiytyvät kohti toisiaan ja toisinaan erkaantuvat toisistaan. Ruotsin toimintaohjelmatyöstä voi lähinnä vetää sen johtopäätöksen, ettei ruotsalaisesta keskustelusta löydetä vastauksia siihen, miten poliittikalohkojen synergiaa pitäisi jäsentää Suomessa.

²³ Actions to Make Society More Resilient to Violent Extremism Skr 2014/15:144.

²⁴ Låt fler forma framtiden! Beträktande av 2014 års Demokratiutredning – Delaktighet och jämlikt inflytande. Statens offentliga utredningar. Sou 2016:5.

6.2 Marokon demokratia- ja ihmisoikeustoimintaohjelma

Euroopan neuvoston puitteissa demokratia- ja ihmisoikeuspolitiikkaa on alettu käsitellä entistä enemmän yhdessä. Euroopan neuvoston työllä on ulkopoliittisia tavoitteita, kun neuvosto on tukenut toimintaohjelmatyötä ei vain jäsenvaltioidensa piirissä vaan myös lähialueillaan.

Yksi esimerkki Euroopan neuvoston työn vaikutuksista on Marokon vuonna 2008 käynnistämä Afrikan ensimmäinen kansallisen demokratiapolitiikan ja ihmisoikeuspolitiikan yhdistävän toimintaohjelmaprosessi. Se käynnistettiin Wienin ihmisoikeuskonferenssin (1993) suositusten pohjalta ja prosessissa tulee hyvin näkyväksi se, kuinka tällaisen hybridimallisen toimintaohjelmatyön perus- ja ihmisoikeusulottuvuus sidostuu hyvin erilaisiin lähtökohtiin kuin sen demokratiapolitiikkaulottuvuus.

Toimintaohjelma (PNDDH, Le plan d'action national en matiere de democratie et des droits de l'Homme²⁵) hyväksyttiin vuonna 2017 ja sitä toteutetaan vuosina 2018–2021. Toimintaohjelma sisältää neljä laajempaa painopistealuetta: 1) demokratia ja hallinto, joka kattaa muun muassa poliittiset osallistumismahdollisuudet ja hyvän hallinnon, 2) taloudelliset, sosiaaliset, sivistykselliset ja ympäristölliset oikeudet, 3) vähemmistöjen oikeudet, sekä 4) institutionaaliset ja oikeudelliset rakenteet. Norja on ollut rahoittamassa toimintaohjelmaa Euroopan neuvoston puitteissa. Tässä vaiheessa, kun toimintaohjelma on vielä toteutusvaiheessa, on ennenaikaista vetää johtopäätöksiä tällaisen hybridiohjelman hyvistä ja huonoista puolista. Marokon demokratia- ja ihmisoikeustoimintaohjelma toimii kuitenkin käytännön esimerkkinä siitä, että näiden politiikkalohkojen toimintaohjelmatyö on yhdistettävissä.

²⁵ PNDDH, Le plan d'action national en matiere de democratie et des droits de l'Homme 2018–2021.

7 Perus- ja ihmisoikeuspolitiikan ja demokratiapolitiikan väliset yhteydet



Kuvio 3. Demokratiapolitiikan ja perus- ja ihmisoikeuspolitiikan yhdistäminen, SWOT-analyysi.

Perus- ja ihmisoikeuksilla, demokratialla ja oikeusvaltiolla on vahva keskinäinen yhteys, joka kiinnittyy niin osallisuuteen kuin käsitteiden oikeudelliseen ulottuvuuteen. Arvioinnin yhteydessä haastattelemamme viranhaltijat ja kansalaisyhteiskunnan edustajat pitivät perus- ja ihmisoikeuspolitiikan ja demokratiapolitiikan yhteyden kannalta keskeisenä yhteiskunnallisen osallistumisen eriarvoisuuden vähentämistä. Oikeudellisesta näkökulmasta katsottiin muun muassa, että politiikka-alueiden yhteyksien vahvistamiseksi poliittisten- ja kansalaisoikeuksien lisäksi huomiota tulisi kiinnittää sosiaalisten, taloudellisten ja sivistyksellisten oikeuksien vahvistamiseen. Myös tutkimuksen

lisäämistä eriarvoisuudesta kannatettiin. Samalla esitettiin, että perus- ja ihmisoikeuspolitiikan ja demokratiapolitiikan yhteys löytyy erityisesti syrjinnän seurannan alueella.

Tällä hetkellä perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma ja demokratiapoliittinen toimintaohjelma on valmisteltu varsin erillään toisistaan, ja toimintaohjelmilla on arvioinnin perusteella hallinnon sisällä hieman erilainen asema. Perus- ja ihmisoikeuspolitiikan valmistelussa on olemassa vakiintunut oikeusministeriön ja ulkoministeriön välinen työnjako. Demokratiapoliittiseen toimintaohjelmaan kirjoitettiin demokratiapolitiikan olevan poikkihallinnollista. Käytännössä demokratiapoliittisen toimintaohjelman omistajuus on kuitenkin arviointiryhmän havaintojen perusteella hyvin selkeästi oikeusministeriössä, ja näin asia myös nähdään hallinnossa. Käsityksemme mukaan eri toimijat valtioneuvostossa eivät välttämättä miellä kuuluvansa demokratiapolitiikan alueelle, vaikka heidän tehtävänsä alueella olisivatkin. Useat haastattelemamme henkilöt eivät juuri tunneneet demokratiapoliittista toimintaohjelmaa tai sen prosessia eivätkä ottaneet kantaa sen sisältöön tai demokratiapoliittista toimintaohjelmaa ja perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaa yhdistäviin konkreettisiin tekijöihin.

Toimintaohjelmien valmistelussa valtioneuvostossa viranhaltijoiden mukaan olisi tärkeää valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkoston ja demokratiaverkoston välinen aktiivinen keskustelu ja yhteistyö. Haastatteluissa esitettiin näkemys, että toimintaohjelmatyössä ei ehkä riittävästi pyritty pohtimaan, mitä toimintaohjelmien väliset liittymäpinnat voisivat olla. Haastattelemistamme viranhaltijoista osa katsoi, että toimintaohjelmat kannattaisi toteuttaa kokonaan yhdessä. Käsityksemme mukaan keskeinen viesti kuitenkin oli, että ohjelmatyö on muun muassa käytännön työn koordinoinnin kannalta syytä pitää erillään.

Arvioinnin yhteydessä tekemiemme haastatteluiden perusteella kansalaisyhteiskunnan eräs viesti perus- ja ihmisoikeuspolitiikan ja demokratiapolitiikan yhteyden ja toteutumisen kannalta oli, että ratkaisevaa ovat muun muassa osallisuuteen liittyvät politiikan lopputulokset kokonaisuudessaan ihmisten kannalta. Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma ja demokratiapoliittinen toimintaohjelma koettiin myös kansalaisyhteiskunnan taholta toisistaan erillisiksi. Perus- ja ihmisoikeuspolitiikan ja demokratiapolitiikan yhteyksien tiivistäminen edellyttäisi yhteisesti jaettua kieltä ja siten yhteisiä todellisuksia. Nyt sellaista ei juuri näyttäisi olevan. Perus- ja ihmisoikeuspolitiikan ja demokratiapolitiikan yhteyksien vankistamisen keskeinen edellytys olisi demokratiapolitiikan ja perus- ja ihmisoikeuspolitiikan tavoitteiden yhdensuuntaisuus. Edellä esitetyn perusteella katsomme, että demokratiapolitiikan ja perus- ja ihmisoikeuspolitiikan välisen yhteyden vahvistuminen potentiaalisesti voisi toteutua vankemman ja kokonaisvaltaisemmin käsitetyn perus- ja ihmisoikeuspoliittisen tavoitteenasettelun kautta.

8 Päätelmiä ja toimenpidesuosituksia

Tämän arvioinnin aikana muodostuneen käsityksemme mukaan demokatiapoliittisella toimintaohjelmalla ja perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmalla on lähtökohtaisesti suuri merkitys demokraattisen oikeusvaltion kehittämiseksi. **Katsomme, että toimintaohjelmatyötä ja sitä koordinoineiden verkostojen toimintaa on syytä jatkaa.**

Samalla katsomme, että nyt arvioitavana olevien pääministeri Juha Sipilän hallituksen toimintaohjelmien lisäarvo suomalaiseen perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaan ja demokatiapoliitiikkaan jäi hyvin rajoitetuksi. Tätä havaintoa vasten **katsomme, että perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaan sekä demokatiapoliitiikkaan liittyvien toimintaohjelmien kehittämisessä on huomattava ne riskit, joita toimintaohjelmat itse osaltaan kantavat perus- ja ihmisoikeuksien edistämisen sekä demokratian elinvoimaisuuden turvaamiselle.** Näistä yksi merkittävistä on demokratian sekä perus- ja ihmisoikeuksien edistämisen epäpolitisointi, jota olemme käsitelleet edellä. Sen ohella huomio on kiinnitettävä myös vaaraan ymmärtää demokratia ja ihmisoikeudet liian kaapeasti: ne nähdään helposti joko vain lain kirjaimen muotoisina tai vain ihmisten kokemusmaailmaan sijoittuvina ilman, että nämä kaksi erilaista tapaa hahmottaa demokratia ja ihmisoikeudet sidotaan yhteen poliittisen tavoitteenasettelun yhteydessä. Tällä on potentiaalia vahvistaa perus- ja ihmisoikeuspolitiikan ja demokatiapoliitiikan yhteyttä.

Vaikka nyt arvioitavien toimintaohjelmien vaikuttavuuteen voi suhtautua kriittisesti, ovat valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkosto ja demokatiaverkosto selviytyneet erittäin hyvin omista tehtävistään. Myös ohjelmien valmistelusta ja koordinoinnista vastanneet viranhaltijat ovat suoriutuneet tehtävistään erinomaisesti. Niin verkostojen kuin viranhaltijoiden toiminta on osaltaan vahvistanut poikikihallinnollista yhteistyötä ja tietojenvaihtoa, sekä ihmisoikeus- ja demokratianäkökulmaa useiden ministeriöiden työssä. **Katsomme, että oikeusministeriön demokatiapolitiikan sekä perus- ja ihmisoikeuspolitiikan resursseja on vahvistettava.**

Osallisuuden teema yhdistää vahvasti perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaa sekä demokatiapolitiikkaa. Käsityksemme mukaan käytännön toimintaohjelmatyön tasolla näiden politiikka-alueiden pitäminen erillään on edelleen perusteltua. Demokatiapolitiikka on nähdäksemme hyvin vakiintunut politiikka-alue indikaattorijärjestelmiseen, joten suosittelemme demokatiapolitiikan jatkamista tähänastiseen tapaan. **Demokatiapolitiikan sekä perus- ja ihmisoikeuspolitiikan välisten yhteyksien vahvistamiseksi katsomme, että verkostot voivat halutessaan tiivistää keskinäistä yhteistyötään sekä pohtia politiikka-alueita yhdistäviä liittymäpintoja.**

Katsomme, että lukuisiin, lyhytkestoisiin hankkeisiin perustuvien toimintaohjelmien sijaan perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaa ja demokratiapolitiikkaa olisi syytä kehittää pitkäjänteisesti ja kokonaisvaltaisemmin. Keskeinen toimenpide tässä on perus- ja ihmisoikeustilanteen sekä demokratiatilanteen sekä näihin alueisiin liittyvien poliittisten toimenpiteiden seurannan kehittäminen. Tämä voisi myös auttaa jäsentämään eri politiikkalinjausten ja toimenpiteiden suhdetta toisiinsa. Käsityksemme mukaan perus- ja ihmisoikeuspolitiikan sekä demokratiapolitiikan erilaisten ohjausasiakirjojen suhde on koordinoimaton, ja niiden määrän vähentämistä pitäisi selvittää. Määrän vähentämisen ei tarvitse tarkoittaa erillisistä perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmasta ja demokratiapoliittisesta ohjelmasta luopumista vaan yhtä hyvin kyseeseen voitulla muiden aihealueen ohjelmien vähentäminen. Koska tässä arvioinnissa ei ole tarkasteltu laajemmin demokratiapolitiikkaa tai perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaa, tämän arvioinnin havaintojen perusteella ei voi tehdä yksityiskohtaisempia toimenpidesuosituksia esimerkiksi toimintaohjelmien ja selonteiden suhteesta.

Nyt arvioitavana olleen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman sekä edellisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman ongelmana on ollut perus- ja ihmisoikeustilannetta koskeva puutteellinen tietoperusta. Myös toimintaohjelmien vaikuttavuutta koskeva seuranta on ollut vaatimatonta, sillä toimintaohjelmille asetettujen tavoitteiden seuranta on rajoittunut niiden sisältämien yksittäisten hankkeiden toteutumisen seurantaan. Toimenpiteiden toteutuminen ei vielä kerro toimenpiteiden tai toimintaohjelmien vaikutuksista perus- ja ihmisoikeustilanteen muuttumiseen. Jotta vaikuttavuutta olisi mahdollista arvioida, tulisi keskustelua käydä politiikan tavoitteenasettelusta. **Katsomme, että yksittäisten toimintaohjelmien evaluaatioiden sijaan arvioinnissa tulisi siirtyä perus- ja ihmisoikeuspolitiikan ja demokratiapolitiikan kokonaisvaltaiseen arviointiin.**

Katsomme, että perus- ja ihmisoikeuspolitiikassa tulisi kiireellistä korjaamista vaativien ihmisoikeuskysymysten ohella huomioida rakenteellisia ihmisoikeuskysymyksiä, joita ei usein mielletä ihmisoikeuskysymyksiksi. Esimerkiksi ilmaston ja ihmisoikeuskysymysten välille sillan rakentaminen olisi keskeistä sosiaalisesti oikeudenmukaisessa ilmastopolitiikassa. Myöskään esimerkiksi budjettikysymysten ihmisoikeusulottuvuuksia ei monestikaan huomioida.

Pääministeri Sanna Marinin hallitus on aloittanut uusien toimintaohjelmien valmistelun. Hallituksen tarkoituksena on laatia kansallinen demokratiaohjelma 2025 sekä järjestyksessään kolmas kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma.

Marinin hallituksen ohjelmassa linjattiin poikkihallinnollisen demokratiaohjelman valmistelun käynnistämisestä. Kansallinen demokratiaohjelma 2025 kattaa pääministeri Marinin hallitusohjelman lukuisat kansalaisyhteiskuntaa ja osallisuutta edistävät toimet. Demokratiaohjelman valmistelu- ja koordinoitiryhmä asetettiin joulukuussa

2019. Demokratiaohjelma muodostuu toimintasuunnitelmasta, jota päivitetään vuosittain. Toimintasuunnitelman pohjalta laaditaan vuonna 2022 valtioneuvoston periaatepäättös demokratiaohjelmaksi 2025. Tämän arvioinnin aikana syntyneen käsityksemme pohjalta on hyvä, että toimintaohjelma työssä edetään rivakasti laatimisvaiheesta toimeenpanoon. Muutoin tässä vaiheessa on ennen aikaista ottaa laajemmin kantaa demokratiaohjelma 2025:een.

Marinin hallituksen ohjelmassa linjattiin perus- ja ihmisoikeuspolitiikan seurannan kehittamisestä. Tämän kirjauksen ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan kehotuksen laatia kullekin hallituskaudelle oma perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma pohjalta hallitus on päättänyt, että kolmannessa perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa keskitytään perus- ja ihmisoikeusindikaattoreiden kehittämiseen. Tarkoituksena on, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seurantaan kehitetään systemaattinen seurantajärjestelmä, joka perustuu mitattavissa oleviin perus- ja ihmisoikeusindikaattoreihin. Tämän sekä edellisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman arvioinnin perusteella kolmannen toimintaohjelman painottuminen vahvasti indikaattorityöhön ja seurannan kehittämiseen on kannatettavaa. Muutoin tässä vaiheessa on ennen aikaista ottaa laajemmin kantaa kolmanteen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaan.

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-0990 (PDF)
ISBN 978-952-259-911-7 (PDF)