



Demokratia- ja julkisoikeusosasto

Taustamuistio

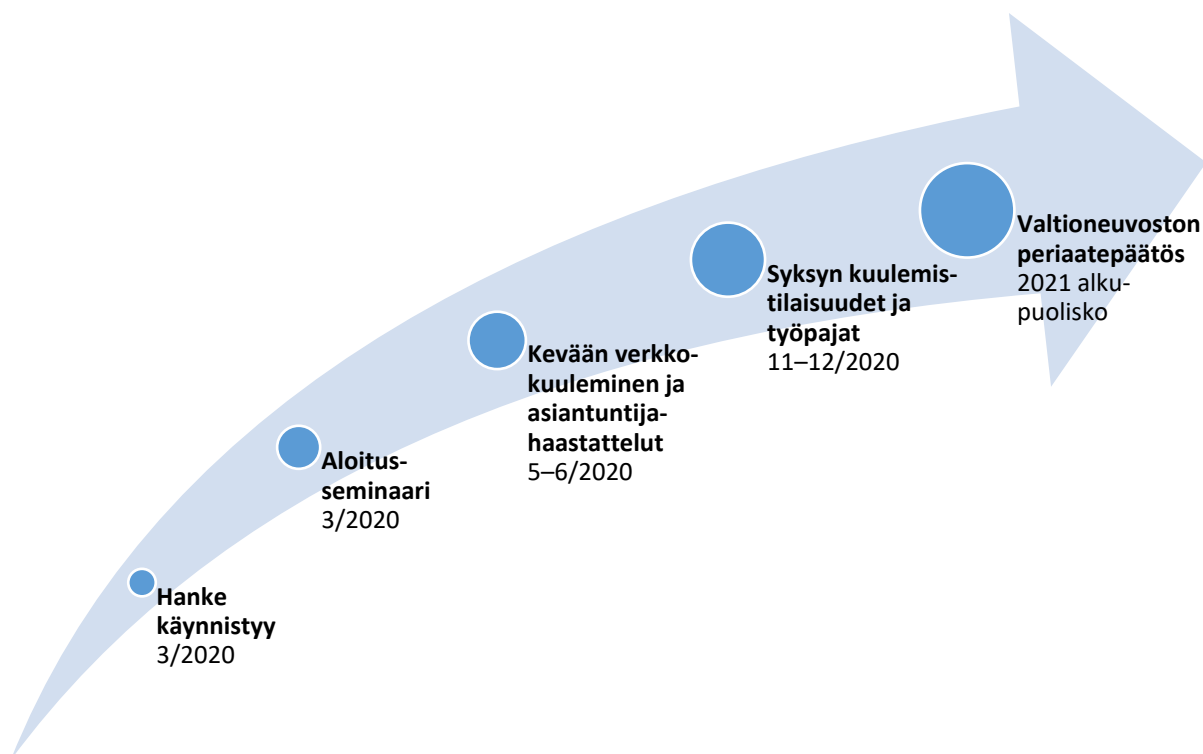
4.11.2020

Kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman valmistelua koskeva kuuleminen 10.11. ja 20.11.

Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma ja sen valmistelu osana hallituksen laajempaa perus- ja ihmisoikeushankkeiden kokonaisuutta

Kolmannen kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman (2020–2023) tarkoituksena on kehittää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seuranta Suomessa. Toimintaohjelmassa keskitytään sellaisten kansallisten perus- ja ihmisoikeusindikaattoreiden kehittämiseen, joilla oikeuksien toteutumista voidaan mitata parhaalla mahdollisella tavalla. Kehitettävien indikaattoreiden tarkoituksena on tukea eritoten päätöksentekijöitä perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvissä kysymyksissä mutta myös säädösvalmistelun ja politiikkatoimien perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia.

Toimintaohjelman valmistelua ohjaa valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusverkosto ja sen käytännön valmistelusta vastaa maaliskuussa 2020 työnsä aloittanut asiantuntijatyöryhmä. Toimintaohjelman osana kehitettävän indikaattorikehikon valmistelutyössä on hyödynnetty taustaselvityksiä muun muassa Suomen saamista kansainvälisten ihmisoikeussopimusvalvontaelinten suosituksista sekä kansallisten laillisuusvalvojien ja erityisvaltuutettujen havainnoista. Indikaattorikehikkoa laadittaessa otetaan huomioon myös valmistelun aikana toteutettujen kuulemisten ja asiantuntijahaastatteluiden tulokset sekä soveltuvin osin myös saatavilla olevat kansainväliset mallit. Lopullinen indikaattorikehikon sisältävä toimintaohjelma on tarkoitus hyväksyä valtioneuvoston periaatepäätöksenä vuoden 2021 ensimmäisellä puoliskolla.



Kuva 1. Prosessikaavio sidosryhmiä osallistavan valmistelun kulusta.

Valmisteilla olevan kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman lisäksi hallitusohjelma sisältää useita muitakin toimintaohjelma- ja strategiahankkeita, joilla edistetään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista eri elämäalueilla. Tällaisia hankkeita ovat muun muassa hallituksen tasa-arvo-ohjelma, demokratiaohjelma 2025, naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaohjelma, rasismien vastainen ja hyvien väestösuhteiden toimintaohjelma, kielipoliittinen ohjelma, kansalliskielistrategia sekä kansallinen lapsistrategia. Valmisteilla on myös valtioneuvoston ihmisoikeusselonteko, jossa tarkastellaan perus- ja ihmisoikeuksien toimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia kansainvälisellä, EU- ja kansallisella tasolla sekä linjataan tapoja vaikuttaa 2020-luvun kehitykseen. Perus- ja ihmisoikeuksien kannalta osaan näistä hankkeista sisältyy myös merkittävää indikaattoreiden kehittämistä, josta voidaan mainita esimerkkeinä tasa-arvoindikaattoreiden kehittäminen ja oikeusministeriön koordinoiman Tiedolla vihaa vastaan -hankkeen yhteydessä toteutettu viharikoksia mittaavien indikaattoreiden kehittämistyö.¹ Nyt valmisteltava toimintaohjelma muodostaa osan tätä kokonaisuutta.

¹ Katso Tiedolla vihaa vastaan -hankkeen [verkkosivu](#)

Valmisteilla oleva indikaattorikehikko

Toimintaohjelmaan sisällytettävän indikaattorikehikon on tarkoitus perustua mallille, jossa perus- ja ihmisoikeuksia tarkastellaan jaoteltuna eri **elämänalueisiin**. Esimerkkeinä voidaan mainita yksityis- ja perhe-elämä sekä sivistys ja koulutus. Elämänaluemallin tarkoituksena on jäsentää oikeudet siten, että niitä on mahdollista tarkastella yksilön elämän kannalta merkityksellisinä kokonaisuuksina. Malli seuraa pääsääntöisesti ensimmäisessä kansallisessa perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa² käytettyä jaottelua. Se perustuu osittain YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston (OHCHR) kehittämään indikaattorimalliin, jonka oikeusperustaisuus nojaa YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmalliseen julistukseen sekä YK:n ihmisoikeussopimusten turvaamiin oikeuksiin.³ Niin elämänaluemalli kuin myös jäljempänä tarkemmin esiteltävä OHCHR:n malli muodostavat kuitenkin vain teoreettisen kehyksen indikaattorikehikolle, jota nyt kehitetään. Niillä ei ole vaikutusta kulloinkin tarkasteltavan oikeuden sisältöön, joka määräytyy esimerkiksi voimassa olevan lainsäädännön, kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja niiden tulkintakäytäntöjen kautta.

Edellä mainitussa OHCHR:n mallissa indikaattorit kattavat sekä kansalais- ja poliittiset oikeudet (ns. KP-oikeudet) että taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet (ns. TSS-oikeudet). Siinä huomioidaan myös niin sanotut poikkileikkaavat ihmisoikeusperiaatteet, joita ovat esimerkiksi syrjimättömyys ja yhdenvertaisuus, osallistaminen, vastuu sekä oikeusturva ja oikeussuojakeinot. Lisäksi indikaattorit jaetaan mallissa kolmeen eri tasoon tai tyyppiin. **Rakenneindikaattorit** tarkastelevat valtion sitoutumista ihmisoikeusnormeihin ja ihmisoikeuksia suojaavia rakenteita, kuten valtion ratifioimia ihmisoikeussopimuksia ja ihmisoikeuksia turvaavaa kansallista lainsäädäntöä, instituutioita ja mekanismeja. **Prosessi-indikaattorit** kuvaavat ihmisoikeusvelvoitteiden toimeenpanoon tähtääviä valtion toimia, kuten toimeenpanoon osoitettuja resursseja, erilaisten politiikkatoimien kattavuutta tai ihmisoikeuksiin liittyvää koulutusta ja tiedotuskampanjoita. **Lopputulospindikaattorit** puolestaan kuvaavat ihmisoikeuksien toteutumista käytännössä. Rajat eri indikaattorityyppien välillä eivät ole selviä; sama indikaattori voi esimerkiksi toimia eri kontekstissa sekä prosessi- että lopputulospindikaattorina. Kehitteillä oleva kansallinen indikaattorikehikko noudattaa soveltuvin osin tätä kolmitasoista jaottelua.

² [Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2012–2013](#)

³ Kattava kuvaus indikaattorimallin metodologiasta löytyy OHCHR:n [oppaasta](#): *United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (2012): Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation*

Yleisesti ottaen perus- ja ihmisoikeusindikaattorit voivat olla luonteeltaan **laadullisia tai määrällisiä**.

Indikaattorien tietolähteinä voivat näin ollen olla esimerkiksi tapahtumiin (ts. perus- ja ihmisoikeusloukkauksiin) perustuva tieto, sosioekonomiset ja hallinnolliset tilastot, ihmisten näkemykset oikeuksien toteutumisesta, kuten esimerkiksi kyselytutkimukset, sekä asiantuntija-arviot, jotka perustuvat rajattuihin tietolähteisiin, kuten kansalaisjärjestöjen ja viranomaisten raportteihin ja mediatietoihin.

Perus- ja ihmisoikeusindikaattoreita laadittaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota niiden käytettävyyteen. Indikaattoreiden tulisi pystyä tarjoamaan relevanttia tietoa asioista, jotka liittyvät tietyn perus- tai ihmisoikeuden toteutumiseen. Jotta indikaattoreiden avulla voitaisiin seurata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta tapahtuvaa muutosta pidemmällä aikavälillä, indikaattoreiden tietolähteiden tulisi olla mahdollisimman vakiintuneita ja sellaisia, että niitä päivitetään säännöllisin väliajoin. Indikaattoreiden luonteesta riippumatta on myös huomattava, että indikaattorit tarjoavat parhaimmillaankin vain osittaisen kuvan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Indikaattoreiden tuottamaa tietoa olisikin pyrittävä täydentämään muulla tiedolla, kuten laadullisella analyysillä ja narratiivisella tiedolla. On myös tärkeää tunnistaa tietopohjan puutteet ja se, että erityisesti väestöryhmittäin eritellyn tiedon saatavuudessa on merkittäviä puutteita.

[Kevään kuulemisessa esitettyjä näkemyksiä](#)

Edellisen kerran keskeisiä sidosryhmiä kuultiin toimintaohjelman valmistelusta viime keväänä kirjallisen verkkokuulemisen muodossa. Kuulemiseen osallistui yhteensä 59 kansalaisjärjestöä, viranomaista, neuvottelukuntaa, tutkijaa ja tutkimuslaitosta. Kevään kuulemisessa sidosryhmiltä kysyttiin näkemyksiä erityisesti indikaattorikehikon pohjaksi tulevasta mallista sekä malliin sisällytettävistä läpileikkaavista teemoista. Työryhmän ehdotukset läpileikkaaviksi teemoiksi olivat perustuslain 6 §:ssä turvatut yhdenvertaisuus, sukupuolten tasa-arvo ja lasten kohtelu tasa-arvoisesti yksilöinä sekä perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettu velvoite turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Kuulemisessa esitettyjen näkemysten mukaan elämänaluemallia pidettiin yleisesti ottaen hyvänä lähestymistapana ja kaikkia elämänalueita tärkeinä. Lisäksi tuotiin esiin, että kaiken tasoille indikaattoreille on tarvetta ja että tasot tulisi lopulta määritellä valittavien perus- ja ihmisoikeuskysymysten perusteella. Vastauksissa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että eri elämänalueiden alla esitettyjen indikaattorien ja indikaattoritasojen ei tarvitse olla keskenään yhteismitallisia edellyttäen, että lopuksi valittavat indikaattorit tarkastelevat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta olennaisia asioita. Ehdotettuja läpileikkaavia teemoja pidettiin hyvinä ja tarpeellisina, mutta samalla kiinnitettiin huomiota siihen, että tietolähteiden rajallisuus voi vaikeuttaa niiden tosiasiallista tarkastelua.

Indikaattorimallia koskevien näkemysten lisäksi kuulemisessa sai antaa ehdotuksia myös mahdollisista indikaattoreista ja niiden tietolähteistä. Kuulemisessa saatiin yhteensä yli 550 ehdotusta erilaisista perus- ja ihmisoikeuskysymyksistä, jotka osallistujien näkemysten mukaan vaativat systemaattista seuranta. Näitä perusoikeusteemoja ja niitä kuvaavia mahdollisia indikaattoreita esitettiin huomattavasti enemmän kuin olemassa olevia tietolähteitä. Tämä osoittaa osaltaan, että perus- ja ihmisoikeuksien seurantaan liittyvien tietolähteiden kehittäminen voisi olla sellaisenaan yksi seuranta vaativa kysymys.

Ohjeita pienryhmätyöskentelyyn

Kuulemistilaisuus, joka järjestetään 10.11., on jaettu kahteen osaan. Noin tunnin mittaisen yhteisen osuuden jälkeen jakaudutaan pienryhmiin, joissa on tarkoitus jatkaa keskustelua lopulliseen indikaattorikehikkoon sisällytettävistä perusoikeuskysymyksistä, indikaattoreista ja niiden tietopohjasta.

Toimintaohjelmaa valmisteleva asiantuntijatyöryhmä on koontanut pienryhmätyöskentelyä varten listan sellaisista perusoikeuskysymyksistä ("**teemoista**"), joita voitaisiin harkita otettavaksi mukaan lopulliseen indikaattorikehikkoon. Lista, joka on tämän taustamuistion liitteenä, ja siihen kootut teemat on tarkoitettu ennen kaikkea **esimerkinomaiseksi keskustelupohjaksi** pienryhmiin. Teemalista ei siten ole tarkoitus olla tyhjentävä listaus kaikista niistä perus- ja ihmisoikeuskysymyksistä, joita tulisi pyrkiä seuraamaan lyhyellä ja pidemmällä aikavälillä. On myös huomattava, että asiantuntijatyöryhmän käsityksen mukaan kaikkia listassa esitettyjä teemoja ei ole välttämättä mahdollista tarkastella kattavasti olemassa olevan tiedon pohjalta. Nyt ehdotettu alustava lista teemoista on myös hyvin laaja. Käytännössä sovellettavaksi tarkoitettu indikaattorikehikko ei kuitenkaan voine ensivaiheessa kattaa enempää kuin **20–30 sellaista indikaattoria**, joista kullakin on ainakin yksi päivitettävä tietolähde. Onkin syytä tiedostaa, että lopulliseen indikaattorikehikkoon sisällytettävien perus- ja ihmisoikeusteemojen määrä tulee hyvin suurella todennäköisyydellä olemaan listassa nyt esitettyä määrää merkittävästi rajatumpi.

Teemat, jotka asiantuntijatyöryhmä on koontanut listaan, on valittu ja sijoiteltu eri elämänalueiden ja tasojen alle edellä esitettyä taustaa vasten. Valintojen perusteena on käytetty ensinnäkin tarkasteltavan oikeudenloukkauksen tärkeyttä yksilön näkökulmasta katsottuna. Teemalistaan on lisäksi pyritty ottamaan niitä asioita, joista Suomi on saanut määrällisesti eniten huomautuksia kansainvälisiltä ihmisoikeusvalvontaelimiltä. Teemaehdotuksissa on pyritty ottamaan huomioon myös läpileikkaavia kysymyksiä. Teemat on jaettu työryhmän näkemyksen mukaan mahdollisesti soveltuvien elämänalueiden ja indikaattoritasojen alle. Rajat eri elämänalueiden ja tasojen välillä eivät kuitenkaan ole täsmällisiä, joten osa teemoista voi sopia myös useamman elämänalueen tai tason alle. Teemojen valinnassa on pyritty

korostamaan olennaisuutta eikä niinkään eri elämänalueiden näennäistä yhteismitallisuutta. Tämän seurauksena kaikkien elämänalueiden sisällä olevien indikaattoritasojen alle ei välttämättä ole ehdotettu alustavasti yhtään teemaa.

Kaikissa pienryhmissä tullaan keskustelemaan samoista teemoista sen varmistamiseksi, että kaikki osallistujat pääsevät kommentoimaan kehikkoa kokonaisuudessaan. Keskustelulle on varattu aikaa 90 minuuttia. Ryhmät on pyritty muodostamaan tasakokoisiksi ja kokoamaan siten, että kussakin ryhmässä on mukana asiantuntemusta erilaisista perus- ja ihmisoikeuskysymyksistä. Kukin osallistuja voi käyttää puheenvuoron, joka kestää enintään kolme minuuttia. Näin mahdollisimman moni osallistuja voi esittää näkemyksensä ja tarvittaessa käyttää myös useamman kuin yhden puheenvuoron.

Pienryhmissä tarkoituksena on ennen kaikkea **kartoittaa ja rajata** erityisesti niitä perus- ja ihmisoikeusasioita, joiden kehittymistä olisi osallistujien mielestä **erityisen tärkeää seurata** valmisteltavan kehikon avulla. Lisäksi pyritään kartoittamaan niitä indikaattoreita ja tietolähteitä, joiden avulla seuranta voidaan toteuttaa käytännössä. Pienryhmiä pyydetään eritoten täsmentämään ja tarvittaessa täydentämään listan teemoja siten, että ne muodostavat osallistujien näkemyksen mukaan kokonaisuuden, joka kuvaa mahdollisimman tasapainoisella tavalla Suomen perus- ja ihmisoikeushaasteita. Jatkovalmistelun ohjaamiseksi toimintaohjelmaa valmisteleva työryhmä pyytää, että osallistujat ottavat kantaa seuraaviin kysymyksiin:

- 1) Mainitse listalta enintään kolme tärkeintä teemaa ja perustele lyhyesti, miksi ne ovat teemoja, jotka vaativat seuranta pitkäällä aikavälillä? Esitä myös teemojen seuraamiseksi sopivat indikaattorit eli mittarit ja niille tietolähteet, jos sellaiset ovat tiedossasi.**
- 2) Mainitse enintään kolme uutta teemaa ja perustele lyhyesti, miksi ne ovat teemoja, jotka tulisi ottaa mukaan listalle. Esitä myös teemojen seuraamiseksi sopivat indikaattorit eli mittarit ja niille tietolähteet, jos sellaiset ovat tiedossasi.**

Ehdotus alustaviksi teemoiksi indikaattoreille pienryhmäkeskusteluihin

Ehdotetun mallin läpileikkaavat teemat, joita tarkastellaan yksittäisten indikaattoreiden alla:

- yhdenvertaisuus, sukupuolten tasa-arvo ja lasten kohtelu tasa-arvoisesti yksilöinä (perustuslain 6 §)
- julkisen vallan velvoite turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (perustuslain 22 §)

ELÄMÄNALUE: HENKILÖKOHTAINEN VAPAUS JA KOSKEMATTOMUUS

Teemat rakenneindikaattoreille

- Sukupuolivähemmistöihin kuuluvien lasten ja nuorten itsemääräämisoikeuden vahvistaminen
- Ympärivuorokautisten palvelujen piirissä olevien itsemääräämisoikeuden vahvistaminen

Teemat prosessi-indikaattoreille

- Ihmiskaupan vastaisen työn resurssit
- Väestö- ja vähemmistöryhmien huomioon ottaminen kuntien ja alueiden turvallisuussuunnitelmissa

Teemat lopputulosindikaattoreille

- Lasten ja nuorten kokema väkivalta ja häirintä
- Naisiin kohdistuva väkivalta ja seksuaalinen häirintä
- Syrjintä
- Tutkintavankien olosuhteet
- Ulkomaalaislain nojalla tapahtuva säilöönotto

ELÄMÄNALUE: OIKEUSTURVA JA HYVÄ HALLINTO

Teemat prosessi-indikaattoreille

- Kansallisen ihmisoikeusinstituution, erillisvaltuutettujen ja laillisuusvalvojen toimivalta ja resurssit
- Kuntien ja alueiden viranomaisten tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnittelu
- Oikeussuojan saatavuus yleisesti, mukaan lukien tuomioistuinten käsittelyaikojen pituus
- Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seuranta koskevan tietopohjan kehittäminen

Teemat lopputulosindikaattoreille

- Lapsen oikeusturvan toteutuminen huoltoa ja asumista koskevissa asioissa
- Syrjinnän ja viharikosten aliraportointi
- Tietoisuus omista oikeuksista ja oikeussuojakeinoista
- Väestö- ja vähemmistöryhmien huomioiminen julkishallinnon palveluita digitalisoitaessa

ELÄMÄNALUE: YKSITYIS- JA PERHE-ELÄMÄ

Teemat prosessi-indikaattoreille

- Kuntien lastensuojeluviranomaisten resurssit
- Tukipalvelut tietoturvaloukkausten uhreille

Teemat lopputulosindikaattoreille

- Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden perheenyhdistäminen

ELÄMÄNALUE: SANAN-, MIELIPITEEN- JA VAKAUMUKSENVAPAUS

Teemat lopputulosindikaattoreille

- Ihmisoikeustyötä tekevät vihapuheen tai maalittamisen kohteena
- Uskonnon- ja vakaumuksenvapauden toteutuminen

ELÄMÄNALUE: KIELI JA KULTTUURI

Teemat prosessi-indikaattoreille

- Romanikielen opetuksen kehittäminen

Teemat lopputulosindikaattoreille

- Omakielisten sote-palveluiden saatavuus
- Saamenkielinen ja saamenkielen opetus
- Viittomakieli viranomaisviestinnässä

ELÄMÄNALUE: OSALLISUUS JA VAIKUTTAMINEN

Teemat prosessi-indikaattoreille

- Väestö- ja vähemmistöryhmien huomioon ottaminen kuntien ja alueiden osallisuus- tai vastaavissa suunnitelmissa

Teemat lopputulosindikaattoreille

- Digitaalisten taitojen riittävyys työssä ja arkielämässä
- Saamelaisten oikeus osallistua ja vaikuttaa itseään koskeviin asioihin
- Väestö- ja vähemmistöryhmien kokemukset osallisuudesta

ELÄMÄNALUE: TOIMEENTULO JA IHMISARVOINEN TYÖ

Teemat prosessi-indikaattoreille

- Rekrytointisyrjinnän vastaisen työn hankkeet ja resurssit

Teemat lopputulosindikaattoreille

- Ihmiskauppa
- Naisten ja miesten palkkatasa-arvo
- Perusturvan taso
- Väestö- ja vähemmistöryhmien työllisyys

ELÄMÄNALUE: SIVISTYS JA KOULUTUS

Teemat prosessi-indikaattoreille

- Oppilaitosten ja koulutuksen järjestäjien tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnittelu
- Perus- ja ihmisoikeustutkimuksen resurssit

Teemat lopputulosindikaattoreille

- Ihmisoikeuskasvatuksen toteutuminen opettajankoulutuksessa
- Ihmisoikeuskoulutus
- Maahanmuuttajalasten osallistuminen varhaiskasvatukseen
- Syrjintä koulutukseen ohjautumisessa

ELÄMÄNALUE: TERVEYS, HYVINVOINTI JA YMPÄRISTÖ

Teemat rakenneindikaattoreille

- Paperittomien oikeus terveydenhuoltoon
- Perus- ja ihmisoikeusriskien ehkäiseminen yritystoiminnassa Suomessa

Teemat prosessi-indikaattoreille

- Kuntien esteettömyys- ja saavutettavuuskartoitukset ja -suunnitelmat
- Mielenterveyspalveluiden saatavuus
- Väestö- ja vähemmistöryhmien huomioon ottaminen kuntien ja alueiden hyvinvointikertomuksissa
- Väestö- ja vähemmistöryhmien huomioon ottaminen vaikutusten ennakoarvioinnissa kunnissa

Teemat lopputulosindikaattoreille

- Asunnottomuus
- Ilmastotoimien vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen
- Pääsy sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin