

**Demokratia- ja julkisoikeusosasto**  
**Julkisoikeus**

**Muistio**

25.9.2020

**Kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman 2020–2023 valmistelu**  
**Sidosryhmäkuulemiset – yhteenveto tuloksista**

## TIIVISTELMÄ

Kolmannessa kansallisessa perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa (2020–2023) on tarkoituksena kehittää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seuranta Suomessa. Kehitettävä seurantamalli ehdotetaan rakennettavaksi niin kutsutun elämänaluemallin ja Suomen perustuslain 2. luvussa turvattujen perusoikeuksien pohjalle. Malliin on tarkoitus sisällyttää perus- ja ihmisoikeuksista ja niiden tilasta kertovia laadullisia ja määrällisiä indikaattoreita eli mittareita, joiden avulla perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista voidaan seurata sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä.

Toimintaohjelman valmistelua varten on asetettu asiantuntijatyöryhmä, joka järjesti keväällä 2020 sähköisesti toteutetun kuulemiskierroksen, jossa se pyysi keskeisiltä sidosryhmiltä näkemyksiä toimintaohjelman valmistelusta. Tähän muistioon on koottu sidosryhmien vastaukset koskien alustavaa elämänaluemallia ja sille ehdotettuja läpileikkaavia teemoja. Lisäksi vastaajia pyydettiin ehdottamaan mahdollisia indikaattoreita ja niiden tietolähteitä.

Kokonaisvaltainen ja systemaattinen, indikaattoreihin perustuva perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seuranta sai kannatusta. Vastauksissa katsottiin, että mallin rakentamisessa tulisi huomioida erityisesti yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon riittävä tarkastelu sekä perus- ja ihmisoikeuksien seuranta eri väestöryhmien näkökulmasta. Lisäksi tulisi huomioida myös Suomen kansainvälisiltä ihmisoikeussopimusten valvontaelimiltä saamat suositukset ja muut huomiot. Perus- ja ihmisoikeuksien kokonaisvaltaisen seurannan katsotaan edellyttävän sekä laadullista että määrällistä tietoa. Tiedon saatavuus vaikuttaa siihen, millaisia indikaattoreita voidaan valita. Tehtävät valinnat on perusteltava ja niiden osalta on pyrittävä avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen. Sidosryhmien laajaa osallistamista tulee toimintaohjelman valmistelussa jatkaa.

### Laatinut:

Suunnittelija Valpuri Tarkka, oikeusministeriö

# 1 Johdanto

Kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman 2020–2023<sup>1</sup> valmistelua varten asetettu asiantuntijatyöryhmä pyysi 5.5.2020 päivätyllä kutsulla<sup>2</sup> keskeisiä sidosryhmiä, kuten eri kansalaisjärjestöjä, viranomaisia, neuvottelukuntia, tutkijoita ja tutkimuslaitoksia kertomaan näkemyksensä valmisteilla olevasta toimintaohjelmasta, jossa kehitetään kansallista perus- ja ihmisoikeuksien seurantajärjestelmää. Kehitettävä malli perustuisi mitattavissa oleviin, määrällisiin ja laadullisiin perus- ja ihmisoikeusindikaattoreihin, joiden tarkoitus on tukea tietoon perustuvaa päätöksentekoa sekä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia. Tarkoituksena on, että näillä indikaattoreilla eli mittareilla voitaisiin seurata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä.

Kuuleminen toteutettiin Webropol-verkkolomakkeella<sup>3</sup>. Lomakkeessa kysyttiin sidosryhmien näkemyksiä alustavasta elämänaluemallista, jota koskevan ehdotuksen asiantuntijatyöryhmä oli valmistellut rakennettavan indikaattorikehikon pohjaksi. Näkemyksiä pyydettiin myös malliin ehdotetuista läpileikkaavista teemoista, elämänaluemallin alle sijoitettavista mahdollisista indikaattoreista ja olemassa olevista tietolähteistä sekä eri indikaattorityypeistä. Lomakkeen kautta oli mahdollisuus esittää myös muita näkemyksiä toimintaohjelmasta ja sen valmistelusta.

Vastausaika päättyi 31.5.2020 ja vastauksia saatiin yhteensä 59 kappaletta. Vastauksen antajat edustivat seuraavia taustaorganisaatioita: Amnesty International Suomen osasto ry, Helsingin yliopisto, Hengityslaittepotilaat ry, Ihmisoikeusliitto ry, Invalidiliitto ry, Itä-Suomen yliopisto, Itä-Suomen yliopiston hyvinvointioikeuden instituutti, Kaapatut Lapset ry, Kansaneläkelaitos, Kehitysvammaisten Tukiliitto ry, Kuurojen Liitto ry, Kynnys ry, Lakiasiaintomisto Allianssi Oy, Lapin yliopiston Arktisen keskuksen pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti, Lapsiasiavaltuutetun toimisto, Lastensuojelun Keskusliitto ry, Lääkärin sosiaalinen vastuu ry: paperittomien terveyden edistäminen (PapeTe-työ), Maahanmuuttoviraston oikeus- ja maatietoyksikkö, Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry, Mielenterveyden keskusliitto ry, Muistiliitto ry, Naisjärjestöt Yhteistyössä NYTKIS ry, Näkövammaisten liitto ry, oikeusministeriö, Omaishoitajaliitto ry, Paulig Ab, Pelastakaa Lapset ry, Saamelaiskäräjät, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, SámiSoster ry (saamelaisten valtakunnallinen sosiaali- ja terveydenalan järjestö), SAMS -Samarbetsförbundet kring funktionshinder rf, Sateenkaariperheet ry, Savonlinnan seudun romanilähetys ry, Seta ry, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen Kuurosokeat ry, Suomen Lakimiesliitto ry, Suomen nuorisoolan kattojärjestö Allianssi ry, Suomen sosiaalioikeudellinen seura ry, Svenska Finlands folkting, Tampe-

<sup>1</sup> [Kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman 2020–2023 hankesivut](#)

<sup>2</sup> [Kutsu sidosryhmien verkkokuulemiseen](#)

<sup>3</sup> [Verkkolomakkeen kysymykset](#)

reen yliopisto, Tasa-arvoasiain neuvottelukunta, tasa-arvovaltuutettu, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL, Tietosuojavaltuutetun toimisto, Trasek ry, USKOT-foorumin yhdenvertaisuus- ja tasa-arvojaosto, Vammaisperheyhdistys Jaatinen ry, YK:n yhteydessä toimiva Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti (HEUNI) ja Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutti.

### Taulukko 1. Verkkokyselyyn vastanneet sidosryhmät.

	n	Prosentti
Järjestö	35	59,32%
Tutkija	8	13,56%
Viranomainen	9	15,25%
Muu	7	11,87%

Verkkokyselyn ohella järjestettiin kohdennetut puhelinhaastattelut joidenkin tutkijoiden sekä Amnesty International Suomen osaston ja Ihmisoikeusliiton kanssa. Haastattelukutsu lähetettiin yhteensä yhdeksälle oikeustieteen tutkijalle, joista pyyntöön vastasivat ja haastatteluun osallistuivat neljä tutkijaa Helsingin, Itä-Suomen ja Tampereen yliopistoista. Haastatteluissa selvitettiin verkkolomakkeeseen annettujen vastausten lisäksi tiettyjä seurantajärjestelmää koskevia erityiskysymyksiä, kuten indikaattorikehikon rakentamista ja metodologiaa.

Tämä muistio on kooste verkkolomakkeella ja haastatteluissa annetuista vastauksista. Yhteenveto on rakennettu teemoittain verkkolomakkeessa esitettyjen kysymysten mukaisesti. Sen tarkoituksena on tarjota työkaluja asiantuntijatyöryhmän jatkotyöhön toimintaohjelman suunnittelussa ja seurantajärjestelmän rakentamisessa. Yhteenvedon loppuun on koottu kuulemisista saatujen vastausten perusteella kokoavat päätelmät toimintaohjelman jatkotyötä silmällä pitäen.

## 2 Elämänaluemallin tarkastelua

### 2.1 Elämänaluemallin tausta ja tarkoitus

Asiantuntijaryhmä on esittänyt, että indikaattorikehikko tulisi rakentamaan kokonaisvaltaisen elämänaluemallin pohjalle (katso jäljempänä oleva taulukko). Malli perustuu vuosien 2012–2013 ensimmäisessä perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa käytettyyn jaotteluun sekä perustuslain (jäljempänä myös *PL*) 2. luvussa turvattuihin perusoikeuksiin. Ehdotetun mallin olisi lisäksi tarkoitus kattaa myös Suomen kansainväliset ihmisoikeusveloitteet, vaikka näitä ei vielä kuulemisvaiheessa sisällytetty eri elämänalueiden alle. Varsinaiset indikaattorit ehdotettiin rakennettavaksi mallissa kunkin elämänalueen alle:

<b>Elämänalue</b>	<b>Oikeudet (perustuslain 2. luvussa turvatut oikeudet)</b> <i>(HUOM! Elämänalue voi sisältää muitakin yksittäisiä oikeuksia kuin tässä mainitut)</i>
<b>Henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus</b>	Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (PL 7 § 1 mom.) Ihmisarvoa loukkaavan kohtelun ja kidutuksen kieltäminen (PL 7 § 2 mom.) Vapautensa menettäneen oikeudet (PL 7 § 3 mom.) Liikkumisvapaus (PL 9 §) Ulkomaalaisen oleskeluoikeudet (PL 9 § 4 mom.) Omaisuuden suoja (15 §)  <i>Lisäksi:</i> Itsemääräämisoikeus

<b>Oikeusturva ja hyvä hallinto</b>	<p>Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (PL 8 §)</p> <p>Oikeusturva (PL 21 §)</p> <p>Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvä hallinto (PL 21 § 2 mom.)</p> <p>Asiakirja- ja tallennejulkisuus (PL 12 § 2 mom.)</p>
<b>Yksityis- ja perhe-elämä</b>	<p>Yksityiselämän suoja (PL 10 §)</p> <p>Kunnian, kotirauhan ja henkilötietojen suoja (PL 10 § 1 mom.)</p> <p>Luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja (PL 10 § 2 mom.)</p> <p>Perheen ja lapsen huolenpidosta vastaavien tuki (PL 19 § 3 mom.)</p>
<b>Sanan-, mielipiteen- ja vaikaumuksenvapaus</b>	<p>Sanan- ja mielipiteenvapaus (PL 12 §)</p> <p>Uskonnon- ja omantunnonvapaus (PL 11 §)</p>
<b>Kieli ja kulttuuri</b>	<p>Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (PL 17 §)</p> <p>Kansalliskielten asema (PL 17 §)</p> <p>Saamelaiden alkuperäiskansana, romanien ja muiden ryhmien oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan (17 § 3 mom.)</p>
<b>Osallisuus ja vaikuttaminen</b>	<p>Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus (PL 13 §)</p> <p>Vaali- ja osallistumisoikeudet (PL 14 §)</p> <p>Lasten oikeus saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti (PL 6 § 3 mom.)</p> <p><i>Lisäksi:</i></p> <p>Esteettömyys ja saavutettavuus</p>
<b>Toimeentulo ja ihmisarvoisen työ</b>	<p>Oikeus työhön ja elinkeinovapaus (PL 18 §)</p> <p>Työvoiman suojelu (PL 18 § 1 mom.)</p> <p>Oikeus välttämättömään toimeentuloon (19 § 1 mom.)</p> <p>Oikeus perustoimeentulon turvaan (PL 19 § 2 mom.)</p>
<b>Sivistys ja koulutus</b>	<p>Sivistykselliset oikeudet (PL 16 §)</p> <p>Oikeus maksuttomaan perusopetukseen (PL 16 § 1 mom.)</p> <p>Oikeus saada muuta koulutusta ja kehittää itseään (PL 16 § 2 mom.)</p> <p>Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus (PL 16 § 3 mom.)</p> <p><i>Lisäksi</i></p> <p>Oikeus ihmisoikeuskasvatukseen ja -koulutukseen</p>

<b>Terveys, hyvinvointi ja ympäristö</b>	Oikeus välttämättömään huolenpitoon (19 § 1 mom.) Oikeus terveystalouteen (PL 19 § 3 mom.) Oikeus sosiaalipalveluihin (PL 19 § 3 mom.) Oikeus asuntoon (PL 19 § 4 mom.) Oikeus terveelliseen ympäristöön (PL 20 §)
--	--

Elämänaluemallin tavoitteena on perus- ja ihmisoikeuksien kokonaisvaltainen tarkastelu. Asiantuntijatyöryhmä esitti, että julkisen vallan velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §) sekä yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo sekä lasten kohtelu tasa-arvoisesti yksilöinä (PL 6 §) kulkisivat elämänaluemallin ja sen pohjalle rakennettavan indikaattorikehikon läpileikkaavina teemoina.

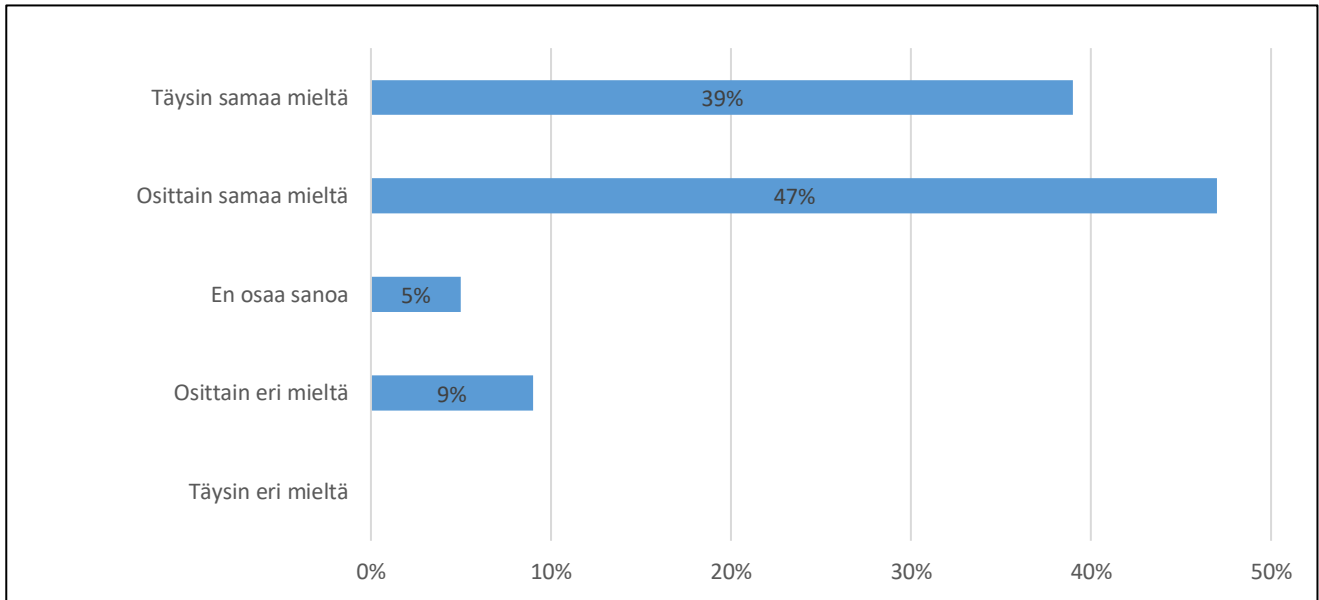
## 2.2 Näkemyksiä elämänaluemallista

### 2.2.1 Näkemyksiä elämänaluemallin tarkoituksenmukaisuudesta

Suurin osa vastaajista piti asiantuntijatyöryhmän ehdottamaa elämänaluemallia täysin (39 %) tai osittain (47 %) tarkoituksenmukaisena perus- ja ihmisoikeuksien systemaattiseen seurantaan. Monien vastauksien perusteluissa todettiin eri elämänalueiden alle jaoteltujen perustuslain pykälien muodostavan ymmärrettävän, kattavan ja selkeän pohjan indikaattorikehikon rakentamiselle. Samalla koettiin, että oikeuksien pitäminen mukana mallissa tarjoaisi mahdollisuuden tuoda ne lähemmäksi ihmisten elämää.

En osaa sanoa –vastauksen antaneita oli kolme eli 5 % vastaajista ja osittain eri mieltä elämänaluemallin tarkoituksenmukaisuudesta viisi eli 9 % vastaajista. Vaikka yksikään vastaaja ei ollut täysin eri mieltä elämänaluemallista, mallin tarkoituksenmukaisuutta koskevaan kysymykseen vastauksensa antaneiden perusteluissa nousi kuitenkin esiin aiheellisia huomioita elämänaluemallin jatkokehitystä silmällä pitäen. Näitä käydään teemoittain läpi seuraavissa alajaksoissa.

**Taulukko 2. Elämänaluemalli on sopiva tarkastelukulma Suomen perus- ja ihmisoikeustilanteen systemaattiseen seurantaan. Vastaaaja yhteensä 56.**



## 2.2.2 Kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden huomioiminen elämänaluemallissa

Vaikka perustuslain säännöksiä pidettiin toimivana pohjana, painotettiin monissa vastauksissa tarvetta kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden riittävälle huomioimiselle ja liittämiseksi elämänaluemalliin. Useat vastaajat totesivat, että ihmisoikeusvelvoitteita ei huomioida useinkaan riittävän yksityiskohtaisesti ja perusteellisesti. Vastauksissa nousi esiin huoli siitä, miten kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet saadaan mallissa yhteensovitettua perustuslain säännösten kanssa, sillä oikeudet eivät ole sisällöltään täysin yhteneviä. Malliin on tarkoitus liittää seuraavassa vaiheessa myös Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet. Koska nämä eivät näkyneet verkkolomakkeessa, koettiin vaikeaksi arvioida mallin toimivuutta tältä osin.

Ihmisoikeusvelvoitteiden lisäämistä malliin kannatettiin muun muassa siitä syystä, että niiden avulla koettiin saatavan haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien, kuten esimerkiksi vammaisten henkilöiden oikeudet, seurantajärjestelmässä paremmin huomioiduksi. Lisäksi erityisesti vammaisjärjestöt toivat vastauksissaan esiin, että kansallisella tasolla vammaisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeudet on turvattu perustuslain sijaan lähinnä muissa laeissa, kuten esimerkiksi vammaispalvelu- ja yhdenvertaisuuslaissa. Perustuslain lisäksi tulisi siten joissain tapauksissa huomioida kansallisen erityislainsäädännön merkitys.



### 2.2.3 Näkemyksiä elämänalueiden jaottelusta ja niiden kattavuudesta

Valittuja kymmentä elämänaluetta pidettiin lähtökohtaisesti hyvinä ja selkeinä, joskin osassa vastauksissa todettiin niiden olevan osin päällekkäisiä, minkä vuoksi niitä voisi mahdollisesti yhdistää toisiinsa. Esimerkiksi *osallistuminen ja vaikuttaminen* voitaisiin mahdollisesti yhdistää *sanan-, mielipiteen ja vakaumuksenvapauteen* tai *hyvään hallintoon ja oikeusturvaan*. *Kieli ja kulttuuri* olisi puolestaan mahdollista yhdistää *sivistyksen ja koulutuksen* elämänalueeseen.

Moni vammaisjärjestö otti kantaa *esteettömyyteen ja saavutettavuuteen*, ja vastauksissa pidettiin hyvänä mainita ne erikseen elämänaluemallissa. Muutamassa vastauksessa ilmeni kuitenkin huoli siitä, etteivät ne ole riittävän kokonaisvaltaisesti mukana mallissa, jos niitä tarkasteltaisiin ainoastaan yhden elämänalueen eli tässä tapauksessa osallisuuden ja vaikuttamisen osalta. Esteettömyys ja saavutettavuus nähtiin yhdenvertaisuuden perusedellytykseksi ja yhdenvertaisuus puolestaan on yksi ehdotetuista elämänaluemallin läpileikkaavista teemoista.

Muutamassa vastauksessa nostettiin esiin tarve tarkastella tiettyjä oikeuksia kaikkien elämänalueiden osalta, minkä vuoksi niiden sijoittamista vain yhden yksittäisen elämänalueen alle ei pidetty tarkoituksenmukaisena. Esimerkiksi erilliseksi elämänalueekseen ehdotetun *kielen ja kulttuurin* katsottiin sisältävän tosiasiaa sellaiset perustuslain turvaamat kielelliset oikeudet, joiden pitäisi toteutua kaikilla elämänalueilla. Näiden oikeuksien sisällyttäminen kaikkien elämänalueiden seurantaan puolestaan mahdollistaisi kyseisten oikeuksien kokonaisvaltaisemman tarkastelun.

Verkkolomakkeessa oli annettu mahdollisuus ehdottaa alustavaan malliin myös uusia elämänalueita. Tällaiseksi ehdotettiin saamelaiset alkuperäiskansana, minkä katsottiin mahdollistavan saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen ja oikeustilanteen kehittymisen seuraamisen sekä tarjoavan päättäjille kokonaisvaltaisempaa tietoa päätöksentekoa varten. Ehdotusta perusteltiin myös sillä, että alkuperäiskansaoikeudet ovat yksi ulottuvuus ihmisoikeuskeskustelussa ja saamelaiset ovat nimenomaisesti tunnustettu alkuperäiskansana perustuslaissa. Lisäksi nähtiin mahdolliseksi erottaa henkilötietojen suoja yksityiselämän suojasta, koska nämä ovat esimerkiksi EU-oikeudessa toisistaan erillisiä perusoikeuksia.

### 2.2.4 Ehdotuksia vaihtoehtoisiksi malleiksi

Vaikka yksikään vastaaja ei vastustanut ehdotettua elämänaluemallia, tarjottiin muutamassa vastauksessa harkittavaksi vaihtoehtoisia tai päällekkäisiä matriiseja elämänaluemallin ohelle tai sen sijaan. Vaihtoehtoiseksi tavaksi tarkastella perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista esitettiin kyseisten oikeuksien kiinnittämistä ja jaottelua kestäväen kehityksen tavoitteiden perusteella. Toiseksi, elämänaluemal-

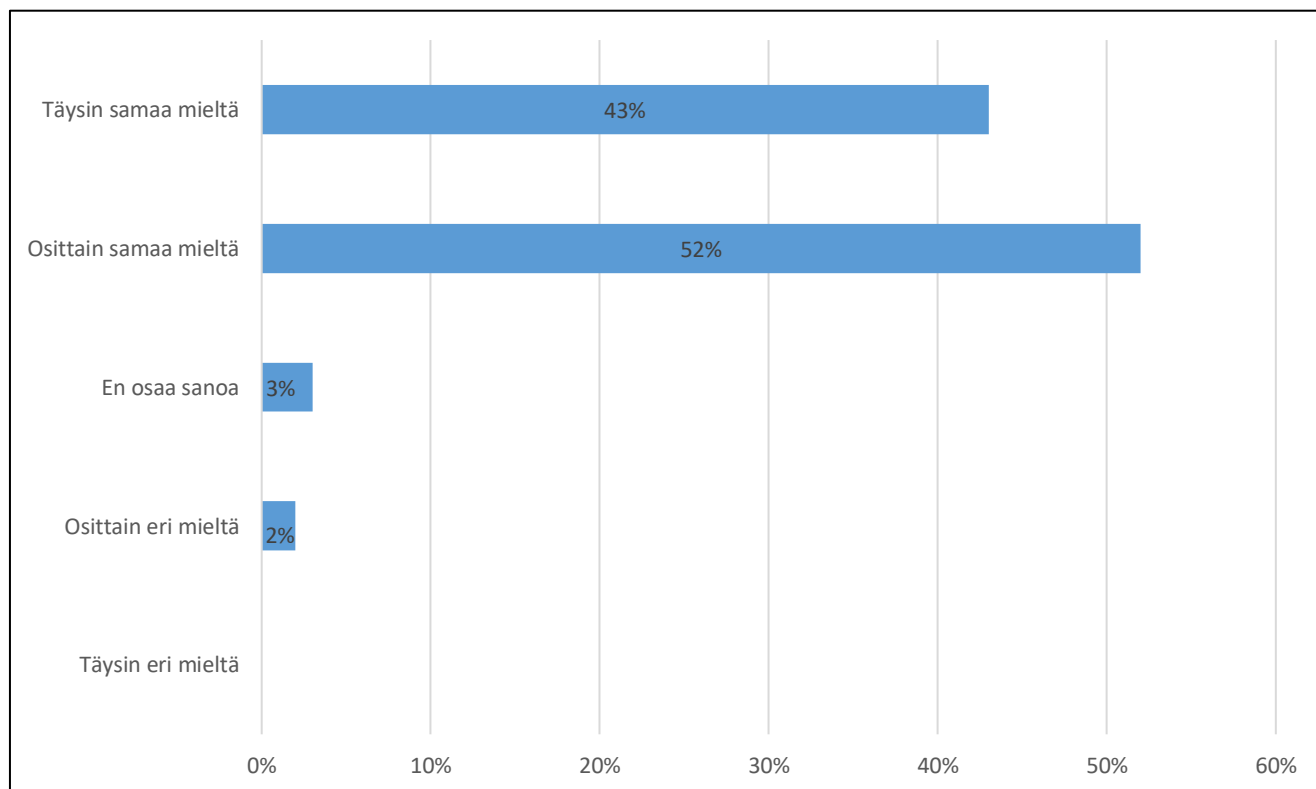
lin rinnalle otettavaksi malliksi ehdotettiin niin sanottua elämänkaarajattelua, eli ihmisen eri elämäntaiheiden huomioimista, jolla voitaisiin tunnistaa moniperusteista ja risteävää syrjintää. Tämä ehdotus liittyy myös seuraavassa jaksossa käsiteltäviin elämäntaluemallin läpileikkaaviin teemoihin, joita koskeneissa useissa vastauksissa ehdotettiin iän ottamista yhdeksi läpileikkaavaksi teemaksi.

### 3 Elämänaluemallin läpileikkaavat teemat

#### 3.1 Yleisnäkemyksiä ehdotetuista läpileikkaavista teemoista

Asiantuntijatyöryhmän ehdottamassa elämänaluemallissa läpileikkaavina teemoina olisivat perustuslain 6 §:ssä turvatut yhdenvertaisuus, sukupuolten tasa-arvo ja lasten kohtelu tasa-arvoisesti yksilönä sekä perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettu velvoite turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Suurin osa vastaajista piti suunniteltuja läpileikkaavia teemoja täysin (43 %) tai osittain (52 %) tarkoituksenmukaisina. Vain 3 % ei osannut sanoa ja 2 % oli osittain eri mieltä ehdotetuista teemoista.

**Taulukko 3. Elämänaluemalliin suunnitellut läpileikkaavat teemat (julkisen vallan velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §) sekä yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo (PL 6 §)) ovat Suomen perus- ja ihmisoikeustilanteen seurantaan tarkoituksenmukaisia. Vastaajia yhteensä 55.**



Ehdotetut teemat koettiin muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edellytyksiksi ja siten sopiviksi läpileikkaaviksi teemoiksi. Vastauksissa nostettiin esiin lisäksi tarve konkreettisille indikaattoreille myös näiden teemojen mittaamiseksi ja seuraamiseksi. Läpileikkaavuus ei siten saisi tarkoittaa,

että kyseisiä teemoja ei tarkastella perusteellisesti kunkin elämänalueen osalta. On tarpeen suunnitella huolellisesti, kuinka läpileikkaavuus toteutetaan ja otetaanko kyseisistä teemoista mukaan myös erillisiä indikaattoreita.

Vaihtoehtoja läpileikkaavuuden toteuttamiselle esitettiin useita. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta voidaan esimerkiksi valita tietty väestöryhmä, jonka osalta tarkastellaan eri oikeuksien toteutumista. Vaihtoehtoisesti voidaan valita sellaiset elämänalueet ja oikeudet, joiden sisällä tunnistetaan eri ryhmiä, joiden osalta oikeuksien toteutumista seurataan. Valinnoissa pitää ottaa huomioon saatavilla oleva väestöryhmittäin eritelty tieto. Läpileikkaavuuden tulisi kyetä ottamaan huomioon myös kaikkein marginaalisimmat ja haavoittuvimmassa asemassa olevat ryhmät.

### **3.2 Yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo läpileikkaavana teemana**

Vaikka perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus ja tasa-arvo nähtiinkin olennaiseksi ja kannatettavaksi katoteemaksi elämänaluemalliin ja eri väestöryhmien välisten mahdollisten erojen tunnistamiseksi, nostettiin vastauksissa esiin haasteet käytännön soveltamisessa. Useassa vastauksessa mainittiin tietolähteiden puute. Eriteltyä tietoa puuttuu juuri sellaisten syrjinnälle alttiimpien ja haavoittuvimmassa asemassa olevien väestöryhmien osalta, joista saatava tieto olisi olennaista perus- ja ihmisoikeuksien ja niiden yhdenvertaisen toteutumisen seurannan kannalta. Väestöryhminä, joista eriteltyä tietoa puuttuu, mainittiin vastauksissa esimerkiksi LHBTI-ryhmät sekä paperittomat. Tasa-arvon käsitteeseen koettiin tarpeelliseksi sisällyttää myös trans- ja intersukupuolisuuteen liittyvät kysymykset. Sukupuolen tilastoiminen tapahtuu kuitenkin usein binäärisesti jakona naisiin ja miehiin, mikä nähtiin tässä suhteessa ongelmallisena.

Useassa vastauksessa ilmaistiin huoli siitä, että yhdenvertaisuus ja tasa-arvo voivat jäädä läpileikkaavina teemoina liian ylätasolla tarkastelluiksi. Yhdenvertaisuuteen ja tasa-arvoon nähtiin liittyvän paljon nimenomaisia ongelmia ja sellaisia tarkastelun kohteita, kuten esimerkiksi työelämän syrjintäkysymyksiä (muun muassa palkkaus ja töihin otto), joiden seurantaan pelkkää läpileikkaavuutta ei koettu riittävänä. Lisäksi huomautettiin, ettei syrjinnän kieltoa ollut mallissa mainittu erikseen. Nämä vastaukset ovat linjassa edellä esitetyn huolen kanssa siitä, että teemojen ollessa läpileikkaavia niitä ei välttämättä tarkastella tarpeeksi yksityiskohtaisesti. Vastausten perusteella kyseisten teemojen osalta tulisi indikaattorikehikkoon sisällyttää myös konkreettisia yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon sekä mahdollisesti syrjinnän seurantaindikaattoreita. Lisäksi nähtiin mahdolliseksi ottaa yhdenvertaisuus ja tasa-arvo omaksi erilliseksi elämänalueekseen, jolloin niitä tarkasteltaisiin itsenäisinä perus- ja ihmisoikeuksina eikä ainoastaan perusteena erotella väestöryhmittäin muista perus- ja ihmisoikeuksista saatavaa tietoa. Muutamassa vastauksessa mainittiin myös tarve seurata positiivista erityiskohtelua ja julkisen vallan velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin tosiasiallisen yhdenvertaisuuden ja

tasa-arvon saavuttamiseksi. On myös pohdittava, miten perustuslain kannalta hyväksyttävät erottelut, esimerkiksi juuri positiivisen erityiskohtelun perusteella, saadaan tunnistettua tilastotiedosta, jotta tietolähteitä kyetään tulkitsemaan oikein.

Yhteenvedona voidaan todeta, että yhdenvertaisuuden ja sukupuolten tasa-arvon valintaa läpileikkaaviksi teemoiksi ei vastustettu. Kokonais kuvan varmistamiseksi pidettiin kuitenkin tarpeellisena, että tiettyjä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvokysymyksiä tarkastellaan myös erikseen. Lisäksi katsottiin tarpeelliseksi selvittää, miten läpileikkaavuus tullaan konkreettisesti toteuttamaan mallissa.

### **3.3 Lasten asema läpileikkaavana teemana**

Lasten asema oli yksi vastauksissa yleisimmin esiin nousseista teemoista. Alustavassa elämänalue-mallissa on katsottu, että perustuslain 6 § kattaa läpileikkaavana teemana myös lasten kohtelun tasa-arvoisesti yksilöinä. Moni vastaaja kuitenkin koki, että lasten asemaa tulisi korostaa ehdotettua enemmän ja sen voisi mahdollisesti ottaa omaksi läpileikkaavaksi teemakseen. Monet indikaattorit eivät välttämättä huomioi lasten erityisiä tarpeita eivätkä siten kerro riittävästi heidän oikeuksiensa toteutumisesta. Tämän vuoksi olisi tärkeää ottaa mukaan nimenomaisesti lasten asemaa tarkastelevia seurantaindikaattoreita. Lisäksi ehdotettiin, että lapsen edun ensisijaisuus voitaisiin ottaa mukaan täydentämään läpileikkaavia teemoja, sillä se on yksi keskeisimmistä periaatteista YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa. Toisaalta todettiin, että sille ei löydy suoraa vastinparia perustuslaista.

### **3.4 Julkisen vallan velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen läpileikkaavana teemana**

Perustuslain 22 §:n mukainen julkisen vallan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus läpileikkaavana teemana koettiin vaikeasti hahmotettavaksi. Yhtäältä sen katsottiin olevan itsestään selvä velvollisuus, jota ei voitane kuin noudattaa tai laiminlyödä. Toisaalta pohdittiin, mitä sen ottaminen läpileikkaavaksi teemaksi konkreettisesti tarkoittaisi, koska velvollisuus on yleinen ja kattaa kaikki perus- ja ihmisoikeudet. Osa vastaajista pohti, mikä olisi kyseisen läpileikkaavan teeman malliin tuoma lisäarvo ja merkitys.

Monessa vastauksessa todettiin julkisen vallan kattavan valtionhallinnon lisäksi myös alue- ja paikallishallinnon tasot ja täten esimerkiksi kuntien toiminnan. Koska kunnat ovat tosiasiaissa useiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta olennaisia toimijoita, olisi tarpeen pohtia, miten eri jul-

kisen vallan tasot otetaan indikaattorikehikossa huomioon ja miten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seuranta jalkautetaan näille tasoille. Ainoastaan valtioneuvostotason seuranta ei pidetty riittävänä. Vastaavasti yksityistämisten ja ulkoistamisten myötä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta voivat olla vastuussa myös yksityiset yritykset tai kolmas sektori.

Lisäksi koettiin tärkeäksi tarkentaa, kattaako julkisen vallan velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen suojaamisvelvollisuuden lisäksi myös oikeuksien kunnioittamis- ja toteuttamisvelvollisuuden. Edellä esitetyn valossa tämän läpileikkaavan teeman toteutusta on tarpeen miettiä huolellisesti indikaattorikehikon suunnittelussa.

### **3.5 Ehdotuksia muiksi läpileikkaaviksi teemoiksi**

Perustuslain 6 §:n ja 22 §:n lisäksi sidosryhmät esittivät, että elämänaluemalliin otettaisiin mukaan myös muita vaihtoehtoisia tai rinnakkaisia läpileikkaavia teemoja.

Yhdenvertaisuusperiaatteen ohelle ehdotettiin muun muassa perustuslain 1 §:ään sisältyvää oikeudenmukaisuusperiaatetta, joka on yksi Suomen valtiosäännön arvolähtökohdista. Mahdolliseksi nähtiin myös osallisuuden ottaminen elämänalueen sijasta läpileikkaavaksi teemaksi sen ollessa tietynlainen yleisperiaate, joka edistää muiden oikeuksien täysimääräistä toteutumista. Oikeuksiin pääsyn ja hyvän hallinnon nähtiin niin ikään tukevan oikeuksien täysimääräistä toteutumista, ja näitä olisi myös mahdollista tarkastella kaikilla elämänalueilla. Myös henkilötietojen ja yksityiselämän suojalla nähtiin olevan liittymäkohtia kaikkiin elämänalueisiin.

*Esteettömyys ja saavutettavuus* läpileikkaavana teemana nousi esiin useissa vastauksissa. Perusteluissa mainittiin erityisesti niiden merkitys vammaisille henkilöille ja vanhuksille, vaikka esteettömyys ja saavutettavuus koskevat toki kaikkia ihmisiä. Muutama vastaaja koki riittämättömäksi, että teema oli kirjattu alustavaan malliin ainoastaan elämänalueen *osallisuus ja vaikuttaminen* alle. Kuten jo edellä todettiin, tämä teema nähtiin yhdenvertaisuuden perusedellytykseksi ja tällä perusteella se olisi mahdollista ottaa perustuslain 6 §:n rinnalle läpileikkaavaksi teemaksi.

Läpileikkaavaksi teemaksi voitaisiin katsoa myös edellä esitetty niin kutsuttu elämänkaarijattelu, joka nousi esiin muutamassa vastauksessa. Ikä olikin yksi ehdotetuista läpileikkaavista teemoista, jonka avulla olisi mahdollista tarkastella erikseen myös lasten ja vanhusten oikeuksia ja verrata niitä muuhun väestöön.

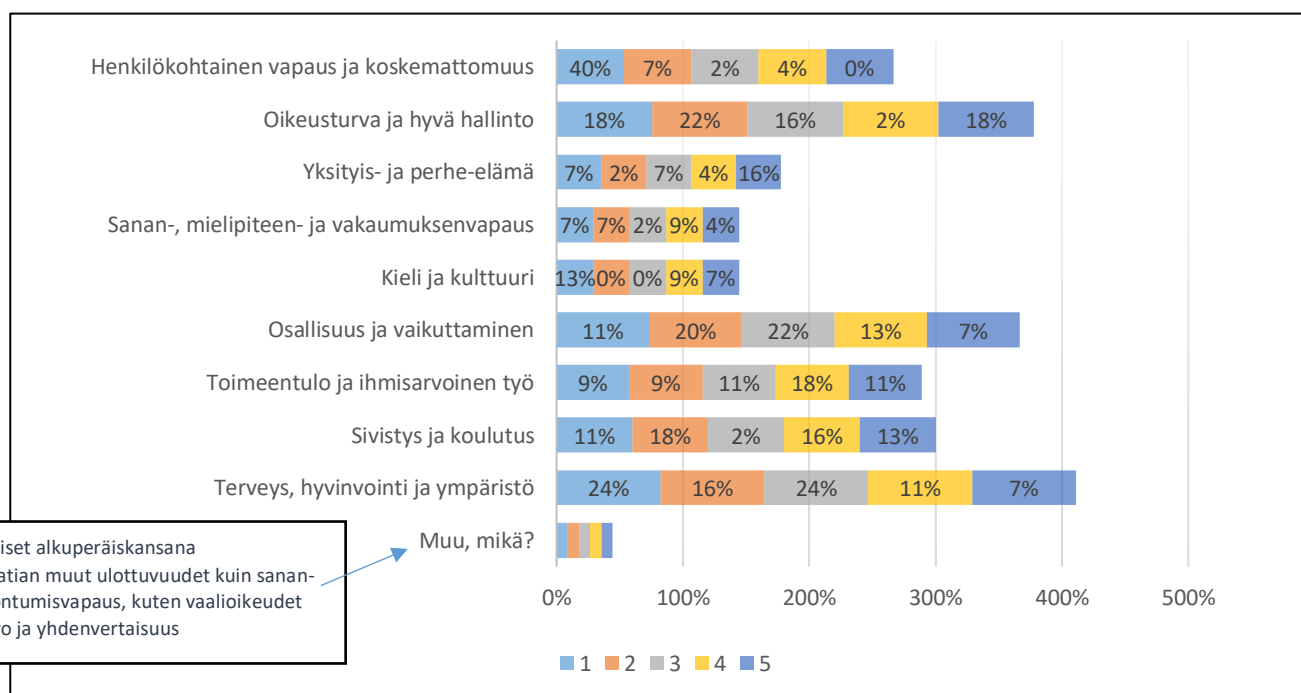
Vastausten perusteella jatkovalmistelussa olisi tarpeen harkita, otetaanko malliin mukaan sidosryhmien ehdottamia muita läpileikkaavia teemoja vai voidaanko ne sisällyttää malliin läpileikkaavasti perustuslain 6 §:n kautta. Esimerkiksi vammaisuus, ikä, kansalaisuus ja sukupuoli ovat sellaisia ihmisiä koskevia ominaisuuksia, jotka voisivat toimia tiedon jaotteluperusteena. Täten silloin kun eriteltyä tietoa on saatavilla olisi mahdollista tehdä huomiota mahdollisesta syrjinnästä ja yhdenvertaisuuden tilasta. Lisäksi pitää arvioida, turvaako ehdotettu malli riittävästi tiettyjen väestöryhmien, kuten lasten, oikeuksien sekä esteettömyyden ja saavutettavuuden seurannan. Lisäksi on harkittava perustuslain 6 §:n osalta, tulisiko siitä olla erillisiä indikaattoreita.

## 4 Elämänalueiden valintaperusteista

### 4.1 Näkemyksiä keskeisimmistä elämänalueista

Neljännessä kysymyksessä kysyttiin sitä, mitkä ehdotetuista elämänalueista olisivat vastaajien mielestä keskeisimpiä Suomen perus- ja ihmisoikeustilanteen seurannan kannalta. Vastausten perusteella keskeisimmiksi elämänalueiksi nousivat henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus, oikeusturva ja hyvä hallinto, osallisuus ja vaikuttaminen, sivistys ja koulutus sekä terveys, hyvinvointi ja ympäristö.

**Taulukko 4. Jos teidän olisi valittava alustavasta kehikosta viisi (5) Suomen perus- ja ihmisoikeustilanteen kannalta keskeisintä elämänaluetta, mitkä valitsisitte? Merkitse elämänalueet tärkeysjärjestykseen numeroin 1-5, joista 1 on tärkein, 5 vähiten tärkeä. Valitkaa vain viisi elämänaluetta. Vastaajia yhteensä 45.**



Yleisesti ottaen kysymyksenasettelua pidettiin kuitenkin haasteellisena ja ongelmallisenakin. Kysymyksen tarkoituksena oli kartoittaa, mitkä elämänalueet olisivat perus- ja ihmisoikeuksien seuranta-järjestelmän kannalta keskeisimpiä ja tulisi siten ainakin ottaa seurannan piiriin. Suurin osa vastaajista koki kuitenkin, että heidän odotettiin punnitsevan eri perus- ja ihmisoikeuksien arvoa suhteessa toisiinsa ja asettavan ne näin arvojärjestykseen. Monien vastausten perusteluissa tuotiin esiin perus-



ja ihmisoikeuksien jakamattomuus ja keskinäisriippuvuus ja siten mahdottomuus asettaa eri elämänalueita tai niiden sisältämiä oikeuksia etusija- tai tärkeysjärjestykseen. Monet kysymykseen vastanneista totesivat perusteluissaan, että elämänalueiden asettaminen tärkeysjärjestykseen tuntui keino-tekoiselta, eikä sitä tulisi tehdä. Lisäksi perus- ja ihmisoikeuksien kannalta voisi olla kielteistä, mikäli aiheen sisällä nostettaisiin tällä tavoin erillisiä kärkiä.

Toisaalta esitettiin, että elämänalueiden laittaminen tärkeysjärjestykseen on sinänsä mahdollista, mutta priorisointi on täysin subjektiivista, eikä sitä siksi tulisi tehdä. Toisen näkemyksen mukaan esitetystä mallista ei tulisi valita vain tiettyjä elämänalueita, vaan kaikki elämänalueet ja oikeudet tulisi tavalla tai toisella ottaa mukaan seurannan piiriin. Jos valintoja päädyttäisiin tekemään, tulisi ehdotettu malli rakentaa uudelleen, jolloin saattaisi olla tarve yhdistää eri elämänalueita uudella tavalla.

Vastausten perusteella kysymystä oli siten ainakin osittain tulkittu eri tavalla kuin asiantuntijatyöryhmä oli tarkoittanut. Toisaalta vastauksissa tuli selvästi ilmi tarve pitää malli kokonaisvaltaisena.

## 4.2 Elämänalueiden valintaperusteista yleisesti

Monissa vastauksissa tuotiin kuitenkin esiin myös seurantajärjestelmän kannalta keskeisimpinä pidettyjä elämänalueita ja esitettiin perusteita näille valinnoille. Perusteluissa nousi esiin myös edellä mainittu perus- ja ihmisoikeuksien jakamattomuus, jonka ei katsottu estävän priorisointeja. Edellytyksenä kuitenkin on, että mahdolliset valinnat ovat seurantajärjestelmän kannalta perusteltuja, esimerkiksi aikataulu- tai resurssisyistä.

Muutamassa vastauksessa esitettiin painopisteiden valitsemista Suomen saamien kansainvälisten valvontaelinten suositusten perusteella. Tämä valintaperuste oli muun muassa *toimeentulon ja ihmisarvoisen työn* taustalla. Toisena vaihtoehtona esitettiin valittavaksi niitä elämänalueita ja perus- ja ihmisoikeuksia, joiden toteutumisessa on tällä hetkellä suurimpia puutteita tai jotka kaipaisivat kiireellisesti toimenpiteitä. Tämä peruste oli perusturvan ja kohtuullisen toimeentulon saavuttamista koskevan esityksen taustalla. Lisäksi valittaviksi esitettiin niitä perus- ja ihmisoikeuksia, joiden toteutumiseen on odotettavissa suurimpia muutoksia tai joilla on suurin vaikutus muihin elämänalueisiin. Jälkimmäinen peruste nostettiin useassa vastauksessa ja sen perusteella tehdyistä valinnoista voidaan mainita esimerkkeinä *henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus, oikeusturva ja hyvä hallinto, osallisuus ja vaikuttaminen sekä terveys, hyvinvointi ja ympäristö*. Kuten jakson alussa esitetty taulukko osoittaa, nämä elämänalueet näkyivät myös tuloksissa kaikista keskeisimpinä.

Osassa valinnoissa korostui luonnollisesti myös kyseisen sidosryhmän oma asiantuntemus perus- ja ihmisoikeuskentällä, ja tämä oli tuotu esiin myös perusteluissa. Useat vammaisjärjestöt pohjasivat

valintansa edustamiensa vammaisten henkilöiden näkökulmasta keskeisiin elämänalueisiin, kuten *osallisuuteen ja vaikuttamiseen sekä kieleen ja kulttuuriin*. Muutaman asiantuntijan vastauksessa korostui vastaajan oma toimintakenttä tai asiantuntemus jonkin elämänalueeseen liittyvän ilmiön saralla. Viranomaisten vastauksissa näkyivät puolestaan kyseisen viranomaisen lakisääteiset tehtävät ja niihin liittyvät tarpeet ja sitä kautta esimerkiksi *oikeusturvan ja hyvän hallinnon* elämänalue. Viranomaisen näkökulman katsottiin todennäköisesti poikkeavan esimerkiksi yksityishenkilön tai järkevä sektorin näkökulmasta. Arvostusten katsottiin todennäköisesti ohjaavan viimeksi mainittuja, kun taas viranomaisen näkökulman katsottiin pohjautuvan enemmän juridiikkaan sekä käytännön hallintomenettelyistä nouseviin näkemyksiin.

Todettiin, että tärkeysjärjestys on näin ollen subjektiivinen. Valintaperusteiden subjektiivisuus koettiin toisaalta myös haasteena. Osa vastaajista katsoi, että eri väestöryhmien näkökulmasta painotusten ollessa erilaisia ei priorisointia pitäisi tehdä. Näin ollen koettiin vaikeaksi löytää objektiivisia asiantuntemusta elämänalueiden valintaan, sillä eri tahoilla on ymmärrettävästi eri oikeuksiin ja niiden seurantaan kohdistuvia intressejä. Intressit voivat vaihdella myös olosuhteiden myötä.

Osassa vastauksista pyydettiin lisäksi täsmentämään, millä perusteella elämänalueita olisi tullut arvioida keskeisiksi Suomen perus- ja ihmisoikeustilanteen kannalta, vaikka tarkoituksena oli nimenomaan kuulla näkemyksiä tämän osalta. Koska kysymys koettiin vaikeaksi ja erilaisia valintoja pidettiin vaikeina perustella, voitaneen katsoa, että elämänalueiden välisiä valintoja tulisi mahdollisuuksien mukaan välttää. Osassa vastauksissa katsottiin, että toimintaohjelman tavoitteita voi olla tarpeellista arvioida valinnoissa ja yleisemminkin. Yhdeksi valintaperusteeksi esitettiin perus- ja ihmisoikeuspolitiikan pitkän ajan suunnitelmaa ja sitä, että valinnat tulisi tehdä nimenomaisesti indikaattorityön tavoitteita palvelleen.

Useassa vastauksessa todettiin, että indikaattorityössä olisi joka tapauksessa välttämätöntä tehdä priorisointeja ja valintoja, koska kaikkea ei ole mahdollista seurata ja mitata tilastoinnin ja muun tiedon saatavuuden puutteiden vuoksi. Tässä yhteydessä painotettiin vahvasti valintojen läpinäkyvyyttä sekä valintakriteerien selkeyttä ja perustelemista. On tarpeen ymmärtää ja tehdä näkyväksi, mitä indikaattoreilla voidaan mitata ja mitä ei, ja mitkä oikeudet tai näkökohdat joudutaan siten ainakin tässä vaiheessa jättämään seurantajärjestelmän ulkopuolelle. Tämä ei saisi vastausten mukaan kuitenkaan merkitä sitä, että niiden oikeuksien osalta, joita koskeva tieto on rajallista tai joita ei muusta syystä voida ottaa seurantajärjestelmään, ei ryhdyttäisi toimenpiteisiin, joilla tietoa saataisiin kerättyä myöhemmää seurantaa varten. Kysymyksellä katsottiinkin viitattavan siihen, että indikaattorien kehittäminen aloitettaisiin aluksi tietyillä elämänalueilla, joista indikaattorityötä laajennettaisiin myöhemmin jokaiselle elämänalueelle.

Yleisten valintakriteerien lisäksi osassa vastauksissa perusteltiin nimenomaisesti tiettyjen, vastaukseen otettujen elämänalueiden valintaa. Näitä perusteluja ja muita huomioita kyseisistä keskeisimmistä elämänalueista käydään läpi seuraavaksi.

## **4.3 Tarkemmin eri elämänalueiden valintaperusteista**

### **4.3.1 Henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus**

*Henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus* oli vastausten perusteella yksi eniten kannatetuista elämänalueista. Henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden valintaa perusteltiin muun muassa sillä, että ilman sen toteutumista olisi vaikea toteuttaa muitakaan perusoikeuksia. Vastaavasti se nähtiin perusedellytyksenä ihmisarvoiselle elämälle.

### **4.3.2 Terveys, hyvinvointi ja ympäristö**

*Terveys, hyvinvointi ja ympäristö* oli vastausten perusteella myös hyvin keskeinen elämänalue. Kuten henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden, myös tämän elämänalueen ja sen oikeuksien nähtiin olevan edellytys muiden perusoikeuksien käyttämiselle ja yhteiskunnassa toimimiselle. Tämän johdosta ehdotettiin elämänalueeseen sisällytettävän myös perustuslain 19.1 §:n mukainen välttämätön toimeentulo, koska sekin toimii elämän perusedellytyksenä. Elämänalueen keskeisyyttä kuvaa myös se, että siihen toivottiin lisättävän erikseen maininta ihmisarvoisesta elämästä.

Hyvinvoinnin tekijöinä korostettiin palvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta, etenkin nuorille sekä vammaisille henkilöille. Yhdessä vastauksessa tuotiin esiin myös tarve huomioida koronatilanne ja sen vaikutukset hyvinvointiin.

Myös ympäristö nousi nimenomaisesti esiin useissa vastauksissa. Ympäristöä koskevissa vastauksissa painotettiin perus- ja ihmisoikeuksien sekä ympäristön välistä yhteyttä, joka tulisi saada nykyistä huomattavasti vahvemmin ja systemaattisemmin esiin. Kehikkoon ehdotettiin otettavaksi mukaan ilmastonmuutoksen uhat ihmisoikeuksien toteutumiselle ja ympäristöarvot omana itsenäisenä kokonaisuutenaan. Ilmastonmuutos on yksi suurimmista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista uhkaavista tekijöistä ja ilman terveellistä ja turvallista ympäristöä eivät myöskään perus- ja ihmisoikeudet voi toteutua. Ilmastonmuutoksen torjunta ja oikeus monimuotoiseen luontoon ovat myös sellaisia ylisukupolvisia kysymyksiä, joita katsottiin perusoikeuksissa huomioitavan vielä melko suppeasti.

### 4.3.3 Oikeusturva ja hyvä hallinto

*Oikeusturvan ja hyvää hallinnon* todettiin olevan välineitä muiden elämänalueiden ja niiden sisältämien oikeuksien toteutumiseen. Tämän elämänalueen oikeuksien toteutumisen katsottiin turvaavan normaalisti myös välttämättömän toimeentulon. Vastaavasti oikeusturva ja hyvä hallinto nähtiin edellytyksiksi sille, että kielelliset oikeudet toteutuvat viranomaisten ja tuomioistuinten toiminnassa. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon nähtiin lisäksi tuovan suojaa väärinkäytöksiä vastaan ja varmistavan pääsyn oikeuksiin.

Elämänalueen valintaa puollettiin myös sen yhteydellä yhdenvertaisuuteen. Silloin, kun henkilöllä on paljon tarvetta erilaisille tukitoimille, nähtiin oikeusturvan ja hyvän hallinnon korostuvan yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi.

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon katsottiin voivan sisältää elämänalueena myös osallisuuden ja vaikuttamisen.

### 4.3.4 Osallisuus ja vaikuttaminen

*Osallisuuden ja vaikuttamisen* valintaa perusteltiin muun muassa sillä, että sen sisältämien oikeuksien avulla henkilö pääsee vaikuttamaan muiden oikeuksiensa toteutumiseen. Vastauksissa tosin todettiin, että elämänalueesta saattaa olla vaikea löytää indikaattoreita. Lisäksi olisi muistettava osallisuuden ja vaikuttamisen tarkoittavan muutakin kuin vaalioikeuksien käyttämistä, kuten esimerkiksi äänestämistä tai vaaleissa ehdolle asettumista. Elämänalueeseen ehdotettiin sisällytettävän erikseen oikeus yhteisöihin liittymiseen, tosin täsmentämättä, mihin yhteisöihin viitattiin. Myös inklusion toteutumista toivottiin voitavan tarkastella osallisuuden ja vaikuttamisen sekä muiden elämänalueiden alla.

Elämänaluetta kannatettiin täydennettävän maininnalla saamelaiden itsemääräisoikeudesta sekä heidän ennakkosuostumuksen (FPIC: *Free, Prior and Informed Consent*) periaatteesta.

### 4.3.5 Sivistys ja koulutus

*Sivistyksen ja koulutuksen* valintaa perusteltiin sillä, että koulutuksen nähtiin luovan perusteet tietoon perustuvalla yhteiskunnassa toimimiselle. Erityisesti nuorten kohdalla sillä nähtiin olevan vahva yhteys syrjäytymisen ehkäisyyn sekä nuorten hyvinvointiin ja osallisuuteen. Lapsien osalta puolestaan tuotiin esille, että eri lapsiryhmille eri elämänalueet ovat merkityksellisiä. Turvapaikanhakijoille ja paperittomille lapsille koulutuksella katsottiin kuitenkin olevan korostunut merkitys.

Muutamassa vastauksessa nähtiin, että kielen ja kulttuurin elämänalue voisi olla mahdollista yhdistää sivistykseen ja koulutukseen. Myös kielten, mukaan lukien viittomakielten, opetusta pidettiin tärkeänä yhteiskuntaan kuulumiselle ja osallisuudelle.

Alustavassa elämänaluemallissa sivistyksen ja koulutuksen alle oli lisätty oikeus ihmisoikeuskasvatukseen ja -koulutukseen. Tämä lisäys koettiin tärkeäksi, sillä ilman riittävää tietoa henkilölle kuuluvista perus- ja ihmisoikeuksista ei oikeuksilla katsottu olevan välttämättä käytännön merkitystä. Vaikka ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus ovat siten keskeisiä muiden oikeuksien toteutumiseksi, katsottiin niiden kuitenkin toteutuvan tällä hetkellä heikosti.

Kuten osallisuuden ja vaikuttamisen elämänalueiden kohdalla, myös sivistyksen ja koulutuksen elämänalueeseen toivottiin erillistä mainintaa inklusiosta ja sen toteutumisesta.

#### 4.3.6 Muut elämänalueet

Edellä mainittujen keskeisimmiksi koettujen elämänalueiden lisäksi annetuissa vastauksissa oli valittu myös kaikkia muitakin elämänalueita. Esimerkiksi *yksityis- ja perhe-elämän* valintaa puollettiin sillä perusteella, että niiden suojan katsottiin mahdollistavan itsenäisen elämän ja omien valintojen tekemisen. Myös *kieli ja kulttuuri* nousi monissa vastauksissa esiin. Toisaalta katsottiin, että kielellisten oikeuksien tulisi läpikäydä kaikkia muita elämänalueita, eikä niiden tarkastelua erillisenä alueena koettu siten välttämättä tarkoituksenmukaiseksi. Lisäksi huomautettiin, että oikeuksien yhdistäminen tietyllä tavalla ohjaa aina tarkasteltavaa näkökulmaa. Esimerkiksi *toimeentuloa ja ihmisarvoista työtä* yhdistettäessä tulisi huomioida se lähtökohta, että perustuslain turvaaman ihmisarvoisen elämän edellyttämä toimeentulo on riippumaton työstä.

Malliin listattujen elämänalueiden lisäksi verkkolomakkeessa oli annettu mahdollisuus kirjata avoimeen tekstikenttään erillinen uusi elämänalue, jonka vastaaja koki puuttuvan alustavasta mallista. Tähän osioon ehdotettiin muun muassa *saamelaiset alkuperäiskansana* –elämänaluetta, joka voisi kattaa saamelaisten elämänalueet perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta tarkasteltuna. Lisäksi katsottiin, että läpileikkaavaksi teemaksi ehdotetun perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus ja sukupuolten välinen tasa-arvo voitaisiin edellä esitetysti ottaa mukaan myös omana itsenäisenä elämänalueena.

## 5 Indikaattorityyppien valintaperusteista

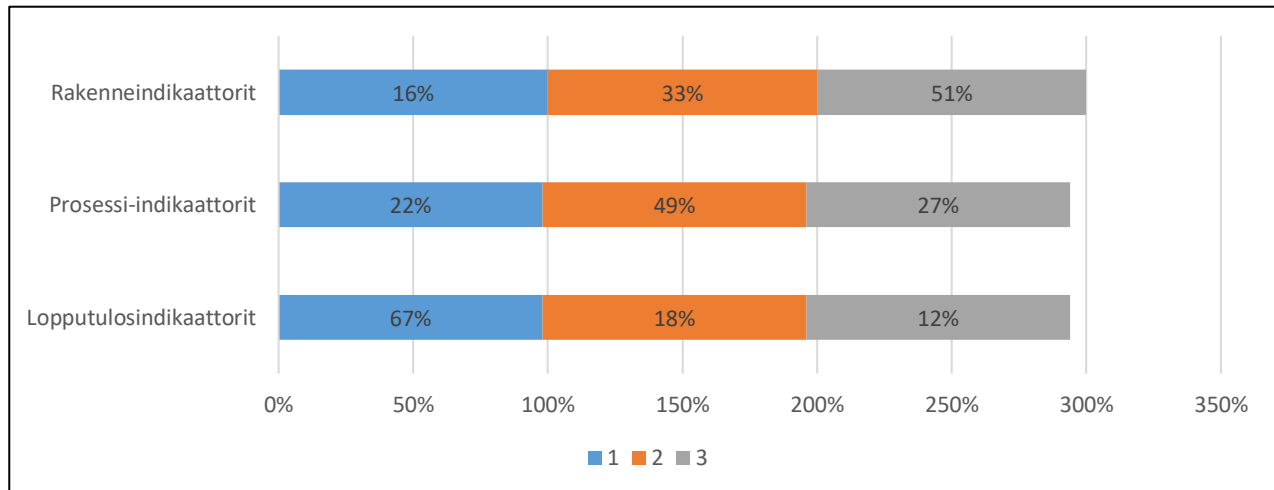
### 5.1 Yleisnäkemyksiä eri indikaattorityyppien tärkeydestä

Indikaattorikehikossa on alustavasti suunniteltu hyödynnettävän YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston (Office of the High Commissioner for Human Rights, OHCHR) kolmiportaista mallia, jonka mukaan ihmisoikeusindikaattorit voidaan jakaa rakenne-, prosessi- ja lopputulosindikaattoreihin. Tämän vuoksi sidosryhmiltä pyydettiin näkemyksiä kyseisistä indikaattorityypeistä ja niiden merkityksestä.

Vastausten perusteella kaikista tärkeimmiksi koettiin lopputulosindikaattorit, joita seurasivat prosessiindikaattorit ja kolmantena rakenneindikaattorit. Vaikka suurin osa vastaajista pystyi nimeämään mielestään tärkeimmän indikaattorityypin, todettiin kuitenkin useassa vastauksessa kaikilla indikaattorityypeillä olevan merkitystä ja niiden täydentävän toisiaan. Yhdessä vastauksessa havainnollistettiin kolmen eri indikaattorityypin synergiaa tietyn oikeuden tarkastelussa siten, että rakenneindikaattori on edellytys ongelman tunnistamiseksi ja kertoo valtion sitoutumisesta prosessiin. Oikeuden toimeenpano puolestaan edellyttää prosessi-indikaattoreita ja lopputulosindikaattoreita tarvitaan, jotta seurannalla voidaan varmistaa sitoutuminen oikeuden toteuttamiseen. Kaikkia kolmea tulisi siten tarkoituksenmukaisella tavalla hyödyntää ja soveltaa rinnakkain indikaattorimallissa. Näin ollen, vaikka vastauksissa painotus oli selvästi lopputulosindikaattorien puolella, ei yhden indikaattorityypin nimeämisen muita tärkeämmäksi katsottu poissulkevan muiden indikaattorityyppien merkitystä ja mukaan ottamista malliin.

Toisaalta myös tähän kysymykseen annetuissa vastauksissa korostui, että monista vähemmistöistä ja moniperusteisesta syrjinnästä on saatavissa vain vähän tai ei lainkaan tietoa. Näin ollen tietolähteen saatavuus vaikuttaa tosiasiallisesti valittaviin indikaattorityyppeihin.

**Taulukko 5. Mikä näistä indikaattorityypeistä on mielestänne tärkein? Merkitse indikaattorityypit tärkeysjärjestykseen numeroin 1-3, joista 1 on tärkein, 3 vähiten tärkeä. Vastaaajia yhteensä 51.**



## 5.2 Tarkempia näkemyksiä eri indikaattorityypeistä

### 5.2.1 Rakenneindikaattorit

Vaikka monessa vastauksessa todettiin, että rakenneindikaattorit eivät välttämättä toisi kovinkaan suurta lisäarvoa oikeuksien seurantaan Suomessa, rakenneindikaattoreista ei haluttu luopua seurantajärjestelmässä täysin. Niidenkin katsottiin sisältävän jo itsessään tietoa esimerkiksi siitä, miten vakavasti perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin suhtaudutaan. Samalla eri oikeuksien kiinnittämisen rakenneindikaattoreihin, kuten olemassa olevaan lainsäädäntöön, katsottiin lisäävän indikaattorikehikon oikeusperustaisuutta.

Rakenneindikaattorit koettiin merkityksellisiksi erityisesti viranomaisten toiminnassa ja tämä näkyi heidän antamissaan vastauksissa. Lainsäädäntö ja sen normit koettiin välttämättömiksi edellytyksiksi käytäntöjen luomiselle ja niiden pysyvyydelle ja toimivat rakenteet ovat siten edellytys prosesseille ja sitä kautta myös lopputulosten saavuttamiselle.

Vaikka suurin osa vastaajista korosti Suomessa rakenteiden olevan lähtökohtaisesti kunnossa, nousi perusteluissa esiin myös tiettyjä oikeuksia, joiden osalta nimenomaan rakenteissa vallitsee puutteita ja joissa rakenneindikaattorit olisivat siten keskeisiä. Tässä kohdin mainittiin sellaiset ihmisoikeusvelvoitteet, joiden täytäntöönpano on kuntien vastuulla, esimerkiksi tietyt sosiaali- ja terveystyöpalvelut. Kuntakenttää kuvailtiin sirpaleiseksi, ja paikalliset ja alueelliset ihmisoikeusrakenteet koettiin tärkeiksi

ottaa mukaan seurantaan erityisesti oikeuksien yhdenvertaisuuden toteutumisen varmistamiseksi ja seuraamiseksi.

Erityisinä teemoina nousivat budjetointi ja eri oikeuksien toteutumiseen varatut riittävät resurssit, jotka eri vastausten perusteella voidaan katsoa joko rakenne- tai prosessi-indikaattoreiksi. Esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuskentän toimijoiden riittävät toimintaedellytykset ja niiden turvaaminen ja näiden seuranta nähtiin tärkeiksi. Määrärahojen kohdentamisen katsottiin olevan aina priorisointiky-symys.

### **5.2.2 Prosessi-indikaattorit**

Vaikka vastausten perustella prosessi-indikaattorit nähtiin toiseksi tärkeimmiksi, monissa vastauksissa todettiin, että prosessi- ja lopputulosindikaattorit ovat usein lähellä toisiaan, eikä liian keinote-koista jaottelua niiden välillä ole tarpeen tehdä. Prosessi-indikaattoreilla nähtiin voitavan kuvata parhaimmillaan myös tavoitteita. Julkisen vallan velvollisuus edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutu-mista jo itsessään edellyttää erilaisia prosesseja oikeuksien edistämiseksi ja tilanteen paranta-miseksi, esimerkiksi rakenteellisten epäkohtien korjaamiseksi. Perus- ja ihmisoikeusindikaattorien li-sääarvo nähtiin siinä, että niiden avulla voidaan hahmottaa julkisen vallan edistämismvelvollisuutta kehi-tyksen seurannassa ja toimien vaikuttavuuden arvioinnissa.

Prosessi-indikaattorien käyttöä puollettiin myös sillä perusteella, että sikäli kun ne toimivat mahdolli-sesti suunnitelmina eri lopputulosten toteuttamiselle, indikaattorien auki kirjoittaminen toisi nämä suunnitelmat näkyviksi. Prosessi-indikaattoreilla nähtiin voitavan myös kuvata indikaattorityypeistä parhaiten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten suosituksia ja niistä seuraavia toimenpiteitä.

Yli viidesosa (22 %) vastaajista oli sitä mieltä, että prosessi-indikaattorit olisivat kaikista tärkein indi-kaattorityyppi. Tätä perusteltiin esimerkiksi sillä, että niistä saataisiin indikaattorityössä suurin lisä-hyöty, sillä lopputuloksia voidaan mitata jo olemassa olevilla sosiaali-indikaattoreilla ja rakenteitakin seurataan jo muilla tavoin. Mikäli keskitytään muihin kuin prosessi-indikaattoreihin, olisi seurantajär-jestelmässä tältä osin kyse ennen kaikkea jo olemassa olevan tiedon kokoamisesta ja sanoittami-sesta ihmisoikeuskäsitteistöä käyttäen.

Prosessi-indikaattoreiden tärkeyttä perusteltaessa tuotiin esiin myös, että riippuu tarkasteltavasta oi-keudesta ja sen nykytilasta, mikä indikaattorityyppi nousee sen kohdalla keskeisimmäksi. Mikäli jo-honkin perus- ja ihmisoikeusongelmaan ollaan vasta puuttumassa, voi olla hyödyllisempää mitata ni-menomaan prosessia kuin lopputulosta, josta voidaan mahdollisesti saada tietoa vasta vuosien päästä tai seuraavalla tarkastelujaksolla.



### 5.2.3 Lopputulosindikaattorit

Lopputulosindikaattorien painottamista puollettiin suurimmassa osassa vastauksista. Niitä kannatettiin erityisesti sillä perusteella, että lopputulosindikaattorien katsottiin kertovan eniten oikeuksien todellisesta toteutumisesta ihmisten elämässä ja olevan siten tärkeimpiä.

Monen vastauksen mukaan rakenteet ja prosessit ovat useimmiten Suomen kaltaisessa, ihmisoikeuksien näkökulmasta kehittyneessä maassa olemassa, eli valtio on esimerkiksi ratifioinut ja saattanut valtionsisäisesti voimaan lukuisia ihmisoikeussopimuksia, minkä lisäksi perusoikeudet ovat erikseen kirjattuina perustuslakiin. Se, saadaanko rakenteilla ja toimenpiteillä aikaan tavoiteltuja tuloksia ja mitkä näiden vaikutukset ovat ihmisten elämässä, koettiin kuitenkin kaikista tärkeimmäksi. Tavoitteiden toteutumisessa on monen vastaajan mukaan eniten ja vakavimpia puutteita ja niitä seurataan vähiten. Esimerkiksi ihmisoikeuskasvatuksessa haasteena ei niinkään katsottu olevan normiperusta kuin se, että resurssien puutteen vuoksi kasvatusta ei toteuteta täysimääräisesti oppilaitosten arjessa ja todellisuudessa.

Lopputulosindikaattoreita voidaan käyttää eri perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista koskevien toimien vaikutusten ja tavoitteiden toteutumisen seurantaan. Useassa vastauksessa tuotiinkin esiin, että eri toimenpiteille tulisi ylipäätään asettaa tavoitteita. Yksinomaan rakenne- ja prosessi-indikaattoreiden käyttämistä jonkin oikeuden toteutumisen seurannassa pidettiin kuitenkin riittämättömänä. Niiden katsottiin tarvitsevan tuekseen myös lopputulosindikaattoreita. Tämä puoltaa myös sitä monessa vastauksessa esitettyä näkemystä, jonka mukaan eri indikaattorityypit täydentävät toisiaan. Tässä kohden eräät vastaajat viittasivat aiempiin toimintaohjelmiin, joissa hankkeiden indikaattoreina oli käytetty tiettyä lakia tai prosessia ilman, että näiden lakien tai prosessien tavoitteita olisi kirjattu auki ja tavoitteiden toteutumista mitattu erikseen. Juuri tähän tehtävään lopputulosindikaattorit nähtiin tarkoituksenmukaisiksi. Lakien ja prosessien katsottiin kertovan ainoastaan hankkeen tuloksista, mutta ei sen tosiasiallisista vaikutuksista ihmisten elämään. Tähän liittyen ehdotettiin, että lopputulosindikaattorien kehittäminen voitaisiin yhdistää lainsäädännön vaikutusten arvioinnin kehittämiseen.

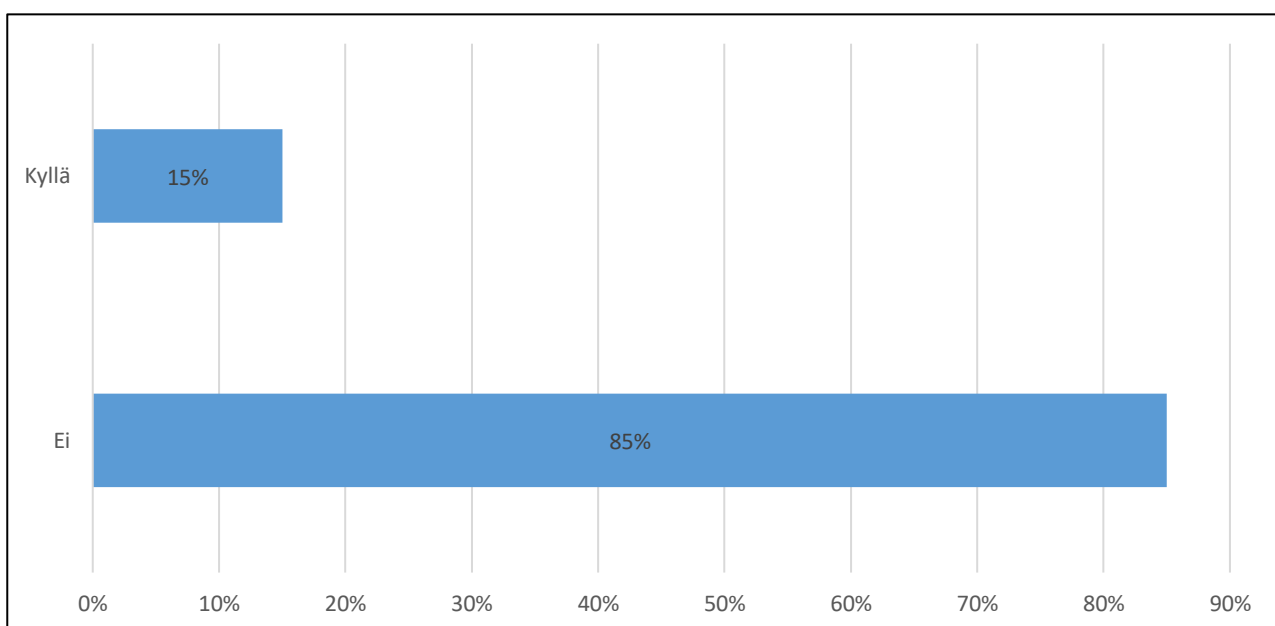
Muutamassa vastauksessa todettiin lopputulosten olevan vaikeimmin määriteltävissä ja seurattavissa, mikä tulisi ottaa huomioon käytännön toteutuksessa. Lopputuloksia määriteltäessä olisi kyettävä määrittelemään riittävä oikeuden toteutumisen taso, toisin sanoen se, mikä oikeuden sisältö on ja mitä toimia se edellyttää. Tähän nähtiin voitavan saada apua eri oikeuslähteistä, mutta oikeuden sisältö tulisi olla palautettavissa myös ihmisten tosiasialliseen elämään. Oikeuksien toteutumista määriteltäessä koettiin tarpeelliseksi, joskaan ei riittäväksi, myös laadullinen tutkimustieto, esimerkiksi ihmisten omat kokemukset oikeuksiensa toteutumisesta. Tasapainottelu subjektiivisten kokemusten ja toisaalta muun tiedon välillä lopputuloksia arvioitaessa koettiin siten tarpeelliseksi, mutta samalla haasteelliseksi.

### 5.3 Näkemyksiä indikaattorien lukumäärästä

Sidosryhmiltä pyydettiin näkemyksiä myös eri elämänalueiden yhteismitallisuudesta ja indikaattorikehikon rakenteesta. Vastaajista 85 % oli sitä mieltä, että jokaisen elämänalueen ei tarvitsisi sisältää yhtä montaa rakenne-, prosessi- ja lopputulosindikaattoria. Näin ollen indikaattorien määrää ei koettu ratkaisevaksi tekijäksi. Joidenkin elämänalueiden katsottiin voivan olla indikaattorimäärältään laajempia ja seurannan keskiössä, ja toisten osalta voitaisiin ottaa mukaan vain muutama tarkoituksenmukainen seurantaindikaattori. Vaikka vastauksissa tuotiin esiin myös tarve kyetä vertailemaan eri elämänalueita keskenään, korostui tätäkin enemmän se, että kunkin elämänalueen kannalta valittaisiin tarkoituksenmukaisin määrä indikaattoreita.

Tarkoituksenmukaisuudella viitattiin ennen kaikkea indikaattorien tuottaman tiedon laatuun indikaattorien määrän sijaan ja siihen, että valitut indikaattoryypit kertoisivat nimenomaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Indikaattorien valinnassa nähtiin tärkeäksi, että toimintaohjelmassa priorisoitaisiin Suomen tavoitteita perus- ja ihmisoikeuksien seurannassa ja edistämisessä. Näin ollen indikaattorien sijoittamisessa eri elämänalueisiin, indikaattorien määrässä ja siten seurantajärjestelmän keskiöön otettavien elämänalueiden valinnassa tulisi ottaa huomioon nämä tavoitteet sekä mahdollisuuksien mukaan muut perusteet, joita sidosryhmiltä saatujen vastausten perusteella tuotiin esiin edellä olevassa jaksossa 3.

**Taulukko 6. Tulisiko jokaisen elämänalueen sisältää yhtä monta rakenne-, prosessi- ja lopputulosindikaattoria? Vastaajia yhteensä 50.**



Toisaalta vastauksissa todettiin, että vaikka elämänalueet olisivatkin indikaattorimäärältään eri kokoisia, jokaisella mukaan otettavalla elämänalueella olisi syytä pitää mukana niin rakenne-, prosessi-

kuin lopputulosindikaattoreitakin. Tämän voidaan nähdä osaltaan tukevan myös eri elämäalueiden vertailtavuutta. Joillain elämäalueilla tai niiden sisältämien oikeuksien osalta tietyllä indikaattorityypillä koettiin kuitenkin olevan enemmän merkitystä kuin toisilla. Indikaattorityyppienkin suhteen tulisi näin ollen tehdä tarkoituksenmukaisia valintoja, eikä pyrkiä jokaisen oikeuden tai elämäalueen osalta eri indikaattorityyppien näennäiseen yhteismitallisuuteen. Tämä tulos heijastelee edelliseen kysymykseen annettuja vastauksia, joiden mukaan tietyn indikaattorityypin merkitys riippuu elämäalueesta tai oikeudesta ja sen nykytilasta sekä sen kehitystä koskevista tavoitteista.

## 6 Näkemyksiä eri indikaattoreista ja niiden tietolähteistä

### 6.1 Yleistä

Rakennettavaa indikaattorikehikkoa varten sidosryhmiä pyydettiin listaamaan heidän tiedossaan olevia perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviä indikaattoreita ja niiden tietolähteitä sekä muita mahdollisia indikaattorityössä hyödynnettäviä lähteitä. Lista kaikista vastauksista on tämän yhteenvedon **liitteenä**.<sup>4</sup>

Eniten indikaattoreita nimettiin *henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden, oikeusturvan ja hyvän hallinnon, osallisuuden ja vaikuttamisen, toimeentulon ja ihmisarvoisen työn sekä terveyden, hyvinvoinnin ja ympäristön* elämänalueiden alle. Lisäksi osa indikaattoreista koski läpileikkaavia teemoja, ja ne sopivat näin usean eri elämänalueen alle. On kuitenkin huomattava, että indikaattoreita oli listattu enemmän kuin niille osoitettuja tietolähteitä. Osalle ehdotetuista indikaattoreista ei siten vielä ole olemassa tietopohjaa, mutta niitä toivottiin tulevaisuudessa kehitettävän kyseisen oikeuden toteutumisen seuraamiseksi. Suurin osa näistä tietolähteiltään puutteellisista indikaattoreista koski väestöryhmäkohtaisesti kerättävää, laadullista ja kokemustietoa etenkin haavoittuvimmassa asemassa olevien henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Lisäksi muutama vastaaja koki haasteelliseksi kysymykseen vastaamisen näin alkuvaiheessa toimintaohjelman valmistelua. Nämä vastaajat toivoivat, että heitä voitaisiin konsultoida indikaattorikehikon rakentamisen myöhemmissä vaiheissa, jolloin he mahdollisesti voisivat tarjota tarkempaa tietoa ja lisää indikaattoreita.

Vastauksissa mainitut indikaattorit olivat moninaisia yksityiskohtaisuudeltaan ja tiedonkeruun toistettavuuden näkökulmasta. Resurssien riittävyys koettiin tärkeäksi systemaattisen, määräajoin kerättävän tiedon ja siten pitkän aikavälin perus- ja ihmisoikeustilanteen seurannan mahdollistamiseksi. Toiveena oli, että toimintaohjelman tavoitteita voitaisiin seurata yli hallituskausien ja indikaattorikehikkoa hyödyntää myös tulevien hallitusten toiminnassa. Lisäksi kannustettiin sellaisen indikaattorikehikon kokoamiseen, jonka avulla voitaisiin yhdistää eri ministeriöiden tarpeita ja muodostaa niistä johdonmukainen kokonaisuus sekä tukea poikkihallinnollisuutta ja kerätyn tiedon jakamista eri hallinnonalojen välillä.

Valittaessa seurantajärjestelmään mukaan otettavia indikaattoreita korostettiin indikaattorien kykyä kuvata nimenomaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista sekä tehtävien valintojen läpinäkyvyyttä ja niiden perusteluja.

<sup>4</sup> Vastaukset on viety taulukkoon mahdollisesti soveltuvan elämänalueen alle. Joissain tapauksissa tämä tarkoittaa, että sama indikaattori löytyy useamman elämänalueen alta.

## 6.2 Indikaattoreiden tietolähteistä

Vastajien mainitsemat mahdolliset indikaattorit perustuivat sekä laadulliseen että määrälliseen tietoon. Monien indikaattorien tietolähteiksi esitettiin erilaisia määrällistä tietoa sisältäviä tilastoja ja rekistereitä, joista voidaan mainita esimerkkeinä Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL), tuomioistuinten ja muiden viranomaisten tuottamat aineistot. Oikeuslaitoksen tilastoja tarjottiin esimerkiksi *henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden* alle eri väkivallan muotojen ja ihmiskaupan seuraamiseksi ja tunnistamiseksi. *Oikeusturvan ja hyvän hallinnon* elämänalueella puolestaan viranomaistilastoja esitettiin hyödynnettäväksi kuvaamaan pääsyä oikeuksiin ja mittaamaan tuomioistuinprosessien kestoja. THL:n tilastot korostuivat *terveyden, hyvinvoinnin ja ympäristön* elämänalueella. Tilastokeskuksen, Kelan ja kuntien tilastoista katsottiin puolestaan saatavan tietoa esimerkiksi toimeentulosta, köyhyydestä ja muista henkilön taloudellista asemaa kuvaavista seikoista. Vastajien mukaan tilastotiedon avulla pystyttäisiin seuraamaan perus- ja ihmisoikeustilannetta yleisellä tasolla, ja monet tilastot olisivat myös määrääjain toistettavissa. On kuitenkin tarpeen muistaa, että erityisesti haavoittuvimmassa asemassa olevat ryhmät, kuten esimerkiksi paperittomat, jäävät usein viranomaisten tilastojen ulkopuolelle. Näin ollen virallisia aineistoja olisi täydennettävä ja verrattava kolmannen sektorin tuottamiin tilastoihin.

Tilastotiedon ohelle kaivattiin myös laadullista tietoa. Tietyt ryhmät, kuten etniset vähemmistöt sekä seksuaali- ja sukupuoli vähemmistöt, jäävät usein tilastoinnin ulkopuolelle, mikä on haaste erityisesti läpileikkaavien teemojen kannalta. Tämän lisäksi tilastojen siirtäminen suoraan oikeuksien toteutumisesta kertoviksi perus- ja ihmisoikeusindikaattoreiksi koettiin ongelmalliseksi. Esimerkiksi poliisin tietoon tulleet perheväkivaltatapaukset ovat vain pieni osa tapausten todellisesta lukumäärästä. Sama koskee syrjintätapauksia. Näin ollen myös laadullinen tutkimus, kuten erilaiset haastattelut, tutkimukset ja barometrit nähtiin tarpeelliseksi viranomaistilastojen ohelle, jotta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista voitaisiin seurata kokonaisvaltaisesti. Myös subjektiivinen tieto, esimerkiksi ihmisten omat kokemukset oikeuksiensa toteutumisesta, voisi toimia indikaattorina, vaikka toisaalta myönnettiin, etteivät henkilökohtaiset kokemukset ja näkemykset välttämättä yksinään kuvaa riittävästi oikeuksien toteutumista. Joka tapauksessa erilaisten kysely- ja haastattelututkimusten katsottiin voivan täydentää määrällistä tietoa. Laadullisen tiedon lähteiksi tarjottiin useita viranomaisten ja järjestöjen teettämiä tutkimuksia ja selvityksiä. Nämä koskivat esimerkiksi syrjintäkokemuksia, perheiden hyvinvointia, vammaisten henkilöiden kokemuksia, saamelaisten oikeudellista asemaa ja kouluterveyttä.

Vastaukset puolsivat erilaisten tietolähteiden yhdistelemistä kattavan kuvan saamiseksi tietyn oikeuden tai elämänalueen tilasta. Erityisesti läpileikkaavien teemojen ja yhdenvertaisuuden osalta koettiin tärkeäksi kyetä yhdistämään eri taustamuuttujia, jotta moniperustainen syrjintä saataisiin tietolähteistä esille. Yksittäisen indikaattorin käyttö tietyn oikeustilan kuvaamiseksi koettiin näin ollen yksipuoliseksi ja riittämättömäksi. Toisaalta, mikäli seurantajärjestelmän tarkoituksena olisi nimenomaan

ylätason perus- ja ihmisoikeustilanteen seuranta, voisi tässä tapauksessa tilastotieto ja yksittäisten indikaattorien valinta olla tarkoituksenmukaista. Mikäli tähän valintaan päädyttäisiin, sen katsottiin kuitenkin vaikeuttavan läpileikkaavien teemojen seurantaa, sillä tällöin niiden osalta ei päästäisi riittävän yksityiskohtaiseen seurantaan. Huomattavassa osassa vastauksissa korostui kuitenkin tarve eritellylle tiedolle nimenomaan rakenteellisen syrjinnän ja eriarvoisuuden tunnistamiseksi. Läpileikkaavien teemojen katsottiin olevan niitä, joiden seuranta sai eniten kannatusta.

Tilastojen ja selvitysten lisäksi tietolähteiksi ehdotettiin laillisuusvalvojien ja erillisvaltuutettujen raportteja, kyseistä elämänaluetta tai oikeutta sääntelevää voimassa olevaa lainsäädäntöä sekä tuomioistuinten tuomioita eli myös oikeudellisia lähteitä. Esimerkiksi yhdenvertaisuusvaltuutetun raportit koettiin hyödyllisiksi syrjinnän mittaamisessa ja seurannassa, kun taas erilaiset huomiot perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta tai kantelut niiden toteutumatta jäämisestä voitaisiin puolestaan saada esille laillisuusvalvojien raporteista.

Useassa vastauksessa oli listattu kotimaisen aineiston lisäksi EU:n ja kansainvälisen tason tietolähteitä, joiden avulla seurantajärjestelmässä voitaisiin huomioida Suomen kansainväliset velvoitteet. Tällaisia tietolähteitä olivat esimerkiksi EU:n perusoikeusviraston raportit ja tutkimukset, kuten myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten suositukset. Esimerkiksi oikeusturvan, sananvapauden ja yksityiselämän suojan osalta suositeltiin indikaattorien valinnassa hyödynnettävän Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen antamia ratkaisuja. Sosiaalisten oikeuksien osalta kansainvälistä aineistoa tulisi vastaajien mukaan hakea erityisesti YK:n valvontaelimiltä. Indikaattorikehikon sitomista kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden valvontajärjestelmiin pidettiin muutenkin suotavana. Lisäksi esitettiin kysymys siitä, sisällytettäisiinkö Suomen kansainvälinen vastuunkanto, esimerkiksi kehitysavun määrä ja kohdentaminen, mahdollisesti mukaan kehikkoon.

Lisäksi toivottiin perus- ja ihmisoikeusindikaattoreiden sitomista jo olemassa oleviin niin kansallisiin kuin kansainvälisiin kestäväen kehityksen indikaattoreihin, sillä kestävä kehitys ja ihmisoikeudet kulkevat käsi kädessä ja ovat toisistaan riippuvaisia. Indikaattorikehikko suositeltiin kytkettäväksi myös syrjinnän seurantaryhmän työhön, jotta välttyttäisiin päällekkäisyyksiltä ja kerättävät tiedot voisivat näin täydentää toisiaan. Myös eri oikeusvaltioindikaattorien suhdetta perus- ja ihmisoikeusindikaattoreihin olisi mahdollista pohtia. Vastausten perusteella nähtiin siten tärkeäksi tunnistaa jo olemassa olevat seurantajärjestelmät ja niiden hyödynnettävyys työn ja resurssien tarkoituksenmukaiseksi kohdentamiseksi.

Toisaalta katsottiin, että kansainvälisten lähteiden osalta tulisi arvioida erilaisten kansainvälisten, valtioiden välisiä eroja kuvaavien indikaattoreiden ja niistä saatujen tulosten merkitystä suhteessa Suomen kansallisen tason perus- ja ihmisoikeustavoitteisiin. Olosuhteet ja tavoitteet ja sitä kautta eri prosessien ja lopputulosten arviointi poikkeavat kansallisella tasolla toisistaan eri valtioissa. Vastausten

mukaan olisikin arvioitava sitä, minkä seurantaan tällaista kansainvälisesti vertailukelpoista tietoa käytetään Suomessa. Tähän liittyen olisi muistettava esimerkiksi se, että perustuslaissa tarjotaan ja edellytetään perusoikeuksien kautta osittain kattavampaa suojaa kuin vastaavia oikeuksia turvaavissa ihmisoikeussopimuksissa.

### **6.3 Näkemyksiä tiedonpuutteesta**

Sidosryhmiltä pyydettiin erikseen tietoa oikeuksista, joista ei ole olemassa seurantaan varten riittävästi tietoa. Useassa vastauksessa nostettiin esiin rajallinen tietopohja. Disagregoitu tieto eri väestöryhmistä etnisen taustan, iän tai muun kuin binäärisen sukupuoli- ja sukupuolijaottelun perusteella on joidenkin elämäntilanteiden tai niiden sisältämien oikeuksien osalta puutteellista tai sitä ei ole kerätty lainkaan. Muita väestöryhmiä, joiden osalta oikeuksien toteutumista koskeva seurantatieto koettiin riittämättömäksi, olivat muun muassa saamelaiset ja vammaiset henkilöt. Lisäksi toivottiin tiedonkeruuta esimerkiksi digitaalisten oikeuksien toteutumisesta ja itsemääräämisoikeuden rajoituksista.

Tiedonpuutteiden toivottiin kannustavan tiedon katvealueita korjaaviin toimenpiteisiin. Rakenteellisen syrjinnän ja näkymättömyyden toistamisen sijaan perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman suunnittelun yhteydessä tulisikin sidosryhmien mukaan pyrkiä ratkomaan saatavilla olevan tiedon ongelmia.

### **6.4 Tiedon kokoamisesta yhteen**

Vaikka tiettyjen teemojen osalta painottuivatkin niitä koskevat aukot tietolähteissä, tuotiin esiin myös huomio tietolähteiden hajanaisuudesta ja tarpeesta koota yhteen eri lähteistä saatavaa tietoa. Näin ollen monista teemoista ja oikeuksista koettiin olevan verrattain paljonkin tietoa saatavilla, mutta tieto tulisi koota paremmin. Esimerkiksi hyvinvoinnin ja terveyden mittareita on runsaasti, ja näitä voitaisiin mahdollisesti käyttää sosiaalisten oikeuksien toteutumisen seuraamiseen. Lisäksi laillisuusvalvojat, kansallinen ihmisoikeusinstituutio ja valtuutetut julkaisevat raportteja ja eri kolmannen sektorin toimijat omia tutkimuksiaan ja selvityksiään. Tarpeelliseksi koettiin näiden saatavilla olevien tietolähteiden kokoaminen yhtenäiseen järjestelmään tai vastaavalla tavalla samaan paikkaan, josta tiedot olisivat helposti ja kattavasti saatavilla ja luettavissa. Olennaista olisi siten tiedon keräämisen ohella niiden analysoiminen ja muuttaminen helposti ymmärrettävään muotoon.

## **7 Kohdennetut puhelinhaastattelut ja niissä esiin nousseita huomioita**

### **7.1 Puhelinhaastatteluiden tavoite**

Verkkokyselyn lisäksi toukokuussa 2020 toteutettiin yksittäiset kohdennetut puhelinhaastattelut oikeustieteen tutkijoiden sekä kahden ihmisoikeusjärjestön kanssa. Puhelinhaastattelujen tavoite oli tarkastella tiettyjä erityiskysymyksiä, erityisesti indikaattorikehikon rakentamisesta ja muista metodologisista kysymyksistä. Haastatteluun osallistuivat neljä oikeustieteen tutkijaa sekä Amnesty Internationalin Suomen osasto ja Ihmisoikeusliitto.

Kyseiset tahot vastasivat lisäksi verkkokyselyyn, joten haastattelujen aikana käytiin läpi myös yksityiskohtaisemmin lomakkeen kysymyksiä ja niihin annettuja vastauksia. Siltä osin kuin haastatteluissa nousi esiin verkkolomakkeen kysymyksiä koskevia huomioita, ovat ne mukana edellisissä jaksossa esitetyissä havainnoissa. Tässä jaksossa käydään kootusti läpi niitä erityisiä huomioita, teemoja ja metodologisia kysymyksiä, jotka haastattelujen aikana käydyissä keskusteluissa nousivat keskiöön.

### **7.2 Puhelinhaastatteluiden tärkeimpiä huomioita**

#### **7.2.1 Perus- ja ihmisoikeusindikaattoreiden oikeusperustaisuudesta**

Haastatteluissa keskusteltiin perus- ja ihmisoikeusindikaattoreiden oikeusperustaisuudesta, sen sisällöstä ja merkityksestä. Todettiin, että oikeusperustaisuus on nimenomaan se lisäarvo, joka perus- ja ihmisoikeusindikaattoreilla on suhteessa muihin indikaattoreihin. Oikeusperustaisuuden katsottiin tarkoittavan sitä, että indikaattorit kertovat nimenomaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta, eivätkä yleisesti esimerkiksi hyvinvoinnista, ellei ole erikseen tultu harkinnan kautta siihen tulokseen, että tiettyä hyvinvointimittaria voidaan käyttää välineenä ilmaisemaan myös perus- tai ihmisoikeuden toteutumista. Päätös tiettyjen indikaattorien käytöstä oikeuksien toteutumisen mittareina edellyttää ensin oikeuksien sisällön määrittämistä.



Oikeusperustaisuuden katsottiin näin ollen olevan yhteydessä sekä oikeuksien sisällön määrittelyyn että perus- ja ihmisoikeuspolitiikan tavoitteisiin. Oikeutta lähestyttiin instrumentalistisesta näkökulmasta, jonka mukaisesti oikeus itsessään ei kerro sen sisällöstä, vaan toimii välineenä tiettyjen tavoitteiden eli lopputulosten saavuttamiseen. Erityisesti kannustettiin indikaattorityössä tekemään selkeitä tavoitteiden asetteluja ja todettiin, ettei tämä sulkisi pois indikaattorien oikeusperustaisuutta. Oikeuslähteitä ja tämän myötä vuoropuhelua esimerkiksi laillisuusvalvojen, perustuslakivaliokunnan ja muiden perus- ja ihmisoikeuskentän toimijoiden kanssa sekä heidän tuottamiensa aineistojen hyödyntämistä pidettiin tärkeinä indikaattorien oikeusperustaisuuden vahvistamisessa. Indikaattorikehikon kiinnittäminen pelkästään tiettyihin pykäliin tai artikloihin koettiin kuitenkin hyvin legalistisena tapana hahmottaa oikeudet. Moni tutkija kannustikin oikeuslähteisiin nojautumisen sijaan niiden auki kirjoittamiseen ja sen selvittämiseen, mitä tavoitteita tai velvoitteita ne todellisuudessa asettavat perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiselle. Oikeuslähteet luovat siten indikaattoreille niiden oikeudellisen perustan, mutta niiden sisällön selvittämisen katsottiin edellyttävän vuoropuhelua siitä, mitä oikeuksilla tavoitellaan.

## 7.2.2 Seurattavien oikeuksien sisällön määrittämisestä

Jotta osattaisiin valita sellaiset perus- ja ihmisoikeusindikaattorit, jotka kertovat kyseisen oikeuden toteutumisesta, nähtiin tärkeäksi vaiheeksi kirjoittaa auki ja selvittää seurantaan valittavien oikeuksien sisältö. Tähän liittyy niiden oikeusperustaisuus ja relevanttien oikeudellisten lähteiden tunnistaminen. Tämän osalta ehdotettiin laadittavaksi myös eri oikeuksia ja elämänalueita koskevia taustapapereita, joissa voitaisiin avata oikeuksien sisältöä, niistä julkiselle vallalle seuraavia toimintastandardeja ja tarkastella mahdollisesti oikeuksien toteutumista eri ihmisten näkökulmista ja erilaisten kampaalien kautta. Tutkijoiden ja tutkimuksen roolia nähtiin voitavan toimintaohjelmatyössä vahvistaa esimerkiksi näiden taustapaperien laatimisen myötä.

Esiin tuotiin se haaste, että yhteisymmärryksen saavuttaminen oikeuden sisällöstä voi olla haasteellista, koska eri tahot tarkastelevat oikeuksia ja niiden asettamia tavoitteita eri näkökulmista. Haasteltavat korostivat, että oikeuksien sisällön selvittämiseksi ja relevanttien indikaattorien löytämiseksi on tarpeen käydä monimuotoista vuoropuhelua eri alan asiantuntijoiden kanssa. Näihin tulisi kuulua oikeustieteen tutkijoiden ohella myös muiden alojen toimijoita. Tässä kohdin toivottiin oikeuden sisällön ja sen tavoitteiden määrittämiseen johtavien keskustelujen läpinäkyvyyttä, sillä tunnustettiin, että toimintaohjelmassa ei voida mitata kaikkea. Tästä syystä mukaan otettavien oikeuksien ja niitä mittaavien indikaattorien sekä toimintaohjelman tavoitteiden ohella on yhtä tärkeää sen selventäminen, mitkä indikaattorit ja oikeudet on jätetty kehikon ulkopuolelle ja mistä syistä. Muutenkin koettiin tärkeäksi avoin tiedonkulku ministeriötasolta sidosryhmille ja aktiivinen yhteistyö hankkeen eri vaiheissa.

### 7.2.3 Indikaattorikehikon rakentamiseen liittyviä näkökohtia

Itse indikaattorikehikon rakentamisen osalta haastatteluissa painottuivat työn monivaiheisuus sekä sen aikana tehtävien valintojen läpinäkyvyys, harkinta ja perustelut.

Monessa haastattelussa nousi esiin kysymys resursseista ja niiden riittävydestä. Resurssien katsottiin todellisuudessa joka tapauksessa ohjaavan kehikon rakentamista. Toimintaohjelman tavoitteet tulisi mukauttaa resurssien määrään, jotta indikaattorikehikkoa rakennettaessa ne osattaisiin ohjata kustannustehokkaasti ja niin, että saatavat tulokset olisivat mahdollisimman hyödyllisiä. Näin ollen on mietittävä, miten resurssien pysyvyys tai määräaikaaisuus vaikuttaa valittaviin indikaattoreihin ja niiden avulla tehtävän seurannan toistettavuuteen pitkällä aikavälillä. Resurssien ja tavoitteiden liittyessä toisiinsa on huomioitava niiden vaikutus myös valittaviin indikaattoreihin, eli esimerkiksi siihen, otaanko osa indikaattoreista pysyviksi ja siten jatkossakin toistettaviksi ja onko osa indikaattoreista vaihtuvia ja kertaluonteisia riippuen esimerkiksi tietyn oikeuden nykytilasta ja sitä koskevista lähivuosien tavoitteista.

Samalla tuotiin esiin näkökulma, jonka mukaan indikaattorikehikon rakentamista ei voida pitää erillään Suomen yleisestä ihmisoikeusarkkitehtuurista ja sen pirstaleisuudesta. Koettiin tärkeänä, että pitkäaikaiselle ja toistettavissa olevalle seurannalle osoitettaisiin pysyviä resursseja ja tietty seurannasta vastaava taho.

Resurssien lisäksi korostettiin saatavilla olevien tietolähteiden merkitystä. Mikäli kehikon rakentaminen on olemassa olevan tiedon varassa, ohjaa tämä oikeuksista saatavia tietoja ja suuntaa myös toimintaohjelmalle asetettavia tavoitteita. Olemassa olevan tilastotiedon avulla saavutetaan korkeampi abstraktiotaso, jolla muutoksia voidaan tarkkailla. Samalla kuitenkin moni yksityiskohtaisempi asia jää seurannasta pois, kun tilastoinnista puuttuvat haavoittuvimmassa asemassa olevat ryhmät, kuten myös aiemmissa jaksoissa on esitetty. Tilastotieto ei siis tuo esiin perusoikeuksia loukkaavia rakenteita. Haastatteluissa korostuikin tilastotiedon täydentäminen laadullisella tiedolla. Pelkästään tilastoinnista saatava tieto koettiin riittämättömäksi perus- ja ihmisoikeuksien kokonaisvaltaiseksi hahmottamiseksi, rakenteellisten ongelmien korjaamiseksi ja ehdotettujen läpileikkaavien teemojen tarkasteluniseksi.

Toisaalta nähtiin, että juuri tällainen yleisemmän tason seuranta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa puuttuu. Sen ei nähty poissulkevan tapaus- ja yksityiskohtaisempaa seurantaa, joka voisi olla tarpeen tiettyihin yksityiskohtaisempiin reformeihin. Vastaukset viittaavat siihen, että olisi kuitenkin selvitettävä, mikä on yleisen tason seurantajärjestelmän suhde näihin muihin perus- ja ihmisoikeuksia edistäviin hankkeisiin ja miten seurantajärjestelmän avulla voidaan esimerkiksi tunnistaa uudistustarpeita ja keskeisiä puutteita, mikäli ne eivät käy ilmi saatavilla olevista yleisen tason tietolähteistä. On selvitettävä seurantajärjestelmän tavoitteet suhteessa resursseihin ja saatavilla oleviin

tietoihin, ja miten sen avulla voidaan parhaalla mahdollisella tavalla kuvata ja seurata Suomen perus- ja ihmisoikeustilannetta.

## 8 Sidosryhmäkuulemisten kokoavat päätelmät

Sidosryhmien antamien vastausten perusteella voidaan todeta, että perus- ja ihmisoikeuksien systemaattiselle seurannalle on tarvetta. Kuulemisten kohteena olleita asiantuntijatyöryhmän suunnitelmia pidettiin tervetulleina. Tehdyt huomiot puoltavat kuitenkin elämänaluemallin jatkokehittämistä. Seuraavissa kappaleissa esitetään tämän yhteenvedon pohjalta kokoavia päätelmiä, joita asiantuntijatyöryhmä hyödyntää sen jatkaessa työtään seurantajärjestelmän kehittämiseksi.

**Elämänaluemalli** on kannatettavaa ottaa kehikon pohjaksi, joskin se valittaessa on kyettävä sovittamaan yhteen eri perus- ja ihmisoikeuksia. Lisäksi on huomioitava, että tietyt ehdotetut elämänalueet ovat myös itsessään oikeuksia, joiden tulisi toteutua myös muilla elämänalueilla.

Sama huomio liittyy indikaattorikehikon **läpileikkaaviin teemoihin**, niiden rakentamiseen ja valintaan. On pohdittava, mitä läpileikkaavuus indikaattorimallissa tarkoittaa ja mikä on sen käytännön toteutus. Ehdotettuja läpileikkaavia teemoja pidettiin hyvinä ja tarpeellisina, mutta samalla tietolähteiden puutteellisuus voi vaikeuttaa niiden tosiasiallista tarkastelua. Etenkin tulee pohtia, miten voidaan tarkastella niiden väestöryhmien oikeuksia, joita koskevaa tietoa on rajallisesti. Tarvetta yhdenvertaisuuden ja syrjinnän seuraamiseksi on runsaasti. Läpileikkaavuus ei saisi tarkoittaa, että teemoja käsitellään ainoastaan ylätasolla, vaan on muistettava, että esimerkiksi yhdenvertaisuus ja tasa-arvo ovat itsessään myös perus- ja ihmisoikeuksia, joita on edistettävä ja joiden toteutumista on siten tarpeen konkreettisesti seurata. Perustuslain 22 §:n kannalta on puolestaan mietittävä, otetaanko ministeriötason lisäksi muut perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta tosiasiasa vastaavat tahot, esimerkiksi kunnat, kehikossa huomioon. Tätä kautta voitaisiin yhdenvertaisuuden näkökulmasta havaita myös mahdollisia alueellisia eroja palveluiden saatavuudessa ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa.

Asiantuntijatyöryhmän ehdottamien läpileikkaavien teemojen lisäksi on harkittava mahdollisia muita teemoja, joista nousivat esiin muun muassa esteettömyys ja saavutettavuus, kielelliset oikeudet sekä lasten asema. Lisäksi on harkittava, tulisiko yhdenvertaisuus ja tasa-arvo ottaa myös omaksi elämänalueekseen. Näiden ohelle voidaan harkita elämänaluemallin yhdistämistä elämänkaareen, jossa ikä toimisi läpileikkaavana muuttujana ja näin huomioisi lasten lisäksi myös muut ikäryhmät ja perus- ja ihmisoikeuksien tilanteen ihmisen eri elämänvaiheissa.

Mikäli indikaattorikehikkoon **valittaisiin vain tietyt elämänalueet**, on näiden osalta pohdittava valintaperusteita. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi vaikutus muiden elämänalueiden ja oikeuksien toteutumiseen, Suomen saamat huomautukset kansainvälisiltä valvontaelimiltä ja korjattavien puutteiden vakavuus ja kiireellisyys sekä Suomen perus- ja ihmisoikeuspolitiikan yleiset tavoitteet. Sidosryhmien

antamien vastausten perusteella tärkeimmät olivat *henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus, terveys, hyvinvointi ja ympäristö, oikeusturva ja hyvä hallinto, osallisuus ja vaikuttaminen sekä sivistys ja koulutus*. Toisaalta nähtiin riittävän toimeentulon osalta vakavia puutteita erityisesti kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten antamien suositusten valossa. On siten pohdittava, otetaanko valittavien elämänalueiden lisäksi kehikkoon mukaan yksittäisiä tarkastelunkohteita muilta elämänalueilta. Ottaen huomioon näkemys siitä, että elämänalueet voisivat olla keskenään eri kokoisia ja kunkin elämänalueen alle tulisi ottaa aina tarkoituksenmukainen määrä indikaattoreita, tällaiselle valinnalle ei näyttäisi olevan kuulemisen perusteella estettä.

Valittavat elämänalueet olisi yhdistettävä mahdollisten indikaattorien laatuun ja määrään sekä indikaattorityön tavoitteisiin. Toimintaohjelman tavoitteiden tulisi olla valintojen perusteena, ja perustelujen tulisi olla avoimia ja läpinäkyviä.

**Indikaattorikehikon rakentamiseen** on useita vaihtoehtoja. Mikäli eri läpileikkaavat teemat halutaan ottaa täysipainoisesti huomioon, saatavissa oleva tieto rajaa valittavia elämänalueita. Tällöin lopputuloksena on vain tietyt elämänalueet ja oikeudet käsittävä kehikko, joka pyrkisi kuitenkin mahdollisimman kattavasti huomioimaan läpileikkaavat teemat, esimerkiksi yhdenvertaisuuden näkökulmasta eri väestöryhmät. Toisaalta voi olla, että tiettyjen väestöryhmien, kuten LHBTI-ryhmien, saamelaiden tai paperittomien osalta, ei ole olemassa vertailukelpoista tietoa. Lisäksi esimerkiksi vammaisilla, lapsilla ja saamelaisilla alkuperäiskansana on tiettyjä heitä nimenomaisesti koskevia erityisiä oikeuksia, joille ei ole vastinparia muissa väestöryhmissä. Vaihtoehtoisesti voidaan rakentaa laajempi indikaattorikehikko, jolloin elämänalueet ja niiden sisältämistä oikeuksista saatava tieto ei ole kaikilta osin yhteismittallista tai vertailukelpoista ottaen huomioon, että kaikista väestöryhmistä tai oikeuksista ei ole saatavilla tietoa. Näin voitaisiin kuitenkin hyödyntää paremmin olemassa olevia tietolähteitä. Samalla kuitenkin tietolähteiden puutteellisuuksien korjaaminen tulisi olla toimintaohjelman tavoitteena.

Indikaattorikehikon rakentamisessa on päätettävä myös **eri indikaattorityypeistä**, joita kaikkia tulisi hyödyntää eri elämänalueilla. Lähtökohtana on se, että olisi valittava tiettyä elämänaluetta ja oikeutta parhaiten kuvaavat indikaattorityypit. Riippuu valittavasta oikeudesta, sen nykytilasta ja sen kehitystä koskevista tavoitteista, mikä indikaattorityyppi on kaikista tarkoituksenmukaisin tämänhetkiseen seurantajärjestelmään. Kaikista tärkeimpiä ovat vastausten perusteella lähtökohtaisesti lopputulosindikaattorit, sillä ne kuvaavat eri toimien tosiasiallista vaikuttavuutta ja sitä, ovatko oikeudet toteutuneet ihmisten elämässä. Lopputulosindikaattorien käyttö ja valinta edellyttävät oikeuksien edistämistä koskevien toimien tavoitteiden määrittelyä, jotta näiden tavoitteiden saavuttamista voitaisiin arvioida. Toisaalta prosessi-indikaattorit voisivat tuoda eniten lisäarvoa, sillä niillä saataisiin parhaiten seurattua esimerkiksi julkisen vallan perus- ja ihmisoikeuksien edistämismittauksia. Myös rakenneindikaattorit ovat tärkeä edellytys oikeuksien toteutumiseksi, ja osassa elämänalueita tai oikeuksia niidenkin osalta nähdään olevan puutteita.

**Valittavien indikaattorien** osalta on pohdittava myös indikaattoreissa käytettävän tiedon laatua. On otettava huomioon tilastotiedon puutteet esimerkiksi haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien osalta, ja toisaalta tunnustettava tilastotiedon tarjoamat mahdollisuudet perus- ja ihmisoikeuksien yleistason seurantaan. On harkittava myös laadullista tietoa käyttäviä indikaattoreita perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kokonaisvaltaiseksi tarkastelemiseksi ja tilastotiedon mahdollisten puutteiden kompensoimiseksi. Lisäksi on harkittava mukaan otettavien indikaattorien pysyvyyttä ja siten tiedonkeruun toistettavuutta sekä mahdollisesti tiettyjen indikaattorien vaihtuvuutta. On myös otettava huomioon käytettävissä olevat resurssit ja se, miten pitkälle tulevaisuuteen indikaattorikehikon soveltaminen ulottuu. Valittavat indikaattorit ja niistä saatava tieto on kytkettävä toimintaohjelman tavoitteisiin ja siihen, mitä tarkoitusta indikaattorikehikko ja siitä saatava tieto palvelee. Lisäksi päällekkäisyyksien välttämiseksi on arvioitava rakennettavan kehikon suhdetta muihin olemassa oleviin seurantajärjestelmiin, esimerkiksi kansalliseen syrjinnän seurantajärjestelmään ja kestäväen kehityksen indikaattoreihin.

Joka tapauksessa on tunnistettava ja tehtävä näkyväksi, mitä kehikolla voidaan mitata ja mitä ei, sillä kaikkia perus- ja ihmisoikeuksia ja niiden eri ulottuvuuksia ei voida kattaa täysimääräisesti indikaattoritiedolla ja olemassa olevilla resursseilla. **Valinnat on perusteltava avoimesti.** Valintoja tehtäessä on tarpeen osallistaa laajamittaisesti ja monipuolisesti eri alan asiantuntijoita, jotta voidaan selvittää tarkasteluun otettavien oikeuksien sisältö kokonaisvaltaisesti ja valita niiden toteutumista parhaiten mittaavat indikaattorit. **Oikeuksien sisällön määrittäminen ja niiden julkiselle vallalle asettamien toimintastandardien hahmottaminen** ovat olennainen vaihe indikaattorikehikon rakentamisessa, jotta voidaan vahvistaa indikaattorien oikeusperustaisuutta ja sitä, että kyse on nimenomaan perus- ja ihmisoikeuksien seuranta kuvaavasta indikaattorimallista.