

## Muistio

VN/13670/2019

16.3.2021

# Yhteenveto perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman 2020–2023 valmistelua koskevista sidosryhmäkuulemisista syksyllä 2020

## 1 Johdanto

Kolmannessa kansallisessa perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa (2020–2023) keskitytään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seurantaan Suomessa. Toimintaohjelman osana kehitettävän seurantamallin on tarkoitus sisältää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta kertovat indikaattorit, joiden avulla oikeuksien toteutumista voidaan seurata sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä.

Toimintaohjelman valmistelua varten asetettu asiantuntijatyöryhmä järjesti keväällä 2020 sähköisesti toteutetun kuulemiskierroksen, jonka yhteydessä se pyysi keskeisiltä sidosryhmiltä kirjallisesti näkemyksiä toimintaohjelman valmistelusta. Kuulemiseen osallistui yhteensä 59 kansalaisjärjestöä, viranomaista, neuvottelukuntaa, tutkijaa ja tutkimuslaitosta. Kevään kuulemisten keskeiset havainnot on koottu yhteenvetoon, joka löytyy [perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman hankesivulta](#).

Syksyllä sidosryhmien kuulemisia jatkettiin verkossa järjestetyissä tilaisuuksissa 10. ja 20.11.2020. Lisäksi laillisuusvalvojille ja erityisvaltuutetuille sekä perus- ja ihmisoikeustutkijoille järjestettiin erilliset työpajat 30.11. ja 8.12.2020, joissa keskusteltiin muun muassa indikaattoreiden tietopohjasta ja hyödynnettävyydestä. Keskeiset havainnot syksyn kuulemisista on koottu tähän muistioon.

Kuulemistilaisuuksissa ja työpajoissa tuli selvästi esiin, että perus- ja ihmisoikeusindikaattoreiden kehittämistä pidetään tärkeänä, mutta erittäin haastavana hankkeena. Indikaattorikehikon toimivuus, sovellettavuus ja tehokas seuranta edellyttävät, että indikaattoreiden määrä ei ole liian suuri. Toisaalta indikaattoreiden rajattu määrä johtaa siihen, ettei indikaattoreiden avulla pystytä muodostamaan kokonaisvaltaista kuvaa tarkasteltavista kysymyksistä ja sitä kautta Suomen perusoikeustilanteesta. Vaarana on, että indikaattorit jäävät hajanaisiksi ja pistemäisiksi. Indikaattoreiden valinta on mallin onnistumisen kannalta keskeinen tehtävä, joka vaatii prosessilta läpinäkyvyyttä ja valintojen huolellista perustelua.

Osallistujat pitivät tärkeinä malliin ehdotettuja läpileikkaavia teemoja, kuten yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa, mutta niiden roolia kokonaisuudessa toivottiin selkeytettävän. Erityisen tärkeänä pidettiin syrjintäperusteiden mukaan eriteltyä tietoa eli yhdenvertaisuutta läpileikkaavana teemana.

Kuulemistilaisuuksissa ja työpajoissa pidettiin tärkeänä, että perusoikeustilannetta ei seurata pelkätään jo saatavissa olevan tiedon pohjalta. Olemassa olevia tutkimuksia ja tiedonkeruuta tulee kehittää, jotta saadaan väestöryhmittäin eriteltävissä olevaa tietoa ja pystytään paikkaamaan havaittuja tietoaukkoja. Sen, mitä tietoa on tarjolla, ei tulisi liikaa ohjata indikaattoreiden valintaa, koska muuten vaarana on, että merkittäviä perusoikeusongelmia jää seurannan ulkopuolelle. Toisaalta esitettiin ymmärrystä sille, että systemaattiseen seurantaan tarkoitettua indikaattoria ei voi rakentaa ilman säännöllisesti päivittyvää tietopohjaa.

## **2 Sidosryhmäkuulemiset 10. ja 20.11.2020**

### **2.1 Taustamateriaalit ja kuulemisen ohjelma**

Asiantuntijatyöryhmä järjesti marraskuussa kaksiosaisen kuulemistilaisuuden, johon ilmoittautui yhteensä 69 henkilöä, jotka edustivat 61:tä eri taustaorganisaatiota. Ensimmäinen kuulemispäivä 10.11. alkoi kaikille osallistujille tarkoitetulla yhteisellä osuudella, jossa oikeusministeriön demokratia- ja julkisoikeusosaston osastopäällikkö Johanna Suurpää kertoi kolmannen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman valmistelusta. Lisäksi kuultiin neljä asiantuntija-alustusta indikaattoriyöstä valtionhallinnossa: erityisasiantuntija Panu Artemjeff kertoi indikaattoreista yhdenvertaisuuden ja syrjinnän seurannassa, erikoistutkija Riikka Ikonen Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta kertoi väestötutkimuksiin perustuvasta indikaattoriyöstä terveyden ja hyvinvoinnin alalla, erityisasiantuntija Villiina Kazi kertoi kotoutumisen seurantajärjestelmästä, ja neuvotteleva virkamies Eeva Raevaara sosiaali- ja terveysministeriöstä kertoi tasa-arvoindikaattoreiden valmistelusta. Kaikkien alustajien esitykset löytyvät [perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman hankesivulta](#).

Tämän jälkeen osallistujat jaettiin pienryhmiin, joissa moderaattoreina toimivat perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman asiantuntijatyöryhmän jäsenet. Ilmoittautuneille oli toimitettu ennakkomateriaalina lista sellaisista perus- ja ihmisoikeuskysymyksistä, jotka olivat nousseet esille valmistelun aikana ja joiden seuraaminen indikaattorimuodossa olisi mahdollista. Lista oli tarkoitettu keskustelun taustaksi eikä sellaisenaan esimerkiksi luonnokseksi indikaattorimallista. Pienryhmissä tarkoituksena oli ennen kaikkea kartoittaa ja rajata erityisesti niitä perus- ja ihmisoikeusasioita, joiden kehittymistä olisi osallistujien mielestä erityisen tärkeää seurata valmisteltavan kehikon avulla indikaattorimuodossa. Lisäksi pyrittiin kartoittamaan sellaisia indikaattoreita ja tietolähteitä, joiden avulla seuranta voitaisiin toteuttaa käytännössä. Pienryhmiä pyydettiin erityisesti täsmentämään ja tarvittaessa täydentämään

listassa esitettyjä teemoja siten, että ne muodostaisivat kokonaisuuden, joka kuvaa mahdollisimman tasapainoisella tavalla Suomen perus- ja ihmisoikeushaasteita.

Toinen kuulemispäivä 20.11. keskittyi pienryhmäkeskusteluissa esitettyjen kommenttien ja ajatusten läpikäyntiin. Pienryhmien moderaattorit esittelivät käytyä keskustelua, tehtyjä havaintoja ja vastasivat pienryhmissä esille nousseisiin kysymyksiin. Tämän jälkeen kuultiin Amnesty International Suomen osaston ihmisoikeustyön johtajan Niina Laajapuron ja Ihmisoikeusliiton vaikuttamistyön päällikön Heli Markkulan kommenttipuheenvuorot. Kommenttipuheenvuoroissa esitetyt näkemykset on tässä muistiossa esitelty yhdessä pienryhmissä ja yleiskeskustelussa esitettyjen huomioiden kanssa seuraavan alaotsikon alla. Tilaisuuden päätteeksi osastopäällikkö Johanna Suurpää kiitti osallistujia arvokkaista kommentteista ja kertoi perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman jatkovalmistelusta.

## 2.2 Pienryhmissä, kommenttipuheenvuoroissa ja yleiskeskustelussa esitettyjä havaintoja

### *Yleishuomioita indikaattorimallista, tietopohjasta ja valmisteluprosessista*

Perus- ja ihmisoikeuksia koskevien indikaattoreiden laatimista pidettiin erittäin **tärkeänä mutta haastavana hankkeena**. Useassa puheenvuorossa indikaattoreita kuvailtiin Suomen perus- ja ihmisoikeusarkkitehtuurin puuttuvaksi palaseksi. Yleinen näkemys kuitenkin oli, että indikaattoreiden kehittämiseksi asetetut reunaehdot johtavat siihen, että kaikkia indikaattoreille asetettuja odotuksia ei voida saavuttaa. Selvää on esimerkiksi se, että rajattu määrä indikaattoreita ei voi antaa kokonaisvaltaista kuvaa perus- ja ihmisoikeustilanteesta Suomessa, vaan esiin voidaan nostaa vain tiettyjä keskeisiä perus- ja ihmisoikeusongelmia tarkasteltavilla elämänalueilla.

Yhtenä vaihtoehtona indikaattoreiden valinnalle esitettiin sitä, että **ensi vaiheessa lähdetäisiin liikkeelle yhdestä elämänalueesta** ja indikaattorikehikkoa laajennettaisiin muille elämänalueille myöhemmin, kun soveltamisesta on kertynyt kokemusta.

Kokonaiskuvan muodostamista indikaattorimallista pidettiin haastavana. Kuulemista varten laadittuun alustavaan listaan sisällytettyjä teemoja pidettiin keskenään erilaisina. Osa teemoista oli esimerkiksi yleisellä tasolla, toiset taas pistemäisiä. Myös indikaattoreiden, teemojen ja elämänalueiden valikointia ja priorisointia pidettiin vaikeana, koska oikeuksia ei pitäisi vertailla keskenään. Keskustelussa pohdittiin ensinnäkin **tietopohjan asettamia rajoituksia** indikaattorityössä: onko kokonaisvaltaisen indikaattorikehikon luominen ylipäätään mahdollista, jos saatavilla oleva tieto määrittää seurannan kohteeksi valittavat kysymykset. Keskusteluissa korostettiin lisäksi sitä, ettei indikaattoreiden ja teemojen valintaa voi jättää sidosryhmien tehtäväksi. Sitoutumista indikaattorimallin kehittämiseen myös pitkällä aikavälillä pidettiin tärkeänä. Mikäli valitut indikaattorit eivät olisi tulevaisuudessa enää relevantteja, tulisi mallia pystyä muuttamaan tarvittaessa.

Malliin ehdotettuja **läpileikkaavia teemoja**, kuten yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa, pidettiin tärkeinä, mutta osallistujat kokivat vaikeaksi hahmottaa, miten ne käytännössä tulevat näkymään indikaattorimallissa. Läpileikkaaviin teemoihin pohjaavaa lähestymistapaa toivottiin konkretisoitavan ja sitä ehdotettiin jopa koko indikaattorimallin perusrakenteeksi. Perusteluna esitettiin, että mallin rakentaminen läpileikkaavien teemojen näkökulmasta ja tiedon erittely perustuslain 6 §:n kielleyillä syrjintäperusteilla olisi hyödyllistä indikaattoreiden oikeusperustaisuuden näkökulmasta. **Syrjintäperusteiden mukaan eriteltyä tietoa** eli yhdenvertaisuutta läpileikkaavana teemana pidettiin useissa puheenvuoroissa erittäin tärkeänä. Lisäksi toivottiin, että moniperusteista syrjintää tehtäisiin näkyväksi indikaattoritiedon avulla.

Keskustelussa todettiin, että indikaattoreiden toimivuuteen tarkoituksenmukaisella tavalla tulee kiinnittää erityistä huomiota. **Rakenne- ja prosessi-indikaattorit** eivät kerro kaikkea olennaista oikeuksien toteutumisesta. Myös laadullinen arviointi ja tutkimus ovat tästä syystä välttämättömiä. **Lopputulosisindikaattoreita** pidettiin erityisen merkittävänä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seurannassa. Kuulemisessa pidettiin kuitenkin myös tärkeänä, että joitakin teemoja seurattaisiin useammalla eri indikaattoritasolla. Esimerkkeinä mainittiin mm. vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuden toteutuminen, naisiin kohdistuva väkivalta ja häirintä sekä seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen oikeudet.

Lopputulosisindikaattoreiden merkitys myös kansainvälisille sopimusvalvontaelimille raportoitaessa nostettiin esiin, minkä lisäksi toivottiin, että indikaattorit kytkettäisiin tiiviisti kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja niiden valvontaan. Kuulemisen osallistujat pitivät tärkeänä, että indikaattorimallissa mainittaisiin nimenomaisesti ne merkittävät ihmisoikeusloukkaukset, joista Suomi on saanut lukuisia suosituksia, esimerkiksi translakiin<sup>1</sup> liittyvät ongelmat ja turvapaikanhakijoiden oikeusturvan puutteet. Jos todetut, vakavat ihmisoikeusloukkaukset eivät näy mallissa, syntyy kuva, että poliittinen valinta ohittaa asian riippumattoman tarkastelun.

Kuulemisissa painotettiin myös sitä, että indikaattoreiden ja niiden taustalla **olevien tietolähteiden mittaamiskyvyn rajallisuus** pitää tunnustaa ja tunnustaa: esimerkiksi lapsen saamaa riittävää apua ja tukea ei voida mitata pelkästään kouluterveyskäyntien määrällä. Myös uskoon perustuva syrjintä on vaikeasti mitattava ilmiö: ei voida esimerkiksi viitata yksinomaan oikeustapausten määrään luotettavana mittarina.

Indikaattoreiden **tietopohjasta ja tiedonkeruusta** käytiin paljon keskustelua. Jo indikaattoreiden kehittämisvaiheen katsottiin vaativan kattavaa tiedonkeruuta ja analysointia. Valmisteluprosessin osana

---

<sup>1</sup> Laki transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta (563/2002)

tulisi kirjata ylös myös havaittuja tietoaukkoja. Indikaattorimallin oikeusperustaisuuden ja intersektionaalisen tarkastelunäkökulman katsottiin edellyttävän, että perusoikeuksien toteutumisen seuranta ei jätetä pelkästään saatavilla olevan tiedon varaan. Kattava tiedonkeruu ja tietopohjan hahmottaminen edellyttävät laajaa yhteistyötä myös hallinnon ulkopuolisten toimijoiden kanssa. Tietolähteisiin on kiinnitettävä erityistä huomiota sellaisten ryhmien osalta, joiden kokemukset eivät tule aina raportoituksi erilaisissa tutkimuksissa ja tilastoissa (etenkin haavoittuvat ryhmät, esim. maahanmuuttajainaiset). On tärkeää tehdä yhteistyötä sellaisten järjestöjen ja muiden tahojen kanssa, joihin erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin kuuluvat henkilöt voivat luottaa. Monet ryhmät, kuten seksuaali- ja sukupuolivähemmistöt, jäävät viranomaistilastoissa usein näkymättömiksi, jolloin haasteeksi muodostuu näihin ryhmiin kuuluvien henkilöiden kohtaamien ihmisoikeusongelmien tunnistaminen. Yksityisyyden suojan sovittamista yhteen tiedontarpeiden kanssa pidettiin joissakin tilanteissa haastavana. Keskustelussa nostettiin esiin, että tiedon keräämiseen liittyviä hyviä käytäntöjä voisi löytyä EU:n perusoikeusvirastosta sekä Iso-Britanniasta ja Norjasta.

Olemassa olevien tutkimusten kehittämistä pidettiin tarpeellisena, jotta niistä saataisiin nykyistä **tarkempaa vähemmistö- ja väestökohtaista erittelyä**. Esimerkkinä nostettiin esiin kuurojen viittomakielisten henkilöiden ryhmä, jota tulisi tarkastella paitsi mahdollisen vammaisuuteen perustuvan syrjinnän näkökulmasta, myös kielivähemmistönä. Keskustelussa todettiin, että Suomessa on yleisesti ottaen hyvin vähän eriteltyä tietoa vammaisista ja heidän kohtaamistaan haasteista. Yhtenä tiedon katvepaikkana mainittiin myös lapsiin ja nuoriin kohdistuva väkivalta. Tähän liittyen esitettiin painokas toive lapsiuhritutkimuksen palauttamisesta.

Keskusteluissa kiinnitettiin huomiota myös tilastojen edustavuuteen ja sen puutteisiin. Esimerkkinä nostettiin esiin tutkimustulokset, joissa kerrotaan jonkin tiedon edustavan suomalaista aikuisväestöä, vaikka todellisuudessa se edustaa alle 70-vuotiaiden näkemyksiä. Tyypillistä on myös, että kaikki yli 65-vuotiaat esitetään yhtenä ryhmänä ja samalla niputetaan yhteen esim. terveydeltään ja toimintakyvyltään hyvin erilaisia ihmisiä.

Tärkeänä näkökulmana erityisesti taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien (TSS-oikeudet) toteutumisen seurannan näkökulmasta nostettiin esiin, että Suomessa on käynnissä kaksi suurta uudistusta: SOTE-uudistus, jonka on määrä edetä lähiaikoina toimeenpanovaiheeseen, sekä vastikään käynnistynyt SOTU-uudistus, johon liittyvä työ jatkuu ainakin koko 2020-luvun, ja ehkä pidempäänkin. Näihin suuriin uudistushankkeisiin kytkeytyvien TSS-oikeuksien seurannan sisällyttämisestä indikaattorimalliin pidettiin tärkeänä.

Useissa puheenvuoroissa nousi esiin **tarve konsultoida järjestöjä uudelleen** valmistelun edetessä, kun konkreettiset indikaattoriesitykset ovat valmiina. Keskustelussa ehdotettiin myös varjokokouksen

järjestämistä, jossa kuultaisiin niitä ihmisiä, joita asia koskee. Kielivähemmistöillä tulisi varjokokouksessa olla oikeus puhua omaa kieltään.

Osallistujat pitivät tärkeänä, että **Suomen perus- ja ihmisoikeuspolitiikka** sisältää jatkossa muitakin osa-alueita indikaattorityön lisäksi. Indikaattorit ovat vain yksi väline perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seurantaan, eivät itsenäinen tavoite. On tärkeä myös varmistaa, että myös indikaattorikehikon ulkopuolelta voi nousta keskusteluun relevantteja perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä. Keskustelussa nostettiin esiin tarve systematisoida perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia lainvalmistelussa ja ulottaa se kaikkien julkiseen vallankäyttöön.

#### *Teemoja, indikaattoreita ja tietolähteitä koskevat ehdotukset*

Osallistujille oli etukäteen toimitetuissa taustamateriaaleissa esitetty seuraavat kysymykset, joihin toivottiin pienryhmäkeskusteluissa otettavan kantaa:

- 1) Mainitse listalta enintään kolme tärkeintä teemaa ja perustele lyhyesti, miksi ne ovat teemoja, jotka vaativat seurantaan pitkällä 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.

**Pienryhmäkeskusteluissa ehdotetut teemat ja tietolähteet on koottu yhteenvedon liitteenä olevaan taulukkoon.**

### **3 Laillisuusvalvojen ja erityisvaltuutettujen työpajat**

Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman valmistelusta vastaava asiantuntijatyöryhmä järjesti ylimmille laillisuusvalvojille ja erityisvaltuutetuille 30.11.2020 työpajan, johon osallistuivat edustajat eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta, yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistosta, tasa-arvovaltuutetun toimistosta sekä tietosuojavaltuutetun toimistosta. Oikeuskanslerinviraston ja lapsiasiavaltuutetun toimiston edustajille järjestettiin lisäksi erillinen työpaja 15.12.2020.

Ilmoittautuneille oli lähetetty etukäteen lista kysymyksiä, joiden pohjalta keskustelu käytiin. Osallistujilta pyydettiin ensinnäkin näkemyksiä siitä, **miten indikaattorikehikosta voitaisiin rakentaa mahdollisimman toimiva** siten, että se kuvastaisi riittävällä tavalla Suomessa ilmeneviä keskeisiä perus- ja ihmisoikeusongelmia. Indikaattoreiden pohjaksi suunniteltu elämänanaluemalli sai kuulemisissa tukea, ja sitä pidettiin pitkäaikaisena ratkaisuna. Toisaalta vaihtoehtoisena mallina esitettiin perus- ja

ihmisoikeusongelmien jäsentäminen ihmisryhmien kautta, jolloin voitaisiin kenties paremmin huomioida tiedon katvealueet sekä haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät. Elämänalue- ja ihmisryhmiin perustuvat mallit olisi mahdollista myös yhdistää matriisimalliksi ristiintaulukoinnin avulla.

Osallistujat katsoivat, että indikaattoreiden tietolähteisiin tulisi sisällyttää sekä määrällistä että laadullista tutkimustietoa. Toisaalta tuotiin myös esiin, että indikaattoreiden tulisi olla konkreettisia ja mielellään numeerisesti mitattavia, koska laadullisiin indikaattoreihin sisältyy aina tulkinnanvaraisuutta. Seuraamalla selkeitä ja yksinkertaisia indikaattoreita on mahdollista hahmottaa pidemmällä aikavälillä kehityslinjoja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa. Esiin nostettiin myös saatavilla olevan tiedon suhde indikaattoreiden valintaan ja kysymys olemassa olevan tietopohjan merkityksestä relevanttien ihmisoikeusongelmien tunnistamisen kannalta.

Osallistujilta kysyttiin myös, **mitkä ovat kunkin viranomaisen toimialan näkökulmasta sellaisia perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä**, joiden toteutumisessa tapahtuvia muutoksia olisi tarpeen seurata lyhyemmällä ja pidemmällä aikavälillä. Yhtenä teemana nostettiin esiin ihmisoikeuskoulutuksen merkitys ja perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvän tietämyksen puutteet viranomaisissa. Erityisen tärkeinä pidettiin esimerkiksi vanginvartijoiden sekä sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijöiden ihmisoikeustietämystä. Osallistujat toivat esiin, että perustuslain 6 §:n syrjäntäperusteiden tulee näkyä selvästi indikaattorimallissa. Tämän lisäksi toivottiin erikseen systemaattisesti kerättyä tietoa syrjinnästä. Elämänalueista katsottiin puuttuvan turvallisuus ja luottamus yhteiskuntaan. Näihin teemoihin liittyvää tietoa kerätään säännöllisesti kyselytutkimuksissa, kuten nuorisobarometrissa. Muina keskeisinä teemoina nostettiin esiin ilmastonmuutoksen vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, digitalisaation ja automatisaation vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten perusoikeusaseman seuranta, oikeusturvaelinten toiminta sekä koronaviiruspidemian perusoikeusvaikutukset.

Osallistujilta kysyttiin myös heidän edustamiensa **viranomaisten käytettävissä olevasta tietopohjasta ja sen hyödyntämismahdollisuuksista indikaattoreiden tietolähteinä**. Todettiin, että viranomaisten saamat yhteydenotot ja kantelut eivät yksinään anna kattavaa kuvaa perusoikeusongelmista tai niiden vakavuudesta aliraportoinnin vuoksi. Yhteydenottojen määrä korreloi muun muassa sen kanssa, kuinka saavutettaviksi viranomaiset koetaan ja kuinka hyvin ihmiset ovat tietoisia oikeuksistaan sekä siitä, mihin viranomaiseen he voivat olla yhteydessä. Yhteydenotoista ja kanteluista voidaan kuitenkin pääsääntöisesti päätellä, että niissä toistuvasti esiin nousevien teemojen ympärillä on todennäköisesti jonkinlainen perusoikeusongelma. Jotta voidaan tehdä luotettavia johtopäätöksiä, tarvitaan kuitenkin myös muuta tietoa ja erityisesti laadullista tutkimusta yhteydenottojen kautta saatavan tiedon tueksi. Lisäksi tietoa kertyy esimerkiksi laillisuusvalvojen oma-aloitteisen valvonnan kautta sekä viranomaisissa laadittavista selvityksistä, joihin sisältyy usein kohdennettua selvitystyötä.

Yhtenä mahdollisena tietolähteenä nostettiin esiin myös kansainvälisten sopimusvalvontaelinten maaraporttien yhteydessä tekemät haastattelut ja jäsentelyt.

Työpajoissa nousivat esiin viranomaisten asianhallintajärjestelmistä johtuvat käytännön haasteet esimerkiksi kanteluihin ja yhteydenottoihin liittyvien tietojen poiminnassa ja erittelyssä. Yhteydenotoista kirjattaviin tietoihin on eri viranomaisissa kytketty vaihtelevasti taustamuuttujia, mutta vaikuttaa ainakin teoriassa mahdolliselta eritellä tietoa saatavilla olevien taustamuuttujien perusteella. Työpajojen osallistajat pitivät indikaattoreiden kautta saatavaa tietoa hyödyllisenä myös oman toimintansa kehittämisen ja suuntaamisen näkökulmasta. Yhtenä toiveena tulevalle indikaattorityölle esitettiin, että sen avulla voitaisiin nykyistä paremmin tunnistaa riskiperustaisia, kumulatiivisia ja osin ehkä piilossakin olevia tekijöitä, jotka osaltaan tuottavat ongelmia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa.

Perus- ja ihmisoikeusseurannan kehittämistarpeina osallistajat nostivat esiin syrjintätiedon systemaattisen keräämisen sekä kansainvälisiltä sopimusvalvontaelimiltä saatujen suositusten esittämisen kootusti käyttäjäystävällisessä muodossa. Koontiin olisi hyvä sisällyttää myös tieto siitä, mihin toimenpiteisiin suositukset ja myös Suomen saamat EIT:n tuomiot ovat kansallisesti johtaneet.

#### **4 Perusoikeustutkijoiden työpaja**

Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman valmistelusta vastaava asiantuntijatyöryhmä järjesti 8.12.2020 työpajan, johon kutsuttiin 27 yliopistoissa, tutkimuslaitoksissa ja järjestöissä työskentelevää perusoikeustutkijaa. Työpajaan osallistui kuusi tutkijaa.

Keskustelussa korostettiin, että indikaattoreiden valmistelussa on tärkeä pitää mielessä niiden tuottama lisäarvo. Erilaisiin ilmiöihin tulisi päästä riittävän syväälle, jotta voidaan tuottaa arvokasta tietoa ja havaita syrjintäasetelmia. Myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen ajallisiin kehityskulkuihin olisi tärkeää pystyä tarttumaan.

Työpajan osallistajat korostivat, että suunniteltu kokonaisvaltainen indikaattorimalli on huomattavan kunnianhimoinen suhteessa käytettävissä oleviin resursseihin. Indikaattoreiden jatkuvuuden näkökulmasta olisi tärkeää, että siitä vastaavat virkamiesresurssit olisivat riittävät ja luonteeltaan pysyvät. Yhtenä ratkaisuna resurssiongelmaan esitettiin, että indikaattorityötä voitaisiin pilotoida ensin yhdellä elämänalueella tai tietyn väestöryhmän, kuten vammaisten henkilöiden osalta. Jos vammaiset henkilöt otettaisiin pilottiryhmäksi, tärkeät näkökulmat kuten saavutettavuus, esteettömyys ja selkokieliisyys tulisivat huomioiduiksi indikaattorityössä alusta asti. Yhdenvertaisuuden kulttuurin rakentaminen on osa vammaistutkimusta ja työpajassa toivottiin, että tämä ajatus näkyisi myös indikaattoreissa. Kommenteissa korostettiin myös sitä, että tiedon erittely on edellytys indikaattoreiden tuottamalle lisäarvolle. Esimerkiksi vammaisia henkilöitä koskevan tiedon kerääminen on tyypillisesti erittäin työlästä,



hidasta ja kallista, mutta silti tarpeen, koska se on usein ainoa tapa tuottaa tietoa esimerkiksi vammaisten henkilöiden osallisuudesta. Vammaistutkimukselle toivottiinkin lisää julkista rahoitusta.

Keskustelussa painotettiin, että perusoikeusindikaattorit ovat perusoikeuspolitiikan tekemisen väline, ja kysymys siitä, mitä kysymyksiä niihin sisällytetään, on luonteeltaan poliittinen valinta. Osallistujat pitivät tärkeänä sitä, että tehtävät valinnat ovat avoimia ja selkeästi perusteltuja. On keskeistä myös tuoda esiin, mitä tietoa on saatavilla ja mitä ei. Tärkeänä pidettiin myös indikaattoreiden kytkemistä muihin prosesseihin kuten sosiaalisten vaikutusten arviointiin, joka kuvaa usein oikeuksien toteutumista käytännössä.

Osallistujat painottivat tietolähteiden merkitystä indikaattorityön onnistumisen kannalta. Indikaattorityötä tulisi osallistujien mukaan rakentaa tiedontarpeista käsin eikä sen mukaan, mitä tietoa on saatavilla. Perusteellinen indikaattorityö edellyttäisi uusien tietolähteiden luomista ja niiden vaatiman tiedonkeruun riittävää resursointia. Esimerkiksi yksittäiset kyselytutkimukset voivat edellyttää monen sadantuhannen euron panostusta. Myös viranomaisissa kerättävän tiedon puutteet ja tietoaукот nostettiin esiin. Osallistujat kertoivat, että viranomaisten tuottaman tiedon saavutettavuus voi tuottaa haasteita esimerkiksi tiedon keräämiseen liittyvissä tietojärjestelmissä olevien puutteiden vuoksi. Tutkimuksen intressit olisivatkin tärkeää huomioida, kun kehitetään viranomaisten tietojärjestelmiä.

Merkittävänä kysymyksenä nostettiin esiin tarve yhdistää oikeustieteellisiä ja yhteiskuntatieteellisiä tiedonintressejä. Ongelmana tässä näyttäytyy se, että yhteiskuntatieteellinen näkökulma ei juurikaan tule esiin oikeustieteellisessä koulutuksessa ja vastaavasti yhteiskuntatieteellinen koulutus ei kata juridisia kysymyksiä. Näiden näkökulmien yhdistäminen edellyttäisi rakenteellisia uudistuksia ja rahoitusta.

Työpajassa muistutettiin myös siitä, että tutkimusten toistuvuus on keskeistä, kun niitä käytetään indikaattoreiden tietolähteinä. Esimerkiksi EU:n perusoikeusvirasto FRA:n tutkimuksista suuri osa on luonteeltaan toistuvia, ja tutkimusten toistettavuutta yritetään jatkuvasti parantaa. Tulevaisuudessa pyritään entistäkin enemmän linkittämään FRA:n tutkimusta myös kansallisiin tiedontarpeisiin ja parantamaan tiedonkeruun ennustettavuutta. Myös FRA:ssa resurssit vaikuttavat merkittävästi siihen, kuinka usein tutkimuksia voidaan toistaa. Toisaalta monet seurattavat ilmiöt ovat myös luonteeltaan hitaita, joten liian tiheäkään seuranta ei ole perusteltua. Indikaattoreiden sopivasta tarkasteluvälistä todettiin yleisesti, että jatkuva tai vuosittainen seuranta ei pääsääntöisesti ole tarkoituksenmukaista. Etenkin laajojen kyselytutkimusten suunnittelu ja toteuttaminen on myös erittäin työlästä ja kallista.

Tarkastelunäkökulmasta ja tarkastelun kohteena olevista ryhmistä käytiin myös keskustelua. Perustuslain 6 §:n kielletyistä syrjintäperusteista on tärkeää huomioida myös muu henkilöön liittyvä syy, jotta pystytään havaitsemaan myös mahdolliset uudet perusoikeusongelmat. Siitäkin huolimatta on

mahdollista, että tietyt haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät, kuten vapautensa menettäneet, jäävät syrjintäperusteiden kautta tapahtuvan tarkastelun ulkopuolelle. Tuotiin myös esiin, että haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien määrittelyyn liittyy omat haasteensa ja tulee olla tietoinen termin konnotaatioista.

Osallistujat olivat huolissaan perus- ja ihmisoikeustutkimuksen sekä yleisemminkin yhteiskunnallisen päätöksenteon näkökulmasta relevantin tutkimuksen asemasta Suomessa. Tuotiin esiin, että yhteiskunnalliseen tutkimukseen osallistuminen yliopistolla on hyvin vaikeaa ilman erillisrahoitusta, eivätkä valtioneuvoston rahoittamat tutkimushankkeet ole kovin houkuttelevia, koska yliopiston oma seuranta perustuu vertaisarvioituun tutkimukseen. Tutkimuskentälle on syntynyt uudenlaisia toimijoita kuten konsulttiyrityksiä toteuttamaan näitä selvityksiä, mikä saattaa johtaa tutkimuskentän pirstoutumiseen. Perus- ja ihmisoikeusalueita koskevan perustutkimuksen määrä yliopistoissa laskee merkittävästi, koska yliopistoissa painottuu akateemisesti meritoiva tutkimus. Indikaattorityötä tukevan tutkimuksen lisääminen edellyttäisi rakenteellisia muutoksia ja perustutkimuksen tukemista. Osallistujat nostivat esiin, että esimerkiksi vammaistutkimuksen sekä oikeussosiologisen ja oikeuspoliittisen tutkimuksen jatkuvuus pitäisi turvata riittävin ja pysyvin resurssein.

#### LIITTEET:

- Pienryhmissä tehdyt indikaattoriehdotukset