

# Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2017–2019



Oikeusministeriön julkaisu 9/2017

# Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2017–2019



Oikeusministeriö

ISBN: 978-952-259-565-2 nid.  
978-952-259-564-5 PDF

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Tietotuki- ja julkaisuyksikkö, Marianne Laune  
Helsinki 2017

## Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Oikeusministeriö	16.2.2017	
<b>Tekijät</b>	Valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteys henkilöiden verkosto		
<b>Julkaisun nimi</b>	Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2017–2019		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Oikeusministeriön julkaisu 9/2017		
<b>Diaari/hankenumero</b>	OM 17/021/2015	<b>Teema</b>	Mietintöjä ja lausuntoja
<b>ISBN painettu</b>	978-952-259-565-2	<b>ISSN painettu</b>	1798-7091
<b>ISBN PDF</b>	978-952-259-564-5	<b>ISSN PDF</b>	1798-7105
<b>URN-osoite</b>	URN:ISBN:978-952-259-564-5		
<b>Sivumäärä</b>	102	<b>Kieli</b>	suomi
<b>Asiasanat</b>	perusoikeudet, ihmisoikeudet		
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Valtioneuvoston vuonna 2014 eduskunnalle antamassa ihmisoikeusselonteossa linjattiin, että valtioneuvosto laatii seuraavalla vaalikaudella kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman. Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2017–2019 hyväksyttiin valtioneuvoston periaatepäätöksenä 16.2.2017.</p> <p>Toimintaohjelman tavoitteena on edistää perustuslain 22 §:ssä säädettyä julkisen vallan velvoitetta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Toimintaohjelman toimenpiteillä pyritään puuttumaan havaittuihin perus- ja ihmisoikeusongelmiin ja täydentämään eri politiikkasektoreilla tehtävää perus- ja ihmisoikeuksia edistävää työtä.</p> <p>Toimintaohjelman valmistelussa on huomioitu erityisesti ihmisoikeusselonteon linjaukset, kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten Suomelle antamat suositukset, hallitusohjelman linjaukset, ylimpien laillisuusvalvojien ja erityisvaltuutettujen näkemykset sekä kansalaisjärjestöjen esittämät huolenaiheet. Toimintaohjelman oikeudellisen perustan muodostavat perustuslaissa turvatut perusoikeudet, Suomen ratifioimat kansainväliset ja alueelliset ihmisoikeussopimukset sekä Euroopan unionin perusoikeuskirja.</p> <p>Valtioneuvoston ensimmäisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman (2012–2013) riippumattoman arvioinnin sekä eduskunnan perustuslakivaliokunnan suositusten mukaisesti toimintaohjelmassa keskitytään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistämiseen tietyillä painopistealueilla. Toimintaohjelman painopistealueita ovat perus- ja ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus, yhdenvertaisuus, itsemääräämisoikeus sekä perusoikeudet ja digitalisaatio. Toimintaohjelma sisältää yhteensä 43 hanketta, jotka jakautuvat kaikkien ministeriöiden hallinnonaloille.</p>		
<b>Kustantaja</b>	Oikeusministeriö		
<b>Painopaikka ja vuosi</b>	Lönnberg Print & Promo, Helsinki 2017		
<b>Julkaisun myynti/ jakaja</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Justitieministeriet	16 Februari 2017	
<b>Författare</b>	Statsrådets nätverk av kontaktpersoner för grundläggande och mänskliga rättigheter		
<b>Publikationens titel</b>	Nationell handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter 2017–2019		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Justitieministeriets publikation 9/2017		
<b>Diarie-/ projektnummer</b>	OM 17/021/2015	<b>Tema</b>	Betänkanden och utlåtanden
<b>ISBN tryckt</b>	978-952-259-565-2	<b>ISSN painettu</b>	1798-7091
<b>ISBN PDF</b>	978-952-259-564-5	<b>ISSN PDF</b>	1798-7105
<b>URN-adress</b>	URN:ISBN:978-952-259-564-5		
<b>Sidantal</b>	102	<b>Språk</b>	finska
<b>Nyckelord</b>	grundläggande rättigheter, mänskliga rättigheter		
<b>Referat</b>	<p>I den människorättsredogörelse som statsrådet överlämnade till riksdagen 2014 fastställdes att statsrådet skulle upprätta en nationell handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter under den därpå följande valperioden. Den nationella handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter 2017–2019 godkändes genom statsrådets principbeslut den 16 februari 2017.</p> <p>Syftet med handlingsplanen är att främja det allmännas skyldighet enligt 22 § i grundlagen att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Målet med åtgärderna i handlingsplanen är att ingripa i upptäckta problem med de grundläggande och mänskliga rättigheterna och att komplettera det arbete inom olika politiska sektorer som främjar dessa rättigheter.</p> <p>Vid beredning av handlingsplanen har särskild hänsyn tagits till riktlinjerna i människorättsredogörelsen, de rekommendationer som tillsynsorganen för de internationella människorättskonventionerna har gett Finland, riktlinjerna i regeringsprogrammet, de högsta laglighetsövervakarnas och specialombudsmännens synpunkter samt de problem som förts fram av medborgarorganisationer. Den rättsliga grunden för handlingsplanen utgörs av de i grundlagen tryggade grundläggande fri- och rättigheterna, de av Finland ratificerade internationella och regionala människorättskonventionerna samt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.</p> <p>I enlighet med en oberoende utvärdering av statsrådets första nationella handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter (2012–2013) och rekommendationer från riksdagens grundlagsutskott fokuserar handlingsplanen på att inom vissa fokusområden främja de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Fokusområdena i handlingsplanen är fostran och utbildning i de grundläggande och mänskliga rättigheterna, likabehandling, självbestämmanderätt samt grundläggande rättigheter och digitalisering. I handlingsplanen ingår totalt 43 projekt som fördelar sig på alla ministeriers förvaltningsområden.</p>		
<b>Förläggare</b>	Justitieministeriet		
<b>Tryckort och år</b>	Lönberg Print & Promo, Helsingfors 2017		
<b>Beställningar/ distribution</b>	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Description sheet

<b>Published by</b>	Ministry of Justice, Finland		16 February 2017
<b>Authors</b>	Government network of contact persons for fundamental and human rights		
<b>Title of publication</b>	National Action Plan on Fundamental and Human Rights 2017–2019		
<b>Series and publication number</b>	Publication of the Ministry of Justice 9/2017		
<b>Register number</b>	OM 17/021/2015	<b>Subject</b>	Memorandums and statements
<b>ISBN (printed)</b>	978-952-259-565-2	<b>ISSN painettu</b>	1798-7091
<b>ISBN PDF</b>	978-952-259-564-5	<b>ISSN PDF</b>	1798-7105
<b>Website address (URN)</b>	URN:ISBN:978-952-259-564-5		
<b>Pages</b>	102	<b>Language</b>	Finnish
<b>Keywords</b>	fundamental rights, human rights		
<p><b>Abstract</b></p> <p>In the Government's Human Rights Report submitted to Parliament in 2014, the Government pledged to prepare a national action plan on promoting fundamental and human rights in Finland at the beginning of the following government term. The Government took a decision in principle to accept the National Action Plan on Fundamental and Human Rights for 2017–2019 on 16 February, 2017.</p> <p>The objective of the Action Plan is to promote the obligation of the public authority to guarantee the observance of basic rights and liberties and human rights as stipulated in Section 22 of the Constitution. The measures taken under the Action Plan are designed to act on identified problems with fundamental and human rights and to complement the work being carried out in various policy sectors to promote fundamental and human rights.</p> <p>In preparing the Action Plan, particular note has been taken of the Human Rights Report's policies, the recommendations to Finland from international treaty monitoring bodies, the Government Programme's policies, the views of the overseers of legality and the special ombudsmen, as well as the areas of concern raised by non-governmental organisations. The legal basis of the Action Plan is the basic rights and liberties guaranteed, the international and regional human rights treaties ratified by Finland as well as the Charter of Fundamental Rights of the European Union.</p> <p>In accordance with the independent assessment of the Government's first National Action Plan on Fundamental and Human rights (2012–2013) and the recommendations of Parliament's Constitutional Law Committee, the National Action Plan will focus on promoting the implementation of fundamental and human rights in specific areas. The main areas the National Action Plan will focus on are fundamental and human rights education, equality, the right to self-determination as well as fundamental rights and digitalisation. The Action Plan includes a total of 43 projects which are spread across the administrative branches of all ministries.</p>			
<b>Publisher</b>	Ministry of Justice, Finland		
<b>Printed by (place and time)</b>	Lönnerberg Print & Promo, Helsingfors 2017		
<b>Publication sales/ Distributed by</b>	Online version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Publication sales: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		





## Sisältö

<b>Esipuhe</b> .....	10
<b>Lyhenteet</b> .....	12
<b>I JOHDANTO</b>	
<b>1. Toimintaohjelman tausta, tavoitteet ja lähtökohdat</b> .....	15
<b>2. Toimintaohjelman valmistelu ja painopistealueiden valinta</b> .....	19
<b>3. Toimintaohjelman seuranta ja arviointi</b> .....	26
<b>4. Perus- ja ihmisoikeuksia tukevat rakenteet</b> .....	27
<b>II PAINOPISTEALUEET</b>	
<b>1. Perus- ja ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus</b> .....	31
1.1 Valtioneuvoston kapasiteetin kasvattaminen perus- ja ihmisoikeusasioissa .....	41
1.2 Perus- ja ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus kouluissa.....	43
1.3 Turvapaikanhakijoiden tiedon lisääminen perus- ja ihmisoikeuksista.....	44
1.4 Ihmisoikeuspohjaisen lähestymistavan vahvistaminen suomalaisissa yksityissektorille suunnatuissa julkisissa rahoitusinstrumenteissa .....	45
<b>2. Yhdenvertaisuus</b> .....	46
2.1 Yhdenvertaisuuden edistäminen .....	54
2.2 Syrjinnän tunnistaminen.....	56
2.3 Tietoisuuden lisääminen, asenteisiin sekä keskustelukulttuuriin vaikuttaminen .....	57
2.4 Hyvien väestösuhteiden kehittäminen .....	58
2.5 Eri väestöryhmien yhdenvertaisten mahdollisuuksien parantaminen .....	59
<b>3. Itsemääräämisoikeus</b> .....	64
3.1 Itsemääräämisoikeus sosiaali- ja terveystalvueluissa .....	74
3.2 Fyysinen koskemattomuus ja itsemääräämisoikeus.....	75
3.3 Henkilökohtainen vapaus ja itsemääräämisoikeus .....	77
3.4 Sukupuolivähemmistöihin kuuluvien henkilöiden koskemattomuuden ja itsemääräämisoikeuden edistäminen.....	79
3.5 Alkuperäiskansa saamelaiden itsemääräämisoikeuden kehittäminen.....	80
<b>4. Perusoikeudet ja digitalisaatio</b> .....	82
4.1 Yhdenvertaisuus .....	96
4.2 Saavutettavuuden edistäminen .....	98
4.3 Sananvapautta rajoittavaan vihapuheeseen puuttuminen .....	99
4.4 Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja.....	100

## ESIPUHE

Nyt julkaistava järjestyksessään toinen kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma kattaa vuodet 2017–2019. Linjaukset ovat ajankohtaisia juuri nyt yhteiskunnan ollessa muutoksessa taloudellisen ja muun epävarmuuden vuoksi. Perus- ja ihmisoikeuksien merkitys korostuu vaikeina aikoina. Puutteet oikeuksien toteutumisessa koetaan yksilön tasolla, ja yhteiskunnallinen eriarvoistuminen näkyy myös eroina oikeuksien toteutumisessa. Oikeuksien toteutuminen on ihmisarvoisen elämän perusta, ja eriarvoistuminen nakertaa oikeudenmukaiseksi kokemamme yhteiskunnan perustaa.

Suomen perustuslain mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Kysymys on siitä, miten yhteiskunta takaa esimerkiksi ihmisten oikeusturvan, sanan-, uskonnon-, mielipiteen- ja liikkumisen vapauden, kielelliset ja kulttuuriset oikeudet, koulutusmahdollisuudet, riittävän toimeentulon ja vapauden yrittää, terveyspalvelut sairauden sattuessa sekä puhtaan ympäristön.

Suomi on osa kansainvälistä yhteisöä, ja kansainvälisen oikeuden asettamat normit suojaavat yksilöitä myös täällä. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelimet ovat antaneet Suomelle suosituksia ihmisoikeustilanteen parantamiseksi. Ongelmien tunnistaminen ja niiden korjaaminen ovat olleet punaisena lankana kansallisen perus- ja ihmisoikeuspolitiikan kehittämisessä. Valtioneuvosto on vuodesta 2004 eteenpäin antanut eduskunnalle kaikkiaan kolme selontekoa Suomen ihmisoikeuspolitiikasta, laatinut vuonna 2012 ensimmäisen kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman sekä teettänyt sitä koskevan ulkoisen arvioinnin.

Hallitusohjelman vision mukaan Suomi on vuonna 2025 uudistuva, välittävä ja turvallinen maa, jossa jokainen meistä voi kokea olevansa tärkeä. Tähän pääseminen edellyttää hallitusohjelman mukaan luottamuksen ja keskinäisen kunnioittamisen ilmapiiriä, jossa erilaisista taustoista tulevilla ihmisillä on mahdollisuudet osallistua yhteiskunnan rakentamiseen. Tavoite käy hyvin yksiin Suomi 100 -juhlavuoden yhdessä-teeman henkeen. Satavuotiaan Suomen tarina on ensisijassa yhdessä tekemisen tarina.

Vision saavuttamiseksi valtioneuvosto on myös laatinut käsillä olevan kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman. Ohjelma laadittiin yhteistyössä eri viranomaisten, kansalaisjärjestöjen ja muiden sidosryhmien kanssa ja muun muassa laillisuusvalvojia kuullen. Toimintaohjelmassa asetetaan painopisteet perus- ja ihmisoikeuspolitiikalle kuluvalle hallituskaudelle. Samalla määritetään konkreettisia tavoitteita ja toimenpiteitä perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi eri hallinnonaloilla.

Toimintaohjelman painopistealueina ovat perus- ja ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus, yhdenvertaisuus, itsemääräämisoikeus sekä perusoikeudet ja digitalisaatio. Ohjelmassa on tuotu esiin kunkin alueen vahvuuksia ja heikkouksia sekä toisaalta uhkia ja mahdollisuuksia. Esimerkiksi yhdenvertaisuuden osalta tuodaan vahvuutena esiin tietoisuuden lisääntyminen eriarvoisuudesta sekä aktiivinen, eri näkökulmia esiin nostava kansalaisyhteiskunta. Uhkina nähdään muun muassa asenneilmapiirin koveneminen ja vihapuhe sekä kuilun kasvaminen eri väestöryhmien välillä.

Ohjelma sisältää paljon hankkeita, jotka puuttuvat hyvin ajankohtaisiin ilmiöihin suomalaisessa yhteiskunnassa. Esimerkkinä voi mainita hyviä väestösuhteita erityisesti turvapaikanhakijoiden vastaanottoaikkakunnilla edistävän TRUST-hankkeen sekä vihapuheen vastaiset hankkeet. Osallistumisoikeuksia painotetaan esimerkiksi alkuperäiskansa saamelaiden osalta. Ajankohtaisia ovat myös yksityiselämän suoja ja tietosuojaa koskevat painotukset. Digitalisoituminen voi avata uusia mahdollisuuksia esimerkiksi opetuksessa ja uusien osallistumismuotojen kehittämisessä, mutta saattaa myös vaikeuttaa heikommassa asemassa olevien pääsyä palveluiden piiriin.

Toivon, että suomalainen yhteiskunta ottaa hyvin vastaan tämän ajankohtaisen ohjelman ja että saamme matkaan kumppaneita ohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi.

Kiitän kaikkia viranomaisia, kansalaisjärjestöjä ja muita tahoja, jotka ovat osallistuneet tämän kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman valmisteluun.

Helsingissä, 19.12.2016

Oikeus- ja työministeri Jari Lindström

## LYHENTEET

ASREK	Sähköinen asunto-osakerekisteri
CAT	YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen ja halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus
CAT-komitea	YK:n kidutuksen vastainen komitea
CDDH-INST	Euroopan neuvoston ihmisoikeuksien johtokomitean kansalaisyhteiskuntaa ja kansallisia ihmisoikeusinstituutioita käsittelevä työryhmä
CEDAW	YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus
CEDAW-komitea	YK:n naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea
CERD	YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus
CERD-komitea	YK:n rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea
CRC-komitea	YK:n lapsen oikeuksien komitea
ECRI	Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EN	Euroopan neuvosto
ETENE	Valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan eettinen neuvottelukunta
ETYJ	Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö
EU	Euroopan unioni
FCNM	Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus
HaVL	hallintovaliokunnan lausunto
HELO	hallituksen esitysten laatimisohteet
HLBTI	seksuaali- ja sukupuolivähemmistöistä käytetty kirjainlyhenne, jolla tarkoitetaan homvoja, lesboja, biseksuaaleja, transihmisiä ja intersukupuolisia henkilöitä
ICT	tieto- ja viestintäteknologia
ILO	Kansainvälinen työjärjestö
ILO 169	Kansainvälisen työjärjestön itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskeva yleissopimus nro 169
IMO-laki	laki sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta ja rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksistä
KELA	Kansaneläkelaitos
KP-sopimus	YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus
LaVM	lakivaliokunnan mietintö
MAAS	liikenne palveluna (Mobility as a Service)
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
SiVL	sivistysvaliokunnan lausunto
sote	sosiaali- ja terveydenhuolto
SuVL	suuren valiokunnan lausunto

SWOT-analyysi	vahvuuksia, heikkouksia, uhkia ja mahdollisuuksia kartoittava analyysi
TAHCLE	Training Against Hate Crimes for Law Enforcement -koulutus: viharikosten vastainen koulutus lainvalvontaviranomaisille
TE-palvelut	julkiset työ- ja elinkeinopalvelut
TSS-oikeudet	taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet
TSS-sopimus	YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleis-sopimus
TSS-komitea	YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea
TyVL	työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto
UaVM	ulkoasiainvaliokunnan mietintö
UM	ulkoasiainministeriö
UPR	YK:n ihmisoikeusneuvoston yleismaailmallinen määräaikaistarkastelu
YK	Yhdistyneet kansakunnat

# I JOHDANTO

# 1. Toimintaohjelman tausta, tavoitteet ja lähtökohdat

## Toimintaohjelman tausta

Valtioneuvoston ensimmäinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma vuosille 2012–2013 oli poikkihallinnollinen, koko valtioneuvoston kattava ohjelma, joka sisälsi 67 hanketta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistämiseksi. Ensimmäisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman riippumattomassa arvioinnissa todettiin, että ohjelma oli merkittävä askel kansallisen ihmisoikeusarkkitehtuurin<sup>1</sup> kehittämisessä. Arvioinnin mukaan toimintaohjelma teki valtioneuvoston ihmisoikeustoimintaa läpinäkyvämmäksi ja toi eri toimijoita yhteen pohtimaan keskeisiä kansallisia perus- ja ihmisoikeusongelmia. Arvioinnissa suositeltiin, että toimintaohjelmamuotoista työtä jatkettaisiin seuraavalla hallituskaudella. Arviointi kuitenkin kritisoi ensimmäisen toimintaohjelman hajanaisuutta ja painotti, että seuraavassa toimintaohjelmassa tulisi keskittyä tiettyihin perus- ja ihmisoikeusteemoihin, mikä edistäisi paremmin oikeuksien toteutumista.<sup>2</sup>

Valtioneuvosto antoi ihmisoikeusselonteon vuonna 2014.<sup>3</sup> Selonteossa arvioitiin sekä kansainvälistä ihmisoikeustoimintaa että perus- ja ihmisoikeuksien toimeenpanoa Suomessa, ja se pohjautui arvioihin aiempien ihmisoikeusselontekojen (2004 ja 2009) ja -selvitysten (1998 ja 2000) sekä vuosien 2012–2013 perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman toimeenpanosta. Selonteossa tehtiin kehittämislinjaus siitä, että seuraavalla hallituskaudella tulisi valmistella Suomen toinen kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma, jonka toteuttamiselle tulisi osoittaa riittävät resurssit. Eduskunta edellytti selonteon johdosta maaliskuussa 2015 hyväksymässään kannanotossa, että valtioneuvosto toiminnallaan ja talo-

1 Ihmisoikeusarkkitehtuurilla tarkoitetaan rakenteita ja toimijoita, jotka toimeenpanevat perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaa ja suojelevat ja edistävät oikeuksien toteutumista.

2 Jukka Viljanen, Pauli Rautiainen, Heta Heiskanen ja Tarja Seppä (2014). Kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman 2012–2013 arviointi. Oikeusministeriön julkaisu 19/2014, <http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1396253612431.html>

3 VNS 6/2014 vp.

udellisten voimavarojen kohdentamisella toteuttaa aktiivisesti selonteon linjauksia ja että valtioneuvosto laatii seuraavan vaalikauden alussa kansallisen toimintaohjelman perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi Suomessa.<sup>4</sup>

Edellisen toimintaohjelman riippumattoman arvioinnin sekä eduskunnan perustuslakivaliokunnan suositusten<sup>5</sup> mukaisesti tässä toisessa kansallisessa perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa keskitytään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistämiseen tietyillä painopistealueilla. Toimintaohjelman painopistealueita ovat perus- ja ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus, yhdenvertaisuus, itsemääräämisoikeus sekä perusoikeudet ja digitalisaatio. Se ei siis pyri kattamaan kaikkea perus- ja ihmisoikeuksia edistävää valtioneuvoston toimintaa. Toimintaohjelmassa esitellään ensin ohjelman valmistelun lähtökohdat sekä se, miten toimintaohjelman painopistealueet on valittu. Varsinaisissa sisältöluvuissa kuvaillaan kunkin painopistealueen tausta ja oikeusperusta, tilannekuva ja havaitut puutteet sekä painopistealueen tavoitteet, minkä jälkeen selostetaan painopistealueen toimenpiteet. Toimintaohjelma sisältää yhteensä 43 hanketta, jotka jakautuvat kaikkien ministeriöiden hallinnonaloille. Hankkeet toteutetaan hallituskauden aikana vuosina 2017–2019.

## Toimintaohjelman tavoitteet ja lähtökohdat

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslaki siis edellyttää julkiselta vallalta aktiivisia toimia perus- ja ihmisoikeuksien suojelemiseksi ja edistämiseksi. Valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman tavoitteena on perustuslain asettaman veloitteen toteuttaminen konkreettisin toimenpitein. Toimintaohjelman pyrkimyksenä on puuttua havaittuihin perus- ja ihmisoikeusongelmiin ja täydentää eri politiikkasektoreilla tehtävää perus- ja ihmisoikeuksia edistävää työtä. Toimintaohjelman toimenpiteet parantavat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista valittujen painopistealueiden osalta ja muodostavat toisiaan tukevan kokonaisuuden. Toimintaohjelma pyrkii myös parantamaan tietoutta perus- ja ihmisoikeuksista sekä tiettyjen ammatti- ja väestöryhmien että suuren yleisön keskuudessa. Toimintaohjelman tavoitteena on lisäksi Suomen kansallisen ja kansainvälisen perus- ja ihmisoikeuspolitiikan yhdenmukaisuus.

Toimintaohjelmaan on pyritty valitsemaan horisontaalisia ja läpileikkaavia kokonaisuuksia. Kaikkea valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoimintaa ei ole otettu osaksi toimintaohjelmaa, sillä tämä ei ole tarkoituksenmukaista. Toimintaohjelman toimenpiteillä pyritään

<sup>4</sup> Eduskunnan kirjelmä EK 59/2014 vp.

<sup>5</sup> Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 52/2014 vp.



kehittämään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista sellaisilla alueilla, joissa on havaittu aukkoja ja puutteita sekä edistämään erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien, kuten lasten ja vähemmistöjen oikeuksien toteutumista. Myös naiset voivat joutua sukupuolensa vuoksi heikompaan asemaan. Näiden ryhmien oikeuksien toteutumisen parantamista ovat edellyttäneet esimerkiksi kansainväliset suositukset ja ylimmät laillisuusvalvojat. Yhdenvertaisuus onkin toimintaohjelman läpileikkaava teema.

Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma linkittyy läheisesti hallitusohjelman tavoitteisiin. Hallitusohjelman vision mukaan Suomi on vuonna 2025 uudistuva, välittävä ja turvallinen maa, jossa jokainen meistä voi kokea olevansa tärkeä, ja yhteiskunnassa vallitsee luottamus. Tähän liittyy hallitusohjelman mukaan vahva yhteenkuuluvuuden tunne, luottamus ja kunnioitus toisiamme kohtaan sekä muun muassa se, että Suomi on kieliltään ja kulttuuriltaan rikas maa. Monen sukupolven Suomessa jokaisesta pidetään huolta ja autetaan ajoissa. Hallitusohjelman mukaan Suomesta on tehtävä osaamisen, yrittäjyyden, tasa-arvon ja välittämisen yhteiskunta. Hallitusohjelmassa mukana olevia perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviä aiheita ovat muun muassa säädöshankkeiden vaikutusarvioinnin kehittäminen, kestävä kehitys, vammaisten työllisyyden ja yrittäjyyden edistäminen, osatyökykyisten työllisyyden edistäminen, maahanmuuttajien kotoutumisen parantaminen ja rasmin nollatoleranssi, kiusaamiseen puuttuminen, sosiaali- ja terveystalouden yhdenvertainen saatavuus, peruskoulutuksen uudistaminen, alueellinen yhdenvertaisuus sekä oikeussuojaan liittyvät asiat. Tavoitteiden saavuttamisen keinoina painotetaan erityisesti hallinnonaloja ylittävää toimintaa, digitalisaatiota, kokeiluja ja sujuvia säännöksiä. Myös normien purkamisen kautta voidaan edistää perus- ja ihmisoikeuksien parempaa toteutumista ihmisten arjessa. Keskeisiä hallitusohjelman teemoja ovat myös valinnanvapaus, asiakaslähtöiset palvelut sekä kansalaisten osallisuuden tukeminen. Mahdollisesti haavoittuvassa asemassa tai syrjinnän vaarassa olevista ryhmistä hallitusohjelmassa mainitaan muun muassa lapset ja nuoret, ikäihmiset, vammaiset henkilöt, monimuotoiset perheet sekä maahanmuuttajanuoret ja kouluttamattomat, kotona olevat maahanmuuttajanaiset. Hallitusohjelman linjat ovat toimineet pohjana perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman valmistelulle.

Toimintaohjelman oikeudellisen perustan muodostavat perustuslaissa turvatut perusoikeudet, Suomen ratifioimat kansainväliset ja alueelliset ihmisoikeussopimukset sekä Euroopan unionin perusoikeuskirja, joka velvoittaa myös EU:n jäsenvaltioita silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Lisäksi toimintaohjelman painopistealueiden ja toimenpiteiden valinnassa on kiinnitetty erityistä huomiota Suomen kansainvälisiltä ihmisoikeussopimusten valvontaelimiltä saamiin suosituksiin sekä YK:n ihmisoikeusneuvoston yleismaailmallisessa määräaikaistarkastelussa (Universal Periodic Review, UPR) esiin nousseisiin huomioihin. Edellisen toimintaohjelman riippumattoman arvioinnin mukaan kansainvälisten valvontaelinten suosituksia tulee seurata kattavasti kehitettäessä kansallista perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaa. Myös vuonna 2015 julkaistu oikeusministeriön asettaman työryhmän selvitys kansallisista perus- ja ihmisoikeustoimijoista kiinnitti huomiota siihen, että

Suomen kansainvälisiltä ihmisoikeussopimusvalvontaelimiltä saamat loppupäätelmät ja suositukset tulisi nähdä työvälteenä.<sup>6</sup>

Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteko vuodelta 2014 on toiminut perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman lähtökohtana. Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman valmistelussa on huomioitu ihmisoikeusselonteon kehittämislinjaukset sekä selontekoon liittyvät eduskunnan ja erityisesti perustuslakivaliokunnan linjaukset, ja valmisteluvaiheessa on etsitty toimenpiteitä selonteossa tunnistettujen ongelmien ratkaisemiseksi. Selontekoon nähden toimintaohjelma on pyritty pitämään tiiviinä ja siinä keskitytään konkreettisiin toimenpiteisiin. Valtioneuvosto ei anna tällä hallituskaudella ihmisoikeusselontekoa. Edellisen ihmisoikeusselonteon linjauksen mukaisesti selontekojen välistä aikaa pidennetään, sillä ihmisoikeusselonteilla on jatkossa tarkoitus ohjata perus- ja ihmisoikeustoiminnan suuria linjoja aiempaa pitkäjänteisemmin.

Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma nojaa pitkälti ihmisoikeusselontekoon, mutta toimintaympäristö on kuitenkin muuttunut selonteon antamisen jälkeen muun muassa valtion vaikean taloudellisen tilanteen sekä turvapaikanhakijoiden määrän lisääntymisen seurauksena. Lisäksi meneillään oleva sosiaali- ja terveystalouden uudistus sekä alue- ja paikallishallinnon rakenteiden muutokset vaikuttavat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisympäristöön. Taloudellisesti haastavissa tilanteissa on erityisen tärkeää huolehtia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Lisäksi perus- ja ihmisoikeusloukkaukset voivat johtaa muun muassa eriarvoistumiseen, epävakaiseen yhteiskuntaan ja ääriajattelun lisääntymiseen, ja tätä kautta ne tulevat myös kalliiksi.

---

<sup>6</sup> Selvitys perus- ja ihmisoikeustoimijoista. Oikeusministeriön julkaisu, selvityksiä ja ohjeita 35/2015.

## 2. Toimintaohjelman valmistelu ja painopistealueiden valinta

### Toimintaohjelman valmistelu

Oikeusministeriö asetti lokakuussa 2015 valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkoston toimikaudeksi 8.10.2015–31.12.2019. Verkoston tehtävänä on muun muassa seurata Suomen perus- ja ihmisoikeustilannetta, kansainvälisten velvoitteiden kansallista täytäntöönpanoa sekä valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanoa, vahvistaa valtioneuvoston sisäistä koordinaatiota ja vuoropuhelua perus- ja ihmisoikeusasioissa sekä käynnistää selvitys- ja kehittämishankkeita, joiden tarkoituksena on tuottaa tietoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa sekä edistää näiden oikeuksien toteutumista. Verkoston tehtäväksi annettiin myös valmistella toinen kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma ja seurata toimintaohjelman toimeenpanoa. Verkostoon kuuluvat ministeriöiden edustajien lisäksi ylimpien laillisuusvalvojen, eli eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin, sekä Ihmisoikeuskeskuksen asiantuntijat.

Perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkosto aloitti toimintaohjelman valmistelun heti ensimmäisessä kokouksessaan 5.11.2015. Verkosto käynnisti työnsä analysoimalla hallitusohjelman perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviä kirjauksia, ensimmäistä kansallista perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaa ja siitä laadittua ulkopuolista arviointia, valtioneuvoston ihmisoikeusselontekoa sekä eduskunnan eri valiokuntien näkemyksiä selonteon kehittämislinjauksista. Lisäksi käytiin läpi kansainvälisten valvontaelinten Suomelle antamat viimeaikaiset suositukset sekä Suomea koskevia kansainvälisiä oikeustapauksia. Valmistelun alkuvaiheessa kartoitettiin myös ministeriöissä jo käynnissä olevat perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvät hankkeet, mukaan lukien kärkihankkeet, neuvottelukunnat ja laaditut tai valmistelussa olevat toimintaohjelmat, jotka tulisi huomioida toimintaohjelman laatimisen yhteydessä.

Toimintaohjelman valmistelussa painotettiin avointa vuoropuhelua sidosryhmien kanssa ja kansalaisyhteiskunnan kuulemisen tärkeyttä. Ylimmät laillisuusvalvojat antoivat ehdotuksensa toimintaohjelman keskeisiksi aiheiksi. Lisäksi perus- ja ihmisoikeusyhteyshenki-

löiden verkosto kuuli yhdenvertaisuusvaltuutettua, tasa-arvovaltuutettua, tietosuojavaltuutettua ja lapsiasiavaltuutettua toimintaohjelman valmisteluun liittyen. Kansalaisjärjestöjä kuultiin perus- ja ihmisoikeusyhteys henkilöiden verkoston kokouksessa joulukuussa 2015, ja lisäksi järjestettiin erilliset kuulemistilaisuudet helmikuussa 2016 ja syyskuussa 2016. Kuulemistilaisuuksien osallistajat edustivat viranomaisia, kansalaisjärjestöjä ja yliopistoja. Useat toimijat toimittivat myös kirjallisia lausuntoja toimintaohjelman valmisteluvaiheessa. Toimintaohjelmasta käytiin myös vuoropuhelua ihmisoikeusvaltuuskunnan kanssa joulukuussa 2016.

Perus- ja ihmisoikeudet liittyvät läheisesti useisiin politiikkasektoreihin. Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman valmistelussa on huomioitu valtioneuvoston muut toimintaohjelmat, jotka omalta osaltaan edistävät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Näitä ohjelmia ovat muun muassa tasa-arvo-ohjelma 2016–2019, ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma 2016–2017, opetus- ja kulttuuriministeriön vihapuheen ja rasmin ehkäisemiseen sekä yhteiskunnallisen osallisuuden edistämiseen tähtäävä Merkityksellinen Suomessa -toimintaohjelma, valtion kotouttamisohjelma 2016–2019 sekä YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevien ohjaavien periaatteiden kansallinen toimeenpanosuunnitelma ja yhteiskuntavastuun työsuunnitelma. Lisäksi perus- ja ihmisoikeuksia edistetään muun muassa osana sosiaali- ja terveystoimintaa, vammaispolitiikkaa, kielipolitiikkaa ja koulutuspolitiikkaa sekä YK:n kestävä kehityksen tavoitteiden Agenda 2030:n kansallista toimeenpanoa. Päällekkäisyyttä muiden toimintaohjelmien, kuten tasa-arvo-ohjelman, kanssa on pyritty välttämään, mutta perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaan on otettu mukaan joistakin muista toimintaohjelmista osia, joita kehitetään tässä toimintaohjelmassa nimenomaan perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta.

Oikeusministeriössä on valmisteltu samanaikaisesti perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman kanssa valtioneuvoston demokraatiopoliittista toimintaohjelmaa vuosille 2017–2019. Molemmissa toimintaohjelmissä käsitellään yhdenvertaisuuskysymyksiä, yhteiskunnallista keskusteluilmapiiriä sekä demokraati- ja ihmisoikeuskasvatusta ja -koulutusta. Toimintaohjelmissä on pyritty sovittamaan yhteen ohjelmien sisältämiä hankkeita, jotta ne tukisivat toisiaan ja muodostaisivat selkeän kokonaisuuden.

## Toimintaohjelman painopistealueiden valinta

Toisen kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman painopistealueiksi on valittu perus- ja ihmisoikeuskasvatusta ja -koulutusta, yhdenvertaisuus, itsemääräämisoikeus sekä perusoikeudet ja digitalisaatio. Toimintaohjelmaan valitut painopistealueet ovat laajoja. Sen lisäksi, että kyseisiä painopistealueita pidetään tärkeinä ja ajankohtaisina, lisäarvoa tulee myös siitä, että kyse on horisontaalisista, eli monen ministeriön toimialaan liittyvistä ai-

heista. Samalla edistetään koordinoitua perus- ja ihmisoikeustoimintaa valtioneuvostossa. Painopistealueet mahdollistavat kaikkien ministeriöiden osallistumisen toimintaohjelman tavoitteiden ja toimenpiteiden toteuttamiseen, ja horisontaalisten aiheiden valitseminen edistää myös yhteistyön kehittämistä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa ministeriöiden toimialarajojen yli.

Vuoden 2014 ihmisoikeusselonteossa nostettiin erityisesti esille neljä teemaa: sananvapautta rajoittavan vihapuheen torjunta, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien henkilöiden yhdenvertaisuuden edistäminen, vammaisten henkilöiden oikeuksien turvaaminen sekä taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien täytäntöönpano. Selonteon 34 kehittämislinjausta sisälsivät valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoiminnan uusia tai kehittyviä tavoitteita. Ihmisoikeusselonteon mukaan toisen kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman tulisi sisältää ihmisoikeusselonteon neljä teemaa ja toimintaohjelmassa tulisi huomioida selonteon kehittämislinjaukset. Toimintaohjelman tulisi selonteon mukaan sisältää myös perus- ja ihmisoikeuskasvatusta ja -koulutusta koskeva osa, jossa asetettaisiin konkreettisia tavoitteita sille, miten valtioneuvosto jatkossa vahvistaa perus- ja ihmisoikeusosaamista Suomessa. Tämän lisäksi toiseen toimintaohjelmaan tulisi selonteon mukaan sisällyttää kansainvälisesti vertailukelpoisten ja suomalaisen yhteiskuntaan soveltuvien perus- ja ihmisoikeusindikaattoreiden kehittäminen.

Ihmisoikeusselonteon linjaukset saivat laajaa tukea eduskunnassa.<sup>7</sup> Perustuslakivaliokunta piti selonteon neljää aihetta tärkeinä ja katsoi niiden muodostuvan hyvän pohjan niin kansallisen kuin kansainvälisenkin perus- ja ihmisoikeuspolitiikan painopisteiden linjaamiselle.<sup>8</sup>

Selonteon teemoja on pitkälti sisällytetty toimintaohjelmaan. Seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien henkilöiden yhdenvertaisuuden edistäminen ja vammaisten henkilöiden oikeudet sisältyvät muun muassa yhdenvertaisuutta ja itsemääräämisoikeutta koskeviin tavoitteisiin. Vammaisten henkilöiden oikeuksia edistetään myös perusoikeudet ja digitalisaatio -luvun toimenpiteillä. Toimintaohjelmassa käsitellään kuitenkin sekä yhdenvertaisuutta että itsemääräämisoikeutta laajemmin kuin pelkästään näiden ryhmien osalta. Myös sananvapautta rajoittavaa vihapuhetta käsitellään toimintaohjelmassa laajasti. Vihapuheen vastaisia toimenpiteitä sisältyy toimintaohjelman jokaiseen lukuun, erityisesti perusoikeudet ja digitalisaatio -lukuun. Perusoikeuksien toteutumista varsinkin sähköisissä palveluissa käsitellään perusoikeudet ja digitalisaatio -luvussa kuitenkin laajemmin.

Toimintaohjelma sisältää useita taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia (TSS-oikeuksia) edistäviä toimenpiteitä, kuten oikeuksien yhdenvertaista toteutumista edistäviä

<sup>7</sup> Eduskunnan kirjelmä EK 59/2014 vp.

<sup>8</sup> Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 52/2014 vp.

toimenpiteitä, esimerkkinä asumisen edistämistä koskevat hankkeet sekä kouluihin suunnatut toimenpiteet.

Painopistealueiden valitsemiseen vaikuttivat myös Suomen kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan tavoitteet ja painopisteet, jotka suurelta osin näkyvät myös ihmisoikeusselonteon teemoissa. Kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan tavoitteisiin kuuluu syrjinnän poistaminen sekä avoimuuden ja osallisuuden lisääminen. Nämä teemat sisältyvät erityisesti valittuihin painopistealueisiin yhdenvertaisuus ja itsemääräämisoikeus. Osallisuutta edistetään myös valtioneuvoston demokratiapoliittisen toimintaohjelman toimenpiteillä.

Suomen kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan painopisteisiin kuuluvat myös naisten oikeudet, vammaisten henkilöiden oikeudet, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen oikeudet, alkuperäiskansojen oikeudet sekä TSS-oikeudet.

Naisten oikeuksien osalta eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (CEDAW) ja sen tulkintakäytännön tuntemuksen lisäämistä Suomessa. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että sopimuksen tulee näkyä jatkossa nykyistä paremmin perus- ja ihmisoikeuslinjauksia tehtäessä ja korostanut CEDAW-sopimuksen tehokkaan toimeenpanon merkitystä. Sukupuolten tasa-arvoa käsitellään hallituksen erillisessä tasa-arvo-ohjelmassa vuosille 2016–2019. Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelma toteutettiin vuosina 2010–2015, ja tyttöjen ja naisten ympärileikkauksen estämisen toimintaohjelman vuosina 2012–2016. Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaan on kuitenkin valittu joitakin aiheeseen liittyviä hankkeita esimerkiksi seksuaaliseen väkivaltaan liittyen ottaen huomioon aiheen tärkeys ja haasteiden vakavuus. Tämän lisäksi sukupuolten välinen tasa-arvo on pyritty huomioimaan läpileikkaavana periaatteena valittujen painopistealueiden toimenpiteissä.

Alkuperäiskansojen oikeuksia edistetään toimintaohjelmassa osana itsemääräämisoikeuden edistämistä, mutta myös yhdenvertaisuuden kautta, puuttamalla vihapuheeseen sekä koulutuksen avulla.

Suomen kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan muut painopisteet vastaavat muilta osin pitkälti edellä käsiteltyjä selonteon aiheita. Toimintaohjelman painopistealueet ovat pääsääntöisesti yhdenmukaisia myös Euroopan unionin ulkosuhteita koskevien toimintaohjelmalinjausten kanssa.

Toimintaohjelman valmistelun alkaessa Suomeen oli juuri saapunut ennätysmäärä turvapaikanhakijoita. Toimintaohjelmaan ei kuitenkaan valittu nimenomaan maahanmuuttopolitiikkaa koskevaa painopistealuetta ottaen huomioon hallituksen erilliset maahanmuuttopoliittiset linjaukset, valtion kotouttamisohjelma sekä tilanteeseen liittyvät nopeat toimenpiteet ja muutokset. Turvapaikanhakijoiden asemaa ja pidemmän aikavälin oikeuksien toteutumis-

ta edistetään kuitenkin toimintaohjelman toimenpiteillä. Hallitus katsoo, että pakolaistilanteeseen tulee suhtautua ihmisarvoisella ja ihmisoikeusvelvoitteita kunnioittavalla tavalla. Tarvitaan erityisesti EU-tason toimenpiteitä ja enemmän laillisia ja turvallisia keinoja hakea turvaa. Lisäksi hallitus painottaa onnistuneen kotouttamisen tärkeyttä, syrjimättömyyttä työelämässä, viharikoksiin ja vihapuheeseen puuttumista sekä hyvien etnisten suhteiden tärkeyttä. Näihin aiheisiin liittyviä toimenpiteitä on sisällytetty tähän toimintaohjelmaan.

Jokaiseen valittuun painopistealueeseen liittyen Suomi on siis saanut myös suosituksia kansainvälisiltä ihmisoikeuselimiltä. Suositukset ja oikeustapaukset on pyritty huomioimaan painopistealueita koskevien tavoitteiden ja toimenpiteiden suunnittelussa.

#### SUOMEN SAAMAT KANSAINVÄLISTEN IHMISOIKEUSSOPIMUS- VALVONTAELINTEN SUOSITUKSET LIITTYVÄT ERITYISESTI SEURAAVIIN AIHEISIIN:

- ihmisoikeuksiin liittyvä koulutus, tiedotus ja tilastointi
- ihmisoikeussopimusten ratifiointi (Kansainvälisen työjärjestön itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskeva yleissopimus nro 169 (ILO 169), YK:n yleissopimus kaikkien ihmisten suojelemisesta tahdonvastaiselta katoamiselta, YK:n yleissopimus siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksien suojaamisesta)
- yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö, mukaan lukien vihapuhe internetissä
- naisten oikeudet ja tasa-arvo (mm. väkivalta, palkkaerot, moniperusteinen tai risteävä syrjintä, raskauden, synnytyksen tai perhevapaiden perusteella tehtävät irtisanomiset)
- lapset ja nuoret (tasa-arvoiset koulunkäyntimahdollisuudet, maahanmuuttajataustaisten ja romanilasten kokemaa koulukiusaamista ja koulun keskeyttämistä, ilman vanhempiaan jääneille lapsille tarjottava perheenomaista hoitoa sijaisperheissä laitoshoidon sijaan)
- maahanmuuttajat ja vähemmistöt (mm. syrjintä työmarkkinoilla, kotouttaminen vähemmistöjen edustajia osallistaen, suvaitsevaisuus ryhmien kesken)
- romanien oikeudet ja yhdenvertaisuus
- alkuperäiskansa saamelaiset (mm. ILO 169, perinteinen poronhoitoelinkeino, sosiaali- ja terveystalvet, saamen kielet, kulttuurisensitiivinen opetus omalla kielellä myös saamelaisalueen ulkopuolella, osallistuminen päätöksentekoon)
- vapautensa menettäneet henkilöt (mm. paljusellit, vankiloiden tilanahtaus, rikoksista epäillyt pois poliisin säilöönottotiloista, mielenterveyslaki)
- ihmiskaupan torjunta
- turvapaikanhakijat (mm. säilöönotto poliisiin tai rajavartiolaitoksen tiloissa, oikeusturvatakeet, paperittomien pääsy terveystalvetuihin)
- seksuaali- ja sukupuolivähemmistöt (mm. syrjintä ja translaki)
- vammaisten henkilöiden oikeudet

Ihmisoikeusselonteon linjauksen mukaisesti perus- ja ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus on yhtenä toimintaohjelman painopistealueena ja läpileikkaavana teemana. Tieto sekä omista että toisten oikeuksista ja velvoitteista on elintärkeää oikeuksien toteutumisen kannalta. Perus- ja ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen tärkeys tunnustettiin jo edellisessä perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa, vaikka kasvatus ja koulutus eivät olleetkaan toimintaohjelman painopisteitä. Toimintaohjelman riippumattomassa arvioinnissa korostettiin, että perus- ja ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus olisi otettava mukaan seuraavaan toimintaohjelmaan. Ihmisoikeusselonteon eduskuntakäsittelyn yhteydessä valiokunnat pitivät perusteltuna, että yksi seuraavan toimintaohjelman painopiste olisi perus- ja ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen vahvistaminen. Ihmisoikeuskeskuksen vuonna 2014 julkaisema selvitys Ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus Suomessa puolestaan suositteli, että valtioneuvosto laatisi ihmisoikeuskasvatusta ja -koulutusta koskevan erillisen toimintaohjelman.<sup>9</sup> Myös kansainväliset ihmisoikeussopimusten valvontaelimet ovat kiinnittäneet huomiota ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen sekä ihmisoikeussopimukseen liittyvän tiedotuksen puutteisiin Suomessa. Tämän toimintaohjelman perus- ja ihmisoikeuskasvatusta ja -koulutusta koskeva osuus sisältää myös perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin kehittämisen säädösvalmistelussa. Vaikutusarvioinnin kehittämisen tarvetta ovat selonteon ja edellisen toimintaohjelman arvioinnin lisäksi painottaneet muun muassa perustuslakivaliokunta, valtioneuvoston oikeuskansleri sekä kansalaisjärjestöt.

Yhdenvertaisuutta koskeva painopistealue on ajankohtainen yhdenvertaisuuslain kokonaisuudistuksen ja laajentuneen yhdenvertaisuussuunnitteluvuorokauden toteutumisen varmistamiseksi. Tavoitteena on edistää yhdenvertaisuutta yleisesti, eli syrjintäperusteesta riippumatta. Tämän lisäksi pyritään muun muassa edistämään tiettyjen ryhmien tosiasiallista yhdenvertaisuutta. Tämä on perusteltua ottaen huomioon muun muassa vuonna 2016 Suomessa ratifioidun YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen sekä turvapaikanhakijoiden lisääntyneen määrän. Yhdenvertaisuutta koskevan painopistealueen valitsemista puoltavat myös ihmisoikeusselonteko ja eduskunnan näkemykset, Suomen kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan tavoitteet ja painopisteet sekä kansainväliset suositukset, kuten myös kansalaisjärjestöjen lukuisat havainnot. Myös eduskunnan oikeusasiamies on ehdottanut muun muassa vammaisten henkilöiden oikeuksien edistämistä toimintaohjelman teemaksi.

Tarve edistää itsemääräämisoikeutta eri elämäntilanteilla ja eri ryhmiin liittyen nousi erityisen vahvasti esille toimintaohjelman valmistelun aikana pidetyissä kansalaisjärjestöjen ja muiden toimijoiden kuulemistilaisuuksissa. Eduskunnan oikeusasiamiehen tavoin monet toimijat nostivat esille laitoksissa olevien itsemääräämisoikeutta loukkaavat rajoittamiskäytännöt. Myös ihmisoikeusselonteko sisälsi jonkin verran vammaisten henkilöiden ja seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen itsemääräämisoikeutta koskevia aiheita. Suomen

---

9 Ihmisoikeuskeskus (2014). *Ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus Suomessa*.



kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan osallisuutta koskeva tavoite, kuten myös alkuperäiskansojen oikeudet, liittyvät läheisesti itsemääräämisoikeuteen. Alkuperäiskansa saamelaisien oikeudet ovat ajankohtaisia myös ottaen huomioon pohjoismaisen saamelaisopimuksen neuvottelut. Kansainväliset suositukset tekevät näkyviksi monenlaisia puutteita itsemääräämisoikeuden toteutumisessa. Muun muassa ikääntyneiden henkilöiden itsemääräämisoikeus, seksuaalinen itsemääräämisoikeus ja oikeus itseään koskevaan tietoon ovat viime aikoina herättäneet keskustelua myös julkisuudessa. Itsemääräämisoikeus on alueena hyvin laaja, ja tästä syystä toimintaohjelmassa käsitellään vain muutamia itsemääräämisoikeuteen liittyviä aiheita.

Hallituskauden kärkihankkeisiin kuuluu julkisten palveluiden digitalisaatio. Sähköisten palveluiden tuottamisen lisäksi vahvistetaan hallitusohjelman mukaan kansalaisten oikeutta valvoa ja päättää itseään koskevien tietojen käytöstä, ja samalla varmistetaan tietojen sujuva siirtyminen viranomaisten välillä. Lisäksi autetaan niitä kansalaisia, jotka eivät ole tottuneet tai jotka eivät kykene käyttämään digitaalisia palveluita. Ottaen huomioon hallituksen ajankohtaiset toimet digitalisaatioon liittyen, hallituksen tavoite varmistaa perusoikeuksien toteutuminen tässä yhteydessä sekä ylimpien laillisuusvalvojen esittämät huolet, on toimintaohjelman yhdeksi painopistealueeksi valittu perusoikeudet ja digitalisaatio. Tämä on perusteltua myös siltä kannalta, että oikeudet tulee huomioida jo esimerkiksi uusien tietojärjestelmien suunnittelun yhteydessä.

Perusoikeudet ja digitalisaatio -teeman valitseminen toimintaohjelman painopistealueeksi voidaan edellä esitetyn lisäksi perustella eduskunnan oikeusasiamiehen havainnoilla. Eduskunnan oikeusasiamies on esittänyt, että eriarvoistumiskehityksen torjuntaa tulisi toimintaohjelmassa tarkastella muun muassa siltä kannalta, miten digitalisaatio vaikuttaa haavoittuvassa asemassa olevien osallistumisoikeuksien toteutumiseen. Myös valtioneuvoston oikeuskansleri ja monet kansalaisjärjestöt ovat ilmaisseet huolensa eri ryhmien, kuten ikääntyneiden ja vammaisten henkilöiden, oikeuksien toteutumisesta digitalisaation yhteydessä. Perusoikeuksien huomioiminen on erityisen tärkeää muun muassa vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumiselle, eli aihe on linjassa myös ihmisoikeusselonteon ja kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan painopisteen kanssa. Perusoikeudet ja digitalisaatio -luvussa käsitellään myös yksityiselämän suojaa ja tietoturvakysymyksiä, jotka ovat nousseet ajankohtaisiksi ja tärkeiksi perus- ja ihmisoikeuskysymyksiksi. Samaan painopistealueeseen on sijoitettu myös vihapuheeseen puuttumista koskevia toimenpiteitä, kuten edellä on todettu.

### 3. Toimintaohjelman seuranta ja arviointi

Valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkosto tulee seuraamaan perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman toteutumista. Toimintaohjelman toimeenpanosta on tarkoitus tehdä riippumaton arviointi seuraavan hallituskauden alussa. Lisäksi itsenäisillä valvontaviranomaisilla, kuten erityisvaltuutetuilla, Ihmisoikeuskeskuksella ja ihmisoikeusvaltuuskunnalla, sekä kansalaisjärjestöillä on merkittävä rooli toimintaohjelman toteutumisen riippumattomina valvojina.

Toimintaohjelman jokaiselle toimenpiteelle on määritelty mittareita eli indikaattoreita, joiden avulla seurataan toimenpiteiden toteutumista. Tässä toimintaohjelmassa indikaattoreilla tarkoitetaan ennen kaikkea yleisiä toteutumaindikaattoreita. Tampereen yliopiston tutkijaryhmä julkaisi lokakuussa 2016 raportin, jossa hahmotellaan Suomeen soveltuvaa oikeusperusteista ihmisoikeusindikaattorikehikkoa.<sup>10</sup> Tämän toimintaohjelman puitteissa indikaattorityö jatkuu yhdenvertaisuusindikaattoreiden kehittämällä ja perusoikeusbarometrihankkeella.

---

10 Pauli Rautiainen, Juha Lavapuro, Jari Hartzell, Emma Lehtinen, Niina Meriläinen, Riku Neuvonen ja Elina Todorov (2016). Ihmisoikeusindikaattorien käyttäminen Suomen perus- ja ihmisoikeustilanteen seurantaan. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 36/2016.

## 4. Perus- ja ihmisoikeuksia tukevat rakenteet

Perus- ja ihmisoikeusrakenteilla tarkoitetaan eri perus- ja ihmisoikeustoimijoiden muodostamaa kokonaisuutta. Tähän kuuluvat sekä kansalliset että kansainväliset toimijat, jotka osallistuvat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaan ja arviointiin. Perus- ja ihmisoikeusrakenteita ovat muun muassa eduskunnan perustuslakivaliokunta, ylimmät laillisuusvalvojat, tuomioistuimet, erityisvaltuutetut sekä kansainväliset sopimusvalvontaelimet. Lisäksi eri ministeriöissä toimii useita neuvottelukuntia, jotka tarkastelevat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyviä kysymyksiä. Myös kansalaisyhteiskunnalla on keskeinen rooli perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kokonaisuudessa.

Kukin ministeriö vastaa perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta oman toimialansa lainvalmistelussa. Lakiesitystä tulee arvioida suhteessa perustuslakiin (erityisesti perusoikeuksiin) ja ihmisoikeussopimukseen, jotta voidaan huolehtia siitä, että lakiesitys on perustuslain ja ihmisoikeusvelvoitteiden mukainen. Eduskuntakäsittelyn yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimukseen. Perustuslakivaliokunnan käytäntö on keskeinen lähde arvioitaessa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa.

Tuomioistuimilla on tärkeä rooli perustuslainmukaisuuden jälkivalvonnassa. Jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle. Perustuslain etusija yhdistettynä tuomioistuinten perus- ja ihmisoikeusmyönteiseen laintulkintaan takaa viime kädessä sen, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen otetaan huomioon lainkäytössä.

Ylimmät laillisuusvalvojat eli valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies valvovat, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Molemmat valvovat tehtävänsä hoitaessaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuk-

sien toteutumista. Oikeuskanslerin tehtävänä on myös valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta. Oikeuskanslerinvirasto muun muassa tarkistaa ennakolta valtioneuvoston istuntojen ja tasavallan presidentin esittelyiden esittelylistat ja -asiakirjat. Suomessa toimii lisäksi neljä lailla perustettua, itsenäistä ja riippumatonta erityisvaltuutettua: yhdenvertaisuusvaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu, lapsiasiavaltuutettu ja tietosuojavaltuutettu. Erityisvaltuutetut edistävät ja kehittävät oman erityisalansa osalta keskeisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Lapsiasiavaltuutettua lukuun ottamatta valtuutetut käsittelevät myös yksittäistapauksia.

Käytännössä perus- ja ihmisoikeuksia toteuttavat kuitenkin usein valtion sekä alue- ja kuntatason viranomaiset ja virkamiehet, kuten poliisit, rajavalvontaviranomaiset, sosiaali- ja terveysalan työntekijät sekä opettajat. Perus- ja ihmisoikeudet liittyvätkin jokaisen virkamiehen toimenkuvaan, ja perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite koskee kaikkea julkista valtaa. Perustuslain mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tämä tarkoittaa myös perus- ja ihmisoikeuksien noudattamista. Käytännössä viranomaisilla on velvollisuus tarvittaessa kouluttaa, ohjeistaa ja valvoa toimintaa, jossa käytetään julkista valtaa. Muun muassa valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies ovat kiinnittäneet huomiota viranomaisten omavalvonnan ja sisäisen valvonnan puutteisiin. Lisäksi hallintolaki sisältää hyvän hallinnon perusteet, mukaan lukien hallinnon oikeusperiaatteet, joiden mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on myös oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden, ja niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Viranomaisten toiminnassa lakien ja hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisella sekä perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tulkinalla on olennainen merkitys perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Perus- ja ihmisoikeusrakenteita on kehitetty viime vuosina. Edellisellä perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmalla perustettiin valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkosto. Joissakin ministeriöissä toimii myös sisäisiä perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkostoja. Kokemukset verkostoista ovat olleet myönteisiä. Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman valmistuttua valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkoston työssä tulee painottumaan valtioneuvoston sisäisen koordinaation tehostaminen.

Maaliskuussa 2016 toimintansa aloitti ulkoasiainministeriön Ihmisoikeudet ulkopoliitikassa -verkosto, jonka 21 jäsentä ovat keskeisiä ulko- ja yhteiskuntapolitiikan asiantuntijoita, ihmisoikeus- ja muiden kansalaisjärjestöjen johtajia ja yliopistojen edustajia.

Uuden yhdenvertaisuuslain ja naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (tasa-arvolaki) muutosten voimaantulon myötä tammikuussa 2015 entisestä vähemmistövaltuutetusta tuli laajasti syrjintäasioita valvova yhdenvertaisuusvaltuutettu ja erityisvaltuu-

tetut koottiin itsenäisiksi virastoiksi oikeusministeriön hallinnonalalle. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta korvasi syrjintälautakunnan ja tasa-arvolautakunnan.

Vuonna 2012 aloittivat toimintansa Ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta, jotka yhdessä eduskunnan oikeusasiamiehen kanssa muodostavat Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution. Ihmisoikeuskeskuksen tehtävänä on edistää perus- ja ihmisoikeuksia koskevaa tiedotusta, kasvatusta, koulutusta ja tutkimusta sekä näihin liittyvää yhteistyötä, laatia selvityksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta, tehdä aloitteita ja antaa lausuntoja, osallistua perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvään eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön sekä huolehtia muista vastaavista perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä. Ihmisoikeusvaltuuskunta puolestaan käsittelee laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä perus- ja ihmisoikeusasioita, hyväksyy vuosittain Ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelman ja toimintakertomuksen sekä toimii perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden kansallisena yhteistyöelimenä.

Osalla kansallisista perus- ja ihmisoikeustoimijoista on erityistehtäviä, jotka liittyvät kansainvälisten sopimusvelvoitteiden voimaansaattamiseen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii kansallisena ihmiskaupparaporttoijana ja valvoo karkotettavien ja käännytettävien ulkomaalaisten maasta poistamisen täytäntöönpanoa. Lapsiasiavaltuutetulla taas on erityisrooli YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen toteutumisen edistämässä. Eduskunnan oikeusasiamies on puolestaan YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan mukainen kansallinen valvontaelin. Lisäksi oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus ja ihmisoikeusvaltuuskunta muodostavat YK:n vammaisten oikeuksien yleissopimuksen mukaisen itsenäisen ja riippumattoman rakenteen, jonka avulla edistetään, suojellaan ja seurataan sopimuksen täytäntöönpanoa.

Ihmisoikeusselonteko kiinnitti huomiota tarpeeseen selvittää eri perus- ja ihmisoikeustoimijoiden roolia, työnjakoa ja yhteistyön kehittämistä muuttuneessa tilanteessa. Selonteon kehittämislinjauksen mukaisesti oikeusministeriö asetti tammikuussa 2015 työryhmän, joka selvitti eri kansallisten perus- ja ihmisoikeustoimijoiden asemaa, työnjakoa ja resursointia. Työryhmä tarkasteli ylimpiä laillisuusvalvojia, Ihmisoikeuskeskusta, erityisvaltuutettuja, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaa, eräitä valtioneuvoston asettamia neuvottelukuntia sekä valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkostoa. Toukokuussa 2015 valmistuneen selvityksen mukaan eri toimijoiden tehtävien tulee olla selkeästi määriteltyjä ja vaikuttavuutta on syytä arvioida jatkuvasti. Myös toimintatapoja ja yhteistyömuotoja on syytä kehittää jatkuvasti tehokkaan toiminnan turvaamiseksi. Lisäksi järjestöjen ja muun kansalaisyhteiskunnan osallistumismahdollisuuksia ja kuulemista tulee vahvistaa.

Perus- ja ihmisoikeuskentällä toimii edelleen paljon pienehköjä viranomaistoimijoita. Vuonna 2016 oikeusministeriö selvitti tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusvaltuutettujen yhdistämistä, mutta erityisesti naisjärjestöjen vastustuksesta yhdistämisestä luovuttiin. Jatkossa on tärkeää kehittää synergioita eri toimijoiden välillä.

# II PAINOPISTEALUEET

# 1. Perus- ja ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus

## Yleistä

Tietoisuus perus- ja ihmisoikeuksista on edellytys oikeuksien toteutumiselle. Perus- ja ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen kautta ihmiset tulevat tietoisiksi sekä omista että toistensa oikeuksista ja saavat välineitä näiden oikeuksien edistämiseen. YK:n ihmisoikeuskasvatusta ja -koulutusta koskevan julistuksen (2011) mukaan ihmisoikeuskasvatuksella on olennainen merkitys kaikkien ihmisoikeuksien edistämisessä, suojelemisessa ja tehokkaan toteutumisen varmistamisessa.<sup>11</sup>

YK:n ihmisoikeuskasvatusta ja -koulutusta koskevan julistuksen voidaan katsoa edustavan tämänhetkistä kansainvälisoikeudellista käsitystä ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen sisällöistä.<sup>12</sup> Kyse ei ole oikeudellisesti velvoittavasta instrumentista, mutta sen voidaan katsoa ilmentävän YK:n jäsenvaltioiden sitoutumista ihmisoikeuskasvatukseen ja -koulutukseen. Julistuksen mukaan ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus käsittää kaikki kasvatus-, koulutus-, tiedotus- ja opetustoimet sekä tietoisuuden lisäämistoimet, joiden tavoitteena on edistää ihmisoikeuksien ja perusvapauksien yleismaailmallista kunnioittamista ja noudattamista. Julistuksen mukaan ihmisoikeuskasvatukseen ja -koulutukseen kuuluu:

- tietojen ja ymmärryksen antaminen ihmisoikeusnormeista ja -periaatteista, niiden perustana olevista arvoista ja niiden suojelemiseen tarkoitetuista mekanismeista,
- oppiminen ja opettaminen sekä kouluttajia että oppijoita kunnioittavalla tavalla sekä
- ihmisten voimaannuttaminen siten, että he voivat nauttia omista oikeuksistaan ja käyttää niitä sekä kunnioittaa ja puolustaa muiden oikeuksia.

11 United Nations Declaration on Human Rights Education and Training, YK:n yleiskokouksen päätöslauselma A/RES/66/137. Julistuksen epävirallinen suomennos teoksessa Ihmisoikeuskeskus (2014). Ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus Suomessa.

12 Ihmisoikeuskeskus (2014). Ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus Suomessa, s. 9.

Julistus korostaa ihmisoikeuskasvatusta elinikäisenä prosessina, joka koskee kaikenikäisiä ihmisiä ja kaikkia yhteiskunnan osia kaikilla koulutustasoilla.

Tässä toimintaohjelmassa perus- ja ihmisoikeuskasvatuksella ja -koulutuksella tarkoitetaan sellaista kasvatusta ja koulutustoimintaa, joka kattaa sekä kansainvälisissä sopimuksissa turvatut ihmisoikeudet että Suomen perustuslain turvaamat perusoikeudet ja joka noudattaa YK:n ihmisoikeuskasvatus- ja -koulutusjulistuksessa vahvistettuja yleisiä periaatteita.

YK:n ihmisoikeuskasvatusta ja -koulutusta koskevan julistuksen mukaan jokaisella on oikeus olla tietoinen kaikista ihmisoikeuksista ja perusvapauksista sekä etsiä ja saada tietoa niistä ja jokaisella tulisi olla pääsy ihmisoikeuskasvatuksen piiriin. Valtiot ja asiaankuuluvat viranomaiset ovat pääasiallisessa vastuussa ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen edistämistä. Myös YK:n ihmisoikeuspuolustajia koskevan julistuksen (1999) mukaan valtiolla on vastuu edistää ja helpottaa opetusta ihmisoikeuksista ja perusvapauksista kaikilla koulutustasoilla.<sup>13</sup> Lisäksi Euroopan neuvoston (EN) demokratia- ja ihmisoikeuskasvatusta koskevan peruskirjan (2010) mukaan valtioiden tulee pyrkiä takaamaan kaikille mahdollisuus demokratia- ja ihmisoikeuskasvatukseen, ja EN:n ministerikomitean suosituksen mukaan valtioiden tulee ryhtyä toimenpiteisiin peruskirjan toimeenpanemiseksi.<sup>14</sup> Valtioiden ihmisoikeuskasvatusta ja -koulutusta koskevien velvollisuuksien voidaan kuitenkin nähdä perustuvan jo YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmalliseen julistukseen vuodelta 1948.<sup>15</sup> Lisäksi monet ihmisoikeussopimukset sisältävät ihmisoikeuskasvatukseen liittyviä velvoitteita.<sup>16</sup> Kaikki ihmisoikeussopimukset velvoittavat valtiota ryhtymään tarpeellisiin toimenpiteisiin soveltuvin keinoin sopimuksissa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi. Ihmisoikeuskasvatusta ja -koulutusta voidaan katsoa kuuluvan tähän valtion keinovalikoimaan, ja se on siksi olennaista kaikkien valtion ihmisoikeusvelvoitteiden toimeenpanemisessa.

Erityisesti viranomaisten perus- ja ihmisoikeuskoulutuksen oikeusperustan kannalta Suomen perustuslain velvoitteilla on suuri merkitys. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämän velvoitteen toteuttamiseksi on tärkeää varmistaa, että viranomaisilla on tarpeellinen osaaminen perus- ja ihmisoikeuksista.

13 Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms (1999), A/RES/53/144.

14 Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the Council of Europe Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education, CM/Rec(2010)7.

15 Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus, yleiskokouksen päätöslauselma 217 A (III) 10.12.1948.

16 Ihmisoikeuskasvatusta ja -koulutusta koskevia velvoitteita on muun muassa YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (artikla 13.1), YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (artikla 7), YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa (artiklat 29 ja 42), YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksessa (artiklat 8.2 ja 24.1) sekä YK:n naisten syrjinnän poistamista koskevassa yleissopimuksessa (artikla 10).



Perus- ja ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen turvaaminen kaikilla tasoilla edellyttää valtioneuvoston yhteistyötä eri sidosryhmien kuten esimerkiksi kuntien kanssa. Vuonna 2012 perustettu Ihmisoikeuskeskus on valtioneuvoston tärkeä kumppani perus- ja ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen alalla, sillä keskuksen yhtenä lakisääteisenä tehtävänä on edistää perus- ja ihmisoikeuskasvatusta ja -koulutusta. Lisäksi keskeisiä kumppaneita ovat ihmisoikeusjärjestöt, joilla on Suomessa merkittävä rooli perus- ja ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen toteuttajina.

Perus- ja ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen lähikäsitteitä ovat muun muassa demokratiakasvatus, kansalaiskasvatus ja globaalikasvatus. Perus- ja ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen erityispiirteenä on oikeuksien luonne valtioita velvoittavina normeina. Usein näissä kaikissa eri kasvatuksen lajeissa käsitellään kuitenkin hyvin samansuuntaisia teemoja ja arvoja. EN:n demokratia- ja ihmisoikeuskasvatusta koskevan peruskirjan mukaan demokratia- ja ihmisoikeuskasvatus eroavat pikemminkin painopisteiltään ja vaikutusalueiltaan kuin tavoitteiltaan ja käytännöiltään. Demokratiakasvatus keskittyy pääosin demokraattisiin oikeuksiin ja vastuisiin sekä aktiiviseen osallistumiseen yhteiskunnalliseen, poliittiseen, sosiaaliseen, taloudelliseen, lainsäädännölliseen ja kulttuurielämään, kun taas ihmisoikeuskasvatuksessa ihmisoikeuksia ja perusvapauksia käsitellään laajemmin kaikkien elämänalueiden kannalta.<sup>17</sup>

Demokratiakasvatuksen ja perus- ja ihmisoikeuskasvatuksen toisiaan tukevan luonteen vuoksi perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman valmistelussa on pyritty synergiaan valtioneuvoston demokratiapoliittisen ohjelman demokratiakasvatustoimenpiteiden kanssa. Tämän toimintaohjelman toimenpiteet 1.1.1 (valtioneuvoston virkamiesten perus- ja ihmisoikeusosaamisen vahvistaminen) ja 1.2.3 (yhdenvertaiseen osallistumiseen oppiminen – osallisuuden edistäminen kouluissa osana demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen kehittämistä ja uusien opetussuunnitelmien toimeenpanoa) ovat mukana myös demokratiapoliittisessa toimintaohjelmassa.

## Tilannekuva

Perus- ja ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus eivät olleet kattavasti mukana edellisessä perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa, vaikka ohjelmaan sisältyikin kasvatukseen ja koulutukseen liittyneitä yksittäisiä hankkeita. Toimintaohjelman riippumattomassa arvioinnissa kiinnitettiin huomiota tarpeeseen panostaa ihmisoikeuskoulutukseen kansallisen ihmisoikeuskulttuurin vahvistamiseksi. Arviointiryhmä suositteli ihmisoikeuskasvatuksen ja -kou-

<sup>17</sup> Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education, CM/Rec(2010)7.

lutuksen ottamista mukaan seuraavaan perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaan ja sen nostamista ihmisoikeuspoliittiseksi painopistealueeksi.

Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteon (2014) mukaan perus- ja ihmisoikeuskasvatukseen ja -koulutukseen on kiinnitettävä entistä enemmän huomiota kaikilla tasoilla. Perus- ja ihmisoikeuksien kasvanut merkitys edellyttää viranomaisilta yhä parempaa kykyä tunnistaa perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä sekä tuntea näiden oikeuksien sisältö niin kansallisessa, EU- kuin kansainvälisessä toiminnassa. Niin kansalaisilla kuin julkisilla toimijoillakin tulee olla riittävästi tietoa perus- ja ihmisoikeuksista ja mahdollisuuksista vedota näihin oikeuksiin. Selonteon kehittämislinjauksen mukaan perus- ja ihmisoikeuskasvatusta ja -koulutusta vahvistetaan kaikilla tasoilla, ja seuraavaan kansalliseen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaan tulisi sisällyttää kasvatusta ja koulutusta koskeva osa. Selonteon kehittämislinjauksen mukaan valtioneuvosto myös kehittää keskinäistä koulutusyhteistyötään, työnjakoa tiedotuksessa sekä yhteistyötään alue- ja paikallisviranomaisten kanssa koskien TSS-oikeuksia ja niiden soveltamiskäytäntöjä. Myös seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien näkökulma tulee kehittämislinjauksen mukaan ottaa huomioon ihmisoikeuskasvatuksessa ja -koulutuksessa. Suomen kansainväliseen ihmisoikeustoimintaan liittyvän kehittämislinjauksen mukaan valtioneuvoston ja kansalaisyhteiskunnan yhteydenpitoa ja osallistavia toimintatapoja kehitetään muun muassa ihmisoikeuksien tunnetuksi tekemisessä ja ihmisoikeuskoulutuksessa.

Ihmisoikeusselonteon eduskuntakäsittelyn yhteydessä eduskunnan valiokunnat pitivät tärkeänä, että perus- ja ihmisoikeuskasvatusta ja -koulutusta vahvistetaan kaikilla hallinnon tasoilla ja eriasteisissa oppilaitoksissa.<sup>18</sup> Suuri valiokunta tähdensi erityisesti tarvetta lisätä tietämystä EU:n perusoikeuskirjasta.<sup>19</sup>

Ihmisoikeuskeskus julkaisi vuonna 2014 kansallisen perusselvityksen ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen toteutumisesta suomalaisessa koulutusjärjestelmässä. Selvityksen mukaan suomalaisen koulutusjärjestelmän arvopohja ja tavoitteenasettelu luovat melko hyvän perustan perus- ja ihmisoikeuskasvatukselle ja -koulutukselle. Kenttää leimaavat kuitenkin epäyhtenäisyys ja systemaattisuuden puute. Ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen toimeenpano on liikaa yksittäisten opettajien, kasvattajien ja koulutuksen järjestäjien mielenkiinnon ja aktiivisuuden varassa, eikä ihmisoikeuksia aina opeteta kansainvälisen oikeuden velvoittavina normeina. Suurimmat puutteet ovat opettajien ja kasvattajien sekä virkamiesten ja viranhaltijoiden koulutuksessa. Selvityksen tulosten perusteella Ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskunta hyväksyi seitsemän suositusta ihmisoikeuskas-

18 Ulkoasiainvaliokunnan mietintö UaVM 24/2014 vp, perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 52/2014 vp, hallintovaliokunnan lausunto HaVL 34/2014 vp, työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto TyVL 15/2014 vp, sivistysvaliokunnan lausunto SiVL 15/2014 vp.

19 Suuren valiokunnan lausunto SuVL 6/2014 vp.

vatuksen ja -koulutuksen edistämiseksi Suomessa. Valtuuskunnan mukaan valtioneuvoston tulee laatia ihmisoikeuskasvatusta ja -koulutusta koskeva toimintaohjelma ja ihmisoikeudet on sisällytettävä kaikkeen kasvatukseen ja koulutukseen. Ihmisoikeuskasvatuksen tulee tukea ja edistää ihmisoikeuksia kunnioittavaa toimintaympäristöä. Viranhaltijoiden ja muiden julkisia tehtäviä hoitavien ihmisoikeusosaaminen on varmistettava, opettajien ja kasvattajien ihmisoikeusosaamista on vahvistettava ja oppimateriaaleja ja opetusmenetelmiä on kehitettävä. Lisäksi ihmisoikeusopetusta, -kasvatusta ja osaamista on seurattava, arvioitava ja kehitettävä.<sup>20</sup>

Opetus- ja kulttuuriministeriö julkaisi vuonna 2014 tilaamansa selvityksen demokratiakasvatuksen ja ihmisoikeuskasvatuksen tavoitteiden ja sisältöjen toteutumisesta yliopistojen ja ammatillisten opettajakorkeakoulujen opettajankoulutuksessa. Selvityksen mukaan demokratiaa ja ihmisoikeuksia pidetään opettajankoulutuksessa keskeisinä arvoina ja osana toimintakulttuuria. Kuitenkin varsinaisia ihmisoikeuksia ja demokratiaa käsitteleviä opintojaksoja sisältyy eri koulutuksiin hyvin vähän. Lisäksi yksiköiden välillä on eroja demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen toteutumisessa, ja koulutus on varsin riippuvaista opetushenkilökunnan sitoutumisesta ja kiinnostuksesta. Selvityksessä suositeltiin ihmisoikeuksien ja demokratian tuomista nykyistä näkyvämmäksi ja laajemmaksi osaksi opettajankoulutusta. Selvitys painotti lisäksi muun muassa ammatillisen kehittymisen tukemisen, verkostoitumisen ja eri toimijoiden yhteistyön tärkeyttä.<sup>21</sup>

Suomi on saanut ihmisoikeuskasvatusta ja -koulutusta koskevia suosituksia myös kansainvälisiltä ihmisoikeusvalvontaelimiltä. Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu on suositellut Suomelle ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen sisällyttämistä jokaiseen toimintaohjelmaan, jonka tavoitteena on ihmisoikeuskulttuurin vahvistaminen yhteiskunnassa. Lisäksi ihmisoikeudet tulee sisällyttää koulutukseen ja tiedotustoimintaan kattavasti, käytännöllistä ja ymmärrettävää kieltä käyttäen. Opetusmenetelmien tulee rohkaista kriittiseen ajatteluun ja luoda osallistava oppimisympäristö, joka perustuu suvaitsevaisuuteen ja syrjimättömyyteen.<sup>22</sup> Lisäksi useat YK:n ihmisoikeussopimusten valvontaelimet ovat kehottaneet Suomea lisäämään yleistä tietoisuutta ihmisoikeussopimuksista, Suomen määräaikaisraporteista ja Suomea koskevista suosituksista viranomaisten, kansalaisjärjestöjen ja suuren yleisön keskuudessa.<sup>23</sup>

20 Ihmisoikeuskeskus (2014). Ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus Suomessa.

21 Matti Rautiainen, Liisa Vanhanen-Nuutinen, Arja Virta (2014). Demokratia ja ihmisoikeudet. Tavoitteet ja sisällöt opettajankoulutuksessa. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:18.

22 EN:n ihmisoikeusvaltuutetun Nils Muižnieksin Suomea koskeva raportti 2012 (COMM DH(2012)27)

23 YK:n ihmisoikeuskomitea 2013 (CCPR/C/FIN/CO/6), YK:n TSS-komitea 2014 (E/C.12/FIN/CO/6), YK:n rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea 2012 (CERD/C/FIN/CO/20-22), YK:n kidutuksen vastainen komitea 2011 (CAT/C/FIN/CO/5-6), YK:n naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea 2014 (CEDAW/C/FIN/CO/7), YK:n lapsen oikeuksien komitea 2011 (CRC/C/FIN/CO/4).

Suomi on lisäksi saanut suosituksia eri ammattiryhmien ihmisoikeuskoulutuksesta. Esimerkiksi Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastaisen komission (ECRI) mukaan viranomaisten tulee ryhtyä lisätoimenpiteisiin ihmisoikeusasioiden opettamiseksi kouluissa ja lisätä opettajien valmiutta työskennellä monikulttuurisessa ympäristössä.<sup>24</sup> YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan Suomen on pyrittävä vahvistamaan lasten parissa työskentelevien ammattihenkilöiden tietoisuutta lapsen oikeuksien sopimuksesta ja lasten oikeuksiin liittyvästä kansallisesta lainsäädännöstä.<sup>25</sup> YK:n ihmisoikeuskomitea on painottanut erityisesti tarvetta lisätä tuomareiden, lakimiesten ja syyttäjien tietoisuutta YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevasta sopimuksesta.<sup>26</sup> ECRI:n mukaan poliiseille tulisi luoda perus- ja jatkokoulutus rasismista ja rotusyrjinnästä.<sup>27</sup> YK:n kidutuksen vastaisen komitean mukaan lainvalvontaviranomaisten koulutusta kidutuksen vastaisesta sopimuksesta ja kidutuksen kiellosta pitäisi tehostaa ja viranomaisten olemassa olevasta koulutuksesta pitäisi kerätä tietoa ja sitä pitäisi arvioida.<sup>28</sup> Lisäksi on peräänkuulutettu esimerkiksi koulutusta ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta, auttamisesta ja suojelusta ammattilaisille, jotka saattavat työssään kohdata ihmiskaupan uhreja.<sup>29</sup>

Myös muun muassa yhdenvertaisuusvaltuutettu ja lapsiasiavaltuutettu sekä lukuisat kansalaisjärjestöt ovat todenneet, että perus- ja ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen kehittämisen tulisi olla mukana valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa. Lapsiasiavaltuutettu ja kansalaisjärjestöt ovat pitäneet tärkeinä erityisesti virkamiesten perus- ja ihmisoikeuskoulutuksen vahvistamista ja perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin kehittämistä. Kansalaisjärjestöt ovat nostaneet koulutusteemoista esiin esimerkiksi digitaaliset perusoikeudet ja vammaisten henkilöiden oikeudet. Lisäksi järjestöt ovat korostaneet perus- ja ihmisoikeuskasvatuksen roolia opetussuunnitelmissa sekä opettajien perus- ja ihmisoikeusosaamisen ja täydennyskoulutuksen vahvistamisen tärkeyttä.

Toimintaohjelman valmistelussa on otettu huomioon edellä esitellyissä asiakirjoissa, selvityksissä ja suosituksissa esiin nostetut perus- ja ihmisoikeuskasvatusta ja -koulutusta koskevat näkökohdat. Alla olevassa SWOT-analyysissä on koottu yhteen vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia, jotka on tunnistettu toimintaohjelman valmistelussa. SWOT-analyysin pohjalta voidaan tunnistaa alueita, joilla perus- ja ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen kehittäminen olisi erityisen tärkeää. Esiin nousevat erityisesti virkamiesten koulutus ja perus- ja ihmisoikeuskasvatuksen toteutuminen kouluissa.

24 Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio 2013 (CRI(2013)19).

25 YK:n lapsen oikeuksien komitea 2011 (CRC/C/FIN/CO/4).

26 YK:n ihmisoikeuskomitea 2013 (CCPR/C/FIN/CO/6).

27 Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio 2013 (CRI(2013)19).

28 YK:n kidutuksen vastainen komitea 2016 (CAT/C/FIN/CO/7).

29 Ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen osapuolten komitea 2015 (CP(2015)1), YK:n ihmisoikeuskomitea 2013 (CCPR/C/FIN/CO/6), YK:n ihmisoikeusneuvoston yleismaailmallinen määräaikaistarkastelu 2013, suositus 89.34 (Yhdysvaltojen suositus Suomelle) (A/HRC/21/8 ja A/HRC/21/8/ADD.1).

## Perus- ja ihmisoikeuskasvatusta ja -koulutusta – SWOT-analyysi

<p><b>Vahvuudet</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• suomalaisen koulutusjärjestelmän arvopohja ja tavoitteenasettelu luovat hyvän perustan perus- ja ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen toteuttamiselle</li> <li>• toimivat koulutuksen ja kasvatuksen arvioinnin rakenteet</li> <li>• uusissa valtakunnallisissa perusopetuksen ja lukion opetussuunnitelmien perusteissa huomioidaan perus- ja ihmisoikeuksia entisiä paremmin ja ihmisoikeuksia käsitellään usean aiheen opetussisällöissä ja oppilaslähtöisesti</li> <li>• perus- ja ihmisoikeuksia koskevia sisältöjä on jossain määrin otettu osaksi opettajien koulutusta</li> <li>• erilaisia opetukseen suunniteltuja materiaaleja on paljon (kuten ihmisoikeudet.net, maailmankoulu.fi, Forum för levande historia)</li> <li>• Ihmisoikeuskeskuksen tuottamat koulutusmateriaalit</li> <li>• virkamiesten ja eri ammattiryhmien perus- ja ihmisoikeusosaaminen on parantunut</li> </ul>	<p><b>Heikkoudet</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• perusopetukseen kuuluvan perus- ja ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen toimeenpano on liikaa yksittäisten opettajien, kasvattajien ja koulutuksen järjestäjien mielenkiinnon ja aktiivisuuden varassa</li> <li>• epäyhtenäisyyttä opettajien koulutuksessa sekä virkamiesten ja työntekijöiden täydennyskoulutuksessa</li> <li>• ihmisoikeuksia ei aina mielletä eikä opeteta kansainvälisen oikeuden normeina, joten niiden velvoittava luonne saattaa jäädä ymmärtämättä</li> <li>• valtiollisten ja kunnallisten viranhaltijoiden perus- ja ihmisoikeuskoulutus ei Suomessa toteudu riittäväällä tavalla</li> <li>• alue- ja kuntatason virkamiehille ei ole juurikaan saatavilla perus- ja ihmisoikeuskoulutusta</li> <li>• eri ammattiryhmien, esim. lainkäyttöviranomaisten, sekä laajan yleisön riittämätön tieto Suomea sitovista ihmisoikeusoppimuksista ja niitä täydentävistä lisäpöytäkirjoista</li> </ul>
<p><b>Mahdollisuudet</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• opetussuunnitelmauudistus antaa uusia mahdollisuuksia kehittää perus- ja ihmisoikeuskasvatusta peruskoulu- ja lukiopetuksessa</li> <li>• valtioneuvoston olemassa oleviin koulutusrakenteisiin voidaan lisätä perus- ja ihmisoikeuskoulutusta virkamiehille</li> <li>• koulutuksen kansallisen arviointikeskuksen Karvin hyödyntäminen perus- ja ihmisoikeuskoulutuksen ja -kasvatuksen arvioinnissa</li> <li>• Opetushallituksen uudet verkkosivut, joille kerätään mm. perusoikeusaiheista materiaalia</li> <li>• olemassa olevilla rahoitusinstrumenteilla voidaan tukea perusoikeuskoulutusta eri koulutussektoreilla ja -tasoilla</li> <li>• koulujen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitteluprosessit</li> <li>• Ihmisoikeuskeskuksen lakisääteinen tehtävä edistää perusoikeuskasvatusta ja -koulutusta</li> <li>• lisääntynyt osaaminen johtaa siihen, että perus- ja ihmisoikeuksiin vedotaan ja niitä sovelletaan yhä useammin tuomioistuimissa</li> </ul>	<p><b>Uhat</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• eri ammattiryhmille nimenomaisesti suunnattua perus- ja ihmisoikeuskoulutusta ei tarjota tai koulutus ei ole riittävän konkreettista</li> <li>• koulutus ei tavoita niitä, jotka sitä tarvitsisivat</li> <li>• koulutusta tarvitsevat eivät koe aihepiiriä kiinnostavaksi tai tarpeelliseksi</li> <li>• koventunut ilmapiiri tai vahvat ennakkoluulot johtavat siihen, että tiedosta huolimatta ei haluta turvata perusoikeuksia omassa toiminnassa</li> <li>• valtakunnalliset opetussuunnitelmien perusteet eivät jalkautu ruohonjuuritasolle opettajien puutteellisen perus- ja ihmisoikeusosaamisen vuoksi</li> <li>• taloudellinen tilanne johtaa siihen, että koulutusta vähennetään, ei järjestetä tai siihen ei ole aikaa osallistua</li> <li>• aihepiiriä pidetään vaikeana ja monimutkaisena, eikä sillä koeta olevan yhteyttä arkipäivään</li> <li>• työpaikkakulttuuri johtaa siihen, että koulutuksesta ja osaamisesta huolimatta perusoikeuksia ei huomioida viranomaisten toiminnassa</li> </ul>

## Tavoitteiden ja toimenpiteiden valitseminen toimintaohjelmaan

Alla olevassa kuviossa on esitetty toimintaohjelman perus- ja ihmisoikeuskasvatusta ja -koulutusta koskevat tavoitteet, joita ovat valtioneuvoston kapasiteetin kasvattaminen perus- ja ihmisoikeusasioissa, perus- ja ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen vahvistaminen kouluissa, turvapaikanhakijoiden tiedon lisääminen perus- ja ihmisoikeuksista sekä ihmisoikeuspohjaisen lähestymistavan vahvistaminen julkisissa kehitysyhteistyösektorin rahoitusinstrumenteissa. Tavoitteiden määrittämisen lähtökohtana on ollut erityisesti Ihmisoikeuskeskuksen selvitys ihmisoikeuskasvatuksesta ja -koulutuksesta Suomessa, ja toimintaohjelman valmistelussa on huomioitu selvitykseen liittyvät ihmisoikeusvaltuuskunnan suositukset ja niiden tähänastinen toteutuminen.<sup>30</sup> Toimintaohjelman valmisteluvaiheessa myös arvioitiin eri ryhmien kasvatus- ja koulutustarpeita sekä perus- ja ihmisoikeuksien kokonaisuudesta että tietyistä teemoista. Toimintaohjelman tavoitteiden kautta pyritään edistämään perus- ja ihmisoikeuskasvatusta konkreettisin ja kohdennetuin toimenpitein.



Toimenpiteissä korostetaan ihmisoikeuksien luonnetta kansainvälisen oikeuden velvoittavina normeina ja käsitellään soveltuvin osin sekä kansallisia perusoikeuksia että kansainvälisiä sopimuksia ja EU:n perusoikeuslottuvuutta. Koulutuksissa tulee huomioida sekä kansalais- ja poliittiset oikeudet että taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Lisäksi kiinnitetään huomiota oikeuksien yhdenvertaiseen toteutumiseen ja tiettyjen ryhmien oikeuksiin. Toimenpiteet toteutetaan kohderyhmän tarpeet huomioiden ja perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavassa toimintaympäristössä.

<sup>30</sup> Suositusten toteutumisesta ks. Ihmisoikeuskeskuksen toimintakertomus 2015, s. 42–45.

Virkamiesten perus- ja ihmisoikeuskoulutuksen vahvistamisen osalta toimintaohjelmassa keskitytään erityisesti valtioneuvoston omien virkamiesten perus- ja ihmisoikeuskoulutuksen kehittämiseen muun muassa lisäämällä perus- ja ihmisoikeussisältöjä valtioneuvoston uusien virkamiesten perehdytyskoulutukseen ja järjestämällä erillinen luentokurssi perus- ja ihmisoikeuksista. Lisäksi järjestetään koulutusta tietosuojaan liittyvistä kysymyksistä. Saamelaisasioita käsittelevien virkamiesten osaamista parannetaan saamelaisten oikeuksiin keskittyvällä koulutuksella.

Oikeusministeriön vuonna 2013 julkaisema lainkirjoittajan opas sisältää kattavasti tietoa perus- ja ihmisoikeuksien huomioimisesta lainsäädännön valmistelussa.<sup>31</sup> Myös EU-tasolla on kehitetty välineitä perusoikeuksien turvaamiseksi säädösvalmistelussa.<sup>32</sup> Ihmisoikeusselonteossa tuotiin kuitenkin esiin entistä voimakkaampi tarve arvioida perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia säädöshankkeiden valmisteluvaiheessa, ja asiaan ovat kiinnittäneet huomiota myös perustuslakivaliokunta ja valtioneuvoston oikeuskansleri.<sup>33</sup> Lisäksi perus- ja ihmisoikeusvaikutusten ennakkollisen arvioinnin vahvistamista ovat peräänkuuluttaneet muun muassa edellisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman arviointi, lapsiasiavaltuutettu sekä kansalaisjärjestöt. Toimintaohjelman osana perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia säädösvalmistelussa kehitetään. Ohjelmaan on valittu pilottihankkeita, joissa perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi pyritään tekemään erityisen perusteellisesti. Hallitusohjelman mukaisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen kiinnitetään huomiota muun muassa tiedustelulainsäädäntöhankkeiden yhteydessä.

YK:n yritysten ihmisoikeusvastuuta koskevien ohjaavien periaatteiden kansalliseen toimeenpanoon liittyen vahvistetaan ihmisoikeuspohjaista lähestymistapaa suomalaisissa yksityissektorille suunnatuissa julkisissa rahoitusinstrumenteissa, jotka liittyvät kehitysyhteistyöhön. Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteon mukaan ulkomailla toimivien yritysten toimintaan liittyviä haitallisia ihmisoikeusvaikutuksia tulee pyrkiä ehkäisemään ja toimenpiteitä, keinoja ja mahdollisuuksia tämän toteutumiseksi tulee edelleen selvittää. Selonteon eduskuntakäsittelyssä erityisesti työelämä- ja tasa-arvovaliokunta toi esiin tarpeen kiinnittää huomiota yritysten ihmisoikeusvastuuseen ja YK:n yritysten ihmisoikeusvastuuta koskeviin periaatteisiin.<sup>34</sup>

31 Opas on saatavilla osoitteessa <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/>.

32 Katso esim. Euroopan unionin strategia perusoikeuskirjan panemiseksi tehokkaasti täytäntöön (COM(2010) 573 final) sekä Suuntaviivat menettelyvaiheista perusoikeuksien mukaisuuden tarkistamiseksi neuvoston valmisteluissa (5377/15).

33 Katso esim. valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2015 ja perustuslakivaliokunnan lausunnot PeVL 52/2014 vp, PeVL 33/2016 vp ja PeVL 19/2016 vp; katso myös hallintovaliokunnan lausunto HaVL 34/2014 vp ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto TyVL 15/2014 vp.

34 Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto TyVL 15/2014 vp.

Kouluissa tapahtuvaa perus- ja ihmisoikeuskasvatusta kehittämällä voidaan parantaa lasten ja nuorten tietoisuutta perus- ja ihmisoikeuksista. Uusissa valtakunnallisissa perusopetuksen ja lukion opetussuunnitelmien perusteissa perus- ja ihmisoikeudet huomioidaan entistä kattavammin koulutuksen arvopohjassa, yleisissä tavoitteissa ja oppisisällöissä.<sup>35</sup> Opetussuunnitelmien perusteet astuvat voimaan porrastetusti syksystä 2016 lähtien. Niiden jalkautumisen ja kouluissa tapahtuvan perus- ja ihmisoikeuskasvatuksen edistämiseksi toimintaohjelman toimenpiteet muun muassa edistävät osallisuutta koulu yhteisössä ja vahvistavat opettajien valmiuksia eri taustoista tulevien nuorten kohtaamisessa sekä vihapuheeseen, rasismiin ja seksuaaliseen häirintään puuttumisessa. Lisäksi parannetaan perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvän opetusmateriaalin saatavuutta kokoamalla yhteen eri toimijoiden tuottamaa olemassa olevaa materiaalia.

Toimintaohjelma pyrkii myös lisäämään turvapaikanhakijoiden tietämystä sekä omista oikeuksistaan että toisten ihmisten perus- ja ihmisoikeuksista. Turvapaikanhakijat saapuvat usein maista, joissa perus- ja ihmisoikeuskulttuuri ei ole juurtunut, ja heidän tietonsa ihmisoikeuksista saattavat olla hatarat. Lisäksi turvapaikanhakijat tarvitsevat tietoa Suomen perusoikeusjärjestelmästä. Toimintaohjelman osana kehitetään vastaanottokeskuksissa järjestettävän suomalaisen yhteiskunnan peruskurssin perus- ja ihmisoikeussisältöjä.

Perus- ja ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen elementtejä on mukana myös muiden tämän toimintaohjelman painopistealueiden toimenpiteissä, jotka liittyvät muun muassa ministeriöiden virkamiesten, poliisihallinnon, kuntien työntekijöiden, turvapaikanhakijoiden ja järjestöjen tietoisuuden lisäämiseen tietyistä perus- ja ihmisoikeusteemoista.<sup>36</sup> Paikallistason viranomaisten perus- ja ihmisoikeuskoulutusta on pyritty sisällyttämään erityisesti yhdenvertaisuuteen ja itsemääräämisoikeuteen liittyviin toimenpiteisiin.

Ihmiskaupan ehkäisemiseen tähtäävä koulutus ei ole mukana tässä toimintaohjelmassa, mutta valtioneuvoston ihmiskaupan vastaiseen toimintaohjelmaan 2016–2017 sisältyy toimenpiteitä ihmiskaupan vastaiseen toimintaan ja ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen liittyvän koulutuksen tehostamiseksi ja tietoisuuden lisäämiseksi.<sup>37</sup>

35 Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014, Lukion opetussuunnitelman perusteet 2015.

36 Katso mm. seuraavat toimenpiteet: 2.1.1 Lisätään valtioneuvoston kapasiteettia arvioida yhdenvertaisuuden toteutumista, tunnistaa ja puuttua syrjintään sekä edistää yhdenvertaisuutta, 2.1.2 Kuntien yhdenvertaisuussuunnittelun tukeminen, 2.1.3 Liikuntajärjestöjen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmien kehittäminen, 2.1.4 Yhdenvertaisuuden edistäminen työelämässä, 2.3.1 Vihapuheen estäminen osana Merkityksellinen Suomessa -toimintaohjelmaa ja sen seuranta, 2.4.1 TRUST – Hyvät väestösuhteet Suomessa -hanke, 2.5.3 Maahanmuuttajien osallisuutta vapaa-ajan ja järjestötoiminnassa lisätään, 3.2.1 Viharikosten torjunnan tehostaminen, 3.2.2 Naisiin kohdistuvan väkivallan ennaltaehkäisemisen vahvistaminen oikea-aikaisen ja -sisällöisen tiedon ja kohdennetun koulutuksen kautta.

37 Valtioneuvoston ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma 2016–2017, toimenpiteet 2.3, 4.1, 5.2, 6.1–6.4.



Hallituksen tasa-arvo-ohjelman 2016–2019 yhtenä tavoitteena on varhaiskasvatuksen ja koulutuksen tasa-arvotietoisuuden vahvistaminen. Ohjelman toimenpiteissä muun muassa sisällytetään opetus- ja kasvatustyötä sekä opinto-ohjausta tekevien perus- ja täydennyskoulutukseen sukupuoli- ja tasa-arvotietoisia opetussisältöjä ja menetelmiä, tuetaan peruskoulujen ja toisen asteen oppilaitosten tasa-arvosuunnittelua ja vahvistetaan työ- ja elinkeinohallinnon asiantuntijoiden koulutusta työmarkkinoiden sukupuolittuneen segregaaation purkamiseksi.<sup>38</sup>

## TOIMENPITEET

### 1.1 Valtioneuvoston kapasiteetin kasvattaminen perus- ja ihmisoikeusasioissa

#### 1.1.1 Valtioneuvoston virkamiesten perus- ja ihmisoikeusosaamisen vahvistaminen

- a) **Sisältö:** Valtioneuvoston virkamiesten perus- ja ihmisoikeusosaamista vahvistetaan kehittämällä verkkomateriaalia ja koulutusta perus- ja ihmisoikeusaiheista muun muassa osana uusien virkamiesten perehdyttämishjelmaa sekä säädöskoulutusta. Hanke toteutetaan valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman ja valtioneuvoston demokraatiapoliittisen toimintaohjelman yhteistyönä. Pilotoidaan valtioneuvoston virkamiehille suunnattu kurssi perus- ja ihmisoikeuksista. Kurssiin liittyvä verkkomateriaali sekä muuta perus- ja ihmisoikeusaineistoa kootaan valtioneuvoston intranettiin kaikkien valtioneuvoston virkamiesten saataville. Tarjotaan lisäksi virkamiehille koulutusta tietosuojan liittyvistä kysymyksistä, ja koulutuksen yhteydessä kiinnitetään huomiota yksityisyyden ja henkilötietojen suojan toteuttamiseen käytännössä.
- b) **Oikeusperusta:** perustuslain 22 ja 10 §, ihmisoikeusselontekoon liittyvät eduskunnan valiokuntien lausunnot ja ulkoasiainvaliokunnan mietintö (UaVM 24/2014 vp, PeVL 52/2014 vp, SuVL 6/2014 vp, HaVL 34/2014 vp, SiVL 15/2014 vp, TyVL 15/2014 vp), Suomen ratifoimat ihmisoikeussopimukset, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artikla, EU:n perusoikeuskirja, YK:n ihmisoikeuskasvatusta koskeva julistus, YK:n julistus yksilöiden, ryhmien ja yhteiskunnan elinten oikeudesta ja vastuusta edistää ja suojella yleismaailmallisesti tunnustettuja ihmisoikeuksia ja perusvapauksia (artikla 15)
- c) **Vastuuministeriöt:** valtioneuvoston kanslia/valtioneuvoston hallintoyksikkö, oikeusministeriö
- d) **Indikaattorit:** koulutuksen toteutuminen, kurssista kerätty palaute, osallistujien määrä, verkkomateriaalit

<sup>38</sup> Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2016–2019, toimenpiteet 4.2, 4.3 ja 2.2.

### 1.1.2 Kehitetään säädöshankkeiden perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia

- a) **Sisältö:** Hallituksen esitysten laatimishojeet (HELO) uudistetaan. Uudistamistyön yhteydessä arvioidaan myös keinoja parantaa ja vahvistaa perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia osana esityksiä. Oikeusministeriö antaa tarvittaessa tähän liittyvää tukea. Lainvalmistelukoulutuksessa kiinnitetään huomiota perus- ja ihmisoikeuksien huomioon ottamiseen säädösvalmistelussa. Ministeriöt arvioivat ja kirjaavat etukäteen ilmoittamiinsa pilottisäädöshankkeisiin niiden vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin:
- i. Lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan lainsäädännön uudistamishanke, oikeusministeriö
  - ii. Sotilastiedustelua koskeva lainsäädäntöhanke, puolustusministeriö
  - iii. Siviilitiedustelua koskeva lainsäädäntöhanke, sisäministeriö
  - iv. Sähköisen asunto-osakerekisterin perustamista koskeva nk. ASREK-hanke, jonka tavoitteena on edistää kohtuuhintaista asumista, maa- ja metsätalousministeriö
  - v. Valtioneuvoston asetus rakennusten esteettömyysvaatimuksista, ympäristöministeriö
- b) **Oikeusperusta:** perustuslain 22 § ja perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 52/2014 vp
- c) **Vastuuministeriö:** oikeusministeriö ja pilottisäädöshankkeiden osalta asianomaiset ministeriöt
- d) **Indikaattorit:** Hallituksen esitysten laatimishojien uudistamisen yhteydessä on korostettu perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin merkitystä myös perustuslain 22 §:n kannalta ja otettu oppaaseen ohjeet siitä, kuinka arviointi kirjoitetaan hallituksen esityksiin. Lainvalmistelukoulutuksessa on kiinnitetty huomiota perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointiin ja sen vahvistamiseen osana säädösvalmistelua. Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset on arvioitu ministeriöiden etukäteen ilmoitettavissa pilottisäädöshankkeissa ja lakeihin kohdistunut arviointi on kirjattu hallituksen esitykseen ja asetuksen osalta perustelumuiistioon.

### 1.1.3 Peruskurssi saamelaisuudesta saamelaisasioita hoitaville virkamiehille

- a) **Sisältö:** Järjestetään peruskurssi saamelaisuudesta saamelaisasioita hoitaville virkamiehille. Saamelaiskäräjät valmistelee kurssin Lapin yliopiston kanssa.
- b) **Oikeusperusta:** perustuslain 6 §, 17.3 § ja 121.4 §, YK:n julistus alkuperäiskansojen oikeuksista, KP-sopimus, TSS-sopimus, YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus, EN:n kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus, YK:n ja EN:n sopimusvalvontaelinten ja muiden ihmisoikeuselinten loppupäätelmät ja suositukset, EU:n perusoikeuskirjan 22 artikla
- c) **Vastuuministeriö:** oikeusministeriö yhteistyössä Saamelaiskäräjien ja Lapin yliopiston kanssa
- d) **Indikaattorit:** kurssin toteutuminen

## 1.2 Perus- ja ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus kouluissa

### 1.2.1 Opettajien täydennyskoulutus

- a) **Sisältö:** Opetushenkilöstölle tarjotaan vuosina 2016–2017 täydennyskoulutusta, jolla annetaan konkreettisia työkaluja monimuotoisessa työympäristössä toimimiseen, vaikeiden keskusteluiden käymiseen sekä jokaisen nuoren kohtaamiseen. Opetushenkilöstön osaamista puuttua muun muassa vihapuheeseen tai rasistiseen käytökseen ja seksuaaliseen häirintään sekä tunnistaa väkivaltaiseen radikalisoitumiseen liittyviä prosesseja ja signaaleja vahvistetaan. Koulutuksella varmistetaan, että lasten ja nuorten parissa työskentelevillä on valmiudet toimia työssään siten, että demokraattiset arvot, tietoisuus perus- ja ihmisoikeuksista ja osallisuuden tunne lapsilla ja nuorilla vahvistuvat.
- b) **Oikeusperusta:** perustuslain 6 §, 11 §, 12 § ja 22 §, kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus, lapsen oikeuksien yleissopimuksen 29 artikla, yhdenvertaisuuslaki, tasa-arvolaki, EU:n perusoikeuskirjan 10, 11, 20, 21 ja 22 artikla
- c) **Vastuuministeriö:** opetus- ja kulttuuriministeriö; yhteistyökumppaneita: Opetushallitus, aluehallintovirastot
- d) **Indikaattorit:** koulutuksen toteutuminen

### 1.2.2 Olemassa olevan verkkopohjaisen ihmisoikeuskasvatusmateriaalin kokoaminen

- a) **Sisältö:** Kesällä 2016 voimaan tulleet uudet perusopetuksen opetussuunnitelmat sisältävät perus- ja ihmisoikeuskasvatusta sekä uusia toimintatapoja niiden opettamiseen. Opetuksen laadun varmistamiseksi ja opettajien työn helpottamiseksi Opetushallitus kokoaa olemassa olevan ihmisoikeuskasvatukseen liittyvän materiaalin Edu.fi -verkkosivuille.
- b) **Oikeusperusta:** perustuslain 16 ja 22 §; YK:n ihmisoikeuskasvatusta ja -koulutusta koskeva julistus, lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 29 artikla, EU:n perusoikeuskirjan 14 artikla
- c) **Vastuuministeriö:** opetus- ja kulttuuriministeriö, toteutus: Opetushallitus
- d) **Indikaattorit:** verkkosivun toteutuminen

### 1.2.3 Yhdenvertaiseen osallistumiseen oppiminen – osallisuuden edistäminen kouluissa osana demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen kehittämistä ja uusien opetussuunnitelmien toimeenpanoa

- a) **Sisältö:** Kesällä 2016 voimaan tulleet uudet perusopetuksen opetussuunnitelmat sisältävät demokratia- ja mediakasvatusta, perus- ja ihmisoikeuskasvatusta sekä uusia toimintatapoja niiden opettamiseen. Perusopetuslakiin on 2013 lisätty osallisuutta ja oppilaskuntia koskeva pykälä. Pykälä velvoittaa opetuksen järjestäjän edistämään oppilaiden vaikutusmahdollisuuksia ja osallisuutta koulun toimintaan ja siihen liittyvään päätöksentekoon. Käytettävissä olevien resurssien puitteissa kartoitetaan, miten koulujen ja järjestöjen yhteistyö kansalaistoiminnan ja vapaaehtoistoiminnan opettamiseen ja kannustamiseen voitaisiin vahvistaa. Käytettävissä olevien resurssien puitteissa kartoitetaan myös miten Nuortenideat.fi -kanava voidaan ottaa käyttöön opetuksessa sekä oppilaskuntatoiminnassa. Kartoituksen pohjalta voidaan luoda malli kouluille. Aikataulu: 2017–2018.
- b) **Oikeusperusta:** perustuslain 6.3, 14, 16 ja 22 §, lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 12 ja 29 artikla, EU:n perusoikeuskirjan 20, 21 ja 24 artikla
- c) **Vastuutaho:** oikeusministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö. Muut tahot: Opetushallitus
- d) **Indikaattorit:** koulujen ja järjestöjen yhteistyön määrä, Nuortenideat.fi -sivuston käyttö kouluissa/määrä, malli kouluille luotu

### 1.3 Turvapaikanhakijoiden tiedon lisääminen perus- ja ihmisoikeuksista

- a) **Sisältö:** Turvapaikanhakijoiden tietoa omista perus- ja ihmisoikeuksistaan ja muiden oikeuksista lisätään osana vastaanottokeskuksissa järjestettävää suomalaisen yhteiskunnan peruskurssia. Kurssin sisältö arvioidaan ja kehitetään perus- ja ihmisoikeuksien osalta. Turvapaikanhakijoille järjestetään vastaanottokeskuksissa suomalaisen yhteiskunnan peruskurssi osana alkuperehdytystä ja työ- ja opintotoimintaa. Kurssi antaa tarvittavat perustiedot vastaanottokeskuksessa asumiseen sekä oikeuksiin ja velvollisuuksiin siellä. Kurssin on myös tarkoitus antaa hakijalle alkutiedot ja perehdyttää häntä suomalaiseen yhteiskuntaan ja sen toimintakulttuuriin. Kurssi koostuu vastaanottokeskusten antamista alkuinfoista ja Mielivok -materiaalin teemoista, joita ovat suomalainen yhteiskunta, työssä Suomessa, suomalainen lainsäädäntö, tasa-arvo ja seksuaalisuus.
- b) **Oikeusperusta:** perustuslain 22 §, EU:n perusoikeuskirjan 20, 21 ja 22 artikla, kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain 15 §
- c) **Vastuuministeriö:** sisäministeriö. Keskeiset sidosryhmät: Maahanmuuttovirasto ja vastaanottokeskukset, turvapaikanhakijat
- d) **Indikaattorit:** kurssin sisällön ja toimivuuden arviointi käytännössä erikseen suunnitellulla tavalla

## 1.4 Ihmisoikeuspohjaisen lähestymistavan vahvistaminen suomalaisissa yksityissektorille suunnatuissa julkisissa rahoitusinstrumenteissa

- a) **Sisältö:** Valtioneuvoston kehityspoliittinen selonteko eduskunnalle (2016) linjaa, että Suomen kehityspolitiikan avaintavoite on ihmisoikeuksien toteutuminen. Ulkoasianministeriön yleisohje ihmisoikeusperustaisesta lähestymistavasta kehitykseen (2015) painottaa, että yksityiselle sektorille suunnattujen rahoitusinstrumenttien osalta YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevat ohjaavat periaatteet asettavat minimitason, jolla taataan, että kehitysyhteistyö on ihmisoikeussensitiivistä ja siten ihmisoikeuksia kunnioittavaa. Valtioneuvosto hyväksyi Suomen kansallisen toimeenpanosuunnitelman YK:n periaatteiden toimeenpanemiseksi syksyllä 2014. Jatkona toimeenpanolle ulkoasianministeriö toteuttaa hankkeen, jossa tarjotaan räätälöityä koulutusta ihmisoikeusperustaisuuden toteuttamisesta 3–6 julkiselle rahoitusinstrumentille, joilla on kehitysvaikutuksia. Hankkeen toimittaja tekee yhdessä rahoitusinstrumenttien kanssa tarveanalyysin, jolla määritellään miten rahoitusinstrumentteja voitaisiin edelleen vahvistaa YK:n periaatteiden toteutumisen osalta. Toimittaja tekee analyysin pohjalta toimenpidesuosituksia sekä tukee instrumentteja suositusten toteuttamisessa.
- b) **Oikeusperusta:** YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevat ohjaavat periaatteet, Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus ohjaavien periaatteiden täytäntöönpanosta (CM/Rec(2016)3)
- c) **Vastuuministeriö:** ulkoasianministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö
- d) **Indikaattorit:** suunniteltujen toimien toteuttaminen (räätälöity koulutus, tarveanalyysi ja toimenpidesuosituksien tekeminen)

## 2. Yhdenvertaisuus

### Yleistä

Yhdenvertaisuus on sekä perustuslain että useiden ihmisoikeussopimusten turvaama oikeus. Yhdenvertaisuus turvataan YK-sopimuksista muun muassa kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (KP-sopimus), taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (TSS-sopimus), kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa, naisten syrjinnän poistamista koskevassa yleissopimuksessa, vammaisten oikeuksien yleissopimuksessa sekä lapsen oikeuksien yleissopimuksessa. EU:n syrjintädirektiivit, jotka on Suomessa toimeenpantu yhdenvertaisuuslailla, sisältävät yksityiskohtaisia määräyksiä syrjinnästä.<sup>39</sup>

Yhdenvertaisuutta voidaan tarkastella joko yksittäisenä oikeutena tai suhteessa muiden oikeuksien kuten TSS-oikeuksien toteutumiseen. Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa yhdenvertaisuus määrittyy erityisesti yhtäläisen ja jakamattoman ihmisarvon sekä syrjinnän kieltojen kautta. YK:n yleismaailmallisen ihmisoikeusjulistuksen ensimmäisen artiklan mukaan kaikki ihmiset syntyvät vapaina ja tasavertaisina arvoltaan ja oikeuksiltaan. Suomen perustuslaki turvaa niin ikään ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintä eri muodoissaan loukkaa sen kohteena olevan henkilön ihmisarvoa ja estää oikeudenmukaisuuden toteutumista yhteiskunnassa. Yhdenvertaisuus ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten samanlaista kohtelua. Olennaista on, voidaanko erilainen kohtelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustuslakivalio-

---

39 Rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta annettu neuvoston direktiivi (2000/43/EY) ja yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista annettu neuvoston direktiivi (2000/78/EY).

kunta on yhdenvertaisuutta koskevissa huomioissaan korostanut erityisesti muodollisen ja tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista sekä lasten aseman ja sukupuolten tasa-arvon parantamista.<sup>40</sup> Se on myös kiinnittänyt huomioita muiden perusoikeuksien, kuten uskonnon ja omantunnon vapauden sekä kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien yhdenvertaiseen toteutumiseen.

Suomen yhdenvertaisuuslainsäädäntö uudistui vuoden 2015 alussa.<sup>41</sup> Uudistus vahvisti syrjinnän uhriksi joutuneiden oikeussuojaa sekä laajensi syrjinnän kieltojen soveltamisalaa ja yhdenvertaisuuden edistämistä koskevia velvollisuuksia. Myös naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muutokset, niin sanotun tasa-arvoisen avioliittolain hyväksyminen ja YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen ratifiointi ovat vahvistaneet yhdenvertaisuuslainsäädäntöä Suomessa viime vuosina.

Yhdenvertaisuuslain tarkoituksena on edistää yhdenvertaisuutta ja ehkäistä syrjintää sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeusturvaa. Laki määrittelee kielletyn syrjinnän muodot ja lain valvonnan sekä asettaa velvollisuuksia viranomaisille, työnantajille ja koulutuksen järjestäjille yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Lakia sovelletaan julkisessa ja yksityisessä toiminnassa. Sukupuoleen, sukupuolen ilmaisuun ja sukupuoli-identiteettiin perustuvan syrjinnän kielloista säädetään tasa-arvolaisissa. Tasa-arvovaltuutettu valvoo tasa-arvolain noudattamista.

Uusi yhdenvertaisuusvaltuutettu sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta aloittivat toimintansa vuoden 2015 alusta. Yhdenvertaisuusvaltuutetun puoleen voi kääntyä, jos on kokenut tai havainnut syrjintää iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakauksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Valtuutetun tehtäviin kuuluu myös yhdenvertaisuuden edistäminen ja syrjinnän ehkäiseminen. Tämän lisäksi valtuutettu valvoo ulkomaalaisten maasta poistamista ja toimii kansallisena ihmiskaupparaportoijana. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on valtioneuvoston nimittämä itsenäinen ja riippumaton matalan kynnyksen oikeusturvaelin, jonka tehtävänä on antaa oikeussuojaa niille, jotka ovat kokeneet tulleen-

40 Katso Tuomas Ojanen ja Martin Scheinin (2011). Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6 §), teoksessa Hallberg, Karapuu, Scheinin, Ojanen, Tuori ja Viljanen: Perusoikeudet, Helsinki 2011, s. 256–257. Katso myös perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 44/2010 vp.

41 Yhdenvertaisuudesta ja syrjimättömyydestä säädetään perustuslain lisäksi esimerkiksi yhdenvertaisuuslaissa, tasa-arvolaisissa, työsopimuslaissa, erityisopimuslaissa, laissa kunnallisesta viranhaltiaista, valtion virkamieslaissa, perusopetuslaissa, eri oppilaitoksista annetuissa laeissa kuten yliopistolaisissa ja ammattikorkeakoululaissa, potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa, sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa, asevelvollisuuslaissa ja siviilipalveluslaissa, kuluttajansuojalaissa sekä rikoslaisissa. Myös ns. esteettömyyslainsäädäntö, johon katsotaan kuuluvaksi esim. maankäyttö- ja rakennuslaki, maankäyttö- ja rakennusasetus, ympäristöministeriön asetus esteettömästä rakentamisesta, liikennelainsäädäntö kuten joukkoliikennelaki, taksiliikennelaki sekä viestintää koskeva lainsäädäntö, on osa yhdenvertaisuuslainsäädännön kokonaisuutta.

sa syrjityksi tai tullessa syrjintään liittyvien kiellettyjen vastatoimien kohteeksi. Työsuojeluviranomaiset valvovat yhdenvertaisuuden toteutumista työelämässä. Työelämän osalta yhdenvertaisuusvaltuutettu voi edistää yhdenvertaisuutta sekä yksittäistapauksessa muun muassa edistää osapuolten välistä sovintoa.

Yhdenvertaisuuslaki säätää myös eri toimijoiden velvollisuuksista arvioida ja edistää yhdenvertaisuutta. Viranomaisilla, koulutuksen järjestäjillä sekä isommilla työnantajilla tulee olla yhdenvertaisuuslain edellyttämät suunnitelmat valmiina vuoden 2017 alkuun mennessä. Yhdenvertaisuussuunnitelmien tekemisen tukemiseksi on laadittu erilaisia aineistoja, ja oikeusministeriön julkaisi vuoden 2016 alussa yhdenvertaisuuden arvioinnin sähköisen työkalun.<sup>42</sup> Yhdenvertaisuussuunnitelmien tekemistä valvovat yhdenvertaisuusvaltuutettu ja työsuojeluviranomaiset.

## Tilannekuva

Yhdenvertaisuutta ja syrjintää koskevia kysymyksiä on tutkittu paljon viime vuosina. Syrjintään liittyvää tietoa on kerätty etenkin kansallisen syrjinnän seurantajärjestelmän puitteissa vuodesta 2008 eteenpäin.<sup>43</sup> Selvitysten tarkoituksena on ollut selvittää syrjinnän ilmenemistä eri elämänalueilla ja eri väestöryhmien kokemana. Syrjintäkokemusten lisäksi tietoa on kerätty viranomaisten tietoon tulleista syrjintäepäilyistä, eri tuomioistuinten syrjintää koskevista ratkaisuista sekä vihapuheesta, mukaan lukien viharikollisuudesta. Sisäministeriö julkaisi seurantajärjestelmän keräämiä tietoja koskevan yhteenvedon vuonna 2014.<sup>44</sup> Tutkimusten ja selvitysten perusteella voidaan todeta, että syrjintäkokemuksia on suurella joukolla ihmisiä (noin 10–15% väestöstä) ja syrjintä kohdistuu erityisesti näkyvästi etnisiin ja uskonnollisiin vähemmistöihin, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluviin henkilöihin, eri ikäryhmiin sekä vammaisiin henkilöihin.

Suomi on saanut lukuisia suosituksia ihmisoikeussopimusten sopimusvalvontaelimiltä liittyen eri väestöryhmiin kohdistuvan syrjinnän torjuntaan ja yhdenvertaisuuden edistämiseen. Sopimusvalvontaelinten huomiot ovat liittyneet esimerkiksi eri ryhmien kohtaamaan syrjintään (seksuaali- ja sukupuolivähemmistöt, vammaiset henkilöt, etniset, kielelliset ja uskonnolliset vähemmistöt, nuoret jne.), yhdenvertaisuuslainsäädännön valvonta- ja valitusmekanismeihin, moniperusteiseen syrjintään (vammaiset naiset, romani-, saamelais- ja maahanmuuttajataustaiset naiset), rasistiseen rikollisuuteen ja internetin vihapuheeseen.

42 Yhdenvertaisuuden arvioinnin työkalu, [yhdenvertaisuus.finlex.fi/](http://yhdenvertaisuus.finlex.fi/).

43 Syrjinnän seurantajärjestelmän verkkosivu, [www.yhdenvertaisuus.fi/syrjinnan\\_seuranta/](http://www.yhdenvertaisuus.fi/syrjinnan_seuranta/).

44 Syrjintä Suomessa. Tietoraportti 2014. Sisäministeriön julkaisu 7/2014, [yhdenvertaisuus-fi-bin.directo.fi/@Bin/73e4139cdf2d2ddd2f88c5011841e0fa/1478258963/application/pdf/334467/Julkaisu\\_A4\\_042014-web.pdf](http://yhdenvertaisuus-fi-bin.directo.fi/@Bin/73e4139cdf2d2ddd2f88c5011841e0fa/1478258963/application/pdf/334467/Julkaisu_A4_042014-web.pdf).



Suomea on kehoitettu muun muassa puuttumaan maahanmuuttajataustaisten lasten ja romanilasten keskuudessa yleiseen koulukiusaamiseen ja koulun keskeyttämisiin, torjumaan seksuaaliseen suuntautumiseen ja seksuaaliseen identiteettiin perustuvaa syrjintää sekä vammaisten syrjintää työmarkkinoilla, lisäämään vähemmistöjen mahdollisuuksia osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon, tehostamaan rasistisen vihapuheen torjuntaa erityisesti internetissä, välttämään etnistä profiloointia viranomaistoiminnassa, torjumaan romaneihin kohdistuvia ennakkoluuloja sekä vaalimaan saamelaista kulttuuria osana kulttuurin monimuotoisuutta ja kulttuuriperintöä.<sup>45</sup>

Yhdenvertaisuus nousee esiin myös ylimpien laillisuusvalvojien työssä. Eduskunnan oikeusasiamies on tunnistanut yhdenvertaisuusongelmia, jotka liittyvät esimerkiksi kielellisten oikeuksien yhdenvertaiseen toteutumiseen, vankiloiden esteettömyyteen, vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumiseen, paperittomien asemaan sekä lasten oikeuksiin.<sup>46</sup> Valtioneuvoston oikeuskanslerin työssä yhdenvertaisuus nousee esiin sekä lainvalmistelua koskevissa perus- ja ihmisoikeuslausunnoissa että laillisuusvalvontaan liittyvissä ratkaisussa. Oikeuskansleri on kiinnittänyt muun muassa huomioita siihen, että lakiesityksissä tulisi arvioida esitettyjen säännösten perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia eri väestöryhmien kannalta.<sup>47</sup>

Yhdenvertaisuusvaltuutettu käsitteli vuonna 2015 kaikkiaan 496 asiakastapausta, jotka koskettivat kaikkia yhdenvertaisuuslaissa kiellettyjä syrjintäperusteita. Suurin osa tapauksista oli etniseen alkuperään ja vammaisuuteen liittyviä syrjintäepäilyitä. Syrjintäepäilyt liittyvät eri elämänalueista useimmiten yksityisiin palveluihin, työelämään, asumiseen ja viranomaispalveluihin. Lisäksi valtuutettu on kiinnittänyt huomioita esimerkiksi rekrytointisyrjintään, internetissä esiintyvään vihapuheeseen, etniseen profilointiin ulkomaalaisvalvonnassa sekä viranomaisten vastuuseen näyttää esimerkkiä syrjintään puuttumisessa.<sup>48</sup>

Työsuojeluviranomaiset valvovat yhdenvertaisuuslain noudattamista työelämässä. Valvonnan tarkoituksena on selvittää, onko työnantaja noudattanut yhdenvertaisuuslain syrjinnän kieltä työpaikalla. Valvontatoimenpiteet määräytyvät työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain mukaisesti. Sosiaali- ja terveysminis-

45 YK:n ihmisoikeuskomitea 2013 (CCPR/C/FIN/CO/6), YK:n TSS-komitea 2014 (E/C.12/FIN/CO/6), YK:n rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea 2012 (CERD/C/FIN/CO/20-22), Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio 2013 (CRI(2013)19), YK:n lapsen oikeuksien komitea 2011 (CRC/C/FIN/CO/4), YK:n naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea 2014 (CEDAW/C/FIN/CO/7), EN:n ihmisoikeusvaltuutetun Nils Muižnieksin Suomea koskeva raportti 2012 (COMMDH(2012)27), EN:n ministerikomitean suositukset kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanosta 2012 (ResCMN(2012)3), YK:n yleismaailmallinen määräaikaistarkastelu 2013 (A/HRC/21/8 ja A/HRC/21/8/ADD.1), EN:n ministerikomitean suositukset alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevasta eurooppalaisesta peruskirjasta 2012 (CM/RecChL(2012)3), YK:n erityisraporttija alkuperäiskansojen oikeuksista 2011 (A/HRC/18/35/ADD.2).

46 Eduskunnan oikeusasiamiehen [kertomus](#) vuodelta 2015.

47 Valtioneuvoston oikeuskanslerin [kertomus](#) vuodelta 2015.

48 Yhdenvertaisuusvaltuutetun [vuosikertomus](#) 2015.

teriön julkaisi yhdenvertaisuuden ja syrjinnän valvontaa koskevan ohjeen syksyllä 2016.<sup>49</sup> Työsyryntää koskevista yhteydenotoista ei ole valtakunnallista tilastoa vuoden 2015 osalta, mutta esimerkiksi Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueelle tuli kaikkiaan 288 työsyryntää koskevaa yhteydenottoa vuoden 2015 aikana.<sup>50</sup>

Valtioneuvoston vuonna 2014 antama ihmisoikeusselonteko sisälsi useita linjauksia liittyen yhdenvertaisuuteen ja syrjimättömyyteen. Syrjintävaarassa olevien ryhmien oikeudet ja moniperusteisen syrjinnän poistaminen nostettiin selonteossa yhdeksi Suomen kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan painopisteeksi. Selonteon kehittämislinjauksen mukaan Suomi painottaa moniperusteisen syrjinnän tunnistamista, ennaltaehkäisyä ja poistamista sekä tukee naisten, lasten ja nuorten, vammaisten henkilöiden, alkuperäiskansojen sekä vähemmistöjen, kuten romanien, näkökulmien esiintuloa kansainvälisessä päätöksenteossa. Kansallisen ihmisoikeuspolitiikan osalta kehittämislinjauksissa edellytettiin, että valtioneuvosto vahvistaa toimenpiteitä, joilla ehkäistään ja tunnistetaan erityisesti etnisiin ja muihin vähemmistöihin sekä tyttöihin ja naisiin kohdistuvaa vihapuhetta ja häirintää mediassa, internetympäristöissä ja sosiaalisessa mediassa. Lisäksi seksuaali- ja sukupuoli-vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista on seurattava ja tietoa toteutumisesta on levitettävä. Seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen perus- ja ihmisoikeuksia tulisi edistää laatimalla niitä koskeva kansallinen strategia tai toimintaohjelma. Valtioneuvosto myös asetti tavoitteeksi esteettömän ja saavutettavan yhteiskunnan, rakennetun ympäristön, palvelut, viestinnän ja liikenteen. Selonteon mukaan vammaisten henkilöiden ja heitä edustavien järjestöjen mahdollisuus osallistua päätöksentekoprosesseihin turvataan yhdenvertaisesti muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa ja budjetti- ja politiikkapäätöksissä varataan riittävät taloudelliset ja henkilöresurssit vammaisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien yhdenvertaiseen toteutumiseen.

Yhdenvertaisuus ja eri vähemmistöryhmiin kohdistuva syrjintä nousivat esiin myös toimintaohjelman valmistelun yhteydessä järjestetyissä kuulemistilaisuuksissa. Kansalaisjärjestöt toivat esiin Suomen perus- ja ihmisoikeustilannetta koskevissa arvioissaan muun muassa eri väestöryhmien, kuten vammaisten, HLBTI -ryhmien, lasten ja ikäihmisten, romanien ja saamelaisten sekä potilasryhmien, mukaan lukien muistisairaiden ja mielenterveysongelmaisten, ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyviä ongelmia. Eritystä huolta herätti myös yksin tulleiden turvapaikanhakijalasten tilanne sekä maahanmuuttajanaisten ja paperittomien asema. Lisäksi järjestöt kiinnittivät huomiota muun muassa uskontoon perustuvaan

49 Yhdenvertaisuuden ja syrjinnän valvonta. Työsuojeluvalvonnan ohjeita 2/2016. Sosiaali- ja terveysministeriö, työsuojeluosasto, [http://www.tyosuojelu.fi/documents/14660/198601/Yhdenvertaisuuden\\_ ja\\_syrjinnan\\_valvonta022016.pdf/bc7a6af5-14c7-4d71-8208-411db33de6fe](http://www.tyosuojelu.fi/documents/14660/198601/Yhdenvertaisuuden_ ja_syrjinnan_valvonta022016.pdf/bc7a6af5-14c7-4d71-8208-411db33de6fe).

50 Etelä-Suomen aluehallintovirasto (2016). Syrjinnän kiellon valvonta Etelä-Suomessa vuonna 2015. Raportti yhdenvertaisuuslain asiakasaloitteisesta valvonnasta työelämässä. [www.tyosuojelu.fi/documents/14660/722336/Syrjinnan\\_valvonta\\_ESAVI2015/946302c7-9bd2-4782-8761-2179d44af310](http://www.tyosuojelu.fi/documents/14660/722336/Syrjinnan_valvonta_ESAVI2015/946302c7-9bd2-4782-8761-2179d44af310).

syrijintään ja vihapuheeseen, uskonnonvapauden toteutumattomuuteen, aseistakieltäytyjien asemaan, lasten asemaan oikeusprosesseissa, asunnottomuuden vähentämiseen sekä rekrytoinnissa tapahtuvaan syrjintään.

Yhdenvertaisuuden kehittymistä ja edellä mainittujen syrjintään liittyvien ongelmien kokonaiskuvaa voidaan arvioida SWOT-analyysillä. Seuraavassa taulukossa on esitetty toimintaohjelman valmistelun yhteydessä kerättyjä havaintoja yhdenvertaisuudesta vahvuuksien, heikkouksien, mahdollisuuksien ja uhkien osalta.

### Yhdenvertaisuus – SWOT-analyysi

<p><b>Vahvuudet</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• yhdenvertaisuus perusoikeutena liittyy kaikkeen julkiseen ja yksityiseen toimintaan sekä yksityisten välisiin suhteisiin</li> <li>• kansainvälinen normisto ja kansainvälinen oikeuskäytäntö ml. EU:n syrjintädirektiivit</li> <li>• uusi laajempi yhdenvertaisuuslaki, joka kattaa EU-lainsäädännön aukot</li> <li>• uusi yhdenvertaisuusvaltuutettu sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta matalan kynnyksen oikeusturvakeinona</li> <li>• laajempi yhdenvertaisuussuunnitteluun liittyvä lakisääteinen velvoite</li> <li>• myös kansainväliset ihmisoikeustoimijat tekevät näkyväksi yhdenvertaisuuteen liittyviä haasteita ja yhä uusia syrjinnän muotoja tunnistetaan</li> <li>• syrjintään pyritään puuttumaan myös mm. EU:n toimesta ja Suomen ulkopoliitikassa</li> <li>• hallitusohjelmassa mainittu muun muassa rasismien nollatoleranssi</li> <li>• tutkimustietoa syrjinnästä on Suomessa saatavilla (syrjinnän seurantajärjestelmä) ja tietoisuus on lisääntynyt</li> <li>• syrjinnän vaarassa olevia ryhmiä edustavien järjestöt toimivat aktiivisesti</li> <li>• yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa pidetään tärkeinä arvoina kansalaisten keskuudessa</li> </ul>	<p><b>Heikkoudet</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• kattava puuttuminen syrjinnän eri muotoihin, etenkin risteävään syrjintään, on haastavaa</li> <li>• EU:n syrjintälainsäädännön aukot</li> <li>• uhritutkimukset, tilastotiedot ja kansainvälisten ihmisoikeustoimijoiden suositukset osoittavat, että yhdenvertaisuuden toteutumiseen liittyy laajoja ongelmia</li> <li>• syrjinnän useiden eri muotojen tunnistaminen on haastavaa sekä uhreille että tekijöille, erityisesti välillisen ja rakenteellisen syrjinnän tunnistaminen</li> <li>• työelämän syrjintä, erityisesti rekrytointiin liittyvä syrjintä, jää usein näkymättömäksi</li> <li>• syrjinnän uhrit ilmoittavat harvoin syrjintätapauksista</li> <li>• korkea kynnyks vaatia hyvitystä oikeudessa; raskas ja hidas prosessi sekä oikeudenkäyntikuluriski</li> <li>• haastavaa saada riittävästi näyttöä syrjinnästä, erityisesti rikosprosessissa mutta myös siviiliprosessissa</li> <li>• näkyviin vähemmistöihin kuuluvat ihmiset kohtaavat erityisen paljon syrjintää</li> </ul>
<p><b>Mahdollisuudet</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• laajempi yhdenvertaisuussuunnitteluelvoite</li> <li>• uudet työkalut yhdenvertaisuuden arviointiin ja yhdenvertaisuussuunnitteluun</li> <li>• arvioimalla lainsäädännön ja toiminnan yhdenvertaisuusvaikutuksia voidaan ennaltaehkäistä syrjintää</li> <li>• uuden yhdenvertaisuuslain kautta mahdollista saada oikeuskäytäntöä muun muassa kohtuullisista mukautuksista ja uusista syrjinnän muodoista</li> <li>• vahva kansalaisyhteiskunta ja yhdistystoiminnan perinne; eri ryhmien kokeman syrjinnän esiin tuominen</li> <li>• eri väestöryhmien yhteinen toiminta syrjintää vastaan voi johtaa myös väestöryhmien välisen solidaarisuuden kasvuun ja väestöryhmien välisten suhteiden paranemiseen</li> <li>• syrjimättömyys ja esteettömyys voivat olla kilpailuetua ja imago-tekijä kansainvälisillä työmarkkinoilla ja matkailumarkkinoissa</li> <li>• syrjimättömyys on yhteiskuntarauhan tae</li> </ul>	<p><b>Uhat</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• vihapuheen leviäminen erityisesti sosiaalisessa mediassa ja sen vaikutus ennakkoluuloihin ja sitä kautta syrjintään ja väkivaltaan</li> <li>• asenneilmapiirin koventuminen, keskustelun polarisoituminen ja sen vaikutus syrjinnän esiintymiseen</li> <li>• syrjintä heikentää väestöryhmien välisiä suhteita ja syö yhteiskunnan kannalta tärkeää luottamusta</li> <li>• uhkausten ja vihapuheen kohdistaminen yksittäisten henkilöiden ja ryhmien lisäksi eri ammattiryhmien edustajiin heidän nostaessaan esille syrjintää ja puuttuessa siihen (mm. tutkijat, toimittajat, tuomarit)</li> <li>• haastava taloudellinen tilanne ja eri ryhmien asettaminen vastakkain voi heikentää väestöryhmien välisiä suhteita</li> <li>• syrjintä voi johtaa vakaviin ongelmiin, kuten syrjäytymiseen, mikä tulee yhteiskunnalle kalliiksi ja myös hukkaa voimavaroja</li> <li>• säädösmuutosten vaikutukset, jos perusteellista yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia ei tehdä</li> </ul>

## Tavoitteiden ja toimenpiteiden valitseminen toimintaohjelmaan

SWOT-analyysistä syntyvä kuva yhdenvertaisuuden toteutumisesta Suomessa on monitahtoinen kaikkien elementtien osalta. Yhdenvertaisuuden edistämisen ja syrjintään puuttumisen näkökulmista keskeisiä kysymyksiä ovat esimerkiksi se, miten syrjintä tunnistetaan, siihen puututaan ja sitä ennalta ehkäistään käytännössä. Lisäksi voidaan arvioida sitä, miten hyvin eri väestöryhmien yhdenvertaisuutta edistäviä toimintatapoja tunnetaan ja käytetään.

Tutkimustiedon lisääminen ja syrjinnän ilmoittamista koskevan kynnyksen madaltaminen ovat keskeisiä keinoja **syrjinnän tunnistamisen** parantamisessa ja syrjinnän näkyväksi tekemisessä esimerkiksi oikeustapausten kautta. Syrjintätapausten alhainen lukumäärä eri tuomioistuimissa kuitenkin osoittaa heikkouksia syrjintään liittyvän näytön esiin tuomisessa sekä rikos- että siviilioikeudellisissa prosesseissa. Kansalaisyhteiskunnan roolia syrjinnän uhrien auttamisessa voidaan edelleen kehittää, sillä uudistunut yhdenvertaisuuslaki mahdollistaa järjestöjen roolin viedä syrjintätapauksia asianomistajan suostumuksella yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi. Syrjintää koskevan tiedon systemaattista käyttöä voidaan kehittää edelleen esimerkiksi syrjintää koskevien indikaattorien avulla. Syrjintää koskevien indikaattorien kehittäminen on osa laajempaa perus- ja ihmisoikeusindikaattorien kehittämistyötä.<sup>51</sup> Seurantamekanismi palvelisi yhdenvertaisuuslainsäädännön vaikuttavuutta koskevaa analyysia sekä yhdenvertaisuuspolitiikan kehittämistä.

Suomen uudistunutta yhdenvertaisuuslainsäädäntöä voidaan pitää vahvuutena, sillä se luo edellytykset **syrjintään puuttumiselle** sen eri muodoissa. Kansalaisten tietoisuutta yhdenvertaisuusvaltuutetun, työsuojeluviranomaisten sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan roolista syrjintään puuttumisessa tulisi edelleen lisätä. Lisäksi yhdenvertaisuuden edistämistä koskevat velvollisuudet mahdollistavat syrjinnän vastaisen politiikan kehittämisen kaikilla elämänalueilla. Yhdenvertaisuuden arviointia ja suunnittelua koskevan osaamisen lisääminen edellyttää kouluttamista ja menetelmien kehittämistä edelleen.

Sosiaalipsykologisen tutkimuksen<sup>52</sup> perusteella syrjintää voidaan **ennaltaehkäistä** vaikuttamalla yhteisön asenteisiin, koettuun turvallisuuteen, eri ryhmien väliseen vuorovaikutukseen ja osallisuuteen. Vihapuheen leviäminen ja koventunut asenneilmapiiri ovat

51 Tampereen yliopiston julkisoikeuden tutkimusryhmä toteutti vuosina 2015–2016 valtioneuvoston kanslian rahoittaman perus- ja ihmisoikeusindikaattorien kehittämishankkeen. Hankkeen loppuraportti: Pauli Rautiainen, Juha Lavapuro, Jari Hartzell, Emma Lehtinen, Niina Meriläinen, Riku Neuvonen ja Elina Todorov (2016). Ihmisoikeusindikaattorien käyttäminen Suomen perus- ja ihmisoikeustilanteen seurantaan. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 36/2016.

52 Katso esim. Nick Johnson and John Tatam (2009). Good relations: a conceptual analysis. Equality and Human Rights Commission Research report 42, Institute of Community Cohesion (iCoCo), [www.equalityhumanrights.com/sites/default/files/research-report-42-good-relations-a-conceptual-analysis\\_0.pdf](http://www.equalityhumanrights.com/sites/default/files/research-report-42-good-relations-a-conceptual-analysis_0.pdf).

selkeä uhka myönteisten asenteiden kehitykselle Suomessa. Tietoisuuden lisääminen sekä asenteisiin ja keskustelukulttuuriin vaikuttaminen ovat keskeisiä tavoitteita asenneilmapiiriä koskevissa toimenpiteissä. Tavoite on vahvasti yhteydessä perus- ja ihmisoikeuskasvatuksen toteutumiseen, jota käsitellään toimintaohjelman edellisessä luvussa.

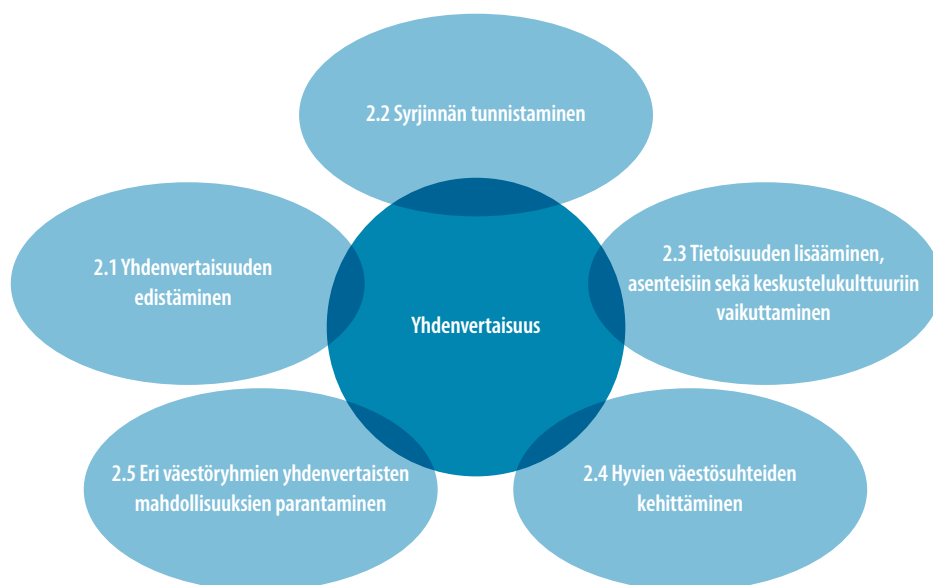
Eri väestöryhmien välisellä keskinäisellä vuorovaikutuksella on tutkitusti vaikutusta myönteisten asenteiden kehittymiseen. **Hyvien väestösuhteiden politiikkaa** on kehitetty Suomessa viime vuosina erilaisissa kehittämishankkeissa (esimerkiksi Good Relations -hanke<sup>53</sup>), ja siitä on saatu positiivisia kokemuksia muista Euroopan maista. Väestösuhdepolitiikan tavoitteena on lisätä eri ryhmien välistä vuorovaikusta ja osallisuutta sekä tätä kautta vaikuttaa ihmisten turvallisuudentunteeseen ja asenteisiin.

**Eri väestöryhmien yhdenvertaisuuden lisääminen** on keskeinen yhdenvertaisuuslain säädännön asettama tavoite. Tämä voi edellyttää poikkeamista muodollisen yhdenvertaisuuden periaatteesta tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi syrjinnän vaarassa olevien ryhmien kohdalla. Tällaisia ryhmiä Suomessa ovat tutkimusten mukaan erityisesti näkyvästi kantaväestöstä erottuvat etniset vähemmistöt kuten romanit, eri vammaisryhmät sekä seksuaali- ja sukupuolivähemmistöt.<sup>54</sup> Ryhmäkohtaisia erityiskysymyksiä voidaan huomioida yhdenvertaisuuden edistämiselvollisuuksia, kuten yhdenvertaisuussuunnittelua, toteutettaessa, mutta ne voivat myös edellyttää omia erityistoimenpiteitä. Toimintaohjelman valmistelun aikana nousi esiin useita ryhmäkohtaisia kehittämisehdotuksia, jotka liittyivät erityisesti maahanmuuttajien ja turvapaikanhakijoiden, vammaisten henkilöiden, HLBTI-ryhmien sekä romanien ja saamelaisten yhdenvertaisuuden edistämiseen.

Edellä mainittujen ongelma- ja kehittämiskohteiden pohjalta toimintaohjelman yhdenvertaisuutta koskevat tavoitealueet voidaan kuvata seuraavalla sivulla olevassa kuviossa esitetyllä tavalla. Kunkin tavoitealueen ympärille on toimintaohjelman valmistelun aikana etsitty konkreettisia toimenpiteitä.

53 [www.yhdenvertaisuus.fi/kampanjat/good-relations/](http://www.yhdenvertaisuus.fi/kampanjat/good-relations/).

54 Syrjintä Suomessa. Tietoraportti 2014. Sisäministeriön julkaisu 7/2014.



## TOIMENPITEET

### 2.1 Yhdenvertaisuuden edistäminen

#### 2.1.1 Lisätään valtioneuvoston kapasiteettia arvioida yhdenvertaisuuden toteutumista, tunnistaa ja puuttua syrjintään sekä edistää yhdenvertaisuutta

- a) **Sisältö:** Kehitetään ja jalkautetaan yhdenvertaisuussuunnittelua eri sektoreilla.
  - Koulutetaan jokaiseen ministeriöön yhdenvertaisuusasioiden vastuuhenkilö/-henkilöitä, jotka tukevat hallinnonalan viranomaisia yhdenvertaisuusasioissa mukaan lukien yhdenvertaisuussuunnittelussa.
  - Ministeriöt varmistavat, että hallinnonalan kaikilla viranomaisilla on yhdenvertaisuussuunnitelma, joka perustuu tilanteen arviointiin.
  - Ministeriöiden yhdenvertaisuussuunnittelua seurataan perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkostossa.
- b) **Oikeusperusta:** perustuslain 6 §, yhdenvertaisuuslain 5 §, tasa-arvolaki, useat YK:n ihmisoikeussopimukset, EU:n perusoikeuskirjan 20, 21 ja 23 artikla, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artikla ja 12. pöytäkirja, ihmisoikeussopimusten valvontaelinten suositukset Suomelle (YK:n ihmisoikeuskomitea, TSS-, CRC-, CEDAW- ja CERD-komiteat, ECRI, FCNM), UPR-suositukset, EN:n ihmisoikeusvaltuutetun antamat suositukset Suomelle
- c) **Vastuuministeriö:** oikeusministeriö ja kaikki muut ministeriöt
- d) **Indikaattorit:** yhdenvertaisuussuunnittelun seurantatutkimus, koulutukset järjestetty vastuuhenkilöille, ministeriöiden yhdenvertaisuussuunnitelmat laadittu

## 2.1.2 Kuntien yhdenvertaisuussuunnittelun tukeminen

- a) **Sisältö:** Rainbow Rights -hankkeen tavoitteena on tehostaa kansallisen syrjinnän vastaisen lainsäädännön toimeenpanoa tukemalla kuntia yhdenvertaisuussuunnittelussa, kehittämällä alueellisia ja paikallisia politiikkaohjelmia HLBTI-henkilöiden yhdenvertaisuuden edistämiseksi sekä torjumalla HLBTI-henkilöiden kohtaamaa moniperusteista syrjintää. Hankkeen aikana tehdään kartoitus kuntien yhdenvertaisuussuunnitelmista sekä kehitetään pilottikuntien kanssa hyviä käytäntöjä kuntien yhdenvertaisuussuunnitelmien toimeenpanoon. Muita hanketoimintoja ovat yhdenvertaisuuden edistämiseen liittyvät paikalliset ja alueelliset avainhenkilökoulutukset ja tapahtumat. Hankkeen aikana oikeusministeriö tuottaa myös selvityksen HLBTI-henkilöiden moniperusteisen syrjinnän kokemuksista ja käynnistää järjestöyhteistyötä moniperusteiseen syrjintään puuttumiseksi. Hanke toteutetaan vuosina 2017–2018.
- b) **Oikeusperusta:** perustuslain 6 §, yhdenvertaisuuslaki, tasa-arvolaki, useat YK:n ihmisoikeussopimukset, EU:n perusoikeuskirjan 20, 21 ja 23 artikla, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artikla ja 12. pöytäkirja, ihmisoikeussopimusten valvontaelinten suositukset Suomelle (YK:n ihmisoikeuskomitea, TSS-, CRC-, CEDAW- ja CERD-komiteat, ECRI, FCNM), UPR -suositukset, EN:n ihmisoikeusvaltuutetun antamat suositukset Suomelle
- c) **Vastuuministeriö:** oikeusministeriö, yhteistyössä Kuntaliiton ja Seta ry:n kanssa
- d) **Indikaattorit:** kuntien yhdenvertaisuussuunnitelmat (määrä/laatu), moniperusteisen syrjinnän kartoituksen toteutuminen, avainhenkilökunnan koulutukset pidetty

## 2.1.3 Liikuntajärjestöjen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmien kehittäminen

- a) **Sisältö:** Lisätään tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta liikunnan kansalaistoiminnassa. Huomioidaan liikuntaa edistävien järjestöjen valtionavustuskelpoisuuden ja valtionavustuksen määrän harkinnassa se, miten järjestö edistää tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta. Edellytetään liikuntaa edistävilä järjestöiltä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmaa valtionavustuksen myöntämiseksi 2017 alkaen. Laajennetaan tasa-arvo ja yhdenvertaisuussuunnittelu järjestöjen hallinnosta toimintaan ja kehitetään tähän malleja yhteistyössä järjestöjen kanssa. Tuetaan järjestöjen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyön kehittämistä mm. koulutuksen ja hyvien käytäntöjen keräämisessä ja levittämisessä. Seurataan ja arvioidaan tasa-arvo ja yhdenvertaisuussuunnitelmien toimeenpanoa ja suunnittelun kehittämistä sekä tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviä toimia valtionavustusta saavissa liikuntaa edistävissä järjestöissä valtion liikuntaneuvoston luomien mittariston ja indikaattoreiden avulla.

- b) **Oikeusperusta:** perustuslain 6 §, yhdenvertaisuuslaki 7 § – 8 §, tasa-arvolaki 6 a §, 6 c §, 7 § liikuntalaki 10 § – 11 §, useat ihmisoikeussopimukset, EU:n perusoikeuskirjan 20, 21 ja 23 artikla
- c) **Vastuuministeriö:** opetus- ja kulttuuriministeriö
- d) **Indikaattorit:** järjestöjen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmat ja niiden toteuttamisen seuranta

## 2.1.4 Yhdenvertaisuuden edistäminen työelämässä

- a) **Sisältö:** Puututaan työelämän syrjintään, erityisesti rekrytointiin liittyvään syrjintään.  
Tavoitteet: alennetaan kynnystä ilmoittaa työelämän syrjinnästä; tehostetaan puuttumista erityisesti rekrytoinnissa tapahtuvaan syrjintään; lisätään tiedonvaihtoa ja yhteistyötä viranomaisten kesken (mm. tiedotukseen liittyen).  
Keinot: kiinnitetään huomiota työelämän ml. rekrytointiin liittyvään syrjintään yhteisen tiedotuksen ja koulutuksen kautta. Mm. Työelämä 2020 -hanketta hyödynnetään tiedottamiskanavana.
- b) **Oikeusperusta:** Perustuslain 6 ja 18 §, yhdenvertaisuuslaki, useat ihmisoikeussopimukset, EU:n perusoikeuskirjan 15, 20, 21, 23, 26 artikla
- c) **Vastuuministeriö:** työ- ja elinkeinoministeriö yhteistyössä oikeusministeriön ja yhdenvertaisuusvaltuutetun sekä sosiaali- ja terveysministeriön ja aluehallintovirastojen kanssa
- d) **Indikaattorit:** koulutusmateriaali tehty ja saatettu julkiseksi, koulutustilaisuuksien määrä, aluehallintovirastoihin tulleiden yhteydenottojen määrä

## 2.2 Syrjinnän tunnistaminen

### 2.2.1 Yhdenvertaisuus- ja syrjimättömyysindikaattoreiden julkaiseminen

- a) **Sisältö:** Kehitetään kansallista syrjinnän seurantajärjestelmää määrittelemällä yhdenvertaisuutta ja syrjimättömyyttä koskevat seurantaindikaattorit. Julkaistaan yhdenvertaisuusindikaattoreita koskeva verkkosivu [www.yhdenvertaisuus.fi](http://www.yhdenvertaisuus.fi) -portaaliin, johon kerätään indikaattoreita koskevat ajantasaiset tiedot. Samat tiedot julkaistaan myös ”Syrjinnän tietoraportti” -julkaisuna.
- b) **Oikeusperusta:** perustuslain 6 §, yhdenvertaisuuslain 5 §, useat ihmisoikeussopimukset, EU:n perusoikeuskirjan 20 ja 21 artikla
- c) **Vastuuministeriö:** oikeusministeriö
- d) **Indikaattori:** verkkosivun ja julkaisun toteutuminen



## 2.2.2 Perusoikeusbarometrin toteuttaminen

- a) **Sisältö:** Toteutetaan kansalaisille suunnattu perusoikeusbarometri, jolla kartoitetaan heidän näkemyksiään perusoikeuksien yhdenvertaisesta toteutumisesta Suomessa. Barometri täydentää Euroopan unionin perusoikeusviraston tekeillä olevaa EU:n perusoikeuksia koskevaa eurooppalaista survey-tutkimusta. Barometrillä selvitetään muun muassa eri väestöryhmien yleistä tietämystä Suomen perusoikeuksista, käsityksiä eri oikeuksien tärkeydestä sekä kokemuksia niiden toteutumisesta ihmisten arjessa. Perusoikeusbarometri on osa laajempaa perus- ja ihmisoikeusseurantajärjestelmän (perus- ja ihmisoikeusindikaattorit) kehittämistyötä.
- b) **Oikeusperusta:** perus- ja ihmisoikeudet
- c) **Vastuuministeriö:** oikeusministeriö, Ihmisoikeuskeskus
- d) **Indikaattori:** verkkosivun ja julkaisun toteuttaminen

## 2.3 Tietoisuuden lisääminen, asenteisiin sekä keskustelukulttuuriin vaikuttaminen

### 2.3.1 Vihapuheen estäminen osana Merkityksellinen Suomessa -toimintaohjelmaa ja sen seuranta

- a) **Sisältö:** Ehkäistään ja puututaan vihapuheeseen kulttuurin ja nuorisotyön keinoin. Jatketaan nuorisovaltuustojen toimijoiden osaamisen vahvistamista ihmisoikeuksien ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi sekä vihapuheen torjunnassa syventämällä ja laajentamalla toimintaa kunnallisille nuorisotyön toimijoille suunnatun koulutushankkeen tulosten pohjalta. Pyritään siihen, että jokainen nuorten kanssa työskentelevä tietää, miten rasismia ja vihapuhetta ehkäistään ja miten niihin puututaan. Edistetään ihmisoikeuksien ja syrjinnän vastustamisen sisällyttämistä nuorisovaltuustojen koulutusohjelmiin kaikilla koulutustasoilla. Valtionavustusten turvaaminen toiminnalle, jolla torjutaan vihapuhetta. Toimeenpannaan Merkityksellinen Suomessa -haaste, jonka tavoitteena on yhteisen tekemisen ja harrastamisen avulla lisätä kanssakäymistä, keskinäistä tutustumista ja vuorovaikutusta kantaväestön ja maahanmuuttajien, muiden vähemmistöjen ja erityisryhmien välillä. Seurataan hankkeen ja sen osien toteutumista ja vaikutuksia.
- b) **Oikeusperusta:** perustuslain 6 §
- c) **Vastuuministeriö:** opetus- ja kulttuuriministeriö
- d) **Indikaattorit:** eri osahankkeiden toteuttaminen ja vaikutusten kestävyys

## 2.4 Hyvien väestösuhteiden kehittäminen

### 2.4.1 TRUST – Hyvät väestösuhteet Suomessa -hanke

- a) **Sisältö:** TRUST -hankkeen tavoitteena on edistää turvapaikanhakijoiden yhdenvertaisuutta, kasvattaa paikallisten ja alueellisten toimijoiden valmiuksia edistää hyviä väestösuhteita sekä kehittää paikallisia yhteistyömalleja turvapaikanhakijoiden vastaanottoon ja myönteisen oleskeluluvan saaneiden henkilöiden kotoutumiseen. Hankkeessa kehitetään hyvien väestösuhteiden toimintamalleja, lisätään tietoisuutta yhdenvertaisuudesta ja laajemmin perus- ja ihmisoikeuksista kehittämällä tuvanpaikanhakijoille suunnattua koulutusmateriaalia, tunnustetaan varhaisessa vaiheessa väestöryhmien välisten jännitteiden kehittyminen ja ennaltaehkäistään konflikteja. Keinot ja välineet varhaisvaiheen tunnustamiseen ja ehkäisyyn perustuvat hyvien suhteiden indikaattoreihin, joiden avulla voidaan mitata ja tehdä analyysiä väestösuhteista. Paikallistasolla toteutettavan analyysin pohjalta käynnistetään toimenpiteitä hyvien väestöryhmien välisten suhteiden edistämiseksi, syrjinnän torjumiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Tavoitteena on lisäksi tunnistaa ja ehkäistä ääriliikkeiden toimintaa ja toimintakanavia paikallistasolla testaamalla kohdepaikkakunnilla toimintamalleja ja rakenteita, jotka ovat osoittautuneet tehokkaiksi muissa EU-jäsenmaissa. Hanke toteutetaan vuosina 2016–2018.
- b) **Oikeusperusta:** YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus, perustuslain 6 §, yhdenvertaisuuslaki, laki kotoutumisen edistämisestä sekä kansainväliset suositukset, joiden mukaan on edistettävä suvaitsevaisuutta etnisten ryhmien kesken ja ryhdyttävä käytännön kotouttamistoimiin vähemmistöjen edustajia tässä osallistaen (CERD-komitea, ECRI ja FCNM), EU:n perusoikeuskirjan 20, 21 ja 22 artikla
- c) **Vastuuministeriö:** oikeusministeriö, yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa
- d) **Indikaattorit:** koulutus toteutettu ja arvioitu, väestösuhdekartoitus tehty ja siihen pohjautuvat hankkeet toteutettu

### 2.4.2 Kulttuurisen moninaisuuden ja liikkuvuuden edistäminen

- a) **Sisältö:** Kulttuurisen moninaisuuden ja liikkuvuuden kehittämisohjelma perustuu Taiteen edistämiskeskuksen lakisääteiseen tehtävään ja on pysyvä ohjelma. Toiminnan painotuksia tarkistetaan vuosittain. Ohjelmassa edistetään taiteen moninaisuuden ymmärrystä, kulttuurien välistä vuoropuhelua ja taiteilijoiden kansainvälistymistä kulttuurivaihdon ja -viennin keinoin. Edistämisen välineinä ovat valtionavustustoiminta ja kehittämisprojektit sekä asiantuntijatyö. Kulttuurista moninaisuutta edistetään nostamalla esiin siihen sopivia taiteen keinoja sekä käynnistämällä ja koordinoimalla eri tahojen yhteistyötä muun

muassa pää- ja vähemmistökulttuurien yhteisissä projekteissa. Kansainvälistymistä vahvistetaan toimimalla taiteen alan kansainvälisissä verkostoissa, osallistumalla kansainvälistä vuorovaikutusta ja taiteilijoiden liikkuvuutta edistäviin projekteihin sekä tukemalla kansainvälistymistä myös kotimaassa.

- b) **Oikeusperusta:** perustuslaki, EU:n perusoikeuskirjan 13 ja 22 artikla
- c) **Vastuuministeriö:** opetus- ja kulttuuriministeriö, Taiteen edistämiskeskus
- d) **Indikaattorit:** kehittämissohjelman toimeenpano

## 2.5 Eri väestöryhmien yhdenvertaisten mahdollisuuksien parantaminen

### 2.5.1 Perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen turvapaikanhakijoiden vastaanotto toiminnassa

- a) **Sisältö:** Seurataan ja kehitetään turvapaikanhakijoiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista vastaanotto toiminnassa osana vastaanotto toiminnan valvontaohjelmaa. Valvonnan tavoitteena on taata vastaanotto toiminnan ja palveluiden lainmukaisuus, laatu ja taloudellisuus. Vastaanotto keskuksen valvontaa suunnataan kolmen kokonaisuuden kautta. Kokonaisuudet ovat vastaanotto palvelujen sisältö ja laatu, vastaanotto keskuksen toiminnalliset puitteet ja edellytykset sekä vastaanotto keskuksen turvallisuus. Valvonnan kautta pyritään myös yhdenmukaistamaan vastaanotto palvelujen sisältöä ja kulurakennetta sekä varmistamaan toiminnan taloudellisuus. Valvonnan kautta pyritään varmistamaan asiakkaiden yhdenmukainen kohtelu ja heidän tarvitsemiensa vastaanotto palvelujen asianmukainen järjestäminen. Käytännön vastaanotto toiminnan valvontaa toteutetaan kuuden menetelmän kautta:
  1. Toiminnasta laadittavat suunnitelmat ja omavalvonta
  2. Ohjaus ja neuvonta
  3. Ohjaus- ja arviointikäynnit sekä toiminnan tarkastus
  4. Selvityspyynnöt
  5. Laillisuusvalvonta
  6. Talouden ohjaus ja valvonta
- b) **Oikeusperusta:** Turvapaikanhakijoiden vastaanoton käytännön toiminnan ohjaus, suunnittelu ja valvonta kuuluvat Maahanmuuttovirastolle. Valvonnan sisältöä raamittaa kansallinen lainsäädäntö, Euroopan unionin lainsäädäntö ja Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset, vuoteen 2020 ulottuva vastaanottojärjestelmän strategia, sisäministeriön ja Maahanmuuttoviraston tulostavoitteet sekä hallituksen turvapaikkapoliittiset toimenpiteet. Suomen perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan kaiken julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Suomen

perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Vastaanottolain tarkoituksena on turvata turvapaikanhakijan toimeentulo ja huolenpito ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen ottaen huomioon Euroopan unionin lainsäädäntö ja Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset. EU:n perusoikeuskirjan 20, 21 ja 22 artikla.

- c) **Vastuuministeriö:** sisäministeriö  
Keskeiset sidosryhmät: Maahanmuuttovirasto ja vastaanottokeskukset, turvapaikanhakijat
- d) **Indikaattorit:** valvontamenetelmien toimeenpano (määrät ja toteuma)

## 2.5.2 Maahanmuuttajien siirtymistä koulutukseen ja työelämään nopeutetaan

- a) **Sisältö:** Toimenpiteen tavoitteena on nopeuttaa oleskeluluvan saaneiden koulutuspolkua ja työllistymistä. Madalletaan kotoutumiskoulutuksen ja sitä seuraavien koulutusten raja-aitoja, tarvittaessa kokeiluin. Korkeakouluopintoja tai ammatillisia opintoja suorittaneet ohjataan nopeammin heille tarkoituksenmukaiseen täydentävään koulutukseen. Hyödynnetään ohjauksessa nykyistä paremmin koulutusorganisaatioiden asiantuntemusta.  
Lisätään maahanmuuttajille suunnattua ammatilliseen peruskoulutukseen valmentavaa koulutusta sekä tutkintotavoitteista koulutusta, erityisesti näyttötutkintoja ja siihen kytkeytyvää opiskelunvalmiuksia parantavaa koulutusta vuodesta 2017 lukien. Ohjataan maahanmuuttajia/koulutusta työvoiman kysyntäaloille ja -alueille.  
Hyödynnetään TE-palvelujen koko palveluvalikko maahanmuuttajien työllisyyden ja yrittäjyyden edistämiseksi, yhteistyössä muun muassa yrittäjäjärjestöjen, seudullisten yrityspalvelujen, työnantajien ja oppilaitosten kanssa.  
Toteutetaan vaikuttavuusinvestointi-mallilla maahanmuuttajien työllistämiskokeilu, jossa yhdistetään nopea työllistyminen ja työn rinnalla tapahtuva koulutus, tavoitteena 2 500 työpaikkaa.
- b) **Oikeusperusta:** perustuslain 6 §, kotoutumisen edistämisestä annetun lain 34 §, EU:n perusoikeuskirjan 14 ja 15 artikla
- c) **Vastuuministeriö:** opetus- ja kulttuuriministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö
- d) **Indikaattorit:** hankkeiden ja niiden seurannan toteutuminen

### 2.5.3 Maahanmuuttajien osallisuutta vapaa-ajan ja järjestötoiminnassa lisätään

- a) **Sisältö:** Lisätään kulttuurien välistä vuoropuhelua ja maahanmuuttajien osallisuutta taide-, kulttuuri- ja liikuntatoiminnan sekä nuorisotyön ja vapaan sivistystyön avulla. Kohdennetaan kulttuurin hankerahoitusta tukemaan yhteisöllistä ja luovaa eri taiteenlajeihin liittyvää vapaa-ajan toimintaa, joka tukee kotoutumiseen tarvittavaa ihmisten välistä kohtaamista, yhdessä tekemistä sekä tutustuttaa maahanmuuttajat suomalaiseen kulttuuriin. Rahoitetaan kirjastojen vieraskielisen kirjallisuuden hankintaa.
- Tarjotaan lisäkoulutusta Nuorten työpajojen henkilöstölle ja kuntien nuorisotyöntekijöille erilaisista taustoista tulevien nuorten kohtaamiseen. Kehitetään toiminnallista virikeaineistoa kotoutumisen nopeutumiseksi. Otetaan valtakunnallisten nuorisokeskusten avustamisen yhdeksi painopisteeksi määräaikaaisesti se, miten hyvin ne tarjoavat suunnattua toimintaa turvapaikanhakijanuorille ja maahanmuuttajanuorille. Tuetaan valtakunnallisia nuorten turvapaikanhakijoiden aktivoimisen hankkeita.
- Suunnataan yhdenvertaiseen liikuntaan liittyvää avustusta miesten ja erityisesti naisten ja tyttöjen sekä vaikeimmin tavoitettavien ryhmien saamiseksi liikuntatoiminnan pariin.
- Hyödynnetään vapaan sivistystyön mahdollisuudet kulttuurien välisen vuoropuhelun edistämiseksi.
- b) **Oikeusperusta:** perustuslain 6 §, kotoutumisen edistämisestä annetun lain 34 §, EU:n perusoikeuskirjan 13, 20, 21, 22 ja 23 artikla
- c) **Vastuuministeriö:** opetus- ja kulttuuriministeriö
- d) **Indikaattorit:** hankkeiden toteutuminen ja seuranta

### 2.5.4 Romanien yhdenvertaiset asumismahdollisuudet

- a) **Sisältö:** Laaditaan selvitys romanien asumistilanteesta. Selvityksen teemoina ovat muun muassa romanien asumistilanteessa tapahtuneet muutokset edelliseen, vuonna 2011 toteutettuun selvitykseen verrattuna, romanien asunottomuuden kartoittaminen sekä valtion tukemien asuntojen asukasvalinnoissa mahdollisesti olevat ongelmat, romanien asunnonsaantia haittaavat asenteet ja asunnonsaannin yhdenvertaisuus. Selvityksen tulosten perusteella suunnitellaan tarpeellisia jatkotoimenpiteitä.
- b) **Oikeusperusta:** perustuslain 6 § ja 19 § 4 mom., YK:n TSS-komitea: asunottomuuden vähentämiseksi kunnissa olisi tarjottava kohtuuhintaista sosiaalista asumista erityisesti somaleille ja romaneille.
- c) **Vastuuministeriö:** ympäristöministeriö yhteistyössä Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA:n kanssa
- d) **Indikaattorit:** selvitys tehty ja sen pohjalta tehtävien toimenpiteiden toteuttaminen aloitettu

## 2.5.5 Kehitysvammaisten ihmisten asumisen yhdenvertaisuuden edistäminen

- a) **Sisältö:** Selvitetään yhdenvertaisuuden toteutumista valtion tuella rahoituksissa, kehitysvammaisille henkilöille tarkoitetuissa asuntohankkeissa. Valtion tukemat kehitysvammaisten asuntokohteet ovat olleet pääosin 15-paikkaisia tai suurempia ryhmäkoteja. Jatkossa valtion rahoitusta tulisi suunnata kehitysvammaisten ihmisten hajautettuihin asumisratkaisuihin ja asumiseen tavallisissa asunnoissa, joihin tuodaan heidän tarvitsemansa tuki ja palvelut. Siksi selvitetään valtion tukemien kehitysvammaisille henkilöille tarkoitettujen asuntohankkeiden toteutusta verrattuna valtion tukemiin niin sanottuihin tavallisiin vuokra-asuntoihin sekä suhteessa asumisen yhdenvertaisuuden eri tekijöihin kuten sijaintiin, laatuun, määräyksiin, vuokraan ja verotukseen. Selvityksen pohjalta käynnistetään tarvittavia toimenpiteitä, joilla edistetään kehitysvammaisten ihmisten yhdenvertaisuutta asumisessa.
- b) **Oikeusperusta:** perustuslain 6 §, 9 § 1 mom. ja 19 § 4 mom., YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen 19 artikla, EU:n perusoikeuskirjan 26 artikla. EN:n ihmisoikeusvaltuutettu: tavoitteena Suomessa tulee edelleen olla siirtyminen vammaisten henkilöiden laitosasumisesta asumiseen yhteisössä. YK:n TSS-komitea: kuntien tulee tarjota vammaisille enemmän kohtuuhintaista sosiaalista asumista.
- c) **Vastuuministeriö:** ympäristöministeriö
- d) **Indikaattorit:** selvitys on tehty ja sen pohjalta tehtävien toimenpiteiden toteuttaminen aloitettu

## 2.5.6 Viittomakielen aseman ja sen käyttäjien oikeuksien edistäminen Euroopan neuvoston kontekstissa; perusselvityksen laatiminen eri mahdollisuuksista

- a) **Sisältö:** Hanke nostaisi tietoisuutta viittomakielen asemasta ja sen käyttäjien oikeuksista erityisesti Euroopan neuvoston kontekstissa. Selvitys toimeenpanisi Euroopan neuvoston vammaisstrategiaa ja päivittäisi EN:n puitteissa aikaisemmin tehtyjä selvityksiä. Hankkeen tavoitteena olisi lisätä keskustelua viittomakielen asemasta erilaisten poliittisten keinojen kautta ja vaikuttaa konkreettisesti mm. viittomakielen palveluiden saatavuuden paranemiseen maissa, joissa saatavuus on nykyään hyvin rajallinen.
- b) **Oikeusperusta:** perustuslain 17.3 §, yhdenvertaisuuslaki, viittomakielilaki, hallintolaki, laki vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta, YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista, Euroopan neuvoston vammaisstrategia, EU:n perusoikeuskirjan 22 artikla
- c) **Vastuuministeriö:** ulkoasiainministeriö ja oikeusministeriö
- d) **Indikaattorit:** Päivitetty selvitys on laadittu. Viittomakielen asemaa on pidetty esillä Suomen puheenvuoroissa ja tapahtumissa. Asia on valmisteltu läheisessä yhteistyössä viittomakielisten oikeuksia edistävien järjestöjen kanssa.

### 2.5.7 Ihmisoikeuspuolustajien tukeminen; perusselvityksen laatiminen Suomen ihmisoikeuspuolustajia koskevan toiminnan kehittämiseksi

- a) **Sisältö:** Hanke on jatkoa ulkoasiainhallinnon ihmisoikeuspuolustajien tukemista koskeville ohjeille. Selvityksessä analysoidaan muutaman samanmielisen maan toimintoja ja käytänteitä ihmisoikeuspuolustajien tukemisessa (mm. Alankomaat, Norja, Irlanti) ja kartoitetaan Suomen ihmisoikeuspuolustajatuen nykytilanne huomioiden sekä poliittinen tuki että taloudellinen tuki. Selvityksessä kartoitetaan lisäksi eräiden Suomen kuntien ja kaupunkien olemassa olevia toimintoja tai niiden valmiuksia ihmisoikeuspuolustajien tukemiseen. Hankkeen elementtejä hyödynnetään EN:n ihmisoikeuksien johtokomitean uudessa työryhmässä (CDDH-INST), joka käsittelee kansalaisyhteiskuntaa.
- b) **Oikeusperusta:** perustuslain 12 ja 13 §; YK:n julistus yksilöiden, ryhmien ja yhteiskunnan elinten oikeudesta ja vastuusta edistää ja suojella yleismaailmallisesti tunnustettuja ihmisoikeuksia ja perusvapauksia; ihmisoikeuksien puolustajia koskevat Euroopan unionin suuntaviivat; Suomen ulkoasiainhallinnon julkiset ohjeet Euroopan unionin ihmisoikeuspuolustajia koskevien suuntaviivojen käytännön toteuttamisesta
- c) **Vastuuministeriö:** ulkoasiainministeriö
- d) **Indikaattorit:** Perusselvitys, joka sisältää konkreettisia suosituksia toiminnan kehittämiseksi, on laadittu. Selvitys on laadittu ihmisoikeusperusteisesti ja kuullen suomalaisia ja kansainvälisiä ihmisoikeuspuolustajia ja muita ihmisoikeustoimijoita.

## 3. Itsemääräämisoikeus

### Yleistä

Itsemääräämisoikeus tarkoittaa muun muassa yksilön, kansan, kunnan tai valtion oikeutta päättää omista asioistaan tai oikeutta osallistua itseään koskeviin päätöksiin. Myös lapsilla on itsemääräämisoikeus ja heidän tulee muun muassa lapsen oikeuksia koskevan yleis-sopimuksen mukaan saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Itsemääräämisoikeus liittyy useaan perusoikeuteen ja se voidaan katsoa muodostuvan kaikista sellaisista oikeuksista, jotka antavat esimerkiksi henkilölle tietyn vapauspiirin, jonka puitteissa hän voi toteuttaa vapauttaan oman harkintansa mukaan.<sup>55</sup>

Kansojen itsemääräämisoikeudesta määrätään KP-sopimuksessa sekä TSS-sopimuksessa. Molempien yleissopimusten 1 artiklan 1 kohdan mukaan kansat määräävät itsemääräämisoikeutensa nojalla vapaasti poliittisen asennoitumisensa ja harjoittavat tai pyrkivät vapaasti taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten olojensa kehittämiseen. Lisäksi KP-sopimuksen 27 artiklan mukaan niissä valtioissa, joissa on kansallisia, uskonnollisia tai kielellisiä vähemmistöjä, tällaisiin vähemmistöihin kuuluvilta henkilöiltä ei saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään. Myös YK:n alkuperäiskansajulistuksen (2007) mukaan alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus tarkoittaa, että alkuperäiskansat määräävät vapaasti poliittisen asemansa ja kehittävät vapaasti taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä olojaan.<sup>56</sup> YK:n yleiskokouksen yhteydessä vuonna 2014 järjestetyn alkuperäiskansojen ensimmäisen maailmankonferenssin loppuasiakirjassa vahvistetaan valtioiden sitoutumista YK:n alkuperäiskansajulistukseen.<sup>57</sup> Myös perustuslain esitöissä käytetään alkuperäiskansa saamelaisiin liittyen käsitettä itsemääräämisoikeus.

55 Katso esim. Riku Neuvonen ja Pauli Rautiainen (2015), *Perusoikeuksien tunnistaminen ja niiden sisällön määrittäminen Suomen perusoikeusjärjestelmässä*, Lakimies 1/2015, s. 28–53.

56 United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, A/RES/61/295.

57 Outcome document of the high-level plenary meeting of the General Assembly known as the World Conference on Indigenous Peoples, A/RES/69/2.



Yksilön itsemääräämisoikeus on useisiin Suomen perustuslain säännöksiin kiinnittyvä oikeus, vaikka itse käsite ei sisälly perustuslain tekstiin. Itsemääräämisoikeuden toteutumista voidaan kuitenkin pitää välttämättömänä osana useiden muiden perustuslaissa mainittujen perusoikeuksien turvaamista. Itsemääräämisoikeus käsitteenä löytyy perustuslain esitöistä, eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnoista<sup>58</sup> sekä kansallisesta lainsäädännöstä<sup>59</sup>. Moni kansainvälinen ihmisoikeusvelvoite liittyy itsemääräämisoikeuteen, ja käsitettä käytetään muun muassa YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa, jossa viitataan yksilölliseen itsemääräämisoikeuteen, mukaan lukien vapauten tehdä omat valintansa. EU:n tuoreessa tietosuoja-asetuksessa korostuu kautta linjan itsemääräämisoikeus, eli ihmisten mahdollisuus kontrolloida omia tietojaan. Käsite esiintyy myös sekä kansallisessa että kansainvälisessä oikeuskäytännössä.

Itsemääräämisoikeus on käsitteenä monipuolinen ja se kiinnittyy useisiin perusoikeuksiin, kuten henkilökohtaiseen vapauten ja koskemattomuuteen sekä yksityiselämän suojaan. Suojatun yksityiselämän piiriin kuuluu muun muassa yksilön oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan. Käsite voi myös liittyä perustuslain sisältämään ihmisarvon loukkaamattomuutta koskevaan säännökseen sekä perustuslain säännöksiin liikkumisvapaudesta. Lisäksi itsemääräämisoikeus liittyy uskonnon ja omantunnon vapauten, sananvapauten sekä kokoontumis- ja yhdistymisvapauten.

Perustuslaki sisältää perusoikeussäännökset äänioikeudesta eri vaaleissa sekä julkisen vallan tehtävästä edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä koskevaan päätöksentekoon. Keinona voi tulla kyseeseen esimerkiksi erilaisia osallistumisjärjestelmiä koskevan lainsäädännön kehittäminen. Yksilön vaikuttamismahdollisuudet voivat toteutua esimerkiksi vapaana kansalaistoimintana tai tätä tarkoitusta varten luotujen nimenomaisten mekanismien, kuten kansalaisaloitteen, kautta.

Itsemääräämisoikeuden toteutuminen tulee arvioitavaksi muun muassa silloin, kun perusoikeuksia rajoitetaan. Kyse voi olla esimerkiksi tarpeesta rajoittaa psykiatrisessa hoidossa olevan henkilön tai vangin perusoikeuksia. Päättyessään esimerkiksi vangin kurinpidollisesta eristämisestä rajoitusten tulee perustua lakiin ja rajoitukset tulee voida oikeuttaa erikseen kussakin tapauksessa ja kunkin perusoikeuden osalta. Itsemääräämisoikeus liittyy siis monelta osin vaatimuksiin perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuudesta ja välttämättömyydestä, mahdollisten perusoikeusrajoitusten käytön viimesijaisuuteen ja siihen, että niiden käytöstä luovutaan heti, kun se on mahdollista. Käytännön tilanteissa voidaan joutua punnitsemaan perusoikeuksia toisiaan vastaan, mutta tietyn perusoikeuden niin sanottuun yti-

58 Esim. perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 10/2012 vp.

59 Katso esim. laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992), laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000), laki kehitysvammaisten erityishuollosta (519/1977).

meen ei saa puuttua. Tilanteissa, joissa perusoikeuksia rajoitetaan tavallisen lain tasoisessa sääntelyssä, on huolehdittava riittävästä oikeusturva- ja valvontajärjestelyistä.

Itsemääräämisoikeuden toteutumiseen liittyvät puutteet eivät aina johdu lainsäädännön aukoista tai viranomaisten toiminnasta, vaan ne voivat olla seurausta myös yksityisten henkilöiden tai yhteisöjen toiminnasta. Viranomaisilla on kuitenkin toimintavelvoite puuttua myös näihin itsemääräämisoikeutta loukkaaviin tilanteisiin, esimerkiksi väkivaltarikoksiin ja tilanteisiin, joissa jokin yhteisö rajoittaa jäsentensä yksityiselämän suojaan liittyvää itsemääräämisoikeutta, kuten yksilön oikeutta vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin tai oikeutta käyttää ehkäisyä.

Itsemääräämisoikeuden toteutumiseen vaikuttaa myös riittävän tiedon saaminen, esimerkiksi potilaan informointi vaihtoehdoista sekä hyvä hallinto ja oikeusturva. Heikko taloudellinen tilanne ja laitosten henkilökunnan vähäinen määrä lisää riskiä sille, että esimerkiksi ikääntyneitä suljetaan huoneisiinsa vastoin tahtoaan tai siihen, että vankien sellien ulkopuolista aikaa supistetaan liikaa.

## Tilannekuva

Itsemääräämisoikeuden toteutumista edistetään lainsäädännöllä sekä hallituksen ja viranomaisten toimilla. Esimerkiksi hallituksen tasa-arvo-ohjelma sisältää toimenpiteitä lähisuhdeväkivallan vähentämiseksi, mikä tarkoittaa itsemääräämisoikeuden vahvistamista suhteessa fyysiseen koskemattomuuteen.

Muun muassa kansainvälisten ihmisoikeusyleissopimusten valvontaelinten Suomelle antamista suosituksista käy kuitenkin ilmi, että itsemääräämisoikeuden toteutumiseen liittyy tällä hetkellä monenlaisia haasteita.

Lukuisat Suomen saamat suositukset liittyvät **fyysiseen koskemattomuuteen ja itsemääräämisoikeuteen**. Kaikki lapsiin kohdistuva väkivalta on kiellettävä lailla, ja perheväkivalta on otettava huomioon lasten huoltajuudesta päätettäessä. Naisiin kohdistuvaa väkivaltaa on torjuttava, raiskausta ja seksuaalista hyväksikäyttöä koskevia rikossäännöksiä tulee tarkistaa ja naisten sukuelinten silpominen on kriminalisoitava. Rasistista väkivaltaa on valvottava tehostetusti. Kidutusrikoksen vanhentumattomuus sekä uhrin tai omaisten oikeus hyvitykseen, korvaukseen ja kuntoutukseen on varmistettava. Ihmiskauppaa koskevat suo-

situkset ovat liittyneet muun muassa seksuaalisen väkivallan kohteeksi joutuneiden ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen, prostituution vähentämiseen sekä rikosten tutkintaan.<sup>60</sup>

**Henkilökohtaisen vapauden ja itsemääräämisoikeuden** osalta suositukset ovat painotaneet, että rikoksesta epäillyt tulee siirtää nykyistä nopeammin poliisin säilöönottotiloista tavallisiin vankiloihin. Tutkintavankeuden käyttöä olisi vähennettävä ja oikeudenkäyntejä joudutettava. Lisäksi tulisi vähentää vankiloiden tilanahtautta, turvata vankien mahdollisuus päivittäiseen ulkoliikuntaan ja varmistaa, että vankiloissa on asianmukaiset saniteetitilat. Lisäksi nuoret vangit olisi eristettävä aikuisista vangeista. Turvapaikanhakijoiden ja maassa laittomasti oleskelevien maahanmuuttajien säilöön ottamiselle on käytettävä muita vaihtoehtoja aina kun mahdollista. Säilöönoton on oltava perusteltua, tarpeellista, kohtuullista ja oikeasuhteista, ja päätöksestä on oltava mahdollisuus valittaa. Poliisin ja rajavartiolaitoksen säilöönottotiloja ei tule käyttää etenkin haavoittuvassa asemassa olevien säilöönottoon.<sup>61</sup>

**Itsemääräämisoikeutta sosiaali- ja terveyspalveluissa** koskevat suositukset ovat korostaneet, että mielenterveyspotilaiden mahdollisuuksia tulla kuulluksi ja osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon tulee parantaa.<sup>62</sup> Mielenterveyslakia on muutettu siten, että potilaalla on oikeus saada sijoitussairaalan ulkopuolisen psykiatrin lausunto tahdosta riippumattoman hoidon jatkamiseksi.

**Alkuperäiskansa saamelaisia** koskevat suositukset korostavat, että saamelaisten itsemääräämisoikeutta ja vaikuttamismahdollisuuksia on lisättävä. Saamelaiskäräjien resursseja on vahvistettava ja saamelaisiin välittömästi vaikuttaviin päätöksiin kuten kaivoslupiin tarvitaan etukäteissuostumus. Valtionhallintoon tulee luoda erityinen järjestelmä yhteyden pitämiseksi Saamelaiskäräjiin. Lisäksi Saamelaiskäräjien, kolttien kyläkokouksen ja muiden asianomaisten yhteisöjen vaikutus- ja osallistumismahdollisuudet sekä saamelais-

60 YK:n Lapsen oikeuksien komitea 2011 (CRC/C/FIN/CO/4), YK:n ihmisoikeuskomitea 2013 (CCPR/C/FIN/CO/6), YK:n TSS-komitea 2014 (E/C.12/FIN/CO/6), EN:n ihmisoikeusvaltuutetun Nils Muižnieksin Suomea koskeva raportti 2012 (COMMDH(2012)27), YK:n naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea 2014 (CEDAW/C/FIN/CO/7), YK:n kidutuksen vastainen komitea 2011 (CAT/C/FIN/CO/5-6) ja 2016 (CAT/C/FIN/CO/7), YK:n ihmisoikeusneuvoston yleismaailmallinen määräaikaistarkastelu 2013 (A/HRC/21/8 ja A/HRC/21/8/ADD.1), Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio 2013 (CRI(2013)19), ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevan EN:n yleissopimuksen osapuolten komitea 2015 (CP(2015)1).

61 YK:n ihmisoikeuskomitea 2013 (CCPR/C/FIN/CO/6), YK:n kidutuksen vastainen komitea 2011 (CAT/C/FIN/CO/5-6) ja 2016 (CAT/C/FIN/CO/7), Eurooppalainen komitea kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi 2009 (CPT/INF(2009)5), YK:n lapsen oikeuksien komitea 2011 (CRC/C/FIN/CO/4), Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio 2013 (ECRI(2013)19).

62 YK:n kidutuksen vastainen komitea 2011 (CAT/C/FIN/CO/5-6) ja 2016 (CAT/C/FIN/CO/7), Eurooppalainen komitea kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi 2009 (CPT/INF(2009)5), EN:n ihmisoikeusvaltuutetun Nils Muižnieksin Suomea koskeva raportti 2012 (COMMDH(2012)27).

ten kieli- ja kulttuurioikeudet ja elinkeinot on turvattava metsähallituslain toimeenpanemisessa.<sup>63</sup>

Yllä mainittujen suositusten lisäksi Suomi on saanut suosituksia liittyen lasten, ikääntyneiden, vammaisten henkilöiden sekä kansallisten ja etnisten vähemmistöjen kuulemiseen ja osallistumiseen.

**Sukupuolivähemmistöjen asema** on noussut keskusteluun usealla kansainvälisellä forumilla. Suomen tulisi CEDAW-komitean antamien suositusten ja Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun Suomea koskevan raportin (2012) mukaan pikaisesti muuttaa lakia transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta siten, ettei sukupuolen vahvistamiseksi edellytetä sterilisaatiota tai muusta syystä johtuvaa lisääntymiskyvyttömyyttä.<sup>64</sup> Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous on vuonna 2015 antanut päätöslauselman, joka käsittelee aihetta<sup>65</sup>, ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan esimerkiksi sukupuolenkorjausleikkauksen kieltäminen sen takia, ettei hakija ole lisääntymiskyvytön, loukkaa oikeutta yksityiselämän suojaan.<sup>66</sup> Käytännössä ongelmaksi muodostuu myös se, että henkilöllä on suurempi riski joutua syrjityksi tai jopa väkivallan kohteeksi esimerkiksi palvelujen tarjonnassa, jos ulkonäkö ei vastaa henkilöpapereihin merkittyä sukupuolta. Suomessa tasa-arvovaltuutetun ja yhdenvertaisuusvaltuutetun 11.10.2016 antamassa yhteisessä kannanotossa todetaan, että nykyinen translaki loukkaa transihmisten itsemääräämisoikeutta. Kannanotossa viitataan muun muassa eduskunnan lakivaliokunnan mietintöön<sup>67</sup>, jossa todetaan translain muutostarpeiden kokonaistarkastelun aiheelliseksi. Vaatimus lisääntymiskyvyttömyydestä on poistettu Norjan, Tanskan ja Ruotsin sekä usean muun valtion vastaavista laeista. Suomen eduskunnassa on vuonna 2016 tehty asiaa koskeva lakialoite.

63 YK:n ihmisoikeuskomitea 2013 (CCPR/C/FIN/CO/6), YK:n TSS-komitea 2014 (E/C.12/FIN/CO/6), YK:n rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea 2012 (CERD/C/FIN/CO/20-22), EN:n ministerikomitean suositukset kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanosta 2012 (ResCMN(2012)3), YK:n erityisraportoija alkuperäiskansojen oikeuksista 2011 (A/HRC/18/35/ADD.2) ja 2016 (A/HRC/33/42/Add.3).

64 YK:n naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea 2014 (CEDAW/C/FIN/CO/7), EN:n ihmisoikeusvaltuutetun Nils Muižnieksin Suomea koskeva raportti 2012 (COMM DH(2012)27).

65 EN:n parlamentaarisen yleiskokouksen päätöslauselma 2048 (2015) "Discrimination against transgender people in Europe", <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=21736&lang=en>.

66 Tuomio Y.Y. vs Turkki, 14793/08, 10.6.2015. Tuomion antamisen jälkeen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle on tehty useita transihmisten oikeuksia koskevia valituksia.

67 Lakivaliokunnan mietintö LaVM 7/2015 vp.

Kansainvälisillä ihmisoikeusfoorumeilla on viime vuosina keskusteltu myös intersukupuolisten ihmisten oikeuksista. Intersukupuolisten lasten kosmeettisten leikkausten katsotaan loukkaavan muun muassa lasten itsemääräämisoikeutta.<sup>68</sup> Leikkaukset voivat olla peruuttamattomia ja johtaa lapsettomuuteen. Suomessa valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan eettinen neuvottelukunta ETENE antoi vuonna 2016 kannanoton, jossa se ehdotti, että intersukupuolisten lasten hoidossa pyrittäisiin ulkoisia sukupuoliominaisuuksia muokkaavat toimenpiteet toteuttamaan vasta, kun lapsi voi itse määritellä sekä sukupuolensa että ottaa kantaa omaan seksuaalisuuteensa. ETENE näki ongelmallisena sen, että sukupuolen määrittelee ja sitä muokkaa joku muu, esimerkiksi viranomainen, koska sukupuoli on osa ihmisen omaa sisäistä persoonaa.

Vuonna 2014 annettu valtioneuvoston ihmisoikeusselonteko sisälsi seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjä koskeneita kehittämissuunnitelmia. Selonteon mukaan seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista on seurattava ja tietoa toteutumisesta on levitettävä. Eduskunta antoi vahvaa tukea selonteon linjausten toteuttamiselle.

Ihmisoikeusselonteon vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeutta koskevan kehittämissuunnitelman mukaan vammaisten henkilöiden ja heitä edustavien järjestöjen mahdollisuus osallistua päätöksentekoprosesseihin turvataan yhdenvertaisesti muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa. Vammaispoliittinen ohjelma VAMPO (2010–2015) toimi työsuunnitelmana vammaispolitiikan toteuttamiseen. Ohjelma edisti vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeutta ja YK:n vammaisten oikeuksia koskevan yleissopimuksen tavoitteiden toimeenpanoa.

Saamelaiskäräjät ja saamelaisjärjestöt ovat nostaneet esille, että alkuperäiskansa saamelaisien itsemääräämisoikeuden toteutumiseen liittyy haasteita, koska viranomaiset eivät aina noudata saamelaiskäräjälaissa säädettyä velvoitetta neuvotella Saamelaiskäräjien kanssa. Toiveita on esitetty siitä, että pohjoismaisen saamelaissopimuksen kautta sekä uuden metsähallituslain mukaisten alueellisten neuvottelukuntien toiminnan kautta voitaisiin vahvistaa alkuperäiskansan itsemääräämisoikeuden toteutumista.

Myös eduskunnan oikeusasiamies, muut laillisuusvalvojat ja monet kansalaisjärjestöt ovat kiinnittäneet huomiota itsemääräämisoikeuden toteutumiseen liittyviin puutteisiin. Yksi näistä on itsemääräämisoikeutta sosiaali- ja terveydenhuollossa koskevan lain puute, mikä on ikääntyneiden, muistisairaiden sekä mielenterveys- ja päihdeongelmista kärsivien potilaiden lisäksi myös terveydenhuollon ammattihenkilöiden oikeusturvan kannalta haasta-

68 Katso esim. A/HRC/19/41 ja UN GA A/HRC/22/53 sekä interseksuaalisuuspäivänä 26.10.2016 julkistettu YK:n ja usean ihmisoikeusiantuntijan yhteinen vetoamus haitallisia lääketieteellisiä toimenpiteitä vastaan, [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20739&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20739&LangID=E).

vaa. Valvontaviranomaisten mukaan laitoshuollossa, muun muassa lastensuojelussa, vammaishuollossa ja vanhustenhuollossa, esiintyy perusoikeusrajoitusten käyttämistä ilman laissa säädettyä perustetta, vaikka perusoikeusrajoituksia ei saa tehdä niin sanotun laitovallan perusteella. Rajoitustoimet voivat olla perusteettomia tai liiallisia ja epäyhtenäisiä. Valvontaviranomaisten mukaan rajoituksia ei kaikissa tapauksissa ole asianmukaisesti perusteltu, kirjattu tai potilaalle ei ole annettu riittävästi tietoa. Toisaalta sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan itsemääräämisoikeutta ei valvontaviranomaisten mukaan aina rajoiteta, vaikka se olisi perusteltua henkilön hengen pelastamiseksi, eli toisen perusoikeuden turvaamiseksi. Itsemääräämisoikeuden turvaamiseen ja perusoikeuksien rajoittamiseen liittyvät lainsäädännön aukot voivat johtaa siihen, että yksittäinen työntekijä joutuu tekemään ratkaisuja, jotka edellyttävää haastavaa perusoikeuspunnintaa. Lain puute johtaa myös puutteelliseen ohjeistukseen, koulutukseen ja valvontaan.

Fyysiseen koskemattomuuteen liittyen moni kansalaisjärjestö on tuonut esiin puutteita lainsäädännössä tai viranomaisten toiminnassa koskien lähisuuhdeväkivaltaa, seksuaalista väkivaltaa ja väkivaltaisia viharikoksia. Esimerkiksi seksuaalivähemmistöihin kuuluvilla henkilöillä on korkeampi riski kuin muilla joutua väkivallan kohteeksi. Viharikosten osalta mahdollista vihamotiivia ei aina tunnisteta eikä tutkita. Poliisiammattikorkeakoulun vuosittaisesta viharikosselvityksestä käy ilmi, että poliisin tietoon tulleiden viharikosten määrä kasvoi vuonna 2015 yli 50 prosenttia edellisvuoteen verrattuna.

Kansalaisjärjestöt ovat ilmaisseet huolensa siitä, että oikeus itseään koskevaan tietoon toteutuu puutteellisesti. Tietosuoja ja salassapitovaatimukset eivät toteudu esimerkiksi sairaaloiden lääkärinkierrosten aikana, kun samassa huoneessa on useita potilaita. Oikeus itseään koskevaan tietoon ei toteudu myöskään siinä tapauksessa, että esimerkiksi intersukupuolisten lasten hoitojen yhteydessä otettujen valokuvien käytöstä päättää muu kuin lapsi itse tai hänen huoltajansa.

Lisäksi kansalaisjärjestöjen mukaan puutteita on uskontoon ja omantunnon vapauteen liittyvän itsemääräämisoikeuden toteutumisessa. Itsemääräämisoikeuden kannalta uskonnon harjoittaminen kouluissa ja päiväkodeissa on ongelmallista, koska uskonnon ja omantunnon vapauteen kuuluu myös oikeus olla tuomatta esille omaa vakaumustaan. Esimerkkinä on mainittu myös jumalanpalvelukset viranomaisten muun toiminnan yhteydessä.

Itsemääräämisoikeuden toteutumista ja ongelmien kokonaiskuvaa voidaan arvioida SWOT-analyysillä. Seuraavassa taulukossa on esitetty toimintaohjelman valmistelun yhteydessä kerättyjä havaintoja itsemääräämisoikeuden toteutumisesta vahvuuksien, heikkouksien, mahdollisuuksien ja uhkien osalta.

## Itsemääräämisoikeus – SWOT-analyysi

<p><b>Vahvuudet</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• monipuolinen käsite, joka liittyy useaan perus- ja ihmisoikeuteen ja kattaa sekä yksilöllisiä että kollektiivisia oikeuksia</li> <li>• itsemääräämisoikeutta turvataan osana muita perusoikeuksia, vaikka käsitettä ei käytetä perustuslaissa</li> <li>• itsemääräämisoikeutta turvataan useissa kansainvälisissä yleissopimuksissa, esim. vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa</li> <li>• itsemääräämisoikeutta turvataan nimenomaisesti joissakin kansallisissa laeissa</li> <li>• itsemääräämisoikeuden sisältö on tarkennettu mm. perustuslakivaliokunnan lausunnoissa sekä oikeuskäytännössä</li> <li>• itsemääräämisoikeutta edistetään ja turvataan usealla tavalla hallituksen ja viranomaisten toimesta, vaikka itse käsitettä ei aina käytetä</li> <li>• julkinen keskustelu eri ryhmien itsemääräämisoikeuden toteutumisesta tekee näkyväksi puutteita itsemääräämisoikeuden toteutumisessa</li> <li>• kuulemista ja osallisuutta edistävät toimet vahvistavat itsemääräämisoikeuden toteutumista</li> </ul>	<p><b>Heikkoudet</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• lainsäädännön puutteellisuus johtaa perusteettomiin rajoituksiin ja epäyhtenäiseen käytäntöön sekä myös siihen, että toisen perusoikeuden turvaamiseksi tarvittavia itsemääräämisoikeuden rajoituksia jää tekemättä</li> <li>• puutteellinen koulutus, ohjaus ja valvonta</li> <li>• viranomaisilla ja ihmisillä on liian vähän tietoa itsemääräämisoikeudesta</li> <li>• oikeus itseä koskevaan tietoon toteutuu puutteellisesti</li> <li>• tiettyjen ryhmien suurempi riski kokea itsemääräämisoikeuden loukkauksia ja riittämätön puuttuminen näihin tilanteisiin</li> <li>• puutteet itsemääräämisoikeuden toteutumisessa viranomaisten ja yksityisten, esim. uskonnollisten yhdyskuntien, yhteisöjen ja yksittäisten henkilöiden, toiminnassa</li> <li>• itsemääräämisoikeuden loukkaukset, jotka johtuvat puutteellisista tiedoista hyvän hallinnon vaatimuksista ml. puutteellisista kuulemismenettelyistä ja oikeusturvakeinoista</li> <li>• haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeusturvakeinojen saatavuus</li> </ul>
<p><b>Mahdollisuudet</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• säädösmuutoksilla voidaan vahvistaa itsemääräämisoikeutta ja yhdenmukaistaa rajoituskäytäntöjä</li> <li>• kuulemis- ja osallisuusmenettelyiden kehittäminen vahvistaa oikeuksien toteutumista ja johtaa ihmisten toivomusten, mielipiteiden ja yksilöllisten tarpeiden parempaan huomiointiin</li> <li>• tiedon lisääminen yhden ryhmän itsemääräämisoikeuteen liittyvistä haasteista johtaa toiseen ryhmään kohdistuvien perusoikeusrajoitusten kyseenalaistamiseen</li> <li>• koulutuksella, ohjauksella ja valvonnalla voidaan edistää lainsäädännön asianmukaista ja yhdenmukaista toimeenpanoa</li> <li>• koulutus hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimuksista tukee itsemääräämisoikeuden toteutumista</li> <li>• uusia tietoteknisiä ratkaisuja suunnitellessa voidaan parantaa tietosuojaa ja salassa pitoa</li> <li>• oikeusloukkausten tutkintaa voidaan tehostaa ja uhreja tukea esim. internetin kautta</li> </ul>	<p><b>Uhat</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• puute itsemääräämisoikeuden toteutumisessa johtaa siihen, että siihen liittyvät perusoikeudet jäävät toteutumatta</li> <li>• lisääntynyt sääntely rajoitustoimenpiteiden edellytyksistä johtaa niiden käytön yleistymiseen, vaikka rajoitustoimenpiteisiin tulisi turvautua vain viimesijaisena keinona</li> <li>• ihmisten oikeus omaan tietoon vaarantuu, jos tietojärjestelmät mahdollistavat tiedon saantia ja tiedon välitystä viranomaisten välillä ilman rajoituksia ja riittävää valvontaa</li> <li>• itsemääräämisoikeuteen liittyvää perusoikeuspunnintaa edellyttävät poliittiset päätökset jätetään tekemättä niiden haasteellisuuden takia</li> <li>• luottamus viranomaisiin heikkenee, jos itsemääräämisoikeutta ei kunnioiteta</li> <li>• oikeusloukkaukset jäävät piiloon, jos heikko taloudellinen tilanne johtaa sisäisen ja ulkoisen valvonnan vähenemiseen tai oikeusturvakeinojen ja tukipalvelujen saatavuuden vähenemiseen</li> <li>• laitosten henkilökunnan vähäisyys lisää riskiä epäasiallisten rajoitustoimenpiteiden käytöstä</li> </ul>

## Tavoitteiden ja toimenpiteiden valitseminen toimintaohjelmaan

Itsemääräämisoikeus on käsitteenä laaja ja se kiinnittyy hyvin moneen perusoikeuteen, mikä tarkoittaa, että tällä toimintaohjelmalla on mahdollista puuttua vain osaan itsemääräämisoikeuden toteutumiseen liittyvistä haasteista. Toimintaohjelmaan on valittu hankkeita, jotka edistävät itsemääräämisoikeuden toteutumista erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluissa sekä osana oikeutta fyysiseen koskemattomuuteen ja henkilökohtaiseen vapauteen. Lisäksi pyritään edistämään erityisesti tiettyjen ryhmien, kuten alkuperäiskansa saamelaisten ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien ihmisten, itsemääräämisoikeuden toteutumista.



Itsemääräämisoikeus sosiaali- ja terveyspalveluissa on valittu teemaksi, koska tähän aiheeseen liittyviä puutteita ovat nostaneet esille niin eduskunnan oikeusasiamies, sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, eri viranomaiset kuin myös usea kansalaisjärjestö. Lisäksi Suomi on saanut esimerkiksi mielenterveyslakia koskevia suosituksia kansainvälisiltä ihmisoikeuselimiltä. Itsemääräämisoikeutta sosiaali- ja terveydenhuollossa koskevan lain puute vaikuttaa laajasti muun muassa lastensuojelun piirissä olevien lasten, ikääntyneiden, päihdeongelmallisten ja mielenterveysongelmallisten henkilöiden itsemääräämisoikeuden toteutumiseen käytännössä.

Suomi on saanut kansainvälisiltä ihmisoikeuselimiltä runsaasti suosituksia, jotka liittyvät itsemääräämisoikeuteen sekä fyysiseen koskemattomuuteen ja henkilökohtaiseen vapauteen. Tästä johtuen aiheet on valittu toimintaohjelman tavoitteiksi. Myös kansalliset ihmisoikeustoimijat ovat nostaneet esille näihin aiheisiin liittyviä ongelmia.



Fyysinen koskemattomuus ja itsemääräämisoikeus on laaja teema. Ottaen huomioon toimintaohjelman muut painopistealueet, aihetta on tarkasteltu myös yhdenvertaisuusnäkökulmasta. Valituilla hankkeilla pyritään erityisesti puuttumaan viharikoksiin, eli muun muassa eri syrjintäperusteisiin liittyvään väkivaltaan. Hallituksen 4.5.2016 hyväksymän tasa-arvo-ohjelman tavoitteisiin kuuluu muun muassa naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan vähentäminen, eli tasa-arvo-ohjelma sisältää useampia tähän aiheeseen liittyviä toimenpiteitä. Edelleen hankkeiden valinnassa on huomioitu, että poliisi on jo käynnistänyt hankkeen, jonka tarkoituksena on tehostaa puuttumista erityisesti internetissä tapahtuvaan lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön.

Myös ihmiskauppa on fyysiseen koskemattomuuteen ja itsemääräämisoikeuteen liittyvä vakava ongelma. Valtioneuvostotason ihmiskaupan vastaista toimintaa on kehitetty viime vuosina. Vuonna 2014 sisäministeriön poliisiosastolla aloitti toimintansa ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaattori, jonka tukena toimii valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen toiminnan yhteensovittamissihteeristö. Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaan ei ole tällä kertaa valittu suoraan ihmiskauppaan liittyviä hankkeita, mutta valtioneuvosto on 4.10.2016 hyväksynyt ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman vuosille 2016–2017.

Henkilökohtainen vapaus ja itsemääräämisoikeus -teemaan valitut hankkeet liittyvät poliisin ja vankiloiden toimintaan. Esimerkiksi mielenterveyspotilaiden ja muistisairaiden henkilöiden vapauden rajoituksia käsitellään itsemääräämisoikeutta sosiaali- ja terveyspalveluissa koskevan teeman yhteydessä.

Ottaen huomioon vuoden 2014 ihmisoikeusselonteon linjaukset, eduskunnan vahvan tuen linjausten toteuttamiselle, kansainvälisten ihmisoikeustoimijoiden suositukset sekä järjestöjen esittämät huolenaiheet, on luvun yhdeksi teemaksi valittu sukupuolivähemmistöjen itsemääräämisoikeus.

Tämä luku sisältää myös alkuperäiskansa saamelaisten osallistumisen vahvistamiseen tärkeitä hankkeita. Aiheen valintaa toimintaohjelmaan puoltavat Suomen saamat kansainväliset suositukset, kehittyvä alkuperäiskansaoikeus sekä Saamelaiskäräjien ja järjestöjen esittämät huolenaiheet. Alkuperäiskansojen oikeuksien edistäminen kuuluu Suomen kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan painopisteisiin. Vakuuttava toiminta kansainvälisillä foorumeilla edellyttää samojen tavoitteiden edistämistä myös kansallisesti.

Itsemääräämisoikeutta uskonnon ja omantunnon vapautteen liittyen ei edistetä tähän lukuun valituilla toimenpiteillä, mutta siihen liittyviä aiheita voidaan käsitellä esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuskasvatusta ja -koulutusta koskevissa hankkeissa sekä yhdenvertaisuussuunnittelussa.

Eri ryhmiin kuuluvien ihmisten osallisuutta ja kuulemista edistetään sekä tämän toimintaohjelman että valtioneuvoston demokratiapoliittisen toimintaohjelman eri tavoitteiden kautta muun muassa lisäämällä tietoa perus- ja ihmisoikeuksista sekä yhdenvertaisuussuunnittelun kautta.

Henkilötietojen suojaan liittyvää itsemääräämisoikeutta käsitellään joiltakin osin toimintaohjelman luvussa Perusoikeudet ja digitalisaatio.

## TOIMENPITEET

### 3.1 Itsemääräämisoikeus sosiaali- ja terveyspalveluissa

#### 3.1.1 Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden ja potilaiden itsemääräämisoikeuden vahvistaminen

- a) **Sisältö:** Valmistellaan lainsäädäntöä: laki sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta ja rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksistä (ns. itsemääräämisoikeutta koskeva laki, IMO-laki). Jatketaan laajemman itsemääräämislain valmistelua. Itsemääräämisoikeuslainsäädännön muutostarpeita on muun muassa lastensuojelussa, mielenterveyspalveluissa ja päihdehuollossa, jotka aikaisemmassa IMO-lain valmistelussa jäivät pois. Tarkistetaan myös kehitysvammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeutta koskevien säännösten sijoittaminen koko sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevaan itsemääräämisoikeuslainsäädäntöön. Vahvistetaan ihmisoikeuksien toteutumista, asiakaskeskeisyyttä ja mahdollistetaan ihmisille omien valintojen tekeminen sekä vahvistetaan kokemusasiantuntemuksen käyttöä ja ihmisten osallisuutta.
- b) **Oikeusperusta:** perustuslain 7, 10, 14 ja 19 § sekä kansainväliset ihmisoikeussopimukset, EU:n perusoikeuskirjan 1, 2, 3, 7, 34, 36, 39 ja 40 artikla
- c) **Vastuuministeriö:** sosiaali- ja terveysministeriö
- d) **Indikaattorit:** hallituksen esityksen antaminen eduskuntaan vuoden 2017 aikana ja lain voimaantulo 2019

### 3.1.2 Vammaispalvelulainsäädännön kokonaisuudistus

- a) **Sisältö:** Nykyinen vammaispalvelulaki ja kehitysvammalaki uudistetaan ja yhdistetään laiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä erityispalveluista. Lakia sovellettaisiin henkilöön, joka tarvitsee pitkäaikaisen vamman tai sairauden aiheuttaman toimintarajoitteen johdosta välttämättä ja toistuvasti apua tai tukea suoriutuakseen tavanomaisessa elämässä. Vahvistetaan vammaisten ihmisten ihmisoikeuksia, asiakaskeksyyttä ja mahdollistetaan vammaisille ihmisille omien valintojen tekeminen sekä vahvistetaan kokemusasiantuntemuksen käyttöä ja ihmisten osallisuutta.
- b) **Oikeusperusta:** perustuslain 7, 10, 14 ja 19 §; YK:n vammaisten henkilöiden yleissopimus, EN:n uudistettu sosiaalinen peruskirja ja EU:n perusoikeuskirjan 1, 2, 3, 7, 34, 36, 39 ja 40 artikla, kansainvälisten komiteoiden suositukset (lapsen oikeuksien komitea, TSS-komitea, EN:n ihmisoikeusvaltuutettu)
- c) **Vastuuministeriö:** sosiaali- ja terveysministeriö
- d) **Indikaattorit:** hallituksen esityksen antaminen eduskuntaan syksyllä 2017 ja lain voimaantulo 2019

## 3.2 Fyysinen koskemattomuus ja itsemääräämisoikeus

### 3.2.1 Viharikosten torjunnan tehostaminen

- a) **Sisältö:** Sisäministeriön johdolla laaditaan selvitys siitä, miten viharikosten paljastamista ja tutkintaa tulee tehostaa sekä millaista tutkimuksellista ja tiedollista tukea tarvitaan toiminnan kehittämiseksi. Toteutetaan selvityksestä johtuvat kehittämistarpeet. Toimeenpannaan Good Practice+ -hankkeessa ja mahdollisissa jatkohankkeissa luodut hyvät käytännöt viharikoksen uhrien ohjaamisesta palveluiden piiriin. Tehostetaan puuttumista rikoksen tunnusmerkistön täyttävään vihapuheeseen verkossa ja muualla. Toteutetaan poliisihallinnossa ETYJ:n kehittämä TAHCLE-koulutus viharikosten tunnistamisesta ja tutkinnasta.
- b) **Oikeusperusta:** perustuslain 6 § ja 22 §, rikoslain 6:5, yhdenvertaisuuslaki, poliisilain 1:1, EU:n perusoikeuskirjan 20 ja 21 artikla, EU:n rasismipuitepäätös, Euroopan neuvoston tietoverkkorikoksia koskevan yleissopimuksen rasistisia rikoksia koskeva lisäpöytäkirja, kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten Suomelle antamat suositukset koskien puuttumista viharikoksiin mukaan lukien vihapuheeseen
- c) **Vastuuministeriö:** sisäministeriö
- d) **Indikaattorit:** poliisin tietoon tulleet viharikokset, poliisin viharikoksiksi luokittelemien tapausten määrä

### 3.2.2 Naisiin kohdistuvan väkivallan ennaltaehkäisemisen vahvistaminen oikea-aikaisen ja -sisältöisen tiedon ja kohdennetun koulutuksen kautta

- a) **Sisältö:** YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen, EN:n naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja torjumista koskevan yleissopimuksen (Istanbulin sopimus) sekä myös muiden keskeisten ihmisoikeussopimusten osapuolena Suomi on sitoutunut toimenpiteisiin naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi ja poistamiseksi, väkivallan uhrien suojelemiseksi sekä väkivallan tekijöiden saattamiseksi edesvastauteeseen. Kansainvälisten ja alueellisten ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanoa valvovat sopimusvalvontaelimet ovat todenneet, että erinäisistä kansallisista toimenpiteistä huolimatta naisiin kohdistuva väkivalta on edelleen yksi Suomen laajimmista ihmisoikeusongelmista. Naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisista toimista, erityisesti sen ennaltaehkäisemisestä, ja niihin liittyvistä velvoitteista tarvitaan oikea-aikaista ja -sisältöistä tietoa ja kohdennettua koulutusta. Hankkeen puitteissa järjestetään kohdennettua koulutusta muun muassa seminaarin ja työpajojen muodossa naisiin kohdistuvan väkivallan ennaltaehkäisemisestä ja lisätään tietoisuutta naisten oikeuksista, kuten kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevasta YK:n yleissopimuksesta ja sen valinnaisesta pöytäkirjasta sekä naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja poistamista koskevasta EN:n yleissopimuksesta. Hankkeella tuetaan myös em. yleissopimusten täytäntöönpanoa, määräaikaissuositustointia niiden täytäntöönpanosta ja tarjotaan välineitä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa käsittelevien suositusten täytäntöönpanon seurantaan.
- b) **Oikeusperusta:** perustuslain 6 –7 §, tasa-arvolaki, rikoslaki, YK:n yleissopimus kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamisesta, EN:n yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja poistamisesta; YK:n sopimusvalvontaelinten loppupäätelmät ja suositukset (YK:n ihmisoikeuskomitea, TSS-, CEDAW-, CRC- ja CAT-komiteat), UPR-suositukset, EU:n perusoikeuskirjan 20, 21 ja 23 artikla
- c) **Vastuuministeriö:** ulkoasiainministeriö  
Keskeiset sidosryhmät: kansalaisjärjestöt
- d) **Indikaattorit:** koulutuksen toteutuminen, koulutuksesta kerätty palaute, jatkokoulutustarpeiden kartoittaminen, osallistujien määrä, koulutuksesta saatava materiaali

### 3.2.3 Seksuaalisen väkivallan uhrien palvelujen vahvistaminen: uhrien tukikeskuksen pilotointi ja mallintaminen

- a) **Sisältö:** Hankkeessa käynnistetään tukikeskus, joka hoitaa akuutteja raiskauksen uhreja. Uhrin tarvitsemat akuuttivaiheen palvelut keskitetään pääkaupunkiseudulla yhteen toimipisteeseen, ja jatkohoitoon ja -palveluihin ohjaus varmistetaan tästä akuuttihoidon pisteestä. Tukikeskuksen on tarkoitus olla valtakunnallinen pilotti, joka mallinnetaan. Pidemmän aikavälin tavoitteena on, että tulevaisuudessa jokaisella sote-alueella/maakunnassa olisi oma tukikeskus seksuaaliväkivallan uhreille. (Lisäksi – mutta ei tässä hankkeessa – uhrin pidempiaikainen tuki varmistetaan muodostamalla hoito- ja palveluketjut. Tämä toimenpide sisältyy tasa-arvo-ohjelmaan.)
- b) **Oikeusperusta:** Euroopan neuvoston yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta; kansainvälisten komiteoiden suositukset (YK:n ihmisoikeuskomitea, TSS-, CEDAW- ja CAT-komiteat, UPR-suositukset)
- c) **Vastuuministeriö:** sosiaali- ja terveysministeriö
- d) **Indikaattorit:** tukikeskuksen käynnistäminen pääkaupunkiseudulla ja tukikeskuksen mallintaminen muille alueille levitettäväksi vuoden 2018 loppuun mennessä

## 3.3 Henkilökohtainen vapaus ja itsemääräämisoikeus

### 3.3.1 Vähennetään tutkintavankien säilyttämistä poliisin ylläpitämissä säilytystiloissa ja lisätään vaihtoehtoja tutkintavankeudelle

- a) **Sisältö:** Tutkintavankeuslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että aikaa, jonka tutkintavankia voitaisiin säilyttää poliisin ylläpitämässä säilytystilassa, lyhennettäisiin nykyisestä ja säilyttämisen edellytyksiä tiukennettaisiin. Pakkokeinonlain säännöksiä tutkintavankeuden vaihtoehtoista täydennetään lisäämällä lakiin säännökset tehostetusta matkustuskiellosta ja tutkinta-arestista. Tavoitteena on vähentää tutkintavankeuden käyttöä ja lyhentää aikoja, jolloin tutkintavankeja säilytetään poliisin säilytystiloissa.
- b) **Oikeusperusta:** perustuslain 7 §, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artikla ja 6 artiklan 2 kappale, KP-sopimuksen 10 artikla, YK:n kidutuksen vastaisen komitean ja EN:n kidutuksen vastaisen komitean suositukset Suomelle, kansallisten laillisuusvalvontaviranomaisten (mm. eduskunnan oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies) kannanotot, EU:n perusoikeuskirjan 3 ja 4 artikla
- c) **Vastuuministeriö:** oikeusministeriö yhteistyössä sisäministeriön kanssa
- d) **Indikaattorit:** Seurataan tutkintavankien säilytysaikoja poliisin ylläpitämissä säilytystiloissa. Seurataan tehostetun matkustuskiellon ja tutkinta-arestin käyttöä.

### 3.3.2 Rikosseuraamuslaitoksen lähityöhanke

- a) **Sisältö:** Hankkeen tavoitteena on muun muassa lisätä vankien toimintoihin osallistumista ja sellin ulkopuolista aikaa suljetuissa vankiloissa varsinkin niiden vankien osalta, joilla on siihen kaikkein heikoimmat mahdollisuudet tällä hetkellä.
- b) **Oikeusperusta:** perustuslain 7 §, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artikla ja 6 artiklan 2 kappale, KP-sopimuksen 10 artikla, Euroopan neuvoston vankeuden vähimmäissäännöt (osa 2, kohdat 25.1 ja 25.2), YK:n kidutuksen vastaisen komitean ja EN:n kidutuksen vastaisen komitean Suomelle antamat suositukset, kansallisten laillisuusvalvontaviranomaisten (mm. eduskunnan oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies) kannanotot, EU:n perusoikeuskirjan 3 ja 4 artikla.
- c) **Vastuuministeriö:** oikeusministeriö
- d) **Indikaattorit:** Seurataan erillään asuvien vankien määrää, vankien toimintoihin osallistumista ja toimintaan osallistumattomien määrää sekä vankilan henkilökunnan vankien kanssa tekemän lähityön kehittymistä.

### 3.3.3 Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain muuttaminen

- a) **Sisältö:** Selvitetään poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun (841/2006) ja muiden siihen liittyvien lakien (muun muassa päihtyneiden käsittelystä annettu laki (461/1973)) muutostarpeet. Tavoitteena on kokonaisuudistus, jossa poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelua koskeva lainsäädäntö selkeytetään ja ajantasaistetaan. Ehdotus voidaan laatia hallituksen esityksen muotoon. Osana selvitystä arvioidaan lain muutostarpeet myös perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta.
- b) **Oikeusperusta:** perustuslaki, laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta, poliisilaki, pakkokeinolaki
- c) **Vastuuministeriö:** sisäministeriö
- d) **Indikaattorit:** kansainvälisten (ja kansallisten) laillisuusvalvontaelinten tekemien Suomea koskevien huomautusten väheneminen

## 3.4 Sukupuolivähemmistöihin kuuluvien henkilöiden koskemattomuuden ja itsemääräämisoikeuden edistäminen

### 3.4.1 Selvitys intersukupuolisten lasten oikeuksista ja kokemuksista

- a) **Sisältö:** Selvitetään, miten intersukupuolisten lasten syntymän yhteydessä tehdyt ratkaisut ja lapsuusajan hoidot ovat vaikuttaneet intersukupuolisten henkilöiden elämään. Lisäksi selvitetään intersukupuolisten lasten vanhempien kokemuksia: minkälaista tietoa ja tukea heille on annettu lapsen syntymän yhteydessä ja myöhemmin sekä minkälaista tietoa ja tukea he kokevat tarvitsevansa. Lisäksi kerätään tietoa hyvistä käytännöistä intersukupuolisten lasten huomioimisesta päivähoidossa, kouluissa, harrastusryhmissä, terveydenhuollossa sekä vastaavissa lasten parissa toimivissa yhteisöissä. Selvitys tulee keskittymään seuraaviin aiheisiin:

1. Hoitokokemukset. Millaiset muistot omista hoidoista on, miten ne ovat vaikuttaneet myöhemmällä iällä suhtautumisessa terveydenhuoltopalveluihin, millaisen kuvan omasta tilasta sai hoitotalolta? Saiko henkilö tai saivatko vanhemmat tietoa mahdollisuuksista päättää hoitoon liittyvistä asioista/saiko riittävästi tietoa, jotta voi tehdä päätöksiä?
2. Intersukupuolisuus. Millaisen kuvan on saanut sukupuolesta ja itsestä, mitä tietoa on saanut? Millaisia kysymyksiä on joutunut kohtaamaan kun oma sukupuoli rakentuu valtavirrasta poikkeavalla tavalla? Kuinka ympäröivää yhteisöä on autettu tukemaan kasvun aikana?
3. Käytännöt. Millaisia hyviä käytäntöjä on olemassa päivähoidossa, koulussa, harrastusryhmissä ja terveydenhuollossa siitä, miten intersukupuolinen lapsi otetaan huomioon?

Tämän lisäksi tehdään selvitys, jossa selvitetään eräiden muiden maiden tilannetta intersukupuolisten henkilöiden osalta (lainsäädäntö, hyvät käytänteet, muut tukitoimet).

- b) **Oikeusperusta:** YK:n lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus, Euroopan neuvoston ihmisoikeuksia ja biolääketiedettä koskeva yleissopimus sekä useat muut ihmisoikeussopimukset sisältävät velvoitteita liittyen lasten itsemääräämisoikeuteen ja oikeuteen tulla kuulluksi, fyysiseen koskemattomuuteen ja yhdenvertaisuuteen; Euroopan unionin perusoikeusviraston sekä Euroopan neuvoston ja YK:n ihmisoikeusvaltuutettujen kannanotot liittyen intersukupuolisten lasten ulkoisia sukupuolielimiä muokkaaviin hoitokäytäntöihin; Suomen perustuslain 6 § ja 7 §, tasa-arvolaki, laki potilaan asemasta ja oikeuksista, lastensuojelulain 2 §, Valtakunnallisen sosiaali- ja terveysalan eettisen neuvottelukunnan (ETENE) intersukupuolisten lasten hoitoa koskeva kannanotto 22.3.2016, EU:n perusoikeuskirjan 20, 21 ja 24 artikla

- c) **Vastuuministeriö:** oikeusministeriö ja ulkoasiainministeriö yhteistyössä lapsiasiavaltuutetun ja järjestöjen kanssa (nettiyhteisö [www.intersukupuolisuus.fi](http://www.intersukupuolisuus.fi), Trasek ry ja Seta ry:n transtukipiste).
- d) **Indikaattorit:** selvitykset tehty

### 3.5 Alkuperäiskansa saamelaisten itsemääräämisoikeuden kehittäminen

#### 3.5.1 Kehitetään alkuperäiskansa saamelaisten osallistumista heitä koskevaan päätöksentekoon Suomessa

- a) **Sisältö:** Suomi tukee alkuperäiskansa saamelaisten osallistumismahdollisuuksien vahvistamista. Pohjoismaisen saamelaissopimuksen neuvotteluiden puheenjohtajana Suomi pyrkii edistämään pohjoismaisen saamelaissopimuksen pikaista voimaansaattamista ja ratifiointia. Myös Saamelaiskäräjälain uudistamisen kautta vahvistetaan alkuperäiskansa saamelaisten osallistumisoikeuksia heitä koskevaan päätöksentekoon Suomessa. Kehitetään valtioneuvoston ja Saamelaiskäräjien yhteistoimintaa muun muassa tekemällä ministeriöiden ja Saamelaiskäräjien välisestä ajankohtaisasioiden neuvottelupäivästä säännöllinen käytäntö. Vakiinnutetaan saamelaisten kotiseutualueella Metsähallituksen kuntakohtaisten neuvottelukuntien toiminta.
- b) **Oikeusperusta:** perustuslain 17 § 3 mom. ja 121 § 4 mom., laki saamelaiskäräjistä, YK:n kansainvälinen yleissopimus kansalaisyhteiskunnista ja poliittisista oikeuksista, YK:n julistus alkuperäiskansojen oikeuksista, YK:n ja EN:n sopimusvalvontaelinten ja muiden ihmisoikeuselinten loppupäätelmät ja suositukset, EU:n perusoikeuskirjan 22 artikla
- c) **Vastuuministeriö:** oikeusministeriö, maa- ja metsätalousministeriö ja muut ministeriöt
- d) **Indikaattorit:** pohjoismaisen saamelaissopimuksen valmistuminen, hyväksyminen ja ratifioiminen, Saamelaiskäräjälakia koskevan hallituksen esityksen valmistuminen, Metsähallituksen kuntakohtaisten neuvottelukuntien kokousten lukumäärä



### 3.5.2 Alkuperäiskansojen osallistuminen heitä koskevaan päätöksentekoon, erityisesti YK:ssa

- a) **Sisältö:** Alkuperäiskansojen maailmankonferenssina tunnetun YK:n yleiskokouksen korkean tason istunnon loppuasiakirjassa jäsenvaltiot sitoutuivat tarkastelemaan sitä, miten voisi edistää alkuperäiskansojen osallistumista YK:n kokouksiin, jotka koskevat alkuperäiskansoja. Osana em. konferenssin seuranta on yleiskokouksen 70. ja 71. istunnon epävirallisessa, alkuperäiskansoille ja jäsenvaltioille avoimessa konsultaatioprosessissa käyty keskusteluja alkuperäiskansojen ja erityisesti alkuperäiskansojen edustuksellisten elinten, kuten esimerkiksi saamelaiskäräjien, osallistumisesta YK:n kokouksiin heitä koskevissa kysymyksissä. Yksi yleiskokouksen puheenjohtajan neuvonantajista on Suomen pysyvä edustaja, suurlähettiläs **Kai Sauer**. Yleiskokous on ilmaissut tahdokseen, että asiassa tehtäisiin päätöksiä 71. istunnon aikana. Suomi jatkaa aktiivista osallistumistaan keskusteluihin alkuperäiskansojen osallistumisen edistämiseksi YK:ssa heitä koskeviin kysymyksiin. Suomi jatkaa ja mahdollisuuksien mukaan vahvistaa tukea YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston hallinnoimalle YK:n alkuperäiskansojen vapaaehtoiselle rahastolle (VFIP), YK:n alkuperäiskansa-asioiden pysyvää foorumia (PFII) tukevalle rahastolle sekä yleistukea YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimistolle, jonka alkuperäiskansojen oikeuksia tukeva toiminta on keskeistä YK-järjestelmässä. Suomi tukee Anne Nuorgamin riippumattonta työtä alkuperäiskansa-asioiden pysyvän foorumin jäsenenä kaudella 2017–2019.
- b) **Oikeusperusta:** perustuslain 17.3 ja 121.4 §, laki saamelaiskäräjistä, yhdenvertaisuuslaki, YK:n kansainvälinen yleissopimus kansalaisyhteisöistä ja poliittisista oikeuksista, YK:n julistus alkuperäiskansojen oikeuksista; YK:n alkuperäiskansojen maailmankonferenssina tunnetun YK:n yleiskokouksen korkean tason istunnon loppuasiakirja; YK:n ja EN:n sopimusvalvontaelinten ja muiden ihmisoikeuselinten loppupäätelmät ja suositukset; EU:n perusoikeuskirjan 22 artikla
- c) **Vastuuministeriö:** ulkoasiainministeriö
- d) **Keskeiset sidosryhmät:** Saamelaiskäräjät, Saamelaisneuvosto
- e) **Indikaattorit:** YK:n yleiskokouksen päätöslauselma alkuperäiskansojen osallistumisesta on hyväksytty YK:ssa.

## 4. Perusoikeudet ja digitalisaatio

### Yleistä

Käynnissä oleva digitalisaatio vaikuttaa jokaisen ministeriön ja viranomaisen toimintatapoihin. Muutosten yhteydessä viranomaisten täytyy huomioida velvollisuutensa turvata perus- ja ihmisoikeudet. Oikeuksien toteutumisen kannalta on erityisen tärkeää ottaa perus- ja ihmisoikeudet huomioon jo toimintatapamuutosten suunnittelun yhteydessä, etteivät muutokset johda oikeuksien loukkauksiin. Lisäksi oikeuksien toteutumiseen liittyvien ongelmien poistaminen jälkikäteen voi olla hankalaa ja kallista.

Digitalisaatiolla on monenlaisia perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia, mutta tässä toimintaohjelmassa keskitytään vaikutuksiin, joita digitalisaatiolla on yhdenvertaisuuteen, mukaan lukien saavutettavuuteen, sekä yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Lisäksi puututaan sananvapautta rajoittavaan vihapuheeseen. Eri toimijat ovat laatineet digitaalisia oikeuksia koskevia asiakirjoja, mutta internetiä ja sähköisiä palveluja koskevat samat perus- ja ihmisoikeudet kuten muitakin elämänalueita.<sup>69</sup> Digitalisaation yhteydessä on tärkeää huomioida myös oikeusturvakysymykset, kuten hyvän hallinnon takeet sekä perustuslain vaatimus siitä, että julkisen vallan tulee perustua lakiin ja että kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Viranomaisen tulee esimerkiksi käsitellessään isoja määriä henkilötietoja tarkasti noudattaa lakia, ja tämä edellyttää myös riittävästä lain noudattamisen valvonnasta huolehtimista.

Digitalisaation yhteydessä on tärkeää huomioida **yhdenvertaisuusvaikutukset**, eli esimerkiksi eri väestöryhmien käytännön mahdollisuudet käyttää sähköisiä palveluja. Pääsy palveluihin voi käytännössä estyä, jos tunnistautuminen on monimutkaista ja edellyttää

---

69 Esimerkiksi verkko-oikeuksia koskeva EU:n säännöstö ja European Digital Rights (EDRI)-järjestön digitaalinen perusoikeuskirja (the Charter of Digital Rights). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuja liittyen internetiin, katso esim. K.U. v. Suomi, 2.12.2008; Times Newspapers Ltd v. Yhdistyneet kuningaskunnat (nos. 1 and 2), 10.3.2009; Węgrzynowski ja Smolczewski v. Puola, 16.7.2013; Yıldırım v. Turkki, 18.12.2012; Gengiz v. Turkki, 1.12.2015; Roman Zakharov v. Venäjä [GC], 4.12.2015, Delfi AS v. Viro, 16.6.2015, sekä Magyar Tartalomszolgálatók Egyesülete ja Index.hu Zrt v. Unkari, 2.2.2016.

tietyn ohjelman asentamista, laitteen hankkimista tai pankkitunnuksia. Tarve saada avustusta tietotekniikan kanssa lisää riskiä pankkitunnusten väärinkäytökseen. Pääsy palveluihin voi estyä myös esimerkiksi taloudellisista syistä. Muun muassa ikäihmiset, lapset ja vammaiset henkilöt tulee erityisesti huomioida. Myös kielellisten oikeuksien huomioimatta jättäminen verkkosivujen ja tietojärjestelmien suunnittelun yhteydessä voi estää yhdenvertaista pääsyä palveluihin.

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukaan koko väestölle tarkoitettujen yhteisön palvelujen ja järjestelyjen tulee olla vammaisten henkilöiden saatavissa yhdenvertaisesti muiden kanssa ja niiden tulee vastata heidän tarpeisiinsa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että **saavutettavuuden** esteitä tulee tunnistaa ja poistaa. Sähköisten palveluiden ja tietojärjestelmien suunnittelu- ja koodausvaiheessa tulee huomioida näkörajoitteisten henkilöiden oikeudet ja tarpeet. Saavutettavuutta lisäämällä edistetään vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia saada palveluja ja osallistua täysimääräisesti yhteiskunnan toimintaan. Palvelut ovat saavutettavia, kun jokainen voi osallistua yhdenvertaisesti niiden käyttöön ja kehittämiseen. Viestinnän ymmärrettävyys on tärkeä osa saavutettavuutta. Lähtökohtana palveluiden järjestämisessä ovat siis kaikille tarkoitettut yleiset palvelut, joita tarvittaessa täydennetään erityispalveluilla. Saavutettavuutta edistetään muun muassa uuden hankintalain säännöksellä, jonka mukaan hankinnan kohteen kuvauksessa tulee pääsääntöisesti huomioida esteettömyys vammaisille käyttäjille tai kaikkien käyttäjien vaatimukset täyttävä suunnittelu, kun hankinnan kohde on tarkoitettu luonnollisten henkilöiden käyttöön.

Perustuslaki sisältää yleisen yhdenvertaisuussäännöksen sekä syrjinnän kiellon.<sup>70</sup> Perustuslain mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Sukupuoleen liittyvästä syrjinnästä ja tasa-arvosta säädetään laissa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta ja syrjinnästä muilla perusteilla säädetään yhdenvertaisuuslaissa. Yhdenvertaisuuslain mukaan vammaisten ihmisten yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi tarvittavien kohtuullisten mukautusten laiminlyönti on yksi syrjinnän muodoista. Yhdenvertaisuuslaki ja sen taustalla olevat kansainväliset velvoitteet, mukaan lukien EU-säädökset, edellyttävät positiivisia toimia tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi. Yhdenvertaisuuden edistämismuotojen lisäksi laki sallii positiivisen erityiskohtelun, eli tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamiseksi tarpeellisia toimia, joilla pyritään tietyn ryhmän aseman ja olosuhteiden parantamiseen. Hallitus voi toisin sanoen toteuttaa suunnattuja toimenpiteitä, jotta kaikilla muun muassa iästä ja varallisuudesta riippumatta olisi käytännön mahdollisuuksia käyttää digitaalisia palveluita.

70 Toimintaohjelman Yhdenvertaisuus-luku sisältää tarkempaa tietoa yhdenvertaisuudesta ja sen toteutumisesta.

Internet ja sähköisten palveluiden yleistymisen vaikuttavat laajasti **sananvapauden** toteutumiseen. Sanan- ja mielipiteenvapaus ovat keskeisiä perus- ja ihmisoikeuksia. Perustuslaissa turvataan jokaisen oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Oikeus sisältyy useisiin ihmisoikeussopimuksiin, kuten Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Kansallisesti määräyksiä on täsmennetty muun muassa lailla sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä. Oikeus saada tietoa on siis tärkeä osa sananvapautta ja tärkeää on myös se, että faktapohjaista tietoa pystytään erottamaan esimerkiksi valeuutisista. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että sananvapaus koskee paitsi myönteisiä, vaarattomia tai yhdentekevinä pidettyjä, myös loukkaavia, järkyttäviä sekä huolestuttavia tietoja ja ajatuksia.<sup>71</sup> Sananvapaus ei kuitenkaan ole absoluuttinen oikeus, vaan sitä on kansallisella lainsäädännöllä rajattu erityisesti muiden perusoikeuksien turvaamiseksi. Sananvapauden käyttöön liittyy oikeuksia ja velvollisuuksia, eikä oikeuksia saa käyttää väärin. Muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on linjannut myös, minkälaiset lausunnot eivät kuulu suojatun sananvapauden piiriin.<sup>72</sup>

Sekä kansainvälisesti että kansallisesti on viime vuosina käyty laajaa yhteiskunnallista keskustelua **vihapuheesta**.<sup>73</sup> Euroopan neuvoston vihapuhetta koskevan suosituksen mukaan vihapuhe on sellaista ilmaisua, jolla levitetään, yllytetään, edistetään tai oikeutetaan rotuvihaa, muukalaisvihaa, antisemitismiä tai muunlaista vihaa, joka perustuu suvaitsemattomuuteen mukaan lukien suvaitsemattomuus, jota ilmaistaan vihamielisenä kansallismielisyytenä ja etnosentrisyytenä, syrjintänä ja vihamielisyytenä vähemmistöjä, maahanmuuttajia ja maahanmuuttajataustaisia vastaan.<sup>74</sup>

Käsite vihapuhe ei esiinny kansallisessa lainsäädännössä. Vihapuhe voi kuitenkin olla rangaistavaa kiihottamisena kansanryhmää vastaan.<sup>75</sup> Edelleen vihapuhe voi tulla rangaista-

71 Katso esim. tuomio asiassa *Erbakan v. Turkki*, 6.7.2006 (59405/00).

72 Katso esim. EIT:n tuomio asiassa *Féret v. Belgia*, 16.07.2009, jossa tuomioistuin totesi, että sananvapaudella oli erityinen merkitys henkilölle, joka vaaleilla valittuna edustajana ajoi kansalaisten etuja. Tasa-arvo kuului demokraattisen ja pluralistisen yhteiskunnan kulmakiviin. Siten saattoi olla välttämätöntä määrätä sanktioita, jotta estettäisiin puheet, joilla kiihotettiin suvaitsemattomuuteen perustettuun vihaan tai pidettiin sellaista oikeutettuna. EIT pani merkille, että valittaja oli kirjoituksillaan pitänyt maahan muuttaneita ulkomaalaisia rikollisina, jotka tulivat maahan käyttäkseen hyväkseen maahan asettumisestaan johtuneita etuuksia. Lisäksi hän oli pyrkinyt saattamaan heidät naurunalaisiksi. Puheet olivat omiaan herättämään yleisössä, varsinkin asioihin vähemmin perehtyneissä henkilöissä, halveksuntaa ja jopa vihaa ulkomaalaisia kohtaan. Rasistista syrjintää ja ulkomaalaisvihaa tuli vastustaa niiden kaikissa muodoissaan niin pitkälle kuin mahdollista ja silloinkin, kun puheella ei kehoitettu ryhtymään mihinkään tiettyyn väkivaltaiseen tai muutoin rikolliseen tekoon.

73 Katso esim. Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastaisen komission (ECRI) yleinen politiikkasuositus vihapuheen torjunnasta nro 15, annettu joulukuussa 2015. Epävirallinen käännös: [www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation\\_N15/REC-15-2016-015-FIN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N15/REC-15-2016-015-FIN.pdf).

74 Recommendation No. R (97) 20 of the Committee of Ministers to Member States on "hate speech", 30.10.1997, [www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/other\\_committees/dh-lgbt\\_docs/CM\\_Rec\(97\)20\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/other_committees/dh-lgbt_docs/CM_Rec(97)20_en.pdf).

75 Rikoslain 11 luvun 10 §:n mukaan "Joka asettaa yleisön saataville tai muutoin yleisön keskuuteen levittää tai pitää yleisön saatavilla tiedon, mielipiteen tai muun viestin, jossa uhataan, panetellaan tai solvataan jotakin ryhmää

vaksi esimerkiksi kunnianloukkauksena, laittomana uhkauksena tai julkisena kehottamisena rikokseen. Tällöin rangaistuksen mittaamisessa voidaan huomioida rangaistuksen koventamisperusteena se, että rikos on tehty rotuun, ihonväriin, syntyperään, kansalliseen tai etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, seksuaaliseen suuntautumiseen tai vammaisuuteen perustuvasta tai muusta näihin rinnastettavasta vaikuttimesta.

Rikoslain säännösten lisäksi vihapuhe voi olla kiellettyä myös yhdenvertaisuuslain mukaisena häirintänä. Yhdenvertaisuuslaissa kielletään häirintä, jolla tarkoitetaan henkilön ihmisarvoa tarkoituksellisesti tai tosiasiallisesti loukkaavaa käyttäytymistä, jos käyttäytymisellä luodaan esimerkiksi ihmisen alkuperän, vammaisuuden tai seksuaalisen suuntautumisen vuoksi henkilöä halventava tai nöyryyttävä taikka häntä kohtaan uhkaava, vihamielinen tai hyökkäävä ilmapiiri. Lainsäädäntö rajaa sananvapautta monella muullakin tavalla. Kiellettyä on muun muassa hyvän tavan vastainen, esimerkiksi ihmisarvoa loukkaava tai syrjivä markkinointi.

Digitalisointi johtaa siihen, että tietyt ongelmat, kuten vihapuhe, yleistyvät entisestään ja asenneilmapiiri koventuu ja polarisoituu. Tämä vaikuttaa yhteiskuntarauhaan mukaan lukien väestösuhteisiin, turvallisuuden tunteeseen, sananvapauden kaventamiseen, viharikosten ja syrjinnän määrään sekä radikalisoitumiseen. Luonteeltaan rasistiset ja muukalaisvihamieliset teot loukkaavat perus- ja ihmisoikeuksia ja uhkaavat oikeusvaltion periaatteita ja demokraattisten toimintojen käyttöä. Vihapuhetta ja uhkauksia suunnataan nykyään entistä enemmän tiettyjen väestöryhmien ja yksityishenkilöiden lisäksi myös eri ammattiryhmien edustajiin, kuten toimittajiin, tutkijoihin, tuomareihin ja ihmisoikeuspuolustajiin, mikä vaikuttaa heikentävästi sananvapauden toteutumiseen. Sosiaalisen median haittavaikutuksiin kuuluu myös se, että esimerkiksi koulukiusaamista saattaa tapahtua koulun lisäksi verkossa, eli myös koulun ulkopuolella.

Digitalisaatio vaikuttaa olennaisesti myös **yksityiselämän suojaan, henkilötietojen suojaan ja luottamuksellisen viestin suojaan**. Perustuslain mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin muun muassa henkilötietolaissa ja laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta. Yksityiselämän suojasta määrätään myös ihmisoikeussopimuksissa. Tietosuojavaltuutettu antaa henkilötietojen käsittelyä koskevaa ohjausta ja neuvontaa sekä valvoo henkilötietojen käsittelyä. Tietosuojalautakunta käsittelee tiettyjä periaatteellisesti tärkeitä henkilötietojen käsitte-

---

rodun, ihonvärin, syntyperän, kansallisen tai etnisen alkuperän, uskonnon tai vakaumuksen, seksuaalisen suuntautumisen tai vammaisuuden perusteella taikka niihin rinnastettavalla muulla perusteella, on tuomittava *kiihottamisesta kansanryhmää vastaan* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.” Rikoksen törkeästä tekemuodosta voidaan tuomita jopa neljä vuotta vankeutta. Rangaistussäännöksen taustalla on mm. YK:n rotusyrjinnän vastainen yleissopimus, Euroopan neuvoston tietoverkkorikoksia koskevan yleissopimuksen rasistisia rikoksia koskeva lisäpöytäkirja sekä EU:n niin sanottu rasismipuitepäätös, 2008/913/YOS, 28.11.2008.

lyyn liittyviä kysymyksiä. Viestintävirasto on puolestaan laatinut ohjeita ja neuvoja muun muassa tietoturvasta kuluttajan näkökulmasta.<sup>76</sup>

Euroopan unionin perusoikeuskirjan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan. Perusoikeuskirjan mukaan jokaisella on oikeus henkilötietojen suojaan. Tällaisten tietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Lisäksi jokaisella on oikeus tutustua niihin tietoihin, joita hänestä on kerätty, ja saada ne oikaistuksi. Riippumattoman viranomaisen tulee valvoa näiden sääntöjen noudattamista. EU:n perusoikeuskirjasta tuli oikeudellisesti sitova Lissabonin sopimuksella. Perusoikeuskirjan soveltamisalaa rajaa kuitenkin se, että se tulee sovellettavaksi ainoastaan, jos asia liittyy EU-oikeuteen. Henkilötietojen suojasta määrätään myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa. EU:n tietosuojavaltuutetun tehtävänä puolestaan on varmistaa, että EU:n toimielimet ja muut elimet kunnioittavat kansalaisten oikeutta yksityisyyteen henkilötietojen käsittelyssä. Joulukuussa 2015 hyväksytty EU:n tietosuoja-asetus ja -direktiivi tulevat yhtenäistämään eurooppalaista tietosuojalainsäädäntöä.

Viranomaisten tietojen keruu ja erityisesti tietojen massakeräykseen liittyvät riskit ovat herättäneet laajaa kansainvälistä keskustelua erityisesti sen jälkeen, kun Edward Snowden vuonna 2013 paljasti tietoja muun muassa Yhdysvaltojen tiedusteluviranomaisten toiminnasta. EU:n perusoikeusvirasto on käsitellyt aihetta ja tutkii massavalvontaa perusoikeuskirjassa turvattujen yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamisen sekä henkilötietojen suojan näkökulmasta. Myös yksityisten palveluiden digitalisaatio kytkeytyy tietosuojakysymyksiin. Yhä useampi yritys kerää suuria määriä henkilötietoja, mikä herättää kysymyksiä liittyen tiedon keräämiseen tarkoituksiin, tietojen omistajuuteen sekä niiden myyntiin ja rahalliseen arvoon. EU:n tietosuojavaltuutettu on painottanut tarvetta säännösten selkeydelle ja niiden merkitystä yritysten taloudellisen toimintaympäristön kannalta. Laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvariskejä, ja muun muassa identiteettivarkaudet voivat yleistyä. Yksityiselämän suojaan ja tietosuojaan liittyvänä haasteena voidaan pitää myös laajan yleisön riittämätöntä tietoa aiheesta, kuten esimerkiksi internetiin kytkettyjen laitteiden, esimerkiksi älytelevisioihin ja talon sähkölaitteisiin, liittyvistä riskeistä.

EU:n tuomioistuin on antanut yksityiselämän suojaa ja tietosuoja linjaavia ratkaisuja. Oikeutta tulla unohdetuksi koskeva ratkaisu<sup>77</sup> on saanut paljon julkisuutta, vaikka rekisterinpitäjällä on ollut jo ennen tuomion antamista velvollisuus oikaista, poistaa tai täydentää rekisterissä oleva, käsittelyn tarkoituksen kannalta virheellinen, tarpeeton, puutteellinen

<sup>76</sup> [www.viestintavirasto.fi/kyberturvallisuus/tietoturvaohjeet.html](http://www.viestintavirasto.fi/kyberturvallisuus/tietoturvaohjeet.html).

<sup>77</sup> Tuomio Google Spain ja Google, C-131/12, EU:C:2014:317.

tai vanhentunut henkilötieto. Helsingin hovioikeus totesi joulukuussa 2016 antamassaan ratkaisussa, että tietosuojavaltuutettu oli voinut määrätä poistettavaksi kaksi url-osoitetta Google Search -palvelusta silloin, kun haku tehtiin erään henkilön nimellä.<sup>78</sup> Asiassa viitattiin edellä mainittuun unionin tuomioistuimen ratkaisuun. Huhtikuussa 2014 antamassaan tuomiossa *Digital Rights Ireland* EU:n tuomioistuin totesi, että teletunnistetietojen tallentamista koskevan direktiivin asettama teletunnistetietojen säilyttämisvelvollisuus ja viranomaisten oikeus tutustua tietoihin puuttui erityisen vakavasti yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan, ja tuomioistuin totesi kyseisen direktiivin pätemättömäksi.<sup>79</sup> Lokakuussa 2015 EU:n tuomioistuin puolestaan julisti pätemättömäksi komission aikaisemman päätöksen, jossa Yhdysvaltojen todettiin takaavan sinne siirrettyjen henkilötietojen suojan riittävän tason. Unionin tuomioistuimen mukaan viranomaisten pääsy yleisesti sähköisen viestinnän sisältöön loukkaa yksityiselämän suojan keskeistä sisältöä. Edelleen tuomioistuin totesi, että yksilöillä tulee olla mahdollisuus tutustua itseään koskeviin henkilötietoihin tai saada tällaiset tiedot oikaistuiksi tai poistetuiksi.<sup>80</sup>

---

78 Helsingin hovioikeuden ratkaisu 8.12.2016, 16/1028/5, ei lainvoimainen.

79 Tuomio C-293/12 ja 594/12, EU:C:2014:238.

80 Tuomio Maximilian Schrems v. Data Protection Commissioner, C-362/14, EU:C:2015:650.

## Tilannekuva

Pääministeri Juha Sipilän hallituskauden kärkihankkeisiin kuuluu julkisten palveluiden digitalisaatio. Sähköisten palveluiden tuottamisen lisäksi vahvistetaan hallitusohjelman mukaan kansalaisten oikeutta valvoa ja päättää itseään koskevien tietojen käytöstä, samalla varmistuen tietojen sujuva siirtyminen viranomaisten välillä. Lisäksi autetaan niitä kansalaisia, jotka eivät ole tottuneet tai jotka eivät kykene käyttämään digitaalisia palveluita.

Valtioneuvosto hyväksyi helmikuussa 2016 kaikkia julkisia palveluita koskevat digitalisoinnin periaatteet, jotka toimivat yhteisinä pelisääntöinä julkisten palveluiden kehityksessä. Periaatteisiin kuuluu palveluiden kehittäminen asiakaslähtöisesti sekä helppokäyttöisten ja turvallisten palveluiden rakentaminen. Hyväksymällä digitalisoinnin periaatteet valtioneuvosto on sitoutunut edistämään muun muassa yhdenvertaisuutta ja tietoturvaa sekä turvaamaan kansalaisten henkeä ja terveyttä. Asiakaslähtöisyys tarkoittaa muun muassa sitä, että saavutettavuutta huomioidaan viranomaisten internetsivujen suunnittelu- ja koodausvaiheessa.

Valtioneuvostossa on vireillä laajoja digitalisaatioon liittyviä hankkeita, joilla on vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin. Kansalliseen palveluarkkitehtuuriin liittyen luodaan yhden luukun periaatteen mukaiset digitaaliset palvelut, kansalaisen oma palvelusivu, mahdollisuus hallita omia tietoja (omadata) ja vahva tunnistautumisjärjestelmä. Perusoikeusvaikutuksiin kuuluvat yhdenvertaisuuden ja tietoturvan edistäminen. Maakuntaudistuksen yhteydessä sekä valmistelussa olevan valtion lupa- ja valvontaviranomaisen osalta täytyy varmistaa virkamiesten perus- ja ihmisoikeusosaaminen. EU:n tietosuojasetuksen, -direktiivin sekä saavutettavuusdirektiivin kansallinen toimeenpano tulee vaikuttamaan useaan kansalliseen lakiin ja viranomaisen toimintaan. Vireillä olevissa sotilas- ja siviilitiedustelusäädöshankkeissa joudutaan puolestaan tekemään perusoikeuspunnintaa ja arvioimaan mahdollisuuksia rajoittaa perusoikeuksia. Osana meneillään olevaa ja hallitusohjelmaan pohjaavaa tiedustelulainsäädännön valmistelua oikeusministeriön asettama asiantuntijatyöryhmä on vuonna 2016 valmistellut ehdotuksen perustuslain tarkistamiseksi siten, että tavallisella lailla voitaisiin säätää tarpeellisiksi katsottavien edellytysten täytyessä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Uusi sääntely ei kuitenkaan mahdollistaisi yleisestä, kaikenkattavasta tietoliikenteen seurannasta säätämistä.



## Yhdenvertaisuus ja saavutettavuus

Valtioneuvoston vuonna 2014 antaman ihmisoikeusselonteon kehittämislinjauksen mukaan valtioneuvosto asettaa tavoitteeksi esteettömän ja saavutettavan yhteiskunnan, rakennetun ympäristön, palvelut, viestinnän ja liikenteen.

Valtioneuvoston toimintaa ja ajankohtaisia haasteita liittyen yhdenvertaisuuden toteutumiseen käsitellään tämän toimintaohjelman toisen osan 2. luvussa. Yhdenvertaisuuden toteutumista digitalisaatiossa on valtioneuvostotasolla edistetty tietoyhteiskuntakaaren uudistuksen yhteydessä. Vuoden 2015 alussa voimaan tulleen tietoyhteiskuntakaaren yhtenä tavoitteena on edistää sähköisen viestinnän palvelujen tarjontaa ja käyttöä sekä varmistaa, että viestintäverkkoja ja viestintäpalveluja on kohtuullisin ehdoin jokaisen saatavilla koko maassa. Lailla on siis pyritty varmistamaan, että Suomessa olisi toimintavarmat viestintäverkot ja valtakunnallisesti tarjolla laadukkaita ja kohtuuhintaisia sähköisen viestinnän peruspalveluja. Tietoyhteiskuntakaari sisältää myös säännöksiä koskien kuluttajansuojaa ja viestinnän tietoturva.

Ylimmät laillisuusvalvojat ovat käsitelleet yhdenvertaisuutta digitalisaatiossa. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen mukaan se, että verohallinto tarjosi asiakkailleen mahdollisuuden täyttää tiedonantovelvollisuutensa vain sähköisesti, ei täyttänyt hallintolain hyvän hallinnon oikeusperiaatteita, kuten suhteellisuus-, yhdenvertaisuus- ja palveluperiaatteita. Palveluperiaate edellyttää asiakkaiden asiointimahdollisuuksien ja kykyjen huomioon ottamista palvelujen toteuttamistavoissa. Viranomaisen on myös turvattava riittävä valinnanvapaus. Arviointia ei tulisi tehdä vain hallinnon omia tarpeita arvioiden.<sup>81</sup>

Valtioneuvoston oikeuskansleri on käsitellyt sähköisten palveluiden yhdenvertaista saatavuutta tapauksessa, jossa toimeentulotukihakemusta oli mahdollista tehdä sähköisesti vain tunnistautumalla tiettyjen pankkien tunnuksilla.<sup>82</sup> Myös yhdenvertainen mahdollisuus tutustua terveydentilatietoihin on noussut esille oikeuskanslerin käsittelemässä tapauksessa, jossa sähköisten potilas- ja asiakastietoarkistoissa ei ollut huolehdittu kieliversioista.<sup>83</sup>

Myös järjestöt ovat nostaneet esille ongelmia yhdenvertaisuuden toteutumisessa sähköisten palvelujen saatavuudessa. Huomiota on kiinnitetty muun muassa ikäihmisten, vammaisten henkilöiden ja lasten tarpeeseen saada tukea tietotekniikan käytössä. Lisäksi palvelujen saavutettavuutta tulisi järjestöjen mukaan parantaa ja tarve palveluiden kieliversioille huomioida. Digitaalisen median ja verkkopalveluiden käyttö tulisi turvata myös

81 Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu EOAK 4653/4/14.

82 Valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisu OKV/65/1/2014.

83 Asianumero OKV/1327/1/2016. Asian käsittely on kesken.

haja-asutusalueilla. Alueilla, joilla tietoliikenneyhteydet toimivat huonosti, tulisi järjestöjen mukaan varmistaa toimiva vaihtoehto, joka on kaikkien saatavilla.

Valtioneuvoston oikeuskansleri on käsitellyt oppilaiden omien sähköisten laitteiden käyttöä opetuksessa. Oikeuskanslerin mukaan tasavertainen oikeus maksuttomaan ja yhdenvertaiseen perusopetukseen edellyttää minimissään, että kaikilla on maksutta käytettävissä laite, joka mahdollistaa opetukseen osallistumisen ja annettujen työtehtävien suorittamisen. Tämä ei estä omien laitteiden vapaaehtoista käyttöä maksuttomasti tarjottavien laitteiden rinnalla. Oppilaiden valtakunnallisesti yhdenvertainen asema on tärkeää, jotta oppilailla on tasa-arvoiset mahdollisuudet valmistautua sähköisiin ylioppilaskirjoituksiin ja muuhun peruskoulun jälkeiseen koulutukseen.<sup>84</sup> Opetusalan Ammattijärjestö OAJ on esittänyt, että koulutuksen digitalisaatio etenee epätasaisesti eri koulutusasteilla. Esimerkiksi perusopetuksessa vain viidennes oppilaista käyttää tieto- ja viestintäteknologiaa päivittäin ja kolmasosa oppilaista ei käytä sitä juuri koskaan. Opettajien riittämätön täydennyskoulutus vaikuttaa heikentävästi tieto- ja viestintäteknologian käyttöön oppilaitoksissa, kuten myös käytössä olevien tietokoneiden riittämätön määrä sekä liian hitaasti toimiva langaton verkko. Myös eduskunnan oikeusasiamies on tarkastustoiminnassaan havainnut, että opettajien ICT-osaaminen on kirjavaa.<sup>85</sup>

Edelleen on tuotu esille tarve selvittää työelämän perusoikeuksien toteutumista digitalisaatiossa ja alustataloudessa sekä nykyaikaistaa työturvallisuus- ja työsuojelulainsäädäntöä koskemaan digitaalista ja mobiilia työtä, työskentelyä automatisoiduilla työpaikoilla sekä työssä robottien kanssa.

## Sananvapautta rajoittava vihapuhe

Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteko vuodelta 2014 sisältää kehittämislinjauksen, jonka mukaan valtioneuvosto antaa tukensa toiminnalle vihapuheen ehkäisemiseksi ja näkee tarpeellisena, että nuorten toimintaa vihapuhetta ja väkivaltaa vastaan voidaan edelleen lisätä ja tukea. Ihmisoikeusselonteon käsittelyn yhteydessä eduskunta edellytti valtioneuvostoa aktiivisesti toteuttamaan selonteon linjauksia liittyen sananvapautta rajoittavaan vihapuheeseen.

Valtioneuvosto on eri yhteyksissä todennut sitoutuvansa omassa toiminnassaan nollatoleranssiin suhteessa rasistiseen ja muuhun vihapuheeseen. Verkkovalvontaa on Suomessa keskitetty, jotta se voitaisiin liittää osaksi valtakunnallisia rikostorjunta- ja tiedustelurakenteita. Verkkovalvonnan tehostamisessa olennaisena osana on myös valistaa kansalaisia

<sup>84</sup> Valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisu OKV/14/1/2014.

<sup>85</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 2014, s. 254–256.

ilmoittamaan aktiivisesti tietoverkoissa havaitsemistaan rikoksista. Poliisin vihjetietopalveluun, ns. Nettivinkki-palveluun, voi jättää vinkkejä internetissä havaitsemistaan sivuista liittyen muun muassa rasismiin ja ihmisvihaan.<sup>86</sup> Syyskuussa 2016 hallitus päätti lisätä voimavaroja vihapuhetta estävään nettipoliisitoimintaan sekä vihapuherikosten tutkintaan. Hallituksen tavoitteena on tehostaa väkivaltaisiin ääriliikkeisiin liittyvien rikosten ennalta estämistä, paljastamista ja selvittämistä sekä luoda toimintamalleja esitutkintaan ja syyttäjyhteistyöhön. Näkyvällä poliisitoiminnalla myös sosiaalisessa mediassa lisätään kansalaisten turvallisuutta.

Oikeusministeriö julkaisi maaliskuussa 2016 selvityksen, jonka tavoitteena oli tuottaa tietoa vihapuheen ja häirinnän vaikutuksista eri väestöryhmiin kuuluvien turvallisuuden tunteeseen.<sup>87</sup> Vuonna 2016 päättyneessä sisäministeriön Good Practice Plus -hankkeessa kehitettiin menettelyjä rasistisiin ja uskontoperusteisiin viharikoksiin puuttumiseksi. Hankkeen päätavoite oli ylläpitää ja lisätä vähemmistöryhmien luottamusta viranomaisiin, erityisesti poliisiin. Osana hanketta järjestettiin koulutusta poliiseille ja syyttäjille ja kehitettiin toimintamalli, jolla tuetaan rasistisen rikoksen uhria.

Toukokuussa 2016 Euroopan komissio ja tietyt isot tietotekniikkayritykset julkaisivat yhteiset käytännesäännöt verkossa esiintyvän vihapuheen torjumiseksi. Käytännesäännöt sisältävät sitoumuksia verkossa esiintyvän laittoman vihapuheen torjumiseksi Euroopassa. Yhtenä tavoitteena on, että yritykset tutkivat suurimman osan laittoman vihapuheen poistamista koskevista asianmukaisista ilmoituksista 24 tunnin kuluessa ja että tarvittaessa tällainen sisältö poistetaan tai siihen pääsy estetään.

Moni kansainvälinen ihmisoikeusvalvontaelin on antanut vihapuheeseen liittyviä suosituksia Suomelle. Suositusten mukaan pyrkimyksiä torjua internetissä tapahtuvaa yllyttämistä rotuvihaan ja rotusyrjintään on tehostettava, myös kokoamalla nykyistä tehokkaammin tietoja rasistisen vihapuheen esiintyvyydestä internetissä sekä toteuttamalla asiaa koskevia tiedotuskampanjoita, jotka on suunnattu nuorisolle, joukkoviestimille ja poliitikoille.<sup>88</sup> Tyttöihin ja naisiin kohdistuva vihapuhe on nostettu erikseen esille ja suositusten mukaan toimia, joilla puututaan tähän vihapuheeseen joukkoviestimissä, mukaan lukien internetin keskustelupalstat ja sosiaalinen media, on tehostettava.<sup>89</sup> Edelleen Suomen tulee huolehtia asianomaisen lainsäädännön täytäntöönpanosta ja poliisille tulee myöntää ne resurssit,

86 [www.poliisi.fi/nettivinkki](http://www.poliisi.fi/nettivinkki).

87 "Usein joutuu miettimään, miten pitäisi olla ja minne olla menemättä". Selvitys vihapuheesta ja häirinnästä ja niiden vaikutuksista eri vähemmistöryhmiin. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 7/2016.

88 Katso esim. YK:n rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea 2012 (CERD/C/FIN/CO/20-22) ja Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio 2013 (ECRI(2013)19).

89 YK:n naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea 2014 (CEDAW/C/FIN/CO/7).

joita se tarvitsee internetissä olevan rasismien torjumiseen.<sup>90</sup> Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu on todennut, että rasismien ja muukalaisvihan kitkemiseksi tarvitaan entistä tehokkaampia toimia ja että syyttäjien ja tuomioistuinten tulee käsitellä huolellisesti tapaukset, jotka koskevat kiihottamista kansanryhmää vastaan.<sup>91</sup> Myös yhdenvertaisuusvaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu ja moni järjestö on nostanut esille vihapuheeseen puuttumisen tarpeen.

## Yksityiselämän suoja ja tietosuojat

Tietosuojavaltuutettu on esittänyt, että EU:n tietosuojat-asetuksen ja -direktiivin kansallisen toimeenpanon yhteydessä tulisi pohtia kansallista kehikkoa kokonaisuudessaan, kartoittaa ongelmakohtia ja kehittää nykytilannetta. Oikeutta yksityisyyteen käsittelevä YK:n erityisraporttoija on myös nostanut esiin yksityiselämän suojaan liittyviä kysymyksiä, joita tulisi selvittää tarkemmin.<sup>92</sup> Järjestöt ovat muun muassa tuoneet esille tarpeen kouluttaa eri ammattiryhmiä tietosuojakysymyksistä ja esittäneet huolensa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseksi valtioneuvoston tiedusteluhankkeissa. Eduskunnan hallintovaliokunta on puolestaan todennut, että vastaisuudessa on entistä enemmän painotettava sitä, että tietojärjestelmät jo rakenteellisesti ohjaavat käyttäjää oikeisiin ja laillisiin toimintamalleihin sekä että tietojärjestelmiä kehitettäessä otetaan huomioon laillisuusvalvonnan tarpeet.<sup>93</sup>

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on painottanut tarvetta kiinnittää huomiota oikeus- ja tietosuojakysymyksiin tietojärjestelmämuutosten yhteydessä.<sup>94</sup> Myös valtioneuvoston oikeuskansleri on kanteluratkaisuissaan ottanut kantaa kysymyksiin tietosuojasta digitalisaatiossa. Tapaukset ovat koskeneet muun muassa salassa pidettävien tietojen lähettämistä suojaamattomassa sähköpostissa siten, että automaattisessa kuittausviestissä näkyy salassa pidettävä asia, salassa pidettävien tietojen lähettämistä suojaamattomassa sähköpostissa tehdyn pyynnön perusteella sekä sähköisten henkilötietojen katsomista esimerkiksi terveydenhuollon yksikössä ilman lupaa.<sup>95</sup>

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista digitalisaation yhteydessä voidaan arvioida SWOT-analyysillä. Seuraavassa taulukossa on esitetty toimintaohjelman valmistelun yhteydessä kerättyjä havaintoja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta digitalisaation yhteydessä vahvuuksien, heikkouksien, mahdollisuuksien ja uhkien osalta.

90 Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio 2013 (ECRI(2013)19).

91 EN:n ihmisoikeusvaltuutetun Nils Muižnieksin Suomea koskeva raportti (COMMMDH(2012)27).

92 Report of the Special Rapporteur on the right to privacy, Joseph A. Cannataci, A/HRC/31/64 (2016).

93 Hallintovaliokunnan lausunto HaVL 40/2014 vp — MINS 3/2014 vp.

94 Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu EOAK 4765/2/13.

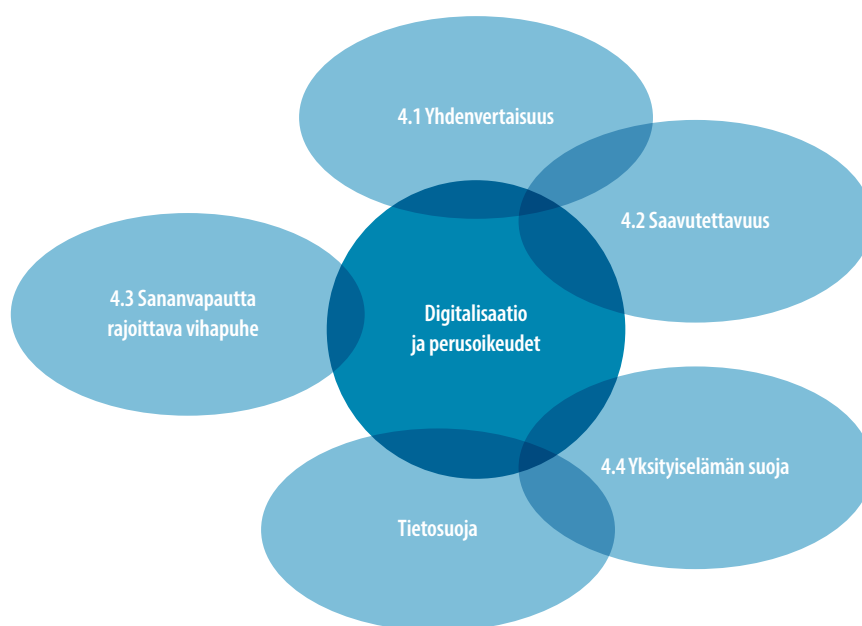
95 Katso esim. ratkaisut OKV/96/1/2016, OKV/2156/1/2014, OKV/49/1/2012 ja OKV/1155/2007.

## Perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen digitalisaation yhteydessä – SWOT-analyysi

<p><b>Vahvuudet</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>perustuslaki turvaa perusoikeudet myös internetissä</li> <li>palvelut ovat helpommin saatavilla digitalisaation johdosta, mikä edesauttaa usean perusoikeuden toteutumista</li> <li>kansainvälisen tason velvoitteet, oikeuskäytäntö ja toiminta liittyen yksityisyyden suojaan ja tietosuojaan, yhdenvertaisuuteen ja saavutettavuuteen sekä vihapuheen torjumiseen</li> <li>hallitusohjelman linjaukset julkisten palveluiden käyttäjälähtöisyydestä sekä kansalaisten oikeudesta valvoa ja päättää itseään koskevien tietojen käytöstä</li> <li>internet-yhteyden tarjoamiseen kaikille kohtuullisin ehdoin on panostettu, mikä on edellytys peruspalveluiden ja -oikeuksien toteutumiselle</li> <li>osa nykylaisäädännöstä huomioi hyvin mm. esteettömyyttä koskevia vaatimuksia</li> <li>viranomaisten ohjeet ja koulutukset liittyen mm. tietoturvaan</li> <li>kirjastoverkosto edesauttaa pääsyä internetiin ja digitaalisiin palveluihin</li> </ul>	<p><b>Heikkoudet</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>sähköiset palvelut eivät ole kaikkien saatavilla, eivätkä perusoikeudet toteudu täysimääräisesti, koska kaikilla ei ole internet-yhteyttä, riittävää osaamista eikä tarvittavaa tekniikkaa käytettävissään</li> <li>puutteet digitaalisten palveluiden saavutettavuudessa tai kieliversioissa</li> <li>digitalisointi ja alueellinen yhdenvertaisuus julkisten palveluiden saatavuudessa</li> <li>tietojärjestelmät eivät aina tue perusoikeuksien mukaista toimintaa; järjestelmien korjaaminen on kallista</li> <li>digitalisointi johtaa tiettyjen ongelmien moninkertaistumiseen, esim. vihapuhe, mikä heikentää turvallista pääsyä internetiin</li> <li>rikollisuuden uudet muodot, jonka johdosta sääntely tai puuttuminen on jälkijättöistä</li> <li>toimintaympäristön nopeasta muutoksesta johtuva puutteellinen tieto ja osaaminen oikeuksien toteutumiseen liittyvistä riskeistä</li> <li>puutteita viranomaisten käytännöissä; riittämätön ohjaus, koulutus ja valvonta</li> <li>tietojärjestelmien viat</li> </ul>
<p><b>Mahdollisuudet</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>opastus tietotekniikan käytössä, teknologian kehittäminen käyttäjien ehdoilla ja nopeiden internet-yhteyksien kehittäminen lisää digitalisoinnista hyötyvien ihmisten määrää</li> <li>digitaalinen oppiminen kouluissa edistää yhdenvertaisia digitaalisia luku- ja käyttötaitoja sekä pääsyä tietolähteille ja teknologiaan</li> <li>lisääntynyt tieto palveluista parantaa palveluiden saatavuutta sekä perusoikeuksien toteutumista</li> <li>tieto oikeuksista, perus- ja ihmisoikeushaasteista sekä oikeusturvakeinoista leviää internetissä</li> <li>uudet vertaistuen muodot</li> <li>arvioimalla säädehoidosten ja uusien tieto-järjestelmien vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin edistetään ennakoivasti oikeuksien toteutumista</li> <li>digitalisaatio lisää asiakkaiden osallisuutta sekä avoimuutta viranomaisten toiminnassa</li> <li>ministeriöiden välisen koordinaation ja perusoikeuksien huomioimisen kautta Suomesta tulee digitaalisten perusoikeuksien kärkimaa</li> <li>tietotekniikan uudet keinot puuttua rikollisuuteen internetissä</li> <li>lisäämällä tietoa sananvapauden rajoista sekä oikean tiedon tuottamisella voidaan vähentää kielletyn vihapuheen määrää</li> </ul>	<p><b>Uhat</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>joidenkin henkilöiden yhdenvertainen pääsy palveluihin estyy digitalisoinnin johdosta</li> <li>yhteiskunnan eriarvoistuminen johtaa siihen, ettei kaikilla ole käytännön mahdollisuuksia päästä internetiin</li> <li>tietojärjestelmiä ja sähköisiä palveluita kehitettäessä ei huomioida perusoikeuksia, ja järjestelmien korjaaminen jälkikäteen jätetään tekemättä kustannussyistä</li> <li>tietojen keräämisen helppous johtaa siihen, että arkaluonteisia tietoja kerätään perusteettomasti; tietoturvariskit lisääntyvät, valvonnasta ei huolehdita</li> <li>yksityisyyden suoja ei toteudu yhdenvertaisella tavalla esimerkiksi kansalaisuuden perusteella</li> <li>säännöksillä tai käytännön toiminnalla rajoitetaan sananvapautta perusteettomasti</li> <li>esineiden internetiin liittyvistä tietoturvariskeistä ei huolehdita</li> <li>koventunut asenneilmapiiri ja keskustelukulttuuri johtavat vihapuheen yleistymiseen entistään, eikä tehokkaita puuttumiskeinoja löydetä</li> <li>tietojärjestelmien toimimattomuus</li> </ul>

## Tavoitteiden ja toimenpiteiden valitseminen toimintaohjelmaan

Toimintaohjelman perusoikeudet ja digitalisaatio -painopistealueen tavoitteet ovat yhdenvertaisuuden, mukaan lukien saavutettavuuden, sekä yksityiselämän suojan ja tietosuojan turvaaminen digitalisaation yhteydessä. Lisäksi tavoitteena on puuttua sananvapautta rajoittavaan vihapuheeseen.



Yhdenvertaisuutta ja saavutettavuutta edistävillä toimenpiteillä pyritään edistämään eri väestöryhmien, kuten ikäihmisten, koululaisten, vammaisten henkilöiden ja vankien, käytännön mahdollisuuksia käyttää sähköisiä palveluita. Toimintaohjelman yhdenvertaisuutta koskeva luku sisältää muita yhdenvertaisuuteen liittyviä toimenpiteitä. Lisäksi demokraatiopoliittiseen toimintaohjelmaan sisältyy hanke, jolla ylläpidetään ja kehitetään televisiosisältöjen esteettömyyttä.<sup>96</sup>

Sananvapautta rajoittavan vihapuheen torjumiseksi on tarpeen tehostaa puuttumista vihapuheeseen rikosoikeudellisin keinoin, mutta myös muilla keinoilla. Itsemääräämisoikeutta koskeva luku sisältää toimenpiteitä kaikkien viharikosten torjumiseksi, eli rangaistavan vihapuheen lisäksi edistetään puuttumista myös muihin viharikoksiin (3.2.1 Viharikosten torjunnan tehostaminen). Tämän lisäksi tarkoituksena on tämän luvun toimenpiteillä vahvistaa erityisesti yksityisten toimijoiden vihapuheen vastaista toimintaa sekä kehittää

<sup>96</sup> Valtioneuvoston demokraatiopoliittinen toimintaohjelma 2017–2019, hanke 2.1.7 Televisiosisältöjen esteettömyys.

yhteistyötä viranomaisten, yritysten ja kansalaisjärjestöjen välillä tehokkaan toiminnan varmistamiseksi. Myös perus- ja ihmisoikeuskasvatusta ja -koulutusta sekä yhdenvertaisuutta koskevat luvut sisältävät muita kuin rikosoikeudellisia toimenpiteitä vihapuheen torjumiseksi (mm. 1.2.1 Opettajien täydennyskoulutus ja 2.6.2 Vihapuheen estäminen osana Merkityksellinen Suomessa toimintaohjelmaa ja sen seuranta).

Yksityiselämän suojaa mukaan lukien henkilötietojen suojaa pyritään turvaamaan huolellisella perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnilla siviili- ja sotilastiedustelua koskevissa säädöshankkeissa (1.1.2 Kehitetään säädöshankkeiden perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia). Toimintaohjelman perus- ja ihmisoikeuskasvatusta ja -koulutusta koskevan luvun tavoite vahvistaa valtioneuvoston virkamiesten perus- ja ihmisoikeusosaamista sisältää toimenpiteitä virkamiesten tietosuojaa koskevan osaamisen vahvistamiseksi (1.1.1 Valtioneuvoston virkamiesten perus- ja ihmisoikeusosaamisen vahvistaminen). Tämän luvun toimenpiteillä edistetään kansalaisten luottamusta internetiin ja digitaalisiin toimintatapoihin muun muassa edistämällä tietoturvaa verkko- ja tietojärjestelmissä sekä markkinoilla olevissa digitaalisissa hyödykkeissä.

Digitalisaatioon liittyen Suomi on saanut myös lasten ja naisten seksuaalisen hyväksikäytön torjumista, häirinnän ja ahdistelun torjumista sekä digitaalisessa mediassa esiintyvän väkivallan torjumista koskevia suosituksia kansainvälisiltä valvontaelimiltä. Tämän luvun toimenpiteillä ei edistetä puuttumista lasten tai naisten seksuaaliseen hyväksikäyttöön, mutta itsemääräämisoikeutta koskevassa luvussa käsitellään väkivalta- ja viharikoksia laajemmin. Perus- ja ihmisoikeuskasvatusta ja -koulutusta koskeva luku sisältää puolestaan toimenpiteitä, joiden tavoitteena on parantaa opettajien mahdollisuuksia puuttua seksuaaliseen häirintään kouluissa. Yhdenvertaisuutta koskeva luku sisältää yhdenvertaisuussuunnittelua edistäviä toimenpiteitä, joilla on vaikutusta muun muassa häirinnän esiintymiseen.

## TOIMENPITEET

### 4.1 Yhdenvertaisuus

#### 4.1.1 Asiakaspalvelun uusi toimintamalli – autetaan asiakasta digitaalisten palvelujen käytössä (AUTA)

- a) **Sisältö:** AUTA on kokeiluhanke, jolla etsitään uutta toimintamallia asiakkaiden tukemiseen digitaalisten palvelujen käytössä. Tavoitteena on valtakunnallinen toimintamalli, joka on sovellettavissa erilaisiin alueellisiin ja paikallisiin toimintaympäristöihin ja useiden eri toimijoiden toteuttamana. Toimintamallin luomiseksi tehdään erilaisia kokeiluja monien toimijoiden kanssa. Kokeilujen mahdollisia toimijoita ovat muun muassa valtio ja kunnat, yritykset, seurakunnat, kolmannen sektorin toimijat ja järjestäytymättömät yhteisöt (neljäs sektori).
- b) **Oikeusperusta:** perustuslain 6 §, yhdenvertaisuuslaki, erityisesti lain 5 § koskien viranomaisten velvollisuutta edistää yhdenvertaisuutta, EU:n perusoikeuskirjan 20 ja 21 artikla
- c) **Vastuuministeriö:** valtiovarainministeriö  
Keskeiset sidosryhmät: valtioneuvoston kanslia, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Kela, Vero, Kuntaliitto, kunnat, järjestöt ja kokeiluun osallistuvat tahot
- d) **Indikaattorit:** palvelujen yhdenvertainen saatavuus/saavutettavuus maan eri osissa, asiointin mahdollistuminen myös niille, jotka eivät itse pysty käyttämään digitaalisia palveluja

#### 4.1.2 Vankien sähköisen asiointin kehittäminen

- a) **Sisältö:** Rikosseuraamuslaitoksen tietojärjestelmiä uudistetaan siten, että vangit saavat käyttöönsä sähköpostin, sähköisen asiointimahdollisuuden ja mahdollisuuden yhteydenpitoon videoyhteyden välityksellä, jotka ovat tällä hetkellä vankien käytössä hyvin rajallisesti. Hankkeella pyritään merkittävästi parantamaan vankien sähköisiä asiointimahdollisuuksia.
- b) **Oikeusperusta:** perustuslain 10, 12 ja 21 §, EU:n perusoikeuskirjan 3, 6, 7, 11 ja 47 artikla
- c) **Vastuuministeriö:** oikeusministeriö
- d) **Indikaattorit:** Vankien sähköiset asiointimahdollisuudet otetaan käyttöön.



### 4.1.3 Sähköinen ylioppilastutkinto

- a) **Sisältö:** Osana lukiokoulutuksen kehittämistä ylioppilastutkinto muuttuu sähköiseksi. Tämä tapahtuu vaiheittain. Ensimmäisenä sähköisiksi muuttuivat saksan, maantieteen ja filosofian kokeet jo syksyllä 2016. Kokonaan ylioppilastutkinto on sähköinen keväästä 2019 alkaen. Kuulovamma, lukihäiriö, sairaus, vamma ja vieraskielisyys otetaan huomioon ylioppilastutkinnossa. Jos kokeilla on vamma taikka luki- tai kirjoitushäiriö, hänen kokeensa voidaan järjestää poikkeavasti. Sama koskee kokelasta, joka on sairauden tai siihen rinnastettavan syyn vuoksi estynyt suorittamasta kokeita samalla tavalla kuin muut kokelaat. Yhdenvertaisuuden edistämistä jatketaan sähköisen ylioppilastutkinnon kehittämisen yhteydessä. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmä jätti 4.11.2016 ehdotuksensa ylioppilastutkinnon aiempaa paremmaksi hyödyntämiseksi korkeakoulujen opiskelijavalinnoissa. Ehdotukset tukevat hakijoiden entistä yhdenvertaisempaa menettelyä korkeakoulujen opiskelijavalinnoissa. Opetus- ja kulttuuriministeriö on myös asettanut työryhmän pohtimaan ylioppilastutkinnon kehittämistä. Työryhmän määräaika päättyy maaliskuussa 2017.
- b) **Oikeusperusta:** perustuslain 6 §, EU:n perusoikeuskirjan 14, 20, 21 ja 26 artikla, yhdenvertaisuuslaki, valtioneuvoston asetus ylioppilastutkinnosta
- c) **Vastuuministeriö:** opetus- ja kulttuuriministeriö
- d) **Indikaattorit:** erityisjärjestelyiden piirissä olleiden ylioppilaskokelaiden määrä (esim. pidempi suorittamisaika tai käytössä erityisvälineitä tai -laitteita)

### 4.1.4 Uusi peruskoulu -ohjelma

- a) **Sisältö:** Uusi peruskoulu -ohjelmalla toteutetaan hallituksen Uudet oppimisympäristöt ja digitaaliset materiaalit peruskouluihin -kärkihanketta, jolla edistetään peruskoulujen yhdenvertaisia mahdollisuuksia tarjota opetusta. Uusi peruskoulu -ohjelma tarjoaa jokaiselle Suomen peruskoululle mahdollisuuden ”tutoropettajaan”. Tutoropettajalla tarkoitetaan opettajaa, joka tukee muita opettajia koulukulttuurin muutoksen tekemisessä, uuden pedagogiikan toteuttamisessa ja digitaalisuuden tarkoituksenmukaisessa hyödyntämisessä. Opetushallituksen yhteyteen perustetaan kokeilukeskus, joka koordinoi huipuluokan kokeiluja, jotka perustuvat uusimpaan tutkimustietoon. Oppilaitosten kehittämis- ja innovaatiotoimintaan otetaan mukaan uusimmat oppimiskäytännöt ja -teknologiat. Parhaat kokemukset jalkautetaan laajasti kouluille, ja niiden leviämistä tuetaan myöhemmällä kärkihankerahoituksella.
- b) **Oikeusperusta:** perustuslain 6 ja 16 §, perusopetuslaki
- c) **Vastuuministeriö:** opetus- ja kulttuuriministeriö
- d) **Indikaattorit:** tutoropettajien määrä, kokeilut

## 4.2 Saavutettavuuden edistäminen

### 4.2.1 Parannetaan ikääntyneiden ja vammaisten edellytyksiä käyttää verkkopalveluita: saavutettavuusdirektiivin toimeenpano

- a) **Sisältö:** Direktiivissä asetetaan yhteiset saavutettavuusvaatimukset julkisen sektorin elinten verkkopalveluille. Tarkoituksena on auttaa kaikkia vammaisia henkilöitä, mutta myös ikääntyneitä henkilöitä, koko EU:ssa osallistumaan yhteiskunnalliseen toimintaan täysipainoisesti ja samalla tarjota kaikille verkkopalveluiden käyttäjille parempia palveluita. Saavutettavilla verkkopalveluilla varmistetaan kansalaisten yhdenvertainen mahdollisuus toimia digitaalisessa yhteiskunnassa. Saavutettavat verkkopalvelut helpottavat yleisesti palveluiden käytön laajentamista poistamalla käytön esteitä, alentamalla käyttöönottokynnystä ja vähentämällä käyttöopastuksen tarvetta. Hankkeessa laaditaan hallituksen esitys ja toimintasuunnitelma saavutettavuusdirektiivin kansallisen toimeenpanon toteuttamiseksi. Kansalliset toimenpiteet tulee raportoida komissiolle 21 kuukautta direktiivin voimaantulosta.
- b) **Oikeusperusta:** perustuslain 6 §, yhdenvertaisuuslaki, EU:n perusoikeuskirjan 20, 21, 25 ja 26 artikla, EU:n ns. syrjintädirektiivi 2000/43/EY, YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista, Euroopan vammaisstrategia
- c) **Vastuuministeriö:** valtiovarainministeriö  
Keskeiset sidosryhmät: muut ministeriöt, Kuntaliitto, vammaisjärjestöt, muut edunvalvontajärjestöt, KELA, yritykset
- d) **Indikaattorit:** direktiivin mukaisten teknisten ja hallinnollisten vaatimusten täyttyminen

### 4.2.2 Liikenne palveluna

- a) **Sisältö:** Yhtenä hallitusohjelman kärkihankkeena on digitaalisen liiketoiminnan kasvuympäristön rakentaminen. Innovaatio- ja palvelualustojen syntyä edistetään sektoreilla, joilla julkishallinnolla on rooli markkinoiden toimivuuden kannalta. Tällainen sektori on esimerkiksi liikenne palveluna (Mobility as a Service, MAAS). Liikenne palveluna -toimintatavan tavoitteena ovat asiakkaan ja käyttäjien tarpeisiin vastaavat korkealaatuiset ja edulliset liikennepalvelut. Asiakkaat hankkivat yhä enenevässä määrin liikkumispalvelunsa joko yhden mobiilialustan ja palveluntarjoajan kautta tai erinäisiä helppokäyttöisiä palvelusovelluksia yhdistelemällä.  
Digitaalisuutta hyödyntämällä olisi mahdollista saada aikaan paitsi kokonaan uudenlaista liiketoimintaa, myös matkustajalle uudenlaisia koko matkaketjun sisältäviä ovelta ovelle -palveluja esteettömästi. MAAS-konseptia toteutettaessa on tärkeää ottaa huomioon, että markkinoilla on palveluita, jotka soveltuvat kaikkien käyttäjäryhmien palvelemiseen esteettömästi.

- b) **Oikeusperusta:** perustuslain 6 § ja 9 § (yhdenvertaisuus ja liikkumisvapaus), yhdenvertaisuuslaki, EU:n perusoikeuskirjan 20 ja 21 artikla
- c) **Vastuuministeriö:** liikenne- ja viestintäministeriö
- d) **Indikaattorit:** Liikenne palveluna -toimintatapoja kehitettäessä otetaan huomioon se, että palvelu soveltuisi mahdollisimman monille henkilön iästä, toimintarajoitteesta tai kielestä riippumatta. Markkinoille syntyy helppokäyttöisiä, esteettömiä liikenne palveluna -konsepteja.

## 4.3 Sananvapautta rajoittavaan vihapuheeseen puuttuminen

### 4.3.1 Käynnistetään yhteistyötä viranomaisten, yhteisöpalvelujen tarjoajien ja kansalaisjärjestöjen välillä vihapuheeseen puuttumisen muotojen tehostamiseksi

- a) **Sisältö:** Käynnistetään yhteistyötä viranomaisten, yhteisöpalvelujen tarjoajien ja kansalaisjärjestöjen välillä Euroopan komission sekä tiettyjen tietotekniikkayritysten 31.5.2016 julkistamien käytännesääntöjen toimeenpanemiseksi Suomessa. Käytännesäännöt sisältävät sitoumuksia verkossa esiintyvän laitoman vihapuheen torjumiseksi Euroopassa. Käytännesääntöjen kansallista toimeenpanoa seurataan Euroopan komission rasismien, muukalaisvihamielisyyden ja suvaitsemattomuuden torjuntaa käsittelevän korkean tason työryhmän alatyöryhmässä online-vihapuhe. Osana yhteistyön kehittämistä sovitaan tarvittaessa eri roolissa toimivien tahojen yhteyspisteistä, muodostetaan tarvittavia verkostoja, selkeytetään eri toimijoiden rooli käytännesääntöjen toimeenpanoon liittyen ja pyritään identifioimaan ja kehittämään tapoja tehostaa rangaistavaksi säädetyn vihapuheeseen puuttumista ml. sen poistamista internetistä.
- b) **Oikeusperusta:** perustuslain 6, 7, 10 ja 12 §, Euroopan unionin puitepäättös rasismien ja muukalaisvihan tiettyjen muotojen ja ilmaisujen torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin (2008/913/YOS, 28.11.2008), yhdenvertaisuuslaki, YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus sekä useat muut kansainväliset yleissopimukset, YK:n sopimusvalvontaelinten Suomelle antamat loppupäätelmät ja suositukset (CERD, CEDAW), Suomen saamat UPR-suositukset, Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun Suomelle antamat suositukset, EU:n perusoikeuskirjan 1, 2, 3, 4, 6, 7, 11, 20 ja 21 artikla
- c) **Vastuuministeriö:** oikeusministeriö yhteistyössä sisäministeriön/Poliisihallituksen, liikenne- ja viestintäministeriön/Viestintäviraston sekä opetus- ja kulttuuriministeriön/Kansallisen audiovisuaalisen keskuksen kanssa. Yhteistyökumppanit: järjestöt
- d) **Indikaattorit:** verkostojen muodostuminen ja yhteyspisteistä sopiminen; uusien toimintatapojen käyttöönotto vihapuheen vastaisen toiminnan tehostamiseksi

### 4.3.2 Tehostetaan puuttumista rikoksen tunnusmerkistön täyttävään vihapuheeseen

- katso itsemääräämisoikeutta koskeva luku, hanke 3.2.1

## 4.4 Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja<sup>97</sup>

### 4.4.1 Lisätään luottamusta internetiin ja digitaalisiin toimintatapoihin

- a) **Sisältö:** Luottamuksen lisäämiseksi toimeenpannaan liikenne- ja viestintäministeriössä hallitusohjelman mukaisesti laadittu Suomen tietoturvasuunnitelma. Luottamuksen lisääminen on edellytys kansalaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edellytyksenä tulevaisuuden yhteiskunnassa. Luottamusta heikentäviin ilmiöihin kuten tietoturvan ja yksityisyyden suojan loukkauksiin verkoissa on puututtava asianmukaisesti.
- Kun yhteiskunnan perustavanlaatuiset toiminnot digitalisoituvat, on tärkeää, että kansalaiset voivat luottaa niiden turvalliseen toimintaan. Vakavat tietoturvaloukkaukset voivat pahimmillaan uhata yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen jatkuvuutta. Tietoturvasuunnitelma tulee myös yhä tärkeämmäksi edellytykseksi nykyaikaisten arjen palveluiden ja laitteiden turvallisuudelle. Tulevaisuudessa on tärkeää edistää sitä, että markkinoilla tarjoilla olevissa hyödykkeissä tietoturva on sisäänrakennettua.
- b) **Oikeusperusta:** EU:n verkko- ja tietoturvadirektiivin mukaisesti jäsenvaltioiden on hyväksyttävä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuutta koskeva kansallinen strategia. Perustuslain 7 § oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen: laaja-alaiset tietoturvaloukkaukset voivat vaikuttaa negatiivisella tavalla fyysiseen turvallisuuteen. Perustuslain 10 § yksityiselämän suoja: on tärkeä luottamuksen kasvattamiseksi. EU:n perusoikeuskirjan 1, 2, 3, 6, 7 ja 8 artikla.
- c) **Vastuuministeriö:** liikenne- ja viestintäministeriö
- d) **Indikaattorit:** Markkinoilla on saatavilla digitaalisia hyödykkeitä, joiden tietoturva on sisäänrakennettua, tietoturvaa ja siihen liittyvää osaamista tutkitaan, mitataan, seurataan ja kehitetään sekä viranomaiset auttavat yhteisöjä ja kansalaisia tietoturvan parantamisessa.

<sup>97</sup> Lisäksi tietosuoja koskeva koulutus ja perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi digihankkeissa, katso perus- ja ihmisoikeuskasvatusta ja -koulutusta käsittelevä luku.





OIKEUSMINISTERIÖ  JUSTITIEMINISTERIET

ISSN 1798-7091 (nid.)  
ISSN 1798-7105 (PDF)  
ISBN 978-952-259-565-2 (nid.)  
ISBN 978-952-259-564-5 (pdf)

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 Valtioneuvosto  
[www.oikeusministerio.fi](http://www.oikeusministerio.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 Statsrådet  
[www.justitieministeriet.fi](http://www.justitieministeriet.fi)