

Valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2020–2023

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen
seurannan kehittäminen

Oikeusministeriö

Valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusverkosto

Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman asiantuntijatyöryhmä

VALTIONEUVOSTON JULKAISUJA 2021:59

vn.fi



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Valtioneuvoston julkaisuja 2021:59

Valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoiminta- ohjelma 2020–2023

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seurannan kehittäminen

Oikeusministeriö
Valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusverkosto
Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman asiantuntijatyöryhmä

Oikeusministeriö Helsinki 2021

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Oikeusministeriö

© 2021 tekijät ja oikeusministeriö

ISBN pdf: 978-952-383-630-3

ISSN pdf: 2490-0966

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2020–2023 Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seurannan kehittäminen

Valtioneuvoston julkaisu 2021:59

Julkaisija Valtioneuvosto

Yhteisötekijä oikeusministeriö, valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusverkosto sekä perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman asiantuntijatyöryhmä

Kieli suomi **Sivumäärä** 47

Tiivistelmä

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen systemaattiseksi edistämiseksi on tarpeellista, että perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma laaditaan joka hallituskaudella. Kolmas kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma vuosille 2020–2023 hyväksyttiin valtioneuvoston periaatepäätöksenä 23.6.2021.

Toimintaohjelman tavoitteena on edistää perustuslain 22 §:ssä säädettyä julkisen vallan velvoitetta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Toimintaohjelmassa vahvistetaan oikeuksien toteutumisen seuranta Suomessa ja tuetaan siten tietoon perustuvaa päätöksentekoa sekä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia. Osana toimintaohjelmaa on kehitetty perus- ja ihmisoikeusindikaattorit, jotka tarjoavat uuden työvälineen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seurantaan sekä lyhyellä ja pitkällä aikavälillä.

Toimintaohjelman valmistelua on ohjannut oikeusministeriön asettama valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusverkosto. Valmistelutyöstä on vastannut oikeusministeriön virkamiesten lisäksi toimintaohjelman valmistelun tueksi asetettu asiantuntijatyöryhmä. Toimintaohjelman valmistelussa ja indikaattoreiden valinnassa on tehty laajapohjaista yhteistyötä sidosryhmiä kuullen ja niissä on huomioitu erityisesti hallitusohjelman linjaukset sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten Suomelle antamat suositukset.

Asiasanat ihmisoikeudet, perusoikeudet, seuranta, indikaattorit

ISBN PDF 978-952-383-630-3

ISSN PDF 2490-0966

Asianumero OM025:00/2020

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-630-3>

Statsrådets handlingsplan för de grundläggande och de mänskliga rättigheterna 2020–2023: Hur tillsynen över tillgodoseendet av de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna bör utvecklas

Statsrådets publikationer 2021:59

Utgivare Statsrådet

Utarbetad av justitieministeriet, statsrådets nätverk för grundläggande och mänskliga rättigheter samt expertgruppen för handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter

Språk finska **Sidantal** 47

Referat

Enligt riksdagens grundlagsutskott är det nödvändigt att utarbeta en handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter för varje regeringsperiod för att de grundläggande och mänskliga rättigheterna ska främjas systematiskt. Den tredje nationella handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter 2020–2023 godkändes som statsrådets principbeslut den 23 juni 2021.

Syftet med handlingsplanen är att främja det allmännas skyldighet enligt 22 § i grundlagen att se till att de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Genom handlingsplanen stärks tillsynen över hur rättigheterna tillgodoses i Finland, och på så vis stöds också kunskapsbaserat beslutsfattande samt konsekvensbedömningen i fråga om de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Som en del av handlingsplanen har det utvecklats indikatorer som är ett nytt verktyg för tillsynen över hur rättigheterna tillgodoses både på kort och på lång sikt.

Beredningen av handlingsplanen har styrts av statsrådets nätverk för grundläggande och mänskliga rättigheter, som tillsatts av justitieministeriet. Justitieministeriets tjänstemän ansvarade för beredningsarbetet med stöd av en expertgrupp tillsatt för ändamålet. Beredningen och valet av indikatorer har gjorts i ett omfattande samarbete och samråd med intressegrupper. I arbetet beaktades särskilt regeringsprogrammets riktlinjer och de rekommendationer som Finland fått av övervakningsorganen för internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna.

Nyckelord mänskliga rättigheter, grundrättigheter, uppföljning, indikatorer

ISBN PDF 978-952-383-630-3

ISSN PDF 2490-0966

Ärendenummer OM025:00/2020

URN-adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-630-3>

National Action Plan on Fundamental and Human Rights 2020–2023: Developing the monitoring of fundamental and human rights

Publications of the Finnish Government 2021:59

Publisher Finnish Government

Group author Ministry of Justice, Government Network for Fundamental and Human Rights and the Expert Working Group on the National Action Plan on Fundamental and Human Rights

Language Finnish **Pages** 47

Abstract

According to the Constitutional Law Committee, a national action plan on fundamental and human rights should be prepared during each government term so that fundamental and human rights can be systematically promoted. The third National Action Plan on Fundamental and Human Rights, which covers the period 2020–2023, was adopted as a government resolution on 23 June 2021.

The objective of the action plan is to ensure that the public authorities meet their obligation to guarantee the observance of fundamental and human rights, as laid down in section 22 of the Constitution of Finland. The action plan serves as an instrument strengthening the monitoring of fundamental and human rights in Finland and in this role, it supports knowledge-based policy-making and fundamental and human rights impact assessment. Fundamental and human rights indicators, which provide a new instrument for monitoring fundamental and human rights in the short term and the long term, have been developed as part of the action plan.

Preparation of the action plan has been steered by the Government Network for Fundamental and Human Rights appointed by the Ministry of Justice. The preparatory work has been the responsibility of Ministry of Justice public officials and an expert working group appointed to support the work. In the preparation of the action plan and the selection of indicators, there has been broad-based cooperation in consultation with stakeholders, and special consideration has been given to the Government Programme and the recommendations issued to Finland by the bodies monitoring compliance with international human rights treaties.

Keywords human rights, fundamental rights, monitoring, indicators

ISBN PDF 978-952-383-630-3

ISSN PDF 2490-0966

Reference number OM025:00/2020

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-630-3>

Sisältö

Esipuhe	8
1 Tausta	10
1.1 Kolmannen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman sisältö ja tavoitteet.....	10
1.2 Perus- ja ihmisoikeusseuranta tehokkaan lainsäädäntö- ja politiikkatyön tukena ..	12
1.3 Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman suhde muuhun käynnissä olevaan kansalliseen strategia- ja toimintaohjelmatyöhön	13
2 Tilannekuva	14
2.1 Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seuranta Suomessa	14
2.2 Perus- ja ihmisoikeusseurannan kehitystarpeet Suomessa	17
2.3 Onnistuneen indikaattorityön edellytykset.....	20
3 Hallituksen tavoitteet ja toimenpiteet perus- ja ihmisoikeusseurannan vahvistamiseksi	22
3.1 Perus- ja ihmisoikeusindikaattorikehikon käyttöönotto	23
3.2 Perus- ja ihmisoikeustutkimuksen ja -tiedonkeruun kehittäminen	25
3.3 Kansainvälisten sopimusvalvontaelinten suositusten seurannan tehostaminen ..	27
3.4 Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin kehittäminen.....	28
3.5 Toimintaohjelmajais perus- ja ihmisoikeustyön jatkaminen ja indikaattorityön kehittäminen.....	29

Liite: Perus- ja ihmisoikeusindikaattorit	30
Lyhenteet	30
Henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus ja oikeus elämään.....	31
1. Väkivalta.....	31
2. Itsemääräämisoikeus ympärivuorokautisissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa.....	32
3. Sukupuolivähemmistöihin kuuluvien itsemääräämisoikeus	33
4. Säilöönotto.....	33
5. Ihmiskauppa	34
6. Viharikollisuus	34
Oikeusturva ja hyvä hallinto.....	35
7. Oikeusturvan saatavuus.....	35
8. Yhdenvertaisuus.....	35
9. Tietoisuus oikeuksista	35
10. Sähköisten palveluiden saavutettavuus	36
11. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi säädösvalmistelussa	36
Yksityis- ja perhe-elämä.....	37
12. Yksityisyyden suoja.....	37
13. Lastensuojelu	37
14. Perheenyhdistäminen.....	38
Sanan-, mielipiteen-, uskonnon- ja vakaumuksenvapaus.....	39
15. Median toimintavapaus ja sananvapauden edistäminen	39
16. Henkilöön hänen tehtävänsä perusteella kohdistuva sananvapauden rajoitus	39
Kieli ja kulttuuri.....	40
17. Kansalliskielet.....	40
18. Saamen kielet.....	40
19. Viittomakielet.....	41
20. Romanikieli.....	41
Osallisuus ja vaikuttaminen	42
21. Osallistuminen poliittiseen päätöksentekoon ja järjestötoimintaan	42
22. Osallisuus	42
23. Saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutuminen	43
Toimeentulo ja ihmisarvoinen työ.....	44
24. Köyhyys	44
25. Pääsy työhön	44
Sivistys ja koulutus	45
26. Demokratia- ja ihmisoikeuskasvatus.....	45
27. Koulutuksen tasa-arvo ja yhdenvertaisuus	45
Terveys, hyvinvointi ja ympäristö	46
28. Pääsy sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä riittävään hoitoon	46
29. Oikeus asuntoon	46
30. Ympäristö ja ilmasto	47

ESIPUHE

Suomen perustuslain mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslaissa taatut perusoikeudet voivat kuulostaa juhlavilta, mutta käytännössä niiden merkitys ihmisten jokapäiväisessä elämässä on hyvin perustavanlaatuisen. Perusoikeudet tarkoittavat esimerkiksi pääsyä sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä riittävään hoitoon, oikeutta tulla kohdelluksi yhdenvertaisesti työelämässä ja oikeutta osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun ja päätöksentekoon. Julkisella vallalla on vastuu siitä, että oikeudet eivät ole ainoastaan kirjaimia paperilla, vaan että ne toteutuvat yhdenvertaisesti ihmisten arjessa.

Koronaviruspandemia on koetellut perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista globaalisti. Myös Suomessa perusoikeusjärjestelmä ja oikeusvaltiomekanismit ovat olleet koetuksella, mutta toisaalta ne ovat haastavissa olosuhteissa osoittaneet vahvuutensa. Huomionarvoista on, että perusoikeudet ja oikeusvaltio ovat säilyneet pandemian aikana yhteiskunnallisen keskustelun keskiössä. Tämä osoittaa osaltaan, miten perustavanlaatuisen oikeusvaltion, demokratian ja perusoikeuksien keskinäinen yhteys ja toisiaan vahvistava luonne on. Samalla kun Suomi valmistautuu hiljalleen uuteen normaaliin, nousevat koronaviruskriisin vaikutukset yhteiskunnalliseen eriarvoisuuteen ja syrjäytymiseen näkyviin. Näitä seurauksia joudumme ratkomaan vielä pitkään pandemian laannuttuakin. Jotta voimme kohdentaa toimenpiteitä mahdollisimman tehokkaasti, tarvitsemme tutkittua tietoa ongelmista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa.

Kolmas kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma keskittyy perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seurannan kehittämiseen. Tavoitteena on tarjota tehokkaan ja tietoon perustuvan perus- ja ihmisoikeuspolitiikan tueksi systemaattista tietoa oikeuksien toteutumisesta eri ihmisryhmissä. Toimintaohjelmaan sisältyy myös tietoon ja tutkimukseen liittyviä toimenpiteitä, joilla pyritään kehittämään perus- ja ihmisoikeusseurannan edellytyksiä. Toimintaohjelma tukee omalta osaltaan hallitusohjelman lupausta tietopohjaisesta politiikasta. Osana toimintaohjelman valmistelua on laadittu perus- ja ihmisoikeusindikaattorit, joiden tarpeellisuutta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seurannan työvälineenä myös eduskunnan perustuslakivaliokunta on aiemmin korostanut. Indikaattorit on tarkoitettu pysyväksi elementiksi tukemaan perus- ja ihmisoikeuksien seurantaa, ja

toimintaohjelmassa sitoudutaan niihin perustuvan työn jatkamiseen ja kehittämiseen. On tärkeää, että indikaattoreiden sisältöä kehitetään jatkossa niiden soveltamisesta saadun kokemuksen, perusoikeuksiin liittyvän tietopohjan kehityksen ja yhteiskunnan muuttuvien olosuhteiden perusteella. Hallituksella tulee olla valmius seurata ja puuttua myös sellaisiin perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin, joita tämän toimintaohjelman yhteydessä määriteltyyn indikaattorikehikkoon ei sisälly.

Kolmannen kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman ja siihen liittyvien indikaattoreiden valmistelu on ollut avoin ja vuorovaikutteinen prosessi. Toimintaohjelmaa on valmisteltu valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusverkoston ohjauksessa, ja valmistelussa merkittävä rooli on ollut tätä tarkoitusta varten asetetulla asiantuntijatyöryhmällä, jossa ovat edustettuina oikeusministeriön lisäksi ulkoministeriö, Ihmisoikeuskeskus, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos sekä yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto. Näiden tahojen lisäksi haluaisin kiittää kaikkia niitä kansalaisjärjestöjä, viranomaisia ja tutkijoita, jotka ovat osallistuneet valmistelun yhteydessä järjestettyihin keskustelutilaisuuksiin, työpajoihin ja kuulemisiin. Eri sidosryhmien näkemyksillä ja niiden tuottamalla tiedolla on aivan korvaamaton rooli perus- ja ihmisoikeusseurannan kehittämisessä. Toivon, että voimme jatkaa tätä arvokasta yhteistyötä myös toimintaohjelman toimeenpanossa.

Anna-Maja Henriksson

oikeusministeri

1 Tausta

1.1 Kolmannen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman sisältö ja tavoitteet

Suomalainen yhteiskunta rakentuu perus- ja ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen muodostamalle pohjalle. Yhteiskunta, jossa kaikkien oikeudet toteutuvat, edellyttää näiden kolmen kokonaisuuden toimivan tehokkaasti ja olevan keskenään tasapainossa. Demokraattisessa oikeusvaltiossa perustuslaki ja valtion kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet antavat vahvan suojan jokaisen yksilön ihmisarvolle ja turvaavat yksilön vapauden ja oikeudet. Suomi on vahvasti sitoutunut kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiinsa ja pyrkii aktiivisesti edistämään yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Vakaa ja turvallinen yhteiskunta rakentuu yhteisten arvojen, osallisuuden ja kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytysten turvaamisen, luotettavan hallinnon ja toimivien instituutioiden sekä laadukkaan, perus- ja ihmisoikeudet turvaavan lainsäädännön luomalle pohjalle¹.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Kansalliset perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmat ovat vakiinnuttaneet asemansa tämän veloitteen toteuttamisessa osana kansallista perus- ja ihmisoikeusarkkitehtuuria. Ensimmäinen kansallinen toimintaohjelma laadittiin vuosille 2012–2013² ja toinen vuosille 2017–2019³.

Kolmannella, vuosille 2020–2023 ulottuvalla kansallisella perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmalla jatketaan tätä työtä kehittämällä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seuranta Suomessa. Tavoitteena on tarjota vaikuttavan ja tietoon perustuvan perus- ja ihmisoikeuspolitiikan tueksi systemaattista tietoa oikeuksien toteutumisesta ihmisten arjessa. Lisäksi pyritään kehittämään perus- ja ihmisoikeusseurannan työkaluja ja edellytyksiä tiedonkeruuseen ja tutkimukseen liittyvillä toimenpiteillä.

1 Muun muassa näitä suomalaisen yhteiskunnan perustekijöitä korostetaan [pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman](#) osiossa 3.3 Turvallinen oikeusvaltio Suomi.

2 [Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2012–2013](#). Oikeusministeriön julkaisu 18/2012.

3 [Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2017–2019](#). Oikeusministeriön julkaisu 9/2017.

Tarve seurata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja niiden turvaamiseksi tehtyjen toimenpiteiden vaikuttavuutta on tunnustettu myös *aiemmissa toimintaohjelmissä sekä niiden riippumattomissa arvioinneissa*⁴. Jo ensimmäiseen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaan sisältyi hanke perus- ja ihmisoikeusindikaattoreiden kehittämiseksi, mutta se ei tuolloin toteutunut. Myös toisessa toimintaohjelmassa kiinnitettiin huomiota tarpeeseen kehittää perus- ja ihmisoikeuksien seuranta. Molemmissa aiemmissa toimintaohjelmissä jokaiselle hankkeelle määriteltiin mittareita, joiden avulla arvioitiin toimenpiteiden toteutumista ("toteutumaindikaattorit"). Indikaattorityötä jatkettiin toisessa toimintaohjelmassa myös yhdenvertaisuusindikaattoreiden kehittämisellä ja perusoikeusbarometrihankkeella.⁵ Lisäksi vuonna 2016 Tampereen yliopiston tutkijaryhmä toteutti valtioneuvoston selvitys- ja tutkimusohjelmaan (VN TEAS) kuuluneen selvityksen, jossa hahmotellaan Suomeen soveltuvaa oikeusperusteista ihmisoikeusindikaattorikehikkoa.⁶

Kolmannen toimintaohjelman painotukseen ovat vaikuttaneet edellisten toimintaohjelmien ja niitä koskevien riippumattomien arviointien lisäksi *eduskunnan kannanotot*. Vuoden 2014 ihmisoikeusselontekoa sekä ensimmäistä ja toista perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaa käsitellessään eduskunta on todennut, että systemaattisen seurannan tueksi tarvitaan määrällisiä ja laadullisia perus- ja ihmisoikeusindikaattoreita. Eduskunnassa on kiinnitetty huomiota myös tarpeeseen vahvistaa muita perus- ja ihmisoikeusseurannan osa-alueita.⁷ Perustuslakivaliokunta on todennut indikaattoreiden olevan tarpeen luotettavan tiedon saamiseksi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kehityksestä⁸.

4 Viljanen, Jukka – Rautiainen, Pauli – Heiskanen, Heta – Seppä, Tarja: [Kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman 2012–2013 arviointi](#). Oikeusministeriön julkaisu 19/2014; Rautiainen, Pauli – Sinkkilä, Kaisa – Keinänen, Anssi: [Demokratiapoliittisen toimintaohjelman 2017–2019 sekä kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman 2017–2019 arviointi](#). Oikeusministeriön julkaisu, Selvityksiä ja ohjeita 2020:2.

5 [Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2012–2013](#). Oikeusministeriön julkaisu 18/2012; Oikeusministeriön verkkosivusto [Syrjintätieto.fi](#). Myös [Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteossa 2014](#) linjattiin, että seuraavaan kansalliseen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaan tulisi sisällyttää kansainvälisesti vertailukelpoisten ja suomalaisen yhteiskuntaan soveltuvien perus- ja ihmisoikeusindikaattoreiden kehittäminen (kehittämislinjaukset 32, s. 89).

6 Ks. hankkeen loppuraportti: Rautiainen, Pauli & Lavapuro, Juha sekä työryhmä Hartzell, Jari – Lehtinen, Emma – Meriläinen, Niina – Neuvonen, Riku – Todorov, Elina: [Ihmisoikeusindikaattorien käyttäminen Suomen perus- ja ihmisoikeustilanteen seurantaan](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 36/2016.

7 [UaVM 24/2014 vp](#); [PeVL 52/2014 vp](#); [PeVL 56/2017 vp](#).

8 [PeVL 56/2017 vp](#), s. 4.

Toimintaohjelman kohdentumiseen on vaikuttanut myös *hallitusohjelmakokonaisuus* sekä *tarve perus- ja ihmisoikeusseurannan kokonaisvaltaiselle kehittämiselle valtioneuvostossa*. Taustalla ovat erityisesti tavoite vahvistaa tietoon perustuvaa päätöksentekoa perus- ja ihmisoikeuskysymyksissä sekä parantaa perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia säädösvalmistelussa. Myös *kansainväliset sopimusvalvontaelimet* ovat Suomelle antamisaan suosituksissa korostaneet tarvetta kehittää kansallista perus- ja ihmisoikeusseurantaa ja -tiedonkeruuta⁹.

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seuranta pyritään toimintaohjelmassa kehittämään usealla toisinaan tukevalla ja täydentävällä osa-alueella. Näitä ovat erityisesti perus- ja ihmisoikeusindikaattoreiden kehittäminen ja käyttöönotto, perus- ja ihmisoikeustutkimus ja -tiedonkeruu sekä kansainvälisten sopimusvalvontaelinten suositusten ja ratkaisujen täytäntöönpanon seuranta. Kolmas toimintaohjelma muodostuu kokonaisuudesta, johon kuuluu perus- ja ihmisoikeusseurannan kehittämiseen liittyvää taustatyötä, tiedonkeruuta, viestintää sekä tässä periaatepäätöksessä mainitut jatkotoimet.

1.2 Perus- ja ihmisoikeusseuranta tehokkaan lainsäädäntö- ja politiikkatyön tukena

Pitkäjänteisen ja tuloksellisen perus- ja ihmisoikeustyön edellytyksenä on ajantasainen tilannekuva oikeuksien toteutumisesta ja siinä tapahtuneista muutoksista. Perus- ja ihmisoikeuskehityksestä saatava tieto auttaa hallitusta ja viranomaisia kehittämään oikein kohdennettuja ja tehokkaita toimenpiteitä perusoikeuksien toteuttamiseksi. Systemaattinen tiedonkeruu ja tulosten esittäminen kootussa ja saavutettavassa muodossa on tärkeää.

Seurantatietoa voidaan hyödyntää muun muassa lainsäädäntötyössä erityisesti osana perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia, mukaan lukien lainsäädäntömuutosten vaikutusten jälkiarviointi. Seurantatietoa hyödynnetään myös kansainvälisessä sopimusvalvontaraportoinnissa ja kansainvälisten sopimusvalvontaelinten suositusten

⁹ Ks. esim. YK:n sopimusvalvontaelimistä: [Concluding observations on the twenty-third periodic report of Finland](#). Committee on the Elimination of Racial Discrimination, 8.6.2017, kappaleet 7, 9, 11(d); [Concluding observations on the sixth periodic report of Finland](#). Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 17.12.2014, kappaleet 13 ja 28; [Concluding observations on the seventh periodic report of Finland](#). Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 10.3.2014, kappaleet 21(e), 23(d), 31(c), 33(c), 35(c); [Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention, Concluding observations: Finland](#). Committee on the Rights of the Child, 3.8.2011, kappaleet 18–19, 39b(iii), 45(c) ja 51.

ja päätösten toimeenpanon seurannassa. Toisaalta sopimusvalvontaelinten esittämät kannanotot auttavat myös paikantamaan niitä perusoikeusongelmia, joihin tulee puuttua kansallisin politiikka- tai lainsäädäntötoimin ja jotka saattavat vaatia erityistä seurantaa.

1.3 Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman suhde muuhun käynnissä olevaan kansalliseen strategia- ja toimintaohjelmatyöhön

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmaan *Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta* sisältyy lukuisia toimintaohjelma- ja strategiahankkeita, joilla edistetään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista eri elämän-alueilla. Syksyllä 2021 annettava *valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittinen selonteko* on perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaa ohjaava asiakirja, joka muodostaa perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman kanssa valtioneuvoston toimintaa ohjaavan kokonaisuuden. Selonteon lähtökohtana ovat perus- ja ihmisoikeuksien toimintaympäristössä tapahtuneet keskeiset muutokset, joilla on vaikutusta perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaan kansainvälisellä, EU- ja kansallisella tasolla. Selonteko on teemalähtöinen, painottuen kestävä kehityksen, digitalisaation ja tiedon saannin perus- ja ihmisoikeuslottuvuuteen sekä kansainvälisen ihmisoikeusjärjestelmän ja oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseen. Selonteko sisältää perus- ja ihmisoikeuspoliittisia linjauksia Suomen tavoitteista niin kansallisella kuin myös EU- ja kansainvälisellä tasolla. Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaan sisältyvät seurantatoimet ja indikaattorikehikko tukevat osaltaan näitä linjauksia ja niihin liittyvien oikeuksien toteutumista. Selonteon valmistelusta vastaa ulkoministeriö.

2 Tilannekuva

2.1 Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seuranta Suomessa

Perus- ja ihmisoikeuksien noudattamista valvovien itsenäisten viranomaisten työllä ja heidän tuottamallaan tiedolla on keskeinen rooli perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seurannassa. Seurantatieto auttaa viranomaisia tunnistamaan kysymyksiä, jotka vaativat tarkempaa tarkastelua ja tutkimista, ja toisaalta seuraamaan oman työnsä vaikuttavuutta. Myös muut tahot, kuten kansalaisyhteiskunnan toimijat ja perus- ja ihmisoikeusalan tutkijat tuottavat perus- ja ihmisoikeusseurannan kannalta relevanttia tietoa oikeuksien toteutumisesta Suomessa.

Ylimmät laillisuusvalvojat eli valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies valvovat viranomaisten toiminnan laillisuutta. Valvontatehtävää hoitaessaan oikeuskansleri ja oikeusasiamies valvovat perustuslain mukaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista¹⁰. Laillisuusvalvojat käsittelevät kanteluita ja suorittavat tarkastuksia valvontavaltaansa kuuluvissa viranomaisissa. Ylimpien laillisuusvalvojen valvontavaltaan kuuluvat myös muut valvontaa harjoittavat viranomaiset kuten erityisvaltuutetut. Ylimmät laillisuusvalvojat raportoivat toiminnastaan vuosittain eduskunnalle. Valtioneuvoston oikeuskansleri valvoo myös valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuutta. Tässä yhteydessä hän valvoo myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Ihmisoikeuskeskus on itsenäinen ja riippumaton asiantuntija, joka yhdessä sen yhteydessä toimivan Ihmisoikeusvaltuuskunnan ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian kanssa muodostaa Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution (NHRI). Selvitysten laatiminen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta on yksi Ihmisoikeuskeskuksen lakisääteisistä tehtävistä¹¹. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen yleinen seuranta ja edistäminen sekä vammaisten henkilöiden ja ikääntyneiden oikeuksien seuranta ja edistäminen kuuluvat Ihmisoikeuskeskuksen toiminnan päälinjoihin¹². Ihmisoikeuskeskus on julkaissut kahtena

¹⁰ Perustuslain 108 ja 109 §. Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosittaiseen toimintakertomukseen sisältyy erityinen jakso perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta ja oikeusasiamiehen niitä koskevista havainnoista (ks. esim. [Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019](#), K 15/2020 vp). Myös Valtioneuvoston oikeuskansleri raportoi kertomuksessaan perus- ja ihmisoikeuksien valvonnasta (ks. esim. [Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2019](#), K 12/2020 vp).

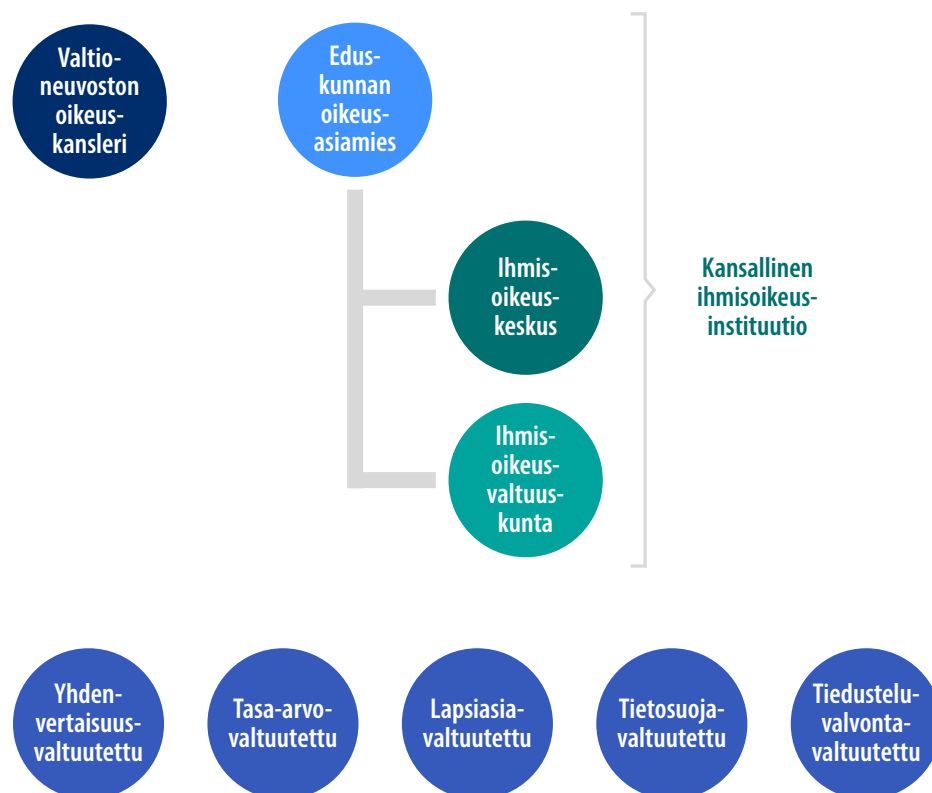
¹¹ Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 19 d §:n 1 momentin 2 kohta.

¹² [Toimintasuunnitelma vuodelle 2021](#). Ihmisoikeuskeskus, 21.12.2020, s. 4.

vuonna koonnin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista valvovien ja edistävien itsenäisten ja riippumattomien toimijoiden havainnoista¹³. Ihmisoikeuskeskuksen on tarkoitus ottaa vuoden 2021 alkupuolella käyttöön keskuksen oma arvioinnin ja raportoinnin alusta¹⁴.

Suomessa toimii lisäksi viisi lailla perustettua, itsenäistä ja riippumatonta erityisvaltuutettua: yhdenvertaisuusvaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu, lapsiasiavaltuutettu, tietosuoja-valtuutettu ja tiedusteluvalvontavaltuutettu. Erityisvaltuutetut tuottavat muun muassa valvontatehtäviensä ja laatimiensa selvitysten kautta tärkeää tietoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta omalla toimintakentällään.

Kuvio 1. Ylimmät laillisuusvalvojat ja erityisvaltuutetut.



¹³ Perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen Suomessa – koottuja havaintoja vuodelta 2019. Ihmisoikeuskeskuksen julkaisu 1/2021; Perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen Suomessa – koottuja havaintoja. Ihmisoikeuskeskuksen julkaisu 2/2020.

¹⁴ Toimintasuunnitelma vuodelle 2021. Ihmisoikeuskeskus, 21.12.2020, s. 5.

Valtioneuvosto seuraa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja niihin kytkeytyviä ilmiötä ministeriöiden toimialoilla. Jatkuva seuranta on valtioneuvoston keskeinen tehtävä, koska perustuslain 22 § edellyttää aktiivista toimintaa perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi ministeriöiden työssä. Ministeriöissä tapahtuvan lainvalmistelun lisäksi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyvät havainnot vaikuttavat valmisteltaviin politiikkatoimiin ja niiden toimeenpanoon. Esimerkiksi oikeusministeriön koordinoiman syrjinnän seuranta-järjestelmän tehtävänä on tuottaa eri kohderyhmille ajantasaista, objektiivista ja täydentävää tietoa syrjinnän esiintymisestä ja sen eri muodoista, syistä ja seurauksista suomalaisessa yhteiskunnassa; koota muiden toimijoiden tuottamaa tietoa; edistää syrjinnän vastaisen tutkimuksen parissa työskentelevien tahojen yhteistyötä ja tuottaa toimenpidesityksiä syrjinnän vastaisen politiikan kehittämiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi.¹⁵ Kaikki ministeriöt tekevät seurantaa omalla toimialallaan. Ministeriöiden yhteydessä toimii myös neuvottelukuntia kuten vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta VANE¹⁶, valtakunnallinen romaniasioiden neuvottelukunta RONK¹⁷, kieliasian neuvottelukunta¹⁸, etnisten suhteiden neuvottelukunta ETNO¹⁹, lapsiasianeuvottelukunta²⁰ ja yhdenvertaisuusasioiden neuvottelukunta²¹. Neuvottelukuntien tehtäviin kuuluu muun muassa perusoikeuksien toteutumisen edistämistä ja seurantaa sekä koordinaatiota.

Edellä mainittujen tahojen lisäksi esimerkiksi Terveystieteiden tutkimuskeskus (THL), Tilastokeskus ja Työterveyslaitos tuottavat säännöllistä ja systemaattista tietoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Esimerkiksi syrjintää koskevan tiedon määrä ja laatu ovat kasvaneet merkittävästi viimeisen 15 vuoden aikana, mikä on positiivinen kehityssuunta. Syrjintää koskevaa tutkimustietoa tuottavien tahojen määrä on samalla kasvanut, mikä saattaa johtaa siihen, että kokonaiskuvaa ilmiöstä on vaikeampi muodostaa, kun tieto on hajallaan. Perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkittävän tiedontuotannon turvaaminen riittävin ja pysyvin resurssein on keskeistä.²²

15 [Syrjinnän seurantajärjestelmän kotisivu](#). Seurantajärjestelmä pyrkii julkaisemaan säännöllisiä katsauksia syrjinnän tilasta Suomessa.

16 [Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunnan kotisivu](#).

17 [Romaniasiain neuvottelukunnan kotisivu](#).

18 [Kieliasian neuvottelukunnan sivusto](#).

19 [Etnisten suhteiden neuvottelukunnan sivusto](#).

20 [Lapsiasianeuvottelukunnan sivusto](#).

21 [Yhdenvertaisuusasioiden neuvottelukunnan sivusto](#).

22 Mannila, Simo: [Syrjinnän seurannan kansalliset tietolähteet](#). Oikeusministeriön julkaisu, selvityksiä ja ohjeita 2019:35, s. 68.

Seurantaan varten on myös kehitetty erilaisia indikaattorimalleja esimerkiksi lasten hyvinvoinnin²³, hyvien suhteiden²⁴, kestävän kehityksen²⁵, kielellisten oikeuksien²⁶ ja kotoutumisen²⁷ seuraamiseksi. Demokratiaindikaattorit²⁸ ovat yksi esimerkki pitkäjänteisestä indikaattorityöstä, jonka avulla on onnistuttu tuottamaan seurantatietoa keskeisistä demokratiaan liittyvistä kysymyksistä ja esimerkiksi eroista eri väestöryhmien osallistumisessa. Lisäksi valmisteilla ovat muun muassa tasa-arvoindikaattorit²⁹ sekä viharikoksia koskevat indikaattorit³⁰.

2.2 Perus- ja ihmisoikeusseurannan kehitystarpeet Suomessa

Perus- ja ihmisoikeuksien noudattamista valvovat erityisviranomaiset tuottavat monipuolista tietoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta ja siihen liittyvistä haasteista. Eri viranomaisten tuottama seurantatieto on kuitenkin jossain määrin hajallaan, ja osittain myös hallinnonalojen ja viranomaisten toimintakenttien muodostamat raja-aidat vaikeuttavat kokonaiskuvan muodostamista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Kertaluonteiset selvitykset eivät tyypillisesti mahdollista oikeuksien toteutumisessa tapahtuvien muutosten systemaattista seurantaan pidemmällä aikavälillä.

23 Lasten hyvinvoinnin kansalliset indikaattorit. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2011:3.

24 Hyvien suhteiden indikaattorien laatiminen. Good Relations -hanke, 2014.

25 Kestävän kehityksen YK-indikaattorit -sivusto. Tilastokeskus, julkaistu 12.2.2019.

26 Kielellisten oikeuksien seuraintindikaattorit. Oikeusministeriön julkaisu 42/2018.

27 Kotoutumisen indikaattorit -tietokanta. Kotouttamisen osaamiskeskus, jatkuvasti päivittyvä.

28 Demokratiaindikaattorit 2015 -raportti. Oikeusministeriön julkaisu, Selvityksiä ja ohjeita 56/2015.

29 Hallituksen tasa-arvoohjelma 2020 - 2023. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2020:35.

30 Ks. oikeusministeriön koordinoiman [Tiedolla vihaa vastaan -hankkeen verkkosivu](#).

Perustuslakivaliokunta on tunnistanut tarpeen kehittää valtioneuvoston omaa, kokonaisvaltaista perus- ja ihmisoikeusseuranta. Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmasta rakennetaan menettely, jolla Suomen perus- ja ihmisoikeustilannetta seurataan systemaattisesti ja jonka avulla havaittuihin ongelmiin pystytään puuttumaan tehokkaasti ja johdonmukaisesti. Valiokunnan mukaan seurannan tueksi tarvitaan määrällisiä ja laadullisia perus- ja ihmisoikeusindikaattoreita, joilla pystytään seuraamaan toiminnan vaikuttavuutta ja arvioimaan oikeuksien yhdenvertaista toteutumista muun muassa alueellisesti ja eri väestöryhmien osalta.³¹ Tarve systemaattisen ja kokonaisvaltaisen seurannan vahvistamiselle on tunnistettu myös aiempien perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmien arvioinneissa³².

Indikaattoreiden vahvuutena voidaan pitää sitä, että niiden avulla voidaan tunnistaa pidemmän aikavälin kehityskulkuja ja niihin liittyviä trendejä, eli hahmottaa, mihin suuntaan tiettyjen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa ollaan etenemässä. Indikaattoreiden tarjoama tieto voi myös auttaa paikantamaan sellaisia rakenteellisia ongelmia, jotka eivät muuten nousisi esiin ja jotka vaativat tarkempaa tiedonkeruuta ja arviointia.

On kuitenkin tärkeää tiedostaa indikaattoreiden rajallisuus perus- ja ihmisoikeusseurannan työkaluna. Indikaattorit ovat nimensä mukaisesti suuntaa-antavia, eikä niiden perusteella voida muodostaa kaikenkattavaa ja kokonaisvaltaista kuvaa seurattavien oikeuksien sisällöstä tai oikeuksien toteutumisesta ihmisten arjessa. Lisäksi indikaattoreiden käyttökelpoisuuteen vaikuttaa merkittävästi tietopohja, joka on kulloinkin käytettävissä tarkasteltavan ilmiön arvioimiseksi. Aivan olennaista on, että käytettävissä on riittävät resurssit ja osaaminen tietojen analysointiin. Indikaattorit tarjoavat yhden lisätyövälineen laajempaan seurannan toimenpidevalikoimaan, jonka avulla konkreettisia perus- ja ihmisoikeusongelmia voidaan tunnistaa. Indikaattorit eivät rajaa tai määrittele kansallisen perus- ja ihmisoikeuspolitiikan painopisteitä tai kavenna julkisen vallan velvollisuutta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen myös muilla keinoilla.

Aikaisemmissa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista koskevissa selvityksissä ja kolmannen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman valmistelussa yhdeksi merkittävimmistä haasteista oikeuksien toteutumisen seurannassa on tunnistettu tietopohjaan liittyvät puutteet.

31 PeVL 52/2014 vp, s. 3.

32 Viljanen, Jukka – Rautiainen, Pauli – Heiskanen, Heta – Seppä, Tarja: [Kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman 2012–2013 arviointi](#). Oikeusministeriön julkaisu 19/2014; Rautiainen, Pauli – Sinkkilä, Kaisa – Keinänen, Anssi: [Demokratiapoliittisen toimintaohjelman 2017–2019 sekä kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman 2017–2019 arviointi](#). Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2020:2.

Myös kansainväliset ihmisoikeussopimusvalvontaelimet ovat kiinnittäneet huomiota tarpeeseen kehittää tiedonkeruuta³³. Kaikkien oikeuksien toteutumisesta ei ole saatavissa systemaattisesti kerättyä tietoa. Erityisesti ongelma korostuu eri väestö- ja vähemmistöryhmien kohdalla. Tiedonkeruun kehittäminen on tärkeää, jotta voidaan vahvistaa tietoon perustuvaa päätöksentekoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisissä lainsäädäntö- ja politiikkahankkeissa. Sidosryhmille järjestetyissä toimintaohjelman valmisteluun liittyvissä tilaisuuksissa tuotiin esiin, että erityisesti tiettyjä väestö- ja vähemmistöryhmiä koskevassa tiedossa on katvealueita ja suoranaisia tietoaaukkoja, joiden kattaminen edellyttää, että tiedontuotannossa pystyttäisiin huomioimaan paremmin väestön moninaisuus. On tärkeää tunnistaa, mitkä ryhmät ovat sellaisia, jotka voidaan tunnistaa rekisteriaineiston perusteella, ja miten näkymättömäksi jäävistä ryhmistä voidaan saada tietoa väestötutkimuksissa. Kyselylomakkeiden suunnittelussa tulee nykyistä paremmin huomioida esimerkiksi sukupuolen moninaisuus, etninen tausta, identiteetti, vammaisuus ja toimintarajoitteet.

Tiettyjen perus- ja ihmisoikeusongelmien kohdalla aliraportointi on merkittävä ongelma, eikä esimerkiksi valitusten, kanteluiden ja muiden viranomaisten saamien yhteydenottojen määrän perusteella voida muodostaa tarkkaa kuvaa ilmiön laajuudesta tai yleisyydestä. Viranomaisyhteydenottojen määrä onkin yleensä lähinnä suuntaa antava tai täydentävä tietolähde. Toimintaohjelman valmisteluun liittyneissä viranomaiskuulemisissa on tuotu esiin tarve kehittää viranomaisten rekisteri- ja asianhallintajärjestelmiä siten, että ne mahdollistaisivat nykyistä paremmin disaggregoidun tiedon tuottamisen.

Kuulemisissa nostettiin myös esiin rakenteellisia ongelmia, joita liittyy akateemisen perus- ja ihmisoikeusseurantatiedon tuottamiseen Suomessa. Erityistä huolta esitettiin akateemisen perus- ja ihmisoikeustutkimuksen määrän vähenemisestä ja heikosta rahoituksesta. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen tutkiminen edellyttää monitieteistä näkökulmaa, ja sen mahdollistamiseksi tarvittaisiin rakenteellisia muutoksia ja resursseja. Lisäksi nostettiin esiin mahdollisuus systemaattisempaan yhteistyöhön perus- ja ihmisoikeusalan järjestöjen kanssa tiedonkeruussa. Samansuuntaisia havaintoja on tehty aikaisemmin muun muassa Suomen perus- ja ihmisoikeustutkimusta koskevassa Ihmisoikeuskeskuksen selvityksessä.³⁴

Seuranta- ja indikaattorityö on tärkeää kytkeä kansallisen perus- ja ihmisoikeuspolitiikan ja sen työvälineiden kehittämiseen kokonaisuutena. Vaikuttavan perus- ja

33 YK:n ihmisoikeuskomitea nosti suosituksissaan esiin eritellyn tiedon tarpeen koskien mm. lasten, naisten, maahanmuuttajien ja saamelaisten oikeuksien toteutumista. [Ihmisoikeuskomitean suositukset Suomelle 2021](#). CCPR/C/FIN/CO/7, 1.4.2021, kohdat 6.–7.

34 Ihmisoikeuskeskus/Assi Harkoma: [Perus- ja ihmisoikeustutkimuksesta Suomessa – asiantuntijoiden näkemyksiä](#). Ihmisoikeuskeskuksen sähköinen julkaisu, 2017.

ihmisoikeuspolitiikan valmistelu ja toimeenpano edellyttävät suunnitelmallista ja systemaattista työtä, jossa otetaan huomioon eri toimijoiden roolit. Perus- ja ihmisoikeuspolitiikan tavoitteellisilla politiikka-asiakirjoilla kuten kansallisilla perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmilla ja eduskunnalle annettavilla ihmisoikeusselonteoilla on tärkeä rooli konkreettisten tavoitteiden asettamisessa. Tämän lisäksi on varmistettava toimiva perus- ja ihmisoikeusarkkitehtuuri, johon kuuluvat olennaisena osana keskeisten toimijoiden selkeät tehtävät ja työnjako sekä riittävät resurssit. Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota siihen, että politiikkatoimien ja lainsäädäntöhankkeiden valmisteluprosessiin sisältyvää perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia viedään entistä kokonaisvaltaisempaan ja perustuslain 22 §:ään kirjatun perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisveloitteen paremmin huomioivaan suuntaan.

2.3 Onnistuneen indikaattorityön edellytykset

Indikaattoreiden kehittämisestä ja käytettävyydestä ihmisoikeuksien toteutumisen seurannassa on keskusteltu kansainvälisellä tasolla jo 1990-luvulta alkaen, ja erilaisia indikaattorimalleja on sittemmin kehitetty niin kansainvälisellä (Yhdistyneet kansakunnat, YK), alueellisella (Euroopan unioni, EU ja Euroopan neuvosto, EN) kuin kansalliseläkin tasolla (esim. Iso-Britannia). Useita näistä on hyödynnetty tuloksellisesti, osa on jäänyt lähinnä teoreettisiksi malleiksi. YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston rakenne-, prosessi- ja lopputulosindikaattoreihin perustuva malli³⁵ vuodelta 2012 on osoittautunut käyttökelpoiseksi malliksi erityisesti TSS-oikeuksien seurannassa. Mallin etuna on, että sen avulla voidaan tarkastella oikeuksien toteutumista sekä normatiivisella että käytännön tasolla. Tätä mallia ovat hyödyntäneet mm. EU:n perusoikeusvirasto³⁶ sekä Iso-Britannian tasa-arvo- ja ihmisoikeuskomissio³⁷. Myös Suomessa on selvitetty ihmisoikeusindikaattoreiden kehittämistä edellä mainitussa Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulun toteuttamassa VN TEAS-hankkeessa³⁸.

35 [Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation](#). The Office of the High Commissioner for Human Rights (UN OHCHR), HR/PUB/12/5, 2012.

36 [Fundamental Rights Indicators](#). European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), 2011; [FRA Opinion – 2/2016 \[Art. 2\]](#), European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), 2016.

37 [Measurement Framework for Equality and Human Rights](#). Equality and Human Rights Commission, 2017.

38 Rautiainen & Lavapuro et al.: [Ihmisoikeusindikaattorien käyttäminen Suomen perus- ja ihmisoikeustilanteen seurantaan](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 36/2016; [Yhteenveto perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman valmistelua koskevista kuulemisista syksyllä 2020](#). Oikeusministeriön muistio VN/13670/2019, 16.3.2021.

Indikaattorityöstä saadut kansainväliset ja kansalliset kokemukset ja selvitykset³⁹ osoittavat, että tarkoituksenmukaista tietoa tuottava indikaattoreihin perustuva seuranta edellyttää paitsi perus- ja ihmisoikeusongelmien tarkkaa paikantamista, myös sopivien seuranta-kohteiden määrittelyä. Indikaattoreiden tulisi olla kansallisiin tai ylikansallisiin perus- ja ihmisoikeussäännöksiin kiinnittyviä sekä mahdollisimman selkeitä, ajankohtaisia ja ajassa tapahtuvien muutosten tarkasteluun soveltuvia. Niiden tulisi myös olla hienosyisiä, millä tarkoitetaan erityisesti sitä, että indikaattoreiden tulisi tuottaa tarvittaessa myös väestöryhmittäin eriteltyä tietoa. Indikaattoreiden valinta on tärkeää perustella avoimesti ja läpinäkyvästi. Indikaattoreiden kehittämisessä tulee huolehtia siitä, että rakennettava malli on toteuttamiskelpoinen myös resurssinäkökulmasta.

Toimivat indikaattorit edellyttävät kattavaa ja säännöllisesti päivittyvää tietopohjaa, joka mahdollistaa oikeuksien toteutumisessa tapahtuvien muutosten paikantamisen pitkällä aikavälillä. Tietopohjan tulisi koostua sekä määrällisestä että laadullisesta tiedosta, ja tiedon analyysissä tulisi ottaa huomioon tietoaukot (ns. näkymättömät ryhmät, aliraportointi) ja mahdolliset tiedon tulkintaan liittyvät haasteet, kuten tietojen edustavuus ja tilastollisten muutosten moninaiset taustasyöt. Mekaaninen tiedon kerääminen yhteen ei riitä, vaan tieto pitää asettaa kontekstiin käyttämällä erilaisia tietolähteitä ja muuta tausta-aineistoa. Lisäksi sen tulkinnassa tulee hyödyntää eri alojen asiantuntijoita. Sidoryhmien osallistuminen indikaattoreiden kehitysohjelmaan on tärkeää, jotta niistä pystytään kehittämään mahdollisimman täsmällisiä ja luotettavia sekä löytämään niitä parhaiten tukevia tietolähteitä.

39 Ks. esim. [Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation](#). The Office of the High Commissioner for Human Rights (UN OHCHR), HR/PUB/12/5, 2012, s. 50–51; [Measurement Framework for Equality and Human Rights](#). Equality and Human Rights Commission, 2017, s. 43–44; [FRA Opinion – 2/2016 \[Art. 2\]](#). European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), 2016, s. 3–4; Rautiainen & Lavapuro et al.: [Ihmisoikeusindikaattorien käyttäminen Suomen perus- ja ihmisoikeustilanteen seurantaan](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 36/2016; [Yhteenveto perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman valmistelua koskevista kuulemisista syksyllä 2020](#). Oikeusministeriön muistio VN/13670/2019, 16.3.2021.

3 Hallituksen tavoitteet ja toimenpiteet perus- ja ihmisoikeusseurannan vahvistamiseksi

Kansallisten perus- ja ihmisoikeuspolitiikan rakenteiden kehittäminen on jatkuvaa toimintaa, joka jatkuu yli yksittäisen hallituskauden. Tässä toimintaohjelmassa politiikkatyön rakenteita kehitetään ottamalla käyttöön perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa tapahtuvien muutosten seurantaan tarkoitettut indikaattorit, joita on tarkoitus kehittää niiden soveltamisesta saatavan kokemuksen perusteella (kohta 3.1). Toinen keskeinen osa on seurannan kattavuuden ja laadun kehittäminen suunnitelmallisen perus- ja ihmisoikeustutkimuksen ja -tiedonkeruun keinoin (kohta 3.2). Tehokas perus- ja ihmisoikeusseuranta edellyttää myös kansainvälisten sopimusvalvontaelinten suositusten ja ratkaisujen entistä systemaattisempaa huomioon ottamista lainsäädäntö- ja politiikkatoimissa (kohta 3.3). Lainvalmistelijoiden osaamista perus- ja ihmisoikeuksissa vahvistetaan ja tukea lakiesitysten perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnille lisätään (kohta 3.4). Toimintaohjelmapohjaista perus- ja ihmisoikeustyötä, mukaan lukien indikaattoreiden kehittäminen, tulee jatkaa myös tulevana hallituskausina (kohta 3.5).

Kuvio 2. Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman toimenpiteet.



Edellä mainittujen tavoitteiden edistämiseksi hallituskauden aikana toteutetaan tässä luvussa esitettävät toimet. Ne tukevat kokonaisuutena pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman tavoitetta tietopohjaisesta päätöksenteosta sekä oikeudenmukaisesta, yhdenvertaisesta ja mukaan ottavasta Suomesta. Esitetyt toimet vastaavat lisäksi osaltaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan, kansainvälisten sopimusvalvontaelinten ja useiden kansallisten perus- ja ihmisoikeustoimijoiden tunnistamiin tarpeisiin vahvistaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seuranta Suomessa.

3.1 Perus- ja ihmisoikeusindikaattorikehikon käyttöönotto

Perus- ja ihmisoikeuksien seuranta edellyttää tietoa oikeuksien toteutumisesta tapahtuvista muutoksista pitkällä aikavälillä. Tätä tarkoitusta varten osana perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaa on kehitetty **indikaattoreita**, joiden avulla voidaan arvioida perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kehityssuuntia kehikkoon valittujen kysymysten osalta. Indikaattorimallissa seurantakohteita on ryhmitelty elämänalueittain, ja mukana on indikaattoreita jokaiselta YK:n indikaattorimallin mukaiselta tasolta (rakenne-, prosessi- ja lopputulosindikaattorit). Indikaattorikehikko on valmisteltu tarkoitusta varten asetetussa asiantuntijatyöryhmässä valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusverkoston ohjaamana ja keskeisiä sidosryhmiä kuullen.⁴⁰ Indikaattorikehikko esitetään tämän toimintaohjelman liitteenä.

40 Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman hankesivu. Oikeusministeriö; Yhteenveto perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman 2020–2023 valmistelua koskevista sidosryhmäkuulemisista syksyllä 2020. Oikeusministeriön muistio VN/13670/2019, 16.3.2021.

Perus- ja ihmisoikeusindikaattorikehikon seurantakohteiden valinnassa on otettu lähtökohdaksi indikaattoreiden käytettävyys ja seurannan toteuttamismahdollisuudet käytännössä. Tämä näkyy siinä, että valituille indikaattoreille on pyritty löytämään jo niiden valintavaiheessa riittävät tietolähteet. Käytettävyyttä palvelee myös indikaattorikehikon tiiviyys. Indikaattoreiden valinta on keskeinen osa niiden valmisteluprosessia, ja siihen kohdistuu erityisiä vaatimuksia avoimuudesta ja läpinäkyvyydestä. Myöhemmin julkaistavassa taustamuistiossa taustoitetaan perusteellisesti kehitteeseen valitut indikaattorit ja kuvataan valmisteluprosessia tarkemmin. Pääsääntöisesti indikaattoreiden valintaperusteina ovat olleet seuraavat tekijät:

Kuvio 3. Seurantaindikaattoreiden tärkeimmät valintaperusteet.



Indikaattorikehikon sisältöä on tarkoitus kehittää ja täydentää myös jatkossa esimerkiksi indikaattoreiden tietopohjan kehittymisen tai toimintaympäristön muuttumisen myötä. Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman valmistelua varten asetettu asiantuntijatyöryhmä jatkaa työtään vuoden 2023 loppuun ja osallistuu omalta osaltaan indikaattorityön kehittämiseen. Indikaattorikehikon toimeenpanoa varten perustetaan julkinen, saavutettava **verkkosivusto**, johon sisältyy varsinaisen kehikon lisäksi myös tietoa indikaattoreiden taustoista ja tietolähteistä sekä linkejä indikaattoreihin liittyvään muuhun toimintaohjelma- ja strategiatyöhön. Vuoden 2023 loppuun mennessä on tarkoitus toteuttaa myös **ensimmäinen seurantakierros**, jossa raportoidaan indikaattoreiden kuvaamien oikeuksien toteutumisesta käytettävissä olevan tietopohjan perusteella. Seurantakierroksen yhteydessä on tärkeä varmistaa, että indikaattoreiden ja niiden pohjalla olevien tietolähteiden tulkintaan, analyysiin ja johtopäätösten tekemiseen on käytettävissä riittävä osaaminen ja resurssit. Osana ensimmäistä seurantakierrosta teetetään tarpeen mukaan **erillisiä tilannekuvaselvityksiä** indikaattorikehikkoon otetuista perus- ja ihmisoikeuskysymyksistä tietopohjan vahvistamiseksi.

3.2 Perus- ja ihmisoikeustutkimuksen ja -tiedonkeruun kehittäminen

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista koskevan tiedon tarve on lisääntynyt yhteiskunnassa. On tärkeää pystyä muodostamaan riittävän tarkka tilannekuva saatavilla olevasta, osittain hajanaisesta tiedosta ja tunnistaa mahdollisia tiedon katvealueita. Tietotuotantoa on tärkeää kehittää viranomaisten välisessä yhteistyössä, jotta eri tiedonkeruut eivät ole päällekkäisiä, vaan toisiaan täydentäviä. Perus- ja ihmisoikeusindikaattoreiden valmistelun yhteydessä havaittuja tietoukkoja ja tiedontarpeita nostetaan esiin osana indikaattoreihin liittyvää raportointia.

Tietopohjan vahvistaminen edellyttää useita eri tyyppisiä toimenpiteitä. Esimerkiksi syrjintätiedon osalta oikeusministeriössä toteutetaan Euroopan komission perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuus-rahoitusohjelman⁴¹ tuella **hanke syrjintätiedon saatavuuden parantamiseksi**. Tietoa syrjinnästä -hankkeen (2021–2023) tavoitteena on kehittää syrjintää koskevan tiedon saatavuutta ja kehittää tapoja kerätä syrjintätietoa Suomessa. Lisäksi tavoitteena on lisätä alan eri toimijoiden välistä yhteistyötä ja kansalaisjärjestöjen ja syrjinnän riskissä olevien ryhmien osallistumista syrjinnän seurantaan. Hankkeen kautta pyritään kehittämään ihmisoikeusperustaista tiedonkeruuta erityisesti vähemmistöryhmien parissa ja julkaisemaan suosituksia hanketoiminnoista kootuista johtopäätöksistä ja hyvistä käytännöistä. Hanke tukee oikeusministeriön koordinoiman kansallisen syrjinnän seurantajärjestelmän täytäntöönpanoa.⁴²

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seurannan näkökulmasta ja erityisesti rakenteellisen eriarvoisuuden havaitsemiseksi on tarpeen saada **väestöryhmittäin eriteltävissä olevaa tutkimus- ja tilastotietoa**⁴³. Tietojen kerääminen esimerkiksi etnisestä alkupeirästä, seksuaalisesta suuntautumisesta ja muista vastaavista yksilöitä koskevista seikoista on kuitenkin toteutettava tarkkaan harkiten, yhteisymmärryksessä kyseisiin ryhmiin kuuluvien kanssa ja huolehtien siitä, että tietoja käytetään vain siihen tarkoitukseen, joihin ne on kerätty⁴⁴. Arkaluonteiset henkilötiedot ovat tietosuoja sääntelyn näkökulmasta erityi-

41 [Rights, Equality and Citizenship Programme -verkkosivusto](#). European Commission.

42 [Syrjinnän seurantajärjestelmän kotisivu](#). Oikeusministeriö.

43 [YK:n ihmisoikeuskomitean suositukset Suomelle 2021](#). CCPR/C/FIN/CO/7, 1.4.2021, kohdat 6–7; [Guidelines on improving the collection and use of equality data](#). European Commission, High Level Group on Non-discrimination, Equality and Diversity, 2018, s. 3–4.

44 YK:n ihmisoikeusasioiden korkean edustajan julkaisemassa ohjeessa tietojen keräämisestä ja erittelemisestä korostetaan, että tietojen kerääminen ei saa synnyttää uusia tai vahvistaa nykyisiä syrjiviä toimia, ennakkoluuloja tai stereotyyppioita. [A Human Rights-Based Approach to Data](#). The Office of the High Commissioner for Human Rights (UN OHCHR), 2018, s. 11–12.

sen suojan kohteena, ja tietojen käsittely edellyttää tehokkaita suoja-toimia⁴⁵. Arkaluonteisiakin henkilökohtaisia tietoja voi kuitenkin olla tarpeen kerätä silloin, kun se on välttämätöntä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen arvioimiseksi eri vähemmistöryhmissä. Entistä tarkemman ja eritellymmän tiedonkeruun mahdolliseksi kehittämiseksi on tarpeen arvioida edellä mainitun kaltaisen tiedon keräämisen ja käsittelyn oikeudellisia reuna-ehtoja. Tietosuojaa koskevan sääntelyn lisäksi merkitystä on esimerkiksi väestötietojärjestelmää koskevalla lainsäädännöllä, joka määrittää ne taustatekijät, joita väestörekisteriin merkitään⁴⁶. Samalla on selvitettävä ja koottava ihmisoikeusperusteiseen tiedonkeruuseen liittyviä edellytyksiä ja käytännön toteuttamistapoja sekä arvioitava tällaisen tiedonkeruun tarpeellisuutta ja mahdollisia toteuttamistapoja. On tärkeä varmistua siitä, että erityisesti eri vähemmistöryhmiä edustavilla yhteisöillä ja kansalaisyhteiskunnalla laajemminkin on tilaisuus osallistua asiaa koskevaan keskusteluun.

Oikeusministeriön koordinoiman **Osaavat-hankkeen**⁴⁷ tavoitteena on kehittää kansallista koordinaatiota ja tiedonvaihtoa, vahvistaa alan ammattilaisten osaamista, **kehittää tiedonkeruuta** sekä vahvistaa kansalaisyhteiskunnan roolia **viharikosten vastaisessa työssä**. Tiedonkeruun kehittämistä koskevassa hankeosuudessa on muun muassa tarkoitus tehdä tutkimus viharikosten tekijöistä ja jatkaa vihatekojen raportointiin kehitetyn työkalun jalkauttamista. Lisäksi hankkeessa suunnitellaan viharikosten ja syrjinnän vastaisen työn osaamiskeskus ja testataan keskuksen toimintoja.

Kesäkuussa 2021 julkaistaan ensimmäisen **kansallisen perusoikeusbarometrin**⁴⁸ tulokset. Barometrissä tarkastellaan vammaisten ja toimintarajoitteisten henkilöiden sekä kolmen kieliryhmän, ruotsin-, venäjän- ja arabiankielisten näkemyksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta suhteessa koko väestön näkemyksiin. Tiedonkeruussa hyödynnettiin Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) laatimaa Fundamental Rights Surveyn (FRS) kyselykaavaketta, jolla on kerätty koko väestöä koskevaa tietoa kaikissa EU:n jäsenvaltioissa.⁴⁹ Koko väestöä koskeva tieto FRS:stä ja barometrin tulokset tarjoavat uudenlaista väestöryhmäkohtaista ja vertailukelpoista tietoa perus- ja ihmisoikeuspolitiikan

45 [EU:n yleinen tietosuojasetus \(EU\) 2016/679](#), erityisesti 9 artikla ja perustelukappaleet 51–56.

46 Oikeusministeriössä on laadittu [selvitys usean kielen merkitsemisestä väestötietojärjestelmään](#). Oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita 2020:8.

47 [Osaavat-hankkeen kotisivu](#). Oikeusministeriö.

48 [Perusoikeusbarometrin hankesivu](#). Perusoikeusbarometri on oikeusministeriön ja Ihmisoikeuskeskuksen yhteinen hanke.

49 Perusoikeusbarometrin tiedonkeruussa hyödynnettiin samaa kyselykaavaketta, jota EU:n perusoikeusvirasto käytti omassa, kaikissa EU-jäsenmaissa toteuttamassaan [Fundamental Rights Survey](#) –tutkimuksessaan (FRS). Lisäksi perusoikeusvirasto tarjosi hanketta varten käyttöön Suomesta kerätyn koko väestöä koskevan FRS-aineiston.

valmistelun tueksi.⁵⁰ Seuranta tulee jatkaa myös tulevaisuudessa **kehittämällä barometrityötä** ja **vakiinnuttamalla** se osaksi perus- ja ihmisoikeuksien kansallista seuranta. Lisäksi **selvitetään tarvetta ja mahdollisuutta laajentaa barometrin otantaa** uusiin väestöryhmiin.

3.3 Kansainvälisten sopimusvalvontaelinten suositusten seurannan tehostaminen

Valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusverkosto seuraa Suomen saamien kansainvälisten ihmisoikeussopimusvalvontaelinten suositusten täytäntöönpanoa⁵¹. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten noudattamisen sekä kansainvälisten valvontaelinten Suomea koskevien suositusten ja päätelmien seuranta on myös Ihmisoikeuskeskuksen lakisääteinen tehtävä⁵². Valtioneuvoston omaa sekä myös muiden viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen tekemää täytäntöönpanon seuranta on tarkoitus helpottaa ja tehostaa **perustamalla tietopankki** Yhdistyneiden kansakuntien ja Euroopan neuvoston **keskeisten sopimusvalvontaelinten antamista Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden täytäntöönpanoa koskevista suosituksista**. Tietopankin avulla voidaan myös tehostaa ihmisoikeussopimusten määräaikaishavainnointia, lisätä tietoisuutta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa ja kerätä tietoa lainsäädännön vaikutusarviointien tueksi.

Ulkoministeriön oikeuspalvelun ylläpitämässä tietokannassa on tarkoitus olla suosituksen lisäksi kaikkien ministeriöiden antamat ja säännöllisesti päivittämät tiedot hallinnonalallaan tehdyistä toimista suositusten täytäntöönpanemiseksi. Tietopankki olisi kaikille avoin, saavutettava julkinen verkkopalvelu, ja se palvelisi valtionhallinnon ohella muiden viranomaisten, eduskunnan, laillisuusvalvojen ja valtuutettujen sekä kansalaisjärjestöjen toimintaa.

50 [Perusoikeusbarometrin hankesivu](#). Oikeusministeriö ja Ihmisoikeuskeskus.

51 [Valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusverkoston 2020 - 2023 asettamis päätös](#). Oikeusministeriö, VN/13668/2019, 12.2.2020.

52 [HE 205/2010 vp](#), s. 28.

3.4 Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin kehittäminen

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan **lainvalmistelijoiden osaamista perus- ja ihmisoikeuksissa vahvistetaan** johdonmukaisesti. Ministeriöiden rajat ylittävää tukea lisätään, jotta lakien vaikutukset myös ihmisten toimeentuloon, ympäristöön, tasa-arvoon, ihmisoikeuksiin ja yritysten toimintaedellytyksiin voidaan arvioida perusteellisesti. Lisäksi todetaan, että perustuslain asemaa ja sen tulkinnan riippumattomuutta kunnioitetaan ja vahvistetaan samalla, kun **lakiesitysten perustuslainmukaisuuden sekä vaikutusten arviointia tehostetaan ja laajennetaan**⁵³. Lainvalmistelun vaikutusarviointi kattaa sekä esityksiä laadittaessa tehtävän ennakkollisen (*ex ante*) vaikutusarvioinnin että lain voimaantulon jälkeen tapahtuvan mahdollisen lainsäädännön jälkiarvioinnin (*ex post*). Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi on tärkeää molemmissa näistä vaiheista. Lakien vaikutuksia ihmisten arkeen ja oikeuksien toteutumiseen on syytä tarkastella jo lain valmisteluvaiheessa, jotta perustuslain 22 §:n edellyttämä julkisen vallan positiivinen toimintavelvoite turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen tulee otettua asianmukaisesti huomioon ja lakiehdotusten perustuslakikyköset tunnustetaan asianmukaisesti ja riittävän varhaisessa vaiheessa. Lakien vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen tulee seurata aktiivisesti myös lain voimaantulon jälkeen, jotta varmistetaan lain asianmukainen toimeenpano ja se, ettei sillä ole ennakoimattomia kielteisiä vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Jokainen ministeriö tekee oman toimialansa lainsäädännön osalta jälkiarviointia, jota muiden toimijoiden tuottamat tiedot tukevat. Vaikutusarviointi linkittyy tiiviisti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta saatavissa olevaan seurantatietoon ja sen entistä parempaan hyödyntämiseen lainvalmistelussa sen eri vaiheissa. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia vahvistetaan osana valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämistä muun muassa lainvalmistelijoille suunnatun ohjeistuksen ja koulutuksen avulla sekä vahvistamalla ihmisoikeusvaikutusten arviointiin liittyvää viranomaisyhteistyötä.

53 Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelma. Valtioneuvosto, 10.12.2019, s. 85.

3.5 Toimintaohjelmajohjaisen perus- ja ihmisoikeustyön jatkaminen ja indikaattorityön kehittäminen

Eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi vuonna 2017 toisesta kansallisesta perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmasta antamassaan lausunnossa, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen systemaattiseksi edistämiseksi on tarpeellista, että perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma laaditaan joka hallituskaudella.⁵⁴ Jatkuvuuden kannalta pidetään tärkeänä, että seuraavalla hallituskaudella hyväksytään **neljäs perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma**, jonka valmistelussa otetaan huomioon kolmen aiemman toimintaohjelman havainnot ja niiden toimeenpanosta saadut kokemukset sekä arvioidaan tarvetta kehittää indikaattorikehikkoa ja indikaattoripohjaista perus- ja ihmisoikeustyötä. Koska indikaattoreiden merkittävin lisäarvo on niiden tuottama tieto oikeuksien toteutumisessa tapahtuneista muutoksista jollakin aikavälillä, on tärkeää vakiinnuttaa indikaattoriperustainen perus- ja ihmisoikeustyö. Tämä edellyttää ennen kaikkea sitä, että **indikaattoreihin perustuvaa työtä jatketaan** ja kehitetään myös ensimmäisen seuranta- kierroksen jälkeen ja että tähän työhön varataan riittävät voimavarat. Tässä yhteydessä tulisi mahdollisuuksien mukaan arvioida myös poikkihallinnollisesti eri ohjelmien ja strategioiden osana kehitettyjen indikaattorikehikoiden välisiä synergioita ja mahdollisia tapoja kehittää eri alojen indikaattoreita kokonaisuutena.

54 PeVL 56/2017 vp, s. 2.

Liite: Perus- ja ihmisoikeusindikaattorit

Lyhenteet

EUI	European University Institute
Fimea	Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus
FinMonik	ulkomailla syntyneiden hyvinvointitutkimus
FinSote	kansallinen terveys-, hyvinvointi- ja palvelututkimus
FRA	Euroopan unionin perusoikeusvirasto
KELA	Kansaneläkelaitos
Krimo	Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti
OKM	opetus- ja kulttuuriministeriö
OM	oikeusministeriö
SERI	seksuaaliväkivallan uhrin tukikeskukset
SM	sisäministeriö
STM	sosiaali- ja terveysministeriö
THL	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
Valvira	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
YM	ympäristöministeriö

Henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus ja oikeus elämään

1. Väkivalta

Indikaattori	Mahdolliset tietolähteet
a. Koettu väkivalta koko väestön tasolla eriteltynä	THL/FinSote-tutkimus THL/FinMonik-tutkimus OM & Ihmisoikeuskeskus/Perusoikeusbarometri FRA/Fundamental Rights Survey
b. Parisuhdeväkivalta	Krimo/Kansallinen rikosuhritutkimus
i) Koettu fyysinen ja seksuaalinen parisuhdeväkivalta sukupuolen mukaan	Krimo/Henkirikollisuusseuranta THL
ii) Parisuhdeväkivallan uhrina kuolleet sukupuolittain	Nollalinja Rikosuhripäivystys
iii) Turvakotipaikkojen lukumäärä	Naistenlinja
iv) Väkivallan uhreille suunnattujen puhelinpalveluiden puhelumäärät	SERI-tukikeskukset
v) SERI-tukikeskusten asiakasmäärät	
c. Lapsiin kohdistuva väkivalta	Tilastokeskus/Kuolemansyyt-tilasto
i) Lapsiin kohdistunut vakava väkivalta	THL/Erikoissairaanhoidon hoitoilmoitusrekisteri
ii) Lasten rikosuhrikokemukset	Krimo/Nuorisoriikollisuuskysely THL/Kouluterveyskysely
iii) Esitutkintaviranomaisille ilmoitetut tapaukset verkkoon liittyvästä lapsiin kohdistuvasta seksuaalirikollisuudesta tai siihen liittyvästä kuvamateriaalista	Keskusrikospoliisi

2. Itsemääräämisoikeus ympärivuorokautisissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa

Indikaattori	Mahdolliset tietolähteet
a. Itsemääräämisoikeus vammaisten henkilöiden asumisyksiköissä	Valvira Laillisuusvalvojen ratkaisukäytäntö
i) Itsemääräämisoikeuden rajoitukset	Aluehallintovirastot
ii) Itsemääräämisoikeuden edistämiseksi tehdyt toimet	
b. Itsemääräämisoikeus lastensuojelulaitoksissa	Valvira Laillisuusvalvojen ratkaisukäytäntö
i) Itsemääräämisoikeuden rajoitukset	Aluehallintovirastot
ii) Itsemääräämisoikeuden edistämiseksi tehdyt toimet	
c. Itsemääräämisoikeus psykiatrisessa sairaalahoidossa	THL/Hoitoilmoitusrekisterit Valvira Laillisuusvalvojen ratkaisukäytäntö
i) Itsemääräämisoikeuden rajoitukset	Aluehallintovirastot
ii) Itsemääräämisoikeuden edistämiseksi tehdyt toimet	
d. Itsemääräämisoikeus vanhustenhuollon yksiköissä	Valvira Laillisuusvalvojen ratkaisukäytäntö
i) Itsemääräämisoikeuden rajoitukset	Aluehallintovirastot
ii) Itsemääräämisoikeuden edistämiseksi tehdyt toimet	

3. Sukupuolivähemmistöihin kuuluvien itsemääräämisoikeus

Indikaattori	Mahdolliset tietolähteet
a. Sukupuolen korjaamiseen liittyvän sterilisaatiovaatimuksen poistaminen	Lainmuutos ja sen toimeenpanon seuranta
b. Juridisen sukupuolimerkinnän korjaamisen irrottaminen lääketieteellisestä hoidosta	Lainmuutos ja sen toimeenpanon seuranta
c. Sukupuolidysforian lääketieteelliseen hoitoon pääsy	STM Yliopistosairaalat Järjestöjen tiedot ja arvio
d. Intersukupuolisten lasten itsemääräämisoikeuden vahvistaminen	STM Yliopistosairaalat Järjestöjen tiedot ja arvio

4. Säilöönotto

Indikaattori	Mahdolliset tietolähteet
a. Ulkomaalaislain perusteella tehdyt säilöönotot	Maahanmuuttovirasto
i) Säilöön otettujen henkilöiden kokonaismäärä	SM
ii) Alaikäisten säilöön otettujen henkilöiden määrä	
b. Säilöönoton mediaanikesto	Maahanmuuttovirasto SM

5. Ihmiskauppa

Indikaattori	Mahdolliset tietolähteet
a. Ihmiskaupan vastaisen työn resurssit	OM STM SM Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä Syyttäjälaitos Aluehallintoviranomaiset Poliisihallitus
b. Viranomaisten tietoon tullut ihmiskauppa	Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän vuosikatsaukset
i) Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkaiden määrä	Poliisin, syyttäjävirston ja tuomioistuinviraston tiedot
ii) Ihmiskauppaan liittyvät rikosprosessitilastot	Neliapila-järjestöjen (Monika-Naiset liitto ry, Pakolaisneuvonta ry, Pro-tukipiste ry ja Rikosuhripäivystys ry) kysely
iii) Osuus Neliapila-järjestöjen kyselyyn vastanneista, joka ei ole halunnut viranomaispalveluiden piiriin	Maahanmuuttovirasto
iv) Ihmiskaupan ja työperäisen hyväksikäytön perusteella myönnettyjen oleskelulupien määrä	

6. Viharikollisuus

Indikaattori	Mahdolliset tietolähteet
a. Poliisin tietoon tullut viharikollisuus	Poliisiammattikorkeakoulu/Poliisin tietoon tullut viharikollisuus -julkaisu

Oikeusturva ja hyvä hallinto

7. Oikeusturvan saatavuus

Indikaattori	Mahdolliset tietolähteet
a. Turvapaikanhakijoiden oikeusturva	OM
i) Turvapaikanhakijoiden oikeusavun kehitys	SM
ii) Turvapaikkapuhutteluiden ja niissä suoritetun tulkkauksen laatu	Valvontalautakunta Maahanmuuttovirasto
b. Oikeudenkäyntien kesto	Tuomioistuinvirasto
i) Oikeudenkäyntien keskimääräinen kesto siviili- ja rikosasioissa sekä hallintoasioissa	Valtiokonttori
ii) Oikeudenkäyntien viivästymisestä maksetut korvaukset	

8. Yhdenvertaisuus

Indikaattori	Mahdolliset tietolähteet
a. Yhdenvertaisuuden edistämiseen sekä syrjinnän ehkäisemiseen ja torjuntaan liittyvien rakenteiden vahvistaminen lainsäädännössä	Lainmuutos ja sen toimeenpanon seuranta OM
b. Syrjinnän seurantajärjestelmän tietopohjan kehittyminen	Syrjinnän seurantaryhmän asiantuntija-arvio

9. Tietoisuus oikeuksista

Indikaattori	Mahdolliset tietolähteet
a. Tietoisuus perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvistä sopimuksista ja viranomaisista	OM & Ihmisoikeuskeskus/Perusoikeusbarometri FRA/Fundamental Rights Survey

10. Sähköisten palveluiden saavutettavuus

Indikaattori	Mahdolliset tietolähteet
a. Osuus henkilöistä, jotka ovat kokeneet esteitä sähköisten terveyspalveluiden käytössä	THL/FinSote-tutkimus
b. Digipalvelulain mukaisten verkkopalveluiden saavutettavuus	Etelä-Suomen aluehallintovirasto
c. Osuus ulkomailla syntyneistä, jolla ei ole vahvaa tunnistautumista käytössä	THL/FinMonik-tutkimus

11. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi säädösvalmistelussa

Indikaattori	Mahdolliset tietolähteet
a. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia koskeva ohjeistus ja koulutus	OM

Yksityis- ja perhe-elämä

12. Yksityisyyden suoja

Indikaattori	Mahdolliset tietolähteet
a. Tietosuoja ja tietoturva sosiaali- ja terveyspalveluissa i) Henkilötietojen tietoturvaloukkauksia koskevien ilmoitusten määrä ja toimenpiteisiin johtaneiden ilmoitusten osuus sosiaali- ja terveydenhuollossa ii) Yleisen tietosuoja-asetuksen III luvun mukaisten oikeuksien käyttämistä koskevien kanteluiden määrä ja painottuminen ja toimenpiteisiin johtaneiden kanteluiden osuus sosiaali- ja terveydenhuollossa	Tietosuojavaltuutettu
b. Tietoisuus oikeudesta tarkistaa henkilötiedot	OM & Ihmisoikeuskeskus/Perusoikeusbarometri FRA/Fundamental Rights Survey

13. Lastensuojelu

Indikaattori	Mahdolliset tietolähteet
a. Lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärä	THL
b. Lakisääteisten lastensuojelun palvelutarpeen arvioinnin määräaikojen noudattaminen	THL/Lastensuojelun käsittelyajat -tilasto
c. Kiireelliset sijoitukset ja huostaanotot	THL/Lastensuojelutilasto

14. Perheenyhdistäminen

Indikaattori	Mahdolliset tietolähteet
a. Alaikäisten perheenkokoajien toimeentuloedellytyksen poistaminen	Lainmuutos ja sen toimeenpanon seuranta SM
b. Perheenyhdistämiseen liittyvien edellytysten uudelleenarviointi perhe-elämän suojan ja lapsen oikeuksien toteutumisen näkökulmasta	SM
c. Myönteisten perheenyhdistämispäätösten osuus	SM Maahanmuuttovirasto
i) Myönteisten päätösten osuus kaikista perheenyhdistämispäätöksistä	
ii) Myönteisten päätösten osuus alaikäisiä perheenkokoajia koskevista perheenyhdistämispäätöksistä	

Sanan-, mielipiteen-, uskonnon- ja vakaumuksenvapaus

15. Median toimintavapaus ja sananvapauden edistäminen

Indikaattori	Mahdolliset tietolähteet
a. Arvio sananvapauden ja median toimintavapauden toteutumisesta Suomessa yleiseurooppalaisessa Media Pluralism Monitor -selvityksessä	EUI - Centre for Media Pluralism and Media Freedom/Media Pluralism Monitor
b. Suomea koskeva arvio kansainvälisessä lehdistövapausindeksissä	Toimittajat ilman rajoja/Lehdistönvapausindeksi

16. Henkilöön hänen tehtävänsä perusteella kohdistuva sananvapauden rajoitus

Indikaattori	Mahdolliset tietolähteet
a. Laitonta uhkausta koskevien syytteiden määrä	Syyttäjälaitos
b. Kunnanvaltuutettujen kokema häirintä ja uhkailu	Kuntaliitto/Kuntapäätäjäkysely

Kieli ja kulttuuri

17. Kansalliskielet

Indikaattori	Mahdolliset tietolähteet
a. Kansalliskielten puhujien kokema kieli-ilmapiiiri	OM/Kielibarometri
b. Ruotsinkielisten sosiaali- ja terveystalveluiden saatavuus ja laatu	OM/Kielibarometri
c. Yleisradion tuottaman ruotsinkielisen sisällön kehitys	Yleisradio/Yleisradion hallintoneuvoston kertomus eduskunnalle yhtiön toiminnasta

18. Saamen kielet

Indikaattori	Mahdolliset tietolähteet
a. Saamenkielisten sosiaali- ja terveystalveluiden saatavuus ja laatu	OM/Saamebarometri Saamen kielilain 29 §:n mukaiset kertomukset saamelaiskäräjille Saamelaiskäräjät
b. Saamen kielten opetukseen osallistuvien lukumäärä	Opetushallitus Kunnat
c. Saamenkieliseen opetukseen ja varhaiskasvatukseen osallistuvien lukumäärä	Opetushallitus Kunnat
d. Yleisradion tuottaman saamenkielisen sisällön kehitys	Yleisradio/Yleisradion hallintoneuvoston kertomus eduskunnalle yhtiön toiminnasta Saamelaiskäräjät
e. Saamenkielisten palveluiden digitalisaatio	Saamelaiskäräjien saamen kielen toimisto

19. Viittomakielet

Indikaattori	Mahdolliset tietolähteet
a. Tiedonsaanti viittomakielellä	Kysely ministeriöiden viestintäjohtajille OM/Viittomakielibarometri
b. Tulkkauspalveluiden saatavuus ja laatu	OM/Viittomakielibarometri KELA Järjestöjen tiedot ja arvio
c. Yleisradion tuottaman viittomakielisen sisällön kehitys	Yleisradio/Yleisradion hallintoneuvoston kertomus eduskunnalle yhtiön toiminnasta

20. Romanikieli

Indikaattori	Mahdolliset tietolähteet
a. Romanikielen opetukseen osallistuvien lukumäärä	Opetushallitus Kunnat
b. Yleisradion tuottaman romanikielisen sisällön kehitys	Yleisradio/Yleisradion hallintoneuvoston kertomus eduskunnalle yhtiön toiminnasta

Osallisuus ja vaikuttaminen

21. Osallistuminen poliittiseen päätöksentekoon ja järjestötoimintaan

Indikaattori	Mahdolliset tietolähteet
a. Äänestysaktiivisuus	Tilastokeskus/Vaalitilastot
b. Kansalaisaloitetta kannattaneet	Tilastokeskus/Vapaa-ajan osallistuminen -tilasto
c. Osallistuminen järjestötoimintaan	Tilastokeskus/Vapaa-ajan osallistuminen -tilasto
d. Äänestyspaikkojen esteettömyys	Laillisuusvalvojen äänestyspaikkojen esteettömyyttä koskevat ratkaisut

22. Osallisuus

Indikaattori	Mahdolliset tietolähteet
a. Aikuisten osallisuuden kokemus	THL/FinSote-tutkimus THL:n tuottama osallisuusindikaattori
b. Lasten ja nuorten osallisuuden kokemus	THL/Kouluterveyskysely THL:n tuottama osallisuusindikaattori

23. Saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutuminen

Indikaattori	Mahdolliset tietolähteet
a. Vilpittömässä mielessä käytyjen, oikea-aikaisten ja tietoon perustuvien neuvotteluiden toteutuminen	Saamelaiskäräjien tiedot ja arvio neuvotteluvollisuuden toteutumisesta Viranomaisten tiedot
b. Saamelaiskäräjälain neuvotteluvoitteen kehittäminen	Lainmuutos ja sen toimeenpano Viranomaisten osaamisen vahvistamiseksi tehdyt toimet
c. Saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkitsemistä koskevien säännösten uudistaminen	Lainmuutos ja sen toimeenpanon seuranta OM
d. Saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevan itsehallinnon päätösvallan ala lainsäädännössä	OM Saamelaiskäräjät

Toimeentulo ja ihmisarvoinen työ

24. Köyhyys

Indikaattori	Mahdolliset tietolähteet
a. Perusturvan riittävyys	THL/Perusturvan riittävyyden arviointiraportti
b. Lapsiköyhyys	Tilastokeskus/Tulonjakotilasto, elinolotilasto
c. Kokemus rahan riittävydestä ruokaan	THL/FinSote-tutkimus

25. Pääsy työhön

Indikaattori	Mahdolliset tietolähteet
a. Työikäisten työllisyysaste väestöryhmittäin	Tilastokeskus/Työvoimatutkimus
b. Työelämäsyrijntä	OM & Ihmisoikeuskeskus/Perusoikeusbarometri FRA/Fundamental Rights Survey Tilastokeskus/Työolotutkimus

Sivistys ja koulutus

26. Demokratia- ja ihmisoikeuskasvatus

Indikaattori	Mahdolliset tietolähteet
a. Demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen tehostaminen varhaiskasvatuksessa, perusopetuksessa ja toisen asteen opetuksessa	OKM OM

27. Koulutuksen tasa-arvo ja yhdenvertaisuus

Indikaattori	Mahdolliset tietolähteet
a. Oikeus opetukseen i) Toisen asteen koulutuksen aloittaneet ja suorittaneet väestöryhmittäin ii) Korkeakoulutukseen päässeet ja koulutuksen suorittaneet väestöryhmittäin iii) Työn ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten osuus (NEET)	Tilastokeskus/Koulutustilastot, työvoimatutkimus
b. Syrjintäkokemukset yläkoulussa, lukioissa ja ammattikouluissa	THL/Kouluterveyskysely

Terveys, hyvinvointi ja ympäristö

28. Pääsy sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä riittävään hoitoon

Indikaattori	Mahdolliset tietolähteet
a. Hoitoonpääsy i) Perusterveydenhuolto ii) Erikoissairaanhoito	THL/Hoitoonpääsy perusterveydenhuollossa, hoitoonpääsy erikoissairaanhoidossa
b. Kokemus riittävästä sosiaali- ja terveyspalveluista	THL/FinSote-tutkimus
c. Välttämätön hoito on turvattu kaikille paperittomille lailla	Lainmuutos ja sen toimeenpano
d. Itsemurha-ajatuksia ilmoittaneiden mielenterveyspalveluiden käyttö	THL/FinSote-tutkimus
e. Osuus väestöstä, jolla on ollut taloudellisia ongelmia hankkia lääkärin määräämiä lääkkeitä	Fimea/Lääkebarometri

29. Oikeus asuntoon

Indikaattori	Mahdolliset tietolähteet
a. Asunottomien kokonaismäärä	Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen kunnilta keräämät tiedot
b. Romanien asumiseen liittyvät syrjintäkokemukset	Yhdenvertaisuusvaltuutettu

30. Ympäristö ja ilmasto

Indikaattori	Mahdolliset tietolähteet
a. Ulkoilman pienhiukkasten aiheuttamat kuolemantapaukset ja sairastavuus	THL
b. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmassa	YM
c. Ilmastopolitiikan toimien riittävyys suhteessa Pariisin sopimuksen lämpötilatavoitteisiin ja kansallisiin tavoitteisiin	Ilmastopaneeli YM/Ilmastovuosikertomus

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVESTO
valtioneuvosto.fi
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISBN: 978-952-383-630-3 PDF
ISSN: 2490-0966 PDF