

# Selvitys perus- ja ihmisoikeustoimijoista



# **Selvitys perus- ja ihmisoikeustoimijoista**

ISSN 1798-7067

ISBN 978-952-259-461-7

Helsinki 2015

KUVAILEHTI  
21.5.2015

Julkaisija  
Oikeusministeriö

Julkaisun nimi	Selvitys perus- ja ihmisoikeustoimijoista
Tekijät	Perus- ja ihmisoikeustoimijaselvitystyöryhmä puheenjohtaja: johtaja Sirpa Rautio, ihmisoikeuskeskus, sihteeri: neuvotteleva virkamies Kaisa Tiusanen, oikeusministeriö
Sarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisu Selvityksiä ja ohjeita 35/2025
Asianumero	OM 2/03/2015
Toimielimen asettamispäivä	27.1.2015
ISSN verkkojulkaisu	1798-7067
ISBN verkkojulkaisu	978-952-259-461-7
URN-tunnus	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-461-7">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-461-7</a>
Julkaisun jakelu	<a href="http://www.oikeusministerio.fi">www.oikeusministerio.fi</a>
Asia- ja avainsanat	perusoikeudet, ihmisoikeudet

#### Tiivistelmä

Oikeusministeriö asetti 27.1.2015 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella selvitys, jossa tarkastellaan eri kansallisten perus- ja ihmisoikeustoimijoiden asemaa, työnjakoa ja resursointia (OM 2/03/2015). Selvityksen laatiminen perustui valtioneuvoston ihmisoikeusselonteon (VNS 6/2014 vp) kirjaukseen.

Työryhmä on tarkastellut selvityksessä ylimpiä laillisuusvalvoja, Ihmisoikeuskeskusta, erityisvaltuutettuja, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaa, eräitä valtioneuvoston asettamia neuvottelukuntia sekä valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkostoa. Tarkastelluista toimijoista esitetään niiden säädöspohja, keskeiset toimintamuodot ja organisointi sekä havaintoja mahdollisista kehittämiskohteista. Työryhmän kehittämis ehdotukset on koottu temaattisesti selvityksen päätöslukuun.

Työryhmä kiinnittää huomiota siihen, että Suomen kansainvälisiltä ihmisoikeussopimusvalvontaelimiltä saamat loppupäätelmät ja suositukset tulisi nähdä työvälineenä. Järjestöjen ja muun kansalaisyhteiskunnan osallistumismahdollisuuksia ja kuulemista tulee vahvistaa. Eri toimijoiden tehtävien tulee olla selkeästi määriteltäviä ja vaikuttavuutta on syytä arvioida jatkuvasti. Myös toimintatapoja ja yhteistyömuotoja on syytä kehittää jatkuvasti tehokkaan toiminnan turvaamiseksi.

PRESENTATIONSBLAD  
21.5.2015

Utgivare  
Justitieministeriet

Publikationens namn	Utredning om grund- och människorättsaktörer
Författare	Arbetsgrupp för utredning om grund- och människorättsaktörer Ordförande: direktör Sirpa Rautio, Människorättscentret sekreterare: konsultativ tjänsteman Kaisa Tiusanen, justitieministeriet
Publikationsseriens namn och löpande nummer	Justitieministeriets publikationer Utredningar och anvisningar 35/2015
Ärendenummer	OM 2/03/2015
Datum då organet tillsattes	27.1.2015
ISSN elektronisk publikation	1798-7067
ISBN elektronisk publikation	978-952-259-461-7
URN	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-461-7">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-461-7</a>
Distribution	<a href="http://www.oikeusministerio.fi">www.oikeusministerio.fi</a>
Ämnes- och nyckelord	grundläggande rättigheter, mänskliga rättigheter

#### Sammanfattning/referat

Justitieministeriet tillsatte 27.1.2015 en arbetsgrupp vilken hade som uppgift att bereda en utredning var man granskar olika nationella grund- och människorättsaktörers ställning, arbetsfördelning och resursfördelning (OM 2/03/2015). Upprättandet av utredningen baserar sig på inskrivningen i statsrådets redogörelse om de mänskliga rättigheterna (SRR 6/2014 rd).

Arbetsgruppen har i utredningen granskat de högsta laglighetsövervakarna, Människorättscentret, specialombudsmännen, diskriminerings- och jämställdhetsnämnden, vissa delegationer tillsatta av statsrådet samt statsrådets nätverk av kontaktpersoner för grundläggande och mänskliga rättigheter. Av de granskade aktörerna presenteras författningsgrunden, de centrala verksamhetsformerna och organiseringen samt iakttagelser om eventuella utvecklingsobjekt. Arbetsgruppens utvecklingsförslag är samlade tematiskt i utredningens avslutningskapitel.

Arbetsgruppen fäster uppmärksamhet vid, att slutsatserna och rekommendationerna som Finland fått av internationella människorättskonventionernas övervakningsorgan borde ses som arbetsredskap. Organisationens och andra medborgarsamhällets aktörers möjligheter till deltagande och hörande bör stärkas. De olika aktörernas uppgifter bör vara tydligt definierade och effektiviteten bör utvärderas kontinuerligt. Även verksamhetssätten och samarbetsformerna bör utvecklas ständigt för att försäkra en effektiv verksamhet.

# SISÄLLYS

Oikeusministeriölle.....	8
PERUS- JA IHMISOIKEUSTOIMIJAT .....	10
1 Yleistä.....	10
2 Ylimmät laillisuusvalvojat ja kansallinen ihmisoikeusinstituutio .....	13
2.1 Valtioneuvoston oikeuskansleri .....	13
2.2 Eduskunnan oikeusasiamies.....	16
2.3 Ihmisoikeuskeskus .....	19
2.4 Ihmisoikeusvaltuuskunta .....	21
3 Erityisvaltuutetut sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta .....	23
3.1 Yhdenvertaisuusvaltuutettu .....	24
3.2 Tasa-arvovaltuutettu.....	26
3.3 Lapsiasiavaltuutettu.....	28
3.4 Tietosuojavaltuutettu .....	30
3.5 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta .....	32
4 Neuvottelukunnat .....	34
4.1 Romaniasaiain neuvottelukunta (RONK).....	35
4.2 Etnisten suhteiden neuvottelukunta (ETNO) .....	37
4.3 Tasa-arvoasiain neuvottelukunta (TANE).....	40
4.4 Valtakunnallinen vammaisneuvosto (VANE) .....	42
4.5 Kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunta (IONK).....	44
4.6 Kieliasaiain neuvottelukunta .....	46
4.7 Lapsiasianeuvottelukunta .....	47
4.8 Muut neuvottelukunnat .....	49
4.9 Perus- ja ihmisoikeustoimijoiden paneeli.....	50
5 Valtioneuvostotason perus- ja ihmisoikeusasioiden järjestäminen.....	51
5.1 Valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkosto .....	51
5.2 Muita huomioita perus- ja ihmisoikeuksista valtioneuvoston toiminnassa .....	54
TYÖRYHMÄN KEHITTÄMISEHDOTUKSET .....	55
6 Kansainväliset loppupäätelmät ja suositukset työvälineenä .....	55
7 Järjestöjen osallistumismahdollisuudet ja kuuleminen .....	57
8 Resurssit, mahdolliset aukkokohdat ja päällekkäisyydet.....	59
9 Eri toimijoiden suhde hallintoon ja toiminnan vaikuttavuus.....	61
10 Yhteistyön kehittäminen eri toimijoiden välillä .....	63
LIITTEET .....	64
LIITE 1: Työryhmän asettamispäätös .....	64
LIITE 2: Kuulemisten osallistujat.....	68
LIITE 3: Keskusteluun orientoivat kysymykset .....	69

# OIKEUSMINISTERIÖLLE

Oikeusministeriö asetti 27.1.2015 työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin valmistella selvitys, jossa tarkastellaan eri kansallisten perus- ja ihmisoikeustoimijoiden asemaa, työnjakoa ja resursointia (Liite 1).

Toimeksiannon mukaisesti työryhmän tuli tarkastella valtioneuvostotason koordinaation osalta valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkoston tehtäviä vuoden 2014 ihmisoikeusselonteon linjausten pohjalta sekä keinoja perus- ja ihmisoikeuskysymysten käsittelyn vahvistamiseksi myös ministeriöiden sisällä.

Eri perus- ja ihmisoikeustoimijoiden osalta selvityksessä tuli toimeksiannon mukaan käydä läpi ainakin lailla perustettujen itsenäisten perus- ja ihmisoikeuksia edistävien ja valvovien toimijoiden asema, työnjako ja resursointi. Ihmisoikeusselonteossa kiinnitetään huomiota myös eri ministeriöissä toimiviin neuvottelukuntiin, jotka tarkastelevat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyviä kysymyksiä. Selonteossa todetaan, että on aiheellista tehdä peruskartoitus siitä, miten hyvin neuvottelukuntajärjestelmä toimii kokonaisuutena, ovatko yksittäisten neuvottelukuntien tehtävänkuvat selkeitä, onko niiden tehtävänkuvien välillä turhaa päällekkäisyyttä tai aukkoja sekä miten neuvottelukuntien välistä yhteistyötä on mahdollista kehittää. Toimeksiannossa todettiin, että selvitys on syytä rajata niihin toimijoihin, joilla on selkeä perus- ja ihmisoikeusmandaatti.

Toimeksiannossa todettiin, että työryhmän tulee kuulla selvityksen valmistelun yhteydessä kaikkia tarkastelun kohteeksi ottamiaan toimijoita. Ministeriöistä ne, joiden yhteydessä toimivia neuvottelukuntia tarkastellaan, ovat edustettuina työryhmässä. Työryhmä järjesti helmi-maaliskuun aikana yhteensä kahdeksan kuulemistilaisuutta (Liite 2), joissa selvitettiin toimijoiden näkemyksiä niin omasta toiminnastaan kuin eri toimijoiden muodostamasta kokonaisuudesta. Kuulemistilaisuuksissa seurattiin soveltaen etukäteen laadittua kysymyslistaa (Liite 3). Työryhmälle on toimitettu myös joitakin kirjallisia lausuntoja.

Työryhmä on laatinut toimeksiantonsa mukaisesti tämän selvityksen, jossa kartoitetaan eri perus- ja ihmisoikeustoimijoiden tehtäviä ja toiminnan nykytilannetta. Toimeksiannossa todetaan, että työryhmä voi lisäksi esittää jatkokehittämisehdotuksia kansallisen toimijakentän johdonmukaisuuden, kattavuuden ja eri toimijoiden yhteistyön vahvistamiseksi. Työryhmän kehittämisehdotukset löytyvät selvityksen päätösjaksosta. Selvityksen tiedot on kerätty maaliskuussa 2015 ja säädösviittaukset kohdistuvat tuolloin voimassa olleeseen lainsäädäntöön.

Työryhmän puheenjohtajana toimi johtaja Sirpa Rautio Ihmisoikeuskeskuksesta. Jäseninä työryhmässä olivat johtaja Johanna Suurpää oikeusministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Krista Oinonen ulkoasiainministeriöstä, tasa-arvoneuvos Riitta Martikainen sosiaali- ja terveysministeriöstä, esittelijäneuvos Pasi Pölönen eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta, kansliapäällikkö Kimmo Hakonen oikeuskanslerinvirastosta ja ihmisoikeusjärjestöjen edustajana varapuheenjohtaja Liisa Murto Ihmisoikeusliitosta. Työryhmän sihteerinä toimi neuvotteleva virkamies Kaisa Tiusanen oikeusministeriöstä, jota avustivat Elina Hakala ja Hanna Rönty Ihmisoikeuskeskuksesta.

Saatuaan työnsä valmiiksi työryhmä luovuttaa mietintönsä kunnioittaen oikeusministeriölle.

Helsingissä 21 päivänä toukokuuta 2015,



Sirpa Rautio

Johanna Suurpää

Krista Oinonen

Riitta Martikainen

Pasi Pölönen

Kimmo Hakonen

Liisa Murto

Kaisa Tiusanen

# PERUS- JA IHMISOIKEUSTOIMIJAT

## 1 Yleistä

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista valvovien ja edistävien toimijoiden muodostama kokonaisuus on kehittynyt voimakkaasti muutaman viime vuoden aikana. Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteossa (VNS 6/2014 vp) mainitaan esimerkkeinä tällaisista uudistuksista muun muassa Ihmisoikeuskeskuksen perustaminen vuoden 2012 alusta, kansainvälisten sopimusvelvoitteiden voimaansaattamisesta olemassa oleville toimijoille seuranneet uudet tehtävät, erityisvaltuutettujen kokoaminen oikeusministeriön hallinnonalalle sekä valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkoston perustaminen vuonna 2012. Samalla on kuitenkin voimistunut myös keskustelu toimijoiden resurssien riittävydestä. Selonteossa on tarkasteltu myös kansalaisyhteiskunnan roolia ja sen osallistumismahdollisuuksia Suomen perus- ja ihmisoikeuspolitiikan kehittämiseen sekä sitä, miten kansalaisyhteiskunnan osaaminen saadaan parhaalla tavalla mukaan valmisteluun. Selonteossa todetaan myös, että niukkenevien resurssien aikana on tärkeää, että yhteistyö olemassa olevien toimijoiden välillä on tehokasta ja ettei kokonaisuus ole liian raskas tai eri toimijoiden tehtävät päällekkäisiä.

Tämä selvitys on rajattu toimeksiannon mukaisesti niihin kansallisiin toimijoihin, joilla on selkeä perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvä tehtävä. Rajaus on tehty sen perusteella, kuinka suuren osan kyseisen toimijan tehtävistä perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvät asiat muodostavat. Rajaus ei ole helppo, koska perus- ja ihmisoikeuksilla on liittymäkohtia lähes kaikille elämän- ja hallinnonaloille. On myös useita toimijoita, jotka keskeisellä tavalla toimeenpanevat perus- ja ihmisoikeuksia omassa toiminnassaan ilman, että toimintaa välttämättä mielletään perus- ja ihmisoikeuksiin liittyväksi, hyvinä esimerkkeinä esimerkiksi peruskoulutus tai sosiaaliturva. Rajauksen perusteena on käytetty muun muassa sitä, mainitaanko perus- ja ihmisoikeudet kyseisen toimijan tehtävissä nimenomaisesti tai keskittykö se toiminnassaan pääasiallisesti johonkin yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) mainittuun kiellettyyn syrjintäperusteeseen, esimerkiksi alkuperä, kieli tai vammaisuus.

Perus- ja ihmisoikeuksilla tarkoitetaan perustavanlaatuisia, kaikille ihmisille yhdenvertaisesti kuuluvia ja erityisen tärkeitä oikeuksia. Suomen perustuslain (731/1999) mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Perusoikeuksilla tarkoitetaan perustuslaissa säädettyjä yksilölle kuuluvia oikeuksia. Perusoikeuksia ovat myös Euroopan unionin (EU) tunnustamat perusoikeudet, jotka on vahvistettu muun muassa EU:n perusoikeuskirjassa. Ihmisoikeuksilla puolestaan tarkoitetaan yleensä kansainvälisissä ihmisoikeusasiakirjoissa turvattuja yksilön perustavanlaatuisia oikeuksia. Suomi on ratifoinut useita luonteeltaan ihmisoikeussopimuksena pidettäviä kansainvälisiä sopimuksia, joista keskeisimmät ovat YK:ssa, Euroopan neuvostossa ja Kansainvälisessä työjärjestössä (ILO) laadittuja yleissopimuksia.

Moniin Suomen ratifioimista ihmisoikeussopimuksista liittyy myös valvontajärjestelmiä kansainvälisissä lainkäyttö- ja tutkintaelimissä. Näillä on suuri merkitys sopimusvelvoitteiden tulkinnassa. Hallitukset neuvottelevat myös uusista sopimusvelvoitteista. Suomen kansallinen perus- ja ihmisoikeusjärjestelmä on sisällöltään läheisessä yhteydessä kansainvälisissä sopimuksissa turvattuihin ihmisoikeuksiin ja niiden tulkintakäytäntöön. Työryhmän toimeksiannon mukaisesti perus- ja ihmisoikeuksia valvovat kansainväliset toimijat kuten YK:n sopimusvalvontaelimet, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea ja muut Euroopan neuvoston ihmisoikeuksien valvontamekanismit sekä EU:n tuomioistuin ja muut EU-elimet on rajattu tämän selvityksen ulkopuolelle. Selvityksessä tarkastellaan kuitenkin kansallisten toimijoiden osallistumista kansainväliseen toimintaan.

Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta voidaan jakaa ennakolliseen ja jälkikäteiseen valvontaan. Lakien perustuslainmukaisuuden ennakoivalvontaa sivutaan valtioneuvoston oikeuskansleria koskevassa jaksossa, mutta eduskunnan, etenkin sen perustuslakivaliokunnan, rooli on rajattu tämän tarkastelun ulkopuolelle. Myöskään perus- ja ihmisoikeuksien tuomioistuinkontrollia ei käsitellä tässä selvityksessä. Tarkastelun kohteeksi valituista toimijoista usea osallistuu lakien valmisteluun esimerkiksi työryhmäjäsenyyksien, lausuntojen tai eduskuntakuulemisten kautta. Monilla on jälkikäteiseen, yksittäistapauksissa tapahtuvaan, valvontaan liittyviä tehtäviä ja toiset puolestaan seuraavat yleisesti lainsäädännön toimivuutta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Tarkastelun ulkopuolelle on rajattu myös sellaiset yleisen toimivallan toimijat kuten valtion aluehallintovirastot, joiden tehtäviin sinänsä kuuluu perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta merkittäviä kokonaisuuksia, mutta joiden pääasialliset tehtävät painottuvat toisaalle. Tällaisia ovat lisäksi muun muassa Valtiontalouden tarkastusvirasto ja eri toimialojen omat valvontaviranomaiset kuten Valvira. Osa näidenkin toiminnasta voi tulla välillisesti ylimpien laillisuusvalvojen valvonnan piiriin. Tämän selvityksen piiriin ei ole otettu myöskään alue- ja paikallistason toimijoita. Yritysten yhteiskuntavastuun toteutuminen on kokonaisuus, jota olisi perusteltua tarkastella erikseen esimerkiksi yritysten huolellisuusvelvollisuuden<sup>1</sup> kannalta. Tämän selvityksen yhteydessä ei ole tehty kansainvälistä vertailua minkään toimijan osalta eikä käsitelty erikseen EU-asioita. Kansainvälinen vertailu voisi olla hyödyllinen jatkoselvityksen kohde.

Tarkastelun kohteeksi valitut toimijat jakautuvat neljään kokonaisuuteen: 1) ylimmät laillisuusvalvojat ja kansallinen ihmisoikeusinstituutio, 2) erityisvaltuutetut sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta, 3) perus- ja ihmisoikeuksien kannalta keskeiset neuvottelukunnat ja 4) valtioneuvostotason yhteistyö perus- ja ihmisoikeusasioissa. Kaikki nämä toimijat yhdessä perus- ja ihmisoikeustutkimuksen ja kansalaisjärjestöjen kanssa osallistuvat Suomen perus- ja ihmisoikeustilanteen seuraamiseen ja kehittämiseen. Kansallisella perus- ja ihmisoikeuspolitiikalla voidaan tarkoittaa esimerkiksi niitä toimenpiteitä ja tapoja, joita julkinen valta käyttää vastatakseen esille nousseisiin perus- ja ihmisoikeusongelmiin ja muihin kehittämistarpeisiin.

---

<sup>1</sup> Engl. due diligence

Raportti on rakennettu siten, että pääjaksossa kuvataan omina lukuinaan kukin keskeinen toimija ja esitetään kootusti kuulemisissa esille tulleita havaintoja hyvistä käytännöistä ja mahdollisista kehittämiskohteista. Kunkin toimijan kohdalla esitetyt näkemykset ovat toimijoiden omia eivätkä välttämättä vastaa työryhmän näkemyksiä. Toimijoiden kuvaukset on pyritty laatimaan keskenään mahdollisimman vertailukelpoisiksi siten, että ne noudattavat samaa otsikointia niin, että kunkin toimijan kohdalla esitellään ainakin toiminnan säädöspohja, toimijan kokoonpano ja keskeinen toiminta sekä kuulemisissa esille nousseita näkemyksiä kyseisen toimijan vahvuuksista tai kehittämistarpeista. Työryhmän omat havainnot ja kehittämissuhteet esitetään raportin päätösjaksossa.

## 2 Ylimmät laillisuusvalvojat ja kansallinen ihmisoikeusinstituutio

Ylimpien laillisuusvalvojen eli valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävistä säädetään Suomen perustuslaissa (PL 10 luku). Molemmat valvovat, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Molemmat valvovat tehtäväänsä hoitaessaan myös perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeuskanslerin tehtävänä on lisäksi valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta. Jäljempänä tarkastellaan kumpaakin ylimmistä laillisuusvalvojista omassa luvussaan.

Perustuslain mukaan oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta voidaan säätää lailla, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa (PL 110 §). Työnjaosta on annettu laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (1224/1990). Ensimmäinen asiaa koskeva laki oli vuodelta 1933. Oikeuskansleri on vapautettu tehtävienjakolailla velvollisuudesta valvoa lain noudattamista laissa mainituissa asiaryhmissä. Yksittäinen kansalainen voi kannella kummalle laillisuusvalvojalle tahansa. Oikeuskansleri voi siirtää oikeusasiamiehen käsiteltäväksi sellaiset asiat, joiden tutkimisesta hänet on vapautettu.

Suomessa kansallinen ihmisoikeusinstituutio<sup>2</sup> koostuu Ihmisoikeuskeskuksen, ihmisoikeusvaltuuskunnan ja eduskunnan oikeusasiamiehen muodostamasta kokonaisuudesta. Kansalliset ihmisoikeusinstituutiot ovat lailla perustettuja, itsenäisiä ja riippumattomia ihmisoikeuksia edistäviä ja turvaavia toimielimiä. Niiden asemaa, tehtäviä ja kokoonpanoa määrittelevät YK:n vuonna 1993 hyväksymät niin kutsutut Pariisin periaatteet<sup>3</sup>. Suomen kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle myönnettiin joulukuussa 2014 korkein mahdollinen eli A-status ihmisoikeusinstituutioiden kansainvälisen koordinaatiokomitean (ICC) päätöksen mukaisesti. A-statuksen myötä sillä on puheoikeus YK:n ihmisoikeusneuvostossa ja äänioikeus ICC:ssä. Jäljempänä tarkastellaan erikseen kutakin kansallisen ihmisoikeusinstituution osista.

### 2.1 Valtioneuvoston oikeuskansleri

#### Säädöspohja

Valtioneuvoston oikeuskanslerin viran voidaan katsoa perustuvan vuonna 1713 perustettuun Ruotsin kuninkaan korkeimman asiamiehen (högste ombudsman) virkaan. Vuonna 1719 viran nimi muutettiin oikeuskansleriksi. Vuodesta 1809 lähtien Suomessa oli oma prokuraattori, jolle kuuluivat sekä ylimmän syyttäjän että laillisuusvalvojan tehtävät. Viran nimi muutettiin vuonna 1918 oikeuskansleriksi. Ylimmän syyttäjän tehtävät siirrettiin vuonna 1997 oikeuskanslerilta tuolloin perustettuun valtakunnan-syyttäjän virkaan kuuluviksi.

<sup>2</sup> Engl. National Human Rights Institution (NHRI)

<sup>3</sup> <http://www.ihmisoikeuskeskus.fi/@Bin/175240/Paris+principles-en%281%29.pdf>

Oikeuskanslerin tehtävistä säädetään Suomen perustuslaissa (PL 108 §). Oikeuskanslerin tehtävänä on perustuslain mukaan valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeuskanslerin on pyydettäessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Oikeuskansleri antaa joka vuodelta kertomuksen virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan eduskunnalle ja valtioneuvostolle.

Perustuslain lisäksi oikeuskanslerin, apulaisoikeuskanslerin ja oikeuskanslerinviraston toiminta perustuu lakiin valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000), valtioneuvoston asetukseen oikeuskanslerinvirastosta (253/2000) sekä oikeuskanslerinviraston työjärjestykseen<sup>4</sup>. Hallinnollisesti oikeuskansleri, apulaisoikeuskansleri ja oikeuskanslerinvirasto toimivat valtioneuvoston yhteydessä, mutta eivät kuitenkaan ole osa sitä. Oikeuskanslerinvirasto kuuluu valtioneuvoston kanslian kirjanpitoyksikköön<sup>5</sup> ja oikeuskanslerinvirasto on oma työnantajavirastonsa.

## Organisaatio ja keskeiset toimintamuodot

Perustuslaissa säädetään, että valtioneuvoston yhteydessä on oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri, jotka tasavallan presidentti nimittää ja joiden tulee olla eteviä lain tuntijoita. Presidentti määrää lisäksi apulaisoikeuskanslerille enintään viiden vuoden määräajaksi sijaisen, joka apulaisoikeuskanslerin ollessa estyneenä hoitaa tämän tehtäviä (PL 69 §). Oikeuskansleri nimittää oikeuskanslerinviraston virkamiehet. Kansliapäällikön nimittää kuitenkin presidentti. Oikeuskanslerinviraston henkilöstö on vuonna 2015 noin 37 henkilötyövuotta. Virasto saa rahoituksensa valtion talousarviosta ja vuotuinen budjetti vuonna 2015 on noin 3,7 miljoonaa euroa, jolla katetaan sekä palkkausmenot (80 %) että muut toimintamenot (20 %).

Oikeuskanslerin keskeiset tehtävät muodostuvat tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatoimien ennakkolisesta lainmukaisuuden valvonnasta, viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien jälkikäteisestä laillisuusvalvonnasta, asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonnasta sekä virkarikosasioissa erityissyyttäjänä toimimisesta ja ministerivastuuasoiden käynnistäjänä toimimisesta. Keskeisiä toimintamuotoja ovat valtioneuvostovalvonnassa tiedot ja lausunnot oikeudellisista kysymyksistä, esittelyasiakirjojen ennakkollinen tarkastaminen, valtioneuvoston istunnoissa ja esittelyissä tasavallan presidentille läsnä oleminen sekä valtioneuvoston pöytäkirjojen tarkastaminen. Oikeusvalvonnassa puolestaan kanteluiden, omien aloitteiden ja epäiltyjä tuomareiden virkarikoksia koskevien ilmoitusten käsitteleminen, tarkastusten suorittaminen sekä rangaistustuomioiden tarkastaminen ovat pääasialliset toimintamuodot. Asianajaja-valvonnassa oikeuskansleri tarkastaa Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan valvonta- ja palkkiorita-asioissa tekemät päätökset. Oikeuskansleri valvoo tehtäväänsä hoitaessaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

<sup>4</sup> [http://www.okv.fi/media/uploads/talousasiakirjat/oikeuskanslerinviraston\\_ty%C3%B6j%C3%A4rjestys.pdf](http://www.okv.fi/media/uploads/talousasiakirjat/oikeuskanslerinviraston_ty%C3%B6j%C3%A4rjestys.pdf)

<sup>5</sup> Oikeuskanslerinvirastolla on valtion talousarvion valtioneuvoston kanslian pääluokassa oma lukunsa ja toimintamomenttinsa.

Oikeuskansleri laatii vuosittain toiminta- ja taloussuunnitelman sekä tulossuunnitelman. Oikeuskansleri antaa vuosittain kertomuksen virkatoimistaan ja lain noudattamisesta koskevista havainnoistaan eduskunnalle ja valtioneuvostolle. Kertomus käsitellään eduskunnan perustuslakivaliokunnassa. Vuosittain laaditaan myös tilinpäätös, joka sisältää toimintakertomuksen.

Oikeuskanslerin keskeisimmät kansainväliset yhteistyöverkostot ovat Euroopan unionin oikeusasiamiesten verkosto ja Kansainvälinen oikeusasiamiesinstituutti (IOI). Kansallisista sidosryhmistä keskeisimmät ovat valtioneuvosto ministeriöineen, eduskunta ja Suomen Asianajaliitto.

## Havaintoja toiminnasta ja mahdollisia kehittämiskohteita

Oikeuskanslerin tehtävissä korostuu perus- ja ihmisoikeuksien ennakkollinen valvonta valtioneuvostovalvonnan kautta. Oikeuskanslerille syntyy järjestelmätason kokonaisnäkemys säädösvalmistelusta ja muusta yhteiskunnallisen päätöksenteon valmistelusta aina säädösten ja muiden päätösten toimeenpanoon saakka. Oikeuskanslerin toiminnassa onkin vahvuutena valtioneuvostovalvonnan ja oikeusvalvonnan synergia, kun oikeusvalvonnan kautta saadaan valtioneuvostovalvonnessa tarvittavia tietoja useilta eri oikeudenaloilta ja vastaavasti valtioneuvostovalvonnalla luodaan vaikuttavuutta oikeusvalvonnalle. Toiminnassa saadaan ruohonjuuritason osaamista siitä, miten viranomaistoiminta kohtaa asiakkaat ja onko oikeuksiin pääsyssä rakenteellisia esteitä. Tätä puolestaan voidaan hyödyntää oikeudellisen analyysin tukena esimerkiksi annettaessa oikeudellisia lausuntoja ministereille ja tasavallan presidentille. Toisaalta valtioneuvostoon liittyvät tehtävät kuten listatarkastukset, keskustelut ministeriöiden kanssa ja läsnäolo epävirallisissa kokouksissa kuten iltakoulussa, antavat laajempaa näkökulmaa viranomaisvalvontaan ja synnyttävät ideoita omiksi aloitteiksi ja valvontakohteiksi.

Toiminnan vaikuttavuus on vahvinta ennakkovalvonnessa eli valtioneuvoston yleisistuntojen esittelylistojen tarkastuksessa<sup>6</sup>, menettelyn lainmukaisuuden valvonnessa valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä sekä annettaessa lausuntoja valvonnallisen intressin näkökulmasta esimerkiksi ministeriöille. Listatarkastusten osalta ongelmana on kuitenkin niiden tiukka aikataulu, kun esitysten oikeudelliseen analyysiin on käytännössä vain muutama päivä aikaa. Listatarkastuksia on pyritty kehittämään niin, että eri alojen asiantuntemusta hyödynnetään tarkastuksissa aikaisempaa enemmän oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osaston ja oikeusvalvontaosaston keskinäistä yhteistyötä lisäämällä. Oikeuskanslerilla ei ole toimivaltaa estää mielestään perustuslainvastaisen esityksen antamista, mutta hän voi kirjata näkemyksensä valtioneuvoston kokouspöytäkirjaan. Yksittäisissä perus- ja ihmisoikeuksia koskevissa kanteluratkaisuissa asian saama julkisuus esimerkiksi tiedottamisen kautta parantaa ratkaisun vaikuttavuutta.

Oikeuskanslerin näkökulmasta laillisuusvalvojien toimivaltojen päällekkäisyys ei ole ongelma, koska kukin viranomainen tarkastelee oikeustilaa erityistehtäviensä näkökulmasta ja käyttää toimivaltaansa sen mukaisesti. Oikeuskanslerin ja eduskunnan

---

<sup>6</sup> Erilaisia valtioneuvostoasioita on olemassa yli sataa eri tyyppiä, mutta perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta keskeisimpiä ovat hallituksen laki- ja budjettiesitykset, valtioneuvoston asetukset ja valtioneuvoston periaatepäätökset.

oikeusasiamiehen tehtävät ovat osittain samoja viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien jälkikäteisen laillisuusvalvonnan osalta, mutta molemmilla on myös erityistehtäviä. Molemmat hyödyntävät kanteluiden kautta saamiaan tietoja erityistehtäviensä näkökulmasta. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies tekevät esimerkiksi tarkastusuunnitelmien ja omien aloitteiden käynnistämiseen liittyvää tiedonvaihtoa ja tarvittaessa käsittelijästä sovitaan asia- ja asiakokonaisuuskohtaisesti. Oikeuskanslerinvirastolla ja oikeusasiamiehen kanslialla on käytettävissään toistensa diaaritiedot. Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan tehtävien osittainen päällekkäisyys ei ole aiheuttanut ongelmia kantelijoille, koska molemmat valvojat käsittelevät asiat asianmukaisesti ja voivat myös siirtää niitä joustavasti keskenään.

Oikeuskansleri katsoo, että mahdolliset tulkinnalliset eriävyydet ylimpien laillisuusvalvojen kannanotoissa eivät ole ongelma, koska jo nyt ratkaisijoita on tosiasiallisesti useampia kuin kaksi<sup>7</sup> ja oikeudelliseen ratkaisutoimintaan kuuluu, että rajatapauksissa voidaan päätyä eri lopputuloksiin. Laillisuusvalvojen ratkaisut ovat oikeudellisia puheenvuoroja, jolloin keskeistä on se, miten ratkaisu on oikeudellisesti perusteltu kun yksittäistapaukseen annetaan yleistettävissä oleva kannanotto. YK:n vammaisyleissopimuksen hyväksymisen yhteydessä on käyty keskustelua siitä, voitaisiinko vammaisasioiden käsittely keskittää eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtävienjakolakea muuttamalla. Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan tämä ei olisi perusteltua, koska vammaisasiota liittyy useisiin eri elämänalueisiin ja ne eivät ole tehtäväkokonaisuutena selvästi rajattavissa. Lisäksi oikeuskanslerin suorittama lainsäädännön ennakoivalvonta tuo vaikuttamismahdollisuuden myös vammaisasiissa. Oikeuskansleri katsoo, että sen tehtävien muodostama kokonaisuus vahingoittuisi, jos osa tehtävistä siirrettäisiin pelkästään oikeusasiamiehelle.

## 2.2 Eduskunnan oikeusasiamies

### Säädöspohja

Oikeusasiamiesjärjestelmä otettiin Suomessa käyttöön vuonna 1919 annetussa hallitusmuodossa. Jo suuriruhtinaskunnan aikana tehtiin ehdotuksia säätyjen oikeusasiamiehestä. Ajatus lakia säätävän elimen nimittämästä laillisuusvalvojasta oli lähtöisin Ruotsista ja oikeusasiamiehen johtosääntö laadittiinkin Ruotsin esikuvan mukaan.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävistä säädetään perustuslaissa (PL 109 §). Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeusasiamies antaa vuosittain kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle.

---

<sup>7</sup> Oikeuskanslerinvirastossa oikeuskanslerin lisäksi apulaisoikeuskansleri ja apulaisoikeuskanslerin sijainen sekä eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa oikeusasiamiehen lisäksi kaksi apulaisoikeusasiamiestä ja apulaisoikeusasiamiehen sijainen, joista kukin tekee ratkaisunsa itsenäisesti.



Perustuslain lisäksi oikeusasiamiehen toiminnasta säädetään laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002), eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännössä (209/2002) ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä<sup>8</sup>. Hallinnollisesti oikeusasiamiehen kanslia toimii eduskunnan yhteydessä, mutta ei kuitenkaan ole osa sitä. Oikeusasiamiehen kanslia on erillinen kirjanpitoyksikkö ja työnantajavirasto.

## Organisaatio ja keskeiset toimintamuodot

Perustuslaissa säädetään, että eduskunta valitsee neljän vuoden toimikaudeksi oikeusasiamiehen sekä kaksi apulaisoikeusasiamiestä, joiden tulee olla etevä laintuntijoita. Apulaisoikeusasiamiehellä voi olla sijainen sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään (PL 38 §). Oikeusasiamiehen kansliassa on 59 virkaa vuonna 2015. Kanslia saa rahoituksensa eduskunnan talousarviosta ja vuotuinen budjetti vuonna 2015 on noin 5,8 miljoonaa euroa, jolla katetaan sekä palkkausmenot (88 %) että muut toimintamenot (12 %).

Oikeusasiamiehen keskeiset tehtävät ovat viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien jälkikäteinen laillisuusvalvonta, virkarikosasioissa erityissyyttäjänä toimiminen ja ministerivastuuasioiden käynnistäjänä toimiminen. Toimivaltuudet laillisuusvalvonnassa ovat muuten samat kuin oikeuskanslerilla, mutta oikeusasiamiehen toimivaltaan ei kuulu asianajajien ja lupalakimiesten valvonta. Valtioneuvoston valvontatoimivaltuuksiaan oikeusasiamies ei käytännössä käytä. Toiminnallista eriytymistä on myös ihmisoikeusasioissa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo myös perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Erityisesti kansainvälisiin sopimusvelvoitteisiin perustuvissa tehtävissä mukana on oikeuksien edistämislottuvuus.

Laillisuusvalvonnan keskeisiä toimintamuotoja ovat kanteluiden ja omien aloitteiden tutkinta sekä tarkastusten suorittaminen. Erityisesti oikeusasiamiehen kuuluu valvoa vankiloihin ja muihin suljettuihin laitoksiin sijoitettujen henkilöiden kohtelua samoin kuin varusmiesten kohtelua varuskunnissa. Eduskunnan toivomuksesta lapsen oikeuksien toteutumisen valvonta on ollut yksi oikeusasiamiehen toiminnan painopisteitä.

Salaisen tiedonhankinnan valvonta on oikeusasiamiehen erityistehtävä. Sen ala laajeni vuonna 2014 kattamaan kaikki salaisen tiedonhankinnan keinot. Oikeusasiamiehelle toimitetaan myös tiedot tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) mukaisten viranomaistarpeita varten säilytettävien tietojen käytöstä.

Oikeusasiamies on ollut YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan mukainen kansallinen valvontaelin 7.11.2014 lukien<sup>9</sup>. Tässä tehtävässä oikeusasiamiehen toimivalta ulottuu muuta laillisuusvalvontaa laajemmalle myös sellaisiin yksityisiin, jotka ylläpitävät toimipaikkoja, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä viranomaisen määräyksestä, kehotuksesta, suostumuksella

<sup>8</sup> Oikeusasiamiehen 15.6.2012 EOAL 21 §:n mukaisesti vahvistama työjärjestys (dnro 2355/1/12).

<sup>9</sup> Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002) 1 a luku.

tai myötävaikutuksella. Oikeusasiamies voi käyttää apunaan asiantuntijoita hoitaessaan kansallisen valvontaelimen tehtävää. Vuonna 2014 oikeusasiamiehen tekemistä tarkastuksista noin puolet oli kansallisen valvontaelimen toimialaan kuuluvia tarkastuksia. Niistä ennalta ilmoittamattomia oli noin kolmasosa.

Eduskunta hyväksyi 3.3.2015 oikeusasiamieslain muutoksen, jolla YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista joulukuussa 2006 tehdyn yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaisen rakenteen tehtävistä huolehtiminen säädettiin oikeusasiamiehen, Ihmisoikeuskeskuksen ja sen ihmisoikeusvaltuuskunnan tehtäviksi. Tämän riippumattoman rakenteen tehtävänä on yleissopimuksen täytäntöönpanon edistäminen, suojele ja seuranta. Oikeusasiamieslain muutokset tulevat voimaan myöhemmin valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana.

Oikeusasiamies antaa vuosittain eduskunnalle kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista. Kertomus käsitellään eduskunnan perustuslakivaliokunnassa. Vuosikertomus on keskeisin raportointin väline. Toiminnasta on tehty myös vaikuttavuusarviointi vuonna 2007.

Oikeusasiamiehen keskeisimmät kansainväliset yhteistyöverkostot ovat Kansainvälinen oikeusasiamiesinstituutti (IOI), Euroopan unionin oikeusasiamiesten verkosto ja Pohjoismaiden ja Baltian oikeusasiamiehet. Lisäksi oikeusasiamies on jäsen kansainvälisessä puolustusvoimien oikeusasiamiesinstituutioiden järjestössä (ICOAF)<sup>10</sup>. Kansallisista sidosryhmistä keskeisimmät ovat oikeuskanslerinvirasto ja Ihmisoikeuskeskus. Yhteistyö kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa on lisääntynyt Ihmisoikeuskeskuksen ja ihmisoikeusvaltuuskunnan perustamisen myötä esimerkiksi yhteisten tapaamisten ja tilaisuuksien järjestämisen kautta.

## Havaintoja toiminnasta ja mahdollisia kehittämiskohteita

Oikeusasiamiehen näkökulmasta toiminnan vahvuuksia ovat muun muassa oikeusasiamiesinstituution vahva asema ja hyvä tunnettuus kansalaisten keskuudessa. Oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluu myös julkisia tehtäviä hoitavien yksityisten tahojen valvonta, mikä on kansainvälisessä vertailussa harvinaista. Tällä on kasvava merkitys etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon alalla. Oikeusasiamies katsoo, että laillisuusvalvonta ja perus- ja ihmisoikeusnäkökulma on yhdistetty onnistuneella tavalla nykyisessä toiminnassa. Kokonaisuutta on vahvistanut myös Ihmisoikeuskeskuksen ja sen ihmisoikeusvaltuuskunnan perustaminen sekä uudet erityistehtävät, jotka kaikki tukevat toisiaan. Haasteena uudistuksissa voi nähdä kanteluiden ja tarkastusten määrän lisääntymisen. Oikeusasiamies pitää mahdollisena, että jatkossa uusia erityistehtäviä tulee myös lisää sopimusratifiointien myötä. Oikeusasiamies katsoo myös, että Ihmisoikeuskeskuksen esimerkki osoittaa, että oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä voi toimia siitä riippumaton ja itsenäinen elin, jolla on erilaisia tehtäviä kuin oikeusasiamiehellä.

<sup>10</sup> International Conference of Ombuds Institutions for the Armed Forces -kokoukset organisoivat DCAF (The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces); lisätietoja <http://www.dcaf.ch/About-Us%20ja%20http://icoaf.org/>

Oikeusasiamiehen näkökulmasta työnjakoa oikeuskanslerin kanssa tulisi kehittää. Oikeusasiamies katsoo, että kansalaisten ja yhteiskunnan kannalta nykyinen järjestelmä ei ole tehokkain ja tarkoituksenmukaisin. Oikeusasiamies katsoo, että tehtävienjakolakia tulisi kehittää niin, että päällekkäisiä tehtäviä olisi mahdollisimman vähän, koska eriytymistä on joka tapauksessa tapahtunut esimerkiksi haavoittuvimmassa asemassa olevien ryhmien osalta. Oikeusasiamies tekee myös hyvitysesityksiä. Oikeusasiamies kiinnitti huomiota myös siihen, että etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa käsiteltävien asioiden määrät ovat huomattavan suuria kanslerinvirastoon verrattuna. Oikeusasiamiehen mukaan eriävien tulkintojen mahdollisuus on olemassa erityisesti niissä tilanteissa, joissa pohditaan millä tavoin viranomainen olisi voinut paremmin edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Perinteisessä laillisuusvalvonnassa riski on pienempi. Oikeusasiamies pitää perusteltuna, että YK:n vammaissopimuksen ratifiointin myötä vammaisia henkilöitä koskevat kantelu- ja tarkastusasiat tulisi osoittaa oikeusasiamiehelle, vaikka yhteistyö oikeuskanslerinviraston kanssa sujuukin sinänsä joustavasti.

Oikeusasiamies katsoo, että tieto valvontaratkaisuksista voisi mennä paremmin tiedoksi hallintoon. Esimerkiksi valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkostolla voisi olla tässä rooli. Hyvänä käytäntönä nostettiin esille se, että oikeusministeriössä ministeriötä koskevat valvontaratkaisut käsitellään osastopäällikköpalaverissa. Oikeusasiamies katsoo, että yhteistyötä erityisvaltuutettujen kanssa voisi tiivistää.

## 2.3 Ihmisoikeuskeskus

### Säädöspohja

Ihmisoikeuskeskus aloitti toimintansa eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä vuoden 2012 maaliskuussa. Ihmisoikeuskeskuksen perustamisen tavoitteena oli muun muassa edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa ja parantaa koordinaatiota perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kesken. Hallituksen esityksen tavoitteena oli myös, että Ihmisoikeuskeskuksen lakisääteiset tehtävät yhdessä oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävien kanssa täyttäisivät täysin YK:n Pariisin periaatteiden vaatimukset ja nämä yhdessä muodostaisivat Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution. Perustamisen taustalla oli jo pitkään jatkunut keskustelu kansallisen ihmisoikeusinstituution tarpeesta Suomessa.

Ihmisoikeuskeskuksen toiminnasta säädetään eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 3 a luvussa. Lain mukaan perus- ja ihmisoikeuksien edistämistä varten eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä on Ihmisoikeuskeskus (19 b §). Ihmisoikeuskeskuksen tehtävänä on 1) edistää perus- ja ihmisoikeuksia koskevaa tiedotusta, kasvatusta, koulutusta ja tutkimusta sekä näihin liittyvää yhteistyötä; 2) laatia selvityksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta; 3) tehdä aloitteita sekä antaa lausuntoja perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi; 4) osallistua perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvään eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön; ja 5) huolehtia muista vastaavista perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä (19 d §). Ihmisoikeuskeskus ei käsittele kanteluja.

Edellä on todettu, että YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista joulukuussa 2006 tehdyn yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaisen rakenteen tehtävistä huolehtiminen säädettiin oikeusasiamiehen, Ihmisoikeuskeskuksen ja sen ihmisoikeusvaltuuskunnan tehtäviksi.

## Organisaatio ja keskeiset toimintamuodot

Ihmisoikeuskeskuksella on johtaja, jolla tulee olla hyvä perehtyneisyys perus- ja ihmisoikeuksiin. Eduskunnan oikeusasiamies nimittää johtajan neljän vuoden toimikaudeksi saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton. Johtajan tehtävänä on johtaa ja edustaa Ihmisoikeuskeskusta sekä ratkaista ne Ihmisoikeuskeskukselle kuuluvat asiat, jotka eivät tämän lain mukaan kuulu ihmisoikeusvaltuuskunnalle (19 c §). Johtajan lisäksi Ihmisoikeuskeskuksessa on kaksi asiantuntijavirkamiestä. Keskuksen resurssit suunniteltiin sen perustamista valmisteltaessa huomattavasti suuremmiksi. Oikeusministeriön työryhmä arvioi, että lakisääteisten tehtävien hoitamiseen tarvittaisiin johtajan lisäksi vähintään kymmenen virkamiestä<sup>11</sup>. Keskuksen rahoitus tulee eduskunnan talousarviosta oikeusasiamiehen pääluokasta, mutta omalta momentiltaan. Ihmisoikeuskeskuksen johtaja hyväksyy keskuksen toimintamenot määrärahan puitteissa. Vuonna 2015 keskuksen budjetti on 420 921 euroa.

Ihmisoikeuskeskuksen toiminta on perustamisesta alkaen painottunut perus- ja ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen edistämiseen, tiedottamiseen, ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seurantaan. Keskus julkaisi vuonna 2014 laajan selvityksen perus- ja ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen tilasta Suomessa<sup>12</sup>. Keskus edistää perus- ja ihmisoikeuksia koskevaa keskustelua muun muassa järjestämällä asiantuntijaseminaareja ja yleisötilaisuuksia ajankohtaisista aiheista. Se osallistuu myös perus- ja ihmisoikeuksia koskevaan kansainväliseen ja eurooppalaiseen yhteistyöhön. Keskuksen verkkosivuilla tiedotetaan ajankohtaisista perus- ja ihmisoikeusaiheista. Ihmisoikeuskeskus laatii vuosittain toimintasuunnitelman ja -kertomuksen. Toimintakertomus on erillinen oikeusasiamiehen kertomuksesta.

Ihmisoikeuskeskuksen keskeisiä kansallisia yhteistyötahoja ovat muun muassa valtioneuvosto ministeriöineen ja neuvottelukuntineen, erityisvaltuutetut, perus- ja ihmisoikeusjärjestöt sekä perus- ja ihmisoikeustutkimuksen edustajat. Ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskunta<sup>13</sup> toimii tärkeänä yhteistyökanavana perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kentällä. Kansainvälisessä toiminnassa Suomen kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle myönnetty A-status tuo uusia väyliä esimerkiksi puheoikeuden kautta YK:n ihmisoikeusneuvostossa. Ihmisoikeuskeskus edustaa pääsääntöisesti Suomen kansallista ihmisoikeusinstituutiota instituutioiden välisessä yhteistyössä (kansainvälinen koordinaatiokomitea ICC ja eurooppalaisten instituutioiden verkosto ENNHRI) ja osallistuu muutoinkin perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvään eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön. Eduskunnan oikeusasiamiehen kansainväliset yhteydet liittyvät enimmäkseen oikeusasiamiesyhteistyöhön ja sen erityistehtäviin, joskin se osallistuu myös ICC:n vuosikokouksiin ja kansallisten instituutioiden yhteistyöhön silloin, kun aiheet liittyvät sen toimintaan. Keskus tekee tiivistä yhteistyötä myös EU:n perusoikeusviraston kanssa.

<sup>11</sup> OM 45/2010

<sup>12</sup> <http://www.ihmisoikeuskeskus.fi/julkaisut/ihmisoikeuskeskuksen-julkaisut/ihmisoikeuskeskuksen-selvitykset/ihmisoikeuskasvatus-ja-koulutus/>

<sup>13</sup> Ks. jakso "Ihmisoikeusvaltuuskunta"

## Havainnot toiminnasta ja mahdollisia kehittämiskohteita

Keskuksen näkökulmasta sen toiminnan haasteena on resurssien vähäinen määrä suhteessa lakisääteisten tehtävien määrään ja laajuuteen. Toisaalta keskuksen sijainnista oikeusasiamiehen kanslian hallinnollisessa yhteydessä ja yhteistyöstä sen kanssa on saatu synergiaetua, paitsi hallinnollisesti myös asiantuntemuksen osalta. Työnjako oikeusasiamiehen kanssa on toiminut hyvin, koska tehtävät ja toimintatavat ovat selkeästi erilaiset ja toisiaan täydentävät. Kesäkuussa 2014 hyväksyttiin Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution toiminnallinen strategia, jossa yhteistyön muotoja täsmennettiin ja asetettiin yhteiset tavoitteet. Tämän hetken painopisteenä toimintasuunnitelman mukaan on perus- ja ihmisoikeusseurannan vahvistaminen edistämistehtävien lisäksi.

## 2.4 Ihmisoikeusvaltuuskunta

### Säädöspohja

Ihmisoikeusvaltuuskunta asetettiin ensimmäisen kerran vuonna 2012 ja se on osa Suomen kansallista ihmisoikeusinstituutiota. Valtuuskunnan tehtävänä on tuoda instituutioon Pariisin periaatteiden mukainen pluralistinen elementti.

Valtuuskunnasta säädetään eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 19 e §:ssä, jonka mukaan Ihmisoikeuskeskuksella on ihmisoikeusvaltuuskunta, jonka eduskunnan oikeusasiamies keskuksen johtajaa kuultuaan asettaa neljäksi vuodeksi kerrallaan. Valtuuskunnan tehtävänä on 1) käsitellä laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä perus- ja ihmisoikeusasioita; 2) hyväksyä vuosittain Ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelma ja keskuksen vuotuinen toimintakertomus ja 3) toimia perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden kansallisena yhteistyöelimenä. Toimintansa järjestämistä varten valtuuskunnalla voi olla työvaliokunta ja jaostoja. Valtuuskunta voi hyväksyä työjärjestyksen<sup>14</sup>.

### Organisaatio ja keskeiset toimintamuodot

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan valtuuskunnan puheenjohtajana toimii Ihmisoikeuskeskuksen johtaja. Valtuuskunnassa on vähintään kaksikymmentä ja enintään neljäkymmentä jäsentä. Valtuuskunta koostuu kansalaisyhteiskunnan, perus- ja ihmisoikeustutkimuksen sekä muiden perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen osallistuvien toimijoiden edustajista. Valtuuskunta valitsee keskuudestaan varapuheenjohtajan. Jos valtuuskunnan jäsen eroaa tai kuolee kesken toimikauden, oikeusasiamies nimeää hänen tilalleen jäljellä olevaksi toimikaudeksi uuden jäsenen.

---

<sup>14</sup> Nykyinen valtuuskunta on hyväksynyt työjärjestyksen 9.3.2015 pidetyssä kokouksessaan.

Oikeusasiamies nimitti valtuuskunnan maaliskuussa 2012 toimikaudeksi 1.4.2012–31.3.2016. Valtuuskuntaan nimitettiin lain sallima maksimimäärä eli neljäkymmentä jäsentä. Vaikka valtuuskunnan jäsenet toimivatkin henkilökohtaisella mandaatilla, he edustavat monessa tapauksessa samalla keskeisiä suomalaisia perus- ja ihmisoikeustoimijoita, järjestöjä, tutkimuslaitoksia ja neuvottelukuntia. Valtuuskunnassa ovat sen jäsenten kautta edustettuina pysyvinä jäseninä eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, oikeuskanslerinvirasto, kaikki erityisvaltuutetut ja Saamelaiskäräjät.

Valtuuskunta on asettanut työvaliokunnan sekä jaostoja eri asiakokonaisuuksiin. Työvaliokunnassa valmistellaan valtuuskunnan kokoukset. Pysyväna jaostona ollaan perustamassa vammaisasioiden jaosto, jolle tulee YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen 33 artiklan 3 kohdan mukaiset tehtävät. Valtuuskunnan kokouksiin<sup>15</sup> liittyvät järjestely- ja matkakulut katetaan Ihmisoikeuskeskuksen budjetista.

Lakisääteisten päätösasioidensa hoitamisen lisäksi valtuuskunta on keskittynyt ensimmäisellä kaudellaan keskeisiin perus- ja ihmisoikeusaiheisiin, kuten yhdenvertaisuuteen ja yhdenvertaisuuslain uudistukseen, ihmisoikeuskasvatukseen ja -koulutukseen sekä pääsyyn oikeuksiin. Valtuuskunta ei ole neuvottelukunta, vaikka siinä onkin sellaisia piirteitä. Valtuuskunnan erottaa neuvottelukunnista se, että sillä on Ihmisoikeuskeskukseen liittyviä päätösasioita. Valtuuskunnan toiminnasta raportoidaan Ihmisoikeuskeskuksen toimintakertomuksessa. Valtuuskunta järjesti vuonna 2014 toiminnastaan puolivälitarkastelun, jossa keskusteltiin muun muassa sen jäsenten roolista ja odotuksista sekä valtuuskunnan tehtävänkuvan selkeyttämisestä ja suhteista muihin perus- ja ihmisoikeustoimijoihin.

## Havaintoja toiminnasta ja mahdollisia kehittämiskohteita

Kuulemispalautteen perusteella kokemukset valtuuskunnan ensimmäiseltä kaudelta ovat olleet pääsääntöisesti myönteisiä. Valtuuskunta on tietoisesti keskittynyt kotimaan kysymyksiin, jotta työnjako kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunnan (IONK) kanssa olisi selvä eikä päällekkäistä työtä tehtäisi. Erottelua ei ole kuitenkaan aina helppo tehdä. Kansainvälisten sopimusvelvoitteiden ja saatujen suositusten seuranta on esimerkiksi kansallista toimintaa.

Kuulemisissa todettiin, että valtuuskunnan nykyinen kokoonpano on sekä voimavara että heikkous. Järjestöjäsenien tarkastelukulmana on usein oman järjestön näkökulma. Tämä voi toisinaan olla ongelmallista, koska valtuuskunnassa pitäisi nousta yksittäisten intressien yläpuolelle ja tarkastella perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kenttää kokonaisvaltaisesti. Toisaalta on syytä huomata, että Suomessa ei ole olemassa pelkästään järjestöistä koostuvaa yhteistä elintä. Neuvottelukuntien edustajilla voi olla ristiriitainen rooli heidän edustaessaan neuvottelukuntiaan, mutta henkilökohtaisella mandaatilla. Tulisikin pohtia, onko neuvottelukuntien mukana olo valtuuskunnassa jatkossa tarkoituksenmukaista vai voisiko yhteistyötä ja tiedonkulkua kehittää muilla keinoin. Laillisuusvalvojen edustajilla voi olla sama tilanne, etenkin jos valtuuskunta päättäisi ottaa vahvasti kantaa johonkin asiaan. Seuraavaa valtuuskuntaa asetettaessa olisi aiheellista pohtia valtuuskunnan kokoonpanoa ja kokoa saatujen kokemusten valossa. On myös syytä arvioida, miten tieto valtuuskunnan toiminnasta kulkisi entistä paremmin valtuuskunnassa edustettuina oleville tahoille.

---

<sup>15</sup> Valtuuskunta on kokoontunut ensimmäisen toimikautensa aikana neljä kertaa vuodessa.

### 3 Erityisvaltuutetut sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta

Perus- ja ihmisoikeusasioissa toimii Suomessa neljä lailla perustettua, itsenäistä ja riippumatonta erityisvaltuutettua: yhdenvertaisuusvaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu, lapsiasiavaltuutettu ja tietosuojavaltuutettu. Yhdenvertaisuusvaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu ja lapsiasiavaltuutettu siirrettiin toimistoineen yhdenvertaisuuslakiuudistuksen yhteydessä oikeusministeriön hallinnonalalle 1.1.2015 alkaen<sup>16</sup>. Tietosuojavaltuutetun toimisto puolestaan on perustamisestaan saakka toiminut oikeusministeriön yhteydessä. Siirrolla oikeusministeriön hallinnonalalle haettiin synergiaetuja ja pitkän tähtäimen suunnitelmana on, että valtuutetut voisivat myös työskennellä samoissa tiloissa.

Valtuutettujen osalta kuulemisissa nousi esille useita yhteisiä teemoja. Etenkin valtuutettujen keskinäisen yhteistyön ja toiminnan koordinaatiossa nähtiin kehitettävää. Samoin nähtiin hyödylliseksi tiivistää valtuutettujen toimistojen käytännön yhteyksiä. Valtuutettujen tehtävissä ja toimivaltuuksissa on merkittäviä keskinäisiä eroja. Tämä vaikeuttaa jossain määrin valtuutettujen muodostaman kokonaisuuden hahmottamista kansalaisten näkökulmasta. Kuulemisissa molemmat syrjinnän uhreja tarvittaessa oikeudenkäynnissä avustavat valtuutetut<sup>17</sup> nostivat esille oikeudenkäynteihin liittyvän merkittävän kulluriskin, joka estää usein syrjinnän uhria viemästä asiaa oikeuteen. Kuultujen mukaan erilaisten maksujärjestelyjen lisäksi pitäisi harkita mahdollisuutta siihen, että erityisvaltuutettu voisi syrjintätapauksissa viedä asian omissa nimissään tuomioistuimeen asianosaisen edustamisen sijasta.

Yhteisenä teemana nousi esiin myös valtuutettujen itsenäinen ja riippumaton asema suhteessa hallintoon. Valtuutettujen mahdollisimman laaja kuuleminen tai osallistuminen esimerkiksi lainvalmisteluhankkeisiin ei saa vaarantaa heidän asemaansa. Valtuutettujen osallistuminen Suomen valtuuskuntiin kansainvälisillä ihmisoikeusfoorumeilla on kysymys, jossa riippumattomuutta joudutaan myös pohtimaan, koska esiintyminen valtion edustajana voi vaarantaa riippumattomuuden. Osallistumista kansainväliseen ihmisoikeustyöhön voidaan kuitenkin rohkaista ja tukea siten, että se ylläpitää ja vahvistaa valtuutettujen itsenäistä ja riippumatonta asemaa suhteessa hallitukseen. Valtuutetuilla on tärkeä tehtävä muun muassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden täytäntöönpanon seurannassa niiden omilla toimialoillaan. YK:n ja Euroopan neuvoston sopimusvalvontaelimet käyvät vuoropuhelua hallituksesta riippumattomien toimijoiden, kuten valtuutettujen kanssa. Valtuutetuilla on keskeinen rooli asiantiedon välittäjinä sopimusvalvontaelimille. Jäljempänä tarkastellaan kutakin valtuutettua erikseen.

<sup>16</sup> HE 111/2014 vp. Yhdenvertaisuusvaltuutettua edeltänyt vähemmistövaltuutettu toimi sisäministeriön hallinnonalalla, tasa-arvovaltuutettu ja lapsiasiavaltuutettu puolestaan sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla.

<sup>17</sup> Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja tasa-arvovaltuutettu

## 3.1 Yhdenvertaisuusvaltuutettu

### Säädöspohja

Yhdenvertaisuusvaltuutettu aloitti toimintansa 1.1.2015 uuden yhdenvertaisuuslain voimaantulon myötä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun virka perustettiin laajentamalla vähemmistövaltuutetun toimivalta kattamaan myös muut syrjintäperusteet kuin etninen alkuperä. Vähemmistövaltuutettu toimi vuosina 2002–2014. Vuoden 2009 alusta vähemmistövaltuutettu toimi myös kansallisena ihmiskaupparaporttoijana. Vähemmistövaltuutetun toimiston yhteydessä oli järjestöjen ja viranomaisten edustajista koostunut vähemmistöasiain neuvottelukunta. Vuoteen 2001 Suomessa oli ulkomalaisvaltuutettu, jonka mandaatti keskittyi ulkomaalaisten asemaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toiminnasta säädetään laissa yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014), jonka 1 §:n mukaan yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja syrjinnän ehkäisemiseksi oikeusministeriön yhteydessä on yhdenvertaisuusvaltuutettu. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton.

### Organisaatio ja keskeiset toimintamuodot

Yhdenvertaisuusvaltuutetun nimittää valtioneuvosto enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Valtuutetuksi nimitetty vapautuu hoitamasta muuta virkaa siksi ajaksi, jonka hän toimii valtuutettuna. Yhdenvertaisuusvaltuutetun kelpoisuusvaatimuksena on ylempi korkeakoulututkinto, hyvä perehtyneisyys perus- ja ihmisoikeuksiin ja viran tehtäväälaan sekä käytännössä osoitettu johtamistaito (2 §). Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on toimisto, jossa on tarpeellinen määrä valtuutetun tehtäväälaan perehtyneitä esittelijöitä sekä muuta henkilöstöä. Vuonna 2014 vähemmistövaltuutetun toimistossa työskenteli 11 henkilöä vakinaisessa virkasuhteessa ja näiden lisäksi projektityöntekijöitä. Uusien tehtävien myötä toimisto sai viisi uutta virkaa<sup>18</sup>. Vuonna 2015 yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistossa työskentelee kuusitoista henkilöä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu nimittää toimiston virkamiehet ja ottaa palvelukseen toimiston muun henkilöstön. Yhdenvertaisuusvaltuutettu hyväksyy toimistolle työjärjestyksen (9 §). Yhdenvertaisuusvaltuutetun toiminta katetaan valtion talousarviosta oikeusministeriön pääluokasta oikeusministeriön yhteydessä toimivien viranomaisten toimintamenojen momentilta. Vuonna 2015 yhdenvertaisuusvaltuutetun budjetti on 1 445 000 euroa, josta toimintamäärärahojen osuus on 200 000 euroa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 3 §:n mukaan valvoa yhdenvertaisuuslain (1325/2014) noudattamista sen mukaan kuin sanotussa laissa säädetään sekä yleisesti edistää yhdenvertaisuuden toteutumista ja ehkäistä syrjintää. Lisäksi valtuutettu toimii kansallisena ihmiskaupparaporttoijana. Tehtäviensä hoitamiseksi valtuutettu 1) laatii ja teettää selvityksiä, julkaisee raportteja sekä tekee aloitteita; 2) antaa neuvoja ja lausuntoja; 3) edistää tiedotusta, kasvatusta ja koulutusta; 4) osallistuu eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön; 5) seuraa toimialallaan Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta ja 6) seuraa ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä. Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutettu hoitaa muualla lainsäädännössä valtuutetulle säädetyt tehtävät<sup>19</sup>. Tällainen tehtävä on ulkomaalaislain (301/2014)

<sup>18</sup> HE 19/2014 vp

<sup>19</sup> Laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta 3 §.



152 b §:ään<sup>20</sup> perustuva tehtävä valvoa maasta poistamisen täytäntöönpanoa sen kaikissa vaiheissa. Valtuutetun uusi tehtäväkenttä on laaja. Valtuutettu valitsee tilannekohtaisesti parhaan toimintatavan. Valtuutetulle syntyy asiakasyhteydenottojen kautta laaja kuva erilaisten ongelmien esiintyvyydestä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu antaa vuosittain valtioneuvostolle kertomuksen toiminnastaan. Yhdenvertaisuusvaltuutettu antaa lisäksi eduskunnalle kerran neljässä vuodessa kertomuksen yhdenvertaisuuden toteutumisesta. Kertomuksessa käsitellään myös ihmiskauppaa ja siihen liittyviä ilmiöitä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi antaa tämän kertomuksen yhdessä tasa-arvovaltuutetun kanssa<sup>21</sup>. Vähemmistövaltuutettu on aiemmin antanut eduskunnalle ihmiskauppaa koskevan raportin kerran vaalikaudessa. Ihmiskauppa on raportin myötä noussut aiheena poliittiselle agendalle. Valtuutetun tehtäviin kuuluvasta maastapoistamisen valvonnasta on tulossa ensimmäinen raportti syksyllä 2015.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu tekee tiivistä yhteistyötä muiden erityisvaltuutettujen kanssa. Kansalaisjärjestöyhteistyön osalta haasteena on se, miten järjestöjä tavoitetaisiin mahdollisimman laajasti. Useat syrjintäasioiden kannalta keskeiset järjestöt toimivat pienillä resursseilla ja usein vapaaehtois pohjalta, mikä vaikeuttaa viranomaisyhteistyötä. Kansainvälistä yhteistyötä tehdään erityisesti muiden Pohjoismaiden valtuutettujen kanssa säännöllisten kokousten ja vierailujen muodossa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu kuuluu Euroopan syrjintävaltuutettujen järjestöön Equinetiin<sup>22</sup>.

## Havainnot toiminnasta ja mahdollisia kehittämiskohteita

Kuulemisissa todettiin, että erityisvaltuutettujen toiminnassa on paljon yhtäläisyyksiä ja entistä tiiviimmällä yhteistyöllä esimerkiksi kampanjoissa ja muussa toiminnan suunnittelussa voitaisiin vahvistaa toiminnan vaikuttavuutta. Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkökulmasta erityisvaltuutettujen osin päällekkäiset tehtävät eivät aiheuta ongelmia. Esimerkiksi vammaisasioissa yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävät ovat jonkin verran päällekkäisiä oikeusasiamiehen tehtävien kanssa, moniperustaisen syrjinnän osalta puolestaan tasa-arvovaltuutetun kanssa. Tämä ei kuitenkaan vaikeuta asiakkaiden tilannetta. Syrjintätapauksissa aliraportointi on yleistä ja se, että sama asia päättyisi usean eri valvojan tarkastettavaksi, ei näyttäytyä käytännössä ongelmana.

Lainvalmisteluun osallistumisen osalta yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää vahvuutena sitä, että valtuutettu kutsutaan yleensä asiantuntijajäseneksi työryhmiin. Tällöin valtuutettu säilyttää riippumattomuutensa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että nykyinen tehtävänkuva on onnistunut ja eri kokonaisuudet tukevat toisiaan. Kuulemisessa todettiin, että niukoista resursseista huolimatta työssä on saatu hyviä tuloksia. Valtuutettu näkee erityisen tärkeänä sen, että hän voi avustaa syrjinnän uhria oikeudenkäynnissä. Tehtävän haasteena on kuitenkin se, että syrjintä on usein osa isompaa rakenteellista kokonaisuutta. Samoin haasteena on toiminnan rajaaminen ja valtuutetun ydinosaamiseen keskittyminen, kun yhteydenottoja tulee laajasti. Valtuutetun näkökulmasta ulkomaalaisasiat ovat erityisen vaikeita. Työtapojen osalta yhdenvertaisuusvaltuutettu on kutsunut koolle eri syrjintäperusteita edustavia tahoja

<sup>20</sup> Muutettuna lailla (1341/2014)

<sup>21</sup> Laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta 8 §.

<sup>22</sup> <http://www.equineteurope.org/>

pyöreän pöydän keskusteluihin kuullakseen heidän näkemyksiään. Kokemukset tällaisesta toimintatavasta ovat olleet hyviä ja käytännölle toivottiin jatkoa.

Kantelun tekeminen on syrjinnän uhrille usein vaikeaa, koska se vaatii osaamista. Oikeudenkäynneissä puolestaan kuluriski on suurin rajoite. Kuulemisissa kiinnitettiin huomiota siihen, että lainsäädäntöä olisi kehitettävä siten, että asiakas ei joudu maksajaksi, vaikka häviää asiansa tuomioistuimessa tapauksessa, jossa valtuutettu avustaa häntä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan tulisi harkita erityisvaltuutettujen siirtämistä itsenäisinä toimijoina eduskunnan yhteyteen.

## 3.2 Tasa-arvovaltuutettu

### Säädöspohja

Tasa-arvovaltuutetun virka perustettiin vuonna 1987 YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (CEDAW) ratifiointin ja tasa-arvolain säätämisen myötä<sup>23</sup>. Tasa-arvolakia (Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta, 609/1986) on muutettu ja täsmennetty lukuisia kertoja tuon jälkeen. Vuonna 2001 sosiaali- ja terveysministeriössä tehtiin organisaatiouudistus, jossa tasa-arvolainvalvonta (tasa-arvovaltuutettu), hallituksen tasa-arvopolitiikan valmistelu ja toimeenpano (tasa-arvoyksikkö) ja tasa-arvoasiain neuvottelukunnan toiminta erotettiin toisistaan. Vuoden 2015 alusta lukien tasa-arvovaltuutetun toimisto siirrettiin oikeusministeriön hallinnonalalle.

Valtuutetun toiminnasta säädetään tasa-arvolaissa ja laissa tasa-arvovaltuutetusta (1328/2014), jonka 1 §:n mukaan naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986) säädettyjä tehtäviä varten on oikeusministeriön yhteydessä tasa-arvovaltuutettu. Tasa-arvovaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton.

### Organisaatio ja keskeiset toimintamuodot

Tasa-arvovaltuutetun nimittää valtioneuvosto enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Tasa-arvovaltuutetun kelpoisuusvaatimuksena on muu oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto, perehtyneisyys viran tehtäväänsä ja käytännössä osoitettu johtamistaito. Tasa-arvovaltuutetulla on toimisto, jossa on tarpeellinen määrä valtuutetun tehtäväänsä perehtyneitä esittelijöitä ja muuta henkilöstöä. Vuonna 2015 valtuutetun toimistossa työskentelee yksitoista henkilöä (10,5 henkilötyövuotta). Tasa-arvovaltuutettu nimittää toimiston virkamiehet ja hyväksyy toimistolle työjärjestyksen. Valtuutetun kulut katetaan valtion talousarviosta oikeusministeriön pääluokasta oikeusministeriön yhteydessä toimivien viranomaisien toimintamenojen momentilta. Vuonna 2015 valtuutetun budjetti on 1 017 000 euroa, josta toimintamäärärahojen osuus on 300 000 euroa.

---

<sup>23</sup> Molemmat toteutettiin vuonna 1986.

Tasa-arvovaltuutetun tehtävänä on tasa-arvovaltuutetusta annetun lain 2 §:n mukaan 1) valvoa tasa-arvolain sekä ensisijaisesti syrjinnän kiellon ja syrjivän ilmoittelun kiellon noudattamista; 2) aloittein, neuvoin ja ohjein edistää tasa-arvolain tarkoituksen toteuttamista; 3) antaa tietoja tasa-arvolainsäädännöstä ja sen soveltamiskäytännöstä ja 4) seurata tasa-arvon toteutumista yhteiskuntaelämän eri aloilla. Valtuutetun toimisto tarjoaa asiakkailleen oikeudellista neuvontaa kaikkina arkipäivinä. Vuonna 2015 voimaantulleen lakimuutoksen myötä valtuutetun toimivalta laajeni kattamaan sukupuolen moninaisuuden, kun nimenomainen syrjintäperuste kirjattiin lakiin. Valtuutettu hyväksyy vuosittaisen toimintasuunnitelman, jossa vahvistetaan kullekin vuodelle tietyt painopisteet. Vuonna 2015 toiminnassa on keskitytty muun muassa nollatuntisopimuksiin ja uusiin työnteonmuotoihin kuten vuokratyöhön ja toiminimellä työskentelyyn. Valtuutetulla on myös viestintästrategia. Valtuutetun ajankohtaiset kampanjat ovat käsitelleet muun muassa raskauteen ja perhevapaisiin liittyvää syrjintää ja seksuaalista häirintää kouluissa.

Tasa-arvovaltuutettu antaa vuosittain valtioneuvostolle kertomuksen toiminnastaan. Vuoteen 2014 asti kertomus annettiin sosiaali- ja terveysministeriölle. Tasa-arvovaltuutettu antaa lisäksi eduskunnalle kerran neljässä vuodessa kertomuksen tasa-arvon toteutumisesta. Tasa-arvovaltuutettu voi antaa kertomuksen yhdessä yhdenvertaisuusvaltuutetun kanssa. Valtuutettu on osallistunut valtioneuvoston tasa-arvoselonteon ja tasa-arvolain toimivuutta koskevan selvityksen valmisteluun.

Yhteistyötahoista keskeisimmät ovat sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvoyksikkö, tasa-arvoasiain neuvottelukunta ja Tasa-arvotiedonkeskus Minna. Muita keskeisiä kansallisia sidosryhmiä ovat työmarkkinajärjestöt, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen järjestöt, opiskelijajärjestöt, mies- ja naisjärjestöt sekä muut ihmisoikeusjärjestöt. Kansainvälistä yhteistyötä valtuutettu tekee muun muassa pohjoismaisten syrjintäviranomaisten, Euroopan syrjintävaltuutettujen järjestön Equinetin sekä teemasta riippuen EU:n perusoikeusviraston kanssa. Kun hallitus raportoi YK:n CEDAW-komitealle, valtuutettu antaa komitealle suoraan omat suosituksensa.

## Havaintoja toiminnasta ja mahdollisia kehittämiskohteita

Tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan erityisesti yhteisten kampanjoiden toteuttaminen voisi olla yksi valtuutettujen yhteistyömuodoista tulevaisuudessa. Valtuutettu näkee haasteena sen, että lainsäädännön toiminnalle asettamat velvoitteet ovat täsmentyneet ja valtuutettu on saanut uusia tehtäviä, mutta resurssit ovat pysyneet ennallaan. Valtuutettu tarvitsisi myös resursseja työelämän tasa-arvon ja erityisesti työpaikkojen palkkakartoituksen konkreettiseen edistämiseen. Valtuutettu pitää tärkeänä, että hän voisi edistää sovinnon aikaansaamista ja että tästä lisättäisiin nimenomainen säännös lakiin. Kuulemisessa katsottiin, että toiminnan vaikuttavuuden arviointi on tärkeää. Valtuutettu pyrkii tähän muun muassa selvittämällä, mihin toimenpiteisiin työnantajat ja viranomaiset ovat ryhtyneet valtuutetun antamien ohjeiden pohjalta. Työnjako suhteessa muihin tasa-arvotoimijoihin on valtuutetun mukaan toimiva ja selkeä.

### 3.3 Lapsiasiavaltuutettu

#### Säädöspohja

Lapsiasiavaltuutetun virka perustettiin vuonna 2004. Taustalla oli YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen (CRC) ratifiointi vuonna 1991 ja muun muassa sitä seuranneet lapsen oikeuksien komitean suositukset.

Valtuutetun toiminnasta säädetään laissa lapsiasiavaltuutetusta (1221/2004) ja valtioneuvoston asetuksessa lapsiasiavaltuutetusta (274/2005). Lain 1 §:n mukaan lasten aseman ja oikeuksien huomioon ottamisen varmistamiseksi lainsäädännössä ja yhteiskunnallisessa päätöksenteossa on oikeusministeriön yhteydessä lapsiasiavaltuutettu. Lapsiasiavaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton.

#### Organisaatio ja keskeiset toimintamuodot

Lapsiasiavaltuutetun kelpoisuusvaatimuksena on virkaan soveltuva ylempi korkeakoulututkinto ja hyvä perehtyneisyys viran tehtävälleen. Lapsiasiavaltuutetun nimitää valtioneuvosto viideksi vuodeksi kerrallaan. Sama henkilö voidaan nimittää enintään kahdeksi kaudeksi<sup>24</sup>. Lapsiasiavaltuutetulla on toimisto. Toimistossa on talousarvion rajoissa tarpeellinen määrä esittelijöinä toimivia virkamiehiä ja muuta henkilökuntaa. Lapsiasiavaltuutetun toimiston muun henkilökunnan nimitää tai ottaa lapsiasiavaltuutettu<sup>25</sup>. Vuonna 2015 valtuutetun toimistossa työskentelee viisi henkilöä. Valtuutetun kulut katetaan valtion talousarviosta oikeusministeriön pääluokasta oikeusministeriön yhteydessä toimivien viranomaisten toimintamenojen momentilta. Vuonna 2015 valtuutetun budjetti on 624 000 euroa, josta toimintamenoihin kohdistuu 300 000 euroa.

Lain 2 §:n mukaan lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on yhteistyössä muiden viranomaisten sekä toimialansa järjestöjen ja vastaavien muiden toimijoiden kanssa edistää lapsen edun ja oikeuksien toteutumista. Tehtävässään lapsiasiavaltuutetun tulee 1) arvioida lapsen edun ja oikeuksien toteutumista ja seurata lasten ja nuorten elinolosuhteita; 2) seurata lainsäädäntöä ja yhteiskunnallista päätöksentekoa sekä arvioida niiden vaikutuksia lasten hyvinvointiin; 3) aloittein, neuvoin ja ohjein kehittää yhteiskunnallista päätöksentekoa lasta koskevissa asioissa ja edistää lapsen edun toteutumista yhteiskunnassa; 4) pitää yhteyksiä lapsiin ja nuoriin ja välittää heiltä saamaansa tietoa päätöksentekoon; 5) kehittää yhteistyömuotoja eri toimijoiden välille; 6) välittää lapsia koskevaa tietoa lapsille, lasten parissa työskenteleville, viranomaisille sekä muulle väestölle; sekä 7) edistää eri tavoin YK:n yleiskokouksen hyväksymän lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen<sup>26</sup> toteutumista.

<sup>24</sup> Valtioneuvoston asetus lapsiasiavaltuutetusta (274/2005) 1 ja 2 §

<sup>25</sup> Valtioneuvoston asetus lapsiasiavaltuutetusta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta (341/2015) 3 §

<sup>26</sup> SopS 59–60/1991

Valtuutettu hyväksyy vuosittaisen toimintasuunnitelman, jossa on kuvattava kunkin vuoden tehtävien painopistealueet ja niiden liittyminen eri hallinnonalojen toimintaan. Suunnitelma on annettava tiedoksi valtioneuvostolle<sup>27</sup>. Valtuutettu keskittyy toiminnassaan lapsen oikeuksien toteutumisen arviointiin ja edistämiseen eikä käsittele välittömästi yksittäisiä lapsia koskevia asioita. Lapsiin kohdistettu viestintä on merkittävässä roolissa valtuutetun toiminnassa. Hallituksen määräaikaisraportoinnin rinnalla valtuutettu raportoi suoraan YK:n lapsen oikeuksien komitealle.

Lapsiasiavaltuutetun on vuosittain annettava valtioneuvostolle ja kerran neljässä vuodessa eduskunnalle kertomus toimialaltaan. Ensimmäinen kertomus eduskunnalle annetaan vuonna 2018. Vuosittainen kalenterivuotta koskeva toimintakertomus on annettava valtioneuvostolle seuraavan kalenterivuoden maaliskuun loppuun mennessä. Kertomukseen on sisällytettävä arvio lasten oikeuksien toteutumisesta, lasten hyvinvoinnin ja elinolojen kehityksestä sekä lainsäädännössä havaituista puutteista.

Kansainvälistä yhteistyötä lapsiasiavaltuutettu tekee etenkin muiden Pohjoismaiden valtuutettujen kanssa. Lisäksi eurooppalaisten lapsiasiavaltuutettujen verkosto ENOC kokoontuu vuosittain. Kansallisesti keskeisiä sidosryhmiä ovat muun muassa eduskunnan oikeusasiamies, oikeuskansleri, Terveystieteiden tutkimuskeskus ja hyvinvoinnin laitos, Maa- ja metsätalouden tutkimuskeskus, Opetushallitus sekä lapsen oikeuksia edistävät järjestöt.

## Havaintoja toiminnasta ja mahdollisia kehittämiskohteita

Lapsiasiavaltuutetun näkökulmasta voimassaoleva laki lapsiasiavaltuutetusta on toimiva ja valtuutetun tehtävät selkeästi määritellyjä. Valtuutetun itsenäinen ja riippumaton asema tulee huomioida myös suunniteltaessa yhteistyötä eri toimijoiden kanssa. Kuulemisessa todettiin, että toimintasuunnitelmien valmistelun yhteydessä voisi olla hyödyllistä käydä yhdessä muiden valtuutettujen kanssa läpi kunkin vuosittaiset painopisteet. Samoin voitaisiin kehittää yhteistyötä arvioinnissa ja strategian kehittämisessä. Näkökulmien ja kokemusten vaihto on tärkeää esimerkiksi sen edistämiseksi, että lapset ja nuoret löytäisivät myös muut valtuutetut tarvittaessa. Samoin nousevien erityistarpeiden tunnistaminen on yhteinen aihe. Valtuutettujen toimistojen henkilökuntien vuorovaikutusta ja yhteistyötä olisi mahdollista lisätä. Toisten toiminnan tuntemisesta on hyötyä kunkin omassa toiminnassa. Oppilaitosyhteistyö ja viestintä ovat myös aiheita, joissa yhteistyöllä ja tarvittaessa yhteishankinnoilla voitaisiin parantaa vaikuttavuutta ja tuottavuutta. Valtuutetun viranomaisrooli pitää kuitenkin aina pitää selkeänä.

---

<sup>27</sup> Valtioneuvoston asetus lapsiasiavaltuutetusta (274/2005) 4 §

## 3.4 Tietosuojavaltuutettu

### Säädöspohja

Tietosuojavaltuutetun virka perustettiin vuonna 1987. Tietosuojavaltuutetun asemasta säädetään laissa tietosuojalautakunnasta ja tietosuojavaltuutetusta (389/1994), jonka mukaan henkilötietolaissa (523/1999) ja luottotietolaissa (527/2007) tarkoitettujen asioiden käsittelemistä varten oikeusministeriön yhteydessä on tietosuojalautakunta ja tietosuojavaltuutetun virka.

### Organisaatio ja keskeiset toimintamuodot

Tietosuojavaltuutetun nimittää valtioneuvosto määrääjäksi, enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Tietosuojavaltuutetuksi nimitetty vapautuu hoitamasta muuta virkaa tai tointa siksi ajaksi, jonka hän toimii tietosuojavaltuutettuna. Tietosuojavaltuutetun kelpoisuusvaatimuksena on oikeustieteen kandidaatin tutkinto, hyvä perehtyneisyys tietosuoja-asioihin sekä käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus<sup>28</sup>. Tietosuojavaltuutetulla on toimisto, jossa on esittelijöinä toimivia virkamiehiä ja muuta henkilökuntaa. Tietosuojavaltuutettua avustaa ja hänen sijaisenaan on tietosuojavaltuutetun toimiston toimistopäällikkö, joka voi tietosuojavaltuutetun määräyksestä käyttää tämän puhevaltaa. Vuonna 2015 valtuutetun toimistossa on 22 virkaa. Valtuutetun kulut katetaan valtion talousarviosta oikeusministeriön pääluokasta oikeusministeriön yhteydessä toimivien viranomaisten toimintamenojen momentilta. Vuonna 2015 valtuutetun budjetti on 1 852 000 euroa, josta katetaan palkkakulut ja toimintamäärärahat.

Tietosuojavaltuutetun tehtävänä on 1) käsitellä ja ratkaista henkilötietojen ja luottotietojen käsittelyä koskevat asiat siten kuin henkilötietolaissa ja luottotietolaissa säädetään sekä hoitaa muut mainituista laeista johtuvat tehtävät; 2) seurata henkilötietojen ja luottotietojen käsittelyn yleistä kehitystä ja tehdä tarpeelliseksi katsomiaan aloitteita; 3) huolehtia toimialaansa kuuluvasta tiedotustoiminnasta sekä 4) huolehtia henkilötietojen käsittelyyn liittyvästä kansainvälisestä yhteistyöstä.<sup>29</sup> Tietosuojavaltuutetun toiminnan perusta on perus- ja ihmisoikeusasiakirjoissa mukaan lukien EU:n perusoikeuskirja. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella on myös käytännössä merkittävin toimialaa muovaava toimija. Perinteinen asiamestointi muodostaa hieman yli viidesosan tietosuojavaltuutetun työmäärästä. Muita tehtäviä ovat muun muassa tarkastukset, konsultointi, kasvatusta ja koulutus, poliittisena neuvontajana toimiminen esimerkiksi lakiuudistusten yhteydessä ja rikosprosessiin osallistuminen. Tietosuojavaltuutetun toimiston ylitarkastajat vastaavat oman sektorinsa toiminnan suunnittelusta, toteutuksesta ja seurannasta. Toimiston johto puolestaan asettaa strategian pohjalta tavoitteet. Toiminnassa joudutaan tekemään priorisointeja. Tietosuojavaltuutettu valvoo sekä yksityisiä että julkisia toimijoita. Toimisto käsittelee jokaisen vireille tulleen asian hallintolain mukaisesti. Tietosuoja-asioita tarkastellaan perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta, mutta myös teknologia- ja kaupanäkökulmista. Tarkasteltavissa teemoissa on usein mukana myös ylikansallinen näkökulma. Kansalaisten tietoisuus tietosuojasta kasvaa hitaasti, mutta suunta on selkeä.

<sup>28</sup> Valtioneuvoston asetus tietosuojalautakunnasta ja tietosuojavaltuutetusta annetun asetuksen muuttamisesta (266/2001)

<sup>29</sup> Laki tietosuojalautakunnasta ja tietosuojavaltuutetusta (389/1994) 5 §

Tietosuojavaltuutetun on vuosittain annettava toiminnastaan oikeusministeriölle kertomus, johon sisältyy tietoja kertomusvuonna tietosuojavaltuutetun toimistossa ja tietosuojalautakunnassa käsitellyistä asioista. Kertomukseen tulee sisältyä myös selostus havainnoista henkilötietolainsäädännön noudattamisesta ja sen uudistamistarpeista<sup>30</sup>.

Tietosuojavaltuutetun EU-toiminta perustuu nykyisen tietosuojadirektiivin 29 artiklaan, jonka mukaan valtuutettu osallistuu kansallisista tietosuojavaltuutetuista muodostetun työryhmän toimintaan. Valtuutettu tekee yhteistyötä myös muiden Pohjoismaiden tietosuojaviranomaisten kanssa. Tietosuoja-asiat ovat yksi EU:n perusoikeusviraston kärkihankkeista. Tietosuojavaltuutetulla ei ole omaa kansainvälistä yksikköä, mutta tällaiselle olisi tarvetta. Kansallisista toimijoista tietosuojavaltuutetun keskeisiä yhteistyötahoja ovat muiden erityisvaltuutettujen ja ylimpien laillisuusvalvojen lisäksi muun muassa työsuojeluviranomaiset, kuluttajaviranomaiset ja Viestintävirasto.

## Havaintoja toiminnasta ja mahdollisia kehittämiskohteita

Tietosuojavaltuutetun toiminnan kannalta keskeisin uudistus on valmisteilla oleva EU:n tietosuoja-asetus. Sen myötä jokaisessa jäsenvaltiossa on oltava riittävällä tavalla resursoitu tietosuojaviranomainen. Asetus hyväksyttäneen vuoden 2015 aikana, jonka jälkeen vuosien 2016-2017 siirtymäaikana on mietittävä tietosuojavaltuutetun asemaa ja resursointia sekä muita vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön. Asetuksesta seuraa uusia velvoitteita ja tehtäviä eri viranomaisille. Tämä tarkoittaa, että kansallinen laki tietosuojavaltuutetusta ja tietosuojalautakunnasta on avattava. Valtuutettu arvioi, että uusista tehtävistä syntyy siirtymäkaudella 7,5 henkilötyövuoden lisäresurssitarve ja tämän jälkeen viisi henkilötyövuotta.

Toiminnan yleinen haaste on se, että julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen suojan muodostama kokonaisuus ei hallita Suomessa kunnolla. Viranomaisetkaan eivät aina tiedä, mitä lakia on sovellettava. Alan koulutusta tulisi siten kehittää. Tietosuojavaltuutettu ei näe eri viranomaisten osittain päällekkäisiä tehtäviä ongelmana, koska kukin tarkastelee asioita omasta näkökulmastaan.

---

<sup>30</sup> Asetus tietosuojalautakunnasta ja tietosuojavaltuutetusta annetun asetuksen muuttamisesta (529/1999) 10 §

### 3.5 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta

#### Säädöspohja

Laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta (1327/2014) tuli voimaan 1.1.2015 samaan aikaan uuden yhdenvertaisuuslain kanssa. Lautakunnalla korvattiin aiemmat syrjintälautakunta ja tasa-arvolautakunta, joiden toiminta lakkasi<sup>31</sup>. Oikeusministeriö asettaa uuden lain mukaisen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan kevään 2015 aikana.

Lain 1 §:n mukaan oikeusministeriön yhteydessä on itsenäinen ja riippumaton yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta, joka käsittelee ja ratkaisee yhdenvertaisuuslain (1325/2014) ja naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986), jäljempänä tasa-arvolaki, mukaan sille kuuluvat asiat. Se valvoo yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain noudattamista.

#### Organisaatio ja keskeiset toimintamuodot

Lain 2 §:n mukaan lautakunnassa on puheenjohtaja, joka voi olla päätoiminen. Lautakunnassa on lisäksi vähintään 13 sivutoimista muuta jäsentä. Puheenjohtajan ja vähintään seitsemän sivutoimisen jäsenen tulee olla lainoppineita. Jäsenellä on puheenjohtajaa lukuun ottamatta henkilökohtainen varajäsen. Valtioneuvosto nimittää lautakunnan puheenjohtajan sekä muut jäsenet ja heidän varajäsenensä neljäksi vuodeksi kerrallaan. Lautakunnalla on päätoiminen pääsihteeri ja sillä voi lisäksi olla pää- tai sivutoimisia esittelijöitä sekä muuta henkilöstöä. Oikeusministeriö nimittää lautakunnan pääsihteerin ja muun henkilöstön. Lautakunnan tehtävissä on tällä hetkellä kaksi päätoimista virkamiestä. Lautakunnan rahoitus maksetaan valtion talousarviosta oikeusministeriön pääluokasta oikeusministeriön yhteydessä toimivien viranomaisten toimintamenojen momentilta. Lautakunnan budjetti vuonna 2015 on 231 000 euroa.

Lautakunnan tehtävänä on antaa oikeussuojaa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolakia koskevissa asioissa.

Yhdenvertaisuuslakia koskevissa asioissa lautakunta voi muissa kuin työsuojeluviranomaisen toimivaltaan yhdenvertaisuuslain 22 §:n mukaan kuuluvissa asioissa<sup>32</sup> kieltää asianomaista jatkamasta tai uusimasta syrjintää tai vastatoimia taikka määrätä tämän ryhtymään kohtuullisessa määrääjässä toimenpiteisiin yhdenvertaisuuslaisissa säädettyjen velvollisuuksien täyttämiseksi. Lautakunta voi vahvistaa osapuolten välisen sovinnon syrjintää tai vastatoimia koskevassa asiassa, jollei sovinto ole lain vastainen tai selvästi kohtuuton taikka loukkaa sivullisen oikeutta.

<sup>31</sup> Kumottiin laki vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta (660/2001) sekä laki tasa-arvovaltuutetusta ja tasa-arvolautakunnasta (610/1986).

<sup>32</sup> Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) 22 §: ”Tämän lain noudattamista työsuhteessa ja julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa sekä työharjoittelussa ja muussa vastaavassa toiminnassa työpaikalla sekä työhönotossa valvovat työsuojeluviranomaiset sen mukaan kuin tässä laissa sekä työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa (44/2006) säädetään.”



Tasa-arvolakia koskevissa asioissa lautakunta voi kieltää jatkamasta tai uusimasta lain syrjinnän kieltojen tai syrjivän ilmoittelun kiellon vastaista menettelyä. Tasa-arvovaltuutetun esityksestä lautakunta voi myös velvoittaa koulutuksen järjestäjän tai työnantajan määräajassa laatimaan tasa-arvosuunnitelman.<sup>33</sup>

Yhdenvertaisuuslain alaan kuuluvissa asioissa vireillepano-oikeus on henkilöllä, joka katsoo joutuneensa syrjityksi tai vastatoimien kohteeksi sekä hänen suostumukseensa yhdenvertaisuusvaltuutetulla tai yhdenvertaisuutta edistävällä yhteisöllä. Suunnitteluvaiheiden laiminlyöntiä koskevassa asiassa vireillepano-oikeus on yhdenvertaisuusvaltuutetulla. Tasa-arvolain alaan kuuluvissa asioissa vireillepano-oikeus on syrjintää koskevissa asioissa tasa-arvovaltuutetulla ja työmarkkinakeskusjärjestöillä ja tasa-arvosuunnitelman laatimista koskevissa asioissa tasa-arvovaltuutetulla.

Lautakunta voi asettaa antamansa kiellon tai määräyksen tehosteeksi uhkasakon ja määrätä sen maksettavaksi<sup>34</sup>. Lautakunta ei voi määrätä hyvitystä tai muuta korvausta maksettavaksi. Lautakunnan päätöksistä voi hakea muutosta hallinto-oikeudelta. Hakemuksen käsittely lautakunnassa on maksutonta ja sen toimituskirjat ovat myös maksuttomia.

## Havaintoja toiminnasta ja mahdollisia kehittämiskohteita

Lautakunta tulee julkaisemaan ratkaisuihistaan tapauselosteet verkkosivuillaan. Periaatteellisesti tärkeistä ratkaisuksista julkaistaan myös tiedotteita. Syrjintälautakunnan toiminnasta saatujen kokemusten mukaan tämä on vaikuttanut siihen, mistä asioista lautakuntaan valitetaan. Kuulemisissa kiinnitettiin huomiota siihen, että aiempiin syrjintälautakuntaan ja tasa-arvolautakuntaan verrattuna uuden yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tehtäväkuva on huomattavasti laajempi toiminnan kattaessa kaikki syrjintäperusteet, mikä voi vaikuttaa vireille tulevien asioiden määrään. Uusi yhdenvertaisuuslaki mahdollistaa myös sen, että yhdenvertaisuutta edistävät yhteisöt voivat tuoda asioita asianosaisen suostumuksella lautakuntaan käsiteltäväksi. Mahdollisuutta sovinnon vahvistamiseen eivät osapuolet olleet hyödyntäneet syrjintälautakunnassa, eikä syrjintälautakunnalle tuotu yhtään sovintoa vahvistettavaksi. Kuulemisissa todettiin, että aiempien lautakuntien toiminnasta tehtyjen havaintojen perusteella voidaan pitää haasteena, että yhdenvertaisuus-<sup>35</sup> ja tasa-arvovaltuutettu sekä tasa-arvolautakunnan osalta myöskään työmarkkinoiden keskusjärjestöt eivät ole hyödyntäneet lautakuntia kovinkaan aktiivisesti<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986) 21 §

<sup>34</sup> YVL 20 § ja tasa-arvolaki 21 §

<sup>35</sup> tuolloin vähemmistövaltuutettu

<sup>36</sup> Valtuutettujen mukaan syrjintälautakunnan vähäinen hyödyntäminen johtuu asiakkaiden haluttomuudesta viedä asioitaan lautakuntaan sekä hyvitysmahdollisuuden puuttumisesta.

## 4 Neuvottelukunnat

Valtioneuvoston piirissä toimii useita neuvottelukuntia, joilla on perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen, edistämiseen tai seurantaan liittyviä tehtäviä. Kansalaisyhteiskunnan osallistumisen kannalta neuvottelukunnilla on keskeinen rooli, koska ne tarjoavat mahdollisuuden säännölliseen vuorovaikutukseen hallinnon kanssa. Järjestöt näkevätkin neuvottelukuntajärjestelmän tärkeänä. Toisaalta viime vuosina on voimistunut keskustelu siitä, ovatko neuvottelukuntien tehtävät osittain päällekkäisiä.

Tämän selvityksen piiriin on valittu seitsemän neuvottelukuntaa<sup>37</sup>. Useilla muillakin neuvottelukunnilla on perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyviä tehtäviä, mutta tarkastelu haluttiin rajata niihin neuvottelukuntiin, joiden työstä perus- ja ihmisoikeudet muodostavat keskeisen osan. Jäljempänä tarkastellaan kutakin neuvottelukuntaa erikseen sekä lopussa mainitaan lyhyesti muita neuvottelukuntia, joilla on liittymäkohtia perus- ja ihmisoikeusasioihin. Neuvottelukunnat esitetään perustamisjärjestyksessä.

Tarkastellut neuvottelukunnat ovat hyvin erilaisia niin kokoonpanonsa, tehtäviensä kuin toimintansa laajuudenkin osalta. Neuvottelukunnat toimivat myös erilaisessa asemassa suhteessa ne asettaneisiin ministeriöihin niin, että osa toimii käytännössä itsenäisesti ja toiset taas tiiviisti ministeriön yhteydessä. Yhteistä neuvottelukunnille on niiden rooli ruohonjuuritason viestin välittäjinä hallintoon. Osa neuvottelukunnista toimii myös alue- ja paikallistasolla, mikä lisää kentän äänen kuuluvuutta. Neuvottelukunnat mahdollistavat dialogin erilaisten toimijoiden kesken. Kaikkia neuvottelukuntia yhdistävä tekijä ovat myös suhteellisen pienet resurssit. Joissakin neuvottelukunnista on päätoiminen pääsihteeri ja muuta henkilökuntaa, mutta osa toimii virkamiesten muiden työtehtävien ohessa. Neuvottelukuntien mahdollisuudet toimintaan kokosten ulkopuolella riippuvat myös siitä, onko neuvottelukunnalla käytettävissään muita resursseja.

Kuulemisissa neuvottelukuntia yhdistävänä teemana nousi esille myös se, että useat käsittelevät osittain samoja asioita, mutta eri näkökulmasta. Samoin pohdittiin sitä, miten neuvottelukunnat välittävät tietoa omasta toiminnastaan. Lähes kaikilla on verkkosivut, joilta löytyy ainakin perustiedot neuvottelukunnan toiminnasta. Neuvottelukuntien toimintaa voitaisiin kehittää lisäämällä neuvottelukuntien keskinäistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa. Esitettiin myös ajatus vuosittaisesta neuvottelukuntien tapamisesta, josta olisi suuri hyöty esimerkiksi synergioiden näkemisessä ja yhteiskuumistusten tai muiden yhteisten tilaisuuksien järjestämisessä. Kaikkien järjestöjen ei tarvitse olla mukana jokaisessa kokoonpanossa, jos tieto kulkee tehokkaasti. Pienet järjestöt joutuvat joka tapauksessa valitsemaan, missä kokoonpanoissa pystyvät olemaan mukana. Kuulemisissa todettiin, että paremmalla koordinaatiolla voitaisiin myös lisätä yhteisiä painopisteitä ja kampanjoita esimerkiksi moniperustaisen syrjinnän osalta. Lisäksi pohdittiin sitä, missä määrin neuvottelukuntien erikoistuminen on toivottavaa ja missä määrin se taas hämärtää yleistä perus- ja ihmisoikeustehtävää. Neuvottelukunnan on tarkoitus olla oman alansa asiantuntijaorganisaatio, mutta toisaalta kyetä samalla näkemään laajempia kehityskulkuja yhteiskunnassa.

<sup>37</sup> Romaniasiain neuvottelukunta (RONK), Etnisten suhteiden neuvottelukunta (ETNO), Tasa-arvoasiain neuvottelukunta (TANE), Valtakunnallinen vammaisneuvosto (VANE), Kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunta (IONK), Kieliasiain neuvottelukunta ja Lapsiasiain neuvottelukunta.

Kuulemisissa katsottiin, että neuvottelukunnan tehtävien on oltava selkeästi määriteltyt, jotta toiminta olisi jäsentynyttä. Neuvottelukuntien rooli vaikuttamiskanavana vaihtelee. Osa järjestöistä kokee, että neuvottelukunnat avaavat mahdollisuuksia käydä keskusteluja virkamiesten kanssa, toiset taas näkevät suoran vaikuttamisen tehokkaampana. Tärkeintä missä tahansa hallinnollisessa mallissa on tehokas tiedonkulku ja järjestöjen tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa valmisteluun. Asiakohdainen verkostoituminen ja kyseisen, valmisteltavana olevan kysymysten kannalta keskeisten toimijoiden kokoaminen esimerkiksi kuulemistilaisuuteen tai pyöreään pöydän keskusteluun voi olla yksittäisen asian kannalta tehokkaampi työskentelytapa kuin muodollinen, määrääjäksi muodostettu rakenne.

Kuulemisissa korostettiin, että neuvottelukuntien haasteena on sihteeristöresurssien määrä ja käytettävissä olevan henkilöstön suhde ministeriöihin. Neuvottelukuntien sihteerit ovat pääsääntöisesti virkasuhteessa neuvottelukunnan asettaneeseen ministeriöön ja usein neuvottelukunnan asioiden hoitaminen muodostaa vain pienen osan heidän virkatehtävistään. Neuvottelukuntien kokoonpanon ja käytännönjärjestelyiden osalta tulisi pyrkiä mahdollisimman tarkoituksenmukaiseen toimintaan. Työskentelytapojen osalta on syytä miettiä vaihtoehtoja perinteiselle kokoustyöskentelylle. Esimerkiksi seminaarit, työpajat ja muut tilaisuudet voisivat korvata kokouksia.

Kuulemisissa katsottiin, että neuvottelukuntien tarkastelu kokonaisuutena tuo esille, että niillä on tärkeä asema suomalaisessa yhteiskunnassa hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan vuorovaikutuksen mahdollistajina. Kaikilla on oma syntyhistoriansa ja yhteiskunnallinen tehtävänsä, mutta niillä on myös paljon yhteisiä piirteitä. Toimintatavoissa ja neuvottelukuntien roolin selkeyttämisessä on vielä tehtävää. Samoin täytyy välttää tarpeettoman raskaiden rakenteiden luomista. Toiminnan sisällöt ovat muotoa tärkeämpiä ja tilannekohtaisesti on hyvä mahdollistaa joustava toiminta.

## 4.1 Romaniasiain neuvottelukunta (RONK)

### Säädöspohja

Romaniasiain neuvottelukunta (RONK) on perustettu vuonna 1956. Neuvottelukunnasta säädetään valtioneuvoston asetuksessa valtakunnallisesta romaniasiain neuvottelukunnasta ja alueellisista romaniasiain neuvottelukunnista (1019/2003). Asetuksen 1 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimii valtakunnallinen romaniasiain neuvottelukunta, jonka tarkoituksena on edistää romaniväestön yhteiskunnallisia osallistumismahdollisuuksia sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä elinolosuhteita.

### Organisaatio ja keskeiset toimintamuodot

Valtioneuvosto asettaa valtakunnallisen romaniasiain neuvottelukunnan kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Neuvottelukunnassa on puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä enintään 16 muuta jäsentä. Puheenjohtajan tai varapuheenjohtajan tulee edustaa romaniväestöä. Neuvottelukunnan muista jäsenistä puolet edustaa romaniväestöä. Nämä valitaan merkittävimpien romanijärjestöjen ja alueellisten romaniasiain

neuvottelukuntien esityksestä. Muut jäsenet edustavat ainakin sosiaali- ja terveysministeriötä, opetusministeriötä, sisäasiainministeriötä, työministeriötä, ulkoasiainministeriötä ja ympäristöministeriötä. Yksi jäsen voidaan nimetä Suomen Kuntaliiton ja yksi opetushallituksen esityksestä. Neuvottelukunta voi keskuudestaan asettaa jaostoja ja kutsua sosiaali- ja terveysministeriön suostumuksella jaostoihin pysyviä asiantuntijoita.

Romaniasiaain neuvottelukunnalla on päätoiminen pääsihteeri ja neuvottelukunnassa voi olla myös muuta henkilökuntaa. Neuvottelukunnalla oli vuonna 2014 käytettävissä 1,5 henkilötyövuotta, pääsihteeri ja osa-aikainen osastosihteeri, jotka ovat virkasuhteessa sosiaali- ja terveysministeriöön. Neuvottelukunnan määrärahat ovat laskeneet viime vuosina. Vuonna 2015 neuvottelukunnan toimintamenojen määräraha on 30 000 euroa.

Valtakunnallisen romaniasiaain neuvottelukunnan tehtävänä on 1) seurata romaniväestön yhteiskunnallisten osallistumismahdollisuuksien ja elinolosuhteiden kehitystä tasa-arvon edistämiseksi sekä antaa viranomaisille lausuntoja näissä asioissa; 2) tehdä aloitteita ja esityksiä romaniväestön taloudellisten, koulutuksellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten elinolosuhteiden parantamiseksi sekä romaniväestön työllistymisen edistämiseksi; 3) edistää romaniväestöön kohdistuvan syrjinnän poistamista; 4) edistää romanin kielen ja kulttuurin vahvistumista; 5) tukea alueellisten romaniasiaain neuvottelukuntien toimintaa sekä 6) osallistua pohjoismaiseen, eurooppalaiseen ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön romanien oikeuksien edistämiseksi ja olosuhteiden parantamiseksi. Neuvottelukunta kokoontuu neljä kertaa vuodessa. Neuvottelukunnan myötävaikutuksella on valmisteltu Suomen ensimmäinen romanipoliittinen ohjelma<sup>38</sup>. Toiminta on vahvasti toimeenpanoon liittyvää työtä. Vuosittain järjestetään 2-3 kansallista tai kansainvälistä seminaaria, annetaan lausuntoja sekä tuetaan ja ollaan mukana tutkimustyössä.

Romaniasiaain neuvottelukunnalla on tällä hetkellä neljä alueellista neuvottelukuntaa, joiden tehtävänä on hoitaa alueellaan soveltuvin osin valtakunnalliselle neuvottelukunnalle kuuluvia tehtäviä kansainvälistä toimintaa lukuun ottamatta. Alueellisiin romaniasiaain neuvottelukuntiin nimetään puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja. Neuvottelukunnassa on lisäksi 8–12 muuta jäsentä, joista vähintään puolet edustaa alueen romaniväestöä. Neuvottelukunta laatii kunkin toimikauden päätteeksi toimintakertomuksen, joka menee tiedoksi sosiaali- ja terveysministeriön johtoryhmälle.

Neuvottelukunnan tehtäviin kuuluu paljon EU-valmisteluun liittyviä ja muita kansainvälisiä tehtäviä. Kansainvälistä yhteistyötä tehdään erityisesti ulkoasiainministeriön, EU:n toimielinten ja virastojen, Euroopan neuvoston sekä kansainvälisten romanijärjestöjen kanssa. YK-yhteistyötä olisi mahdollista lisätä erityisesti romaninaisten tasa-arvon osalta. Romaniasiaain neuvottelukunta on myös ollut hallituksen edustajana eri kansainvälisissä elimissä ja mukana valmistelemassa Suomen kantoja romanikysymyksissä. Kansallisista yhteistyötahoista neuvottelukunnalla on tiiviit yhteydet alue tasolle ja kuntiin sekä kansalaisjärjestöihin.

---

<sup>38</sup> [http://www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=39503&name=DLFE-10533.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=39503&name=DLFE-10533.pdf)

## Havaintoja toiminnasta ja mahdollisia kehittämiskohteita

Neuvottelukuntaa koskeva valtioneuvoston asetus kirjoitettiin ensimmäisen kerran 80-luvulla, minkä jälkeen kenttä on muuttunut merkittävästi ja romanijärjestöjen lukumäärä on lisääntynyt. RONK:n alueelliset neuvottelukunnat toimivat mallina ETNO:a asetettaessa. Asetuksen uudistaminen on parhaillaan käynnissä. RONK:n kokoonpanoa on jo nyt laajennettu sitä kautta, että työjaostossa on pysyviä asiantuntijoita. Uutena toimijana mukana on liikkuvien romanien edustaja Hirundo. Kuulemisissa todettiin, että maahan tulleet ja maassa lyhytaikaisesti oleskelevat romanit eivät näy juurikaan kansallisessa perus- ja ihmisoikeuskeskustelussa. Toinen pohdittava asia on se, onko neuvottelukuntaa syytä kehittää parlamentaariseen suuntaan. Muiden neuvottelukuntien tapaan RONK:n haasteena on sen suhde valtioneuvostoon. Kuulemisissa todettiin, että neuvottelukunta on saanut toimia vapaasti, mutta toisaalta neuvottelukunta hoitaa asioita, jotka kuuluvat ministeriön perustyöhön. Kuulemisissa myös muistutettiin, että RONK on ETNO:n ohella suomalainen vientituote, jota tarjotaan usein mallina kansainvälisissä yhteyksissä.

### 4.2 Etnisten suhteiden neuvottelukunta (ETNO)

#### Säädöspohja

Etnisten suhteiden neuvottelukunta (ETNO) perustettiin vuonna 1970 sisäministeriön yhteyteen. Aluksi toiminnassa keskityttiin siirtolaisuuteen, mutta myöhemmin mukaan ovat tulleet maahanmuuttoon ja kotouttamiseen liittyvät kysymykset. Vuoden 2015 alusta lukien neuvottelukunta siirrettiin oikeusministeriöön. Neuvottelukunnan tarkoituksena on viranomaisten, kansalaisjärjestöjen ja eduskunnassa edustettuina olevien puolueiden sekä maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen välisen vuoropuhelun kehittäminen valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Neuvottelukunta avustaa eri viranomaisia maahanmuuttopolitiikan asiantuntijana etnisesti yhdenvertaisen ja monimuotoisen yhteiskunnan kehittämisessä sekä hyvien etnisten suhteiden edistämässä.

Neuvottelukunnan toiminnasta säädetään valtioneuvoston asetuksessa etnisten suhteiden neuvottelukunnasta (298/2011). Neuvottelukunnasta ollaan antamassa keväällä 2015 uusi valtioneuvoston asetus, jossa neuvottelukunnan tehtäviä ja kokoonpanoa ajanmukaistetaan.

#### Organisaatio ja keskeiset toimintamuodot

Valtioneuvosto asettaa etnisten suhteiden neuvottelukunnan neljäksi vuodeksi kerrallaan. Nykyisen neuvottelukunnan kausi alkoi vuonna 2011. Neuvottelukunnassa on puheenjohtajan ja kahden varapuheenjohtajan lisäksi enintään 33 muuta jäsentä ja heillä henkilökohtaiset varajäsenet. Lisäksi neuvottelukuntaan voidaan nimittää pysyviä asiantuntijoita. Nykyisen neuvottelukunnan puheenjohtajana toimii sisäministeriön kansliapäällikkö. Varapuheenjohtajista toinen edustaa maahanmuuttajia tai etnisiä vähemmistöjä ja toinen eduskunnassa edustettuina olevia poliittisia puolueita. Varsinaiset jäsenet ja heidän varajäsenensä valitaan siten, että he edustavat

oikeusministeriön sisäministeriön, ulkoasiainministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonaloja, eduskunnassa edustettuina olevia poliittisia puolueita, Suomen Kuntaliittoa, keskeisiä työmarkkinajärjestöjä, maahanmuuttajia tai etnisiä vähemmistöjä edustavia rekisteröityjä yhdistyksiä tai rekisteröityjä uskonnollisia yhdyskuntia sekä alueellisia neuvottelukuntia<sup>39</sup>. Neuvottelukunnan jäsenistä toisen varapuheenjohtajan lisäksi vähintään kymmenen tulee edustaa maahanmuuttajia tai etnisiä vähemmistöjä. ETNO:n kokoonpano on sikäli poikkeuksellinen, että siinä ei ole mukana isoja kansalaisjärjestöjä, vaan pieniä järjestöjä ja kattoliittoja, mikä tuo toimintaan omia haasteitaan. Järjestöillä on usein niukat resurssit ja osa toimii täysin vapaaehtoisvoimin, jolloin osallistuminen neuvottelukunnan toimintaan vaikeutuu.

Etnisten suhteiden neuvottelukunnalla on työjaosto, joka vastaa asioiden yhteensovittamisesta ja valmistelusta sekä lausuntojen ja asiakirjojen laatimisesta. Työjaoston puheenjohtajana on oikeusministeriön tai työ- ja elinkeinoministeriön virkamiesedustaja ja varapuheenjohtajana maahanmuuttajien tai etnisten vähemmistöjen edustaja. Neuvottelukunta asettaa työjaoston ja nimeää sen jäsenet ja heille henkilökohtaiset varajäsenet neuvottelukunnan jäsenistä ja varajäsenistä siten, että jaoston edustus noudattaa neuvottelukunnan kokoonpanoa. Työjaostossa on puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan lisäksi enintään kahdeksan jäsentä. Neuvottelukunta voi tarvittaessa asettaa asioiden valmistelua ja selvityksiä varten määräaikaista työryhmiä tai jaostoja, joihin voi kuulua myös neuvottelukunnan ulkopuolisia asiantuntijoita. Neuvottelukunta voi kuulla ulkopuolisia asiantuntijoita. Neuvottelukunnalla on päätoiminen pääsihteeri ja päätoiminen sihteeri, jotka ovat palvelussuhteessa oikeusministeriön.

Etnisten suhteiden neuvottelukunnan apuna toimii vähintään seitsemän etnisten suhteiden alueellista neuvottelukuntaa. Alueelliset neuvottelukunnat toimivat alue- ja paikallistasolla eri tahoja yhdistävänä aloitteellisena asiantuntija-, yhteistyö- ja vuoropuheluelimenä. Alueellinen neuvottelukunta hoitaa alueellaan valtakunnalliselle neuvottelukunnalle kuuluvia tehtäviä. Lisäksi alueelliset neuvottelukunnat voivat hoitaa etnisten suhteiden neuvottelukunnan erikseen määrittämiä tehtäviä. Alueellisen neuvottelukunnan asettaa neljäksi vuodeksi kerrallaan se alueen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, joka vastaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annettussa valtioneuvoston asetuksessa (910/2009) määritellyllä toimialueella maahanmuuttajien kotouttamisen alueelliseen yhteensovittamiseen, suunnitteluun, ohjaukseen ja seurantaan liittyvistä ja muista erikseen määrättävistä tehtävistä. Alueellisen neuvottelukunnan jäsenet edustavat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia, aluehallintovirastoa sekä keskeisiä kuntia, järjestöjä, työelämän ja elinkeinoelämän osapuolia, maahanmuuttajia sekä etnisiä vähemmistöjä. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi nimittää alueelliseen neuvottelukuntaan pysyviä asiantuntijoita. Kaikkien jäsenten nimeämisessä otetaan huomioon alueellinen kattavuus sekä alueellisen neuvottelukunnan tehtävien kannalta tarpeellinen asiantuntemus. Alueellisessa neuvottelukunnassa on puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan lisäksi vähintään 10 ja enintään 14 muuta jäsentä ja heillä henkilökohtaiset varajäsenet. Puheenjohtajan tai varapuheenjohtajan tulee edustaa maahanmuuttajia tai etnisiä vähemmistöjä. Maahanmuuttajien tai etnisten vähemmistöjen edustajia tulee olla vähintään puolet jäsenistä. Alueellisella neuvottelukunnalla voi olla päätoiminen sihteeri ja sivutoimisia sihteereitä.

---

<sup>39</sup> Valtioneuvoston asetus etnisten suhteiden neuvottelukunnasta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta (328/2015)

Neuvottelukunnan menot maksetaan valtion talousarviosta oikeusministeriön pääluokasta neuvottelukuntien momentilta. Vuonna 2015 neuvottelukunnan toimintamäärärahojen budjetti on 95 000 euroa, josta katetaan myös alueellisten neuvottelukuntien kulut.

Nykyisen asetuksen mukaan etnisten suhteiden neuvottelukunnan tehtävänä on 1) edistää hyviä etnisiä suhteita, etnistä yhdenvertaisuutta ja syrjimättömyyttä sekä eri toimijoiden monipuolista vuorovaikutusta ja yhteistyötä maahanmuuttopolitiikan eri osa-alueilla; 2) toimia asiantuntijaelimenä maahanmuuttopolitiikan ja etnisen yhdenvertaisuuden eri osa-alueiden kehittämisessä; 3) edistää maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen osallistumismahdollisuuksia ja järjestötoimintaa; ja 4) tiedottaa maahanmuuttopolitiikasta, etnisen yhdenvertaisuuden tavoitteesta ja etnisestä monimuotoisuudesta yhteiskunnan voimavarana sekä tehdä niitä tunnetuiksi. Tavoitteiden edistämiseksi neuvottelukunta voi järjestää tilaisuuksia, antaa lausuntoja sekä tehdä aloitteita, esityksiä ja suosituksia. Lisäksi neuvottelukunta järjestää yhteistyössä alueellisten etnisten suhteiden neuvottelukuntien kanssa vähintään kerran vuodessa Etnisten suhteiden foorumin. ETNO on ainoita virallisia väyliä, joiden kautta maahanmuuttajat ja etniset vähemmistöt voivat vaikuttaa päätöksentekoon maahanmuutto-, kotouttamis- ja yhdenvertaisuusasioissa. Neuvottelukunnalla on laaja toimeksianto edistää hyviä etnisiä suhteita, etnistä yhdenvertaisuutta ja syrjimättömyyttä sekä eri toimijoiden monipuolista vuorovaikutusta ja yhteistyötä maahanmuuttopolitiikan eri osa-alueilla. Tiedottaminen on tärkeässä roolissa. Tällä hetkellä ETNO:ssa toimii yksi alatyöryhmä, joka käsittelee uskonnollista ja kulttuurista vuoropuhelua. Jäsenistö ja sidosryhmät ovat pääsääntöisesti tyytyväisiä nykyiseen toimintamalliin. ETNO osallistuu myös yleisiin perus- ja ihmisoikeushankkeisiin, kuten kansainväliseen määräaikaishavainnointiin.

ETNO päätti nykyisen kautensa alussa kahdeksasta teemasta, joista neljä on vuosikohtaisia pääteemoja ja neljä näiden alateemoja. Vuositeemat ovat olleet yhteiskunnalliseen asenneilmapiiriin vaikuttaminen, nuorten aseman vahvistaminen, uskonnollisen ja kulttuurisen vuoropuhelun lisääminen ja uskonnollisten yhteisöjen kotouttamistoimet sekä maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen yhteiskunnallisen osallistumisen edistäminen. Teemoille on haettu mahdollisimman paljon näkyvyyttä muun muassa tapahtumissa ja kampanjoissa. ETNO:n toiminnasta on laadittu ulkoinen arviointi vuonna 2014. Arvioinnissa todettiin, että hallinnollinen malli on toimiva ja ministeriön yhteydessä toimimisesta tulee etua. Arviointi toimii pohjana uuden asetuksen valmistelussa ja seuraavan neuvottelukunnan toiminnan suunnittelussa.

## Havainnointia toiminnasta ja mahdollisia kehittämiskohteita

Kuulemisissa todettiin, että ETNO:n alueellisten neuvottelukuntien malli on osoittautunut hyväksi, vaikka resurssit ovatkin niukat. Toiminnot on ollut helppo jalkauttaa alueelliselle tasolle alueellisten neuvottelukuntien kautta. Myös neuvottelukunnan parlamentarisoituminen puolueiden mukaan tuleminen myötä on ollut suuri muutos. ETNO:n laaja kokoonpano on haaste, koska aikataulujen sopiminen on vaikeaa ja mukana olevat toimijat muodostavat hyvin heterogeenisen ryhmän. ETNO pyrkii vaikuttamaan laajasti ihmisoikeuskysymyksiin, minkä takia myös tarkasteltavat teemat ovat laajoja, vaikka valtioneuvoston asettama tehtäväkuva sinällään onkin selvä. Kuulemisissa esitettiin, että toiminnan vaikuttavuuden vahvistamiseksi on tärkeää valita selkeät painopisteet ja keskittyä niihin. Toinen iso haaste on kaikkien mukana olevien ryhmien osallistaminen. Rajalliset resurssit näkyvät eniten alueellisissa neu-

vottelukunnissa. ETNO:ssa ei ole tällä hetkellä tutkimuksen edustajia, vaikka tutkimustahojen kanssa tehdäänkin yhteistyötä. Arviointiraportissa ehdotettiin, että mukaan voitaisiin ottaa erilaisia asiantuntijoita, säätiöitä, kauppakamareita sekä tutkijoita. Henkilökohtaisella mandaatilla valittujen jäsenten mukaan ottaminen olisi kuitenkin periaatteellinen muutos, koska tällä hetkellä jäsenenä on järjestöjä. Myös ETNO:n toiminnassa nähtiin mahdollisuuksia neuvottelukuntien välisen yhteistyön vahvistamiselle. Esimerkiksi pääsihteeritapaamiset voisivat olla tähän hyvä tapa. Käytännössä ETNO tekee yhteistyötä esimerkiksi oikeusministeriössä toimivan kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan kanssa.

### 4.3 Tasa-arvoasiain neuvottelukunta (TANE)

#### Säädöspohja

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta (TANE) perustettiin vuonna 1972. Vuonna 2001 tehtiin organisaatiouudistus, jossa TANE, sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvoyksikkö ja tasa-arvovaltuutetun toimisto erotettiin toisistaan.

Neuvottelukunnasta säädetään valtioneuvoston asetuksessa tasa-arvoasiain neuvottelukunnasta (638/1986)<sup>40</sup>, jonka 1 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimii naisten ja miesten välisen yhteiskunnallisen tasa-arvon edistämistä varten tasa-arvoasiain neuvottelukunta.

#### Organisaatio ja keskeiset toimintamuodot

Valtioneuvosto asettaa neuvottelukunnan eduskunnan toimikaudeksi. Neuvottelukunta toimii siihen asti, kunnes uusi neuvottelukunta on asetettu. Neuvottelukuntaa asetettaessa on eduskunnan voimasuhteet otettava huomioon. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että puolueet nimeävät edustajansa neuvottelukuntaan. Neuvottelukunnassa on enintään 13 jäsentä. Toimikaudella 2011–2015 TANE:aan on nimetty lisäksi neljä asiantuntijajäsentä alan kattojärjestöistä (Miesjärjestöjen keskusliitto ry, Naisjärjestöjen Keskusliitto ry, NYTKIS ry ja Seta ry). Muiden järjestöjen edustajia on mukana jaostoissa. Jaostot ovat TANE:n valmistelevia elimiä ja päätökset tehdään neuvottelukunnassa. Yhteistyön ja vuoropuhelun edistäminen eri toimijoiden kuten puolueiden, järjestöjen ja tutkijoiden kanssa tapahtuu ennen kaikkea jaostojen työskentelyssä. TANE:lla on ollut historiansa aikana useita pitkään vaikuttaneita jaostoja kuten tutkimusjaosto vuosina 1981–2006. Tällä hetkellä TANE:lla on kaksi jaostoa: tutkimuksen hyödyntämiseen ja edistämiseen, työelämäkysymyksiin ja päätöksentekoon keskittyvä Sukupuoli ja valta –jaosto sekä Miesjaosto. Kokouksia neuvottelukunnalla on viisi kertaa vuodessa ja työvaliokunta valmistelee kokoukset. Neuvottelukunnalla on kokoaikainen pääsihteeri, osa-aikainen osastosihteeri sekä toukokuun 2015 loppuun asti kaksi osa-aikaista määräaikaista suunnittelijaa, jotka toimivat jaostojen sihteereinä. Neuvottelukunnan toimintamäärärahat vuonna 2014 olivat 130 000 euroa, jotka maksetaan sosiaali- ja terveysministeriön toimintamäärärahoista.

<sup>40</sup> Asetukseen on tehty merkittäviä muutoksia vuonna 2001, valtioneuvoston asetus tasa-arvoasiain neuvottelukunnasta annetun asetuksen muuttamisesta (389/2001)



Neuvottelukunnan tehtävänä on 1) seurata ja edistää naisten ja miesten tasa-arvon toteuttamista yhteiskunnassa; 2) tehdä aloitteita ja esityksiä sekä antaa lausuntoja tasa-arvoon vaikuttavan lainsäädännön ja muiden toimenpiteiden kehittämiseksi; 3) huolehtia yhteistyön edistämisestä viranomaisten, työmarkkinajärjestöjen ja muiden yhteisöjen kesken; 4) edistää tasa-arvoa koskevaa tutkimustoimintaa ja tutkimustulosten hyödyntämistä; ja 5) seurata alan kansainvälistä kehitystä. Käytännön toiminnassaan TANE tekee aloitteita, esityksiä ja lausuntoja lainsäädännön toimevuudesta ja lainsäädäntömuutoksista sekä edistää vuoropuhelua ja tasa-arvoa koskevaa tutkimusta sekä osallistuu ja seuraa kansainvälistä kehitystä. TANE:lta pyydetään usein lausuntoja tasa-arvonäkökulmasta hallituksen esityksistä. TANE osallistuu aktiivisesti poliittiseen keskusteluun ja on muun muassa julkaissut vuonna 2015 hallitusohjelmatavoitteensa<sup>41</sup>. TANE pyrkii myös ennakoimaan kulloinkin keskusteluun nousevia aiheita sekä tunnistamaan tasa-arvon kannalta merkittäviä kehityskulkuja. Neuvottelukunta on pyrkinyt kehittämään työtapojaan ja on kuluvalla kaudella järjestänyt muun muassa asiantuntijatyöpajoja. Neuvottelukunta laatii toimintakertomuksen jokaiselta kaudelta.

Neuvottelukunta tekee kansainvälistä yhteistyötä lähinnä Pohjoismaiden ja Viron kanssa sekä osallistuu vuosittain YK:n naisten asemaa käsittelevän toimikunnan (CSW) istuntoihin valtioneuvoston asettamassa CSW-valtuuskunnassa. TANE on pitänyt YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevaa yleissopimusta (CEDAW) esillä muun muassa SuomiAreenassa ja seminaareissa. Neuvottelukunta käsittelee myös CEDAW-komitean Suomelle antamia loppupäätelmiä ja suosituksia. Neuvottelukunnalla on ollut edustus myös keskeisissä lainvalmisteluhankkeissa kuten naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (Istanbulin sopimus) ratifiointityöryhmässä. Neuvottelukunta tekee tiivistä yhteistyötä samassa ministeriössä sijaitsevien muiden neuvottelukuntien eli romaniasiain neuvottelukunnan ja valtakunnallisen vammaisneuvoston kanssa. Etnisten suhteiden neuvottelukunnalla on edustaja Miesjaostossa.

## Havaintoja toiminnasta ja mahdollisia kehittämiskohteita

Kuulemisissa todettiin, että tasa-arvoasioissa eri toimijoilla on selkeä työnjako siten, että tasa-arvovaltuutettu hoitaa lain valvonnan ja edistämisen, tasa-arvoyksikkö valmistelee ja toimeenpanee hallituksen politiikkaa ja TANE:ssa puolestaan myös opposition ääni tulee kuuluville. Seuraavalla kaudella haasteena on riittävien valmisteluresurssien turvaaminen, koska neuvottelukunnan toiminta perustuu jaostojen valmistelemaan työhön. Yhteistyötä muiden neuvottelukuntien kanssa olisi mahdollista lisätä.

---

<sup>41</sup> [http://www.tane.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=827503&name=DLFE-7401.pdf](http://www.tane.fi/c/document_library/get_file?folderId=827503&name=DLFE-7401.pdf)

## 4.4 Valtakunnallinen vammaisneuvosto (VANE)

### Säädöspohja

Valtakunnallinen vammaisneuvosto (VANE) aloitti toimintansa vuonna 1986 ja vuonna 1987 säädettiin kunnallisista vammaisneuvostoista. Vuonna 2009 valtioneuvosto antoi erillisen asetuksen valtakunnallisesta vammaisneuvostosta.

Neuvostosta säädetään valtioneuvoston asetuksessa valtakunnallisesta vammaisneuvostosta (1648/2009), jonka 1 §:n mukaan valtakunnallinen vammaisneuvosto on viranomaisten sekä vammaisten henkilöiden, heidän omaistensa ja vammaisjärjestöjen välinen yhteistoimintaelin yhteiskuntapolitiikan suunnittelua, kehittämistä ja toteuttamista koskevista, vammaisten henkilöiden elinoloihin ja hyvinvointiin vaikuttavissa asioissa. Vammaisneuvosto toimii sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä ja hallinnollinen malli on pysynyt samana koko olemassaolon ajan.

### Organisaatio ja keskeiset toimintamuodot

Vammaisneuvostossa on puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä tarpeellinen määrä muita jäseniä, kuitenkin enintään 16, joilla kaikilla on henkilökohtainen varajäsen. Valtioneuvosto määrää jäsenet ja varajäsenet kolmeksi vuodeksi kerrallaan.

Nykyisen VANE:n kausi alkoi vuonna 2013 ja päättyy vuonna 2015. Jäsenistä puolet edustaa vammaisia henkilöitä ja vammaisjärjestöjä sekä muut jäsenet sosiaali- ja terveysministeriön, opetusministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, valtiovarainministeriön, ympäristöministeriön ja sisäasiainministeriön hallinnonaloja. VANE pyrkii rotaatioon siten, että eri vammaisjärjestöt ovat kattavasti edustettuina eri kausina vuorollaan. Vammaisneuvosto voi tarvittaessa asettaa keskuudestaan jaostoja. Jaoston puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan määrää vammaisneuvosto. Jaostojen jäsenenä voi olla myös vammaisneuvoston varajäseniä. VANE:ssa työskentelee vuonna 2015 kaksi henkilöä eli kokoaikainen pääsihteeri ja kokoaikainen suunnittelija. VANE:n kulut katetaan sosiaali- ja terveysministeriön toimintamäärärahoista. Vuoden 2015 toimintamääräraha on 34 000 euroa.

Vammaisneuvoston tehtävänä on 1) seurata yhteiskunnan suunnittelua, päätöksentekoa ja toimenpiteitä vammaisten henkilöiden osallistumismahdollisuuksien ja tasa-arvon edistämiseksi; 2) tehdä aloitteita ja esityksiä viranomaisille sekä antaa lausuntoja kysymyksistä, jotka liittyvät vammaisten henkilöiden osallistumismahdollisuuksiin ja tasa-arvoon; ja 3) edistää vammaisten henkilöiden, heidän järjestöjensä ja viranomaisten välistä yhteistyötä sekä toimia vammaisten henkilöiden vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseksi heitä koskevista asioista.

VANE on ensisijaisesti vammaisjärjestöjen ja viranomaisten yhteistyöelin, joka pyrkii tuomaan eri toimijoita lähemmäs toisiaan ja edistämään vuoropuhelua. Tehtävänä on osallistua yhteiskunnan kehittämiseen, vammaisten elinolojen parantamiseen ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistämiseen. Näitä tavoitteita toteutetaan muun muassa seuraamalla lainsäädännön kehittymistä, antamalla lausuntoja ja tekemällä kannanottoja. Lisäksi seurataan eri ministeriöiden vammaispolitiikan toteuttamista ja tehdään ehdotuksia vammaisasioiden huomioimiseksi hallinnon eri tasoilla. VANE antaa aloitteita myös yksityissektorin kehittämisen suhteen. VANE:n tehtä-

vänä on koordinoita vammaispoliittisen ohjelman VAMPO:n<sup>42</sup> seuranta ja toimeenpanoa. Lisäksi VANE järjestää valtakunnalliset vammaisneuvostopäivät noin joka toinen vuosi ja koulutus- ja keskustelutilaisuuksia sekä tiedotusta kunnallisille vammaisneuvostoille. VANE:n toiminnassa korostuu toimintasuunnitelman suurten suuntaviivojen lisäksi reagoiminen ajankohtaisiin asioihin.

VANE osallistuu EU:n vammaispolitiikkaan antamalla lausuntoja, ottamalla kantaa unionin yhteisiin vammaiskysymyksiin ja osallistumalla kokouksiin. VANE on ollut mukana myös vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen hyväksymiseen liittyvän ulkoasiainministeriön vetämän laaja-alaisen työryhmän työssä. Sopimuksen ratifiointi tulee lisäämään kansainvälisten suhteiden merkitystä. Tärkeimmät kansalliset sidosryhmät ovat eri hallinnonalat ja vammaisjärjestöt. Lisäksi kumppaneita ovat kunnalliset vammaisneuvostot, jotka ovat kuntalain muutoksen myötä lakisääteisiä. Tulevaisuudessa yhteistyötahoina tulee olemaan enenevässä määrin yleisiä perus- ja ihmisoikeustoimijoita, koska YK:n yleissopimuksenkin myötä näkemys vammaisuudesta on muuttumassa ja vammaisten oikeudet nähdään entistä vahvemmin ihmisoikeuskysymyksinä.

## Havaintoja toiminnasta ja mahdollisia kehittämiskohteita

Kuulemisissa todettiin, että VANE:n perustehtävät eivät ole päällekkäisiä muiden toimijoiden kanssa. Lähivuosina VANE:n toiminta tulee muuttumaan merkittävästi YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen ratifiointin myötä. Sopimuksen 33 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusosapuolten tulee nimetä yhteystaho sopimuksen täytäntöönpanoa varten. Suomessa nämä tahot tulevat olemaan ulkoasiainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö. Lisäksi sopimusosapuolten tulee harkita koordinaatiojärjestelmän perustamista helpottamaan sopimuksen täytäntöönpanoa. Vammaisten henkilöiden osallisuuden turvaaminen on tärkeää. Koordinaatiomekanismin tehtävät on tarkoitus osoittaa sosiaali- ja terveysministeriöön perustettavalle uudelle elimelle, joka korvaisi nykymuotoisen VANE:n. VANE suhtautuu ehdotukseen myönteisesti. Aikataulu riippuu ratifiointin etenemisestä.

Mekanismin on tarkoitus tuoda vammaisten ääni kuuluville entistä paremmin. Yleissopimuksen täytäntöönpanoon liittyvää tietoa välitetään paikallistasolle ja paikalliselta tasolta valtakunnalliselle tasolle eli lisätään vuoropuhelua ja osallisuutta. Tehtävänä on myös nostaa esiin vammaisten henkilöiden tarpeet ja oikeuksien tila sekä kerätä tietoa, järjestää koulutusta ja osallistua määräaikaisraporttien valmisteluun ja tiedon keräämiseen. Uusien tehtävien suhteuttaminen olemassa oleviin resursseihin on haaste. Koordinaatiojärjestelmän toiminta voidaan käynnistää nykyisillä resursseilla, mutta myöhemmin tulee arvioida lisäresurssien tarvetta esimerkiksi lakimiehen palkkaamiseen.

---

<sup>42</sup> [https://www.thl.fi/documents/470564/817072/selko\\_vampo.pdf/198538d9-a87f-46cd-9e0d-1134f519b081](https://www.thl.fi/documents/470564/817072/selko_vampo.pdf/198538d9-a87f-46cd-9e0d-1134f519b081)

## 4.5 Kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunta (IONK)

### Säädöspohja

Kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunta (IONK) on vuodesta 1988 lähtien toiminut ulkoasiainministeriön neuvoo-antavana elimenä ihmisoikeuskysymyksissä. Neuvottelukunnalla ei ole säädöspohjaa. Se on asetettu valtioneuvoston päätöksellä vaalikausittain. Edellinen neuvottelukunta asetettiin 8. maaliskuuta 2012 ja sen toimikausi päättyi 31. maaliskuuta 2015. Hallinnollinen malli on kevyt.

### Organisaatio ja keskeiset toimintamuodot

Neuvottelukunta koostui kansalaisjärjestöjen, puolueiden ja tutkimuslaitosten edustajista. Edellisen neuvottelukunnan jäsenet edustivat eduskunnassa edustettuina olevia puolueita, keskeisiä kansallisia ihmisoikeusjärjestöjä, Kirkon Ulkomaanapua, vähemmistöjärjestöjä ja Suomen YK-liittoa. Lisäksi neuvottelukunnassa olivat asiantuntijoina ihmisoikeustutkimuksen ja Ihmisoikeuskeskuksen edustajat. Neuvottelukunnan sihteerinä toimi ulkoasiainministeriön virkamies. IONK valitsee toimikautensa alussa joukostaan puheenjohtajan ja kaksi varapuheenjohtajaa. Neuvottelukunnan puheenjohtajana on perinteisesti toiminut kansanedustaja. Neuvottelukunnan menot katetaan ulkoasiainministeriön ihmisoikeuspolitiikan yksikön (POL-40) momentilta. Virkatyön ohella vuoden 2015 budjetti on noin 10 000 euroa. IONK:n kokouksia on suunnitellut ja valmistellut erikseen valittu työvaliokunta.

Neuvottelukunnan tehtävänä on toimia yhteydenpitokanavana ulkoasiainministeriön ja kansalaisjärjestöjen välillä ihmisoikeuskysymyksissä, edistää keskustelua ihmisoikeuskysymyksissä muun muassa seminaareja järjestämällä sekä seurata kansainvälisiä ihmisoikeuskysymyksiä ja antaa lausuntoja niihin liittyvistä periaatteellisista kysymyksistä. IONK pyrkii keskittymään kansainvälisiin ihmisoikeusasioihin, erityisesti Suomen kansainväliseen ihmisoikeuspolitiikkaan. IONK:n näkemyksen mukaan sen tehtävät tulisi entistä selvemmin rajata kansainväliseen vaikuttamiseen.

IONK näkee roolinsa olevan pitkällä tähtäimellä laajoissa ihmisoikeuskysymyksissä. Sen tavoitteena on lisätä ihmisoikeustietoisuutta ulkoasiainhallinnossa. Neuvoo-antavana elimenä IONK käy vuoropuhelua virkamiesten kanssa. Erityisen hyödyllisenä IONK on nähnyt ulkoasiainministeriön yksiköiden vierailut kokouksissa sekä suurlähettiläiden tapaamiset. Vaikuttavuuden kannalta olisi tärkeää tavoittaa erityisesti ulkoasiainministeriön ne osastot, joilla ihmisoikeusosaaminen ei ole vielä riittävän vahvaa. Kansainvälinen ihmisoikeuskenttä laajenee ja siihen liittyvät ulkoasiainhallinnon tarpeet ovat moninaisia, usein myös nopeasti muuttuvia. Vuosien saatossa IONK:n jäseniä on osallistunut hallituksen valtuuskunnissa kansainvälisten ihmisoikeuselinten kokouksiin riippumattoman tarkkailijan tai neuvonantajan roolissa. IONK pitää osallistumista kansainvälisiin kokouksiin hyödyllisenä.

Tällä kaudella IONK on osallistunut ulkoasiainhallinnon ihmisoikeusstrategian ja ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman valmisteluun ja sen toteuttamisen seurantaan. Toiminta on ollut IONK:n näkemyksen mukaan vaikuttavaa ja tarkoituksenmukaista. Ihmisoikeusstrategian toteuttamisen arviointi ja seurantatyö oli haastava hanke, jota varten IONK kokeili uusia toimintatapoja. Neuvottelukunta jakautui työryhmiin ja kuuli asiantuntijoita. Kokemukset olivat pääsääntöisesti myönteisiä, mutta työryhmytyötä voisi edelleen kehittää joustavammaksi. Neuvottelukunta käsitteli myös ulkoasiain-

ministeriön edustustoille laatimia julkisia ohjeita EU:n ihmisoikeuspuolustajia koskevien suuntaviivojen käytännön toteuttamisesta<sup>43</sup>.

IONK:lla on ollut yhteiskokouksia kehityspoliittisen toimikunnan kanssa (ihmisoikeusperustainen kehitys) ja edellisellä kaudella TEM:n vetämän Yhteiskunta- ja yritys vastuun neuvottelukunnan kanssa (yritysten ihmisoikeusvastuut). IONK katsoo, että yhteiskokousmallia voisi pohtia hyödynnettäväksi myös nousevissa kansainvälisissä ihmisoikeusteemoissa kuten yritysvastuuasiat, uudet sodankäynnin ja sotateknologian muodot, terrorismi ja vierastaistelijat sekä kyberasiat. Tiedotusta olisi syytä vahvistaa. Samoin seuraavalla kaudella toimintaa on tarpeen entisestään kohdentaa ja laatia neuvottelukunnalle säännöt. IONK ei laadi erillistä toimintasuunnitelmaa. Päättyneellä kaudella työjärjestyksen laatiminen jäi kesken, vaikka se olisikin tarpeen nelivuotiskausittain. IONK:lla ei ole raportointivelvollisuutta.

IONK:n jäsenjärjestöt osallistuvat kansainväliseen ihmisoikeustyöhön kansainvälisten katto-organisaatioidensa kautta. IONK:lla on jäsentensä kautta tiivis yhteys kansallisiin ihmisoikeustoimijoihin ja poliittisiin puolueisiin. Neuvottelukunta pitää arvokkaana lisänä sitä, että poliittiset puolueet ovat osallistuneet neuvottelukuntaan. IONK:n havainto tosin on, että samat järjestöt, usein myös samat ihmiset, istuvat useissa eri kokoonpanoissa. Neuvottelukunta on toivonut sihteeristöpalvelujensa vahvistamista siten, että ulkoasiainministeriö osoittaisi seuraavalle kaudelle os aikaisen (1/3) sihteerin.

## Havaintoja toiminnasta ja mahdollisia kehittämiskohteita

IONK:n rooli on vaihdellut suuresti sen lähes kolmekymmenvuotisen olemassaolon aikana. Välillä neuvottelukunta on ollut aktiivinen kansallisen keskustelun herättäjä, välillä taas keskittynyt enemmän tietojen vaihtoon. IONK:n rooli eroaa sikäli muista neuvottelukunnista, että se on ainoa neuvottelukunta, joka seuraa Suomen kansainvälistä ihmisoikeuspolitiikkaa ja sen toteuttamista. Kotimaassa moni muukin neuvottelukunta osallistuu ja seuraa erityisesti Suomen kansainvälisten ihmisoikeusveloitteiden täytäntöönpanoa määräaikaissäraportoinnin sekä loppupäätelmien ja suositusten täytäntöönpanon seurannan kautta. IONK on antanut lisäarvoa ulospäin tapahtuvan ihmisoikeuspoliittisen vaikuttamisen tarkastelussa.

On tärkeää, että Suomi osallistuu aktiivisesti vaikuttaen kansainväliseen ihmisoikeuskeskusteluun. IONK:n neuvonantajatehtävää voisi tämän osalta vahvistaa hakeamalla entistä joustavampia osallistumis- ja vaikuttamismuotoja neuvottelukunnan sisäisessä toiminnassa. IONK:n vahvuuksiin kuuluvaa laaja-alaista vuorovaikutusta (ulkoasiainministeriö, poliittiset puolueet, kansalaisjärjestöt) voitaisiin hyödyntää kehittämällä sen roolia uusien ihmisoikeusteemojen seurannassa sekä keskustelunherättäjänä. IONK:lla voisi olla esimerkiksi nykyistä suurempi rooli ulkoasiainhallinnon ihmisoikeuskoulutuksen suunnittelussa. On tärkeää, että kansainvälistä ihmisoikeuspolitiikkaa tehdään vuorovaikutuksessa kansallisten perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kanssa. Vuorovaikutus kansallisten perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kanssa tulee ottaa huomioon myös IONK:n tulevan työn suunnittelussa.

<sup>43</sup> <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=323943&contentlan=1&culture=fi-FI>

IONK:n kansainvälisissä tehtävissä on joiltakin osin päällekkäisyyksiä muiden kansallisten ihmisoikeustoimijoiden kanssa, etenkin kansalliseen ihmisoikeusinstituutiin kuuluvan ihmisoikeusvaltuuskunnan kanssa. Kansallisilla ihmisoikeusinstituutioilla (riippumattomilla, ns. Pariisin periaatteiden mukaisilla A-statuksen saaneilla) on esimerkiksi YK:n ihmisoikeuselimissä muodollinen, tunnustettu asema ja sen myötä puheoikeus. Osana kansallista ihmisoikeusinstituutiota ihmisoikeusvaltuuskunta voi osallistua kansainvälisten ihmisoikeusasioiden käsittelyyn. Päällekkäisyyttä on myös yksittäisten kansallisten perus- ja ihmisoikeusasioiden osalta.

## 4.6 Kieliasian neuvottelukunta

### Säädöspohja

Kieliasian neuvottelukunta perustettiin kielilain säätämisen myötä vuonna 2004. Neuvottelukunnasta säädetään valtioneuvoston asetuksessa kielilain täytäntöönpanosta (433/2004), jonka mukaan kielilain (423/2003) ja siihen liittyvän lainsäädännön täytäntöönpanon ja soveltamisen seuranta sekä kielellisten olojen kehityksen seuranta varten on oikeusministeriön yhteydessä toimiva kieliasian neuvottelukunta.

### Organisaatio ja keskeiset toimintamuodot

Valtioneuvosto asettaa neuvottelukunnan neljäksi vuodeksi kerrallaan. Nykyinen neuvottelukunta aloitti maaliskuussa 2012 ja se on järjestyksessään kolmas. Neuvottelukunnalla on puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja enintään kaksitoista muuta jäsentä, joista kullakin on henkilökohtainen varajäsen. Neuvottelukunnassa tulee olla edustettuna ainakin oikeudellinen, sosiaali- ja terveydenhuollon, opetus- ja sivistystoimen, ulkomaalais- ja maahanmuuttoasioiden, kunnallishallinnon sekä kielenhuollon tai kielientutkimuksen asiantuntemus. Nykyisessä neuvottelukunnassa on edustajia muun muassa ministeriöistä, paikallis- ja aluehallinnosta sekä poliisista. Jäsenet edustavat omaa asiantuntemustaan, eivät taustaorganisaatiotaan. Lisäksi mukana on viisi pysyvää asiantuntijaa<sup>44</sup>. Neuvottelukunnalla on sihteeristö, johon kuuluu pääsihteeri ja tarvittava määrä sihteereitä. Oikeusministeriö määrää pääsihteerin ja määrää tai kutsuu sihteerit. Nykyisellä neuvottelukunnalla on pääsihteeri ja sihteeri, jotka ovat virkasuhteessa oikeusministeriöön. Neuvottelukunnan menot maksetaan valtion talousarviosta oikeusministeriön pääluokasta neuvottelukuntien momentilta. Vuonna 2015 neuvottelukunnan määrärahat ovat noin 5 000 euroa.

Neuvottelukunnan tehtävänä on 1) avustaa oikeusministeriötä kielilain ja siihen liittyvän lainsäädännön täytäntöönpanon ja soveltamisen seurannassa; 2) valmistella esityksiä täytäntöönpanoa tukeviksi toimenpiteiksi kansalliskielten käytön ja aseman edistämiseksi; 3) avustaa oikeusministeriötä eduskunnalle vaalikausittain kielilainsäädännön soveltamisesta annettavan valtioneuvoston kertomuksen valmistelussa; 4) valmistella viranomaisille suosituksia kielilakia ja siihen liittyvää lainsäädäntöä

<sup>44</sup> Kuurojen Liitto ry, Saamelaiskäräjät, Svenska Finlands Folkting, yhdenvertaisuusvaltuutettu ja Suomen Kuntaliitto ry

koskevan tiedottamisen ja koulutuksen järjestämisestä; sekä 5) antaa lausuntoja viranomaisille ja muille yhteisöille oikeusministeriön sille toimittamista kielilainsäädäntöä koskevista kysymyksistä. Neuvottelukunta voi myös 1) osallistua muita kieliä kuin kansalliskieliä koskevan lainsäädännön seurantaan sekä asiantuntijaelimenä avustaa muita kieliä koskevan lainsäädännön valmistelussa; 2) seurata kansainvälistä kehitystä ja yhteistyötä maan kieliolojen ja kielellisten oikeuksien kehittämiseksi; sekä 3) omasta aloitteestaan valmistella oikeusministeriön käyttöön suosituksia kielilainsäädäntöön ja sen soveltamiseen liittyvissä kysymyksissä sekä tehdä aloitteita kielellisten oikeuksien edistämiseksi ja kielellisen yhdenvertaisuuden toteutumiseksi. Neuvottelukunnalla on vuosittain kolme kokousta. Työvaliokunta, jossa ovat puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja sihteeristö, valmistelee kokoukset. Yleensä kokouksissa on ollut muutama keskeinen teema, esimerkiksi uusi yhdenvertaisuuslaki. Lisäksi neuvottelukunta on vierailut saamelaisalueella edellisen kielikertomuksen valmistelun yhteydessä.

Oikeusministeriö vahvistaa neuvottelukunnalle työjärjestyksen neuvottelukunnan ehdotuksesta. Työjärjestyksessä määrätään neuvottelukunnan asettamasta työvaliokunnasta, jaostoista ja työryhmistä sekä asiantuntijoiden nimittämisestä. Neuvottelukunta laatii vuosittain toimintasuunnitelman sekä kertomuksen toiminnastaan ja esittää nämä oikeusministeriön hyväksyttäväksi. Kieliasian neuvottelukunta osallistuu kansainvälisille sopimusvalvontaelimille laadittavien määräaika-raporttien valmisteluun antamalla lausuntoja kielellisten oikeuksien toteutumisesta.

## Havaintoja toiminnasta ja mahdollisia kehittämiskohteita

Kuulemisessa todettiin, että neuvottelukunta tukee oikeusministeriön kielilakiin liittyvien tehtävien hoitamista tarjoamalla virkamiesten käyttöön asiantuntemusta ja muuta tukea työnteolle. Toisaalta neuvottelukunta työllistää sihteeristöä varsin paljon. Kokemukset neuvottelukunnasta ovat olleet positiivisia. Kieliasianneuvottelukunta näkee myös yhteistyömahdollisuuksia muiden neuvottelukuntien kanssa.

## 4.7 Lapsiasianeuvottelukunta

### Säädöspohja

Lapsiasianeuvottelukunta perustettiin vuonna 2004. Neuvottelukunnasta säädetään laissa lapsiasiavaltuutetusta (1221/2004), jonka 4 §:n mukaan lasten aseman ja oikeuksien sekä niitä koskevan viranomaisten yhteistyön edistämistä varten lapsiasiavaltuutetun apuna toimii neuvottelukunta, jonka asettamisesta ja kokoonpanosta, tehtävistä sekä työskentelystä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Tarkemmin neuvottelukunnan toiminnasta säädetään lapsiasiavaltuutetusta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (274/2005).

## Organisaatio ja keskeiset toimintamuodot

Lapsiasiavaltuutetusta annetun valtioneuvoston asetuksen 5 §:n mukaan<sup>45</sup> valtioneuvosto asettaa lapsiasianeuvottelukunnan lapsiasiavaltuutetun ehdotuksesta enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Nykyisen neuvottelukunnan kausi kestää neljä vuotta ja päättyy elokuussa 2015. Neuvottelukunnassa on puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja enintään 14 muuta jäsentä, joista kullakin on henkilökohtainen varajäsen. Neuvottelukunnan puheenjohtajana toimii lapsiasiavaltuutettu. Neuvottelukunnassa tulee olla edustettuina eri hallinnonalojen asiantuntemus, alue- ja paikallistason asiantuntemus sekä neuvottelukunnan toimialaan liittyvien järjestöjen ja muiden vastaavien tahojen asiantuntemus. Neuvottelukunta voi ottaa itselleen sivutoimisen sihteerin. Tällä hetkellä neuvottelukunnan sihteeristönä toimii Suomen Unicef. Neuvottelukunta kokoontuu puheenjohtajan kutsusta. Neuvottelukunta voi asettaa selvitys- ja työryhmiä sekä kuulla asiantuntijoita. Neuvottelukunnan menot katetaan valtion talousarviosta oikeusministeriön pääluokasta oikeusministeriön yhteydessä toimivien viranomaisien toimintamenojen momentilta. Vuonna 2015 neuvottelukunnan budjetti on 20 000 euroa.

Lapsiasianeuvottelukunnan tehtävänä on lapsiasiavaltuutetun apuna 1) tehdä ehdotuksia ja antaa lausuntoja lasten aseman ja oikeuksien edistämisestä; 2) edistää kansallisten ja kansainvälisten eri toimijoiden välistä yhteistyötä lasten asemaan ja oikeuksiin liittyvissä kysymyksissä; 3) seurata ja arvioida kansallista ja kansainvälistä kehitystä lasta koskevissa asioissa; 4) toimia lasten aseman vahvistamiseksi yhteiskunnassa sekä vaikuttaa siihen, että asenteita yhteiskunnassa kehitetään lapsimyönteisemmiksi ja että edistetään tietojen saamista lasten asemasta ja oikeuksista; ja 5) hoitaa muita mahdollisia toimialaansa kuuluvia asioita, jotka lapsiasiavaltuutettu tuo sen käsiteltäväksi. Viimeaikaiset käsitellyt teemat ovat liittyneet hallituksen ajankohtaiseen lainvalmisteluun sekä lasten oikeuksien komiteaan liittyvään työhön ja ajankohtaisiin kansainvälisiin asioihin. Neuvottelukunta toimii myös keskustelufoorumina. Neuvottelukunnalla on ollut sen alusta alkaen työryhmiä. Tällä hetkellä lapsiasianeuvottelukunnalla on neljä työryhmää: 1) Lapsen oikeuksien viestinnän ja kansainvälisen lapsipolitiikan työryhmä, 2) Lapsivaikutusten arvioinnin ja lapsibudjetoinnin työryhmä, 3) Lastensuojelun työryhmä ja 4) HLBTI ja lapset -työryhmä. Myös tutkimuksen edustus on pyritty huomioimaan ja tutkimustyöryhmän perustamista on suunniteltu, koska on tärkeää, että neuvottelukunnassa käyty keskustelu perustuu tietoon. Nykyinen neuvottelukunta tulee antamaan oman itsearviointinsa nelivuotis-kaudestaan.

## Havaintoja toiminnasta ja mahdollisia kehittämiskohteita

Lapsiasiavaltuutetun näkökulmasta neuvottelukunta vie vain vähän resursseja, mutta siitä on saatu merkittävää hyötyä valtuutetun toiminnassa. Keskeistä neuvottelukunnan toiminnan tehostamisessa on sen kokoonpano ja asettamisessa pitäisi kiinnittää huomiota siihen, minkä sidosryhmien on tärkeää olla mukana. Neuvottelukunta voi omalta osaltaan tukea eri toimijoiden välistä vuorovaikutusta.

---

<sup>45</sup> Sellaisena kuin se on muutettuna valtioneuvoston asetuksessa lapsiasiavaltuutetusta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta (341/2015)



Hallinnon edustajien jäsenyys on tärkeää tiedonvaihdon kannalta. Lapsiasianeuvottelukunnan kokouksissa on paikalla lähes neljäkymmentä henkeä, mistä syystä jäsenmäärän rajaaminen olisi tarkoituksenmukaista. Lapsiasiavaltuutetun näkökulmasta se, että eri neuvottelukunnissa toimii samoja henkilöitä, ei ole ongelmallista. Päälekkäisyydet ovat vältettävissä yhteistyöllä. Kuulemisessa todettiin, että neuvottelukunnan käytäntö kutsua ulkopuolisia asiantuntijoita kuultavaksi kokoukseen kulloinkin käsiteltävästä aiheesta on hyvä esimerkki.

#### 4.8 Muut neuvottelukunnat

Perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kenttä on laaja ja moni muukin neuvottelukunta olisi voinut tulla käsitellyksi selvityksessä. Jäljempänä mainitaan lyhyesti muutamia, joilla on liittymäkohtia edellä mainittuihin toimijoihin.

Keskeisimpänä tarkastelun ulkopuolelle jääneistä neuvottelukunnista voidaan pitää yhdenvertaisuuslakiuudistukseen liittyvän yhdenvertaisuusasioiden neuvottelukunnan perustamista. Neuvottelukunnasta säädetään yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetussa laissa (1326/2014), jonka 10 §:n mukaan yhdenvertaisuuden yleisen edistämisen ja syrjinnän ehkäisemisen kannalta merkittävien toimijoiden ja viranomaisten tietojenvaihtoa sekä yhdenvertaisuuteen liittyvien kysymysten käsittelyä varten yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston yhteydessä on valtioneuvoston kolmeksi vuodeksi kerrallaan asettama yhdenvertaisuusasioiden neuvottelukunta. Lain mukaan neuvottelukunnan tehtävistä, kokoonpanosta ja toiminnasta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Asiaa koskevaa valtioneuvoston asetusta ei ole vielä annettu<sup>46</sup>, mistä syystä tulevaa neuvottelukuntaa ei ole voitu käsitellä tässä yhteydessä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettua edeltäneen vähemmistövaltuutetun toimiston yhteydessä oli vähemmistöasiain neuvottelukunta, joka lakkasi uuden lain voimaantullessa 1.1.2015. Neuvottelukunnan toiminnasta säädettiin valtioneuvoston asetuksessa vähemmistövaltuutetusta (687/2001). Neuvottelukunta on ollut tärkeä tiedonvaihtokanava, mutta sen ongelmana oli, ettei asetusta mahdollistanut useampien kansalaisjärjestöjen mukanaoloa. Neuvottelukuntaa ei käsitellä tässä laajemmin, koska uudella yhdenvertaisuusasioiden neuvottelukunnalla tulee olemaan merkittävästi laajempi mandaatti.

Oikeusministeriön yhteydessä on aiemmin toiminut saamelaisasiain neuvottelukunta, jonka asemasta säädettiin valtioneuvoston päätöksessä saamelaisasiain neuvottelukunnasta (367/1987). Neuvottelukunta on viimeksi asetettu 31.3.2008 päättyneeksi toimikaudeksi. Neuvottelukunnan tehtävänä oli muun muassa seurata saamelaisten oikeudellisten, taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten olojen ja työllisyysolojen kehitystä sekä aluepoliittisten tavoitteiden toteutumista saamelaisten kotiseutualueella ja tehdä näistä asioista esityksiä ja aloitteita asianomaiselle ministeriölle. Jatkossa tulee harkittavaksi, miten saamelaisasioiden yhteensovittaminen olisi parasta järjestää.

---

<sup>46</sup> Oikeusministeriö antaa asetuksen vuoden 2015 aikana.

Oikeusministeriössä toimii kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta, joka keskittyy erityisesti kansalaisyhteiskunnan ja viranomaisten välisen yhteistyön edistämiseen<sup>47</sup>. Oikeusministeriössä toimii myös ministeriön päätöksellä asetettu viittomakielen yhteysryhmä<sup>48</sup>. Varsinaista viittomakieliasiaain neuvottelukuntaa ei olla asettamassa ainakaan lyhyellä aikavälillä, mutta sen tarvetta täytyy tarkastella jatkossa.

Opetus- ja kulttuuriministeriössä toimii Nuorisoasiain neuvottelukunta (NUORA)<sup>49</sup>. Sosiaali- ja terveysministeriössä toimii puolestaan Kuntoutusasioiden neuvottelukunta<sup>50</sup>. Muitakin esimerkkejä löytyisi runsaasti.

#### 4.9 Perus- ja ihmisoikeustoimijoiden paneeli

Oikeusministeriö asetti kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman 2012–2013 valmistelua varten kansalaisyhteiskunnan toimijoista koostuneen perus- ja ihmisoikeustoimijoiden paneelin, jonka kanssa toimintaohjelman valmistelusta vastannut työryhmä kävi vuoropuhelua<sup>51</sup>. Paneeli asetettiin toimintaohjelman hyväksymisen jälkeen jatkokaudelle, jolloin sen tehtävänä oli yhdessä valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkoston kanssa seurata toimintaohjelman täytäntöönpanoa. Paneelin tehtävänä oli myös käydä verkoston kanssa vuoropuhelua toimintaohjelman seurantaan sekä muihin verkoston tehtäviin liittyvistä teemoista sekä tarjota verkostolle erityisasiantuntemustaan tarkasteltavista kysymyksistä.

Paneeliin kutsuttiin alun perin kaksikymmentä jäsentä, joihin kuuluivat kaikki erityisvaltuutetut, perus- ja ihmisoikeustutkimuksen edustaja ja keskeisiä ihmisoikeusjärjestöjä. Paneeliin ei valittu henkilöjäseniä, vaan kukin jäseneksi valittu yhteisö tai muu toimija sai valita asiakohtaisesti edustajansa. Jatkokaudella paneelin kokoonpanoa täydennettiin työntekijäjärjestöillä ja paikallishallinnon edustajalla. Lisäksi Ihmisoikeuskeskukselle tarjottiin tilaisuus liittyä paneelin jäseneksi. Paneelin toinen kausi päättyi vuoden 2013 lopussa. Kokemukset paneelin toiminnasta olivat myönteisiä ja se sai hyvän arvion myös oikeusministeriön toimintaohjelmasta hankkimassa ulkopuolisessa arvioinnissa<sup>52</sup>. Paneelissa mukana olleet järjestöt katsovat kuitenkin, että paneelia ei ole tarpeen sellaisenaan jatkaa. Suomen toisen kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman valmistelussa järjestöjen osallistuminen tulisi järjestää laajapohjaisemmin ja avoimemmin.

<sup>47</sup> Valtioneuvoston asetus kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnasta (269/2007)

<sup>48</sup> <http://oikeusministerio.fi/fi/index/valmisteilla/kehittamishankkeita/viittomakielenyhteistyoryhma.html>

<sup>49</sup> [http://www.minedu.fi/OPM/Nuoriso/nuorisoasiain\\_neuvottelukunta/index.html](http://www.minedu.fi/OPM/Nuoriso/nuorisoasiain_neuvottelukunta/index.html)

<sup>50</sup> <http://www.stm.fi/stm/neuvottelukunnat/kunk>

<sup>51</sup> <http://oikeusministerio.fi/fi/index/valmisteilla/kehittamishankkeita/kansallisenperus-jaihmisoikeustoimintaohjelmantaytantoonpanojaseuranta.html>

<sup>52</sup> <http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1396253612431.html>

## 5 Valtioneuvostotason perus- ja ihmisoikeusasioiden järjestäminen

### 5.1 Valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkosto

#### Säädöspohja

Oikeusministeriö asetti kesäkuussa 2012 valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkoston<sup>53</sup>. Verkoston asettaminen perustui valtioneuvoston 22.3.2012 periaatepäätöksenä hyväksymään, hallitusohjelman mukaisesti laadittuun Suomen ensimmäiseen kansalliseen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaan 2012–2013<sup>54</sup> itsenäisenä toimintaohjelmahankkeena. Verkosto asetettiin toimikaudelle 13.6.2012–31.3.2015.

#### Organisaatio ja keskeiset toimintamuodot

Verkostossa oli edustus kaikista ministeriöistä, joistakin kaksi jäsentä. Verkoston jäsenet valittiin ministeriöiden esitysten perusteella. Lisäksi verkostossa oli pysyvät asiantuntijat oikeuskanslerinvirastosta ja oikeusasiamiehen kansliasta. Verkoston puheenjohtajana toimi oikeusministeriön edustaja ja koordinaatiosta vastasi muutoinkin oikeusministeriö. Ulkoasiainministeriö koordinoi kuitenkin verkoston työtä kansainvälisten ihmisoikeusasioiden kuten selonteon valmistelun osalta. Verkoston sihteerinä toimi oikeusministeriön virkamies oman toimensa ohessa, kuitenkin niin, että ulkoasiainministeriölle kuuluvissa asioissa sihteerinä toimi ulkoasiainministeriön virkamies. Verkosto kokoontui yhteensä kaksikymmentä kertaa. Kokouksissa noudatettiin vakioitua asialistaa, jolla oli kyseisen kokouksen teemojen lisäksi aina katsaus ajankohtaisiin perus- ja ihmisoikeusasioihin. Tällöin käytiin läpi ministeriöissä vireillä olevat kansalliset työryhmät ja lainvalmisteluhankkeet, EU:n perusoikeusvirasto, YK:n osalta ihmisoikeusvelvoitteiden ja -sitoumusten täytäntöönpanon tarkastelu, Euroopan neuvoston osalta ihmisoikeusvelvoitteiden ja -sitoumusten täytäntöönpanon tarkastelu, muut järjestöt (ETYJ ja muut erillisjärjestöt) sekä muut ajankohtaiset asiat. Verkostolla ei ollut omaa budjettia vaan sen kulut maksettiin oikeusministeriön toimintamäärärahoista.

Verkoston tehtävänä oli muun muassa 1) seurata kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman toteuttamista, 2) valmistella valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittinen selonteko, 3) tarkastella Suomen perus- ja ihmisoikeustilannetta, 4) tarkastella Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden ja -sitoumusten täytäntöönpanoa ja niihin liittyvää määräaikaissäädöskäytäntöä, 5) seurata uusien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja niiden pöytäkirjojen kehittymistä, hyväksymistä ja kansallista voimaansaattamista, sekä 6) selvittää Suomen perus- ja ihmisoikeusportaalin tarpeellisuutta ja toteuttamisedellytyksiä siten, että arvioidaan mahdollisuudet koota perus- ja ihmisoikeusasioista julkinen verkkopalvelu, jonne tallennetaan muun muassa ihmisoikeuksiin

<sup>53</sup>

[http://oikeusministerio.fi/material/attachments/om/hankkeet/fi/2011/6AIdlspQM/Verkosto\\_asettamisp\\_aatos\\_13.6.2012.pdf](http://oikeusministerio.fi/material/attachments/om/hankkeet/fi/2011/6AIdlspQM/Verkosto_asettamisp_aatos_13.6.2012.pdf)

<sup>54</sup>

<http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/182012kansallinenperus-iaihmisoikeustoimintaohjelma201282112013.html>

liittyvät viranomaislausunnot, selonteot, hallituksen määräaikaisraportit, kansainvälisten ja alueellisten valvontaelinten antamat loppupäätelmät ja suositukset, tuomioistuinten ja ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuja, eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytäntöä ja kansalaisjärjestöjen lausuntoja.

## Havaintoja toiminnasta ja mahdollisia kehittämiskohteita

Kokemukset verkoston työskentelystä ovat olleet myönteisiä. Verkosto on parantanut tiedonkulkua perus- ja ihmisoikeuksista ministeriöiden välillä. Verkostolla oli myös keskeinen rooli kansallisen toimintaohjelman seurannassa ja syksyllä 2014 eduskunnalle annetun valtioneuvoston ihmisoikeusselonteon (VNS 6/2014 vp) valmistelussa. Verkoston asettama työryhmä on laatinut selvityksen seksuaali- ja sukupuoli-vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuksista<sup>55</sup>. Verkosto on myös järjestänyt seminaareja yhdessä muiden toimijoiden kanssa. Verkoston rooli nousi merkittävään asemaan oikeusministeriön kansallisesta toimintaohjelmasta teettämässä ulkopuolisessa arvioinnissa. Arvioinnissa katsottiin, että verkoston toiminnan jatkaminen on perusteltua, mitä myös esitettiin selonteossa, jossa toimintaohjelman toimeenpanosta raportoitii eduskunnalle. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta katsoi mietinnössään, että verkosto olisi perusteltua vahvistaa valtioneuvoston pysyväksi rakenteeksi<sup>56</sup>. Verkoston toiminta sai vahvaa tukea myös lausuntovaliokunnista.

Kuulemisessa korostettiin, että jatkon kannalta on keskeistä varmistaa, että verkoston toiminta on pysyvällä pohjalla, riittävän laajapohjaista ja että sen tavoitteet ovat selkeät. Verkoston asemasta olisi perusteltua säätää valtioneuvoston asetuksella, jotta siitä saadaan eduskunnan edellyttämällä tavalla valtioneuvoston pysyvä rakenne. Verkoston vahvuus on ollut se, että kaikki ministeriöt ovat osallistuneet sen toimintaan ja lisäksi mukana on laillisuusvalvojen vahva asiantuntemus. Jatkossakin on syytä varmistaa, että verkosto pysyy aidosti koko valtioneuvoston rakenteena. Ilman kaikkien ministeriöiden osallistumista, verkosto ei voi ottaa tehokasta roolia perus- ja ihmisoikeusasioiden valtavirtaistamisen edistämiseksi. Ylimpien laillisuusvalvojen osallistuminen verkoston toimintaan on tärkeää jatkossakin. Erityisvaltuuttujen osalta sen sijaan on perusteltua katsoa, että niille paikka valtioneuvoston verkostossa ei olisi yhtä luonteva.

Kuulemisissa kiinnitettiin myös huomiota siihen, että verkoston toiminnan tehokkuus on perustunut sen konkreettisiin tehtäviin kuten toimintaohjelman seuranta ja selonteon valmistelu. Verkoston jatkoa suunniteltaessa on tärkeä varmistaa, että toiminta pysyy hyvin käytännönläheisenä ja verkoston asialistalla pysyy valtioneuvoston valmistelun kannalta keskeisiä asioita. Esimerkiksi kansainvälisten sopimusvalvontaelinten määräaikaisraportointiin osallistuminen ja loppupäätelmien ja suositusten seuranta on tehtävä, joka soveltuu luontevasti laajapohjaiselle verkostolle. Kautensa juuri päättänyt verkosto käsitteli Suomelle annettuja loppupäätelmiä ja suosituksia ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanosta, mitä on pidetty jopa kansainvälisesti kiinnostavana esimerkkinä. Verkoston jäsenet toimivat myös EU:n perusoikeusviraston yhteyshenkilöinä ministeriöissään ja heille toimitetaan tietoa perusoikeusviraston ajankohtaisista tutkimuksista ja tilaisuuksista. Myös tätä roolia on luontevaa jatkaa.

<sup>55</sup> [http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1403781634420/Files/OMSO\\_34\\_2014s\\_eksuaalivahemmistot.pdf](http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1403781634420/Files/OMSO_34_2014s_eksuaalivahemmistot.pdf)

<sup>56</sup> UaVM 24/2014 vp

Suomen toisen kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman valmistelu on myös kokonaisuus, joka voitaisiin osoittaa asetettavalle verkostolle.

Kuulemisissa esitettiin huoli siitä, että verkoston toiminnan turvaamiseksi tulee sille osoittaa riittävät sihteeriresurssit. Sihteeristö on verkoston ensimmäisellä kaudella toiminut käytännössä yhden oikeusministeriön virkamiehen virkatyönä muiden tehtävien ohessa. Jatkossa tulisi harkita, pitäisikö verkostolle nimetä vähintäänkin osa-aikainen (1/2) pääsihteeri ja osoittaa riittävät muut sihteeripalvelut. Tämä olisi tärkeää verkoston toiminnan vakiinnuttamisen kannalta. Verkoston tulisi jatkossa myös panostaa aiempaa enemmän tiedottamiseen ja viestintään toiminnastaan. Myös tämä tukisi osaltaan verkoston jäsenten tehtävää viestiä verkoston toiminnasta omissa ministeriöissään ja puolestaan verkostossa ministeriönsä ajankohtaisista hankkeista. Verkosto on jo nyt parantanut tiedonkulkua ministeriöissä ja ministeriöiden välillä. Perus- ja ihmisoikeuskysymykset tunnistetaan entistä paremmin eri hallinnonaloilla. Toimintaohjelma toi myös ensimmäisen kerran tiivistetyssä muodossa näkyville valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeuksien kannalta relevanttien hankkeiden laajuuden ja keskinäiset yhteydet.

Ministeriöiden sisäisen perus- ja ihmisoikeuskoordinaation kannalta hyödyllisimmäksi menettelyksi ovat osoittautuneet ministeriöiden sisäiset verkostot ja työryhmät. Sisäministeriö perusti vuonna 2014 ministeriön sisäisen perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkoston, jossa eri osastojen ja hallinnonalan edustajat vaihtavat tietoja ministeriön ajankohtaisista hankkeista<sup>57</sup>. Sisäministeriön verkoston tarkoituksena on kehittää perus- ja ihmisoikeusasioiden valmistelua, seurantaa ja raportointia, tehostaa tiedonkulkua osastojen ja erillisyyksiköiden välillä sekä lisätä perus- ja ihmisoikeusosaamista sisäministeriön hallinnonalalla. Verkosto toimii tiiviissä yhteistyössä sisäministeriön työjärjestyksen (1078/2013) 10 §:n mukaisen säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän ja 11 §:n mukaisen laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmän kanssa. Verkoston tehtävänä on muun muassa 1) Tarkastella ja analysoida kansainvälisten valvontaelinten antamia sisäministeriön hallinnonalaan koskevia suosituksia ihmisoikeustilanteen parantamiseksi; 2) Laatia esitys kansainvälisten valvontaelinten antamien suositusten toimeenpanon seurannasta; 3) Valmistella vastauksia valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkoston sisäministeriön hallinnonalaan koskeviin tietopyyntöihin; 4) Päivittää sisäministeriön ihmisoikeusraportointia ja ihmisoikeustapausten valmistelua koskeva ohje<sup>58</sup> ja 5) Luoda toimintamalli tiedonkulun parantamiseksi osastojen ja erillisyyksiköiden välillä perus- ja ihmisoikeusasioissa.

Myös opetus- ja kulttuuriministeriössä toimii maahanmuutto-, vähemmistö- ja ihmisoikeuspolitiikkaa käsittelevä yhteistyöryhmä, jossa on kymmenen jäsentä. Työryhmän asialistalla on muun muassa kulttuuriin, liikuntaan ja nuorisasioihin liittyviä teemoja. Työryhmän jäsenten työstä huomattava osa koostuu perus- ja ihmisoikeuksien kannalta relevanteista asioista. Työryhmä työskentelee pääasiallisesti sähköisesti, mutta kokoontuu tarvittaessa. Tavoitteena on, että perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä käsitellään johdonmukaisesti ministeriössä. Työryhmä käsittelee myös ministeriön lausuntoja ja muuta raportointia.

<sup>57</sup> Sisäministeriön päätös (SMDno-2014-1469)

<sup>58</sup> SM-2004-01100/Pe-0

Ulkoasiainministeriön ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkosto aloitti toimintansa vuoden 2014 alussa. Jäsenet ovat joko nimettyjä tai osallistuvat kokouksiin osastojen edustajina. Verkoston tavoitteena on toimia keskustelun, tiedonvaihdon ja koordinaation välineenä ihmisoikeusasioissa. Verkoston työ ja rooli ovat vielä muotoutumassa. Sosiaali- ja terveysministeriön sisäisessä verkostossa on mukana eri osastojen ja neuvottelukuntien edustajia. Verkoston sihteeri on ministeriön kansainvälisten asioiden yksiköstä. Verkosto on toiminut pääasiassa sähköpostin välityksellä, mutta se järjestää tarvittaessa myös kokouksia, mikäli esimerkiksi määräaikaishavainnointin yhteydessä tulisi esille erilaisia kannanottoja. Verkoston tavoitteena on ministeriön yhteisen näkökulman muodostaminen. Tavoitteena on myös tarjota entistä enemmän räätälöityä koulutusta ja tietotusta ministeriön sisällä. Ministeriön johtoryhmään on myös viety verkostossa käsitellyjä asioita.

Valtioneuvostotason verkoston työn jatkoon kannalta on keskeistä, että käsitellyt asiat menevät tiedoksi ministeriöissä ja verkoston jäsenet voivat aidosti toimia ministeriöidensä yhteyshenkilöinä. Ministeriöiden sisäiset rakenteet tukevat tätä roolia. Kuulemisissa esitettiin, että muutkin ministeriöt harkitsisivat sisäisten perus- ja ihmisoikeusrakenteidensa vahvistamista. Erityisen tärkeää muun ministeriön tuki verkoston toiminnalle on kansainvälisten suositusten seurannassa. Verkoston jäsen ei voi hallita yksin koko ministeriönsä hallinnon alaa vaan hänellä täytyy olla yhteyshenkilöitä eri osastoilla. Jatkossa tulisi myös pohtia verkoston suhdetta akateemiseen tutkimukseen. Verkostolla voisi olla esimerkiksi rooli tutkimustiedon välittämisessä ministeriöihin ja verkosto voisi myös tarjota perus- ja ihmisoikeustutkimusta tekeville tutkimuslaitoksille opinnäytetyön aiheita. Jatkossa on myös ratkaistava, millä tavalla verkosto tekee yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa.

## 5.2 Muita huomioita perus- ja ihmisoikeuksista valtioneuvoston toiminnassa

Työryhmän toimeksianto antaa mahdollisuuden tarkastella laajemminkin perus- ja ihmisoikeusasioiden käsittelyä ministeriöissä. Työryhmän toimikausi ei kuitenkaan sallinut selvityksen laajentamista sen nykyisestä kattavuudesta. Työryhmä kiinnittää huomiota siihen, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, edistämistä ja toteutumisen jälkikäteistä valvontaa on mahdollista kehittää monin tavoin valtioneuvoston perustoiminnassa. Lainvalmistelu on tästä vain yksi esimerkki. Valtioneuvoston yhteisellä perus- ja ihmisoikeuskoulutuksella voisi olla keskeinen rooli. Jatkoselvityksen paikka voisi olla myös mahdollisuus hyödyntää vaikutusarviointeja perus- ja ihmisoikeuksien osalta. Yksittäisenä esimerkkinä hyvistä käytännöistä voidaan nostaa esille laillisuusvalvojen ratkaisujen käsittely ministeriöiden johdossa.

# TYÖRYHMÄN KEHITTÄMISEHDOTUKSET

Edellä on nostettu kunkin tarkastellun toimijan kohdalla esille yksittäisiä havaintoja kyseisen toimijan vahvuuksista tai kehittämiskohteista. Osa havainnoista on yksittäisten toimijoiden esittämiä, osa taas edustaa laajemmankin kuultujen joukon näkemyksiä. Kuvausten tarkoituksena on tuoda esille eri toimijoiden toiminnassa esille nousseita asioita, joista osalla on yleisempääkin merkitystä. Tähän jaksoon on koottu työryhmän näkemyksiä Suomen perus- ja ihmisoikeustoimijoiden muodostamasta kokonaisuudesta ja mahdollisuuksista vahvistaa kansallisen toimijakentän johdonmukaisuutta, kattavuutta ja eri toimijoiden välistä yhteistyötä. Kehittämisehdotukset on koottu temaattisiksi kokonaisuuksiksi.

## 6 Kansainväliset loppupäätelmät ja suositukset työvälineenä

Perus- ja ihmisoikeustoimijoista usealla on joko säädöspohjasta tuleva tai toiminnan kautta vakiintunut tehtävä seurata Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden täytäntöönpanoa yhden tai useamman kansainvälisen yleissopimuksen kautta. Lähes kaikki toimijat osallistuvat jossain muodossa ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanosta tehtävään määräaikaissäraportointiin: osa tuottamalla aineistoa hallituksen määräaikaissäraporttiin tai kommentoimalla sitä sen valmisteluvaiheessa, osa puolestaan osallistumalla suoraan hallituksesta riippumattomasti yhteistyöhön sopimusvalvontaelinten kanssa. Muutama toimija hyödyntää molempia mahdollisuuksia. Toimijoiden tehtäviin kuuluu myös täytäntöönpanon valvonnassa annettavien loppupäätelmien ja suositusten täytäntöönpanon seurantaa muun muassa seminaarien muodossa.

Työryhmän havaintojen mukaan tietoisuus ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanon määräaikaissäraportointiin liittyvistä vaikuttamismahdollisuuksista on lisääntynyt perus- ja ihmisoikeustoimijoiden keskuudessa. Tämä on tärkeää, sillä hallituksesta riippumattomien toimijoiden merkitys täytäntöönpanon valvonnassa tulee korostumaan YK:n sopimusvalvontaelinten siirtyessä asteittain yksinkertaistettuun raportointimaliin<sup>59</sup>, jossa sopimusvaltion vastaukset sopimusvalvontaelimen ennakolta laatimiin kysymyksiin muodostavat hallituksen määräaikaissäraportin. Jotta kysymykset olisivat Suomelle oikein kohdennettuja, korostuu mainittujen toimijoiden etukäteen antaman asiantiedon merkitys.

---

<sup>59</sup> simplified reporting procedure

**Työryhmä rohkaisee hallituksesta riippumattomia perus- ja ihmisoikeustoimijoita osallistumaan Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden täytäntöönpanon seurantaan sen eri vaiheissa.** Osallistumista ja vaikuttamista voidaan tehdä useassa eri muodossa, kuten osallistumalla hallituksen määräaikaisraportin sisällön kommentointiin sen laatimisvaiheessa, toimittamalla asiatietoa suoraan sopimusvalvontaelimille ja osallistumalla sopimusvalvontaelinten järjestämiin riippumattomille toimijoille järjestettäviin kuulemistilaisuuksiin. Työryhmä viittaa tässä yhteydessä erityisesti muuttuvan määräaikaisraportoinnin tarpeisiin.

Sopimusvalvontaelimien Suomelle antamien loppupäätelmien ja suositusten täytäntöönpanossa on edelleen kehitettävää. Täytäntöönpano ja sen seuranta muodostavat määräajoin toistuvan syklin, joka ei pysähdy loppupäätelmien ja suositusten hyväksymisen jälkeen. Täytäntöönpanoa tulee tehdä ja seurata koko ajan loppupäätelmien hyväksymisestä seuraavan määräaikaisraportin antamiseen. Raportoinnin yhteydessä tapahtuva täytäntöönpanon seuranta ei ole riittävää.

Määräaikaisraportin antaminen tulee nähdä syklin yhtenä vaiheena. Jatkuvaa ja systemaattista loppupäätelmien ja suositusten tarkastelua tukevat myös sopimusvalvontaelimet, joista erityisesti YK:n komiteat ovat aloittaneet suositusten tehostetun seurannan nostamalla jokaisen sopimusvaltion osalta keskeisiä aihepiirejä niin sanottuun jatkuvaan seurantaan. Komiteat pyytävät kirjallisesti lisätietoja ennalta ilmoitettujen suositusten täytäntöönpanosta keskellä varsinaista raportointisykliä.

**Työryhmä katsoo, että sopimusvalvontaelinten loppupäätelmät ja suositukset tulisi nähdä säännöllisesti käytettävänä työvälineenä niin viranomaistoiminnassa kuin hallituksesta riippumattomienkin toimijoiden työssä.** Valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkosto päätti loppuvuodesta 2014, että se tulee tehostamaan työtään loppupäätelmien ja suositusten täytäntöönpanossa. Tämä ei kuitenkaan korvaa ministeriöiden omaa seurantatyötä hallinnonalaansa koskevien loppupäätelmien ja suositusten osalta. Ministeriöiden sisäisillä perus- ja ihmisoikeusrakenteilla on tässä tärkeä rooli. Kansallista vuoropuhelua täytäntöönpanon tilanteesta tulee jatkaa ja hakea sille uusia muotoja siten, että yhä useampi hallituksesta riippumaton toimija voisi osallistua siihen.



## 7 Järjestöjen osallistumismahdollisuudet ja kuuleminen

Osallistumisen ja vaikuttamisen kannalta on keskeistä, että järjestöillä on riittävästi tietoa valmistelussa olevista asioista. Hallinnon puolella täytyy olla selkeät yhteyshenkilöt, joilta saa tarvittaessa lisätietoa. **Työryhmä kiinnittää huomiota siihen, että valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkoston jäsenet voivat olla tällaisia resurssihenkilöitä ministeriöissään.** Verkostolla on tärkeä tehtävä myös kokonaisnäkemyksen muodostamisessa ja asioiden välisten yhteyksien tunnistamisessa, koska perus- ja ihmisoikeusasioissakin on helposti vaarana siiloutuminen. Työryhmä kiinnittää huomiota siihen, että kullakin hallinnonalalla on omat, vakiintuneet kuultavansa ja aina relevantteja perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä ei tunnisteta. Kansalaisyhteiskunnan toimijoilla voisi olla esimerkiksi valmiuksia arvioida perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia laajemmin tavalla, joka ei nouse välttämättä valmistelussa esille. Tämä edellyttää ennakkoluulottomuutta ja valmiutta kyseenalaistaa vakiintuneita toimintatapoja. Kuulemismenettelyn osalta tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi avoimien kuulemistilaisuuksien järjestämistä ja tarvetta kuulla myös muita toimijoita kuin esimerkiksi kyseisen toimijan omiin verkostoihin jo valmiiksi kuuluvia. **Asiakohtaisten kuulemisten järjestäminen voi usein olla hyödyllisempää kuin tukeutuminen valmiisiin rakenteisiin.**

Kansalaisjärjestöjen osallistumiselle ja kuulemiselle on joitakin vakiintuneita menettelytapoja, joita pidetään hyvänä käytäntönä myös kansainvälisesti arvioiden. Esimerkiksi valtion ihmisoikeusvelvoitteisiin liittyvässä **määräaikaisraportoinnissa on jo parinkymmenen vuoden ajan tarjottu osallistumismahdollisuuksia kansalaisjärjestöille** pyytämällä kirjallisesti niiden näkemyksiä täytäntöönpanon tilasta (lausuntomenettely) sekä järjestämällä keskustelutilaisuuksia raporttiluonnosten sisällöstä (kuulemismenettely). Työryhmän näkemyksen mukaan tällaista käytäntöä tulee jatkaa kaikkien keskeisten ihmisoikeussopimusten osalta, sillä se edistää suoraa vuoropuhelua viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan välillä. Tämän ohella on kuitenkin tärkeää varmistaa, että järjestöillä on mahdollisuus käydä suoraa vuoropuhelua myös vastuuministeriön kanssa kulloinkin valmisteltavana olevan määräaikaisraportin kysymysten osalta.

Vakiintuneita osallistumis- ja kuulemismenettelyjä on myös Suomen osallistuessa useisiin YK:n vuosittaisiin kokouksiin, kuten esimerkiksi yleiskokoukseen, naisten asemaa käsittelevään toimikuntaan ja alkuperäiskansa-asioiden pysyvään foorumiin. E erityisen laajaa kansalaisyhteiskunnan kuulemista, myös sosiaalisen median kautta, ja osallistumismahdollisuuksien tarjoamista on tehty ihmisoikeusneuvoston yleismaailmallisen määräaikaistarkastelun (Universal Periodic Review) yhteydessä. Ulkoasiainministeriö **tukee vuosittain useiden kansalaisjärjestöedustajien osallistumista kansainvälisiin kokouksiin** valtioneuvoston asettamissa valtuuskunnissa tai riippumattomina toimijoina. Työryhmä esittää näiden käytäntöjen jatkamista. Toimijoiden riippumattomuus suhteessa valtioneuvostoon ei saa kuitenkaan vaarantua osallistumisen seurauksena.

Perus- ja ihmisoikeustyötä tekevien kansalaisjärjestöjen osallistumismahdollisuuksien ja kuulemisen osalta työryhmä havaitsi, että **neuvottelukuntarakenne puolustaa edelleen vahvasti paikkaansa.** Säännölliset tapaamiset ja vakiintunut rakenne luovat toiminnalle jatkuvuutta. Järjestöt kokevat myös neuvottelukuntajäsenyyden tärkeänä tunnustuksena ja vaikuttamiskanavana. Neuvottelukuntamuotoinen toiminta edistää tiedon jakamista ja saamista sekä verkostoitumista keskeisten toimijoiden

kanssa. Muodollisen ja raskaan neuvottelukuntarakenteen käyttäminen pelkkään tietojen vaihtoon ei ole kuitenkaan kustannustehokasta. Neuvottelukuntien strategia-työskentelyn ja työn suunnittelun avulla voidaan priorisoida tehtäviä valtionhallinnon niukkenevien resurssien oloissa ja keskittää voimavarat halutuille alueille. Neuvottelukunnat, joilla on selkeä tehtävä ja sen myötä vaikuttavuutta, kokevat työnsä mielekkääksi. Neuvottelukunnissa tapahtuva suora vuoropuhelu viranomaisten ja järjestöjen välillä tuo lisäarvoa perus- ja ihmisoikeustyöhön. Järjestöjen kuuleminen ei saa kuitenkaan olla muodollisuus ja esimerkiksi asian käsittelyllä neuvottelukunnassa ei voi korvata laajempaa kansalaisjärjestökuulemistä. Työryhmä kiinnittää huomiota myös siihen, että **neuvottelukuntien on syytä kehittää työskentelytapojaan** ja harkita perinteisen kokoustyöskentelyn lisäksi entistä enemmän uusia työmuotoja kuten pyöreän pöydän keskusteluja, seminaareja ja työpajoja.

Työryhmä kiinnittää huomiota myös siihen, että perinteinen neuvottelukuntarakenne tukee helpommin paremmin resursoitujen, isompien järjestöjen osallistumista. Nämä järjestöt pystyvät käyttämään myös useampia vaikuttamiskanavia, kuten suoria yhteydenottoja asioita hoitaviin virkamiehiin. Pienemmät ja alueellisemmat järjestöt saavat äänensä kuuluviin esimerkiksi alueellisten neuvottelukuntien kautta, mutta niiden osallistuminen kansallisen tason perus- ja ihmisoikeustoimintaan on edelleen rajallista. Työryhmä muistuttaa, että esimerkiksi laaja-alaiset ja muodolliset kuulemismenettelyt, joissa viranomaiset lähettävät osallistumiskutsun suoraan suurelle joukolla järjestöjä, voivat tukea pienempien järjestöjen suoraa osallistumista. Pienemmille järjestöille osoitettu suora kutsu on usein ainoa keino päästä kuulluksi ja osallistua. Sähköisen median kautta tapahtuva osallistuminen ja osallistaminen (esimerkiksi otakantaa.fi -kyselyt) avaa uusia mahdollisuuksia kuulemiselle, mutta sen rinnalla tulee huolehtia mahdollisuudesta vuorovaikutukseen viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan välillä. Jotta järjestökenttä tavoitettaisiin mahdollisimman laajalti, **tulee osallistumisen ja kuulemisen eri muotoja kehittää edelleen**. Myös kansalaisten suoraa osallistumista perus- ja ihmisoikeusasioiden valmisteluun ohi perinteisen järjestörakenteen tulee kehittää osana yleistä osallistumis- ja kuulemismenettelyjen kehittämistä.

## 8 Resurssit, mahdolliset aukkokohdat ja päällekkäisyydet

Työryhmä kiinnittää huomiota siihen, että syrjinnästä ei saada kokonaiskuvaa. Kaikista syrjintätapauksista ei raportoida eikä niitä tuoda valvontajärjestelmän piiriin. Lisäksi eri toimijoilla on omat näkökulmansa kulloinkin tarkasteltavaan ilmiöön. Toisaalta edistämistehtävien vaikuttavuutta parantaa se, että niissä on useampia toimijoita mukana. Työryhmä toteaa, että oikeussuojan saatavuudesta on tärkeä saada ajantasaista tietoa. Työryhmä katsoo, että etenkin eri syrjintäperusteiden osalta olisi tarpeellista saada säännöllisesti tutkimustietoa pääsystä oikeuksiin.

Työryhmä kiinnittää huomiota ylimpien laillisuusvalvojen väliseen työnjakoon ja toteaa, että työnjaon kehittämistarpeesta on esitetty toisistaan eriäviä näkemyksiä. Kahden ylimmän laillisuusvalvojan rakenteella on pitkä historia ja molemmilla omat tehtävänsä ja toimintatapansa. Valtioneuvoston oikeuskanslerin roolissa korostuu valtioneuvosto- ja eduskunnan oikeusasiamiehen puolella taas uudet erityistehtävät. Perustehtävät ovat monelta osin samoja, mutta toisaalta käytännön työssä on löydetty hyviä yhteistyömuotoja hoitaa käytännön työnjako sujuvasti. **Työryhmä ei esitä ylimpien laillisuusvalvojen tehtävienjakolain muuttamista.** Ylimpien laillisuusvalvojen yhteistyö- ja työnjakokysymyksiä voi olla kuitenkin tarpeen arvioida jatkossa muun muassa sen perusteella, millaisiksi ylimpien laillisuusvalvojen roolit kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden täytäntöönpanossa (ihmisoikeuksien toteutumisen edistäminen, valvonta ja seuranta) muodostuvat.

Oikeuskanslerin tehtävien osalta työryhmä pitää tarpeellisena pohtia keinoja vahvistaa listatarkastuksia entisestään. Suomalaisessa perusoikeusvalvonnassa perus- ja ihmisoikeuksien ennakollisella valvonnalla on keskeinen rooli, mikä kuormittaa eduskunnan perustuslakivaliokuntaa. **Valtioneuvoston puolella olisi mahdollista vahvistaa perus- ja ihmisoikeuksien noudattamisen ennakollista kontrollia** ja oikeuskanslerilla on tässä keskeinen rooli jo nykymuotoistenkin tehtäviensä puitteissa. Työryhmä katsoo, että lisäksi olisi selvitettävä, miten perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia voitaisiin kehittää keskitetysti niin, että se olisi valtioneuvoston lainvalmistelijoiden työn tukena.

Erytisvaltuutettujen toimistot on koottu yhden ministeriön yhteyteen. Synergiaetujen vahvistamiseksi olisi tärkeää, että valtuutetut pääsisivät työskentelemään myös fyysisesti samoihin tiloihin. **Työryhmä katsoo, että erityisvaltuutettujen siirtäminen eduskunnan yhteyteen ei ole ainakaan tällä hetkellä ajankohtaista.** Ensin on syytä seurata nykyjärjestelyn toimivuutta ja arvioida huolellisesti tulisiko siirrosta merkittävää hyötyä riippumattomuuden kannalta.

Erytisvaltuutettujen tehtävät ovat pääsääntöisesti selkeästi määriteltyjä ja lainsäädäntö ajantasaista. Työryhmä toteaa kuitenkin, että **yhdenvertaisuuden valvonta työelämässä on kokonaisuus, jonka toimivuutta tulee tarkastella muutaman vuoden sisällä** sen varmistamiseksi, että nykyinen työnjako on toimiva eikä valvontajärjestelmään pääse syntymään aukkoja. Työryhmä katsoo, että tasa-arvovaltuutetun toimivaltuuksiin tulisi kuulua mahdollisuus edistää sovintoa.

Työryhmä kiinnittää huomiota siihen, että **useat toimijat ovat saaneet uusia tehtäviä ilman, että niiden resurssit ovat vastaavasti kasvaneet.** Työryhmä katsoo, että etenkin Ihmisoikeuskeskuksen resursointi on selvästi riittämätöntä sen lakisääteisiin tehtäviin nähden. Resurssien vähäisyyteen ovat kiinnittäneet huomiota myös

kansainväliset sopimusvalvontaelimet, joista viimeksi loppuvuodesta 2014 YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea loppupäätelmissään suositteli varmistamaan kansallisen ihmisoikeusinstituution riittävän resursoinnin<sup>60</sup>. Työryhmä toteaa myös, että uusien, pysyvien tehtävien rahoitus ei saa perustua pelkästään projektirahoitukseen.

Asetettavalla yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla voi olla jatkossa tärkeä rooli syrjintäsuojan vahvistamisessa. Tämä edellyttää kuitenkin, että yksilöt, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutetut ja tasa-arvolain puolella työmarkkinakeskusjärjestöt pitävät lautakunnan ratkaisutoimintaa mielekkäänä toimintakeinona. Työryhmä katsoo, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla tulisi olla toimivalta vahvistaa sovinto myös tasa-arvolain syrjintää koskevissa asioissa. Lisäksi tulisi harkita vireillepano-oikeuden laajentamista lautakunnassa tasa-arvoasioissa. Työryhmä kiinnittää huomiota yleisestikin siihen, että edellä kuvattu lautakunnan epäsymmetrinen toimivalta yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolakien osalta on omiaan heikentämään järjestelmän ymmärrettävyyttä kansalaisten kannalta. Työryhmä toteaa, että lautakunta on matalan kynnyksen ja pienen kuluriskin oikeusturvakeino.

Oikeudenkäyntien osalta työryhmä jakaa esitetyn huolen siitä, että oikeudenkäynteihin liittyvä kuluriski toimii käytännössä useissa tapauksissa esteenä sille, että asianosainen veisi asiansa tuomioistuimeen. Työryhmä katsoo, että **tulisi harkita järjestelyjä, joilla voitaisiin varmistaa, ettei asianosainen joudu maksamaan vastapuolen oikeudenkäyntikuluja mikäli häviää asiassa, jossa valtuutettu on avustanut häntä.** Työryhmä pitää myös tärkeänä selvittää sen mahdollistamista, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettu voisivat viedä oikeuskäytännön kehittämisen kannalta keskeisiä asioita tuomioistuimeen myös omasta aloitteestaan.

Työryhmä katsoo, että tarkasteltujen neuvottelukuntien osalta ei voida puhua varsinaisista päällekkäisyyksistä kansallisissa tehtävissä, vaan kyse on lähinnä näkökulmaeroista. Kansainvälisen toiminnan osalta **on sen sijaan tärkeä varmistaa, että kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunnan (IONK) tehtävät keskittyvät entistä selkeämmin Suomen kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan kehittämiseen ja sen toteuttamisen tukemiseen.**

---

<sup>60</sup> E/C.12/FIN/CO/6

## 9 Eri toimijoiden suhde hallintoon ja toiminnan vaikuttavuus

Työryhmä toteaa, että eri toimijoiden yhteiskuntasuhteilla on keskeinen merkitys niiden toiminnan vaikuttavuuteen. Niin erilaisten kuulemisten, lausuntojen kuin muunkin vaikuttamistyön osalta toimijat pitivät tärkeänä yhteydenpitoa päätöksentekijöihin ja valmistelijoihin. Vaikuttamistilanteet ja -tavoitteet ovat hyvin erilaisia. Neuvottelukuntien osalta tämä voi tarkoittaa esimerkiksi parlamentaarisuutta neuvottelukunnan kokoonpanossa. Järjestöjen osalta taas keskeisenä nähtiin jäsenyydet eri työryhmissä ja muissa asetetuissa kokoonpanoissa. Valvontaviranomaisilla on virkansa puolesta erilainen rooli suhteessa intressitahoihin, mutta näidenkin osalta nähtiin, että toimivat yhteistyösuhteet helpottavat tehtävien hoitamista. **Toimijoiden itsenäisyyden ja riippumattomuuden turvaaminen on ensiarvoisen tärkeää vaikuttamistyötä kehitettäessä.** Suomen kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kenttä tarvitsee riippumattomia tarkkailijoitaan.

Työryhmä kiinnittää huomiota siihen, että eri valtuutetuilla on hyvin erilainen suhtautuminen siihen, voivatko he olla esimerkiksi mukana Suomen valtuuskunnissa tai osallistua lainvalmistelutyöryhmiin varsinaisina jäseninä. Toiset näkivät tällaisen vaarantavan riippumattomuuden. Työryhmä katsoo, että ratkaisut täytyy tehdä tilannekohtaisesti niin, että riippumattomuutta ei vaaranneta.

Neuvottelukuntien osalta selvityksessä nousi esille niihin kohdistuvat jossain määrin ristiriitaiset odotukset. Toisaalta neuvottelukuntien odotetaan olevan itsenäisiä keskustelunherättäjiä, toisaalta niille nähdään rooli osana valtioneuvostoa. Etenkin neuvottelukuntien henkilökunnan osalta tämä aiheuttaa joskus jännitteisen tilanteen. Työryhmä katsoo, että **neuvottelukunnat ovat nimenomaisesti olemassa tuodakseen hallinnolle laajempaa näkökulmaa tarkasteltaviin asioihin.** Useimpien neuvottelukuntien sijainti ministeriöiden yhteydessä tuo niiden toiminnalle vaikuttavuutta. Toisaalta on tärkeää, että neuvottelukunnat pystyvät toimimaan itsenäisesti ilman ministeriöistä tulevaa poliittista ohjausta. Työryhmä katsoo, että **jokaisella neuvottelukunnalla tulisi olla niin selkeästi määritellyt tehtävät, ettei neuvottelukunnan toimenkuvasta tule epäselvyyttä.** Työskentelyn toimivuuden varmistamiseksi on tarpeellista, että neuvottelukunnalla on käytettävissään riittävästi valmisteluresursseja. Muutoin on hyvin vaikea ylläpitää suunnitelmallista ja tehokasta toimintaa. Työryhmä pitää harkitsemisen arvoisena mahdollisuutta hyödyntää myös hallinnon ulkopuolisia sihteeriresursseja neuvottelukuntien työssä. Lapsiasianeuvottelukunta on tästä onnistunut esimerkki.

**Neuvottelukuntien ja muiden pluralististen elinten osalta on tarpeen määräjain arvioida, ovatko ne aidosti edustavia.** Perus- ja ihmisoikeuskenttä muuttuu nopeasti ja liian jäykät rakenteet eivät salli muutosten huomioonottamista. Työryhmä kiinnittää huomiota siihen, että ministeriöiden edustajilla on joskus ristiriitainen rooli neuvottelukunnissa. Toisaalta he tuovat keskusteluun hallinnon näkökulmaa ja varmistavat tehokasta tiedonkulkua, toisaalta heidän odotettaisiin neuvottelukunnissa ottavan kantaa asioihin, mikä voi tarkoittaa esimerkiksi oman ministeriön hankkeen kritisoimista. Työryhmä kiinnittää huomiota siihen, että ilman virkamiesedustajia neuvottelukuntien tiedonvaihtofunktio heikkenisi nykyisestä. Virkamiesedustajien pitäisi

pystyä pidättäytymään äänestämästä. Toisaalta työryhmä katsoo, että Ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskunnan osalta pitäisi valtuuskuntaa uudelleen asetettaessa pohtia, onko neuvottelukuntien mukana olo valtuuskunnassa perusteltua<sup>61</sup>. Neuvottelukuntia ja valtuuskuntaa asetettaessa tulisi ylipäänsäkin harkita tarkasti kullekin toimijalle parhaiten sopiva kokoonpano ja malli sen osalta, valitaanko mukaan henkilöjäseniä vai heidän edustamiaan tahoja.

**Työryhmä katsoo, että toiminnan vaikuttavuutta tulee arvioida säännöllisesti riippumatta siitä, mikä toimija on kyseessä.** Perus- ja ihmisoikeustoimijoiden toiminnan vaikuttavuutta voi mitata viime kädessä sen kautta, miten hyvin valmisteltava lainsäädäntö ja tehdyt politiikkalinjaukset edistävät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Työryhmä muistuttaa vaikutusarviointien merkityksestä. Vaikutusarvioinnin tulisi kattaa ennakkollisen arvioinnin lisäksi myös jälkikäteinen arviointi. Seuranta kuuluu sinällään useiden kansallisten toimijoiden tehtäviin. Työryhmä kiinnittää huomiota siihen, että Suomessa ei tehdä systemaattisesti lainsäädännön jälkikäteistä seurantaa. Useissa perus- ja ihmisoikeusherkissä asioissa tämä olisi kuitenkin perusteltua. Työryhmä pitää selvittämisen arvoisena sitä, voitaisiinko valtioneuvostossa käynnistettävää vaikutusarviointia hyödyntää myös perus- ja ihmisoikeusvalvonnassa.

Valtiontalouden niukkenevat resurssit edellyttänevät myös kansallisiin perus- ja ihmisoikeustoimijoihin kohdistuvia säästöjä. Lisäresurssien saaminen on entistä vaikeampaa. Työryhmä katsoo, että mahdollisten uusien toimijoiden tai rakenteiden perustamista tulee harkita entistä huolellisemmin. **Lähtökohtaisesti tulee pyrkiä ole-massa olevien, hyvin toimivien ja vakiintuneiden toimijoiden edelleen kehittämiseen vaikuttavuuden lisäämiseksi.**

Toiminnan vaikuttavuuden kannalta on kriittistä tulla kuulluksi siinä vaiheessa, kun päätöksiä tehdään. Esimerkiksi budjettipäätöksissä tämä ei ole aina toteutunut. Perus- ja ihmisoikeusargumentaation vaikuttavuus on parhaimmillaan ennen kuin perusratkaisuja on vielä tehty. Hankkeiden jälkikäteinen korjaaminen on usein vaikeampaa. Työryhmä korostaa, että yleisenä tavoitteena kaikilla toimijoilla tulisi olla tietoon perustuvan perus- ja ihmisoikeuspolitiikan kehittäminen. Eri toimijoiden tuottamaa tietoa sekä perus- ja ihmisoikeustutkimusta tulisi hyödyntää nykyistä tehokkaammin päätöksenteossa. Tämä vaatii myös erilaisten seurantaindikaattoreiden kehittämistä kokonais kuvan hahmottamiseksi.

---

<sup>61</sup> Valtuuskunnassa toimii henkilökohtaisella mandaatilla joitakin neuvottelukuntien virkamiesedustajia.

## 10 Yhteistyön kehittäminen eri toimijoiden välillä

Työryhmä kiinnittää huomiota siihen, että lähes kaikki tarkastelluista toimijoista nostivat esille mahdollisuuden vahvistaa nykyisten toimijoiden välistä yhteistyötä. Toisaalta työryhmälle kertyi myös useita esimerkkejä toimijoiden omasta kehittämistyöstä, joka voisi toimia esimerkkinä muillekin. Tyypillisimmin toimijat tekevät yhteistyötä toisten samankaltaisten toimijoiden kanssa, siis laillisuusvalvojat, erityisvaltuutetut ja neuvottelukunnat keskenään. Osa tekee myös tiivistä kansainvälistä yhteistyötä.

**Ylimpien laillisuusvalvojen osalta työryhmä pitää tärkeänä, että niiden yhteistyötä kehitetään ja jatketaan.** Laillisuusvalvojen samoihin toimijoihin kohdistuvat tehtävät edellyttävät toimivaa tiedonkulkua. Toisaalta myös toiminnan suuntaamisessa ja omissa aloitteissa on hyvä pyrkiä keskinäiseen koordinaatioon ja päällekkäisyyksien välttämiseen. Ihmisoikeuskeskuksen ja oikeusasiamiehen välisen yhteistyön toimivuudella on keskeinen merkitys etenkin kansainvälisissä asioissa. Myös erityisvaltuutetut tekevät toimialoillaan kansainvälistä yhteistyötä, joten koordinaatiota tarvitaan laajemminkin. Kansallisissa asioissa työnjako on selkeämpi, tosin omat aloitteet, lausunnot ja edistämistyö menevät osittain päällekkäin ja tältäkin osin tarvitaan yhteistyön edelleen kehittämistä. Erityisvaltuutettujen keskinäisessä yhteistyössä nähtiin myös kehittämiskohteita. Yhteistyökohteita nähtiin niin vuosittaisten painopisteiden valinnassa kuin yhteisissä kampanjoissakin.

Neuvottelukuntien osalta keskeisesti nousi esille tarve lisätä tietoa muiden neuvottelukuntien tehtävistä ja toiminnasta. Yhteistyön lisäämiselle nähtiin paljon mahdollisuuksia. Virkamiesvalmistelulla on tässä keskeinen rooli. Työryhmä kannattaa esitettyä ajatusta, että **neuvottelukuntien pääsihteerit ja sihteerit kokoontuisivat ainakin kerran vuodessa** keskustelemaan ajankohtaisista asioista. Kehittämiskohteita nähtiin toiminnan koordinoimisessa, yhteisissä kampanjoissa ja teemavuosissa. Keskeisenä keinona nähtiin yhteisen suunnittelun lisääminen.

Valtioneuvostovalmistelun osalta työryhmä pitää tärkeänä varmistaa valtioneuvoston yhtenäinen ja johdonmukainen toiminta perus- ja ihmisoikeusasioissa. **Valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteys henkilöiden verkosto vahvistaa osaltaan tiedonkulkua ja se tulee vakiinnuttaa pysyväksi rakenteeksi.** Toisaalta myös ministeriöiden sisäisillä rakenteilla on keskeinen merkitys johdonmukaisuuden varmistamisessa kullakin hallinnonalalla ja sen omien perus- ja ihmisoikeusasioiden tunnistamisessa. **Työryhmä kannustaa useampia ministeriöitä perustamaan sisäisen perus- ja ihmisoikeusverkoston** ja kehittämään muillakin tavoin perus- ja ihmisoikeuksien toimeenpanoa. Hyvä käytäntö tähän on esimerkiksi ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisujen käsittely ministeriön johdossa. Työryhmä katsoo, että virkamiesten perus- ja ihmisoikeusosaamista on syytä vahvistaa niin kansallisessa kuin EU-valmistelussakin.



Jakelussa mainituille

## **TYÖRYHMÄN ASETTAMINEN; SELVITYS PERUS- JA IHMISOIKEUSASIOIDEN KOORDINAATIOSTA VALTIONEUVOSTOSSA JA ERI TOIMIJOIDEN ASEMESTA, TYÖNJAOSTA JA RESURSOINNISTA**

### **Asettaminen**

Oikeusministeriö on päättänyt asettaa työryhmän valmistelemaan selvityksen perus- ja ihmisoikeusasioiden koordinaatiosta valtioneuvostossa ja keskeisten perus- ja ihmisoikeustoimijoiden asemasta, työnjaosta ja resursoinnista.

### **Taustaa**

Valtioneuvoston 30.11.2014 hyväksymässä ihmisoikeusselonteossa (VNS 6/2014 vp) linjataan, että valtioneuvosto käynnistää syksyn 2014 aikana selvityksen eri perus- ja ihmisoikeustoimijoiden roolista, työnjaosta ja yhteistyön kehittämisestä (kehittämislinjaukset 34). Selvityksen tulee selonteon mukaan kattaa ainakin valtioneuvoston koordinaatio ja yhteistyö perus- ja ihmisoikeuskysymyksissä sekä lailla perustettujen itsenäisten perus- ja ihmisoikeuksia edistävien ja valvovien toimijoiden asema, työnjako ja resursointi.

Kansallisilla perus- ja ihmisoikeusrakenteilla tarkoitetaan eri perus- ja ihmisoikeustoimijoiden muodostamaa kokonaisuutta. Selonteossa todetaan, että tämä kenttä on kehittynyt Suomessa voimakkaasti muutaman viime vuoden aikana, mutta syntynyttä kokonaisuutta ei ole missään vaiheessa tarkasteltu järjestelmällisesti.



Vuosien 2012-2013 kansallisessa perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa kerrotaan eri toimijoista kattaen muun muassa ylimmät laillisuusvalvojat, erityisvaltuutetut, valtioneuvoston asettamat neuvottelukunnat ja kansainväliset sopimusvalvontaelimet. Toimintaohjelmalla perustettiin valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkosto. Ihmisoikeuskeskus aloitti toimintansa vuonna 2012. Lisäksi kansainvälisten sopimusvelvoitteiden voimaansaattamisesta on seurannut uusia tehtäviä olemassa oleville toimijoille. Myös kansalaisyhteiskunnalla on keskeinen rooli perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kokonaisuudessa. Selonteossa todetaan, että niukkenevien resurssien aikana on tärkeää, että yhteistyö olemassa olevien toimijoiden välillä on tehokasta ja ettei kokonaisuus ole liian raskas tai eri toimijoiden tehtävät päällekkäisiä.

## Tehtävät

Työryhmän tehtävänä on valmistella selvitys, jossa tarkastellaan eri kansallisten perus- ja ihmisoikeustoimijoiden asemaa, työnjakoa ja resursointia. Selvitys kohdistuu valtioneuvoston sisäisten rakenteiden lisäksi myös muihin kansallisiin toimijoihin, mutta kansainväliset toimijat on rajattu tarkastelun ulkopuolelle.

Valtioneuvostotason koordinaation osalta työryhmän tulee tarkastella valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkoston tehtäviä selonteon linjausten pohjalta sekä keinoja perus- ja ihmisoikeuskysymysten käsittelyn vahvistamiseksi myös ministeriöiden sisällä. Erityisesti tulee kiinnittää huomiota useiden eri ministeriöiden toimialoille jakautuviin asiakokonaisuuksiin sekä mahdollisiin aukkoosiin.

Eri perus- ja ihmisoikeustoimijoiden osalta selvityksessä tulee käydä läpi ainakin lailla perustettujen itsenäisten perus- ja ihmisoikeuksia edistävien ja valvovien toimijoiden asema, työnjako ja resursointi. Selonteossa kiinnitetään huomiota myös eri ministeriöissä toimiviin neuvottelukuntiin, jotka tarkastelevat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyviä kysymyksiä ja todetaan, että on aiheellista tehdä peruskartoitus siitä, miten hyvin neuvottelukuntajärjestelmä toimii kokonaisuutena, ovatko yksittäisten neuvottelukuntien tehtävänkuvat selkeitä, onko niiden tehtävänkuvien välillä turhaa päällekkäisyyttä tai aukkoosiin sekä miten neuvottelukuntien välistä yhteistyötä on mahdollista kehittää. Selvitys on syytä rajata niihin toimijoihin, joilla on selkeä perus- ja ihmisoikeusmandaatti.

Työryhmän tulee kuulla selvityksen valmistelun yhteydessä kaikkia tarkastelun kohteeksi ottamiaan toimijoita sekä niitä ministeriöitä, joiden yhteydessä toimivia neuvottelukuntia tarkastellaan. Työryhmä voi kuulla myös muita ulkopuolisia asiantuntijoita.

Työryhmän tulee laatia selvityksensä julkaisukelpoisen raportin muotoon. Eri toimijoiden tehtävien ja toiminnan nykytilanteen kartoittamisen lisäksi työryhmä voi esittää jatkokehittämisehdotuksia kansallisen toimijakentän

johdonmukaisuuden, kattavuuden ja eri toimijoiden yhteistyön vahvistamiseksi.

## Työryhmän kokoonpano

### *Puheenjohtaja*

johtaja Sirpa Rautio, ihmisoikeuskeskus

### *Jäsenet*

johtaja Johanna Suurpää, oikeusministeriö  
lainsäädäntöneuvos Krista Oinonen, ulkoasiainministeriö  
tasa-arvoneuvos Riitta Martikainen, sosiaali- ja terveysministeriö  
esittelijäneuvos Pasi Pölönen, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia  
kansliapäällikkö Kimmo Hakonen, oikeuskanslerinvirasto  
varapuheenjohtaja Liisa Murto, Ihmisoikeusliitto (perus- ja ihmisoikeus-  
toimijoiden paneeli)

### *Sihteeri*

neuvotteleva virkamies Kaisa Tiusanen, oikeusministeriö

Työryhmän jäsenet on valittu mukana olevien tahojen esitysten perusteella. Nimeämispöytäkirjassa pyydettiin nimeämään sekä nais- että miesedustajia. Työryhmän asettamisessa ei ole voitu täysin noudattaa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) säännöksiä toimielimen kokoonpanosta.

## Toimikausi

27.1.–30.4.2015

## Kustannukset

Työryhmä työskentelee virkatyönä. Työryhmän kustannukset maksetaan momentilta 25.01.011.

oikeusministeri



Anna-Maja Henriksson

kansliapäällikkö



Tiina Astola

**JAKELU**

Työryhmän puheenjohtaja ja jäsenet

**TIEDOKSI**

Ministeriöt  
Eduskunnan oikeusasiamies  
Valtioneuvoston oikeuskansleri  
Yhdenvertaisuusvaltuutettu  
Tasa-arvovaltuutettu  
Lapsiasiavaltuutettu  
Tietosuojavaltuutettu  
Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta  
Ihmisoikeuskeskus  
Perus- ja ihmisoikeustoimijoiden paneeli

## LIITE 2: Kuulemisten osallistajat

- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio
- varapuheenjohtaja Pentti Arajärvi, Ihmisoikeusvaltuuskunta
- erityisasiantuntija Panu Artemjeff, oikeusministeriö
- yhdenvertaisuusvaltuutettu Eva Biaudet
- erikoissuunnittelija Mikko Cortés Téllez, opetus- ja kulttuuriministeriö
- puheenjohtaja Jan-Mikael Fredriksson, VANE
- pääsihteeri Sarita Friman-Korpela, RONK
- toimistopäällikkö Rainer Hiltunen, yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- vt. pääsihteeri Tea Hoffrén, VANE
- kotimaan vaikuttamistyön päällikkö Mirella Huttunen, Suomen UNICEF ry.
- oikeuskansleri Jaakko Jonkka
- hallitusneuvos Riitta-Maija Jouttimäki, sosiaali- ja terveysministeriö
- eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen
- pääsihteeri Peter Kariuki, ETNO
- syrjäytälautakunnan sihteeri Juhani Kortteinen
- lapsiasiavaltuutettu Tuomas Kurttila
- kieliturvasihteeri Johanna Lindholm, Svenska Finlands folkting
- esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- pääsihteeri Pirkko Mahlamäki, Vammaisfoorumi ry
- asiantuntija, edunvalvonta Heli Markkula, Suomen Nuorisoyhteistyö – Allianssi ry
- erityisasiantuntija Taina Martiskainen, Lastensuojelun keskusliitto
- tasa-arvovaltuutettu Pirkko Mäkinen
- EU-erityisasiantuntija Tia Möller, valtioneuvoston kanslia
- yksikönpäällikkö Nina Nordström, ulkoasiainministeriö
- varapuheenjohtaja Martta October, IONK
- hallitussihteeri Ilkka Ojala, puolustusministeriö
- ylitarkastaja Katariina Paakkanen, ympäristöministeriö
- pääsihteeri Johanna Pakkanen, Naisjärjestöt Yhteistyössä - Kvinnoorganisationer i Samarbete NYTKIS ry
- toimistopäällikkö Heljä-Tuulia Pihamaa, tietosuojavaltuutetun toimisto
- lainsäädäntöneuvos Assi Salminen, valtiovarainministeriö
- pääsihteeri Aija Salo, Seta ry
- sihteeri Maria Soininen, kieliain neuvottelukunta
- oikeudellinen asiantuntija Tiina Valonen, Amnesty International Suomen osasto
- pääsihteeri Hannele Varsa, TANE
- hallitussihteeri Tommi Viljanen, sisäministeriö
- hallitusneuvos Kaisa Leena Välipirtti, liikenne- ja viestintäministeriö

### LIITE 3: Keskusteluun orientoivat kysymykset

- a) Asema: Milloin on aloittanut toimintansa? Laki, asetus, toimikausi yms., onko hallinnollinen malli toimiva? Onko sitä muutettu toiminnan aikana?
- b) Toiminta: Mitkä ovat keskeiset tehtävät ja toimintamuodot? (esim. valvonta, neuvonta, edistäminen, seuranta, tiedotus, yksittäistapaukset) Mitä näkee vahvuuksina/puutteina toimivaltuuksissa?
- c) Kv. toiminta: Millaista kansainvälistä yhteistyötä xx tekee? (kv. verkostot, osallistuminen kansainvälisten ihmisoikeussopimusvalvontaelinten toimintaan, muu) Liittykö toiminta suoraan jonkun kansainvälisen sopimuksen toimeenpanoon ja miten xx osallistuu alansa keskeisten sopimusten seurantaan?
- d) Sidosryhmät: Mitkä ovat keskeiset kansalliset sidosryhmät? (viranomaiset, järjestöt, kansalaiset)
- e) Resurssit: Mistä saa pääasiallisen rahoituksen? Vuotuinen budjetti? henkilötövuodet?
- f) Raportointi: Miten toiminnan määrää arvioidaan, esim. keskeiset tilastot? Miten toiminnasta raportoidaan ja kenelle (esim. vuosikertomus)?
- g) Arviointi: Onko toiminnasta tehty arvioita (ulkoinen, sisäinen, julkinen)? Mikä on xx:n oma arvio toimintansa vahvuuksista ja haasteista? Tulevaisuuden näkymät?
- h) Näkemykset muista toimijoista: Miten xx tekee yhteistyötä muiden kansallisten toimijoiden kanssa ja näkee asemansa näiden muodostamassa kokonaisuudessa? Näkemykset keskeisistä kehittämistarpeista Suomen kansallisten toimijoiden kentässä?







OIKEUSMINISTERIÖ  JUSTITIEMINISTERIET

ISSN 1798-7067  
ISBN 978-952-259-461-7 (PDF)

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

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