



Ihmisoikeus- toimintaohjelmat

- kokemuksia meiltä
ja muualta

*Artikkeli on alun perin julkaistu
Ihmisoikeuskeskuksen
toimintakertomuksessa 2014.*

© Ihmisoikeuskeskus 2016

ISBN 978-952-7117-13-2 (nidottu)

ISBN 978-952-7117-14-9 (pdf)

Taitto: Anna Mattsson / Suomi Design Oy
Painopaikka: Suomen yliopistopaino Oy -
Juvenes Print 2015, Tampere



Ihmisoikeus- toimintaohjelmat

- kokemuksia meiltä
ja muualta

”

The World Conference on Human Rights recommends that each State consider the desirability of drawing up a national action plan identifying steps whereby that State would improve the promotion and protection of human rights.

Wienin julistus ja toimintaohjelma, osa II, kappale 71
(Vienna Declaration and Programme of Action, Part II, paragraph 71)

1 Suomen ensimmäinen kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma

Valtioneuvosto hyväksyi Suomen ensimmäisen kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman vuosille 2012–2013 maaliskuussa 2012. Toimintaohjelman laati oikeusministeriön asettama työryhmä, jossa oli mukana edustaja kaikista ministeriöistä sekä oikeuskanslerinvirastosta ja eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta.

Toimintaohjelmaa varten perustettiin perus- ja ihmisoikeustoimijoiden paneeli, joka koostui kansalaisjärjestöjen, erityisvaltuutettujen ja muiden keskeisten ihmisoikeustoimijoiden edustajista. Paneelin tehtävänä oli käydä vuoropuhelua toimintaohjelmaa valmistelleen työryhmän kanssa ohjelman sisällöstä ja seurannasta. Lisäksi sen tehtävänä oli yhdessä valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkoston kanssa seurata toimintaohjelman toimeenpanoa. Ihmisoikeuskeskus osallistui seurantavaiheessa ihmisoikeustoimijoiden paneelin työhön sekä sen laatimaan loppulausuntoon ohjelman täytäntöönpanosta.

Suomen kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma jakautuu kahteen osaan: yleisessä osassa kerrotaan muun muassa toimintaohjelman tavoitteista, toimeenpanosta ja seurannasta. Toisessa osassa kuvataan Suomen ihmisoikeustilanteen keskeisiä kehitystarpeita ja luetellaan 67 hanketta, jotka aiotaan toteuttaa toimintaohjelmakauden aikana.

Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulun julkisoikeuden tutkijaryhmällä teetetyt ulkopuolisen arvion (2014) mukaan toimintaohjelma on ollut merkittävä askel kansallisen ihmisoikeusarkkitehtuurin kehittämisessä. Merkittäväksi uudeksi hallinnolliseksi innovaatioksi muodostui ihmisoikeuspolitiikan yh-

teisvalmistelu ihmisoikeusverkoston ja kansalaisyhteiskuntaa edustavan ihmisoikeuspaneelin kesken. Samalla myös valtioneuvoston ihmisoikeustoiminta tuli läpinäkyvämmäksi.

Arviointiraportin mukaan toimintaohjelmassa ei kuitenkaan toteutunut eduskunnan toive kansallisista ihmisoikeuspoliittista painopisteistä. Valmistelutyössä havaittujen ongelmien ja toimintaohjelmaan valittujen hankkeiden kesken ei aina ollut havaittavissa symmetriaa, eikä ihmisoikeusongelmien tunnistamistyötä pystytty resurssipulan vuoksi täysimääräisesti hyödyntämään ministeriöiden sisäisessä valmistelussa. Esimerkiksi tunnistetut puutteet perus- ja ihmisoikeuskasvatuksessa ja perus- ja ihmisoikeuskysymysten tunnistamisen haasteet kuntatasolla eivät päätyneet ohjelmaan, vaan mukaan valitut hankkeet olivat jo käynnissä ministeriöissä.

Arviossa esitetään keskittymistä tiettyihin tärkeisiin ihmisoikeusteemoihin ja toimintaohjelmahankkeiden kytkemistä jatkossa selvästi määriteltyihin lainsäädäntö- ja resursointiratkaisuihin.

Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma sekä sen toimeenpano ja seuranta kaipaavat siis edelleen kehittämistä, mutta kaikkiaan ohjelman valmistelua on pidetty positiivisena ja kehittäväenä prosessina.

Vuoden 2014 ihmisoikeusselonteossa esitettiinkin, että perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmia tehtäisiin myös tuleville vuosille. Seuraavaa toimintaohjelmaa valmisteltassa on hyvä palauttaa mieliin kokemuksia myös muiden maiden ihmisoikeustoimintaohjelmista sekä niiden taustoista ja laadinta-periaatteista.

2 Ihmisoikeustoimintaohjelmien synty

Alkusysäys kansallisten ihmisoikeustoimintaohjelmien laatimiselle annettiin Wienin kansainvälisessä ihmisoikeuskonferenssissa vuonna 1993. Ihmisoikeuskonferenssin julistuksessa ja toimintaohjelmassa (Vienna Declaration and Programme of Action 1993) suositeltiin, että jokainen valtio laatii erityisen kansallisen ihmisoikeustoimintaohjelman (human rights action plan), johon koottaisiin tietyllä aikavälillä toimeenpantavat ihmisoikeushankkeet. Ajatuksena oli, että ohjelma laadittaisiin valtioiden ja kansalaisyhteiskunnan tiiviissä vuoropuhelussa.

Idea kansallisesta ihmisoikeustoimintaohjelmasta perustui käsitykselle, jonka mukaan ihmisoikeuksia edistetään tehokkaimmin, kun kunkin valtion keskeiset ihmisoikeustoimijat sitoutuvat yhdessä asetettuihin konkreettisiin tavoitteisiin. Ulkopuolelta tulevat suositukset voivat vaikuttaa valtion toimintaan, mutta sisältäpäin tulevien toimintalinjausten uskottiin johtavan positiivisempaan kehitykseen. Keskeistä kansallisen ihmisoikeustoimintaohjelman kannalta on myös se, että jokainen maa valmistelee ohjelman vastaamaan juuri kyseisen maan poliittista, kulttuurista, historiallista ja oikeudellista tilannetta. Samanlainen toimintaohjelma ei siis sovellu automaattisesti kaikkiin maihin.

YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimisto (OHCHR) ja Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu ovat julkaisseet ohjeistuksia ja suosituksia kansallisten ihmisoikeustoimintaohjelmien valmistelun tueksi. Useiden ihmisoikeustoimintaohjelmien ohjenuorana on käytetty erityisesti YK:n vuonna 2002 julkaisemaa *Handbook on National Human Rights Plans of Action* -käsikirjaa.

Vuonna 2009 Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu julkaisi suositukset ihmisoikeuksien systemaattisesta toimeenpanosta valtiotasolla. Ihmisoikeusvaltuutettu on edistänyt aktiivisesti ihmisoikeustoimintasuunnitelmien laatimista ja toimeenpanoa myös maavierailuillaan ja muussa toiminnassaan. Lisäksi valtuutettu on analysoinut Suomen ja Moldovan kansallisten toimintaohjelmien toimeenpanoa.

Eri ohjeistukset suosittelevat, että ihmisoikeustoimintaohjelman laatiminen pitäisi aina aloittaa valtion ihmisoikeustilanteen kartoituksella (baseline study), johon voivat osallistua niin viranomaiset kuin myös kansalaisyhteiskunta ja muut asianomaiset tahot. Vaikka itse toimintaohjelma voi keskittyä kaikkein hälyttävimpiin ihmisoikeusongelmiin, pitäisi alkukartoituksen olla mahdollisimman laaja ja kattaa kaikki keskeiset ihmisoikeushaasteet, jotta tilanteesta saadaan hyvä kokonaiskuva. Lisäksi toimintaohjelman laatimisen pohjana on hyvä käyttää kaikkia valtion saamia suosituksia kansainvälisiltä ja alueellisilta ihmisoikeussopimusten valvontaelimiltä. Alkukartoituksessa voidaan hyödyntää sekä oikeustieteen että yhteiskuntatieteiden metodologiaa, mikä osaltaan auttaa varmistamaan, ettei alkututkimus kata vain kansalais- ja poliittisia oikeuksia vaan myös taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet.

Eri maista saatujen kokemusten mukaan ajanpuute ja rajalliset resurssit rajoittavat usein kattavan alkututkimuksen tekemistä. Tiukka aikataulu vaikeuttaa usein myös kansalaisyhteiskunnan osallistumista toimintaohjelman laatimiseen.

Toimintaohjelman valmistelun koordinoitua varten olisi hyvä perustaa erityinen työryhmä tai mekanismi, vaikkakin valmistelutyö pitää tehdä läheisessä yhteistyössä kaikkien vastuullisten ministeriöiden, virastojen, instituutioiden ja palveluntarjoajien kanssa. Laajalla valmistelulla luodaan jo varhaisessa vaiheessa jaettua omistajuutta, mikä edistää eri tahojen sitoutumista ohjelman toimeenpanoon.

Valtion korkean tason viranomaisten ja poliittisen johdon olisi hyvä ilmaista avoimesti tukensa toimintaohjelmalle, ja myös oppositio olisi tärkeää kytkeä mukaan prosessiin, jotta toimintaohjelmalle varmistetaan mahdollisimman laaja tuki. Prosessin politisoitumisen välttämiseksi toimintaohjelman kautta ei suositella ajoitettavaksi yhteen hallituskauden kanssa.

Kansallisten ihmisoikeustoimintaohjelmien kausien pituudet vaihtelevat melko paljon: nykyiset ohjelmat on laadittu kahdesta seitsemälle vuodelle. Ensimmäinen toimintaohjelma voidaan hyvin tehdä muutamaksi vuodeksi, jotta ohjelman avulla voidaan melko nopeasti testata valittua metodologiaa, mutta seuraavien ohjelmien aikaväliä olisi hyvä pidentää. Lisäksi olisi hyödyllistä asettaa hankkeille lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoitteita, jotta tuloksia voidaan tarkastella toimintakauden eri vaiheissa.

Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu on painottanut, että toimintaohjelmaan pitäisi valita toimia, jotka on räätälöity varta vasten alkututkimuk-

sessä havaittujen ihmisoikeusongelmien poistamiseksi. Mukana ei pitäisi olla toimia tai hankkeita, jotka on suunniteltu tehtäväksi joka tapauksessa tai jotka ovat jo käynnissä. Nämä suositukset ovat osoittautuneet käytännössä varsin haasteellisiksi, sillä usein toimintaohjelmaan valikoituu hankkeita, jotka on suunniteltu toimintaohjelman valmistelun ulkopuolella.

Ihmisoikeustoimintaohjelman toimeenpanovaihetta varten suositellaan erityisen seurantaryhmän perustamista. Seurantaryhmän kokoonpano on hyvä luoda melko laajaksi, unohtamatta paikallisviranomaisia, joilla on usein viimekätinen vastuu toimeenpanosta. Tärkeä vaihe toimeenpanon lisäksi on ohjelman tavoitteiden toteutumisen seuranta ja arviointi. Edistymistä olisi hyvä tarkastella vuosittain, ja arviointiraportin pitäisi olla julkinen. Kattavan seurannan järjestäminen on kuitenkin ollut eri maiden kokemusten perusteella haastavaa, ja arviointi on yleensä tehty vasta toimintaohjelman kauden päätyttyä.

Riittävä resursointi on muodostunut usein toimintaohjelmien toimeenpanon kompastuskiveksi, kun tavoitteet ja käytössä olevat resurssit eivät ole kohdanneet. Olisikin erittäin tärkeää varmistaa, että toimintaohjelman hankkeet saavat taakseen tarpeelliset voimavarat, jotta ohjelma on ylipäättänsä uskottava.

”

Ihmisoikeuksia edistetään tehokkaimmin, kun kunkin valtion keskeiset ihmisoikeustoimijat sitoutuvat yhdessä asetettuihin konkreettisiin tavoitteisiin.

3 Erilaisia ihmisoikeustoimintaohjelmia

Eri valtioiden kansalliset ihmisoikeustoimintaohjelmat poikkeavat toisistaan paikoin hyvinkin paljon. Ohjelmien sisällölliset painotukset vaihtelevat luonnollisesti kunkin maan ihmisoikeustilanteen ja ihmisoikeuksia koskevien erityiskysymysten mukaisesti. Karkeasti arvioiden suurin osa ohjelmista on tehty kieleltään ja muodoltaan selkeästi viranomaisille ja ihmisoikeuksiin syvämmäin perehtyneille. Poikkeuksiakin on, kuten esimerkiksi Skotlannin vuonna 2013 julkaistu ensimmäinen ihmisoikeustoimintaohjelma, jonka esittelyssä ja muotoilussa on haettu laajempaan yleisöä puhuttelevaa tyyliä.

Australia ja Ruotsi ovat ihmisoikeustoimintaohjelmien valmistelussa "konkareita", sillä Australiassa on tehty jo kolme toimintaohjelmaa ja Ruotsissa kolmatta laaditaan parhaillaan.

3.1 Australia

AUSTRALIA OLI ENSIMMÄINEN valtio, joka laati kansallisen ihmisoikeustoimintaohjelman. Toimintaohjelma julkistettiin vuonna 1994. Australian toinen toimintaohjelma valmistui kymmenen vuotta myöhemmin, vuonna 2004. Nyt voimassa on maan kolmas ihmisoikeustoimintaohjelma, joka hyväksyttiin vuonna 2012.

Ensimmäinen toimintaohjelma oli varsin laaja kooste toimista ja hankkeista, jotka Australia sitoutui toimeenpanemaan. Hankkeet oli jaoteltu oikeusperustaisesti, ja ohjelman rakenne noudatteli YK:n ihmisoikeussopimusjärjestelmää. Ohjelman johdannossa kerrottiin lyhyesti maan ihmisoikeusrakenteis-

ta, mutta ei avattu toimintaohjelman valmistelua. Ohjelmaa päivitettiin vuosina 1995, 1996 ja 1997.

Vuoden 2004 toimintaohjelmassa haluttiin lähtökohtaa laajentaa aiempaan ohjelmaan verrattuna, ja sille määriteltiin viisi erityistä painopistettä: demokratian tukeminen, ihmisoikeuskoulutuksen edistäminen, kehitysvammaisten tukeminen, perheiden tukeminen ja ihmisoikeuksien edistäminen kansainvälisesti. Ohjelma jäseneltiin nyt temaattisesti, ei kansainvälisen sopimusjärjestelmän mukaisesti. Lisäksi sen johdannossa avattiin toimintaohjelman valmisteluprosessia ja painotettiin avoimuutta sekä yhteistyötä yhteiskunnan eri ihmisoikeustoimijoiden kanssa. Uudistuksista huolimatta kansalaisjärjestöt kritisoivat, ettei ohjelmassa onnistuttu esittämään konkreettisia ja selkeitä toimia ihmisoikeuksien edistämiseksi, eikä sen katsottu tuoneen varsinaisesti mitään uutta aiempaan ohjelmaan.

Australian uusi, vuonna 2012 julkaistu ihmisoikeustoimintaohjelma pohjautuu pitkälti valtion vuonna 2011 saamiin suosituksiin YK:n yleismaailmallisessa määräaikaistarkastelussa (Universal Periodic Review, UPR). Tällä Australia halusi korostaa kansallisten ihmisoikeustoimintojen ja kansainvälisten velvoitteiden entistä selvempää samansuuntaisuutta. Ihmisoikeustoimintaohjelman hankkeet määriteltiin UPR-suositusten pohjalta. Lisäksi Australiassa tehtiin ensimmäistä kertaa laajempi alkukartoitus maan ihmisoikeustilanteesta, jossa esille nousseet keskeiset ihmisoikeusongelmat huomioitiin toimintaohjelman sisällön valmistelussa. Ohjelman toimeenpanoa on tarkoitettu arvioida



Ohjelmien sisällölliset painotukset vaihtelevat kunkin maan ihmisoikeustilanteen ja ihmisoikeuksia koskevien erityiskysymysten mukaisesti.

vuonna 2015, samalla kun Australia on seuraavan kerran UPR-tarkastelussa.

Australiassa toimiva ihmisoikeusjärjestö Human Rights Law Center perusti vuoden 2012 ihmisoikeustoimintaohjelmaa varten internetsivuston (www.humanrightsactionplan.org.au/nhrap/), josta kansalaisjärjestöt pystyivät seuraamaan toimintaohjelman valmistelua ja jonka kautta järjestöt voivat tuoda esille omia ideoitaan ihmisoikeustilanteen parantamiseksi. Ohjelman julkistamisen jälkeen sivustolla on seurattu hankkeiden toimeenpanoa. Myös ministeriön antamat hankekohtaiset vastaukset löytyvät kyseiseltä internetsivustolta.

3.2 Ruotsi

RUOTSIN ENSIMMÄINEN kansallinen ihmisoikeustoimintaohjelma tehtiin vuosille 2002-2004. Sitä valmisteli hallituksen asettama poikkihallinnollinen työryhmä, joka aloitti toimintansa vuonna 2000. Valmistelun pohjaksi työryhmä kävi läpi muiden valtioiden ihmisoikeustoimintaohjelmia ja kehitti niiden pohjalta Ruotsin-mallia.

Ensimmäisen kansallisen ihmisoikeustoimintaohjelman pohjaksi tehtiin kartoitus Ruotsin ihmisoikeustilanteesta ja keskeisistä ihmisoikeusongelmista. Esimerkkinä tutkimustyössä käytettiin erityisesti

Norjassa aiemmin tehtyä ihmisoikeustilanteen kartoitusta. Valmistelun tueksi perustettiin myös useita viiteryhmiä (referenssgrupper), joista suurimmassa oli edustajia 70:stä eri ihmisoikeusjärjestöstä. Myös kansanedustajille perustettiin oma ryhmänsä.

Toimintaohjelman kolmivuotiskaudelle valittiin tiettyjä ihmisoikeuskysymyksiä, joiden tarkasteluun ohjelma erityisesti keskittyisi. Prioriteetteihin kuuluivat muun muassa syrjinnän vastainen toiminta, vammaisten oikeudet, lapsen oikeudet, ikääntyvien oikeudet, kansallisten vähemmistöjen asema, uskonnonvapaus ja tuomioistuinten toiminta. Lisäksi ohjelmassa käytiin läpi Ruotsin ihmisoikeusrakenteita ja keskeisiä toimijoita.

Toimintaohjelman arviointi julkaistiin vuonna 2005. Thomas Hammarbergin ja Anna Nilssonin raportissa *Bra början, men bara en början* todetaan, että arviointityö jouduttiin tekemään hyvin nopealla aikataululla, mikä ei antanut mahdollisuutta ohjelman tavoitteiden toimeenpanon kattavaan tarkasteluun. Arviointi keskittyikin antamaan suosituksia tulevia toimintaohjelmia varten. Raportti listaa 20 suositusta, jotka kehottavat jatkossa tekemään ohjelmasta konkreettisemmän, määrittelemään hankkeiden vastuutahot selkeästi, asettamaan tavoitteille aikatauluja, ottamaan eduskunnan tiiviimmin mukaan ohjelman valmisteluun ja suunnittelemaan

toimeenpanon seurannan tarkemmin. Kaikkiaan toimintaohjelmaa pidettiin kuitenkin tervetulleena, ja arviointiin haastatellut henkilöt pitivät sitä hyödyllisenä välineenä ihmisoikeuksien edistämiseksi.

Ruotsin toinen kansallinen ihmisoikeustoimintaohjelma kattoi vuodet 2006–2009. Ohjelman valmisteluun osallistui laajasti toimijoita yhteiskunnan eri alueilta: eduskuntapuolueet, erityisvaltuutetut, viranomaisia, kuntien edustajia, yliopistojen edustajia, työmarkkinajärjestöjä, oikeuslaitoksen edustajia, Ruotsin asianajajaliitto ja kansalaisjärjestöjä. Toimintaohjelma oli hyvin laaja; se sisälsi 135 erilaista hanketta ja sivuja sille kertyi yli 300. Ohjelman ensimmäinen osa koostui varsinaisesta toimintaohjelmasta ja ihmisoikeushankkeista, kun taas toisessa osassa perehdyttiin Ruotsin ihmisoikeustilanteesta tehtyyn kartoitukseen.

Hans Ytterbergin laatima toisen toimintaohjelman arviointiraportti *Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009* ilmestyi huhtikuussa 2011. Arviointi perustui laajoihin haastattelukierroksiin erityisesti hallinnon sisällä. Yli 400-sivuinen raportti sisälsi useita suosituksia ja kehittämiskohtia tuleville ihmisoikeustoimintaohjelmille. Yleisesti arvioinnissa kritisoitiin jälleen sitä, ettei toimintaohjelmaan sisällytettyjä hankkeita ollut määritelty tarpeeksi konkreettisesti eikä niiden tavoitteita ollut avattu selkeästi. Toimintaohjelman valmistelun yhteydessä oli tarkoitus kehittää myös indikaattoreita toimeenpanon arviointia varten, mutta indikaattorityö toteutui vain joiltain osin.

Ruotsin hallituksen ylläpitämälle ihmisoikeus-sivustolle (<http://www.manskligarattigheter.se>) on koottu tietoa muun muassa ihmisoikeuksista Ruotsissa, maan ihmisoikeusrakenteista ja kansallisista ihmisoikeustoimintaohjelmista.

3.3 Skotlanti

ISOON-BRITANNIAAN kuuluva Skotlanti julkisti ensimmäisen kansallisen ihmisoikeustoimintaohjelmansa (Scotland's National Action Plan for Human Rights, SNAP) ihmisoikeuspäivänä 10. joulukuuta 2013. Toimintaohjelma on laadittu vuosille 2013–2017.

Toimintaohjelman keskeiseksi ohjenuoraksi on otettu YK:n ihmisoikeusvaltuutetun suositus, jonka mukaan prosessin pitää olla mahdollisimman osallistava ja läpinäkyvä.

Ennen ihmisoikeustoimintaohjelman laatimista Skotlannissa tehtiin ihmisoikeuskomission johdolla

yli kolme vuotta taustatyötä ihmisoikeustilanteen kartoittamiseksi. Tarkastelun pohjana käytettiin yhteiskunnallista ja oikeudellista tutkimusta, Ison-Britannian saamia suosituksia kansainvälisiltä valvontaelimiltä ja lisäksi koottiin useita fokusryhmiä eri yhteisöistä. Tuloksia käytiin läpi viiden kuukauden ajan, ja arviointiin osallistui esimerkiksi viranomaisia sekä kansalaisjärjestöjen ja hallituksen edustajia.

Ihmisoikeustilanteen ja keskeisten ongelmien kartoituksen jälkeen aloitti työnsä valmisteluryhmä, jossa oli jäseniä 12 eri organisaatiosta. Ryhmä hahmotteli toimintaohjelman vision, päämäärän, prioriteetit ja tulokset sekä suunnitteli ohjelman toimeenpanon ja seurannan menetelmät. Valmistelua johti neuvonantava valtuusto.

Skotlannin kansallinen ihmisoikeustoimintaohjelma on jaettu kolmeen suurempaan osioon: Better Culture, Better Lives ja Better World. Näiden alle on koottu erilaisia prioriteetteja, kuten Better Culture -osaan tavoite lisätä ihmisoikeustietämystä yhteiskunnassa ja ihmisten osallistumista päätöksentekoon. Tavoitteiden saavuttamiseksi luetaan puolestaan erilaisia toimintoja, jotka eivät ole kuitenkaan kovin tarkkaan määriteltyjä hankkeita.

Toimintaohjelmassa avataan myös sitä, miksi ohjelma on tehty ja mitä sillä yleisellä tasolla tavoitellaan. Tyyli ja rakenne ovat varsin yleistajuisia ja selkeitä, mistä saa vaikutelman, että ohjelmaa ei ole tehty vain ihmisoikeuksiin hyvin perehtyneille. Toimintaohjelman punaisena lankana on ajatus ”tehdään yhdessä parempi yhteiskunta”.

Toimintaohjelman toimeenpanoa varten perustettiin viisi työryhmää sekä ohjelman toimeenpanon arvioiva seurantar ryhmä. Joulukuussa 2014 julkaistu toimintaohjelman ensimmäinen seurantaraportti tarkasteli lähinnä ohjelman toimeenpanon käynnistymiseen liittyviä kysymyksiä ja määritteli tavoitteet vuodelle 2015. Arvioinnissa ei tässä vaiheessa ollut käytössä erityisiä indikaattoreita, vaan valittujen hankkeiden edistymistä kuvattiin raportissa lyhyesti ja yleisellä tasolla. Seurantar ryhmän on tarkoitus kehittää indikaattoreita tulevaa seurantaa ja arviointia varten.

Skotlannin toimintaohjelma sekä tiedot sen taustoista, laatimiseen osallistuneista tahoista ja henkilöistä, valintoihin vaikuttaneista taustatutkimuksista sekä ensimmäisen vuoden seurantaraportti löytyvät omana kokonaisuutenaan Skotlannin ihmisoikeuskomission (Scottish Human Rights Commission) internet-sivustolta (scottishhumanrights.com/actionplan).

4 Seuraavan perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman laatimisesta Suomessa

Ihmisoikeuskeskus pitää kansallisen perus- ja ihmisoikeusohjelman laatimista Suomessa tärkeänä. Valmistelussa on syytä huomioida ensimmäisen ohjelman arviointiraportissa esitetyt suositukset ohjelmatyön kehittämiseksi erityisesti priorisoinnin osalta. Valmistelussa tulee ottaa huomioon soveltuvin osin myös YK:n ja Euroopan neuvoston kansallisia ihmisoikeustoimintaohjelmia koskeva ohjaus- ja kehittämistyö.

Toimintaohjelmaan tulisi sisällyttää ainakin perus- ja ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus riittävän kattavana kokonaisuutena. Toisaalta toimintaohjelmassa tulisi ottaa huomioon viime aikojen merkittävät uudistukset yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolainsäädännössä.

Ensimmäisen toimintaohjelman laatimisessa erittäin hyväksi koettua tiivistä yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan kanssa voitaisiin laajentaa siten, että yhteistyötä tehtäisiin tiiviisti myös paikallis- ja aluehallintotason, oikeuslaitoksen, asianajajien sekä perus- ja ihmisoikeustutkimusta tekevien tahojen kanssa. Kansalaisyhteiskunnan osalta tulisi pyrkiä siihen, että muutkin kuin itsensä ihmisoikeusjärjestöiksi tunnistavat järjestöt voisivat osallistua työhön tai ainakin tulla kuulluksi. Esimerkiksi laajat sosiaali- ja terveysalan järjestöt olisi syytä saada mukaan laatimaan ohjelmaa.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että toimintaohjelman tulee perustua ihmisoikeusselonteon linjauksiin. Näkemykseen on helppo yhtyä. Perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaa tulee tehdä pitkäjänteisesti,

vaikka toimintaohjelma sidottaisiinkin yhteen hallituskauteen.

Perustuslakivaliokunta on myös korostanut tarvetta valita perus- ja ihmisoikeuspoliittisia painopistealueita, jotta käytettävissä olevilla resursseilla voidaan edistää perus- ja ihmisoikeuspolitiikan niitä osa-alueita, joita pidetään erityisen tärkeinä tai muuten välittömiä toimenpiteitä edellyttävinä. Myös tähän valiokunnan näkemykseen voi hyvin yhtyä, jos ja kun huolehditaan, että kokonaisnäkemys Suomen perus- ja ihmisoikeuspolitiikasta ei katoa. Jos toimintaohjelma tulevaisuudessa kapenee teemoiltaan, korostuu selonteon merkitys kokonaisnäemyksen välittäjänä.

Suomessa on jo aiempiin perus- ja ihmisoikeuksia linjaaviin asiakirjoihin ja niitä käsittelevien toimielinten toimintaan perustuva melko hyvä käsitys kansallisesta tilanteestamme ja tietyistä toistuvista ja pitkäaikaisista ongelmista. Lisätietoa olisi saatavissa erilaisista tilastoista ja tutkimuksista, vaikka niitä ei olisikaan koottu nimenomaan perus- ja ihmisoikeuksia ajatellen. Kysymys perus- ja ihmisoikeuksien ohjaavasta vaikutuksesta taloudellisten voimavarojen suuntaamiseen on tärkeä ja vaatii lisähuomiota. Taloudellisiin säästöihin tähtääviä päätöksiä valmisteltaessa ja tehtäessä tulee etsiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaavia ratkaisuja ja niiden vaikutuksia tulee arvioida perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Sen lisäksi toimintaohjelman toteutuminen sinällään edellyttää kohdennettuja voimavaroja.

