## 13 VIRKAMIESTEN JA VIRANHALTIJOIDEN TÄYDENNYSKOULUTUS

## Kristiina Vainio

**13.1 Johdanto**

**13.2 Virkamiesten ihmisoikeusosaamisen vaatimuksista ihmisoikeussopimusten ja kansallisen lainsäädän­nön ja keskustelun valossa**

**13.3 Ihmisoikeuskoulutus valtionhallinnossa**

**13.4 Kunnallisten viranhaltijoiden ihmisoikeuskoulutus**

**13.5 Perus- ja ihmisoikeuksia koskeva ohjeistus ja tiedottaminen**

**13.6 Yhteenveto**

**13.1 Johdanto**

Virkamiehet ja viranhaltijat ovat avainasemassa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta, niin niitä koskevan ohjauksen, toimeenpanon kuin valvonnankin osalta. Julkisen vallan käyttäjinä virkamiesten velvoite ihmisoikeuksien toteuttamiseen on johdettavissa suoraan ihmisoikeussopimuksista. Tämä velvoite on kirjattu myös perustuslakiin, jonka 22 § mukaan julkisen vallan on turvatta perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Seuraavassa tullaan tarkastelemaan perus- ja ihmisoikeuksien huomioimista virkamiesten täydennyskoulutuksessa. Tätä ennen luodaan lyhyt katsaus kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista ja kan­sallisesta lainsäädännöstä nouseviin viranomaisten ihmis­oikeusosaamista ja koulutusta koskeviin vaati­muksiin ja suosituksiin. Valtionhallinnon osalta tarkastelu pohjautuu eri ministeriöiden kehitysyksiköille lähetettyihin kirjallisiin kyse­lyihin, kattaen siten ensisijaisesti kehittämisyksiköiden järjestämät ja koordi­noimat yleiset koulutukset, sekä ministeriöiden ja aluehallinnon virallisilta nettisivuilta saatavilla olevaan tietoon. Kunnallishallinnon osalta tietoa on kerätty pääasiassa viranomaissivuilta; tarkastelun ulottaminen yksit­täisten kuntien tasolle ei ole tämän kartoituksen puitteissa ollut mahdollista (kuin esimerkin­omaisesti), eikä koordinoitua tietoa ole saatavilla. Tarkastelu keskittyy ensisijaisesti sosiaalihuollon ja terveyden- ja sairaanhoidon alueen täydennys­koulutuk­seen. Opetussektorin osuutta käsitellään laajasti tämän julkaisun muissa artikkeleissa.

**13.2 Virkamiesten ihmisoikeusosaamiselle asetetuista vaatimuksista ja suosituksista kansainvälisten ihmisoikeus­velvoit­teiden ja kansallisen lainsäädännön ja keskustelun valossa**

Virkamiesten ihmisoikeustehtäviensä hoitamiseen tarvittavan ihmisoikeuskoulutuksen tarpeeseen ja valtion velvoitteeseen tällaisen koulutuksen järjestämiseen löytyy useita viittauk­sia kansainvälisistä ihmis­oikeus­instrumenteista ja dokumenteista. Tämän julkaisun aiemmissa artikkeleissa (Ks. Mitä ihmisoikeuskasvatus on?) on jo viitattu YK:n ihmisoikeus­kasvatusta koskevan julistuksen 7 artiklaan, jonka mukaan valtioiden tulisi taata virkamiesten, tuomarei­den, lainsäädäntöä toimeenpanevien viranomaisten ja sotilashenkilöstön riittävä ihmis­oikeuskoulutus sekä edistää opettajille ja kouluttajille ja valtion puolesta toimiville yksityisille henkilöille suunnattua ihmis­oikeus­koulutusta. Ihmisoikeuspuolustajia koskevassa julistuksessa (Declaration on Human Rights Defenders, GA Res., A/RES/53/144) puolestaan todetaan, että valtiolla on velvollisuus edistää ja edesauttaa ihmisoikeuksia ja perusvapauksia koskevaa opetusta koulutuksen kaikilla tasoilla, ja varmistaa se, että kaikki henkilöt, jotka ovat vastuussa lakimiesten, lainvalvonnan, armeijan henkilökunnan ja julkishallinnon virkamiesten ja viranhaltijoiden koulutuksesta sisällyttävät koulutusohjelmiinsa riittävästi ihmisoikeusopetusta (artikla 15).

Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen (KP-sopimus, UN Covenant on Civil and Political Rights) toimeenpanoa valvova ihmisoikeuskomitea (Human Rights Committee) toteaa yleiskommentissaan n:o 31 koskien sopimuksen toimeenpanoa kansallisella tasolla olevan erittäin tärkeää, että yksilöt ovat tietoisia heille sopimuksen ja lisäpöytäkirjan nojalla kuuluvista oikeuksista, ja että myös *kaikki hallinto- ja oikeusviranomaiset* ovat tietoisia valtiolle sopimuksen perusteella kuuluvista velvoitteista. Tässä tarkoituksessa sopimusteksti tulisi julkaista kaikilla virallisilla kielillä, ja valtion olisi ryhdyttävä toimenpiteisiin viranomaisten tutustuttamiseksi sopimuksen sisältöön osana heidän koulutus­taan. (General Comment 3 of 1981, replaced by General Comment 31 of 2004). Suomen kuudennen määräaikaisraportin loppupäätelmissä komitea ilmaisee huolensa siitä, että sopimukseen on vedottu ainoastaan muutamassa oikeustapauksessa kansallisissa tuomioistuimissa edellisen määräaikaisraportin käsittelyn jälkeen. Se kehottaakin valtiota ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin varmistaakseen sen, että tietoisuus yleissopimuksesta lisääntyisi tuomareiden, lakimiesten ja syyttäjien keskuudessa taatakseen sen, että sopimusmääräykset otetaan huomioon kansallisissa tuomioistuimissa. Komitea myös edellyttää Suomelta sopimuksen soveltamiskäytäntöä koskevista esimerkkitapauksista raportointia seuraavan määräaikais­raportin yhteydessä. (CCPR/C/FIN/CO/6, 24.7.2013)

Myös taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia oikeuksia koskevan sopimuksen toimeenpanoa valvova komitea (Committee on Economic, Social and Cultural Rights) on antanut samansuuntaisen sopimuksesta tiedottamista koskevan yleisluontoisen suosituksen kuin ihmisoikeuskomitea (Ks. General Comment N:o 10, Role of national institutions in the protection of economic, social and cultural rights of December 1998: E/C.12/1998/25 [10 December 1998]).

Eurooppalaisesta viitekehyksestä on syytä nostaa esiin esim. myös Euroopan neuvoston paikallisia ja alueellisia viranomaisia koskevan kongressin julistus koskien paikallisten ja alueellisten viranomaisten roolia ihmisoikeuksien toimeen­panossa (Resolution 296 [2010] Revised, hyväksytty 21. sessiossa, 18–20 loka­kuuta 2011). Julistuksessa todetaan, että ihmisoikeuksien suojelu ja edistäminen Euroopan neuvoston jäsenvaltioissa on kaikkien eri tason viranomaisten vastuulla, ja että kansalaisten ja heitä edustavien valtuutettujen läheisestä suhteesta paikallisella ja alueellisella tasolla johtuen tämän tason viranomaisilla on parhaat edellytykset anal­ysoi­da ihmisoikeustilannetta, identifioida relevantteja ongelmia ja ryhtyä toimenpiteisiin niiden ratkaisemiseksi (3 artikla). Kongressi kehottaakin kaikkia paikallisia ja alueel­lisia viranomaisia perustamaan tarpeellisia elimiä ja menettelytapoja ihmisoikeuksien tehokkaaksi toimeenpanemiseksi ja ihmisoikeus­tilanteen seuraamiseksi, sekä sellaisten tilanteiden korjaamiseksi, joissa perusoikeuksia ei täysimääräisesti kunnioiteta, erityisesti mitä tulee julkisiin palveluihin paikallisella tasolla (art. 8). Tässä tarkoituksessa julistuksessa kehotetaan edelleen mm. edistämään paikallisten virkamiesten ja luottamushenkiöiden ihmisoikeus­koulutusta, niin että he pystyvät identifioimaan ja käsittelemään ihmis­oikeusasioita oman toimintansa puitteissa (9(d)). (Ks. myös Recommendation rev. 280 [2011].)

Mitä tulee virkamiehiä koskevaan lainsäädäntöön, viitattiin jo edellä perustuslain 22 §:ään, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslaissa turvataan lisäksi oikeus hyvään hallintoon (21 § 2). Hyvän hallinnon oikeusperiaatteet (mm. tasapuolisuus) määritellään hallintolain 2 luvussa, jonka yleisperusteluissa (HE 72/2002) viitataan Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden, erityisesti EY-oikeuden ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen kansalliselle hallinnolle asettamiin laadullisiin lisävaatimuksiin. Lainsäädännössä ei kuitenkaan aseteta erityisiä vaatimuksia virkamiesten osaamiselle tai kelpoisuudelle tällä alueella. Perustuslain 125 §:n mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto, eikä valtion virkamieslaissa (750/1994), laissa kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003) tai virkaehtosopimuslaeissa edellytetä perus- tai ihmisoikeusosaamista tai sitoutumista näiden kunnioitta­mi­seen. (Ks. myös Valtion ylimmän johdon valintaperusteiden määrittely, VM/728/00.00.00/2011, 6.5.2011.)

Suomalaisten virkamiesten ihmisoikeus­koulutuksen vahvistamisen tarpeeseen ovat kiinnittäneet eri yhteyksissä huomiota useat eri tahot, niin asiantuntijat, kansalaisjärjestöt kuin eduskunta ja hallituskin. Eduskunnan entinen oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio toteaa artikkelissaan *Eduskunnan oikeusasiamies 90 vuotta* -juhlakirjassa olevan tärkeää, että julkisen vallan toimijat kaikilla hallinnon tasoilla sitoutuvat edistämään perus- ja ihmisoikeuksia, painottaen myös kunnallisten luottamus­henkilöiden ja virkamiesten tarvetta ymmärtää perus- ja ihmisoikeuksien mukanaan tuomat velvoit­teet. Paunio huomauttaa, että hallinnon osaamisen, sitoutumi­sen ja sisäisen valvonnan alueella olisi runsaasti tehtävää, ja toteaakin, että luottamus hallintoon ja viranomaistoimintaan murtuu, ellei ihmisten oikeuksia oteta vakavasti. Paunio näkee perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamis­velvoitteeseen liittyvän myös hallitusvallan velvollisuuden ohjauksen, neuvonnan ja koulutuksen sekä hallinnon sisäisen valvonnan keinoin varmistua siitä, että hallinnossa on riittävästi tietoa ja osaamista niistä velvoitteista, joita kan­sainväliset ja kansalliset sitoumukset edellyttävät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseksi, ja että näitä velvoitteita noudatetaan.” (Paunio 2010, 7­–16.)

Myös Suomen ensimmäisessä perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa on identifioitu tarve vahvistaa oikeusperustaista ajattelua hallinnossa ja hallinnon omistajuutta perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta, etenkin alue- ja paikallisviranomaisten osalta. Hallituksen mielestä ihmisoikeusloukkausten ennalta­ehkäi­semistä tulee tehostaa myös kytkemällä paikallistaso, kuten kunnat, tiiviimmin mukaan perus- ja ihmisoikeuskeskusteluun. Hallitus nimeää julkisten palveluiden yksityistämisen esimerkiksi ajankohtaisesta alueesta, joka vaatii tarkastelua perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. (Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2012–2013). Seuraavassa siirrytään tarkastelemaan sitä, miten ihmisoikeus­koulutus on huomioitu valtionhallinnon ja kunnallishallinnon virkamiesten tämänhetkisessä täydennys­koulutuksessa.

**13.3 Ihmisoikeuskoulutus valtionhallinnossa**

Valtionhallinnossa on käytössä yhteinen perehdyttämisohjelma nk. Valtioneuvostopassi, joka on tarkoi­tettu kaikille valtioneuvostoon, tasavallan presidentin kansliaan ja oikeuskanslerin virastoon rekrytoitaville virkamiehille, joiden palvelussuhde on pitempi kuin 6 kk. Valtionhallinnon virkamiespassiin ei sisälly nimenomaista perus- tai ihmisoikeusosiota, mutta esimerkiksi tasa-arvo ja yhden­vertaisuus­kysymyk­set tulevat esiin osana virkamiehen velvolli­suuksien, hallintolain ja valtionhallinnon arvojen käsittelyä. Perehdyttämisohjelmaan osallistujille etukäteislukemisena jaettavassa *Arvot arjessa – Virkamiehen etiikka* -julkaisussa (Valtionhallin­non käsikirja, Edita, 2005, löytyy myös netistä) valtionhallinnon arvojen määri­tellään rakentuvan demokraat­tisen oikeusvaltion ja pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan arvopohjalle kansainvälistyvässä ympäris­tössä. Julkaisussa viitataan lakien ja hyvän hallinnon noudatt­amiseen, samoin syrjinnän kieltoon ja tasa-arvoon, mutta ei näiden perustus­lailliseen tai kan­sainvälis­oikeudelliseen perustaan. Ohjelman taustalukemistoon sisältyy myös HAUSin (HAUS Valtionhallinnon Kehittämiskeskus Oy) julkaisema *Valtionhallinnon perusteet*, jossa joitain ihmisoikeusaiheita on käsitelty lyhyesti.

Valtionhallinnon virkamiesten täydennyskoulutusta koordinoivat ministeriöiden kehitysyksiköt. Osa koulutuksista järjestetään itse, osa ostetaan ulkopuolelta. Ministeriöt ovat myös järjestäneet yhteisiä koulutuksia kaikille virkamiehille yhteisistä aiheista. Ministeriöiden kehittämis- ja koulutuspäälliköillä on lisäksi yhteinen koordi­naatio­työryhmä (KEHIKKO), joka kokoontuu kuukausittain. Säännöllistä perus- tai ihmisoikeus­koulutusta järjestetään lähinnä osalle Oikeusministeriön (OM), Sisäasiainministeriön (SM), ja Ulkoasiainministeriön (UM) virkamiehistä. Lisäksi HAUS on järjestänyt Perus- ja ihmisoikeudet EU:ssa -koulutuksia vuodesta 2007 lähtien. HAUSin koulutusten osanottajamäärä on kuitenkin jäänyt verrattain vähäiseksi.

**Oikeusministeriön** henkilöstön henkilöstökoulutuksesta vastaa ministeriön hallintoyksikkö, jonka toimialaan kuuluvat kieli-, atk-, ja viestintä-koulutukset. Ministeriön hallinnonalan henkilöstön koulu­tuksesta vastaavat OM:n oikeushallinto-osaston koulutusyksikkö, valtakunnansyyttäjänviraston ohjaus- ja kehittämisyksikkö, valtakunnanvoudinviraston ohjaus- ja kehittämisyksikkö sekä Rikosseu­raamus­alan osalta Rikosseuraamuslaitoksen (RISE) koulutuskeskus. Oikeushallinto-osaston koulutusyksikkö järjestää oikeushallinnonalan henkilöstölle vuosittain kolmipäiväisen *Perusoikeudet ja ihmisoikeudet lainkäytössä* -koulutustilaisuuden, jonka kouluttajina toimivat Euroopan ihmisoikeus­tuomioistuimen (EIT) tuomarit, kokeneet ihmisoikeusasioita soveltaneet tuomarit ja asiantuntijat. Koulutukset ovat olleet koulutus­ohjelmassa yli 10 vuotta ja niihin on tähän mennessä osallistunut noin 400 tuomaria ja oikeusavustajaa. Lisäksi perus- ja ihmis­oikeuksia käsitellään systemaatti­sesti johtoseminaareissa sekä erityisesti rikos­oikeudellisissa koulutuksissa. Myös yksittäisistä ihmisoikeusaiheista järjestettyjä koulutustilaisuuksia on ollut useita. Näiden teemoina ovat olleet erityisesti tasa-arvo, syrjintä, yhdenvertaisuus, ihmiskauppa, vammaisten henkilöiden oikeudet ja lapsen oikeudet. Lisäksi on järjestetty Lapsioikeusseminaareja noin kymmenen vuoden ajan 1–2 kertaa vuodessa.

**Sisäasiainministeriössä** (SM) järjestetään säännöllistä koulutusta perustuslaki­kysymyksistä, lähinnä kuitenkin lainsäädäntönäkökulmasta. Koulutukset ovat kaikille avoimia, ml. määräaikaiset työntekijät. Lisäksi ministeriössä on toteutettu ja toteutetaan yksittäisiä perusoikeuksia koskevia koulutuksia tai koulutussarjoja, kuten oikeudellisia kysymyksiä käsittelevä koulutussarja vuonna 2011–2012, johon sisältyi oikeusvaltion ja hyvän hallinnon periaatteet, perusoikeuksien rajoittamista koskevat periaatteet ja käytännöt, yksityiselämän suoja ja yhdenvertaisuus, sekä ihmisoikeussopimuksia ja EU:n oikeudellista aineistoa verkossa koskeva yksittäinen koulutus. Myös nämä koulutukset ovat olleet avoimia koko ministeriön henkilöstölle. Perus- ja ihmis­oikeusosaamista pyritään lisäksi tukemaan säännöllisellä tiedottamisella. Sisäasiain­minis­teriön oikeus­yksikkö kokoaa noin kerran kuukaudessa tiedotemuotoisen yhteen­vedon perustus­laki­valiokunnan lausunnoista ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ja Euroopan unionin tuomioistuimen rele­vanteista ra­tkaisuista. Tiedo­tetta jaetaan sähköpostitse ja julkaistaan ministeriön intranetissä, johon on koottu muutakin perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvää tietoa ja ohjeistusta. Myös säädösvalmistelun kehittämis­työryhmän jäsenet välittävät alueen ajankohtaista tietoa omilla osastoillaan. Lisäksi oikeusyksikkö tarjoaa neuvonta- ja tukipalveluja yksittäisten hankkeiden yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaikutusten arvioinnissa. Oikeusyksikkö on myös ohjeistanut, kouluttanut ja tiedottanut eri hallinnon­alojen viranomaisia yhdenvertaisuussuunnitelmien laadinnassa, mukaan lukien kunta- ja aluehallinto­viranomaiset.

**Ulkoasiainministeriön** virkamiehille ei järjestetä erillistä kattavaa ja säännöllistä ihmisoikeus- tai perusoikeuskoulutus­kokonaisuutta. Ulkoasianhallinnon virkoihin valmentavaan Kansainvälisten asioiden valmennuskurssiin (KAVAKU) sisältyy kuitenkin ihmisoikeusosio, ja henkilöstövaihdosten yhteydessä tapahtuvaan siirtokoulu­tukseen sisältyy ihmisoikeuskoulutusta. Myös ministeriön kehitysyksikön järjestämiin yleisiin koulutuksiin sisältyy ihmisoikeuksia ja esim. lainsäädäntökysymykset sisältyvät osin henkilökunnalle annettavaan ammatilliseen erityis­koulutukseen. Lisäksi ihmisoikeuspolitiikan yksikkö ja oikeuspalvelu järjestävät erityisaiheisia koulutuksia sekä räätälöityjä yksikkökohtaisia koulutuksia. Ihmisoikeudet sisältyvät myös kehityspoliittiseen koulutukseen osana täydentävää koulutusta (ihmis­oikeusperustaisuus).

**Sosiaali- ja terveysministeriössä** järjestetään perus- ja ihmisoikeuksia koskevia koulutuksia, mutta ei systemaattisesti. Uusille työntekijöille järjestettävällä perehdytyskurssilla yhtenä aiheena on tasa-arvo ja yhdenvertaisuus. Myös ministeriön sisäisessä kansainvälistymiskoulutuksessa käsitellään vaihtelevasti perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviä aiheita, kuten köyhyys, syrjäytyminen ja tasa-arvo. Lisäksi sukupuolivaikutusten arviointi on osa säädösvalmisteluun liittyvä arviointia, ja sitä koskevaa koulutusta on järjestetty niin omille kuin muidenkin ministeriöiden lainvalmistelijoille. Ministeriössä toteutettiin myös joitain vuosia sitten koko henkilöstölle avoin luentosarja perus- ja ihmisoikeuksista. Muuten täydennyskoulutus tapahtuu koulutussuunnitelman pohjalta, ja yksilöllinen koulutuksen tarve arvioidaan kehityskeskusteluissa. Valtaosa koulutuksista ostetaan ulko­puolisilta tahoilta. Koulutusten pääaihealueita ovat atk, kielet, kansainvälistyminen, säädösvalmistelu ja johtaminen.

Systemaattista ihmisoikeuskoulutusta ei järjestetä myöskään **opetus- ja kulttuuriministeriössä**, **puolustusministeriössä** eikä **maa- ja metsätalousministeriössä**. OKM:ssä on valmisteltu lainsäädäntöä koskevat koulutuspaketit, jotka kattavat hallinto- ja kielilain, ja tasa-arvo- ja yhdenvertai­suuslainsäädännön. Koulutuspaketit on periaatteessa tarkoitettu säännöllisesti toteutettaviksi, mutta resurssipulan takia tämä ei kuitenkaan ole käytännössä toteutunut. **MMM:ssä** perustuslain soveltamiseen liittyvää koulutusta on järjestetty osana säädösvalmistelijoiden tapaamisia, minkä lisäksi asiantuntijat ovat voineet osallistua HAUSin kursseille perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksistä sekä yksittäisiin ihmisoikeuskoulutuksiin, esimerkiksi koskien alkuperäiskansojen oikeuksia. **PM**:n virkamiehiä puolestaan on osallistunut yksittäisiin ihmisoikeusaihepiiriä käsitteleviin ulkopuolisten järjestämiin tilaisuuksiin. **Työ- ja elinkeinoministeriön** (TEM) täydennyskoulutuksiin ei sisälly lainkaan perus- ja ihmisoikeuksia, ei erillisenä kokonaisuutena eikä yksittäisistä valikoiduista aiheista.Yleisestiministeriöidentäydennyskoulutukseen voi hakeutua kehitys­keskustelujen yhteydessä tehtävien kartoitusten kautta kaikki vakinaisessa ja määräaikaisessa virka­suhteessa olevat työntekijät.

**Valtion aluehallinto** toimii linkkinä keskushallinnon ja paikallishallinnon välillä ja tästä näkökulmasta aluehallinnon roolin ihmisoikeusajattelun juurruttamisessa paikallistasolle voi ajatella olevan potentiaali­sesti tärkeän. Aluehallintovirastojen (AVI) keskeiset tehtävät liittyvät hallinnolliseen ohjaukseen, seurantaan ja valvontaan, kantelujen käsittely mukaan lukien, minkä lisäksi ne toimivat lupaviranomaisina. Erityisesti aluehallintovirastojen *Perus­palvelut, oikeusturva ja luvat*-vastuualueen tehtävät liittyvät kiinteäsi ihmisoikeuksien toteutumiseen. Po. vastuualueiden tehtäväksi on määritelty edistää kansalaisten hyvin­vointiin ja terveydentilaan vaikuttavien perus­oikeuk­sien ja oikeusturvan toteutumista (ihmisoikeuksia ei ole siten määritelmällisesti nimenomaisesti huomioitu). Ne ohjaavat ja valvovat kunnallista ja yksityistä sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja myöntävät luvat yksityisille sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajille. Vastuualueiden tehtävänä on myös edistää oppilaiden oikeusturvan toteutumista informaatio-ohjauksella ja toimimalla muutoksenhaku­viranomaisena. Tehtäviin kuuluu lisäksi lyhytkestoisen täydennyskoulutuksen järjestäminen opetustoimen henkilöstölle sekä osallistuminen kansainväliseen ja lähialueyhteistyöhön (siten esim. EN). Vastuualue käsittelee kanteluita ja arvioi vuosittain peruspalvelujen saatavuuden lain mukaista ja yhdenvertaista toteutumista. (www.avi.fi)

AVIt järjestävät koulutus- ja tiedotustilaisuuksia ja alue- ja paikallistason viranomais­ten yhteistapaamisia eri toiminta-alueilla osana ohjaustoimintaansa. Esim. uutta lainsäädäntöä ja lainsäädännöllisiä muutoksia ja niiden toimeenpanoa koskevia koulutuksia AVIt järjestävät usein yhteistyössä ministeriöiden tai esim. THL:n ja Kuntaliiton kanssa. Koulutusten kohderyhminä ovat yleensä johtavissa asemissa olevat virkamiehet, mutta myös luottamushenkilöt. Aluehallintovirastojen koulutuskalenterit, sisällöt ja osittain myös oppimateriaalit ovat esillä virastojen nettisivuilla (www.avi.fi). Koulutussivustojen läpikäynnin perusteella (sivut kattavat kolme viimeistä kalenterivuotta) vaikuttaa siltä, ettei systemaattisia ja nimenomaisia ihmisoikeuskoulutuksia järjestetä. Ihmisoikeusaiheisista koulutuksista ja kokouksista esimerkkinä voidaan mainita Lapin aluehallintoviraston järjestämä työkokous naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyn ja ehkäisevän päihdetyön ajankohtaisista valtakunnallisista linjauksista, kohderyhmänä olivat kuntien johtavat viranhaltijat sekä ehkäisevän päihdetyön, lähisuhde- ja perheväkivaltatyön ja terveyden edistämisen yhdyshenkilöt. Yksittäisissä koulutuksissa saattaa myös löytyä joitain ihmisoikeus­perustaisia esimerkkejä, mutta nämä ovat poikkeuksia. Siten esim. Etelä-Suomen aluehallintovirasto on järjestänyt sosiaali- ja terveyden­huollon asiakkaan itsemääräämisoikeuden vahvistamista ja rajoittamista koskevia koulutuksia, joissa aiheeseen on omaksuttu oikeusperustainen, ihmisoikeuslähtöinen näkökulma, mukaan lukien viittaukset kansainvälisiin sopimuksiin kuten vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimukseen (CPRD), Euroopan neuvoston kidutuksen vastaisen komitean suosituksiin, ja YK:n kidutuksen vastaisen komitean raporttiin (CAT).

Aluehallintovirastot järjestävät myös viranomaisten yhteistapaamisia mm. terveydenhuollon johtavien viranhaltijoiden ja aluehallinnon yhteisiä verkostotapaamisia ja sosiaali- ja tervey­den­hoidon yhdyshenkilöpäiviä, joiden materiaaleja on (vaihtelevasti) tarjolla verkossa. Esim. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto on järjestänyt sosiaali- ja tervey­de­nhuollon johdon, esimiesten ja luottamushenkilöiden yhteisen hallintopäivän teemalla ”Peruspalvelujen varmis­taminen muuttuvissa hallintorakenteissa”. Varsi­nais­ten koulutusten ohella myös tämänkaltaisiin verkostoitumista ja tiedonvaihtoa koskeviin tapahtumiin, jotka ovat selkeästi ihmisoikeusaiheisia, olisi luontevaa integroida perus- ja ihmisoikeus­näkökulma. Yksittäisiä ihmiskoulutuksia yhdessä viranomaisten kanssa saattavat järjestää myös kolmannen sektorin toimijat. Esim. Suomen sosiaalioikeuksien seura (ssos.nettisivu.org) järjesti vuoden 2010 lokakuussa yhdessä Kelan tutkimusosaston kanssa tilaisuuden ”Kansainvälistyvä sosiaalioikeus”, jossa selvitettiin kansainvälisen oikeuden ja sen kehityksen heijastuksia Suomen sosiaalioikeuteen. (www.kela.fi)

**13.4 Kunnallisten viranhaltijoiden ihmisoikeuskoulutus**

Tarpeeseen ja velvoitteeseen vahvistaa kunnallisten virkamiesten osaamista perus- ja ihmisoikeuksista on edellä viitattu jo useampaan kertaan. Peruspalvelujen suunnittelun ja toteuttamisen lisäksi kunnallisten viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden vastuulla on muitakin ihmisoikeus­näkökulmasta tärkeitä tehtäviä kuten mm. tasa-arvo ja yhdenvertaisuus­suunnitelmien laatiminen ja seuranta. Toisaalta kunnallisilla viran­omaisilla on ainutlaatuinen näköalapaikka perus- ja ihmisoikeustilanteeseen paikallisella tasolla, ja tätä kautta saatavilla olevaan tietoa olisi tarkoituksenmukaista hyödyntää systemaattisemmin yleisen perus- ja ihmisoikeus­valvonnan ja seurannan käyttöön.

**Kunnallisten viranhaltijoiden** täydennyskoulutus on kuntien vastuulla. Sosiaali- ja terveydenhuollon alueella henkilöstön täydennyskoulutuksen järjestäminen on kuntien lakisääteinen velvoite (5 § terveyden­huoltolaki, 53 § sosiaalihuoltolaki). Asetuksen terveydenhuollon täydennyskoulutuksesta (1194/2003) 1 §:n mukaan täydennyskoulutuksella tarkoitetaan väestön terveystarpeisiin ja muuttuviin hoitokäytän­töihin pohjautuvaa sekä terveydenhuollon henkilöstön täydennyskoulutustarpeen arviointiin perustuvaa suunnitelmallista koulutusta, jonka tarkoituksena on lisätä ja ylläpitää työntekijän ammatti­taitoa ja osaamista sekä tukea terveydenhuollon toimintayksiköiden toimintaa ja sen kehittämistä terveyden edistämisessä sekä sairauksien ehkäisyssä ja hoidossa. Täydennyskoulutusta tulee järjestää terveyden­huollon ammattihenkilöille ja muille terveydenhuollon toimintaan osallistuville terveydenhuollon toiminta­yksikön työntekijöille. Seuranta (5 §) on terveydenhuollon toimintayksiköiden vastuulla ja kunnallinen työmarkkinalaitos, KT Kuntatyönantajat, kokoaa seurantaa koskevat tilastotiedot valtakunnallista seurantaa varten raportoiden sosiaali- ja terveysministeriölle. Sosiaalihuoltolain täydennyskoulutusta koskevan pykälän (53 §) mukaan työnantajan tulee huolehtia siitä, että sosiaalihuollon henkilöstö osallistuu riittävästi sille järjestettyyn koulutukseen. Koulutusten toteutus- ja kustannusvastuu on kunnilla, mutta valtio tukee niiden järjestämistä korotetulla valtionosuudella. (Sosiaaliportti, www.sosiaaliportti.fi)

Täydennyskoulutusten järjestämis- ja toteuttamistapa on, myös lakisääteisten koulutusten osalta, kuntien päätettävissä. (Ks. esim. 1194/2003, 4 §) Käytännössä koulutuksia järjestävät monet eri tahot, yksittäisten kuntien lisäksi mm. kuntien yhteistyöelimet, kuntayhtymät ja liikelaitokset, sairaanhoitopiirit, maakunta­liitot alueelliset sosiaalialan osaamiskeskukset, aluehallinto­viranomaiset, Kuntaliitto ja erilaiset koulutus- ja konsulttipalvelut, kuten Finnish Consulting Group (FCG). Terveydenhuolto­henkilöstön täydennyskoulutusta järjestävät pääasiassa yliopistot, ammatti­korkeakoulut, ammatilliset oppilaitokset, ammatilliset aikuis­koulutus­­keskukset, ammatilliset järjestöt, yksityiset koulutuksen järjestäjät, työnantajat, lääke­teollisuus ja eräät muut tahot. (HE 65/2003) Kunnallisten luottamushenkilöiden suunnattuja yleisiä, ja eri lautakuntien jäsenille räätälöityjä perehdyttämiskoulutuksia järjestävät mm. Kuntaliitto ja FCG.

Myös perus- ja ihmisoikeuksien alueen oikeusturvan näkökulmasta erityisasemassa olevien **potilas- ja sosiaaliasiamiesten** täydennyskoulutus on kuntien vastuulla. Aluehallintoviranomaisten järjestämien ensisijaisesti lainsäädäntömuutoksia koskevien koulutusten lisäksi esim. Sosiaaliasiamiehet ry järjestää erilaisia koulutustilaisuuksia. Säännöllistä täydennyskoulutusta sosiaali­asiamiehille ei kuitenkaan järjestetä, vaan täydennyskoulutus näyttäisi perustuvan enemmänkin oma-aloitteeseen tiedonhankintaan ja koulut­tautumiseen sekä verkostojen kautta tapahtuvaan tiedonhankintaan ja viranomaiskonsultaatioihin (ks. esim. Oulun seutukunnan potilas­asiamiesten selvitys 2012, www.ouka.fi) Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittämisraportin mukaan Efeko Oy on tarjonnut sosiaaliasiamiehille koulutuspäiviä, mutta vähäisen osallistujamäärän vuoksi ne eivät ole vakiin­nutta­neet asemaansa (Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittä­minen 2008). Toisaalta sosiaaliasiamiesten koulutustaustan vaihtelevuuteen ja täydennyskoulutuksen tarpeeseen on kiinnitetty huomiota. Siten esim. Stakesin arviointi­tutkimuksessa sosiaaliasiamiehet kokivat suurimpia osaamisvajeita sosiaalihuollon oikeusturva­kysymyksissä ja hallinto-oikeudellisiin kysymyksiin perehty­misessä. (Ks. myös Jämsä 2010.).

Koordinoitua tietoa kunnallisten viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden täydennyskoulutuksista ja niiden sisällöistä ei ole saatavilla. Tilanteen kartoittamista vaikeuttaa kentän ja rakenteiden hajanaisuus, toimijoiden moninaisuus ja erilaisten ostopalvelujen käyttö. Eri lähteistä kootun sirpaleisen tiedon perusteella näyttäisi kuitenkin ilmeiseltä, ettei nimenomaista ja/tai systemaattista ihmis­oikeuskoulutusta kunnallisella tasolla järjestetä, sen enempää virkamiehille kuin luottamushenkilöillekään. Yksittäisiä ihmisoikeusaiheisia koulutuksia saatetaan järjestää lähinnä uuteen lainsäädäntöön liittyen ja esim. yhdenvertaisuuskysymyksissä. Myös esim. lääkärijärjestöjen perustama yhdistys, *Promedico*, joka koordinoi lääkärien täydennyskoulutusta ja ammatillista kehittymistä, järjestää koulutuksia, joihin sisältyy ammatillisen lääke­tieteellisen koulutuksen lisäksi ammattitoimintaa koskeviin säännöksiin ja määräyksiin perehtymistä. (www.promedico.fi). FCG:n järjestämiin luottamushenkilöille suunnattuihin yleisiin koulutuksiin sisältyy myös säädösperustaa koskeva osio, mutta tähän ei ainakaan eksplisiittisesti sisälly perus- tai ihmisoikeuksia.

Yleisenä huomiona voidaan lisäksi todeta, että kunnallisella sektorilla vaikuttaa olevan käynnissä runsaasti henkilöstöhallinnon ja johtamisen kehittämishankkeita ja strategia-työtä, jotka painottuvat tuloksellisuuden ja tehokkuuden edistämiseen. Esim. *Kunnallisen henkilöstön osaamisen kehittämistä koskeva suositus sekä työ- ja virkaehtosopimus ammatti­yhdistyskoulutuksesta* (7.8.2008, www.kunta­työnantajat.fi) johdanto-osassa määritellään osaamisen kehittämisen tavoitteeksi palvelu­tuotannon tuloksellisuuden ja työelämän laadun samanaikainen kehittäminen; asiakkaiden oikeuksien paremman toteutumisen näkökulmaa ei huomioida.

**13.5 Ohjeistus ja tiedottaminen**

Koulutusten lisäksi virkamiehillä on käytettävissään erilaisia ylempien viranomaisten tuottamia ohjeistuksia, oppaita ja tietopalveluja, joihin sisältyy vaihtelevassa määrin myös ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia koskevaa tai ihmisoikeusaiheista tietoa. Esim. STM julkaisee kuntainfoja (www.stm.fi/tiedotteet/kuntainfot) ja uutiskirjeitä, joilla se tiedottaa kunnille sosiaali- ja terveydenhuollossa tapahtuneista merkittävistä uudistuksista, mukaan lukien lainsäädännön muutokset. Esimerkkinä hyvästä käytännöstä ihmisoikeus­tiedottamisen alueella voidaan mainita SM:n oikeusyksikön (noin) kuukausittain julkaisemat ja sähkö­postitse jakamat tiedotteet, joihin kootaan yhteenvetoja perustus­laki­valiokunnan lausunnoista ja Euroopan ihmis­oikeus­tuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen rele­vanteista ra­tkaisuista. Tiedo­te julkaistaan myös ministeriön intranetissä, johon on koottu muutakin perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvää tietoa ja ohjeistusta.

Nettipohjaisista ihmisoikeusaiheisista tietopalveluista voidaan mainita sisäasiainministeriön oikeusyksikön yhden­vertaisuustiimin ylläpitämä yhden­vertaisuus.fi. -sivusto, jolta löytyy tietoa yhden­vertaisuutta ja syrjimättö­myyttä koskevasta lainsäädännöstä ja tutkimuksista, mutta myös ohjeistusta ja työkaluja yhdenvertaisuus­suunnitteluun. Lisäksi sivuille on kerätty koulutusmateriaaleja sekä tietoa ajankohtaisista tapahtumista ja meneillään olevista kampanjoista. Sivustoon sisältyy myös syrjinnän seurantaryhmän ylläpitämä syrjinnän seurantasivu, johon kerätään tutkimus/selvitys- ja tilastotietoja syrjinnän määrästä, laadusta, syistä ja seurauksista Suomessa. Yhdenvertaisuus identifioidaan sivustossa lähtökohtaisesti perusoikeudeksi ja syrjinnän seuranta osaksi perusoikeuksien toteutumisen seurantaa ja kansainvälisten ihmisoikeus­sopimus­ten toimeenpanoa. Tietoa ihmisoikeusnormeista tai ihmisoikeuksien kansainvälisistä valvontamekanismeista ei sivustolta kuitenkaan löydy, ainoastaan linkki kansalaisjärjestöjen yhteistyöhank­keena ylläpitämälle ja opetusministeriön, opetus­hallituksen ja ulkoasiainministeriön rahoitta­malle ihmisoikeudet.net -sivustolle. Yhdenvertaisuus.fi -sivusto on rakennettu osana Euroopan komission rahoittamaa syrjinnän vastaista toimintaohjelmaa.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) ylläpitämä *Kaventaja*-sivusto (www.thl.fi/fi\_FI/web/kaventaja-fi) tarjoaa tietoa hyvinvointi- ja terveyseroista, niihin vaikuttavista tekijöistä sekä keinoista erojen kaven­tamiseksi. Se on suunnattu nimenomaisesti viranomaiskäyttöön päätöksenteon ja suunnittelun tueksi kunta-, alue- ja valtiotasolla. Erojen kaventamisen perusteluiksi nimetään eettisyys, normit ja talou­dellisuus. Normiperustan osalta todetaan Suomen valtion ja kuntien sitoutuneen vähentämään hyvinvointi- ja terveyseroja useissa laeissa, ohjelmissa ja strategioissa. Kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin ei kuitenkaan viitata. THL:n ylläpitämä *Sosiaaliportti* puolestaan on ammattilaisille, kehittäjille ja sosiaalijohdolle suunnattu sivusto, joka tarjoaa monipuolista sosiaalialan tietoa, tukimusta, työvälineitä ja konsultointipalvelua. Ihmisoikeuksia koskevaa tietoa ei sivustolla ole suoraan saatavissa, mutta haun kautta tarjotaan linkkejä mm. UM:n ihmisoikeussivustolle, Ihmisoikeuskeskuksen sivuille ja kansainvälisten järjestöjen sivuille. THL:n alainen Tasa-arvotiedon keskus *Minna* ylläpitää laajalle kohde­ryhmälle, viran­omaiset ja poliitikot mukaan lukien, suunnattua sukupuolten tasa-arvo-tietosivustoa (minna.fi), johon koottu aiheeseen liittyvää ajankohtaista tietoa, tilastoja ja tutkimusta ensisijaisesti sukupuolten tutkimuk­sen ja naistutkimuksen näkökulmasta. Sivustoa rahoittaa STM.

Erilliset ihmisoikeussivut löytyvät ainoastaan ulkoministeriöltä, joka tarjoaa perustietoa ihmisoikeuksista, ihmisoikeus­sopimuksista, sopimusten kansainvälisistä seurantamekanismeista ja Suomen ihmisoikeus­politiikasta osoitteessa www.formin.finland.fi. Sivustolta löytyy myös ihmisoikeusaiheisia linkkejä niin kansallisiin kuin kansainvälisiinkin lähteisiin ja ihmisoikeustiedon hakuvälineisiin. Ihmisoikeustietoa on tarjolla lisäksi Ihmisoikeuskeskuksen sivuilla.

**13.6 Yhteenveto**

Edeltävän tarkastelun pohjalta on ilmeistä, ettei valtiollisten ja kunnallisten virkamiesten ihmis­oikeuskoulutus toteudu Suomessa kansainvälisten velvoitteiden ja suositusten näkökulmasta riittävällä tavalla. Valtion virkamiesten osalta tilanne on kokonaisuutena kuitenkin parempi kuin mitä kunnallisten viranhaltijoiden, joskin valtionhallinnon eri hallinnonalojen välillä on tässä suhteessa suuria eroja. Syste­maattista ja nimenomaista perus- tai ihmisoikeuskoulutusta tarjotaan ainoastaan oikeus­ministeriön oikeushallinnon virkamiehille ja perustuslakia koskien lainsäädännön näkökulmasta sisäministeriön virkamiehille, sekä osalle ulkoasiainministeriön virkamiehistä. Kaikille valtion virkamiehille yhteiseen perehdyttämis­koulutukseen eli nk. Valtioneuvostopassin ei nimenomaista perus- tai ihmisoikeus­koulutusosiota sisälly, mutta kuitenkin jossain määrin tasa-arvo ja yhdenvertaisuussisältöjä. Yksittäisiä Ihmisoikeusaiheisia koulutuksia erityisesti tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden alueella on kuitenkin järjestetty useammilla hallinnonaloilla, maa- ja metsätalousministeriötä ja puolustushallintoa lukuun ottamatta. Vastuu täydennyskoulutusten järjestämisestä kunnallisille viranhaltijoille on kunnilla. Koordinoitua tietoa kunnallisella puolella järjestettävistä täydennyskoulutuksista ja niiden sisällöistä ei ole saatavilla. Eri lähteistä kootun sirpaleisen tiedon perusteella vaikuttaa kuitenkin ilmeiseltä, ettei ihmisoikeuskoulutusta kunnallisille viranhaltijoille ja luottamushenkilöille järjestetä, mahdollisia yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta. Ihmisoikeusaiheista koulutusta on tarjolla satunnaisesti esim. aluehallintoviranomaisten järjestämänä. Viranomaisille suunnattujen tietopalvelujen osalta voidaan todeta, että nimenomaista ihmisoikeustietopalvelua ei ole tarjolla, mutta ihmisoikeusaiheista tietoa on saatavilla eri hallinnonaloilla vaihtelevassa määrin, joskaan ei välttämättä oikeusperustaisessa muodossa. Lisäksi ulkoministeriön ja Ihmisoikeuskeskuksen sivuilta löytyy yleistä ihmisoikeustietoa, kuten tietoa ihmisoikeussopimuksista ja niiden kansainvälisistä valvontamekanismeista sekä Suomen ihmisoikeussitoumuksista ja niiden toimeen­panosta.

**TOIMENPIDE-EHDOTUKSET**

1. **Ihmisoikeudet on integroitava valtionhallinnon viranhaltijoille järjestettävään täydennyskoulutukseen**

Ihmisoikeudet tulee integroida valtion viranhaltijoiden perehdyttämiskoulutukseen, osaksi nk. Valtioneuvostopassia, niin että perustiedot ihmisoikeuksista, sisältäen arvot, normit ja mekanismit, välittyvät kaikille valtion viranhaltijoille yhdenmukaisella tavalla. Valtionhallinnon nykyisille viranhaltijoille tulee järjestää yhteinen, esim. ministeriöiden koulutus- ja kehittämisyhdyshenkilöverkoston (KEHIKKO) koordinoima arvot, normit ja mekanismit kattava ihmisoikeuskoulutus. Lisäksi ministeriöiden tulee ottaa vastuulleen hallinnonalakohtaiset jatkokoulutukset, joissa keskitytään alakohtaisen sovellettavan tiedon tarjoamiseen. Lisäkoulutuksia tulee järjestää tarpeen mukaan myös esim. merkittävien sopimusten ratifiointien yhteydessä.

1. **Ihmisoikeudet on integroitava alue- ja paikallishallinnon viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden täydennyskoulutukseen**

Ihmisoikeuskoulutus tulee integroida osaksi aluehallintovirastoissa (avi) työskentelevien viranhaltijoiden täydennyskoulutusta, sekä avien koulutustarjontaa. Kunnallisten viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden osalta on varmistettava, että vähintäänkin kunnan ja kuntayhtymien johtajat, eri hallinnonalojen johtajat, viranhaltijat ja keskeiset luottamushenkilöt, kuten valtuuston, hallituksen ja lauta kuntien puheenjohtajat ja erityisesti esim. sosiaali- ja potilasasiamiehet saavat riittävät perustiedot ihmisoikeuksista. Lisäksi ihmisoikeudet tulee integroida osaksi kunnallisten viranhaltijoiden lakisääteistä täydennyskoulutusta, sekä viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden perehdyttämisohjelmia.

1. **Ihmisoikeusperustaisuutta on vahvistettava kaikessa perus- ja ihmisoikeusaiheisessa koulutuksessa ja tiedottamisessa**

Ihmisoikeusperustaisuutta tulee vahvistaa läpileikkaavasti kaikessa viranhaltijoille suunnatussa perus- ja ihmisoikeusaiheisessa koulutuksessa ja tiedottamisessa ja ulottaa normiperusta myös kansainväliseen oikeuteen esim. lainsäädäntöä koskevissa koulutuksissa. Näin myös linkki kansainvälisiin velvoitteisiin konkretisoituu nykyistä paremmin.

1. **Koulutuksia koskevaa tietoa tulee kerätä systemaattisesti ja koordinoidusti**

Tietoa viranhaltijoille suunnatuista valtion ja kunnallisen tason ihmisoikeuskoulutuksista, sisällöt mukaan lukien, tulee kerätä systemaattisesti ja koordinoidusti. Tämä edellyttää tarvittavan vastuutahon identifioimista.

1. **Ihmisoikeuksia koskevaa tiedottamista tulee vahvistaa ja tietopalveluja kehittää**

Viranhaltijoilla tulee olla saatavilla enemmän ja systemaattisempaa sekä hallinnonalakohtaisesti sovellettavissa olevaa ihmisoikeustietoa. Yhteisen tietopalvelun kehittämistä ja ylläpitoa varten tulee identifioida vastuuministeriö. Olemassa olevien tietopalveluiden oikeusperustaisuutta tulee vahvistaa erityisesti kansainvälisen ihmisoikeusnormiston osalta ja ihmisoikeudet integroida mukaan perusoikeusnäkökulman rinnalle. Erillisten ihmisoikeusoppaiden tuottaminen valtionhallinnon ja kunnallisten viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden käyttöön on suositeltavaa.