

VNS 7/2009 vp

**VALTIONEUVOSTON SELONTEKO  
SUOMEN IHMISOIKEUSPOLITIIKASTA**



# SISÄLLYS

JOHDANTO.....	5
<b>1 IHMISOIKEUDET SUOMEN ULKOPOLITIIKASSA JA EUROOPAN UNIONIN ULKOSUHTEISSA .....</b>	<b>7</b>
1.1 Suomen ihmisoikeuspolitiikan lähtökohdat.....	7
1.2 Suomen ihmisoikeuspolitiikan painopisteet .....	9
1.3 Kansainvälisen toimintaympäristön kehitys vuoden 2004 jälkeen .....	12
1.3.1 Yleinen toimintaympäristö .....	12
1.3.2 Alueellinen ihmisoikeuskehitys .....	16
1.4 Oikeudenmukaisempi maailma.....	19
1.4.1 Naisten oikeudet.....	19
1.4.2 Lapsen oikeudet .....	25
1.4.3 Vammaisten henkilöiden oikeudet .....	28
1.4.4 Seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen oikeudet .....	30
1.4.5 Alkuperäiskansojen oikeudet .....	32
1.5 Turvallisempi maailma .....	34
1.5.1 Ihmisoikeudet - turvallisuus - kehitys .....	34
1.5.2 Demokraattisen järjestelmän ja oikeusvaltion tukeminen .....	36
1.5.3 Maahanmuuttajien asema ja ihmiskauppa.....	38
1.5.4 Valtioiden suojeluvastuu ja siviilien suojele aseellisissa konflikteissa.....	40
1.5.5 Kriisinhallinta .....	44
1.5.6 Rankaisemattomuuden vähentäminen ja siirtymävaiheen oikeus.....	46
1.5.7 Terrorismin vastainen toiminta ja ihmisoikeudet.....	48
1.5.8 Pakolaiset ja turvapaikanhakijat .....	49
1.6 Ihmisarvoisempi maailma.....	51
1.6.1 Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet (TSS-oikeudet).....	51
1.6.2 Kestävä kehitys ja ihmisoikeudet Suomen kehityspolitiikassa .....	54
1.6.3 Ihmisoikeudet ja kauppapolitiikka.....	58
1.6.4 Puolustusmateriaalien ja kaksikäyttötuotteiden vienti .....	61
1.7 Kansainvälisten instituutioiden kehittäminen .....	62
1.7.1 Euroopan unioni.....	62
1.7.2 Yhdistyneet kansakunnat.....	66
1.7.3 Euroopan neuvosto ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö .....	69
1.8 Kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan toimeenpano.....	73
<b>2 PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN TOTEUTUMINEN SUOMESSA .....</b>	<b>75</b>
2.1 Yleisiä lähtökohtia .....	75
2.2 Kansainvälinen ja eurooppalainen valvontajärjestelmä.....	76
2.2.1 Kansainvälisten valvontaelinten suositukset ja päätelmät .....	76
2.2.2 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot ja langettavien tuomioiden täytäntöönpano .....	81
2.2.3 EU:n perusoikeuslottuvuuden vahvistaminen.....	82
2.2.4 Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ratifiointi sekä tehdyt varaukset .....	84
2.3 Kansallinen valvontajärjestelmä .....	87
2.4 Perus- ja ihmisoikeuskasvatus sekä -koulutus Suomessa .....	90
2.4.1. Perus- ja ihmisoikeuskasvatus .....	90
2.4.2 Eri ammattikunnille annettava perus- ja ihmisoikeuskoulutus .....	92
2.5 Oikeusturva ja hyvä hallinto .....	94
2.6 Kansalaisoikeudet ja poliittiset oikeudet .....	99
2.6.1 Yksityiselämän ja perhe-elämän suoja .....	99
2.6.2 Sananvapaus .....	100
2.6.3 Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus .....	102

2.6.4 Uskonnonvapaus ja muu vakaumus.....	103
2.6.5 Vaali- ja osallistumisoikeudet.....	106
<b>2.7 Vapautensa menettäneiden asema ja rikosoikeudellinen järjestelmä .....</b>	<b>107</b>
2.7.1 Vapautensa menettäneiden asema.....	107
2.7.2 Esitutkinta ja pakkokeinot .....	112
2.7.3 Uhrin asema .....	113
2.7.4 Terrorismin vastainen toiminta .....	114
2.7.5 Kidutuksen vastainen kiello sekä rikokset ihmisyyttä vastaan .....	114
<b>2.8 Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet .....</b>	<b>115</b>
2.8.1 Oikeus työhön.....	115
2.8.2 Oikeus riittävään toimeentuloon .....	116
2.8.3 Oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin .....	119
2.8.4 Oikeus asuntoon .....	130
2.8.5 Oikeus maksuttomaan perusopetukseen ja oikeus muuhun koulutukseen .....	131
<b>2.9 Naisten asema .....</b>	<b>131</b>
2.9.1 Hallituksen tasa-arvo-ohjelma .....	131
2.9.2 Naisiin kohdistuva syrjintä työelämässä .....	132
2.9.3 Naisten ja miesten palkkaerot .....	132
2.9.4 Naisten alhainen edustus useiden alojen johtotehtävissä .....	133
2.9.5 Työn ja perheen yhteensovittaminen.....	133
2.9.6 Naisiin kohdistuva väkivalta ja perheväkivalta .....	134
<b>2.10 Ihmiskauppa .....</b>	<b>138</b>
<b>2.11 Lapsen oikeudet.....</b>	<b>141</b>
2.11.1 Valtioneuvoston lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma.....	141
2.11.2 Lapsiin kohdistuva väkivalta sekä lasten altistuminen väkivallalle, rasismille ja pornografialle .....	142
2.11.3 Lasten ja nuorten pääsy sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin.....	144
2.11.4 Lastensuojelu Suomessa .....	146
2.11.5 Lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevat oikeusriidat .....	149
2.11.6 Lapsikaappaukset.....	149
2.11.7 Pakolais-, maahanmuuttaja- ja vähemmistölapset Suomessa .....	149
2.11.8 Lasten osallistuminen ja kuuleminen päätöksenteossa .....	153
<b>2.12 Vammaisten henkilöiden oikeudet .....</b>	<b>154</b>
2.12.1 Yleistä .....	154
2.12.2 Vammaispoliittinen ohjelma.....	154
2.12.3 Perustoimeentulon turva .....	155
2.12.4 Liikkumisvapaus .....	155
2.12.5 Osallistumisoikeus .....	155
2.12.6 Asuminen, palveluasuminen ja laitoshoido .....	156
2.12.7 Vammaispalvelulainsäädännön kehittäminen ja henkilökohtainen apu.....	156
2.12.8 Kehitysvammaispalvelut ja itsemääräämisoikeuden rajoitukset .....	157
<b>2.13 Vähemmistöjen oikeudet.....</b>	<b>157</b>
2.13.1 Kansalliskieliä ja muita kieliä koskevat oikeudet.....	157
2.13.2 Romanian oikeudet .....	159
2.13.3 Turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten asema .....	161
2.13.4 Maahanmuuttajien asema .....	162
2.13.5 Seksuaali- ja sukupuolivähemmistöt .....	167
<b>2.14 Saamelaisten oikeudet .....</b>	<b>169</b>
<b>2.15 Yhdenvertaisuuden edistäminen .....</b>	<b>173</b>
2.15.1 Syrjivät asenteet Suomessa .....	173
2.15.2 Toimenpiteet yhdenvertaisuuden edistämiseksi .....	174
2.15.3 Rasistiset rikokset - alhainen ilmoitusalttius ja koventamisperusteen käyttö .....	176
2.15.4 Oikeussuojakeinojen aukollisuus syrjintätilanteissa .....	177
<b>Lyhenteet.....</b>	<b>179</b>

## JOHDANTO

Ihmisoikeuspolitiikka on keskeinen osa hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittista toimintaa. Ohjelmansa mukaisesti hallitus edistää ihmisoikeuksien, demokratian, oikeusvaltioperiaatteen ja kestäväen kehityksen toteutumista kaikkialla maailmassa.

Suomen aiemmat ihmisoikeuspoliittiset linjaukset on kirjattu vuosina 1998 ja 2000 annettuihin ulkoasiainministerin selvityksiin Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle sekä vuonna 2004 annettuun ensimmäiseen Valtioneuvoston selontekoon Suomen ihmisoikeuspolitiikasta. Hallitus katsoo, että selontekoa on tarvetta kehittää selkeämmin poliittisia tavoitteita asettavaksi asiakirjaksi. Vuoden 2004 selonteko toimii edelleen hyvänä tietolähteenä Suomen kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan peruseräperiaateista. Vuoden 2009 selonteon kansainvälisessä osuudessa ei ole yritetty kattaa kaikkia ihmisoikeuspolitiikan osa-alueita, vaan siinä keskitytään asettamaan painopisteet tulevien vuosien toiminnalle. Kohdennettu ihmisoikeustoiminta on tehokasta, mahdollistaa erityisosaamisen hyödyntämisen ja vastaa Suomen voimavaroja. Eduskunnan toivomuksen mukaisesti selonteossa on lisäksi kuvattu kansainvälistä ihmisoikeustilannetta ja tarkasteltu alue- ja maatason kehityskulkuja.

Eduskunta saa tämän selonteon yhteydessä ensimmäistä kertaa hallitukselta yleisen katsauksen Suomen omaan ihmisoikeustilanteeseen. Sen lisäksi, että hallitus vastaa näin eduskunnan toivomukseen, se haluaa korostaa ihmisoikeuksien jakamattomuutta ja vuorovaikutusta sisällyttämällä kansallisen ja kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan esittelyn samaan asiakirjaan. Kansainvälisen keskinäisriippuvuuden lisääntyessä ihmisoikeuksien kansallinen ja kansainvälinen toimeenpano ovat yhä enemmän sidoksissa toisiinsa. Kansallinen toiminta luo pohjan kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan uskottavuudelle.

Kansainvälinen oikeus ja ihmisoikeussopimusten asettamat velvoitteet ovat jatkossakin Suomen ihmisoikeuspolitiikan kulmakivinä. Sopimusvelvoitteiden lisäksi Suomi kunnioittaa poliittisia ihmisoikeussitoumuksiaan. Nämä lähtökohdat edellyttävät sekä ihmisoikeusnormien kansallisen toimeenpanon tehostamista että niiden toimeenpanon edistämistä kaikkialla maailmassa kahdenvälisessä kanssakäymisessä, Euroopan unionin (EU) kautta ja monenkeskisillä foorumeilla. Selonteon keskeisenä tavoitteena on määritellä, miten Suomi voi parhaiten edistää olemassa olevien ihmisoikeusnormien toteutumista. Keskittyminen tähän ei luonnollisesti sulje pois tukea uusille sitoumuksille tai sopimuksille esimerkiksi silloin, kun tiettyjen ryhmien oikeuksien edistäminen tai oikeuksien toteutumisen valvonnan tehostaminen sitä vaativat.

Ihmisoikeuspoliittinen selonteko on ankkuroitunut muihin politiikka-asiakirjoihin, kuten turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon, kehitys- ja kauppapoliittisiin ohjelmiin, vammaispoliittiseen ohjelmaan, siviilikriisinhallintastrategiaan, YK-strategiaan ja kansallisia politiikkakysymyksiä käsitteleviin selontekoihin sekä Euroopan unionin linjauksiin, kuten Euroopan turvallisuusstrategiaan. Ihmisoikeuspoliittisessa selonteossa kerrotaan tarkemmin siitä, miten Suomi täyttää valtioille kuuluvan velvollisuutensa kunnioittaa, suojella ja edistää ihmisoikeuksia ja perusvapauksia; mitkä Suomen kansainväliset ihmisoikeustavoitteet ovat ja miten niitä käytännössä toteutetaan; sekä miten tuloksellista Suomen ja EU:n toiminta on viime vuosina ollut.

Selonteon valmistelussa on kuultu laillisuusvalvojia ja valtuutettuja. Kansalaisjärjestöjä on kuultu kahdessa kuulemistilaisuudessa sekä temaattisten keskustelutilaisuuksien yhteydessä.



# 1 IHMISOIKEUDET SUOMEN ULKOPOLITIIKASSA JA EUROOPAN UNIONIN ULKOSUHTEISSA

## 1.1 Suomen ihmisoikeuspolitiikan lähtökohdat

Suomen ihmisoikeuspolitiikan lähtökohtana on ihmisoikeuksien yleismaailmallisuus, jakamattomuus ja keskinäinen riippuvuus. Ihmisoikeuspolitiikan keskeisiä osia ovat myös kollektiivisten oikeuksien edistäminen sekä syrjinnän vastainen toiminta. Ihmisoikeuspolitiikkaa harjoitetaan avoimesti ja yhteistyöhakuisesti.

**Ihmisoikeuksien yleismaailmallisuus** vahvistettiin Wienin ihmisoikeuksien maailmankonferenssissa vuonna 1993. Valtioilla on ensisijainen vastuu kaikkien ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojelemisesta, kunnioittamisesta ja edistämisestä poliittisista, taloudellisista tai sivistyksellisistä järjestelmistään riippumatta. Ihmisoikeuksia eri maissa ja eri tilanteissa tulee tarkastella kansainvälisen normiston pohjalta ja johdonmukaisesti. Ne ovat samat ja yhtäläiset kaikille. Ihmisoikeusjärjestelmän toimivuuden kannalta olennaista on ihmisoikeusloukkauksiin syyllistyneiden saattaminen vastuuseen, mihin tarvitaan usein tiivistä kansainvälistä yhteistyötä. Kansainvälisen yhteisön oikeus ja velvollisuus puuttua kansainvälisissä ihmisoikeusinstrumenteissa määriteltyjen oikeuksien vakaviin loukkauksiin perustuu ihmisoikeuksien yleismaailmallisuuteen. Kaikille maailman valtiolle ja niiden kansalaisille pyritään takaamaan tasavertaiset mahdollisuudet osallistua ihmisoikeusnormien ja niiden toimeenpanon kehittämiseen.

Wienin ihmisoikeuskonferenssi vahvisti **ihmisoikeuksien jakamattomuuden ja niiden riippuvuuden toisistaan**. Suomen lähtökohtana on kaikkien ihmisoikeuksien - niin kansalais- ja poliittisten kuin taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellistenkin - samanarvoisuus. Kaikki ihmisoikeudet ovat yhtä tärkeitä eikä yksi oikeus voi käytännössä toteutua ilman toista. Eriytyisesti haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien osalta on tärkeää korostaa ja vahvistaa taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien (TSS-oikeuksien) velvoittavuutta. Globalisaatio ja maailmanlaajuiset kehityskysymykset sekä ilmastonmuutos ja sen mukanaan tuomat luonnonkatastrofit ovat korostaneet TSS-oikeuksien merkitystä.

Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien jakamattomuuden ja keskinäisriippuvuuden voidaan tulkita tarkoittavan sitä, että tietyt oikeudet ovat sekä yksilöllisiä että kollektiivisia. Esimerkiksi vähemmistöjen oikeudet voivat toteutua jossakin määrin yksilötasolla, mutta tarvitsevat useimmiten laajemman ryhmän viitekehyydeksi, mistä esimerkkeinä oikeus kieleen ja kulttuuriin. Kollektiiviset oikeudet ovat edelleen kiistanalainen käsite kansainvälisesti - myös EU:ssa - ja niitä on perusteltua tarkastella tapauskohtaisesti. Hallitus pitää tärkeänä, että Suomi edistää jatkossakin johdonmukaisesti erityisesti alkuperäiskansojen ja romanien **kollektiivisia oikeuksia**.

**Syrjinnän vastainen toiminta** on olennainen osa Suomen ihmisoikeuspolitiikkaa. Jokaisella ihmisellä on oikeus yhdenvertaiseen kohteluun. Jokaisella on myös oikeus osallistua ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Hallitus katsoo, että Suomen on jatkossakin perusteltua painottaa kansainvälisessä ihmisoikeuspolitiikassaan kaikkien ihmisoikeuksien yhdenvertaista toteutumista ja kiinnittää erityistä huomiota sellaisten ryhmien asemaan, jotka muita helpommin joutuvat suoran tai epäsuoran syrjinnän kohteeksi, sekä sellaisiin oikeuksiin, jotka tärkeydestään huolimatta ovat jääneet vaille riittävää huomiota. Käytännössä yhdenvertaisuus saattaa vaatia toteutuakseen kohdennettuja toimia varsinkin silloin, kun on kyse erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden ja ryhmien oikeuksista. Syrjinnän vastaisessa toiminnassa on otettava huomioon myös se, että yksilön kokemana syrjintä perus-

tuu harvoin vain yhteen syyhyn, vaan se on **moniperustaista**. Henkilöä voidaan syrjiä myös syystä, joka ei liity häneen itseensä, vaan hänen läheisiinsä.

Suomelle läheisin ihmisoikeuspoliittinen viiteryhmä ovat muut pohjoismaat ja Euroopan unionin jäsenvaltiot. Yhteiskuntamallien ja arvomaailmojen yhtenäisyys sekä pitkään jatkuneen tiiviin yhteistyön luoma perinne helpottavat pohjoismaiden yhteistoimintaa kansainvälisillä foorumeilla. Pohjoismaiden ja Baltian maiden ihmisoikeuspoliittinen yhteistyö on viime vuosina tiivistynyt, mikä on erittäin tervetullutta. Euroopan unioni on tärkeä vaikutuskanava Suomen kansainväliselle ihmisoikeuspolitiikalle. EU:lla on globaalina toimijana merkittävä asema ja vastuu ihmisoikeuksien ja demokratian edistämisessä maailmanlaajuisesti sekä kahdenvälisissä suhteissaan että kansainvälisissä järjestöissä, kuten Yhdistyneissä kansakunnissa, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestössä sekä Euroopan neuvostossa. Unionin ihmisoikeuspolitiikka vahvistaa Suomen kansallista ihmisoikeustoimintaa.

Suomi pyrkii jatkossakin aktiivisesti etsimään yhteistyökumppaneita myös pohjoismaiden ja EU:n ulkopuolelta. Maantieteellisten ryhmien välisten rajojen rikkominen on ensiarvoisen tärkeää. Hyville aloitteille on mahdollista saada laaja kannatus, aloitteiden käytännön toteuttaminen tehostuu ja ryhmien välisiä eroja ja vastakkainasettelua korostava retoriikka tehdään tyhjäksi. Samalla tuetaan EU:n avointa yhteistoimintaa kolmansien maiden ja maaryhmien kanssa.

Järjestelmällinen ja tehokas toiminta ihmisoikeuksien edistämiseksi edellyttää laajaa yhteistyötä sekä viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan että eri toimintasektoreiden välillä. Hallitus toteuttaa ihmisoikeuspoliittisia sitoumuksiaan avoimessa ja läheisessä yhteistyössä eduskunnan, tiedotusvälineiden ja tutkimuslaitosten sekä suomalaisten ja kansainvälisten kansalaisjärjestöjen kanssa. Euroopan parlamentilla (EP), kansainvälisten järjestöjen parlamentaarisisilla elimillä sekä kansallisten parlamenttien välisellä yhteistyöllä on tärkeä rooli ihmisoikeuksien ja demokratian maailmanlaajuisessa edistämisessä. Suomi pyrkii vahvistamaan kansainvälisten ihmisoikeusmekanismien toimintaedellytyksiä ja jatkaa järjestelmällistä yhteistyötä niiden kanssa.

Kansalaisilla tulee olla todellinen mahdollisuus vaikuttaa ihmisoikeuspoliittiseen päätöksentekoon. Kuulemistilaisuudet, seminaarit ja erilaiset neuvottelukunnat ovat osoittautuneet myös tätä selontekoa laadittaessa erinomaiseksi tavaksi varmistaa kansalaisjärjestöjen ja muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden näkemysten huomioiminen. Hallituksen tärkeänä kumppanina ihmisoikeuskysymyksissä on ulkoasiainministeriön yhteydessä toimiva kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunta (IONK).

Hallitus kiinnittää erityistä huomiota avoimeen tiedonvälitykseen ja sananvapauden toteuttamiseen. Kansalaisyhteiskunnan toimijoilla on tärkeä asema ihmisoikeuksia koskevan tiedon keräämisessä ja levittämisessä. Ihmisoikeuspuolustajat toimivat monesti vaarallisissa oloissa ja joutuvat itse vakavien ihmisoikeusloukkausten kohteeksi. Suomi tukeekin kansallisia ja kansainvälisiä ihmisoikeustoimijoita niin poliittisesti kuin taloudellisestikin.

Ihmisoikeuslähtöinen ajattelu ja ihmisoikeusperiaatteet voivat juurtua koko yhteiskuntaan vain **ihmisoikeuskoulutuksen, kasvatuksen ja tiedotuksen** kautta. Oikeus ihmisoikeuskoulutukseen on kansainvälisesti tunnustettu ihmisoikeus. Mahdollisimman kattava ihmisoikeuslittavuus perus- ja keskiasteen opetuksessa sekä korkeakouluissa vaatii tuekseen, paitsi suoraan nuorten kanssa työskentelevien erityis- ja ammattiryhmien, myös muiden julkishallinnon viranhaltijoiden kouluttamista. Esimerkiksi ulkoasianhallinnon sisäiseen ihmisoikeuskoulutukseen tullaankin jatkossa panostamaan nykyistä enemmän, jotta kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan toimeenpano olisi mahdollisimman tehokasta ja kattavaa ulkoasiainministeriössä ja ulkomaanedustuksessa.



## 1.2 Suomen ihmisoikeuspolitiikan painopisteet

Kuten hallitusohjelmassa todetaan, ihmisoikeuspolitiikka on keskeinen osa hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittista toimintaa. Ihmisoikeuksien, kehityksen ja turvallisuuden välinen keskinäisriippuvuus on ollut jo pitkään yksi Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan lähtökoh- tia. Hallitus pitää Suomen ihmisoikeuspolitiikkaa keinona luoda nykyistä oikeudenmukai- sempi, turvallisempi ja ihmisarvoisempi maailma.

### Oikeudenmukaisempi maailma

Suomen kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan painopisteitä ovat naisten, lasten, vammaisten henkilöiden, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen sekä alkuperäiskansojen oikeudet. Paino- pisteitä käsitellään läpileikkaavasti selonteon kansainvälisessä osiossa. Lisäksi kiinnitetään erityistä huomiota romanien ja muiden etnisten tai uskonnollisten vähemmistöjen asemaan. Vähemmistöjen oikeudet ja kielelliset oikeudet ovat Suomelle tärkeitä myös kansainvälisissä yhteyksissä. Kysymykset ovat ajankohtaiset myös EU:n sisällä. Moniperustaisen syrjinnän huomioiminen antaa entistä paremmat mahdollisuudet puuttua yksittäisiä syrjintäperusteita tarkasteltaessa näkymättömiin jäävien ryhmien sekä mm. ikääntyneiden oikeuksien loukka- uksiin.

Edistäessään **naisten oikeuksia** Suomi korostaa naisten osallistumista yhteiskunnallisiin val- tarakenteisiin esimerkiksi ilmastonmuutokseen liittyvässä kansallisessa ja kansainvälisessä päätöksenteossa. Naisten osallistumisoikeutta vahvistetaan mm. tukemalla naisten ja tyttöjen koulutusta kehitysyhteistyön kautta. Paikallistason yhteistyötä naisten ja tyttöjen oikeuksia ajavien järjestöjen sekä naisihmisoikeuspuolustajien kanssa vahvistetaan. Naisten ja tyttöjen seksuaali- ja lisääntymisterveyttä ja -oikeuksia edistetään mm. EU:n ja kansainvälisten järjes- töjen toimintakykyä vahvistamalla. Euroopan neuvostossa (EN) neuvoteltavasta, naiseen koh- distuvan ja perheväkivallan vastaisesta sopimuksesta tulee saada mahdollisimman kattava ja tehokkaasti toimiva järjestelmä.

**Lapsen oikeuksien** edistämisessä Suomi kiinnittää erityistä huomiota lapsiköyhyyteen, jota pyritään vähentämään mm. siten, että lapsen oikeudet ja lapsen edun periaate sisällytetään köyhyyden vähentämisen strategioihin, budjettitukeen ja muihin kehityspoliittisiin ja kehitys- yhteistyöohjelmiin sekä kansallisesti että EU:n tasolla. Lasten ruumiillista kuritusta ja muuta lapsiin kohdistuvaa väkivaltaa torjutaan maailmanlaajuisesti mm. tukemalla lapsiin kohdis- tuvaa väkivaltaa käsittelevän Yhdistyneiden kansakuntien (YK) pääsihteerin erityisedustajan toimintaa sekä EN:n vuosiin 2008-2011 ajoittuvaa ruumiillisen kurituksen vastaista kampan- jaa. EN tekee arvokasta työtä myös lasten osallistumisoikeuden toteuttamiseksi käytännössä. Suomi edistää EN:n ja EU:n yhteistyötä lasten kuulemiseen liittyvien käytäntöjen kehittämi- seksi ja tukee lasten ja nuorten osallistumisoikeutta.

Suomi osallistui aktiivisesti **vammaisten henkilöiden** oikeuksia käsittelevästä yleissopimuk- sesta käytyihin neuvotteluihin ja valmisteleo parhaillaan sopimuksen ratifioimista. Sopimuk- sen tehokkaan toimeenpanon varmistamiseksi Suomi tukee YK:n pääsihteerin nimittämän, vammaisten asemaa ja oikeuksia edistävän erityisraportoijan työtä. Vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen, ml. vammaisten henkilöiden osallistuminen poliittiseen päätöksen- tekoon, on yksi Suomen kehityspolitiikan läpileikkaavista tavoitteista.

**Seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen** syrjintä on yleistä kaikkialla maailmassa; homosek- suaalisuus määritellään edelleen rikokseksi yli 80 maassa. Syrjinnän käsitteen tulee kattaa lähtökohtaisesti seksuaalisen suuntautumisen perusteella tapahtuva syrjintä. Homoseksuaa- lisuus tulee dekriminialisoida. EU:n yhtenäinen ja määrätietoinen toiminta seksuaali- ja suku- puolivähemmistöjen oikeuksien turvaamisessa on erittäin tärkeää. Suomi tukee EU:n perusoi-

keusviraston toimintaa ja yhteistyötä mm. EN:n ihmisoikeusvaltuutetun kanssa seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen oikeuksien turvaamiseksi. Viharikoksia pyritään ehkäisemään ja moniperustaista syrjintää vastustamaan myös Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (ETYJ) inhimillisen ulottuvuuden puitteissa. Seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kohdistuneisiin ihmisoikeusloukkauksiin kiinnitetään huomiota YK:n ihmisoikeusneuvoston (ION) maakohtaisen määräaikaistarkastelun yhteydessä. Suomen tavoitteena on, että vuonna 2006 asiantuntijatasolla hyväksytyt Yogyakartaan periaatteet vahvistetaan YK:ssa seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen ihmisoikeuksien turvaamista ohjaaviksi kansainvälisiksi toimintasuosituksiksi.

Myös **alkuperäiskansat** kuuluvat niihin ihmisryhmiin, joihin kohdistuu usein syrjintää. Suomi pyrkii vahvistamaan alkuperäiskansojen asemaa edistämällä YK:n yleiskokouksen vuonna 2007 hyväksymän, alkuperäiskansojen oikeuksia käsittelevän julistuksen tavoitteiden toteutumista ja jatkamalla tukeaan YK:n alkuperäiskansaelinten toiminnalle. Alkuperäiskansojen oikeudet ovat Suomen kehityspolitiikan läpileikkaava teema, jonka toteutuminen pyritään varmistamaan huomioimalla se entistä paremmin jo kehityspoliittisten linjausten ja hankkeiden suunnittelussa. Suomi korostaa tarvetta varmistaa asianmukaisilla tavoilla alkuperäiskansojen osallistuminen niiden asemaa koskevaan päätöksentekoon mm. päätettäessä keinoista, joiden avulla vastataan ilmastonmuutoksen asettamaan haasteeseen.

### **Turvallisempi maailma**

Suomi korostaa politiikassaan laajaa **demokratiakäsitystä** ja ihmisoikeuksien ja kansanvallan tiivistä yhteyttä. Suomen suora demokratiatuki kohdistetaan muita heikommassa asemassa olevien väestöryhmien osallistumismahdollisuuksien lisäämiseen sekä konfliktien rauhanomaiseen ratkaisemiseen. Vaalitarkkailutyötä tuetaan varsinkin ETYJ:n ja EU:n kautta. Suomi pyrkii **oikeusvaltioperiaatteen** toteutumiseen EU:n toiminnassa ja maailmanlaajuisesti YK-järjestelmän kautta.

Suomi pyrkii varmistamaan, että **ihmisoikeuksien, turvallisuuden ja kehityksen** yhteenkuuluvuus huomioidaan sekä monenkeskisillä foorumeilla että maatasolla mm. valtavirtaistamalla ihmisoikeuksien turvaaminen, kehittämällä **inhimillisen turvallisuuden käsitteen** käytännön sovelluksia ja vahvistamalla **valtioiden suojeluvastuun** (*Responsibility to Protect*) toteutumista varsinkin siviiliväestön suojelussa ja konfliktien ehkäisyssä. Jatkossakin kiinnitetään erityistä huomiota naisten ja tyttöjen asemaan ja oikeuksiin hauraisissa ja konfliktin jälkeisissä maissa mm. toteuttamalla kansallinen "Naiset, rauha ja turvallisuus" -toimintaohjelma. Suomi pyrkii parantamaan lasten asemaa konfliktitilanteissa tukemalla tähän kysymykseen keskittyvien järjestöjen toimintaa ja painottaa tässä lasten koulunkäyntimahdollisuuksien lisäämistä.

Suomi osallistuu jatkossakin aktiivisesti ihmisoikeuksien, humanitaarisen oikeuden sääntöjen ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen EU:n, YK:n ja ETYJ:in **kriisinhallintatoiminnassa**. Operaatioiden mandaatteihin tulee kirjata selkeät ihmisoikeustavoitteet. EU:n neuvoston suunnitteluelimiin ja itse operaatioihin osallistuvien ihmisoikeus- ja sukupuoliasiantuntijoiden määrää pyritään lisäämään. Tavoitteena on myös edistää ja tukea naisten osallistumista kriisinhallintaoperaatioiden johtamiseen. Kansallisen ihmisoikeuskoulutuksen kehittämisessä hyödynnetään suomalaisten humanitaarisen oikeuden, ihmisoikeus- ja sukupuoliasiantuntijoiden kenttäkokemusta. Ihmisoikeus- ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen pyritään varmistamaan myös kansalaisjärjestöjen toimintaa tukemalla.

Suomi pyrkii vähentämään vakaviin kansainvälisiin rikoksiin syyllistyneiden **rankaisemattomuutta** mm. tukemalla Kansainvälisen rikostuomioistuimen toimintaedellytysten vahvistamista sekä YK:n perustamien entisen Jugoslavian ja Ruandan sotarikostuomioistuimien sekä

Sierra Leonen erityistuomioistuimen toiminnan asianmukaista loppuunsaattamista. Tarkoituksena on myös tukea kansainvälisen keskustelun aloittamista taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien ulottuvuudesta siirtymävaiheen oikeudessa.

**Terrorisminvastaisen toiminnan** tulee kunnioittaa ihmisoikeuksia. Yksilön oikeusturvakysymykset tulee ottaa riittäväällä tavalla huomioon terrorismin vastaisten pakotteiden yhteydessä niin YK:n turvallisuusneuvoston kuin EU:nkin toiminnassa; unionin menettelyjen tulee vastata täysin EY-tuomioistuimen asettamia vaatimuksia. Suomi on pitänyt Guantánamon pidätyskeskuksen sulkemista tärkeänä ja tervehtii tyydytyksellä Yhdysvaltojen toimia keskuksen sulke-  
miseksi. Pidätyskeskuksessa säilytetyille tulisi järjestää asianmukaiset oikeudenkäynnit ja leiriltä vapautuvien ihmisoikeudet turvata.

Suomi on tuonut eri foorumeilla aktiivisesti esiin **maahanmuuttajien oikeuksiin** liittyviä kysymyksiä. Laittomaan maahanmuuttoon ja ihmissalakuljetukseen liittyy **ihmiskauppa**, joka on myös Suomea koskeva moniulotteinen ongelma. Suomi korostaa naisten ja lasten oikeuksien kunnioittamista, suojelemista ja edistämistä **pakolaisuuden** kaikissa vaiheissa. Suomi toimii tiiviissä yhteistyössä YK:n pakolaisjärjestön UNHCR:n kanssa ja jatkaa sen toiminnan tukemista. Myös kiintiöpakolaispolitiikkaa jatketaan. EU:n yhteistä turvapaikkapolitiikkaa tulee kehittää siten, että se on mahdollisimman tehokasta ja oikeudenmukaista.

### **Ihmisarvoisempi maailma**

Yhteiskunnallisesti kestävä kehitys edellyttää työntekijöiden perusoikeuksien kunnioittamista. Suomen tavoitteena on, että mahdollisimman moni maa liittyy YK:n yleiskokouksen syksyllä 2008 hyväksymään, **taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia** käsittelevän yleissopimuksen valinnaiseen lisäpöytäkirjaan, joka antaa mahdollisuuden yksilövalitukseen. Ilmastonmuutoksen vaikutuksista käytävässä keskustelussa Suomi kiinnittää erityistä huomiota sen ihmisoikeuksien toteutumiselle muodostamaan uhkaan.

Suomen **kehitysyhteistyöpolitiikassa** noudatetaan ihmisoikeusperustaista lähestymistapaa. Naisten ja helposti syrjäytyvien väestöryhmien, kuten lasten, vammaisten henkilöiden, alkuperäiskansojen ja vähemmistöjen oikeudet, osallistumismahdollisuuksien laajentaminen sekä HIV/AIDS:n ennaltaehkäisy ja taudin vaikutusten torjuminen ovat kehityspolitiikan läpileikkaavia teemoja, joiden tulokselliseen toteutumiseen kiinnitetään erityistä huomiota niin ihmisoikeuksien valtavirtaistamisen kuin kohdennettujen ihmisoikeushankkeidenkin avulla. Suomi pyrkii kehitysmaiden kanssa avoimeen ja tasa-arvoiseen vuoropuheluun ihmisoikeuksista, demokratiasta ja hyvästä hallinnosta ja tukee ihmisoikeuspuolustajien toimintaa. Maailmanpankin yhteyteen perustettavan ihmisoikeusrahaston tulisi aloittaa toimintansa mahdollisimman pian.

Suomi pyrkii edistämään kehitysmaiden taloudellista kehitystä sekä **kauppaa** tukevan kehitysyhteistyön kautta että vahvistamalla avointa, sääntöihin perustuvaa maailmantaloutta, joka on sopusoinnussa ihmisoikeusveloitteiden toteuttamisen kanssa. Ihmisoikeuksien kunnioittaminen on jatkossakin EU:n kahdenvälisiä suhteita ohjaava yleisperiaate kauppasopimuksia tehtäessä. Sopimusrakenne hyödyttää kehitysmaakaupan kestävästä kehittämistä sekä oikeusvaltion vahvistumista yhteistyömaissa. Suomi tukee monikansallisten yritysten toimintaa ohjaavien kansainvälisten käyttäytymissääntöjen toimeenpanoa.

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan johdonmukaisuus edellyttää, että **puolustustarvikkeiden** vientiä koskevat päätökset noudattavat ihmisoikeuspoliittisia linjauksia ja niitä tehtäessä otetaan huomioon asianomaisen maan ihmisoikeustilanne ja jälleenvientiriski. Suomi toteuttaa tätä tavoitetta myös pyrkimällä siihen, että EU:n puolustustarvikkeiden vientiä koskevan yhteisen kannan toimeenpano on mahdollisimman johdonmukaista ja tehokasta. Kansainvä-

lisiä asekauppaa käsitteleviä sääntöjä pyritään kehittämään siten, että ne edistävät ihmisoikeuksien toteutumista, vähentävät aseellisten konfliktien todennäköisyyttä ja hillitsevät pienaseiden hallitsematonta leviämistä. Kansainvälisen asekauppasopimuksen aikaansaaminen on tässä keskeinen tavoite.

### **Kansainvälisten instituutioiden kehittäminen**

**Euroopan unioni** tulee jatkossakin olemaan Suomen ihmisoikeuspolitiikan keskeinen vaikutuskanava. Suomen tavoitteena on EU:n ihmisoikeuspolitiikan johdonmukaisuuden lisääminen: niin unionin sisäisiä asioita kuin sen yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaakin koskevien päätösten tulee noudattaa jäsenvaltioiden ja unionin sekä sen toimielinten oikeudellisia ja poliittisia sitoumuksia. Suomi jatkaa työtä unionin liittymiseksi Euroopan ihmisoikeussopimukseen (EIS). Sekä pääkaupunkitaso että Suomen edustustot osallistuvat unionin ihmisoikeussuuntaviivojen ja muiden ihmisoikeuspoliittisten välineiden toimeenpanoon. Suomi pyrkii vahvistamaan EU:n ihmisoikeuspoliittisten välineiden toimeenpanon johdonmukaisuutta ja vaikuttavuutta.

Suomen tavoitteena on ihmisoikeuksien valtavirtaistaminen kaikkeen **Yhdistyneiden kansakuntien** toimintaan. YK:n ihmisoikeusneuvoston ja yleiskokouksen välinen suhde ei ole vielä täsmentynyt eikä neuvosto ole pystynyt täyttämään kaikkia sille asetettuja odotuksia. Puutteet ION:n toiminnassa eivät saa heikentää YK-järjestelmän kykyä edistää ihmisoikeuksia. Suomi jatkaa aktiivista toimintaa YK:n yleiskokouksessa ja sen 3. komiteassa, jolla on edelleen määräävä rooli yleismaailmallisena ihmisoikeuspoliittisena elimenä. Samalla Suomi toimii edelleen YK:n ihmisoikeusneuvoston kehittämiseksi. Suomen pyrkimyksenä on rakentaa, sekä EU:n kautta että kansallisesti, monipuolisia kumppanuuksia ja alueryhmäraajat ylittävää toimintaa YK:n poliittisten ihmisoikeuselinten yhteistyöilmapiiriin parantamiseksi. Myös YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston taloudellista ja poliittista tukemista jatketaan erityisesti toimiston riippumattomuuden ja asiantuntijuuden varmistamiseksi sekä YK:n ihmisoikeusasiantuntijaelinten toimintamahdollisuuksien turvaamiseksi.

Suomi osallistuu jatkossakin aktiivisesti **Euroopan neuvoston** ja **Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön** toimintaan ja pyrkii tehostamaan jäsenvaltioiden sitoumusten toimeenpanon seurantaa ja järjestöjen muuta toimintaa mm. kehittämällä eurooppalaisten instituutioiden välistä yhteistyötä. ETYJ:ssä jatketaan Suomen puheenjohtajuuskaudella aloitettua työtä kansalaisyhteiskuntaosallistumisen ja ihmisoikeuspuolustajien aseman vahvistamiseksi. Suomen painopisteitä ovat kokonaisvaltaisen syrjimättömyyden käsitteen selventäminen sekä viharikostematiikan nykyistä kattavampi käsitteleminen. EN:ssa jatketaan työtä mm. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) toimintaedellytysten vahvistamiseksi, romanien aseman kohentamiseksi ja lapsen oikeuksien edistämiseksi. Suomi hyödyntää EN:n ja ETYJ:n tarjoamia mahdollisuuksia tiivistää ihmisoikeusyhteistyötä Venäjän ja Keski-Aasian maiden kanssa.

## **1.3 Kansainvälisen toimintaympäristön kehitys vuoden 2004 jälkeen**

### **1.3.1 Yleinen toimintaympäristö**

Vuonna 2008 YK:n yleismaailmallisen ihmisoikeusjulistuksen hyväksymisestä tuli kuluneeksi 60 vuotta. Juhlavuoden aikana niin valtiot kuin ihmisoikeusjärjestötkin painottivat julistuksen jatkuvaa ajankohtaisuutta muuttuvassa maailmassa. Ihmisoikeuksien suojeleminen on 2000-luvulla kuitenkin kohdannut monta uutta haastetta ja kansainvälinen ihmisoikeuspoliittinen ilmapiiri on kiristynyt. Yksi suurimmista haasteista on ylläpitää ihmisoikeuksien muodostaman kokonaisuuden eheyttä tilanteessa, jossa niiden yleismaailmallisuus kyseenalaistetaan esimerkiksi kulttuurieroihin tai turvallisuustarpeisiin vedoten. Haasteena on myös vahvis-

taa kansainvälistä ihmisoikeusjärjestelmää, jotta se kykenee toimimaan tehokkaasti ilmastonmuutoksen tai ruoka- ja finanssikriisien kaltaisista globaaleista haasteista huolimatta. Maailmanyhteisön 60 vuotta sitten sopimia yhteisiä ja yleismaailmallisia arvoja on vaalittava entistäkin tarmokkaammin.

Vuoden 2004 selonteon antamisen jälkeen ihmisoikeuspoliittinen toimintaympäristö on muuttunut erinäisin, osittain ristiriitaisin tavoin.

Kansainvälisiä ihmisoikeusstandardeja on viime vuosina vahvistettu. YK:n yleiskokouksessa vuonna 2006 hyväksytyt vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimus sekä tahdonvastaiset katoamiset kieltävä yleissopimus täydentävät merkittävällä tavalla ihmisoikeussopimusten muodostamaa oikeudellista kokonaisuutta. Suomi on allekirjoittanut molemmat sopimukset. YK:n yleiskokouksessa vuonna 2007 hyväksytty julistus alkuperäiskansojen oikeuksista oli myös huomattava edistysaskel. Syksyllä 2008 yleiskokous hyväksyi taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia käsittelevän yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan, jonka nojalla myös TSS-oikeuksien loukkauksista voidaan tehdä yksilövalituksia. Tämä tasoittaa TSS-oikeuksien ja kansalais- ja poliittisten oikeuksien toteutumisen seurannassa valinnutta epätasapainoa.

Oikeus olla joutumatta tahdonvastaisten katoamisten kohteeksi on uusi ihmisoikeus. Sen kansainvälinen vahvistaminen on tärkeä edistysaskel. Tahdonvastaiset katoamiset ovat yleinen ilmiö tilanteessa, jossa poliittisia päämääriä ajetaan väkivalloin. Katoamisia tapahtuu joka vuosi tuhansittain eri puolilla maailmaa. Oppositio poliitikkojen ja ihmisoikeuspuolustajien lisäksi tahdonvastainen katoaminen uhkaa muitakin yhteiskunnallisesti aktiivisia henkilöitä, joiden koetaan muodostavan todellisen tai potentiaalisen esteen valtiiovallan, valtaan pyrkivän väkivaltaisen opposition tai rikollisjärjestöjen eduille. Katoaminen uhkaa myös heidän läheisiään.

Viime vuosien myönteisiin kehityskulkuihin kuuluu epäilemättä myös kuolemanrangaistuksen käytön väheneminen. Yli 140 maata on lopettanut kuolemanrangaistuksen käytön joko poistamalla sen lainsäädännöstään tai luopumalla kuolemanrangaistusten toimeenpanosta. Teloitettujen määrästä on vaikea esittää luotettavia arvioita, sillä varsinkin eniten teloituksia toimeenpanevat maat, kuten Kiina ja Iran, pyrkivät välttämään julkisuutta. Esimerkiksi Amnesty Internationalin keräämien tietojen mukaan vuonna 2008 yli 90 prosenttia teloituksista tapahtui viidessä maassa: Kiina (ainakin 1718), Iran (ainakin 346), Saudi-Arabia (ainakin 102), Yhdysvallat (37) ja Pakistan (ainakin 35). Kuolemantuomioita langetettiin 52 maassa yhteensä n. 8800 ja teloituksia tapahtui yli 2300. Todelliset lukumäärät saattavat olla huomattavasti suurempia. Euroopan maista Valko-Venäjä ei ole vielä luopunut kuolemanrangaistuksen käytämisestä.

Kuolemanrangaistuksen vastustajat ovat saavuttaneet viime vuosina merkittäviä voittoja YK:n yleiskokouksessa. EU on ollut tässä keskeisessä roolissa, mutta menestys on perustunut laajaan, maantieteellisten ja poliittisten ryhmittymien rajat ylittävään yhteistyöhön. EU-puheenjohtajuuskaudellaan vuonna 2006 Suomi esitti YK:n yleiskokouksen täysistunnossa 85 valtion allekirjoittaman kuolemanrangaistuksen vastaisen julistuksen<sup>1</sup>, jossa allekirjoittajat totesivat mm., että kuolemanrangaistus riistää yksilön oikeuden elämään mutta ei ehkäise rikollisuutta. Julistusta kannattavat maat vetosivat kuolemanrangaistusten toimeenpanon keskeyttämiseksi kaikkialla maailmassa. Ne vetosivat lisäksi niihin maihin, jotka edelleen käyttävät

---

<sup>1</sup> Julistukseen liittyi sen esittämisen jälkeen vielä kymmenen YK:n jäsenvaltiota, joten allekirjoittaneiden maiden määrä nousi lopulta 95:een.

kuolemanrangaistusta, että nämä rajoittaisivat sen käyttöä ja varmistaisivat, että teloitukset tapahtuvat kansainvälisten normien mukaisesti. Julistus sai jatkoa vuosina 2007 ja 2008, jolloin yleiskokous hyväksyi päätöslauselmat, joiden tavoitteena on kuolemanrangaistusten toimeenpanon keskeyttäminen kaikkialla maailmassa. Päätöslauselmia kannatti kummallakin kerralla yli puolet YK:n jäsenvaltioista.

YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaiseen yleissopimukseen tehdyn valinnaisen pöytäkirjan kansainvälinen voimaantulo vuonna 2006 oli merkittävä edistysaskel kidutuksen vastaisessa toiminnassa. Pöytäkirjalla perustettiin järjestelmä, jonka puitteissa riippumattomat kansainväliset ja kansalliset elimet voivat vieraila säännöllisesti paikoissa, joissa pidetään vapautensa menettäneitä henkilöitä. Kansainvälisesti toimivan kidutuksen vastaisen komitean alakomitean lisäksi kukin sopimusvaltio on velvollinen perustamaan tai nimeämään yhden tai useamman riippumattoman kansallisen tahon tai ylläpitämään sellaista. Euroopassa vastaavaa valvontaa on suorittanut kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi toimiva eurooppalainen komitea. EU uudisti omat, kidutuksen ja muun epäinhimillisen kohtelun vastaiset suuntaviivansa syksyllä 2008.

Näistä edistysaskeleista huolimatta kidutus ja muu epäinhimillinen kohtelu on edelleen vakava maailmanlaajuinen ongelma. Kidutuksen vastaista toimintaa käsittelevä YK-asiantuntija kiinnitti vuonna 2008 huomiota erityisesti vankien ja vammaisten henkilöiden kidutukseen.

Maailmanlaajuisessa ihmisoikeustilanteessa tapahtunutta kielteistä kehitystä edustavat sananvapauden ja ns. vihapuheen estämisen välisestä rajanvedosta käytävän väittelyn kärjistyminen, lisääntynyt suvaitsemattomuus kulttuurista ja uskonnollista moninaisuutta kohtaan, YK:n jäsenvaltioiden entistä jäykempi linnoittautuminen maaryhmittymiin sekä kansainvälisen terrorismin ja sen herättämien reaktioiden luoma pelon ilmapiiri. Erimielisyydet siitä, miten kansainvälisen yhteisön tulisi ratkaista ruoka- ja finanssikriisien, globalisaation tai ilmastonmuutoksen aiheuttamat ongelmat heijastuvat nekin kielteisesti ihmisoikeuksista käytävään keskusteluun. Nämä kriisit koettelevat etenkin yhteiskunnan haavoittuvimpia ryhmiä, kuten köyhyydessä eläviä naisia ja lapsia, vammaisia tai erilaisia vähemmistöjä. Talouskriisistä johtuen etenkin TSS-oikeuksien merkitys korostuu.

#### **DURBANIN RASISMIN VASTAISEN KONFERENSSIN TARKASTELUKOKOUS**

Durbanissa Etelä-Afrikassa järjestettiin vuonna 2001 kolmas YK:n rasismiin vastainen konferenssi. Konferenssissa hyväksytyn toimintaohjelman toteutumista tarkasteltiin Genevessä huhtikuussa 2009 järjestetyssä kokouksessa. Tarkastelukokousta edelsivät pitkäaikaiset ja riitaiset valmistelut, jotka huipentuivat usean kuukauden kestäneisiin, vaikeisiin neuvotteluihin kokouksen loppuasiakirjasta. Suurimmat erimielisyydet liittyivät ns. uusien rasismien muotojen käsitteeseen; ilmaisunvapauden ja uskontojen kunnioittamisen väliseen suhteeseen; sekä Israeliin ja antisemitismiin. EU:lle tarkastelukonferenssi valmisteluineen oli koettelemus.

Suomi korosti johdonmukaisesti EU:n yhtenäisyyttä, rakentavaa lähestymistapaa ja aktiivista osallistumista valmisteluihin. Suomi piti tärkeänä, että mahdollisimman moni maa osallistuisi seurantakokoukseen ja pyrki vaikuttamaan siihen, että kokous keskittyisi rasisminvastaisen työn edistämiseen eikä päähuomio kohdistuisi Israeliin. Seurantakokouksessa käyttämässään puheenvuorossa Suomi korosti ennen kaikkea käytännön toimia rasismien torjunnassa. Tarkastelukokouksen loppuasiakirja oli kompromissi, mutta sitä voi

kuitenkin pitää hyvänä saavutuksena. Neljä EU-maata sanoutui kokouksesta irti; Suomi ja unionimaiden enemmistö osallistuivat siihen loppuun asti.

Terrorismin vastaiset toimet ovat asettaneet kansainvälisen ihmisoikeusjärjestelmän uusien haasteiden eteen. Keskeisiä teemoja ovat olleet vankien kohtelu ja kidutusepäilykset, jotka ovat liittyneet mm. Guantánamon pidätyskeskukseen ja tietoihin salaisista vankiloista. Vankien kuljetukset maasta toiseen ovat antaneet aihetta tutkimuksiin ja oikeusprosesseihin, joissa on selvitetty myös EU-maiden osallisuutta vankien oikeuksia loukkaavaan toimintaan. Terrorismin vastaisilla YK:n ja EU:n pakotteilla, kuten varojen jäädytyksellä ja matkustuskielloilla, on ollut keskeinen sija terrorismirikosten ennaltaehkäisyssä. Yksilöihin kohdistuviin pakotteisiin liittyy kuitenkin oikeusturvaongelmia.

2000-luvulla erilaiset ihmisoikeuskäsitykset ovat törmänneet yhteen naisten asemaan liittyvistä kansainvälisoikeudellisista velvoitteista keskusteltaessa. Pyrkimykset kiinnittää huomiota sellaisiin perinteisiin liittyviin syrjinnän ja väkivallan muotoihin kuin lapsiavioliitot, naisten sukupuolielinten silpominen tai kunniamurhat, ovat kohdanneet yllättäväkin vastarintaa. Naisten epätasa-arvoista kohtelua on perusteltu entistä useammin viittaamalla uskontoon ja sivuuttamalla kaikista maailmanuskonnoista löytyvät moniarvoisuuden hyväksyvät näkemykset. Ns. länsimainen tasa-arvokäsitys on torjuttu väittämällä sen johtavan käytännössä naisten alistamiseen, mistä todisteiksi on esitetty naisten seksuaalisointi länsimaaisessa mediassa sekä prostituutio, ihmiskauppa ja naiseen kohdistuva väkivalta.

Sukupuolten välinen tasa-arvo, naisten osallistuminen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja naisten ja tyttöjen seksuaali- ja lisääntymisoikeuksien kunnioittaminen ovat edistyneet hitaasti. Köyhyys naisistuu. Naisten terveyteen liittyvät perusoikeudet, kuten päättäminen ehkäisyssä, lapsiluvusta ja synnytysten ajoituksesta sekä hoitoon hakeutumisesta jäävät usein toteutumatta, vaikka nämä ovat merkittäviä kysymyksiä koko yhteiskunnan – myös miesten - hyvinvoinnin kannalta. Seksuaalinen ja sukupuoleen liittyvä väkivalta on huomattava kuolin- ja sairastavuussyy kaikkialla maailmassa. Seksuaalista ja muuta naiseen kohdistuvaa väkivaltaa käytetään välineenä poliittisten ja sotilaallisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Seksuaalisuuteen liittyvien tabujen ja perinteiden vuoksi väkivaltaan syyllistyneet joutuvat edelleen liian harvoin vastuuseen teoistaan; väkivallan uhreja sen sijaan syrjitään monin tavoin, mikäli he selviävät hengissä.

Tiedonvälitysteknologian nopea kehitys ja jatkuvasti laajentunut muuttoliike ovat tuoneet eri kulttuureihin kuuluvat ihmiset ennennäkemättömän tiiviiseen kanssakäymiseen. Tiedonvälityksen rajattomuuden varjopuolena on se, että myös rasistiset ja muutoin syrjivät mielipiteet sekä suoranaisten vihapuheiden leviäminen hyvin nopeasti eri puolille maailmaa. Myös vakavasti otettaviksi tarkoitettujen mielipiteenilmaisujen tarkoitukselliset saattavat hämärtyä ja niiden merkitys muuttua uudessa kulttuurisessa viitekehyksessä. Vapaalle tiedonvälitykselle tunnusomainen vallitsevien arvojen ja niiden symbolien haastaminen on ristiriidassa sellaisten yhteiskuntien kanssa, joissa perusarvojen kyseenalaistamiseen ei ole totuttu. Erityisen selkeästi tämä näkyy suhtautumisessa uskontoon. Autoritaarisesti hallittujen maiden johtajat pyrkivät tukahduttamaan myös poliittisen järjestelmän kritiikin. Vaatimukset sananvapauden rajoittamiseksi voivat siis perustua aitoon huoleen eri kulttuurien välisen jännityksen lisääntymisestä mutta myös poliittisiin pyrkimyksiin.

Viime vuosina varsinkin tietyt Euroopassa julkaistut kirjoitukset, pilapiirroksiset elokuvat, jotka ovat käsitelleet islamin uskoa ja islamilaista kulttuuria, ovat herättäneet voimakkaan kielteisiä reaktioita islaminuskosten keskuudessa. Islamilaisten maiden järjestö (Organisation of Islamic Conference, OIC) ja monet sen jäsenvaltiot ovat katsoneet kyseessä olevan tie-

toinen islaminuskon pilkkaaminen ja yllyttäminen muslimeihin kohdistuvaan syrjintään ja väkivaltaan. Ne ovat vaatineet tällaisen sananvapauden käytön kieltämistä ihmisoikeussopimuksiin verrattavissa olevilla, oikeudellisesti sitovilla kansainvälisillä sopimuksilla. Sananvapauden puolestapuhujat, kuten EU, ovat torjuneet nämä vaatimukset, joiden ne katsovat käytännössä antavan valtiovallalle liian laajat mahdollisuudet määrittellä, minkälainen julkinen puhe on sallittua, ja painottaneet vapaan tiedonvälityksen merkitystä suvaitsevaisuudelle ja kansanvallalle. EU on lisäksi todennut, että ihmisoikeuksia voi olla vain ihmisillä, ei uskonnoilla tai aatteilla. Samaan aikaan unioni on pyrkinyt eri tavoin vähentämään kulttuurien välistä vastakkainasettelua niin Euroopassa kuin kansainvälisesti.

Kansalaisyhteiskunnan rooli ihmisoikeuskeskustelun ylläpitäjänä, ihmisoikeusloukkausten paljastajana sekä lainsäädäntö- ja politiikkareformien vauhdittajana on vahvistunut. Ihmisoikeuspuolustajat ja järjestöt toimivat nykyisin lähes kaikissa maailman maissa. Koulutustason nousu erityisesti kehitysmaissa on lisännyt väestön tietoisuutta omista oikeuksistaan. Kansalaisyhteiskunnan kansainvälinen verkottuminen on lisännyt toiminnan tunnettuutta ja tuloksellisuutta. Erityinen merkitys on sillä, että paikallinen ja kansainvälinen media kiinnittää entistä enemmän huomiota ihmisoikeuskysymyksiin ja luo näin pohjaa tilanteen parantamiselle.

### 1.3.2 Alueellinen ihmisoikeuskehitys

Ihmisoikeuksia käsittelevät kansainväliset normit ovat vahvistuneet viime vuosina, samoin tietoisuus ihmisoikeuksista, mutta niiden toteutuminen käytännössä on edelleen puutteellista. Yksittäisten maiden tilannetta tarkasteltaessa yleinen vaikutelma on, että ihmisoikeuksien toteutumisessa on aivan liian harvoin tapahtunut merkittävää edistymistä. Sisäiseen konfliktiin ajautuneissa maissa ihmisoikeusloukkauksiin puuttumista vaikeuttaa se, että kaikki niihin syyllistyvät tahot eivät ole maan hallituksen valvonnassa. Muissa tapauksissa hallituksella kyllä olisi kykyä kohentaa kansalaistensa asemaa, mutta ei halua siihen. Talouskriisit osuvat kipeimmin niihin, joiden asema on jo ennestään heikko. Ne myös kärjistävät yhteiskunnallisia jännitteitä.

**Euroopan unionin** alueella ihmisoikeudet ja perusvapaudet toteutuvat kansainvälisesti katsottuna melko hyvin. Jäsenvaltioiden kansalliset oikeus- ja poliittiset järjestelmät takaavat oikeusturvan verrattain tehokkaasti. EU-jäsenyyteen liittyvillä ennakkoehdoilla ja unionin rakentamilla mekanismeilla on ollut suuri merkitys. Pohjan myönteiselle kehitykselle ovat luoneet erityisesti Euroopan neuvoston puitteissa luodut ihmisoikeusveloitteet ja niiden toimeenpanon varmistamiseksi rakennetut instituutiot. Myös Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssilla ja sen työtä jatkavalla järjestöllä on ollut tärkeä rooli ihmisoikeuksien ja perusvapauksien vakiinnuttamisessa osaksi eurooppalaisia yhteiskuntia. Tapahtuneesta edistyksestä huolimatta ongelmiakin on.

Vähemmistöihin, esimerkiksi maahanmuuttajiin, romaneihin tai seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kohdistuu edelleen syrjintää ja suoranaista väkivaltaa. Vuosikymmenten valistustyöstä huolimatta antisemitismiäkään ei ole onnistuttu täysin kitkemään; sitä ruokkivat osaltaan myös vähemmistöjen väliset jännitteet. Sananvapauden ja vihapuheen välinen rajanveto on toisinaan vaikeaa. Seksuaaliseen suuntautumiseen liittyvän vainon perusteella EU:n alueella turvapaikkaa hakeneet henkilöt kertovat suhtautumisen vaihtelevan huomattavasti eri maissa. Seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien vapaa liikkuvuus ei toteudu yhdenvertaisesti muiden unionin alueella asuvien kanssa.

Lukuisista kansallisista ja mm. Euroopan neuvoston toteuttamista kampanjoista huolimatta lapsiin kohdistuva väkivalta on edelleen yleistä kaikkialla Euroopassa. Asenteet ja paikoin myös lainsäädäntö ovat varsin sallivia, mitä tulee lasten ruumiilliseen kuritukseen. Viime



vuosina on paljastunut useassa Euroopan maassa toimineita pedofiiliryhmiä, jotka ovat hyödyntäneet internetiä yhteydenpitoon ja pornografisen materiaalin levitykseen.

Myös lähisuhdeväkivalta on vakava ongelma kaikkialla Euroopassa. Toinen varsinkin naisten oikeuksia loukkaava ilmiö on ihmiskauppa. Maailmanlaajuisesti Eurooppa on erityisen merkittävä ihmiskaupan ja ihmissalakuljetuksen päämääräalue. Ihmiskaupan uhrien kohtelua on arvosteltu yleisesti. Näkemykset ihmiskaupan ja prostituution välisestä yhteydestä vaihtelevat. Joissakin maissa paritus ja seksipalvelujen ostaminen on kielletty lailla, toisaalla on pyritty laillistamisen avulla vähentämään prostituutioon liittyvää muuta rikollisuutta ja vahvistamaan prostituoitujen henkilökohtaista turvallisuutta.

Kansalaisten jäsenvaltioiden ja unionin tasolla kokema demokratiavaje on vakava haaste. Se heijastuu mm. poliittisena passiivisuutena, joka murentaa demokraattisen järjestelmän perustaa, heikentää julkisen vallan käyttäjien valvontaa ja laajentaa ääriyhmien vaikutusvaltaa. Pahimmassa tapauksessa turhautuminen purkautuu väkivaltaisuuksina. Väkivallan kohteeksi valikoituvat usein jo muutenkin heikossa asemassa olevat, kuten maahanmuuttajat ja erilaisten vähemmistöjen edustajat.

**Muualla Euroopassa** ihmisoikeustilanne on viime vuosina jonkin verran kohentunut. EU-jäsenyys houkuttelee monia maita, mutta se myös edellyttää hyvää ihmisoikeustilannetta sekä varsin kehittyneitä yhteiskunnallisia instituutioita. Ihmisoikeudet, vähemmistöjen oikeudet sekä tasa-arvo ovat jäsenyysvalmisteluja edistävien toimien läpileikkaavia teemoja; unioni rahoittaa myös niitä edistäviä yksittäisiä hankkeita. Myös Euroopan neuvosto ja ETYJ ovat edistäneet merkittävällä tavalla erityisesti ihmisoikeusnormien ja niiden toteutumista valvovien instituutioiden kehitystä.

Vaikka ihmisoikeusnormien ja instituutioiden tasolla edistystä on tapahtunut, normien toimeenpano ei ole kaikkialla edennyt toivotulla tavalla. Muutamat Euroopankin maat suhtautuvat torjuvasti maatilanteiden kriittiseen käsittelyyn kansainvälisillä foorumeilla. Koska esimerkiksi ETYJ:n päätöksenteko perustuu konsensukseen, on olemassa vaara, että yhden tai muutaman vaikutusvaltaisen valtion eriseuraisuus riittää heikentämään vuosikymmenten aikana ihmisoikeuksien ja kansainvälisen tuen rakennettuja järjestelmiä. Lisäksi on huomattava, että kansainvälisen yhteisön huomio on 2000-luvulla keskittynyt turvallisuus- ja taloudellisten ongelmien ratkaisemiseen ja paine ihmisoikeusloukkausten lopettamiseksi on vähentynyt.

Heikot valtiot ja kehittymätön oikeusvaltio yhdistyneenä keskitettyyn poliittiseen järjestelmään antavat tilaa ihmisoikeusloukkauksille ja rankaisemattomuudelle. Oikeuslaitoksen riippumattomuus poliittisen ja taloudellisen vallan käyttäjistä ei ole riittävän vahva monissa Euroopankin maissa. Tämä heijastuu kielteisesti ihmisoikeuspuolustajien asemaan. Esimerkiksi viime vuosina Venäjällä tapahtuneiden ihmisoikeuspuolustajien ja toimittajien murhien tutkinta ja oikeuskäsittelyt ovat herättäneet arvostelua. Yleisesti ottaen sanan- ja mielipiteenvapauden rajoittaminen heikentää demokratiaa ja vaikeuttaa korruption vastaista toimintaa. Muista haasteista mainittakoon vähemmistöjen ja maahanmuuttajien huono kohtelu. 1990-luvun konfliktien perintöä joudutaan selvittämään vielä pitkään Balkanin alueella ja Etelä-Kaukasiassa. Venäjän ja Georgian välinen sota elokuussa 2008 oli varoittava esimerkki ratkaisemattomiin ristiriitoihin sisältyvistä vaaroista sekä siitä, ettei perinteinen voimapolitiinen ajattelu ole menneisyyttä Euroopassakaan.

**Aasiassa** ihmisoikeustilanteet ovat kehittyneet eri suuntiin. Taloudellinen kehitys on edistänyt taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumista, mitä tulee esimerkiksi ruoan saatavuuteen tai pääsyyn opetuksen piiriin. Toisaalta monissa maissa - sekä monipuolue- että yksipuoluejärjestelmissä - valta on keskittynyt kapealle poliittiselle eliitille, joka ei salli

asemansa kyseenalaistamista. Kiinan pyrkimys yhdistää taloudellinen kehitys kaikenkattavaan poliittiseen kontrolliin toimii tässä esikuvana. Talouskasvusta huolimatta väestön taloudelliset ja sosiaaliset erot ovat tyypillisesti säilyneet suurina. Uskonnollisiin tai etnisiin vähemmistöihin kohdistuu syrjintää ja väkivaltaa niissäkin maissa, joihin edustuksellinen demokratia on vakiintunut. Naisten asema on monin paikoin edelleen heikko.

Vaikka jotkut Aasian alueen sotilaalliset konfliktit ovat laantuneet tai jopa ratkenneet, sisäisen väkivalta kyttee monin paikoin ja väkivallan taustalla olevat syyt ovat edelleen olemassa. Kansainvälisen yhteisön väliintulotkaan eivät ole riittäneet tuomaan kestäväää ratkaisua. Valitettavan usein ihmisoikeusloukkauksiin puuttuminen kariutuu siihen, että vaikutusvaltaiset maat asettavat valtiosuvereniteetin etusijalle ja katsovat, että ihmisoikeuksien toteutuminen on pohjimmiltaan valtiojohdon harkintavallassa oleva asia. Tätä näkemystä edustaa mm. Kiina, joka mm. vastustaa ihmisoikeusloukkausten käsittelyä YK:n turvallisuusneuvostossa.

Myönteisistä kehityskuluista mainittakoon tässä yhteydessä Kaakkois-Aasian maiden järjestön ASEAN:in uusi peruskirja, jossa järjestön jäsenvaltiot sitoutuvat tietyihin ihmisoikeusvelvoitteisiin. ASEAN-maat ovat myös päättäneet perustaa valtioidenvälisen toimikunnan (*ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights*) edistämään ihmisoikeuksia. Kambodzhassa muutamat punakhmerien vielä elossa olevat johtajat ovat vihdoon joutuneet oikeuden eteen.

**Lähi-idässä** Israelin ja palestiinalaisten asemaan liittyvä konflikti yhdessä Irakin sodan jälkimaininkien ja terrorismin vastaisen toiminnan kanssa leimaavat alueen ihmisoikeustilannetta. Joissakin alueen maissa poliittiset oikeudet ovat hiljalleen vahvistuneet ja naisten sekä vähemmistöjen, mm. siirtotyöläisten, asema kohentunut. Valitettavasti aivan liian monissa maissa kehitystä ei ole tapahtunut ollenkaan tai se on jopa ollut kielteistä. Ihmisoikeuksia rajoitetaan sisäisen turvallisuuden, yhteiskuntarauhan ja terrorismin vastaisen toiminnan nimissä. Kidutusta ja vapautensa menettäneiden epäinhimillistä kohtelua esiintyy monissa maissa.

**Afrikassa** on viime vuosina tapahtunut edistystä, mutta myös päinvastaista kehitystä on nähtävissä. Aseellisten konfliktien määrän väheneminen näkyy suoraan myös laajamittaisimpien ihmisoikeusloukkausten ja sotarikosten määrän vähenemisenä. Naisten asema on paikoin vahvistunut ja HIV/AIDS:n vastainen työ on edesauttanut naisten seksuaali- ja lisääntymisterveysoikeuksien tunnustamista. Usea afrikkalainen maa on luopunut kuolemanrangaistuksen käytöstä. Toisaalta meneillään olevat konfliktit ovat merkinneet vakavia ja laajoja ihmisoikeusloukkauksia, joiden kohteeksi ovat joutuneet erityisesti naiset ja lapset sekä etniset ja uskonnolliset vähemmistöt. Tietyt vahingolliset perinteet sekä mm. kielteinen suhtautuminen seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin istuvat valitettavan sitkeässä.

Kroonisena jatkuva äärimmäinen köyhyys muodostaa keskeisen ihmisoikeushaasteen, johon liittyy erityisesti ihmisarvoiseen elämään kuuluvan ruoan ja puhtaan veden saannin, perusterveyspalveluiden ja perusopetuksen sekä muiden taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien epäminen. Kyse ei ole ainoastaan alhaisesta kansantuotteen tasosta, vaan myös siitä, että jotkin Afrikan maat käyttävät liian pienen osuuden kansantuotteestaan esimerkiksi opetukseen ja terveyspalveluihin. Myös eriarvoisuus miesten ja naisten sekä eri alueiden ja väestöryhmien välillä on suurta. Kansainvälisen yhteisön sitoutuminen YK:n vuosituhatjulistuksen periaatteisiin sekä vuosituhatavoitteiden toimeenpano ja tukeminen auttaisivat merkittävästi Afrikan köyhimpien maiden ihmisoikeustilanteiden parantamisessa.

Äärimmäisen köyhyyden ohella ihmisoikeuksien toteutumista haittaa monissa Afrikan maissa oikeusvaltiokehityksen heiveröisyys. Julkisen sektorin, kuten oikeuslaitoksen toimimattomuus on sekä syy korruptioon että seurausta siitä. Kuten monin paikoin muuallakin maailmassa, poliittisia johtotehtäviä haetaan taloudellisen hyödyn hankkimiseksi henkilölle

itselleen ja hänen taustaryhmälleen. Lisäksi valitettavan monessa Afrikan maassa vallanpitäjät uskovat edelleen kovien otteiden olevan paras tapa varmistaa saavutettu asema. Ihmisoikeuspuolustajat, ammattiyhdistysaktiivit ja tiedotusvälineiden edustajat joutuvat painostuksen ja väkivallan kohteeksi. Zimbabwen viime vuosien kehitys ei valitettavasti ole ainoa esimerkki tästä.

Alueellisten ihmisoikeus- ja demokratiaseurantamekanismien rakentaminen on ollut tervetullutta; on tärkeää, että afrikkalaiset itse kantavat päävastuun maanosansa tilanteen seuramisesta ja kohentamisesta. Kansainvälinen tuki voi olla merkittävänäkin apuna, mutta se ei voi yksin olla kehityksen veturi. Joidenkin afrikkalaisten maiden entistä näkyvämpi toiminta ihmisoikeuksien puolesta mm. Yhdistyneissä kansakunnissa on erittäin tervetullutta.

**Latinalaisen Amerikan ja Karibian alueella** ihmisoikeustilanteet ovat yleisesti ottaen paremmalla tolalla kuin koskaan ennen. Lähes kaikissa alueen maissa on kansanvaltaisesti valittu hallitus sekä presidentti ja useimmissa maissa edustuksellinen demokratia näyttää vakiintuvan. Joissakin maissa on tartuttu rankaisemattomuuteen, sotilashallitusten ihmisoikeusloukkaukset on nostettu päivänvaloon ja syyllisiä saatettu vastuuseen teoistaan. Demokratian vahvistuminen on parantanut alkuperäiskansojen asemaa ja myös naisten asema on jonkin verran kohentunut joissakin maissa. Alueelliset ihmisoikeusmekanismit toimivat suhteellisen hyvin. Latinalaisen Amerikan ryhmä ja varsinkin jotkut sen yksittäiset jäsenet ovat usein EU:n tärkeimpiä liittolaisia kansainvälisillä foorumeilla.

Valitettavasti Latinalaisesta Amerikasta ja Karibialtakin löytyy myös kielteisiä kehityskulkuja. Suuri taloudellinen ja yhteiskunnallinen eriarvoisuus on edelleen tyypillistä lähes kaikille yhteiskunnille. Naiset, lapset ja alkuperäiskansoihin kuuluvat muodostavat suhteettoman suuren osan köyhyysrajan alapuolella elävästä väestöstä. Voimakkaasta ja joissakin maissa pitkään jatkuneesta talouskasvusta huolimatta taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteuttaminen on jäänyt selkeästi jälkeen poliittisten oikeuksien kehityksestä. Alueen luonnonvarojen käyttö ei ole tähän mennessä hyödyttänyt merkittävästi paikallisia alkuperäiskansoja.

Taluskriisit syventävät yhteiskunnallista eriarvoisuutta, joka purkautuu mm. väkivaltarikollisuutena sekä ihmiskaupan kaltaisina ilmiöinä. Oikeusvaltion toimivuus on puutteellista ja korruptio yleistä. Turvallisuudesta vastaavat viranomaiset käyttävät useissa maissa kovia otteita ja voivat luottaa siihen, etteivät joudu väärinkäytöksistä vastuuseen. Muutamassa maassa, kuten Nicaraguassa ja Venezuelassa, myös poliittisen järjestelmän kehitys on käännytynyt väärille urille.

## 1.4 Oikeudenmukaisempi maailma

### 1.4.1 Naisten oikeudet

- Suomi edistää naisten osallistumista yhteiskunnallisiin valtarakenteisiin kansainvälisten kansalaisjärjestöjen ja kehitysyhteistyön kautta esim. koulutusta vahvistamalla. Suomi ajaa kehitysyhteistyössään ja muilla keinoin naisten ja miesten yhtäläistä oikeutta omistaa maata ja muuta omaisuutta, sekä myös oikeutta periä sitä.
- Suomen tavoitteena on naisten roolin huomioiminen Kioton pöytäkirjaa täydentävässä tai sen korvaavassa sopimusjärjestelyssä, vahvistaa naisten osallistumista ilmastonmuutosta koskevaan päätöksentekoon, aikaansaada ilmastopimukselle sukupuolistratégia ja työohjelma sekä saada ilmastopimuksen rahoitusjärjestelyt myös naisten tietoon ja käytettäväksi.

- Suomi tukee Euroopan neuvostossa neuvoteltavan, naisiin kohdistuvan ja perheväkivallan vastaisen sopimuksen tekemistä mahdollisimman kokonaisvaltaiseksi ja kattavaksi sekä siihen liittyvän erillisen monitorointimekanismin perustamista.
- Suomi jatkaa naisten ja tyttöjen seksuaali- ja lisääntymisterveyden ja -oikeuksien edistämistä EU:ssa sekä kahdenvälisessä ja monenkeskisessä yhteistyössä, ja pyrkii vahvistamaan niitä edistävien kansainvälisten järjestöjen toimintakykyä.
- Suomi tiivistää paikallistason yhteistyötä naisten ja tyttöjen oikeuksia ajavien järjestöjen sekä naisihmisoikeuspuolustajien kanssa.
- Suomi nostaa naisten ja miesten tasa-arvon edistämisen osaksi kahdenvälisiä neuvotteluita kumppanuus- ja yhteistyömaiden kanssa.

Ihmisoikeuksien ja demokratian täysimääräinen toteutuminen edellyttää, että sekä naisilla että miehillä on yhtäläiset mahdollisuudet osallistua poliittiseen ja yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja johtajuuteen kaikilla tasoilla. Naisten tasa-arvoinen osallistuminen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon on paitsi oikeudenmukaista myös järkevää niin valtioiden vakauden kuin kehityksenkin kannalta. Vaikka kansainväliset toimijat ovat poikkeuksetta sitoutuneet edistämään naisten asemaa, käytännössä niiden toimet ovat jääneet jälkeen tavoitteista. Taloudellista ja asiantuntijatukea annetaan erityisesti paikalliselle toiminnalle, jonka tarkoituksena on edistää naisten toimimista konfliktien ehkäisemisessä sekä rauhanvälittäjinä ja -neuvottelijoina. Suomi tukee myös naisten osallistumista jälleenrakentamiseen, perustuslakien ja muun lainsäädännön laatimiseen sekä vaali- ja lakikomissioiden muodostamiseen.

Suomi tavoittelee kansainvälisissä yhteyksissä sitä, että, paitsi Suomi itse, myös yhteistyökumppanimme pyrkivät varmistamaan naisten osallistumismahdollisuudet omissa yhteisöissään ja koko yhteiskunnassa. Erityistä huomiota kiinnitetään moniperusteiseen syrjintään. Naisten ja tyttöjen koulutuksen, ml. ihmisoikeuskoulutuksen, sekä seksuaali- ja lisääntymisterveysoikeuksien vahvistaminen ovat tärkeitä välineitä, joiden avulla voidaan lisätä heidän mahdollisuuksiaan osallistua itseään koskevaan ja yhteiskunnalliseen päätöksentekoon.

Konkreettinen esimerkki naisten osallistumisen edistämisestä oli Suomen ja Liberian presidenttien koolle kutsumana Liberiassa maaliskuussa 2009 järjestetty kokous, jonka aiheena oli naisten voimaannuttaminen ja johtajuuden kehittäminen sekä kansainvälinen rauha ja turvallisuus (**International Colloquium on Women's Empowerment, Leadership Development, International Peace and Security**). Kokouksessa hyväksytyssä Monroviaan julistuksessa todetaan, että maailmanlaajuisten, turvallisuutta ja kehitystä uhkaavien kriisien kestävä ratkaiseminen vaatii uudenlaista lähestymistapaa, jossa kiinnitetään erityistä huomiota naisiin päätöksentekijöinä sosiaali- ja talouspoliittisessa päätöksenteossa ja yhteiskunnallisissa muutosprosesseissa. Kokous hyväksyi julkilausumat myös naisista aseellisissa konflikteissa ja rauhanprosesseissa sekä ilmastonmuutoksesta. Suomi pyrkii osaltaan varmistamaan, että Monroviaan kokouksen suositukset pannaan toimeen.

Naiset omistavat vain noin yhden prosentin maailman omaisuudesta ja ansaitsevat kymmenen prosenttia maailman tuloista. Naisten oikeus omistaa ja periä maata ja omaisuutta on oleellinen kysymys, sillä omistusoikeus on edellytys monen muun asian toteutumiselle kuten osallistumiselle poliittisiin prosesseihin. Maanomistuksen tärkeys korostuu myös ruokaturvakykyksessä. On tärkeää huolehtia siitä, että naisten mahdollisuuksia ei lisätä vain ns. naisille tyypillisillä aloilla vaan kaikkialla yhteiskunnassa. Yksi Suomen tavoitteista onkin, että naisilla ja miehillä on yhtäläiset oikeudet omistaa maata ja muuta omaisuutta, sekä myös oikeus periä sitä. Suomen tehdessä kauppa-, metsä-, maatalous- tai muuta yhteistyötä kehitysmaiden

kanssa kiinnitetään erityistä huomiota pyrkimykseen parantaa läpileikkaavien teemojen, kuten tasa-arvon ja naisten oikeuksien, järjestelmällistä sisällyttämistä kehityspolitiikkaan ja -yhteistyöhön. Yhteistyöhankkeita pyritään toteuttamaan niin, että edistetään naisten ja miesten tasa-arvoisia oikeuksia omistaa ja periä maata ja omaisuutta. Tasa-arvotavoite on erikseen mainittu esimerkiksi Suomen *Aid for Trade* -toimintasuunnitelmassa, jonka toimeenpano jatkuu.

### ***Naisten osallistuminen ei ole vain hyvää hallintoa vaan hyväksi hallinnolle.***

Ilmastonmuutoksen vaikutuksia koskevat selvitykset osoittavat, että vaikutukset kohdistuvat voimakkaimmin maailman köyhimpiin alueisiin ja väestönsiini. Maailman köyhistä 70 % on naisia. Naiset joutuvat usein ankarimmin kamppailemaan selvittääkseen ilmastonmuutoksen mukanaan tuomista ongelmista. Toisaalta naisilla on myös erityisiä mahdollisuuksia vaikuttaa ilmastonmuutokseen. Varsinkin kehitysmaissa ruoan tuotanto, veden hankinta ja kotitalousenergian tuotanto ja käyttö ovat suurelta osalta naisten vastuulla. Ilmastonmuutosta torjuvan ja sen vaikutuksia lieventävän toiminnan tuleekin olla sellaista, että se lisää tasa-arvoa ja että naiset voivat osallistua nykyistä tehokkaammin omien yhteiskuntiansa kehittämiseen.

Suomi on käynnistänyt ”**Naiset ja ilmastonmuutos**” -hankkeen, jolla pyritään siihen, että uudessa, nykyistä Kioton pöytäkirjaa täydentävässä tai sen korvaavassa oikeudellisesti sitovassa sopimusjärjestelyssä naisten rooli huomioidaan nimenomaisesti. Tähän tavoitteeseen pyritään ottamalla naisten vaikutusmahdollisuudet esille ilmastonmuutosta koskevissa kansainvälisissä neuvotteluissa ja niihin liittyvissä kahden- ja monenkeskisissä tapaamisissa. Hankkeen osana tuetaan naisten osallistumista ilmastoneuvotteluihin ilmastokeskusteluun luotavan erityisrahaston kautta ja annetaan kehitysmaiden kokousdelegaateille koulutusta tasa-arvoasioiden huomioimisessa osana ilmastonmuutostyötä. Hankkeen kautta tuetaan sitä, että ilmastokeskusteluun laaditaan sukupuolistrategia ja työohjelma, joita noudatetaan sopimuksen toimeenpanossa, ja sen toimeenpanoon liittyvät rahoitusjärjestelyt saatetaan myös naisten tietoon ja käytettäväksi. Tavoitteen toteutumisen kannalta on tärkeää saada tukea varsinkin EU-mailta ja Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD) jäsenmailta sekä muilta keskeisiltä neuvotteluosapuolilta. Yhteistyötä rakennetaan myös vähiten kehittyneiden maiden (LDCs) ja pienten saarivaltioiden kanssa. Monenkeskisten rahoitusjärjestelyjen lisäksi Suomi kiinnittää omassa kehitysyhteistyössään huomiota ilmastonmuutoksen torjuntaan ja siihen sopeutumiseen sekä naisten toimintamahdollisuuksien vahvistamiseen ja pyrkii saamaan muita samanmielisiä maita tukemaan näihin teemoihin liittyviä hankkeita.

#### **NAISET JA HALLINTO -OHJELMA KENIASSA**

Yksi Kenian hallintokulttuurin ongelmista on sukupuolten välinen eriarvoisuus. Naisten edustus politiikassa on suhteettoman pieni. Naisten mahdollisuudet vaikuttaa esimerkiksi lainsäädännöllisiin ja sosiaalipoliittisiin uudistuksiin ovat vähäiset. Vuonna 2007 järjestettyjen eduskuntavaalien alla naiset kokivat häirintää ja väkivaltaa sekä ehdokkaina että äänestäjinä ja heitä syrjittiin mm. puolueiden ehdokasasettelussa. Kiistanalaisia vaaleja seuranneissa väkivaltaisuuksissa naisiin kohdistui seksuaalista väkivaltaa ja sisäisen pakolaisuuden seuraukset kohdistuivat suhteellisesti enemmän naisiin. Seurauksena oli myös lasten ja erityisesti tyttöjen koulunkäynti- ja opiskelumahdollisuuksien heikkeneminen.

Suomi tukee Naiset ja hallinto -ohjelmaa (*Gender and Governance Programme*), jolla pyri-

tään edistämään naisten kansalais- ja poliittisten oikeuksien toteutumista ja vahvistamaan naisten osallistumismahdollisuuksia yhteiskunnallisessa ja poliittisessa päätöksenteossa eri tasoilla. Ohjelman avulla pyritään lisäämään kenialaisten naisten vaihtoehtoja ja toimintakykyä, jotta naisten järjestäytyminen, vaikutusvalta ja osallistuminen tasa-arvo-, ihmisoikeus- ja hallintokysymyksissä lisääntyisivät. Ohjelman ensimmäiset vaiheet keskittyivät etenkin vaaleihin liittyvään naisten poliittiseen osallistumiseen. Kolmannessa, vuonna 2008 alkaneessa vaiheessa ohjelman avulla pyritään vaikuttamaan suuremmissa määrin lainsäädännöllisiin kysymyksiin, kuten alkamassa olevaan perustuslakiuudistukseen.

Arviot ohjelman edistymisestä osoittavat, että sen avulla on lisätty sekä päättäjien että kansalaisten tietoisuutta tarpeesta poistaa sukupuolten välinen eriarvoisuus. Ohjelma on kannustanut entistä useampia naisia osallistumaan päätöksentekoon sekä yhteisöissään että kansallisella tasolla. Ohjelma on edistänyt huomattavasti naisjohtajuuden yhteiskunnallista hyväksymistä. Se on myös vahvistanut monia naisjärjestöjä, mukaan lukien eri yhteisöissä toimivia epävirallisia naisten asioita ja sosiaalista tasa-arvoa ajavia verkostoja.

**Naisiin ja tyttöihin kohdistuvaa väkivaltaa** ilmenee maailmalaajuisesti. Väkivallan muodot ja ilmentymät ovat moninaisia, toisiinsa liittyviä ja erilaisia yhteiskunnan sosiaalisen, taloudellisen, kulttuurisen ja poliittisen tilanteen mukaan. Naisiin ja tyttöihin kohdistuva väkivalta käsittää fyysisen, seksuaalisen ja psykologisen väkivallan perhepiirissä, koulussa, työssä tai laajemmin yhteiskunnassa sekä erilaisten ryhmittymien ja valtioiden tietoisesti harjoittamana politiikan välineenä.<sup>2</sup> Koska naiset usein huolehtivat lasten hyvinvoinnista, väkivallan kielteiset vaikutukset ulottuvat tuleviin sukupolviin.

Naisiin kohdistuvan väkivallan syyt ovat osin rakenteellisia ja pohjaavat miesten ja naisten perinteisesti eriarvoiseen voimasuhteeseen, joka on ominainen monille yhteiskunnille. Väki- valtaa, kuten tyttöjen sukuelinten silpomista tai tyttölasten pakottamista avioliittoon, perustellaan usein vetoamalla tapoihin, perinteisiin ja uskonnollisiin sääntöihin. Naisten kärsimä taloudellinen eriarvoisuus ja itsenäisen päätösvallan puuttuminen lisäävät nekin väkivallan kohteeksi joutumisen riskiä. Väkivaltaan liittyy usein TSS-oikeuksien, kuten opiskelumahdollisuuksien tai seksuaali- ja terveysoikeuksien rajoittaminen tai epääminen. Väkivallan kohteeksi joutuneet naiset voivat olla erityisen haavoittuvassa asemassa heihin kohdistuvan moniperusteisen syrjinnän vuoksi; syrjintä voi liittyä sukupuolen lisäksi esim. tiettyyn etniseen tai uskonnolliseen ryhmään tai vähemmistöön kuulumiseen, seksuaaliseen suuntautumiseen, vammaisuuteen tai asemaan maahanmuuttajana tai pakolaisena.

Naisiin kohdistuva väkivalta huomioitiin YK:n vuoden 2005 huippukokouksessa. Naisiin kohdistuvaa väkivaltaa vastaan suunnattua toimintaa rahoittava YK:n rahasto, jota Suomi on tukenut jo usean vuoden ajan, on saanut lisää varoja ja sen toimintaa on laajennettu. Naisiin kohdistuvan väkivallan laajuuden ja ilmenemismuotojen kartoittamista, yleismaailmallisten indikaattoreiden kehittämistä sekä ratkaisujen tunnistamista ja niistä tiedottamista edesauttaa YK:n keräämä tietokanta, joka aloitti toimintansa vuoden 2009 alussa. Myös YK-järjestöt ovat tiivistäneet yhteistyötään naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisessa toiminnassa.

Suomi on tukenut naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisia aloitteita YK:n lisäksi myös ETYJ:ssä ja EN:ssä. Suomen prioriteettina on erityisesti aktiivinen osallistuminen EN:n puitteissa käytäviin neuvotteluihin naisiin kohdistuvan ja perheväkivallan vastaisesta sopimuk-

<sup>2</sup> Naisiin kohdistuvaa väkivaltaa aseellisissa konflikteissa käsitellään kappaleessa 1.5.4.

sesta. Tavoitteena on ensimmäinen eurooppalainen ihmisoikeussopimus, jolla toimitaan nimenomaan naisiin kohdistuvaa väkivaltaa vastaan. Suomi pyrkii mahdollisimman kokonaisvaltaiseen ja kattavaan sopimukseen, jossa ei tarkastella vain väkivallan oireita ja niihin keskittyviä rikosoikeudellisia prosesseja, vaan puututaan myös väkivallan syihin. Väkivallan sukupuolittuneisuus tulee tunnistaa. Sopimuksen tulisi sisältää väkivallan ennaltaehkäisemisen, väkivallasta selviytyneiden suojelemisen ja rikokseen syyllistyneiden vastuuseen saattamisen. Erillisen monitorointimekanismin perustaminen on tarpeen sen varmistamiseksi, että sopimusvelvoitteet toteutuvat käytännössä. Suomen tavoitteiden mukainen EN:n sopimus tukisi osaltaan myös EU:n puitteissa tapahtuvaa toimintaa naisiin kohdistuvaa väkivaltaa vastaan. Suomi on tukenut sekä taloudellisesti että asiantuntijapanoksella EN:n naisiin kohdistuvan väkivallan vastaista kampanjaa.

EU:n ihmisoikeussuuntaviivat naisiin kohdistuvan väkivallan ja kaikkinaisen naisiin kohdistuvan syrjinnän vastaisesta toiminnasta hyväksyttiin vuonna 2008. Suomi osallistui aktiivisesti suuntaviivojen laatimiseen ja korosti mm. valmiutta keskustella myös EU-maiden omasta tilanteesta. Kansalaisjärjestöjen osallistuminen suuntaviivojen toimeenpanoon yhdessä jäsenvaltioiden edustajien kanssa on ensiarvoisen tärkeää. Suomi pyrkii tiivistämään tätä yhteistyötä ja tekemään siitä entistä johdonmukaisempaa, jotta suuntaviivojen tavoitteiden toteuttaminen olisi mahdollisimman tehokasta.

Suomi pyrkii varmistamaan, että EU:n tasa-arvoinstituutti saa riittävät toimintamahdollisuudet, jotta se voi täyttää sille asetetut odotukset naisten aseman ja tasa-arvon edistäjänä ja rakentaa tiiviit yhteistyösuhteet unionin muiden toimielinten kanssa. Instituutilta toivotaan merkittävää panosta myös naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen toiminnan kehittämiseen niin EU:n sisällä kuin unionin ulkosuhteissakin.

Sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseen kuuluu keskeisesti **seksuaali- ja lisääntymisterveys-oikeuksien** tunnustaminen osana ihmisoikeuksia. Kansainvälinen yhteisö on vahvistanut vuonna 1994 Kairossa pidetyssä YK:n väestö- ja kehityskonferenssissa sekä 1995 Pekingissä pidetyssä YK:n neljännessä naisten maailmankonferenssissa, että naisten ja tyttöjen mahdollisuus päättää itse omasta kehostaan, seksuaalisuudestaan ja lisääntymisterveydestään parantaa heidän mahdollisuuksiaan hankkia koulutusta sekä osallistua kodin ulkopuoliseen työhön ja yhteiskunnalliseen toimintaan. Yhteiskunnat, joissa seksuaali- ja lisääntymisterveys-oikeudet eivät toteudu, kärsivät suuresta äitikuolleisuudesta ja niissä on usein suuri määrä orpona kasvaneita lapsia, jotka ovat vaarassa jäädä yhteiskunnan ulkopuolelle. Seksuaali- ja lisääntymisterveys-oikeuksista huolehtiminen vahvistaa yhteiskunnallista vakautta.

#### **SUOMI ILMAISI HUOLESTUMISEN ABORTIN TÄYSKIELLOSTA NICARAGUASSA**

Pohjoismaiden ja Alankomaiden edustajat jättivät maaliskuussa 2007 Managuassa Nicaraguan varaulkoministeri Manuel Coronel Karutzille demarshin, jossa ilmaistiin huolestuminen lakiuudistuksesta, jonka ne katsoivat heikentävän merkittävästi naisten lisääntymisterveyttä ja -oikeuksia<sup>3</sup>. Nicaraguan parlamentti hyväksyi juuri ennen marraskuussa 2006 pidettyjä presidentinvaaleja abortin täyskiellon, joka kielsi aiemmin laillisen lääketieteellisen abortin. Suomi, muut Pohjoismaat ja Alankomaat pitivät abortin täyskieltoa naisten oikeuksien vastaisena. Edustajat vetosivat Nicaraguan uuteen hallitukseen ja parlamenttiin, jotta laki otettaisiin uudelleen käsittelyyn. Edustajat muistuttivat abortin ja lääketieteellisen abortin olevan eri konsepteja ja totesivat lain johtavan naisten kuole-

<sup>3</sup> Myös YK:n kidutuksen vastainen komitea otti toukokuussa 2009 kantaa abortin täyskieltoon Nicaraguassa. Komitea kehotti valtiota muuttamaan lainsäädäntöään siten, että abortti sallittaisiin lääketieteellisin perustein sekä siinä tapauksessa, että raskaus on seurausta raiskauksesta tai sukurutsauksesta.

miin. Edustajat huomauttivat asian Pohjoismaissa ja Alankomaissa saaman julkisuuden saattavan muuttaa yleistä mielipidettä Nicaragualle kielteiseen suuntaan.

Raskaana olevan naisen hengen vaarantava rikoslainuudistus, jolla lääketieteellinen abortti kriminalisointiin, on vastoin yleisiä ja universaaleja ihmisoikeuksia ja naisten oikeuksia, joita Suomi puolustaa. Suomi on tukenut pitkään naisten ja tyttöjen oikeuksia Nicaraguassa ja tukee aktiivisesti terveydenhuoltosektoria, erityisesti lisääntymisterveyttä. Nicaragua on yksi Suomen kehitysyhteistyöavun päävastaanottajamaista. Suomen kehitysyhteistyö on ankkuroitu ihmisoikeuksien noudattamiseen.

Seksuaali- ja lisääntymisterveysoikeuksien edistäminen kohtaa edelleen päättäväistä vastarintaa kansainvälisillä foorumeilla. Yleensä kiistan aihe on abortti, mutta taustalla vaikuttaa laajemminkin suhtautuminen naisten ja tyttöjen yhteiskunnalliseen asemaan ja haluttomuus tunnustaa heidän oikeutensa päättää itse seksuaalisuudestaan ja lisääntymisestään sekä näiden oikeuksien kuuluminen ihmisoikeuksiin. Riitely on aiheuttanut paljon haittaa mm. YK-järjestöjen käytännön työlle.

Euroopan unioni ei viime vuosina ole kyennyt toimimaan seksuaali- ja lisääntymisterveyden ja -oikeuksien puolestapuhujana yhtä aktiivisesti kuin aiemmin. Jäsenmaiden pieni vähemmistö on kiistänyt aiemmin sovittujen kantojen sitovuuden. Enemmistö on toistuvasti taipunut vaikeisiin kompromisseihin EU:n yhtenäisyyden säilyttämiseksi ja muiden tärkeiden tavoitteiden edistämiseksi. Joissakin yhteyksissä EU ei ole tästä huolimatta päässyt yhteiseen kantaan. Erimielisyys voi vaikeuttaa unionin yhteistä kehitysyhteistyötä. Kansainvälisillä foorumeilla on vaikea saavuttaa konkreettisia edistysaskeleita ilman yhtenäisen EU:n tuomaa vaikutusvaltaa. EU:n kyvyttömyys seisoa omien linjaustensa takana ja vaikeneminen asiasta saattaa heikentää myös muiden toimijoiden toimintamahdollisuuksia ja rapauttaa jo aikaansaatuja tuloksia.

Suomi jatkaa naisten ja tyttöjen seksuaali- ja lisääntymisterveyttä ja -oikeuksien edistämistä myös kansallisesti. Tällä tavoitellaan Kairossa pidetyn YK:n väestö- ja kehityskonferenssin ja Pekingissä järjestetyn YK:n neljännen naisten maailmankonferenssin hyväksymien toimintaohjelmien toimeenpanoa sekä vuosituhannen kehitystavoitteiden saavuttamista. Yhteydenpitoa ja yhteistoimintaa valtionhallinnon ja kansalaisjärjestöjen välillä tiivistetään entisestään sen varmistamiseksi, että toiminta on mahdollisimman johdonmukaista ja tehokasta. Seksuaali- ja lisääntymisterveyden ja -oikeuksien edistäminen huomioidaan kahdenvälisen ohjelmien ja hankkeiden suunnittelussa, toteutuksessa ja seurannassa. Suomi etsii aktiivisesti kestävä ratkaisua EU:n toimintakyvyn palauttamiseksi yhdessä muiden samanmielisten jäsenmaiden kanssa. Tilanteissa, joissa kansallinen toiminta on perusteltua ja tarpeen esimerkiksi EU:n sisäisten ristiriitojen vuoksi, Suomi pyrkii yhteistyöhön näihin oikeuksiin myönteisesti suhtautuvien tahojen kanssa ja mm. jatkaa voimakasta tukeaan YK:n väestöohjelmalle UNFPA:lle. Myös muiden kansainvälisten järjestöjen toimintakykyä vahvistetaan suuntaamalla niille tukea ja vaikuttamalla aktiivisesti järjestöjen johtokunnissa ja muissa päättävissä elimissä.



#### 1.4.2 Lapsen oikeudet

- Lapsiköyhyyttä ja sen yhteiskunnallisia vaikutuksia analysoidaan systemaattisesti ja puututaan eri politiikkasektorien kautta. Lapsen oikeudet ja lapsen edun periaate tulee sisällyttää köyhyyden vähentämisen strategioihin, budjettitukeen ja muihin ohjelmiin kehityspolitiikassa ja -yhteistyössä, kansallisesti ja EU:n tasolla.
- Suomi toimii lapsiin kohdistuvan väkivallan estämiseksi kaikkialla ja kaikissa muodoissa. Suomi jatkaa tukeaan Euroopan neuvoston vuosina 2008-2011 toteuttamalle kampanjalle, jolla vastustetaan lapsiin kohdistuvaa ruumiillista kuritusta, ja pyrkii vahvistamaan lapsiin kohdistuvan väkivallan vastaista toimintaa YK:ssa.
- Suomi edistää YK:n vuonna 2006 valmistuneen maailmanlaajuisen, lapsiin kohdistuvaa väkivaltaa käsittelevän tutkimuksen suositusten toimeenpanoa mm. tukemalla sen seuraamiseksi perustetun YK:n pääsihteerin erityisedustajan toimintaa.
- Suomi edistää EU:n ja Euroopan neuvoston yhteistyötä lasten kuulemiseen ja lapsiystävällisempiin oikeusprosesseihin liittyvien käytäntöjen kehittämiseksi. Lasten osallistumisoikeuteen liittyviä kokemuksia jaetaan kahdenvälisessä kanssakäymisessä ja jatketaan nuorten osallistumista Suomen virallisiin valtuuskuntiin lapsen oikeuksia käsittelevissä kansainvälisissä kokouksissa.

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen hyväksymisestä tulee vuonna 2009 kuluneeksi 20 vuotta. Lähes kaikki maailman valtiot ovat liittyneet siihen, poikkeuksina Yhdysvallat ja Somalia. Suomi pyrkii transatlanttisissa suhteissaan edistämään Yhdysvaltojen liittymistä sopimukseen. Sopimuksen lisäksi kansainvälinen yhteisö on sitoutunut lapsen oikeuksien edistämiseen mm. YK:ssa vuonna 2002 hyväksytyssä ”A World Fit for Children” –toimintaohjelmassa ja vuosituhannen kehitystavoitteissa. Tästä huolimatta lasten asema ei ole vahvistunut toivotulla tavalla. Lapsen oikeuksien edistäminen vaatii lapsen edun ja oikeuksien valtavirtaistamista ja järjestelmällistä yhteistyötä eri politiikkasektoreiden ja toimijoiden välillä. Toiminnan tulee pohjautua oikeusperustaiselle lähestymistavalle ja toteuttaa lapsen oikeuksien sopimuksen neljää läpileikkaavaa periaatetta: syrjinnän kieltä, lapsen edun huomioiminen, oikeus elämään ja kehitykseen sekä oikeus osallistumiseen. Suomi tukee pyrkimyksiä saada aikaiseksi EU:ssa lapsen oikeuksia koskeva strategia pohjautuen YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen.

**Lapsiköyhyys** ei ainoastaan vaikuta lapsen kehittymiseen ja terveyteen, vaan heikentää hänen elinolojaan ja elämän laatua myös aikuisena. Ongelma on suurin kehitysmaissa, missä noin puolet väestöstä on lapsia ja missä 98 prosenttia maailman äärimmäisessä köyhyydessä elävistä lapsista asuu. Lasten suhteellinen köyhyys on kuitenkin noussut hälyttävästi myös OECD-maissa. Lapsiköyhyyden lisääntyessä jäävät toteutumatta niin taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet kuin kansalais- ja poliittisetkin oikeudet. Tämä kärjistää yhteiskunnan eriarvoisuutta, haurastuttaa valtiota ja luo pohjaa alueellisille ja maailmanlaajuisille turvallisuushille. Köyhyyden vaikutuksia arvioitaessa on huomioitava myös lapsen subjektiivinen kokemus köyhyydestä.

Köyhyyden riski on suurin maissa, joissa on suurimmat tuloerot ja vähiten liikkuvuutta yhteiskuntaluokkien välillä. Erityisessä riskissä ovat rekisteröimättä jäävät lapset, vähemmistöt, vammaiset henkilöt, maahanmuuttajat, naispuoliset yksinhuoltajat ja mm. orpojen huoltamisen takia kasvaneet monilapsiset perheet sekä pitkäaikaisen sairauden, kuten hiv-tartunnan, vaivaamat kotitaloudet. Lapsiin kohdistuu usein moniperusteista syrjintää. Heidän mahdollisuutensa pitää kiinni oikeuksistaan ovat erityisen rajalliset. Tämä lisää riskiä joutua esimerkiksi ihmiskaupan uhriksi tai lapsisotilaaksi.

Kestävien ratkaisujen löytäminen edellyttää, että lapsiköyhyyden vastaiset toimet ja lapsen oikeudet sisällytetään köyhyyden vähentämisen strategioihin, budjettitukeen ja muihin kehitysohjelmiin ja mm. varmistetaan riittävien julkisten varojen suuntaaminen peruspalvelusektorille. Kansainvälisessä kehitysyhteistyössä on saatu hyviä kokemuksia lapsiin keskittyvistä sosiaalipoliittisista ohjelmista, kuten kohdistetuista käteissiirroista, jotka toteutetaan osana laajemman sosiaaliturvajärjestelmän kehittämistä. Tämä lähestymistapa vastaa myös lapsen oikeuksien yleissopimuksen määräyksiä lapsen oikeudesta sosiaaliturvaan. EU:n ministerineuvoston päätelmät ”Lapsen oikeuksien edistäminen ja suojeleminen EU:n ulkoisessa toiminnassa - humanitaarinen ja kehitysyhteistyöulottuvuus” ja niihin liittyvä toimintasuunnitelma sekä päätelmien toimeenpanon seuranta tarjoavat Suomelle mahdollisuuden painottaa lapsen oikeuksia myös EU:n kehitysyhteistyö- ja humanitaarisen rahoituksen allokointia koskeissa keskusteluissa. EU on nimennyt vuoden 2010 köyhyyden vastaiseksi teemavuodeksi.

Lapsen oikeudet ovat yksi läpileikkaavista teemoista sekä Suomen että EU:n kehityspolitiikassa. Lasten köyhyyden ehkäiseminen ja vähentäminen on keskeinen tekijä pitkän aikavälin kestävässä inhimillisessä ja taloudellisessa kehityksen turvaamisessa. Suomi painottaa tässä lasten oikeutta perusterveydenhuoltoon sekä puhtaaseen juomaveteen ja riittävään ravintoon. Fyysisen kehityksen lisäksi on tärkeää varmistaa, että lapsilla on riittävät mahdollisuudet sivistykselliseen kehitykseen; käytännössä tämä tarkoittaa oikeutta koulutukseen. Suomen toiminta lapsiköyhyyden vähentämiseksi on kanavoitunut lähinnä kehitysmaiden opetussektorille annettavaan tukeen sekä lapsen oikeuksia ajavien kansalaisjärjestöjen kautta. Yhteistyö on osoittautunut hedelmälliseksi ja sitä tullaan jatkamaan. Opetuksen sisällön kehittäminen on tärkeää erityisesti niissä Suomen yhteistyömaissa, joissa on koettu aseellista väkivaltaa tai sen uhka on ilmeinen. On tärkeää, että lapsille turvataan oikeus opetukseen myös konfliktien aikana ja ehkäistään näin lapsia joutumasta lapsisotilaiksi.

Ensimmäinen maailmanlaajuinen YK:n tekemä kartoitus **lapsiin kohdistuvasta väkivallasta** valmistui vuonna 2006. Lapset osallistuivat tutkimuksen ja sen suositusten laatimiseen ja raportista julkaistiin myös nk. lapsiystävällinen versio. Raportin lähtökohta on, että lapsiin kohdistuva väkivalta tulee estää kaikissa muodoissaan maailmanlaajuisesti. Jotta väkivaltaan voitaisiin puuttua tehokkaasti, sitä vastaan tulee toimia samanaikaisesti monella eri tasolla. Kansallisten toimintasuunnitelmien toimeenpanon tulee olla johdonmukaisia, koordinoitua ja riittävän hyvin resursoitua. Lapsiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen tulee olla mukana kaikissa kehitys- ja köyhyyden vähentämisstrategioissa. Kansainvälisiä rahoituslaitoksia kehoitetaan arvioimaan toimintojensa vaikutuksia lapsiin. Tutkimuksen suositusten täytäntöönpanon tehostamiseksi perustettiin vuonna 2007 kolmen vuoden määräajaksi YK:n pääsihteerin erityisedustajan toimi, joka tosin täytettiin vasta keväällä 2009. YK:n yleiskokouksen on määrä tarkastella suositusten täytäntöönpanoa vuonna 2010.

Suomi tuki tutkimuksen laatimista ja on tukenut mm. YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimistoa sen pannessa toimeen tutkimuksessa esitetyjä suosituksia. Suomi tukee Euroopan neuvoston esitystä perustaa neuvoston jäsenmaihin yhdyshenkilö, jonka yhtenä tehtävänä on YK-raportin suositusten täytäntöönpanon seuranta. Lisäksi Suomi tukee maakohtaista toimintaa lapsiin kohdistuvan väkivallan torjumiseksi kaikissa muodoissaan.

Lasten seksuaalinen hyväksikäyttö on merkittävä ongelma sekä kansallisella tasolla että kansainvälisesti. Matkustamisen helpottuminen ja viestintäteknologian kehittyminen ovat lisänneet ns. seksiturismia ja lasten hyväksikäyttöön liittyvän materiaalin levittämistä sähköisesti. Lasten seksuaalinen hyväksikäyttö yhdistyy usein muihin lapsen oikeuksien loukkauksiin, kuten pakkotyöhön, pakkoavioliittoihin tai lapsisotilaiden käyttämiseen. Yhteistyö valtioiden, kansainvälisten järjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan kesken on todettu välttämättömäksi lasten seksuaalisen hyväksikäytön vähentämiseksi. Käytännössä tätä yhteistyötä on viety

eteenpäin mm. kansainvälisten konferenssien sarjassa, joka alkoi Tukholmassa vuonna 1996 ja sai jatkoa Yokohamassa vuonna 2001 ja Rio de Janeirossa vuonna 2008. Lasten oma osallistuminen on ollut tärkeä osa tätä prosessia. Konferenssien antamissa suosituksissa on korostettu mm. lainsäädännön harmonisointia, jolla estetään tekojen rangaistavuuden kiertäminen. Suosituksissa on myös kehoitettu yhdistämään seksiturismin vähentämiseen liittyvät toimet osaksi yritysten sosiaalista vastuuta. Suomessa on parhaillaan meneillään arviointi toimenpiteistä näiden tavoitteiden toteuttamiseksi sekä siitä, miten uusiin haasteisiin tullaan vastaamaan.<sup>4</sup> Suomi on myös panemassa täytäntöön Euroopan neuvoston yleissopimusta, joka koskee lasten suojelemista seksuaalista riistoa ja seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan.

Suomi oli yksi ensimmäisistä valtioista, jotka kielsivät ruumiillisen kurituksen lailla; tämä tapahtui vuonna 1984. Kansainvälisesti tilanne on toinen - ruumiillinen kuritus on edelleen sallittua jopa joidenkin EU-maiden lainsäädännössä. Monet maat kieltävät ruumiillisen kurituksen olevan väkivaltaa ja puolustavat sen käyttöä kulttuurisilla syillä. Ruumiillisen kurituksen kriminalisointi on vain osa ratkaisua. Kuten Suomen omat kokemukset osoittavat, tiedotus ja asennekasvatus ovat vähintään yhtä tärkeitä. Asiasta käydään kiivasta keskustelua kansainvälisillä foorumeilla, kuten YK:ssa. Suomen tavoitteena on edetä kohti ruumiillisen kurituksen lopettamista kaikkialla maailmassa. Osana Euroopan neuvoston lapsiohjelmaa *"Building a Europe for and with Children"* Suomi tukee Euroopan neuvoston lapsiin kohdistuvan ruumiillisen kurituksen vastaista kolmivuotista kampanjaa, joka alkoi kesäkuussa 2008. Kampanjan tavoitteena on lasten ruumiillisen kurituksen kieltäminen koko EN:n alueella, myönteisen vanhemmuuden edistäminen sekä tietoisuuden lisääminen lapsen oikeuksista yleensä.

***"Lapset ovat kyllästyneet kuulemaan olevansa meidän tulevaisuutemme. Lapset haluavat nauttia lapsuudestaan ilman väkivaltaa - nyt."***

*Paulo Sérgio Pinheiro, YK:n lapsiin kohdistuva väkivalta -tutkimuksen laatija*

**Lapsen osallistumisoikeuksissa** on kysymys lapsen oikeudesta ilmaista mielipiteensä ja tulla aidosti kuulluksi kaikissa häntä koskevissa asioissa lapsen iän ja kehitystason mukaisesti; lapsen oikeudesta etsiä, saada ja antaa tietoa; sekä lapsen oikeudesta ilmaista itseään. Tietoa ja tietoisuutta lapsen osallistumisoikeuksista tulee levittää, ei vain lapsille itselleen, vaan myös heidän vanhemmilleen ja lasten parissa työtä tekeville tahoille. Lapsen osallistumisoikeuksien toteuttaminen käytännössä on erityisen vaikeaa, sillä se vaatii aikuisilta ajattelutavan muutosta ja kykyä arvioida kriittisesti niitä tapoja, joita käytetään suunniteltaessa lapsille suunnattuja palveluja ja lasten kanssa tehtävää työtä. YK:n lapsen oikeuksien komitea laati heinäkuussa 2009 tulkintaohjeen lapsen osallistumisoikeuksista. Suomi tulee huomioimaan sen ihmisoikeuspolitiikan täytäntöönpanossa.

Keskeinen osa lasten ja nuorten osallistumisoikeuksien edistämistä on sen varmistaminen, että lapsille ja nuorille annettava opetus vahvistaa heidän yksilöllistä luovuuttaan ja yhteiskunnallista vastuunotto kykyään, kuten ihmisoikeussopimukset edellyttävät. Tämä edellyttää riittävän laajaa ja tasokasta ihmisoikeusopetusta oppilaitoksissa. Suomi edistää näitä periaatteita niin kansainvälisissä järjestöissä tehtävässä päätöksenteossa kuin kehityspolitiikassaan.

---

<sup>4</sup> Katso osio 2.11.2.

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 20-vuotisjuhlavuotena vuonna 2009 on kansallisesti otettu pääteemaksi lapsen osallistumisoikeuksien edistäminen. Se on myös yksi Euroopan neuvoston vuosien 2009-2011 lapsiohjelman painopistealueista. Suomi tukee neuvoston tavoitetta jäsenmaiden yhteisen toimintalinjauksen laatimiseksi. EN:n eri toimielinten jo olemassa olevat lapsen osallistumisoikeuksia koskevat suositukset otetaan huomioon ministeriöiden toiminnassa kansallisesti<sup>5</sup> ja niitä edistetään kansainvälisellä tasolla osana lapsen oikeuksien valtavirtaistamista.

Lapsen oikeuksien sopimukseen on esitetty valinnaista pöytäkirjaa, joka mahdollistaisi yksilövalitusten tekemisen. Suomi pitää tällaista järjestelmää perusteltuna ja osallistuu valinnaista pöytäkirjaa valmistelemaan maaryhmän työhön.

Suomi tukee lapsen oikeuksien edistämistä EU:n politiikassa. Samalla pyritään varmistamaan, ettei luoda prosesseja, jotka olisivat päällekkäisiä esimerkiksi YK-ihmisoikeussopimukseen liittyvän määräraikaisraportoinnin kanssa. Komissio pitää Euroopan lapsen oikeuksien foorumia keskeisenä lasten osallistumisoikeuden täytäntöönpanossa. Koska lasten osallistumiskäytäntöjen kehittäminen on noussut keskeisesti myös Euroopan neuvoston työohjelmaan, Suomen pyrkimyksenä on että EU ja Euroopan neuvosto voisivat yhteistyösopimuksensa puitteissa yhdessä sopia lasten kuulemiseen liittyvien käytäntöjen kehittämisestä.

Suomi on tuonut kahdenkeskisessä kanssakäymisessään esiin lapsen kuulemiseen ja osallistumiseen liittyviä kokemuksia. Lisäksi nuoria edustajia tullaan jatkossakin ottamaan Suomen virallisiin valtuuskuntiin, jotka osallistuvat lapsen oikeuksia käsitteleviin kansainvälisiin kokouksiin.

#### 1.4.3 Vammaisten henkilöiden oikeudet

- Neuvottelut YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevasta kansainvälisestä yleis-sopimuksesta saatiin päätökseen vuonna 2006 ja se tuli kansainvälisesti voimaan vuonna 2008. Suomi osallistui aktiivisesti neuvotteluihin ja jatkaa sopimuksen kansainvälistä edistämistä mm. YK:n ihmisoikeusneuvoston maakohtaisten määräraikaisraporttien käsittelyn yhteydessä.
- Suomi tukee YK:n pääsihteerin vammaisasioita käsittelevän erityisraporttoijan työtä.
- Kehitysyhteistyössä Suomi tukee vammaisten henkilöiden osallistumisoikeutta erityisesti poliittiseen päätöksentekoon. Vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista Suomen kehityspolitiikassa ja -yhteistyössä vahvistetaan.

YK:n arvioiden mukaan noin 680 miljoonalla ihmisellä eli 10 % maailman väestöstä on jokin fyysinen tai psyykinen toimintarajoite. Vaikka ihmisoikeudet kuuluvatkin määritelmänsä mukaan yhtäläisesti kaikille, vammaiset henkilöt eivät ole päässeet nauttimaan niistä tasavertaisesti muiden kanssa. Vammaisten henkilöiden kohdalla on erityisen tärkeää korostaa kaikkien ihmisoikeuksien yhteenkuuluvuutta, koska puutteet taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumisessa voivat estää heitä nauttimasta kansalais- ja poliittisista oikeuksistaan. Fyysiset, sosiaaliset ja kulttuuriset sekä tiedonsaannin ja -välityksen esteet rajoittavat vammaisten henkilöiden yhdenvertaista osallistumista yhteiskuntaan.

---

<sup>5</sup> Katso osio 2.11.8.

Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen hyväksyminen YK:n yleiskokouksessa vuonna 2006 merkitsi suurta edistysaskelta. Sopimus tuli kansainvälisesti voimaan vuonna 2008<sup>6</sup>. Yleissopimuksen keskeisenä tavoitteena on taata vammaisille henkilöille yhdenvertaisuus ja kieltää kaikkinaisen syrjintä. Yleissopimuksella ei perusteta uusia oikeuksia, vaan siinä vahvistetaan vammaisten henkilöiden mahdollisuudet nauttia kaikista olemassa olevista ihmisoikeuksista ja perusvapauksista täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti muiden henkilöiden kanssa. Sopimuksen täytäntöönpanoa valvoo kansainvälisellä tasolla riippumaton komitea. Lisäksi yleissopimuksen valinnaisella pöytäkirjalla perustetaan yksilövalitusoikeus sopimuksen kattamista oikeuksista. Komitea tutkii pöytäkirjassa asetetut ehdot täyttävät valitukset ja antaa valituksen kohteena olevalle sopimusvaltiolle ja valittajalle ehdotuksia ja suosituksia.

## ***Ei mitään meistä ilman meitä.***

*YK:n yleissopimusneuvotteluissa käytetty kansalaisjärjestöjen iskulause osallistumisoikeuden puolesta*

Suomi jatkaa sopimuksen kansainvälistä edistämistä mm. korostamalla sen merkitystä ja vammaisten oikeuksien turvaamista kansainvälisillä foorumeilla sekä tukemalla vammaisjärjestöjen toimintaa yleissopimuksen edistämiseksi. Suomi on lisäksi painottanut tarvetta käsitellä vammaisten henkilöiden oikeuksia entistä kattavammin mm. hallitusten määräaikaisraporteissa YK:n muille sopimusvalvontaelimille.

Suomi on korostanut YK:n pääsihteerin nimittämän erityisraportoijan tekemän työn merkitystä erityisesti kehitysmaissa hyvien käytäntöjen välittämiseksi. Suomi jatkaa erityisraportoijan työn tukemista. Erityisraportoijan tehtävänä on edistää vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista yleensä sekä erityisesti vuoden 1993 vammaisten mahdollisuuksien yhdenvertaistamiseksi hyväksytyjen yleisohjeiden (*Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities*) toimeenpanoa kaikkialla maailmassa. Vuonna 2008 erityisraportoijan mandaattia laajennettiin niin, että hän sai tehtäväkseen myös vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen tunnetuksi tekemisen ja sen toimeenpanon edistämisen.

### **EU:N JA EN:N TOIMINTA VAMMAISTEN OIKEUKSIEN EDISTÄMISEKSI**

Euroopan unionin alueella jäsenvaltiot vastaavat oman maansa vammaispolitiikasta. EU:n tehtävänä on edistää vammaisten aseman parantamista lisäämällä tietoisuutta, tukemalla eurooppalaista keskustelua ja levittämällä jäsenmaiden hyviä käytäntöjä. Vammaisten henkilöiden syrjimättömyys sisältyy EY:n perustamissopimukseen, ja sillä on keskeinen sija EU:n vammaispolitiikassa. Euroopan komission laatiman vammaisstrategian (2004-2010) ytimessä on EU:n vammaistoimintasuunnitelma. Vuosien 2008-2009 toimintasuunnitelma korostaa neljää prioriteettialuetta: vammaisten henkilöiden yhdenvertaiset oikeudet; työnsaantimahdollisuudet ja työelämässä pysyminen; koulutus; sekä oikeus itsenäiseen asumiseen.

Euroopan neuvoston 2006 - 2015 vammaispoliittisen ohjelman lähtökohtina ovat syrjinnänvastainen ja ihmisoikeuksia turvaava työ, jolla lisätään vammaisten henkilöiden itsenäisyyttä ja valinnanvapautta, parannetaan vammaisten elämänlaatua sekä lisätään

<sup>6</sup> Suomen kansallisesta ratifioinnista katso kohta 2.12.2.

tietoisuutta vammaisuudesta osana ihmisten monimuotoisuutta. Suomi on toiminut ohjelman seurannasta ja hyvien käytäntöjen levittämisestä Euroopan tasolla vastaavan vammaisfoorumin puheenjohtajana sen asettamisesta lähtien. Suomen hallitus antoi ensimmäisen vammaispoliittisen selontekonsa Eduskunnalle keväällä 2006 ja täytti näin ollen myös EN:n vammaispoliittisen ohjelman mukaisen veloitteen kansallisen tilanearvion tekemisestä.

Suomi pyrkii ulkosuhteissaan tehostamaan vammaisten henkilöiden oikeuksien toimeenpanoa moniulotteisella lähestymistavalla, jolla valtavirtaistetaan vammaisten henkilöiden oikeudet osaksi eri sektorien toimintaa ja tätä täydennetään kohdennetuilla toimilla. Vammaisten henkilöiden oikeudet sisällytetään kansallisiin ja kansainvälisiin ohjelmiin sekä linjauksiin. Kehitysyhteistyön kautta Suomi tukee erityisesti vammaisten henkilöiden osallistumisoikeutta poliittiseen päätöksentekoon. Vammaisjärjestöjen sekä muiden kansalaisjärjestöjen tukeminen on tässä merkittävä keino. Suomen kehityspoliittinen ohjelma ottaa vammaisten henkilöiden oikeudet ja mahdollisuuksien yhdenvertaistamisen huomioon osana ihmisoikeusperustaista lähestymistapaa sekä yhtenä poikkileikkaavista teemoista. Viimeisimpien arviointiraporttien perusteella näiden periaatteiden käytännön toteuttamisessa on kuitenkin ollut vakavia puutteita.<sup>7</sup> Asiantilan parantamiseksi on ryhdytty konkreettisiin toimiin mm. integroimalla vammaiskysymyksen huomioonottaminen yhtenä läpileikkaavista teemoista hankehallinnon ja sen ohjeiston kokonaisuudistukseen.

#### 1.4.4 Seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen oikeudet

- Suomi pyrkii vahvistamaan kansainvälistä hyväksyntää tulkinnalle, jonka mukaan syrjinnän käsite sisältää lähtökohtaisesti seksuaalisen suuntautumisen, sukupuoli-identiteetin ja sukupuolen ilmaisun perusteella tapahtuvan syrjinnän, vaikka tätä ei olisi erikseen mainittu.
- EU:n yhtenäinen, aktiivinen ja tarpeeksi painokas esiintyminen on avainasemassa edistettäessä seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen oikeuksia kansainvälisissä yhteyksissä. Suomi toimii EU:n toiminnan vaikuttavuuden vahvistamiseksi. Niissä maissa, joiden lainsäädännössä homoseksuaalisuudesta on määrätty rangaistus, se tulee dekriminoida.
- Suomi tukee EU:n perusoikeusviraston toimintaa ja yhteistyötä mm. Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun kanssa seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen oikeuksien turvaamiseksi EU:ssa ja EN:n jäsenvaltioissa.
- Suomi painottaa viharikosten ehkäisemistä ja moniperusteisen syrjinnän vastaista työtä mm. ETYJ:n inhimillisen ulottuvuuden työn puitteissa.

Seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen ja niihin kuuluvien oikeuksia puolustavien asema on erityisen altis ihmisoikeusloukkauksille. Eräät maat kiistävät edelleen, että seksuaalisen suuntautumiseen perustuva eriarvoinen kohtelu olisi syrjintää tai ihmisoikeusloukkaus, ja pyrkivät estämään seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen oikeuksia edistävien tahojen osallistumisen kansainvälisten järjestöjen, kuten YK:n, toimintaan. Homoseksuaalisuus on yli 80 maassa rikos, josta seitsemässä maassa voidaan langettaa jopa kuolemantuomio. Joissakin maissa su-

<sup>7</sup> Valtiontalouden tarkastusviraston arvio: Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet (2008) sekä Ramboll Finnconsultin arviointiraportti The Cross-cutting Themes in the Finnish Development - Evaluation Report 2008:6 (2009).

kupuolen korjaaminen on kielletty lailla. Seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvat joutuvat usein syrjinnän, väkivallantekojen tai jopa suoranaisten vainon kohteeksi niin viranomaisten kuin muidenkin tahojen toimesta. HIV-tartunta moninkertaistaa leimautumisen ja syrjinnän kohteeksi joutumisen riskin. Kaikissa maissa - Suomi mukaan lukien - on edelleen suuri tarve tiedottamiselle ja asennekasvatukselle.

Suomi tukee kansalais- ja poliittisia oikeuksia käsittelevän yleissopimuksen toimeenpanoa valvovan Ihmisoikeuskomitean tulkintaa, jonka mukaan syrjimättömyys kieltää myös seksuaalisen suuntautumisen perusteella tapahtuvan syrjinnän, vaikkei tätä ole erikseen mainittu yleissopimuksessa. Suomi pyrkii siihen, että homoseksuaalisuus dekriminalisoitaisiin kaikkialla maailmassa.

Vuonna 2006 Indonesian Yogyakartassa järjestetyssä korkean tason asiantuntijakokouksessa määriteltiin ns. Yogyakartan periaatteet. Niiden mukaan yleismaailmalliset ihmisoikeudet kuuluvat yksiselitteisesti myös seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluville henkilöille, vaikkei näitä ryhmiä ole yleissopimuksissa erikseen mainittu. Periaatteet sisältävät yksityiskohtaisia toimenpidesuosituksia valtioille ja YK:n ihmisoikeuselimille. Yogyakartan periaatteet eivät tähän mennessä ole saaneet valtioiden keskuudessa niin laajaa tukea, että niistä olisi tullut YK:n vahvistamia toimintasuosituksia. Suomi toimii aktiivisesti periaatteiden tunnetuksi tekemiseksi ja niiden arvovallan vahvistamiseksi mm. järjestämällä niitä käsitteleviä tilaisuuksia kansainvälisillä foorumeilla ja maatasolla sekä tukemalla seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjä edustavien järjestöjen toimintaa ja edistämällä niiden mahdollisuuksia osallistua mm. YK:n ja ETYJ:in toimintaan. Lisäksi Suomi jatkaa huomion kiinnittämistä seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen kokemuihin ihmisoikeusloukkauksiin mm. YK:n ihmisoikeusneuvoston maakohtaisen määräaikaistarkastelun yhteydessä.

***”Me vahvistamme, että syrjimättömyyden periaate  
edellyttää ihmisoikeuksien kuuluvan kaikille ihmisille  
heidän seksuaalisesta suuntautumisestaan tai sukupuoli-  
identiteetistään riippumatta”***

*67 valtion tukema julkilausuma YK:n yleiskokouksen täysistunnon 18.12.2008*

EU on säännöllisesti nostanut esiin seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen oikeudet omissa kannanilmaisuissaan kansainvälisissä ihmisoikeuselimissä ja tukenut menestyksekkäästi niiden oikeuksia edistävien järjestöjen mahdollisuuksia osallistua YK:n toimintaan. YK:ssa näiden ryhmien mainitseminen herättää kuitenkin joidenkin maiden taholta voimakasta vastustusta ja jopa EU:n sisällä vallitsee erilaisia näkemyksiä siitä, miten aktiivinen unionin tulisi olla. Suomi tukee voimakkaasti EU:n päämäärätietoista ja yhtenäistä toimintaa seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen oikeuksien puolesta.

EU:n yhtenäisyyden säilyttämistä ja aktiivisuuden lisäämistä helpottaa se, että Euroopan parlamentti on ottanut voimakkaasti kantaa seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen oikeuksien puolesta. Lisäksi seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen tasa-arvoinen kohtelu on huomioitu unionin oikeudellisissa normeissa. Euroopan yhteisön (EY) ja unionin perustamissopimukset takaavat laajassa merkityksessä syrjimättömyyden periaatteen. Euroopan perusoikeusasiakirja kieltää selkeästi seksuaalisen suuntautumisen perusteella tapahtuvan syrjinnän. EU:n direktiivi 78/2000 kieltää suoran ja epäsuoran syrjinnän sekä seksuaalisen häirinnän; nämä kiellot sisältävät myös syrjinnän seksuaalisen suuntautumisen perusteella, mutta vain työelämässä. EU:ssa on viime vuosina käyty keskustelua siitä, pitäisikö yhteisön kattavampaa syrjimättö-

myydirektiiviä 43/2000 laajentaa niin, että se sisältäisi myös mm. seksuaalisen suuntautumisen. Suomi ajaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa ja painottaa sitä, että seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluville tulee taata sama suoja kuin muillekin henkilöille.

Vuonna 2007 perustetun ja toimintansa aloittaneen EU:n perusoikeusviraston (PoV) mandaatti kattaa syrjinnän seksuaalisen suuntautumisen perusteella ja viraston voimassa oleva työohjelma sisältää aiheeseen liittyvää tutkimus- ja selvitystyötä. PoV on tehnyt sekä oikeudelliset että sosiologiset näkökohdat sisältävän, kaikki EU:n 27 jäsenmaata kattavan selvityksen homofobiasta ja syrjinnästä seksuaalisen suuntautumisen perusteella. Sen mukaan 18 EU-jäsenmaata - Suomi mukaan lukien - on jo edennyt yhteisön tämänhetkisiä, lähinnä työmarkkinoita koskevia minimistandardeja pidemmälle, mutta syrjimättömyyden takaaminen vaatii nykyistä kattavampaa oikeudellista suojelua. Suojaa voidaan tehostaa mm. perustamalla yhdenvertaisuusinstituutioita, joiden toimenkuva kattaa seksuaalisen suuntautumisen perusteella tapahtuvan syrjinnän. Näin on useissa EU-maissa jo tehtykin. Raportin toinen, yhteiskunnallista tilannetta kuvaava osa osoittaa, että oikeudellisten velvoitteiden toimeenpano ja asennekasvatusta on tehostettava.

Euroopan ihmisoikeussopimus ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot ovat voimakkain alueellinen oikeudellinen väline seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen oikeuksien ajamiseksi. EIS kieltää syrjinnän yleisesti ja sisältää maininnan "muuhun asemaan" perustuvasta syrjinnästä. Pohjoismaiden ja Baltian maiden aloitteesta Euroopan neuvosto perusti marraskuussa 2008 asiantuntijaryhmän, jonka tehtävänä on kehittää seksuaaliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän vastaisia toimenpiteitä. EN:n parlamentaarinen yleiskokous (PACE) katsoo, että seksuaalisen suuntautumisen perusteella tapahtuva syrjintä tulisi mainita Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja että ECRI:n (*European Commission Against Racism and Intolerance*) mandaattia tulisi laajentaa kattamaan ko. syrjinnän muoto. Merkittävä askel oli se, että neuvotteluissa EN:n kulttuurien välistä vuoropuhelua käsittelevään valkoiseen kirjaan (*White Book on Intercultural Dialogue*) onnistuttiin lopulta saamaan mukaan nimenomaiset viittaukset seksuaalivähemmistöihin. EN:n ihmisoikeusvaltuutettu Thomas Hammarbergin aktiivisella toiminnalla seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen aseman vahvistamiseksi on ollut suuri merkitys. Suomi tukee jatkossakin mm. vapaaehtoisavustuksin EN:n työtä tällä saralla.

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestössä seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen oikeuksien ajamisen tekee erityisen haasteelliseksi se että kyseessä on konsensusperiaatteella toimiva järjestö, jonka kaikki jäsenmaat, esimerkiksi Venäjä, eivät ole halukkaita käsittelemään tätä aihetta. Ne ovat viime vuosina toistuvasti arvostelleet ETYJ:n ihmisoikeuksien ja demokraattisten instituutioiden toimistoa (ODIHR) siitä, että se on nostanut seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen oikeudet esille mm. vuosittaisessa viharikosraportissaan ja ihmisoikeuspuolustajien tilannetta käsittelevässä raportissaan. ODIHR katsoo, että sen mandaatti kattaa syrjinnän kaikissa muodoissaan. Yksi Suomen vuoden 2008 ETYJ-puheenjohtajuuden tavoitteista oli kiinnittää johdonmukaisesti huomiota seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen asemaan.

#### 1.4.5 Alkuperäiskansojen oikeudet

- Toimiessaan alkuperäiskansoihin kohdistuvaa syrjintää vastaan Suomi kiinnittää jatkossakin erityistä huomiota alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten ja tyttöjen asemaan.
- Suomi jatkaa YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen aktiivista edistämistä YK:ssa ja kahdenvälisissä suhteissa, ja tukee YK:n alkuperäiskansaelinten toimintaa.
- Suomi toimii aktiivisesti ihmisoikeuksien edistämiseksi arktisessa yhteistyössä.



- Alkuperäiskansojen oikeudet ovat Suomen kehityspolitiikan läpileikkaava teema. Suomi pyrkii huomioimaan sen nykyistä paremmin jo toimintojen suunnitteluvaiheessa ja valmisteluihin liittyvissä toimeksiannoissa. Kehitysyhteistyön tekijöille annettavaa tietoa ja koulutusta alkuperäiskansojen oikeuksista lisätään.
- Suomi korostaa tarvetta kuulla alkuperäiskansoja ja mahdollistaa asianmukaisella tavalla heidän osallistumisensa varsinkin sellaisiin ilmastonmuutokseen sopeutumista edistäviin toimiin, joilla on suora vaikutusta alkuperäiskansojen elinolosuhteisiin.

Suomen pyrkimyksenä on alkuperäiskansojen elinehtojen kehittäminen niin, että yhteisöt ja kulttuurit voivat säilyä ja kehittyä omilla ehdoillaan. Suomi on tuonut esiin erityisesti mm. naisten ja tyttöjen kohtaaman moniperusteisen syrjinnän ja alkuperäiskansojen kielellisten oikeuksien toteutumisen.

Alkuperäiskansojen oikeudet ovat saaneet 2000-luvulla kansainvälisillä foorumeilla osakseen huomattavasti laajempaa ymmärtämystä kuin aiemmin. Ensimmäisiä kansainvälisiä saavutuksia alkuperäiskansojen osallistumisen ja vaikutusmahdollisuuksien vahvistamiseksi, jota Suomi ajoi voimallisesti, oli alkuperäiskansojen pysyvän foorumin (United Nations Permanent Forum for Indigenous Issues, UNPFII) perustaminen YK:n alaisuuteen. Foorumi aloitti toimintansa New Yorkissa vuonna 2002. Yksi sen toiminnan osa-alueista on ihmisoikeuksien käsittely. UNPFII on pitkälti vakiinnuttanut asemansa alkuperäiskansojen keskinäisen yhteistyön ja hallitusten kanssa tapahtuvan vuorovaikutuksen merkittävimpänä kansainvälisenä foorumina. Se on mm. tuonut keskusteluun vuosituhajulistuksen kehitystavoitteiden toimeenpanon ja ilmastonmuutoksen vaikutukset alkuperäiskansojen oikeuksiin.

Suomi osallistuu UNPFII:n toimintaan muiden valtioiden tavoin tarkkailijana ja tukee taloudellisesti sen sihteeristön työtä. Tämän lisäksi tuetaan YK:n ihmisoikeuselinten alaisia alkuperäiskansamekanismeja. Suomi on kiinnittänyt huomiota alkuperäisväestön asemaan ja osallistumismahdollisuuksiin esim. kansainvälisessä metsäpolitiikassa. Suomi on myös korostanut tarvetta kuulla alkuperäiskansoja ja mahdollistaa asianmukaisella tavalla heidän osallistumisensa sellaisiin ilmastonmuutokseen sopeutumista edistäviin toimiin, joilla on suora vaikutusta alkuperäiskansojen elinolosuhteisiin.

Merkittävä alkuperäiskansojen oikeuksien vahvistamisen virstapylväs saavutettiin, kun YK:n julistus alkuperäiskansojen oikeuksista hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa syyskuussa 2007. Suomi osallistui aktiivisesti 25 vuotta kestäneisiin neuvotteluihin ja pyrki johdonmukaisesti edistämään kaikkia osapuolia tyydyttävän kompromissin syntymistä ja julistuksen hyväksymistä. Saamelaiskäräjät osallistui aktiivisesti sekä kansalliseen että kansainväliseen neuvotteluprosessiin. Julistus on tavoitteellinen, poliittinen asiakirja, jolla edistetään alkuperäiskansojen oikeuksia sekä valtioiden ja alkuperäiskansojen välistä yhteistyötä. Julistusta ei hyväksytty täysin yksimielisesti ja sen painoarvon lisääminen ja siihen liittyvien oikeuksien edistäminen edellyttää jatkuvaa toimintaa YK:ssa ja kahdenkeskisissä suhteissa. YK:n alkuperäiskansafaorumia seuraa julistuksen poliittisten sitoumusten toteutumista. Suomi katsoo foorumin soveltuvan tähän hyvin.

Julistuksessa käytyjen neuvottelujen loppuvaiheessa oli erittäin myönteistä, että koko EU tuki julistuksen hyväksymistä, vaikka unionin sisällä ei ole yksimielisyyttä alkuperäiskansojen oikeuksien toteuttamisesta erityisesti, mitä tulee kollektiivisiin oikeuksiin. Myös pohjoismaat olivat Suomelle tärkeä viiteryhmä käydyissä neuvotteluissa. Suomi jatkaa yhdessä muiden pohjoismaiden kanssa alkuperäiskansojen oikeuksien edistämistä; tässä yhteydessä on tosin huomattava, että pohjoismaiden kansalliset linjaukset eivät ole täysin yhteneväisiä. Kansallisesti tar-

koituksena on lisätä tietoisuutta julistuksesta, mukaan lukien eri viranomaistahot, eduskunta ja itsenäiset valvontamekanismit, sen kansallisten kieliversioiden valmistumisen myötä.

Suomi edistää ihmisoikeuksia arktisessa yhteistyössä. Tärkein yhteistyöfoorumi on Arktinen neuvosto (Arctic Council). Se on ainoa koko napa-alueen kattava valtioiden välinen järjestö, jonka toiminnassa alkuperäiskansat ovat mukana ja jossa niillä on puheoikeus. Arktisella alueella asuvasta 4 miljoonan väestöstä alkuperäiskansojen osuus on yli 10 %. Arktisen alueen väestön, ml. alkuperäiskansojen, elinolojen ja oikeuksien turvaamiseksi tehtävän työn perustaksi valmistui marraskuussa 2004 inhimillisen kehityksen arviointiraportti. Raportti on ensimmäinen kokonaisvaltainen tieteellinen arviointi arktisen alueen inhimillisen kehityksen tilasta. Raportin seurannasta vastaa Arktisen neuvoston kestävän kehityksen työryhmä, jonka hankkeisiin Suomi osallistuu aktiivisesti. Meneillään on mm. selvitys elinolosuhteista arktisella alueella, ilmastonmuutoksen sopeutumista koskeva ohjelma sekä hanke, jossa selvitetään ilmastonmuutoksen vaikutuksia Pohjois-Kalotin porotalouteen. Suomi tukee taloudellisesti Saamelaisneuvoston ihmisoikeus- ja ympäristönsuojelutoimintaa.

***”Kehitys’ synnyttää kielteisiä mielikuvia alkuperäiskansoissa ympäri maailman, vaikka siihen yhdistettäisiin sana ’kestävä’, koska heidän historiansa on täynnä vahingollisia kokemuksia kehitysohjelmista. - - Jos vuosituhattajulistuksen kehitystavoitteet vain vahvistavat tätä ajatusmallia, eivätkä haasta sitä, ne eivät voi tuoda myönteistä muutosta.”***

*Victoria Tauli-Corpuz, YK:n alkuperäiskansafoorumin puheenjohtaja*

Alkuperäiskansojen oikeudet ovat Suomen kehityspolitiikan läpileikkaava teema. Vuonna 2009 valmistuneen, läpileikkaavien teemojen toteutumista käsitelleen arvioinnin mukaan tältä osin on päästy kohtuullisen hyvään lopputulokseen osassa yhteistyömaita sekä joillakin politiikkasektoreilla, mutta todellisen läpileikkaavuuden toteutuminen edellyttää alkuperäiskansojen oikeuksien nykyistä parempaa huomioimista jo toimintojen suunnitteluvaiheessa sekä valmisteluihin liittyvissä toimeksiannoissa. Kehitysyhteistyön tekijöille annettavaa tietoa ja koulutusta alkuperäiskansojen oikeuksista tulee samaten lisätä.

Suomi on tukenut alkuperäiskansojen oikeuksia vahvistavien alueellisten päätösten valmistelua mm. Amerikan valtioiden järjestön (Organization of American States, OAS) sekä Afrikan unionin puitteissa. Kahdenvälisessä yhteistyössä Suomi on tukenut alkuperäiskansoihin kuuluvien tyttöjen ja poikien oikeutta rinnakkaiseen omakieliseen ja valtakielisen opetukseen mm. Keski-Amerikassa, Andien alueella sekä Nepalissa. Alkuperäiskansajärjestöjen toimintaa on tuettu kansainvälisellä, alueellisella ja paikallisella tasolla mm. Suomen edustustojen käytössä olevilla paikallisen yhteistyön määrärahoilla.

## **1.5 Turvallisempi maailma**

### **1.5.1 Ihmisoikeudet - turvallisuus - kehitys**

- Suomi pyrkii vahvistamaan ihmisoikeuksien, turvallisuuden ja kehityksen yhteenkuuluvuuden huomioimista EU:n sekä YK:n ja muiden järjestöjen toiminnassa ja maata-

solla. Ihmisoikeuksien valtavirtaistamiseen tähtäävät toimet ja inhimillisen turvallisuuden periaatteiden toimeenpano ovat tässä tärkeitä välineitä.

- Suomi tukee inhimillinen turvallisuus -lähestymistavan syventämistä ja pyrkii löytämään uusia tapoja soveltaa sitä käytäntöön.

Konfliktien syntyyn on useita syitä; kilpailu raaka-aineista ja resurssien epätasainen jakaminen, etniset ja uskonnolliset jännitteet, murenevät valtiorakenteet sekä ihmisoikeusloukkaukset. Erityisen haavoittuvassa asemassa ovat naiset ja lapset. Koska ihmisoikeusloukkaukset ovat myös konfliktien seuraus, on ihmisoikeuksien edistäminen keskeisellä sijalla kriisien ennaltaehkäisyssä ja niiden jälkeisessä rauhanrakentamisessa. Rohkaisevaa on, että 1990-luvun alun jälkeen neuvotteluratkaisuun on päästy aiempaa useammin. Toisaalta 30 prosenttia konflikteista puhkeaa uudelleen viiden vuoden sisällä. Yksi syy tähän on se, että rauhansopimuksen aikaan saamiseksi joudutaan usein tinkimään oikeuden vaatimuksista. Kokemukset ovat osoittaneet, että ihmisoikeuksien turvaaminen on edellytys kestäväälle rauhalle.

### ***”Tämän päivän ihmisoikeusloukkaukset ovat huomispäivän konflikteja.”***

*Mary Robinson, YK:n ihmisoikeusvaltuutettu 1997-2002*

Turvallisuuden, kehityksen ja ihmisoikeuksien yhteys on ollut keskeinen käsitteellinen lähtökohta YK:n toiminnan vahvistamisessa. Tärkeä merkkipaalu oli vuonna 2005 YK:n pääsihteerin Kofi Annanin raportti *”In Larger Freedom”*, jossa todettiin ihmisoikeuksien, turvallisuuden ja kehitysyhteistyön olevan toisistaan riippuvaisia. Tämä vahvistettiin samana vuonna YK:n huippukokouksessa. YK-raportissa todettiin, että ”ihmiskunta ei nauti turvallisuudesta ilman kehitystä, ei kehityksestä ilman turvallisuutta, eikä kummastakaan ilman ihmisoikeuksien kunnioittamista”. Samalla YK pääsihteerin linjasi ihmisoikeudet yhdeksi YK:n kolmesta peruspilarista. Näin vahvistettiin 2000-luvun alusta lähtien tehdyt aloitteet, joiden tavoitteena oli ihmisoikeuksien sisällyttäminen YK:n rauhanrakentamis- ja kehitysyhteistyöhön entistä tehokkaammin ja ihmisoikeuksien valtavirtaistaminen myös muuhun YK:n toimintaan. YK:n eri osat ovat käyneet läpi poikkeuksellisen laajoja yhteisiä prosesseja ihmisoikeuksien sisällyttämiseksi niiden toimintaan.

Turvallisuuden käsite on laajentunut. Siihen liitetään nykyään sotilaallisen ulottuvuuden lisäksi taloudellinen, ympäristö- sekä inhimillinen turvallisuus. Inhimillinen turvallisuus, ts. yksilön vapaus ihmisoikeusrikkomuksista johtuvasta turvattomuudesta, oli jo Suomen edellisen ihmisoikeusselonteon lähtökohta. EU:n turvallisuusstrategian päivityksessä joulukuussa 2008 korostetaan laajan turvallisuuden tärkeyttä ja inhimillisen turvallisuuden periaatteet onkin otettu osaksi EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspoliittista toimintaa. EU on luonut useita välineitä, joita voidaan soveltaa konfliktien ennaltaehkäisyssä, kriisinhallinnassa ja jälleerakentamisessa. Näitä ovat esimerkiksi poliittiset dialogit, ml. ihmisoikeusdialogit, EU:n erityisedustajien toiminta, sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta, kehitysyhteistyö, humanitaarinen apu, kauppapolitiikka ja kansalaisjärjestöjen toiminnan tukeminen. Suomi korostaa näiden instrumenttien toisiaan tukevaa vuorovaikutusta. Suomi tukee inhimillinen turvallisuus -käsitteen kehittämistä ja sen käytännön toteuttamisen vahvistamista esim. EU:n kriisinhallintatyössä.

Ihmisoikeuksien, turvallisuuden ja kehitysyhteistyön keskinäisriippuvuus tunnustetaan nykyään varsin laajasti ja se huomioidaan myös käytännön toiminnassa. Tästä huolimatta politiikan täytäntöönpanoon ja eri instrumenttien johdonmukaiseen käyttöön on jatkossakin panostettava.

### 1.5.2 Demokraattisen järjestelmän ja oikeusvaltion tukeminen

- Suomi korostaa laajaa demokratianäkemyistä sekä ihmisoikeuksien ja demokratian yhteenkuuluvuutta kansainvälisessä demokratiatukitoiminnassa.
- Suomi pyrkii vahvistamaan demokratiatuen vaikuttavuutta mm. tukemalla kansainvälisten toimijoiden mahdollisimman laajaa yhteistyötä. Suomen suora demokratiatuki kohdistetaan suurimmassa syrjäntävaarassa olevien väestöryhmien tukemiseen sekä konfliktien rauhanomaiseen ratkaisuun.
- Suomi osallistuu vaalitarkkailutyöhön EU:ssa ja ETYJ:ssä ja pyrkii kehittämään sitä.
- Suomi osallistuu aktiivisesti oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseen YK-järjestelmän puitteissa ja pyrkii osaltaan välittämään maailmanjärjestön työn tulokset osaksi muiden kansainvälisten toimijoiden, esimerkiksi EU:n toimintaa.

Suomen laajaan demokratianäkemykseen sisältyy tavoite edistää ihmisoikeuksia, demokratiaa, oikeusvaltioperiaatetta, hyvää hallintoa, sekä korruption poistamista. Demokratiatyön tulee perustua kansainväliseen ihmisoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen edistämiseen. Se on osa konfliktien ennaltaehkäisyä ja konfliktien jälkeistä rakennustyötä.

Suomi korostaa avoimen ja tasavertaisen vuoropuhelun merkitystä valtioiden välillä demokratiakysymyksissä. Demokratia on poliittinen ja kulttuurinen prosessi, jonka sisältö vaihtelee maittain ja kulttuureittain. Yhtä yleismaailmallista demokratian mallia ei voida määritellä. Ihmisoikeussopimuksiin sisältyy demokratian toteutumisen kannalta merkittäviä ihmisoikeuksia. Kansalliset ja kulttuuriset demokratiaerot eivät anna oikeutta yleismaailmallisten ihmisoikeuksien loukkaamiseen. Suomi ottaa huomioon universaalit ihmisoikeudet sekä kunkin kansan itsemääräämisoikeuden edistäessään demokratiaa kolmansissa maissa.

Suomi korostaa demokratiaa edistävien toimijoiden keskinäisen yhteistyön merkitystä sekä naisten roolia ja mitään väestöryhmiä syrjimättömän demokratian edistämistä. Toimiva demokratia tuottaa väestölle tasavertaisesti sen tarvitsemia hyvinvointipalveluja. Demokratian kehittyminen nähdään nykyisin entistä selvemmin osana laajaa turvallisuutta ja kestäväää kehitystä. Suomi korostaa erityisesti naisten osallistumismahdollisuuksia konfliktien ratkaisuun liittyvässä demokratiatoiminnassa.

YK on kansainvälisen demokratiatoiminnan normistojen kehittämisen sekä laajan demokratia-yhteistyön perusta. Demokratiakysymykset ovat entistä näkyvämmiin esillä EU:n toiminnassa kolmansissa maissa sekä yhteistyössä alueellisten ja kansainvälisten järjestöjen kanssa. Ruotsi on ottanut ne oman, loppuvuoteen 2009 ajoittuvan EU-puheenjohtajuuskautensa yhdeksi painopisteeksi. Suomi vaikuttaa aktiivisesti EU:n demokratiastrategian kehittämiseen lähtökohtanaan kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet sekä syrjimättömyys ja moniarvoisuus.

Ns. perinteisellä vaalitarkkailulla on edelleen tärkeä rooli edustuksellisen monipuoluejärjestelmän luomisessa ja rauhan vakiinnuttamisessa. ETYJ ja sen demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto (ODIHR) vastaa jäsenmaidensa alueella tapahtuvasta tarkkailusta. EU:lla on vuosittain 10 - 15 vaalitarkkailuoperaatiota EU:n ulkopuolisissa maissa. Suomen vaalitarkkailutyö ulkomailla tapahtuu useimmiten näiden kahden järjestön kautta. Suomi on rahoittanut myös ODIHR:n vaalitarkkailurahastoa, joka luo tasavertaisempia osallistumismahdollisuuksia eri ETYJ-maista tuleville tarkkailijoille. Suomi toimii sen puolesta, että ETYJ:illä säilyy näkyvä rooli kansainvälisessä vaalitarkkailussa. Euroopan Neuvoston parlamentaarillisella yleiskokouksella on myös vaalitarkkailutoimintaa. EN:lla on tärkeä

rooli ennen kaikkea vaalivalmistelujen avustamisessa sekä vaalien jälkeisessä tilanteessa, ml. mahdollisten vaalien jälkeisten konfliktien ehkäisemisessä.

#### DEMOKRATIATOIMINNAN VÄLINEITÄ

Suomella on vahva rooli 1996 perustetussa, hallitusten välisessä Kansainvälisessä **demokratia- ja vaaliapuainstituutissa** (International IDEA). Järjestön painopisteitä ovat mm. vaalijärjestelmien tuki (pl. vaalitarkkailu), poliittisten puolueiden sisäisen demokratian kehittäminen, naisten poliittinen osallistuminen sekä demokratia-arviot.

**Suomi tukee YK:n demokratiatoimintojen kehittämistä**, mm. tukemalla sen kehitysohjelman (UNDP) toimintaa. Suomi on osallistunut vuonna 2005 perustetun YK:n demokratia-rahaston (UNDEF) kehittämistä koskeviin keskusteluihin sekä YK:n alaisen New and Restored Democracies- verkoston ja monipuoluedemokratiaa kehittävien maiden välisen Community of Democracies- liikkeen toimintaan.

**Huomattava osa Suomen harjoittamasta demokratiatukitoiminnasta tapahtuu EU:n puitteissa.** Suomen EU:n puheenjohtajuuskaudella 2006 hyväksyttiin EU:n demokratia- ja ihmisoikeusinstrumenttia (**European Instrument on Democracy and Human Rights, EDIHR**) koskeva asetus. Suomen tavoitteena on, että sen kautta annettu tuki ohjautuu erityisesti ihmisoikeuspuolustajien toiminnan tukemiseen sekä haavoittuvimpien ryhmien, kuten alkuperäiskansojen, oikeuksien vahvistamiseen. Pääosa tuesta kohdennetaan ihmisoikeus- ja demokratiatyötä tekeville kansalaisjärjestöille, ja siitä rahoitetaan EU:n vaalitarkkailutoimintaa.

**Eurooppalaisten järjestöjen kenttätoiminnalla** on keskeinen rooli demokratia- ja oikeusvaltioperiaatetta tukevien hankkeiden toteuttamisessa. Suomi on mm. tukenut vuoden 2008 vapaaehtoisrahoituksesta demokraattisen hallinnon ohjelmaa Ukrainassa ja Moldovassa. EN:n puitteissa toimii Suomen tukema ”poliittisten koulujen” (*political schools*) verkosto, jonka tarkoituksena on kouluttaa uuden sukupolven poliittisiä vaikuttajia demokraattisten standardien ja hengen mukaisesti.

**Kolmansiin maihin suuntautuva poliittisten instituutioiden demokratiatuki** on suhteellisen uusi ja kehittyvä toiminta-alue Suomen ulkopoliitiikassa. Suomi on toteuttanut paikallisdemokratiahankkeita mm. Namibiassa, Keski-Amerikassa ja Tansaniassa sekä oikeusvaltio- ja oikeussektorin hankkeita mm. Keniassa, Guatemalassa, Afganistanissa ja Nepalissa. Eduskuntapuolueet ovat perustaneet yhteisen Demo-yhdistyksen, jolla on nuorten ja naisten osallistumista tukevia hankkeita mm. Nepalissa ja Tansaniassa. Noin kymmenesosa kehitys yhteistyövaroista menee kansalaisjärjestötoiminnan tukemiseen, mistä osa on suoraa demokratiatyötä ja osa edistää demokratiaa välillisesti. Kehitysmaissa sijaitsevien Suomen edustustojen paikallisen yhteistyön määrärahasta noin kolmannes ohjautuu demokratiaa tai ihmisoikeuksia edistäviin toimintoihin. Tukea annetaan myös kansainvälisille demokratia- ja ihmisoikeustyötä tekeville kansalaisjärjestöille.

Suomi edistää aktiivisesti **YK:n korruption vastaisen yleissopimuksen** (UNCAC) toimeenpanoa, mm. tukemalla siihen liittyvän seurantamekanismin kehittämistä sekä korruptiorkosten paljastamisessa ja selvittämisessä avustavien ihmisoikeuspuolustajien suojelua.

**Oikeusvaltioperiaatteiden** tukeminen edistää osaltaan ihmisoikeuksia ja hyvää hallintoa. Oikeusvaltioperiaatteisiin sisältyvät lainalaisuus, vallanjaon tasapaino, ihmis- ja perusoikeudet

ja näiden käytännön toteutuminen. Oikeusvaltioperiaatteiden toteutumisen kannalta on olennaista, että turvataan ihmisten todellinen osallistumismahdollisuus, ml. oikeus saada tietoa, ja syrjimättömyys, ottaen erityisesti huomioon naisten ja haavoittuvimmassa asemassa olevien ryhmien oikeudet.

## *”Oikeusvaltio on naisen paras ystävä.”*

*Elisabeth Rehn, UNIFEM:in riippumaton asiantuntija sodan vaikutuksista naisiin*

Suomi jatkaa erityisesti oikeusvaltioperiaatteiden edistämistä osana YK-toimintaa. Oikeusvaltioperiaatteet koskevat niin oikeudellisia, poliittisia (ihmisoikeus- ja demokratia-) kuin kehityskysymyksiäkin, ja kattavat laajasti YK:n eri toimintoja, ml. rauhanturvaaminen. Suomi on painottanut tarvetta lisätä eri YK-toimijoiden välistä yhteistyötä ja toiminnan tehostamista valtavirtaistamalla oikeusvaltioperiaatteet osaksi YK:n toimintaa. Vuoden 2005 YK-huippukokous painotti oikeusvaltioperiaatteiden vahvistamista sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. Suomi on tukenut YK:n oikeusvaltioperiaatteiden edistämiseen keskittyvän sihteeristön työtä, sekä esim. meneillään olevaa oikeusvaltioperiaatteiden mittarin suunnitteluhanketta (*Rule of Law Index*). Suomi pyrkii osaltaan välittämään tietoa YK:n työstä, kuten ihmisoikeusvaltuutetun toimiston tekemästä välinesarjasta oikeusvaltioperiaatteiden käytännön toteuttamisesta konfliktin jälkeisissä valtioissa, esimerkiksi EU:n toimintaan. Tavoitteena jatkossakin on tukea YK:n oikeusvaltiotoiminnan koherenssin parantamista.

### **1.5.3 Maahanmuuttajien asema ja ihmiskauppa**

- **Suomi tuo eri kansainvälisillä foorumeilla aktiivisesti esiin maahanmuuttajien oikeudenmukaista ja tasavertaista kohtelua, maahanmuuttopolitiikan kokonaisvaltaisuutta ja ihmisoikeuksien kunnioittamista. Erityistä huomiota vaatii maahanmuuttajanaisten ja -lasten haavoittuvainen asema.**
- **Suomi huomioi ihmiskaupan vastaisen työn osana ihmisoikeus- ja kehityspolitiikkaa, ja kansainvälisiä järjestöjä tuetaan kansainvälisessä ihmiskaupan vastaisessa työssä.**
- **Siviilikriisinhallinnan ja rauhanturvatehtäviin osallistumisen yhteydessä sekä sotilasettä siviilihenkilöitä koulutetaan ihmiskaupan tuntemiseen ja havaitsemiseen. Koulutusta ihmiskauppaan liittyen lisätään myös osana muuta ihmisoikeuskoulutusta esim. ulkoasiainhallinnossa.**

Ihmisoikeudet liittyvät olennaisesti maahanmuuttoon ja maahanmuuttajien kohteluun. Maahanmuuttajien ryhmä on hyvin heterogeeninen ja niin ovat myös heidän kohtaamansa ihmisoikeuskysymykset. Lähtökohtaisesti maahanmuuttajien haavoittuvuus johtuu siitä, että he eivät ole maan omia kansalaisia. Maahanmuuttajien oikeuksien tulisi olla mahdollisimman lähellä maan ns. kantaväestön nauttimia oikeuksia. Erityisen haavoittuvassa asemassa ovat maahanmuuttajanaiset ja -lapset. Maahanmuuttajien enemmistö on naisia. Heidän kohdallaan oikeuksien toteutuminen on maailmanlaajuisesti heikompaa kuin miesten osalta. Maahanmuuttajat kohtaavat usein moniperusteista syrjintää. Esimerkiksi vammainen maahanmuuttajataustainen henkilö voi kohdata syrjintää sekä työmarkkinoilla vammansa perusteella, että asuntomarkkinoilla etnisen alkuperän perusteella. Suomi korostaa kaikissa yhteyksissä maahanmuuttajien oikeudenmukaista ja tasavertaista kohtelua ja maahanmuuttajien oikeuksien kunnioittamista.

Maahanmuuttajien oikeudet ovat nousseet viime vuosina näkyvästi esiin eri foorumeilla. Maahanmuuttokysymyksistä on vuoden 2005 jälkeen tullut osa EU:n ulkosuhteita. Tähän liittyen

EU on kehittänyt yhteistyötä maahanmuuttajien lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa pyrki- myksenä edistää järjestäytyntä, työhön perustuvaa muuttoliikettä ja samaan aikaan estää hallitsematonta muuttoliikettä ja sen lieveilmiöitä. Tässä yhteistyössä on keskeistä korostaa maahanmuuttajien oikeudenmukaista kohtelua sekä suojelutarpeessa olevien henkilöiden tunnistamista. Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella YK:n yleiskokouksen yhteydessä syys- kuussa 2006 järjestetyssä korkean tason dialogissa perustettiin Belgian aloitteesta hallitusten välinen ns. maahanmuutto- ja kehitysfoorumi. Tämän globaalifoorumin toinen kokoontumi- nen järjestettiin lokakuussa 2008 Manilassa Filippiineillä. Suomi on tällä ja muillakin foru- meilla, kuten Kansainvälisessä työjärjestössä ILO:ssa tuonut aktiivisesti esiin maahanmuutta- jien oikeuksiin liittyviä kysymyksiä.

Maahanmuuttajia ei kohdella erityisryhmänä, vaan heidän oikeutensa on taattu mm. Euroo- pan ihmisoikeussopimuksessa sekä muissa kansainvälisissä ihmisoikeusinstrumenteissa, joi- hin Suomi on sitoutunut. Suomi, muiden EU maiden tavoin, ei ole ratifioinut kansainvälistä siirtotyöläisten oikeuksia käsittelevää sopimusta (*International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*). On mm. katsottu, että maa- hanmuuttajien oikeudet on jo katettu muissa ihmisoikeusinstrumenteissa ja omassa kansal- lisessa lainsäädännössämme. Siirtotyöläissopimuksen ratifioinnin harkitsemista suositeltiin Suomelle YK:n ihmisoikeusneuvoston maakohtaisessa määräraikaistarkastelussa 2009.

***”Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen on edelleen suurin haaste. - - Mitä enemmän on resursseja tutkia, sitä enemmän löydetään.”***

*Eva Biaudet, ETYJ:in ihmiskaupan vastainen erityisedustaja*

Usein laittomaan maahanmuuttoon ja ihmisalakuljetukseen liittyvä **ihmiskauppa** on moni- ulotteinen ongelma. Ihmiskauppa voi kytkeytyä seksuaaliseen hyväksikäyttöön, mutta ulot- tuu myös työvoiman hyväksikäyttöön ja muihin tilanteisiin kuten lapsikauppaan ja elin- kauppaan. Ihmiskaupan uhrin asemaan liittyy keskeisesti ihmisoikeuksien toteutumisen varmistaminen. Sen lisäksi, että ihmiskauppa loukkaa sellaisia perustavanlaatuisia ihmisoike- uksia kuin oikeutta vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen, voivat myös useat muut kansalais- ja poliittiset oikeudet sekä taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet tulla loukatuiksi. Ihmiskaupassa loukataan myös yksilön oikeutta vapauteen orjuudesta tai orjuu- den kaltaisista olosuhteista sekä julmasta, epäinhimillisestä tai alentavasta kohtelusta. Vaka- vimmillaan ihmiskauppa loukkaa yksilön oikeutta elämään. Ihmiskauppa aiheuttaa paitsi uh- rille myös hänen läheisilleen suuria inhimillisiä kärsimyksiä.

Kansainväliset sopimukset ja niiden täytäntöönpano toimivat ihmiskaupan ehkäisemisen pe- rustana. Suomi on hyväksynyt vuonna 2006 kansainväliseen järjestäytyneen rikollisuuden vastaiseen YK:n yleissopimukseen liittyvän, ihmiskauppaa käsittelevän lisäpöytäkirjan (SopS 70-71/2006). Suomi on allekirjoittanut vuonna 2006 Euroopan neuvoston yleissopimuksen ih- miskaupan vastaisesta toiminnasta ja sen ratifioinnin edellyttämiä toimenpiteitä selvittämään on asetettu työryhmä. Saman työryhmän tehtäväksi on annettu myös valmistella YK:n lap- sen oikeuksien sopimuksen lapsikauppaa, lapsiprostituutiota ja lapsipornografiaa käsittele- vän valinnaisen pöytäkirjan ratifiointia.

Suomi on kansainvälisissä yhteyksissä tuonut esiin ihmiskauppaan liittyviä ongelmia ja ollut aktiivisesti mukana etsimässä näihin kysymyksiin ratkaisuja. Ihmiskauppa huomioidaan osana ihmisoikeus- ja kehityspolitiikkaa. Kehitysyhteistyössä kiinnitetään ihmiskauppaa eh- käisevänä huomiota toimiin, jotka poistavat köyhyyttä ja sosiaalisia ongelmia lähtömaissa.

Kansainvälisiä järjestöjä, kuten Kansainvälistä siirtolaisjärjestöä (International Organization for Migration, IOM), tuetaan jatkossakin ihmiskaupan ennaltaehkäisyyn ja ihmiskaupan uhrien suojeluun liittyvissä hankkeissa, samoin kun paikallisia kansalais- ja työmarkkinajärjestöjä ihmiskauppahankkeiden toteuttamisessa. Erityisesti tuetaan hankkeita, joilla on sukupuoli- tai lapsinäkökulma. Lähtöalueilla tapahtuva yhteistyö on ensiarvoisen tärkeää ihmiskaupan ennaltaehkäisyn kannalta. Euroopan unionin viisumipolitiikka ja Suomen viranomaisten toiminta viisumipolitiikan toteuttamiseksi ovat keskeisessä asemassa ihmiskauppaa ehkäistessä sekä kehitettäessä Schengen-järjestelmää edelleen. Lähialueyhteistyössä voidaan ottaa erityisesti huomioon ihmiskaupan ehkäiseminen ja uhrien suojelu.

Siviilikriisinhallinnan ja rauhanturvatehtäviin osallistumisen yhteydessä on tärkeää tuntea ihmiskauppailmiö ja sen liitännät työkenttään. Sekä sotilas- että siviilihenkilöiden koulutus ihmiskauppailmiön tuntemiseen ja ihmiskaupan havaitsemiseen sisältyy kaikilla organisaatio- tasoilla annettavaan valmennukseen.

Suomalainen Eva Biaudet on toiminut ETYJ:n erityisedustajana ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa vuodesta 2007 lähtien. Hänen mandaattiinsa kuuluvat sekä ihmiskaupan ehkäiseminen että ihmiskaupan uhreiksi joutuvien uhrien suojelua ja syyllisten vastuuseen saattamista edistävät toimenpiteet. Suomi tukee erityisedustajan toimintaa kaikilla näillä alueilla. Eva Biaudet on kiinnittänyt huomiota tarpeeseen varmistaa itsenäinen ihmiskaupparaportointi ja Suomi on näyttänyt kansainvälisesti hyvää esimerkkiä sisällyttämällä ihmiskaupparaportoitajan tehtävät osaksi vähemmistövaltuutetun toimea.

Ihmiskaupan ongelmat koskevat Suomea myös kansallisesti. Valtioneuvoston kesäkuussa 2008 hyväksymä ihmiskaupan vastainen tarkennettu toimintasuunnitelma määrittelee kattavasti Suomessa toteutettavat ihmiskaupan vastaiset toimenpiteet. Vuonna 2005 hyväksytyin ensimmäisen ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman toimenpiteitä on tässä tarkennettu ja täydennetty niiden toteutuksesta saatujen kokemusten perusteella. Tarkennettu toimintasuunnitelma pohjautuu edeltäjänsä tavoin ihmisoikeusperustaiselle ja uhrikeskeiselle lähestymistavalle ja pyrkii ottamaan entistä tarkemmin huomioon myös lapsi- ja sukupuolinäkökulman toimenpiteiden toteutuksen yhteydessä (katso tarkemmin osio 2.10). Toimintasuunnitelma sisältää yllä mainittujen kansainvälisten toimien lisäksi myös mm. muun kansainvälisen yhteistyön lisäämisen, sekä kansainvälisen tietouden ja kokemusten keräämistä paluu-, uudelleenkotouttamis- ja seurantatoimista.

#### 1.5.4 Valtioiden suojeluvastuu ja siviilien suojelu aseellisissa konflikteissa

- Valtioiden suojeluvastuun vahvistamiseksi Suomi painottaa ennaltaehkäisyä ja siihen liittyen kansallisten ihmisoikeuskapasiteettien tukemista sekä ihmisoikeuselinten antaman analyysin parempaa huomioimista alueellisessa ja YK:n poliittisessa päätöksenteossa.
- Suomi pyrkii edistämään keskustelua keinoista, joilla voidaan nykyistä paremmin suojella siviiliväestöä ja ehkäistä konflikteja. Tähän sisältyy mm. YK:n eri elinten välisen yhteistyön parantaminen.
- Suomi edistää naisiin kohdistuvan väkivallan torjumista aseellisten konfliktien aikana ja kiinnittää erityishuomiota naisten ja tyttöjen asemaan ja oikeuksiin hauraissa ja konfliktin jälkeisissä maissa. Suomi ajaa YK:n pääsihteerin erityisedustajan viran luomista naiset aseellisissa konflikteissa -toiminnan tehostamiseksi.
- Suomi pyrkii parantamaan tyttöjen ja vammaisten lasten haavoittuvan aseman ja oikeuksien huomioimista konfliktialueilla, konfliktien ennaltaehkäisyssä sekä jälleenrakennuksessa.



nuksessa. Suomi kiinnittää erityistä huomiota lasten koulunkäyntimahdollisuuksien parantamiseen konfliktitilanteissa ja tukee lapset aseellisissa konflikteissa -työtä tekeviä järjestöjä.

**Suojeluvastuun** (*Responsibility to Protect*) määrittelemisessä saavutettiin merkkipaalu vuonna 2005, kun valtiojohtajat vahvistivat YK:n huippukokouksen päätösasiakirjassa, että kaikilla valtioilla on vastuu väestönsä suojelemisesta ja että tilanteissa, joissa valtio on haluton tai kyvytön tätä vastuuta ottamaan, kansainvälinen yhteisö voi puuttua asiaan - viime kädessä YK:n turvallisuusneuvoston pakottavien toimivaltuuksien nojalla. YK:ssa määritelty suojeluvastuu koskee kaikkein vakavimpien kansainvälisten rikosten ehkäisemistä (joukkotuhonta, ihmisyyteen kohdistuvat rikokset, sotarikokset ja etninen puhdistus). Kysymys ei ole uudesta normista. Suojeluvastuukäsitteen tuoma lisäarvo punnitaan tässä vaiheessa ennen kaikkea sen kautta, voidaanko sen avulla sitouttaa YK:n turvallisuusneuvosto aikaisempaa johdonmukaisempaan toimintaan inhimillisen turvallisuuden vahvistamiseksi ja edistää myös laajemmin valtioiden nykyistä vastuullisempaa ja yhteistyöhaluisempaa suhtautumista ihmisoi-keuksien ja humanitaarisen oikeuden tukemiseen.

Suojeluvastuuta koskeva kansainvälinen yhteisymmärrys on jäänyt yleiselle tasolle. Käsite on herättänyt epäluuloja, koska sen on ajateltu pyrkivän oikeuttamaan aseellista voimankäyttöä "humanitaarisen intervention" nimissä. Suojeluvastuun toiminnallistaminen on kuitenkin edennyt YK:n pääsihteerin otettua aktiivisen roolin käsitteen syventämisessä, ennaltaehkäisevän toiminnan kehittämisessä sekä koko maailmanjärjestön jäsenkunnan sitoutumisen takaamisessa.

Suojeluvastuun edistäminen on EU:n keskeisiä tavoitteita. Myös Suomi on osaltaan edistänyt keskustelua keinoista, joilla voidaan nykyistä paremmin suojella siviiliväestöä ja ennaltaehkäistä konflikteja. Suomi näkee suojeluvastuun kattavan olemassa olevia velvoitteita, joiden pääpaino on aseelliseen väliintuloon johtavien tilanteiden ennaltaehkäisyssä. Kansallisten ihmisoikeusrakenteiden tukeminen, YK:n näihin liittyvän avun lisääminen ja YK:n varhaisvaroitusjärjestelmän tehostaminen, sekä kansainvälisten ihmisoikeuselinten välittämän analyysin ja ennakkovaroitusten huomioiminen poliittisessa päätöksenteossa ovat avainasemassa. Suomi osallistuu näistä lähtökohdista aktiivisesti YK-keskusteluun sekä EU:n kautta että pyrkien yhteistyöhön pohjoismaiden ja erityisesti Afrikan maiden kanssa.

#### **IHMISOIKEUSMEKANISMIT VOIVAT ANTAA ENNAKKOVAROITUKSEN KRIISEISTÄ**

Vuonna 1993, vuosi ennen Ruandan kansanmurhaa, jossa kuoli yli 800.000 ihmistä, silloinen YK:n laittomia teloituksia käsittelevä asiantuntija (Bacre Ndiaye, *Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions*) julkisti kattavan raportin<sup>8</sup> Ruandan vierailunsa pohjalta. Raportissa todettiin yhteisöjen välisen väkivallan perustuvan etniseen ryhmään kuulumiseen ja väkivallan täyttävän kansanmurhan tunnusmerkit. Ndiaye antoi erittäin voimakkaan varoituksen kansainväliselle yhteisölle, vaati välitöntä toimintaa ja suositti mm. siviilejä verilöylyltä suojelevan mekanismin välitöntä perustamista sekä sellaisten uusien henkilökorttien antamista, joista ei ilmene henkilön etnistä taustaa.

Ruandan kansanmurhan 10-vuotismuistopäivänä silloinen YK:n pääsihteerin Kofi Annan myönsi, että Bacre Ndiayen varoituksiin ei kiinnitetty tarpeeksi huomiota. Hän painotti YK:n ihmisoikeusjärjestelmän roolia selvän ja aikaisen varoituksen antamisessa. Annan muistutti, että tiedon ja analyysien lisäksi päätöksenteko vaatii poliittista tahtoa.

<sup>8</sup> E/CN.4/1994/7/Add.1

**Siviiliväestön suojele aseellisissa konflikteissa** on noussut erityiseksi haasteeksi. Naiset, lapset ja muut väestöryhmät, jotka eivät osallistu taisteluihin, ovat yhä harvemmin suojassa sodankäynniltä ja usein suoraan sen kohteena. Kriisitilanteissa tai aseellisissa konflikteissa tapahtuva nautuun kohdistuva väkivalta on usein laajemman nautuun kohdistuvan väkivallan ilmentymä, jota konflikti kärjistää. Väkivaltaa, mukaan lukien seksuaalista väkivaltaa, käytetään edelleen tietoisesti ja suunnitelmallisesti sotilaallisten ja poliittisten päämäärien saavuttamiseksi. Sodanjälkeisessä tilanteessa rankaisemattomuus ja aseiden laaja leviäminen lisäävät nautuun kohdistuvaa väkivaltaa. Esimerkkejä lapsen oikeuksien moninaisista loukkauksista konfliktin aikana ovat maan sisäinen pakolaisuus, laitton värväys aseellisiin ryhmiin, seksuaalinen väkivalta, tappaminen, ja ihmiskauppa. Sodan epäsuorilla seurauksilla kuten puhtaana veden, sanitaation ja koulunkäynnin puutteella, sekä köyhyyden lisääntymisellä, aliravitsemuksella ja sairauksilla, on kauaskantoinen vaikutus lapsiin.

Viime vuosina on saavutettu kansainvälisiä edistysaskeleita esimerkiksi YK:n turvallisuusneuvoston (TN) toiminnassa siviilien suojelemiseksi, siviilien suojele sisällyttämisessä rauhanturvaoperaatioiden mandaatteihin, yhteistyön parantamisessa humanitaaristen toimijoiden kesken ja rankaisemattomuuden vähentämisessä. Vaikka keskusteluilmapiiri on parantunut, se ei vielä riitä konfliktien realiteettien muuttamiseen.

Kansainvälisen humanitaarisen oikeuden ja ihmisoikeuksien noudattamisen ja täytäntöönpanon tehostaminen on yksi EU:n keskeisiä tavoitteita. EU hyväksyi vuonna 2005 suuntaviivat operatiiviseksi välineeksi kansainvälisen humanitaarisen oikeuden noudattamisen edistämiseksi (*European Union Guidelines on Promoting Compliance with International Humanitarian Law*). EU-maat pyrkivät esimerkiksi raportoimaan vakavista kansainvälisen humanitaarisen oikeuden rikkomuksista ja puuttumaan niihin mm. poliittisen dialogin ja demarshien avulla, toimimalla yhteistyössä kansainvälisten elinten kanssa sekä kriisinhallintaoperaatioiden yhteydessä.

***”Turvallisuusneuvosto kehottaa jäsenvaltioita  
varmistamaan naisten kasvavan edustuksen kaikilla  
pääöksentekotasolla - - konfliktien estämiseksi,  
hallinnoimiseksi ja ratkaisemiseksi”***

*YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1325 (2000)*

Seksuaalisen väkivallan eri muotojen yksityiskohtainen ja laaja kriminalisoiminen Kansainvälisen rikostuomioistuimen Rooman perussäännössä ja tällaisiin tekoihin keskittyvien syytösten nostaminen ovat tärkeitä edistysaskeleita seksuaalisen väkivallan vastaisissa toimissa. YK:n turvallisuusneuvosto on kiinnittänyt erityistä huomiota naisten asemaan konflikteissa ja rauhanrakentamisessa (pääökslauselma 1325). Lisäksi vuonna 2008 seksuaalinen väkivalta konflikteissa nostettiin ensimmäistä kertaa omana kysymyksenään TN:n käsittelyyn (pääökslauselma 1820). TN mm. katsoi, että seksuaalisen väkivallan muodot voivat olla sotarikoksia, rikoksia ihmisyyttä vastaan tai joukkotuhontaan eli kansanmurhaan liittyviä toimia. TN korosti tarvetta sulkea seksuaalista väkivaltaa sisältävät rikokset pois mahdollisista konfliktien jälkeisistä armahduksista.

Suomi on osallistunut aktiivisesti kansainvälisiin toimiin, joiden tavoitteena on naisten aseman turvaaminen konflikteissa ja sen takaaminen, että naiset pääsevät mukaan rauhanrakentamiseen. Suomen kansallinen toimintaohjelma YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman

1325 ”Naiset, rauha ja turvallisuus” toimeenpanosta hyväksyttiin elokuussa 2008. Suomi kiinnittää erityistä huomiota naisten ja tyttöjen asemaan hauraisissa ja konfliktin jälkeisissä maissa ja tukee hankkeita ja ohjelmia, joilla vahvistetaan naisten ihmisoikeuksia ja heidän osallistumistaan poliittiseen päätöksentekoon.<sup>9</sup> Suomi ajaa YK:n pääsihteerin erityisedustajan viran luomista ”naiset aseellisissa konflikteissa” -toiminnan tehostamiseksi. Suomi myös tukee ”Stop Rape Now” -hanketta, joka mahdollistaa YK-järjestöjen yhteisen toiminnan konflikteissa tapahtuvan seksuaalisen väkivallan estämiseksi.

Viime vuosina kansainväliset rikostuomioistuimet ovat ottaneet tärkeitä askelia lapsia värväviin ja konflikteissa käytävien henkilöiden saattamiseksi henkilökohtaiseen rikosoikeudelliseen vastuuseen. Konfliktin jälkeisissä tilanteissa aseellisissa ryhmissä mukana olleiden lasten sopeuttaminen takaisin yhteiskuntaan on kuitenkin saanut vähemmän huomiota kuin aseistariisunta ja demobilisointi. EU:n suuntaviivat koskien lapsia aseellisissa konflikteissa (*EU Guidelines on Children and Armed Conflict*) vuodelta 2003 antavat EU-edustustoille raportointi- ja monitorointitehtäviä ja edellyttävät, että ne kiinnittävät erityistä huomiota konfliktin keskellä elävien lasten tilanteeseen. YK:n turvallisuusneuvosto on etsinyt tapoja suojella lapsia aseellisissa konflikteissa, ml. tähän liittyvä monitorointi ja raportointimekanismi. YK-järjestöllä ja kansalaisyhteiskunnalla on olennaisen tärkeä rooli tässä työssä. Suomi korostaa ihmisoikeuksien ml. lapsen oikeuksien, valtavirtaistamista kaikkeen EU-toimintaan ja erityisesti Euroopan turvallisuus- ja puolustustoimintaan. Tämä oli myös Suomen EU-puheenjohtajuuskauden painopisteenä vuonna 2006. EU:n lapset aseellisissa konflikteissa -suuntaviivat ja linjaukset on pantava toimeen ja samalla huolehdittava siitä, että EU:n erityisedustajat huomioivat lapsen oikeudet riittävästi omassa työssään. Suomi jatkaa tukeaan YK-mekanismeille ja järjestöille ja korostaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa lasten huomioimiseksi jo ennen konfliktin syttymistä, selkkausten aikana ja konfliktin jälkeen.

Koulutus on tärkeä väline naisten ja lasten aseman parantamisessa ja siten myös heidän oikeuksien edistämisessä. Lapsen oikeuksien osalta Suomi kiinnittää jatkossa erityistä huomiota lasten koulunkäyntimahdollisuuksien parantamiseen konfliktitilanteessa. Koska köyhimmmät ja kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevat ryhmät kärsivät näissä tilanteissa suhteellisesti enemmän, on erityisesti varmistettava, että tällaiset ryhmät otetaan huomioon konfliktitilanteissa ja niiden jälkeen.

### ***”Sodan uhreille merkitsee enemmän se, mitä me teemme kuin se, mitä me sanomme.”***

*Ban Ki-moon, YK:n pääsihteerin raportissaan siviilien suojelusta aseellisissa konflikteissa vuonna 2007*

**Väestön suojele luonnononnettomuuksissa** on noussut viime vuosina esille siviilien suojelusta keskusteltaessa. Punaisen ristin 30. konferenssissa vuonna 2007 hyväksyttiin luonnononnettomuuksissa ja muissa katastrofeissa sovellettavia pelastusalan oikeussääntöjä ja mekanismeja koskeva asiakirja (*International Disaster Response Law*), jolla tuetaan valtioiden sisäisen pelastusalan lainsäädännön kehittämistä. Yksityiskohtaisten sääntöjen on tarkoitus nopeuttaa ja tehostaa rajat ylittäviä avustusoperaatioita ja varmistaa eri toimijoiden keskinäinen koordinaatio. YK:n kansainvälisen oikeuden toimikunta (*International Law Commission, ILC*) on aloittanut hankkeen, jonka tarkoituksena on koota ja kehittää kansainvälisen oikeuden sääntöjä,

<sup>9</sup> Naisten osallistumisen tukemisesta katso osio 1.4.1.

jotka koskevat henkilöiden suojelua suuronnettomuuksissa. ILC tarkastelee luonnononnettomuuksien ohella myös ihmisen toiminnasta aiheutuvia suuronnettomuuksia. Suomi pitää hanketta lupaavana ja katsoo, että sen keskeisenä lähtökohtana tulee olla ihmisoikeuksien turvaaminen poikkeuksellisissa oloissa.

#### 1.5.5 Kriisinhallinta

- Suomi osallistuu jatkossakin aktiivisesti ihmisoikeuksien, humanitaarisen oikeuden ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen EU:n, YK:n ja ETYJ:in kriisinhallintaoperaatioihin. Tavoitteena on, että operaation mandaattiin kirjataan selkeät ja sen toiminnan kannalta realistiset ihmisoikeuspäämäärät. TSS-oikeuksien toteutuminen huomioidaan tässä aiempaa paremmin.
- Suomen tavoitteena on ihmisoikeus- ja sukupuoliasiantuntijoiden lukumäärän kasvattaminen EU:n neuvoston kriisinhallintaa käsittelevissä suunnitteluelimissä ja unionin kriisinhallintaoperaatioissa. Tavoitteena on myös edistää ja tukea naisten osallistumista operaatioiden johtotehtäviin.
- Suomi tukee keskustelua siitä, millä tavalla ihmisoikeusasiantuntijoiden panosta voitaisiin vahvistaa kriisinhallintaoperaatioiden suunnittelussa, perustamisessa ja toteuttamisessa.
- Suomi tulee hyödyntämään suomalaisten ihmisoikeus- ja sukupuoliasiantuntijoiden kenttäkokemusta kansallisen ihmisoikeuskoulutuksen kehittämisessä.
- Suomi jatkaa kansalaisjärjestöjen tukemista ihmisoikeus- ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen toteuttamiseksi. Lisäksi selvitetään, mitä uusia keinoja olisi tarjolla ihmisoikeuksien edistämiseksi kahdenkeskisesti rauhanrakentamis- ja jälleenrakennusprosesseissa.

Suomi kiinnittää kriisinhallinnassa jatkossakin erityistä huomiota ihmisoikeuksien suojeluun ja edistämiseen. Kriisinhallinta on yksi välineistä, joiden avulla voidaan seurata ihmisoikeuksien toteutumista käytännössä ja vahvistaa niiden kunnioittamista. Ihmisoikeuksien valtavirtaistamisen tavoitteena on, että kriisinhallintaoperaatioilla on aina selkeä ihmisoikeus- ja tasa-arvomandaatti, johon on sisällytetty ko. alueen ihmisoikeustilanteen, sukupuolten välisen tasa-arvon ja operaation kokonaisuuden kannalta oleelliset ihmisoikeuskysymykset ja niihin liittyvät tavoitteet. Ihmisoikeuksien jakamattomuus ei merkitse sitä, että kaikkia oikeuksia on edistettävä samalla tavalla kaikissa aloitteissa. Suomen pyrkimyksenä on, että siviilikriisinhallinnan piirissä tehtävässä ihmisoikeustyössä enenevässä määrin kiinnitettäisiin huomiota myös TSS-oikeuksien toteutumiseen. Operaation vaikuttamismahdollisuuksia voidaan tehostaa parantamalla sen ihmisoikeuksia tukevien toimien koordinaatiota ja suunnittelua muiden kriisialuetta tukevien toimintojen, kuten kehitysyhteistyön, kanssa. Ihmisoikeusasioiden sisällyttäminen kriisinhallinta- ja rauhanturvaoperaatioiden mandaatteihin tai rauhanrakennusstrategioihin on silti vasta ensimmäinen askel. YK:ssa turvallisuusneuvoston ja EU:ssa jäsenmaiden tulisi systemaattisesti seurata mandaattien toteutumista ja tarkastella raportteja myös ihmisoikeusnäkökulmasta. ETYJ:n kenttämissioiden toiminnassa Suomi pitää tärkeänä inhimillisen ulottuvuuden kysymyksiä, etenkin kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten tukemista, ja painottaa tätä koskevan raportoinnin tärkeyttä.

YK:ssa on viime vuosina laajennettu ihmisoikeuksien sisällyttämistä kriisinhallintaan. YK:n ihmisoikeusvaltuutettu on lisännyt yhteistyötä maailmanjärjestön kriisinhallintaoperaatioita hoitavan osaston (DPKO), poliittisen osaston (DPA) ja itse kriisinhallintaoperaatioiden kanssa. Yhteistyötä on tehty esimerkiksi tukemalla operaatioiden ihmisoikeuskomponentteja,

joiden tehtävänä on mm. ihmisoikeustarkkailu ja -raportointi sekä osallistuminen kohdemaan oman toimintakyvyn rakentamiseen.

YK:n kriisinhallinnan kehittyminen entistä kokonaisvaltaisemmaksi, ihmisoikeus- ja oikeusvaltiotoiminnan huomioiminen kriisinhallintaoperaatioiden mandaateissa sekä riittävien resurssien turvaaminen operaatioiden ihmisoikeus- ja oikeusvaltiokomponenteille ovat Suomen pitkäaikaisia tavoitteita. Suomi onkin aktiivisesti tukenut DPKO:n ja ihmisoikeusvaltuutetun toimiston yhdessä toteuttamaa koulutusta ja operaatioissa käytetyn ohjeistuksen kehittämistä.

Suomi on ollut aktiivisesti mukana kehittämässä **Euroopan unionin** kriisinhallintakykyä ja ajamassa ihmisoikeus- ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan (ETPP). EU on lyhyessä ajassa vahvistanut sekä sotilaallisia että siviilikriisinhallintavoimavarojaan. Tätä kehitystä on kuvattu yksityiskohtaisesti siviilikriisinhallinnan kansallisessa strategiassa ja turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa. Suomen tarkoituksena on käynnistää keskustelu siitä, miten ihmisoikeusasiantuntijat voivat osallistua entistä systemaattisemmin kriisinhallintaoperaatioiden suunnitteluun, perustamiseen ja toteuttamiseen. Vaikka ihmisoikeus- ja tasa-arvoasioihin erikoistuneiden asiantuntijoiden lukumäärä kriisinhallintaoperaatioissa on kasvanut, EU:n siviili- ja sotilaallisia operaatioita suunnittelevia elimiä tulisi edelleen vahvistaa tältä osin. Suomi tulee lisäksi ajamaan ainakin yhden ihmisoikeusasiantuntijan sisällyttämistä kaikkiin operaatioihin. Tämä on perusteltua, koska poikkeuksetta kaikilla kriiseillä on myös ihmisoikeuslottuvuutensa.

Suomi korostaa, että ihmisoikeuksien tulee olla osa operaation raportointia, ja että nämä raportit tulee toimittaa normaalia raportointiketjua pitkin. Tällä halutaan varmistaa se, että ihmisoikeusraportit tulevat normaaliksi osaksi operaation kokonaisvaltaista raportointia ja toiminnan suunnittelua. Ihmisoikeusraporttien arkaluontoisuus on kuitenkin otettava myös huomioon; joissakin tapauksissa erillinen, ihmisoikeuskysymyksiin keskittyvä raportointi saattaa olla perusteltua.

Koko kriisinhallintaan osallistuvalla henkilöstöllä - niin sotilailla, poliiseilla kuin siviilihenkilöstölläkin - tulee olla riittävä tietämys ihmisoikeuksista, miten ne saattavat ilmetä operaatioissa ja miten ihmisoikeusloukkauksiin reagoidaan. Kriisinhallintaoperaatioita koskevaa ohjeistusta tulee kehittää niin, että siinä huomioidaan systemaattisesti sukupuolten tasa-arvo, ihmiskauppa sekä seksuaalisen hyväksikäytön estäminen. Ehdottoman tärkeitä on varmistaa, että henkilökunta ei itse syyllisty ihmisoikeusloukkauksiin kriisialueella. Suomen tavoitteena on, että ihmisoikeuksien huomioimista kriisinhallintahenkilöstön koulutuksessa vahvistetaan sekä kansallisesti että EU:ssa ja kansainvälisellä tasolla. Erityisesti operaatioiden johtajien tulee olla hyvin perillä ihmisoikeuskysymyksistä ja sukupuolinäkökulmasta. Samoin humanitaarisen oikeuden koulutusta tulee suunnata erityisesti niille ryhmille, jotka työskentelevät konfliktialueilla.

Kansallisen 1325-ohjelman mukaisesti Suomi pyrkii lisäämään naisten määrää ja osuutta kriisinhallintatehtävissä. Rekrytoinneissa kiinnitetään järjestelmällisesti huomiota tasa-arvokysymyksiin. Ihmisoikeus- ja sukupuolinäkökulmaa vahvistetaan edelleen sekä siviili- ja sotilaallisen kriisinhallinnan peruskoulutuksessa että kulloisenkin operaation edellyttämässä erityiskoulutuksessa. Siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien osalta sisäasiainministeriön alainen Kriisinhallintakeskus on perustanut ohjausryhmän, jonka tehtävänä on omalta osaltaan toimeenpanna Suomen "naiset, rauha ja turvallisuus" -toimintaohjelma. Hallituksen tasa-arvo-ohjelman yhtenä kärkihankkeena on sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen Kriisinhallintakeskuksen toimintaan. EU:ssa Suomi tukee ihmisoikeuslottuvuuden vahvistamista Euroopan puolustusakatemian (ESDC) tarjoamassa koulutuksessa. Ihmisoikeuksien ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta operaatioissa tehtyä EU:n käsikirjaa tulee uudistaa siten, että se soveltuu nykyistä paremmin operatiiviseen käyttöön.

Yhä useampia suomalaisia ihmisoikeus- ja tasa-arvoasiantuntijoita työskentelee kriisinhallintaoperaatioissa. Heidän kokemustaan on tärkeää hyödyntää Suomen kriisinhallintakoulutuksessa ja sen kehittämisessä. Pidemmällä aikavälillä harkitaan, minkälaisia edellytyksiä Suomella on kehittää tältä pohjalta ihmisoikeus- ja tasa-arvokoulutusmallia EU:n muille kriisinhallintakoulutuksesta vastaaville tahoille sekä kansainvälisille ja alueellisille järjestöille.

#### 1.5.6 Rankaisemattomuuden vähentäminen ja siirtymävaiheen oikeus

- Vakaviin kansainvälisiin rikoksiin syyllistyneiden rankaisemattomuuden vähentäminen säilyy edelleen Suomen painopisteenä kansainvälisen oikeuden alueella.
- Suomi pitää tärkeänä Kansainvälisen rikostuomioistuimen aseman ja toimintaedellytysten vahvistamista kaikin käytettävissä olevin keinoin.
- Suomi tukee YK:n perustamien entisen Jugoslavian ja Ruandan sotarikostuomioistuinten sekä Sierra Leonen erityistuomioistuimen toiminnan asianmukaista loppuunsaattamista.
- Suomi tukee kansainvälisen keskustelun aloittamista TSS-oikeuksien sisällyttämisestä siirtymävaiheen oikeuteen, mm. edistämällä tähän liittyvien kriteerien kehittämistä.

Yksilöiden rikosoikeudellisen vastuun varmistaminen kaikkein vakavimmista kansainvälisistä rikoksista on yksi kansainvälisen yhteistyön painopistealueista. Rikosoikeudellisia keinoja voivat täydentää esimerkiksi totuus- ja sovittelukomissiot. Jo tapahtuneisiin rikoksiin puuttumisen lisäksi toiminnan tavoitteena on uusien rikosten ennaltaehkäiseminen. Konfliktin jälkeisessä tilanteessa ihmisoikeuskysymysten ratkaiseminen on olennainen osa turvallisuus- ja oikeussektorien uudistamista. Yhtäältä voi olla tarpeen varmistaa, että ihmisoikeusloukkauksiin syyllistyneet henkilöt eivät enää pääse viralliseen asemaan. Toisaalta on tarpeen luoda uusia rakenteita ja toimintatapoja, joiden avulla ihmisoikeuksien toteutuminen tulevaisuudessa turvataan.

Kansalliset tuomioistuimet ovat 1990-luvulta lähtien aktivoituneet kaikkein vakavimpiin kansainvälisiin rikoksiin pitkään liittyneen **rankaisemattomuuden kulttuurin vähentämiseksi**. Vuoden 2004 selonteon jälkeen on edelleen vahvistunut näkemys, jonka mukaan armahdukset eivät voi koskea kaikkein vakavimpia rikoksia. Ensisijainen vastuu rikosten käsittelemiseksi kuuluu kansallisille oikeusjärjestelmille.

Toiminnan tehostamiseksi ja erityisesti konflikteista toipuvien yhteiskuntien kansallisen toimivallan täydentämiseksi on perustettu kansainvälisiä tuomioistuimia. Kansainvälinen rikostuomioistuin (*International Criminal Court, ICC*) on pysyvänä ja alueelliselta toimivallaltaan potentiaalisesti laaja-alaisena instituutiona näistä tärkein. ICC:n toimivalta on toissijaista eikä tuomioistuin siten voi ottaa käsiteltäväkseen tapauksia, jotka ovat jo käsiteltävinä tai jotka on käsitelty toimivaltaisessa kansallisessa tuomioistuimessa. ICC on parhaillaan siirtymässä hallinnollisten puitteiden rakentamisesta varsinaiseen oikeudenkäyntitoimintaan. Vaikka tuomioita ei vielä ole annettu, jo pidätysmääräysten on arvioitu joissakin tapauksissa ennaltaehkäiseen uusia rikoksia.

EU on ICC:n kansainvälispoliittisesti merkittävin tukija ja EU jatkaa toimintaansa Rooman perussäännön mahdollisimman laajan hyväksymisen edistämiseksi. Suomi pitää tärkeänä ICC:n aseman vahvistamista edelleen sen sijaan, että pyrittäisiin ilman painavia syitä perustamaan uusia *ad hoc* -sotarikostuomioistuimia. Kansainvälisen rikostuomioistuimen toiminnan onnistuminen edellyttää, että valtiot tekevät yhteistyötä muun muassa pidätyksissä, todisteiden keräämisessä, uhrien ja todistajien suojelemisessa sekä tuomioiden täytäntöönpanossa. ICC:n kanssa

tehtävän yhteistyön mahdollistava lainsäädäntö hyväksyttiin Suomessa vuonna 2000. Suomi on jatkanut poliittista tukea Kansainväliselle rikostuomioistuimelle sekä käytännön yhteistyön tiivistämistä kahdenvälisin sopimuksin. Suomi on ratifioinut rikostuomioistuimen erioikeuksia ja vapauksia koskevan sopimuksen ja tarkistanut aineellista rikosoikeutta koskevat kansalliset säännöksensä Rooman perussäännön mukaisiksi. Tuomioistuimessa vuonna 2003 aloittanut suomalaistuomari valittiin vuonna 2006 uudestaan yhteispohjoismaisena ehdokkaana jatkaamaan tehtävässään vuoteen 2015. Suomi jatkaa rikostuomioistuimen taloudellista tukea.

YK:n perustamat entisen Jugoslavian ja Ruandan sotarikostuomioistuimet sekä Sierra Leonen erityistuomioistuin pyrkivät osana toimintansa loppuunsaattamista vahvistamaan asianomaisten kansallisten oikeusjärjestelmien edellytyksiä tuomioistuinten toimivaltaan kuuluvien rikosten käsittelemiseksi. Suomi on jatkanut käytännön yhteistyötä Jugoslavia-tuomioistuimen sekä Sierra Leonen erityistuomioistuimen kanssa. Sierra Leonen erityistuomioistuinta ja Ruanda-tuomioistuinta on tuettu myös taloudellisesti. Suomi tukee näiden tuomioistuinten toiminnan asianmukaista loppuunsaattamista

Suomi on mukana käynnistämässä ns. oikeudellista nopean toiminnan hanketta (*Justice Rapid Response*), jolla voidaan tukea mm. kansallisia oikeusjärjestelmiä. Toiminnan tarkoituksena on parantaa kansainvälisen yhteisön mahdollisuuksia tukea lyhyellä varoitusaajalla kansainvälisiä järjestöjä ja konfliktinjälkeisiä valtioita kaikkein vakavimpiin kansainvälisiin rikoksiin liittyvän todistusaineiston keräämisessä ja säilyttämisessä.

Suomi on lisäksi esimerkiksi edistänyt keskustelua rauhan ja oikeuden välisestä suhteesta mm. järjestämällä yhdessä Saksan ja Jordanian sekä *International Center for Transitional Justice* ja *Crisis Management Initiative* kanssa kansainvälisen konferenssin, jonka tulosten pohjalta vuonna 2008 laadittiin ns. Nürnbergin julistus. Sen tarkoituksena on tukea mm. rauhanneuvottelijoita näiden työssä selkeyttämällä rauhan ja oikeuden välistä suhdetta ja esittämään suosituksia sekä oikeuden, rauhanrakentamisen että kehityksen näkökulmasta.

**Siirtymävaiheen oikeus** on käsite, joka sisältää ajatuksen kansallisen oikeusjärjestelmän vahvistamisesta ja vastuun toteutumisesta, kun on kyse konfliktinaikaisista rikoksista. Se kattaa rikosoikeuden ohella myös muita keinoja, joilla voidaan edistää yhteiskunnallista jälleensuorautta. Nykyään siirtymävaiheen oikeus on pääosin keskittynyt kansalais- ja poliittisten oikeuksien käsittelyyn. Ihmisoikeudet ovat kuitenkin erottamattomia ja linkittyvät toisiinsa. TSS-oikeuksien loukkaukset ovat usein osa konfliktiin johtaneita syitä ja niiden toteutuminen on oleellinen osa kestävän rauhan ja kehityksen saavuttamista konfliktin jälkeen. Usein TSS-oikeuksien loukkaukset kohdistuvat syrjinnän kohteena oleviin ryhmiin. Esimerkiksi koulutuksen käyttö etniseen vihaan perustuvan propagandan välineenä, yhteisöjen pakkosiirrot, puhtaan veden saantiin liittyvät syrjivät käytännöt ja naisiin kohdistuva väkivalta ovat myös TSS-oikeuksien loukkauksia. Useat humanitaarisen oikeuden loukkaukset liittyvät TSS-oikeuksiin, kuten kotien ja omaisuuden mittava tuhoaminen, siviilien nälkiennyttämisen tahallinen käyttö osana sotatoimia sekä hyökkäykset uskonnon harjoittamiseen tarkoitettuun siviilikohteeseen. Lapsen oikeuksien mukaisen koulujärjestelmän kehittäminen tai syrjimättömän terveydenhuollon järjestäminen vaativat pitkän tähtäimen toimia siirtymävaiheen yhteisössä, samoin kun esim. oikeusjärjestelmän rakentaminen.

TSS-oikeuksista ei ole tähän mennessä merkittävästi keskusteltu siirtymävaiheen oikeuden yhteydessä. Suomi on valmis aloittamaan tähän liittyvän kansainvälisen keskustelun ja tukemaan mm. YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston alkavaa työtä tästä aiheesta. Aluksi pyrkimyksenä on nostaa asia keskusteluun esim. epävirallisissa YK-yhteyksissä, sekä alkaa selvittää niitä kriteerejä, joita voidaan käsillä olevan analyysin ja tutkimuksen pohjalta kehittää TSS-oikeuksien ottamiseksi nykyistä paremmin huomioon siirtymävaiheen oikeuden kokonaisuudessa.

### 1.5.7 Terrorismin vastainen toiminta ja ihmisoikeudet

- Suomi jatkaa ihmisoikeuksien korostamista terrorisminvastaisessa toiminnassa.
- Suomi on pitänyt Guantánamon pidätyskeskuksen sulkemista tärkeänä ja tervehtii tyydytyksellä Yhdysvaltojen toimia keskuksen sulkemiseksi. Pidätyskeskuksessa säilytetyille tulisi järjestää asianmukaiset oikeudenkäynnit ja leiriltä vapautuvien ihmisoikeudet turvata.
- Suomi pitää tärkeänä, että yksilön oikeusturvakysymykset otetaan riittävällä tavalla huomioon terrorismin vastaisten pakotteiden yhteydessä. EU:n tulee saattaa omat terrorismin vastaiset menettelynsä täysin vastaamaan EY-tuomioistuinten asettamia vaatimuksia.
- YK:n turvallisuusneuvoston tulisi edelleen vahvistaa ihmisoikeuksien huomioon ottamista terrorismin vastaisessa työssä, sekä uudistaa pakotekomiteoidensa menettelytapoja vastaamaan tuomioistuinten asettamia standardeja. Tämä on välttämätöntä myös YK:n terrorismin vastaisten pakotteiden tehokkaan toimeenpanon mahdollistamiseksi.

Terrorisminvastaisten toimien ja erityisesti ns. terrorisminvastaisen sodan yhteydessä tapahtuneet ihmisoikeusloukkaukset ovat saaneet viime vuosina paljon huomiota. Keskeisiä aiheita ovat olleet vankien kohtelu samoin kuin kidutusepäilykset, jotka ovat liittyneet mm. Guantánamon pidätyskeskukseen ja tietoihin eri maissa ylläpidetyistä salaisista vankiloista. Presidentti Barack Obama ilmoitti tammikuussa 2009 Guantánamon pidätyskeskuksen sulkemisesta vuoden kuluessa. Yhdysvallat on käynnistänyt neuvottelut vapautuvien henkilöiden sijoittamisesta eri maihin. EU on keväällä 2009 päättänyt tiedonvaihtomekanismista, jota tullaan käyttämään, jos Schengen-maa harkitsee Guantánamosta vapautetun vastaanottamista. Yhdysvaltain keväällä 2009 vahvistama sitoutuminen kansainvälisesti hyväksytyihin normeihin ja sen esittämät linjaukset mm. kidutukseen liittyen ovat lähentäneet Yhdysvaltojen ja EU:n näkemyksiä.

Vankien kuljetukset maasta toiseen (ns. CIA-lennot) ovat johtaneet kyselyihin, selvityksiin ja oikeustapauksiin, joissa on perätty myös EU-maiden osallisuutta vankien oikeuksia loukkaavaan toimintaan. Suomi on pitänyt selvityksiä tarpeellisina ja on omalta osaltaan vastannut mm. Euroopan neuvoston ja Pohjoismaiden neuvoston asiaa koskeviin kyselyihin.

EU-puheenjohtajakaudellaan 2006 Suomi vei aktiivisesti eteenpäin sekä EU:n sisäistä keskustelua että dialogia Yhdysvaltain kanssa terrorisminvastaisen toiminnan oikeudellisista puutteista, erityisesti ihmisoikeuksien ja kansainvälisen humanitaarisen oikeuden vaatimuksista. EU on lähtenyt siitä, että "terrorisminvastainen sota" ei sinänsä ole oikeudellinen käsite, vaikka terrorisminvastaista toimintaa voidaan harjoittaa myös aseellisen konfliktin oloissa. Ihmisoikeuksia on soveltuville osin noudatettava myös aseellisessa konfliktissa ja valtion kansainväliset velvoitteet koskevat kaikkia alueita, joilla valtio käyttää tehokasta lainkäyttövaltaa.

EU on ottanut tapaamisissaan kolmansien maiden kanssa johdonmukaisesti esille tarpeen noudattaa ihmisoikeuksia kaikessa terrorisminvastaisessa toiminnassa. Suomi on omalta osaltaan pitänyt ihmisoikeusnäkökohtia esillä terrorisminvastaisen toiminnan kehittämisessä sekä EU:ssa että muilla kansainvälisillä foorumeilla. Suomi pitää tärkeänä, että terrorismin vastaisessa työssä puututaan myös sen syntyyn vaikuttaviin syihin, kuten köyhyyteen, osattomuuteen ja epätasa-arvoon. Vuonna 2005 hyväksytty Euroopan neuvoston yleissopimusta terrorismin ennaltaehkäisemisestä on pidetty malliesimerkkinä siitä, kuinka tehokkaita terrorisminvastaisia toimia voidaan toteuttaa ihmisoikeuksia kunnioittavalla tavalla.



Ihmisoikeudet on otettu yhä kattavammin huomioon YK:n terrorisminvastaisessa työssä. YK:n yleiskokous hyväksyi 2006 yksimielisesti YK:n ensimmäisen kokonaisvaltaisen terrorisminvastaisen strategian, jonka keskeisenä lähtökohtana on ihmisoikeuksien kunnioitus terrorisminvastaisessa toiminnassa. Turvallisuusneuvosto on pyrkinyt sisällyttämään ihmisoikeuspainotusta terrorisminvastaisiin toimiinsa ja rekrytoinut ihmisoikeuksien ja kansainvälisen humanitaarisen oikeuden asiantuntijoita. Merkittävä edistysaskel oli silloisen YK:n ihmisoikeustoimikunnan päätös ihmisoikeuksia terrorisminvastaisessa toiminnassa käsittelevän erityisraportoinnin tehtävän perustamisesta vuonna 2005. Tehtävä on siirtynyt ihmisoikeusneuvoston yhteyteen. Sitä on alusta alkaen hoitanut suomalainen Martin Scheinin.

Universaalin terrorismin määritelmän puuttumista on pidetty ongelmallisena terrorisminvastaisten toimien kohdentamisen ja yksilön oikeuksien kannalta. YK:ssa onkin neuvoteltu kokonaisvaltaisesta terrorisminvastaisesta yleissopimuksesta ja päästy laajaan yhteisymmärrykseen terrorismirikoksen yleisestä määritelmästä. Neuvottelujen loppuunsaattamista on estänyt erimielisyys määräyksestä, joka koskee sopimuksen soveltamisalan rajausta suhteessa aseellisiin konflikteihin ja asevoimien toimintaan. Poliittisella tasolla YK:ssa on otettu useaan kertaan kantaa kaiken terroristisen väkivallan tuomitsemiseksi ja sitouduttu kokonaisvaltaisen sopimuksen loppuunsaattamiseen.

**Terrorismin vastaisilla pakotteilla**, kuten varojen jäädytyksellä ja matkustuskielloilla, on ollut keskeinen sija pyrkimyksissä ehkäistä terrorismirikokset ennalta. Yksilöihin kohdistuviin pakotteisiin liittyy vaikeita oikeusturvaongelmia, joihin Suomi on kiinnittänyt johdonmukaisesti huomiota. Edellisen selonteon jälkeen on tapahtunut paljon myönteistä kehitystä, joskaan pakotteiden oikeusturvaongelmia ei voida edelleenkin pitää tyydyttävästi ratkaistuina.

Vuoden 2005 YK-huippukokous edellytti, että turvallisuusneuvoston pakotejärjestelmiin tulee liittää oikeudenmukaiset ja selkeät menettelytavat pakotteiden kohteiden listaamiseksi ja listalta poistamiseksi. Vuonna 2006 annetulla turvallisuusneuvoston päätöslauselmalla perustettiin YK:n yhteyspiste Al Qaida -pakotekomitean listaamien henkilöiden ja tahojen yhteydenottoja varten. Listalta poistamismenettely on kuitenkin edelleen olennaisilta osiltaan diplomaattinen ja poliittinen eikä asianosaisilla henkilöillä tai yhteisöillä ole todellista mahdollisuutta puolustaa oikeuksiaan. Oikeusturvanäkökohtien vahvistamiseksi Al Qaida -komitea on kuitenkin muuttanut menettelysääntöjään useaan otteeseen ja lisännyt harkinta-aikaa listauspäätöksiä tehtäessä. Vuonna 2008 turvallisuusneuvosto päätti mm. edellyttää lyhyiden perustelulausuntojen julkaisemista kaikista listauspäätöksistä.

EU:n neuvoston menettelytavoissa on ollut selkeitä puutteita, joihin on kiinnitetty huomiota mm. EY-tuomioistuinten viimeaikaisissa päätöksissä. Puutteet ovat liittyneet erityisesti siihen, että listauspäätöksiä ei ole perusteltu eikä niistä ole annettu tietoa listauksen kohteeksi joutuneille henkilöille. EY:n ensimmäinen oikeusaste on ottanut kantaa listaamisperusteiden riittävyteen. EU-puheenjohtajuuskaudellaan syksyllä 2006 Suomi nosti painopisteeksi EU:n terrorisminvastaisen pakotejärjestelmän avoimuuden ja oikeudenmukaisuuden lisäämisen ja esitti menettelyihin useita muutoksia, jotka toteutettiin vuonna 2007.

#### 1.5.8 Pakolaiset ja turvapaikanhakijat

- Suomi toimii tiiviissä yhteistyössä YK:n pakolaisjärjestön UNHCR:n kanssa ja tukee sen toimintaa myös tulevaisuudessa. Myös kiintiöpakolaispolitiikkaa jatketaan.
- Hallitus pitää keskeisenä naisten ja lasten oikeuksien huomioimista pakolaisuuden kaikissa vaiheissa. Suomea sitoo tässä kohdin etenkin Geneven pakolaissopimus sekä lasten osalta YK:n lapsen oikeuksien sopimus, joka velvoittaa asettamaan lapsen edun ensisijalle.

- Hallitus tukee EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän kehittämistä siten, että se on mahdollisimman tehokas ja oikeudenmukainen.
- Hallitus painottaa kolmansien maiden suojelukapasiteetin tukemista tavalla, joka vahvistaa kansainvälisen suojelun periaatteiden noudattamista.

Pakolaisuuden taustalla on usein eriasteisiin kriiseihin liittyviä ihmisoikeusloukkauksia sekä sellaisia etnisiä, poliittisia tai uskonnollisia konflikteja, joiden myötä yksilöt joutuvat vainon kohteiksi. Näin ollen toimiva ihmisoikeuspolitiikka on yksi keino ehkäistä pakolaisuuden syntymistä. Nykytilanteessa konfliktit ovat usein maan sisäisiä ja niissä on mukana etninen ulottuvuus, mistä syystä ne pakolaisuuden lisäksi aiheuttavat maan sisäistä pakolaisuutta. Maan sisäisten pakolaisten määrä onkin viime vuosina ollut kasvussa.

Suomi tukee kolmea pysyvää ratkaisua pakolaisuuteen. Ne ovat pakolaisten vapaaehtoinen paluu, pakolaisten paikallinen integrointi sekä pakolaisten uudelleensijoittaminen. Pakolaisten uudelleensijoittaminen on kahta muuta ratkaisua täydentävä ja sitä voidaan tarjota ainoastaan siinä tapauksessa, että pakolaisella ei ole mahdollisuutta palata tai integroitua paikallisesti.

Vuoden 1951 Geneven pakolaissopimus on pakolaisten kansainvälisen suojelun kulmakivi. Se velvoittaa valtioita tarjoamaan suojelua alueelleen tuleville pakolaisille. Kaikki valtiot eivät ole kuitenkaan vielä liittyneet pakolaissopimukseen ja osa siihen liittyneistä maista ei noudata sopimuksen velvoitteita. Suomi tukee toimia, jotka edistävät uusien valtioiden liittymistä sopimukseen sekä sen velvoitteiden toteutumista. Suomi on johdonmukaisesti pyrkinyt vahvistamaan kansainvälisen suojelun perusperiaatteiden tunnustamista eri foorumeilla, kuten EU:ssa ja Kansainvälisessä siirtolaisjärjestössä (IOM). Suomi on painottanut sitä, että Euroopan unionin kehittäessä yhteistä turvapaikkapolitiikkaa sopimukseen perustuvista suojeluperiaatteista ei tingitä.

Suomi tukee YK:n pakolaisjärjestöä UNHCR:iä pakolaissopimuksen toimeenpanon valvonnan. Hallitus pitää tärkeänä taloudellisen ja poliittisen tuen antamista UNHCR:lle myös maissa, joissa suojelujärjestelmä ei toimi tehokkaasti. Hallitus katsoo, että ko. maiden tulisi kehittää suojelujärjestelmää yhteistyössä UNHCR:n kanssa. On tärkeää, että EU:n uusissa jäsenmaissa sekä EU:ta lähentymään pyrkivissä maissa varmistetaan turvapaikkajärjestelmän tehokas ja oikeudenmukainen toiminta.

UNHCR käy jatkuvasti keskustelua kansainvälisen suojelun uusista haasteista. Viisi vuotta sitten hyväksyttiin laajojen konsultaatioiden jälkeen suojelun kehittämiseen liittyvä *Agenda for Protection* -asiakirja, jonka tavoitteisiin Suomi yhtyy ja jonka kansallisesta edistämisestä Suomi raportoi UNHCR:lle. Suomi osallistuu aktiivisesti pakolaispäävaltuutettu António Guterresin vuosittain järjestämään dialogiin, jossa käsitellään pakolaisten kansainvälisen suojelun uusia haasteita.

Nykyinen suojelujärjestelmä ei aina parhaalla mahdollisella tavalla onnistu vastaamaan pakolaisuuden synnyttämiin haasteisiin. Vuoden 1951 pakolaissopimus syntyi toisen maailmansodan jälkitilanteessa eikä se kaikilta osin pysty enää vastaamaan uusiin tilanteisiin mm. mitä tulee joukkopakotilanteisiin tai esim. sukupuoliperustaiseen vainoon. Myös maan sisäiset pakolaiset jäävät kokonaan Geneven pakolaissopimuksen ulkopuolelle.

Suomi tulee jatkamaan **pakolaisten vastaanottamista kiintiössä**. Tämä tapahtuu UNHCR:n esityksen pohjalta. Vuosittain otetaan vastaan 750 kiintiöpakolaista. Kiintiöpakolaistoiminnan suunnitelmallisuuteen sekä pakolaisten kotoutumiseen sekä kuntien vastaanottokapasiteettiin kiinnitetään erityistä huomiota. Suurin osa vuosittaisesta kiintiöstä täytetään yhteistyössä UNHCR:n kanssa. Suomen ja UNHCR:n käyttämät valintakriteerit ovat pitkälti yhtenevät.

Niissä painottuvat suojelun tarve, väkivallan ja kidutusten uhrien sekä naisten asema ja myös arvio mahdollisuuksista kotoutua Suomeen. Lähtökohtana on myös, etteivät pakolaisten keskeiset ihmisoikeudet toteudu siinä maassa, josta pakolainen sijoitetaan uudelleen Suomeen. Uudelleensijoituksen tarpeessa olevien pakolaisten vastaanotto tapahtuu vakiintuneen kiintiön muodossa noin kymmenessä maassa. Hallitus pyrkii edistämään pakolaisten uudelleensijoittamista. Tämä voi tapahtua kahdenvälisen hankkeiden muodossa. Myös EU:n piirissä on kiinnostus uudelleensijoittamista kohtaan ollut kasvussa, mistä kertoo joidenkin unionin jäsenmaiden mukaantulo tähän toimintaan.

**Turvapaikan saanti** on yksi keskeisistä ihmisoikeushaasteista koko Euroopassa. Suomi on mukana kehittämässä EU:n turvapaikkajärjestelmää Tampereen ja Haagin ohjelmien mukaisesti pyrkimällä siihen, että turvapaikkajärjestelmä olisi sekä oikeudenmukainen että tehokas ja että säädökset vahvistaisivat pakolaisten suojelujärjestelmää. Suojelujärjestelmän on taattava suojelun tarpeessa oleville pääsyn suojelun piiriin sekä tarjottava heille laadukkaalla tavalla suojelua kansainvälisten sitoumusten mukaisesti. Eri EU-maiden käytännön yhteistyötä turvapaikka-asioissa on parannettava siten, että menettelyt olisivat nykyistä yhdenmukaisempia.

Turvapaikkajärjestelmän II-vaihetta kehitettäessä tulee pohjana olla kriittinen arvio sen ensimmäisen vaiheen toteutumisesta ja sen mahdolliset puutteellisuudet on korjattava. Tämä tulisi huomioida syksyllä 2009 hyväksyttävässä Tukholman ohjelmassa.

Viime vuosina on myös ollut esillä kansainvälisen suojelujärjestelmän kehittäminen tarjoamalla suojelua EU:n lähialueilla tai mahdollisimman lähellä alueita, joilla pakolaisuus syntyy. Suomi pitää tärkeänä pakolaisten suojelun vahvistamista ns. kauttakulkumaissa, joihin vainon kohteiksi joutuneet ensimmäisenä pakenevat. Alueellinen suojelu takaa myös mahdollisuuden palata takaisin siinä vaiheessa kun olosuhteet lähtömaassa normalisoituvat. Paluun tulee kuitenkin olla vapaaehtoista ja sen tulee tapahtua vasta siinä vaiheessa, kun olosuhteet lähtömaassa sen sallivat. Tähän liittyen EU on kehittänyt viime vuosina turvapaikkajärjestelmän ns. ulkoista ulottuvuutta yhteistyössä kolmansien maiden kanssa.

Naiset ja lapset muodostavat pakolaisten enemmistön. Hallitus tukee kaikkia toimia naisten oikeuksien ja erityistarpeiden huomioon ottamiseksi pakolaisuuden eri vaiheissa. Hallitus pitää tärkeänä mm. naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemistä pakolaisleireillä ja niiden läheisyydessä ja katsoo, että tulee entistä tarkemmin selvittää, miten naisiin sukupuolen perusteella kohdistuvat ihmisoikeusloukkaukset tulisi huomioida kansainvälistä suojelujärjestelmää kehitettäessä.

## 1.6 Ihmisarvoisempi maailma

### 1.6.1 Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet (TSS-oikeudet)

- Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia käsittelevän yleissopimuksen valinnainen lisäpöytäkirja, joka antaa mahdollisuuden yksilövalituksiin, on merkittävä edistysaskel. Suomen tavoitteena on, että mahdollisimman moni maa liittyy lisäpöytäkirjaan.
- Suomi tekee tunnetuksi Saksan kanssa ajamaansa riittävään asumistasoon liittyvää päätöslauselma-aloitetta jäsentäen sen pääsisällön paremmin eri yhteyksissä hyödynnettäväksi tietopaketiiksi.
- Kansainvälisessä toiminnassa Suomi huomioi erityisesti oikeuden perusterveydenhuoltoon, puhtaaseen juomaveteen, riittävään ravintoon, ihmisarvoiseen asumiseen, sekä lapsen oikeuden ruumiilliseen ja sivistykselliseen kehitykseen.

- Ilmastonmuutos aiheuttaa välittömän ja kauaskantoisen uhan ihmisoikeuksien toteutumiselle. Suomi tukee kehitysmaiden mahdollisuuksia ja kykyä osallistua täysipainoisesti kansainväliseen ilmastoneuvotteluprosessiin ja uuden sopimusjärjestelmän toimeenpanoon. Sopeutumiseen annettava tuki tulee suunnata kaikkein haavoittuvimmille ja köyhimmille maille sekä haavoittuvimmille ihmisryhmille.

Suomi toimii taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien (TSS-oikeudet) oikeudellisen velvoittavuuden ja niiden poliittisen merkityksen vahvistamiseksi niin, että ne myös käytännössä olisivat tasavertaisia ihmisoikeuksia verrattuna kansalais- ja poliittisiin oikeuksiin (KP-oikeudet). TSS-oikeuksien edistäminen on yksi tämän selonteon läpileikkaavista teemoista. Tässä nostetaan esiin sellaisia kysymyksiä, joita ei ole käsitelty muualla selonteossa.

TSS-oikeuksien ja KP-oikeuksien toimeenpanon välillä on eroja koskien mm. niiden edellyttämää rahoitusta, täytäntöönpanon asteittaisuutta sekä julkiselta viranomaiselta edellytettäviä aktiivisia edistämistoimia. Mutta ero ei lopulta ole ratkaiseva: myös KP-oikeuksien valvonta ja parantaminen edellyttävät riittävää rahoitusta ja viranomaisten aktiivisuutta. Yhteiskuntarakenteiden monimutkaistuminen sekä kansainvälinen taloudellinen integraatio näyttävät lisäävän TSS- ja KP-oikeuksien välistä keskinäistä riippuvuutta. Esimerkiksi syrjinnän osalta ei ole mielekästä pitää TSS-oikeuksia koskevaa syrjintää vähempimerkityksisenä kuin KP-oikeuksia koskevaa syrjintää.

TSS-oikeuksiin on kiinnitetty enenevässä määrin huomiota myös kansainvälisesti. Niiden oikeudellista velvoittavuutta on korostettu mm. hyväksymällä vuonna 2008 TSS-oikeuksia koskevan yleissopimuksen valinnainen lisäpöytäkirja, jolla perustetaan **yksilövalitusjärjestelmä**. Suomi osallistui aktiivisesti pöytäkirjasta käytyihin neuvotteluihin. Pöytäkirja avataan allekirjoituksille vuonna 2009. Tarkoituksena on, että pöytäkirja saatetaan tämän jälkeen mahdollisimman pian kansallisesti voimaan.

Kansainvälisten kehityskysymysten painoarvon lisääntymisen myötä YK:n ihmisoikeusneuvosto käsittelee entistä laajemmin TSS-oikeuksien toimeenpanoon liittyviä kysymyksiä. Toisaalta esimerkiksi YK:n maatason toiminnoissa tai EU:n siviilikriisinhallinnan piirissä tehtävässä ihmisoikeustyössä rajoitetaan edelleen paljolti vain KP-oikeuksien valvontaan ja vahvistamiseen.

Yleismaailmallisen ihmisoikeuksien julistuksen sekä Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen mukaan jokaisella tytöllä ja pojalla on **oikeus saada opetusta**. Suomi pyrkii YK:n tätä oikeutta koskevan vuosituhattavoitteen toteutumiseen vuoteen 2015 mennessä. Suurin haaste on toteuttaa tämä tavoite vammaisten tyttöjen ja poikien kohdalla; on arvioitu että noin yksi prosentti kehitysmaissa elävistä vammaisista naisista olisi lukutaitoisia ja että vammaisten lasten koulunkäyntiaste olisi vain muutama prosentti. Suomi on lisäksi tukenut kielivähemmistöjen ja alkuperäiskansojen oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin mm. Chilessä, Meksikossa, Nepalissa ja Venäjällä. Suomessa kehitetty kielipesätoiminta on herättänyt mielenkiintoa yhtenä tapana edesauttaa kielen ja kulttuurin siirtymistä uusille sukupolville ja vahvistaa kielellisiin ja kulttuurisiin vähemmistöihin kuuluvien identiteettiä.

***”Köyhyyden nujertaminen ei ole hyväntekeväisyyttä. Se on oikeudenmukaisuutta.”***

*Nelson Mandela*

Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen mukaan jokaisella on **oikeus ihmisarvoisen elämän turvaavaan elintasoon**. Tätä oikeutta on täsmennetty useissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja sen piiriin kuuluu - huomioiden elämänolosuhteiden erilaisuus eri maissa - useita oikeuksia. Suomen kansainvälisen toiminnan ja kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan kannalta keskeisimpinä voidaan pitää oikeutta perusterveydenhuoltoon, puhtaaseen juomaveteen, riittävään ravintoon sekä ihmisarvoiseen asumiseen. Lisäksi erityisesti lapsen oikeuksien kannalta tulee huomioida oikeus ruumiilliseen ja sivistykselliseen kehitykseen.

**Oikeus ihmisarvoiseen asumiseen** toteutuu hyvin puutteellisesti kaikkialla - myös rikkaimmissa maissa. Esimerkiksi Euroopassa arvioidaan noin 15 miljoonan henkilön elävän vailla ihmisarvoisia asumisololoja. Silti ongelma on moninkertainen köyhimmässä maissa: ainakin 1 miljardin ihmisen arvioidaan asuvan ei-ihmisarvoisissa oloissa. Oikeus parhaaseen mahdolliseen asumiseen sisältää laajan joukon ihmisoikeuksia - myös kansalais- ja poliittisia oikeuksia, kuten oikeuden valita maan sisäisesti oma asuinpaikkakuntansa - se kattaa useita politiikkasektoreita ja siihen liittyy yksityisten toimijoiden keskeinen rooli. Ihmisoikeusnäkökulmasta merkittäviä ovat esimerkiksi maan arvonnousun vuoksi toteutettavat laajat pakkohäädöt ilman asianmukaisia hyvityksiä asukkaille sekä joutuminen muista syistä asumaan ei-ihmisarvoisissa oloissa. Toinen erityinen ihmisoikeuskysymys on asumisoikeuksiin liittyvä syrjintä joko sukupuolen, tulotason tai etnisen taustan johdosta.

Suomi pyrkii vahvistamaan asukkaiden ja heidän järjestöjensä mahdollisuutta merkitykselliseen vaikuttamiseen asumista ja asuinympäristöä koskevissa päätöksissä. Suomi ajaa yhdessä Saksan kanssa YK:n ihmisoikeusneuvostossa päätöslauselmaa riittävästä asumistasosta. Siihen perustuu myös vuonna 2000 perustetun riittävää asumistasoa käsittelevän asiantuntijan työ. Asiantuntijan tehtäviin kuuluu mm. huomioida erityisesti sukupuolen merkitys riittävän asumistason toteutumisessa. Suomi tulee panostamaan tämän työn tunnetuksi tekemiseksi ja paremmin esille nostamiseksi soveltuviin yhteyksissä.

Kehitysmaiden terveydenhuollon tuen alueella Suomi on painottanut **kattavan perusterveydenhuollon** kehittämistä, naisten tasavertaisia oikeuksia terveyspalveluihin sekä HIV/AIDS:in vastaista toimintaa. Terveyspalveluiden kehittäminen on nähty osana yhteiskunnallisesti kestävää kehitystä, johon sisältyvät muualla tässä selonteossa käsitellyt oikeudet kuten seksuaali- ja lisääntymisterveys ja -oikeudet, yleisen koulutustason kehittäminen, naisten tasa-arvo, syrjittyjen vähemmistöjen oikeuksien kunnioittaminen sekä demokratia ja hyvä hallinto.

Suomi edistää sitä, että **oikeus puhtaaseen ja turvalliseen juomaveteen** tunnustettaisiin jokaiselle yksilölle kuuluvaksi ihmisoikeudeksi. Asiasta ei tosin vallitse kansainvälisesti täyttää poliittista yhteisymmärrystä. Sanitaatiotaso, joka estää toistuvien vakavien sairauksien leviämisen, on lisäksi erottamaton osa ihmisarvoista elämää sekä oikeutta ihmisarvoiseen elintasoon. Suomi toimii näiden tavoitteiden toteutumiseksi mm. osana YK:n vuosituhattavoitteiden toimeenpanoa. Suomen toimeenpanemissa vesialan hankkeissa kiinnitetään erityistä huomiota naisten asemaan sekä paikallisyhteisöjen oikeuteen osallistua päätöksentekoon ja mahdollisuuden vaikuttaa laajemmin omien lähiyhteisöjensä kehitysedellytyksiin. Tyttöjen mahdollisuutta käydä koulua voidaan edistää rakentamalla heille kouluihin erilliset sanitaatiotilat.

**Oikeus riittävään, terveelliseen ravintoon** on osa oikeutta ihmisarvoiseen elintasoon sekä perusedellytys ihmisen terveydelle. Suomi korostaa kunkin valtion ensisijaista vastuuta maansa alueella olevan väestön ruokaturvan takaamisessa ilman minkäänlaista syrjintää, kuten esimerkiksi YK:n TSS-komitea on suosittanut. Kansainvälisen yhteisön tulee olla valmis avustamaan haavoittuvimpia maita ja väestöryhmiä erityisesti humanitaarisissa tilanteissa sekä

ruuan tuonnista erityisen riippuvaisten köyhien maiden kohdatessa kansainvälisiä markkinakriisejä. YK:n ruokajärjestö FAO:n hyväksymät, oikeutta ruokaan koskevat toimintaohjeet ovat hyvä perusta kehittää kansallista vastuuta ja kansainvälistä yhteistyötä ruokaturvan vahvistamiseksi kestäväällä tavalla.

**Ilmastonmuutoksen** torjunta ja sen aiheuttamiin haasteisiin vastaaminen ovat keskeisessä asemassa myös Suomen ulkopoliitikassa. Joulukuussa 2009 Kööpenhaminassa järjestetyssä YK:n ilmastokokouksessa asetettiin tavoitteeksi maailmanlaajuisen ilmastopimusjärjestelmän rakentaminen vuoteen 2012 mennessä. Suomi tuki YK:n ihmisoikeusneuvoston päätöstä vuonna 2008, jossa tunnustettiin, että ilmastonmuutos aiheuttaa välittömän ja kauaskantoisen uhan ihmisoikeuksien toteuttamiselle. Suomi painottaa kehitysyhteistyössä kestävää kehitystä ja lisää kehitysyhteistyötä ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja sen haittavaikutuksiin sopeutumiseksi. Sopeutumiseen annettava tuki tulee suunnata kaikkein haavoittuvimmille ja köyhimmille maille sekä haavoittuvimmille ihmisryhmille. Suomi tukee kehitysmaiden mahdollisuuksia ja kykyä osallistua täysipainoisesti kansainväliseen ilmastoneuvotteluprosessiin ja uuden sopimusjärjestelmän toimeenpanoon.

#### 1.6.2 Kestävä kehitys ja ihmisoikeudet Suomen kehityspoliitikassa

- Suomen kehitysyhteistyöpolitiikassa painotetaan kestävää kehitystä, jota toteutetaan osaltaan edistämällä ihmisoikeuksien kunnioittamista ja toimeenpanoa sekä noudattamalla ihmisoikeusperustaista lähestymistapaa. Lähestymistavan läpileikkaavasta toimeenpanosta annetaan ohjeistusta sekä koulutusta.
- Naisten ja helposti syrjäytyvien väestöryhmien oikeudet ja näiden ryhmien osallistumismahdollisuuksien parantaminen sekä HIV/AIDS:n vastainen työ ovat kehityspoliitikan läpileikkaavia teemoja. Niiden toimeenpanosta on laadittu erillinen ohjeistus.
- Naisten ja helposti syrjäytyvien väestöryhmien asemaa parannetaan ihmisoikeuksien valtavirtaistamisen lisäksi erityisillä kohdennetuilla ihmisoikeushankkeilla.

Suomi toimii yleismaailmallisten ihmisoikeuksien suojelemiseksi ja vahvistamiseksi myös kehityspoliitiikkansa kautta. Ihmisoikeuksien edistäminen on 1990-luvun lopulta lähtien vakiintunut Suomen kehityspoliitikan lähtökohdaksi ja yhdeksi päätavoitteeksi.

Valtioneuvosto hyväksyi lokakuussa 2007 kehityspoliittisen ohjelman hallituskaudelle 2007 - 2010. Ohjelma korostaa köyhyyden vähentämistä taloudellisesti, yhteiskunnallisesti ja luonnontaloudellisesti kestäväen kehityksen avulla. Kestäväen kehityksen päämääränä on nykyisten ja tulevien sukupolvien hyvinvoinnin ja valinnanmahdollisuuksien tasa-arvoinen ylläpito ja lisääminen. Kestäväen kehityksen tavoitteet ja periaatteet liittävät näin ihmisoikeudet ja kehityksen toisiinsa. Ihmisoikeudet, oikeusvaltioperiaate, tasa-arvo, syrjimättömyys sekä demokraattinen hallintotapa ovat keskeisiä osia yhteiskunnallisesti kestäväen kehitystä. Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toimeenpano luo sekä taloudellisesti että yhteiskunnallisesti kestäväen kehitystä ja hyvinvointia. Luonnonvarojen kestäväen käytön tulee huomioida paikallisen väestön ja erityisesti luonnonvaroista riippuvaisten väestöryhmien, kuten alkuperäiskansojen sekä maaseudun köyhimmän väestönosan oikeudet ja osallistumisvelvollisuudet. Suomen tunnettuus näillä osa-alueilla on tarjonnut ja tarjoaa mahdollisuuksia suomalaisen osaamisen ja voimavarojen hyödyntämiseen, mitä kehityspoliittinen ohjelma myös korostaa.

Kehityspoliittinen ohjelma painottaa **luonnontaloudellisesti, taloudellisesti sekä yhteiskunnallisesti kestäväen kehityksen** tasapainoista edistämistä. Suomi osallistuu tutkimus- ja politiikkahankkeisiin, joissa huomioidaan erityisesti naisten ja ns. haavoittuvimmassa asemassa

olevien väestöryhmien oikeudet ja osallistumismahdollisuudet ilmastopolitiikan ja muun luonnontalouden kestävyiden alueilla. Taloudellisen ja yhteiskunnallisen kestävyiden kannalta on merkittävää, että taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet saavat saman painoarvon kuin kansalais- ja poliittiset oikeudet. Tämä on näkynyt mm. opetukselle, terveyspalveluille sekä veden saannin turvaamiselle annetussa tuessa. Suomen politiikkalinjauksia kehitetään kysymyksissä, jotka ovat elintärkeitä äärimmäisessä köyhyudessa elävien ihmisten oikeuksien ja ihmisarvon toteutumisen kannalta, mm. koskien oikeutta ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään ravinnonsaantiin sekä puhtaaseen juomaveteen ja sanitaatioon sekä asumiseen. Ihmisoikeudet ja tasa-arvo ovat yhteiskunnallisen kestävyiden ja va-  
kauden oleellinen edellytys.

Suomen antama kehitysapu on euromääräisesti noussut merkittävästi nopean talouskasvun myötä: vuonna 2000 Suomen antama apu oli 421 miljoonaa euroa, vuonna 2007 kehitysyhteistyömäärärahat olivat 746 miljoonaa euroa eli n. 0,42 prosenttia bruttokansantulosta ja vuonna 2008 yhteensä 830 miljoonaa euroa eli n. 0,45 prosenttia bruttokansantulosta<sup>10</sup> avun reaali-  
kasvun ollessa viime vuosina suurempaa kuin teollisuusmaissa keskimäärin. Suomi on vahvasti sitoutunut nostamaan kehitysapunsa vuoteen 2010 mennessä EU:n edellyttämälle 0,51 prosentin vähimmäistasolle sekä saavuttamaan vuoteen 2015 mennessä 0,71 prosentin tason.

Kehityspoliittisen ohjelman mukaan Suomen kehityspoliittikka perustuu ihmisoikeuksien kunnioituksen ja toimeenpanon edistämiseen sekä ihmisoikeusperustaiseen lähestymistapaan. Suomen **ihmisoikeusperustaisen kehityspoliittikan** lähtökohtana on laaja ihmisoikeusnäkemyksenä, joka sisältää poliittisten, taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien ohella myös toiminnan oikeusvaltioperiaatteen, demokratian, hyvän hallinnon sekä korruptionvastaisen toiminnan vahvistamiseksi. Myös kehityspoliittikkaan sisältyy näitä tavoitteita edistäviä toimintoja: mm. naisten osallistumismahdollisuuksien laajentamista konfliktien ratkaisussa, syrjimättömyyden edistämistä lainsäädännön uudistamistyössä, naisten helpompaa pääsyä oikeudensuojan piiriin, siirtymävaiheen oikeuden tukemista, YK:n korruptionvastaisen sopimuksen toimeenpanon parantamista sekä korruptiopaljastusten tekijöiden suojelua.

Suomi edistää kehityspoliittikkassaan läpileikkaavasti seuraavia teemoja:

- naisten ja tyttöjen oikeudet ja aseman parantaminen sekä sukupuolten välisen ja yhteiskunnallisen tasa-arvon vahvistaminen;
- helposti syrjäytyvien ryhmien, erityisesti lasten, vammaisten henkilöiden, alkuperäiskansojen ja vähemmistöjen oikeuksien ja tasavertaisten osallistumismahdollisuuksien parantaminen;
- HIV/AIDS:in vastainen taistelu sekä HIV/AIDS terveydellisenä ja yhteiskunnallisena ongelmana.

Läpileikkaavat teemat ovat keskeinen elementti kehityspoliittikkaa ja -yhteistyötä ja ne ilme-  
nevät kaikessa kehitysyhteistyössä. Kaikilla em. läpileikkaavilla teemoilla on suora tai selkeä yhteys ihmisoikeuksien kunnioittamiseen, suojeluun ja täytäntöönpanoon. Ne ovat myös Suomen ihmisoikeuspoliittisen selonteon painopisteiksi valittuja teemoja, jolloin ihmisoikeuspolitiikan keinoin on mahdollista edistää entistä paremmin kehityspoliittikan läpileikkaavien teemojen toimeenpanoa ja vaikuttavuutta.

Kehityspoliittikan ihmisoikeustavoitteet sekä läpileikkaavat teemat huomioidaan kahdella tavalla: toisaalta pyrkimyksenä huomioida ihmisoikeudet, demokratia sekä oikeusvaltioperiaate kaikessa kehityspoliittikkassa, toisaalta erityisinä ihmisoikeuksien edistämisen kohdennet-

<sup>10</sup> OECD-DAC Peer Review of Finland 2007 ja Ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyökertomus 2008.

tuina hankkeina tai komponentteina. Erityisesti helposti syrjäytyvien ryhmien tasavertaisten oikeuksien ja osallistumismahdollisuuksien parantamiseksi tarvitaan sekä valtavirtaistamista että sitä täydentäviä kohdennettuja toimia (ns. *twin-track approach*).

Syksyllä 2008 toimeenpantiin ulkoinen evaluaatio ihmisoikeuksista, tasa-arvosta, demokratiasta, hyvästä hallinnosta ja oikeusvaltioperiaatteesta Suomen kehitysyhteistyössä. Esimerkkeinä käytettiin ns. pitkäaikaisen kumppanuuden maista kolmea, eli Nepalia, Nicaraguua ja Sambiaa. Evaluaation mukaan ihmisoikeuksia huomioidaan vielä liian sattumanvaraisesti eikä läpileikkaavuuden seurantaan ja toimeenpanoon ole osoitettu riittävästi resursseja. Valtiontalouden tarkastusviraston raportti läpileikkaavien teemojen toteutumisesta kehityspoliitikassa sisältää samansuuntaisia huomioita. Ihmisoikeusperustaisen lähestymistavan ja kehityspoliittisen ohjelman läpileikkaavien teemojen integrointia kaikkeen toimintaan ryhdyttiin toteuttamaan mm. sisällyttämällä ne kahdenvälisiin suunnitelmiin sekä huomioimalla läpileikkaavat teemat vahvasti ohjeistusten ja työprosessien kehittämisessä. Hallitus korostaa myös tässä tiedon- ja koulutuksen sekä käyttöön ohjaavan kirjallisen materiaalin lisäämisen tarvetta.

Suomen **monenkeskisessä kehitysyhteistyössä** lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpanoon keskittyvä UNICEF on yksi suurimmista tuensaajista. YK:n väestörahasolle UNFPA:lle annettavassa tuessa on huomioitu erityisesti tyttöjen ja naisten seksuaali- ja lisääntymis-terveys ja -oikeudet. UNAIDS toimii HIV- ja AIDS-kysymyksissä terveyssektoria laajemmalla pohjalla ja edistää aktiivisesti HIV:n kanssa elävien, erityisesti haavoittuvimpien ryhmien, ihmisoikeuksia tartunnan aiheuttaman leimaantumisen ja syrjinnän voittamiseksi. Vaikka UNDP:lle annettavaa tukea ei ole korvamerkitty ihmisoikeustarkoituksiin, on tuen antamisen merkittävä peruste ollut se, että UNDP on lisännyt merkittävästi toimintaansa ihmisoikeuksien, demokratian ja hyvän hallinnon alueilla. Järjestön näihin tarkoituksiin suuntaaman tuen vuositaso ylittää miljardin dollarin rajan.

YK:n ihmisoikeusvaltuutetun maatoimistoille (mm. Nepal ja Kolumbia) sekä ihmisoikeusperustaista kehitysyhteistyötä tukeville YK-järjestöjen yhteishankkeille (Action2-hanke) annettavaa tukea on lisätty viime vuosien aikana.

Kehityspoliittisen ohjelman mukaan ihmisoikeudet ovat temaattinen painopiste Suomen toiminnassa **kansainvälisissä rahoituslaitoksissa**. Pohjoismaat sekä pohjoismais-baltialainen äänestysryhmä ovat tehneet aloitteen ihmisoikeusrahas-  
ton perustamiseksi Maailmanpankin yhteyteen. Suomi on ollut alusta alkaen mukana aloitteessa ja ilmoittanut valmiutensa tukea rahaston toimintaa. Vapaaehtoisrahaston perustamisvalmistelut ovat loppusuoralla. Rahastosta ei olla muodostamassa uusia ihmisoikeusnormeja kehittävää toimijaa, vaan sen tehtävänä on Maailmanpankin toimivallan ja sääntöjen puitteissa edistää ihmisoikeuksien, erityisesti kaikkein haavoittuvimpien ryhmien ihmisoikeuksien huomioimista Maailmanpankin toiminnoissa kehitysmaissa. Rahasto pääsee aloittamaan toimintansa vielä vuoden 2009 aikana. On todennäköistä, että rahaston toimintaa tulee tukemaan Pohjoismaiden ohella myös merkittävä joukko muita avunantajamaita ja -organisaatioita.

Suomi on tukenut UNDP:n ja Maailmanpankin yhteistä "*Legal Empowerment of the Poor*" -komission toimintaa, jonka tarkoituksena on tuottaa ihmisoikeuksiin, oikeusvaltiokehitykseen sekä vähävaraisten henkilöiden omistusoikeuteen liittyviä ehdotuksia ja hyviä käytänteitä kaikkein köyhimmässä asemassa elävien ihmisten oikeudellisen aseman vahvistamiseksi kehitysmaissa. Tällaisia toimia ovat mm. asumisoikeuksien suojaaminen maakeinottelulta, köyhimpien henkilöiden pääsy oikeudenkäytön piiriin sekä vähävaraisten henkilöiden yritystoiminnan oikeudellisten mahdollisuuksien lisääminen. Komission työn toimeenpano tulee heijastumaan niin YK-järjestöjen kuin kansainvälisten rahoituslaitostenkin työn kehittymiseen ihmisoikeuskysymyksissä.



Suomi on toiminut Maailmanpankin ja alueellisten kansainvälisten rahoituslaitosten piirissä aktiivisesti naisten aseman ja oikeuksien huomioimiseksi sekä vammaisten henkilöiden ja alkuperäiskansojen oikeuksien huomioimiseksi politiikkaohjelmissa ja -ohjeistuksissa sekä erityisin vapaaehtoisrahastoin. Yksi esimerkki tästä on Suomen aktiivinen panos Maailmanpankin piirissä toimivassa vammaisuuden huomiointia kehitysyhteistyössä edistävässä vapaaehtoisrahastossa (Trust Fund on Disability and Development), jolla tuetaan globaalia vammaiskumppanuusverkostoa (Global Partnership for Disability and Development, GPDD). GPDD on useiden YK-järjestöjen, rahoituslaitosten, vammaisjärjestöjen muiden kansalaisjärjestöjen sekä hallitusten yhteistyöverkosto, jolla pyritään edistämään vammaiskysymyksen valtavirtaistamista kehitystyössä. Suomi tukee myös Maailmanpankin tasa-arvotoimininta-suunnitelman toimeenpanoa, joka edistää tasa-arvon ja naisten aseman valtavirtaistamista Maailmanpankin toimintoihin ja hankkeisiin.

Suomen **kahdenväliseen** kehitysyhteistyöhön sisältyy suoraa ihmisoikeustoimijoiden tukea: sekä oikeusvaltiokehityksen ja ihmisoikeusrakenteiden tukemista jälki-konfliktimaissa että kehitysmaiden uhanalaisimmille ihmisoikeuspuolustajille annettavaa suoraa tukea. Lisäksi Suomen apuun sisältyy suomalaisen osaamiseen ja asiantuntemukseen perustuvaa toimintaa mm. seksuaali- ja lisääntymisterveyden ja -oikeuksien, vammaisten lasten erityisopetuksen, alkuperäiskansojen lasten kaksikielisyysopetuksen, veden oikeudenmukaisen saatavuuden mahdollistavan paikallisdemokratian, maaseutuhankkeiden sukupuolinäkökulman sekä paikallishallinnon vahvistamisen alueilla.

**Kansalaisjärjestöjen** työ on tärkeä osa Suomen kehitysyhteistyötä. Niiden kautta ohjautuu n. neljännes kahdenvälisen kehitysyhteistyön määrärahoista. Tätä rahoituskanavaa, samoin kuin paikallisen yhteistyön määrärahaa, on käytetty erityisesti julkisen palvelusektorin sekä sosiaalisten turvaverkkojen, yleisten ihmisoikeushankkeiden sekä mm. lapsen oikeuksia edistävien hankkeiden toimeenpanossa. Kansalaisjärjestöjen hankkeet keskittyvät opetusalan ja sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämiseen sekä väestökysymyksiin ja kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseen. Yli puolet hankkeista sijoittuu Afrikkaan, mutta myös muut maanosat ovat hyvin edustettuina. Kaikkiaan hankkeita on yli 80 maassa ja niillä on erityinen merkitys niissä maissa, joissa Suomi ei tee muuta kahdenkeskistä kehitysyhteistyötä. Suomi tukee suoraan myös paikallisten sekä kansainvälisten ihmisoikeusjärjestöjen ja ihmisoikeuspuolustajien toimintaa.

Vaikka kansalaisjärjestötoiminta ihmisoikeuksien puolesta on erityinen suomalainen vahvuus - esimerkiksi toiminnassa vammaisten henkilöiden oikeuksien puolesta - ei vastuuta toiminnasta voi ihmisoikeusperustaisen lähestymistavan mukaan jättää kansalaisyhteiskunnalle. Suomen kahdenkeskisiin kehitysyhteistyösopimuksiin sisältyvät valtioiden ja hallitusten ihmisoikeusvelvoitteet sekä kullekin yksilölle kuuluvat oikeudet, ihmisoikeuspuolustajien suojelu ja tuki EU:n ja YK:n ihmisoikeuselinten toimesta. Hallitusten ja kansalaisjärjestöjen ihmisoikeustoimintojen keskinäinen täydentävyys lisää kehityksimaissa tapahtuvan ihmisoikeustoiminnan mahdollisuuksia.

**Euroopan unionin** kehityspoliitikassa ihmisoikeudet, sukupuolten välinen tasa-arvo ja lapsen oikeudet huomioidaan läpileikkaavina teemoina. Suomen tulevien vuosien tavoitteista EU:ssa katso 1.7.1.

#### **IHMISOIKEUSPERUSTAINEN LÄHESTYMISTAPA KEHITYKSEEN**

Vuoden 2004 ihmisoikeuselonteossa sekä samaan aikaan valmistellussa ja hyväksytyssä valtioneuvoston kehityspoliittisessa periaatepäätöksessä todettiin, että Suomen kehitys-

politiikka perustuu ihmisoikeusperustaiseen lähestymistapaan. Vuoden 2007 kehityspoliittinen ohjelma vahvisti tämän periaatteen jatkumisen Suomen kehityspolitiikassa.

Ihmisoikeusperusteisella lähestymistavalla Suomi tarkoittaa kehitystä, jossa jokaisen yksilön - myös yhteiskunnan haavoittuvimmassa asemassa ja suurimman syrjintävaaran kohteena olevien henkilöiden - ihmisoikeuksia kunnioitetaan, suojellaan ja pannaan toimeen kaikessa kehitysyhteistyössä.

Ihmisoikeusperustaisessa lähestymistavassa hyödynnetään paitsi sopimuksiin kirjattuja ihmisoikeusnormeja, myös ihmisoikeusperiaatteita (mm. yleismaailmallisuus, syrjintäkielto, tasa-arvo, vastuuvollisuus, oikeusvaltioperiaate). Kyse on jo sovitujen normien ja periaatteiden paremmasta hyödyntämisestä kehitysmaiden väestön oikeuksien vahvistamiseksi. Lähestymistapa luo kehitysyhteistyölle selkeämmän, kansainvälisiin, hallituksia sitoviin sopimuksiin kirjatun oikeudellisen perustan ja lisää kehitysyhteistyön kestävyyttä tuomalla esiin valtioiden ja hallitusten ihmisoikeusvelvoitteet sekä yksilöiden oikeuden tietää ja nauttia omista oikeuksistaan.

Lähestymistavan avulla ei luoda uusia kehitysyhteistyön toimintatapoja vaan pyritään parantamaan kehitysyhteistyössä jo käytössä olevien instrumenttien hyödynnettävyyttä ja vaikuttavuutta, erityisesti vaikeimmassa asemassa elävien väestöryhmien keskuudessa. Lähestymistapa korostaa ihmisoikeuksien haltijoiden, kehitysmaissa elävien naisten, miesten, tyttöjen ja poikien mahdollisuutta merkitykselliseen osallistumiseen ja vaikuttamiseen Suomen kehityspolitiikassa ilman minkäänlaista syrjintää.

### 1.6.3 Ihmisoikeudet ja kauppapolitiikka

- **Suomi edistää valtioiden kykyä panna toimeen ihmisoikeusvelvoitteensa kehittämällä avointa, sääntöihin perustuvaa ja ihmisoikeusnormeja kunnioittavaa maailmantaloutta.**
- **Ihmisoikeuksien kunnioittaminen on jatkossakin EU:n kahdenvälisiä suhteita ohjaava yleisperiaate myös kauppasopimuksia tehtäessä. Suomi pyrkii aktiivisesti varmistamaan tämän periaatteen toteutumisen.**
- **Suomi tukee monikansallisten yritysten toimintaa ohjaavien kansainvälisten käyttäytymissääntöjen toimeenpanoa.**
- **Suomi pyrkii kauppaa tukevan kehitysyhteistyön avulla edistämään kehitysmaiden taloudellisesti kestävästä kehitystä ja vahvistamaan samalla valtioiden kykyä noudattaa ihmisoikeusvelvoitteitaan.**

Suomen kauppapolitiikkaa ohjaavat periaatteet on kirjattu valtioneuvoston vuonna 2005 hyväksymään periaatepäätökseen "Suomen kauppapolitiittinen ohjelma". Sitä täydentää vuonna 2008 hyväksytty tuontipolitiikkaa koskeva linjaus, joka mm. sisältää ihmisoikeuksien toteutumista edistäviä tavoitteita, kuten yritysten yhteiskuntavastuun kehittämisen.

EU on sitoutunut ihmisoikeuksien kunnioittamiseen yhteisessä kauppapolitiikassaan, neuvotellessaan sen puitteissa sopimuksia ja toimiessaan Maailman kauppajärjestössä (WTO). Yhteinen kauppapolitiikka tarjoaa hyvät mahdollisuudet rakentaa avointa, sääntöihin perustuva maailmantaloutta ja edistää sen avulla valtioiden kykyä panna toimeen ihmisoikeusvelvoitteensa.

Tiivistyvä taloudellinen keskinäisriippuvuus vähentää valtioiden välisten konfliktien todennäköisyyttä. Kauppasuhteiden kehittäminen edistää myös avointa tiedonkulkua. WTO-sääntöjärjestelmä mahdollistaa reagoimisen ihmisoikeusloukkauksiin kauppapoliittisin keinoin.

Kannustimia painottava lähestymistapa on Suomen näkökulmasta parempi vaihtoehto kuin laajojen pakotteiden käyttäminen, joka saattaa johtaa heikoimmassa asemassa elävien väestöryhmien aseman vaikeutumiseen, kauppapoliittisiin kiistoihin, kohdemaan vetäytymiseen kansainvälisestä kanssakäymisestä ja ongelmien kärjistymiseen. Joissakin tapauksissa pakotteet ovat kuitenkin tehokas tapa ehkäistä ihmisoikeusloukkauksia tai aseellisen konfliktin syttymistä. Suomi tukee jatkossakin YK:n tai EU:n ihmisoikeusloukkausten ennalta torjumiseksi tai lopettamiseksi asettamia pakotteita. Pakotteet tulee kohdentaa huolellisesti, jotta niiden luoma paine kohdistuisi kohdemaan poliittiseen johtoon tai ongelmallisiin yrityksiin.

Suomi on tukenut WTO-maiden piirissä käytyä keskustelua siitä, tulisiko sopimusjärjestelmään liittää kauppaa ja työelämän standardeja käsittelevää säännöstöä. EU on korostanut WTO:n läheistä yhteistyötä Kansainvälisen työjärjestön (International Labour Organisation, ILO) sekä Kansainvälisen jälleenrakennus- ja kehityspankin (International Bank for Reconstruction and Development, IBRD) ja Kansainvälisen valuuttarahaston (International Monetary Fund, IMF) kanssa. Kehitysmaat ovat vastustaneet työelämän kysymysten käsitelyä WTO:n piirissä ja hyväksyneet ainoastaan viittauksia yhteistyöhön kansainvälisten rahoituslaitosten kanssa. WTO on kuitenkin onnistunut hyväksymään yhteiset päätelmät, joissa vahvistetaan kansainvälisesti tunnustetut työelämän perusoikeudet ja huomioidaan ILO:ssa tehtävä, globalisaation sosiaalista ulottuvuutta koskeva työ. Suomi pitää tärkeänä tiivistää edelleen WTO:n ja ILO:n välistä yhteistyötä ihmisarvoisen työn kysymyksissä.

Ihmisoikeuksien kunnioittaminen ohjaa EU:n solmimia **vapaakauppasopimuksia** (*Free Trade Agreement, FTA*). Suomi pyrkii siihen, että kaikki neuvottelukumppanit hyväksyvät yhtäläiset sitoumukset ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojelusta ja edistämisestä. Unionin tavoitteena on sisällyttää ihmisoikeuksien kunnioittamista koskevat lausekkeet mm. Kiinan, Irakin, Persianlahden yhteistyöneuvoston maiden (Gulf Cooperation Council, GCC) ja Libyan kanssa neuvoteltaviin assosiaatiosopimukseen, jotka kauppasuhteiden lisäksi kattavat myös laajemman poliittisen vuoropuhelun. Ihmisoikeudet huomioidaan lisäksi mm. Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren alueen AKT-maiden kanssa neuvoteltavissa talous- ja kumppanuussopimuksissa (*Economic Partnership Agreement, EPA*).

Vapaakauppaneuvottelut ovat osa EU:n **naapuruuspolitiikkaa**. Ihmisoikeuksien kunnioitus on asetettu perusedellytykseksi läheisemmälle yhteistyölle ja mahdolliselle vapaakauppa-alueelle Itsenäisten valtioiden yhteisöön kuuluvien maiden kanssa. Samaan pyritään Venäjän kanssa neuvoteltavassa perussopimuksessa.

**Suomen tavoitteena on, että EU:n yleinen tullietuusjärjestelmä** (*Generalized System of Preferences, GSP*) toimii kehitysmailla suunnattuna kannustimena ihmisoikeussopimusten toimeenpanemiseksi. Järjestelmä on vuodesta 2005 lähtien sisältänyt ”GSP+” -järjestelyn, joka antaa täyden tullivapauden kattamiensa tuotteiden osalta ns. heikommassa asemassa oleville maille, jotka sitoutuvat panemaan toimeen tietyt kestävä kehitystä, ihmisoikeuksia ja hyvää hallintoa käsittelevät kansainväliset sopimukset. Vaadituista sopimuksista 16 käsittelee ihmisoikeuksia ja työntekijöiden oikeuksia.

GSP+ -järjestelmään sitoutuminen tuo huomattavaa taloudellista hyötyä. Se toimii ennen kaikkea kannustimena sen ulkopuolella oleville maille, koska lähes kaikki heikommassa asemassa olevan maan kriteerit täyttävät valtiot ovat jo GSP+ -järjestelmän piirissä. GSP+ -edut voidaan peruuttaa väliaikaisesti sellaisilta edunsaajamailta, joiden todetaan vakavasti ja järjestelmällisesti rikkovan jotakin järjestelmässä mainittua, keskeistä ihmisoikeuksia tai työntekijöiden

oikeuksia käsittelevää sopimusta. GSP+ -etuudet on peruutettu Myanmarilta ja Valko-Venäjältä. EU-komissio ryhtyi syksyllä 2008 selvittämään, tulisiko ne peruuttaa myös Sri Lankalta ihmisoikeusloukkausten vuoksi.

YK:n yleismaailmallisen ihmisoikeuksien julistuksen 17. artiklan mukaan yksilöllä on oikeus omaisuuteen yksin tai yhdessä toisten kanssa eikä keneltäkään tule mielivaltaisesti riistää hänen omaisuuttaan. Yleisen kansainvälisen, investointeja koskevan normiston puuttuessa Suomi toteuttaa tätä periaatetta **kahdenvälisen, sijoituksia edistävien ja suojaavien sopimusten** avulla. Sopimuksilla pyritään erityisesti suojelemaan suomalaisten yritysten ja kansalaisten omaisuutta. Niiden piiriin kuuluvia sijoituksia ei voi pakkolunastaa tai kansallistaa muutoin kuin eisyriivältä pohjalta ja yleisen edun sitä edellyttäessä. Toimenpiteeseen voidaan ryhtyä vain asianmukaisin laillisin menettelyin ja välitöntä, riittävää ja tosiasiallista korvausta vastaan.

## ***”Monikansallisilla yhtiöillä ja muilla liikeyrityksillä on velvollisuus kunnioittaa ihmisoikeuksia.”***

*Suomen kanssasuosittama YK:n ihmisoikeusneuvoston päätöslauselma 8/7 (2008)*

Suomi edistää ihmisoikeuksia tukemalla **monikansallisten yritysten toimintaa ohjaavien kansainvälisten käyttäytymissääntöjen** toimeenpanoa. Niitä ovat laatineet yritykset itse sekä muun muassa OECD ja ILO sekä YK:n Global Compact -aloite. Esimerkiksi Global Compact sisältää kymmenen ihmisoikeuksien ja työntekijöiden oikeuksien kunnioittamista sekä ympäristön suojelua ja korruption torjumista käsittelevää periaatetta, joita aloitteeseen liittyneiden yritysten ja muiden toimijoiden täytyy noudattaa. Vuonna 2008 perustettiin myös Global Compactin ihmisoikeustyöryhmä, joka antaa suosituksia ihmisoikeuksiin liittyvistä hyvistä yrityskäytännöistä. Global Compactin edistämisestä vastaa YK:n pääsihteerin alaisuudessa toimiva YK:n Global Compact -toimisto, jota Suomi tukee kehitysyhteistyövaroin.

Edellä mainittujen kansainvälisten käyttäytymissääntöjen noudattaminen on yrityksille vapaaehtoista. Suomi pyrkii niihin sitoutuneena valtiona vaikuttamaan siihen, että suomalaiset yritykset toimivat kaikissa maissa kestävästi ja vastuullisesti. Suomalaisten monikansallisten yritysten ja tuontiyritysten on pyrittävä varmistamaan, että niiden alihankinta- ja sopimusvalmistusyritykset ja ostohankintayritykset kunnioittavat ihmisoikeuksia ja eettisiä periaatteita kaikessa toiminnassaan. Hallinnon avoimuus antaa sidosryhmille mahdollisuuden arvioida sitä, miten yritykset ovat onnistuneet pyrkimyksessään noudattaa eettisiä toimintatapoja. Ihmisoikeuksien kunnioittaminen on sisäänrakennettu Suomen yritysten välisiä kumppanuuksia edistävän kehitysyhteistyöinstrumentin, Finnpartnership-liikekumppanuusohjelman ehtoihin.

Suomessa vastuullisia toiminta- ja tuotantotapoja edistetään valtioneuvoston asettamassa yhteiskunta- ja yritys vastuun neuvottelukunnassa, jossa ovat edustettuina eri viranomaiset, elinkeinoelämä ja työmarkkinajärjestöt. Neuvottelukunta tukee yrityksille suunnattujen kansainvälisten toimintaohjeiden toteutumista ihmisarvoisen työelämän ja ihmisoikeuksien osalta, pyrkii lisäämään tietoisuutta yritysten vastuullisista toiminta- ja tuotantotavoista sekä edistämään proaktiivisesti yritysten ja niiden sidosryhmien yhteistyötä.

**Kauppaa tukeva kehitysyhteistyö** edistää taloudellisesti kestävästä kehityksestä ja vahvistaa samalla valtioiden kykyä noudattaa ihmisoikeusvelvoitteita. Kauppaa tukevan kehitysyhteistyön *Aid for Trade* -toimintasuunnitelma, jonka toimeenpanoa Suomikin edistää, pyrkii köyhyyden vähentämiseen ulottamalla kaupan ja talouskasvun hyötyjä mahdollisimman laajalle kehitysmaissa. Samalla, kun se pyrkii vähentämään kehitysmaiden riippuvuutta avusta, toi-

mintasuunnitelma edistää läpileikkaavien teemojen toteutumista (tyttöjen ja naisten asema ja oikeudet, helposti syrjäytyvien ryhmien oikeudet, HIV/AIDS:n torjuminen) ja muiden tärkeiden painopistealueiden ja periaatteiden - esimerkiksi ihmisarvoiset työolosuhteet sekä demokratia ja hyvä hallinto - huomioimista kauppaa tukevassa kehitysyhteistyössä.

Ulkoasiainministeriö seuraa tehostetusti **työelämän normien** toteutumista kehitysmaissa kehitysmaatuonnin ja ihmisarvoisten työolosuhteiden edistämiseksi. Tarkoituksena on rohkaista kehitysmaita erityisesti poliittisen dialogin ja kannustimien avulla ratifioimaan ja panemaan tehokkaasti toimeen ILO:n sopimuksia sekä YK:n ihmisoikeussopimuksia. Työ keskittyy aluksi pilottimaihin. Niissä saatuja hyviä käytäntöjä aiotaan hyödyntää, kun toimintaa laajennetaan. Suomen kahdenvälinen toiminta tukee samansuuntaisia kansainvälisiä aloitteita, kuten ILO:n Ihmisarvoisen työn (*Decent Work*) -toimintaohjelmaa ja Euroopan komission hankkeita.

YK:n ihmisoikeusneuvoston alaisuudessa toimii **YK:n pääsihteerin erityisedustaja, joka edistää ihmisoikeuksien toteutumista liittyen kansainvälisten yritysten ja muuhun yritystoimintaan**. Erityisedustaja käsittelee valtioiden velvoitteita suojella työntekijöitä, kuluttajia ja paikallisia asukkaita yritystoimintaan mahdollisesti liittyviltä ihmisoikeusrikkomuksilta; ihmisoikeuksien kunnioittamista osana yritysten yhteiskuntavastuuta; sekä ihmisoikeusrikkomusten kohteeksi joutuneiden oikeutta hakea ja saada hyvitystä rikkomuksista. Suomi suhtautuu myönteisesti erityisedustajan työhön korostaen valtioiden ensisijaista vastuuta ihmisoikeusnormien ja kansallisen lainsäädännön mukaisten toimien valvonnassa sekä sen varmistamisessa, että rikkomusten kohteeksi joutuneet henkilöt saavat oikeutta ja heille kuuluvat hyvitykset.

#### 1.6.4 Puolustusmateriaalien ja kaksikäyttötutteen vienti

- Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan johdonmukaisuus edellyttää, että puolustustarvikkeiden vientiä koskevat päätökset noudattavat ihmisoikeuspoliittisia linjauksia. Päätöstä tehtäessä otetaan huomioon asianomaisen maan ihmisoikeustilanne ja jälleenvientiriski.
- Suomi noudattaa tarkasti EU:n yhteistä kantaa aseviennistä. Suomi osallistuu aktiivisesti EU:n asevientiryhmään, jonka tehtävänä on mm. varmistaa, että kaikkien EU-maiden vientipäätökset ovat johdonmukaisesti ihmisoikeuspoliittisten linjausten mukaisia ja yhteisen kannan toimeenpano mahdollisimman tehokasta.
- Suomi tukee jatkossakin kansainvälisten, asekauppaa käsittelevien sääntöjen kehittämistä niin, että ne edistävät ihmisoikeuksien toteutumista, vähentävät aseellisten konfliktien todennäköisyyttä ja hillitsevät pienaseiden hallitsematonta leviämistä.

Puolustustarvikkeiden vientilupien myöntäminen perustuu Suomessa tuote- ja tapauskohtaiseen tarkasteluun. Suomi noudattaa vientilupapäätöksissään kansainvälisiä sopimuksia ja muita velvoitteita, kuten YK:n turvallisuusneuvoston määräämiä talouspakotteita ja asevientikieltoja, Euroopan unionin päättämiä asevientikieltoja sekä ETYJ:n tai muiden turvallisuusjärjestöjen ja kansainvälisten vientivalvontajärjestelyjen päättämiä rajoitteita. Suomi ei julista yksipuolisia maakohtaisia asevientikieltoja.

Vientilupaharkinta perustuu kansainvälisten sitoumusten lisäksi puolustustarvikkeiden maastavientiä ja kauttakuljetusta käsittelevään kansalliseen lainsäädäntöön. Myös puolustustarvikkeiden välitys kolmansien maiden välillä vaatii erityisluvan; näin pyritään estämään vientivalvontaa koskevien kansainvälisten sopimusten ja muiden velvoitteiden kiertäminen ja ehkäisemään laitonta aseiden valmistusta ja kauppaa.

Lupahakemuksen kokonaisharkinnan kannalta ovat keskeisessä asemassa EU:n yhteiset aseviennin säännöt, jotka sisältyvät neuvoston joulukuussa 2008 tekemään, aseiden ja aseteknologian vientiä koskevaan päätökseen (*Council Common Position defining common rules governing control of exports of military technology and equipment*), joka korvasi aiemmat, vuodesta 1998 lähtien voimassa olleet aseviennin käytännösäännöt. Jäsenvaltiot ovat velvollisia, paitsi noudattamaan yhteisiä vientikriteerejä, myös konsultoimaan toisiaan vientilupien kieltopäätöksistä (ns. epuupäätökset).

EU:n yhteisten aseviennin sääntöjen keskeisiä tavoitteita on tehostaa yhteistyötä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan puitteissa ja lähentää aseviennin liittyviä käytäntöjä. Jäsenvaltioiden välinen tietojenvaihto onkin jatkuvasti lisääntynyt ja kehittynyt. Ne raportoivat vuosittain toisilleen omasta aseviennistään. Lisäksi julkaistaan yhteinen julkinen vuosiraportti, joka kertoo mm. jäsenmaiden myöntämien vientilupien arvosta, toteutuneen viennin arvosta, viennin kohdemaista sekä jäsenvaltioiden tekemistä kieltopäätöksistä. EU:n aseviennin koskeva yhteistyöjärjestelmä on kansainvälisesti katsottuna poikkeuksellisen pitkälle kehittynyt ja toimii myönteisenä esimerkkinä muille valtioille.

EU:n yhteisten aseviennin sääntöjen perusteita ja neuvottelumenettelyä sovelletaan myös kaksikäyttötuotteisiin, jos on aihetta olettaa, että tuotteiden loppukäyttäjänä on vastaanottamaan puolustusvoimat tai kansalliset turvallisuusjoukot tai vastaavat tahot.

Lupaharkinnassa tulee muiden kriteerien ohella ottaa huomioon ihmisoikeuksien ja kansainvälisen humanitaarisen oikeuden kunnioittaminen. Ihmisoikeusloukkauksiin voivat syyllistyä vain hallitukset, mutta suojeluvälvoituksen laiminlyönti voi jo itsessään olla ihmisoikeusloukkaus. Myös tuotteen laatu otetaan huomioon ja arvioidaan, voiko kyseistä tuotetta käyttää ihmisoikeusloukkausten yhteydessä.

Suomi on edistänyt johdonmukaisesti tavanomaisten aseiden, ml. pienaseiden kaupan ja leviämisen valvontaa. Suomen toimintaa arvostetaan, mistä ovat osoituksina mm. Suomelle tulleet kutsut osallistua erilaisten työryhmien toimintaan. Vuonna 2007 Suomi kutsuttiin jäseneksi YK:n pienaseiden laitonta välitystoimintaa käsittelevään asiantuntijatyöryhmään ja vuonna 2008 kansainvälistä asekauppasopimusta valmistelevaan työryhmään. Suomi oli yksi ensimmäisistä valtioista, joka antoi tukensa kansainväliselle tavanomaisten aseiden kauppaa käsittelevälle sopimukselle (*Arms Trade Treaty*) ja jatkaa aktiivisesti työtä hankkeen edistämiseksi. Kaikki EU-maat ovat asettuneet tukemaan hanketta. Suomi on myös vahvasti tukenut YK:n pienasetoimintaohjelmaa sekä yksittäisiä hankkeita, joiden tavoitteena on rajoittaa pienaseiden hallitsematonta leviämistä ja käyttöä.

## 1.7 Kansainvälisten instituutioiden kehittäminen

### 1.7.1 Euroopan unioni

- EU:n kautta Suomen ääni ihmisoikeustoimijana vahvistuu. Unioni on jatkossakin Suomen ihmisoikeuspolitiikan keskeinen vaikutuskanava.
- Suomen tavoitteena on EU:n ihmisoikeuspolitiikan johdonmukaisuuden lisääminen - ihmisoikeusnäkökohdat tulee huomioida säännönmukaisesti kaikissa päätöksenteossa ja toiminnassa niin unionin sisäisissä asioissa kuin sen yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa.

- EU:n sisäisiin ihmisoikeushaasteisiin tullaan kiinnittämään entistä laajempaa huomiota. Suomi jatkaa työtä EU:n liittymiseksi Euroopan ihmisoikeussopimukseen.
- Suomen edustustot edistävät aktiivisesti EU:n ihmisoikeussuuntaviivojen ja muiden ihmisoikeuspoliittisten välineiden toimeenpanoa.

Suomi on EU:n jäsenmaana pyrkinyt johdonmukaisesti vahvistamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista unionin toiminnassa. Vuoden 2004 selonteon antamisen jälkeen unionin perusoikeussektori on kehittynyt Suomen tavoitteiden mukaisesti. Ihmisoikeudet on lisäksi huomioitu entistä kattavammin myös unionin muilla sektoreilla, kuten Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa. Tästä ovat osoituksena sekä ihmisoikeuksien ottaminen osaksi poliittisen tason ohjausta - esimerkkinä Euroopan turvallisuusstrategia - että ihmisoikeuksien huomioiminen mm. kriisinhallintaoperaatioiden tehtävissä ja henkilöstössä.

Joulukuussa 2007 allekirjoitetulla Lissabonin sopimuksella, joka käsittelee Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamista, pyritään saattamaan EU:n toimielimiä ja niiden työmenetelmiä ajan tasalle, vahvistamaan unionin demokraattista legitimitettiin ja lujittamaan sen perus- ja ihmisoikeusluottavuutta. Sopimus tekee vuonna 2000 hyväksytyyn EU:n perusoikeuskirjan määräyksistä oikeudellisesti sitovia ja mahdollistaa unionin liittymisen Euroopan ihmisoikeussopimukseen sen jälkeen, kun sopimuksen 14. lisäpöytäkirja on tullut voimaan. Voimaan tullessaan Lissabonin sopimus myös tiivistäisi unionin ulkosuhteiden hoitoa ja vahvistaisi jatkuvuutta mm. luomalla uuden ulko-ohjelman.

EU:n ihmisoikeuspolitiikan johdonmukaisuuden takaamiseksi ihmisoikeudet tulee huomioida säännönmukaisesti ulko- ja turvallisuuspoliittisten päätösten lisäksi myös muilla EU:n politiikka-aloilla. Jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten sisäisellä yhtenäisyydellä on tässä suuri merkitys. Suomi pyrkii varmistamaan ihmisoikeusnäkökulman toteutumisen kaikessa EU-politiikassaan. Samaan aikaan tavoitteena on vahvistaa EU:n ministerineuvoston toimintaa unionin sisäistä ihmisoikeustilannetta koskevissa kysymyksissä. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) puitteissa tapahtuvaan toimintaan keskittyvän neuvoston ihmisoikeustyöryhmän (COHOM) lisäksi tulisi harkita perusoikeuskysymyksiä käsittelevän pysyvän työryhmän perustamista tukemaan unionin sisäistä toimintaa ohjaavien ihmisoikeusvelvoitteiden toteuttamista. Suomen näkemyksen mukaan unionin on uskottavuussyistä kyettävä keskustelemaan myös omista ongelmistaan. Yhteistyömahdollisuuksien kartoittaminen ja tiedonvaihto hyvistä käytännöistä ovat hyödyllinen osa ihmisoikeuksista käytäviä vuoropuheluita.

EU:n perusoikeusviraston (PoV) perustaminen tukee ihmisoikeuksien toteutumista unionin alueella. Euroopan rasmin ja muukalaisvihan seurantakeskuksen korvannut ja toimialaltaan sitä laajempi virasto aloitti toimintansa maaliskuussa 2007. Riippumaton PoV käsittelee perusoikeuskysymyksiä, jotka liittyvät yhteisön oikeuden toimeenpanoon EU:n jäsenvaltioissa ja toimielimissä. Rasmin vastainen työ on edelleen yksi keskeinen painopistealue. Suomi piti PoV:n toimenkuvasta neuvoteltaessa erityisen tärkeänä sitä, että virasto tekee yhteistyötä Euroopan neuvoston kanssa. Tämä tavoite onkin toteutunut, sillä EU on tehnyt EN:n kanssa sopimuksen yhteistyöstä. PoV:n tehtävien ja roolin kehittyessä Lissabonin sopimuksen mahdollisen voimaantulon myötä on tärkeää varmistaa, että virasto kykenee tarttumaan tehokkaasti EU:n sisäisiin ihmisoikeushaasteisiin (ks. kohta 2.2.3).

EU on globaalina toimijana Suomen kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan keskeinen vaikutuskanava. Unionin neuvoston alaisuudessa toimiva **ihmisoikeustyöryhmä COHOM** vastaa siitä, että ihmisoikeuskysymykset saavat riittävästi huomiota unionin ulkosuhteissa. Suomi

on jo pitkään pyrkinyt tehostamaan työryhmän toimintaa ja sen yhteistyötä neuvoston muiden työryhmien kanssa. Lissabonin sopimuksen voimaantulo avaa uusia mahdollisuuksia myös tältä osin.

EU:n korkea edustaja nimitti vuoden 2005 alussa henkilökohtaisen ihmisoikeusedustajan. Tehtävää on tammikuusta 2007 lähtien hoitanut virolainen Riina Kionka. **Korkean edustajan henkilökohtaisella ihmisoikeusedustajalla** on tärkeä rooli ihmisoikeuksien valtavirtaistamisessa EU:n eri toimielimissä ja hän täydentää merkittävällä tavalla ihmisoikeustyöryhmän työtä. Hän osallistuu unionin ulkopuolisten maiden kanssa käytäviin ihmisoikeuskeskusteluihin ja huolehtii osaltaan siitä, että ihmisoikeusnäkökohdat huomioidaan riittävällä tavalla maa- ja aluekohtaisessa päätöksenteossa. Ihmisoikeusedustajan rooli on ollut merkittävä myös Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan ihmisoikeuslottuvuuden vahvistamisessa, mikä on Suomen painopistealueita. Suomi tulee jatkossakin antamaan ihmisoikeusedustajalle täyden tukensa ja kannustamaan häntä valtavirtaistamistyössä entistä läheisempään yhteistyöhön EU:n eri toimielinten kanssa.

**Euroopan parlamentin** painoarvo unionin ulkosuhteissa on viime vuosina kasvanut. EP seuraa tarkasti EU:n ihmisoikeusvälineistön toimeenpanoa ja antaa suosituksia toiminnan tehostamiseksi. Parlamentti hyväksyy ihmisoikeuksia koskevia päätöslauselmia ja mietintöjä, tuo ihmisoikeusnäkökulmaa esille käsitellessään ministerineuvoston ja komission esityksiä ja myöntää vuosittain Saharov-palkinnon ansioituneelle ihmisoikeuspuolustajalle. Parlamentin ulkoasiainvaliokunnan alaisuudessa toimii Ihmisoikeuksien alivaliokunta, jonka toimivaltaan kuuluu ihmisoikeuksien, vähemmistöjen suojelun ja demokraattisten arvojen edistäminen unionin ulkopuolisissa maissa. Alivaliokunnan puheenjohtajaksi tuli heinäkuussa 2009 suomalainen Heidi Hautala. EP:n aktiivisuus on tervetullutta. Se vahvistaa EU:n ihmisoikeuspolitiikan demokraattista valvontaa.

EU:n perus- ja ihmisoikeussektorin kehittämisessä riittää edellä kuvatuista edistysaskelista huolimatta työtä. Vaikka ihmisoikeusasioita on pyritty järjestelmällisesti sisällyttämään yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (ETTP) päätöksentekoon, periaatteet ja käytäntö eivät aina kohtaa. Usein kysymys ei ole niinkään poliittisen tahdon puuttumisesta kuin resurssien vähäisyydestä: ihmisoikeuskysymysten huomioiminen käytännön tasolla vaatii jatkuvaa panostusta niin neuvoston sihteeristöltä, komissiolta kuin jäsenmailtakin. Ihmisoikeuskoulutuksen merkitys on tässä suhteessa olennainen. Varsinaisissa ihmisoikeustehtävissä työskentelevien lisäksi kaikkien muidenkin virkamiesten tulisi tuntea EU:n ihmisoikeuspolitiikan välineet ja peruslähtökohdat. Suomi etsiikin jatkuvasti uusia keinoja neuvoston toiminnan järkevöittämiseksi.

EU on luonut laajan valikoiman välineistöä, jota se voi hyödyntää edistäessään ihmisoikeuksia kansainvälisesti. Erilaisten ihmisoikeuspoliittisten linjausten ja työkalujen suuri määrä kuvastaa unionin sitoutumista ihmisoikeuksien edistämiseen. Se asettaa toisaalta EU:n instituutioille ja jäsenvaltioille - ei vähiten puheenjohtajalle - mittavan haasteen, sillä toiminnan tulisi olla suunnitelmallista ja johdonmukaista. Komission ja jäsenmaiden edustustot ovat avainroolissa, sillä ne tuottavat linjausten laatimisessa tarvittavaa taustatietoa ja suosituksia ja ovat pitkälti vastuussa linjausten toimeenpanosta. Suomi painottaa EU:n toiminnan johdonmukaisuutta niin edustustojen tasolla kolmansissa maissa kuin unionin toimielimissä ja jäsenmaiden pääkaupungeissa ja pyrkii löytämään keinoja sen varmistamiseksi, että sekä päätöksenteko että päätösten toimeenpano on järjestelmällistä ja tehokasta. Ihmisoikeuskysymysten tulee olla säännönmukaisesti esillä kaikilla poliittisilla tasoilla, esimerkiksi EU:n huippukouksissa kolmansien maiden kanssa.



#### **IHMISOIKEUSPOLIITTISET VÄLINEET EUROOPAN UNIONIN ULKOSUHTEISSA**

- Kolmansien maiden kanssa tehtyjen sopimusten **ihmisoikeuslausekkeet**
- **Ihmisoikeussuuntaviivat** kuolemanrangaistuksesta (1998), kidutuksesta ja muusta julmasta, epäinhimillisestä tai halventavasta kohtelusta tai rangaistuksesta (2001), ihmisoikeusvuoropuheluista (2001), lapsista aseellisten selkkausten yhteydessä (2003), ihmisoikeuspuolustajista (2004), lapsen oikeuksista (2007), naisiin kohdistuvan väkivallan ja naisiin kohdistuvan syrjinnän kaikkien muotojen torjumisesta (2008); suuntaviivoja päivitetään säännöllisesti
- **Euroopan unionin demokratia- ja ihmisoikeusinstrumentti (European Instrument for Democracy and Human Rights, EIDHR)**
- **Kolmansien maiden kanssa käytävät ihmisoikeusvuoropuhelut** eri tasoilla Unionin jäsenyyttä hakeneiden maiden sekä mm. Kiinan, Venäjän, Turkmenistanin, Uzbekistanin, Afrikan unionin, Yhdysvaltain, Kanadan, Japanin, Uuden-Seelannin, Vietnamin, Intian, Saudi-Arabian, Meksikon, Chilen ja Brasilian kanssa. Vuoropuhelu Iranin kanssa on ollut keskeytyksissä vuodesta 2004 lähtien; Kuuban kanssa sitä ryhdyttiin käynnistämään uudelleen syksyllä 2008.
- **Euroopan unionin vuosittainen ihmisoikeusraportti**
- **Edustustopäälliköiden asemamaansa ihmisoikeustilanteesta laatimat raportit**
- **Ihmisoikeuksiin liittyvät julkilausumat**
- **Kahdenväliset yhteydenotot kolmansien maiden edustajiin**
- **Yhteistyö kansainvälisten ihmisoikeuselinten kanssa**
- **Yhteistyö kansalaisjärjestöjen kanssa**
- **ETPP-operaatiot ja EU:n erityisedustajat**

Tehokas ihmisoikeustyö edellyttää poliittisten toimien lisäksi myös taloudellista panostusta. EU:n demokratia- ja ihmisoikeusinstrumentin ohella unioni edistää ihmisoikeuksia mm. sen jäsenyyteen valmistautuville maille annettavan liittymistuen sekä Euroopan naapuruuspolitiikan kautta. Koska jäsenmaiden päätöksenteko poliittisissa ja taloudellisissa kysymyksissä on hajautettua, unionin taloudellista tukea on toisinaan ollut vaikea kohdentaa suuntaviivoissa mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi. EU:n (komission ja jäsenmaiden) poliittisen ja taloudellisen toiminnan yhteensovittaminen ihmisoikeuksien edistämiseksi käytännön tasolla onkin haaste, johon Suomikin kiinnittää jatkuvasti huomiota.

Euroopan unioni on kiistatta keskeinen ihmisoikeuksien puolestapuhuja **kansainvälisillä foorumeilla**. Unionin vaikutusvalta riippuu pitkälti sen sisäisestä yhtenäisyydestä ja toimintakyvystä. Koska yhteiset kannat vaativat kaikkien jäsenvaltioiden tuen, niiden valmisteleminen on työlästä. Vaarana on sisäisen koordinaation ylikorostuminen, passiivisuus kumppanien etsimisessä ja joustamattomuus neuvotteluissa. Esimerkiksi YK:n yleiskokouksessa EU:n 27 jäsenvaltiota ovat vain pieni vähemmistö. Yhteistyökumppaneiden hakeminen muista ryhmistä onkin ensiarvoisen tärkeää.

Viime vuosina EU:lla on ollut vaikeuksia toimia Suomen painotusten mukaisesti esimerkiksi naisten seksuaali- ja lisääntymisterveyteen ja -oikeuksiin sekä alkuperäiskansojen asemaan liittyvissä kysymyksissä. Yhteisen kannan puuttuessa Suomi on joutunut toimimaan kansallisesti ja hakemaan kumppaneita unionin sisältä, pohjoismaista ja muista maaryhmistä. Ensimmäisenä tavoitteena on kuitenkin toimia unionin kautta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan mukaisesti.

### 1.7.2 Yhdistyneet kansakunnat

- Suomen tavoitteena on ihmisoikeuksien valtavirtaistaminen kaikkeen YK:n toimintaan. Ihmisoikeusperustaista lähtökohtaa tuetaan YK-järjestöjen sisäisessä ja järjestöjen välisessä kanssakäymisessä.
- Suomi jatkaa aktiivista toimintaa YK:n yleiskokouksessa ja sen 3. komiteassa, jolla on edelleen määrävä rooli yleismaailmallisena ihmisoikeuspoliittisena elimenä. Samalla Suomi toimii edelleen YK:n ihmisoikeusneuvoston kehittämiseksi.
- Suomen pyrkimyksenä on rakentaa, sekä EU:n kautta että kansallisesti, monipuolisia kumppanuuksia ja alueryhmäraajat ylittävää toimintaa tärkeiden aloitteiden edistämiseksi ja YK:n poliittisten ihmisoikeuselinten yhteistyöilmapiirin parantamiseksi.
- Suomi on ehdolla YK:n turvallisuusneuvoston vaihtuvaksi jäseneksi kaudelle 2013–2014. Suomen tavoitteena on varmistaa ihmisoikeuksien toteutuminen ja huomioiminen turvallisuusneuvoston käytännön työssä.
- Suomi pyrkii takaamaan YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston, YK:n ihmisoikeussovimuselinten sekä muiden ihmisoikeusasiantuntijamekanismien riippumattoman ja tehokkaan toiminnan jatkumisen.

Tehokkaan monenkeskisen yhteistyön edistäminen on Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskeinen tavoite ja YK sen tärkein foorumi. YK:n yleiskokous muodostaa kansainvälisen ihmisoikeusjärjestelmän ytimen, sillä se mm. käsittelee kaikki uudet kansainväliset ihmisoikeusnormit. Ihmisoikeudet ovat yksi YK-politiikan peruspilareista. Suomen tavoitteena on ihmisoikeuksien valtavirtaistaminen kautta koko YK-järjestelmän; sekä järjestöjen sisäisen toiminnan että niiden välisen yhteistyön tulee noudattaa ihmisoikeusperustaista lähestymistapaa. Ihmisoikeusperustaisen lähtökohdan ja toiminnan yhteisen suunnittelun toteutumista voidaan edistää mm. järjestöjen kanssa käytävissä rahoittajakeskusteluissa sekä järjestöjen johtokunnissa ja rahoittamalla ihmisoikeustyötä.

Suomi tukee vuoden 2005 huippukokouksessa sovitun kokonaisvaltaisen uudistusohjelman toteuttamista. Uudistusten tulee vahvistaa YK-järjestelmän kykyä suojella ja edistää ihmisoikeuksia. Ihmisoikeuspolitiikan tavoitteita edistetään mahdollisimman pitkälle yhdessä muiden EU-maiden kanssa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan periaatteiden mukaisesti.

YK:n ihmisoikeustyössä ilmapiiri on viime vuosina huonontunut maaryhmien linnoittautuessa yhä tiukemmin omiin asemiinsa ja tiettyjen valtioiden keskittyessä ajamaan muita intressejä ihmisoikeuksista puhuttaessa. Suomen pyrkimyksenä on rakentaa, sekä EU:n kautta että kansallisesti, monipuolisia kumppanuuksia ja alueryhmäraajat ylittävää toimintaa yhteistyöilmapiirin parantamiseksi. On tärkeää, että YK:n ihmisoikeuselimissä pystytään käsittelemään myös teemoja, joista ei vielä vallitse laajaa kansainvälistä yhteisymmärrystä. Suomi tukee kansalaisjärjestöjen osallistumista YK:n ihmisoikeustoimintaan.

YK:n **ihmisoikeusneuvosto (ION)** perustettiin vuonna 2006. Se korvasi vuonna 1946 perustetun YK:n ihmisoikeustoimikunnan (IOT). Neuvoston perustamisen lähtökohtana oli YK:n vuoden 2005 huippukokouksen vahvistama näkemys, että ihmisoikeudet ovat yksi maailmanjärjestön kolmesta peruspilarista turvallisuuden ja kehityksen rinnalla.

ION:n jäsenten sitoutuminen ihmisoikeuksien kunnioittamiseen on pyritty varmistamaan siten, että ehdolle asettuneiden maiden ihmisoikeussitoumukset on nostettu aiempaa näkyvämmiin esille. Suomi valittiin ION:n jäseneksi sen ensimmäisissä vaaleissa kaudelle 2006–2007.

Suomen tavoitteena on ollut muokata ION:sta käytännönläheinen elin, joka pystyy puuttumaan ihmisoikeusloukkauksiin milloin tahansa ja tarvittaessa ilman asianosaisen valtion suostumusta. Neuvosto toimii käytännössä ympäri vuoden, mikä antaa mahdollisuuden nopeaan toimintaan ja pitkäjänteiseen seurantaan. ION ei ole ensimmäisinä toimintavuosinaan kuitenkaan pystynyt täyttämään näitä tavoitteita. Neuvosto ei ole pystynyt käsittelemään riittävän tehokkaasti ajankohtaisia ja vakavia maakohtaisia ihmisoikeustilanteita tai sellaisia ristiriitoja herättäviä teemoja kuin rasismi, muukalaisviha tai ilmaisun- ja uskonnonvapaus. Edeltäjänsä tavoin ION:a on kritisoitu erityisesti suhteettomasta Israelin arvostelusta. Esimerkiksi neuvoston tähän mennessä järjestämistä 11 erityisistunnosta 5 on käsitellyt Israelin toimintaa; Sudanin, Burma/Myanmarin, Sri Lankan ja Kongon demokraattisen tasavallan ihmisoikeustilanteista on kustakin järjestetty yksi erityisistunto ja lisäksi erityisistunnot on kutsuttu koolle käsittelemään maailmanlaajuisen ruokakriisin sekä talouskriisin ihmisoikeusluottuvuutta. ION hakee edelleen rooliaan ja lisäarvoaan suhteessa YK:n yleiskokoukseen ja turvallisuusneuvostoon.

ION:n yhteydessä toimivaa uutta maakohtaista määräaikaistarkastelua (*Universal Periodic Review*, UPR) on pidetty onnistuneena uudistuksena. Tarkastelussa käsitellään kaikkien maiden ihmisoikeustilanteita kerran neljässä vuodessa, mikä korostaa ihmisoikeuksien yleismaailmallisuutta. Tarkastelu on nostanut hyvin esiin oikeudellisten sopimusvalvontaelinten valtioille antamat suositukset ja se antaa foorumin kansalaisjärjestöjen kanssa käytävälle keskustelulle. Merkittävä osa tarkastelua on kunkin maan kansallinen valmistelu- ja seurantaprosessi. Määräaikaistarkastelun käytännöt ovat vasta muotoutumassa ja siten sen todellista vaikuttavuutta ihmisoikeustilanteiden paranemiseen ei vielä voida arvioida. Suomen ihmisoikeustilanteen määräaikaistarkastelu suoritettiin työryhmän ensimmäisessä istunnossa huhtikuussa 2008. Suomi pyrkii jakamaan muiden maiden kanssa saamia kokemuksia erityisesti määräaikaistarkastelun ensimmäisten vuosien aikana. Suomen tavoitteena on varmistaa, että määräaikaistarkastelu on luonnollinen jatke Suomen muiden valtioiden kanssa käymälle vuoropuhelulle.

Erityismekanismien (*special procedures*), eli YK:n asettamien, ihmisoikeusteemoja tai yksittäisten maiden tilannetta käsittelevien riippumattomien asiantuntijoiden, säilyttäminen ja niiden toiminnan vahvistaminen on tärkeää YK:n ihmisoikeustoiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi. Varsinkin maatilanteita tarkastelevia mekanismeja on neuvoston alkuvuosina lakkautettu ja joidenkin temaattisten asiantuntijoiden toimenkuvia rajoitettu tavalla, joka ei ole sopusoinnussa neuvoston perustarkoituksen kanssa. Suomi korostaa riittävän poliittisen ja taloudellisen tuen takaamista erityismekanismien itsenäiselle työskentelylle. Tätä edesauttaa mm. se, että maat antavat kaikille mekanismeille avoimia ja pysyviä vierailukutsuja.

ION:n muodollista asemaa ja toimivuutta arvioidaan sen perustamispäätöslauselman mukaisesti vuonna 2011.

***”Ihmisoikeudet eivät ole ase eivätkä suojakilpi. Ne ovat jokaisen ihmisen synnyinoikeus. Jos kadotamme kosketuksen tähän lähtökohtaan, kaikki neuvoston perustamiseksi ja ihmisoikeuksien keskeisen aseman turvaamiseksi tehty työ menee hukkaan.”***

Louise Arbour, YK:n ihmisoikeusvaltuutettu 2004-2008,  
YK:n ihmisoikeusneuvoston perustamisen yhteydessä.

**YK:n yleiskokouksella** tulee jatkossakin olla merkittävä rooli ihmisoikeusasioiden käsittelyssä. Se edustaa maailmanjärjestön koko jäsenkuntaa. YK:n yleiskokous on kansainvälisen ihmisoikeusnormiston kehittämisen keskuksena, erityisesti kansainvälisten ihmisoikeussopimusten hyväksymisen kautta. Yleiskokouksen työ ihmisoikeuksien valtavirtaistamiseksi on erityisen tärkeää, sillä se on monissa asioissa YK-järjestelmän korkein päättävä elin. Suomi jatkaa aktiivista työtä yleiskokouksen ihmisoikeuksien käsittelyssä ihmisoikeuspoliittisten painopisteidemme toteuttamiseksi. Suomi jatkaa pohjoismaista yhteistyötä, erityisesti yhteispuhjoismaisten päätöslausemien kautta<sup>11</sup>.

Vaikka ilmapiiri on viime vuosina huonontunut tälläkin areenalla, YK:n yleiskokouksessa on ollut helpompi rakentaa monipuolisia koalitioita ja alueryhmäraajat ylittävää toimintaa kuin ION:ssa. Siellä on voitu käsitellä myös teemoja, joista ei vielä vallitse laajaa kansainvälistä yhteisymmärrystä. Tämä liittyy esimerkiksi Suomelle tärkeiden naisten ja tyttöjen lisääntymis- ja seksuaalivähemmistöjen ihmisoikeuksien käsittelyyn. Yleiskokouksella on merkittävä - joskin viime aikoina heikentynyt - rooli vakavien maakohtaisten ihmisoikeustilanteiden käsittelyllä<sup>12</sup>.

ION:n perustamisvaiheessa Suomen tavoitteena oli ihmisoikeuselin, joka olisi asemaltaan yhdenvertainen yleiskokouksen ja turvallisuusneuvoston kanssa. Tällä hetkellä, kun ION ei ainakaan vielä ole täyttänyt sille asetettuja odotuksia, sen ja yleiskokouksen roolien välinen selkeä ero on tarpeen, jotta puutteet ION:n toiminnassa eivät vaikuttaisi negatiivisesti yleiskokouksen ja koko YK-järjestelmän mahdollisuuksiin edistää ihmisoikeuksia.

YK:n kuudentena **ihmisoikeusvaltuutettuna** (*High Commissioner for Human Rights*) aloitti vuonna 2008 eteläafrikkalainen tuomari Navanethem Pillay. Ihmisoikeusvaltuutetun toimisto on osa YK-sihteeristöä. YK:n ihmisoikeusvaltuutettu on viime vuosina uudistanut onnistuneesti toimistonsa hallintoa. Toimisto on viime vuosina panostanut erityisesti kenttätöimintöjen vahvistamiseen. Ihmisoikeusvaltuutetun toimistolla on nyt 11 maatoimistoa<sup>13</sup> ja 9 alueellista toimistoa<sup>14</sup>. Valtuutettu tukee kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden perustamista ja näiden työtä. Merkittävä osa toiminnasta ihmisoikeuksien puolesta tapahtuu koko YK-järjestelmää edustavissa maatoimistoissa työskentelevien ihmisoikeusneuvonantajien ja YK:n rauhanturvaoperaatioiden ihmisoikeusyksikköjen kautta. Lisäksi valtuutetun toimisto on vuodesta 2006 lähtien nostanut valmiuttaan reagoida nopeasti ihmisoikeuksiin liittyviin kriisitilanteisiin.<sup>15</sup> Suomalaisten ihmisoikeusasiantuntijoiden osallistuminen valtuutetun kenttätöimintöihin on vahvistanut merkittävästi myös kansallista osaamista maatason ihmisoikeustyöhön liittyen.

ION:n perustamisesta lähtien on käyty keskustelua ihmisoikeusvaltuutetun toimiston suhteesta neuvostoon. EU yhdessä muiden samanmielisten maiden kanssa on joutunut tekemään paljon työtä puolustaakseen valtuutetun itsenäisyyttä ja rahoitusta. YK:n ihmisoikeusvaltuu-

<sup>11</sup> Pohjoismaat jakavat vetovastuun vuorovuosin aloitteista, jotka käsittelevät kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia, kaikkinaisen naiseen kohdistuvan syrjinnän kieltävää yleissopimusta ja YK:n pakolaisjärjestön UNHCR:n toimintaa. Lisäksi Suomi ja Ruotsi vastaavat vuorotellen summittaisiin teloituksiin liittyvästä aloitteesta.

<sup>12</sup> Vuonna 2005 hyväksyttiin päätöslauselmat Iranin, Kongon (DRC), Myanmarin, Pohjois-Korean, Turkemenistanin, ja Uzbekistanin ihmisoikeustilanteista. 2006: Iran, Myanmar, Valko-Venäjä. 2007: Iran, Myanmar, Pohjois-Korea, Valko-Venäjä. 2008: Iran, Myanmar, Pohjois-Korea.

<sup>13</sup> Angola, Bolivia, Kambodzha, Kolumbia, Guatemala, Meksiko, Nepal, Palestiina, Kosovo, Togo, ja Uganda.

<sup>14</sup> Itä Afrikka (Addis Abeba), Eteläinen Afrikka (Pretoria), Keski-Amerikka (Panama City), Latalinalainen Amerikka (Santiago de Chile), Kaakkois-Aasia (Bangkok), Lähi-Itä (Beirut), Tyynivaltameri (Suva), ja alueellinen Keski-Afrikan ihmisoikeus-toimisto (Yaoundé). Euroopan aluetoimisto avattiin Brysselissä kesällä 2009.

<sup>15</sup> Nopeasti toimeenpantuja ihmisoikeustutkimuksia on suoritettu Itä-Timorissa, Länsi Saharassa, Liberiassa, Libanonissa, ja Palestiinassa (Beit-Hanoun).

tetulla on tärkeä rooli ihmisoikeussopimuselinten ja erityismekanismien toiminnan tukemisessa. Suomi tukee YK:n ihmisoikeusasiantuntijoiden itsenäistä ja riippumatonta työtä ja ihmisoikeussopimuselinten riittävien resurssien varmistamista.

#### **ESIMERKKEJÄ MUUSTA YK:N IHMISOIKEUKSIIN LIITTYVÄSTÄ TOIMINNASTA**

YK:n **turvallisuusneuvostolla** (TN) on merkittävä rooli ihmisoikeuksien toteutumisen varmistamisessa. TN käsittelee usein tilanteita, jotka ovat seurausta vakavista ihmisoikeusloukkauksista tai joihin liittyy merkittäviä ihmisoikeusrikkomuksia. Ihmisoikeudet ovat oleellinen osa monia turvallisuusneuvoston käsittelemiä temaattisia kysymyksiä. TN:n perustamalla rauhanturvaoperaatioilla on keskeinen rooli ihmisoikeuksien suojelemisessa ja edistämisessä. Suomi korostaa TN:n ja YK:n ihmisoikeusvaltuutetun ja muiden ihmisoikeustoimijoiden välisen yhteistyön tärkeyttä. Suomen tavoitteena on varmistaa ihmisoikeuksien huomioiminen ja toteutuminen TN:n käytännön työssä.

YK:n **rauhanrakentamiskomissio** on neuvoo-antava elin, joka perustettiin vuonna 2006 osana YK:n yleistä uudistamista. Ihmisoikeuksien suojeleminen ja edistäminen ovat rauhanrakentamisen keskeinen haaste. Suomi pyrkii edistämään YK:n ihmisoikeusmekanismien, ml. ION:n maakohtaisen tarkastelun tuottaman tiedon hyödyntämistä rauhanrakennusstrategioiden laatimisessa. Rauhanturvaoperaatioiden rinnalla toimii rauhanrakentamiskomission rahasto, jolla avustetaan konflikteista selvinneitä maita. Suomi tukee rahastoa taloudellisesti. Alivaltiosihteeri Marjatta Rasi toimii 2007-2009 rauhanrakentamiskomission neuvoo-antavan elimen puheenjohtajana. Suomi on aktiivisesti edistänyt kansalaisyhteiskunnan ja naisten mahdollisuuksia osallistua rahaston toimintaan maatasolla ja painottanut ihmisoikeus- ja oikeusvaltiotoimintaa tukevien hankkeiden tärkeyttä.

Koko **YK-järjestelmän** yhtenäinen ja koordinoitu toiminta on suuri haaste mutta välttämättömyyksiä mm. ihmisoikeuksien toteutumisen takaamiseksi. Omalta osaltaan ihmisoikeuksien toteutumista edistäviä YK-järjestöjä ovat esimerkiksi UNDP, UNFPA, UNICEF ja UNIFEM. Ihmisoikeusvaltuutetun ja YK-järjestelmän eri osien välisen yhteistyön tehokkuudella on suuri merkitys. Käytännössä Suomi voi edistää ihmisoikeusperustaisen lähtökohdan ja toiminnan yhteisen suunnittelun toteutumista mm. järjestöjen kanssa käytävissä rahoitajakeskusteluissa sekä järjestöjen johtokunnissa ja rahoittamalla ihmisoikeustyötä. Ihmisoikeuskeskustelu ja konkreettisten ehdotusten läpivieminen on viimeaikoina vaikeutunut järjestöjen johtokunnissa.

#### **1.7.3 Euroopan neuvosto ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö**

- Suomi tukee sekä poliittisesti että vapaaehtoisavustuksilla Euroopan neuvoston Varsovan huippukokouksen päätelmien täytäntöönpanoa. Järjestön toiminnan keskittäminen kolmeen ydintehtävään edesauttaa EN:n vahvistamista.
- Suomi pitää tärkeänä Euroopan ihmisoikeussopimuksen valvontajärjestelmän ja erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen menettelyä koskevan 14. pöytäkirjan pikaista voimaantuloa. Välivaiheessa Suomen tarkoituksena on antaa julistus pöytäkirjan tiettyjen määräysten väliaikaisesta soveltamisesta. Muutoinkin Suomi toimii aktiivisesti sen takaamiseksi, että ihmisoikeustuomioistuin voi jatkaa arvokasta työtään ihmisoikeuksien suojelemiseksi Euroopassa.
- Suomi selvittää, miten EU:n ja EN:n yhteistyötä voitaisiin edelleen tiivistää.

- Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestössä ETYJ:ssä Suomi jatkaa omalla puheenjohtajuuskaudellaan aloittamaansa työtä kansalaisyhteiskuntaosallistumisen ja ihmisoikeuspuolustajien aseman vahvistamiseksi ja pyrkii tehostamaan olemassa olevien sitoumusten toimeenpanon seurantaan. Suomen painopisteinä ovat kokonaisvaltaisen syrjimättömyyden käsitteen edistäminen, ml. moniperusteinen syrjintä ja seksuaalivähemmistöjen asema sekä viharikostematiikan kattavampi käsitteleminen.
- Suomi hyödyntää EN:n ja ETYJ:n tarjoamia mahdollisuuksia tiivistää ihmisoikeusyhteistyötä Venäjän kanssa ja ETYJ:n inhimillisen ulottuvuuden toiminnan tarjoamia mahdollisuuksia yhteistyön rakentamisessa Keski-Aasian maiden kanssa.

Euroopan neuvoston vuonna 2005 Varsovassa pidetty huippukokous vahvisti EN:n ydintehäväiksi ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen edistämisen. Tehävän suorittamista edesauttaa neuvoston ainutlaatuinen sopimusverkosto ja sen luoma normipohja sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) toiminta. Ammattiviranomaisten välinen yhteistyö on erityisen tärkeä kanava viedä eteenpäin EN:n tavoitteita.

Samalla, kun EN:n ydintavoitteet ovat tarkentuneet ja sen toiminta kehittynyt, myös sen yhteistyö muiden eurooppalaisten toimijoiden, kuten EU:n ja ETYJ:n kanssa on tiivistynyt. EU ja EN allekirjoittivat vuonna 2007 pöytäkirjan, joka määrittää puitteet yhteistyölle eri aloilla. Suomi on korostanut, että vuonna 2007 perustetun EU:n perusoikeusviraston ja EN:n yhteistyön tulee olla saumatonta ja toisiaan täydentävää vähemmistö- ja syrjimättömyyskysymyksissä. EU:n ja EN:n yhteistyö onkin tiivistynyt merkittävästi. EN:llä on mm. oma edustaja EU:n Perusoikeusviraston johtokunnassa ja EU-komissio toimii useiden EN:n hankkeiden rahoittajana erityisesti Balkanilla ja EU:n naapurisuuspolitiikan alueilla. Varsovan huippukokouksen loppuasiakirjoihin sisältyi EN:n ja ETYJ:n yhteistyöstä käsittelevä julistus, jonka pääteemoiksi määriteltiin terrorismin ja ihmiskaupan vastainen työ, vähemmistöjen oikeudet ja suvaitsevaisuuden ja syrjimättömyyden edistäminen.

**Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen** toiminnan turvaaminen on tavoite, jota on edistetty mm. neuvottelemalla Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14. pöytäkirja, joka sisältää tuomioistuimen toimintaa tehostavia uudistuksia. Pöytäkirja sopimuksen valvontajärjestelmän muuttamisesta hyväksyttiin ministerikokouksessa toukokuussa 2004 pitkien neuvottelujen jälkeen. Suomi osallistui niihin aktiivisesti puolustaen välillä ainoana valtiona yksilövalitusoikeutta. Merkittävimmät pöytäkirjan sisältämät muutokset sopimuksen valvontajärjestelmän tehostamiseksi koskevat yhden tuomarin toimivaltaa jättää valitus tutkittavaksi ottamatta sekä kolmen tuomarin komitean lisätoimivaltaa ottaa tutkittavaksi ja antaa tuomio asioissa, joiden osalta on jo olemassa EIT:n vakiintunutta oikeuskäytäntöä. Ministerikomitealla olisi mahdollisuus saattaa asioita tuomioistuimen käsittelyyn ja ihmisoikeusvaltuutetullekin olisi oma roolinsa. Merkittävää on niin ikään sopimuksen muuttaminen siten, että EU:n liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen olisi mahdollista. Pöytäkirjan olivat vuoteen 2009 mennessä ratifioineet kaikki muut jäsenmaat paitsi Venäjä.

Madridin ministerikokouksessa toukokuussa 2009 päästiin yhteisymmärrykseen ihmisoikeussopimuksen 14. pöytäkirjan väliaikaisesta ja osittaisesta soveltamisesta yhden ja kolmen tuomarin komitean valtuuksia koskevien määräysten osalta. Sopimusvaltiot voivat omalta kohdaltaan valita, liittyvätkö ne valinnaiseen nk. 14bis-pöytäkirjaan, jonka voimaantuloon riittää kolmen sopimuspuolen ratifiointi, vai antavatko ne julistuksen määräysten sitovuudesta. Molemmat järjestelyt lakkaavat olemasta voimassa, jos Venäjä ratifioi 14. pöytäkirjan. Suomen tarkoituksena on antaa julistus määräysten väliaikaisesta soveltamisesta korostaen näin itse 14. pöytäkirjan voimaantumisen tärkeyttä. Asiaa koskeva kansallinen käsittely arvioidaan voitavan saattaa päätökseen syksyllä 2009.

Euroopan neuvoston **ihmisoikeusvaltuutettuna** aloitti 2006 ruotsalainen Thomas Hammarberg. Valtuutettu on aktiivisuudellaan ja asiantuntemuksellaan vakiinnuttanut alun perin Suomen aloitteesta perustetun toimiston roolin ihmisoikeuksien edistäjänä ja jäsenvaltioiden sitoumusten valvojana. Elokuussa 2008 puhjennut Georgian kriisin myötä ihmisoikeusvaltuutetun rooli korostui ihmisoikeustilanteen kohentamisessa. Suomi jatkaa ihmisoikeusvaltuutetun toimiston tukemista niin vapaaehtoisrahoituksella kuin asiantuntija-avullakin. Vuoden 2008 tuen painopistealueena oli ihmisoikeuspuolustajien aseman edistäminen EN:n alueella; tätä jatketaan myös vuonna 2009.

EN luo suotuisat puitteet Venäjän kanssa ihmisoikeuksien ja demokratian edistämiseksi tehtävälle yhteistyölle. Venäjän EN-puheenjohtajuuden aikana touko-marraskuussa 2006 tapahtuikin edistystä.

Suomi on viime vuosina ollut neuvoston suurin vapaaehtoisrahoittaja. Tavoitteena on, että eri lähteistä tulevaa rahoitusta voitaisiin lisätä ja kohdentaa sitä erityisesti Balkanille ja Etelä-Kaukasiaan. Myös Euroopan kehitys pankki (CEB) tulisi kytkeä tiiviimmin EN:n ydintehtävien edistämiseen.

Suomen tasavallan presidentin aloitteesta vuonna 2005 perustettu **Euroopan romanifoorumi** (*European Roma and Travellers' Forum, ERTF*) on käynnistänyt toimintansa romaneiden äänenä Euroopassa. Foorumi toimii itsenäisesti, mutta sillä on yhteistyösopimus EN:n kanssa. ERTF:n tavoitteina on saada perustamisasiakirjan edellyttämät kansalliset kattojärjestöt perustettua eri maihin, laajentaa foorumin rahoitus pohjaa sekä rakentaa yhteistyötä eri romanitoimijoiden ja eurooppalaisten tahojen kuten EU:n komission kanssa. Suomi on kohdennanut omaa vapaaehtoisrahoitustaan EN:n romanitoimintojen tukemiseen.

#### **EUROOPAN NEUVOSTON IHMISOIKEUSTOIMIJOITA**

Euroopan neuvoston perustehtävä on ihmisoikeuksien, moniarvoisen demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen turvaaminen ja kehittäminen. Tärkein väline tässä työssä ovat sitovat normit ja niiden täytäntöönpanon valvonta. EN laatii normeja useilla aloilla kulttuurista ja sosiaalialioista terveyteen, rikostorjuntaan ja hyvään hallintoon.

**Ministerikomitea** on Euroopan neuvoston päätöksentekuelin. Se koostuu jäsenmaiden ulkoministereistä tai heidän pysyvistä edustajistaan, suurlähettiläistä. Tärkeimmät päätökset, kuten uuden jäsenmaan ottaminen tai suosituksen antaminen jäsenmaiden hallituksille, vaativat yksimielisen päätöksen. Ministerikomitea hyväksyy Euroopan neuvoston sopimukset ja suositukset, minkä jälkeen ne avataan jäsenmaille allekirjoitettaviksi. Sopimus tulee osaksi jäsenmaan kansallista lainsäädäntöä. Ministerikomitean suositukset ohjaavat merkittävästi jäsenmaiden politiikkaa ja lainsäädäntöä. Lisäksi ministerikomitea käy poliittista keskustelua ajankohtaisista asioista, joista se voi antaa julkilausumia.

**Parlamentaarinen yleiskokous** on neuvoo-antava ja aloitteita tekevä toimielin, joka koostuu jäsenmaiden parlamenttien nimeämistä kansanedustajista. Parlamentaarisen yleiskokouksen aloitteesta ovat syntyneet tärkeimmät Euroopan neuvoston yleissopimukset, kuten Euroopan ihmisoikeussopimus sekä Euroopan sosiaalinen peruskirja.

**Paikallis- ja aluehallinnon kongressi** on neuvoo-antava elin, joka koostuu jäsenmaiden paikallis- ja aluehallinnon edustajista. Sen päätavoite on edistää näiden viranomaisten

poliittista, hallinnollista ja taloudellista itsehallintoa ja näin vahvistaa ihmisoikeuksien täytäntöönpanoa paikallistasolla.

Euroopan neuvoston yhteydessä toimii **Euroopan ihmisoikeustuomioistuin**. Euroopan ihmisoikeussopimuksella ja sen lisäpöytäkirjoilla on luotu ainutlaatuinen järjestelmä, jolla valvotaan ihmisoikeussuojan tehokasta toteutumista. Sopimusvelvollisuuksien täyttämistä valvoo ihmisoikeustuomioistuin, jonka tuomiot sitovat sopimusvaltioita. Sopimusvaltiot ovat sitoutuneet turvaamaan jokaiselle henkilölle perusoikeudet ja -vapaudet.

Euroopan neuvoston **ihmisoikeusvaltuutetulla** on ei-juridisena elimenä joustavat edellytykset edistää ihmisoikeuksien toteuttamista ja tietoisuutta ihmisoikeuksien kunnioittamisesta yleensä. Valtuutettu on aktiivisuudellaan ja asiantuntemuksellaan vakiinnuttanut alun perin Suomen aloitteesta perustetun toimiston roolin ihmisoikeuksien edistäjänä ja jäsenmaiden sitoumusten valvojana. Hänen tulee toimia riippumattomasti ja puolueettomasti.

**Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön** inhimillinen ulottuvuus on keskeinen osa eurooppalaista ihmisoikeusarkkitehtuuria. Jo Helsingin ETYK-päätösasiakirjassa 1975 todettiin, että ETYK:n kaikki kolme ulottuvuutta (poliittis-sotilaallinen, talous ja ympäristö sekä inhimillinen ulottuvuus) ja niiden edistäminen ovat samanarvoisessa asemassa. Kylmän sodan jälkeen tällainen kokonaisvaltainen lähestymistapa muotoutui nk. laajan turvallisuuden käsitteeksi, jossa ihmisoikeudet, oikeusvaltioperiaate ja demokratia tunnustetaan turvallisuuden kiinteiksi osatekijöiksi. Laajan turvallisuuden periaatetta voidaan pitää ETYJ:n tavaramerkkinä.

ETYJ:n päätökset vaativat kaikkien jäsenvaltioiden yksimielisen hyväksynnän. Sen puitteissa annetut poliittiset sitoumukset kattavat 56 Euroopan, Pohjois-Amerikan, Kaukasian ja Keski-Aasian valtiota mukaan lukien Venäjä ja Yhdysvallat. Järjestön maantieteellistä laajuutta voidaan pitää merkittävänä lisäarvoa tuovana tekijänä. Alueellinen kattavuus korostuu myös kenttätoimistoverkoston kautta. Tällä hetkellä ETYJ:llä on 19 kenttätoimistoa Itä-Euroopassa, Balkanilla, Kaukasuksella ja Keski-Aasiassa.

ETYJ-puheenjohtajuus vuonna 2008 tarjosi Suomelle tilaisuuden vahvistaa järjestön inhimillistä ulottuvuutta. Poliittinen toimintaympäristö asettaa kuitenkin rajat sille, miten pitkälle meneviä edistysaskeleita voidaan tavoitella. 2000-luvulla jo perustavanlaatuisista ihmisoikeusperiaatteista, etenkin avoimesta kansalaisjärjestöosallistumisesta, kiinni pitäminen on muodostanut haasteen ETYJ:n puheenjohtajalle. Suomi onnistui torjumaan yritykset rajoittaa kansalaisjärjestöjen osallistumista inhimillisen ulottuvuuden tapahtumiin.

Suomen puheenjohtajuuskauden painopisteitä olivat ihmiskaupan vastainen toiminta, suvaitsevaisuuden ja syrjimättömyyden edistäminen erityisesti romanien asemaan liittyen sekä sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen järjestön toiminnassa. Suomi pyrki aktiivisesti edistämään ETYJ:n eri toimijoiden yhteistyötä. Esimerkiksi romanitoiminnoissa painotettiin niin ETYJ:n Demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimiston ODIHR:in<sup>16</sup>, vähemmistövaltuutetun, toleranssiedustajien kuin ihmiskauppaerityisedustajankin saumatonta yhteistyötä ja järjestön kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Suomi onnistui tavoitteessaan saada neu-

<sup>16</sup> Suomi on ollut yksi ODIHR:n suurimmista vapaaehtoisrahoittajista useiden vuosien ajan ja on antanut asiantuntijoita toimiston käyttöön. Hallitus kuitenkin katsoo, että ODIHR:n työskentelyn jatkuvuuden ja pitkäjänteisyyden turvaamiseksi ETYJ:n perusbudjetin tulisi kattaa ODIHR:n toiminta mahdollisimman laajasti.



voteltua Helsingin ETYJ-ministerikokouksessa 2008 mm. ihmisoikeusjulistuksen, jossa mm. uudistetaan toteamus siitä, että ETYJ:n inhimillisen ulottuvuuden kysymykset eivät ole yksinomaan valtioiden sisäisiä asioita.

Suomi on korostanut ETYJ-toiminnassa jatkuvuuden merkitystä, mistä hyvänä esimerkkinä toimi ns. kvintettiyhteistyön aloittaminen Suomen puheenjohtajuuskaudella edellisen puheenjohtajan Espanjan ja tulevien puheenjohtajien Kreikan, Kazakstanin ja Liettuan kanssa. Suomi toimi myös aktiivisesti ETYJ:n ja EN:n yhteistyön edistämiseksi neljällä yhteistyöalueella. Suomi pyrki omalta osaltaan edistämään ETYJ:n ja EN:n yhteistyötä Georgiassa elokuussa 2008 syntyneen aseellisen konfliktin ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa. Lisäksi Suomi tuki mittavasti ETYJ:n sihteeristön järjestämää tapahtumaa naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemisestä Dushanbessa lokakuussa 2008 ja järjesti vaalitarkkailukysymyksiä koskevan seminaarin Wienissä heinäkuussa 2008.

#### EUROOPAN TURVALLISUUS- JA YHTEISTYÖJÄRJESTÖN IHMISOIKEUSTOIMINTAA

ETYJ:n **Demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto** (*Office for Democratic Institutions and Human Rights*, ODIHR) toimii Puolassa, Varsovassa. ODIHR:n tehtävänä on tukea ETYJ:n osallistujavaltiota ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisessa, oikeusvaltio- ja demokraatiaperiaatteiden turvaamisessa, demokraattisten instituutioiden vahvistamisessa ja suvaitsevaisuuden edistämässä. ODIHR järjestää vuosittain mm. Euroopan suurimman ihmisoikeuskokouksen Varsovassa, nk. inhimillisen ulottuvuuden täytäntöönpanokokouksen. ODIHR on keskeinen toimija myös erityisesti kansainvälisessä vaalitarkkailussa. ODIHR:n johtajana toimii slovenialainen Janez Lenarcic.

ETYJ:n **mediavaltuutetun toimisto** toimii Itävallassa, Wienissä. ETYJ:n mediavaltuutettuna on unkarilainen Miklos Haraszi. Mediavaltuutetun tehtäväkenttään kuuluu ilmaisunvapauden seuranta ETYJ:n osallistujavaltioissa. Mediavaltuutettu mm. kiinnittää huomiota ilmaisunvapausloukkauksiin.

ETYJ:n **vähemmistövaltuutetun toimisto** toimii Hollannissa, Haagissa. Vähemmistövaltuutettuna toimii norjalainen Knut Vollebaek. Vähemmistövaltuutettu seuraa mahdollisesti kehittyviä jännitteitä ETYJ:n alueella osana konfliktinestotoimia ja hyödyntää myös ns. hiljaisen diplomatian keinoja. Vähemmistövaltuutettu on mm. yhdessä ODIHR:n kanssa arvioinut Georgian ihmisoikeustilannetta Suomen ETYJ-puheenjohtajuuskaudella.

ETYJ:llä on **ihmiskaupan vastainen erityisedustaja**, jona on toiminut vuodesta 2007 lähtien suomalainen Eva Biaudet.

ETYJ:in puheenjohtajamaa voi halutessaan nimittää **kolme toleranssiedustajaa**, jotka käsittelevät uskontoon perustuvaa syrjintää ja muita syrjinnän muotoja.”

## 1.8 Kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan toimeenpano

Suomi toteuttaa kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikkansa tavoitteita sekä poliittisten työvälineiden avulla että suuntaamalla käytettävissään olevia voimavaroja tarkoituksiin, jotka edistävät tavoitteiden toteutumista. Poliittikkatyökaluihin kuuluvat mm. ihmisoikeustavoitteiden ajaminen kahdenkeskisessä valtioidenvälisessä kanssakäymisessä virkamiestasolta aina kaik-

kein korkeimman poliittisen tason kontakteihin; ihmisoikeuskysymysten nostaminen esiin kansainvälisillä foorumeilla; päätöslauselma-aloitteet Yhdistyneissä kansakunnissa ja muissa vastaavissa yhteyksissä; EU:n yhteisten sekä muiden unionimaiden tekemien aloitteiden edistäminen ja EU-puheenjohtajan tukeminen mm. taakanjaon kautta; sekä yhteistyö kansainvälisten järjestöjen ja kansalaisjärjestöjen kanssa.

Jäsenyydet kansainvälisissä elimissä tarjoavat tavallista paremmat mahdollisuudet edistää ihmisoikeuksia. Suomi pyrkii jatkossakin kansainvälisten elinten jäseneksi lisätäkseen vaikutusvaltaansa ja hankkiakseen näkyvyyttä omille tavoitteilleen. Kampanja YK:n turvallisuusneuvoston jäsenyyden puolesta kaudelle 2013-2014 on parhaillaan käynnissä. Turvallisuusneuvoston jäsenenä Suomella olisi aivan erityiset mahdollisuudet mm. vahvistaa kansainvälisiä normeja, jotka turvaavat naisten ja lasten ihmisoikeuksia konfliktitilanteissa.

Kehitysyhteistyö on keskeinen kanava, jonka kautta Suomi voi kansallisesti suunnata voimavaroja ihmisoikeuspolitiikan tavoitteita edistäviin tarkoituksiin. Kahdenvälisen kehitysyhteistyön lisäksi Suomi voi vaikuttaa EU:n kehitysyhteistyöhön ja tarjoamansa rahoituksen ja henkilöresurssien kautta kansainvälisten kehitysjärjestöjen toimintaan. Rahoitusta ja asiantuntemusta kanavoidaan myös muihin tarkoituksiin, jotka edistävät ihmisoikeuspolitiikan toteutumista; konkreettisia esimerkkejä tästä ovat humanitaarinen apu ja kriisinhallintatyö.

Kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanossa Suomen omien edustustojen rooli on monella tapaa keskeinen. Ne seuraavat asemamaidensa tilannetta ja toimittavat kotimaahan tietoa päätöksenteon pohjaksi. Usein juuri edustustot toteuttavat käytännössä ne toimenpiteet, joihin Suomi on päättänyt ryhtyä. Tämän lisäksi Suomen edustustot luovat omalla toiminnallaan kuvaa siitä, miten suomalainen hallinto itse noudattaa ihmisoikeusperiaatteita tai hyvää hallintoa. Kehitysmaissa toimivien edustustojen käytössä oleva paikallisen yhteistyön määräraha on osoittautunut erittäin hyödylliseksi ja joustavaksi työkaluksi, jolla voidaan puuttua konkreettisesti ihmisoikeusongelmiin ja vahvistaa paikallisten yhteistyökumppaneiden omaa kykyä edistää ihmisoikeuksien toteutumista.

## 2 PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN TOTEUTUMINEN SUOMESSA

### 2.1 Yleisiä lähtökohtia

Käsitellessään edellistä valtioneuvoston selontekoa Suomen ihmisoikeuspolitiikasta (VNS 2/2004 vp) eduskunta edellytti, että seuraavassa selonteossa arvioidaan kattavasti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa. Eduskunta kuitenkin edellytti, että myös seuraavassa selonteossa painopiste on kansainvälisissä kysymyksissä (EK 18/2004 vp). Näiden lausumien mukaisesti nyt käsillä oleva selonteko sisältää selvityksen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännös korostaa pyrkimystä perusoikeuksien aineelliseen turvaamiseen muodolliseen, menettelyvaatimukseen liittyvän perusoikeusturvan rinnalla. Säännös ulottaa julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden perusoikeuksien ohella myös Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa turvattuihin ihmisoikeuksiin ja se vastaa tältä osin ihmisoikeussopimusten lähtökohtia ja niiden kansainvälisissä valvontaelimissä samaa tulkintaa. Perustuslain lähtökohtana on perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen myös niiden suoralla soveltamisella. Kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet asettavat oikeusjärjestyksessämme minimitason, jonka alapuolelle oikeuksista ei voida poiketa.

Julkisen vallan oikeuksien turvaamiseen liittyvät keinot jäävät kussakin tapauksessa erikseen harkittaviksi. Keskeisiin keinoihin kuuluvat perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen sekä taloudellisten voimavarojen kohdentaminen.

Yhtäältä oikeuksien turvaamisvelvoitteen johdosta selonteon kotimaisessa osuudessa ei voida nostaa esille tiettyjä temaattisia kysymyksiä samalla tavoin kuin selonteon kansainvälisessä osuudessa; kaikkien oikeuksien toteutumiseen on kiinnitettävä huomiota yhtäläisin perustein. Toisaalta tämä ei sulje pois sitä, ettei selonteon kotimaisessa osuudessa voi kohdistaa katseen keskeisiin ajankohtaisiin perus- ja ihmisoikeusongelmiin Suomessa sekä selvittää niitä koskevia toimenpiteitä tai mahdollisia suunnitelmia. Näin ollen selonteon kotimainen osuus ei ole tyhjentävä esitys Suomen ihmisoikeustilanteesta eikä siihen ole sisällytetty aikaisempien kehittämistoimien tai nykytilan kattavia kuvauksia. Esimerkiksi voimassa olevaa säädöspohjaa taikka lainsäädännöllisiin tai muihin toimenpiteisiin ryhtymistä selostetaan vain siltä osin kuin tämä kussakin asiayhteydessä on tarpeen.

Hallituksen pyrkimyksenä on käsitellä avoimesti perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen liittyviä ajankohtaisia haasteita kotimaassa. Selonteossa on pyritty käsittelemään myös niitä kotimaisia perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä, joita edellisessä selonteossa selvitettiin puutteellisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan mukaan. Perustuslakivaliokunta totesi edellisestä selonteosta puuttuneen katsaukset esimerkiksi vapautensa menettäneiden oikeuksista, yksityisyyden suojasta, sananvapaudesta ja uskonnonvapaudesta sekä edellisen laman aikana ylivelkaantuneiden asemasta (PeVL 23/2004 vp). Mielenterveyspotilaiden oikeuksien toteutuminen oli niin ikään jäänyt vaille huomiota samoin kuin eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävässään esille nostamat kysymykset esimerkiksi sosiaaliturvan toteutumisesta ja sosiaalipalveluiden saatavuudesta. Perustuslakivaliokunta totesi oikeusasiamiehen kiinnittäneen huomiota myös perheväkivaltaan, asunnottomuuteen, lasten ongelmiin samoin kuin vähemmistöihin kohdistuvaan suvaitsemattomuuteen ja syrjintään sekä asioiden käsittelyaikaisten pituuteen. Perustuslakivaliokunta muistutti hyvän hallinnon vaatimusten ja

oikeusvaltioperiaatteen tärkeästä merkityksestä ulkomaalaisten aseman arvioinnissa sekä kansainvälisistä velvoitteista nousevasta päätöksenteon yksilöllisestä luonteesta.

Lisäksi perustuslakivaliokunta edellytti, että arvioitaessa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa, tulee lähtökohdaksi ottaa kansainvälisten valvontaelinten suositusten ohella myös tuomioistuinten ja ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisuja samoin kuin perustuslakivaliokunnan käytäntöä. Seuraavassa selonteossa tulee tehdä yksityiskohtaisemmin selkoa ainakin niistä ihmisoikeustuomioistuimen tuomioista, joissa Suomen on todettu rikkoneen ihmisoikeussopimuksen velvoitteita. Tuomioiden täytäntöönpanon seuranta on järjestettävä, ja selonteon on vastaisuudessa syytä sisältää selvitys tuomioiden täytäntöönpanosta (PeVL 23/2004 vp).

Selvitys perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa on laadittu ministeriöiden välisenä yhteistyönä siten, että kukin ministeriö on vastannut oman toimialansa asioita koskevasta osuudesta. Oikeusministeriö on koordinoanut selvityksen laatimista. Selonteon edellyttämästä merkittävästä työmäärästä huolimatta sen laatimiseen ei ole voitu osoittaa ministeriöissä lisäresursseja.

Kotimaisten perus- ja ihmisoikeuskysymysten tarkastelu jäsentyy selonteossa pääpiirteissään ihmisoikeussopimusten jaottelun ja niissä tarkoitettujen oikeuksien mukaisella tavalla. Päällekkäisyyksien ja toiston välttämiseksi selonteossa on käytetty tarpeen mukaan sisäisiä viittauksia.

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen ja toteuttaminen vaativat jatkuvaa, määrätietoista työtä. Selonteon kotimaiseen osuuteen ei tällä kertaa ole tarkoitus yhdistää YK:n Wienissä vuonna 1993 pidetyn maailmankonferenssin antamien suositusten mukaista kansallista toimintaohjelmaa. Sen laatimista tarkoittava työ olisi ollut erittäin vaativaa ja edellyttänyt resursseja myös ministeriöiden välistä koordinaatiota varten. Ajatuksena on kuitenkin, että toimintaohjelman laatiminen voitaisiin ottaa seuraavan selonteon yhteydessä esille omana prosessina, jos eduskunta näin edellyttää ja valmistelulle voidaan taata riittävät resurssit.

Niin kuin tässä selonteossa todetaan myöhemmin, hallitus puoltaa kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamista. Tällaisen instituution perustaminen toisi tulevaisuudessa lisäarvoa arvioitaessa kansainvälisten ihmisoikeussitoumusten toteuttamista Suomessa ja tarvittaviin toimiin ryhtymistä

## **2.2 Kansainvälinen ja eurooppalainen valvontajärjestelmä**

### **2.2.1 Kansainvälisten valvontaelinten suositukset ja päätelmät**

Kansainvälisiä lainkäyttö- ja tutkintaelimiä on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean lisäksi kolme EN:n ja kuusi YK:n sopimusvalvontaelintä.

Hallitus raportoi määräajoin ihmisoikeussopimuksista kuudelle YK:n ja kolmelle EN:n sopimusvalvontaelimelle, jotka valvovat sopimusten kansallista täytäntöönpanoa. Kyseiset valvontaelimet antavat raportin tutkittuaan valtiolle loppupäätelmänsä sen johdosta, ja myös näiden loppupäätelmien kansallista täytäntöönpanoa seurataan. YK:n sopimusvalvontaelimet kutsuvat lisäksi hallituksen edustajat kuulemistilaisuuteen, jossa raporttia käsitellään suullisesti.

### *Vapautensa menettäneiden oikeudet*

Eurooppalainen komitea kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi (CPT) on antanut selonteoksa neljännessä määräaikaisesta tarkastuskäynnistään Suomessa (huhtikuu 2008). CPT:n toimivaltaan kuuluu tehdä tarkastuksia sellaisissa paikoissa, joissa pidetään vastoin tahtoaan vapautensa menettäneitä henkilöitä, sekä antaa tarkastuksiin perustuvia huomautuksia ja suosituksia. Näiden painoarvoa lisää se, että ihmisoikeustuomioistuin usein viittaa niihin omassa ratkaisutoiminnassaan.

Komitea vieraili seitsemällä poliisilaitoksella, päihtyneiden selviämisasemalla ja ulkomaalaisten säilöönottoyksikössä, kolmessa vankilassa sekä kahdessa psykiatrisessa sairaalassa. CPT katsoi, että sen tietoon ei ollut tullut väitteitä vapautensa menettäneiden huonosta kohtelusta suomalaisissa laitoksissa. Lopullisessa selonteossaan CPT kiinnitti huomiota muun muassa tutkintavankien säilyttämiseen poliisin tiloissa, Helsingin vankilan ns. paljuselleihin sekä eristämiskäytäntöihin Vanhan Vaasan psykiatrisessa sairaalassa, poliisin kiinni ottamien ja pidättämien henkilöiden oikeussuojakeinoihin sekä heidän oikeuteensa käyttää ja valita vapaasti avustajansa. Erityistä huomiota CPT kiinnitti toiminta- ja ulkoilumahdollisuuksien puutteisiin poliisilaitoksilla.

CPT piti ulkomaalaisten säilöönottokeskuksen aineellisia oloja tasokkaina. Komitea kuitenkin suositteli terveydenhuoltohenkilökunnan määrän lisäämistä sekä lapsille ja nuorille tarkoitettujen koulutusmahdollisuuksien lisäämistä. Komitea pyysi myös lisäselvitystä säilöönottokeskuksessa työskentelevien yksityisten turvallisuusvartijoiden voimankäyttökoulutuksesta. Sen välttämiseksi, että ulkomaalaisia säilytetään poliisin tiloissa, CPT esitti, että Suomessa harkittaisiin vakavasti mahdollisuutta avata toinen ulkomaalaisten säilöönottoyksikkö.

CPT moitti jo neljännen kerran paljusellien käyttöä Suomessa. Komitea toivoo Suomen aikais-tavan vankiloiden peruskorjausta siten, että sellit varustettaisiin WC-tiloilla huomattavasti aikaisemmin kuin on suunniteltu (2015). Tarvittavan henkilökunnan riittävydestä myös öisin olisi huolehdittava joko uusia virkoja perustamalla tai uudelleen sijoittamalla vankeinhoito-henkilökuntaa.

Komitea puuttui myös vankien välisen väkivallan määrään. Vankien välisen väkivallan tor-jumiseen tulisi komitean mielestä panostaa nykyistä enemmän. Omasta pyynnöstään erillään asuville tulee tarjota mahdollisuus toimintaan, koulutukseen, urheiluun ja päivittäiseen ulkoiluun. Vankien yksilölliset tarpeet pitäisi arvioida säännöllisin väliajoin, ja tarvittaessa tulisi harkita myös vangin siirtämistä toiseen laitokseen. CPT suositteli myös vankien terveyden-huoltopalveluiden parantamista ja kehittämistä. CPT toivoi myös toimenpiteitä uuden vankeuslainsäädännön toteuttamiseksi erityisesti toiminta- ja kuntoutusohjelmia lisäämällä.

Komitean mielestä tahdonvastaisen hoidon jatkumisesta psykiatrisessa sairaalassa tehtyyn päätökseen tulisi liittyä lausunto potilasta hoitavasta sairaalasta riippumattomalta psykiat-rilta. Potilaalla tulisi olla oikeus tulla henkilökohtaisesti kuulluksi tuomioistuimessa, kun ky-seessä on tahdosta riippumaton sairaalaan määräämismenettely. Komitea suositteli kun-touttavaan toimintaan osallistumisen sekä terapian tarjonnan lisäämistä Vanhan Vaasan sairaalassa. Komitea kiinnitti lisäksi huomiota psykiatristen sairaaloiden nuorisopotilaiden ulkoilumahdollisuuksien parantamiseen.

Komitean neljännen määräaikaisraportin suositusten sävy oli aikaisempaa tiukempi, sillä CPT on esittänyt suosituksia useista selonteossa mainituista asioista jo aikaisemmissa rapor-teissaan. CPT huomautti, että yleissopimuksen 3 artiklan yhteistyön periaate edellyttää päät-täväisiä toimenpiteitä CPT:n aikaisempien ja tärkeimpien suositusten toimeenpanemiseksi.

Suomen hallitus on kesäkuussa 2009 antanut vastauksensa CPT:n Suomeen 20-30.4.2008 tekemästä käynnistä annettuun selontekoon.

#### *Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet*

YK:n TSS-sopimusta valvova komitea on kiinnittänyt huomiota määräaikaisten työsopimusten käyttöön. Komitea on todennut, että määräaikaisten työsopimusten laajamittainen käyttö voi tosiasiallisesti rajoittaa osa-aikaisten työntekijöiden, varatyöntekijöiden ja ulkomaalaisten mahdollisuutta nauttia työhön liittyviä oikeuksiaan.

TSS-komitea on kiinnittänyt toistuvasti huomiota tarpeeseen ehkäistä köyhyyttä ja syrjäytymistä. Komitea on pyytänyt Suomea tehostamaan pyrkimyksiään torjua köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä sekä kehittämään järjestelmän, jolla mitataan köyhyysastetta ja sitä seurataan tiiviisti. Lisäksi vertailukelpoista tietoa köyhyudessa elävien ihmisten määrästä sekä köyhyiden esiintyvyyden ja syvyyden vähentämisessä saavutetusta edistyksestä ei ole riittävästi saatavilla.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden yhdenvertaisen saatavuuden osalta tulee huomioida, että esim. YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea on suositellut, että saamelaisnaisille tulee järjestää asianmukaiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, mukaan lukien lisääntymisterveyspalvelut. Lisäksi YK:n lapsen oikeuksien komitea on suositellut, että kaikille lapsille taataan tasa-arvoinen pääsy palveluihin ja palvelujen saatavuus heidän asuinkunnastaan riippumatta. Tämän toteutuminen on valtion vastuulla, vaikka itse palvelut järjestetäänkin kuntatasolla.

Myös alkoholin ja huumeiden väärinkäyttöön, samoin kuin mielenterveysongelmiin on kiinnitetty erityistä huomiota. YK:n TSS-komitea onkin suositellut, että Suomi tehostaa pyrkimyksiään torjua alkoholin ja huumeiden väärinkäyttöä sekä puuttua mielenterveysongelmien perussyihin, sekä koko väestön, että erityisesti nuorten osalta. YK:n lapsen oikeuksien komitea on ollut huolissaan lasten lisääntyvästä alkoholinkäytöstä ja suositellut, että Suomi vahvistaa lasten ja nuorten terveyden, erityisesti lasten alkoholinkäyttöön, kohdistuvia toimenpiteitä ja kehittää edelleen terveysohjelmiaan, joiden tulisi kohdistua muun muassa nuorten terveellisten elämäntapojen edistämiseen. Myös YK:n naisten syrjinnän vastainen komitea on kehottanut Suomea ryhtymään toimenpiteisiin tyttöjen mielenterveyden heikentymiseen puuttumiseksi, alkoholin ja huumeiden käytön estämiseksi sekä tyttöjen itsemurhien ehkäisemiseksi.

#### *Naisten oikeudet*

YK:n naisten syrjinnän vastainen komitea on heinäkuussa 2008 antamissaan loppupäätelmissä kiinnittänyt huomiota tasa-arvon toteutumiseen työmarkkinoilla. Komitea on kehottanut Suomea priorisoimaan naisten tosiasiallisen tasa-arvon aikaansaamista työmarkkinoilla miesten kanssa ja suositellut, että sopimusvaltio ryhtyy konkreettisiin toimenpiteisiin mm. naisten ja miesten välisen palkkaeron lopettamiseksi, samoin kuin toimenpiteisiin raskauden ja synnytyksen perusteella tapahtuvien naisten laittomien irtisanomisten estämiseksi. Lisäksi Suomen tulisi edelleen pyrkiä varmistamaan perhe- ja työvelvoitteiden yhteensovittaminen ja edistämään koti- ja perhevelvollisuuksien tasapuolista jakautumista naisten ja miesten kesken. Erityisesti tulisi kehittää sellaisia kannustimia, jotka rohkaisevat useampia miehiä käyttämään vanhempainlomaa. Myös Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on kiinnittänyt huomiota tasa-arvon toteutumiseen työelämässä. Komitea on ollut huolissaan naisten ja miesten välisestä palkkaerosta, ja YK:n TSS-komitea on pitänyt huolestuttavana, että miehille ja naisille edelleen maksetaan erisuuruista palkkaa huolimatta Suomen pyrkimyksistä poistaa sukupuolisyriäntä työelämästä.

Toisaalta komitea on kiinnittänyt myönteistä huomiota siihen, että hallituksen tasa-arvo-ohjelmaan sisältyneillä toimenpiteillä on saatu lisätyksi naisten määrää valtionyhtiöiden ja val-

tion osakkuusyrityiden hallituksissa. Kuitenkin naisten prosenttimääräinen osuus korkeissa asemissa on vähäinen varsinkin yksityisellä sektorilla ja tiedemaailmassa, esim. yliopistoissa. Myös TSS- komitea on ollut huolestunut useilla aloilla ilmenevästä naisten alhaisesta määrästä korkeissa asemissa, yliopistojen opetushenkilöstö mukaan lukien.

Naisiin kohdistuva väkivalta on ollut laajasti esillä: Suomi on saanut erityisesti lähi- ja parisuhdeväkivaltaan liittyviä huomautuksia sekä YK:n poliittisilta foorumeilta (ihmisoikeusneuvoston maakohtainen määräaikaistarkastelu helmikuussa 2008) että sopimusvalvontaelimiltä (YK:n naisten syrjinnän vastaisen komitean kuulemistilaisuus heinäkuussa 2008). Suomea on kehoitettu varmistamaan, että väkivallan uhreiksi joutuneille naisille on tarjolla riittävä määrä turvakoteja, joissa on asiantunteva henkilöstö ja joita varten on osoitettu asianmukaiset taloudelliset voimavarat. Lisäksi Suomea on kehoitettu ryhtymään toimenpiteisiin, jotta seksuaalinen häirintä säädettäisiin rangaistavaksi teoksi.

#### *Lapsen oikeudet*

YK:n oikeuksien komitean viimeisimmät päätöslauselmat ovat syksyltä 2005. Suomi on jättänyt uusimman määräaikaistarkastuksensa heinäkuussa 2008. Vuoteen 2005 mennessä annettujen päätelmien perusteella lapsen oikeuksien toteutumisen keskeisimmät puutteet Suomessa liittyvät lasten tasa-arvoiseen pääsyyn palveluihin sekä niiden epätasaiseen laatuun. Komitea on myös kiirehtinyt toimia lapsiin kohdistuvan väkivallan vähentämiseksi. Sopimuksen yleisten toimenpanotoimien kannalta komitea on suosittanut Suomea lisäämään asiantuntevasta lapsen edun arvioinnista ja koordinoimaan paremmin lapsipolitiikkaa. Lisäksi valtiolta on edellytetty aktiivisempia toimia lapsen oikeuksista tiedottamisessa.

YK:n lapsen oikeuksien komitea on myös kiinnittänyt huomiota Suomessa esiintyviin erittäin pitkäaikaisiin huoltajuuskiistoihin, joilla saattaa olla kielteinen vaikutus lapsiin. Nämä huoltajuutta koskevat riidat tulisi ratkaista tarkoituksenmukaisessa ajassa. Lisäksi viranomaiset eivät aina riittävästi tue ensisijaisen tärkeänä pidettävää vanhemman ja lapsen välisten yhteyksien säilymistä sijaishuoltoon tapauksissa. Sijaishuollossa olevien lasten määrä on kasvanut ja tästä johtuen huomiota tulisi kiinnittää lasten sijaishuollon lisääntymisen perussyihin, muun muassa tukemalla vanhempia riittävästi. Sijaishuollossa on laitossijoitusten osuus kasvanut perhehoidon kustannuksella, mitä ei voida pitää lapsen edun mukaisena kehityksenä. Komitean mukaan Suomen tulisi myös varmistaa, että laitoksissa kasvatettavat lapset asuvat pienissä ryhmissä ja saavat yksilöllistä hoitoa. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien huostaanottoja ja tapaamisoikeutta koskevassa oikeuskäytännössään kiinnittänyt huomiota muun muassa viranomaisten velvollisuuteen turvata lapsen etu sekä yrittää perheen yhdistämistä niin pian kuin mahdollista huostaanoton jälkeen.

Suomella on kansainvälisesti katsoen mittavasti kokemusta lasten osallistumisesta. Samalla Suomi on toistuvasti saanut huomautuksia YK:n lapsen oikeuksien komitealta lapsen mielipiteen kuulemisesta. Nämä liittyvät erityisesti lapsen oikeuteen ilmaista mielipiteensä suoraan tuomarille ja siihen, kun oikeudenkäynnissä ja/tai hallintomenettelyssä tehdään lapsen vaikuttavia päätöksiä. Lisäksi YK:n lapsen oikeuksien komitea on suositellut, että sopimusvaltio ottaa riittävästi huomioon lasten mielipiteet päätöksissä, jotka koskevat heidän sijoittamistaan sijaishuoltoon ja ettei lapsen sijaishuollolla vaikuteta haitallisesti vanhemman ja lapsen väliseen suhteeseen.

#### *Vammaisten henkilöiden oikeudet*

Useissa Suomea koskevissa suosituksissa on kehoitettu Suomea ratifioimaan YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus. YK:n lapsen oikeuksien komitea on kiinnittänyt huomiota vammaisten lasten väkivallan tai koulukiusaamisen kohteeksi joutumiseen. Lisäksi YK:n naisten syrjinnän vastainen komitea on kiinnittänyt huomiota vammaisten naisten asemaan ja heidän kohtaamaansa moninkertaiseen syrjintään.

#### *Vähemmistökielet*

Vähemmistökieliin liittyviä kirjauksia sisältyy useisiin Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Esimerkiksi YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 27 artikla takaa vähemmistöihin kuuluville oikeuden nauttia omasta kulttuuristaan sekä käyttää omaa kieltään. Euroopan neuvoston alueellisia kieliä ja vähemmistökieliä koskeva peruskirja kattaa saamen kielen alueellisena kielenä. Viimeksi mainittua sopimusta valvova komitea onkin kiinnittänyt huomiota tarpeeseen varmistaa ruotsin- ja saamenkielisten sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden saatavuus. Ruotsin ja saamen kielen käyttämiseen viranomaisissa kielilain ja saamen kielilain nojalla ovat kiinnittäneet huomiota YK:n lapsen oikeuksien komitea, YK:n rotusyrjinnän vastainen komitea, EN:n vähemmistöpuiteyleissopimusta valvova komitea ja EN:n kieliperuskirjan täytäntöönpanoa valvova komitea. Kaikki nämä elimet ovat myös kiinnittäneet huomiota vähemmistökieliseen joukkoviestintään ja että viranomaisten tulisi kehittää tätä edelleen. Myös vähemmistökielinen ja vähemmistökielten opetus – ei siis ainoastaan saamenkieli vaan myös muut vähemmistökielet, kuten romanikieli ja maahanmuuttajien äidinkielen opetus – on myös nostettu esille useimmissa Suomea koskevissa suosituksissa. Kansalliskieliä ja muita kieliä koskevia oikeuksia käsitellään kohdassa 2.13.1 ja 2.14.

#### *Alkuperäiskansojen oikeudet*

Alkuperäiskansojen oikeuksien edistäminen on jo pitkään kuulunut Suomen kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan painopistealoihin. Koska EU-alueen ainoa alkuperäiskansa saamelaiset asuu mm. Suomessa, olisi tarpeen tarkastella, miten johdonmukaisesti Suomen kansainväliset tavoitteet toteutuvat kansallisessa politiikassa. Tämä on tärkeää myös sen takia, että sopimusvalvontaelimet ovat toistuvasti antaneet suosituksia koskien alkuperäiskansaoikeuksien toteutumista Suomessa. Eri valvontaelimet ovat kehottaneet Suomea ratifioimaan kansainvälisen työjärjestö ILO:n alkuperäiskansan oikeuksia koskevan sopimuksen nro 169, ja lisäksi YK:n ihmisoikeusneuvoston maakohtaisessa tarkastelussa keväällä 2008 Suomi on saanut tästä aiheesta suosituksen. Suomi on todennut tämän olevan tavoitteenaan, tämä tavoitelinjaus sisältyy mm. edelliseen ihmisoikeuspoliittiseen selontekoon ja se on ilmaistu myös YK:n ihmisoikeusneuvostolle. ILO-sopimuksen ratifioinnin yhteydessä on keskusteltu erityisesti maa-oikeuksien toteutumisesta, mutta huomiota tulee kiinnittää muun muassa myös sopimuksen kielellisiä oikeuksia koskeviin osiin.

#### *Naisiin kohdistuva moniperusteinen syrjintä*

Maahanmuuttajanaiset kohtaavat edelleen moninkertaista syrjintää, muun muassa koulutukseen pääsyssä ja työhönotossa ja terveydenhuoltopalveluissa. Maahanmuuttajanaiset voivat olla erityisen alttiita köyhyydelle ja kaikenlaiselle väkivallalle, muun muassa perheväkivallalle ja sukuelinten silpomiselle, ja heillä on vaikeuksia työllistyä koulutustaan, kokemustaan ja pätevyyttään vastaavasti. Romaninaiset jatkuvasti kohtaavat moninkertaista sekä sukupuoleen että etniseen taustaan perustuvaa syrjintää, mikä ilmenee muun muassa korkeana työttömyysasteena, vaikeuksina saada palveluja ja sisäisenä syrjintänä heidän omissa yhteisöissään. Erityisesti romanasuihin pukeutuvat romaninaiset ovat alttiita syrjinnälle mm. työhönotossa ja pääsyssä julkisiin tiloihin. Saamelaisnaiset kohtaavat edelleen moninkertaista syrjintää, ja heillä on mm. vaikeuksia saada asianmukaista terveydenhuoltoa Pohjois-Suomen lääkäripuolan vuoksi. Lisäksi saamelaispolitiikassa ei oteta huomioon sukupuolinäkökulmaa ja saamelaisnaisten poliittinen edustus on riittämätön sekä saamelaiskunnissa että valtakunnan tasolla. Vammaiset naiset kohtaavat moninkertaista syrjintää muun muassa koulutukseen ja työhön pääsemisessä, terveydenhuollon palveluissa ja väkivallalta suojelemisessa. Heihin ei suhtauduta erityisryhmänä jolla on erityistarpeet. Lisäksi vielä ratifioimattomassa YK:n yleissopimuksessa vammaisten henkilöiden oikeuksista on kiinnitetty erikseen huomiota moniperustaiseen syrjintään.

#### *Rasismi, muukalaisviha ja muu suvaitsemattomuus*

Useat eri sopimusvalvontaelimet ovat kiinnittäneet huomiota yleisemminkin rasistisiin ja



muukalaisvihaisiin asenteisiin Suomessa sekä muun muassa rasistisen aineiston levittämiseen internetin välityksellä.

Esimerkiksi CERD-komitea totesi maaliskuussa 2009 antamissaan Suomea koskevista suosituksissa kannustavansa Suomea jatkamaan pyrkimyksiään seurata kaikkia suuntauksia, jotka voivat johtaa rasistiseen ja muukalaisvastaiseen käyttäytymiseen, ja torjua näiden suuntausten kielteisiä seurauksia. Komitea on kehottanut Suomea kiinnittämään erityistä huomiota nuorten asenteisiin ja internetissä esiintyvään rasistiseen materiaaliin. Aikaisemmin myös Euroopan neuvoston alainen ECRI on Suomea koskevassa maaraportissaan vuodelta 2007 kiinnittänyt huomiota samoihin teemoihin.

### **2.2.2 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot ja langettavien tuomioiden täytäntöönpano**

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on vuoden 2008 loppuun mennessä antanut yhteensä yli sata Suomea koskevaa tuomiota. Näistä 75 on annettu nyt käsillä olevan selonteon tarkastelu-aikana, eli vuosina 2004 - 2008. Tuomioista valtaosa koski oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, ml. oikeus oikeudenkäyntiin kohtuullisessa ajassa. Muita kuin oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä (Euroopan ihmisoikeussopimuksen art. 6) koskevia tuomioita oli seuraavasti: perhe- ja yksityiselämän suoja (art. 8) koskevia tuomioita oli 8, sananvapautta (art. 10) koskevia 5, omistusoikeutta (1 lisäpöytäkirjan 1 art) koskevia 3, oikeutta elämään 1 (art. 2) ja kidutuskieltoa (art. 3) 1 tuomio. Tämän lisäksi oikeutta oikeussuojakeinoon on rikottu oikeudenkäynnin kestoja koskevilla tapauksilla, koska Euroopan ihmisoikeussopimuksen edellyttämää tehokasta oikeussuojakeinoa oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan ei ole kansallisesti järjestetty. Tuomioista 51 tapauksessa todettiin rikkomus, 18 tapauksessa ei ollut rikkomusta, 4 tapauksessa tuomiolla vahvistettiin sovinto ja yhdessä tapauksessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi rikkomuksen tapahtuvan, jos valittaja käännytettäisiin Suomesta.

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti on ollut esillä monessa eri tapauksessa. Paitsi oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisessa ajassa, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on käsitellyt mm. seuraavia asioita: asiakirjan toimittamatta jättämistä vastapuolelle, oikeutta suulliseen käsittelyyn, hovioikeuden kokoonpanoa, syytetyn mahdollisuutta tehdä kysymyksiä alaikäiselle uhritille, syyttäväviranomaisten velvollisuutta antaa puolustukselle kaikki todistusaineisto, syytteen tarkkuutta, todistajien ja todistajiin rinnastettavien henkilöiden kuulematta jättämistä ja päätösten perustelemattomuutta. Lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on käsitellyt Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltuvuutta tuomiokapitulin harkintavaltaan sekä poliisien virkaehtoihin kuuluvissa asioissa.

Oikeutta yksityiselämään käsitelleet tapaukset ovat koskeneet mm. internetissä julkaistua kuvaa, henkilötietojen luvaton katselua, kieltäytymistä rekisteröidä lapselle valittu etunimi, lapsen kiireellistä huostaanottoa (kiireellistä sijoitusta) ja tapaamisoikeuden rajoituksia, perheenyhdistämistä huostaanoton jälkeen, yksinomaan lapsen mielipiteeseen perustuvaa ratkaisua huoltoasiassa ja kirjeenvaihdon suoja takavarikon ja kotietsinnän sekä konkurssin yhteydessä.

Sananvapautta koskevilla tuomioilla on ollut usein kyse siitä, että kotimaiset tuomioistuimet ovat painottaneet yksityiselämän suoja sananvapauden sijasta. Tätä selontekoa laadittaessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen on tullut vireille useita uusia sananvapausjuttuja.

Omistusoikeutta Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on käsitellyt kalastusrajoituksia ja velkajärjestelyä koskevien asioiden yhteydessä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suuri jaosto on tarkasteluajankohtana käsitellyt kaksi

asiaa, joista toinen koski oikeutta suulliseen käsittelyyn veroasiaa koskevassa oikeudenkäynnissä ja toinen koski 6 artiklan (oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin) soveltuvuutta virkamiehiin ja heidän virkaehtoja koskevaan oikeudenkäyntiin sekä oikeudenkäynnin pituutta. Viimeksi mainittu asia, Vilho Eskelinen ja muut v. Suomi oli omalta osaltaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä erittäin merkittävä ja huomiota herättävä tuomio. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin otti siinä osittain aikaisemmasta käytännöstään poiketen ja entistä selvemmin kantaa siihen, miten 6 artikla soveltuu virkamiehiä koskeviin oikeudenkäynteihin, laajentaen 6 artiklan soveltuvuutta entisestään.

Ne tapaukset, joissa Suomi on saanut langettavan tuomion, päättyvät Euroopan neuvoston ministerikomitean täytäntöönpanon seurantaan. Tuomioiden täytäntöönpanoon kuuluu paitsi mahdollisten korvausten maksu tuomiosta ilmenevän määräajan puitteissa, myös muut käytännön toimenpiteet sen estämiseksi, että vastaavanlainen rikkomus tapahtuisi uudelleen. Tällaiset käytännön toimenpiteet voivat olla esimerkiksi lainsäädännön tai käytännön muuttaminen. Tässä yhteydessä esimerkkinä voidaan mainita Kangasluoma v. Suomi (nro. 48339/99, 20.1.2004). Siinä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi, että valittajaa koskeva kansallinen oikeusprosessi ei ollut tapahtunut 6 artiklan edellyttämässä kohtuullisessa ajassa eikä hänellä myöskään ollut käytettävissään 13 artiklan edellyttämää tehokasta oikeussuojakeinoa oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa tarkoitettu mainittu oikeussuojakeino olisi järjestettävä, jotta Suomen lainsäädäntö olisi sopusoinnussa Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa tältä osin. Kangasluoma v. Suomi ja muut sen jälkeen annetut tuomiot, joissa on todettu 13 artiklan loukkaus, jäävät täytäntöönpanon valvontaan, kunnes oikeussuojakeino on kansallisella tasolla järjestetty. (Ks. asiasta jakso 2.5.)

Käytännössä kansallista lakia on usein jo muutettu ennen Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tuomion antamista, ja tällöin erityisiin täytäntöönpanoa koskeviin toimenpiteisiin ei tarvitse ryhtyä. Esimerkkinä tästä mainittakoon esitutkintalain 39 a §, jossa säädetään asianomistajan tai todistajan kuulustelun tallentamisesta videotallenteelle mm. silloin, kun kuulusteltava ei nuoren ikänsä vuoksi voi osallistua henkilökohtaisesti oikeudenkäyntiin. Pykälä on ollut esitutkintalaissa jo vuodesta 2003, mutta Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on sen jälkeen antanut useita langettavia tuomioita puutteellisesta alaikäisten kuulemistavasta alaikäisen seksuaalista hyväksikäyttöä koskevissa tapauksissa, joissa tapahtumat ovat edeltäneet lain muutosta.

### 2.2.3 EU:n perusoikeuslottuvuuden vahvistaminen

Sekä EU:n perusoikeusviraston perustaminen että vuonna 2000 hyväksytty perusoikeusasiakirja, jonka määräyksistä Lissabonin sopimus (HE 23/2008 vp, PeVL 13/2008 vp.) tekee oikeudellisesti sitovia, tukevat unionin perusoikeuslottuvuuden vahvistamista. Päätöstä perusoikeusviraston perustamisesta on pidetty yhtenä Suomen puheenjohtajakauden merkittävistä saavutuksista. Asiasta sovittiin oikeus- ja sisäasiain neuvoston kokouksessa joulukuussa 2006.

Perusoikeusvirasto on riippumaton EU:n elin, joka antaa perusoikeuksia koskevaa asiantuntijaneuvontaa jäsenvaltioille, EU:n toimielimille ja muille yhteisön oikeuden täytäntöönpanosta vastaaville tahoille. Tätä varten se tekee yhteistyötä Euroopan neuvoston, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (Etyj), YK:n ja muiden kansainvälisten järjestöjen kanssa.

Perusoikeusvirasto julkaisee vuosikertomuksen toiminnastaan ja erityisraportteja perusoikeuskysymyksistä ja laatii päätelmiä ja lausuntoja joko omasta aloitteestaan tai EU:n toimielinten pyynnöstä. Se kerää ja analysoi tietoja perusoikeuksien noudattamisesta, kehittää menetelmiä ja standardeja tietojen vertailukelpoisuuden, objektiivisuuden ja luotettavuuden parantamiseksi sekä toteuttaa ja tukee tieteellisiä tutkimuksia ja selvityksiä. Lisäksi sen tehtävänä on edis-

tää kansalaisyhteiskunnan kanssa käytävää vuoropuhelua ja tiedottaa aktiivisesti omasta toiminnastaan. EU:n perusoikeusvirastolla tulee Suomen näkemyksen mukaan olla vahva rooli kaikilla politiikka-aloilla, joilla on vaikutusta perusoikeuksien toteuttamiseen. Päätöksensä viraston perustamisesta neuvosto sopi tarkastelevansa uudelleen viraston toimeksiantoa. Perusoikeusviraston toimivaltaa tulisi laajentaa poliisi- ja rikosoikeudelliseen yhteistyöhön.

Perusoikeusvirasto ei tutki perusoikeuksien rikkomista koskevia yksittäisiä kanteita, EU:n päätösten laillisuutta eikä sitä, onko jokin jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan. Nämä tehtävät kuuluvat EY:n perustamissopimuksen mukaisesti Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelle, joka ottaa kantaa perusoikeuksien noudattamiseen toimivaltaansa kuuluvissa asioissa. Perusoikeusvirasto ei myöskään järjestelmällisesti tutki sitä, rikkooko jokin jäsenvaltio vakavasti perusoikeuksia. Tällainen rikkominen voi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan mukaisesti johtaa mm. jäsenvaltion äänioikeuden pidättämiseen neuvostossa. Neuvosto voi kuitenkin pyytää perusoikeusvirastolta asiantuntija-apua tällaisen rikkomisen selvittämisessä.

Lissabonin sopimuksella uudistetaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artikla, johon on lisätty kaksi uutta kohtaa. Artiklan uuden 1 kohdan mukaan unioni tunnustaa oikeudet, vapaudet ja periaatteet, jotka esitetään Euroopan unionin perusoikeuskirjassa. Perusoikeuskirjalla todetaan nimenomaisesti olevan sama oikeudellinen arvo kuin unionin perussopimuksilla.

Perusoikeuskirjan johdannon mukaisesti perusoikeuskirjassa vahvistetaan oikeudet, jotka perustuvat erityisesti jäsenvaltioille yhteisiin valtiosääntöperinteisiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin, Euroopan ihmisoikeussopimukseen, unionin ja Euroopan neuvoston hyväksymiin sosiaalisiin peruskirjoihin sekä Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Näin ollen perusoikeuskirjan tarkoituksena on lähinnä kodifioida ne oikeudet, jotka jo kuuluvat unionin oikeuteen muun muassa EY- tuomioistuimen oikeuskäytännön nojalla. Tällä korostetaan unionin ja jäsenvaltioiden sitoutumista perusoikeuskirjassa määriteltyjen perusoikeuksien turvaamiseen unionin kansalaisille ja muille unionin alueella liikkuville.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen uuden 6 artiklan 2 kohdan mukaan unioni liittyy Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Tämäkin määräys on periaatteellisesti merkittävä, koska se osoittaa unionin valmiutta hyväksyä myös unionin ulkopuolinen ihmisoikeuksien noudattamisen valvonta.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklaan sisältyvät periaatteet säilyvät ennallaan Lissabonin sopimuksessa, johon ne on sisällytetty uuteen 6 artiklan 3 kohtaan. Perusoikeudet ovat yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita sellaisina kuin ne on taattu ihmisoikeuksia ja perusvapauksia koskevassa yleissopimuksessa sekä sellaisena kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä.

Valtioneuvoston EU-selonteon (VNS 4/2009 s. 12-13) mukaan myös unionin sisällä pitää kehittää keinoja varmistaa perusoikeuksien ja oikeusvaltion toteutuminen jäsenvaltioissa. Tämä vahvistaisi sekä kansalaisten oikeuksien toteutumista että talouselämän ja kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiä. Se tukisi myös unionin ihmisoikeuspolitiikan uskottavuutta. Perusoikeusviraston perustaminen ja EU:n liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen palvelevat näitä tavoitteita. Perustuslakivaliokunta (PeVL 8/2009) ja suuri valiokunta (SuVM 1/2009 vp.) ovat yhtyneet tähän näkemykseen sekä arvioineet laajemminkin perusoikeuslupatuuden vahvistamiseen liittyviä vaikutuksia unionin toimielinten toimintaan.

Suomen tavoitteena on, että EU:ssa kehitetään lainsäädännön ennakollista perusoikeusvalvontaa siten, kuin perustuslakivaliokunta edellytti lausunnossaan 8/2009 vp. Toimielinten tu-

lisi entistä enemmän pyytää lausuntoja lainsäädäntöehdotuksista perusoikeusvirastolta. Tästä on jo hyviä kokemuksia ns. EU-PNR-hankkeen yhteydessä, jossa puheenjohtajavaltio Ranska pyysi neuvoston puolesta viraston lausunnon ehdotuksesta. Ansiokkaassa launnossa nostettiin esiin monia kysymyksiä, joihin Suomikin oli kiinnittänyt huomiota neuvottelujen aikana. Suomi voisi olla aloitteellinen ja esittää lausunnon pyytämistä niiden hankkeiden yhteydessä, joissa perusoikeuksiin liittyvät kysymykset ovat keskeisiä.

#### **2.2.4 Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ratifiointi sekä tehdyt varaukset**

##### *Kansainvälisten ihmisoikeusasiakirjojen ratifiointi*

Suomi allekirjoitti 7.9.2000 YK:n lapsen oikeuksien yleissopimukseen tehdyn valinnaisen pöytäkirjan lasten myynnistä, lapsiprostituutiosta ja lapsipornografiasta. Valinnaisen pöytäkirjan asettamat velvoitteet ovat sellaisia, jotka jo pääosin sisältyvät muihin Suomea velvoittaviin kansainvälisiin instrumentteihin ja joiden edellyttämät lainsäädäntömuutokset on jo tehty. Ratifiointiin on kuitenkin arvioitu edellyttävän vielä muun muassa rikoslainsäädännön täydentämistä niin, että pöytäkirjan 3 artiklan edellyttämän mukaisesti säädetään rangaistavaksi suostumuksen hankkiminen adoptiota varten asiattomilla keinoilla. Pöytäkirja voidaan ratifioida tarvittavien lainsäädäntömuutosten tekemisen jälkeen. Tavoitteena on, että Suomi liittyy valinnaiseen pöytäkirjaan vuoden 2009 aikana. Pöytäkirjan kansallisen täytäntöpanon aloittaminen on muun muassa sisällytetty toimenpiteenä hallituksen lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaan 2007–2011.

Suomi allekirjoitti 23.9.2003 kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen YK:n yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan. Pöytäkirjan tavoitteena on perustaa järjestelmä, jonka puitteissa riippumattomat kansainväliset ja kansalliset elimet säännöllisesti vierailevat paikoissa, joissa pidetään vapautensa menettäneitä henkilöitä. Vastaavanlaista valvontaa suorittaa jo tällä hetkellä kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi toimiva eurooppalainen komitea. Ulkoasiainministeriön koordinoimana toimiva ministeriöiden välinen työryhmä laati hallituksen esitystä pöytäkirjan hyväksymiseksi. Työryhmän määräaika päättyi 31.10.2009. Kansalliseksi valvontaelimeksi on keskusteluissa ehdotettu nimettäväksi eduskunnan oikeusasiamies.

Suomi allekirjoitti 6.2.2007 YK:n sopimuksen kaikkien ihmisten suojelemiseksi tahdonvastaiselta katoamiselta. Luonnos hallituksen esitykseksi on valmisteilla.

YK:n ihmisoikeussopimusvalvontaelimet ovat toistuvasti suositelleet, että Suomi ratifioisi alkuperäis- ja heimokansoja koskevan ILO:n yleissopimuksen numero 169. Sopimus edellyttää valtiota ryhtymään erityistoimiin alkuperäiskansan kulttuurin, kielen, sosiaalisen ja taloudellisen aseman turvaamiseksi. Suomen lainsäädännön ei ole katsottu vastaavan sopimuksen määräyksiä lähinnä saamelaisten maahan kohdistuvien oikeuksien osalta. Sopimuksen mukaan alkuperäiskansalla on oikeus päättää perinteisesti asuttamiensa maiden kehittämistoimien tärkeysjärjestyksestä (7 artikla). Sopimuksen 14 artiklan mukaan alkuperäiskansalle on tunnustettava omistus- ja hallintaoikeus perinteisesti asuttamiinsa maihin. Sopimuksen 34 artiklan mukaan täytäntöpanotoimet on ratkaistava kuitenkin joustavasti kunkin maan erityisolosuhteet huomioon ottaen. Saamelaisten perinteisesti käyttämiin alueisiin kohdistuviin oikeuksiin on pitkään yritetty löytää kaikkia osapuolia tyydyttävää ratkaisua. Valmistelun tämänhetkistä tilannetta selostetaan kohdassa 2.14.

Edellä mainittujen sopimusten ja pöytäkirjojen lisäksi Suomi tulee ratifioimaan YK:n yleissopimuksen vammaisten henkilöiden oikeuksista ja sen valinnaisen pöytäkirjan. Suomi allekirjoitti yleissopimuksen ja pöytäkirjan 30.3.2007. Suurimmalta osin kansallinen lainsäädäntö on jo Suomessa yleissopimuksen vaatimusten mukainen. Sosiaali- ja terveysministeriössä (STM) on valmisteltavana seuraavat sopimuksen ratifiointiin liittyvät lainsäädäntömuutokset: sopi-

muksen 14 artiklan (henkilön vapaus ja turvallisuus) edellyttämä muutos pakon käyttämisestä kehitysvammalain erityishuollossa oleviin henkilöihin on tarkoitus korvata uudistettavalla perusoikeuksien rajoittamisperusteita koskevalla lainsäädännöllä. Lisäksi sopimuksen 18 artiklan (liikkumisen ja kansalaisuuden vapaus) sekä 19 artiklan (itsenäinen eläminen ja osallisuus yhteisössä) edellyttävät 1) kotikuntalain 3 §:n 5 kotikunnan valitsemisen rajoituksen poistamista kuntien välisen kustannusten jaon keinoin sekä 2) sosiaalihuoltolain 13 §:n muutosta sosiaalipalvelujen antamiseksi kunnan asukkaana lisäksi myös kuntaan muuttavalle. Valmisteilla olevat lainsäädäntömuutokset vaativat useamman vuoden valmisteluajan, jonka jälkeen yleissopimus ja pöytäkirja voidaan ratifioida.

YK:n yleiskokous hyväksyi joulukuussa 2008 yksilövalitusmenettelyn mahdollistavan valinnaisen pöytäkirjan taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaan YK:n yleissopimukseen. Pöytäkirja avataan allekirjoitettavaksi keväällä 2009 ja tarkoitus on, että Suomi allekirjoittaa pöytäkirjan heti ja ryhtyy valmistelevaan ratifiointia.

Suomi allekirjoitti Euroopan neuvoston yleissopimuksen ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta 29.8.2006. Ulkoasiainministeriö asetti helmikuussa 2008 työryhmän, jonka tehtävänä on selvittää ne toimenpiteet, joita yleissopimuksen ratifiointi edellyttää.

#### *Varaumat*

Suomi seuraa aktiivisesti kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin tehtyjä varaumia. Suomen hallitus vastustaa varaumia, joiden katsotaan olevan sopimusten tarkoituksen ja päämäärien vastaisia. Vuosien 2006—2007 aikana Suomi on ilmoittanut YK:n pääsihteerille vastustavansa muun muassa kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen ja kaikkinaisten naisten syrjinnän poistamista koskevaan yleissopimukseen tehtyjä varaumia.

Suomella on voimassa olevia varaumia ainoastaan kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan YK:n kansainväliseen yleissopimukseen 10 artiklan 2 kappaleen b kohdassa ja 3 kappaleessa, 14 artiklan 7 kappaleessa ja 20 artiklan 1 kappaleessa. Varaumien tarpeellisuutta ja mahdollisuutta niiden peruuttamiseen tarkastellaan määräajoin. Yksi tehdyistä varaumista on yleissopimuksen 10 artiklan 2 kappaleen b kohtaan ja 3 kappaleeseen. Yleissopimuksen 10 artiklassa on kaksi erilläänpitovelvoitetta. Yleissopimuksen 10 artiklan (2) (b) kohdan mukaan syytetyt nuoret henkilöt on pidettävä erillään aikuisista. Sopimuksen 10 artiklan (3) kappaleen mukaan nuorisorikolliset on pidettävä erillään aikuista. Suomi, kuten muutkin pohjoismaat, teki varauksen molempiin sopimusmääräyksiin. Suomen varauksessa todettiin, että vaikka Suomessa nuoret vangit säännönmukaisesti ovat erillään aikuista vangeista, ei ole tarkoituksenmukaista omaksua absoluuttista kieltoa sallia joustavampia menettelytapoja.

Uusi vankeuslaki (767/2005) ja uusi tutkintavankeuslaki (768/2005) niihin kuuluvine liitelakeineen tulivat voimaan 1.10.2006. Molemmat lait sisältävät säännöksen alle 18-vuotiaiden erillään pitämisestä. Erillään pitämisestä voidaan poiketa lapsen edun niin vaatiessa. Kokonaisuudistuksella uudistettiin vankien sijoittelua siten, että sijoittamisen vankilaan ja vankilan sisällä perustuu kullekin vangille tehtävään yksilölliseen rangaistustajan suunnitelmaan. Yksilöllisellä rangaistustajan suunnitelmalla pyritään lisäämään rangaistustajan suunnitelmallisuutta, ennustettavuutta, vankien yksilöllistä kohtelua sekä tehostamaan toimintojen tuloksellisuutta. Järjestelmä, joka perustuisi kaikkien alle 21-vuotiaiden sijoittamiseen pelkästään ikäryhmän perusteella, olisi siten ristiriidassa uudistuksen tavoitteiden kanssa. Kaikkien nuorten tiukkaa erillään pitämistä aikuisista ei voida myöskään pitää kaikissa tilanteissa nuoren edun mukaisena.

Ihmisoikeuskomitea on katsonut, että se, mitä kussakin jäsenvaltiossa katsotaan kuuluvaksi ”juvenile”-käsitteeseen määräytyy jäsenvaltion sosiaalisten, kulttuuristen ja muiden vastaavien ehtojen mukaisesti (ihmisoikeuskomitean kommentti numero 21, 10.4.1992). Jo ”juve-

nile” – käsitettä tulkitaan siten, että se käsitteellisesti pitäisi sisällään ainoastaan alle 18-vuotiaat vangit ja tutkintavangit, tulkinta loisi nykyistä paremmat edellytykset harkita Suomen 10 artiklan 2 kappaleen b kohtaan ja 3 kappaleeseen tekemien varaumien poistamista edellä tarkoitettuina tulkintaselityksin sen jälkeen, kun mainitut lait ovat tulleet voimaan. Ongelmaksi jäisi kuitenkin edelleen se, että KP6 sopimuksen 10 (2 a) ja (3) artiklan erilläänpitovelvoitteet ovat huomattavasti ehdottomampia kuin lapsen oikeuksien yleissopimuksen 37 artiklan c-kohdan erilläänpitämisvelvoite, joka mahdollistaa velvoitteesta poikkeamisen lapsen edun niin vaatiessa. Ehdotonta erilläänpitämisvelvoitetta ei voida kaikissa tapauksissa pitää lapsen edun mukaisena esimerkiksi siksi, että se estäisi käytännössä alle 18-vuotiaiden sijoittamisen avolaitoksiin. Koska alaikäisiä tutkintavankeja on Suomessa todella vähän, heidän kohteluunsa jyrkkä erilläänpitovelvoite saattaisi käytännössä merkitä lähes totaalista yksinäisyyttä. Näin ollen hallitus katsoo edelleen, ettei varaumien poistaminen ole mahdollista.

Suomen toinen varauksena on tehty 14 artiklan 7 kappaleeseen lainvoimaisen tuomion muuttamisen kiellosta. Varauksena mahdollistaa sen oikeuskulttuurissamme vallitsevan käytännön jatkamisen, että laissa säädetyin edellytyksin tuomio rikosasiassa voidaan purkaa syytetyn vahingoksi. Tuomion purkaminen syytetyn vahingoksi on mahdollista silloin, kun ilmenee uusia todisteita, aikaisempi ratkaisu on perustunut väärin todisteisiin, tai johtunut tuomioistuimen jäsenen tai asianosaisen taikka hänen edustajansa rangaistavasta menettelystä. Uusien todisteiden johdosta purkaminen on mahdollista vain sellaisten rikosten yhteydessä, joista on säädetty ankarampi rangaistus kuin kaksi vuotta vankeutta ja uusi todiste johtaisi syytteen hyväksymiseen tai olennaisesti ankarampien rangaistussäännösten soveltamiseen. Hakemus tuomion purkamisesta on tehtävä vuoden kuluessa perusteen ilmenemisestä.

Vuonna 1987 annetun esitutkintalain 5 §:n (muutettu 692/1997) ja 7 §:n mukaan esitutkinnassa on selvitettävä rikos ja syytteestä päättämistä varten tarvittavat seikat huomioon ottaen yhtä hyvin epäiltyä vastaan kuin hänen puolestaan vaikuttavat seikat ja todisteet. Lain 15 §:n (muutettu 692/1997) mukaan syyttäjä voi antaa ohjeita ja määräyksiä esitutkinnassa selvitettävistä seikoista. Näiden säännösten mukaan toimittaessa saadaan kootuksi kattava esitutkinta-aineisto ennen syytteen nostamista ja asian tuomioistuinkäsittelyä. Esitutkinnan tavoitteiden pääsääntöisesti toteutuessa voidaan rikosasiat jo ensimmäisessä tuomioistuinkäsittelyssä käsitellä kattavan aineiston pohjalta. Hyvä esitutkintajärjestelmä on osaltaan vaikuttamassa siihen, että varauman soveltaminen on ollut hyvin harvinaista. Kuitenkin on syytä laissa varautua siihen, että rikosvastuu voidaan toteuttaa asianmukaisesti silloinkin, kun rikoksen selvittämiseksi tarpeellisia todisteita ei ole ollut tiedossa alkuperäisen oikeuskäsittelyn aikana. Täten syyteasia on mahdollista ottaa uuteen käsittelyyn sen estämättä, että asia puutteellisen aineiston perusteella on jo ehditty ratkaista. Erityisesti rikoksen uhrin oikeusturva saattaa eräissä tapauksissa edellyttää tällaista mahdollisuutta.

Varauma pidetään näin ollen edelleen tarpeellisena, joskin se tulee jatkossakin sovellettavaksi vain poikkeuksellisesti.

Suomi on aikoinaan tehnyt sotapropagandan kieltävän 20 artiklan 1 kohtaan varauman sillä perusteella, että artiklan velvoite on ristiriidassa 19 artiklassa määritellyn sananvapauden periaatteen kanssa. Periaatteessa sotapropaganda olisi mahdollista kieltää lailla edellyttäen, että rajoitus täyttäisi perusoikeuden rajoittamiselle asetettavat yleiset vaatimukset. Sotapropagandan kieltäminen koskeva mahdollinen kriminalisointi tulisi sovittaa yhteen sananvapautta koskevien säännösten kanssa. Tämän tyyppisten kieltojen ja sananvapauden yhteensovittamisen vaikeuteen ovat valtioneuvosto ja eduskunta viitanneet käsitellessään kansallisesti Euroopan yhteisöjen komission tekemää aloitetta puitepäätökseksi rasmin ja muukalaisvihan vastaisesta toiminnasta (U 17/2002/ vp, LaVL 6/2002 vp, PeVL 26/2002 vp). Vuonna 2003 annetun viidennen KP-määräaikaisraportin yhteydessä Suomi katsoi, ettei toistaiseksi ole tarkoitusta ryhtyä varauman poistamiseen tähtääviin pikaisiin lainsäädäntöhankkeisiin, koska sotapro-

pagandan harjoittamisen rärkeimmät muodot ovat Suomessa hiljakkoin tulleet kriminalisoiduiksi eikä käytännössä ole ilmennyt tarvetta kriminalisoinnin laajentamiselle.

## 2.3 Kansallinen valvontajärjestelmä

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta jakautuu Suomessa useille tahoille. Ylimpien laillisuusvalvojen, valtuutettujen, tuomioistuinlaitoksen ja muiden viranomaisten ohella on valvonnassa myös keskeinen asema ja merkitys kansalaisyhteiskunnalla.

### *Eduskunnan perustuslakivaliokunta*

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa eduskunnassa käsiteltävien asioiden perustuslainmukaisuuteen ja yhdenmukaisuuteen kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa. Valiokunnan valvonta on luonteeltaan ennakollista ja abstraktia; valvonta ei siten välittömästi liity konkreettisiin oikeustapauksiin. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö on nykyisin määrällisesti merkittävä ja kattaa laajasti eri perusoikeudet sekä sisältää arvioita käsiteltävien asioiden suhteesta ihmisoikeussopimukseen, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Perustuslainmukaisuuden ennakollisen valvonnan tehokkuudesta kertoo myös se, että perustuslain 106 §:n tarkoittamat tulkintatilanteet oikeuskäytännössä ovat jääneet määrältään vähäisiksi (ks. tarkemmin jäljempänä). Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö julkaistaan valtiopäiväasiakirjoissa, ja se on haettavissa hakusanoin myös eduskunnan www-sivuilta. Useilta tahoilta on kuitenkin viitattu tarpeeseen helpottaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön saatavuutta esim. hakemistoja tai asianastoa kehittämällä. Näin voitaisiin edistää tulkintakannanottojen tuntemusta yleisemmin sekä niiden käyttöä viranomais- ja muussa toiminnassa. Perustuslakivaliokunta osallistuu nykyisin edustajansa kautta myös kansainvälisten ihmisoikeusvalvontaelinten kuulemistilaisuuksiin, joissa käsitellään Suomen määräaikaissraportointeja.

### *Ylimmät laillisuusvalvojat*

Ylimmät laillisuusvalvojat, eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri, valvovat tehtävissään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Molemmat antavat vuosittain eduskunnalle kertomuksen toiminnastaan, johon sisältyy erityinen perus- ja ihmisoikeusvalvontaa koskeva osuus. Oikeusasiamiehelle tehtyjen kantelujen ja muiden laillisuusvalvontiasioiden määrä on lisääntynyt viime vuosina voimakkaasti (ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007). Vuonna 2007 oikeusasiamiehen käsiteltäväksi tuli kaikkiaan 3 857 uutta laillisuusvalvonta-asiaa. Laillisuusvalvonta-asioita ratkaistiin vuonna 2007 yhteensä 3 963. Suurimmat asiaryhmät ovat sosiaaliturva, poliisin toiminta, terveydenhuolto, vankeinhoito ja tuomioistuintoiminta. Useat laillisuusvalvonta-asiat liittyvät hyvän hallinnon vaatimusten ja oikeusturvan toteutumiseen, kuten asian viivytyksettömään käsittelyyn, asianosaisen kuulemiseen, päätösten perusteleamiseen ja julkisuusperiaatteeseen sekä kielellisiin oikeuksiin. Myös sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuudesta on tehty paljon kanteluja. Oikeusasiamiehen kaikista ratkaisuista johti toimenpiteeseen – huomautukseen, käsitykseen, esityksen tekemiseen tai epäkohdan korjaukseen – lähes 17 prosenttia. Vuoden 2008 ennakkotietojen mukaan oikeusasiamiehelle tuli jälleen ennätysmäärä kanteluita, yli 7 prosenttia enemmän kuin vuonna 2007 (ks. Oikeusasiamiehen tiedote 20.1.2009).

Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävät jakautuvat valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuuden sekä viranomaistoiminnan ja muun julkisen toiminnan valvontaan. Perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvät kysymykset tulevat esille sekä valtioneuvoston toiminnan laillisuusvalvonnassa että yleisessä viranomaistoiminnan laillisuusvalvonnassa. Valtioneuvoston valvonnassa kysymys perus- ja ihmisoikeuksien huomioon ottamisesta tulee useimmiten esille säädösehdotusten tarkastuksessa sekä eduskunnalle annettavien hallituksen esitysten että valtioneuvoston ja tasavallan presidentin asetusten tarkastuksessa. Oikeuskanslerille

osoitetaan määrällisesti vähemmän kanteluita kuin eduskunnan oikeusasiamiehelle. Oikeuskanslerille tehtiin vuonna 2007 1 352 kantelua, ja oikeuskansleri ratkaisi 1 275 kanteluasiaa (ks. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2007). Noin 17 prosenttia tutkituista kanteluista johti oikeuskanslerin toimenpiteeseen. Suurimmat asiaryhmät ovat poliisiin ja yleisiin tuomioistuimiin kohdistuvat kantelut. Myös oikeuskanslerin ratkaisutoiminnassa on usein kyse hyvän hallinnon takeisiin ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyvistä kysymyksistä. Vuoden 2008 ennakkotietojen mukaan myös oikeuskanslerille tuli ennätysmäärä kanteluita. Kantelumäärä nousi 1737 kanteluun. Prosentuaalinen kasvu edelliseen vuoteen verrattuna on näin ollen ollut noin 28 %. Valtioneuvoston valvonnan ja oikeusvalvontaosaston välillä kantelumäärien ero on kuitenkin se, että oikeusvalvontaosaston kantelumäärä on noussut suhteellisesti enemmän, noin 39 % (vuonna 2008 1464 ja vuonna 2007 1056). Molemmat laillisuusvalvojat voivat myös tehdä omia aloitteita ja viranomaistarkastuksia.

#### *Valtuutetut*

Ylimpien laillisuusvalvojen ohella vähemmistövaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu, tietosuojavaltuutettu ja lapsiasiavaltuutettu valvovat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista kukin omassa tehtäväkentässään. Vähemmistövaltuutetun käsittelemissä asioissa ovat viime vuosina korostuneet etnistä alkuperää koskevaan syrjintään ja muuhun epäasialliseen kohteluun liittyvät yhteydenotot. Toisena merkittävänä asiarymänä vähemmistövaltuutetun toiminnassa ovat olleet ulkomaalaislainsäädännön soveltamiseen liittyvät kysymykset. Lisäksi vähemmistövaltuutettuun otetaan yhteyttä asumista, koulutusta, sosiaali- ja terveystalvelujen saatavuutta, ulkomaalaisten työntekoa ja perhesuhteita koskevissa asioissa. Kaikkiaan yhteydenottoja tuli vuonna 2007 1 635, mikä merkitsi noin neljänneksen lisäystä edelliseen vuoteen verrattuna (ks. Vähemmistövaltuutetun vuosikertomus 2007). Vähemmistövaltuutettu toimii myös kansallisena ihmiskaupparaportoijana 1.1.2009 lukien. Tasa-arvovaltuutetun tehtävät liittyvät sekä tasa-arvolain syrjintäkieltojen valvontaan että tasa-arvon edistämiseen. Tasa-arvovaltuutetulle tulevat yhteydenotot koskevat laajasti eri elämäntilanteita, vaikka suurin osa yhteydenotoista liittyy työelämään. Tietosuojavaltuutettu ohjaa, neuvoo ja valvoo henkilötietojen käsittelyä. Valtuutetun tehtävien pääpaino on ennaltaehkäisevässä toiminnassa. Lapsiasiavaltuutetun työ painottuu lapsen oikeuksien toteutumisen seurantaan, yhteiskunnalliseen päätöksentekoon vaikuttamiseen ja yhteistyön edistämiseen eri tahojen kanssa.

Muita kysymyksiä/ryhmiä varten ei erityisviranomaisia ole perustettu. Kaikilla edellä mainituilla viranomaisilla on jossakin määrin toisistaan poikkeava oikeudellinen asema, tehtävät ja toimivaltuudet, vaikka ne osin hoitavatkin samantyyppisiä tehtäviä.

#### *Tuomioistuimet*

Perus- ja ihmisoikeuksien valvontajärjestelmään kuuluvat myös tuomioistuimet, jotka yksittäisissä oikeustapauksissa voivat ottaa kantaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Perustuslain etusijaa koskevan perustuslain 106 §:n mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslaille, jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Tällaisia ilmeisen ristiriidan tapauksia on toistaiseksi ollut vain vähän oikeuskäytännössä (KKO 2004:26; VakO 2005:6254; Helsingin HaO 9.10.2006 T:06/1410/1, joka kuitenkin kumottiin KHO 2007:77; KHO 2008:25). Lisäksi on joitakin tapauksia, joissa perustuslain 106 § on ollut esillä mutta jätetty soveltamatta. Tuomioistuinikäytännössä viittaaminen perus- ja ihmisoikeuksiin on yleistynyt merkittävästi erityisesti perusoikeusuudistuksen jälkeen. Laajemminkin katsottuna tuomioistuimilla on keskeinen asema kansalaisten oikeusturvan toteuttamisessa, ja usein ratkaistavana olevassa asiassa on kyse jonkin perustuslailla ja/tai ihmisoikeussopimuksissa suojatun oikeuden toteuttamisesta.

#### *Kansalaisyhteiskunta*

Suomessa kansalaisyhteiskunnalla ja sen eri toimijoilla on merkittävä asema perus- ja ihmisoikeusvalvonnassa. Vahva ja laaja kansalaisjärjestökenttä sekä kiinteä yhteistyö julkishallin-



non ja järjestöjen välillä muodostavat hyvän perustan perus- ja ihmisoikeustyölle. Hallitus on pyrkinyt johdonmukaisesti edistämään avointa vuoropuhelua kansalaisyhteiskunnan kanssa. Pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen aikana toteutettiin kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma, joka synnytti pysyviä toimintamalleja esimerkiksi kansalaiskasvatukseen ja kansalaisten osallistumiseen.

Eri hallinnonaloilla toimii useita perus- ja ihmisoikeustyöhön kytkeytyviä neuvottelukuntia, joissa on laaja kansalaisyhteiskunnan edustus. Tällaisia ovat kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunta, romaniasiain neuvottelukunta, etnisten suhteiden neuvottelukunta, lapsiasianeuvottelukunta, vähemmistöasiain neuvottelukunta, tasa-arvoasiain neuvottelukunta ja saamelaisasiain neuvottelukunta. Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta perustettiin kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman tuloksena vahvistamaan julkisen vallan ja kansalaisyhteiskunnan vuorovaikutusta. Neuvottelukunnat ovat tehtäviltään ja kokoonpanoltaan kuitenkin varsin erilaisia. Kansalaisyhteiskunnan edustajat osallistuvat myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanoa koskevien hallituksen määräaikaisraporttien laadintaan ja käsittelyyn. Raporttiluonnosta laadittaessa kansalaisjärjestöt toimittavat aineistoa ja näkemyksiään raportin sisällöstä. Keskustelutilaisuudet tarjoavat mahdollisuuden suoraan vuoropuheluun ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanosta Suomessa ja ihmisoikeustilanteesta laajemminkin. Hyväksi käytännöksi on todettu järjestöedustajien osallistuminen mahdollisuuksien mukaan määräaikaisraporttien käsittelyyn sopimusten valvontaelimissä. Hallitus on ollut kiinteässä yhteistyössä kansalaisjärjestöjen kanssa myös tämän selonteon laadinnassa.

#### *Kansallisen ihmisoikeusinstituution perustaminen*

Ihmisoikeustoimijoiden kenttää Suomessa voidaan pitää jossain määrin hajanaisena ja koordinoimattomana. Ajatus kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamisesta on herännyt juuri nykyisen järjestelmän hajanaisuudesta ja tarpeesta koordinoida tiedon kokoamista ja arviointia samoin kuin tiedonvaihtoa erityisesti kansainvälistä yhteistyötä varten. Pariisin periaatteiksi kutsuttujen kansainvälisten suositusten mukaan kansallisen ihmisoikeusinstituution tulee olla asemaltaan itsenäinen ja riippumaton. Lisäksi sillä tulee olla monipuolinen kokoonpano sekä laajasti ymmärrettävä tehtävä edistää ja suojella ihmisoikeuksia. Tällaisen instituution tulisi suositusten mukaan muun muassa seurata ja valvoa kansallista ihmisoikeustilannetta, antaa suosituksia ja tehdä ehdotuksia ihmisoikeuksien edistämiseksi sekä toimia ihmisoikeustietouden edistämiseksi. Kansainvälinen kehitys ja kehitys Euroopan unionissa ovat omiaan edelleen lisäämään kansallisen instituution tarvetta. Esimerkiksi Euroopan unionin perusoikeusviraston ja jäsenvaltioiden välisen tiedonvaihdon ja yhteistyön järjestäminen puoltaa tällaisen instituution perustamista. Myös Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun toiminnan ja roolin kehitys näyttää viittaavaan kansallisen työn kehittämistarpeisiin.

Käsitellessään eduskunnan oikeusasiamiehen kertomusta vuodelta 2006 perustuslakivaliokunta totesi, että kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle on nähtävissä perusteita (PeVM 8/2007 vp). Oikeusasiamiehen vuoden 2007 kertomuksesta antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta (PeVM 4/2009) uudisti aiemmat kannanottonsa kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamisesta. Valiokunnan edellisen lausuman jälkeen sen käsiteltäväksi on tullut kansanedustaja Jacob Södermanin aihetta koskeva lakialoite (LA 28/2008 vp.). Oikeusasiamiehen kanslian vuosien 2009-2012 toiminta- ja taloussuunnitelmassa on jo otettu huomioon se mahdollisuus, että ihmisoikeusinstituutio sijoitettaisiin oikeusasiamiehen yhteyteen. Valiokunta piti tärkeänä, että hanketta edelleen viedään ripeästi eteenpäin.

Valtioneuvosto puoltaa kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamista eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen. Oikeusministeriö on 26.6.2009 asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on selvittää mahdollisuuksia järjestää eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen perus- ja ihmisoikeuksien yleiseen edistämiseen Suomessa keskittyvä kansallinen ihmisoikeusinstituutio neuvottelukuntineen. Lisäksi työryhmän tehtävänä on selvittää,

voidaanko laajentaa lainvalvojien harkintavaltaa kanteluiden tutkimisessa sekä lyhentää kanteluiden vanhentumisaikaa siten, että sääntelyssä tulisi nykyistä paremmin huomioiduksi ylempien laillisuusvalvojien mahdollisuus valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tehokkaasti ja joustavasti. Työryhmän tehtävänä on myös laatia selvitystyönsä perusteella mahdollisesti tarvittavat ehdotukset eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) muuttamiseksi. Lisäksi oikeusministeriön 25.1.2007 asettamassa yhdenvertaisuustoimikunnassa tutkitaan mahdollisuuksia kehittää eri ihmisoikeustoimijoiden yhteistyötä yhdenvertaisuus-, tasa-arvo- ja syrjintäasioissa.

## 2.4 Perus- ja ihmisoikeuskasvatus sekä -koulutus Suomessa

Julkinen valta vastaa kansainvälisten veloitteiden mukaisen ihmisoikeuskasvatuksen järjestämisestä. Näin ollen julkisen vallan tulee mahdollistaa erityyppisillä tukitoimilla ihmisoikeuskasvatuksen saatavuus. Ihmisoikeuskasvatus ulottuu yhteiskunnan kaikkiin aloihin, niin päiväkoteihin ja koululaitokseen kuin tarpeeseen turvata eri ammattikuntien ihmisoikeusosaaminen, joista varsinaisen kasvatus- ja opetushenkilöstön lisäksi muun muassa poliiseilla, rajavartioloilla, oikeuslaitoksen ja valtion sekä kuntien virkamiehillä on keskeinen rooli.

Ihmisoikeuskasvatus- ja koulutus käsiteltiin kansalaisjärjestöjen kanssa 1.12.2008 ulkoasiainministeriön järjestämässä kokouksessa yhtenä selonteon valmisteluihin liittyvänä erityisenä teemana. Kysymys nousi myös tärkeäksi teemaksi useamman kansalaisjärjestön puheenvuorossa 10.3.2009 pidetyssä selontekovalmisteluihin liittyvässä kuulemistilaisuudessa ja oikeusministeriölle maaliskuussa osoitetuissa lausunnoissa. Järjestöjen selontekoprosessin aikana antamasta palautteesta voidaan todeta, että vapaaehtoistyön pohjalta annetun perus- ja ihmisoikeuskasvatuksen kysyntä on suurempaa kuin koulutuksen antamiseen liittyvät järjestöjen resurssit. Sinänsä koulutusta antavia tahoja on paljon, samoin teemoja. Järjestöjen mukaan vähäisten resurssien kohdentamiseen tarvittaisiin kuitenkin parempaa koordinaatiota sekä järjestöjen keskinäisissä suhteissa että järjestöjen ja muiden toimijoiden kesken. Muun muassa koordinaation parantamiseksi järjestöt toivoivat, että Suomeen perustettaisiin nk. Focal Point. Järjestöjen päällimmäisenä toivomuksena oli, että julkinen valta ottaisi ihmisoikeuskasvatuksesta vastaisuudessa suuremman vastuun.

### 2.4.1. Perus- ja ihmisoikeuskasvatus

#### *Perus- ja ihmisoikeuskasvatus kouluissa*

Koulujen perus- ja ihmisoikeuskasvatuksessa korostuu käytännössä myös kansalaisjärjestöjen tärkeä rooli. Kouluissa järjestettävän ihmisoikeuskasvatuksen osalta järjestöt ovat tuoneet esille kysymyksen oppimateriaalin puutteesta sekä tarpeen sisällyttää ihmisoikeuskasvatus opetussuunnitelmiin.

Ihmisoikeuskasvatus kuuluu kouluopetukseen läpäisyperiaatteella. Opetussuunnitelman perusteissa, jotka muodostavat valtakunnallisen kehyksen paikallisten opetussuunnitelmien laadinnalle, ihmisoikeudet ovat ensinnäkin keskeinen osa opetuksen arvoperustaa. Toiseksi ihmisoikeuskasvatus näkyy opetussuunnitelman perusteiden oppiainerajat ylittävissä aihekokonaisuuksissa. Opetuksen arvoperustan ja aihekokonaisuuksien tulee heijastua paikallisissa opetussuunnitelmissa eri oppiaineiden opetuksen tavoitteissa ja sisällössä sekä laajemminkin koulun toimintakulttuurissa.

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden (2004) mukaisesti perusopetuksen arvopohjana ovat ihmisoikeudet, tasa-arvo, demokratia, luonnon monimuotoisuuden ja ympäristön elinkelpoisuuden säilyttäminen sekä monikulttuurisuuden hyväksyminen. Perusopetus edistää yhteisöllisyyttä, vastuullisuutta sekä yksilön oikeuksien ja vapauksien kunnioittamista.

mista. Sen avulla edistetään myös suvaitsevaisuutta ja kulttuurien välistä ymmärtämystä.

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa eritellään seitsemän eri aihekokonaisuutta. Näissä mainitaan muun muassa ihmisoikeudet, ihmisryhmien välisen luottamuksen, keskinäisen arvostuksen ja onnistuneen yhteistyön edellytykset, sekä osallistuva kansalaisuus.

Lukion opetussuunnitelman perusteiden (2003) mukaisesti opiskelijoita kasvatetaan suvaitsevaisuuteen ja kansainväliseen yhteistyöhön. Lukio-opetuksen lähtökohtana on elämän ja ihmisoikeuksien kunnioitus. Lukiokoulutuksen tulee edistää avointa demokratiaa, tasa-arvoa ja hyvinvointia. Lukio-opetuksen tulee kannustaa tunnistamaan julkilausuttujen arvojen ja todellisuuden välisiä ristiriitoja sekä pohtimaan kriittisesti suomalaisen yhteiskunnan ja kansainvälisen kehityksen epäkohtia ja mahdollisuuksia. Opiskelijan tulee saada lukioaikanaan jäsentynyt käsitys siitä, mitkä ovat kansalaisen perusoikeudet Suomessa, Pohjoismaissa ja Euroopan unionissa, mitä ne käytännössä merkitsevät sekä miten niitä ylläpidetään ja edistetään.

Opetusministeriö on asettanut työryhmän valmistelemaan ehdotukset perusopetuksen yleisiksi valtakunnallisiksi tavoitteiksi ja perusopetuksen tuntijaoksi hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti. Valtioneuvoston on määrä päätätä tuntijaosta alkuvuodesta 2011. Opetushallitus päätätä tämän jälkeen perusopetuksen opetussuunnitelman perusteista.

#### *Lapsen oikeuksien yleissopimuksesta opettaminen koululaisille*

Lapsen oikeuksien yleissopimuksesta opettaminen koululaisille on osa ihmisoikeuskasvatusta. Suomessa Lapsen oikeuksien yleissopimuksen sisältöä ja velvoittavuutta ei tunneta riittävän hyvin. Sopimus tulee pidemmällä aikavälillä sisällyttää koulujen opetussuunnitelmiin edellä mainitun opetusministeriön työryhmän työssä sekä lasten parissa työskentelevien ammattilaisten koulutukseen. Lapsiasiavaltuutettu on kääntänyt sopimuksen pohjoissaamen kielelle sekä laatinut sopimusta esittelevät esitteet sekä inarinsaamen, koltansaamen että romaninkielellä. Yleissopimusta ei ole saatavilla kaikille maahanmuuttajaryhmille. Venäjänkielinen versio valmistunee kuitenkin alkusyksystä. Suomessa lapsien oikeuksien tiedotusta ovat hoitaneet järjestöt ja viime vuosien aikana myös lapsiasiavaltuutettu.

Hallituksen lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman 2007-2011 mukaan tarkoitus on lisätä ministeriöiden yhteistyötä ja koordinaatiota yleissopimuksesta tiedottamisessa. Vahvistetaan myös yleissopimuksen käsittelyä perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteissa. Lasten ja nuorten kanssa työskentelevien ammatillisessa koulutuksessa vahvistetaan myös tuntemusta yleissopimuksesta.

Opetushallitus on aloittanut 2007-2008 Lasten ja nuorten foorumin, jossa 8-10 koulutuksen järjestäjää edustavat nuoret työskentelevät Opetushallituksen kanssa sekä omilla paikkakunnillaan. Työskentelyn lähtökohtana ja materiaalina on lapsen oikeuksien sopimus ja yhteistyökumppanina Suomen Unicef.

#### *Perus- ja ihmisoikeuksien huomioiminen turvapaikanhakijoiden vastaanotossa*

Turvapaikanhakijoiden vastaanottotoiminnassa perus- ja ihmisoikeudet ovat monissa yhteyksissä esillä ja niistä on järjestetty useita koulutuksia maahanmuuton hallinnonalalla. Perus- ja ihmisoikeudet mainitaan vastaanottokeskusten säännöissä ja turvapaikanhakijoille laadituissa tiedotteissa. Turvapaikanhakijoille painotetaan, että perus- ja ihmisoikeudet kuuluvat jokaiselle ja jokaisen tulee myös kunnioittaa niitä. Samassa yhteydessä selvitetään myös jokaisen velvollisuuksia yhteiskuntaa kohtaan ja lakien kunnioittamisen merkitystä. Vastaanotto-keskustoiminnan laatuhankkeissa ja henkilöstön perehdytys- ja täydennyskoulutuksessa korostetaan vastaanottotoiminnan eettisiä arvoja ja ihmis- ja perusoikeuksien tärkeyttä eettisten arvojen sisällön muotoutumisessa. Etnisten suhteiden ja syrjimättömyyden edistäminen on keskeinen vastaanottotoiminnan eettinen arvo.

Laissa maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (493/1999) tarkoitetuille yksin tulleiden alaikäisten edustajille järjestetään perehdytys- ja muuta koulutusta, jonka keskeisenä sisältönä on lapsen oikeuksien ja edun toteutuminen sekä lapsen edun valvonta.

#### 2.4.2 Eri ammattikunnille annettava perus- ja ihmisoikeuskoulutus

Kokonaisuutena arvioiden yleistilanne on julkissektorin ammattikuntiin kohdistuvan perus- ja ihmisoikeuskoulutuksen osalta kohtalaisen hyvä. Toki ihmisoikeustietämyksessä ja perusoikeuksien tuntemuksessa on myös kehittämistä.

Perus- ja ihmisoikeuskoulutus ei kuitenkaan sisälly *kaikkien* keskeisten ammattiryhmien perus- ja täydennyskoulutukseen. Saatujen kokemusten perusteella perus- ja ihmisoikeuskoulutuksen tulee olla pakollinen osa keskeisten ammattiryhmien (mm. poliisi, rajavartiolaitos, syyttäjät ja tuomarit, opettajat, sosiaali- ja terveydenhuollon, vanhustenhuollon ja päivähoidon henkilöstö) opintoja. Lisäksi eri viranomaisten yhdenvertaisuussuunnitelmiin tulee sisällyttää konkreettiset suunnitelmat perus- ja ihmisoikeuskoulutuksen sekä konkreettisten työmenetelmien opiskelusta henkilöstön jatko- ja täydennyskoulutuksen osina.

Julkisen sektorin toimijoiden koulutuksessa ei kaikilta osin riittävästi kouluteta eri vähemmistöryhmistä huomioiden vähemmistöryhmien erityiset tarpeet ihmisoikeuksien toteutumiseksi.

Monen ammattikunnan ongelmana on, ettei välttämättä käytännössä ole riittäviä mahdollisuuksia irtaantua päivittäisistä työtehtävistä ammattitaitonsa ylläpitämistä ja päivittämistä varten. Perusoikeuksien toteuttamisessa esteeksi tulevat esimerkiksi tuomareiden osalta tiukka tuottavuusohjelma ja sen aiheuttama resurssipula ja oikeudenkäyntien viivästyminen.

##### *Poliisi ja rajavartiolaitos*

Poliisin ammatillisessa perus-, jatko- ja täydennyskoulutuksessa käsitellään perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä, jotka sisältyvät lähes kaikkiin opetuksen teemoihin. Pakollisessa peruskoulutuksessa perus- ja ihmisoikeuksia käsitellään muun muassa oikeustieteiden, yleisen poliisiopin ja tutkinnan opetusalueilla. Perus- ja ihmisoikeudet tulevat esille myös poliisin toimivaltuuksia käsiteltäessä, jolloin korostetaan viranomaistoiminnan lainalaisuutta. Koulutuksessa korostuu poliisin rooli yhteiskunnassa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaajana

Yhdenvertaisuuden ja suvaitsevuuden edistämiseksi sekä monikulttuurisen tietouden lisäämiseksi poliisin koulutuksessa käytetään muun koulutuksen lisäksi ulkopuolisia kouluttajia, jotka ovat vähemmistöryhmien edustajia.

Erillisen koulutuksen lisäksi toteutetaan läpivirtausmenettelyä. Yhdenvertaisuuden, suvaitsevaisuuden ja eettisen toimintatavan edistäminen sekä syrjinnän estäminen ovat esillä erilaisissa koulutuksellisissa tilanteissa. Poliisin jatko- ja täydennyskoulutuksessa järjestetään vuosittain useita eri seminaareja, joissa käsitellään ihmisoikeuksiin liittyviä kysymyksiä. Peruskoulutuksen päättyessä kaikki poliisin perustutkinnon suorittaneet, poliisivirassa toimivat antavat poliisin eettisen valan, jossa luvataan mm. kunnioittaa ihmisarvoa ja -oikeuksia

Rajavartiolaitoksen ja poliisin koulutuksessa tärkeä painopiste on rajavartiomiehen ja poliisimiehen toimivaltuuksien opetuksessa. Niiden kouluttamisen yhteydessä huomioidaan erityisesti perus- ja ihmisoikeudet. Koulutuksessa pyritään antamaan myös kokonaiskuva valtion tehtävistä, hallinnon lainalaisuudesta, virkamiehiä koskevasta eettisestä vastuusta sekä ihmisoikeuksien velvoittavasta luonteesta. Lisäksi perus- ja ihmisoikeuksista annetaan koulutusta erityislainsäädännön kouluttamisen yhteydessä mm. rajatarkastuksen, ulkomaalais-

valvonnan, rikostorjunnan sekä esitutkinna alalla, joissa korostuvat yksilön oikeudet ja virkamiehen velvollisuudet. Lainsäädäntökoulutus toimii perustana muiden oppiaineiden opetukselle.

Rajatarkastusalan opetussuunnitelmissa on huomioitu esimerkiksi ihmisen ja vieraiden kulttuurien kohtaaminen. Rajatarkastusalan opetuksen toimeenpanossa korostuu myös toimintaympäristön ymmärtäminen. Rajatarkastuskoulutuksen yhteydessä pyritään rajavartiomiehille antamaan myös kokonaisvaltainen käsitys ihmiskaupan ilmiöstä ja tekemuodoista sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamista edesauttavista riski-indikaattoreista.

#### *Tuomarit ja syyttäjät*

Tuomareiden riippumattomuus suhteessa muiden viranomaisten asemaan luo yksittäistapaüksessa viime kädessä tuomioistuimessa mahdollisuuden vaatia oikeuksien toteuttamista. Tämän vuoksi on oleellista, että tuomareilla on kyky tunnistaa ratkaistavana oleviin asioihin liittyvät ihmisoikeuskysymykset ja että heillä on riittävät taidot soveltaa ihmisoikeuksiin liittyviä kansainvälisiä velvoitteita sekä perustuslain turvaamia oikeuksia. Koulutuksella on tavoitettu tuomareiden ajattelussa tapahtunutta muutosta siten, että lähtökohtana lainkäyttötoiminnassa on perus- ja ihmisoikeuslähtöinen laintulkinta.

Oikeusministeriö on vuodesta 1997 järjestänyt Ihmisoikeussopimukset ja perusoikeudet lainkäytössä –kurseja. Kurseille on osallistunut noin 800 henkilöä kesäkuuhun 2008 mennessä. Kurssien tavoitteena on ollut selvittää eri ihmisoikeussopimusten ja perusoikeuksien asemaa suomalaisessa lainkäytössä. Edelleen on pyritty ottamaan esille eri ihmisoikeussopimusten sisältöä sekä tulkintaperiaatteita. Keskeisenä tavoitteena on myös nähty, että tuomari ratkaisutoiminnassaan havaitsisi oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä uhkaavat tekijät ja osaisi reagoida niihin asianmukaisesti, vaikka kukaan ei niihin olisi vedonnutkaan. Kurssien tavoitteena on tukea tuomaria hänen perustyössään. Kurseille on osallistunut tuomareita sekä yleisistä tuomioistuimista että hallinto- ja erityistuomioistuimista.

Myös syyttäjät ja ylempien laillisuusvalvontaviranomaisten henkilökunta ovat osallistuneet kursseihin.

#### *Opettajat*

Yliopistojen opettajankoulutuksessa perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä käsittelevä sisältö yleensä kasvatustieteellisten perus- ja aineopintojen kasvatustieteiden ja kasvatustieteiden osuuteen. Samoja sisältöjä on myös integroiduissa opintokokonaisuuksissa (esim. pedagoginen etiikka/kasvattajan etiikka, vastuu hyvinvoinnista ja kestävästä tulevaisuudesta, kasvatuksen ja koulutuksen yhteiskunnalliset ja kulttuuriset tehtävät, koulutuksen tasa-arvo, monikulttuurisuus). Opintokokonaisuuksien kehittämistyötä tuetaan tutkintouudistuksen ja opettajankouluttajien täydennyskoulutuksen avulla.

Monikulttuurisuuden kohtaamiseen liittyviä opintoja tarvitaan kuitenkin lisää kaikille opettajille. Opettajankoulutukseen ei sisälly pakollista osuutta etnisistä vähemmistöistä eikä tasa-arvosta. Monikulttuurisuusjaksoitkin ovat yleensä valinnaisia ja painottuvat maahanmuuttajiin. Romaniasiain neuvottelukunta on keväällä 2008 käynnistänyt suorat neuvottelut Helsingin yliopiston opettajankoulutuslaitoksen kanssa romaniasioiden sisällyttämisestä luokan- ja lastentarhan opettajankoulutuksen opetussuunnitelmiin. Opettajankoulutuksessa tulee huomioida myös saamelaiset alkuperäiskansana ja heitä koskevan perustiedon jakaminen kaikille opettajille.

#### *Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilökunta*

Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön koulutuksessa käydään läpi potilaan ja sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia, missä yhteydessä käsitellään myös perus- ja ihmisoikeuksia.

*Konflikti- ja jälleerakennusalueilla työskentelevät kriisinhallinnan asiantuntijat ja sotilastarkkailijat Puolustusvoimat järjestää sodan oikeussääntöjen koulutusta kriisinhallinnan asiantuntijoille ja sotilastarkkailijoille, jotka työskentelevät konflikti- ja jälleerakennusalueilla.*

Koulutusmateriaalina opetustilanteissa ja harjoituksissa käytetään puolustusvoimien oman, kuten Maanpuolustuskorkeakoulussa tuotetun koulutusaineiston lisäksi muun muassa YK:n ja Punaisen Ristin koulutusmateriaalia. Kouluttavaa henkilöstöä koulutetaan erityisillä kouluttajakursseilla.

## 2.5 Oikeusturva ja hyvä hallinto

Oikeusturvan tehokas toteutuminen ja hyvän hallinnon vaatimusten täyttäminen ovat Suomen kansallisessa perus- ja ihmisoikeusvalvonnassa olleet keskeisesti huomion kohteina. Ylimpien laillisuusvalvojen – eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin – ratkaisukäytännössä juuri nämä kysymykset ovat olleet useimmin esillä. Laillisuusvalvojen vuosikertomukset tarjoavat tältä osin hyvän tietopohjan.

Kansainvälisessä katsannossa on melko harvinaista, että menettelyllinen oikeusturva on oikeusjärjestelmässä perusoikeuden asemassa siten kuin Suomen perustuslain 21 §:ssä. Tosin Euroopan unionin perusoikeuskirjaan sisältyy hyvää hallintoa koskeva säännös. Menettelyllisen oikeusturvan toteutumisen arviointi on Suomessa tärkeää senkin vuoksi, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Suomea koskevat, sopimusrikkomusta osoittavat tuomiot ovat useimmin kohdistuneet näihin kysymyksiin.

Seuraavassa tarkastellaan menettelyllistä oikeusturvaa kokonaisuutena. Oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyvien perus- ja ihmisoikeuksien sekä hyvän hallinnon vaatimusten arviointia ei ole tarpeen tai aina mahdollistakaan erotella toisistaan. Selonteossa pyritään myös tarkastelemaan seikkaperäisemmin eräitä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon osa-alueita.

Laillisuusvalvojen toiminnassa paljon esillä olleita oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon kysymyksiä ovat muun muassa seuraavat: viranomaisen neuvonta- ja palveluvollisuuden täyttäminen, oikeus saada asia käsitellyksi ja oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin, asian käsittelyn joutuisuus, käsittelyn lainmukainen julkisuus, asianosaisen kuulemisvelvollisuus, päätösten perusteleminen, asioiden asianmukainen ja huolellinen käsittely, rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet sekä viranomaistoiminnan puolueettomuus ja yleinen uskottavuus (ks. esim. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007, s. 58-75).

### *Asian käsittelyn viipyminen*

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on antanut Suomelle useita tuomioita oikeudenkäyntien kohtuuttoman pitkästä kestosta. Tuomiot ovat pääsääntöisesti kohdentuneet yleisten tuomioistuinten toimintaan eli siviili- ja rikosprosesseihin. Hallintotuomioistuinten osalta viivästystapauksia koskevia tuomioita on ollut toistaiseksi vähemmän. Myös eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri ovat kiinnittäneet huomiota pitkiin käsittelyaikoihin sekä tuomioistuinlaitoksessa että hallinnossa.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaan jokaisella on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyyttestä. Jos oikeudenkäynti viivästyy, jokaisen on voitava vedota kotimaan viranomaiseen asian korjaamiseksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut eräissä Suomea koskevissa viivästystuomioissa, että Suomessa

ei ole Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan edellyttämiä tehokkaita oikeussuojakeinoja oikeudenkäynnin viivästyistä vastaa.

Toistuvat ongelmat oikeudenkäynnin kestossa voivat johtua useista eri syistä. Asioiden käsittelyä ei ole Suomessa tarkasteltu kokonaiskäsittelyajan näkökulmasta, vaan esitutkinta- ja syyttäväviranomaiset sekä tuomioistuimet ovat kukin huolehtineet asian käsittelystä lähinnä omalta osaltaan. Viranomaisten välinen vuorovaikutus ja laajojen juttujen käsittelyyn valmistautuminen yli viranomaisrajojen on ollut puutteellista. Sama voi koskea myös yhteistyötä viranomaisten ja oikeudenkäyntiasiamiesten välillä. Tuomioistuinten perinteiset työmenetelmät, suhteellisen joustamattomat kokoonpanot ja oikeudenkäyntimenettelyä koskevan lainsäädännön jäykkyys voivat nekin osaltaan olla ongelmallisia laajojen juttujen viivytyksetöntä käsittelyä ajatellen.

Kohtuuttomien käsittelyaikojen lyhentämiseen on pyritty vaikuttamaan useilla eri kehittämistoimilla. Näitä kuvataan seikkaperäisemmin seuraavissa jaksoissa yleisten tuomioistuinten ja hallintolainkäytön kehittämisestä. Lisäksi eduskunta on hyväksynyt lain oikeudenkäynnin viivästyksen hyvittämisestä (EV 37/2009 vp.- HE 233/2008 vp), joka tulee voimaan 1.1.2010. Lain tavoitteena on parantaa asianosaisten oikeussuojaa ja panna täytäntöön Euroopan ihmisoikeussopimuksesta aiheutuvat velvoitteet. Oikeudenkäynnin kohtuuton viivästyminen voidaan jatkossa hyvittää asianosaiselle valtion varoista maksettavalla rahakorvauksella. Hyvitystä asian käsittelyn pitkittymisestä on vaadittava pääasiaa käsittelevältä tuomioistuimelta ennen käsittelyn päättymistä. Asianosainen voi myös saada joudutettua asiaansa vaatimalla käräjäoikeutta määräämään käsittelyn kiireelliseksi. Ratkaisun asiassa tekee yleensä laamanni. Kiireelliseksi määrääminen on mahdollista poikkeuksellisesti, jos siihen on erityisen painava syy. Harkinnassa otetaan huomioon muun muassa oikeuskäsittelyn siihenastinen kesto sekä asian laatu ja merkitys asianosaiselle.

Asian käsittelyn viipymisestä hallintoviranomaisessa ja hallintotuomioistuimessa on tarkoitus valmistella omat, erilliset säännöksensä (ks. jäljempänä hallintolainkäytön kehittämisestä). Edellä mainitun lakiesityksen (HE 233/2008) eduskuntakäsittelyssä kiinnitettiin huomiota myös oikeudenkäynnin viivästyksen hyvittämiseen hallintolainkäyttöasioissa ja pidettiin lain soveltamisalan laajentamista tärkeänä erityisesti vakuutus oikeuden ja markkinaoikeuden ruuhkautuneen työtilanteen vuoksi (PeVL 2/2009 ja LaVM 3/2009).

#### *Yleisten tuomioistuinten kehittäminen*

Oikeusturvan saatavuuden turvaamisessa on suuri merkitys tehokkaasti toimivalla tuomioistuinlaitoksella. Kyse on tällöin sekä tuomioistuinlaitoksen rakenteesta että toimintatavoista. Parhailaan on vireillä ja toteutettavana useita tuomioistuinlaitoksen kehittämiseen tähtäviä hankkeita. Seuraavassa selostetaan niitä yleispiirteisesti.

Nykyinen tiheä käräjäoikeusverkosto ei enää vastaa niihin vaatimuksiin, jotka nousevat tarpeesta huolehtia tehtävien ja resurssien tasaisemmasta jakautumisesta sekä resurssien tehokkaammasta käytöstä oikeuslaitoksessa samoin kuin tarpeesta kehittää henkilökunnan osaamista ja ammattitaitoa. Käräjäoikeusverkosto on tarkoitus uudistaa pääosin maakuntapohjaiseksi, isompiin yksiköihin perustuvaksi rakenteeksi siten, että jokaisessa maakunnassa on 1-3 käräjäoikeutta. Vuoden 2010 alusta Suomessa olisi nykyisen 51:n sijasta 27 käräjäoikeutta.

Lisäksi yleisissä alioikeuksissa on karsittu nykyisen lautamiesjärjestelmän käyttöä ihmisten oikeusturvaa vaarantamatta ja näin säästyneitä varoja on uudelleen kohdennettu pahiten ruuhkautuneiden käräjäoikeuksien vahvistamiseen muun muassa käsittelyaikojen nopeuttamiseksi. Riidattomat velkomusasiat ja kiinteistöjä koskevat kirjaamisasiat työllistävät nykyisin käräjäoikeuksia. Tältä osin tavoitteena on kehittää sähköistä asiankäsittelyä tuomiois-

tuimissa siten, että sähköinen asiointi nopeutuu ja helpottuu riidattomissa velkomusasioissa. Kiinteistöjä koskevat lainhuuto-, kiinnitys- ja erityisten oikeuksien kirjaamisasiat siirtyvät käräjäoikeuksista Maanmittauslaitokselle vuoden 2010 alusta lukien.

Käräjäoikeudesta hovioikeuteen tapahtuvaa muutoksenhakua on tarkoitus kehittää siten, että nykyinen seurantajärjestelmä korvattaisiin jatkokäsittelyluvalla. Tavoitteena on luoda hovioikeuksille nykyistä paremmat edellytykset kohdentaa voimavarojaan asioihin, joissa on todellinen tarve hakea muutosta käräjäoikeuden ratkaisun virheellisyyden tai muun syyn vuoksi, sekä jouduttaa asioiden käsittelyä.

Nykyinen rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettely on aikanaan säädetty poikkeuslakeina perustuslainsäätämisenjärjestyksessä. Kyse on tuomioistuimen ulkopuolisista, summaarisista rikosoikeudellisista seuraamusmenettelyistä. Tavoitteena on korvata rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettely yhdellä nykyaikaisella menettelyajalla, joka olisi perustuslain vaatimukset täyttävä sekä taloudellisesti ja menettelyllisesti tehokas ja tarkoituksenmukainen. Uudistuksella parannettaisiin rikoksesta epäillyn oikeusturvaa sekä turvattaisiin nykyistä paremmin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet. Asiasta on tarkoitus antaa hallituksen esitys vuoden 2009 aikana.

Sähköistä asiointia ja päätösten sähköistä tiedoksiantoa ollaan tuomioistuimissa ja oikeusaputoimistoissa kehittämässä asiointin ja päätöksenteon sujuvoittamiseksi.

#### *Hallintolainkäytön kehittäminen*

Hallintotoiminnassa pyritään parantamaan oikeusturvaa sekä tehostamaan hallintotuomioistuinten ja muiden hallintolainkäyttöelinten toimintaa kehittämällä hallinnon sisäistä oikeusvaatimusjärjestelmää oikeusturvakeinona. Tavoitteena on, että julkishallinnon asiakkaiden oikeusongelmiin saataisiin ratkaisu nykyistä joutuisammin, monipuolisemmin ja edullisemmin jo hallinnossa ilman muutoksenhaun tarvetta hallintotuomioistuihin. Asiasta on tarkoitus antaa hallituksen esitys vuoden 2009 aikana.

Hallintolainkäytön kehittämisestä on parhaillaan valmisteltavana laaja hanke, jonka tavoitteena on parantaa kansalaisten oikeusturvaa sekä tehostaa hallintotuomioistuinten ja muiden hallintolainkäyttöelinten toimintaa. Hankkeessa (hallintolainkäyttötoimikunta ja sen alaiset työryhmät) on tarkoitus laatia lakiehdotukset kolmesta asiakokonaisuudesta. Ensinnäkin tavoitteena on turvata oikeussuojatakeet tilanteissa, joissa hallintoviranomainen on laiminlyönyt hallintopäätöksen tekemisen tai hallintopäätöksen tekeminen viivästyy, ja täyttää siten tehokkaalle oikeussuojakeinolle Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä asetetut vaatimukset (Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2008:5).

Hankkeen tehtävänä on myös uudistaa hallintolainkäytön yleiset menettelysäännökset sekä laatia ehdotukset eri hallintotuomioistuintasojen tehtävistä ja asemasta hallinnon oikeussuojajärjestelmässä. Näiltä osin kiinnitetään huomiota ainakin suullista käsittelyä ja todistelua, päätöksen tehneen hallintoviranomaisen asemaa, hallintoriitamenettelyä ja oikeudenkäyntikuluja sekä turvaamistoimia koskeviin säännöksiin. Muutoksenhakua hallintoasioissa on tarkoitus kehittää siten, että korkein hallinto-oikeus voisi nykyistä paremmin keskittyä oikeudellisesti ongelmallisten ja yksilön oikeusturvan kannalta keskeisten oikeuskysymysten ratkaisemiseen. Lisäksi on tarkoitus valmistella oikeussuojakeinot asian käsittelyn viivästy- mistä varten hallintotuomioistuimissa.

Hallinto-oikeuslain muutoksella (675/2007) voimaan tullutta mahdollisuutta niin sanottujen joustavien kokoonpanojen käyttämiseen on käytetty paljon ja tällä hetkellä noin puolet alueel-



listen hallinto-oikeuksien asioista ratkaistaan joustavissa kokoonpanoissa. Tämä on osaltaan lyhentänyt käsittelyaikoja.

Sosiaaliturvan muutoksenhakujärjestelmä ja sen toimivuus ovat viime aikoina nousseet esiin monessa yhteydessä julkisuudessa. Vakuutusoiden toimintaa pyritään kehittämään siten, että oikeusturvan tasoa heikentämättä asioiden käsittelyajat lyhenisivät nykyisestä. Vakuutusoiden käsittelyajaksi on ominaista, että niissä on kysymys valittajan perustoitteentulon kannalta keskeisistä etuuksista. Tällaisia asioita koskevat valitukset tulisi käsitellä erityisen kiireellisesti. Vakuutusoiden asioiden keskimääräinen käsittelyaika on kuitenkin viime vuosina ollut yli vuoden. Tilannetta on pyritty korjaamaan uudistamalla vakuutusoiden johtamisorganisaatiota, kehittämällä vakuutusoiden menettelytapoja ja lisäämällä henkilöstöresursseja. Jo tehdyistä kehittämistoimista huolimatta käsittelyajat eivät ole lyhentyneet toivotulla tavalla. Nyt tavoitteena on kehittää edelleen vakuutusoiden henkilöstörakennetta, kokoonpanoja, lainkäyttöprosesseja, asioiden valmistelua ja vakuutusoiden muita menettelytapoja siten, että käsittelyajat lyhenevät. Vakuutusoiden vireillä olevan organisaation ja työmenetelmien kehittämistä koskevan hankkeen tietoja voidaan hyödyntää muuallakin hallintolainkäytössä.

Myös sosiaaliturva-asioiden ensimmäinen muutoksenhakuaste, sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta on pahasti ruuhkautunut. Vireillä on noin 25 000 asiaa ja keskimääräinen käsittelyaika on pitkään ollut yli vuoden. Tähän ongelmaan on apulaisoikeuskansleri tarkastuskäynnillään vuonna 2008 kiinnittänyt huomiota. Lausunnossaan 20.5.2009 oikeusministeriölle oikeusasiamies on katsonut, että kyseessä on eräs sosiaaliturvajärjestelmämme kaikkein suurimmista oikeusturvaongelmista. Etuuskäsittelyn pitkittyminen aiheuttaa sairaalle, työkyvyttömälle ja vammaiselle henkilölle sekä heidän läheisilleen huolta ja taloudellisia vaikeuksia. Oikeusasiamiehen mukaan sosiaaliturvan muutoksenhaun ongelmat ovat erityisen kohtuuttomia esimerkiksi lasten psykiatriseen hoitoon liittyvän kuntoutuksen kohdalla. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan työtapoja on tehostettu lainmuutoksella, joka tuli voimaan 1.8.2008 lukien. Tavoitteena on käsittelyaikojen lyhentäminen nykyisestä 13 kuukaudesta asteittain kuuteen kuukauteen ja muutoksenhakijoiden oikeusturvan parantaminen. Muutoksenhakulautakunta pyrkii myös sisäisillä toimenpiteillään uudistamaan valitusten käsittelyä. Sosiaali- ja terveysministeriö on yhdessä muutoksenhakulautakunnan kanssa etsinyt hyviä käytäntöjä, jotta valitusten käsittelyajat lyhenisivät.

Julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmä on myös uudistettavana. Tavoitteena on, että oikeussuojajärjestelmä toimii asiantuntevasti ja asioiden laadun edellyttämällä tavalla ripeästi. Hankinta-asioiden käsittelyn viivästyminen aiheuttaa nykyisin merkittäviä taloudellisia seuraamuksia hankintayksiköille ja tarjoajille.

#### *Tehokkaat oikeussuojakeinot perus- ja ihmisoikeusloukkauksissa ja loukkausten hyvittäminen*

Ihmisoikeuksien suojelemiseen liitetään olennaisena osana julkisen vallan vastuu ihmisoikeusloukkausten hyvittämisestä. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen valvontakäytäntöön sisältyy sopimusvaltioiden vastuu ihmisoikeusloukkausten hyvittämisestä, yleensä rahallisessa muodossa. Suomalainen kansallinen oikeusjärjestelmä ei nykyisellään tarjoa tehokasta ja kattavaa oikeussuojaa perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvityksen muodossa. Eduskunnan oikeusasiamies käsitteli asiaa kertomuksessaan vuodelta 2005, ja totesi, että myös kansalliset perusoikeusloukkaukset pitäisi hyvittää (ks. eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunioin puheenvuoro kertomuksessa s. 11-14).

Oikeudenkäyntien viivästymisen osalta lainsäädäntö muuttuu vuoden 2010 alusta siten, että järjestelmään sisältyy oikeussuojakeino ja hyvitys viipymistä vastaan (ks. edellä). Lisäksi voimassa olevan rikosoikeudellisen sääntelyn mukaan asian käsittelyn viivästyminen voidaan

ottaa huomioon rikosjutuissa rangaistusta määrättäessä. Tämä voi tapahtua rangaistuksen mittaamisessa tehtävin vähennyksin, muuttamalla rangaistuslajia lievemmäksi, jättämällä tuomitsematta rangaistukseen ja joskus syytteiden hylkäämisellä (KKO 2005:73).

Yleinen vahingonkorvauslainsäädäntö ei sisällä kattavaa velvoitetta julkisen vallan vahingonkorvausvastuusta perusoikeusloukkaustilanteissa. Valtion korvausvastuu edellyttää yleensä, että vahinko on aiheutunut viranomaistoiminnassa tapahtuneesta virheestä tai laiminlyönnistä. Muutamissa kysymyksissä tuottamuksesta riippumaton korvausvastuu on kuitenkin järjestetty erityislainsäädännöllä. Perusteettomasti pidätetyille, vangitulle, tuomitulle tai matkustuskieltoon määrätyle maksetaan erityisen lain mukaan valtion varoista korvausta vapaudenmenetyksen johdosta. Vireillä olevassa esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilain kokonaisuudistuksessa on tarkoitus selvittää, millä tavoin voitaisiin parantaa pakkokeinojen kohteeksi joutuneiden korvaussuojaa.

Yhdenvertaisuuslakiin ja tasa-arvolakiin sisältyy hyvitysmahdollisuus syrjinnän kiellon rikomisesta. Oikeussuojakeinoja syrjintätilanteissa käsitellään kohdassa 2.15.4.

### **Oikeusturvan toteutuminen turvapaikkamenettelyssä**

#### *Yleistä*

Suomi on ratifioinut Geneven vuoden 1951 pakolaissopimuksen. Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän kehittämiseksi EU:ssa hyväksytyt säädökset vaikuttavat jäsenmaita sitovina Suomen kansainvälistä suojelua koskevaan kansalliseen lainsäädäntöön. Suomi pitää tärkeänä, ettei vallitsevaa kansainvälisen suojelun tasoa EU-säädösten kansallisella voimaansaattamisella lasketa.

Ulkomaalaislaissa (301/2004) säädetyssä turvapaikkamenettelyssä tutkitaan ja ratkaistaan oleskeluoikeuden myöntäminen myös muilla kuin pakolaissopimuksen perusteilla. Jos edellytykset turvapaikan antamiselle eivät täyty, voidaan hakijalle myöntää toissijaista suojelua tai oleskelulupa jollakin muulla perusteella.

Suomen turvapaikkamenettely perustuu jokaisen hakemuksen yksilölliselle käsittelylle. Turvapaikanhakijoille taataan turvapaikkamenettelyssä perustavanlaatuiset menettelylliset taakeet kuten oikeus tulkin ja oikeudellisen avustajan käyttöön sekä henkilökohtaiseen puhutteluun. Ilman huoltajaa olevan alaikäisen edun toteutumista turvapaikkamenettelyssä valvoo käräjäoikeuden määräämä edustaja. Hakijalla on aina oikeus valittaa häntä koskevasta oleskelulupa- ja maasta poistamispäätöksestä.

#### *Nopeutetut turvapaikkamenettelyt*

Ulkomaalaislaissa määritellään tilanteet, joissa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan jättää tutkimatta tai käsitellä nopeutetussa turvapaikkamenettelyssä. Hakemus voidaan jättää Suomessa aineellisesti tutkimatta, jos jokin toinen valtio on vastuunmäärittämisasetuksen (EY) N:o 343/2003 perusteella vastuussa hakemuksen tutkinnasta tai, jos turvapaikanhakija on saapunut turvallisesta turvapaikkamaasta, jossa hän on saanut tai olisi voinut saada suojelua. Nopeutetun menettelyn käyttö voi tulla kyseeseen, jos hakija on saapunut turvallisesta alkuperämaasta, hakemus katsotaan ilmeisen perusteettomaksi tai hakija on tehnyt uusintahakemuksen. Vuonna 2008 vähän vajaa 40 % hakemuksista jätettiin tutkimatta tai ratkaistiin nopeutetussa menettelyssä.

Nopeutettuihin turvapaikkamenettelyihin liittyy tärkeitä oikeusturvakysymyksiä, joita muun muassa vähemmistövaltuutettu on nostanut esiin (*Vähemmistövaltuutetun julkaisusarja 2/2005, Nopeus, tehokkuus vai oikeudenmukaisuus?*). Nopeutetussa menettelyssä kielteisen pää-

töksen saanut henkilö voidaan poistaa maasta muutoksenhausta huolimatta välittömästi tai kahdeksan päivän kuluttua päätöksen tiedoksi antamisen jälkeen, jollei tuomioistuimella toisin määrää. Tämä asettaa haasteita muutoksenhakuoikeuden käyttämiselle. Turvapaikanhakijoilla on usein myös korostunut tarve saada oikeudellista neuvontaa ja oikeusapua nopeutetun menettelyn alkuvaiheessa.

Tehokkaan muutoksenhakuoikeuden toteuttamisen tausta nopeutetuissa menettelyissä on valittajan mahdollisuus pyytää tuomioistuimelta maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä. Vaikka ulkomaalaislakiin ei sisälly täytäntöönpanoviranomaisen velvollisuutta odottaa käännättämispäätöksen täytäntöönpanon kieltä koskevan hakemuksen käsittelyä, on poliisi vallitsevan käytännön mukaan pääsääntöisesti odottanut täytäntöönpanoa koskevan päätöksen käsittelyyn kuluvan ajan. Sisäasiainministeriön keväällä 2008 antama määräys edellyttää maasta poistamisen täytäntöönpanon viranomaisen tiedustelevan tuomioistuimelta, onko se aikeissa kieltää päätöksen täytäntöönpanon, jos tiedossa on, että hakemus täytäntöönpanon kieltämisestä on tehty. Maastapoistamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuuteen liittyviä kysymyksiä on käsitelty sisäasiainministeriön aloitteesta vuoden 2008 aikana yhteistyössä oikeushallinnon edustajien kanssa ja tätä selvitystyötä on tarkoitus jatkaa.

EU:n vastuunmäärittämisasetuksen nojalla turvapaikkahakemus voidaan jättää Suomessa tutkimatta ja hakija voidaan käännättää toiseen jäsenvaltioon. Asetusta ja siihen perustuvaa niin sanottua Dublin-järjestelmää on arvosteltu siitä, ettei se riittävästi ota huomioon eroja eri jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmissä ja ratkaisukäytännöissä. Lähtökohtaisesti hallitus katsoo, että turvapaikkahakemus tulee asianmukaisesti ratkaistuksi missä jäsenvaltiossa tahansa, ja Dublin-käännättämiseen päädytään lähes aina, kun vastuu asetuksen mukaan kuuluu toiselle jäsenvaltiolle. Päätöksenteossa otetaan kuitenkin huomioon mahdolliset hakijan esittämät yksilölliset perusteet hakemuksen käsittelylle Suomessa ja tarvittaessa myös vastaanottavan jäsenvaltion tilanne.

Kansainvälistä suojelua hakevien oikeudellista avustamista on käsitelty työministeriön asettaman työryhmän loppuraportissa ”Ulkomaalaisille annettava oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu” (Työhallinnon julkaisu 377/2007). Työryhmän ehdotusten merkittävimmät vaikutukset kohdistuvat lähinnä turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskusten asiakkailleen hankkimaan oikeudellisen neuvonnan ja yksilöllisen avustamisen järjestämiseen.

*Vastaanottokeskusten ohjauksen ja turvapaikanhakijoiden sijoittamisen siirto maahanmuuttovirastolle* Eduskunnalle on 29.5.2009 annettu hallituksen esitys eräiden tehtävien siirtämistä Maahanmuuttovirastoon koskeväksi lainsäädännöksi (HE 78/2009 vp.). Esityksessä ehdotetaan annettavaksi Maahanmuuttovirastolle toimivalta turvapaikanhakijoiden ja tilapäistä suojelua saavien vastaanoton käytännön toiminnan ohjauksesta ja suunnittelusta, ulkomaalaisten säilöönottoyksikön käytännön toiminnan ohjauksesta sekä ihmiskaupan uhrien auttamisen toimeenpanon ohjauksesta.

## 2.6 Kansalaisoikeudet ja poliittiset oikeudet

### 2.6.1 Yksityiselämän ja perhe-elämän suoja

*Holhoustoimen edunvalvonnassa olevien asema*

Laki holhoustoimesta on vuodelta 1999. Lain toimivuudesta saatujen kokemusten pohjalta lakiin tehtiin muutoksia, jotka tulivat voimaan 1.11.2007. Laissa on otettu huomioon Suomen ihmisoikeusvelvoitteet ja Euroopan neuvostossa tehty suositus toimintarajoitteisten aikuisten suojelusta (Recommendation N.o R (99) 4).

Ei ole tiedossa, että edunvalvonnassa olevien asemassa olisi sellaisia asiaryhmiä, joissa systemaattisesti ilmenisi ihmisoikeusongelmia. On kuitenkin olemassa uhkatekijöitä, joiden vuoksi mm. edunvalvonnassa olevien oikeus nauttia omaisuudestaan voi vaarantua. Edunvalvontapalveluiden määrä on palveluiden kysyntään nähden ollut niukkaa. Yleisten edunvalvojien päämiesten lukumäärä on monissa kunnissa ollut huomattavan suuri, mikä on voinut johtaa siihen, ettei päämiehen asioihin ole voitu paneutua riittävällä perusteellisuudella. Myös edunvalvojien toiminnan valvontaan suunnatut voimavarat maistraateissa ovat niukat, minkä vuoksi edunvalvonnan toiminnassa olevat epäkohdat eivät ehkä tule riittävän nopeasti ilmi. Tämän lisäksi oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on havaittu, että lievemmän edunvalvonnan (ns. rinnakkaisen edunvalvojan määrääminen) kohteena olevien tosiasiallinen mahdollisuus toimia tavallisissa arkipäiväisissä sopimussuhteissa, kuten esimerkiksi teliittymäsopimuksen tekeminen tai laajakaistaliittymän hankkiminen, voi heikentyä.

Edunvalvontapalveluiden tuottaminen on siirtynyt vuoden 2009 alusta kunnilta valtion tehtäväksi. Tämä luo aiempaa paremmat edellytykset palvelujen tason yhdenmukaistamiselle koko maassa. Tämä kuitenkin edellyttää, että tehtävään on käytössä jatkossakin riittävät voimavarat.

*Lasten huostaanotot ja huoltajuusasiat*  
Asiat käsitellään kohdassa 2.11.4 ja 2.11.5.

## 2.6.2 Sananvapaus

*Lainsäädännöstä ja kansainvälisestä valvonnasta*

Laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä (460/2003, jäljempänä sananvapauslaki) on ollut voimassa viitisen vuotta. Pääpiirteissään lain soveltaminen on sujunut hyvin. Internetin avointen keskustelupalstojen ja erilaisten sivustojen ylläpitäjien vastuukysymykset ovat nousseet kuitenkin voimakkaasti esille, sillä internet-sivustoilla esiintyy nykyisin yksilöitä tai kansanryhmiä loukkaavaa rasistista tai vihaa lietsovaa kirjoittelua. Käytännössä tekstien kirjoittajia ei yleensä saada rikosoikeudelliseen vastuuseen teoista eikä sivustojen ylläpitäjillä ole selkeää lakisääteistä vastuuta siitä, mitä sivustoilla tapahtuu. Lähtökohtaisesti näiden sivustojen ylläpitäjän rikosoikeudellinen vastuu määräytyy rikoslain yleisten oppien mukaan eivätkä sananvapauslain säännökset erityisesti vastaavan toimittajan vastuusta ulotu heihin.

Käsitellessään sananvapauslakia koskevaa hallituksen esitystä eduskunnan perustuslakivaliokunta edellytti, että hallitus seuraa näiden viestintämuotojen kehitystä ja arvioi mahdollisen erityissääntelyn tarvetta (PeVM 14/2002 vp). Nykyistä tilannetta on arvioitu valtioneuvoston piirissä muun muassa sisäisen turvallisuuden ohjelman yhteydessä. Mahdollisista jatkotoimista päätettäneen oikeusministeriössä lähitulevaisuudessa. Ne voivat sisältää sekä lainsäädäntötoimia että muita toimenpiteitä.

Suomi on saanut useita sananvapautta koskevia tuomioita Euroopan ihmisoikeustuomioistuinmessä. Uusia sananvapausjuttuja on myös parhaillaan vireillä ihmisoikeustuomioistuimessa. Suomea koskevissa tuomioissa on usein ollut kyse siitä, että kotimaiset tuomioistuimet ovat painottaneet yksityiselämän suojaa sananvapauden sijasta ja siten päätyneet langettaviin tuomioiden viestintävälineiden osalta.

*Internetissä esiintyvään viharikollisuuden torjunta*

Internetissä esiintyvässä viharikollisuudessa voi olla kyse rasistisesta tai muusta viharikollisuutta ilmentävästä kirjoittelusta tai levitettävästä materiaalista, jolloin teko voi olla kriminaalisoitu rikoslaisissa, kuten yksityiselämää loukkaavan tiedon levittäminen, kunnian loukkaus tai kiihottaminen kansanryhmää vastaan.

Kansanryhmää vastaan tapahtuva kiihotus ja materiaalin levittäminen on keskeisiltä osin kriminalisoitu rikoslain 11 luvun 10 §:ssä kiihottamisena kansanryhmää vastaan. Yleisön keskuuteen ei saa levittää lausuntoja tai muita tiedonantoja, joissa uhataan, panetellaan tai solvataan jotakin kansallista, etnistä, rodullista tai uskonnollista ryhmää taikka niihin rinnastettavaa muuta kansanryhmää. Kansanryhmä voi siis olla muukin kuin etninen, rodullinen tai uskonnollinen ryhmä.

Kaikki epäasialliset viestit internetissä eivät täytä rikoksentunnusmerkistöä, vaikka viestin sisältö voikin olla yleisesti paheksuunaa aiheuttavaa. On kuitenkin tärkeää tiedostaa, etteivät rikoksen tunnusmerkistön täyttävät kansanryhmää vastaan kiihottavat lausumat kuulu sananvapauden piiriin. Sen lisäksi, että rasistinen aineisto internetissä loukkaa syvästi kohteena olevaa henkilöä, sillä on yhteys myös rasistisiin ilmiöihin ja syrjintään.

Resursseja lisäämällä valtioneuvosto on viime vuosina panostanut tietoverkkorikosten torjuntaan ja verkkoseurannan kehittämiseen sekä kehittänyt poliisikoulutusta myös tältä osin. Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa on lukuisia toimenpiteitä tietoverkkorikollisuuden ja internetin käyttöön liittyvien riskien torjumiseksi. Lisäksi on maahanmuuttajien turvallisuuden parantamiseksi erityisiä toimenpiteitä, joilla varmistetaan, että lainsäädännön ja oikeusjärjestelmän avulla voidaan tehokkaasti puuttua kaikkiin rasistisiin rikoksiin ja internetissä esiintyviin rasistisiin viesteihin rikosoikeudellisin keinoin. Ohjelman toimenpanossa arvioidaan lisäksi tarve säätää internet-sivustojen ylläpitäjille erityinen rasistisen rikoksen aineiston seuranta- ja poistamisvelvollisuus.

Internetissä esiintyvän rasistisen tai viharikollisuuden torjunta kohtaa samankaltaisia haasteita kuin muu tietoverkkorikollisuuden torjunta. Internetiin vuorokaudessa ladatun aineiston määrä on valtava eikä sitä voida valvoa vain viranomaisen keinoin. Tietoverkkorikollisuuden torjunnassa on tärkeässä asemassa sivustojen ylläpitäjien vastuullisuus ja moderaattoreiden sekä kansalaisten ilmoitusaktiivisuuden lisääminen. Ilmoitusaktiivisuuden lisäämiseksi luodaan internetin vihjeilmoitusjärjestelmää, jonka kautta voidaan helposti ilmoittaa poliisille internetissä havainnoiduista rikosepäilyistä, esimerkiksi rasistisesta materiaalista. Järjestelmä otetaan käyttöön vuoden 2009 aikana. Vihjejärjestelmän kautta ilmoitettavien tapausten rikosluokituksia ei ole vielä vahvistettu. Olisi tärkeää, että myös mm. rasistisia sekä viharikoksia koskevia vihjeitä voisi ilmoittaa vihjejärjestelmän kautta. Lisäksi laaditaan vapaaehtoista menettelytapaohjeistusta internet-palveluntarjoajille. Se sisältää ohjeita verkossa havaittujen epäiltyjen rikosten ilmoittamisesta poliisille.

Suomen lainsäädäntö mahdollistaa tarvittaessa suomalaisilla palvelimilla olevaan tai tekijän kotikoneella levitettävään laittomaan aineistoon puuttumisen. Internetin globaalisuus ja eri maiden lainsäädäntö asettaa kuitenkin haasteita. Esimerkiksi rasistista aineistoa sisältävä viesti saattaa sijaita ulkomaisella palvelimella, jolloin sen poistaminen tai siihen liittyvä rikoksen selvittäminen on haastavaa tai jopa mahdotonta. Ulkomaalaisten palvelimien osalta voidaan turvautua oikeusapupyynnöihin, mutta tuloksellisuus on sängen tapaus- ja valtiokohtaista. Eri valtioiden näkemykset sallitusta ja rikollisesta toiminnasta ovat erilaisia ja ajallinen ulottuvuus muuttaa käsityksiä hyväksyttävästä ja rikollisesta toiminnasta niin suuntaan kuin toiseen. Lisäksi internetin laajasta käyttäjäkunnasta johtuen laiton aineisto voi nopeassakin ajassa levitä laajasti edelleen, jolloin kaikkea aineistoa ei saada poistettua.

Internetin globaalista luonteesta ja viranomaisten toimivaltasäännösten kansallisesta sidonnaisuudesta johtuen verkossa olevaan rikoksen tunnusmerkistön täyttävään aineistoon tai tapahtumiin ei ole mahdollista aina vastata. Tämä tekee rikosprosessista haasteellista ja edellyttää kansainvälistä yhteistyötä.

### *Lapsipornografia*

Internetin käyttö lapsipornografiarikosten tekemisessä on korostunut. Lapsipornografiaa koskevia rikoslain 17 luvun säännöksiä on viimeksi muutettu 1.8.2004 voimaan tulleella lailla rikoslain muuttamisesta. Muutosten taustalla olivat Yhdistyneiden Kansakuntien lapsen oikeuksien yleissopimuksen valinnainen pöytäkirja lasten myynnistä, lapsiprostituutiosta ja lapsipornografiasta ja Euroopan unionin puitepäätos lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja lapsipornografian torjumisesta. Lapsipornografiaa koskevia rangaistussäännöksiä täsmennettiin ja 17 lukuun lisättiin 18 a § törkeästä sukupuolisiveellisyyttä loukkaavan lasta esittävän kuvan levittämisestä. Sukupuolisiveellisyyttä loukkaavan lasta esittävän kuvan hallussapidon (17 luvun 19 §) enimmäisrangaistus korotettiin samalla yhteen vuoteen vankeutta.

Suomi on 25.10.2007 allekirjoittanut lapsen seksuaalisen riiston ja hyväksikäytön vastaisen Euroopan neuvoston yleissopimuksen. Yleissopimuksessa on otettu huomioon lapsen oikeudet ja lapsen suojele. Kansallista lainsäädäntöä tarkistettaessa toivottavaa olisi, että hyödynnettäisiin mahdollisuudet edistää lapsen oikeuksia mahdollisimman laaja-alaisesti. Sopimuksen kansallisen voimaansaattamisen yhteydessä lähivuosina harkittavaksi tulee, pitäisikö kriminalisoida myös se, että tekijällä on tietoisesti informaatio- ja kommunikaatioteknologian kautta pääsy lapsipornografiaan. Tämä koskisi esimerkiksi tapauksia, joissa henkilö toistuvasti käy tietyllä lapsipornografiaa sisältävällä sivustolla.

Sukupuolisiveellisyyttä esittävän kuvan hallussapito ja levittäminen on kriminalisoitu rikolaisissa. Vuoden 2007 alussa tuli voimaan laki lapsipornografian levittämisen estotoimista. Lain tarkoituksena on lasten ja heidän perusoikeuksiensa suojaamiseksi edistää toimenpiteitä, joiden avulla voidaan estää pääsy ulkomailla pidettäviin lapsipornosivustoihin. Lain mukaan teleyrityksellä on oikeus tarjota palvelujaan siten, että niiden avulla ei ole pääsyä lapsipornosivustoihin. Poliisi voi laatia, ylläpitää ja päivittää luetteloa lapsipornosivustoista. Poliisilla on myös oikeus antaa tieto tällaisesta luettelosta teleyritykselle. Oikeusasiamies on herättänyt kysymyksen siitä, tulisiko erityisesti sananvapauden käytännön toteutumisen näkökulmasta arvioiden laissa olla säännöksiä, jotka turvaisivat nykyistä paremmin estotoimien kohteeksi joutuneiden oikeusturvaa (päätos 29.5.2009 1186/2/2009).

### **2.6.3 Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus**

#### *ASEM-mielenosoitus*

Helsingissä järjestettiin syyskuussa 2006 Aasian ja Euroopan maiden huippukokous (ASEM). Poliisin toiminnasta tuolloin järjestetyn Smash Asem –mielenosoituksen yhteydessä tehtiin eduskunnan oikeusasiamiehelle yli 60 kantelua. Kantelut koskivat muun muassa oikeutta mielenilmaisuun, poliisin toimenpiteitä mielenilmaisun rajoittamisessa ja keskeyttämisessä sekä poliisin tekemiä kiinniottoja ja kiinniotettujen kohtelua.

Poliisin päätös keskeyttää mielenosoitus oli apulaisoikeusmiehen ratkaisun mukaan sinänsä lainmukainen (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007, s. 52 ja s. 105-108). Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun mukaan poliisi menetteli tapahtuman yhteydessä kuitenkin eräin osin lainvastaisesti. Poliisin tekemät kiinniotot antoivat eniten aiheutta arvosteluun. Apulaisoikeusasiamies antoi huomautuksen Helsingin poliisilaitokselle kahdesta perusteettomasta säilöönnotosta ja piti lisäksi kyseenalaisena, oliko eräillä muillakaan kiinniottoilla riittäviä perusteita. Suuren kiinniotettujen määrän (yli 120 henkilöä) perusteella oli apulaisoikeusasiamiehen mielestä nähtävissä viitteitä siitä, että kiinniottoihin ja mellakkarikosepäilyihin oli päädytty ainakin osin hyvinkin matalalla kynnyksellä. Sittemmin Helsingin kärjäoikeus tuomitsi joulukuussa 2007 muun muassa väkivaltaisesta mellakasta 16 henkilöä ehdollisiin vankeusrangaistuksiin. Nelisenkymmentä sai sakkorangaistuksen ja 14 henkilön syytteet hylättiin kokonaan.

Apulaisoikeusasiamies katsoi myös kiinniotettujen kohtelussa olleen puutteita. Lisäksi ratkaisun mukaan pidettiin epäkohtana sitä, että joukkojenhallintatoimintaan (JOUHA) osallistuneilta poliisimiehiltä puuttui yksilölliset tunnisteet.

Apulaisoikeusasiamies teki ratkaisun yhteydessä myös eräitä lainsäädännön kehittämisehdotuksia. Apulaisoikeusasiamiehen mielestä lakia syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista vapaudenmenetyksen johdosta maksettavasta korvauksesta tulisi tarkistaa. Hän piti kohtuuttomana sitä, että myöhemmin syyttömäksi todettu henkilö ei saa tuon lain mukaan korvausta, jos hän on ollut kiinniotettuna vähemmän kuin 24 tuntia. Samalla tulisi ratkaisun mukaan muutoinkin arvioida kokonaisuutena lainsäädäntöä pakkokeinojen käytöstä maksettavista korvauksista. Lisäksi kiinniotta koskevia säännöksiä olisi syytä selventää ja säätää tutkinnan yleisjohtajan asemasta. Nämä kysymykset ovat osittain arvioitavana valtioneuvostossa valmisteltavana olevassa esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamishankkeessa.

#### *Yhdistyslain tarkistaminen*

Yhdistymisvapauden käyttöä sääntelevä, vuodelta 1989 peräisin oleva yhdistyslaki on tarpeen saattaa vastaamaan nykyaikaisen järjestö- ja kansalaistoiminnan vaatimuksia ja tukemaan nykyistä paremmin kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiä.

Oikeusministeriössä vireillä olevassa valmisteluhankkeessa on tavoitteena parantaa erityisesti yhdistysten mahdollisuuksia valita kullekin yhdistykselle sopiva hallintomalli, parantaa jäsenten vaikutusmahdollisuuksia tekemällä mahdolliseksi tietoliikenneyhteyksien ja muiden teknisten apuvälineiden käyttäminen yhdistyksen päätöksenteossa sekä uudistaa yhdistyksen talouden ja hallinnon tarkastusta koskevat säännökset. Myös yhdistyksen rekisteröitymisedellytyksiä saattaa olla tarpeen tarkistaa nykyistä paremmin yhteensopiviksi perustuslain 13 §:n kanssa. Hallituksen esitys annettaneen aikaisintaan loppusyksyllä 2009.

### **2.6.4 Uskonnonvapaus ja muu vakaumus**

#### *Rekisteröityjen yhdyskuntien rahoituksesta*

Tosiasiallisissa mahdollisuuksissa oman uskonnon tunnustamiseen ja harjoittamiseen on eroja eri uskonnollisten ryhmien välillä. Erityisesti sellaisissa uskonnollisissa yhdyskunnissa, joiden jäsenistö on pääasiassa maahanmuuttajataustaista, taloudellisten resurssien puute voivat heikentää mahdollisuuksia uskonnollisen toiminnan järjestämistä varten tarvittavien tilojen hankkimiseen ja henkilöstön palkkaamiseen. Rekisteröidyt uskonnolliset yhdyskunnat ovat vuodesta 2008 lähtien voineet hakea opetusministeriöltä avustusta toimintansa tukemiseen. Avustuksia myönnettiin vuonna 2008 yhteensä 200 000 euroa. Avustuksen tavoitteena on mm. lisätä eri uskonnollisten suuntausten yhdenvertaisuutta sekä edistää tosiasiallisia mahdollisuuksia uskonnon tunnustamiseen ja harjoittamiseen.

#### *Uskonnollisten vähemmistöjen hautausjärjestelyt*

Vuonna 2004 voimaan tullut hautausoimilaki (457/2003) on edistänyt uskonnonvapauden toteutumista hautausasioissa. Yleisten hautausmaiden ylläpitäjinä toimiville evankelis-luterilaisille seurakunnille säädettiin velvollisuus osoittaa hautasija pyynnöstä erityiseltä tunnustettomalta hautausmaalta. Hautaamiseen liittyvien maksujen sääntelyä tarkennettiin niin, että maksujen tulee olla yleisellä hautausmaalla samat kaikille kunnan alueella asuville riippumatta seurakunnan jäsenyydestä.

Uskonnonvapauden toteutumisen kannalta on tärkeää, että eri uskonnolliset ryhmät voivat noudattaa hautaamisessa uskontonsa mukaisia sääntöjä ja tapoja. Käytännössä ongelmia on tässä suhteessa esiintynyt muslimeilla, joiden uskonnollisten sääntöjen huomioon ottaminen yleisillä hautausmailla edellyttää pääsääntöisesti oman alueen varaamista muslimien hautaa-

mista varten. Muslimeja varten tarkoitettuja alueita on muutamilla hautausmailla, lähinnä suurissa kaupungeissa, mutta seurakunnilla ei ole lakisääteistä velvollisuutta tällaisten alueiden järjestämiseen. Suomen Islamilainen Neuvosto ry:llä on käynnissä hanke oman, kaikille Suomessa asuville muslimille avoimen hautausmaan perustamiseksi.

#### *Uskonnonopetus perusopetuksessa*

Uskonnonopetuksessa perusopetuksen järjestäjä antaa oppilaille näiden oman uskonnon mukaista opetusta. Jos oppilas ei kuulu mihinkään Suomessa rekisteröityyn uskonnolliseen yhdyskuntaan, niin hänen ensisijainen opetusryhmänsä on elämäkatsomustieto, joka lähtee pelkistä eettisistä kysymyksistä.

Tähän pääsääntöön on kuitenkin eräitä poikkeuksia. Kaikki oppilaat saavat opiskella enemmistön uskonnon opetusta, joka on kaikissa kunnan kouluissa (yli 99% kaikista peruskouluista) evankelisluterilaista uskontoa. Tämä on otettu huomioon myös enemmistöuskonnon opetussuunnitelman perusteissa. Jos oppilaiden lukumäärä järjestäjäkohtaisesti (kuntakohtaisesti) on alle kolme oppilasta, niin sen uskonnon opetusta ei tarvitse järjestää. Lisäksi, jos oppilaan kasvatustausta on selvästi jonkin uskonnon mukainen, niin oppilas voi osallistua kasvatustaustansa mukaiseen opetukseen. Tällaisia ovat esimerkiksi suurin osa muslimioppilasta, jotka eivät kuulu Suomessa rekisteröityyn uskonnolliseen yhdyskuntaan. Myös Venäjältä tulleista ortodokseista osa on suomalaisen ortodoksiseen kirkkoon kuulumattomia.

Uskonnon opetuksen päätavoitteena on uskonnollisen kulttuurin tuntemus (uskonnollinen lukutaito). Uskontotunnilla annettava opetus ja kasvatusta on laaja-alaisempaa kuin kyseisen kirkkokunnan tai uskonnollisen yhteisön opetus. Koulun antama opetus sisältää myös muun muassa suomen uskontotilanteen sekä perustiedot vieraista uskonnoista.

Katsomusaineiden opiskelu jakautui vuonna 2005 siten, että 94 prosenttia oppilaista opiskeli evankelisluterilaista uskontoa, noin 1 prosentti opiskeli ortodoksista uskontoa, suunnilleen saman verran islamia, runsaat 2 prosenttia elämäkatsomustiedon ja loput opiskelivat muita uskontoja. Vajaa 1 prosentti opiskelijoista oli jäänyt katsomusaineiden opiskelun ulkopuolelle. Osuudet ovat pysyneet miltei muuten vakiona useita vuosia lukuun ottamatta islamin vähittäistä lisääntymistä.

Vähemmistöuskontojen opetuksen järjestämistä vaikeuttaa käytännössä pula pätevästä opettajista. Helsingin yliopistossa on käynnistetty vuodesta 2007 alkaen elämäkatsomustiedon ja pienryhmäisten uskontojen aineenopettajien koulutuksen pilottihanke.

Vuonna 2010 selvitetään vähemmistöuskontojen opetuksen kokonaistilanne ja laaditaan toimenpide-ohjelma, jolla puututaan tehokkaasti esille tulleisiin puutteisiin jotta perustuslain ja uskonnonvapauslain takaama oikeus omaan uskuntoon ja uskonnon opetukseen toteutuu käytännössä.

#### *Poikien ympärileikkaukset*

Muilla kuin lääketieteellisillä tai terveydenhoidollisilla perusteilla tehtävä poikien ympärileikkaus on maailmanlaajuinen ilmiö ja tavanomainen toimenpide useissa yhteisöissä joko uskontoon, kulttuuriin tai perinteisiin liittyvistä syistä. Poikien ympärileikkausten oikeudellinen puoli on pitkään ollut epäselvä Suomessa, mikä on ilmennyt viranomaistoiminnan ja oikeustapausten erilaisuutena. Korkein oikeus on syksyllä 2008 antanut ratkaisun neljä ja puoli vuotta pojan ympärileikkausta koskeneessa rikosasiassa (KKO 2008:93). Ratkaisussaan korkein oikeus totesi, että uskonnollisiin ja sosiaalisiin syihin perustuvaa, asianmukaisella lääketieteellisellä tavalla teetettyä muslimipojan ympärileikkausta ei ollut pidettävä oikeudenvastaisena tekona. Ratkaisussa otettiin selkeän kielteinen kanta tyttöjen ympärileikkaukseen (myös 2.11.2).



*Asevelvollisuus, siviilipalvelus, totaali kieltäytyvät ja Jehovan todistajat*

Perustuslain 127 §:ssä säädetään Suomen kansalaisia koskevasta yleisestä maanpuolustusvelvollisuudesta sekä oikeudesta saada vakaumuksen perusteella vapautus osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustukseen. Pykälän 1 momentin mukaan jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään.

Säännöksessä vahvistetaan maanpuolustus jokaisen Suomen kansalaisen perustuslakiin perustuvaksi velvollisuudeksi. Maanpuolustus perustuu yleiseen asevelvollisuuteen, joka asevelvollisuuslain 2 §:ssä (1438/2007) säädetään koskemaan vain miespuolisia Suomen kansalaisia. Naisten asepalvelus on säädetty vapaaehtoisuuteen perustuvaksi. Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986) nimenomaisesti todetaan, että kyseessä ei ole syrjintä. Euroopan ihmisoikeustoimikunta (European Commission of Human Rights) on tapauksessa Thomas Spöttl v. Itävalta (22956/93) todennut, ettei asevelvollisuuden säätäminen vain miehille ole Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaista.

Naisten asepalvelus perustuu vapaaehtoisuuteen kaikissa länsimaissa. Tässä suhteessa Suomen järjestelmä vastaa yleistä linjaa (laki naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta, 197/1995).

Asevelvollisuuden suorittaminen edellyttää varusmiespalveluksen yhteensovittamista vanhemmuuden ja työelämän velvollisuuksien kanssa. Opintojen aloittaminen, niissä eteneminen tai valmistuminen saattaa viivästyä. Toisaalta asevelvollisuuden suorittamisesta voi opilaitosten pääsykokeissa saada lähtöpisteitä sekä opiskelijana korvattua opintosuorituksia. Koska käytännössä lähinnä miehet suorittavat varusmiespalveluksen, asettavat edellä mainitut seikat miehet ja naiset sukupuolen perusteella eri asemaan.

Puolustusministeriö on asettanut hankkeen, jossa on tarkoitus arvioida asevelvollisuuslain sukupuolivaikutuksia.

Perustuslain 127 §:n 2 momentissa vahvistetaan oikeus saada vakaumuksen perusteella vapautus osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustukseen. Keskeinen säädös on siviilipalveluslaki (1446/2007).

Siviilipalveluslain kokonaisuudistuksen myötä siviilipalvelusaikaa lyhennettiin kuukaudella. Nyt siviilipalveluksen kokonaiskesto on 362 vuorokautta ja se vastaa kestoaltaan pisintä aseellista palvelusaikaa. Siviilipalveluslain uudistamisen yhteydessä tavoitteena oli saattaa siviilipalvelusta suorittavat oikeuksien ja velvollisuuksien suhteen samaan asemaan asepalvelusta suorittavien kanssa. Voimassa oleva lainsäädäntö on sopuoinnussa Suomen perusoikeuksien kanssa. Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kohdalla tulkinta on vielä kesken.

Kaikesta palveluksesta kieltäytyvä tuomitaan vankeusrangaistukseen, joka on puolet jäljellä olevasta palvelusajasta eli enintään 181 päivää. Rangaistus asevelvollisuudesta kieltäytymisestä säädetään asevelvollisuuslain (1438/2007) 118 §:ssä ja rangaistus siviilipalveluksesta kieltäytymisestä siviilipalveluslain 74 §:ssä. Kieltäytymisestä tuomittua vankeusrangaistusta suorittava voidaan päästää ehdonalaan vapauteen, jos hän sitoutuu suorittamaan palveluksen siviilipalveluksena.

Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annetussa laissa (645/1985, vapautuslaki) säädetään menettelystä, jolla Jehovan todistajien uskonnolliseen yhdyskuntaan kuuluvalla voidaan myöntää lykkäystä sekä vapautus varusmiespalveluksen ja sitä korvaavan palveluksen suorittamisesta rauhan aikana. Laki säädet-

tiin perustuslain säätämisyjärjestyksessä niin sanottuna poikkeuslakina, koska lain katsottiin merkitsevän Jehovan todistajien vapautusta hallitusmuodossa säädetyistä maanpuolustusvelvollisuudesta ja samalla poikkeusta kansalaisten yhdenvertaisuudesta. Vapautuslaki on ristiriidassa myös nykyisen perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen ja sitä täydentävän syrjintäkiellon kanssa.

YK:n ihmisoikeuskomitean tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen yksilövalituksiin annetuissa ratkaisuissa ei ole luettavissa kannanottoja siitä, että Jehovan todistajia koskeva Suomen vapautuslaki olisi sinänsä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden vastainen. Ihmisoikeus-sopimuksia valvovat kansainväliset elimet ovat kuitenkin pitäneet ongelmallisena sitä, että Jehovan todistajille myönnettyä suosituimmuuskohtelua ei ole laajennettu koskemaan muita aseistakieltäytyjäryhmiä.

Vuosittain noin sata Jehovan todistajaa vapautetaan palveluksesta vapautuslain perusteella. Samaan aikaan noin 30-40 muuhun ryhmään kuuluvaa kieltäytyy kaikesta palveluksesta. Heidät tuomitaan ehdottomaan vankeusrangaistukseen.

Lainsäädännön saattamista vastaamaan perustuslaissa säädetyt periaatteita on selvitetty puolustusministeriön asettamassa toimikunnassa (komiteanmietintö 2007:1, PLM) ja selvittämistä on jatkettu oikeusministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä puolustusministeriön kesken. Asian valmistelua jatketaan puolustusministeriössä.

## 2.6.5 Vaali- ja osallistumisoikeudet

### *Vaalijärjestelmän kehittäminen*

Nykyisen eduskuntavaalijärjestelmän keskeinen ongelma on pienten vaalipiirien korkeat piilevät äänikynnykset. Käytännössä vain suuret puolueet voivat saada ehdokkaitaan läpi pienissä vaalipiireissä, jolloin pienelle puolueelle pienessä vaalipiirissä annettu ääni saattaa "mennä hukkaan". Vaaliliittojen solmiminen puolestaan hämärtää vaalien selkeyttä ja vaikeuttaa äänestäjän tahdon toteutumista. Poliittinen suhteellisuus eduskunnan kokoonpanossa ei siten toteudu parhaalla tavalla. Lisäksi piilevien äänikynnysten suuret vaihtelut vaalipiireittäin asettavat äänestäjät eriarvoiseen asemaan maan eri osissa. Viime vuosien voimakas maan sisäinen muuttoliike nostaa pienten vaalipiirien piilevää äänikynnystä edelleen. Eduskuntavaalien suhteellisuuden kehittämiseksi on oikeusministeriössä vireillä vaalilain tarkistaminen vaalialueoimikunnan mietinnön (KM 2008:2) pohjalta. Lähtökohtana on, että koko maa olisi vaalien tulosta laskettaessa yhtenä vaalialueena, jolloin kunkin puolueen (tai muun ryhmittymän) kaikissa vaalipiireissä saamat äänät lasketaan yhteen ja puolueen edustajanpaikkojen lukumäärä määräytyy puolueen koko maassa saaman äänimäärän pohjalta.

Perustuslain tarkistamishanketta valmistellut Perustuslaki 2008 -työryhmä totesi kannanottonaan asiasta seuraavaa: "Eduskuntavaalijärjestelmää ollaan uudistamassa poliittista suhteellisuutta paremmin toteuttavaksi alueellinen edustavuus kuitenkin edelleen säilyttään. Näin otettaisiin nykyistä paremmin huomioon perustuslain asettamat vaatimukset vaalijärjestelmälle, mukaan lukien periaate yhtäläisestä äänioikeudesta" (oikeusministeriön työryhmämietintö 2008: 8, s. 31).

Lisäksi oikeusministeriössä on vireillä vaali- ja puoluerahoituslainsäädännön tarkistaminen siten, että rahoituksen läpinäkyvyyttä parannetaan ja valvontaa tehostetaan. Ehdokkaan vaalirahoitusta koskeva lainsäädäntö on jo hyväksytty eduskunnassa (EV 30/2009 vp). Puoluerahoituksen osalta uudistus on vielä valmisteltavana.

Perustuslain tarkistamishankkeen yhteydessä arvioidaan valtiollisen neuvonantajan kansanäänestyksen kehittämistarpeita sekä kansalaisaloitejärjestelmän käyttöönottoa.

### *Oikeusministeriön demokratiayksikön projekti ”Demokratian kehittämisen suuntaviivat”*

Oikeusministeriön vastuualueisiin lisättiin kesällä 2007 kansalaisvaikuttamisen edistäminen. Samaan aikaan ministeriöön perustettiin uusi demokratiayksikkö. Syksyllä 2007 asetettiin myös kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta sekä ministeriöiden demokratiaverkosto, jotka myös osaltaan vastaavat demokratiapolitiikkaan liittyvästä valmistelutyöstä.

Tavoitteeksi on asetettu, että ensimmäinen demokratiapoliittinen asiakirja julkaistaisiin syksyllä 2009. Asiakirja tarkastelee demokratiaa kansalaisvaikuttamisen ja sen edistämisen näkökulmasta. Siihen kootaan näkökulmia demokratian tulevaisuudennäkymistä ja keinoista sen vahvistamiseksi. Asiakirjan yhteyteen laaditaan erillinen suppeampi päätösasiakirja toimenpiteistä, jotka valtioneuvosto sitoutuu ja/tai velvoittaa toteuttamaan. Asiakirjan teemoja ovat länsimaisen demokratian haasteet, demokratian kehittämisen eurooppalaiset suuntaviivat, suomalaisen demokratian tila ja kehityssuunnat, hallitusohjelman demokratiakirjausten toteutuminen, keinot suomalaisen demokratian vahvistamiseen sekä Suomen kansainvälinen demokratiatyö. Asiakirjatyön pohjaksi on teetetty neljä selvitystä, jotka käsittelevät suomalaisten äänestyskäyttäytymistä ja poliittista osallistumista, järjestötoiminnan tilaa ja tulevaisuudennäkymiä, verkko-osallistumisen suhdetta perinteiseen osallistumiseen ja sen tulevaisuudennäkymiä sekä epämuodollista kansalaisosallistumista.

Erityisen haastavana on nuorten ja maahanmuuttajien äänestysaktiivisuuden vahvistaminen sekä toisaalta kysymys tietopohjan vahvistamisesta. Nuorilla äänestämättömyys näyttää jään pysyväksi - tilanne ei korjaannu ikäluokkien varttuessa. Maahanmuuttajien äänestysaktiivisuus puolestaan on erittäin alhainen. Suomessa ei kuitenkaan ole riittävän pitkäaikaista seurantaä siitä, miten äänestysaktiivisuus ja yhteiskunnallinen osallistuminen eri väestöryhmissä on kehittynyt, jotta pystyttäisiin kohdentamaan äänestysaktiivisuutta tukevia toimenpiteitä oikein. Yksi demokratia-asiakirjatyön keskeisiä toimenpide-esityksiä tulee olemaan demokratiatutkimuksen vahvistaminen ja resurssien turvaaminen.

## **2.7 Vapautensa menettäneiden asema ja rikosoikeudellinen järjestelmä**

### **2.7.1 Vapautensa menettäneiden asema**

Kansainväliset valvontaelimet ja eduskunnan oikeusasiamies ovat kiinnittäneet huomiota tutkintavankien asemaan sekä joihinkin vankien perusoikeusongelmiin muun muassa vankiloiden ylläpidon ja paljussellien käyttöön sekä vankien oikeusturvan toteutumiseen. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännön mukaan yksi oikeusturvaongelma on vankiloiden noudattama erilainen ratkaisukäytäntö samankaltaisissa asioissa, mikä vaarantaa vankien yhdenvertaista kohtelua. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on myös tullut esille puutteita esimerkiksi vapautensa menettäneiden asianajopalveluiden turvaamisessa sekä vankien terveydenhuollossa.

#### *Tutkintavangit poliisien säilytystiloissa*

Tutkintavankien ensisijainen sijoituspaikka on vankeinhoitolaitoksen ylläpitämä vankila. Tutkintavankeuslain (768/2005) mukaan vangitsemisesta päättävä tuomioistuimien voi pidättämiseen oikeutetun virkamiehen tai syyttäjän esityksestä päättää, että tutkintavanki sijoitetaan poliisiin ylläpitämään tutkinta-vankien säilytystilaan, jos se on välttämätöntä tutkintavangin erillään pitämiseksi tai turvallisuussyistä taikka, jos rikoksen selvittäminen sitä erityisesti vaatii.

Jossain tapauksissa tutkintavankeja on säilytetty poliisin tiloissa kuukausia, tällöin suurin osa on ollut tapauksia, joissa tutkintavanki on sitä itse pyytänyt. Muut tapaukset ovat yleensä tör-

keistä ja laajoista huumausainerikoksista epäiltyjä, jotka on pidettävä erillään toisistaan. Tutkintavankien mahdollisuudet ulkoiluun useilla poliisilaitoksilla ovat heikot ja tutkintavankien terveydenhoidossa ja toimintamahdollisuuksissa on puutteita.

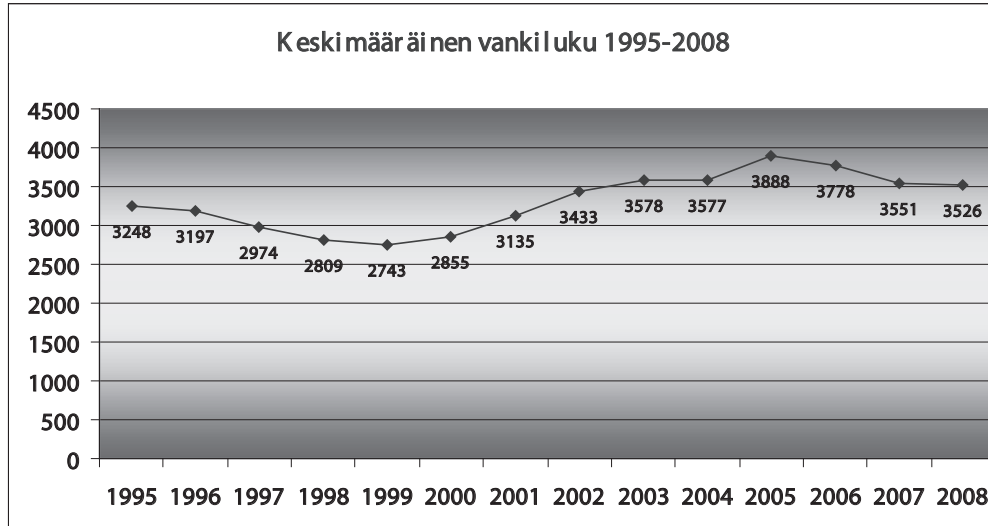
Poliisin tiloissa säilytettävien tutkintavankien suhteellinen osuus sekä absoluuttinen määrä ovat laskeneet vuodesta 2003 vuoteen 2007. Vuonna 2003 tutkintavangeista keskimäärin 27,5 % oli sijoitettu poliisiin tiloihin ja 72,5 % vankiloihin. Vuonna 2008 enää 15,3 % tutkintavangeista oli sijoitettuna poliisiin tiloihin. Myös tutkintavankien kokonaislukumäärä on laskussa. Tutkintavankien päivittäinen määrä poliisin tiloissa on viime vuosina ollut noin 100.

Valtioneuvoston ja sisäasianministeriön asetukset poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta tulivat voimaan 1.11.2008. Oikeusministeriö on perustanut työryhmän, jonka tehtävänä on selvittää tutkintavankien sijoittamiseen liittyviä kysymyksiä ja pohtia keinoja tutkintavankien määrän vähentämiseksi poliisin säilyttämässä tiloissa. Työryhmän määräaika on 31.12.2009.

#### Vankiluku

Vankiluvun hallitseminen on yksi keskeinen tavoite kriminaalipolitiikassa. Vankiluku on laskenut vuodesta 2006 lähtien oltuaan tätä ennen nousussa vuodesta 1999 lähtien. Tämä johtuu pääasiassa vankeuslakiuudistuksesta. Tilanahtaus ja tuottavuusohjelmasta aiheutuvat henkilöstösäästövelvoitteet vaikeuttavat useissa vankiloissa tavoitteiden toteuttamista.

Vankiluvun lasku on jonkin verran helpottanut tilanahtautta ja yliasutusta suljetuissa vankiloissa. Vuonna 2008 vankiluvun lasku on pysähtynyt. Vuonna 2008 vankeja oli keskimäärin 3 526 päivittäin. Vankipaikkoja oli 1.1.2009 yhteensä 3 517. Vankiluvun kehitys ilmenee seuraavasta kuviosta.



Naisvankien lukumäärä ja heidän prosentuaalinen osuutensa kaikista vangeista on lisääntynyt varsin huomattavasti verrattuna tilanteeseen 1990-luvun alussa. Naisvankeja oli vuonna 1993 keskimäärin 119 päivittäin, mikä oli noin 3,5 prosenttia kaikkien vankien päivittäisestä keskimäärästä. Vuonna 2008 naisvankeja oli keskimäärin 232 päivittäin, mikä muodostaa noin 6,6 prosenttia kaikista vangeista.

### *Paljusellit*

Vankiloissa oli 1.1.2009 yhteensä 508 vankipaikkaa, joissa on käytössä paljut. Vankeinhoitolaitoksen ja Senaatti-kiinteistöjen vuosia 2001-2010 koskevan puitesopimuksen tavoitteena on peruskorjata muun muassa kaikki sellaiset vankilaosastot, joissa oli käytössä paljusellejä. Konnunsuon vankilasta on maaliskuussa 2009 poistettu käytöstä noin 40 paljusellipaikkaa. Konnunsuon vankilan lakkauttaminen vuonna 2011 vähentää paljusellien määrää edelleen noin 80 paikalla. Keravan vankilan nuoriso-osasto on 1.4.2009 muutettu avovankilaosastoksi, jolloin käytöstä poistui 77 paljusellipaikkaa. Kuopion ja Mikkelin vankiloiden peruskorjaukset valmistuvat keväällä 2011. Tämän jälkeen paljusellipaikkoja on enää Hämeenlinnan vankilassa ja Helsingin vankilassa. Selvitys näiden vankiloiden peruskorjauksesta ja mahdollisuudesta poistaa paljusellit käytöstä muin järjestelyin ovat parhaillaan käynnissä. Esillä on ollut, että Helsingin vankilan Pohjoinen sellirakennus poistetaan asumiskäytöstä ja tiloja käytetään vankien toimintatiloina. Vankiluvun tuleva kehitys otetaan Helsingin vankilaa koskevia ratkaisuja tehtäessä huomioon. Helsingin vankilan Läntinen sellirakennus, jonka vankipaikoista 73 on paljusellejä, on suunniteltu perusparannettavaksi vuosina 2011-2012. Hämeenlinnan vankilan perusparannushankkeen aloituksesta ei ole tehty päätöksiä. Hämeenlinnan vankilassa on kaikkiaan 126 paljusellipaikkaa, joista miehillä 42 ja naisilla 84.

Kuopion, Konnunsuon ja Keravan vankiloissa vangit päästetään käyttämään wc-tiloja kaikkina vuorokaudenaikoina. Rikosseuraamusvirasto tulee vuoden 2009 aikana velvoittamaan myös Hämeenlinnan ja Helsingin vankilan johdon huolehtimaan siitä, että vangit pääsevät wc-tiloihin kaikkina vuorokaudenaikoina. Konnunsuon vankilan toiminta lakkaa vuonna 2011. Mikkelin vankilan peruskorjaus valmistuu 2011.

### *Romanivankien asema*

Romanivankien olosuhteita selvittänyt työryhmä (Rikosseuraamusviraston monisteita 2/2003) havaitsi, että romanivangeilla on vankiloissa erityisongelmia asuttamisen, työllistymisen, koulutuksen, päihdekuntoutuksen ja vapautumistilanteen kanssa. Eräissä vankiloissa asuttamiseen liittyvää tilannetta voitaneen pitää syntyperästä johtuvana syrjintänä. Kriminaalihuoltolaitokseen liittyvät ongelmat johtuvat lähinnä siitä, ettei henkilökunta tunne riittävästi romanikulttuuria ja ennakkoluuloihin yhdyskuntapalvelun palveluspaikoissa. Tilanteen korjaamiseksi työryhmä teki useita suosituksia. Työryhmän ehdotusten pohjalta romanien erityisongelmia on pyritty vähentämään.

Nykyisin tilanne avolaitoksissa onkin yleensä hyvä. Myös suljetuissa vankiloissa romanivangit pystytään pääsääntöisesti asuttamaan normaaleille asunto-osastoille ja heidät voidaan sijoittaa normaalisti vankilassa järjestettyihin toimintoihin. Muutamassa vankilassa kaikkia miespuolisia romanivankeja ei ole kuitenkaan saatu sijoitettua asumaan yhdessä muiden vankien kanssa, vaan he asuvat omasta pyynnöstään erillään asuvien osastolla. Nämäkin romanivangit voivat kuitenkin osallistua peruskouluopetukseen ja muuhun heille järjestettyyn toimintaan. Erillään asuvien osalta ei myöskään tilastoida etnistä taustaa, joten ilman erillistä kattavaa selvitystä ei voida tehdä johtopäätöstä siitä, että nimenomaan romanivankien keskuudessa erillään asuminen olisi lisääntynyt.

Opetusviranomaiset vastaavat vankiloissa järjestettävästä koulutuksesta. Vankeinhoitolaitos tekee sopimuksen ulkopuolisen koulutuksen järjestäjän kanssa niistä koulutuspalveluista, jotka tuodaan vankilaan. Rahoitusvastuu on koululainsäädännön mukaisesti koulutuksen järjestäjillä, mutta käytännössä vankeinhoitolaitos on joutunut kustantamaan osan koulutuksesta. Koulutuksen järjestäjät saavat valtionosuusrahoitusta kaikkeen järjestämäänsä koulutukseen.

Vankiloissa ei lähtökohtaisesti erotella romanivankeja järjestettävän opetuksen osalta. He voivat osallistua kaikkeen siihen koulutukseen, jota vankilassa järjestetään ja saada opintoluvan

käydä ulkopuolella opiskelemissa. Romanivangeille on kuitenkin järjestetty myös erillisellä opetushallituksen määrärahalta vuosittain erityistä romanikielen ja kulttuurin opetusta, jota eivät normaalit koulutuksen järjestäjät tarjoa opetussuunnitelmissaan. Nämä ryhmät ovat tarkoitettu vain romaneille. Tätä tarkoitusta varten eri vankiloihin on palkattu tuntiopettajia. Tällä rahalla on myös ostettu lukiopetusta ja peruskoulun kertauskursseja romanivangeille. Romanivankeja on myös osallistunut yleisiin koulutusryhmiin.

Vankeinhoidossa on vuonna 2006 vahvistettu yhdenvertaisuussuunnitelma, jolla pyritään edistämään yhdenvertaisuuden toteutumista vähemmistöryhmiin kuuluvien kohdalla. Toimenpiteissä korostetaan mm. puuttumista rassistisiin ilmiöihin, eri ryhmien tapojen tuntemusta, henkilökunnan koulutusta sekä asenneilmapiirin kehittymistä yhdenvertaisuutta ja monimuotoisuutta arvostavaksi.

#### *Vankien terveydenhuolto*

Vankien terveydenhuollossa on oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa havaittu useita ongelmia. Vankisairaalan henkilökunnan vähyys on eräässä ratkaisussa todettu vaarantavan potilasturvallisuuden. Hoitohenkilökuntaa on vankisairaalassa selvästi vähemmän kuin esimerkiksi terveyskeskusten vuodeosastoilla, vaikka sairaalan potilaat ovat erittäin sairaita ja moniongelmaisia. Lisäksi lähes kaikista vankiloista puuttuu viikonloppuisin ja iltaisin terveydenhuoltohenkilöstön päivystys, mikä voi vaarantaa vankien turvallisuuden. Asiasta annettussa ratkaisussa katsottiin, että kaikkiin vankiloihin tulee viivytyksettä saada kattava ja riittävästi resursoitu päivystysjärjestelmä vankiturvallisuuden takaamiseksi.

Vankisairaalan henkilöstöä on lisätty kahdella hoitajalla 1.9.2008 alkaen siten, että ympärivuorokautinen päivystysvalmius on voitu turvata. Lisäksi vuoden 2009 alusta alkaen vankisairaalan aiemmin 50 potilaspaikkaa vähennettiin 36:een, jolloin sairaalan henkilöstövahvuus ja päivystysvalmiudet on saatu muun terveydenhuollon tasolle. Muissa vankiloissa vanki kuljetetaan kiireellisessä tapauksessa paikalliseen terveyskeskukseen.

#### *Vankien lapset vankilassa*

Vankien lasten olosuhteita on kartoitettu kahdessa selvityksessä, Tampereen yliopiston suorittamassa selvityksessä ”Lapset vankilassa” (2006) ja tutkimuksessa ”Vankila lapsuudessa – lapset vankilassa” (Rikosseuraamusviraston julkaisuja 1/2008).

Vuosien 2000 ja 2006 välillä on ollut noin sata lasta vankilassa vanhempansa kanssa. Valtaosa lapsista on ollut vankilassa muutamien kuukausien pituisen jakson, mutta on myös lapsia, jotka ovat viettäneet useita vuosia tai olleet useaan otteeseen vankilassa. Vankien pieniä lapsia on viime vuosina ollut vankilassa 5-10 päivittäin. Lapset ovat vankilassa pääasiassa äitinsä kanssa. Oikeusasiamies on vuonna 2008 antamassaan ratkaisussa katsonut ongelmaksi muun muassa sen, että lapsen edun mukainen sijoittaminen vankilaan vanhempansa kanssa saattaa pahimmillaan jopa estyä, koska äitilapsipaikkoja ei ole tarpeeksi. Vankiloiden tulisi myös tukea enemmän lapsen kanssa vankilassa olevien äitien vanhemmuutta ja näiden vankeuden täytäntöönpanon tavoitteita.

Vanajan vankilassa on toteutettu aktiivisesti monia erilaisia hankkeita, joilla vankilan toimintaa on kehitetty. Vuoden 2007 alussa vankilassa työnsä aloitti ohjaaja, jonka tehtävänä on valvoa, ohjata ja opastaa vankivanhempia sekä toimia yhdyshenkilönä lastensuojelu-viranomaisten ja vankeinhoidon välillä. Lapsen vankilaan sijoittamisessa yhteistyö lastensuojeluviranomaisten kanssa on tehostunut huomattavasti kahden viime vuoden aikana. Lapsen edun periaate on ohjaamassa lapsen vankilassaoloaikaa yleisen lapsilainsäädännön ja vankeinhoidon säännösten pohjalta ja lapsen etua selvitetään aikaisempaa huolellisemmin. Sosiaali- ja terveysministeriö sekä oikeusministeriö selvittävät parhaillaan, miten lastensuojelu-

lun tukitoimenpiteitä voidaan entistä systemaattisemmin järjestää Vanajan vankilassa oleville pienille lapsille.

#### *Alaikäisten vankien kohtelu*

Alaikäisten vankien osuus on alle 0,1 prosenttia kaikista vangeista (1.10.2008 yhteensä 3). Rikosseuraamusviraston selvityksen mukaan alaikäisten tutkintavankeuslaissa ja vankeuslaissa edellyttämä erillään pitäminen aluevankiloissa toteutuu käytännössä harvoin, koska alaikäisille ei ole erillisiä osastoja. Muutamissa vankiloissa alaikäinen sijoitetaan muiden nuorten vankien kanssa samalle osastolle.

Alaikäisten erillään pitäminen voitaisiin nykyisissä laitoserakenteissa toteuttaa vain sijoittamalla alaikäinen suljetulle osastolle tai matkaselliin. Olosuhteet suljetuilla osastoilla eivät kuitenkaan ole alaikäisen edun mukaisia eikä näillä osastoilla ole riittävästi toimintoja. Alaikäisen erillään pitäminen ei ole suotavaa varsinkaan silloin, kun alaikäinen on rikosepäily tai tuomion jälkeisessä kriisissä. Myös alaikäisten vankien keskittäminen valtakunnallisesti yhteen laitokseen olisi ongelmallista. Alaikäisille on aikuisia vankeja tärkeämpää olla mahdollisimman lähellä kotipaikkaa, jotta yhteydenpito omaisiin olisi mahdollisimman helppoa. Suunnitteilla olevilla perusparannushankkeilla voidaan kuitenkin jossain määrin parantaa tilannetta erillään pitomahdollisuuksien osalta. Sijoittajayksiköt ottavat tarkasti huomioon alaikäisyyden laitossijoituksessa.

Vankiloissa kiinnitetään erityistä huomiota muun muassa nuorten koulutus- ja kuntoutustarpeisiin sekä sosiaalisten suhteiden säilyttämiseen ja vahvistamiseen. Alaikäisten pieni määrä, heidän sijoittuminen useisiin laitoksiin ja vankeinhoidon heikko resurssitilanne vaikeuttavat kuitenkin toimintojen järjestämistä.

#### *Vankien välinen väkivalta*

Vankien välinen väkivalta on suureksi osaksi piilorikollisuutta. Vankien välinen väkivalta ja uhkailu aiheutuvat useimmiten huumerikoksiin liittyvistä veloista tai siitä, että vanki on toiminut todistajana oikeudenkäynnissä. Jonkin verran väkivallan uhkaa ilmenee muiden vankien taholta tiettyihin rikoksiin kuten seksuaalirikoksiin syyllystyneitä vankeja kohtaan.

Vuoden 2006 kurinpitotilaston mukaan muihin kuin henkilökuntaan kohdistuvasta väkivallasta annettiin 31 kurinpitorangeistusta, minkä lisäksi 46 tapauksessa väkivaltatapauksesta tehtiin rikosilmoitus. Kurinpitotilastoissa 1992-2006 vankien keskinäistä väkivaltaa sisältävien tapausten määrä suhteessa keskivankilukuun on vaihdellut 0,9 ja 3,0 välillä. Laitosten terveydenhuoltohenkilöstön keräämien tilastotietojen mukaan väkivaltatapauksia tilastoitiin vuonna 2004 yhteensä 156, vuonna 2005 yhteensä 118, vuonna 2006 yhteensä 103.

Vankien välistä väkivaltaa pyritään vankiloissa vähentämään usein eri keinoin. Tärkein keino on sijoittaa vanki sellaiseen vankilaan tai sellaiselle osastolle, jossa vanki tuntee olonsa turvaliseksi. Omasta pyynnöstään erillään asuvia vankeja on vankilassa päivittäin noin 200. Myös vankiloiden osastoinneilla ja päiväjärjestyksien hienosäädöillä on pystytty vaikuttamaan vankien väliseen väkivaltaan. Ongelmana on, että joissakin suljetuissa vankiloissa on isoja osastoja, joilla vankien erillään pitäminen on vaikeaa.

#### *Vankien yhdenmukaisen kohtelun turvaaminen*

Rangaistusten täytäntöönpanon ja tutkintavankeuden toimeenpanon riittävän yhdenmukaisuuden valvonta suoritetaan eri tavoin. Vankeinhoitolaitoksen tulosohtauksessa on joitakin tavoitteita yhdenmukaisen käytännön toteuttamiseksi. Koulutuksen keinoin annetaan tulkintaohjeita ja linjauksia. Lisäksi yhdenmukaisia toimintatapoja tavoitellaan ohjeistuksilla ja yhteisillä kokouksilla. Yhtenäinen tietojärjestelmä on myös yhtenäistänyt käytäntöjä. Myös Vankeinhoitolaitoksen johtoryhmä linjaa asioita.

Vuosina 2007–2008 rikosseuraamusvirasto tarkasti valvontakäynnin aikana monipuolisesti joidenkin yksittäisten vankiloiden toimintaa. Tarkastettiin myös suppeampia aihealueita koko rikosseuraamusalalla tietojärjestelmistä saatavien tai toimintayksiköistä erikseen kerättävien tietojen perusteella.

Henkilökunnan koulutustarve on tarkastuksissa havaittu melko suureksi. Tarkastuksilla on myös havaittu, että Rikosseuraamusviraston ohjeisiin tarvitaan täsmennyksiä.

Horisontaalisella vertailulla voidaan jostakin valitusta aiheesta selvittää sitä, poikkeako jokin aluevankila tai jokin vankila yleisestä linjasta. Vuonna 2008 selvitettiin poistumislupakäytäntöä ja valvotun koevapauden myöntämiskäytäntöä. Yhdenmukaisten menettelytapojen syntymistä tukee myös vangin muutoksenhakuoikeus ja eduskunnan oikeusasiamiehen havaitsemat epäkohdat.

Vankiloiden väliset erot tulevat vähenemään, kun vankilat laativat järjestyssääntönsä toukokuussa 2009 Rikosseuraamusvirastossa vahvistettujen mallijärjestyssääntöjen mukaisesti. Mallijärjestyssäännöillä pyritään vahvistamaan yhteisiä menettelytapoja vankien kohtelussa.

#### *Vapautensa menettäneiden asianajopalveluiden turvaaminen*

Ongelmat ja puutteet vapautensa menettäneiden asianajopalveluiden turvaamisessa liittyvät etenkin vangin tai hänen asiamiehensä tapaamiseen tai kirjeenvaihdon luottamuksellisuuden turvaamiseen. Oikeusasiamiehen mukaan ongelmat johtuvat pääosin vankeus-, tutkintavankeus- ja putkalain epäyhtenäisestä sääntelystä, jotka heijastuvat myös käytäntöön (EOA:n kertomus vuodelta 2008, s. 17-20).

Oikeusasiamiehen lausunnot tullaan ottamaan huomioon vankeuslainsäädäntöä tarkistettaessa.

## **2.7.2 Esitutkinta ja pakkokeinot**

Lukuisten osittaisuudistusten vuoksi esitutkintalaista ja pakkokeinolaista, erityisesti pakkokeinolaisten salaisia pakkokeinoja koskevista säännöksistä ja sellaisiin keinoihin rinnastuvia poliisin erityisiä tiedonhankintakeinoja (poliisilain 3 luku) koskevista säännöksistä on katsottu muodostuneen sekava ja vaikeasti hallittava kokonaisuus. Tähän on eduskuntakin useaan otteeseen kiinnittänyt lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä huomiota.

Myös ylimmät laillisuusvalvojat ovat kiinnittäneet huomiota kysymyksessä olevan lainsäädäntökokonaisuuden uudistamistarpeisiin. Kysymys ei ole pelkästään lainsäädännön selkeydestä. Lisäksi on esiin nostettu viranomaisten toimivaltuuksien ulottuvuuteen ja käyttämisen edellytyksiin sekä kansalaisten oikeusturvaan liittyviä asioita. Toimivaltuuksien käyttöön liittyvien säännösten kehittämisessä on laillisuusvalvojien ratkaisujen lisäksi otettava huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot ja kansainväliset velvoitteet. Perus- ja ihmisoikeusnäkökulman korostuminen esimerkiksi vuonna 1990 tapahtuneen Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen liittymisen ja perusoikeusuudistusten vuoksi on johtanut tarpeeseen korostaa asianosaisten ja toimenpiteiden kohteeksi joutuvien muiden henkilöiden oikeuksia rikostutkinnan ja poliisin toimivaltuuksien käyttämisen yhteydessä. Lainsäädännön muuttamistarpeen kannalta tärkeässä asemassa ovat salaisiin pakkokeinoihin ja poliisin erityisiin tiedonhankintakeinoihin liittyvät oikeusturvajärjestelyt.

Salaiset pakkokeinot ovat lainsäätäjän tarkoittamia keinoja ennalta estää, paljastaa ja selvittää törkeitä rikoksia laissa määritellyissä tapauksissa. Nämä tiedonhankintakeinot ovat osoittautuneet tarpeellisiksi ja lukuisissa tapauksissa ainoiksi mahdollisiksi keinoiksi paljastaa ja



selvittää törkeitä rikoksia. Salaisten pakkokeinojen käyttäminen merkitsee puuttumista kansalaisten perustuslailla turvattuun yksityisyyden suojaan. Salaisten pakkokeinojen erityisluonteeseen kuuluu, että niitä koskeva pakkokeinoasian käsittely, päätöksenteko ja pakkokeinon toteuttaminen tapahtuvat rikoksesta epäillyn tietämättä. Tällöin nousee korostuneesti esille rikoksesta epäillyn niin ennakkollisten kuin jälkikäteisten oikeussuojatakeiden turvaaminen, mikä toteutuu vain lain määrämuotojen huolellisella noudattamisella. Näihin seikkoihin on myös koulutuksessa erityisesti kiinnitetty huomiota. Pakkokeinolaissa (450/1987) säädetään rikoksen esitutkinnassa käytettävistä pakkokeinoista mukaan lukien ns. salaisista pakkokeinoista (telekuuntelu, televalvonta sekä tekninen tarkkailu).

Kysymyksessä oleva lainsäädäntö on muutenkin osoittautunut monin paikoin ongelmallisella tavalla puutteelliseksi ja tulkinnanvaraiseksi.

Muutkin kuin edellä mainitut esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain havaitut muutostarpeet ovat johtaneet siihen, että oikeusministeriö ja sisäasiainministeriö asettivat 12.3.2007 esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilainsäädännön kokonaisuudistusta varten toimikunnan, jonka mietintö on luovutettu 20.5.2009. Hanke jatkuu lausuntokierroksen jälkeen syksyllä 2009.

### 2.7.3 Uhrin asema

Rikoksen uhrin eli asianomistajan asema rikosprosessissa on Suomessa kansainvälisestäkin arvioiden vahva. Uhrin asemaa heikentää kuitenkin monissa tapauksissa pitkään jatkuvat rikosprosessit, jotka loukkaavat myös asianomistajan perustuslaissa turvattua oikeutta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Lausunnossaan 20.5.2009 oikeusministeriölle oikeusasiamies on katsonut, että ongelmia liittyy myös valtion vastuulle jäävien korvausten määrään ja maksuaikoihin.

Oikeusministeriö seuraa aktiivisesti rikosvahinkolain soveltamiskäytäntöä. Rikosvahinkolain uudistuksen vaikutuksista surmansa saaneen läheisten korvaussuojaan tehdyssä selvityksessä (2009:14) ilmeni, etteivät surmansa saaneen läheiset tunne tarpeeksi hyvin muuttuneita korvausoikeuksiaan. Myös korvauskäytännön tulkinnanvaraisuus on koettu ongelmalliseksi. Selvitys toimitetaan laajalle lausuntokierrokselle. Myöhemmin on tarkoitettu erikseen arvioida ainakin alaikäiselle seksuaalirikoksen uhrille suoritettavan korvauksen enimmäismäärän asianmukaisuutta.

Tukitoimien suhteen tilanne ei myöskään ole ongelmaton: uhreille tarjottavan tuen saatavuudessa Suomessa on Eurooppalaisessa vertailussa parantamisen varaa. Uhrin oikeuksien toteutumisen yhtenä haasteena on Suomen maantieteellinen laajuus. Uhreilla ei ole yhdenvertaista mahdollisuutta saada henkilökohtaista tukea ja apua uhrien tukijärjestöstä valtakunnan laajuisesti. Myöskään maksutonta ympärivuorokautista puhelinpäivystystä kaikille rikosten uhreille ei ole olemassa.

Euroopan unionin neuvoston puitepäätös (15.3.2001) uhrin asemasta rikosoikeudenkäynnissä implementoitiin 22.4.2002, jolloin muutokset rangaistusten täytäntöönpanosta annetusta laista ja tutkintavankeuslaista tulivat voimaan. Nykyään vankeinhoitoviranomaiset voivat oma-aloitteisesti ilmoittaa uhrille vangin tai tutkintavangin vapauttamisesta. Euroopan Unionin neuvoston direktiivi rikoksen uhreille maksettavista korvauksista 2004/80/EY pantiin täytäntöön 1.6.2006 voimaan tulleen rikosvahinkolain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Uudistuksen perustavoitteena oli parantaa uhrin oikeutta korvaukseen henkilövahingosta ja selkeyttää korvaussääntelyä.

Uhrien asemaa koskeva EU:n puitepäättös sisältää myös julistuksenomaisia kohtia, joiden toteuttamisesta on huolehdittava muutoin kuin lainsäädännön toimin. Näitä ovat esim. uhrinäkökulman huomioon ottaminen poliisin, syyttäjien ja tuomareiden koulutuksessa uhrin lisäkärsimysten välttämiseksi, tarkoituksenmukaisten odotustilojen luominen oikeustaloja rakennettaessa sekä uhrien tukijärjestöjen toiminnan edistäminen ja rahoittaminen. Komission 20.4.2009 antaman raportin mukaan puitepäättöksen täytäntöönpano ei ole täysin tyydyttävällä tasolla missään EU-maassa. Suomellakin on tässä parantamisen varaa. Myös Euroopan neuvoston suositus uhreille annettavasta tuesta (14.6.2006) määrittää uhrin aseman kehittämiseksi kansainvälisen tason tavoitteita, joihin Suomenkin on syytä pyrkiä.

Valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden ohjelmassa tavoitteiksi on asetettu Rikosuhripäivystyksen sekä Ensi- ja turvakotiyhdistyksen toiminnan laajentaminen valtakunnalliseksi. Maksuton 24 tunnin puhelinpäivystys rikosten uhreille on niin ikään tavoitteena vuoteen 2015 mennessä.

Suomalaisessa järjestelmässä leimallista on, että uhrien tukitoimintaa rahoitetaan pääosin Raha-automaattiyhdistyksen varoin eikä sanottavasti valtion tuella. Oikeusministeriö valmisti Rikosuhripäivystyksen uhri- ja todistajantukitoiminnan valtakunnallistamisen rahoitusta koskevan esityksen huomioon otettavaksi vuosien 2010-13 budjettikehyksissä, mutta ehdotus hylättiin valtionvarainministeriössä. Lisämäärärahatarpeet olisivat olleet 635 000 euroa vuonna 2010, 1 250 000 euroa vuonna 2011, 1 965 000 euroa vuonna 2012 ja 2 680 000 vuonna 2013. (Turvakodit; ks. luku 2.9.6: Naisiin kohdistuva väkivalta ja perheväkivalta)

Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa on meneillään uhrin asemaa koskeva laaja tutkimushanke, jossa selvitetään mm. uhrien palvelujen ja korvausten riittävyyttä. Tutkimuksen pohjalta on tarkoitus päättää kehittämistoimenpiteistä jatkossa.

#### **2.7.4 Terrorismin vastainen toiminta**

Suomi on liittynyt vuonna 2005 hyväksytyyn Euroopan neuvoston terrorismin ennaltaehkäisyä koskevaan yleissopimukseen. Sopimus lainsäädäntömuutoksineen tuli voimaan 1.5.2008. Rikoslain 34 a lukua muutettiin tässä yhteydessä niin, että rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2 kohtaan lisättiin terroristisessa tarkoituksessa tehtävien rikosten joukkoon 17 luvun 1 §:ssä rangaistavaksi säädetty julkinen kehottaminen rikokseen, joka koskee esimerkiksi internetin kautta tapahtuvaa kehottamista. Samalla rikoslain 34 a lukuun lisättiin uudet terrorismiin kouluttamista ja värväämistä koskevat rangaistussäännökset. Pakkokeinolakiin ja poliisilakiin tehtiin täydennyksiä, joilla parannetaan kysymyksessä olevien rikosten selvittämisen-, paljastamisen- ja estämisedellytyksiä. Euroopan unionin oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa päästiin 18.4.2008 yhteisymmärrykseen vastaavista kriminalisointivelvoitteista koskien vuoden 2002 terrorismipuitepäättöksen täydentämistä.

Suomi hyväksyi myös ydinterrorismin torjumisesta tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen. Sopimus ja sitä koskevat rikoslain ja ydinenergiain muutokset tulivat voimaan 12.2.2009.

Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa on päätetty kansallisen terrorismin vastaisen strategian laatimisesta.

#### **2.7.5 Kidutuksen vastainen kielto sekä rikokset ihmisyyttä vastaan**

Kidutus kielletään Suomen perustuslaissa. Kidutus on Suomen rikoslaissa rangaistava, mutta ei omana erityisenä rikostyyppinään. Erilaiset kidutusteot rangaistaan lähinnä törkeinä pahoinpitelyinä, pakottamisina ja/tai muina vakavina rikoksina ja, jos tekijänä on virkamies, myös törkeinä virka-aseman väärinkäyttämisenä. Tietyissä olosuhteissa kuten aseellisten

selkkausten yhteydessä kidutus rangaistaisiin myös sodankäyntirikoksena tai ihmisoikeuksien loukkaamisena poikkeuksellisissa oloissa. YK:n kidutuksen vastainen komitea on Suomea koskevissa päätelmissään katsonut, että maiden tulisi säätää erityinen kidutusrikosta koskeva rangaistussäännös. Eduskunnalle on 29.5.2009 annettu hallituksen esitys kidutusta koskeviksi rikoslain säännöksiksi sekä laiksi pakkokeinolain 5 a luvun 2 ja 4 §:n muuttamisesta (HE 76/2009). Esityksen mukaan kidutusta koskevat säännökset lisättäisiin sotarikoksia ja rikoksia ihmisyyttä vastaan koskevaan rikoslain lukuun.

Sotarikoksia ja rikoksia ihmisyyttä vastaan koskevia rikoslain 11 luvun säännöksiä on muutettu 1.5.2008 voimaan tulleella lailla (212/2008) vastaamaan paremmin Rooman perussäännön kriminalisointeja. Kidutus mainitaan nimenomaisesti rikoksen ihmisyyttä vastaan ja sotarikoksen osatekona.

## 2.8 Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet

### 2.8.1 Oikeus työhön

#### *Määräaikaiset työsopimukset*

Määräaikaisten työsuhteiden määrä on Suomessa poikkeuksellisen korkea. Määräaikaiset työsuhteet ovat erityisen yleisiä nuorten, perheenperustamisiässä olevien naisten keskuudessa.

Määräaikaisissa työsuhteissa työtä tekevien työntekijöiden asemaa, oikeuksia ja velvollisuuksia on tarkasteltu viime vuosina useaan otteeseen. Havaittuja epäkohtia on korjattu lainsäädäntömuutoksilla. Tavoitteena on ollut saattaa määräaikaisin työsopimuksin työtä tekevät mahdollisimman samaan asemaan toistaiseksi voimassa oleviin työsuhteisiin nähden. Vuokratyötä tekevien työntekijöiden aseman parantamista koskevat uudistukset ovat tulleet voimaan vuoden 2009 alussa. Työ- ja elinkeinoministeriö on julkaissut erityistä vuokratyöopasta henkilöstövuokrausyritysten, käyttäjäyritysten ja vuokratyöntekijöiden käyttöön ja avuksi käytännön ongelmien ratkaisemisessa.

Jouston ja turvan tasapainon luominen on työmarkkinoilla ja työelämässä on pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen keskeinen tavoite. Määräaikaisiin työntekijöihin liittyviä kysymyksiä käsitellään myös työministerin johtamassa työryhmässä, jonka tehtävänä on juuri tuon jouston ja turvan tasapainottaminen hallitusohjelman mukaisesti. Työryhmän toimikausi päättyi 2010.

#### *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*

Suomi ei muiden EU-maiden tavoin ole ratifioinut siirtolaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksien turvaamista koskevaa kansainvälistä yleissopimusta. Sekä TSS-komitea että YK:n ihmisoikeusneuvosto ovat kannustaneet Suomea harkitsemaan sopimuksen ratifiointia.

Suomi on kattavasti sitoutunut keskeisiin ihmisoikeussopimuksiin ja niiden mukaisiin yksilövalitusjärjestelmiin, minkä johdosta samojen oikeuksien päällekkäistä turvaamista erillisillä sopimuksilla tietyllä rajatulle ihmisryhmälle ei ole pidetty tarpeellisena.

Suomessa tehtävään työhön sovelletaan suomalaista työlainsäädäntöä. Työntekijöillä on samat oikeudet ja velvollisuudet heidän kansallisuudestaan ja etnisestä alkuperästään riippumatta. Lainsäädännössä on nimenomaisesti kielletty työntekijöiden asettaminen eri asemaan näillä perusteilla. Työlainsäädännön kannalta YK:n sopimuksen ratifiointi ei liene ongelmallista. Ennen mahdollisen ratifiointimenettelyn aloittamista kysymys täytyy kuitenkin selvittää perusteellisesti.

### *Ikääntyneet työmarkkinoilla*

Suomessa työkään tulevan ikäluokan (15-24-vuotiaat) koko on ollut jo vuodesta 2003 alkaen pienempi kuin sieltä poistuvan ikäluokan (55-64-vuotiaat). Koko työvoimasta yli 50-vuotiaita on jo kolme kymmenestä. Työvoiman saatavuusongelmat ovat kärjistyneet. Erityisenä haasteena on osaavan työvoiman saannin turvaaminen tasapainoisesti talouden eri sektoreilla. Lisäksi työelämässä tarvittava osaaminen muuttuu nopeasti yhteiskunnassamme. Tähän on kyettävä vastaamaan kehittämällä aikuiskoulutusta. Myös sosiaaliturvan kestävä rahoitus edellyttää pitkiä työuria. Työuraa pitää pidentää sekä alku- että loppupäästä. Suuret ikäluokat siirtyvät eläkkeelle lähivuosina. Vuonna 2005 yli 65-vuotiaiden osuus väestöstä oli 16 %. Väestöennusteen mukaan se kohoaa 23 %:iin 2020 mennessä.

Työelämän vetovoiman lisäämiseksi sosiaali- ja terveysministeriössä oli Veto-ohjelma vuosina 2003 – 2007. Tavoitteena oli työurien pidentämisen tukeminen laaja-alaisesti ja erityisesti sosiaali- ja terveyspolitiikan keinoilla. Eläkeuudistus, työterveyshuollon ja työturvallisuuden uudistukset sekä kuntoutuksen kehittäminen ovat olleet tässä työssä keskeisiä. Matti Vanhasen II hallituksen työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelman keskeisenä tavoitteena on lisätä työvoimapanosta ja pidentää työuria sekä parantaa työolosuhteita, työelämän laatua ja työssä jaksamista.

Eläkeuudistuksella kannustetaan ikääntyviä jatkamaan työssäkäyntiä. Eläkkeelle voi jäädä 63-vuotiaana, mutta työelämässä voi myös jatkaa 68 vuoden ikään. Eläkkeen määrätymisperusteena oleva palkka lasketaan koko työuran ajalta. Eläkeuudistus sisältää useita työssä jatkamista tukevia kannustimia ja tukee eläkkeiden kestävä rahoitusta. Kuntien ja valtion eläkkeet uudistettiin samoin periaattein kuin yksityisellä sektorilla. Ikääntyneet osallistuvat työhön aiempaa enemmän. Eläkkeelle siirrytään myöhemmin. Tähän ovat vaikuttaneet vuoden 2005 eläkeuudistus, yleinen taloustilanne sekä työn ja työelämän kehittämiseksi sekä työkyvyn ylläpitämiseksi tehdyt monet toimet. Ikääntyvät työllistyvät aikaisempaa paremmin, koska työeläkemaksun määrä ei enää riipu työntekijän iästä, eikä viimeinen työnantaja joudu maksamaan työkyvyttömyyseläkkeestä yhtä paljon kuin ennen.

### *Vammaisten henkilöiden työllistyminen*

Vammaisten henkilöiden työllisyystilanne on heikko. Vain noin 30 prosenttia työkäisistä vammaisista henkilöistä on työelämässä. Halukkaiden prosentuaalinen määrä olisi huomattavasti tuota suurempi. Vaikka väestön työllisyysaste on viimeisen vuosikymmenen aikana kohentunut huomattavasti, ei vammaisten työllisyystilanne ole parantunut samassa suhteessa. Tehokkaampia toimia vammaisten työllistämiseksi tarvitaan.

## **2.8.2 Oikeus riittävään toimeentuloon**

### *Köyhyys ja syrjäytyminen*

Pienituloisen sekä pitkittyneesti pienituloisen väestön osuus on kasvanut viime vuosina. Tämä johtuu osittain yleisen tulotason noususta, jonka seurauksena keskituloihin kiinnitetty pienituloisuusraja on kohonnut. Pienituloiset ovat pääosin työttömiä, iäkkäitä eläkeläisiä tai opiskelijoita. Kasvaneiden hyvinvointierojen taustalla on edellisen laman myötä korkealle tasolle jäänyt työttömyys. Laskentatavasta riippuen noin 100 000 suomalaista on syrjäytynyt työmarkkinoilta enemmän tai vähemmän pysyvästi. Pitkään jatkunut korkea työttömyys on synnyttänyt Suomeen syrjäytyneiden ytimen, joka kuormittaa hyvinvointipalveluja. Myös työsuhteiden kehitys epätyypillisempään suuntaan eli pätkä-, tunti- ja freelancetöiden yleistymisen on kasvattanut hyvinvointieroja. Tulojen kasvu alimmassa tulokymmenyksessä on ollut hitaampaa kuin kotitalouksien keskimäärin. Pitkäaikaistyöttömien määrä laski, mutta rakenteellinen työttömyys oli edelleen korkea. Pitkäaikaistyöttömistä suuri osa oli yli 50-vuotiaita. Nuoret olivat harvoin työttöminä pitkään.

Lapsiperheiden köyhyysaste laski vuonna 2007 usean vuoden nousun jälkeen ja oli alhaisempi kuin koko väestön. Yksinhuoltajien pienet tulot olivat edelleen merkittävä ongelma. Kuitenkin useimpiin EU-maihin verrattuna suhteellinen köyhyys on Suomessa vähäistä.

Pitkäkestoinen työelämän ulkopuolella olo merkitsee usein sosiaalisia ongelmia, toimeentulovaikeuksia ja laajenevaa köyhyyttä. Helpommin syrjäytyviä väestöryhmiä ovat myös pitkäaikaissairaat, asunnottomat sekä mielenterveys- ja päihdeongelmaiset. Erityisenä ryhmänä voidaan mainita rikosseuraamusasiakkaat, erityisesti vangit, joiden sairastuvuus, mielenterveysongelmat ja päihdeongelmat ovat moninkertaisia muihin kansalaisiin verrattuna. Vireillä on useita projekteja, joilla rikosseuraamusasiakkaiden sosiaaliturvaa parannetaan. Osa romani-perheistä elää yhtäältä syrjäytymisen ja toisaalta rakenteellisen syrjinnän noidankehässä.

Sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut sosiaaliturvan uudistamista varten SATA-komitean, jonka tehtävänä on laatia ehdotus perusturvan uudistamisesta siten, että perusturvan taso on riittävä erilaisissa elämäntilanteissa aiheuttamatta tarvetta turvautua viimesijaiseen toimeentulotukeen ja että järjestelmä on selkeä ja tekee mahdolliseksi työn ja sosiaaliturvan yhdistämisen nykyistä paremmin. Tarkoituksena on myös luoda kaikkein pienimpien eläketulojen varassa elävien toimeentulon nykyistä paremmin turvaava malli. Komitean määräaika päättyy 31.12.2009.

Hallituksen tavoitteena on vahvistaa ihmisten perusturvaa ja arjen turvallisuutta, parantaa palvelujen vaikuttavuutta ja monipuolisuutta sekä lisätä inhimillistä hyvinvointia. Syrjäytymisen ehkäisemiseksi hallitus tehostaa toimenpiteitä, joilla vaikutetaan työllisyyskehitykseen, toimeentulon kehitykseen sekä palvelujen laadun ja vaikuttavuuden vahvistumiseen. Syrjäytymisen ja köyhyyden ehkäisyn onnistuminen riippuu työllisyystavoitteiden saavuttamisesta. Erityisesti pidetään huolta siitä, ettei taantuman taakka jää yhteiskunnan heikoimpien kannettavaksi. Syrjäytymisen ehkäisemiseksi tavoitteena on lapsiperheiden köyhyyden vähentäminen, lasten ja nuorten ennaltaehkäisevien terveyspalveluiden lisääminen, päihdehuollon, mielenterveyden ja lastensuojelun palveluiden lisääminen, toimeentulotuen pitkäaikaisen tarpeen väheneminen, pitkäaikaistyöttömyyden aleneminen, asunnottomien määrän väheneminen sekä vanhuksille kohdistettavan ennaltaehkäisevän työn vahvistuminen. Syrjäytymisen ehkäiseminen on näkökulmana hallituksen kaikissa kolmessa poikkihallinnollisessa politiikkaohjelmassa.

Sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisyn lähtökohtana on ajatus, että työ on parasta sosiaaliturvaa. Ihmiset eivät syrjäydy, kun heillä on työtä, kohtuullinen ansioturva ja riittävät vähimmäisetuudet. Kokopäiväinen työnteko takaa varmimmin, että kotitalous ei sijoitu pienituloisimpiin ryhmiin. Kansaneläkkeeseen ja muihin vähimmäisetuuksiin viime vuosina toteutetut korotukset sekä asumismenojen omavastuun poistaminen toimeentulotuesta ovat kohentaneet pienituloisten taloudellista tilannetta.

#### *Perustoimeentulon väliinpuotoajat*

Toimeentulon turva jakautuu karkeasti kuvaten ansiosidonnaiseen turvaan, perustoimeentulon turvaan ja vähimmäisturvaan.

Perustoimeentuloturva muodostuu eri tilanteissa eri väestöryhmille myönnettävistä etuuksista, joiden taso vaihtelee. Näitä etuuksia on parannettu ja yhdenmukaistettu mm. nostamalla minimi äitiys, sairaus- ja vanhempainrahat rahat samalle, työmarkkinatukea vastaavalle tasolle. Osana perusturvan uudistamista SATA-komiteassa tulee arvioitavaksi myös vähimmäisetuuksien riittävyys ja keskinäiset suhteet.

Perustuslain edellyttämä oikeus vähimmäisturvaan sille, joka ei kykene hankkimaan ihmis-

arvoisen elämän edellyttämää turvaa, toteutetaan viime kädessä kuntien myöntämällä lakisääteisellä toimeentulotuella, johon jokaisella tuen tarpeessa olevalla on oikeus siltä osin, kuin hän ei voi saada toimeentuloaan ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla. Suuri osa toimeentulotuen käytöstä aiheutuu ensisijaisten etuuksien riittämättömyydestä tai viivästymisestä. Vain pieni osa toimeentulotuen saajista on täysin tulottomia. Toimeentulotuen tarkoitus on paitsi turvata välttämätön toimeentulo, myös antaa mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnan toimintaan, tukea omatoimisuutta ja torjua syrjäytymistä. Toimeentulotukea sai ennakkotiedon mukaan noin 221 000 kotitaloutta ainakin kerran vuonna 2007. Toimeentulotuen kokonaismaksatus oli noin 476 milj. euroa vuonna 2007.

Meneillään olevaa kokeilua, jossa toimeentulotukea myönnettäessä osa ansiotuloista jätetään ottamatta huomioon, jatketaan vuoden 2009 loppuun. Menettelyn keskeisenä tavoitteena on edistää toimeentulotukea saavien työllistymistä. Toimeentulotukea hakevan henkilön tai perheen ansiotuloista vähintään 20 prosenttia, kuitenkin enintään 150 euroa kuukaudessa jätetään ottamatta huomioon tukea myönnettäessä.

Vuonna 2003 voimaan tullut maahanmuuttajien erityistuki Suomeen muuttaneille vanhuksille ja työkyvyttömille henkilöille on tarkoitettu sellaisille Suomessa asuville maahanmuuttajille, jotka muutoin joutuisivat elämään toimeentulotuen varassa pitkiä aikoja. Erityistuki koskee esimerkiksi inkerinsuomalaisia paluumuuttajia. Tuki on harkinnanvarainen ja sitä voi saada vähintään 65-vuotias tai työkyvytön henkilö. Tuen saajan on tullut asua Suomessa ainakin viisi vuotta ennen erityistuen alkamista. Erityistuki on yhtä suuri tai pienempi kuin täysi kansaneläke. Tuki on veroton. Hakijan puolison tulot vaikuttavat tuen suuruuteen, samoin omaisuus. Kansaneläkelaitos huolehtii erityistuen maksamisesta.

Laki sosiaalisesta luototuksesta tuli voimaan 1.1.2003. Sosiaalisen luototuksen tarkoituksena on ehkäistä taloudellista syrjäytymistä ja ylivelkaantumista sekä edistää henkilön ja perheen itsenäistä suoriutumista. Sosiaalinen luotto voidaan lain mukaan myöntää perustellusta syystä henkilölle, jolla pienituloisuutensa ja vähävaraisuutensa vuoksi muulla tavoin ei ole mahdollisuutta saada kohtuuehtoista luottoa ja jolla on kyky suoriutua luoton takaisinmaksusta. Sosiaalista luototusta osana kunnan sosiaalihuoltoa tarjoaa noin 20 kuntaa.

#### *Toimeentulotukiasioiden käsittelyajat*

Vuoden 2008 alusta lähtien kunnan sosiaalitoimistosta toimeentulotukea hakevan henkilön on saatava tukea koskeva päätös seitsemän arkipäivän sisällä hakemuksen jättämisestä. Kiireellisessä tapauksessa päätös on tehtävä samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä. Toimeentulotukea hakevan on myös päästävä keskustelemaan henkilökohtaisesti kunnan sosiaaliohjaajan tai sosiaaliohjaajan kanssa, viimeistään seitsemän arkipäivän päästä siitä, kun asiakas on sitä pyytänyt.

Vuoden 2008 alusta toimeentulotuen käsittelyajoissa on sovellettu edellä kerrottuja määräaikoja koskevaa "palvelutakuuta". Viime syksynä julkistetun Stakesin tutkimuksen mukaan takuu uusien toimeentulotukihakemusten käsittelystä toteutuu lähes kaikissa kunnissa, ja noin 94 % kunnista kykenee käsittelemään hakemukset keskimäärin seitsemän päivän määräajassa. Hakemusten käsittelyajat ovat lyhentyneet vuodesta 2007. Toimeentulotuen uusien asiakkaiden tukihakemusten käsittelyaika oli kunnissa vuoden 2008 alussa keskimäärin 3,4 työpäivää. Käsittelyajat olivat pisimmät kaupunkimaisissa kunnissa (5,3) ja alueittain Etelä-Suomen (3,8) ja Oulun (3,7) lääneissä.

Sosiaaliturvan muutoksenhakujärjestelmän kehittämisestä on kerrottu kohdassa 2.5.

#### *Ylivelkaantuneet*

Viime vuosina on toteutettu useita ylivelkaantuneiden asemaa parantaneita uudistuksia. Vuoden 2007 alusta tuli voimaan velkajärjestelylain (57/93) muutos, jolla velallisen lisäsuoritusvelvollisuutta velkajärjestelyssä lievennettiin. Ulosottolain muutoksella helpotettiin pienituloisten asemaa palkan tai muun tulon ulosmittauksessa. Uusi luottotietolaki (527/2007) tuli voimaan marraskuussa 2007. Laki sisältää säännökset luottotietorekistereihin tallettavista tiedoista ja niiden säilytysajoista.

Ulosottolainsäädännön kokonaisuudistus on saatu päätökseen. Vuoden 2008 alusta voimaan tullut uusi ulosottoakaari (705/2007) korvasi aikaisemman ulosottolain. Ulosottokaareen sisältyvät myös uudet velkavastuun enimmäiskestoja koskevat säännökset. Velka vanhentuu lopullisesti, kun ulosoton enimmäisaika (15 tai 20 vuotta) kuluu umpeen. Kun säännöksiä ryhdyttiin soveltamaan maaliskuussa 2008, kymmenet tuhannet edellisen lama-ajan velat vanhentuivat. Erillisellä velkajärjestelylain muutoksella selvennettiin lopullisen vanhentumisen vaikutuksia velkajärjestelyyn.

Tällä hetkellä ajankohtaiset ongelmat koskevat niin sanottuja pikaluottoja. Epäkohtia liittyy erityisesti lainanhakijan tunnistamiseen, kuluttajan mahdollisuuteen vertailla pikaluottojen hintaa ja todellista vuosikorkoa sekä luottojen myöntämiseen myöhään illalla tai yöllä. Asiaa pohtinut työryhmä on luovuttanut mietintönsä marraskuussa 2008 (Oikeusministeriön työryhämietintö pikaluottoihin liittyvän lainsäädännön uudistamisesta, 2008:7). Hallituksen esitys (HE 64/2009) on annettu eduskunnalle kevälistuntokaudella 2009.

Matti Vanhasen II hallituksen politiikkariihen kannanotossa todetaan että konkurssiin joutuneille yrittäjille ja ylivelkaantuneille on annettava uusi mahdollisuus ja yrityksiä sekä yksityishenkilöitä on kannustettava hakemaan neuvoja ja apua velkaantumisongelmiensa ratkaisemiseen niin varhain kuin mahdollista.

### **2.8.3 Oikeus riittäviin sosiaali- ja terveystalouteihin**

#### *Palveluiden yhdenvertainen saatavuus*

Kansalaisten peruspalvelut ovat Suomessa keskimäärin hyvällä tasolla, mutta paikallishallinnon palvelujen laadussa sekä niiden saatavuudessa on kunta- ja aluekohtaisia eroja.

Kunta- ja palvelurakennemuutos (PARAS), jota kunnat toteuttavat yhteistyössä valtion kanssa vuoden 2012 loppuun mennessä, luo kunnille mahdollisuudet vahvistaa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttamaa että eri hallinnonalojen välisenä yhteistyönä toteutettavaa terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä. Vuosina 2008-2011 toteutettavan hankkeen tavoitteena on, että kuntien vastuulla olevat palvelut saavat riittävän vahvan rakenteellisen ja taloudellisen perustan niiden järjestämisen ja tuottamisen turvaamiseksi tulevaisuudessa. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen lähtökohtana on terveyden, hyvinvoinnin ja sosiaalisen turvallisuuden edistäminen sekä väestön sosiaali- ja terveystalouteen vastaaminen väestöpohjaa vahvistamalla. Tavoitteena on taata yhdenmukaiset sosiaali- ja terveystaloutet väestölle. Hallituksen politiikkariihen kannanotossa 24.2.2009 todetaan että Paras-hankkeen painopistettä siirretään palveluiden kehittämiseen samalla kun hallinnollisten rakenteiden uudistamista jatketaan. Jatkossa kuntien tulee panostaa palveluiden kehittämiseen uusissa ja uusiutuviissa rakenteissa.

Sosiaali- ja terveystaloutten saatavuutta ja laatua parannetaan. Palvelujen järjestämisen rakenteita uudistetaan ja seudullista yhteistyötä vahvistetaan. Uudistamista ohjaa sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämissuunnitelma (KASTE) vuosille 2008-2011. Siinä määritellään lähivuosien sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämissuunnitteet ja keskeisimmät toimen-

piteet, joilla ne voidaan saavuttaa. Kehittämisohjelma antaa sekä kokonaiskuvan ohjelma-kaudella kuntiin suuntautuvasta ohjauksesta, että nostaa esiin ne keskeisimmät toimenpiteet, joihin vuosina 2008–2011 suunnataan Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen, Kansanterveyslaitoksen, Työterveyslaitoksen ja lääninhallitusten työpanosta ja kehittämistoiminnan resursseja. Hallituksen politiikkariihessä 24.2. linjattiin että terveydenhuollon palveluiden tasavertaisen saatavuuden turvaamiseksi hallitus edistää toimiva Terveyskeskus-ohjelmaa, jonka tavoitteena on luoda vahvat kansalliset ratkaisut toimivien ja palvelevien terveyskeskusten kehittämisestä.

Hallitus käynnisti vuonna 2007 laajan sosiaaliturvan uudistamishankkeen (nk. SATA-komitea). Laajapohjainen komitea valmisteleo uudistusehdotukset vuoden 2009 loppuun mennessä. Sosiaaliturvan uudistamisen tavoitteena on lisätä sen kannustavuutta, parantaa kaikkien pienituloisimpien asemaa sekä uudistaa etuusjärjestelmän hallintoa.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden tasa-arvoinen saatavuus ja laatu ovat myös lapsen oikeuksien kannalta keskeisimpiä haasteita Suomessa (vrt. 2.2.1). Asiaa käsitellään enemmän kohdassa 2.11.3.

### *Ikääntyneet*

#### Ikääntyneiden sosiaalipalvelut

Ikääntymiseen varautuminen on Suomen 2000-luvun keskeisimpiä politiikkatavoitteita. Vuonna 2004 Matti Vanhasen I hallitus antoi tulevaisuusselonteon väestökehityksestä, väestöpolitiikasta ja ikääntymiseen varautumisesta. Selonteko ”Hyvä yhteiskunta kaikenikäisille” sisälsi myös ikääntymisen valtavirtaistamisen tavoitteen, joka on myös keskeinen YK:n ikääntymispoliittinen tavoite. Selontekoon sisältyi seurantavelvoite, johon liittyvä seurantaraportti valmistui tammikuussa 2009.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksista käytetään noin kaksi kolmasosaa ikääntyneiden palveluihin. Eläkeikäisten suomalaisten terveys ja toimintakyky ovat viime vuosikymmeninä parantuneet ja kuolleisuus vähentynyt. Eliniän pidentyessä myös terveet ja toimintakykyiset elinvuodet ovat lisääntyneet aiempiin sukupolviin verrattuna. Ikääntyneiden sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannuksista valtaosa kohdistuu neljättä ikää eli pitkäaikaista hoitoa ja hoivaa tarvitsevien ikääntyneiden palvelujen kustannuksiin. Sosiaali- ja terveyspalvelujen menojen hillitsemisen kannalta on siten olennaista, kyetäänkö ikääntyneen väestön toimintakykyä jatkossakin parantamaan ja siirtämään neljännen ikävaiheen alkua ja siihen liittyvää ympärivuorokautisten palvelujen tarvetta mahdollisimman myöhäiseen elämänvaiheeseen.

#### Ikääntyneiden palveluja koskeva lainsäädäntö

Ikääntyneiden henkilöiden sosiaali- ja terveyspalveluista ei ole Suomessa erityissäännöksiä, vaan ne järjestetään osana yleisiä, koko väestölle tarkoitettuja sosiaali- ja terveyspalveluja sosiaalihuoltolain, omaishoidon tuesta annetun lain, kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon nojalla. Lisäksi kunta voi olla velvollinen järjestämään ikääntyneelle erityispalveluja muun lainsäädännön nojalla. Ikääntynyt henkilö voi saada palveluja esimerkiksi vammais- palvelulain nojalla. Tiettyihin vammais- palvelulain mukaisiin palveluihin ja tukiin on vaikeavammaisen määritelmän täyttävällä henkilöllä subjektiivinen oikeus iästä riippumatta. Sosiaalihuoltolaissa määritellyistä palveluista ikääntyneille keskeisimpiä ovat kotipalvelut, asumispalvelut ja laitoshoido.

Ainoa erityisesti ikääntyneitä (75 vuotta täyttäneitä) henkilöitä koskeva säännös sosiaalihuol-



lon lainsäädännössä on sosiaalihuoltolakiin 1.3.2006 alkaen sisältynyt säännös pääsystä sosiaalihuollon palvelutarpeen arviointiin. Muutoin ikääntyneiden palvelujen järjestämisessä on Suomessa sovellettu niin sanottua normaalisuuspriaatetta. Tämä tarkoittaa, että lähtökohdiana on yhdenvertainen oikeus laadukkaisiin palveluihin tarpeen mukaan iästä riippumatta. Sosiaalihuollon asiakaslain mukaan sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään kohteluun. Sosiaalipalvelujen asiakkaalle on laadittava hoito- ja palvelusuunnitelma yhdessä asiakkaan kanssa.

Nykyisen lainsäädännön mukaan kunnalla on laaja harkintavalta ikääntyneiden tavallisimmin käyttämien niin sanottujen ikääntyneiden palvelujen järjestämisessä (kotipalvelu ja sen tukipalvelut, palveluasuminen, omaishoidon tuki, vanhainkotihoito). Tämä mahdollistaa kunnille kuntalaisten tarpeita vastaavan palvelujärjestelmän luomisen, mutta se on johtanut myös suuriin ja osin perusteettomiin kuntien välisiin eroihin palveluissa. Ikääntyneen henkilön voi myös olla vaikea lainsäädännön perusteella jäsentää omat oikeutensa. Toisaalta ikääntyneet ovat suuri ja kasvava väestöryhmä, mikä pakottaa tarkkaan harkintaan kuntien veloitteiden täsmäntämisessä tai lisäämisessä.

Palvelujen saatavuudessa ja laadussa olevat erot vaikuttavat erityisesti ikääntyneiden naisten asemaan. Valtaosa julkisten ikääntyneiden sosiaalipalvelujen tarvitsijoista ja käyttäjistä on naisia. Pitkäaikaisessa laitoshoidossa olevista noin 80 prosenttia ja kotihoidossa hieman pienempi osuus asiakkaista on naisia.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa on noin 30 ikäihmisten aseman ja palvelujen parantamiseen liittyvää tavoitetta ja toimenpidettä, joiden toteuttaminen on käynnistetty. Näitä ovat muun muassa palvelujen käyttäjien aseman vahvistaminen uusilla ikääntyneiden palvelujen laatusuosituksilla, palvelujen kehittäminen erityisesti kotihoitoa kehittämällä, ikääntyneiden toimintakyvyn, omatoimisuuden ja itsenäisen suoriutumisen vahvistaminen, ikääntyneiden neuvonta- ja palveluverkoston luominen, ehkäisevien kotikäyntien lisääminen, omaishoidon kehittäminen sekä kotikunnan valintaa koskevien rajoitusten poistaminen (vrt. 2.12.4).

#### Ikäihmisten palvelujen laatusuositus

Sosiaali- ja terveysministeriö ja Suomen Kuntaliitto antoivat vuonna 2008 ikäihmisten palvelujen uuden laatusuosituksen. Suosituksen tavoitteena on lisätä ikäihmisten terveyttä ja hyvinvointia sekä parantaa palvelujen laatua, vaikuttavuutta ja saatavuutta. Suositus on tarkoitettu erityisesti kuntien päättäjille ja virkamiesjohdolle. Laatusuosituksessa asetetaan määrällisiä ja laadullisia tavoitteita palvelujen saatavuuden (ks. taulukko 1) laadun ja vaikuttavuuden parantamiseksi. Laatusuositus sisältää strategisia linjauksia kolmella osa-alueella, jotka ovat: (1) Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ja palvelurakenne, (2) henkilöstö ja johtaminen sekä (3) asuin- ja hoitoympäristöt. Palvelurakenteen kehittämisessä laatusuosituksessa korostetaan niin hyvinvointia ja terveyttä edistävien palvelujen, kotihoidon kuin ympärivuorokautisten hoivapalvelujenkin sisällön uudistamista.

Laatusuosituksen toimeenpano on parhaillaan käynnissä. Asetettujen tavoitteiden seurantaan on käytettävissä seurantaindikaattorit. Niiden avulla kunnissa ja valtakunnan tasolla voidaan arvioida kehitystä ajassa ja verrata eri kuntien tilannetta koko valtakunnan tilanteeseen. Laatusuosituksen toimeenpanon systemaattisen seurannan perusteella hallitus saa lisätietoa palvelujen saatavuuden ja laadun kuntien välisistä eroista ja arvioi tarvetta ryhtyä lainsäädännön täsmäntämistoimiin ikääntyneiden oikeuksien turvaamiseksi.

Taulukko 1. Peittävyys ikääntyneiden palveluissa 2000–2007, prosenttia 75 vuotta täyttäneestä väestöstä.

	2000	2005	2006	2007	2012*
Kotona asuvat 75 vuotta täyttäneet	89,8	89,6	89,4	89,4	91,0-92,0
Säännöllisen kotihoidon piirissä 30.11. olleet 75 vuotta täyttäneet		11,5		11,3	13,0-14,0
Omaishoidon tuen 75 vuotta täyttäneet asiakkaat vuoden aikana	3,0	3,7	3,7	3,9	5,0-6,0
Ikääntyneiden tehostetun palveluasumisen 75 vuotta täyttäneet asiakkaat 31.12.	1,7	3,4	3,9	4,2	5,0-6,0
Pitkäaikaisessa laitoshoidossa vanhainkodeissa tai terveyskeskuksissa olevat 75 vuotta täyttäneet 31.12.	8,3	6,8	6,5	6,3	3,0

\*Ikäihmisten palvelujen laatusuosituksessa esitetyt tavoitetasot

### Ikääntyneiden palvelujen henkilöstö

Ikääntyneiden palveluissa työskentelevän henkilöstön osaamisen ja riittävyyden turvaaminen on keskeistä ikääntyneiden palvelujen laadun ja vaikuttavuuden turvaamisessa. Ikääntyneiden palvelujen laatusuosituksessa kiinnitetään runsaasti huomiota henkilöstökysymyksiin. Laatusuosituksessa myös annetaan suositus ikääntyneiden ympärivuorokautisen hoidon vähimmäismitoitukselle ja hyvälle mitoitukselle. Kotihoidon mitoitussuosiuksat valmistuvat vuonna 2009.

Henkilöstön määrä ikääntyneiden palveluissa on 2000-luvulla kasvanut jossakin määrin kotihoidossa ja erityisesti tehostetussa palveluasumisessa (taulukko 2.). Nykyinen hallitus ja sen edeltäjät 2000-luvulla ovat tukeneet henkilöstön määrän lisäämistä kasvattamalla kuntien valtionosuuksia. Valtionosuudet eivät ole ns. korvamerkittyjä. Henkilöstön määräen lisäykset ovat jääneet pienemmiksi kuin vanhuspalvelujen henkilöstön lisäämiseen tarkoitetut kuntien valtionosuuksien lisäykset olisivat edellyttäneet. Vahvuutena Suomessa on hyvin koulutettu henkilöstö. Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista tuli voimaan vuoden 2005 alussa. Henkilöstön tehtävärakenteista on annettu suositukset. Henkilöstön määrän ja rakenteen kehitystä seurataan osana laatusuositusten toimeenpanoa.

Taulukko 2. Ikääntyneiden palveluiden henkilöstö 1990–2007.

	Henkilötyövuodet					Muutos	
	1990	1995	2000	2005	2007	2000-2005, %	2000-2007, %
Kotipalvelu & kotisairaanhoido	13 093	13 943	14 104	15 232	16 294	8,0	15,5
Vanhusten palvelutalot/ julkiset	1 062	1 481	2 724	4 555	4 996	67,2	83,4
Vanhusten palvelutalot/ yksityiset	1 353	2 589	6 263	11 470		83,1	
Vanhainkodit/ julkiset	16 410	15 031	14 694	12 918	13 518	-12,1	-8,0
Vanhainkodit/ yksityiset	2 341	2 382	3 284	3 051		-7,1	
Terveyskeskusten vuodeosastot	19 877	17 418	18 419	18 477	..	0,3	

## Ikääntyneiden hyvinvointia ja terveyttä edistävien palvelujen kehittäminen

Nykyisin ikääntyneiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen, neuvontaan ja ehkäiseviin palveluihin ei ole koko maan kattavaa, vakiintunutta järjestelmää. Ikäihmisten palveluiden laatusuosituksen ja terveyden edistämisen politiikkaohjelman toimeenpanoa varten sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut työryhmän ikääntyneiden hyvinvointia ja terveyttä edistävien palvelujen kehittämiseen. Työryhmän ehdotukset koskevat erityisesti ikääntyneiden henkilöiden ja heidän omaistensa neuvontapalvelujen ja niin sanottujen ehkäisevien kotikäyntien lisäämistä ja kehittämistä. Työryhmän tehtävänä on selvittää myös tarpeelliset säädosmuutokset. Työryhmän toimikausi päättyi maaliskuussa 2009.

## Oikeus sosiaalihuollon palvelutarpeen arviointiin

Oikein ja oikea-aikaisesti kohdennetut palvelut ja muu tuki edellyttävät kattavaa tarpeiden arviointia. Säännökset palvelutarpeen arvioinnista lisättiin 1.3.2006 sosiaalihuoltolakiin (710/1982). Palvelutarpeen arviointi käsittää kaikki sosiaalihuoltolain ja sosiaalihuollon erityislakien mukaiset palvelut. Uudistus täsmensi niitä menettelytapoja, joiden avulla palvelujen piiriin tullaan ja edistää palvelujen oikea-aikaista antamista. Lainmuutos tukee myös perustuslain mukaisen välttämättömän huolenpidon turvaamista ikääntyneille. Uudistuksen tarkoituksena on ollut yhtenäistää eri kunnissa vallitsevia toimintatapoja. Tekemällä palvelutarpeen arviointeja kunnat saavat myös tietoa todellisesta palvelujen tarpeesta.

Kiireellisissä tilanteissa palvelujen tarve on arvioitava viipymättä. Kiireettömissä tilanteissa kunnan on järjestettävä muun muassa 75 vuotta täyttäneille (ikäraja oli 80 vuotta 31.12.2008 asti) henkilöille pääsy palvelujen tarpeen arviointiin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä yhteydenotosta kunnan sosiaalipalveluista vastaavaan viranomaiseen. Kun sosiaalihuoltolakiin lisättiin säännökset palvelutarpeen arvioinnista määräajassa, sosiaali- ja terveysministeriö antoi kunnille tiedotteen ikäihmisten toimintakyvyn arvioinnista osana palvelutarpeen arviointia. Parhaillaan työskentele mm. sosiaali- ja terveysministeriön rahoittama Toimintakyvyn mittaamisen ja arvioinnin kansallinen asiantuntijaverkosto (TOIMIA) ([www.toimia.fi](http://www.toimia.fi)), joka Ikääntyvien toimintakyky -jaoksen tavoitteena on yhtenäistää palvelutarpeen arviointia koko maassa. TOIMIA-hankeessa annetaan suosituksia käytettäväksi arviointimenetelmiksi vuoden 2010 loppuun mennessä.

## Omaishoidon tuen ja eläkettä saavan hoitotuen uudistaminen

Omaishoidon tukea koskeva lainsäädäntö uudistettiin 2006. Omaishoidon tuki koostuu omaishoitajalle annettavasta hoitopalkkiosta ja vapaasta sekä hoidettavalle ja hoitajalle annettavista sosiaalipalveluista. Omaishoidon tuella hoidettiin vuonna 2007 yhteensä noin 33 000 henkilöä, joista 16 000 oli 75 vuotta täyttäneitä. Omaishoidon tuki on harkinnanvarainen tuki, jota kunta myöntää siihen varaamiensa määrärahojen rajoissa. Omaishoidon tuen piirissä olevien ikääntyneiden henkilöiden osuudessa ja tuen tasossa on suuria kuntien välisiä eroja. Huomattava osa omaisiaan hoitavista on tuen ulkopuolella. Omaishoidon tuen kehittäminen sisältyy nykyisen hallituksen ohjelmaan.

Eläkettä saavan hoitotuki on puolestaan rahana hoidettavalle avuntarpeen ja/tai erityiskustannusten perusteella maksettava sosiaalivakuutusetus, jonka myöntämisestä päättää Kela. Eläkkeensaajan tai hänen perheensä tulot tai omaisuus eivät vaikuta tuen määrään. Hoitotuen saajia on noin 200 000.

Omaishoidon tuen ja eläkettä saavan henkilön hoitotuen uudistamista käsitellään sosiaaliturvan uudistamiskomiteassa (SATA -komiteassa), joka antaa ehdotuksensa vuoden 2009 lop-

puun mennessä. Hallitus totesi myös politiikkariihen kannanotossaan 24.2.2009, että omaisten ja läheisten tarjoaman avun ja hoivan edellytyksiä parannetaan.

#### Ikääntyneiden palvelujen eettiset periaatteet

Ikäihmisten palvelujen eettisiä periaatteita käsitellään sosiaali- ja terveysministeriön ja Suomen Kuntaliiton antamassa ikäihmisten palvelujen laatusuosituksessa. Lisäksi valtakunnallinen terveydenhuollon eettinen neuvottelukunta julkaisi keväällä 2008 Vanhuus ja hoidon etiikka –raportin. Raportti on suunnattu vanhusten parissa työskenteleville sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöille, poliittisille päättäjille sekä vanhuksille ja heidän omaisilleen ja läheisilleen. Raportissa korostetaan, että vanhuksen kohtelu yksilönä on keskeinen eettisesti kestävä hoidon perusta. Hyvä hoito lähtee vanhuksen oikeudesta osallistua hoitoaan ja hoitopaikkaansa koskevaan päätöksentekoon. Osallistumiseensa hän tarvitsee tietoa eri vaihtoehtoista ja niiden vaikutuksista.

#### Ikääntyneiden palvelujen valvonta

Ikääntyneiden palvelujen valvontaa tehostetaan. Valvonnan vaikuttavuuden parantaminen sisältyy vuonna 2009 toimintansa aloittaneen uuden valvontaviranomaisen, sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontaviraston (Valvira) toimintaan. Osana sosiaali- ja terveydenhuollon kansallista kehittämisohjelmaa (KASTE) lääninhallitukset ja Valvira laativat ympärivuorokautisen hoidon ja hoivan (tehostettu palveluasuminen ja pitkäaikainen laitoshoido) valvontaa koskevan suunnitelman, jossa määritellään valvonnan kriteerit. Valvontasuunnitelma on koekäytetty syksyllä 2008 ja se otetaan käyttöön vuoden 2009 aikana.

#### *Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen*

Sosiaali- ja terveysministeriö on asettamassa työryhmän valmistelemaan sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamista. Työryhmän tavoitteena on selvittää se, miten on tarvetta ja tarkoituksenmukaista kehittää ja uudistaa sosiaalihuollon lainsäädäntöä niin, että se tukee ja vahvistaa ihmisten hyvinvointia ja perusoikeuksien toteutumista sekä ehkäisee sosiaalisten ongelmien syntymistä ja lisääntymistä. Tavoitteena on myös vahvistaa sosiaalihuoltoa ja edistää sosiaalipalvelujen saatavuutta, tehokasta tuottamista ja kehittämistä. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistuksen yhteydessä yhtenä keskeisenä tehtävänä on ikääntyneiden palveluita koskevan lainsäädännön uudistamistarpeiden arviointi. Tässä yhteydessä yhtenä vaihtoehtona tulee arviotavaksi ikääntyneiden palvelujen kokoaminen yhteen lakiin.

#### *Terveyserojen kasvu*

Kansanterveystyön tavoitteena on kuntalaisten mahdollisimman hyvä terveys, joka tulisi olla mahdollisimman tasapuolisesti kaikkien saavutettavissa. Vaikka väestön terveys on monien osoittimien mukaan jatkuvasti parantunut, ovat sosiaaliryhmien ja sukupuolten väliset erot säilyneet suurina. Sosioekonomisten ryhmien väliset kuolleisuuden, terveydentilan, toimintakyvyn, terveyteen vaikuttavien elintapojen ja riskitekijöiden erot ovat Suomessa yleensä varsin suuria. Tärkeimpiä terveyserojen syitä ovat nykytutkimuksen mukaan aineellisten elinolojen erot sekä eri väestöryhmien kulttuuriin ja käyttäytymiseen liittyvät erot. Perinteiset kansantaudit ja tapaturmaiset kuolemat ovat vähentyneet, mutta tilalle ovat tulleet elintapataudit kuten diabetes, astma, allergiat ja päihdeongelmat sekä mielenterveyden häiriöt. Monissa kunnissa ehkäisevän työn voimavaroja on supistettu 1990-luvulla, eikä kaikkia kansanterveyslain (66/72) velvoitteita asianmukaisesti täytetä.

Ennenaikaiset eläkkeet ja sairaudesta johtuvat poissaolot ovat kasvaneet merkittävästi. Sairauksista erityisesti masennus uhkaa suomalaisten työkykyä. Vuonna 2007 noin 4 600 suomalaista siirtyi työkyvyttömyyseläkkeelle masennuksen perusteella. Heistä enemmistö on nai-

sia. Yhteensä masennuksen vuoksi työkyvyttömyyseläkkeellä viime vuoden lopussa oli noin 37 000 suomalaista. Masennusperusteiset työkyvyttömyyseläkemenot vuonna 2007 olivat 491 miljoonaa euroa. Masennuksesta johtuvat sairauspäiväraha-kustannukset olivat tuolloin 109 miljoonaa euroa.

Sosiaali- ja terveysministeriön käynnistämän Masto-hankkeen tavoitteena on, että masennusperäisistä sairauksista johtuvat poissaolot ja työkyvyttömyyseläkkeet tuntuvasti vähenevät. Hankkeessa ovat mukana keskeiset hallinnonalat, työmarkkinajärjestöt ja kolmas sektori. Hankkeen toteuttamiseksi ministeriössä on hyväksytty toimintaohjelma 7.10.2008. Toimintaohjelma sisältää neljä osa-aluetta: 1) työhyvinvoinnin ja mielenterveyden edistäminen, 2) masennusta ehkäisevä toiminta, 3) masennuksen varhainen tunnistaminen ja hoito sekä 4) masennuksesta toipuvien kuntoutus ja työhön palaaminen.

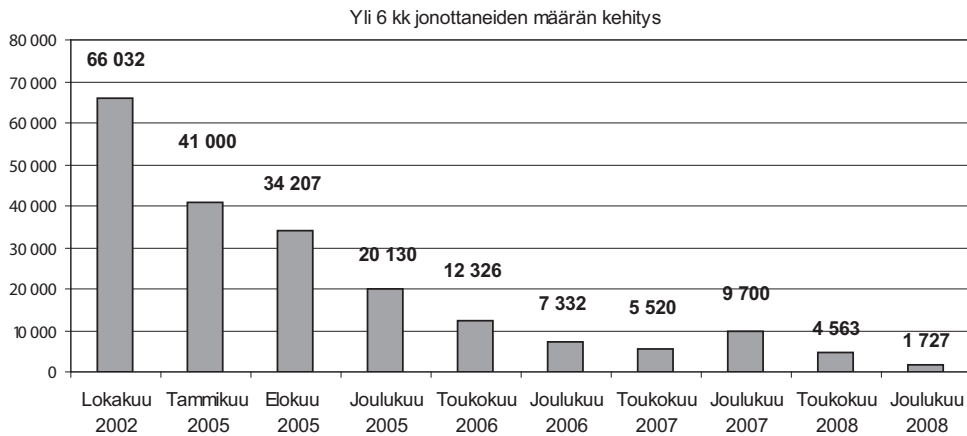
Väestön terveyttä edistetään ja sairauksia ehkäistään parhaiten silloin, kun päätösten terveysvaikutukset otetaan huomioon kaikilla hallinnonaloilla. Terveyden edistämisen toteutus edellyttää kunnissa ja alueellisesti toimivia rakenteita ja käytäntöjä sekä poikkihallinnollista yhteistyötä. Välttämättömiä edellytyksiä ovat myös hyvinvointitiedon saatavuus ja tietojärjestelmät sekä hallinnonrajat ylittävän toiminnan kattava johtamisjärjestelmä sekä sovitut johtamiskäytännöt.

Haasteena on, että vain osa kunnista on sisällyttänyt terveyden edistämisen nk. laatusuositusta kuntasuunnitelmaansa tai talous- ja toimintasuunnitelmaan tai toteuttanut muita suosituksen linjauksia. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen uudenlaisten suunnittelun ja päätöksenteon tasojen syntyemisessä vaarana näyttää toisaalta olevan se, että yhteistoiminta-alueilla kuntiin jääviä ja yhteistoiminta-alueen vastuulle tulevia terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen tehtäviä ei hoideta kokonaisuutena, vaan sosiaali- ja terveydenhuollon yhteydet kunnan muuhun toimintaan katkeavat samalla kuin laaja-alaisen, sektorirajat ylittävän yhteistyön edellytykset puuttuvat.

#### *Hoitoon pääsyn riittävyys*

Jokaisella Suomessa asuvalla on oikeus saada tarvitsemansa lääketieteellinen hoito. Hoitoon pääsystä ilmenneiden ongelmien, muun muassa pitkien hoitojonojen poistamiseksi säädettiin hoitoon pääsyn enimmäisaikaa koskevat säännökset kansanterveyslakiin ja erikoissairaanhoidolakiin (1062/89). Lainmuutosten voimaantulon (1.3.2005) jälkeen potilaat pääsevät hoitoon sujuvammin ja oikea-aikaisemmin kuin ennen eri puolilla Suomea. Muutokset ovat vauhdittaneet myös toimintatapojen uudistamista eri sairaanhoitopiireissä.

Erikoissairaanhoidon jonotilanne on parantunut huomattavasti vuoden 2008 loppuun mennessä. Sairaanhoitopiireissä oli joulukuun lopussa 1727 potilasta ja 2009 huhtikuun lopussa enää 743 potilasta, jotka olivat odottaneet hoitoon pääsyä yli puoli vuotta. Parhaiten hoitoon pääsyn paranemista vuodesta 2002 lähtien, jolloin valtion jononpurkurahat tulivat sairaanhoitopiirien käyttöön, osoittaa seuraavalla sivulla oleva kuva:



(ks. [www.stakes.fi/FI/tilastot/aiheittain/Terveyspalvelut/hoidonsaatavuus/index.htm](http://www.stakes.fi/FI/tilastot/aiheittain/Terveyspalvelut/hoidonsaatavuus/index.htm)).

Ns. hoitotakuun takaama hoito ei kuitenkaan ole täysimääräisesti toteutunut. Joidenkin sairauksien kohdalla hoitoon pääsy on muita vaikeampaa eikä ole toteutunut lain edellyttämällä tavalla (vrt. 2.11.3). Valvira on valvonnassaan joutunut asettamaan joitakin uhkasakkoja sairaanhoitopiireille hoitoon pääsyn toteuttamiseksi hoitotakuuajoissa. Yhtään uhkasakkoa ei ole kuitenkaan tarvinnut toteuttaa, koska piirit ovat pystyneet toteuttamaan hoitoon pääsyn enimmäisajassa. Sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteilla olevaan terveydenhuoltolakiin on tarkoitus sisällyttää joitakin täsmennyksiä hoitotakuuseen.

#### *Yhtenäiset hoidon perusteet*

Hoitokäytännöissä on ollut suuria vaihteluita eri puolilla maata ja päätöksiä kiireettömän hoidon antamisesta on tehty erilaisin perustein. Kiireettömän hoidon pääsyn turvaamiseksi samanlaisin perustein on laadittu hoidon perusteet. Nämä kehitetään saatujen kokemusten perusteella. Sairaanhoitopiirit ja terveyskeskukset arvioivat ja seuraavat suositusten toimitusta.

Perusteiden käyttöönoton ja hoitoon pääsyn enimmäisaikojen terveystaloudelliset vaikutukset tullaan arvioimaan seuraavan kahden vuoden aikana. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos selvittää, mitä vaikutuksia hyväksytyllä hoitoon pääsyn turvaamisesta koskevalla uudistuksella on perusterveydenhuoltoon ja ennaltaehkäisevään työhön kunnissa ja miten perusterveydenhuoltoon ja ennalta ehkäisevään työhön kunnissa käytettävät resurssit uudistuksen jälkeen kehittyvät.

Valtion talousarviossa on vuodesta 2003 ollut kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistoiminnan tukemiseen kohdennettu erillinen määräraha. Kunnat voivat saada valtionavustusta palvelujen kehittämistä ja tehostamista sekä toimintatapojen uudistamista toteuttaviin hankkeisiin. Hankkeen eräänä painoalueena on terveyskeskusten toimivuuden varmistaminen ja ennalta ehkäisevä työ.

#### *Mielenterveysongelmien hoito*

Suomessa psykiatria on laitostalusta. Laitosvaltaisuus hidastaa sekä taloudellisesti että toiminnallisesti avohoidon kehittämistä. Selvitysten mukaan Suomelle on ominaista palvelujen pirstaleisuus ja alueellinen epätasa-arvo. Palvelujärjestelmä ei näyttäisi myöskään vastaavan asiakkaiden tarpeita.

Psykiatrian erikoisalan laitoshoidossa oli vuonna 2006 yhteensä 32 075 potilasta. Määrä on ollut suunnilleen sama koko 2000-luvun alun ajan. Miesten osuus potilaista on laskenut 50 prosenttiin, mutta hoitopäiviä miehillä oli hieman naisia enemmän eli 52 prosenttia. Päättyneiden hoitajaksojen määrä oli 47 828 ja niiden keskimääräinen pituus oli 36 hoitopäivää. Koko maan potilasmäärä oli väestömäärään suhteutettuna 6,1 potilasta/1000 asukasta.

Sairaanhoitopiirien sairaaloissa potilaiden määrä laski vuonna 2006 yhden ja hoitopäivien määrä laski kahden prosentin verran. Terveyskeskusten psykiatrisilla osastoilla molemmat määrät kasvoivat. Valtion mielisairaloissa eli Niuvanniemen ja Vanhan Vaasan sairaaloissa päättyi yhteensä 109 hoitajaksoa ja niiden keskimääräinen pituus oli 1112 hoitopäivää eli 3,1 vuotta.

Naispotilaita oli enemmän kuin miespotilaita 15-19- ja 20-24-vuotiaiden ikäryhmissä sekä 60-64- ja sitä vanhemmissa ikäryhmissä. Naisten osuus oli 63 prosenttia sekä potilaista että hoitopäivistä 15-19-vuotiaiden ikäryhmässä. Yli 10 vuotta kestäneitä hoitajaksoja päättyi 15 vuonna 2006. Kun mukaan otetaan myös vuoden 2006 lopussa sisään jäävät potilaat, kuului tähän yli 10 vuotta kestäneen hoidon hoitoaikaryhmään yhteensä 144 potilasta.

Vuonna 2006 yli kolmannes potilaista oli tahdosta riippumattomassa psykiatrisessa hoidossa. Näiden potilaiden osuus on kasvanut viimeisten viiden vuoden aikana liki kymmenellä prosenttiyksiköllä. Kyseisenä vuonna avohoidon lääkärille tehtyjä mielenterveyskäyntejä tilastoitiin 92 740 (14,3 % kaikista mielenterveyskäynneistä) ja muulle ammattihenkilökunnalle 554 601 (85,7 % kaikista mielenterveyskäynneistä). Mielenterveyskäyntien osuus kaikista avohoitokäynneistä oli lääkärikäynneissä 1,0 % ja muun ammattihenkilöstön käynneissä 3,5 %. Käyntimäärien suhteet eivät juuri muuttuneet edellisestä vuodesta.

Peruspalvelujen roolia ja asemaa sekä yhteistyö kuntien perus- ja erityispalveluiden, eri palvelun tuottajien ja ammattiryhmien välillä on tarpeen vahvistaa nykyisestä sekä mielenterveys- että päihdeongelmien hoitamisessa. Sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut työryhmän valmistelemaan valtakunnallista mielenterveys- ja päihdehuollon toimintasuunnitelmaa. Työryhmä tuottaa toimintamallit mielenterveys- ja päihdepalveluiden ja niihin liittyvän päi-  
vystyksen järjestämiseksi alueellisena kokonaisuutena.

Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut hankkeen vähentämään masennuksesta johtuvaa työkyvyttömyyttä. Hankkeen tarkoituksena on tukea työssä jatkamista ja työhön paluuta masennuksen yhteydessä. Hankkeessa ovat mukana keskeiset hallinnonalat, työmarkkinajärjestöt ja kolmas sektori. Hanke päättyi vuonna 2011.

Myös parhaillaan valmisteltavana oleva terveydenhuoltolaki tulee painottamaan peruspalvelujen roolia ja erikoissairaanhoidon tehtäviä peruspalvelujen tukena.

Avohoito ns. kuntoutus- ja pienkodeissa on voimakkaassa kasvussa, ja pääosa näistä yksiköistä on siirtynyt sosiaalihuollon palveluasumisen nimikkeeseen alle eikä ole siten terveydenhuoltoa. Näissä yksiköissä on havaittu ongelmia. Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut kehittämisseurituksen niitä koskien 2007. Mielenterveyden keskusliitto on julkaissut aiheesta tutkimuksen 2006.

#### *Itsemääräämisoikeuden rajoitukset psykiatrisessa hoidossa*

Tahdosta riippumattomassa hoidossa olevista potilaista oli vuodelta 2006 saatujen ilmoitusten mukaan eristetty 7,2 %, leposide oli ollut 4,3 %:lla potilaista, tahdonvastaisen injektion oli saanut 2,6 % ja fyysisistä kiinnipitämistä oli kokenut 1,7 % potilaista. Itsemääräämisoikeuden rajoituksia kohdanneiden potilaiden lukumäärät ja prosenttiosuudet ovat olleet samantasoisia koko 2000-luvun alun ajan.

Asenteita ja hoitokulttuuria kehittämällä pyritään vähentämään tahdosta riippumattoman psykiatrisen hoidon määrän ja hoidon aikana tapahtuneiden potilaiden itsemääräämisoikeuden rajoituksia. Hoitokulttuurin muutos edellyttää avohoidon palvelujen kehittämistä siten, että avohoito voisi vastata myös hoidollisesti vaativien psykiatristen potilaiden tarvitsemista palveluista. Valtakunnallinen mielenterveys- ja päihdehuollon toimintasuunnitelma tavoittelee myös tahdosta riippumattoman hoidon ja pakkotoimien vähentämistä muun muassa kansallisen ohjelman avulla.

Vanhan Vaasan sairaala toimii oikeuspsykiatristen potilaiden hoitoyksikkönä sekä hoitaa lisäksi kunnallisten psykiatristen yksiköiden lähettämiä vaarallisia ja vaikeahoitaisia psykiatrisia potilaita. Vanhan Vaasan sairaalasta saadun tiedon mukaan vuonna 2007 sairaalassa oli 76 eristystapahtumaa, ja eristettävänä olleiden potilaiden määrä oli 32. Vanhan Vaasan sairaalassa eristettävien potilaiden määrää on kansainvälisissä vertailuissa pidetty korkeana.

Valtion mielisairaaloiden tulossopimuksessa eristysten määrää seurataan eräänä sairaaloiden toiminnan vaikuttavuutta kuvaavana mittarina. Sairaalat pyrkivät henkilöstörakennetta muuttamalla sekä menettelytapoja ja palveluja uudistamalla vähentämään itsemääräämisoikeuden rajoitusten käyttöä. Vanhan Vaasan sairaalassa on muun muassa käynnistynyt eristystapahtumien seurantajärjestelmän kehittäminen. Tarkoituksena on seurata ja arvioida nykyistä tarkemmin eristykseen johtaneita syitä sekä eristyksen toteutumista ja pituutta. Sairaala myös käsittelee kaikki yli viikon ajan jatkuneet eristykset johtavan lääkärin kierron yhteydessä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden ja potilaiden itsemääräämisoikeuden rajoituksia koskevia menettelyjä arvioidaan ja tarvittavat säädösuudistukset käynnistetään vuoden 2009 aikana. Tässä yhteydessä arvioidaan myös sitä, tulisiko psykiatrisissa yksiköissä noudatettavia menettelyjä muuttaa ja velvoittaa henkilöstö seuraamaan eristetyn potilaan tilaa jatkuvasti.

#### *Alkoholin väärinkäyttö*

Suomessa alkoholihaittojen ydinongelma liittyy yleisen järjestyksen ylläpitämiseen. Pahoinpitelyt, tapot ja murhat tapahtuvat nykyäänkin 60-75 prosenttisesti alkoholin vaikutuksen alaisena, kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten voimakas kasvu kietoutuu hyvin alkoholiongelmiin ja päihdyneiden säilöönnotot pysyvät vuodesta toiseen korkeina.

Aikaisemmin alkoholin raju kertakäyttö aiheutti enemmän harmia kuin pitkäaikaisesta käytöstä johtuvat sairaudet. Aivan viime vuosikymmeninä Suomessa on kuitenkin koettu pitkäaikaisen alkoholinkäytön haittojen voimakas kasvu. 1960-luvulle asti, kun Suomi oli luokiteltavissa alhaisen alkoholinkulutuksen maaksi, alkoholiin liittyviä maksakirroositapauksia oli erittäin vähän. Vuosien 1963 ja 1967 välillä näitä tapauksia oli keskimäärin vain tusinan verran vuotta kohden (yhteensä 62 tapausta). Vuonna 2004 tapauksia oli yli 800 ja seuraavana vuonna jo lähes 1000 (976).

Kansallisen alkoholipolitiikan tavoitteena on ehkäistä alkoholista aiheutuvia sosiaalisia, terveydellisiä tai yhteiskunnallisia haittoja. Haittoihin vaikuttavat ennen kaikkea kulutetun alkoholin määrä ja käyttötavat. Alkoholipolitiikan keskeisiä välineitä ovat alkoholijuomien tuotannon, kaupan ja kulutuksen sääntely alkoholilainsäädännöllä, alkoholijuomien verotus, tiedotus- ja valistustyö sekä perus- ja työterveyshuollossa tapahtuva mini-interventio. Alkoholin verotus on kiristynyt vuoden 2009 alusta. Hallituksen politiikkariihen kannanotossa 24.2.2009 todettiin, että alkoholiveroa korotetaan.



## Lasten ja nuorten alkoholinkäytön torjuminen

Lasten ja nuorten oman alkoholinkäytön ei voi sanoa yleisesti ottaen lisääntyneen. Kasvava osa lapsista ja nuorista ilmoittautuu raittiiksi. Silti huomattava osa aloittaa alkoholinkäytön kansainvälisesti vertaillenkin nuorena sekä käyttää alkoholia humalahakuisesti.

Alkoholin mainonnan valvonnassa ja sen ohjauksessa erityinen painopiste on ollut ja on lapsiin ja nuoriin kohdistuvan alkoholimainonnan ehdoton estäminen, joka perustuu alkoholilain 33 §:n 1 momentin väkevien alkoholijuomien mainostamisen kokonaiskieltoon sekä saman pykälän 2 momentin 1-kohdan kieltoon kohdistaa alkoholijuomien mainontaa alaikäisiin henkilöihin tai kuvata tällaisia henkilöitä alkoholijuomien mainonnassa tai myynninedistämisessä. STTV (nykyinen Valvira) on ohjeistanut lainsäädännön mainoskieltosäännöksiä soveltamista 6.3.2008 (dnro 204/41/08) tarkistetulla ja täydennetyllä STTV:n ohjeella alkoholimainonnasta. Ohjeessa on yksityiskohtaisesti selvitetty, milloin ja minkälaisissa tilanteissa mainonnan on katsottava kohdistuvan alaikäisiin.

Valtakunnallisen valvontasuunnitelman mukaan anniskeluvalvonnan painopisteen tulee olla päähtyneille ja alaikäisille anniskelussa. Alaikäisille anniskelu on tehostuneen valvonnan ja ankaran sanktioinnin ansiosta viime vuosina vähentynyt. Noudatettua valvonta- ja sanktiointilinjaa tulee jatkaa edelleen. Nämä asiat ovat säännönmukaisesti esillä Valviran ja aluehallinnon keskinäisissä sekä myös elinkeinonharjoittajille suunnatuissa koulutus- ja yhteistyötilaisuuksissa. Valvira toteaa, että vaikka lainsäädäntö asettaa alkoholihallinnolle varauksettoman nollatoleranssin, niin nuorten henkilöiden suojeleu alkoholin haitoilta edellyttää tehokasta valvontaa ja viranomaisille mahdollisuutta puuttua alaikäisten alkoholijuomien nauttimiseen ja hallussapitoon sekä juomien välittämiseen heille.

Alkoholirikoksia koskevien säännösten uudistamisesta annetussa hallituksen esityksessä (HE 84/2008 vp.) alaikäisiin kohdistuva miedon alkoholijuoman mainonta ehdotetaan säädettäväksi rangaistavaksi elinkeinorikoksia koskevassa rikoslain 30 luvussa alkoholijuoman markkinointirikoksena. Myös alaikäisille alkoholijuomien tarjoamisen kriminalisointi tietyissä tilanteissa ja nuoriin kohdistuvat ehdotetut pakkokeinot ovat mukana esityksessä. Asian käsittely eduskunnassa on päättynyt 15.6.2009.

## Raskaana olevat päihdeongelmaiset

Vanhempien päihdeongelmat uhkaavat monien lasten elämää. Heidän arkensa on turvaton ja he ovat riittävää huolenpitoa vailla. Raskaana olevien naisten päihteiden käytön tunnistaminen ja siihen puuttuminen on edelleen haaste koko palvelujärjestelmälle. Erityisen tärkeä rooli on neuvolajärjestelmällä. Avopalveluja tarvitaan kattavasti koko maassa ja työnjakoa peruspalveluiden ja erityispalveluiden välillä on selkiytettävä.

Sosiaali- ja terveysministeriön Raskaana olevien päihdeongelmaisten naisten hoidon varmistamisen työryhmä on tammikuussa 2009 antanut esityksensä raskaana olevien päihteiden käyttäjien ja heidän lastensa hoitamisesta sekä tarjottavista tukipalveluista. Työryhmä esitti, että raskaana oleville naisille on säädettävä subjektiivinen oikeus päästä välittömästi päihdehoidon tarpeen arviointiin sekä sen edellyttämään päihdehoitoon. Työryhmän mukaan lailla pitäisi myös säätää mahdollisuus tahdosta riippumattomaan hoitoon syntyvän lapsen terveysvaaran perusteella. Työryhmä painottaa äitiysneuvolatoiminnan tärkeyttä sekä ehdottaa päihdeongelmien ehkäisyn ja päihdetietoisuuden lisäämistä kouluissa ja terveyspalveluissa.

#### 2.8.4 Oikeus asuntoon

Oikeus asuntoon ei täyty kaikkien ihmisten kohdalla. Vuoden 2007 marraskuussa yksinäisiä asunnottomia oli noin 7 300 henkeä, joista naisia oli noin 1 400, ja asunnottomia perheitä noin 300. Asunnottomien naisten tilanne on yleensä erityisen vaikea. Taloudellisen tilanteen ja asunnon puutteen vuoksi elämään voi liittyä hyväksikäyttöä ja prostituutiota. Myöskään asuinpaikan valintaan liittyvä perusoikeus ei aina toteudu kaikkien väestöryhmien kohdalla. Tällaisia ryhmiä ovat muun muassa laitoshoidossa olevat vanhukset ja vammaiset, joilla ei aina ole mahdollisuutta vaihtaa hoitopaikkakuntaa esimerkiksi lähemmäs omaisiaan. Etnisten vähemmistöjen osalta esimerkiksi romanikulttuuriin kuuluva väistämismittaisuus voi käytännössä estää vapaata liikkumista ja asuinpaikan vapaata valintaa. Romanit ja muut etniset vähemmistöt kohtaavat syrjintää asunnon saamisessa (romaneista 4.12.2 kohta). Maahanmuuttajien asumiseen, joka useimmiten perustuu julkisen rahoituksen ARA-asuntoihin, liittyy suurissa kaupungeissa uhka kasvavasta asuinalueiden negatiivisesta segregatiosta ja eriytymisestä asuinalueiden sisällä (4.12.3). Vähemmistövaltuutetun käytännössä näkyy moniperusteinen syrjintä muun muassa asutosyrjintänä esiin nousevissa tapauksissa.

##### *Valtioneuvoston asuntopoliittinen toimenpideohjelma*

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen keskeiset asuntopoliittiset toimenpiteet on määritelty 14.2.2008 tehdyssä periaatepäätöksessä valtioneuvoston asuntopoliittiseksi toimenpideohjelmaksi. Hallituksen asuntopoliittisen toimenpideohjelman tavoitteena on sovittaa yhteen ihmisten asumisen toiveet ja tarpeet, yhteiskunnan tarpeet ja kestävä kehitys.

Asuntopoliittinen toimenpideohjelma painottuu erityisesti kasvukeskusten asuntotarjonnan kehittämiseen, asumisen kohtuuhintaisuuden toteutumiseen, yhdyskuntarakenteen eheytymiseen, muiden heikommassa asemassa olevien väestöryhmien asumistilanteen parantamiseen, asuinrakennusten hyvän ylläpidon edellytysten luomiseen sekä viihtyisien asuinympäristöjen kehittämiseen.

Asumiskustannusten kohtuullisuuden yksi keskeinen edellytys on riittävä asuntotarjonta kysyntäalueilla. Vuonna 2008 on otettu käyttöön ns. ARA-asuntojen käynnistysavustus, jolla kannustetaan vuokra-asuntojen tuotantoon. Sosiaalisten vuokra-asuntojen asukasvalinta toteutetaan sosiaalisen tarveharkinnan perusteella. Riittävän vuokra-asuntotarjonnan ja -tuotannon turvaamiseksi on vuonna 2008 lisäksi otettu käyttöön uusi ns. välimallin tukimuoto vuokra-asuntojen rakentamiseksi. REIT-kiinteistörahastoja koskeva lainsäädäntö on valmisteltu vuoden 2008 aikana valtiovarainministeriössä.

Erityisryhmien investointiavustusten enimmäisavustusluokkia on korotettu vuonna 2008. Samaan aikaan otettiin käyttöön uusi, 50 %:n enimmäisavustusluokka pitkäaikaisasunnottomille. Erityisryhmien investointiavustusten määrärahaa on korotettu.

##### *Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelma*

Aiemmat asunnottomuuden vähentämishjelmat ovat ainoastaan rajoitetusti vaikuttaneet pitkäaikaisasunnottomien tilanteeseen. Tämän ryhmän asunnottomuus on pitkittynyt siksi, että tavanomaiset asumisratkaisut eivät toimi eikä yksilöllisiä tarpeita vastaavia ratkaisuja ole riittävästi tarjolla. Asunnottomuuden pitkittymisen riski kasvaa merkittävästi, jos asunnottomuuteen liittyy hallitsematon päihteiden käyttö, huumeiden aktiivikäyttö, mielenterveysongelmat, neurologiset vammat, taipumus väkivaltaisuuksiin, rikollisuus, vankilasta vapautuminen tai velkaantuminen.

Hallituksen käynnistämän pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishojelman tavoitteena on puolittaa pitkäaikaisasunnottomuus vuoteen 2011 mennessä ja samalla luodaan edellytyksiä pitkäaikaisasunnottomuuden poistamiseksi vuoteen 2015 mennessä. Ohjelma on kohdennettu kymmeneen suurimpaan kasvukeskuskaupunkiin, joista löytyy myös suurin osa asunnottomista.

Asunnottomat naiset tarvitsevat osittain toisenlaisia ratkaisuja ja tukitoimia elämäntilanteeseensa kuin asunnottomat miehet. Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishojelmassa käynnistetään erityisesti naisille tarkoitettuja tuettuja asumispalveluyksiköitä.

Asumisen järjestäminen pitkäaikaisasunnottomille edellyttää entistä kohdennetumpia ja yksilöllisesti räätälöityjä ratkaisuja sekä huomattavassa määrin nykyistä intensiivisempää tukea, kuntoutusta ja myös valvontaa. Asumisen ohella useissa tapauksissa tarvitaan pitkäkestoista tukea arjen kokonaisvaltaiseen uudelleenrakentumiseen. Tilapäiseksi tarkoitettua asuntoloiden käytöstä luovutaan asteittain siten, että samalla varmistetaan korvaavien asumisratkaisujen löytyminen kaikille asukkaille.

Valtion ja kaupunkien solmimiin aiesopimuksiin on kirjattu, että valtion ja kaupunkien yhteisrahoituksella toteutetaan vuosina 2008-2011 noin 80 hanketta pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämiseksi. Hankkeiden avulla voidaan turvata vähintään noin 1 500 asunnon ja tukiasuntopaikan hankkiminen pitkäaikaisasunnottomille. Hankkeisiin on tarkoitus palkata runsas 200 uutta sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijää. Kaupungit ovat myös sitoutuneet siihen, että sosiaalisesta vuokra-asuntokannasta osoitetaan asuntoja asunnottomille.

Vaiheittaisen vankeusrangaistuksesta vapauttamisen kehittäminen asumisvaikeuksissa oleville on toiminnaltaan vielä kovin kehittymätöntä. Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishojelman puitteissa käynnistyvillä hankkeilla voidaan lisätä asunnottomien vankien suoraa sijoittumista asumispalveluihin tai tukiasuntoihin heti vapautumishetkellä.

### **2.8.5 Oikeus maksuttomaan perusopetukseen ja oikeus muuhun koulutukseen**

Oikeus maksuttomaan perusopetukseen on turvattu subjektiivisena oikeutena, jolloin jokaisella on siihen oikeus. Perustuslaki turvaa myös muun kuin perusopetuksen saatavuuden, ei kuitenkaan yksilön subjektiivisena oikeutena, vaan julkiselle vallalle asetettuna turvaamisvelvollisuutena. Julkisen vallan on turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykujensä ja erilaisten tarpeidensa mukaan myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Tämä koskee kaikkia Suomen oikeudenkäytön piirissä olevia niin Suomen kansalaisia kuin ulkomaalaisiakin. Muulla kuin perusopetuksella tarkoitetaan esimerkiksi ammatillista peruskoulutusta ja korkeakouluopintoja.

Jäljempänä kohdassa 2.13 ja 2.14 käsitellään joidenkin väestönryhmien oikeus maksuttomaan perusopetukseen ja muuhun koulutukseen.

## **2.9 Naisten asema**

### **2.9.1 Hallituksen tasa-arvo-ohjelma**

Hallitus on heinäkuussa 2008 hyväksynyt tasa-arvo-ohjelman edistääkseen ja koordinoidakseen sukupuolten tasa-arvon lisäämiseen tähtäviä toimia. Ohjelman painopisteet ovat sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen, sukupuolten välisten palkkaerojen kaventaminen, naisten urakehityksen edistäminen, tasa-arvotietoisuuden lisääminen kouluissa ja segregaa-

tion lieventäminen, työn ja perhe-elämän yhteensovittamisen parantaminen, naisiin kohdistuvan väkivallan vähentäminen sekä tasa-arvotyön resurssien vahvistaminen ja tasa-arvoselonteon laatiminen. Hallitus tulee antamaan eduskunnalle tasa-arvoselonteon vuonna 2010.

### **2.9.2 Naisiin kohdistuva syrjintä työelämässä**

Huolimatta siitä, että sukupuolten välinen tasa-arvo on kehittynyt maassamme monella tapaa myönteisesti, edelleen esiintyy naisten syrjintää työelämässä. Tasa-arvovaltuutetun tasa-arvolain valvontakäytännön perusteella työelämän syrjintäepäilyt liittyvät yleisimmin raskauteen ja perhevapaisiin, palkkaukseen ja työhönottoon. Myös sukupuoliseen häirintään ja työpaikkailmoitteluun liittyviä yhteydenottoja tulee.

Raskauteen ja perhevapaisiin liittyvät syrjintäepäilyt ilmenevät hyvin erilaisissa tilanteissa: työhönottossa, tehtäviin siirtämisessä ja perhevapailta palatessa sekä palkkauksessa. Raskauteen ja perhevapaisiin liittyvä syrjintä on keskeinen ongelma etenkin määräaikaisissa työ- ja virkasuhteissa työskentelevillä naisilla. Tyypillisesti tasa-arvovaltuutetulle tulevat yhteydenotot liittyvät tilanteeseen, jossa työntekijän määräaikaista työsuhdetta ei jatketa, kun tulee tieto hänen raskaudestaan. Syrjintäepäilyyn liittyviä yhteydenottoja tulee paitsi tasa-arvovaltuutetulle myös työsuojeluviranomaisille. Syrjinnän kohteeksi joutuneet naiset ovat melko arkoja vetoamaan oikeuksiinsa, koska he useassa tapauksessa toivovat pääsevänsä saman työnantajan palvelukseen perhevapaan jälkeen. Tasa-arvolaki kieltää työnantajan vastatoimet, mutta ilmeisesti niiden pelkoa kuitenkin käytännössä ilmenee. Useissa yhteydenotoissa on epäilty, että perhevapaita käyttäneet työntekijät joutuivat palkkauksessa tai muissa palvelussuhteen ehdoissa eriarvoiseen asemaan.

Palkkaukseen liittyvät syrjintäepäilyt voivat koskea sekä tehtäväkohtaisen palkanosan (peruspalkan) määräytymistä että erilaisten lisien syrjivyyttä. Viranomaisille tulevissa yhteydenotoissa saattaa olla kysymys paitsi yksilöiden syrjintää koskevista epäilyistä myös yleisemmin palkkausjärjestelmien syrjivyydestä. Julkiselta sektorilta, muun muassa kunnista tulee melko runsaasti yhteydenottoja. Tähän vaikuttanee se, että julkisella sektorilla palkkatiedot ovat julkisia.

Työhönottoon liittyvät syrjintätilanteet ovat perinteisesti yksi työelämän syrjintätyyppi. Näitäkin yhteydenottoja tulee suhteellisesti enemmän julkiselta sektorilta, jossa rekrytointikriteerit ovat yleensä selkeämmät kuin yksityisellä sektorilla.

Tasa-arvolaisissa on erikseen kielto ilmoittaa työ- tai koulutuspaikka vain joko miesten tai naisten haettavaksi, jollei tähän ole laissa mainittuja perusteita. Syrjivän ilmoittelun kiellolla pyritään edistämään naisten ja miesten yhtäläisiä mahdollisuuksia osallistua työhön ja koulutukseen. Ilmoituksia myös tämän kiellon rikkomisesta tulee viranomaisille säännöllisesti.

### **2.9.3 Naisten ja miesten palkkaerot**

Sukupuolten palkkaerot ovat Suomessa edelleen merkittävä tasa-arvo-ongelma. Naisten palkat olivat vuonna 2008 keskimäärin 81,2 % miesten ansioista säännöllisen työajan kuukausiansioilla mitattuna. Palkkaero oli edellisestä vuodesta kuroutunut hieman umpeen.

Hallitus ja työmarkkinakeskusjärjestöt käynnistivät vuonna 2006 samapalkkaisuusohjelman. Ohjelman päätavoite on sukupuolten palkkaerojen kaventaminen nykyisestä noin 20 prosentista vähintään viidellä prosenttiyksiköllä vuoteen 2015 mennessä. Ohjelmaan on kirjattu myös muita tavoitteita, muun muassa palkkausjärjestelmien kehittämiseksi, koulutuksen ja työmarkkinoiden segregaaation lieventämiseksi, tasa-arvosuunnittelun sekä naisten urakehi-

tyksen edistämiseksi. Samapalkkaisuusohjelman lisäksi hallitus on tukenut kuntasektorilla sellaista palkkaratkaisua, jossa edistetään naisvaltaisten alojen palkkojen kilpailukykyä.

Vähemmistöryhmiin kuuluvilla naisilla mm. vammaisilla ja etnisiin vähemmistöihin kuuluvilla naisilla on sekä työllistymisessä että palkkauksessa suurempia ongelmia kuin suomalaisilla naisilla keskimäärin. Heillä on suuri riski kokea moniperusteista syrjintää. Vammaisten naisten työllisyysaste ja koulutus ovat korkeampia kuin vammaisten miesten. Etnisiin vähemmistöihin kuuluvat naiset eivät muodosta homogeenistä ryhmää vaan joukossa on sekä korkeasti koulutettuja ja hyvin palkattuja että lukutaidottomia ja työttömiä. Jotta vähemmistöryhmiin kuuluvien naisten asemaa työelämässä voitaisiin suunnitelmallisesti parantaa, tulisi hankkia tarkempaa tietoa heidän tilanteestaan ja päättää sen perusteella toimenpiteistä.

#### **2.9.4 Naisten alhainen edustus useiden alojen johtotehtävissä**

Suomessa naiset ovat poliittisessa päätöksenteossa hyvin edustettuina sekä eduskunnassa, 42 % että hallituksessa, 60 %. Kuitenkin eri vähemmistöihin kuuluvien naisten pääsy politiikan johtopaikoille on edelleen vaikeaa. Vammaisia ja etnisiin vähemmistöihin kuuluvia naisia on ollut ehdokkaina sekä eduskunta- että kunnallisvaaleissa. Kunnallisvaaleissa on valtuustoihin tullut valituksi joitakin vähemmistöryhmiin kuuluvia naisia. Työelämässä naisjohtajien osuus on noin 30 %. Keskushallinnon ylimmissä johtotehtävissä naisten osuus on nousut 2000-luvulla ollen 25,8 % vuonna 2007. Valtiovarainministeriön asettama työryhmä jätti ehdotuksensa tammikuussa 2008 naisten urakehityksen vauhdittamiseksi julkisella sektorilla. Ehdotusten eteenpäin viemisestä vastaa valtion Työmarkkinalaitos. Pörssiyhtiöiden hallituksissa naisten osuus on kasvanut, mutta se on edelleen pieni, 12,4 % vuonna 2008. Valtionyhtiöissä ja valtion osakkuusyhtiöissä on edistetty naisjohtajien osuuden kasvattamista hallitusohjelman ja hallituksen tasa-arvo-ohjelman tavoitteiden mukaisesti.

Hallitus jatkaa vuoropuhelua yksityisen elinkeinoelämän kanssa, jotta naisten määrä johtotehtävissä lisääntyisi. Naisten osuus tuomioistuinlaitoksessa on kasvanut vuodesta 2005 vuoteen 2007; selvintä kasvu on ollut hallinto-oikeuksissa. Akateemisessa maailmassa naiset ovat olleet mukana pitkään. Lähes puolet tohtorin tutkinnon suorittaneista on naisia. Yliopiston lehtoreista naisia on 52 % ja professoreista 23 %. Naisten akateemisen uran edistämiseksi tarvitaan lisää toimia uran luomisen eri vaiheisiin. Markkinaehtoisesti toimiviin valtio-omisteisiin yhtiöihin kuluvana vuonna nimetyistä hallitusjäsenistä naisten osuus on noin 46 %.

Vähemmistöryhmiin kuuluvien naisten pääsyyn yhteiskunnallisen päätöksenteon kaikille tasoille tulisi kiinnittää huomiota nykyistä enemmän ja ryhtyä toimenpiteisiin tilanteen parantamiseksi.

#### **2.9.5 Työn ja perheen yhteensovittaminen**

Työn ja perheen yhteensovittamista on pitkään tuettu monin eri tavoin. Vanhempainvapaajärjestelmää on uudistettu viimeksi vuoden 2006 alussa. Yhtenä tavoitteena tässä uudistuksessa oli isien kannustaminen käyttämään entistä enemmän perhevapaita. Isät käyttävät yleisesti (71 %) isyysvapaata. Sen sijaan vanhempainvapaata, jonka isä ja äiti voivat jakaa keskenään, käytti vain 12 % isistä vuonna 2007. Vanhempainvapaan käyttö on lisääntynyt jonkin verran isäkuukauden ansiosta. Jos isäkuukautta ei oteta mukaan, käytti vain 4 % isistä vanhempainvapaata.

Hallitus on kannustanut isiä käyttämään enemmän perhevapaita muun muassa viestintäkampanjoiden avulla. Hallitus tulee pidentämään isyysvapaata kahdella viikolla vuonna 2010. Lisäksi tullaan asettamaan työryhmä, jonka tehtävänä on selvittää laajemminkin vanhempainvapaajärjestelmän selkiyttämistä ja uudistamista.

## 2.9.6 Naisiin kohdistuva väkivalta ja perheväkivalta

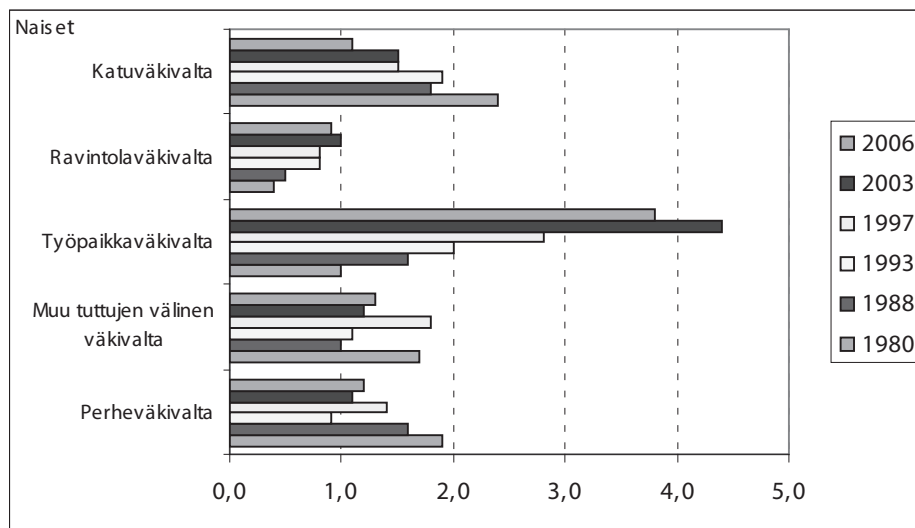
### *Ongelman yleisyys*

Naisiin kohdistuva väkivalta on edelleen vakava ihmisoikeusongelma Suomessa. Vuosittain kuolee parisuhdeväkivallan seurauksena 21 naista (keskiarvo vuosina 2002–2006). Kansainväliset valvontaelimet ovat antaneet Suomelle useita huomautuksia siitä, ettei naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ole kyetty riittävästi puuttumaan.

Naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhde- ja perheväkivallan laajuutta on pyritty seuraamaan uhritutkimusten avulla. Ensimmäinen naisuhritutkimus tehtiin vuonna 1997 ja tutkimus uusittiin vuonna 2005. Uhritutkimus osoittaa, ettei mitään merkittävää muutosta naisten kokeman väkivallan laajuudessa ole tapahtunut. Vuonna 2005 uusitun naisuhritutkimuksen mukaan 43,5 % suomalaisista 18–74 -vuotiaista naisista oli joutunut jonkinlaisen miehen tekemän fyysisen tai seksuaalisen väkivallan tai väkivallan uhkailun kohteeksi ainakin kerran 15 vuotta täytettyään. Vuosien 1997 ja 2005 uhritutkimukset osoittavat, että vakava fyysinen parisuhdeväkivalta on vähentynyt viime vuosina 1,8 %:sta (1997) 0,8 %:in (2005). Poliisin tietoon tulleen naisiin kohdistuvan väkivallan kasvu johtuu ainakin osittain poliisin tehostuneesta toiminnasta. Tapauksiin puututaan enemmän ja niitä kirjataan poliisitoiminnassa aikaisempaa paremmin. Myös ihmisten tietoisuus näistä rikoksista on parantunut ja niitä koskeva ilmoitusalttius on kasvanut.

Kansallisessa väkivallan vähentämishjelmassa 2006–2008 haluttiin korostaa erityisesti naisten väkivaltaisten kuolemien nopeaa vähentämistä. Tätä pidettiin realistisena, koska arveltiin, että näissä tapauksissa riskitilanteiden tunnistaminen ja ehkäisytöiden oikea kohdentaminen olisi helpommin ja nopeammin toteutettavissa kuin miehiin kohdistuvan henkikirikollisuuden kohdalla. Ohjelman tavoite puolittaa naisiin kohdistuvien henkikirikosten määrä lähivuosien aikana ei ole toteutunut. Kyseisen vähentämishjelman toimeenpanon seurantaraportissa (2009) todetaan, että naisten kokemassa väkivallassa on ollut kahdensuuntaista kehitystä (kuvio 1). Pitkällä aikavälillä katuväkivallan, perheväkivallan ja muun tuttujen välisen väkivallan kokijoiden määrät ovat laskeneet, 2000-luvulla katu- ja ravintolaväkivaltaa kokeneiden määrät ovat edelleen laskeneet ja perhe- ja muu tuttujen välinen väkivalta ovat pysyneet samalla tasolla. Naisiin kohdistuva työpaikkaväkivalta yleisty 1980-luvulta 2000-luvulle, jonka jälkeen taso on hieman laskenut.

Kuvio 1. Naisten kokema väkivalta väkivallan tyyppin mukaan vuosina 1980–2006, %. (Lähde: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos).



Maahanmuuttajanaisten kohtaamaan väkivaltaan liittyy erityispiirteitä kuten pakkoavioliitot, ns. kunniaan liittyvä väkivalta, ihmiskauppa tai tyttöjen ja naisten sukuelinten silpominen. Kattavaa tutkimustietoa maahanmuuttajanaisten kohtaamasta väkivallasta ei ole. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksen mukaan maahanmuuttajanaisten riski joutua henkiriikoksen uhriksi vuosina 2002-2007 oli lähes kaksinkertainen kantaväestöön nähden. Ns. kunniaan liittyvässä väkivallassa uhriin voi kohdistua uhkailua, eristämistä tai rajoittamista (esim. pukeutumiseen, liikkumiseen tai koulunkäyntiin liittyen), painostusta, pakottamista (mm. pakkoavioliitot) tai näihin liittyvää fyysistä väkivaltaa. Kunniaan liittyvän väkivallan äärimuotona on ns. kunniamurha. Suomessa ei ole tutkittu, missä määrin kunniaan liittyvä väkivalta esiintyy. Tapaukset eivät välttämättä tule viranomaisten tietoon, sillä siihen vaikuttaa mm. uhrin hakeutuminen avun piiriin, uhrin pelko, kunniaan liittyvän väkivallan luonne jne. Poliisin tietoon on tullut joitakin tilanteita, joissa poliisi on ryhtynyt toimenpiteisiin kunniaan liittyvän väkivallan selvittämiseksi, uhan torjumiseksi ja uhrin suojaamiseksi. Poliisin tietoon ei ole tullut, että Suomessa olisi tapahtunut ns. kunniamurhia.

#### *Hallinnolliset toimet ja lähitulevaisuuden hallinnolliset haasteet*

Tietoisuus naisiin kohdistuvasta väkivallasta, sen yleisyydestä ja väkivallan ehkäisyn tarpeesta on johtanut toimenpiteisiin viranomais- ja järjestötasolla. Poikkihallinnollista yhteistyötä ja sen koordinoimista on kehitetty sekä valtakunnallisesti että paikallisesti. Naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäiseminen on ollut tavoitteena niin hallitusohjelmassa kuin useissa hallinnon toimintaohjelmissa, joilla pyritään väkivallan ehkäisyyn ja vähentämiseen. Lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisytöiden tehokkaaseen toteuttamiseen tarvitaan kuitenkin pysyvä valtakunnallinen organisatorinen ratkaisumalli, jossa otetaan kokonaisvastuu alan kehittämiseksi ja toiminnan koordinoimiseksi. Lähisuhde- ja perheväkivallan vähentämisen tutkimusta ja kehittämistä vahvistetaan sosiaali- ja terveysministeriön alaisuuteen vuoden 2009 perustetussa Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksessa.

Sosiaali- ja terveysministeriössä päättyi vuoden 2007 lopulla lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisemisen toimintaohjelma. Ohjelman tavoitteena oli erityisesti parantaa palveluita väkivallan uhreille, tekijöille sekä väkivallalle altistuneille lapsille ja nuorille osana peruspalvelujärjestelmää. Väkivallan tunnistaminen, siihen puuttuminen ja sen ehkäisy on tarkoitus saada osaksi kuntien peruspalveluita siten, että jokaisella kansalaisella, joka kokee lähisuhde- tai perheväkivaltaa, on mahdollisuus saada apua. Ohjelman päätyttyä yli puolet Suomen kunnista oli laatinut toimintaohjelman lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisemiseksi ja suurimman osan kunnista oli nimetty lähisuhde- ja perheväkivallan yhdyshenkilö. Toimintamalleja ja muita puheeksi ottamisen työvälineitä laadittiin tueksi ammattihenkilöstölle väkivaltaan puuttumisessa. Toimintaohjelman päätteeksi antoivat sosiaali- ja terveysministeriö yhdessä Kuntaliiton kanssa lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyn suositukset sosiaali- ja terveystoimelle paikallisen ja alueellisen toiminnan ohjaamiseen ja johtamiseen. Suosituksia tullaan valtakunnallisesti arvioimaan vuoden 2011 aikana.

Uudessa 2008–2011 poikkihallinnollisessa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa määritellään tavoitteet ja keskeiset kehittämiskohteet sekä konkreettiset toimenpiteet väkivallan vähentämiseksi. Ohjelman painopisteinä ovat lähisuhde- (erityisesti naisiin kohdistuvan väkivallan) ja perheväkivallan sekä lapsiin kohdistuvan väkivallan vähentäminen. Naisiin kohdistuvan väkivallan kannalta keskeinen ohjelmaan sisältyviä toimenpiteitä on turvakoti- ja rikosuhripäivystyksen toiminnan valtakunnallistaminen sekä ympärivuorokautisen maksuttoman puhelinväylyksen järjestäminen rikoksen uhreille.

Lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyn valtakunnallisen koordinoimisen toimeenpanemiseksi toimii ministeriryhmä, jonka tueksi on perustettu keskeisten ministeriöiden edustajista koostuva virkamiestyöryhmä. Työryhmän tavoitteena on poikkihallinnollisesti koordinoitujen toimenpiteiden tehostaa lähisuhdeväkivallan vastaista työtä, parantaa hallinnonalojen yhteistyötä

ja vahvistaa verkostoitumalla asiantuntijaresursseja. Ministeriryhmän tehtävänä on informoida ja tehdä tarvittavia ehdotuksia sisäisen turvallisuuden ministeriryhmälle lähisuhte- ja perheväkivallan tilanteesta sekä tarvittavista toimenpiteistä.

Suomessa suurin osa turvakodeista on kansalaisjärjestöjen ylläpitämiä ja ne toimivat järjestöjen aloitteesta. Euroopan unionin suositus on, että turvakotipaikkoja olisi yksi 10 000 asukasta kohti. Suomessa pitäisi tämän mukaan olla noin 500 turvakotipaikkaa. Tällä hetkellä turvakotipaikkojen lukumäärä Suomessa on vajaa 100. Turvakodit jakaantuvat alueellisesti epätasaisesti ja paikkojen puutteesta kärsivät erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomi sekä Pohjois-Pohjanmaa. Maahanmuuttaja-asiakkaiden osuus on noussut pääkaupunkiseudun turvakodeissa 1990-luvun alkupuolen 9 prosentista vuosittain noin 30 prosenttiin. Turvakotien valtakunnallista laajentamista koskevan tavoitteen määrääjäksi on asetettu vuosi 2015.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelmaan 2008–2011 on kirjattu poikkihallinnollinen naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelman laatiminen. Ohjelman koordinointi on tarkoitus sijoittaa Terveiden ja hyvinvoinnin laitokseen.

Suomi on toteuttanut Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen kampanjan vuonna 2008. Kampanjan tarkoituksena oli nostaa tietoisuutta naisiin kohdistuvasta väkivallasta ihmisoikeusloukkauksena ja vaikuttaa asenteisiin. Lisäksi EU:n Daphne III -ohjelman (2007–2013) puitteissa jatketaan naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisten toimenpiteiden kehittämistä.

Vammaiset naiset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa. Fyysiset vammat vaikeuttavat konkreettista suojautumista. Psykkiset vammat puolestaan voivat vähentää mahdollisuuksia ehkäistä tai suojautua väkivaltaista käyttäytymistä vastaan. Tämän lisäksi vammaisuus altistaa uhkailun ja hyväksikäytön uhriksi joutumiselle. Vammainen nainen voi elää avuntarpeensa vuoksi riippuvuussuhteessa häntä väkivaltaisesti kohtelevaan henkilöön. Vammaisia naisia tulisi kannustaa rikosilmoituksen tekemisessä silloin, kun heihin tiedetään kohdistuvan väkivaltaa tai muuta hyväksikäyttöä. Myös mahdollisuudesta lähestymiskiellon antamiseen tulisi jakaa kohdennettua tietoa vammaisjärjestöjen kautta. Rikoksen uhreiksi joutuneille vammaisille naisille tulisi kehittää omaa vertaistukitoimintaa. Tätä toimintaa tulisi kehittää sekä vammaisjärjestöjen että viranomaisstahojen toimesta. Naisille tulee tarjota mahdollisuus kommunikoida viranomaisten ja muiden asiaankuuluvien tahojen kanssa ilman, että avustava omainen tai perheenjäsen on mukana.

Ikääntyneet naiset muodostavat myös oman haavoittuvassa asemassa olevan erityisryhmän. Ikääntyvien naisten tilanteesta tiedetään vielä vähän. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos koordinoi EU Daphne III -hanketta, jossa selvitetään ikääntyviin naisiin kohdistuvan väkivallan laajuutta.

Maahanmuuttajanaiset ovat suomalaisen yhteiskunnan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän heikon tuntemuksen sekä puutteellisen kielitaidon vuoksi erityisen haavoittuvassa asemassa väkivaltaa kohdatessaan. Maahanmuuttajanaisiin kohdistuvan väkivallan erityispiirteiden tunnistamista ja uhrien auttamista tulee kehittää. Palveluita järjestettäessä tulee huomioida maahanmuuttajanaisten erityistarpeet kuten kielipalvelut. Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa on toimia, joiden avulla parannetaan maahanmuuttajanaisten palveluita ottamaan paremmin huomioon väkivaltaa ja sen uhkaa. Sosiaali- ja terveysministeriö on julkaissut oppaan ammatillisille maahanmuuttajataustaisiin naisiin kohdistuvan väkivallan tunnistamiseksi (Maahanmuuttajanaiset ja väkivalta. Opas auttamistyöhön STM oppaita 2005:15). Sisäasiainministeriö on päivittämässä esitettä Tasa-arvoisena Suomessa - Tietoa maahanmuuttajanaيسelle ja -miehelle (Työministeriö 2002). Esite valmistuu kesällä 2009 ja se käännetään keskeisimmille



maahanmuuttajakielille. Erityisesti viranomaisten valmiuksien parantamiseksi tunnistaa kunniaan liittyvää väkivaltaa sisäasianministeriö on perustanut työryhmän. Tämä kartoittaa ilmiön torjunnassa keskeisen viranomaisten koulutustarpeen poikkihallinnollisen yhteistyön lisäämiseksi ja torjuntaedellytyksien parantamiseksi.

#### *Lainsäädäntö*

Suomen rikoslainsäädännölle on ominaista, että rikoslain rangaistussäännökset kirjoitetaan yleisluonteisesti, jolloin esimerkiksi uhrin sukupuolella ei ole teon rangaistavaksi säätämisen kannalta merkitystä. Henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset säädetään rangaistaviksi rikoslain 21 luvussa, joka sisältää muun ohessa pahoinpitelyä (5 §) ja törkeää pahoinpitelyä (6 §) koskevat rangaistussäännökset. Rikoslain 6 luvun rangaistuksen määräämistä koskevien säännösten mukaan voidaan tuomita normaalirangaistusta ankarampi rangaistus tapauksissa, joissa pahoinpitely kohdistuu esimerkiksi tekijää heikommassa asemassa olevaan tai muuten itseään huonosti puolustamaan kykenevään henkilöön, eli esimerkiksi naiseen tai lapseen, ja/tai joissa pahoinpitely on toistuvaa.

Oikeusministeriön työryhmä on selvittänyt, miten parisuhteessa tapahtuvien pahoinpitelyjen toistuvuus (rikoksen uusiminen) voitaisiin ottaa rikoslain säännöksissä nykyistä paremmin rangaistuksen mittaamisessa huomioon. Työryhmän tehtävänä oli myös selvittää parisuhteessa tapahtuvan sekä työtehtäviin liittyvän lievän pahoinpitelyn saattamista virallisen syytteen alaiseksi (Oikeusministeriön työryhmämietintö, Pahoinpitelyrikos läheissuhteissa ja työpaikalla, 2009:11). Hallituksen esitys pyritään antamaan kevätkaudella 2010.

Lakia lähestymiskiellosta (898/1998) muutettiin vuoden 2005 alusta lisäämällä mahdollisuus perheen sisäiseen lähestymiskieltoon.

Rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain (1015/2005) soveltuvuutta lähisuhde- ja perheväkivaltarikoksiin on kritisoitu lain tultua voimaan 1.1.2006. Monet toimijat lähisuhde- ja perheväkivallan kysymyksissä ovat olleet huolissaan siitä, että sovitteluun ohjautuu lähisuhde- ja perheväkivaltarikoksia, joihin sovittelumenettely ei hyvin sovellu. Lainsäädäntöä on pyritty 1990-luvulla kehittämään siten, että lähisuhdeväkivallan uhrin saavat oikeutta muun muassa säätämällä vuonna 1995 pahoinpitely yksityisellä alueella virallisen syyttäjän alaiseksi rikokseksi ja poistamalla ”vakaan tahdon” pykälä vuonna 2004 sekä säätämällä laki lähestymiskiellosta vuosina 1998 ja 2005. ”Vakaan tahdon” pykälä poistettiin siksi, että ei haluttu jättää uhrille vastuuta tekijän saattamisesta rikosoikeudelliseen vastuuseen teoistaan. Sovittelumenettelyn käyttö lähisuhde- ja perheväkivaltatapauksissa voi johtaa kehitystä päinvastaiseen suuntaan. Esimerkiksi kun uhri vihdoin on kerännyt voimia tehdä rikosilmoituksen, koettuaan omat keinot väkivallan lopettamiseksi olemattomaksi, tapauksen ohjaaminen sovitteluun voi mitätöidä uhrin yrityksen saada oikeutta. Toinen huolenaihe on, että sovittelu on korvannut auttamisjärjestelmän silloin kun palveluja on riittämättömästi tai niitä ei tunneta. Vuoden 2007 tilastojen mukaan 8 % sovittelutapauksista (800 tapausta) oli lähisuhde- ja perheväkivaltarikoksia. Sovittelun yleisyys vaihtelee alueellisesti. Rikoksen sovittelu voi vaikuttaa syyttäjän harkintaan syytteen nostamisesta ja tuomioistuimen tuomioon.

Ulkomaalaislakiin lisättiin jo kokonaisuudistuksen yhteydessä vuonna 2004 pykälä, joka mahdollistaa uuden oleskeluluvan myöntämisen perhesiteen päätyttyä sillä perusteella, että henkilöllä on kiinteät siteet (esim. työnteko, opiskelu) Suomeen. Täten pelon oleskeluluvan menetyksestä tai karkotuksesta ei enää pitäisi estää väkivaltaan puuttumista. Edellisen ulkomaalaislain aikaan lainsoveltamis- ja oikeuskäytäntö oli pitkälti se, että perhesiteen päätyttyä oleskelun perusteen katsottiin poistuneen, mistä seurasi henkilön maasta poistaminen, vaikka toisenlaisiakin tulkintoja esiintyi. Maahanmuuttoviraston sisällä on ohjeistettu ottamaan perhe-elämän päättymistilanteissa huomioon olosuhteet, joissa perheside päättyi eli

esim. taustalla oleva perheväkivalta. Jatkoluvat myöntää lähtökohtaisesti asuinkunnan kihlakunnan poliisilaitos, joten lupaharkinta perheväkivaltilanteissa tehtänee pitkälti poliisissa. Kuitenkin tapauskohtaisesti tällaiset hakemukset siirretään Maahanmuuttoviraston ratkaistavaksi (Kansallinen väkivallan vähentämishjelman toimenpanon seurantaraportti 2009). Poliisi tulee kiinnittämään asiaan erityistä huomiota.

## 2.10 Ihmiskauppa

### *Ihmiskaupan vastaiset kansalliset toimet*

Valtioneuvoston 25.6.2008 hyväksymä tarkennettu ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma määrittelee kattavasti ihmiskaupan vastaiset toimet Suomessa. Kukin ministeriö vastaa tarkennetussa toimintasuunnitelmassa niille asetettujen toimenpiteiden toteutuksesta omalla hallinnonalallaan. Toimeenpanoa koordinoiva sisäasiainministeriö on asettanut 26.8.2008 ohjausryhmän seuraamaan suunnitelman toteutumista. Ohjausryhmän tulee laatia yhteistyössä 1.1.2009 lukien kansalliseksi ihmiskaupparaporttoijaksi asetetun vähemmistövaltuutetun kanssa vuoden 2010 loppuun mennessä toimenpidesuositukset ihmiskaupan vastaisen lainsäädännön ja toimenpiteiden kehittämiseksi edelleen.

Ohjausryhmä on asettanut 1.4.2009 alatyöryhmän koulutus- ja tiedotustoimenpiteiden kattavaa toimeenpanoa varten. Ihmiskauppailmiötä ja uhrien tunnistamista koskevaa koulutusta ja yhteistyötä tiedon levittämiseksi tarjolla olevista palveluista eri kielillä lisätään (valtion viranomaiset, kunnat ja kolmas sektori) ottaen erikseen huomioon alaikäiset uhrit. Myös yleiseen tietoisuuteen, ennaltaehkäiseviin toimiin ja ihmiskauppaa koskevaan tutkimukseen kiinnitetään tarkennetun toimintasuunnitelman mukaisesti aikaisempaa enemmän huomiota. Lisäksi kolmannen sektorin ihmiskaupan uhreille suunnatun etsivän työn rahoitus on siirretty valtion talousarvioon.

Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden ohjelmasta sisältää poikkihallinnolliset tavoitteet ja toimenpiteet ihmiskaupan ja siihen rinnastettavan rikollisuuden estämiseksi. Ohjelman toimeenpano on kytketty ihmiskaupan vastaisen tarkennetun toimintasuunnitelman toteuttamiseen. Sisäisen turvallisuuden ohjelmaan sisältyviä konkreettisia toimenpiteitä ovat ihmiskaupan ja sen kaltaisten rikosten määrittelyn selkeyttäminen niin, että viranomaisilla, järjestöillä ja syyttäjälaitoksella on ihmiskauppailmiöstä ja rikosnimikkeistä samantyyppiset tulkinnot.

Ihmiskaupan vastaista operatiivista toimintaa koordinoi keskusrikospoliisin johtama työryhmä, joka seuraa ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä ja koordinoi niiden torjuntaa, seuranta- ja paljastamista. Toimintaa on suunnattu ihmiskaupan ja prostituution harjoittajien ohella parittajien ja laittoman maahantulon järjestäjiin sekä kiskonnantapaiseen työsyryntään.

Kuten kohdassa 2.2.4 on todettu, Suomi on parhaillaan ratifioimassa Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista yleissopimusta.

### *Ihmiskaupparikokset*

Ihmiskaupan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi sekä kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi on tehty Suomessa useita lainsäädäntömuutoksia. Ihmiskauppa ja törkeä ihmiskauppa on Palermon yleissopimuksen lisäpöytäkirjan ja EU:n neuvoston puitepäätöksen 2002/629/YOS mukaisesti säädetty rangaistavaksi rikoslain (39/1889) 1.8.2004. Kysymyksessä olevat rikokset (rikoslain 25 luvun 3 ja 3 a §) arvioidaan vakaviksi, mitä ilmentävät niitä koskevat kuuden vuoden ja kymmenen vuoden enimmäisvankeusrangaistukset. Samassa yhteydessä rikoslakiin lisättiin pykälä törkeästä parituksesta (20 luvun 9 a §) ja seksuaalipalvelujen nuorelta os-

tamisen (rikoslain 20 luvun 8 a §) enimmäisrangaistus korotettiin yhdeksi vuodeksi vankeutta. Lokakuun 2006 alussa rangaistavaksi on tullut seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttö (rikoslain 20 luvun 8 §), joka koskee seksuaalipalvelujen ostamista ihmiskaupan tai parituksen kohteelta. Ihmiskauppa liittyy usein paritukseen ja prostituutioon.

Suomessa ihmiskaupparikoksia on tullut esitutkintaviranomaisten tietoon varsin vähän. Niin sanottujen ihmiskaupan kaltaisten rikosten (törkeä laittoman maahantulon järjestäminen, törkeä paritus ja kiskonnantapainen työsyrintä) määrä on ollut jonkin verran suurempi. Suomessa ihmiskauppailmiö liittyy erityisesti ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöön sekä naisten asemaan ja prostituutioon.

Ihmiskaupan uhrit ohjataan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Ihmiskaupan uhrien auttamisen lisäksi ihmiskaupparikosten torjunnassa on tärkeää, että epäillyt rikokset tulevat esitutkintaviranomaisten tietoon. Ihmiskaupparikoksia ja samalla ihmiskaupan uhrien määrää voidaan vähentää ainoastaan saattamalla rikosentekijät vastuuseen teoistaan.

Ohessa on taulukko poliisin tietoon tulleista paritusrikoksista, suluissa tuomittujen määrät

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Törkeä paritus			10	3 (4)	4		3
Paritus	63 (66)	35 (21)	22 (14)	8 (10)	9	4	
Parituksen yritys		1		1 (4)			1

(OPTULAN keräämät tiedot vuoteen 2005 saakka)

Paritusrikosten paljastaminen ja toteen näyttäminen on vaativaa. Uhrit eivät useinkaan halua tai uskalla paljastaa olevansa uhreja ja kertovat tekevänsä työtä vapaaehtoisesti. Paritusrikollisuus on monesti järjestäytyneitä rikollisuutta, jota johdetaan ulkomailta käsin. Tällöin rikoksen tekijöihin kiinni pääseminen on haastavaa. Toisaalta paritusrikollisuuden osalta voidaan todeta, että mitä enemmän paljastavaan toimintaan osoitetaan resursseja, sitä enemmän rikoksia pystytään todennäköisesti paljastamaan. Paljastavassa toiminnassa viranomaisten, myös muiden kuin poliisin (mm. sosiaali- ja terveystoimi), osuus on merkittävä. Samoin on järjestöjen, joilla on mahdollisuus rohkaista rikoksen uhreja ottamaan viranomaisiin yhteyttä. Myös toimiva todistajansuojelu sekä turvamajoituksen järjestäminen pelkääville todistajille saattaisi edesauttaa rikosten paljastumista ja toteennäyttämistä. Sisäisen turvallisuuden toimeenpano-ohjelman velvoittamana sisäasiainministeriö alkaa valmistella erityistä henkilöturvallisuutta koskevaa lainsäädäntöä, jonka myötä muun muassa pelkääviä todistajia kyetään suojelemaan nykyistä tehokkaammin.

Ihmiskauppa-asioita on käsitelty tuomioistuimissa vain muutama. Tuomioistuimiin päätyvien asioiden vähäisyys liittyy ihmiskaupparikosten paljastamisen suurimpaan ja vaikeasti ratkaistavaan ongelmaan eli vaikeuteen löytää ja tunnistaa ihmiskauppatapauksia. Kun tutkittavaksi tulee vain yksittäisiä ihmiskauppaepäilyjä, juttuja myös päätyy tuomioistuimiin vähän. On myös esitetty, että ihmiskauppa-asioiden vähäinen määrä liittyisi rajanvetoon paritus- ja ihmiskaupparikosten välillä siten, että mahdollisia ihmiskaupparikoksia käsitellään rikosprosessissa paritusrikoksina. Samalla kuitenkin myös tutkittavaksi tulevat paritusrikokset ovat merkittävästi vähentyneet. Tulkinta- ja rajanveto-ongelmia on pyritty välttämään koulutuksella, jota viimeksi on laajamittaisesti annettu tuomareille ja syyttäjille keväällä 2008.

Myös pykälää seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytöstä on sovellettu harvoissa tapauksissa. Tämä liittyy kyseiseen rikokseen liitännäisten ihmiskauppa- ja paritusrikosten vähäiseen ilmituloon. Jo pykälän säätämisvaiheessa tuotiin esiin se, että hyväksi-

käyttörikokseen liittyisi näyttövaikeuksia koskien ihmiskauppa- tai paritusrikoksen taustalla olemiseen liittyvää tahallisuusvaatimusta. On huomattava, että rikoslainsäädännön toivuutta ei voida arvioida pelkästään sillä perusteella, miten usein rangaistussäännöstä sovelletaan. Seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä koskeva pykälä voi esimerkiksi yleisesti vaikuttaa seksuaalipalvelujen ostamista vähentävästi ja myös vähentää Suomen houkuttelevuutta ihmiskauppa- ja paritustoiminnan harjoittamisalueena. Pykälän säätämisen yhteydessä eduskunnan lakivaliokunta edellytti (LaVM 10/2006 vp), että uuden sääntelyn toivuutta seurataan tarkoin ja että oikeusministeriö esittää valiokunnalle selvityksen uuden lain soveltamiskäytännöstä kolmen vuoden kuluttua lain voimaantulosta eli käytännössä siis loppuvuodesta 2009.

#### *Ihmiskaupan uhrien auttaminen*

Maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annettuun lakiin (493/1999) eli ns. kotouttamislakiin sisältyvät säännökset ihmiskaupan uhrien auttamisesta tulivat voimaan 1.1.2007. Ulkomaalaislain (301/2004) muutos ihmiskaupan uhrille myönnettävästä harkinta-ajasta ja ihmiskaupan uhrin oleskeluluvasta tuli voimaan jo aikaisemmin eli 31.7.2006. Asiakkaan taholta tapahtuvaa parituksen tai ihmiskaupan uhrin hyväksikäyttöä koskeva rikoslain muutos tuli voimaan 1.10.2006.

Kotouttamislain nojalla ihmiskaupan uhrille annettaviin palveluihin ja tukitoimin sisältyy uhreille annettavaa oikeudellista ja muuta neuvontaa, kriisiapua, sosiaali- ja terveyspalveluja, tulkkipalveluja sekä muita tukipalveluja, tilapäisen majoituksen tai pysyvemmän asumisen järjestäminen, toimeentulotuki ja muu tarpeellinen huolenpito sekä turvallisen koti- tai lähimmäispaikan paluun tukeminen. Sosiaali- ja terveyspalveluilla tarkoitetaan niitä palveluja, joita ihmiskaupan uhri tarvitsee yksilöllisen tilanteensa perustella, kuten terveydenhoitajan, lääkärin tai sosiaalityöntekijän vastaanottoa, lastensuojelua, turvakotipalveluja, kuntoutusta ja henkistä tukea. Palvelujen tarve ja toteutus arvioidaan yksilöllisesti.

Auttamisjärjestelmää koordinoivat valtion vastaanottokeskukset. Täysi-ikäisten uhrien auttamisesta vastaa Joutsenon vastaanottokeskus ja alaikäisten uhrien auttamisesta Oulun vastaanottokeskus. Keskusten johtaja päättää auttamisen piiriin ottamisesta ja auttamisen lakkaamisesta käyttäen apuna moniammatillista arviointiryhmää, jonka asiantuntemusta käytetään myös arvioitaessa, millaisia palveluja järjestetään ja miten. Kynnys auttamisen piiriin ottamisessa on matala. Epäily uhriudesta riittää.

Edellä mainitut lainmuutokset koskevat pääasiassa henkilöitä, joilla ei ole kotikuntaa Suomessa. Kunnissa asuvien ihmiskaupan uhrien auttamisesta on vastuussa henkilön kotikunta. Kotouttamislain mukaan ihmiskaupan uhrille annetuista uhri-asemasta johtuvista erityisistä palveluista ja tukitoimista aiheutuvia kustannuksia voidaan korvata kunnalle valtion talousarvion rajoissa.

Ihmiskaupan uhreja on tunnistettu suhteellisen vähän, ja myös uhrien auttamisjärjestelmän piirissä olleiden henkilöiden määrä on ollut melko vähäinen. Sosiaali- ja terveyspalvelut ja auttamisjärjestelmään tuleminen perustuvat pääsääntöisesti vapaaehtoisuuteen. Palvelujen ulkopuolelle jäävien henkilöiden lukumäärää on vaikea arvioida, ja ihmiskaupan uhreja kohderyhmänä on myös vaikea tavoittaa. He ovat usein kielitaidottomia ja muusta yhteiskunnasta lähes täysin eristäytyneitä tai eristettyjä. Nämä henkilöt eivät useinkaan tiedä oikeuksistaan eivätkä olemassa olevista palveluista. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön määrä ei myöskään riitä asiakkaita etsivään toimintaan.

Ihmiskaupan uhrien auttamisen ohella valtion talousarviosta voidaan rahoittaa myös järjestöjen tekemää ihmiskaupan uhrien etsivää ja neuvontatyötä. Tällä työllä tavoitellaan uhreja,

joita ei ole tunnistettu ja jotka eivät ainakaan vielä ole vastaanottokeskusten koordinoimassa auttamisjärjestelmässä.

Vuoden 2008 alussa voimaan tulleessa uudessa lastensuojelulaissa (417/2007) on huostaanoton edellytysten yhteydessä aikaisempaa paremmin otettu huomioon tilanteet, joissa alaikäisellä ihmiskaupan uhrilla on lastensuojelullisia tarpeita.

#### *Kansallinen ihmiskaupparaportointi*

Valtioneuvosto on 25.6.2008 hyväksymänsä ihmiskaupan vastaista tarkennettua toimintasuunnitelmaa koskevan periaatepäätöksen yhteydessä nimennyt vähemmistövaltuutetun kansalliseksi ihmiskaupparaportointijaksi. Ihmiskaupparaportointijan tehtävistä säädetään vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta annetussa laissa (660/2001); muutokset tulivat voimaan 1.1.2009.

Ihmiskaupparaportointijana vähemmistövaltuutettu seuraa ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä, kansainvälisten veloitteiden toteutumista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta. Vähemmistövaltuutettu antaa vuosittain valtioneuvostolle ja kerran neljässä vuodessa eduskunnalle kertomuksen ihmiskaupasta ja siihen liittyvistä ilmiöistä. Raportoinnin lisäksi vähemmistövaltuutettu muun muassa antaa ihmiskaupan vastaiseen toimintaan ja uhrin oikeuksien toteutumiseen liittyviä ehdotuksia, suosituksia, lausuntoja ja neuvoja. Raportointitoiminnan käynnistymisen myötä myös lainsäädännön ja toiminnan uhri- ja ihmisoikeuslähtöisyys voidaan ottaa selkeämmin huomioon.

## **2.11 Lapsen oikeudet**

### **2.11.1 Valtioneuvoston lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma**

Valtioneuvosto hyväksyi joulukuussa 2007 nuorisolain (2006/72) nojalla ensimmäisen lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman vuosille 2007 - 2011. Kehittämisohjelman tavoitteena on parantaa hallinnonalojen välistä yhteistyötä ja koordinaatiota lasten, nuorten ja perheiden asioissa. Kehittämisohjelman toimeenpanoa arvioi vuosittain opetusministeriön yhteydessä toimiva nuorisotieteiden neuvottelukunta, joka on antanut ensimmäisen arvionsa ja selvityspyyntöministeriöille helmikuussa 2009. Kehittämisohjelman toimeenpanossa keskeisiä toimijoita eri ministeriöiden, läänien ja valtion virastojen ohella ovat kunnat, maakuntien liitot, kansalaisjärjestöt, eri kirkolliset toimijat sekä tiedotusvälineet ja muut mediatoimijat. Hallitus antaa lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman toteutumisesta eduskunnalle selonteon viimeistään vuoden 2011 syysistuntokaudella.

Vuosina 2007 – 2011 lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman toimeenpanoa varmistaa ja koordinoi erillinen hallituksen lasten, nuorten ja perheiden politiikkaohjelma. Poliitiikkaohjelman painopisteissä näkyvät myös YK:n lapsen oikeuksien komitean yleisissä päätelmissään esittämät kehittämistarpeet eli lasten hyvinvoinnin parempi seuranta ja tilastoinnin kehittäminen, lapsen edun parempi huomioiminen kehittämällä yhteiskunnallisten päätösten lapsivaikutusten arviointia sekä lapsen oikeuksista tiedottaminen. Lisäksi politiikkaohjelman tavoitteena on lasten osallistumisen ja vaikuttamisen edistäminen.

Poliitiikkaohjelma jakautuu kolmeen osa-alueeseen: lapsilähtöinen yhteiskunta, hyvinvoiva lapsiperhe sekä syrjäytymisen ehkäisy. Läpileikkaavina teemoina jokaisessa osa-alueessa ovat sukupuolten välinen tasa-arvo ja monikulttuurisuus. Ohjelman painopisteenä on ehkäisevä työ ja varhainen tuki.

### 2.11.2 Lapsiin kohdistuva väkivalta sekä lasten altistuminen väkivallalle, rasismille ja pornografialle

#### *Lapsi väkivallan ja seksuaalisen hyväksikäytön kohteena*

Perheensisäinen lapsiin kohdistuva väkivalta sekä lasten ja nuorten seksuaalinen hyväksikäyttö loukkaavat vakavasti lapsen oikeuksia.

Lasten kokemana väkivalta on edelleen varsin yleinen ilmiö Suomessa. Vuonna 2008 toteutetun kyselytutkimuksen mukaan kaksi kolmesta lapsivastaajasta on kohdannut fyysistä tai henkistä väkivaltaa (ks. Ellonen, Kääriäinen, Salmi & Sariola (2008), Lasten ja nuorten väkivaltakokemukset. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 71/2008. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 87, s. 149). Lapsiin kohdistuva väkivalta on Suomessa edelleen myös perheväkivallan yleisin muoto, vaikkakin perheessä tapahtuva kuritusväkivalta on vähentynyt kahdessakymmenessä vuodessa merkittävästi (ks. em. julkaisun s. 71). Vähentymisen näkyy sekä isien että äitien tekemässä väkivallassa. Lapsiin kohdistuvaa ruumiillista kuritusta pitää edelleen hyväksyttävänä noin neljäsosa väestöstä. Edellä mainitussa tutkimuksessa todetaan, että aikuisten välinen väkivallan käyttö parisuhteessa katsotaan nykyisin selkeästi sosiaalisesti ongelmakäyttäytymiseksi, kun taas lapsiin kohdistuva väkivalta on vasta matkalla tuohon tilanteeseen (s. 153).

Lastensuojelulain (417/2007) tarkoituksena on turvata lapsen oikeuksien ja edun huomioon ottaminen lastensuojelua toteutettaessa sekä lapsen ja hänen perheensä tarvitsemat tukitoimet ja palvelut. Terveyskeskuksen ja sairaanhoitopiirin on annettava lapsi- ja perhekohtaisessa lastensuojelussa asiantuntija-apua ja tarvittaessa järjestettävä lapsen tutkimus sekä hoito- ja terapiapalveluja lapselle. Kuntien on järjestettävä lasten tarvitsemat seksuaalisen hyväksikäytön tai pahoinpitelyn epäilyn selvittämiseen liittyvät palvelut kiireellisinä. Vuoden 2009 alusta edellä mainittujen palvelujen kustannukset siirtyivät valtion vastattaviksi. Tavoitteena on tutkimusten tekeminen moniammatillisuuden mahdollistavissa yksiköissä sekä tutkimusten laadullinen kehittäminen muun muassa siten, että tutkimusajat lyhentyisivät nykyisestä merkittävästi. Ongelmana on toistaiseksi lapsen haastattelun tekemiseen koulutuksen saaneen henkilöstön määrän vähäisyys.

Yhteiskunnassa tapahtuneesta ilmapiirin muutoksesta kertoo se, että tuomioistuimen käsitteilyyn on tulossa tapauksia, joissa kyse on perheensisäisestä lapsiin kohdistuvasta väkivallasta.

Sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut kuritusväkivallan käyttöä selvittävän työryhmän, jonka tehtävänä on laatia lasten ja nuorten kuritusväkivallan ehkäisemiseksi kansallinen toimintaohjelma. Työryhmän toimikausi on 15.2.2009 - 31.12.2009.

Valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden ohjelma sisältää voimassa olevan lainsäädännön lisäksi useita toimia, jotka toteuttavat lapsen oikeuksien sopimusta ja joiden tavoitteena on suojata lasta ruumiilliselta ja henkiseltä väkivallalta, vahingoittamiselta ja pahoinpitelyltä, laiminlyönniltä tai välinpitämättömältä tai huonolta kohtelulta tai hyväksikäytöltä mukaan lukien seksuaalinen hyväksikäyttö. Ohjelmaan sisältyviä konkreettisia toimenpiteitä ovat muun muassa toimet lasten ja nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi varhaisen puuttumisen toimintamallin käyttöä laajentamalla, lasten turvallisuustaitojen kehittäminen osana peruskoulutusta, lasten valmiuksien parantaminen, jotta he voivat suojata itseään sähköisissä vuorovaikutteisissa viestimissä tapahtuvalta seksuaaliselta hyväksikäytöltä sekä kuritusväkivallan vastaisen kampanjan toteuttaminen.

Lasten houkutteleva tapaaminen seksuaalisessa hyväksikäyttötarkoituksessa (grooming) kriminalisoidaan Euroopan neuvoston yleissopimuksen edellyttämällä tavalla. Lapsiin ja nuoriin kohdistuvaa väkivaltaa vähennetään useilla toimilla, muun muassa ottamalla käyt-

töön Lastentalo-toimintamalli lapsilähtöisen oikeusprosessin tukitoimien varmistamiseksi. Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa on vahvistettu myös toimenpiteitä koskien maahanmuuttajalasten erityiskysymyksiä, kuten Suomen rikoslain vastaisten tyttöjen ympärileikkausten ennaltaehkäisyn tehostamista.

Tyttöjen ympärileikkaus on Suomen rikoslain mukaan rangaistava teko Suomessa. Näin silloinkin, jos Suomessa asuva henkilö viedään leikattavaksi ulkomaille. Sosiaali- ja terveysministeriön tietoon ei ole tullut yhtään ympärileikkaustapausta Suomessa. Sosiaali- ja terveysministeriö on jakanut terveydenhuollon henkilöstölle asiasta esitteen 1990-luvun lopussa. Ihmisoikeusliitto on kouluttanut sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöä asian tunnistamiseen ja ympärileikkauksen kokeneen tytön ja naisen kohtaamiseen. Järjestö on tuottanut koulutusmateriaalia, esimerkiksi videon ja opaskirjan. Ihmisoikeusliitto on myös kouluttanut maahanmuuttajayhteisöjä ja tehnyt asennemuokkausta heidän mielipidejohtajiansa parissa ympärileikkauksen ehkäisemiseksi. Tällä hetkellä Suomessa keskustellaan kansallisen toimintasuunnitelman laatimisesta tyttöjen ympärileikkauksien ennaltaehkäisemiseksi ja jo ympärileikattujen tyttöjen ja naisten tukemiseksi. Toimintaohjelman avulla on mahdollisuus saada muun muassa pysyvä koulutusjärjestelmä, asiantuntijaverkosto ja vastuutaho.

Oikeusministeriön työryhmä on ehdottanut seksuaalirikollisille tarkoitettua lääkehoidon mahdollistamista osana seuraamusjärjestelmää (Oikeusministeriön työryhmämietintö 2009:1).

#### *Mediaympäristö*

Hallituksen lapsi- ja nuorisopolitiikan tavoitteena on taata lapsille ja nuorille turvallinen mediaympäristö. Lapsilla on oikeus tulla suojelluksi sellaiselta sisällöltä, joka ei heille kuulu heidän ikänsä tai kehityksensä perusteella. Kaudella tarkistetaan alaikäisten suojelua koskevan lainsäädännön vastaavuutta kehittyviin medioihin ja edistetään mediatoimijoiden itsesääntelyä.

Kasvattajat ja vanhemmat kohtaavat uusia haasteita: heidän tulee tiedostaa sekä median tarjoamat mahdollisuudet että uhat. Vanhemmille ja muille kasvattajille tarjotaan tietoa lasten mediasuojelusta ja välineitä lasten mediakasvatukseen esimerkiksi Lapset ja media -hankkeilla, joissa on tuotettu mm. tutkimuskatsaus median vaikutuksista lapsiin ja nuoriin. Tavoitteita toteutetaan tiiviissä yhteistyössä alan toimijoiden (kansalaisjärjestöt, yritykset, tutkijat) kanssa. Hallituskaudella on tarkoitus varmistaa ministeriöiden koordinaatiovastuu mediakasvatuskysymyksissä. Hallituksen turvallista mediaympäristöä koskeviin tavoitteisiin sisältyy myös nuorisotyön palvelujen tarjoaminen nuorten suosimissa verkkoympäristöissä. Vuoden 2009 loppuun mennessä on tarkoitus käynnistää valtakunnallinen verkkonuorisotalo, joka tarjoaa nuorille moniammatillista ohjausta ja neuvontaa. Opetusministeriö on toteuttanut useita lasten mediakasvatukseen edistämiseen liittyviä hankkeita. Vuonna 2009 on käynnistetty laaja-alaan muotoinen hanke yleisten kirjastojen mediakasvatustyön vahvistamiseksi.

#### *Koulukiusaamisen sekä syrjinnän ja rasismien ehkäisy*

Koulukiusaamisen ja kouluyhteisöjen sisällä tapahtuvan syrjinnän ja rasismien ehkäisy edellyttävät tietoisuuden lisäämistä niiden ilmenemismuodoista sekä käytännön valmiuksia puuttua niihin. Opettajakoulutukseen tulee sisällyttää osioita, jotka antavat valmiuksia tunnistaa syrjintää ja koulukiusaamista. Koulukohtaisesti tulee lisätä yhteistyötä järjestöjen kanssa, ja pyrkiä rekrytointien ja koulutuksen tukimuotojen kautta varmistamaan, että kouluissa työskentelee eri vähemmistöryhmiin, esimerkiksi etnisiin vähemmistöihin ja vammaisiin ihmisiin, kuuluvia aikuisia.

Yksi keino ehkäistä ja vähentää koulukiusaamista, syrjintää ja rasismia on yhteistyön tiivistäminen koulujen ja kotien välillä. Ongelmana on ollut se, että koulujen on vaikea tavoittaa niiden lasten vanhempia, jotka ovat em. ongelmien aiheuttajia tai kohteita kouluuyhteisöissä.

Kodin ja koulun yhteistyölle tulee löytää uusia muotoja, jotka tavoittavat sekä vähemmistöihin että enemmistöihin kuuluvia vanhempia. Tämän onnistumiseksi tarvitaan kehittämistyön lisäksi myös henkilöstö- ja muita resursseja. Koulurauha-ohjelmaa toteuttavat Mannerheimin Lastensuojeluliitto, Opetushallitus, sisäasiainministeriö ja Folkhälsan. Ohjelma koostuu yhteistyösopimukseen perustuvasta yhdessä toteutettavasta toiminnasta, jolla vaikutetaan kouluisten hyvinvointiin ja turvallisuuteen. Erityisenä aiheena on koulukiusaaminen ja sen vähentäminen. Vuoden 2008 lopussa käyttöön otetulla nk. nimikkopoliisijärjestelmällä pyritään varmistamaan, että jokaisella koululla on lähipoliisilta nimetty ”oma poliisi”, joka toimii yhteishenkilönä koulun ja poliisin välillä.

Opetusministeriö rahoittaa koulukiusaamista ehkäisevää ja vähentävää KiVa Koulu -ohjelmaa. Kokeilun ensimmäisessä vaiheessa Turun yliopistossa kehitetty ohjelma on kohdistunut yli 4 000 peruskoulun neljännen, viidennen ja kuudennen luokan oppilaaseen. Myönteiset tulokset näkyvät sekä lasten omissa että toverien heistä tekemissä arvioissa ja jokaisessa kokeiluun osallistuneessa ikäryhmässä. Sekä toistuvasti kiusatuksi joutuvien että muita kiusaavien lasten osuus väheni kokeilukouluissa vuoden aikana noin 40 prosentilla. Lisäksi ohjelma vaikutti myönteisesti oppilaiden kouluihityvyyteen ja oppimismotivaatioon. Ohjelma lisäsi myös opettajien osaamista: kokeilun päättyessä kokeilukoulujen opettajista 23 prosenttia tunsivat tietävänsä koulukiusaamisesta ’hyvin paljon’, kun vastaava luku kontrollikouluissa oli 9,8 prosenttia. Ohjelman tulokset ovat myös kansainvälisesti merkittäviä. Syksyllä 2008 käynnistyi vuosiluokilla 1-3 ja 7-9 vastaava kokeilu, jonka jälkeen ohjelmaa levitetään laajemmin suomalaisiin kouluihin.

### **2.11.3 Lasten ja nuorten pääsy sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin**

Lapsiperheiden elinolot ja lasten ja nuorten kehitysympäristöt ovat olleet voimakkaan muutoksen kohteena. Lapsia, nuoria ja lapsiperheitä koskevat sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalvelut, nuorisotyö, lasten ja nuorten vapaa-ajan palvelut sekä psykososiaaliset avopalvelut kuten neuvola-, koulu- ja opiskeluterveydenhuoltopalvelut, oppilashuollon palvelut, perheneuvolapalvelut tai lastensuojelu eivät pysty kaikilta osin nykyisessä muodossaan vastaamaan muuttuneeseen tarpeeseen. Tämä näkyy lasten ja nuorten psykiatrisen sairaalahoidon sekä lasten huostaanottojen lisääntymisenä. Lasten ja nuorten kehityksen tukeminen kotona, varhaiskasvatuksessa ja koulussa, sekä tunne-elämän, käyttäytymisen ja opillisten ongelmien ehkäisy, varhainen tuki ja häiriöiden hyvä hoito muodostavat tiukasti toisiinsa liittyvän kokonaisuuden. Kokonaisuutena ne varmistavat hyvän lapsuuden ja samalla ehkäisevät aikuisuuden psykososiaalisia ongelmia ja laajamittaista syrjäytymistä.

Sektorikohtaiset uudistukset lapsiperheiden, lasten ja nuorten palveluissa ja nuorisotyön sekä vapaa-ajantoiminnan järjestämisessä eivät enää riitä. Tarvitaan suunnanmuutos ja on etsittävä uusia ennakkoluulottomia ratkaisuja perheiden, lasten ja nuorten ongelmiin. On aika koota yhteen paikalliset ja valtakunnalliset saavutukset ja viedä ne systemaattisesti käytäntöön lasten kehitysympäristöissä niin kodeissa, päivähoidossa, kouluissa ja psykososiaalisissa palveluissa kuin lasten ja nuorten vapaa-ajantoiminnoissa. On luotava lapsille, nuorille ja lapsiperheille matalan kynnyksen tuki-palveluja, kehitettävä lasten huostaanottoja ehkäiseviä intensiivipalveluja ja liitettävä mukaan taloudellisen tuen elementit ennaltaehkäisevän toimeentulotuen avulla. On etsittävä keinoja yhdistää aikuisten läsnäolo ja kannustava kiinnos lasten ja nuorten median sekä vuorovaikutteisen virtuaaliympäristön käyttöön.

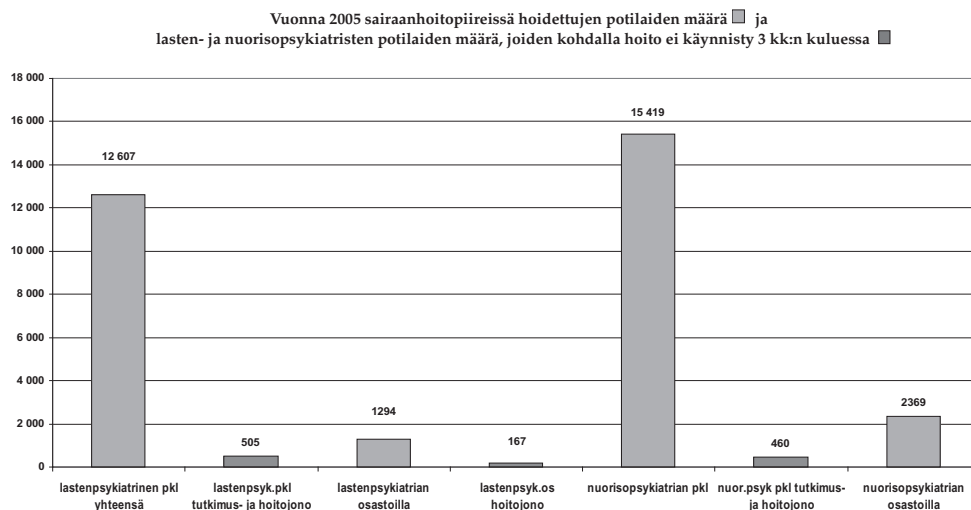
Valtioneuvosto on 28.5.2009 antanut asetuksen neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta sekä lasten ja nuorten ehkäisevästä suun terveydenhuollosta. Riittävällä ja säännöllisillä terveystarkastuksilla ja terveysneuvonnalla halutaan tehostaa varhaista tukea ja ehkäistä syrjäytymistä. Asetus tuli voimaan 1.7.2009, mutta kunnat saavat siirtymäaikaa järjestää määräraikaiset terveystarkastukset asetuksen mukaisiksi 1.1.2011 mennessä.



### Lasten ja nuorten mielenterveyspalvelut

Lasten käyttäytymis- ja mielenterveyshäiriöiden kasvusta ei ole varsinaisesti näyttöä, vaikka lasten käyttäytymis- ja mielenterveyshäiriöiden hoito kuormittaa palvelujärjestelmää yhä kasvavassa määrin. Selityksinä hoitomenojen kasvu onkin esitetty myös diagnostiikan kehitystä sekä ennalta ehkäisevän ja matalan kynnyksen järjestelmien rapautumista, jolloin ongelmat pääsevät kehittymään raskasta hoitoa vaativiksi.

Eduskunta on budjettikäsittelyn yhteydessä kahdeksana vuotena peräkkäin lisännyt voimavaroja lasten- ja nuorisopsykiatriaan. Hoitotakuu on ollut voimassa lasten ja nuorten psykiatriassa 1.1.2001 alkaen. Tulokset osoittavat, että tarpeelliseksi todettu lasten- ja nuorisopsykiatrinen hoito voidaan aloittaa kolmen kuukauden määräajassa varsin luotettavasti kaikkialla muulla Suomessa paitsi Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitoyhtymän (HUS) ja Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin alueella. Ratkaisukäytännössään oikeusasiamies on toistuvasti joutunut kiinnittämään huomiota lapsen hyväksikäytön epäilyä koskevien oikeuspsykiatrisen tutkimusten viipymiseen ja viipymisen lapsille aiheutumiin haittoihin. Lasta koskeneessa kanteluasiassa oikeusasiamies totesi odotusajan HUS:n syömishäiriöyksikköön olleen kaksi vuotta. Lasten psykoterapiapalveluissa on oikeusasiamiehen havaintojen mukaan ongelmia, jotka näyttävät johtuvan osittain järjestämisvastuussa olevien toimijoiden yhteistyövaikeuksista (vrt. 2.8.3 *Hoitoon pääsyn riittävyys*).



Lasten- ja nuorten mielenterveysongelmia voidaan ennaltaehkäistä tukemalla kokonaisvaltaisesti heidän kasvuaan ja kehitystään sekä lisäämällä hyvinvointia. Terveys 2015 -kansanterveysohjelman yhtenä tavoitteena on lasten terveydentilan paraneminen, hyvinvoinnin lisääntyminen ja turvattomuuteen liittyvien oireiden väheneminen merkittävästi (STM 2001).

Lasten ja nuorten ehkäisevien palvelujen toimintaympäristö on muuttumassa PARAS-hankkeen myötä. Lähtökohtana on, että vaikka rakenteita muutetaan ja palvelujen järjestämispohjaa laajennetaan, lasten ja nuorten ehkäisevät terveyspalvelut, kuten neuvolapalvelut, koulu-terveydenhuolto ja opiskeluterveydenhuolto tulee järjestää jatkossakin lähipalveluina.

Lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin lisääntyminen, hyvinvointi- ja terveyserojen kaventuminen sekä palvelujen laadun, vaikuttavuuden ja saatavuuden parantaminen ovat myös vuosien 2008 - 2011 kansallisen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämissuunnitelman (KASTE) keskeisiä tavoitteita. Ohjelmassa lasten ja nuorten palveluja kehitetään kokonaisuutena ja tukea tuodaan lasten ja nuorten kehitysympäristöihin.

Sosiaali- ja terveysministeriö on valinnut sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeet, joille myönnetään valtionavustusta KASTE-ohjelman ensimmäisellä hakukierroksella. Avustuksia myönnetään yhteensä 12,9 miljoonaa euroa. Tästä summasta suunnataan 6,3 miljoonaa euroa lasten, nuorten ja perheiden palvelujen kehittämiseen ja 6,6 miljoonaa euroa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kehittämiseen sekä terveyden edistämiseen. Lasten, nuorten ja perheiden palvelujen kehittäminen oli painopistealueena tällä valtionavustuskierröksellä. Tavoitteena on tukea lapsia ja nuoria heidän omista kehitysympäristöissään, jotta psykiatrisen laitoshoidon ja kodin ulkopuolelle tehtävien sijoitusten tarve vähenisi.

#### 2.11.4 Lastensuojelu Suomessa

##### *Lastensuojelulain toimeenpano*

Vuoden 2008 alussa voimaan tullessa lastensuojelulaissa määritellään uutena lastensuojelun toimintamuotona ehkäisevä lastensuojelu. Lailla pyritään edistämään viranomaisten yhteistyötä lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi normaalipalveluissa. Lisäksi tarkoituksena on parantaa lapsen, vanhempien ja huoltajien osallisuutta ja oikeusturvaa erityisesti lastensuojeluun liittyvässä päätöksenteossa. Laissa säädetään lastensuojelun asiakkuuden alkamisesta ja siihen liittyvästä määräaikaan sidotusta lastensuojelutarpeen selvityksestä. Uutena keinona selvittää lapsen tuen tarve tilanteissa, joissa huoltajat sitä vastustavat, säädetään mahdollisuudesta hakea lupaa hallinto-oikeudelta lapsen tutkimiseen. Lakiin sisältyy myös lapsen läheisverkoston kartoittamista koskeva uusi säännös.

Näin ollen uutta lastensuojelulain sisältöä voidaan pääsääntöisesti pitää onnistuneena. Lääninhallitusten sekä Lastensuojelun keskusliiton ja Talentian tuoreet selvitykset (Tero Ristimäki, Heikki Sariola, Janne Seppälä ja Marjo Varsa: Lastensuojelulain toteutuminen. Elokuu 2008) kuitenkin osoittavat, että lain toteutumiselle on monia esteitä, joista resurssien puute on merkittävin. Kunnissa ei ole riittävästi lastensuojelun sosiaalityöntekijöitä, jotta ehkäiseviin toimenpiteisiin voitaisiin riittävästi panostaa. Tämä tilanne ei tuo apua jatkuvasti lisääntyviin lasten sijoittamisiin kodin ulkopuolelle. Lausunnossaan 20.5.2009 oikeusministeriölle oikeusasiamies on kiinnittänyt huomionsa siihen, että seurantatietojen mukaan eräissä lääneissä vain osa kaikista lastensuojeluilmoituksista on ehditty käsitellä vaaditussa seitsemän päivän ajassa eikä asiakassuunnitelmia asiakkaana olevalle lapselle ole tehty kaikissa tapauksissa. Lasten omilla sosiaalityöntekijöillä on myös tärkeä rooli yhtäältä rajoitustoimenpiteiden päätösten tekemisessä ja toisaalta laitoksessa tehtyjen päätösten valvonnassa. Myös tästä näkökulmasta epäpätevät ja vaihtuvat sosiaalityöntekijät muodostavat ongelman.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteutti lääninhallitusten kanssa vuoden 2007 lopussa ja vuoden 2008 alussa laajan koulutuskierröksen erityisesti kuntien lastensuojelutyöstä vastaaville. Vuosina 2008 ja 2009 sosiaali- ja terveysministeriö jatkaa ja laajentaa yhteistyössä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen sekä muiden hallinnonalojen kanssa lastensuojelulakia koskevaa koulutusta ja ohjeistusta. Haasteena on lisätä tietoisuutta lastensuojelulain tuomista velvoitteista erityisesti sosiaalisektorin ulkopuolella.

Sosiaali- ja terveysministeriö on kohdennanut vuoden 2008 talousarviossa myönnetyn kahden vuoden lisämäärärahan lastensuojelulain kokonaisuudistuksen ja lastensuojelun kehittämishankkeen jatkototeuttamiseen. Hankkeen toteuttajana on Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Lapsiasianeuvottelukunta on perustanut asiantuntijoista kootun jaoston työnsä tueksi lastensuojelulain toimeenpanon seurantaa ja kuntien lastensuojelusuunnitelmien laadinnan tukemista varten.

##### *Kodin ulkopuolelle sijoitetut ja huostaan otetut lapset Suomessa*

Lasten huostaanotot lisääntyvät Suomessa vuosi vuodelta. Viimeisimmän sijoitustiedon mu-

kaan huostaan otettuja (ml. kiireellisesti huostaan otettuja) lapsia oli 10 207. Huostaan otettujen määrä kasvoi edellisestä vuodesta 602:lla lapsella. Huostassa olevien kokonaismäärä on viime vuosina kasvanut 2 - 6 %:n vuosivauhtia. Vuonna 2007 kasvu oli 6,2 %. Kasvu kiihtyi edelliseen vuoteen verrattuna. Huostaan otetuista 20 % oli huostassa tahdonvastaisesti.

Huostaanotto koski kaiken kaikkiaan 11 105 lasta vuoden 2007 aikana. Suostumukseen perustuva tai tahdonvastainen huostaanotto koski 9 953 lasta vuoden aikana. Kiireellinen huostaanotto koski kaikkiaan 1 992 lasta. Lapsi on lukumäärissä kertaalleen, mutta sama lapsi voi sisältyä sekä kiireellisiin huostaanottoihin että huostassa olleisiin. Osa huostassa olleista nuorista siirtyi vuoden aikana jälkihuoltoon täytettyään 18 vuotta.

Vuonna 2007 oli kodin ulkopuolelle sijoitettuna 16 059 lasta ja nuorta. Edellisestä vuodesta sijoitettujen määrä kasvoi 285:lla lapsella ja nuorella. Sijoitettujen kokonaismäärä on kasvanut viime vuosina 2 - 5 prosentin vuosivauhtia. Vuonna 2007 kasvua oli 1,8 %. Alle 18 -vuotiaista lapsista oli 1,2 % sijoitettuna kodin ulkopuolelle. Kaupungeissa vastaava osuus oli 1,5 %, taajamissa 0,8 % ja maaseudulla 0,7 %.

Tiedot kodin ulkopuolelle sijoitetuista lapsista ja nuorista esitetään pääsääntöisesti viimeisimmän sijoitustiedon mukaan. Sijoitetuista 34 % (5 526) oli perhehoidossa, 50 % (8 095) laitoshuollossa ja 15 % (2 438) muussa huollossa. Laitoshuollossa olleista 33 % (2 676) oli sijoitettuina ammatillisiin perhekoteihin tai perheryhmäkoteihin ja vastaaviin. Perhesijoitusten osuus on laskenut jo pitempään tasaisesti ja laitoshuollon osuus vastaavasti kasvanut.

Taulukko 3. Kodin ulkopuolelle sijoitetut lapset ja nuoret viimeisimmän sijoitusperusteen mukaan vuosina 1995 - 2007 \*

Vuosi	Perhehoito	Laitoshuolto	Siitä ammatillisen perhehoidon, perheryhmäkodin ja vastaavan osuus	Muu huolto	Yhteensä	Sijoitettujen 0-17v. osuus vastaavasta ikäryhmästä %, 31.12.	Huostassa olleita	Siitä tahdonvastaiset
1995	5340	3921	815	1694	10955	0,8	6389	945
1996	5478	4126	951	1770	11374	0,8	6509	989
1997	5679	4646	1123	1511	11836	0,9	6785	1032
1998	5654	4835	1287	1490	11979	0,9	6810	1069
1999	5693	4591	1264	2010	12294	0,9	6946	1120
2000	5776	5011	1541	2074	12861	0,9	7327	1243
2001	5910	5376	1797	2235	13521	1,0	7509	1285
2002	5912	5971	1992	2299	14182	1,0	7991	1395
2003	5738	6302	2184	2340	14380	1,0	8412	1536
2004	5569	6857	2313	2403	14829	1,1	8786	1561
2005	5529	7331	2474	2491	15351	1,1	9295	1760
2006	5594	7646	2566	2534	15774	1,2	9605	1822
2007	5526	8095	2676	2438	16059	1,2	10207	2060

\* Aiemmin julkaistuja lastensuojelutietoja on tarkistettu ja päivitetty kuntien antamien korjausten mukaisesti.

Sijaishuollon muodot ovat muuttuneet viimeisen kymmenen vuoden aikana. Perhehoitoon sijoitettujen lasten määrä on kasvanut vuoteen 2002 asti ja sen jälkeen vähentynyt. Uuden lastensuojelulain tavoitteena on ohjata pitkällä tähtäimellä sijaishuollon painopistettä laitoshuollosta perhehoitoon. Hallitusohjelman mukaan saman tavoitteen toteuttamiseksi uudistetaan perhehoitolainsäädäntöä. Lisäksi eduskunta on myöntänyt kolmivuotisena siirtomäärärahana 150 000 euroa perhehoitajien rekrytointiin.

#### *Huostaanottoasioiden käsittely hallintotuomioistuimissa*

Tuomioistuinprosessissa on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen kuulemisen toimittamiseen hänen ikä- ja kehitystasonsa huomioon ottaen sopivalla tavalla. Tuomareille ja tarvittaessa tuomioistuinten asiantuntijajäsenille tulisi järjestää myös tätä koskevaa koulutusta. Niin ikään tuomioistuinten tilasuunnittelussa tulisi ottaa huomioon lasten asiakkuus tuomioistuimissa. Huostaanottoasioiden käsittelyajat tulisi jatkossakin pystyä pitämään kohtuullisina. Myös huostaanottoasiaa valmisteltaessa ja sen vireillä ollessa hallintotuomioistuimessa lapsella tulisi olla mahdollisuus terapiaan ja muuhun mielenterveydelliseen hoitoon.

#### *Huostaan otettuun lapseen kohdistuvat rajoitustoimenpiteet*

Huostaan otettujen lasten rajoitustoimenpiteiden käyttämisessä on ilmennyt ongelmia. Rajoitustoimenpiteillä voidaan laitoshoidossa rajoittaa huostaan otetun lapsen oikeutta pitää yhteyttä vanhempiinsa tai muihin hänelle läheisiin henkilöihin taikka kohdistaa lapseen kurinpidollisia tai hänen henkilökohtaisen vapautensa rajoittavia toimenpiteitä, jotka menevät normaalin kasvatuksen ulkopuolelle. Rajoitustoimenpiteitä on käytetty sijaishuollon yksiköissä, joissa niiden käyttäminen ei ole sallittua ja toisaalta lastensuojelulaitoksissa on ollut epäselvyyttä toimenpiteiden käyttämisen reunaehdoista.

Lastensuojelulain toimeenpano edellyttää rajoitustoimenpiteiden käytön osalta lisäkoulutusta ja tiedottamista. Myös asiakkaiden tietoisuutta omista oikeuksistaan tulee lisätä.

#### *Huostaan otettujen lasten perusopetus*

Apulaisoikeuskansleri katsoi vuonna 2004 aiheelliseksi selvittää, onko huostaan otettujen, perhekoteihin ja lastensuojelulaitoksiin sijoitettujen lasten perusopetusta koskevan oikeuden toteutumisessa puutteita ja onko kuntien menettelyssä perusopetuslaissa säädetyn järjestämisvelvollisuuden osalta ilmennyt laiminlyöntejä tai muuta sellaista menettelyä, johon laillisuusvalvojan tulisi puuttua.

Opetusministeriön toimesta laadittu selvitys osoitti, että koulussa tapahtuva perusopetus toteutuu huostaan otettujen lasten ja nuorten osalta yleensä laissa tarkoitettulla tavalla. Sen sijaan huostaan otettujen lasten ja nuorten kotiopetuksena annettavan opetuksen osalta on havaittavissa selkeitä puutteita, jotka liittyivät mm. tiedon puutteelliseen kulkuun ja rahoituksen toimimattomuuteen. Tieto huostaanotto- ja sijaishuoltopäätöksistä sekä tarvittavista oppilastiedoista ei kulje riittävän hyvin lähettävän ja vastaanottavan kunnan välillä. Kuntien opetus- ja sosiaalitoimen välisessä yhteistyössä, kuten myös yhteistyössä sijoittavien ja vastaanottavien kuntien viranomaisten välillä on puutteita. Sijoittavien ja vastaanottavien kuntien välillä on runsaasti epätietoisuutta oppivelvollisuuden toimeenpanosta aiheutuvasta kustannusten jakautumisesta. Sijoituksia tehdään ympäri vuoden ja kuitenkin valtionosuus määräytyy lapsen tai nuoren kotikunnalle laskentapäivän 20.9 oppilasmäärien perusteella. Kustannuskysymykset korostuvat erityisesti niiden oppilaiden kohdalla, jotka tarvitsevat opiskeluunsa erityistä tukea ja tukipalveluja.

Osana lastensuojelulain kokonaisuudistusta toteutettiin myös opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (635/1998) 50 §:n muutos (420/2007) siten, että huostaan otetun oppilaan sijoituskunta voi 1.8.2008 lähtien laskuttaa sijoittajakuntaa perusopetuksen järjestämi-

sestä aiheutuneista kustannuksista.

### **2.11.5 Lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevat oikeusriidat**

Toimivien riidanratkaisumallien kehittäminen on erityisen tärkeää, koska pahimmillaan huoltajuutta ja tapaamisoikeutta koskevat riidat ovat vaikuttaneet perhetilanteeseen ja lapsiin niin kielteisellä tavalla, että lapsi on jouduttu huostaanottamaan. Lasten huoltajuutta koskevien riitojen käsittelyajat ovat pitkiä. Huoltoriidassa usein tuomioistuimen tarvitseman ja pyytämän, kunnan sosiaaliviranomaisten tekemän ns. olosuhdeselvityksen saaminen kestää liian kauan erityisesti eräissä suurissa kaupungeissa. Olosuhdeselvityksessä selvitetään normaalisti myös lapsen mielipide. Hallituksen politiikkariihen kannanotossa 24.2.2009 on todettu, että järjestetään kokeilu, jossa lapsen huoltoa, asumista ja tapaamisoikeutta koskevissa riidoissa etsitään ratkaisua psykologin, käräjätuomarin ja osapuolten yhteistyönä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisuisaan edellyttänyt valtiolta positiivisia toimenpiteitä perheenjäsenten välisen yhteyden ylläpitämiseksi. Kysymys on usein myös pahoinpidellyn tai hyväksikäytetyn lapsen ja hänen vanhempansa välisestä yhteydenpidosta, jossa valvontaa tarvitaan turvaamaan myös lapsen perusoikeus turvallisuuteen tapaamisen aikana. Oikeusministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön yhteistyössä on valmisteltu lainsäädäntöä (Lasten tuetut ja valvotut tapaamiset, STM:n selvityksiä 2006:7), jonka avulla selvitystyötä voitaisiin tehostaa ja jouduttaa. Samassa yhteydessä on pyritty parantamaan mahdollisuuksia määrätä tapaamisoikeuden toteuttaminen valvotuksi velvoittamalla kunnat järjestämään paikkoja, joissa lapsi ja hänen vanhempansa voisivat tavata valvotuissa olosuhteissa. Näissä pyrkimyksissä ei kuitenkaan ole saavutettu edistystä, koska ei ole löydetty ratkaisua siihen, miten uudistus voitaisiin rahoittaa.

### **2.11.6 Lapsikaappaukset**

Suomi on jo pitkään ollut osapuolena Haagissa tehdyssä lapsikaappaus sopimuksessa. Myös Euroopan yhteisön asetus 2201/2003, joka osaltaan edistää yhteisön jäsenvaltioiden välillä tapahtuvien lapsikaappauksien torjumista, on voimassa Suomessa.

Lapsen palauttamista koskevat asiat on Helsingin hovioikeudessa keskitetty yhdelle hovioikeuden jaostolle. Tämä muutos on olennaisesti lisännyt asiantuntemusta lapsen palauttamisasioissa ja mahdollistanut nopean päätöksenteon.

Läheskään kaikki maailman valtiot eivät ole osapuolena Haagin lapsikaappaus sopimuksessa. Suomi pyrkii omilla toimenpiteillään edistämään sitä, että mahdollisimman monet maat ratifioisivat sopimuksen tai liittyisivät siihen. Tämä tapahtuu muun muassa niin, että Suomi tukee taloudellisesti ja muilla tavoin Haagin kansainvälisen yksityisoikeuden konferenssin työtä sekä hyväksyy omalta osaltaan sellaisten valtioiden liittymisen sopimukseen, jotka ovat suorittaneet riittävät, sopimuksen asianmukaisen toiminnan välttämättä edellyttämät täytäntöönpanotoimenpiteet.

Rikoslakiin lisättiin vuoden 2006 alussa lapsikaappausta koskeva rangaistusäännös (rikoslain 25 luvun 5 a §), jonka mukaan mainitusta rikoksesta voidaan tuomita sakkoon tai enintään kahden vuoden vankeusrangaistukseen.

### **2.11.7 Pakolais-, maahanmuuttaja- ja vähemmistölapset Suomessa**

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaan kaikissa hallintoviranomaisten ja lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

Haasteena on, että eri hallinnonaloilla on erilaisia käsityksiä siitä, miten lapsen etu kunkin lapsen kohdalla tulee selvittää ja mitä asiantuntemusta selvityksessä tulee käyttää.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan on kirjattu selvitys lapsen edun toteutumisesta turvapaikanhakija- ja pakolaislapsia koskevissa päätöksissä. Hallitusohjelman mukaan selvityksessä kiinnitetään erityistä huomiota ilman huoltajaa tulleiden turvapaikanhakijalasten asemaan ja kohteluun. Vähemmistövaltuutettu on käynnistänyt valmistelut selvityksen laatimiseksi. Selvityksessä tullaan tarkastelemaan alaikäisen ilman huoltajaa tulleen turvapaikanhakijan turvapaikkamenettelyä ja vastaanottoa lapsen edun toteutumisen näkökulmasta. Tavoitteena on selvittää, toteutuuko lapsen etu vallitsevassa käytännössä ja mitkä olisivat mahdolliset kehittämistarpeet. Selvityksen on tarkoitus valmistua vuoden 2010 kuluessa.

#### *Alaikäiset ilman huoltajaa tulleet turvapaikanhakijat*

Alaikäisten ilman huoltajaa tulleiden turvapaikanhakijoiden määrä nousi vuonna 2008 selvästi aiempiin vuosiin verrattuna. Yksintulleita alaikäisiä hakijoita oli 706 vuonna 2008. Kasvua edellisvuoteen verrattuna oli lähes 620 %.

Suurimmat hakijaryhmät ovat somalialaiset (353 henkilöä), irakilaiset (201 henkilöä), afganistanilaiset (63 henkilöä), angolalaiset (12 henkilöä) ja venäläiset (10 henkilöä).

Alaikäishakijoista vuonna 2008 poikia oli 561 ja tyttöjä 140. Pojat muodostivat näin ollen 79% kaikista yksintulleista, alaikäisiksi ilmoittautuneista hakijoista. Vuonna 2007 poikien osuus oli 76 % kaikista hakijoista. Eniten poikia oli somalialaishakijoissa (242 henkilöä), irakilaishakijoissa (203 henkilöä) ja afganistanilaishakijoissa (61 henkilöä). Tyttöjä saapui eniten Somaliasta (109 henkilöä).

Yksintulleille alaikäisille turvapaikanhakijoille tehtiin vuonna 2008 yhteensä 228 päätöstä. Vuonna 2007 yksintulleille alaikäisille turvapaikanhakijoille tehtiin yhteensä 118 päätöstä. Vuonna 2008 yksi poika ja kaksi tyttöä sai turvapaikan. Suojelun tarpeen perusteella myönnettyjen oleskelulupien osuus oli vuonna 2008 78 % (vuonna 2007: 71 %). Yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella myönnettyjen oleskelulupien osuus oli viime vuonna 7 % (vuonna 2007: 42 %). Myönteisiä päätöksiä on annettu yhteensä 33 kpl (33 % kaikista päätöksistä) ja kielteisiä 64 kpl (65 %). Vuonna 2007 annetuista päätöksistä oli myönteisiä 96 kpl (81 %) ja kielteisiä 19 kpl (16 %). Osa alaikäisistä hakijoista on täysi-ikäistynyt prosessin aikana.

#### *Ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden turvapaikkamenettely*

Ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden hakemukset käsitellään kiireellisesti. Hakemusten keskimääräinen käsittelyaika Maahanmuuttovirastossa oli vuonna 2008 keskimäärin 115 vuorokautta ja 1.1. - 30.3.2009 keskimäärin 156 vuorokautta. Alaikäisten puhuttelut suorittavilla Maahanmuuttoviraston virkamiehillä on tarvittava erityisasiantuntemus lapsiasioissa. Virastossa on myös laadittu ohjeistus alaikäisten puhutteluista. Alaikäisen turvapaikkapuhuttelussa on aina paikalla alaikäiselle kotouttamislain 26 §:n nojalla määrätty edustaja. Myös sosiaalityöntekijälle varataan tilaisuus olla läsnä puhuttelussa tai toimittaa kirjallinen lausunto. Alaikäisten ilman huoltajaa tulleiden turvapaikanhakijoiden vanhemmat pyritään mahdollisuuksien mukaan jäljittämään. Ennen kuin Maahanmuuttovirasto ratkaisee kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen sekä siihen liittyvän muun ulkomaalaislain oleskelulupaperusteen mukaisen hakemuksen, lapsen edun periaate otetaan päätöksenteossa huomioon.

Poliisin tehtävänä turvapaikkamenettelyssä on ulkomaalaislain 97 §:n mukaan turvapaikanhakijan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittäminen. Turvapaikanhakijan iän

määrityksen on tulkittu olevan osa henkilöllisyyden selvittämistä. Osana henkilöllisyyden selvittämistä joissakin poliisilaitoksissa on teetetty yksittäisiä iänmäärittäviä oikeuslääketieteellisenä tutkimuksena asianosaisen (ja hänen edustajansa) suostumuksen perusteella.

Sisäasiainministeriön ja eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen mukaan poliisin teettämiin iänmäärittäviin liittyy alaikäisen turvapaikanhakijan kannalta muun muassa seuraavia tärkeitä ja ajankohtaisia laillisuuskyseksiä: 1) Lainsäädännössä ei ole nimenomaista toimivaltuutussäännöstä sellaisen iänmäärittämisen suorittamisesta, johon sisältyy henkilön yksityisyyden piiriin kohdistuvia lääketieteellisiä ja vastaavia tutkimuksia; 2) Tutkimukset, joita iänmäärittämissä tehdään, ovat henkilön ruumiilliseen koskemattomuuteen puuttuvia (henkilönkatsastus, pakkokeinolain 5 luvun 9 §); 3) Suostumuksen perusteella tapahtuvan iänmäärittämistutkimuksen kohteena on lähtökohtaisesti alaikäinen henkilö, jota ei voida pitää itseään koskevassa asiassa täysivaltaisena; 4) Iänmäärittämisen tuloksella voi olla merkittäviä vaikutuksia turvapaikanhakijan oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

Eduskunnan oikeusasiamiehen saamien tietojen mukaan viranomaisilla, järjestöillä ja muilla alaikäisten turvapaikanhakijoiden asioita hoitavilla tahoilla voi olla hyvinkin erilaisia käsityksiä turvapaikanhakijan oikeasta iästä, varsinkin niissä tapauksissa, joissa hakijan ikä vaikuttaisi olevan lähellä 18 vuotta. Iänmäärittämiseen liittyvä epäselvä ja sääntelemätön tilanne on sekä alaikäisen että täysi-ikäisen turvapaikanhakijan oikeusturvan kannalta ongelmallinen. Tästä syystä turvapaikanhakijoiden iänmäärittämiseen liittyvistä toimivaltuuksista, iänmäärittämisen suorittamisesta sekä iänmäärittämiseen liittyvistä oikeusturvanäkökohdista tulisi säätää lailla. Sisäasiainministeriö on ryhtynyt valmistelemaan mainittua säädösmuutosta.

Sisäasiainministeriö on 2.6.2009 julkaissut turvapaikkapolitiikkaa koskevan selvityksen toimenpide-ehdotuksineen (Näkökulmia turvapaikkapolitiikkaan - Kehitysehdotuksia ja pohjoismaista vertailua, sisäasiainministeriö, 2009). Selvityksen tavoitteena on arvioida Suomen turvapaikkapolitiikkaa hallituksen puolivälitarkasteluasiakirjan toimeksiannon mukaisesti. Alaikäisten ilman huoltajaa tulleiden turvapaikanhakijoiden osalta on selvitetty erityisesti iänmäärittämiseen ja perheenyhdistämiseen liittyvät mahdolliset lainmuutostarpeet. Lisäksi selvityksessä etsitään myös alaikäisiin ilman huoltajaa tulleisiin turvapaikanhakijoihin liittyen keinoja parantaa vastaanottojärjestelyjen toimivuutta. Erityistä huomiota kiinnitetään tarpeeseen lisätä viranomaisten voimavaroja eri sektoreilla ja tehdään ehdotuksia logistiikkaketjun parantamiseksi kustannustekijät huomioiden. Hallituksen esitykset ehdotetuista lakimuutoksista pyritään saamaan eduskuntaan syyskauden 2009 aikana.

#### *Ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden vastaanotto*

Ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden lisääntyvä määrä luo asumisen ja opetuksen järjestämisen ohella haasteita myös heidän vastaanottojärjestelmälle ja mielenterveyspalvelujen saatavuudelle.

Ilman huoltajaa tulleet alaikäiset turvapaikanhakijat majoitetaan heitä varten perustettuihin yksiköihin (ryhmäkodit, tukiasunnot ja lastenkodit) tai sukulaismajoitukseen, jos perhe soveltuu siihen. Pienille lapsille on ryhdytty etsimään paikkoja yksityisistä lastensuojelulaitoksista, lähinnä perhekodeista. Tavoitteena on järjestää lasten hoito ja kasvatusta turvallisessa ja kodinomaisessa ympäristössä. Lisäksi alaikäisille turvapaikanhakijoille järjestetään iänmukaista toimintaa; kouluikäiset käyvät peruskoulua ja peruskouluiän ylittäneille järjestetään mahdollisuus jatko-opiskeluun.

Euroopan pakolaisrahaston rahoittamasta ”Nuoret turvapaikanhakijat kansanopistossa” -hankkeesta on saatu myönteisiä kokemuksia kansanopistojen mahdollisuudesta olla koulutamassa, majoittamassa ja myös kotouttamassa nuoria ilman huoltajaa tulleita alaikäisiä tur-

vapaikanhakijoita. Tavoitteena on löytää nuorelle kansanopistojakson aikana jatko-opiskelupaikka ja oleskeluluvan saaneille kuntapaikka.

Poikkihallinnollisena yhteistyönä selvitetään aikuistuneiden ilman huoltajaa tulleiden turvapaikanhakijoiden tukemista ja ohjaamista yhteiskuntaan lastensuojelun jälkihuoltoon verrattavien toimien kautta. Haasteena on erityisesti kustannusten korvaaminen kunnille valtion varoista. Alaikäisten ilman huoltajaa tulleet turvapaikanhakijat ovat vielä kuntaan muutettuaankin erityisen tuen tarpeessa, mutta kunnilla ei ole lakisääteistä velvoitetta kohdistaa heihin erityisiä tukitoimia. Toistaiseksi tukea on voitu antaa vain osalle nuorista Raha-automaattiyhdistyksen ylläpitämän maahanmuuttajahankkeen kautta.

Suurella osalla alaikäisistä ilman huoltajaa tulleista turvapaikanhakijoista ja pakolaisista on traumaattisia kokemuksia, mutta näiden ryhmien mielenterveyspalveluissa on edelleen puutteita. Heille ei ole erityisesti heitä varten kehitettyjä hoitomenetelmiä eikä heidän erityistarpeisiinsa koulutettua henkilökuntaa. Myös tähän haasteeseen vastaamista selvitetään parhailaan poikkihallinnollisena yhteistyönä.

#### *Maahanmuuttajalasten syrjäytyminen*

Maahanmuuttajien työllisyyden esteeksi on usein nostettu kielitaidon puute. Tilastojen mukaan työttömyydessä on suuria eroja kansallisuuden ja äidinkielen perusteella, ja samat erot näkyvät myös Suomessa koulutuksensa saaneiden nuorten kohdalla, vaikka tuolloin kielitaito ei enää ole esteenä. Julkisen sektorin tulee jatkossa kiinnittää enemmän huomiota peruskoulun työelämäharjoittelun tasapuoliseen toteutumiseen ja kesätyöpaikkojen tarjoamiseen vähemmistöihin ja vammaisiin kuuluville nuorille, jotta yhdenvertaiset mahdollisuudet tutustua työelämään toteutuvat alusta alkaen.

Euroopan yhdenvertaisten mahdollisuuksien teemavuoden 2007 osalta laadittiin raportti eri ryhmien oikeuksien toteutumisesta heitä edustavien järjestöjen ja yhteisöjen kanssa käydyn konsultaatioprosessin avulla. Tässä yhteydessä kävi ilmi, että nuoret ja maahanmuuttajataustaiset ryhmät ovat vaikeasti tavoitettavia ja heidän osallistumisensa yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja keskusteluun on alhaista. Tästä kertoo myös samojen ryhmien kohdalla alhainen poliittiseen toimintaan osallistumisen aste ja äänestysaktiivisuus. Maahanmuuttaja- ja vähemmistötaustaisten nuorten osallisuuden ja aktiivisen kansalaisuuden tukeminen on yksi keskeisistä tulevaisuuden tavoitteista. Oikeusministeriöön perustettu demokraatiyksikkö onkin valmisteellut hankkeita, joilla nuorten ja maahanmuuttajataustaisten henkilöiden tietoisuutta ihmisoikeuskysymyksistä ja yhteiskunnallisen osallistumisen mahdollisuuksista vahvistetaan (ks. kohta 2.6.5).

Urheilulla ja liikunnalla on tärkeä rooli maahanmuuttajataustaisiin ryhmiin ja etnisiin vähemmistöihin kuuluvien nuorten ja lasten tavoittamisessa ja heidän sekä valtaväestön lasten ja nuorten vuorovaikutuksen kasvattamisessa. Viime vuosina urheilujärjestöt ovat olleet aktiivisia rasismien ja syrjinnän vastaisessa työssä. Tämän kehityksen on tärkeä edelleen jatkua ja vahvistua.

#### *Erityisopetuksen kohteena olevat lapset*

Yksi koulutukseen liittyvä yhdenvertaisuusongelma on erityisopetukseen siirtojen suhteellisen suuri osuus etnisiin vähemmistöihin, maahanmuuttajataustaisiin ja vammaisiin kuuluvien lasten ja nuorten kohdalla. Erityisopetukseen siirroilla saattaa olla ratkaiseva vaikutus nuorten jatko-opiskelumahdollisuuksiin ja tulevaisuuden rakentumiseen.

Romani- ja maahanmuuttajataustaiset lapset sekä vammaiset lapset ja nuoret ovat suhteellisesti yliedustettuina erityisopetuksessa. Ministeriöiden ja eri vähemmistöjä edustavien kattojärjestöjen yhteinen syrjinnän vastainen ohjelma toteuttaa vuonna 2009 selvityksen erityis-



luokkasiirtojen taustoista, menettelyistä ja seurauksista yhdenvertaisuuden toteutumisen näkökulmasta vähemmistöihin kuuluvien lasten osalta. Jo aiempien selvitysten perusteella näyttää siltä, että vähemmistötaustaisten oppilaiden siirroissa erityisopetukseen tulee huomioida yhdenvertaisuusnäkökulma nykyistä paremmin niin, että oppilaiden lähtökohdat ja kulttuuritausta sekä mahdolliset koulukiusaamiseen liittyvät näkökohdat otetaan huomioon siirtopäätöksiä esitettäessä.

Osana sisäasiainministeriön koordinoimaa kansallista syrjinnän vastaista kampanjaa toteutetaan vuonna 2009 tutkimus erityisluokkasiirtojen yhdenvertaisuudesta koskien romani- ja maahanmuuttajataustaisia oppilaita sekä vammaisia oppilaita.

Pakolais-, maahanmuuttaja- ja vähemmistölasten koulutusta koskevia kysymyksiä käsitellään myös jäljempänä kohdassa 2.13.

### **2.11.8 Lasten osallistuminen ja kuuleminen päätöksenteossa**

Hallituksen lapsi- ja nuorisopolitiikka pohjautuu YK:n lapsen oikeuksien yleissopimukseen sekä Suomen perustuslakiin. Lisäksi keskeisen säädöspohjan muodostaa nuorisolaki, joka mm. velvoittaa kuntia huolehtimaan lasten ja nuorten vaikuttamis- ja kuulemismahdollisuuksista heitä koskevissa asioissa, ja hallitusta laatimaan lapsi- ja nuorisopoliittisia tavoitteita sisältävän kehittämissuunnitelman. On myös runsaasti erityissäännöksiä, jotka koskevat lapsen kuulemista tai mielipiteen selvittämistä, esimerkiksi lastensuojelussa, edunvalvonnassa sekä lasten huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevissa asioissa.

Lasten ja nuorten mahdollisuudet vaikuttaa ja tulla kuulluksi kunnissa vaihtelevat kuitenkin huomattavasti. Noin kolmasosassa kuntia ei ole lasten ja nuorten kuulemiselle tarvittavia rakenteita tai järjestelmiä, vaikka lainsäädäntö niin edellyttää (Valtiovarainministeriön julkaisuja 23/2008, Lääninhallitusten keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2007).

Hallituksen lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämissuunnitelmaan 2007-2011 sisältyy lasten ja nuorten osallistumista ja kuulemista koskeva toimenpidekokonaisuus. Tavoitteena on tukea kuntia luomaan ja kehittämään järjestelmiä, jotka mahdollistavat lasten ja nuorten osallistumisen heitä koskevien asioiden käsittelyyn heidän ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla. Huomiota kiinnitetään verkkodemokratiavälineistön kehittämiseen ja demokratia- ja kansalaiskasvatukseen edistämiseen varhaiskasvatuksessa ja kouluissa. Hallitus pitää tärkeänä sitä, että jokaisella peruskouluikäisellä on tarjolla innostava ja kehittävä harrastus. Kuntia tuetaan kulttuuri-, nuoris- ja liikuntapalvelujen kehittämisessä, ja kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä pyritään vahvistamaan mm. pitkäjänteisin yleisavustuksin. Hallituksen lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämissuunnitelmaan sisältyy niin ikään tavoite lisätä YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen tunnettavuutta YK:n lapsen oikeuksien komitean suositusten mukaisesti (ks. 2.4.1). Tarkoituksena on valmistella yleissopimusta koskeva kansallinen viestintästrategia viranomaiskoordinaation lisäämiseksi.

Oppilaskuntatoiminnan kehittäminen on lasten arjen osallistumisen kannalta tärkeää. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa todetaan velvoittavasti kasvattamisesta osallistumiseen ja vaikuttamiseen. Oppilaskuntatoimintaa on kehitetty opetusministeriön erilaisissa hankkeissa 2000-luvulla. Edelleen kuitenkin alakouluissa oppilaskuntia on hyvin vähän. Yläkouluissa niitä tulisi kehittää keskustelemaan koulun arjen kannalta tärkeistä asioista kuten koulun järjestyssäännöistä, pihan toiminnallisuudesta, koulun viihtyvyydestä sekä ruokailusta ja sen järjestelyistä.

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on lain mukaan välittää lasten mielipiteitä päättäjille. YK:n lap-

sen oikeuksien sopimuksen toteutumista yleisesti on selvitetty v. 2008 kyselyllä koululaisille. Se on julkaistu otsikolla "Asiaa aikuisille" / "Med adress till vuxna" sekä suomeksi että ruotsiksi. Yhdessä Ruotsin ja Norjan lapsiasiavaltuutettujen kanssa on selvitetty saamelaislasten mielipiteitä oikeuksiensa toteutumisesta. Suomalaisen romanilasten haastattelututkimus julkaistaan syksyllä 2009. Se on tehty yhteistyössä Jyväskylän yliopiston ja romaniasiain neuvottelukunnan kanssa. Tutkimus liittyy YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen lapsen kuulemisen velvoitteeseen.

## **2.12 Vammaisten henkilöiden oikeudet**

### **2.12.1 Yleistä**

Vammaisten ihmisten yhdenvertaiset osallistumismahdollisuudet ja palveluiden saaminen eivät vielä ole Suomessa toteutuneet, vaikka myönteistä kehitystä on tapahtunut. Esteellisyys voi olla sekä asenteellista, tiedollista että fyysistä. Asenteellisuus näkyy siinä, ettei esteettömyyttä oteta huomioon palveluiden tai muiden toimintojen suunnittelussa. Järjestävien tahojen ja palvelutuottajien tiedon puute aiheuttaa tahatonta esteellisyyttä sekä toiminnan että palveluiden saatavuudessa. Tiedottamista ja koulutusta esteettömyyskysymyksissä tarvitaan Suomessa paljon, kuten myös käytännön taitoja varmistaa esteettömyyden toteutuminen. Myös vammaisten ihmisten tietoisuutta oikeuksistaan tulee vahvistaa järjestöjen, työelämän osapuolten ja julkisen sektorin yhteisillä toimenpiteillä. Fyysinen esteellisyys koskee paitsi rakennettua ympäristöä, myös yhä yleistä sähköisiä palveluita ja pääsyä tiedon lähteille. Julkisten palveluiden osalta yhdenvertaisuussuunnittelu on yksi keino parantaa esteettömyystilannetta yhteistyössä vammaisia edustavien järjestöjen kanssa.

Lähtökohtana palveluiden järjestämisessä ovat kaikille tarkoitetut yleiset palvelut, joita tarvittaessa täydennetään erityislainsäädännön perusteella. Tavoitteena on, että vammaiset henkilöt elävät ja toimivat osana yhteisöä ja käyttävät yleisiä palveluja. Erityispalveluilla, kuten kuljetus- ja tulkkipalveluilla täydennetään tai korvataan yleisiä palveluja silloin, kun vammaisuus on esteenä osallistumiselle ja kaikille tarkoitettujen palvelujen käyttämiselle.

### **2.12.2 Vammaispoliittinen ohjelma**

Valtioneuvosto antoi vammaispoliittisen selonteon vuonna 2006. Vammaispolitiikan keskeisiä tavoitteita ovat vammaisten henkilöiden tasa-arvoinen kohtelu, elämänhallinnan, työ- ja toimintakyvyn sekä omatoimisuuden ja osallisuuden tukeminen. Selontekoon kirjattujen suomalaisen vammaispolitiikan keskeisten lähtökohtien ja periaatteiden mukaan vammaisilla henkilöillä on oikeus yhdenvertaisuuteen ja osallisuuteen sekä tarpeellisiin palveluihin ja tukitoimiin.

Selonteossa esitettiin vammaispoliittisen ohjelman laatimista. Hallituksen ohjelman mukaisesti vammaisten henkilöiden oikeudenmukaisen aseman turvaamiseksi laaditaan vammaispoliittinen ohjelma, jossa linjataan seuraavien vuosien vammaispolitiikan keskeiset toimenpiteet.

Valtavirtaistamalla vammaispolitiikka osaksi yhteiskunnan eri toimintoja lisätään vammaisten ihmisten toiminta- ja osallistumismahdollisuuksia yhteisön osana. Vammaispolitiikka tähtää yhteiskuntaan, jossa vammaiset henkilöt voivat olla aktiivisia ja täysivaltaisia toimijoita. Valtioneuvoston selonteko sisältää kehittämissuhteita ja evästyksiä vammaispoliittisen ohjelman laatimista varten.

Lisäksi vammaispoliittisen ohjelman valmisteluun on tarkoituksenmukaista liittää YK:n yleiskokouksen hyväksymän ja Suomen allekirjoittaman vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen kansallinen toimeenpano siltä osin kuin se koskee eri hallinnonaloja

sekä muita toimijoita. Sopimus sisältää velvoitteita vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi yhteiskunnassa. Sopimuksen ratifiointi on valmisteltavana.

Ohjelman valmistelusta vastaa sosiaali- ja terveysministeriö ja ohjelma valmistellaan yhteistyössä muiden hallinnonalojen, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen, valtakunnallisen vammaisneuvoston sekä vammaisjärjestöjä edustavan vammaisfoorumin kanssa. Eri tahojen yhteinen ohjausryhmä tukee ja koordinoi valmistelua. Ohjelman odotetaan valmistuvan keväällä 2010.

### **2.12.3 Perustoimeentulon turva**

Ensisijainen tavoite on, että vammaiset henkilöt osallistuvat työhön. Vammaisten henkilöiden kohdalla on suuri riski syrjäytyä työelämästä ja joutua työkyvyttömyyseläkkeelle. Vain vajaat 20 % on työssä. Työvoimapalvelujen puutteiden lisäksi mm. koulutuksen puute, työnantajien ennakkoluulot ja työelämän jäykät pelisäännöt sekä tukitoimien riittämättömyys ovat työllistymisen esteinä. Vammaisten henkilöiden työttömyys jatkuu tukitoimista huolimatta keskimääräistä pidempään.

Vuoden 2009 alusta lukien ammatillisen erityisopetuksen opiskelijamäärää lisättiin yhteensä 1 195 opiskelijalla. Merkittävästä lisäyksestä kohdennettiin 225 opiskelijapaikkaa ammatillisille erityisoppilaitoksille, joiden tehtävänä on vastata erityisesti vaikeimmin vammaisten ammatillisesta koulutuksesta. Lisäksi myönnettiin neljä uutta rajattua erityistehtävää, jotta vaikeimmin vammaisten koulutukseen pääsy voidaan turvata koko maassa. Tähän rajattuun tehtävään kohdennettiin yhteensä 190 opiskelijapaikkaa. Tavallisiin ammattiopistoihin, jotka muutoin ovat keskeisiä erityisopetuksen järjestäjiä 750 opiskelijaa.

Työkyvyttömyyseläke turvaa vaikeavammaisten henkilöiden minimoitoimeentulon. Hallitus on antanut esityksen vammaisten työntekoa tukevaksi lainsäädännöksi. Esityksen mukaan parannetaan mahdollisuutta tehdä työtä työkyvyttömyyseläkkeen rinnalla työtulojen vaikuttamatta eläkkeeseen. Lisäksi parannetaan mahdollisuuksia jättää eläke lepäämään työnteon ajaksi ja saada eläke erityisin perustein työnteon päättyessä. Vammaistukilain perusteella maksettavalla yli 16-vuotiaan vammaistuella tuetaan myös työntekoa. Vammaistuella kompensoidaan vammaisuudesta aiheutuvaa taloudellista rasisitusta, mutta erityisesti asumisen kalleus sekä vammaisuudesta johtuvat erilaiset välilliset kustannukset ja rasisitukset kaventavat oleellisesti vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia toimia itsenäisesti.

### **2.12.4 Liikkumisvapaus**

Eräänä ongelmana vammaisten henkilöiden liikkumisvapauden toteutumisessa on pitkään ollut osin rajoittunut oikeus valita kotipaikka. Kotikuntalain (201/1994) 3 §:n 2 kohdan mukaan henkilön kotikunta ei muutu, jos hänen asumisensa toisessa kunnassa johtuu pääasiassa hoidosta tai huollosta sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikössä tai muutoin vastaavissa olosuhteissa. Kotikuntalain 3 §:n 2 kohta sekä siihen liittyvä sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö on tarkoitettu muuttamaan tavoin, että mahdollistettaisiin perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten edellyttämä vapaa kotikunnan valintaoikeus myös edellä tarkoitetuissa tilanteissa. Säädosmuutokset valmistellaan siten, että ne tulisivat voimaan samanaikaisesti kuntien uutta valtiosuusjärjestelmää koskevien säännösten kanssa vuoden 2010 alussa.

### **2.12.5 Osallistumisoikeus**

Vaikka vammaiset henkilöt ovat osa yhteisöä ja toimivat ensisijaisesti samoissa ympäristöissä muiden kanssa, yleisten palvelujen puutteita korvaavilla vammaispalveluilla on hyvin

suuri merkitys. Esimerkiksi oikeus kuljetus- ja tulkkipalveluihin on ratkaisevan tärkeä osallistumisen edellytys. Viime vuosina on tiedostettu kulttuuri-, liikunta- ja vapaa-ajan toimintoihin osallistumisen esteitä ja kehitetty näitä toimintoja entistä soveltuvammiksi kaikille kansalaisille. Osana taiteen ja kulttuurin saavutettavuus-toimenpideohjelmaa 2006–2010 opetusministeriö muun muassa tukee vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaa ja kulttuurin saavutettavuutta 540 000 eurolla vuonna 2009. Myös tieto- ja viestintäteknologia hyödyntävien osallistumiskanavien kehittäminen voi tukea vammaisten henkilöiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia.

### **2.12.6 Asuminen, palveluasuminen ja laitoshoido**

Vammaiset henkilöt asuvat suurelta osin muiden kanssa yhteisissä ympäristöissä. Lisäksi vammaisten henkilöiden asumispalveluita järjestetään erillisissä palveluasumisen yksiköissä vammaispalvelulain, sosiaalihuoltolain sekä kehitysvammalain nojalla. Tavoitteena on, että myös vaikeavammaiset henkilöt asuisivat tulevaisuudessa tavanomaisissa asuinyhteisöissä ja saisivat tarvitsemansa palvelut yksilöllisenä apuna kotiin.

Kehitysvammaisten henkilöiden yksilöllisen asumisen kehittämiseksi on ollut käynnissä hankkeita. Laitoksissa asuvien henkilöiden määrä on laskenut kahden vuosikymmenen ajan hitaasti samalla, kun asumispalvelujen määrä on lisääntynyt voimakkaasti. Kehitysvammaisista hiukan alle 10 % asuu edelleen laitoksissa. Tavoitteena on siirtyminen suurista laitoshoidoista ja asumispalveluyksiköistä yksilöllisempiin asumispalveluihin seuraavien 10 vuoden aikana. Muutamat toimintaan jäävät, erityiskysymyksiin keskittyvät ja kapasiteetiltaan rajatut laitokset siirretään lopulta osaksi terveydenhuoltoa. Toimivat asuntoratkaisut ja riittävät tukipalvelut mahdollistavat kehitysvammaisten henkilöiden turvallisen asumisen ja täysipainoisen elämän. Tähän velvoittaa lainsäädännön ja kansallisten vammaispoliittisten lähtökohtien lisäksi myös YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus, jonka mukaisesti jäsenvaltioiden on varmistettava, että vammaiset henkilöt voivat valita asuinpaikkansa, -muotonsa ja asuinkumppaninsa aivan kuten muutkin ihmiset.

Vammaispalvelulakiin hyväksytyjen henkilökohtaista apua koskevien säännösten mukaan vaikeavammaisen henkilön asumiseen liittyviä palveluita voidaan täydentää henkilökohtaisella avulla, jos asumispalvelut eivät riittävästi turvaa vaikeavammaisen henkilön tarvitsemia palveluita asumispalveluyksikön tai kodin ulkopuolella. Tämä koskee myös kehitysvammaisten henkilöiden asumispalveluita, joita kehitetään henkilökohtaisen avun ja tuen näkökulmasta.

Ympäristöministeriön johdolla laaditaan asunto-ohjelmaa vuosille 2010-2015 kehitysvammaisille ja muille vaikeavammaisille tarkoitettujen asuntojen tarjonnan lisäämiseksi. Työ kohdistuu pääosin kehitysvammaisiin, sillä heidän laitoshoidonsa on eri vammaisryhmistä suurinta. Myös muiden laitoksissa olevien vaikeavammaisten, kuten terveyskeskusten pitkäaikaispaikoilla ja vanhainkodeissa olevien alle 60-vuotiaiden henkilöiden tilannetta tarkastellaan. Työryhmä arvioi laitoshoidon vähentämisestä asuntotarpeen asumismuodoittain sekä aikuisten kehitysvammaisten lapsuudenkodista muutosta aiheutuvan asuntojen tarpeen. Se tekee tältä pohjalta ehdotuksen kehitysvammaisten ja vaikeavammaisten asumisen järjestämiseksi ja tähän liittyen Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) ja Raha-automaattiyhdistys ry:n (RAY) varautumisesta taloudellisesti ohjelman toteuttamiseen.

### **2.12.7 Vammaispalvelulainsäädännön kehittäminen ja henkilökohtainen apu**

Vammaispalvelulain ja kehitysvammalain yhdistäminen on tärkeä vammaispolitiikan kehittämistavoite. Lainsäädännön uudistamisessa keskeisessä asemassa ovat perustuslain yhdenvertaisuusedellytysten ja muiden yksilön perusoikeuksien turvaaminen palveluiden järjestämisessä. Uudistuksen kustannusvaikutusten vuoksi lainsäädäntöä uudistetaan vaiheittain.

Vuonna 2007 tulivat voimaan tulkkipalveluita sekä vaikeavammaisten päivätoimintaa koskevat lainmuutokset. Vaikeavammaisten henkilökohtaista apua koskeva uudistus tuli voimaan 1.9.2009. Henkilökohtaisen avun kehittämisessä on erityisesti noussut esille perustuslain 19 § 1 momentin säännös välttämättömästä huolenpidosta ja sen tulkinta suhteessa vaikeavammaisten henkilöiden palveluihin ja tukitoimiin. Samalla vammaispalvelulaki säädetään ensisijaiseksi suhteessa kehitysvammalakiin.

Syksyllä voimaan tulleilla vammaispalvelulain säännöksillä on vahvistettu vammaisten henkilöiden oikeutta yksilölliseen palvelutarpeen arviointiin, palvelusuunnitelmaan sekä viivyttyksettömään päätöksentekoon. Palvelutarpeen selvittäminen on aloitettava viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä palvelun saamista koskevan yhteydenoton jälkeen. Palvelutarpeen selvittävää henkilön tilanteen ja olosuhteiden edellyttämässä laajuudessa. Ilman aiheetonta viivytystä laadittavasta palvelusuunnitelmasta on riittävän yksityiskohtaisesti käytävä ilmi ne asiakkaan elämäntilanteeseen liittyvät seikat, joilla on merkitystä palvelujen sisällöstä, järjestämistavasta ja määrästä päätettäessä. Päätös vammaispalvelulain mukaisten palvelujen ja tukitoimien järjestämisestä on tehtävä viimeistään kolmen kuukauden kuluessa niitä koskevien hakemusten esittämisestä.

#### **2.12.8 Kehitysvammaispalvelut ja itsemääräämisoikeuden rajoitukset**

Perusoikeuksien rajoittamista kehitysvammahuollossa käsittelevän sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta vuonna 2006 laaditun selvityshenkilöraportin mukaan varsinaisen tahdonvastaisen erityishuollon piirissä on hyvin pieni määrä kehitysvammaisia ihmisiä. Ei-tahdonvastaista erityishuoltoa järjestettäessä perusoikeuksien toteutumisen kannalta ongelmallisiksi raportissa esitettiin kehitysvammahuollon käytännöissä ilmenneet epäyhtenäiset käsitykset eri toimenpiteiden rajoittavasta luonteesta sekä vaihtelevat rajoitteiden käytön kirjaamistavat. Selvityshenkilö piti erittäin tärkeänä nopeasti käynnistettävää lainsäädäntöuudistusta, jolla eri asiakasryhmiin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä säädettäisiin yhtenäisesti.

Itsemääräämisoikeuden rajoituksia sosiaali- ja terveyspalveluissa koskevaa lainsäädäntöä valmistellaan sosiaali- ja terveysministeriössä osana sosiaali- ja terveydenhuollon kansallista kehittämisohjelmaa.

### **2.13 Vähemmistöjen oikeudet**

#### **2.13.1 Kansalliskieliä ja muita kieliä koskevat oikeudet**

##### *Kielilainsäädännön seuranta*

Suomen kansalliskieliä ovat perustuslain mukaan suomi ja ruotsi. Kielten muodollisesta tasa-arvaisuudesta huolimatta ruotsin kieli on vähemmän käytetty kansalliskieli, joka käytännön tilanteissa voi olla verrattavissa vähemmistökieleeseen. Perustuslaissa mainitaan myös erikseen saamelaiset alkuperäiskansana, romanit ja viittomakieltä käyttävät. Lisäksi kaikilla ryhmillä on perustuslain mukaan oikeus ylläpitää kieltään ja kulttuuriaan. Suomessa ei millään kielellä kuitenkaan ole virallista vähemmistökielen asemaa.

Suomessa käytetään noin 140 kieltä äidinkielenä. Nopeimmin kasvava ryhmä ovat venäjänkieliset. Useat kieliryhmät Suomessa ovat niin pieniä, ettei kielten osajia käytännössä ole riittävästi esimerkiksi viranomais- ja oikeustulkkausten mahdollistamiseksi.

Oikeusministeriö seuraa kansalliskieliä koskevan lainsäädännön täytäntöönpanoa ja soveltamista ja valmistelee valtioneuvoston vaalikausittain eduskunnalle annettavan kertomuksen kielilainsäädännön toteutumisesta. Kertomuksessa käsitellään kielilain mukaan kansalliskiel-

ten, suomen ja ruotsin, lisäksi ainakin saamen kieltä, romanikieltä ja viittomakieltä sekä tarpeen mukaan ainakin tilastotasolla myös muita Suomessa käytettyjä kieliä. Valtioneuvosto on viimeksi maaliskuussa 2009 antanut eduskunnalle kielilain 37 §:ssä tarkoitetun kertomuksen kielilainsäädännön soveltamisesta. Kertomuksessa annetaan kattava kuvaus kielellisten oikeuksien toteutumisesta ja Suomen kieliolojen kehityksestä viime vuosina. Kertomukseen sisältyy myös valtioneuvoston toimenpide-ehdotuksia kielilainsäädännön toteutumiseksi. Kertomuksessa todetaan, että viranomaiset eivät ole noudattaneet edellisen kertomuksen ehdotuksia. Koska kysymystä käsitellään kyseisessä kertomuksessa, tässä selonteossa ei ole aiheellista laajasti käsitellä kielellisten oikeuksien toteutumista.

Romanien sekä saamelaisten kielellisten oikeuksien toteutumisesta on kerrottu jäljempänä kohdassa 2.13.2 ja 2.14.

#### *Sosiaali- ja terveyspalvelut ruotsiksi*

Ruotsinkielisten kielellisten oikeuksien turvaaminen on osoittautunut ongelmalliseksi erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa. Kaksikielisten kuntien sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuutta suomen ja ruotsin kielellä on selvitetty niin Stakesin suorittamalla viranomaiskyselyllä vuonna 2007 kuin asukkaille suunnatun Språkbarometern – Kielibarometri 2008 -kyselyllä. Kokonaisuutena voidaan todeta, että kaksikielisissä kunnissa ruotsinkieliset asukkaat kokevat saavansa sosiaali- ja terveyspalveluita ruotsiksi selvästi huonommin kuin suomenkieliset asukkaat. Ruotsinkieliset palvelut toteutuvat kuitenkin paremmin sellaisissa kaksikielisissä kunnissa, joiden enemmistön kieli on ruotsi kuin sellaisten, joiden enemmistön kieli on suomi. Ongelmat ovat suurimpia Etelä-Suomen väestörikkaimmissa kunnissa.

Palveluiden tarjoamista ruotsin kielellä vaikeuttaa käytännössä se, että ruotsin kieltä taitavasta henkilökunnasta on pulaa, ja että kunnat suurilta osin ostavat palveluja yksityisiltä palveluntuottajilta eivätkä ostopalvelusopimuksia tehdessään varmistavat, että palveluntuottaja pystyy takaamaan palvelut myös ruotsin kielellä. Kilpailutuksissa usein kieli myös luetaan ainoastaan palvelun laatutekijäksi, ei sen edellytykseksi, jolloin taloudellisesta edullisemman tarjouksen tekevä palveluntuottaja voittaa kilpailutuksen, vaikkei hän pystyäkään turvaamaan palveluja suomen ja ruotsin kielellä.

Vireillä olevalla kunta- ja palvelurakenneuudistuksella pyritään toteuttamaan erilaisia palveluja laajemman väestöpohjan yhdyskunnille. Uudistuksen myötä esimerkiksi ruotsinkielisten palvelujen järjestämismahdollisuudet lisääntyvät, kun palveluja voidaan suunnitella laajemman väestöpohjan tarpeisiin. Toisaalta entistä suuremmat maantieteelliset viranomaisyksiköt voivat johtaa siihen, että omakieliset palvelut ovat kaukana niiden käyttäjistä.

#### *Viittomakielisten oikeudet*

Suomessa käytetään kahta viittomakieltä: suomalaista ja suomenruotsalaista. Lainsäädännön, esimerkiksi viittomakielisten tulkkipalvelujen turvaaminen, toteuttamista vaikeuttaa käytännössä määrärahojen ja viittomakielitulkkien riittämättömyys. Keskeinen ongelma suomenruotsalaisten viittomakielisten kohdalla on, ettei Suomessa anneta opetusta tällä kielellä vuoden 1993 jälkeen, jolloin viimeinen suomenruotsalaisen viittomakieltä käyttävä kuurojen koulu lakkautettiin. Tästä syystä suomenruotsalaista viittomakieltä käyttävien perheiden on vaihdettava kieltä suomalaiseen viittomakieleen tai muutettava Ruotsiin. Nykyään suurin osa suomenruotsalaisista kuuroista on kuitenkin keski-ikäisiä tai sitä vanhempia.

#### *Vähemmistökielisen median edistäminen ja nykyisen tukijärjestelmän tarkistaminen*

Valtioneuvosto on antanut asetuksen sanomalehdistön tuesta (389/2008). Sanomalehdistön tuen tarkoituksena on tukea ruotsin, saamen ja romanin kielillä sekä viittomakielellä julkaistuja sanomalehtiä ja verkkojulkaisuja sekä ruotsinkielistä uutispalvelua. Tarkoituksena on siten edistää sananvapautta sekä tiedonvälityksen monipuolisuutta ja moniarvoisuutta.

### 2.13.2 Romanien oikeudet

#### *Yleistä*

Suomessa on aloitettu ensimmäisen romanipoliittisen ohjelman valmistelu. Ohjelman laatiminen on ensiarvoisen tärkeää, samoin sen toimeenpanoon liittyvien rakenteiden, toimenpiteiden ja resurssien onnistunut suunnittelu ja toteutuminen. Ohjelman toimeenpanoon tulee eri hallinnonalojen ja kansalaisyhteiskunnan osallistua laajapohjaisesti ja pitkäjänteisesti.

#### *Koulutus*

##### Romanien koulutustaso

Suomessa asuu arviolta noin 10 000 romanian, muun väestön tapaan pääkaupunkiseudulla on jossain määrin väestökeskittymää. Romanien taloudellinen ja sosiaalinen asema on valtaväestöön nähden keskimäärin heikompi, vaikka tilanne onkin viime vuosikymmenien aikana parantunut. Romaniväestön alhainen koulutustaso verrattuna valtaväestöön on ollut yksi suurimmista syrjäytymisen ja huono-osaisuuden kasautumisen syistä. Huolimatta siitä, että Suomen romaniyhteisöt ovat järjestäytyneet ja yhteiskuntaan on luotu tasa-arvoelimiä, eivät yhdenvertaisten mahdollisuuksien ja syrjimättömyyden tavoitteet ole käytännössä toteutuneet keskeisillä elämänalueilla. Suomen ihmisoikeuspolitiikan yhtenä painopisteenä on romaniväestön tasa-arvoisen aseman kehittämisen tukeminen ja seuraaminen.

##### Romanilasten perusopetus ja perusopetuksen jälkeinen koulutus

Opetushallituksen romanien perusopetuksen tilaa kartoittaneen selvityksen mukaan romanilapsilla on muita enemmän poissaoloja, koulunkäynnin keskeyttämisistä, koulunvaihtoja ja erityisopetukseen osallistumista. Romanilapsista 16 % opiskeli mukautetun opetussuunnitelman mukaan ja 29 % vuosiluokkien 7-9 romanioppilaista oli siirretty erityisopetukseen, kun vastaava luku muiden oppilaiden kohdalla oli 6 %. Merkittävää osaa romanilapsista opetettiin niin kutsutussa kotiopetuksessa, joka käytännössä merkitsee vastuun siirtymistä lasten opettamisesta koulutoimelta oppilaan huoltajille. On todennäköistä, että romanivanhemmat eivät tunne riittävästi lainsäädäntöä, jotta he tietäisivät, millaisiin velvoitteisiin he sitoutuvat luvattaessaan järjestää lapselleen tällaista kotiopetusta. Selvitys julkistettiin syyskuussa 2004, ja pian olisikin tarpeen tehdä vastaava kartoitus sen selvittämiseksi, onko tilanne muuttunut ja mihin suuntaan.

Opetushallitus toteutti vuosina 2001 – 2002 selvityksen romanilasten perusopetuksen tilasta. Esille nousseita puutteita on pyritty korjaamaan perusopetusprojektissa. Opetushallitus jakoi keväällä 2008 romanioppilaiden perusopetuksen tukemiseen vuosille 2008 – 2009 valtionavustuksena 300 000 € kunnissa tehtävään kehittämistyöhön. Valtionavustuksen myöntämisen edellytyksenä oli, että rahoitusta hakeneet kunnat laativat romanilasten perusopetuksen tukemisen suunnitelman, jonka toimenpiteet vakiinnutetaan osaksi koulun ja kunnan arkea.

Sekä romaniasiain neuvottelukunnan että vähemmistövaltuutetun toimiston mukaan romaniooppilaat ja -opiskelijat kokevat syrjintää opintoihin pakollisina kuuluvien harjoittelujaksojen harjoittelupaikkojen saamisessa. Oppilaitoksilla ei ole riittävät tietoja ja keinoja puuttua oppilaan kokemaan syrjintään ja puolustaa heitä tässä tilanteessa. Harjoittelupaikan menettäminen etnisyyden perusteella vaikuttaa merkittävästi yksilön mahdollisuuksiin työllistyä vastaisuudessakin.

Romaniväestön perusopetuksen jälkeisiä koulutusmahdollisuuksia parannetaan vuoden 2009 aikana kahden ammatillisen koulutuksen järjestäjän yhteistyönä. Opetusministeriö on tukenut hanketta tämän koulutuksen perusteella tehdyllä ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijamäärän lisäyksellä.

#### Romanikielen opetus

Romanikielen opetukseen julkaistaan oppimateriaalia ja eri viranomaisille oppaita yhteistyöhön romanien kanssa. Romanilapsen identiteettiä tuetaan romanikielen ja -kulttuurin opetuksella kouluissa. Romanikielen opetusta saa vuosittain vajaan 200 oppilasta. Valtionavustuksen saamiseksi opetusryhmässä tulee olla neljä oppilasta. Oppilasmäärät ovat useissa kunnissa liian pieniä, jotta valtionavustuksen ehto täytyisi. Romanikieltä opettavista henkilöistä on myös puutetta. Lisäksi romanivanhemmat eivät aina halua romanikielen opetusta lapselleen tai eivät aina edes tiedä romanikielen opetuksen mahdollisuudesta. Oppimateriaalin tuottamisen ongelmaksi on osoittautunut tekijäkunnan rajallisuus, sillä oppimateriaalin laadintaan kykeneviä ja romanikielen hallitsevia opettajia on vähän.

Opetushallitus järjestää eri kouluttajien kanssa keskimäärin kahdesti vuodessa täydennyskoulutusta romanikielen opettajille. Lisäksi romaniväestölle järjestetään romanikielen kesäkoulu. Eri kunnissa on romanilapsille kielipesiä.

#### *Asuminen*

Suomen romanit asuvat samoilla alueilla ja samantasoisissa asunnoissa kuin pääväestö. Valtaosa romaneista asuu omassa, hyväkuntoisessa asunnossa palveluiden saatavilla muun väestön tavoin. Romanit ovat kuitenkin riippuvaisia julkisesta vuokra-asuntotarjonnasta, koska yksityisillä vuokramarkkinoilla romanien on vaikeampaa saada asuntoa usein heikon taloudellisen aseman sekä vallitsevien ennakkoluulojen vuoksi. Yksityisten vuokra-asuntojen kohdalla vaadittavat vuokravakuudet ja asunnonhakijan luottokelpoisuusvaatimus vaikeuttavat romanien asunnonsaantia. Sosiaalisin perustein myönnettävissä asunnoissa eli valtion tukemien vuokra-asuntojen kohdalla romanit ovat yhdenvertaisessa asemassa muiden hakijoiden kanssa.

Romanien palvelujen saatavuudessa ja erityisesti asumisen järjestämisessä on kuitenkin edelleen puutteita. Vähemmistövaltuutetun mukaan romanit kohtaavat runsaasti syrjintää asumisessa ja asunnon saamisessa.

Romaniasiain neuvottelukuntaan tulevat syrjintäkokemuksiin liittyvät yhteydenotot koskevat edelleen pääsääntöisesti romanien vuokra-asumista asunnon hakemisessa tai vaihtamisessa. Asumiseen liittyvät syrjintäkokemukset ovat kuitenkin monisyisiä. Usein taustalla ovat perheen tai henkilön muut kasautuneet vaikeudet: taloudelliset vaikeudet, työttömyys sekä tietämättömyys ja kyvyttömyys etsiä ja saada apua. Maksu- ja järjestyshäiriöiden kasaantuessa tulkitaan niistä johtuvat häädöt ja/tai vaikeudet asunnon saamiseksi usein syrjinnäksi. Toisinaan kysymyksessä voi olla myös syrjinnästä asukasvalinnassa, mutta monilta osin kysymys on syrjäytymisestä, johon voi myös liittyä epäsuoraa rakenteellista syrjintää. Eniten huolta aiheuttavat perheet, joiden toistuvat maksu- ja järjestyshäiriöt ovat ajaneet heidät sekä yksityisten että julkisten vuokramarkkinoiden ulkopuolelle. Myös lapsiperheiden tilapäinen ja joskus pysyväkin asunnottomuus vaikuttaa neuvottelukuntaan tulleiden asiakasyhteydenottojen perusteella lisääntyneen hienoisesti. Usein vailla omaa asuntoa olevat perheet eivät välttämättä kirjaudu tilastoihin, koska he asuvat usein sukulaisten luona. Tilanne on johtanut kierteeseen hakea asuntoa eri paikkakunnilta, jolloin juurtumista mihinkään kuntaan ei tapahdu ja perheet jäävät kunnallisten palvelujen ulkopuolelle. Joissain tapauksissa lapsia voi olla kuukausiakin poissa koulusta pysyvän asumisen puuttuessa.



Haasteena romanien asumisen kohdalla on myös romanikulttuurin huomioonottaminen asumisessa. Romanikulttuuriin liittyvät tavat tulisi ottaa mahdollisuuksien mukaan huomioon jo asunnonjaossa. On tilanteita, joissa kulttuuriin liittyvät seikat muodostavat yleisesti tunnetun tarpeen asunnon vaihtamiselle tai esteen tarjotun asunnon vastaanottamiselle. Joidenkin kuntien asuntoviranomaiset ovat myöntäneet, että asunnon osoittamiseen vaikuttaa muiden jo paikkakunnalla asuvien romanien näkemys siitä, voiko kyseinen henkilö tai perhe muuttaa paikkakunnalle tai alueelle. Vaikka tämä menettely perustuu romanikulttuurin mukaiseen väistämisvelvollisuuteen, on se viranomaistoimintana suoraa syrjintää.

Ympäristöministeriö ja Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) ovat ohjeistaneet kuntia ja yleishyödyllisiä asuntoyhteisöjä siitä, että asukasvalinnan tekeminen muuttoluvan ja väistämisvelvollisuuden perusteella on ristiriidassa perustuslain ja asukasvalintaa koskevan lainsäädännön kanssa. Ympäristöministeriö, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) ja romaniasiain neuvottelukunta pyrkivät vahvistamaan asioiden ratkaisemista paikallisella tasolla. Siksi kuntien asunto- ja sosiaaliviranomaisia ja kiinteistöyhtiöiden edustajia sekä paikallisia romaniyhdyshenkilöitä ja romanien edustajia koulutetaan ja heille tarjotaan neuvontaa asumiseen liittyvissä asioissa.

#### *Työllistyminen*

Romanien työttömyysaste, erityisesti nuorten alle 25 -vuotiaiden osalta, on valtaväestöä huomattavasti korkeampi.

Yhdenvertaisuuslain syrjintäkielto koskee myös työvoimaviranomaisia, joiden keskeisenä tehtävänä on järjestää työtä hakeville mahdollisuuksia tehdä työtä. Työ- ja elinkeinoministeriön rahoittaman romanien työllistymisedellytyksiä ja -mahdollisuuksia selvittäneen tutkimuksen tulosten mukaan romanien työllistymisen esteet ovat monitahoisia. Alhainen koulutustaso, vähäinen ammatillinen koulutus ja työkokemuksen puute ovat merkittäviä työllistymisen esteitä. Lisäksi työllistymiseen vaikuttavat romaneihin liittyvät stereotyyppit, ennakkoluulot ja heihin kohdistuva syrjintä. Syrjintäkokemukset vaikuttavat myös romanien aktiivisuuteen työnhakijoina.

Keskeisinä kehittämisalueina tutkijat pitävät peruskoulusta jatkokoulutukseen siirtymiseen liittyvien ongelmien ratkaisemista ja aikuisille romaneille suunnatun ammatillisen koulutuksen kehittämistä. Päätöksiä kehittämisohdotusten toteuttamisesta ei ole toistaiseksi tehty.

### **2.13.3 Turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten asema**

#### *Vapautensa menettäneet ulkomaalaiset*

Säilöön otettu ulkomaalainen on mahdollisimman pian sijoitettava säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetussa laissa (116/2002) tarkoitettuun säilöönottoyksikköön. Säilöön otosta päättänyt virkamies voi päättää säilöön otetun ulkomaalaisen sijoittamisesta poikkeuksellisesti poliisin pidätystiloihin, jos säilöönottoyksiköt ovat tilapäisesti täynnä tai ulkomaalainen otetaan säilöön kaukana lähimmästä säilöönottoyksiköstä, jolloin säilöön ottaminen saa poliisin pidätystiloissa kestää enintään neljä vuorokautta.

Rajavartiolaitoksen kiinni ottamat tai pidättämät henkilöt luovutetaan ilman aiheetonta viivytystä myös poliisille, jollei heitä heti päästetä vapaaksi tai luovuteta muulle esitutkintaviranomaiselle, ulkomaalaisten säilöönottoyksikköön taikka vankeinhoitoviranomaiselle.

Ulkomaalaislainsäädännön nojalla vapautensa menettäneitä henkilöitä joudutaan sijoittamaan poliisilaitoksille erityisesti silloin, kun Metsälän vastaanottokeskuksen säilöönottoyksikkö on täynnä. Euroopan kidutuksen vastaisen komitean (CPT) valtuuskunnan mukaan

Suomen viranomaisten tulisi harkita mahdollisuutta perustaa toinen vastaavanlainen laitos.

Sisäasiainministeriössä toteutettiin 1.4.2008 – 30.4.2009 selvityshanke, jossa tarkasteltiin ulkomaalaislain nojalla säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelua, säilöönottoyksikön toimintaa sekä säilöön ottamisen edellytyksiä ja menettelyitä. Hankkeen raportointi on vielä kesken. Hankkeen perusteella on tarve asettaa erillinen säädöshanke säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain (116/2002) täsmentämiseksi.”

#### *Pakolaisten sijoittaminen*

Suomeen pakolaiskiintiössä valittujen pakolaisten sijoitus kuntiin on vaikeutunut vuoden 2008 kuluessa. Tällä hetkellä sijoituspaikkoja ei ole riittävästi vastaamaan pakolaisina maahan saapuneiden tarpeisiin. Myös YK:n pakolaisjärjestö UNHCR on kiinnittänyt huomiota siihen, että valittujen pakolaisten pääsy Suomeen on huolestuttavasti pitkittynyt.

Sisäasiainministeriö pyrkii vaikuttamaan kuntiin ja kuntapaikkatilanteeseen pakolaisista kunnille maksettavien ns. laskennallisten korvausten tasoa koskevilla esityksillä sekä muulla aluehallinnon ohjauksella. Ministeriö tukee aluehallintoa myös turvapaikanhakijoiden vastaanoton pilottihankkeilla ja niistä saaduilla kokemuksilla sekä käynnistää sopimus- ja muita menettelyjä koskevan hankkeen alueiden tueksi.

#### *Peruspalvelut*

Suomen perustuslakiin sisältyviä perusoikeuksia sovelletaan turvapaikanhakijoihin, pakolaisiin ja muihin maahanmuuttajiin samalla tavoin kuin Suomen kansalaisiin. Siten heillä on oikeus esi- ja perusopetukseen sekä oikeus konkreettisesti välttämättömiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin ja toimeentulotukeen. Täysimääräiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja sosiaaliturva edellyttävät, että henkilöllä on kotikunta ja että hän asuu vakinaisesti Suomessa. Nämä edellytykset eivät täyty turvapaikanhakijoiden kohdalla. Turvapaikanhakijoilla on oikeus tehdä työtä rajoituksetta oleskeltuaan Suomessa yhtäjaksoisesti kolme kuukautta. Vastaanottokeskus tarjoaa heille väliaikaisen majoituksen turvapaikkaprosessin ajaksi.

#### *Perusopetus*

Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus saada maksutonta perusopetusta. Perusopetuslain 25 §:n mukaan Suomessa vakinaisesti asuvat lapset ovat oppivelvollisia. Oikeus kunnan järjestämään esi- ja perusopetukseen on kuitenkin kaikilla kunnan alueella asuvilla perusopetuslain 4 §:n nojalla. Kunnan alueella asumista ei ole perusopetuslaissa määritelty, mikä on aiheuttanut epäselvyyttä muun muassa oppivelvollisuusikäisten turvapaikanhakijoiden opetuksen järjestämisvelvollisuutta määriteltäessä. Alaikäisten ilman huoltajaa tulleiden turvapaikanhakijoiden osalta tällä hetkellä haasteena on ikärakenteen painottuminen varttuneisiin tai lähes täysi-ikäisiin 15-17 -vuotiaisiin nuoriin. Peruskouluiän ylittäneinä heidän opetuksensa järjestäminen on haasteellista. Haastetta lisää vielä se seikka, että moni heistä on saanut puutteellista opetusta tai sitä ei käytännössä ole ollut ollenkaan.

### **2.13.4 Maahanmuuttajien asema**

Aikaisemmin hyvin vahvasti yhtenäiskulttuurinen Suomi on muuttumassa moderniksi monikulttuuriseksi valtioksi. Suomessa asuu noin 150 000 ulkomailla syntynyttä ja määrän ennustetaan kasvavan neljännesmiljoonaan vuoteen 2015 mennessä. Maahanmuuttajien työttömyysaste on liki kolme kertaa korkeampi kuin suomalaisten työttömyysaste. Maahanmuuttajanaisten tilanne on tältä osin huonompi kuin maahanmuuttajamiesten. Tosin työllisyys vaihtelee hyvin paljon kansallisuudesta riippuen, lisäksi siihen vaikuttaa maassa viety ajan pituus. Puutteellinen kielitaito on suurin yksittäinen selittäjä työllistymisvaikeuksille. Maahanmuuttajien ja erityisesti heidän lastensa sujuva integroituminen suomalaiseen päivä-

hoito- ja koulutusjärjestelmään sekä työmarkkinoille onkin yksi tulevaisuuden suurista haasteista. Myös suomalaisten asenteissa on parantamisen varaa, mistä kertoo esimerkiksi työmarkkinoilla edelleen esiintyvä maahanmuuttajien ja vähemmistöjen syrjintä.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen politiikkariihen kannanotossa 24.2.2009 todetaan, että hallituksen tavoitteena on tukea maahanmuuttajien työllistymistä ja kotoutumista suomalaisen yhteiskuntaan. Hallitus tehostaa rasismien torjuntaa, rassististen rikosten tutkintaa sekä laittomien työehtojen valvontaa ja sitoutuu näissä kysymyksissä nollatoleranssiin.

#### *Omakielisen tiedon tarve*

Suomen viranomaiset ja kansalaisjärjestöt ovat tuottaneet maahanmuuttajille tarkoitettua materiaalia tai nettisivustoja eri kielillä vaihtelevasti. Vuoden 2008 alkuun saakka työministeriö tuotti liki 15 kielellä kotoutumista, työllistymistä ja maahanmuuttoa yleensä koskevaa materiaalia. Aineisto on siirretty sellaisenaan sisäasiainministeriön nettisivuille. Viranomaiset (lähinnä sisäasiainministeriö, opetusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä Kansaneläkelaitos) ovat keskittäneet erikielisen tiedotusmateriaalin tuottamisen nettipohjaiseen Infopankki-palveluun ([www.infopankki.fi](http://www.infopankki.fi)). Palvelua ylläpitää Helsingin kaupunki ja edellä mainittujen viranomaistahojen lisäksi sitä rahoittavat pääkaupunkiseudun kunnat ja joukko suuria ja pieniä kuntia ympäri Suomea.

Lukuun ottamatta Infopankkia, viranomaiset ja järjestöt tuottavat materiaalia maahanmuuttajille eri kielillä ennemminkin ad hoc -pohjalta kuin säännöllisesti ja suunnitelmallisesti. Esimerkiksi vuoden 2008 alussa sisäasiainministeriö ja vähemmistövaltuutetun toimisto selvittivät Suomessa asuvien thaimaalaisten, erityisesti hierontapaikoissa työskentelevien naisten tilannetta ja tukitoimien tarvetta. Tässä yhteydessä nousi esille muun muassa thai-naisten mitattava omakielisen tiedon tarve. Tämän seurauksena on päätetty uudistaa vuonna 2002 työministeriön ja tasa-arvoasiain neuvottelukunnan julkaisema esite ”Tasa-arvoisena Suomessa. Tietoa maahanmuuttajanaishelle ja -miehelle”. Esite sisältää perustietoa perhe-elämästä, lasten kasvatuksesta, koulutuksesta ja työelämästä ja sitä on ollut saatavilla painettuna kahdeksalla kielellä ja työministeriön internetsivuilla kolmellatoista kielellä.

Omakielisen tiedon ja neuvonnan tarve varsinkin vasta saapuneilla maahanmuuttajilla on suuri. Suuremmat kunnat ovat tarjonneet neuvontaa maahanmuuttajien yleisimmillä kielillä varsinkin projektirahoitteisissa hankkeissaan. Pienemmällä paikkakunnilla omakielisen neuvonnan saaminen on vaikeampaa, eikä läheskään kaikilla ole mahdollisuutta tulkin käyttöön. Haavoittuvimmassa asemassa olevien ryhmien kotoutumista, maahanmuuttajien osallisuutta ja monikulttuurisuutta edistävän asenneilmapiirin kehittymistä voidaan tukea EU:n kotouttamisrahaston ja pakolaisrahaston ohjelmilla vuosina 2009-2013.

#### *Maahanmuuttajien asuminen ja kotoutuminen*

Ulkomaan kansalaisista asui vuonna 2007 noin 50 prosenttia Uudenmaan maakunnassa. Varsinais-Suomen maakunnassa asui noin 9 prosenttia ja Pirkanmaan maakunnassa noin 7 prosenttia.

Maahanmuuttajien syrjäytymisen seuraukset ovat näyttäytyneet viime vuosina monella tavoin eri Euroopan kaupungeissa. Kun samoille asuinalueille on kasaantunut työttömyyttä, köyhyyttä ja muuta huono-osaisuutta, maahanmuuttajien mahdollisuudet kotoutua ovat heikentyneet. Suomessa syrjäytymisen seurauksia voidaan vielä korjata ja syrjäytymistä ehkäistä, jos tunnistettuihin riskeihin puututaan.

Syrjäytymisen ehkäisyssä keskeisin rakenteellinen tekijä on asuinalueiden suunnittelu ja sellaisten asuinalueiden syntyminen ehkäisy, joille keskittyy sekä taloudellista ja sosiaalista

huono-osaisuutta että maahanmuuttajaväestöä. Eräisiin Suomen suurimpien kaupunkien kaupunginosiin on keskittynyt asumaan maahanmuuttajia jo huomattavasti enemmän kuin heidän suhteellinen osuutensa väestöstä on. Eräissä peruskouluissa maahanmuuttajalasten osuus oppilaista ylittää 50 %. Asuinalueiden kehitykseen ja niiden asukkaiden elinolosuhteisiin voidaan vielä vaikuttaa, mutta tilanteeseen on valtion ja kuntien yhteistyöllä puututtava määrätietoisesti ja pikaisesti.

Sisäasiainministeriö on valmistelemaan hallitusohjelman kirjaukseen pohjautuen pääkaupunkiseudulle, Turun seudulle ja muille merkittävillä maahanmuuttoalueilla yhdessä valtion ja seudun kuntien kanssa erityisiä pilottiohjelmaa maahanmuuttajien kotouttamisen ja työllistymisen edistämiseksi. Pilottiohjelman tavoitteena on kehittää ja testata uusia, innovatiivisia malleja maahanmuuttajien työllistymisen ja kotoutumisen tukemiseksi sekä arvioida ja kehittää palvelujen vastaavuutta erilaisten maahanmuuttajaryhmien tarpeisiin. Keskeistä hankkeissa olisi uusien kehitettävien käytäntöjen lisäksi erilaisten kotoutumispalveluiden tarpeessa olevien kohderyhmien tavoittaminen ja kotoutumista tukevien tarpeiden tunnistaminen, työllistymisen edistäminen, syrjäytymisen ehkäiseminen ja yhteisöllisyyden lisääminen maahanmuuttajatiheillä asuinalueilla.

Osana hallituksen metropolipolitiikkaa on sisäasiainministeriö käynnistänyt valmistelutyön, jonka tavoitteena on tehostaa maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä pääkaupunkiseudulla. Valmistelutyöhön ovat työ- ja elinkeinoministeriön, opetusministeriön sekä ympäristöministeriön ohella osallistuneet keskeiset valtion alue- ja paikallishallinnon edustajat (työvoima- ja elinkeinokeskus sekä työ- ja elinkeinotoimistot) sekä pääkaupunkiseudun kunnat. Tavoitteena on aikaansaada valtion ja pääkaupunkiseudun kuntien viranomaisten välinen, vuoteen 2012 ulottuva ns. aiesopimus, jolla työ- ja elinkeinotoimistojen maahanmuuttajapalveluista vastaavien yksiköiden ohjausresursseja vahvistamalla voitaisiin nopeuttaa maahanmuuttajien koulutukseen ja työelämään sijoittumista. Myös kunnat, tiiviissä yhteistyössä työ- ja elinkeinohallinnon kanssa, kohdentaisivat sopimuksen tavoitteiden mukaiseen toimintaan rahoitusta ja toimenpiteitä.

Ympäristöministeriön koordinoimalla lähiöohjelmalla parannetaan vuosina 2008-2011 lähiömaisten asuinalueiden viihtyvyyttä tavoitteena ehkäistä segregatiota ja lisätä alueiden kilpailukykyä sekä kehittää kiinteistöjen käyttöä ja kuntoa. Erityisesti pyritään aktivoimaan paikallista kehittämistyötä. Sosiaalinen eheys, kuten lähiverkoston toimivuus ja yhteisöllisyys, kulttuurien kohtaamisen sujuvuus sekä segregatiota ja syrjäytymisen kierteen katkaisu, on lähiökehittämisessä tunnistettu keskeiseksi periaatteeksi. Lähiöohjelman hankkeiden kohdeena ovat pääkaupunkiseudulla ja kasvukeskuseuduilla sijaitsevat lähiöt.

Kunnista kerättyjen tietojen perusteella Suomessa on maahanmuuttajia jonkin verran asunnottomina; viime vuosina asunnottomina on keskimäärin ollut noin 300 yksinäistä maahanmuuttajaa ja noin 50 maahanmuuttajaperhettä. Asunnottomuus on maahanmuuttajilla jonkin verran yleisempää kuin muun väestön keskuudessa. Maahanmuuttajat hakeutuvat erityisesti Helsingin seudulle ja muihin kasvukeskuksiin hyvien työ- ja koulutusmahdollisuuksien vuoksi, vaikka asunnon järjestäminen näillä alueilla on vaikeampaa kuin muualla Suomessa. Syrjintää asunnonsaannissa sekä asumisaikaisia ongelmia on pyritty poistamaan muun muassa kuntien ja muiden tahojen maahanmuuttajille suunnatuilla projekteilla. Kohdassa 4.8 on käsitelty laajemmin ohjelmia ja toimenpiteitä asunnottomuuden poistamiseksi.

#### *Koulutuksen saatavuus*

Perusopetus vieraskielisille oppilaille

Perusopetuslain (628/1998) mukaan osa opetuksesta voidaan antaa muulla kielellä kuin suomi, ruotsi, romani, saame tai viittomakieli, jos se ei vaaranna oppilaan mahdollisuutta seurata opetusta.

Koulutuksen järjestäjä voi tarjota vieraskielisille oppilaille oman äidinkielen opetusta. Valtionavustusta tähän tarkoitukseen annetaan enintään 2,5 opetustunnista viikossa opetusryhmää kohti. Myös vieraskielisten oppilaiden opetuksen tukemiseen heidän omalla äidinkielellään voidaan maksaa valtionavustusta. Suomi tai ruotsi toisena kielenä opetuksen ja muun opetuksen tukeen ovat oikeutettuja ne oppilaat, joiden maahantulosta on kulunut enintään neljä vuotta.

Vuonna 2006 omaa äidinkieltään opiskeli yli 11 000 oppilasta. Omaa kieltään opiskelevien määrä on hieman laskenut vuodesta 2003, silloin oman kielen opiskelijoita oli 11 842. Maahanmuuttajaoppilaiden oman äidinkielen säilyttämistä ja kehittämistä on tarpeen tukea, jotta saavutettaisiin toiminnallinen kaksikielisyys. Kansainvälisten tutkimusten mukaan kotoutumiseen vaikuttaa ratkaisevasti se, onko maahanmuuttaja saanut opetusta omassa äidinkielessään. Oman äidinkielen opetuksen on todettu vahvistavan maahanmuuttajalasten identiteettiä, parantavan oppimistuloksia sekä vähentävän maahanmuuttajien häiriökäyttäytymistä ja rikollisuutta. Tulevaisuuden yhteiskunnassa kielitaidon merkitys tulee entisestään korostumaan ja maahanmuuttajien kaksi- tai monikielisyys hyödyttää sekä yhteiskuntaa että maahanmuuttajia itseään parantamalla heidän mahdollisuuksiaan rekrytoitua työmarkkinoille.

Maahanmuuttajien oman äidinkielen opetuksen asemaa parannetaan seuraavan opetussuunnitelmauudistuksen yhteydessä siten, että opetus tulisi osaksi perusopetusta. Myös opetuksen saatavuuteen kiinnitetään huomiota siten, että valtionavustukseen oikeuttavan opetuksen ryhmän minimikokoa pyritään pienentämään. Lisäksi oman äidinkielen opettajien koulutuksesta tulisi huolehtia.

Oppivelvollisuusikäisille ja esiopetusikäisille kunnan alueella asuville maahanmuuttajalapsille voidaan antaa perusopetukseen valmistavaa opetusta vähintään puolen vuoden oppimäärää vastaava tuntimäärä. Tämä ei yleensä ole oppilaalle riittävän pitkä aika hankkia perusvalmiuksia eikä tarvittavaa kielitaitoa yleisopetuksen ryhmään siirtymiseksi. Valmistavan opetuksen kesto on oltava laajentamassa puolesta vuodesta vuoteen, siten että valmistavan opetuksen tuntimäärä kaksinkertaistettaisiin. Maahanmuuttajille, joiden suomen tai ruotsin kielen taito ei ole äidinkielen tasoinen kaikilla kielitaidon osa-alueilla, opetetaan äidinkieli ja kirjallisuus -oppiainetta suomi tai ruotsi toisena kielenä -oppimäärän mukaan. Oman äidinkielen opetus sen rinnalla vahvistaa oppilaan monikulttuurista identiteettiä ja toiminnallista kaksikielisyyttä.

#### Perusopetuksen jälkeinen koulutus

Maahanmuuttajat joutuvat yleensä suorittamaan opintojaan heille vieraalla kielellä. Maahanmuuttajanuoria siirrytään lukiokoulutukseen vähän suhteessa suomen- ja ruotsinkielisiin oppilaisiin. Keskeisenä syynä ovat heidän puutteelliseksi kokemansa kielelliset valmiudet. Heidän pääsyänsä ammatilliseen peruskoulutukseen vaikeuttaa riittämätön opetuskielen taito. Maahanmuuttajat myös keskeyttävät keskimääräistä useammin ammatillisen peruskoulutuksen.

Maahanmuuttajien koulutuksen tavoitteena on antaa Suomeen muuttaville valmiuksia toimia tasavertaisina jäseninä suomalaisessa yhteiskunnassa sekä pitää yllä heidän kulttuuri-identiteettiään. Maahanmuuttajille pyritään antamaan yhtä hyvät mahdollisuudet koulutukseen kuin muille suomalaisille.

Opetushallitus on vuonna 2008 käynnistänyt selvityksen maahanmuuttajien ammatillisen

koulutuksen keskeyttämisen syistä. Ennen ammatillista peruskoulutusta maahanmuuttaja voi osallistua puolesta vuodesta vuoteen kestävään valmistavaan koulutukseen. Ammatillisen peruskoulutuksen vuotuista kokonaisopiskelijamäärää lisättiin 1.1.2009 lukien, yhtenä perusteena maahanmuuttajien ammatillinen peruskoulutus. Lisäksi maahanmuuttajien ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavan koulutuksen järjestäjien määrää lisättiin myöntämällä uusia lupia. Ammatti- ja erikoisammattitutkintoon valmistavan oppilaitos- ja oppisopimustyyppisen ja työelämäläheisin järjestelyin toteutettavan lisäkoulutuksen tarjontaa lisätään 1000 - 2000 paikalla vuodesta 2009 lähtien.

Maahanmuuttajien hakeutumista aikuiskoulutukseen pyritään aktivoimaan vapaan sivistystyön opintoseteliavustusten ja suuntaviivaohjauksen avulla. Osana aikuiskoulutuksen kokonaisuudistusta on valmistunut 29.12.2008 sisäasiainministeriön, opetusministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteistyönä raportti kiireellisimmistä työperusteista maahanmuuttoa sekä maahanmuuttajien koulutukseen sijoittumista ja työllistymistä koskevista toimenpiteistä. Raportin keskeiset ehdotukset liittyvät alkuvaiheen ohjaus- ja neuvontapalveluihin, kielikoulutukseen ja muuhun yhteiskuntaan integroivaan koulutukseen, ammatillisen osaamisen kehittämiseen sekä korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien koulutukseen.

Maahanmuuttajien osuutta korkeakoulujen opiskelijoista pyritään lisäämään kehittämällä opiskelijavalintaa, kielikoulutusta ja maahanmuuttajille suunnattua tiedotusta.

Kotoutumislain piiriin kuuluville aikuisille maahanmuuttajille järjestetään kotoutumiskoulutusta, joka on tavallisesti vuoden mittainen, ja sisältää suomen tai ruotsin kielen opetusta, yhteiskunta- ja kulttuuritietoutta, arkielämän taitoja sekä työelämä- ja opiskeluvalmiuksiin liittyvää ohjausta.

Luku- ja kirjoitustaidottomien aikuisten maahanmuuttajien opetus on järjestetty pääasiassa kotoutumislain mukaisena koulutuksena. Oikeus koulutukseen on kaikilla maahanmuuttajilla, jotka rekisteröityvät työvoimatoimistoon työttömäksi työnhakijaksi ja joilla on oikeus kotoutumissuunnitelmaan sekä siinä sovittuihin palveluihin. Opetushallitus on laatinut v. 2006 opetussuunnitelmasuosituksen ja sen tueksi didaktisen oppaan luku- ja kirjoitustaidottomien aikuisten maahanmuuttajien opetusta varten.

Opetusministeriö selvittää mahdollisuuksia käynnistää yhteistyössä korkeakoulujen, ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen järjestäjien, aikuislukioiden ja kansalais- ja työväenopistojen kanssa työelämän tarpeisiin räätälöidyn mittavan maahanmuuttajille suunnatun kolmivuotisen kielikoulutusohjelman riittävän suomen ja ruotsin kielen taidon varmistamiseksi ja sen omaksumisen nopeuttamiseksi. Ohjelmaan sisältyy luku- ja kirjoitustaidottomille suunnattua opetusta, jossa tullaan huomioimaan vuonna 2006 voimaan tullutta luku- ja kirjoitustaidottomien aikuisten maahanmuuttajien koulutuksen suositusta. Samalla edistetään työelämän ulkopuolella olevien, erityisesti maahanmuuttajaperheiden äitien, mahdollisuuksia kielikoulutukseen.

#### Maahanmuuttajien työllistyminen

Maahanmuuttajatiheillä asuinalueilla on tavoitteena edistää maahanmuuttajien koulutusta, työllistymistä ja kotoutumista kehittämällä ja mallintamalla asiakaslähtöisiin työtapoihin, välittömästi asiakkuuden alussa tapahtuvaan osaamiskartoitukseen ja ohjaukseen, moniammatilliseen sekä viranomaisten ja järjestöjen yhteistyöhön sekä työnantajien sitoutumiseen perustuvia hyviä käytäntöjä. Hallitusohjelman mukaisesti pääkaupunkiseudulle, Turun seudulle ja muille merkittävillä maahanmuuttoalueilla laaditaan yhdessä valtion ja seudun kuntien kanssa pilottiohjelma maahanmuuttajien kotouttamisen ja työllistymisen edistämiseksi.

Maahanmuuttajien työttömyysprosentti on viime vuosina laskenut tasaisesti. Vuonna 2000 työttömiä maahanmuuttajia oli vielä 31,8 prosenttia, kun luku vuoden 2008 syyskuussa oli 17,5 %. Vuoden 2008 lopussa luku oli jälleen kohonnut 21 prosenttiin. Nousua selittää osittain vuoden lopun koulutusten ja muiden toimenpiteiden päätyminen, mutta osasyynä on todennäköisesti myös heikentynyt taloustilanne. Työllistyminen avoimille työmarkkinoille on viime aikoina joka tapauksessa lisääntynyt: tilastojen mukaan avoimille työmarkkinoille sijoittuu vuosittain lähes 15 000 maahanmuuttajaa. Maahanmuuttajat ovat lisäksi aktiivisia yrittäjiä: vuodesta 2000 lähtien ulkomaalaisten yrittäjien määrä on kaksinkertaistunut. Maahanmuuttajien aktivointiaste on perinteisesti ollut korkea, ollen vuoden 2008 lopulla 47 %.

Työ- ja elinkeinotoimistot sekä TE -keskukset vastaavat aikuisten maahanmuuttajien kotouttamispalveluista ja -koulutuksesta. Käytäntö on saanut kansainvälisesti hyvää palautetta juuri työelämälähtöisyydestään. Työ- ja elinkeinotoimistoissa laaditaan maahanmuuttajille yksilöllinen kotoutumissuunnitelma, jonka mukaisesti maahanmuuttajat osallistuvat erilaisiin kotoutumista tukeviin toimenpiteisiin, kuten koulutukseen, työelämävalmennukseen, palkkatuettuun työhön jne. Tärkein kotoutumisen edistäjä on kieli- ja kotoutumiskoulutus, jonka määrärahoja on viime vuosina lisätty ja laatua järjestelmällisesti kehitetty.

Kotoutumis- ja kielikoulutukseen käytetyt työvoimapolitiittiset määrärahat ovat kehittyneet koko maassa seuraavasti: vuonna 2005 määrärahaa käytettiin yhteensä noin 19,4 milj. euroa, vuonna 2006 noin 21,2 milj. euroa, vuonna 2007 lähes 30 milj. euroa ja vuonna 2008 noin 29,3 milj. euroa.

#### Työperusteinen maahanmuutto

Työntekijöiden oleskelulupahakemuksia oli noin 6 800 vuonna 2008, lisäystä edellisvuodesta oli noin 7 prosenttia. Uudenmaan, Tampereen, Lappeenrannan ja Ahvenanmaan TE-toimistojen työlupayksiköt tekivät vuonna 2008 lähes 7 600 työntekijän oleskeluluvan osaratkaisua ensimmäisiä lupia koskien ja 6 400 jatkolupia koskien. Eniten lupia myönnettiin kuorma-auton ja ajoneuvoyhdistelmien kuljettajien, levyseppien, hitsaajien, puutarhatyöntekijöiden, siivoojien ja putkityöntekijöiden ammattialoille.

### 2.13.5 Seksuaali- ja sukupuolivähemmistöt

#### *Seksuaalivähemmistöt*

Seksuaalivähemmistöihin kuuluvat henkilöt kokevat syrjintää samoilla elämänoilla kuin muutkin syrjinnän vaarassa olevat ryhmät: koulutuksessa/oppilaitoksissa, työelämässä, palveluissa ja vapaa-ajan harrastuksissa. Seksuaalivähemmistöön kuuluvat nuoret ovat suuremmassa riskissä joutua kiusatuksi jo pelkästään kouluissa vallitsevien asenteiden valossa. Kiusaaminen koskee sekä niitä nuoria, joiden seksuaalinen suuntautuminen on tiedossa että niitä, joita vain epäillään homo- tai biseksuaalisiksi. Tyypillisiä kiusaamistilanteita ovat homoksi nimittäminen, koululuokasta eristäminen ja leimaaminen. Peruskoulun opetusmateriaaleissa ja -sivustoissa eivät sukupuolen moninaisuus ja saman sukupuolen parisuhteet ja perheet ole juuri lainkaan esillä.

Työelämässä seksuaaliseen suuntautumiseen perustuva syrjintä on viime vuosina ollut esillä useiden yksittäistapausten kautta. Järjestöjen tietoon on tullut tilanteita, joissa työsuhde on voitu irtisanoa sen jälkeen, kun työntekijän seksuaalinen suuntautuminen on tullut ilmi. Seksuaalinen suuntautuminen saattaa näkyä myös työntekijöiden rekrytointitilanteissa, suuntautumiseen vanhempainvapaiden myöntämiseen rekisteröidyissä parisuhteissa, palkkauksessa, uralla etenemisessä, koulutukseen pääsyssä, tiedon saannissa ja työtovereiden tai esimies-

ten asenteissa. Monilla työpaikoilla homovitsien kertominen on varsin tavallista ja aiheuttaa mielipahaa, kiusaamisen ja jopa häirinnän kokemuksia seksuaalivähemmistöihin kuuluvissa työtovereissa. Monet seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvat salaavat seksuaalisen suuntautumisensa tai sukupuoli-identiteettinsä työpaikallaan ja jättävät puolustamatta oikeuksiaan, jos asenneilmapiiri monella työpaikalla sallii kielteisen suhtautumisen.

Myös palveluiden saannissa seksuaalivähemmistöt kokevat asiantuntemuksen ja yhdenvertaisen kohtelun puutetta. Tämä koskee mm. sosiaali- ja terveyspalveluita sekä parisuhdeneuvontaa. Joskus palvelutilanteissa, jotka eivät suoraan liity asiakkaan/potilaan seksuaaliseen suuntautumiseen, seksuaalinen suuntautuminen korostuu väärällä tavalla (esimerkiksi tulee ”parantamisen kohteeksi”), ja joskus se taas jää kokonaan huomioon ottamatta. Järjestöjen mukaan palveluiden antajat saattavat myös puhua asiakkaan seksuaalisesta suuntautumisesta kielteiseen, syyllistävään ja leimaavaan sävyyn tai joissain tapauksissa jopa kieltäytyä antamasta palvelua.

Vapaa-ajan harrastustoiminnan osalta mm. urheiluseuroille on annettu koulutusta ja valmistettu materiaalia ei-heteroseksuaalien yhdenvertaisesta kohtelusta ja osallistumisesta. Seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvia henkilöitä on monien lajien harrastajien ja huippu-urheilijoiden joukossa, mutta monet heistä suojelevat itseään, joukkuettaan/seuraansa ja sponsoreita salaamalla seksuaalisen suuntautumisensa.

Eri elämänapoilla kohtaamansa syrjinnän lisäksi seksuaalivähemmistöihin kuuluvat henkilöt joutuvat myös viharikosten uhreiksi. Suomessa ei ole tähän mennessä ollut systemaattista seuranta muiden viharikosten kuin rasististen rikosten/rikosepäilyjen osalta. Viime vuonna on kuitenkin aloitettu viharikosseurannan kehittäminen osana kansallista syrjinnän vastaista kampanjaa. Tarkoituksena on luoda tilastointi- ja tutkimusväline, jolla tavoitetaan paitsi sellaiset rikokset, joiden motiivina ovat ennakkoluulot uhrin etnistä taustaa kohtaan, myös sellaiset, joissa ennakkoluulot liittyvät uhrin uskonnolliseen taustaan, sairauteen tai vammaan, seksuaaliseen suuntautumiseen tai sukupuolen ilmaisuun. Kehittämistyön tuloksena syntyy ensimmäinen suomalainen viharikollisuutta koskeva tilastojulkaisu. Tavoitteena on, että vastaavat tiedot tullaan jatkossa keräämään vuosittain.

Moniperusteista syrjintää esiintyy seksuaalivähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kohdalla esimerkiksi etnisten vähemmistöjen, joidenkin maahanmuuttajataustaisten ja uskonnollisten ryhmien sekä ikääntyneiden henkilöiden kohdalla. Ulkoapäin tulevan syrjinnän lisäksi em. ryhmiin kuuluvat henkilöt kokevat monesti ns. sisäryhmäsyrjintää.

Seksuaalivähemmistöjen yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja heihin kohdistuvan syrjinnän torjumiseksi tarvitaan monenlaisia toimia ml. lainsäädännön uudistamista, tietoisuuden lisäämistä oikeudesta syrjimättömään kohteluun, tutkimusta ja seksuaalivähemmistöjä edustavien tahojen voimavaraistamista sekä yhteistyön lisäämistä viranomaisien ja em. järjestöjen välillä. Yhdenvertaisuuden edistämistä käsitellään kohdassa 2.15.

Samaa sukupuolta olevat parit ja lapseksiottaminen

Samaa sukupuolta olevilla parisuhteensa rekisteröineillä pareilla ei ole vastaavia mahdollisuuksia lapseksiottamiseen kuin aviopareilla. He eivät voi ottaa yhdessä ottolasta. Rekisteröidyn parisuhteen osapuoli ei myöskään ole voinut perheen sisäisesti adoptoida kumppaninsa lasta.

Eduskunta on 15.5.2009 hyväksynyt lain rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain 9 §:n muuttamisesta (HE 198/2008 vp. - EV 51/2009 vp.). Lain mukaan rekisteröidyn parisuhteen osa-



puoli saa mahdollisuuden adoptoida parisuhteen toisen osapuolen lapsen. Tällaisen perheen sisäisen adoption jälkeen lasta pidetään rekisteröidyn parin yhteisenä lapsena. Perheensisäisen adoption edellytykset, adoptiossa noudatettava menettely ja adoption oikeusvaikutukset määräytyisivät lapseksiottamisesta annetun lain (153/1985) nykyisten säännösten mukaisesti. Lain avulla parannetaan rekisteröityjen parien perheessä elävien lasten oikeudellista asemaa ja edistetään rekisteröityjen parien yhdenvertaista kohtelua suhteessa aviopareihin.

Samaa sukupuolta olevien parien vanhempainvapaat

Sairausvakuutuslain 9 luvun 16 §:ssä säädetään rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain (950/2001) mukaisessa parisuhteessa elävän oikeudesta vanhempainrahaan. Lapsen vanhemman oikeus vanhempainrahaan määräytyy myös näissä tapauksissa sairausvakuutuslain 9 luvun 8 §:n mukaan. Lapsen vanhemman puolison oikeutta vanhempainrahaan on rajoitettu siten, että hänellä on oikeus vanhempainrahaan ainoastaan silloin, kun hänen puolisonsa on synnyttänyt lapsen tai adoptoinut alle 7-vuotiaan lapsen parisuhteen rekisteröinnin jälkeen ja puoliset asuvat samassa taloudessa. Rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain 9 §:n muuttamisesta annetun lain johdosta sosiaali- ja terveysministeriö selvittää mahdolliset muutostarpeet vanhempainrahasäännöksiin.

#### *Sukupuolivähemmistöt*

Sukupuolivähemmistöihin kuuluvat henkilöt (esimerkiksi transsukupuoliset, intersukupuoliset ja transvestiitit) kohtaavat monenlaisia, muun muassa työelämään ja palveluihin liittyviä ongelmia. Suoranaisen syrjinnän lisäksi sukupuolivähemmistöihin kuuluvien asemassa on monia epäkohtia. Moniperusteisen syrjinnän tilanteissa sama henkilö voi joutua syrjityksi sekä sukupuolivähemmistöön kuulumisensa että seksuaalisen suuntautumisensa vuoksi. Toki vielä muitakin syrjintäperusteita voi liittyä tällaisiin tilanteisiin (etninen tausta, vammaisuus, ikä jne.).

Perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon on katsottava ulottuvan myös siihen, jos henkilöä syrjitään sukupuolivähemmistöön kuulumisen vuoksi. Kun eduskunnassa vuonna 2005 käsiteltiin tasa-arvolain uudistusta, työelämä- ja tasa-arvovaliokunta totesi, että tasa-arvolain säännöksiä tulee tulkita niin, että ne kattavat myös sellaisen syrjinnän, joka perustuu sukupuolen korjaukseen. Valiokunta totesi myös, että jatkossa on tärkeää selkiyttää transihmisten syrjintäsuojaa. Tasa-arvovaltuutettu on ohjeistuksessaan ja valvontatyössään lähtenyt muun muassa perustuslain sisältämän yhdenvertaisuusperiaatteen ja laaja-alaisen syrjintäkiellon perusteella siitä, että tasa-arvolakia tulee soveltaa laajemminkin sukupuolivähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kokemaan syrjintään eikä rajoittaa lain ulottuvuutta vain sukupuolen korjausleikkauksen läpikäyneisiin henkilöihin.

Syrjinnän poistamisen turvaamiseksi olisi tärkeää saada sääntely sukupuolivähemmistöjen oikeusasemasta ja syrjintäsuojasta nykyistä selkeämmäksi. Eri hallinnonaloilla tulisi pohtia, mitä konkreettisia toimia sukupuolivähemmistöjen aseman parantamiseksi voidaan toteuttaa. Myös oikean tiedon jakaminen sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöistä on erittäin tärkeää. Tämä haastaa muun muassa vanhemmat, päiväkodit, koulut ja muut oppilaitokset ihmisoikeuksia ja erilaisuutta koskevan tiedon jakamiseen ja asennekasvatukseen. Yhdenvertaisuuden edistämistä käsitellään kohdassa 2.15.

## **2.14 Saamelaisen oikeudet**

Saamelaiset ovat EU-alueen ainoa alkuperäiskansa. Suomessa saamelaisilla on kotiseutu-alueellaan omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto. Tähän itsehallintoon kuuluvia

tehtäviä varten saamelaiset valitsevat keskuudestaan välittömällä vaaleilla neljäksi vuodeksi kerrallaan saamelaiskäräjät. Saamelaisten kotiseutualue muodostuu Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueista sekä Sodankylän kunnassa sijaitsevasta Lapin paliskunnan alueesta.

#### *Kielellisten oikeuksien toteutuminen*

Saamelaisten kulttuurissa keskeistä on saamen kielten – pohjoissaamen, inarinsaamen ja koltansaamen – säilyminen. Saamelaisten kielellisistä oikeuksista säädetään saamen kielilaisissa (1086/2003) ja peruspalvelujen osalta myös muualla lainsäädännössä. Saamen kielilaisissa turvataan saamelaisten oikeus käyttää omaa kieltään viranomaisissa sekä asetetaan julkiselle valalle velvollisuus toteuttaa ja edistää saamelaisten kielellisiä oikeuksia. Keskeisenä pyrkimyksenä on, että saamelaisten oikeus käyttää omaa saamen kieltään toteutuisi myös käytännössä, ei vain tulkauksen ja kääntämisen kautta. Tulkkaus- ja kääntämistarvetta on pyritty vähentämään muun muassa kielitaitovaatimuksia ja kielikoulutusta koskevilla säännöksillä.

Saamelaisen oikeus käyttää omaa saamen kieltään viranomaisissa on laajempi saamelaisten kotiseutualueella kuin kotiseutualueen ulkopuolella. Kotiseutualueella on oikeus käyttää saamen kieltä kaikessa viranomaisasiointissa. Kotiseutualueen ulkopuolella on oikeus käyttää saamen kieltä omassa asiassaan tai kuultavana ollessa. Erityislainsäädännössä on turvattu saamelaisten oikeus saada peruskoulu- ja muuta opetusta sekä päivähoitoa saamen kielellä. Saamen kielestä opetuskielenä, oppiaineena ja tutkintokielenä säädetään myös erikseen samoin kuin saamenkielisistä sosiaali- ja terveyshuollon palveluista.

Saamelaisten kielellisten oikeuksien toteutumisesta on laadittu saamelaiskäräjille vuoden 2007 lopussa kertomus, josta käy ilmi, että oikeuksien toteutumisessa on monessa kohdin ongelmia. Saamenkielisen henkilöstön ja palvelujen määrä ei ole riittävää kotiseutualueella eikä myöskään sen ulkopuolella. Erityisen uhanalaisessa asemassa ovat pienet saamen kielet, inarin- ja koltansaame. Nykyisin enemmistö saamelaisista asuu kotiseutualueen ulkopuolella, mikä asettaa myös suuria haasteita kielellisten oikeuksien turvaamiselle. Tältä osin ongelmana on pitkälti se, etteivät kuntaviranomaiset ole tietoisia kuntansa alueella asuvista saamelaisista. Erittäin huolestuttavaa kertomuksen mukaan on, että saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella asuvat lapset (noin 70 % saamelaislapsista) jäävät kokonaan oman kielen ja omakielisen perusopetuksen ulkopuolelle. Myös vähemmistövaltuutettu, syrjäntälautakunta ja lapsiasiainvaltuutettu ovat puuttuneet saamelaislasten kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Syrjäntälautakunta on vuonna 2008 antamissaan päätöksissä katsonut, että saamelaisilla lapsilla oli laissa säädetty oikeus päivähoitoon omalla äidinkielellään yhtäläisesti suomenkielisten lasten kanssa, ja saamelaisilla on kotiseutualueellaan oikeus saamenkielisiin terveyspalveluihin, vanhustenpalveluihin ja perusopetukseen. Niiden toteuttamiseksi ei kuitenkaan ollut kyseisissä tapauksissa ryhdytty riittäviin toimenpiteisiin.

Hallitus asettaa tavoitteeksi saamen kielen elvyttämisohjelman laatimisen. Ohjelmatyössä kartoitettaisiin jo toteutettavat toimet ja hankkeet sekä asetettaisiin tavoitteeksi nykyistä kokonaisvaltaisempi ja pitkäjänteisempi toiminta saamen kielten säilymisen ja kehittymisen varmistamiseksi. Erityishuomiota tulisi kiinnittää pienten kielten, inarin- ja koltansaamen, säilymiseen. Kielellisten oikeuksien turvaamisen kannalta keskeisiä ovat varhaiskasvatus, opetus, sosiaali- ja terveyspalvelut, kulttuuri ja media sekä elinkeinopolitiikka. Näiden osalta selvitetäisiin nykyinen tilanne ja asetettaisiin tarvittavat tavoitteet.

#### *Saamelaiskulttuurikeskus*

Hallitus on käynnistänyt hankkeen Inariin rakennettavasta saamelaiskulttuurikeskuksesta. Keskukseen suunnitellaan tilat muun muassa saamelaiskäräjille, saamelaiselle opetus-, tutkimus- ja kulttuuritoiminnalle sekä elinkeinotoiminnan kehittämiseksi. Arkkitehtuurikilpailun tulokset julkistettiin joulukuussa 2008. Tarkempi rakennussuunnittelu tapahtuu vuoden 2009

aikana. Tavoitteena on, että rakentaminen voisi alkaa keväällä 2010 ja että uudisrakennus voitaisiin ottaa käyttöön vuoden 2012 alussa.

*Saamenkielisen opetuksen, kulttuurin ja nuorisotyön kehittäminen*

Perusopetuksessa saamen kieli on osalle oppilaista äidinkieli ja opetuskieli, osalle kieltä opetetaan vieraana kielenä. Erityistä huomiota kiinnitetään perusopetukseen tulevien oppilaiden erilaisiin kielellisiin valmiuksiin. Saamenkielisten oppilaiden opetus annetaan pääosin saamen kielellä.

Opetuksen tulee tukea oppilaiden alkuperäistä identiteettiä ja antaa mahdollisuudet oman kielen oppimiseen ja kielellisten valmiuksien kehittämiseen. Perusopetuksen tulee edistää oman kulttuurin, historian ja pohjoismaisen saamelaisyhteisön tuntemusta ja tietoisuutta saamelaisista kansana ja yhtenä maailman alkuperäiskansoista. Opetuksen tavoitteena on, että oppilas on perusopetuksen suorittuaan tietoinen omista juuristaan, kulttuuriperinnöstään, eri saamenkielistä, kulttuurialueista ja saamelaisryhmistä. Koulun tulee antaa oppilaille edellytykset terveen itsetunnon kehittämiseen niin, että oppilaat voivat säilyttää saamelaisen identiteettinsä sulautumatta pääväestöön. Saamenkielistä opetusta annetaan pohjois-, inarin- ja koltansaamen kielillä.

Perusopetuksessa aloitettua saamenkielistä opetusta jatketaan mahdollisuuksien mukaan ammatillisessa koulutuksessa. Saamenkielistä opetusta voidaan antaa pohjois-, inarin- ja koltansaamen kielillä. Saamen kieltä voi opiskella äidinkielenä, vaikka opetusta ei muutoin tarjotaisi saamen kielellä.

Lukiokoulutuksessa opetuskielenä voi olla myös saamen kieli. Jos näin on, opetussuunnitelmaan tulee kirjata, missä oppiaineissa, missä määrin ja millä tavoin saamen kieltä käytetään opetuksessa tai opiskelussa. Saamenkielisille voidaan opettaa jotakin ainetta tai joitakin kursseja saameksi, käyttää saamenkielisiä oppimateriaaleja tai käyttää saamen kieltä suullisesti oppimateriaalin ollessa suomenkielistä. Äidinkielen opetus noudattaa lukiolain 8 §:n mukaan opiskelijan opetuskieltä, joka voi olla suomi, ruotsi tai saame. Mikäli opetuskieli on pääasiallisesti saamen kieli, myös äidinkielen ja kirjallisuuden oppiaineena opetetaan saamen kieltä. Saamen kieltä voidaan opettaa äidinkielen ja kirjallisuuden oppiaineena, vaikka koulu ei antaisikaan opetusta saamen kielellä. Saamea äidinkielenä opiskeleville annetaan suomen kielen opetus joko erillisenä saamenkielisille tarkoitetun oppimäärän tai suomenkielisten äidinkielen ja kirjallisuuden oppimäärän mukaan. Ylioppilaskokeessa on mahdollista suorittaa joko saame äidinkielenä tai saame vieraana kielenä –koe.

Kunnille myönnetään valtionavustusta saamenkielen opetuksesta aiheutuviin kustannuksiin saamelaisalueen ulkopuolella. Valtionavustusta voidaan vuonna 2007 voimaan tulleen asetuksen mukaan suorittaa enintään 2,5 opetustunnista viikossa opetusryhmää kohti. Aikaisemmin valtionavustusta myönnettiin 2 opetustunnista viikossa opetusryhmää kohti. Avustuksen saamisen ehtona on, että asianomaisen kielen opetusryhmään on kuulunut lukukauden alussa vähintään neljä oppilasta. Valtionavustuksen määrää on myös lisätty vuonna 2008.

Valtioneuvosto hyväksyi 13. päivänä joulukuuta 2007 lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämissuunnitelman (ks. 2.11.1). Kehittämissuunnitelmaan liittyen valmistellaan toteutussuunnitelmat sekä arvioidaan budjettivaikutukset. Kehittämissuunnitelman kautta vaikutetaan myös saamelaisien asemaan. Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämissuunnitelmassa todetaan, että saamelaisista 46% asuu saamelaisien kotiseutualueella. Saamelaislapset elävät keskellä kielenvaihdosta, eivätkä mahdollisuudet saamen kielen ylläpitämiseen ja kehittämiseen yllä suomen kielen oppimisen tasolle. Saamelaiskielen ja -kulttuurin ylläpitämistä vaikeuttaa saamelaisien asuminen hajallaan saamelaisalueen ulkopuolella. Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämissuunnitelmassa esitetään toi-

menpiteenä, että vähemmistökulttuureita, erityisesti romani- ja saamelaiskulttuureita tehdään aikaisempaa enemmän tunnetuksi osana kaikille annettavaa opetusta eri koulutusasteilla. Ohjelman mukaan mm. saamenkielisen kielipesätoiminnan rahoitus vakiinnutetaan. Vuosina 2008–2009 kehitettiin osana kansallista syrjinnän vastaista kampanjaa (YES -kampanja) peruskoulujen käyttöön saamelaisten historiasta, kulttuurista ja nykypäivästä kertova internet-sivusto.

Opetusministeriö ohjaa saamenkielisen oppimateriaalin tuottamiseen vuosittain määrärahan (n. 250 000€/vuosi) Opetushallituksen kautta saamelaiskäräjille. Rahoitus on alkanut vuonna 1996.

Saamenkielistä kulttuuria tuetaan opetusministeriöstä erillisellä määrärahalta, jonka suuruus vuonna 2009 on 205 000 euroa. Määrärahasta myönnetään avustuksia mm. saamenkieliseen kulttuuritoimintaan ja saamelaisyhdistysten toimintaan. Saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon periaatteen mukaan määrärahan jakamisesta päättää saamelaiskäräjät. Saamelaiskäräjille on osoitettu ministeriöstä vielä erillinen määräraha (35 000 euroa vuonna 2009) rajat ylittävään saamelaiskulttuuriyhteistyöhön. Opetusministeriö on tukenut Rovaniemen kaupunginkirjaston yhteydessä olevaa saamenkielistä erikoiskirjastoa ja yhteispohjoismaisia kirjastoautoja.

#### *Saamelaisten sosiaali- ja terveyspalvelut*

Saamelaisalueen kuntien pitää järjestää myös saamenkielisiä sosiaali- ja terveyspalveluja. Normaalin valtionosuuden lisäksi valtio on myöntänyt erillisen valtionavustuksen saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi saamelaisalueen kunnille vuodesta 2001 lähtien.

#### *Saamelaisten ja kolttaväestön perinteisten elinkeinojen ja asumisolojen kehittäminen*

Koska porotalous erityisesti kuuluu saamelaisalueen perinteisiin elinkeinoihin, on poro- ja luontaiselinkeinojen rahoituslailla (45/2000) saamelaisalueen elinkeinotoiminnalle erityinen merkitys. Lain tavoitteena on kehittää porotalouden rakennetta tukemalla siihen liittyviä investointeja ja nuorten aloittamista elinkeinossa. Erityistä huomiota kiinnitetään saamelaisten mahdollisuuteen ylläpitää ja kehittää kulttuurimuotoonsa kuuluvia elinkeinoja saamelaisten kotiseutualueella.

Kolttalain (253/1995) tavoitteena on edistää kolttaväestön ja -alueen elinolosuhteita ja toimeentulomahdollisuuksia sekä ylläpitää ja edistää kolttakulttuuria. Lain nojalla tuetaan kolttien luontais- ja muiden elinkeinojen sekä kulttuurin edistämistä ja elinkeinojen monipuolistamista, asunto-olojen sekä asuin- ja työympäristön parantamista, tilojen kehittämiseen sekä niiden säilymistä kolttien omistuksessa ja hallinnassa. Lain toimeenpanossa otetaan huomioon luonnonvarojen kestävä käyttö, perinneympäristön säilyttäminen sekä kolttaluonnon kehittäminen kokonaisuutena.

Poro- ja luontaiselinkeinojen ja kolttalain mukaiset tuet myönnetään maatilatalouden kehittämisrahastosta.

#### *Maahan ja perinteisiin elinkeinoihin liittyvät alkuperäiskansaoikeudet*

Maahan ja perinteisiin elinkeinoihin liittyvien alkuperäiskansaoikeuksien järjestämiseksi saamelaisten kotiseutualueella on etsitty ratkaisua lainsäädäntöteitse jo pitkään. Asiassa vuosien varrella tehtyjen ehdotusten tavoitteena on ollut saavuttaa tasapainoinen, Suomen kansainväliset velvoitteet täyttävä ratkaisu, jossa saamelaisten ohella myös muu paikallinen väestö pääsee vaikuttamaan asuinalueidensa käytön järjestelyihin. Selonteon johdosta antamissaan lausunnoissa oikeusasiamies ja vähemmistövaltuutettu ovat suhtautuneet kriittisesti ILO:n alkuperäiskansojen koskevan yleissopimuksen nro 169 (1989) pitkittyneeseen ratifiointitilanteeseen.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallitus on ohjelmassaan sitoutunut turvaamaan saamelaisen oikeuden ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan perustuslaissa säädetyn kulttuuri-itsehallinnon pohjalta. Hallituksen tavoitteena on kaikilta osin ILO:n yleissopimuksen nro 169 täyttävä ratkaisu. Keskeisimmät ratkaistavat asiat liittyvät maa- ja metsätaloustieteiden tutkimuskeskityksiin. Valtioneuvostossa valmistellaan parhaillaan perusteita sille, miltä pohjalta lainsäädäntöratkaisussa saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien kehittämiseksi voidaan edetä. Hallituskaudella oikeusministeriö on jatkanut asiakokonaisuuden valmistelua yhteistyössä maa- ja metsätaloustieteiden tutkimuskeskityksen kanssa sen selvittämiseksi, onko eri aikoina tehdyistä ehdotuksista tai muulla tavoin löydettävissä voimassa olevaan lainsäädäntöön sovitettavissa oleva ratkaisu saamelaisten kotiseutualueen valtionmaiden hallinnosta ja saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvien elinkeinojen tukemisesta. Hallituksen pyrkimyksenä on, että neuvottelut saamelaiskäräjien kanssa voitaisiin käynnistää mahdollisimman pian.

#### *Pohjoismaisen saamelaisoppimus*

Pohjoismaista saamelaisoppimusluonnosta valmistellut asiantuntijatyöryhmä luovutti mietintönsä saamelaisasioiden yhteensovittamisesta Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa vastaaville ministereille (saameministerit) ja näiden maiden saamelaiskäräjien puheenjohtajille (saamepresidentit) marraskuussa 2005. Mietintö lähetettiin kaikissa maissa laajalle lausuntokierrokselle, joka päättyi kesällä 2006. Mietintö sai ristiriitaisen vastaanoton.

Saameministerit ja saamepresidentit ovat käsitelleet sopimusluonnoksen jatkovalmistelua vuosittaisissa kokouksissaan 2006 ja 2007. Marraskuussa 2008 pidetyssä kokouksessa he antoivat Pohjoismaiselle saamelaisasiain virkamieselimelle toimeksiannon selvittää vuoden 2009 aikana, miltä pohjalta ja millä tavoin mahdolliset sopimusneuvottelut tulisi käytännössä toteuttaa. Ehdotuksen on määrä valmistua saameministerien ja saamepresidenttien seuraavaan, vuoden 2009 loppupuolella pidettävään kokoukseen. Oikeusministeriö asetti 8.1.2009 työryhmän, jonka tehtävänä on laatia arvio sopimusluonnoksen suhteesta Suomen perustuslakiin ja muuhun kansalliseen lainsäädäntöön sekä Suomen sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin.

## **2.15 Yhdenvertaisuuden edistäminen**

Perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännös ilmaisee yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskevan pääperiaatteen sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten yhdenvertaisuuden sääntelyn kohteena ja itsenäisenä ihmisoikeutena olevan syrjintäkiellon.

### **2.15.1 Syrjivät asenteet Suomessa**

Myönteisestä kehityksestä huolimatta tiettyjä rasismia ja monimuotoisuuden hyväksymiseen liittyviä ongelmia esiintyy edelleen. Vaikka tietoisuus kulttuurisesta monimuotoisuudesta lisääntyy ja hallitus on tehnyt pitkäjänteistä työtä maahanmuuttajien kotouttamiseksi, rasistiset, syrjivät ja muukalaisvastaiset asenteet ovat edelleen osa suomalaista arkipäivää. Hallitus on sitoutunut tehostamaan rasismia vastaan työtä ja sitoutuu rasismia torjunnassa nollatoleranssiin. Systemaattisella rasismia vastaan työllä voidaan edistää maahanmuuttajien osallisuutta suomalaisessa yhteiskunnassa.

Suomessa on mitattu ulkomaalaisiin kohdistuvia asenteita säännöllisesti vuodesta 1987 lähtien. Viimeisen tutkimuksen mukaan asenteet ovat pitkällä aikavälillä muuttuneet myönteisemmiksi, mutta suuria eroja eri kansanryhmien ja alueiden välillä esiintyy. Myös eri viranomaisten asenteita on tutkittu useasti. Viimeisimmän tutkimuksen perusteella on havaittavissa

selkeästi eri ammattiryhmien osalta myönteinen kehitys. Etnisestä ja kulttuurisuuden monimuotoisuudesta on tullut osa julkisen sektorin henkilöstön arkipäivää. Ajatukseen, että työtoverina olisi maahanmuuttaja, suhtauduttiin myönteisesti. Maahanmuuttajia pidettiin kuitenkin vaikeina asiakkaina. Kokemukset olivat selvästi yhteydessä työtehtävien luonteeseen. Kuitenkin tutkimus osoitti, että esimerkiksi poliisin osalta, kulttuurien välisen työn vaikeustekijät olivat hieman vähentyneet aiemmasta. Eräänä vaikeustekijänä moni viranomaisnäkökulma tai resurssipulan.

Hallitus on huolissaan moniperustaisesta syrjinnästä. Suomessa asuvat maahanmuuttaja- ja vähemmistönaiset, erityisesti romaninaiset, kohtaavat syrjintää, joka perustuu sekä heidän sukupuoleensa että etniseen taustaansa. Myös vähemmistö- ja maahanmuuttajalapsat kokevat syrjintää ja muun muassa kuulevat muukalaisvastaista, loukkaavaa nimitystä koulussa.

Kesäkuussa 2007 julkaistussa kansallisessa syrjinnän seurantaraportissa on raportoitu myös ikääntyneiden henkilöiden, vammaisten ja seksuaalivähemmistöjen kokemasta syrjinnästä. Euroopan yhdenvertaisten mahdollisuuksien teemavuonna 2007 kartoitettiin kansalaisjärjestöjen näkemyksiä yhdenvertaisuuden toteutumiseen liittyvistä ongelmista ja niiden korjaamisesta (Niemi: Toteutumattomat oikeudet). Tärkeiksi yhdenvertaisuuden ongelmiksi nousivat lasten ja vanhusten, maahanmuuttajien, saamelaisiin ja romanivähemmistöjen sekä sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöjen asemaan liittyvät epäkohdat sekä järjestöjen kokemia puutteita yhdenvertaisuuden instituutioiden toiminnassa. Vuonna 2009 julkaistu Ihmisoikeusliiton raportti ”Syrjintä Suomessa 2008” kattaa syrjintäperusteista iän, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen, kielen, terveydentilan, etnisen alkuperän ja uskonnon. Sukupuoli käsitellään läpileikkaavana tekijänä ja on nostettu myös erityisen tarkasteluun omissa luvuissaan. Viimeisimmän Eurobarometri-tutkimuksen mukaan 15 prosenttia suomalaisista oli kokenut syrjintää tai häirintää viimeisen vuoden aikana. Syrjintää oli nähnyt tapahtuvan noin 30 prosenttia vastaajista. Suomalaiset pitivät kaikkein yleisimpänä syrjinnän muotona etnisen alkuperän perusteella tapahtuvaa syrjintää (65 %), seksuaalisen suuntautumisen perusteella tapahtuvaa syrjintää piti todennäköisenä noin puolet vastaajista (49 %) (ks. myös kohta 2.13.5).

### **2.15.2 Toimenpiteet yhdenvertaisuuden edistämiseksi**

Oikeusministeriö asetti 25.1.2007 toimikunnan uudistamaan yhdenvertaisuuslainsäädäntöä. Tavoitteena on vahvistaa yhdenvertaisuuden suoja siten, että lainsäädäntö kattaisi entistä selkeämmin kaikki syrjintäperusteet, soveltuisi yhdenmukaisemmin kaikkiin elämäntilanteisiin ja asettaisi eri syrjintätilanteet mahdollisimman samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin. Uudistuksen yhteydessä tarkistetaan tarvittavissa määrin myös syrjintäasioita nykyisin hoitavien viranomaisten asemaa, tehtäviä ja toimivaltuuksia. Lähtökohdana on, ettei nykyisen lainsäädännön mukaista suojan tasoa heikennetä eikä nykyisiin lakeihin kirjattuun seuranta-, valvonta ja edistämismittareita ja niihin liittyviä toimivaltuuksia kavenneta, vaan niitä pyritään edelleen vahvistamaan. Työ tehdään ottaen huomioon Suomen nykyinen perus- ja ihmisoikeusvalvonta kokonaisuutena sekä tällaiselle valvonnalle asetetut kansainväliset vaatimukset. Yhdenvertaisuustoimikunta antoi välimietinnön 8.2.2008 (Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistustarve ja -vaihtoehdot, oikeusministeriön komiteamietintö 2008:1). Uudistusta valmistelevalle toimikunnalle työn tulee valmistua 31.10.2009 mennessä.

Syrjinnän vastainen toiminta Suomessa on monipuolista ja sitä toteutetaan sekä perustekohdittaisesti että moniperusteisesti. Tapahtumien ja kampanjatyypillisen toiminnan lisäksi tarvitaan kuitenkin pitkäjänteistä ja suunnitelmallista rakenteellista työtä syrjinnän torjumiseksi ja monimuotoisuuden hyväksymiseksi suomalaisessa yhteiskunnassa. Tällainen rakenteellinen työ on tuloksellista silloin, kun sitä tekevät järjestöt ja viranomaiset yhteistyössä.

Osana kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen täytäntöönpanoa Suomi on toimeenpannut pääministeri Vanhasen I hallituksen maahanmuuttopoliittisen ohjelman tavoitteita rasismiin nollatoleranssin saavuttamiseksi. Ohjelmaan sisältyvien tavoitteiden osalta tarvitaan kuitenkin lisäpanostusta. Tämä koskee erityisesti etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan ja tukipalveluiden alueellista kehittämistä ja viranomaisten puuttumiskyvyn alentamista. Tulevaisuudessa on edelleen tärkeää tukea etnisten ja muiden vähemmistöjen vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksia, kehittää syrjintätiedon keräämistä ja arviointia sekä toteuttaa hankkeita ja ohjelmia, jotka torjuvat esimerkiksi internetrasismia.

Suomi on osallistunut aktiivisesti Euroopan yhteisön syrjinnän vastaisen toimintaohjelman (*Community Action Programme to Combat Discrimination*) toimeenpanoon ja toteuttanut mm. kansallista syrjinnän vastaista kampanjaa vuodesta 2001 lähtien. Kampanjaa on suunniteltu ja toteutettu keskeisten ministeriöiden, puolustusvoimien, neuvottelukuntien ja syrjinnän vaarassa olevia ryhmiä edustavien kattojärjestöjen sekä saamelaiskäräjien yhteistyönä. Kampanja on tuottanut runsaasti syrjinnän vastaista tiedotus- ja koulutusmateriaalia, järjestänyt koulutusohjelmia, seminaareja ja vuosittain valtakunnallisena päätapahtumana Moninaisuuspäivän konferenssin. EY:n syrjinnän vastaisen ohjelman rahoituksella valmistui myös ehdotus kansalliseksi syrjinnän seurantajärjestelmäksi, jonka toimeenpano on alkanut 2008 sisäasiainministeriön koordinoimana. Syrjinnän seurantajärjestelmän toimeenpanoa ohjaa laajapohjainen seurantaryhmä. Itse järjestelmä on kolmitasoinen ja koostuu 1) ajantasaisen syrjintätiedon kokoamisesta, julkaisemisesta ja arvioinnista, 2) vuosittaisesta syrjinnän seurantaraportista ja 3) kerran hallituskaudella annettavasta laajemmasta seurantaraportista.

EU:n Progress –ohjelman alla toteutetaan ministeriöiden ja kansalaisjärjestöjen yhteistyönä vuositason suurehkoja hankekokonaisuuksia yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja syrjinnän torjumiseksi. Hankekokonaisuudet koostuvat tutkimuksesta, kampanjoista, materiaalituotannosta ja keskeisten ammattiryhmien ja organisaatioiden kehittämisestä syrjinnän vastaisessa työssä. Vuosien 2007–2009 ohjelmat ovat mm. uudistaneet varusmieskoulutusta, tuottaneet seurantatietoa rassistien rikosten etenemisestä oikeusjärjestelmässä, voimavaraistaneet eri ryhmiä edustavia järjestöjä niiden syrjinnän vastaisessa työssä ja tuottaneet materiaalin peruskouluille saamelaisten historiasta ja kulttuurista.

Sisäasiainministeriön yhteydessä toimiva etnisten suhteiden neuvottelukunta (ETNO) asetettiin elokuussa 2008 uudelle kolmivuotiskaudelle. Neuvottelukunta ja sen neljä alueellista neuvottelukuntaa ovat edistäneet toiminnallaan monisuuntaista vuorovaikutusta, osallisuutta ja hyviä etnisiä suhteita.

#### *Monikulttuurisuuden tukeminen*

Opetusministeriö myöntää vuosittain erillisestä tähän tarkoitukseen osoitetusta määrärahasta valtionavustuksia monikulttuurisuuden tukemiseen ja rasismia vastaiseen työhön. Vuonna 2008 määrärahan suuruus on 400 000 euroa. Rasismia ja muukalaispelkoa torjuviin hankkeisiin myönnettiin kyseisestä määrärahasta valtionavustuksia 17 hankkeelle. Näiden avustusten yhteenlaskettu määrä oli noin 100 000 euroa. Suurempi osa määrärahasta (n. 300 000 euroa) myönnettiin yleis- ja erityisavustuksina monikulttuurisuuden tukemiseen, mikä etupäässä kohdistuu vähemmistökulttuureita edustavien yhdistysten toiminnan avustamiseen. Vuonna 2009 määrärahaa on lisätty 100 000 eurolla, joka on osoitettu osana taiteen ja kulttuurin saavutettavuus -toimenpideohjelman toteuttamista käytettäväksi monikulttuurisuutta edistäviin taidehankkeisiin.

Opetusministeriön kulttuurilehtien tukemiseen tarkoitettua määrärahaa on tuettu myös vähemmistökieliä ja -kulttuureja edustavia lehtiä.

Opetusministeriö painottaa muutoinkin syrjinnän vastaista ja monikulttuurisuutta edistävää kansalaistoimintaa myönnettäessä valtionavustuksia ministeriön toimialalla, erityisesti nuorisotyön ja -toiminnan tukemisessa. Painotuksen toteutumista seurataan osana lapsi- ja nuorisopoliittisen kehittämisohjelman toteutumisarviointia.

#### *Asennekasvatus kouluissa*

Opetussuunnitelman perusteissa eri oppiaineiden sekä aihekokonaisuuden ”kulttuuri-identiteetti ja kansainvälisyys” tavoitteissa ja sisällöissä korostuvat tutustuminen muihin kulttuureihin ja elämäkatsomuksiin ja valmiuksien saaminen toimimiseen monikulttuurisessa yhteisössä ja kansainvälisessä yhteistyössä.

Meneillään on monikulttuurisuustaitojen kehittäminen koulu yhteisössä -toiminta (2007 – 2010) yleissivistävässä koulutuksessa. Hankkeessa on mukana 42 kuntaa, jotka ovat saaneet erillistä valtionavustusta kehittämistoimintaa varten. Kunnat laativat monikulttuurisuustaitojen kehittämissuunnitelman, jonka toimenpiteet vakiinnutetaan osaksi koulun arkea. Kehittämistoiminta sisältää sekä maahanmuuttajiin että valtaväestöön kohdistuvia toimenpiteitä. Opetushallitus ohjaa toimintaa ja järjestää täydennyskoulutusta kehittämistoiminnan tueksi.

### **2.15.3 Rasistiset rikokset - alhainen ilmoitusalttius ja koventamisperusteen käyttö**

Suomen lainsäädännössä ei mainita tai määritellä erikseen rasistisen tai viharikoksen käsitettä. Rasistinen rikos mielletään osaksi viharikoksen käsitettä. Viharikoksilla tarkoitetaan tyypillisesti rikoksia, joiden motiivina ovat ennakkoluulot esimerkiksi yksilön kansallisuuden, etnisyyden, uskonnollisen, rodullisen, kielellisen, sukupuolisen, seksuaalisen suuntautumisen, iän tai vamman perusteella määrittäneeseen viiteryhmään.

Rasististen tai muiden viharikosten uhrit ovat haluttomia valittamaan syrjinnästä toimivaltaisille viranomaisille, jos valituksen ei uskota johtavan mihinkään. Poliisille ilmoitettujen rasististen rikosten ja rasismien kokemisen välillä on edelleen havaittavissa kuilu, vaikka ilmoitusten määrä onkin lisääntynyt. Osasyynä kuiluun voi olla myös, että yleisesti paheksuttava käytös ei välttämättä täytä rikoksen tunnusmerkistöä eikä tästä johtuen rikosoikeudellinen seuraamus ole mahdollinen. Viranomaiset ja järjestöt voivat oman toimintansa yhteydessä kannustaa rasististen rikosten ja syrjinnän uhreja ja sellaista toimintaa nähneitä sivullisia ilmoittamaan rikoksiksi epäilemistään tapahtumista esitutkintaviranomaisille tai esimerkiksi syrjintälautakunnalle. Eri viranomaisten tuottamien turvallisuuspalveluiden (häätäkeskuspalvelut, pelastuspalvelut, sosiaali- ja terveystieteiden palvelut, poliisin palvelut) saatavuuden sekä lainsäädännön tarjoamien oikeuksien ja velvollisuuksien tunteminen on maahanmuuttajalle tärkeää.

Rikoksen rasistinen motiivi on vuodesta 2004 lähtien ollut yksi rangaistuksen koventamisperuste, koska rasististen rikosten katsotaan kohdistuvan erityistä suojaa kaipaaviin vähemmistöryhmiin. Rangaistusta voidaan koventaa, jos rikos kohdistuu kansalliseen, rodulliseen, etniseen tai muuhun sellaiseen kansanryhmään kuuluvaan henkilöön tähän ryhmään kuulumisen perusteella. Lainvalmisteluasiakirjojen (HE 44/2002) mukaan muihin ryhmiin voidaan rinnastaa määrättyihin uskontokuntiin tai seksuaalivähemmistöihin kuuluvat henkilöt.

Tutkimustyö, jossa selvitetään rasistista rikollisuutta, edistää suvaitsevaisuutta ja tietoisuutta yhteiskunnan tilasta. Poliisiammattikorkeakoulu tekee vuosittain selvityksen poliisin tietoon tulleista rasistisiksi epäillyistä rikoksista ja niiden piirteistä. Tällä hetkellä Poliisiammattikorkeakoulussa kehitetään poliisin tietoon tulleiden rasististen rikosten seuranta laajemmaksi viharikollisuuden seurannaksi. Ensimmäinen raportti valmistuu syksyllä 2009.

Syksyllä 2008 valmistui myös tutkimus rasististen rikosten etenemisestä oikeusjärjestelmässä



(Peutere Laura, Rasistisia piirteitä sisältävät rikosepäilyt - tapaustutkimus Helsingistä 2006, Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 73/2008). Tutkimuksen mukaan rasistisista piirteitä sisältävät rikosepäilyt näyttävät etenevän poliisilta syyttäjälle yhtä hyvin kuin muutkin rikokset. Ongelmia sen sijaan on teon rasistisen motiivin tunnistamisessa ja tutkimisessa, ja rasistinen motiivi jää helposti huomioimatta rangaistusta koventavana tekijänä. Joissakin tapauksissa teon rasistiset piirteet tulivat selvästi esiin poliisin esitutkimusmateriaalissa, mutta yhdessäkään jutuista syyttäjät eivät kuitenkaan vaatineet rangaistuksen koventamista rasistisen motiivin perusteella. Tuomioistuimien ei myöskään ollut oma-aloitteisesti ottanut esille teon rasistista motiivia istunnossa eikä huomioinut sitä rangaistuksen mittaamisessa.

Valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden ohjelmassa on asetettu tavoitteeksi, että lainsäädännön ja oikeusjärjestelmän avulla puututaan tehokkaasti rasistisiin rikoksiin ja internetissä esiintyviin rasistisiin viesteihin rikosoikeudellisin keinoin. Rasististen rikosten käsittelyä tehostetaan lisäämällä muun muassa poliisin ja syyttäjän välistä yhteistyötä, jotta rikoksen motiiviin liittyvät seikat tulevat huomioituksi kaikissa rikosprosessin eri vaiheissa.

#### **2.15.4 Oikeussuojakeinojen aukollisuus syrjäntätilanteissa**

Nykyinen yhdenvertaisuuslainsäädäntö muodostaa epäyhtenäisen kokonaisuuden, joka soveltuu eri tavoin eri elämänalueille ja asettaa eri syrjäntätilanteissa toisistaan poikkeavia oikeussuojakeinoja ja seuraamuksia. Myös valvonta on hajautunut usealle eri viranomaiselle. Esimerkiksi yhdenvertaisuuslain (21/2004) noudattamista valvovat vähemmistövaltuutettu ja syrjäntälautakunta etnisen syrjäntän osalta sekä työsuojeluviranomaiset työsuhteiden ja julkisoikeudellisten palvelusuhteiden (ja työharjoittelun) osalta. Naisten ja miesten välistä tasa-arvoa koskevan tasa-arvolain (609/1986) noudattamista valvoo puolestaan tasa-arvovaltuutettu ja tasa-arvolautakunta. Näiden yleislakien lisäksi lukuisissa erityislaeissa esimerkiksi työelämän sekä sosiaali- ja terveysalalla on omat syrjäntän kieltävät tai tasa-arvoiseen kohteluun velvoittavat säännöksensä. Erityisiä säännöksiä syrjäntän seuraamuksista on näiden lakien lisäksi rikoslaissa, vahingonkorvauslaissa sekä laissa työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006).

Nykyisessä järjestelmässä syrjäntyn oikeusasema, käytettävissä olevat oikeusturvakeinot ja viranomaisten toimivaltuudet riippuvat paljolti siitä, mistä elämänalueesta tai minkä tyyppisestä syrjäntästä on kyse. Vain sukupuoleen tai etniseen alkuperään perustuvan syrjäntän osalta on olemassa erityiset valtuutetut. Oikeusturvakeinoin erilaissa syrjäntätilanteissa voi kuulua oikeus nostaa rikoskanne, oikeus nostaa siviilikanne rahallisen hyvityksen saamiseksi, oikeus vaatia kieltoa syrjäntän toiminnan jatkamiselle tai uusimiselle sekä oikeus saattaa asia erityisviranomaisen, valtuutetun tai lautakunnan, käsiteltäväksi. On myös mahdollista vaatia vahingonkorvausta syrjäntän aiheuttamasta vahingosta. Syrjäntälautakunta voi vahvistaa osapuolten välillä sovinnon, mihin taas tasa-arvolautakunnalla ja työsuojeluviranomaisilla ei ole toimivaltaa. Syrjäntäasioiden oikeusturvajärjestelmä on siten hajautunut hyvin moniin menettelyihin ja näyttäytyy yksilön kannalta melko sekavana.

Oikeusturvakeinoissa sekä viranomaisten valvontavelvoitteen kattavuudessa ja toimivaltuuksissa on epäyhtenäisyyttä ja aukollisuutta. Esimerkiksi vain tasa-arvolakiin ja yhdenvertaisuuslakiin sisältyy oikeus erityiseen hyvitykseen syrjäntätapauksissa ja hyvitysmenettelyyn liittyvä käännetty todistustaakka. Muilta osin ei ole olemassa erityistä hyvitysjärjestelmää. Lisäksi tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain tarjoama oikeussuoja vaihtelee riippuen asiasta. Esimerkiksi tasa-arvolain mukainen hyvitys voidaan määrätä maksettavaksi vain lain sisältämien erityiskieltojen rikkomisesta. Yhdenvertaisuuslain soveltamisala puolestaan vaihtelee eri elämänalueilla syrjäntäperusteesta riippuen ja asettaa eri syrjäntäperusteet keskenään erilaiseen asemaan. Etniseen alkuperään perustuvassa syrjäntässä lain soveltamisala on laajin.

Muilta osin nykyisessä laissa on perusteetonta aukollisuutta ja epäyhdenmukaisuutta. Yhdenvertaisuuslain syrjintäkielto ei esimerkiksi koske sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuutta tilanteissa, joissa on kyse syrjinnästä iän, vammaisuuden tai seksuaalisen suuntautumisen vuoksi. Lain hyvitysjärjestelmä ei myöskään ulotu lain koko soveltamisalalle.

Myös yhdenvertaisuuden suojan parantaminen on yhdenvertaisuustoimikunnan pohdittavana.

## LYHENTEET

AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome
AKT	Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren alueen maat
ARA	Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
ASEAN	Kaakkois-Aasian maiden järjestö, Association of Southeast Asian Nations
ASEM	Aasian ja Euroopan maiden huippukokous, Asia-Europe Meeting
CEB	Euroopan kehityspankki, Council of Europe Development Bank
CERD	Rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea, Committee on the Elimination of Racial Discrimination
COHOM	Euroopan unionin ministerineuvoston ihmisoikeustyöryhmä
CPT	Eurooppalainen komitea kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi, European Committee for the Prevention of Torture
DPA	YK:n poliittisten asiain osasto, United Nations Department of Political Affairs
DPKO	YK:n rauhanturvaosasto, United Nations Department of Peacekeeping Operations
ECRI	Eurooppalainen rasisimin ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio, European Commission Against Racism and Intolerance
EDIHR	EU:n demokratia- ja ihmisoikeusinstrumentti, European Instrument on Democracy and Human Rights
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EN	Euroopan neuvosto
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
EPA	Talous- ja kumppanuussopimus, Economic Partnership Agreement
ERTF	Euroopan romanifoorumi, European Roma and Travellers' Forum
EP	Euroopan parlamentti
ESDC	Euroopan puolustusakatemia, European Security and Defence College
ETNO	Etnisten suhteiden neuvottelukunta
ETPP	Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikka
ETYJ	Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö
ETYK	Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssi
EU	Euroopan unioni
EV	Eduskunnan vastaus
EY	Euroopan yhteisö
FAO	YK:n ruokajärjestö, Food and Agriculture Organization
FTA	Vapaakauppasopimus, Free Trade Agreement
GCC	Persianlahden yhteistyöneuvosto, Gulf Cooperation Council
GPDD	Globaali vammaiskumppanuusverkosto, Global Partnership for Disability and Development

GSP	EU:n yleinen tullietuusjärjestelmä, Generalized System of Preferences
HaO	Hallinto-oikeus
HE	Hallituksen esitys
HIV	HI-virus, Human Immunodeficiency Virus
HUS	Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitoyhtymä
IBRD	Kansainvälinen jälleenrakennus- ja kehityspankki, International Bank for Reconstruction and Development
ICC	Kansainvälinen rikostuomioistuin, International Criminal Court
IDEA	Kansainvälinen demokratia- ja vaaliapuinstituutti, International IDEA
ILC	Kansainvälisen oikeuden toimikunta, International Law Commission
ILO	Kansainvälinen työjärjestö, International Labour Organization
IMF	Kansainvälinen valuuttarahasto, International Monetary Fund
IOM	Kansainvälinen siirtolaisjärjestö, International Organization for Migration
ION	YK:n ihmisoikeusneuvosto
IONK	Kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunta
IOT	YK:n ihmisoikeustoimikunta
JOUHA	Joukkojenhallintatoiminta
KASTE	Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
KP-oikeudet	Kansalaisyhteiskunnan poliittiset oikeudet
LaVL	Lakivaliokunnan lausunto
LaVM	Lakivaliokunnan mietintö
LDC	Vähiten kehittyneet maat, Least Developed Countries
OAS	Amerikan valtioiden järjestö, Organization of American States
ODIHR	ETYJ:n ihmisoikeuksien ja demokraattisten instituutioiden toimisto, Office for Democratic Institutions and Human Rights
OECD	Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö, Organisation for Economic Cooperation and Development
OIC	Islamilainen konferenssi, Organisation of the Islamic Conference
OPTULA	Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos
PACE	Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous, Parliamentary Assembly of the Council of Europe
PARAS-hanke	Kunta- ja palvelurakenteen uudistamishanke
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PNR	Lentomatkustajien tiedot, Passenger Name Record
PoV	Euroopan unionin perusoikeusvirasto
REIT	Real Estate Investment Trust
SATA-komitea	Sosiaaliturvan uudistusta valmisteleva komitea
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja

Stakes	Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
STTV	Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus
SuVM	Suuren valiokunnan mietintö
TE-toimisto	Työ- ja elinkeinotoimisto
TN	YK:n turvallisuusneuvosto
TOIMIA	Toimintakyvyn mittaamisen ja arvioinnin kansallinen asiantuntijaverkosto
TSS-komitea	Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea, Committee on Economic, Social and Cultural Rights
TSS-oikeudet	Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet
TSS-sopimus	Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus
UNAIDS	YK:n HIV / AIDS-ohjelma, Joint United Nations Programme on HIV and AIDS
UNCAC	YK:n korruption vastainen yleissopimus, United Nations Convention against Corruption
UNDEF	YK:n demokratia-rahasto, United Nations Democracy Fund
UNDP	YK:n kehitysohjelma, United Nations Development Programme
UNFPA	YK:n väestöohjelma, United Nations Population Fund
UNHCR	YK:n pakolaisasiain päävaltuutettu, United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	YK:n lastenrahasto, United Nations International Children's Emergency Fund
UNIFEM	YK:n naistenrahasto, United Nations Development Fund for Women
UNPFII	YK:n alkuperäiskansojen pysyvä foorumi, United Nations Permanent Forum for Indigenous Issues
UPR	Ihmisoikeusneuvoston maakohtainen määräaikaistarkastelu, Universal Periodic Review
VakO	Vakuutuslaitos
Valvira	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
VNS	Valtioneuvoston selonteko
WTO	Maailman kauppajärjestö, World Trade Organization
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YUTP	EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka





