

**Arviointiselvitys valtioneuvoston vuoden 2009
ihmisoikeusselonteon kansainvälisen osuuden toimeenpanosta**

Loppuraportti 4.5.2014

Maaria Seppänen ja Lauri Siitonen

Helsingin yliopisto

Politiikan ja talouden tutkimuksen laitos

Raportissa esitetyt näkemykset ja mielipiteet eivät välttämättä vastaa UM:n virallista kantaa

Sisällysluettelo

Sisällysluettelo.....	2
Lyhennelmä.....	4
1. Johdanto	4
1.1 Toimeksiannon kuvaus.....	6
1.2 Menetelmistä.....	7
1.3 Raportin rakenne	9
2. Ihmisoikeuspolitiikan tilanne kansainvälisesti 2010-luvulla	11
3. Vuoden 2009 ihmisoikeusselonteko	15
3.1 Yleistä selonteosta	15
3.2 Selonteon rakenteesta.....	16
3.3 KP- ja TSS-oikeudet selonteossa	17
3.4. Selonteon merkityksestä.....	20
4. Vuoden 2009 selonteon toimeenpano ulkoasiainhallinnossa.....	22
4.1 Selonteon ohjaava vaikutus	22
4.2 Kohderyhmien painotus ihmisoikeustyössä.....	24
4.3 Ihmisoikeustoiminnan alueet.....	26
4.4 Ihmisoikeustoiminnan vaikuttavuus	28
4.5 Muut viimeaikaiset ihmisoikeuslinjaukset ulkoasiainhallinnossa.....	29
4.6 Kansallisen ja kansainvälisen osuuden yhdistäminen selonteossa.....	30
4.7 Ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanoon liittyvät muut tekijät	30
4.8 Suomi ihmisoikeustoimijana ulkopuolelta katsottuna	33
5. Johtopäätökset.....	37
5.1 Selonteko yleisesti	37
5.1 Selonteon seuranta	38
5.3 Institutionaalinen muisti.....	39
6. Suosituksia.....	40
6.1 Kaikille ihmisoikeuspolitiikan toimijoille.....	40
6.2 Tulevan selonteon seurannan kehittäminen	41
6.3 Kriteereistä	42
7. Taustamateriaali.....	44

Liite 1. Tehtävän kuvaus	46
Liite 2. Lista haastatelluista henkilöistä	49
Liite 3. Kyselylomake	51

Lyhennelmä

Arviointiselvitys valtioneuvoston vuoden 2009 ihmisoikeusselonteon kansainvälisen osuuden toimeenpanosta suoritettiin toimeksiantona marraskuun 2013 ja maaliskuun 2014 välisenä aikana. Sen tekijöinä olivat Maaria Seppänen ja Lauri Siitonen Helsingin yliopiston politiikan ja talouden tutkimuksen laitokselta. Selvityksen tehtävänä oli selvittää sitä miten ulkoasiainhallinto on pannut toimeen valtioneuvoston vuoden 2009 ihmisoikeusselonteon tavoitteita sekä esittää toimintasuosituksia. Selvitystä varten tehtiin haastatteluja ulkoasiainhallinnon sekä sidosryhmien kanssa Helsingissä, sekä ulkoministeriön virkamiesten kanssa Brysselissä, Strasbourgissa ja Genevessä. Näissä kolmessa jälkimmäisessä haastateltiin lisäksi Suomen yhteistoimintajärjestöjen edustajia (EU, Euroopan neuvosto sekä YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimisto); puhelimitse haastateltiin myös Suomen ETYJ-edustustoa Wieneissä. Lisäksi lähetettiin kysely Suomen edustustoille. Kyselylomakkeita lähetettiin 48 edustustoon ja niistä saatiin 30 vastausta, mikä on sähköpostitse toteutettavalle kyselylle riittävä otos.

Arviointiselvityksessä kävi ilmi, että Suomen ulkosuhteissa on selvää edistymistä ihmisoikeuksien kannalta ja niiden laaja-alaisempaa huomioimista, ja osittain juuri selonteon ansiosta. Varsinkin nuoremmille virkamiehille se on hyödyllinen, jopa välttämätön opaskirja. Vanhempien virkamiesten mielestä linjaukset tosin yleensä vastaavat sitä, mitä muutenkin ulkoasiainhallinnossa painotetaan, mikä johtuu pitkälti siitä, että eri selontekojen kesken on suurta temaattista jatkuvuutta.

Suomen ihmisoikeuspolitiikka ulkosuhteissa keskittyy enemmän taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin (TSS) oikeuksiin, vähemmän kansalais- ja poliittisiin (KP) oikeuksiin, mikä näyttää erottavan Suomen muista Pohjoismaista. Tosin edustustotyön arkipäivässä toiminta vaikuttaa jakautuvan tasapuolisemmin näiden eri osa-alojen välillä. Silti joissakin haastatteluissa nostettiin esiin kysymys, antaako selonteko painopisteineen riittävän politiikkaohjauksen aikamme keskeisissä kriiseissä. Kaikenkaikkiaan ihmisoikeuksien esiintuominen kansainvälisillä areenoilla on nykytilanteessa haastavampaa kuin vielä vuonna 2009, eikä tähän asiintilaan ole näkyvissä nopeaa helpotusta mm. kansainvälisen järjestelmän ja –yhteisön rakenteellisten muutosten takia.

Selonteon selvästi merkittävin kohderyhmä ja Suomen varsinainen vahvuusalue ovat naiset ja naisten oikeudet, mitä selittänee Suomen oma historia ja pitkäaikainen toiminta kansainvälisillä areenoilla. Muutkin kohderyhmät – lapset, vammaiset, alkuperäiskansat ja sukupuolivähemmistöt – koettiin mielekkäiksi. Ihmisoikeudet tulevat esiin eri toiminta-alueilla merkittävässä määrin Suomen ulkosuhteissa, erityisesti poliittisessa dialogissa asemamaan viranomaisten kanssa ja raportoinnissa Helsinkiin. Sen sijaan ihmisoikeudet huomioidaan selvästi vähemmän taloudellisissa ulkosuhteissa ja ympäristöasioissa; tämä ei kuitenkaan koske kehitysyhteistyön ympäristösektoria.

Suomen toiminta ihmisoikeuksien alalla nähdään kohtuullisen vahvaksi myös tuloksellisuuden suhteen. Viiteryhmän osalta Suomi poikkeaa huomattavasti muista Pohjoismaista TSS-painotuksen vuoksi ja ulkopuolelta katsottuna Suomi rinnastuu joihinkin Latinalaisen Amerikan ns. edistyneisiin maihin. Toisaalta Suomea myös arvostetaan Saksan ja Portugalin ohella TSS-oikeuksia korostavana EU-maana.

Arviointiselvityksessä päädyttiin suosittelemaan, että Suomen ei ole syytä luopua TSS-painotuksesta, mutta sitä kannattaisi täydentää ja tasapainottaa niin, että Suomi profiloituisi selkeämmin myös KP-oikeuksien puolustajana ja pystyisi näin uskottavasti vastaamaan ulkopoliittikallaan kansainvälisen tilanteen kipeisiin kriiseihin. Selonteossa olisi hyvä pohtia myös sitä, miten ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanosta väistämättä seuraavat intressiristiriidat – kuten aseviennissä – voitaisiin periaatteessa ratkaista. Vaikka sekä haastateltujen että kyselyiden mukaan vallitsi merkittävän laaja yhteisymmärrys siitä, että ihmisoikeusselonteissa kansallisen ja kansainvälisen osuuden yhdistäminen on perusteltua, pitäisi huolehtia siitä, miten varsinkin nuorempien virkamiesten (tai esim. harjoittelijoiden) poliittinen ohjaus taataan tilanteessa, jossa vuoden 2014 selonteon kokonaispituus tulee olemaan huomattavasti suppeampi kuin vuoden 2009 versiossa.

1. Johdanto

1.1 Toimeksiannon kuvaus

Syksyllä 2013 ulkoasiainministeriön (UM) ihmisoikeuspolitiikan yksikkö (POL-40) julisti rajoitetun tarjouskilpailun yliopistoille ja tutkimuslaitoksille riippumattomasta ulkopuolisesta arviointiselvityksestä valtioneuvoston vuoden 2009 ihmisoikeusselonteon kansainvälisen osuuden toimeenpanosta. Selvityksen tekeminen annettiin Helsingin yliopiston valtiotieteellisen tiedekunnan politiikan ja talouden tutkimuksen laitokselle. Laitoksen dosentti, FT Maaria Seppänen sekä tutkimuskoordinaattori, VTT Lauri Siitonen ovat tehneet arviointiselvityksen. Käsillä oleva raportti on tämän tilaustutkimuksen lopputuote.

Tarjouspyynnössä määriteltiin arvioinnin (jota tuonnempana kutsutaan selvitykseksi) tavoitteet tiivistetyssä muodossa seuraavasti:

- 1) kerätä yhteen tieto siitä, miten ulkoasiainhallinto on pannut toimeen ihmisoikeusselonteon tavoitteita, sekä kotimaisten ja ulkomaisten sidosryhmien näkemyksiä kyseisestä toimeenpanosta sekä ehdotuksia sen parantamiseksi;
- 2) koota yhteen nämä havainnot, analysoida ne sekä tehdä niiden pohjalta johtopäätöksiä, ja
- 3) esittää johtopäätösten pohjalta politiikkasuosituksia ja toimintaehdotuksia,
- 4) pitäen samalla mielessä se, miten ihmisoikeusselonteon (-selontekojen) toimeenpanon arviointia, seurantaa ja mittaamista voitaisiin kehittää.

Täydellinen tehtävänkuvaus kopioituna tarjouspyynnöstä on raportin liitteessä 1. Sopimus arviointiselvityksestä allekirjoitettiin 7.11.2013 ja varsinainen työ haastatteluineen alkoi joulukuussa ja kesti helmikuuhun 2014. Työn alkuvaiheessa kävi ilmi, ettei missään ollut saatavissa kattavaa tai edes kohtuullista selostusta siitä, mitä ulkoasiainhallinnossa oli vuoden 2009 jälkeen tehty ja saatu aikaan ihmisoikeuksien alalla. Myöskään käsillä olevan raportin sisältöä ei tule nähdä kaikenkattavana selvityksenä Suomen ihmisoikeuspolitiikan tuloksista ja vaikuttavuudesta vuoden 2009 jälkeen. Sen sijaan arviointiselvitys tarjoaa – joidenkin merkittävimpien konkreettisten saavutusten ja toimenpiteiden kuvaamisen ohella – analyysiä ihmisoikeusselonteon toimeenpanosta sekä siihen liittyvistä rajoitteista, joista osa johtuu selonteosta itsestään. Ihmisoikeustyö sinänsä on pitkäjänteistä ja sen tulokset ovat nähtävissä usein vasta vuosikymmenien jälkeen, eikä tästä syystä rajatun, alle viiden vuoden kauden konkreettisia tuloksia ole helppo osoittaa. Toinen tähän liittyvä syy on se, että ihmisoikeudet tulevat esiin – silloin kun tulevat – edustustotyössä vähin erin muiden asioiden ohella ja niihin kytkettyinä kymmenissä ellei sadoissa kokouksissa. Näin ollen ihmisoikeuspolitiikkaa voimakkaastikin edistävällä virkamiehellä on vaikeuksia nostaa toiminnastaan esiin konkreettisia toimenpiteitä ihmisoikeuksien suhteen.

Haluamme lämpimästi kiittää yhteistyöstä toimeksiantajan (POL-40) henkilökuntaa, erityisesti ihmisoikeussuurlähettiläs Rauno Merisaarta ja avustaja Tommi Palosaarta sekä kaikkia haastateltuja henkilöitä ja kyselyn palauttaneita ulkoasiainhallinnon tahoja. Ulkoasiainministeriö ei ole vastuussa tässä raportissa ilmaistuista mielipiteistä, tulkinnoista tai siinä mahdollisesti esiintyvistä virheistä, eivätkä tässä esitetyt väittämät ja mielipiteet välttämättä edusta ministeriön virallista kantaa.

1.2 Menetelmistä

Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteon – eikä pelkästään vuoden 2009 version – toimeenpanon arvioinnissa on periaatteessa eräs merkittävä metodologinen ongelma, joka liittyy selonteon ”kausaaliseen voimaan” . Kyseistä ongelmaa voidaan kutsua myös attribuution ongelmaksi¹. Tällä tarkoitetaan sitä, kuinka suuressa määrin ulkoasiainhallinnon toiminta ja mahdolliset saavutukset ihmisoikeuksien saralla vuoden 2009 syyskuusta lähtien ovat suoraan johdettavissa selonteon linjauksista. Vielä eräs tapa ilmaista ongelma on, johtuuko toiminta selonteosta vai siitä, että selonteko vain kirjaa ylös jo vakiintuneita tavoitteita joiden saavuttamiseksi toimittaisiin joka tapauksessa – vai kenties vielä jostakin täysin muusta, kuten esimerkiksi alati muuttuvasta kansainvälispoliittisesta tilanteesta tai edustustojen asemamaissa eteen tulevista haasteista.

Niinpä tässä selvityksessä ratkaistiin kysymys eräänlaisella ”puujalalla” ja laajennettiin tiedonhankinta koskemaan kaikkea ihmisoikeustoimintaa vuoden 2009 jälkeen. Toisaalta samaan aikaan tiedusteltiin eri tavoilla (katso alla jakso kyselylomakkeista) sitä, kuinka suuren kausaalisen painoarvon UM:n virkamiehet itse selonteolle antoivat. Päädyttiin siis ensisijaisesti selvittämään kronologista korrelaatiota eli sitä, mitä selonteon antamisen (syyskuu 2009) jälkeen oli ihmisoikeuspolitiikassa tehty. Osittain tästä syystä kysely painottui UM:n virkamiehiin, joskin myös sidosryhmien näkemyksiä tiedusteltiin.

Aiheeseen liittyvän kirjallisen materiaalin ohella raportti perustuu tehtyihin haastatteluihin (liite 2) ja UM:n yksiköille lähetettyyn kyselyyn (liite 3).

Selvitystyö aloitettiin alustavilla haastatteluilla joulukuun alussa 2013 Helsingissä UM:n, muun valtionhallinnon ja kansalaisjärjestöjen piirissä sekä Brysselin EU-edustustossa. Alustavan tiedonhankinnan tarkoituksena oli muodostaa tarkempi kyselyrunko niin lomakkeelle kuin haastatteluillekin. Toinen haastatteluperiodi järjestettiin tammikuun puolenvälin jälkeen 2014 ulkoasiainhallinnossa, kansalaisjärjestötahoilla sekä tietyissä muissa ministeriöissä, jotka ovat toimialansa takia tekemisissä ihmisoikeuksien kanssa. Kaikille haastateltaville taattiin nimettömyys eikä ketään siteerata raportissa nimeltä

¹ OECD:n kehitysapukomitean DAC:n evaluaatiokäsikirjat käyttävät attribuutio-termiä yhteyksissä, joissa kehitysyhteistyöhankkeen saavutukset voidaan osoittaa olevan nimenomaan ko. hankkeen aikaansaamia, ei muiden tekijöiden tulosta.

mainiten. Helmikuussa järjestettiin joitakin haastatteluja kansainvälisissä järjestöissä tietyissä Euroopan kaupungeissa. Näissä tiedusteltiin ulkopuolista näkemystä ja ehdotuksia Suomen profiloitumisesta ihmisoikeuksissa kansainvälisillä areenoilla. Suomalaisen kanssa tehdyissä haastatteluissa noudatettiin samaa aiherunkoa kuin kyselylomakkeissa ns. teemahaastattelumenetelmällä, jossa keskustelun aiheet on määritelty mutta haastateltava saa itse kertoa vapaasti teemoihin liittyvistä asioista omien painotustensa mukaan.

Kansainvälisten järjestöjen kohdalla otos ei käytännön syistä voinut olla täysin edustava, koska vierailut Brysseliin, Strasbourgin ja Geneveen olivat väistämättä rajoitettuja päivään, pariin. Haastateltavat valikoituivat näin ollen pitkälti sen mukaan, keille kaikille saatiin järjestymään tapaaminen kyseisille päiville. Haastattelut järjestöissä tehtiin helmikuun puolenvälin ja lopun välillä; vierailujen aikana tavattiin myös Suomen paikallisen edustuston edustajaa (tai edustajia). Käytännön syistä myös Euroopan unionia kutsutaan tässä raportissa kansainväliseksi järjestöksi, vaikka se on myös laajalti sisäasioihin liittyvä järjestö.

Kyselylomake lähetettiin valikoiduille edustustoille sekä UM:n yksiköille, yhteensä 48 edustustolle idästä länteen (Pekingistä Washingtoniin) ja niistä etelään, ja näiden kanssa toimiville alueyksiköille. Kehitysyhteistyön kumppanimaissa sijaitseville edustustoille lähetettiin muihin edustustoihin verrattuna yhdellä lisäteemalla varustettu kysely (kehitysyhteistyöhön liittyvä lisäteema on erikseen merkitty liitteessä 2 olevaan kyselylomakkeeseen). Otoksen ulkopuolelle jäi vain suurin osa aivan läntisimmän ja pohjoisen Euroopan edustustoja. Palautuksia saatiin 30, mikä on sähköpostitse tehtyjen kyselyiden kohdalla riittävä määrä kohtuulliseen edustuksellisuustasoon. Toisaalta on huomattava, että kuusi vastauslomaketta saatiin yhdestä UM:n yksiköstä eli useilta maatiimeiltä ja eri henkilöiden täyttämänä samasta yksiköstä, mikä viittaa johdon ohjaukseen. Koska muita kyselyitä kuitenkin saatiin riittävästi ja kyseisestä yksiköstä saadut vastaukset olivat eri henkilöiden täyttämiä, ei sen paino vääristä otosta vaan vastaa kutakuinkin maailman maiden jakautumista eri mantereille.

Kyselyllä pyrittiin vahvistamaan haastatteluissa saatuja vaikutelmia hieman ”kättä pidemmällä” todistusaineistolla. Kyselyn aiheet käsittelivät mm. seuraavia seikkoja, jotka tulivat esiin myös haastatteluissa. Tiedusteltiin vuoden 2009 ihmisoikeusselonteon valmistumiseen osallistumista. Tämän aiheen tarkoituksena oli tutkia yhtäältä selonteon kausaalista painoa edellä kuvatun metodologisen ongelman kiertämiseksi sekä toisaalta selonteon sitouttamisvoimaa virkamiesten toimintaa ohjaavana poliittisena linjauksena. Seuraavaksi kysyttiin niistä selonteon määrittelemistä painopisteryhmistä, joiden oikeuksia virkamiehet katsoivat parhaiten voivansa työssään edistää. Kysely pyrki myös selvittämään sekä antamaan osviittaa siitä, miten virkamiehet itse seuraavat työnsä tuloksellisuutta sekä mahdollisia vihjeitä ja suosituksia tulevan selonteon kansainvälisen osuuden toimeenpanon seurantaan. Yksi kyselyn ydinkohdista oli taulukko, jolla pyrittiin luotaamaan tekijöitä, jotka mahdollisesti vaikuttavat suosiollisesti (positiivisesti) tai estävästi (negatiivisesti) ihmisoikeuksien edistämiseen ulkoasiainhallinnossa – tai ovat neutraaleja (ei vaikutusta).

Arviointiselvityksen tehtävänkuvauksessa oli mukana myös eräs lisätavoite, nimittäin Suomen ihmisoikeuspolitiikan vaikutuksellisuuden arviointi. Tästä asiasta käytiin keskusteluja ihmisoikeuspolitiikan yksikön kanssa ja päädyttiin siihen kohtuulliseen ratkaisuun, että arviointiselvityksessä tyydytään tiedustelemaan mielipiteitä vaikutuksellisuudesta sekä ehdotuksia siitä, mitä kriteerejä sen arvioinnissa voitaisiin käyttää. Kokonaisen yhden ulkosuhteiden osa-alueen viime käden vaikutusten arviointi edellyttäisi pitkää, jopa parin vuoden ja usean tutkijan tutkimusryhmää, ja tästä syystä kallista tutkimushanketta, johon käsillä olevan selvityksen puitteissa ei ole ollut mahdollisuutta. Raportissa joudutaan siis tyytymään oletukseen, että vaikutusta on jos Suomi saa esim. neuvoteltua jonkin aloitteen läpi kansainvälisessä järjestössä tai osallistuu julkilausumaan tiettyjen muiden maiden kanssa. Ja kansainvälisillä areenoilla profiloitumisen eli julkisuusdiplomatian ja maakuvan luomisen kannalta näillä luonnollisesti onkin vaikutusta, vaikka ne eivät suoraan ja välittömästi kenenkään ihmisoikeustilannetta muuttaisikaan. Tämä näkemys nousi esiin myös haastatteluissa niin Suomen ulkoasiainhallinnon piirissä työskentelevien että kansainvälisten järjestöjen virkamiesten kanssa.

Diplomaattikunnan alituinen vaihtuvuus asettaa lisähaasteen selvitykselle: vuoden 2009 ihmisoikeus selvityksen jälkeen miltei koko ulkomaille lähetetty diplomaattikunta on vaihtunut silloisista asemapaikoistaan tai siirtynyt kokonaan toisiin tehtäviin, mikä osaltaan vaikeuttaa tiedonkeruuta. Virkakierto aiheuttaa erityisen ongelman ihmisoikeuspolitiikalle (ns. institutionaalisen muistin ongelma), mitä käsitellään tarkemmin raportin johtopäätöksissä. Raportin tiedot ja näkökulmat heijastavat kirjoitusajankohdan (helmikuu, maaliskuun alku 2014) ajankohtaista tilannetta, joten ne voivat joidenkin ajassa elävien maatilanteiden kohdalla olla vanhentuneita raportin julkaisemisen jälkeen.

1.3 Raportin rakenne

Raportin seuraavassa luvussa (luku 2) käsitellään ihmisoikeuspolitiikan toimintaympäristöä erityisesti 2010-luvulla eli vuoden 2009 selonteon julkaisemista seuraavien vuosien aikaista kansainvälistä tilannetta siltä osin kuin se liittyy ihmisoikeuspolitiikkaan². Lyhyesti voidaan tässä jo todeta, että kokonaistilanne ei ainakaan ole helpottunut ja on nähtävissä monia kehityskulkuja, jotka haastavat vakavasti ihmisoikeuspolitiikan perusteita tai ainakin vaikeuttavat sen toteuttamista. Toisaalta kansainvälisillä areenoilla, mm. Euroopan unionin toiminnassa, ihmisoikeudet ovat viimeisen vuosikymmenen aikana saaneet entistä laajempaa huomiota ja niitä myös valtavirtaistetaan ulkosuhteissa. Tämä ei kuitenkaan

² Tässä selvityksessä ihmisoikeuspolitiikalla tarkoitetaan kaikkea ulkoasiainhallinnon toimintaa ihmisoikeuksien alalla, ml. kehitys- ja turvallisuuspoliittinen, oikeudellinen ja taloussuhteisiin liittyvä toiminta sekä ns. perinteinen diplomaattia.

tarkoita sitä, että ihmisoikeudet olisivat vielä osa kaikkia politiikkoja niin EU:n kuin Suomen ulkosuhteissa.

Luvussa 3 esitetään joitakin huomioita vuoden 2009 ihmisoikeusselonteosta sekä yleisellä että yksityiskohtaisemmalla tasolla. Luku perustuu ensisijaisesti kirjallisen materiaalin analyysiin sekä selvityksen puitteissa tehtyihin haastatteluihin. Selonteossa huomiota kiinnittää hyvin voimakas keskittyminen taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin (TSS) oikeuksiin niin, että poliittiset ja kansalaisoikeudet jäävät melkein täysin näkymättömiin tai ne on otettu huomioon vain kiertoilmauksilla. Luvussa käsitellään myös kyselyn tuloksia erityisesti sen suhteen, mikä on ollut vuoden 2009 ihmisoikeusselonteon merkitys ja valtioneuvoston ihmisoikeuksien selontekojen rooli yleensä ulkosuhteissa.

Luvussa 4 käsitellään tämän arviointiselvityksen varsinaisia empiirisiä tuloksia. Siinä on tiivistettyinä sekä haastatteluiden että kyselylomakkeiden esiin tuomia teemoja ja ideoita selonteosta sekä sen tavoitteiden toimeenpanosta.

Luku 5 kokoaa käytyä keskustelua johtopäätöksiksi ja luvussa 6 esitetään suosituksia tulevan selonteon muodostamiselle sekä yleisemmin ihmisoikeuspolitiikan seurannalle. Raportin loppuun on liitetty lista käytetyistä kirjallisista lähteistä ja taustamateriaalista (sellaiset joita ei alaviitteissä ole mainittu) sekä liitteissä tehtäväkuvaus, luettelo tätä selvitystä varten haastatelluista henkilöistä ja edustustoille lähetetty kyselylomake.

Kun raportissa puhutaan selonteosta, viitataan sillä vuoden 2009 ihmisoikeusselontekoon ellei muuta ole ilmaistu. Samoin raportti puhuu 'selonteosta' vain vuoden 2009 ihmisoikeusselonteon kansainvälisen osuuden merkityksessä, ellei erikseen viitata koko selontekoon ml. sen kansallinen osuus tai mahdollisesti johonkin muuhun valtioneuvoston selontekoon. Vaikka tulevan, vuoden 2014 ihmisoikeusselonteon tarkka sisältö ei ole ollut tiedossa raportin kirjoitushetkellä, on ilmeistä, että vuonna 2013 julkaistu ensimmäinen ulkoasiainhallinnon ihmisoikeusstrategia ja ihmisoikeuspoliittinen toimintaohjelma tulevat vaikuttamaan myös tulevan selonteon muotoon ja sisältöön. Se on myös pyritty ottamaan huomioon tämän raportin suosituksissa.

2. Ihmisoikeuspolitiikan tilanne kansainvälisesti 2010-luvulla

Suomessa on usein ymmärretty ihmisoikeuksien tukeminen lähinnä osaksi ulkopoliittikkaa, perinteisesti erityisesti osaksi monenvälistä ulkopoliittikkaa. Ihmisoikeuksien edistäminen ulkopoliittikan keinoin on kuitenkin sikäli vain välillistä, että vastuu esim. Suomen kannanottojen, kansainvälisten järjestöjen julkilausumien tai päätöslauselmien ja Suomen yhteistyömaassa rahoittamien ihmisoikeushankkeiden toteutuksesta jää viimekädessä kohdevaltiolle.

Toisin kuin kotimaassa, mahdollisuudet edistää ihmisoikeuksia ulkomailla riippuvat paljolti myös maailmanpolitiikan muutoksista. Karkeasti jakaen voidaan erottaa neljä pääjaksoa: toista maailmansotaa seuranneet ”ihmisoikeussopimusten ja -instituutioiden rakennusvuodet” (1945-49), niiden jälkeinen kylmän sodan kausi (1949-1990), kylmän sodan päättymisestä uuden vuosituhannen ensimmäiselle vuosikymmenelle jatkunut ”suotuisa kausi” ja taas haasteellisempi nykyinen aikakausi. Seuraavassa käsitellään tiivistetysti ihmisoikeuspolitiikan toimintaympäristöä erityisesti 2010-luvulla eli vuoden 2009 selonteon julkaisemisen jälkeen.

Maailmanpolitiikan viimeaikainen kehitys on yhtäältä merkittävästi vahvistanut ihmisoikeuksien kunnioitusta ja yleismaailmallisuuden periaatetta. Koskaan aikaisemmin maailmanhistoriassa monipuoluedemokratia ei ole ollut valtiojärjestelmänä niin suosittu, että jopa enemmistö maailman valtioista on ainakin muodollisesti monipuoluedemokratia. Demokratia puolestaan korreloi hyvin voimakkaasti ihmisoikeuksien toteutumisen kanssa.³ Tosin viimeisen kahdeksan vuoden aikana tilanne on yleisesti heikentynyt niin, että *Freedom House* -järjestön raportin (2014) mukaan enää 45 % maista (tai 40 % maailman väestöstä) on täysin vapaita ja 30 % (25 % väestöstä) vain osittain vapaita. Ns. arabikevään nostama toive kylmän sodan jälkeisen demokratia-aallon jatkumisesta vielä 2010-luvulle on viimeaikaisen kehityksen valossa hiipunut. Egyptin lisäksi demokraattisia oikeuksia on heikennetty mm. Azerbaidžanissa, Indonesiassa, Turkissa, Ukrainassa, Venezuelassa ja Venäjällä. Vain Tunisia näyttää pystyneen arabikevään jälkimainingeissa vakiinnuttamaan perustuslaillista ja oikeusvaltiokehitystä sekä edistämään poliittista vakautta.

Ihmisoikeuksien kunnioitusta on vahvistettu niin kansallisin kuin kansainvälisin toimenpitein. Monissa maissa ihmisoikeustilanne on parantunut esim. lainsäädännön ja valvontaelinten myötä. Myös kansainvälistä valvontaa on kehitetty mm. lukuisin sopimusjärjestelyin. Wienin ihmisoikeuksien maailmankonferenssissa vuonna 1993 vahvistettiin ihmisoikeuksien yleismaailmallisuus. Vuodesta 1995 lähtien ihmisoikeudet ovat osa kaikkia EU:n ja kolmansien maiden välisiä sopimuksia, ml. Cotonou-sopimus vuosille 2000-2020, jossa on

³ Korrelaatio ei kuitenkaan välttämättä merkitse kausaalista suhdetta: sikäli kuin ihmisoikeudet kuuluvat jo demokratian määritelmään, korrelaatio syntyy automaattisesti. Harto Hakovirta: ”Is it Justified to Democratize the Whole World?”, pp. 185-207 in Harto Hakovirta (ed.): *Globalism at the Crossroads: Wedges into global theory and policy*. Helsinki: Finnish Political Science Association, 2000.

sopimuspuolina yli sata maata (75 Afrikan, Karibian ja Tyynen valtameren maata sekä EU:n kaikki 28 jäsenvaltiota). Sopimus pohjaisten järjestelmien ohella ihmisoikeuksien seuranta on merkittävästi tehostanut uusi sosiaalinen media, joka levittää tietoa autoritaarisiin maihin ja myös niistä maailmalle.

Toisaalta monet viimeaikaiset muutokset ovat rapauttamassa ihmisoikeuksien toteutumista ja yleismaailmallisuutta. Puheet ns. aasialaisista ihmisoikeuksista haastavat suoraan ihmisoikeuksien yleismaailmallisuuden idean. Myös uskonnollinen fundamentalismi eri muodoissaan haastaa avoimesti ihmisoikeuksien yleismaailmallisuuden korostamalla uskonnollis-kulttuuristen arvojen ja paikallisten ”perinteiden” merkitystä. Nämä liikkeet saattavat kyseenalaistaa sukupuolten tasa-arvon tai korostaa vanhempien, suvun, klaanin tai muun yhteisön päätösvaltaa naisten, jälkeläisten tai nuorempien sukulaisten oikeuksien kustannuksella. Samaan aikaan kuitenkin esimerkiksi ASEAN-maiden aloitteesta on syntynyt oma Aasian ihmisoikeusjärjestelmä ja -sopimus muiden mantereiden tapaan: sillä, kuten Afrikan unionilla, Euroopan neuvostolla ja Amerikan valtioiden järjestöllä OAS:llä on oma yleismaailmallisiin sopimuksiin perustuva ihmisoikeussopimuksensa.

Globalisaation ja kasvaneen maahanmuuton myötä lokaalin ja globaalien väliset rajat heikkenevät niin, että myös muodollisesti vapaissa maissa ilmenee räikeitä ihmisoikeusloukkauksia. Euroopassakin on nousemassa ihmisoikeudet ainakin epäsuorasti kyseenalaistavia poliittisia liikkeitä ja puolueita, jotka torjuvat ”toiseuden” tai ”erilaisuuden” ja edistävät sisäänpäin käpertymistä ja ”kansallisen” ensisijaisuutta.

Laajemmassa perspektiivissä ihmisoikeuksien suotuisa kausi on päättymässä myös kansainvälisen järjestelmän ja talouden rakenteellisten muutosten vuoksi. OECD-maiden hegemoninen asema maailmantalouden keskuksena ja mm. kehitysrahoituksen pääasiallisena lähteenä on merkittävästi heikennyt osin talouskriisin, osin ns. kehittyvien talouksien (kuten nk. BRICS-maat) nopean talouskasvun myötä. Vaikka osa kehittyvistä talouksista lähenee OECD-ryhmää, merkittävä osa (mm. Kiina, Venäjä, Vietnam) ei näytä edes tavoittelevan jäsenyyttä läntisissä järjestöissä. Jos EU oli vielä 1990-luvulla esikuva monille kehittyville maille ja alueille, viimeaikainen talouskriisi ja sisäinen hajanaisuus näyttävät laskeneen EU:n globaalia merkitystä.

Sanavapauden ja uskonnonvapauden vaikea keskinäinen suhde tuli esiin nk. Muhammed-kuvien lietsomassa voimakkaassa reaktiossa, joka koski erityisesti Tanskaa, mutta välillisesti myös muita Pohjoismaita. YK:n Ihmisoikeusneuvosto (ION) on kuitenkin onnistunut pitkällisen neuvottelun jälkeen hyväksymään uskonnonvapautta koskevan päätöslauselman, jossa vahvistetaan monille jäsenmaille vaikeasti hyväksyttävä vapaus valita uskontonsa. Samaan aikaan keskustelut vihapuheesta, Internetin vapaudesta ja tietoturvakysymyksistä ovat nostaneet esille sananvapauden merkityksen uuden median aikakaudella. Uuden median vapauden hintana on myös valtioiden entistä tehokkaampi kyky seurata sähköistä viestintää, kuten tietovuotaja Edward Snowdenin paljastusten myötä on käynyt ilmi.

Aivan viime vuosina on erityisesti YK:n alaisessa ihmisoikeusneuvostossa nähty ”kulttuurien välisen sodan” tai vastakkainasettelun nousevan voimakkaammaksi kuin vuoden 2009 ihmisoikeuslontoon kirjoittamisen aikaan. Eräät nousevat taloudet tai sellaisina itseään pitävät lietsovat – tarkkailijoiden mukaan tarkoituksellisesti – kulttuurien välistä vastakkainasettelua kansainvälispoliittisena keinona oman aseman turvaamiseksi (tai puolustamiseksi) ja mobilisoivat maltillisempia maita mukaansa puolustamaan ja edistämään kulttuurirelativismia. Tästä syystä Ihmisoikeusneuvostossa on perustettu osittain epävirallinen mutta säännöllisiä kokouksiaan pitävä ”samanmielisten maiden ryhmä” (*LMG – Like-Minded Group*). Monet ellei peräti useimmat ihmisoikeudet, erityisesti kansalais- ja poliittiset oikeudet, kohtaavat yhä useammin vastustusta länsimaiden oletetun ”imperialismin” takia.

Erityinen argumentti, jota tässä taistelussa käytetään aseena, on kansallinen suvereniteetti, joka kansainvälisen oikeuden muiden periaatteiden joukosta nostetaan ylimmäksi periaatteeksi. Kansallinen suvereniteetti on YK:n peruskirjan mukaan kansainvälisten suhteiden järjestelmän peruseriaate, mutta yleismaailmalliset ihmisoikeudet voidaan samoin nähdä *jus cogens* -normeiksi, joista valtiot eivät voi toisin sopia.⁴ Kysymys voitaisiin nähdä kiteytyvän suojeluvastuun periaatteeseen (*responsibility to protect*), joka hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa vuonna 2005 mutta jonka statuksesta ja merkityksestä edelleenkin keskustellaan. Ei liene sattumaa, että aggressiivisemmaksi yltynyt poliittinen kiista ihmisoikeusneuvostossa alkoi Libyan entisen hallituksen kukistamisesta kansainvälisen aseellisen toiminnan avulla vuonna 2011. Sama keskustelu on vaikeuttanut yhteisymmärryksen löytymistä myös Syyrian nykyisessä vaikeassa tilanteessa. Toisaalta myös läntisissä suurvalloissa harjoitetaan tarvittaessa valtiosuvereniteettia korostavaa politiikkaa. Pessimistisimmissä arvioissa povataan ”uus-westfalenilaisen” kauden alkua, jolloin kansallinen suvereniteetti nousisi taas ensisijaiseksi lähtökohdaksi.

Ehkä hieman yllättäen vakavasti otettavin kritiikki ihmisoikeuspolitiikkaa kohtaan tulee ihmisoikeusliikkeen sisältä. Ihmisoikeusaktivisti ja tutkija Stephen Hopgood erottaa toisistaan ihmisten kamppailun oikeuksistaan (*human rights*) ja läntisten eliittien ihmisoikeusharrastuksen (*Human Rights*).⁵ Jälkimmäiset hallitsevat kansainvälisissä ihmisoikeusinstituutioissa mutta, kuten Hopgood toteaa osuvasti, tulevat lähes aina ”yllätetyiksi” kun jossain päin maailmaa kamppailu ihmisten oikeuksista kiihtyy – kuten kävi itäisessä Euroopassa 1980-luvun jälkipuolella, Itä-Timorissa 1990-luvulla, ns. arabikevään aikana 2011-2012 ja nyt taas Ukrainassa. Hopgoodin mukaan itse ajatus valtioiden suvereniteetin ylittävistä sekulaarista ja universaalista auktoriteetista on peräisin 1800-luvun eurooppalaisen maallistuneen keskiluokan ja imperialistisen politiikan ajoilta. Vasta Yhdysvaltain hegemonia teki siitä todella globaalim voiman. Vastaavasti Euroopan ja Yhdysvaltain laskeva mahti vie ajatukselta pohjan pois. Ihmiset tulevat silti edelleenkin kamppailemaan oikeuksiensa puolesta ja niiden tukemiseen tarvitaan uudenlaista, entistä

⁴ Kari Hakapää: Uusi kansainvälinen oikeus, s. 72-74. Helsinki: Talentum, 2010.

⁵ Stephen Hopgood: *The endtimes of human rights*. Ithaca and London: Cornell University Press, 2013.

nöyrempiä ja vähemmän arroganttia ihmisoikeusliikettä. Hopgoodin argumentaatio on tosin monin paikoin heikkoa eikä hänen perustelunsa yllä useinkaan yksittäistapauksista laajempaan analyysiin, mutta hänen kritiikkinsä on huomionarvoista ja ansaitsee siksi kunnon pohdinnan.

Kaiken kaikkiaan ihmisoikeuksien edistämisestä näyttää tulevan entistä haasteellisempaa erityisesti eurooppalaisen kulttuurialueen ulkopuolella – ja näin huolimatta samaan aikaan ruohonjuuritasolla ja alueellisissa järjestöissä hiljalleen edistyvistä ihmisoikeusaloitteista.

3. Vuoden 2009 ihmisoikeusselonteko

3.1 Yleistä selonteosta

Valtioneuvoston selonteko on mainittu eduskunnan työjärjestyksessä (§23⁶) eräänä demokraattisen vastuuvollisuuden keinona, joka liittyy valtioneuvostolta edellytettävään poliittiseen luottamukseen eduskunnan taholta. Valtioneuvosto siis antaa selonteon eduskunnalle harjoittamastaan politiikasta, ja eduskunta voi periaatteessa niin halutessaan valiokuntien lausuntojen jälkeen antaa epäluottamuslauseen hallitukselle selonteon linjauksista. Vuoden 2009 ihmisoikeusselonteon kohdalla eduskunta lähetti sen huomattavan laajaan valiokuntajakeluun mietintöjä varten, mikä haastatteluissa mainittiin merkittävänä tekijänä ihmisoikeuspolitiikan profiilin ja tietoisuuden nostamisessa laajalla poliittisella rintamalla.

Haastatteluissa kuitenkin kävi ilmi, etteivät suinkaan kaikki UM:n virkamiehet ole tietoisia selonteko-termin virallisesta, eduskuntatyöskentelyyn liittyvästä merkityksestä – tai eivät tule ajatelleeksi sitä, vaan ottavat selonteon sen arkipäivän merkityksessä 'selvän' eli 'selon' tekemisenä. Tämä epäselvyys selonteko-termin tarkasta merkityksestä voi olla osasyy siihen, että sen politiikkaa ohjaava rooli on ulkoasiainhallinnon piirissä vaihteleva: joillekin, tosin harvoille, se on vain muodollisuus, kun taas toisille – jotka ovat enemmistö haastatelluista – se on opaskirja johon turvaudutaan tarvittaessa, tai joka ainakin on jossakin toiminnan taustalla sitä ohjaavana tekstinä.

Vuoden 2009 ihmisoikeusselonteon osalta tätä hienoista sekaannusta lisäsi se, että siinä – ensimmäistä kertaa ihmisoikeusselontekojen historiassa – käsiteltiin myös kotimaan ihmisoikeuksia tilannekatsauksen (taaksepäin katsovan tilanneraportin) muodossa. Kansainvälisen osuuden luonne taas oli selvästi eteenpäin katsova eli tavoitteita asettava, ei niinkään katsaus ihmisoikeustilanteeseen tai esim. kansainvälisten ihmisoikeussopimuksien kehitysvaiheeseen. Sinänsä kansallisen osuuden lisääminen ihmisoikeusselontekoon vastasi eduskunnan vuoden 2004 selonteosta antamassa mietinnössä esitettyihin näkemyksiin⁷, ja myös kansainvälisissä järjestöissä on pidetty hyvänä kansainvälisen ja kansallisen osuuden yhdistämistä samaan selontekoon.

⁶ Finlex;

[http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2000/20000040?search\[type\]=pika&search\[pika\]=%22eduskunnan%20ty%C3%B6j%C3%A4rjestyks%C3%A4%22](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2000/20000040?search[type]=pika&search[pika]=%22eduskunnan%20ty%C3%B6j%C3%A4rjestyks%C3%A4%22) (10.2.2014).

⁷ EK 18/2004 vp.

3.2 Selonteon rakenteesta

Teknisesti katsoen vuoden 2009 ihmisoikeusselonteko kansainväliseltä osuudeltaan vertautuu pikemminkin kielteisesti aikaisempiin selontekoihin ennen kaikkea rakenteensa puolesta. Vaikka tietyt ryhmät nostetaan siinä esiin erityiskohteiksi (ks. alla), selonteossa ei ole eritelty painopisteryhmiä esimerkiksi temaattisista aiheista, vaan kaikki aiheet ovat ikään kuin samalla hierarkiatasolla lueteltuina peräkkäin kansallisen ja kansainvälisen osuuden yhteisen johdannon jälkeen. Sen analysoimiseksi täytyy tästä syystä nostaa esiin eri teema- ja kohde-elementtejä.⁸ Tällä tavalla katsoen ihmisoikeusselonteosta, jonka otsikoiden sanavalinnat tuovat mieleen vuoden 2007 kehityspoliittisen ohjelman, voidaan erottaa kaksi teemaryhmää: painopistealat kohderyhmien merkityksessä (1.4 otsikolla Oikeudenmukaisempi maailma) sekä laajat temaattiset kysymykset (1.5 ja 1.6 otsikoilla Turvallisempi maailma ja Ihmisarvoisempi maailma), minkä lisäksi on erityiset alaluvut kansainvälisistä instituutioista (1.7) sekä kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanosta (1.8). Nämä kaikki yhdessä muodostavat selonteon luvun 1.⁹

Vuoden 2009 ihmisoikeusselonteko toistaa aikaisemmissa ihmisoikeusselonteissa esiintyneet painopisteryhmät, joiden ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomi erityisesti pyrkii edistämään: naiset, lapset, vähemmistöt ja alkuperäiskansat sekä uutuutena verrattuna vuoden 2004 selontekoon sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöt. Vuoden 2009 selonteko myös nosti vammaiset painopisteryhmän asemaan temaattisten kysymysten osuudesta, jossa se oli ollut vuonna 2000.¹⁰ Samat painopisteet olivat näitä uutuuksia lukuun ottamatta läsnä jo aivan ensimmäisessä ihmisoikeusselonteossa vuodelta 1998.¹¹ Näin voidaan katsoa, että Suomen ihmisoikeuspoliittinen linja on ollut hyvin johdonmukainen ja kokenut varsin vähän muutoksia yli kymmenen vuoden aikana. Itse asiassa vammaiset ja sukupuoliset vähemmistöt ovat vähemmistöryhmiä, joten ne sisältyivät implisiittisesti jo aivan ensimmäisiin ihmisoikeusselontekoihin. Tämä voimakas jatkuvuus, pysyvyys, eri hallitusten välillä tuli esiin myös kyselyssä (luku 4).

Sen sijaan teemojen erotteluperusteet jäävät selonteossa epäselviksi elleivät peräti näyttäytyä mielivaltaisina. Esimerkiksi ei ole selvää, miksi edellä mainitut painopistealueet eli

⁸ Korostettakoon, että tässä esitetään ainoastaan analyttisiä huomioita: raportin tehtävänä ei ole verrata saati arvioida itse selontekoja.

⁹ Luku 2 (s. 75-178) sisältää kansallisen ihmisoikeusselonteon eli tilannekatsauksen ihmisoikeuksien toteutumiseen Suomessa. Tilannetta kuvailevan luonteensa takia sitä pidetään esim. Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun toimistossa Suomen baseline-selvityksenä eli tilannekatsauksena, jonka pohjalta muutosta (edistymistä) mitataan.

¹⁰ Vuoden 2004 selonteko oli järjestetty eri tavalla kuin vuoden 2000 selonteko (Ulkoasiainministeri Tuomiojan selonteko... <http://www.formin.fi/Public/default.aspx?nodeid=42553&contentlan=1&culture=fi-FI>) eikä siinä asetettu erikseen painopisteryhmiä vaan pelkästään temaattisia kysymyksiä (Globaaleja haasteita), joihin sisältyi vammaisten oikeudet.

¹¹ Ulkoministeri Tarja Halosen eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle antama selonteko Suomen hallituksen ihmisoikeuspolitiikasta, 1998; <http://www.formin.fi/Public/default.aspx?nodeid=42553&contentlan=1&culture=fi-FI> (12.02.2014).

-ryhmät ovat ”Oikeudenmukaisempi maailma” -otsikon alla kun taas esim. kauppapolitiikka on ”Ihmisarvoisempi maailma” -luvussa. Tämän arviointiselvityksen tekijät pitävät selkeämpänä ja ymmärrettävämpänä esim. vuoden 2000 selonteon rakennetta, jossa oli selvästi eroteltu toisistaan prioriteettikohderyhmät ja toisaalta esiin nousevat teemat tai globaalit haasteet, kuten termi siinä kuului. Edellisten kohdalla pidettäisiin tavoitteena oikeuksien edistämistä kaikessa toiminnassa ja jälkimmäiset antaisivat poliittista ohjausta eli periaatteellisia Suomen ihmisoikeuspolitiikan lähtökohtia suhtautumiseen esim. edustustotyössä, jota ei erikseen voida ohjeistaa tilanne tilanteelta. Tämän toteaminen ei suinkaan tarkoita, etteikö Suomen ulkoasiainhallinto suoriutuisi tehtävästään hyvin nytkin. Mutta on syytä todeta, että ihmisoikeuspolitiikka on selonteissa esitetty äärimmäisen konsensushenkisesti eli siten, että käytännössä kaikki suomalaiset voisivat sen allekirjoittaa: eri hallitusten väliset poliittiset painotuserot tulevat selonteissa näkyviin minimaalisesti jos ollenkaan.

Selonteon vahvistamat ”kärjet” eli varsinaiset tavoitteet ovat keskenään hyvin eritasoisia. Joukossa on hyvinkin konkreettisia tavoitteita (esim. rahoitetaan edelleen tiettyä toimintaa) ja toisaalta erittäin yleisiä suhtautumistapoja (esim. Suomi pitää edelleen tärkeänä jotakin). Tulevien selontekojen kannalta olisi selkeämpää, jos tavoitteiden hierarkiatasot otettaisiin huomioon. Tavoitteiden monimuotoisuus lienee tulosta selonteon valmistumisprosessista, jossa UM:n eri osastot ja yksiköt ja toisaalta kansalaisjärjestötahot ovat saaneet mukaan omia tavoitteitaan ja työn alla olevia aiheita. Tarvittaisiin editointia ja kovempaa kättä selonteon virtaviivaistamisessa ja tavoitetasojen yhdenmukaistamisessa kunkin aihepiirin kohdalla.

Ennen selonteon politiikkalinjausten kuvaamiseen siirtymistä on syytä kiinnittää huomiota myös siihen erikoiseen seikkaan, että alaluku 1.7 kansainvälisistä instituutioista on otsikoitu nimellä kyseisten ”instituutioiden kehittäminen” – ei siis niiden puitteissa ihmisoikeuksien edistäminen vaan todella ajatuksella, miten niitä pitäisi kehittää. Alaluvun sisältö ei kuitenkaan vastaa otsikkoa vaan sen luettelemat ”kärjet” eli Suomen tavoitteet liittyvät tosiasiallisesti siihen, mitä Suomi kunkin järjestön toiminnan puitteissa aikoo tavoitella.

3.3 KP- ja TSS-oikeudet selonteossa

Kaikissa Suomen tähänastisissa ihmisoikeusselonteissa on ollut tavalla tai toisella muotoiltuna maininta, että kaikki ihmisoikeudet ovat samanarvoisia ja toisistaan erottamattomia, niin myös vuonna 2009 eduskunnalle luovutetussa. Käytännössä kuitenkin kaikki Suomen ihmisoikeusselonteot ovat painottuneet voimakkaasti TSS-oikeuksiin ja niiden ”vahvistamiseen KP-oikeuksien rinnalla”¹². Tästä aiheesta käydään keskustelua erityisesti

¹² Ulkoministeri Tarja Halosen eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle antama selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta. 1998, sivu 5.

seuraavassa alaluvussa, mutta ennen muita huomioita on syytä muistuttaa, että ensimmäisen polven oikeudet eli KP-oikeudet, sellaisina kuin ne on ilmaistu yleismaailmallisessa ihmisoikeuksien julistuksessa, ovat kaikkien myöhemmin vahvistettujen ihmisoikeuksien toteutumisen ehto: orja on edelleen orja ilman oikeuksia, laillista identiteettiä ja poliittista subjektiutta, vaikka saisi kaikki maailman mukavuudet ja hyvinvoinnin. Toki ihmisoikeuksien keskinäinen riippuvuus pätee myös toisinpäin: ihminen voi vaatia oikeuksiaan vain jos vatsa on täynnä. Mutta monet poliittiset tilanteet osoittavat, että vatsan ei tarvitse olla aivan niin täysi kuin tätä argumenttia korostavat haluavat uskotella, jotta kansalaiset innostuvat vaatimaan osallistumis- ja ilmaisunvapautta.

Voidaan jopa pohtia, että on ristiriitaista jättää vähemmälle huomiolle ja kiertoilmauksien varaan yksi ihmisoikeusryhmä (KP-oikeudet) samalla kun kuitenkin sanotaan, ettei se ole merkitykseltään vähäisempi kuin joku toinen – tässä tapauksessa TSS-oikeudet. Esimerkiksi eräissä tilanteissa naisten aseman edistäminen/puolustaminen edellyttää perinteisten KP-oikeuksien esiin nostamista (esim. joissakin Lähi-idän maissa, arabikevät). Myös LGBT-vähemmistöjen oikeuksien edistäminen edellyttää nimenomaan (mutta ei ainoastaan) ensimmäisen polven eli KP- oikeuksien esilläpitoa, erityisesti ilmaisun- ja sananvapautta sekä kokoontumis- ja yhdistymisen vapautta. Sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöillähän ei sinänsä ole mitään erityisiä oikeuksia ryhmänä eli kolmannen sukupolven (kollektiivisia) oikeuksia. Heidän asemansa ja oikeuksiensa puolustaminen ja edistäminen on siis määritelmällisesti näihin vähemmistöihin kuuluvien yksilöiden oikeuksien puolustamista.

Myöskään ylätasen periaatteet kuten syrjinnän estäminen tai oikeusvaltioperiaatteen puolustaminen ihmisoikeuksien tavoitteina eivät kata kaikkia tilanteita. Voidaan hyvin kuvitella tilanteita, joissa syrjintä kohdistuu vain osaan väestöstä ja sen estäminen politiikkalinjauksena kansainvälisillä areenoilla jättää näin ollen monet oikeudet pois tavoitteiden joukosta. Toisaalta on todettava, että tällaiset yläkäsitteet ovat erittäin sopivia kansallisen ihmisoikeuspolitiikan yleisperiaatteiksi (ks. alla osio ihmisoikeuspolitiikan etnosentrisyydestä).

Vielä vuoden 1998 selonteossa mainittiin selvästi, että ihmisoikeudet ovat määritelmällisesti yksilöiden oikeuksia valtioiden vallan väärinkäyttöä vastaan¹³, mutta vuoden 2009 selontekoa leimaa pikemminkin normatiivinen ajatus siitä, että valtion tulisi taata ja järjestää ihmisoikeuksia turvaava tilanne. Ihmisoikeuksien luonteessa erotetaan oikeuksien haltija (*rights holder*, kansalainen tai asukas¹⁴) ja valtio, jolla on velvollisuuksia (*duty bearer*). Tästä näkökulmasta katsoen Suomen ihmisoikeuspolitiikka ainakin vuoden 2009 selonteon mukaan keskittyy *duty bearer* -puoleen, on siis valtiokeskeistä, ja jättää vähemmälle

¹³ Ihmisoikeudet ovat tyypillisesti sellainen kansainvälisen oikeuden lohko, jossa korostuu valtioiden, ei yksilöiden, vastuu.

¹⁴ Ihmisoikeussopimukset eivät erottele kansalaisia ja muita maan alueella oleskelevia toisistaan muuta kuin nimenomaan kansalaisuuteen perustuvien oikeuksien kohdalla (äänestys-oikeus). Miehitäjävallalla on yhtäläinen velvollisuus taata ihmisoikeudet miehittämiensä alueiden asukkaille tai siellä oleskeleville kuin kansalaisilleenkin.

huomiolle rights holder -aspektin. Tämä voidaan katsoa johdonmukaiseksi seuraukseksi siitä, että diplomatia ja kansainväliset suhteet ovat valtiokeskeisiä ja valtioiden kesken tapahtuvia, myös ns. kansainvälisen yhteisön puitteissa. Toisaalta on mahdollista, että Suomen valtion historia on vaikuttanut tähän (valtio- ja laillisuuspainotus autonomian ajalta lähtien, snellmanilaisuus jne.). Eräs tapa ilmaista sama asia talouden termein on, että Suomi keskittyy pikemminkin ”tarjontaan” eli siihen, miten julkinen valta mahdollistaa oikeuksien toteutumisen eikä niinkään ”kysyntään” eli kansalaisten/asukkaiden kykyyn vaatia oikeuksiaan. Tämä on vain analyttinen toteamus, ei välttämättä kritiikki. Tosin käytännössä erityisesti PYM-instrumentin (paikallisen yhteistyön määräraha, PYM) kautta Suomi tukee nimenomaan tätä ”kysyntä”-puolta, joskaan kaikilla edustustoilla ei ole PYM-määrärahaa käytettävissään.

Selonteko ja yleensä Suomen linja ihmisoikeuksissa kansainvälisesti korostaa voimakkaasti vähemmistöjä. Arviointiselvityksen tekijät näkevät tässä(kin) asiassa taustalla Suomen historian ja Suomen kokemuksen kielivähemmistön kohtelussa (ennen kaikkea ruotsin kielen perustuslaillinen asema). Tämä on taaskin kaikkea muuta kuin kritiikkiä vaan ainoastaan neutraali toteamus siitä, miten historia vaikuttaa nykyisiinkin politiikkalinjauksiin myös ulkosuhteissa. Vähemmistöihin (tai selonteon sanojen mukaan helposti syrjäytyviin ryhmiin) keskittyminen voi osaltaan kummuta selontekojen valmistumisprosessista, jossa eri intressiryhmät voivat saada politiikkalinjauksiin omia painotuksiaan, jotka melkein määritelmällisesti ovat tiettyihin erityisryhmiin liittyviä eivätkä kaikkien kansalaisten oikeuksia tai asemaa koskevia.

Lopputulemana on se, että Suomen ihmisoikeuspolitiikan linjaukset pitkälti heijastavat tilannetta, jossa KP-oikeudet ovat valtaosin toteutuneet. Tässä voidaan nähdä tietty ”etnosentrisyys” eli julkilausumaton ajatus siitä, että ihmisoikeuspolitiikkaa harjoitetaan Suomen lähtökohdista käsin. Tällä on muun muassa se vaikutus, että ihmisoikeuksien politiikkalinjaus ei välttämättä tarjoa sellaista poliittisen ohjauksen kokonaisuutta, jota erilaisten asemamaiden muuttuvissa olosuhteissa tarvittaisiin.

Jos taas analysoidaan Suomen, vuoden 2009 selonteossa ilmaistun ihmisoikeuspolitiikan erityisesti puolustettaviksi nostamia ryhmiä ihmisoikeuksien sukupolvinäkökulmasta, niiden joukossa alkuperäiskansat kuuluvat määritelmällisesti kolmannen sukupolven oikeuksien pariin. Tältä osin ei pelkästään edistetä KP- ja TSS-oikeuksia, jotka kuuluvat kaikille vaan myös ja erityisesti näiden kansojen oikeuksia kansanryhmänä, alkuperäiskansoina. Kysymyksessä on tärkeä tarkennus, koska se on yksi kansainvälisissä yhteyksissä kiistanalainen määrittely. Eräät merkittävät Euroopan maat kyllä hyväksyvät, että alkuperäiskansoihin tai muihin vähemmistöihin kuuluvilla yksilöillä on erityisiä esimerkiksi kulttuurillisia ja kielellisiä oikeuksia, mutta tästä on vielä pitkä matka siihen, että tunnustettaisiin kollektiiviset oikeudet näille yksilöille kansana. Haastattelujen perusteella tällaisia maita olisivat Euroopassa erityisesti Ruotsi ja Ranska.

Vuoden 2009 selonteon ”Alkuperäiskansojen oikeudet” -osiossa (1.4.5) on sekaisin useiden eri sukupolvien oikeuksia. Implisiittisesti siinä tunnustetaan alkuperäiskansojen kollektiiviset oikeudet, mutta monet mainitut tavoitteet kuuluvat oikeastaan aikaisempien sukupolvien ihmisoikeuksien piiriin. Esimerkiksi ensimmäinen ”kärki” (alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten ja tyttöjen asemaan huomion kiinnittäminen osana syrjimättömyyden edistämistä) voidaan tulkita kahdella tavalla. Ensimmäinen on luultavasti haluttu tulkinta: Suomi edistää sitä, että alkuperäiskansojen naispuolista väestöä ei syrjittäisi sen takia, että nämä kuuluvat alkuperäiskansoihin (kollektiivisten oikeuksien sukupolvi). Mutta toinen, aivan yhtä mahdollinen tulkinta on päinvastainen: että puolustetaan naisten ja tyttöjen ensimmäisen ja toisen sukupolven ihmisoikeuksia, jolloin asia näyttäytyykin täysin eri valossa siten, että puolustetaan naissukupuolta alkuperäiskansojen kenties naisia ja tyttöjä alistavilta oman kulttuurin perinteiltä tai käytänteiltä. Olisi hyvä, että ihmisoikeuspolitiikassa noudatettaisiin käsitteellistä tarkkuutta, jotta poliittinen ohjaus johtaisi juuri haluttuun suhtautumistapaan tai toimenpiteeseen.

3.4. Selonteon merkityksestä

Suomen ihmisoikeusselontekoja seurataan kansainvälisillä areenoilla. Erityisesti järjestöissä (järjestelmissä), joiden tehtävänä on seurata ja kommentoida Suomen ihmisoikeuspolitiikkaa ja -tilannetta, viimeisimmän selonteon (2009) sisältö on ollut analyysin kohteena, samoin kuin uusi (2013) ulkoasiainhallinnon ihmisoikeusstrategia ja -toimintaohjelma. Erityisesti näitä järjestöjä (järjestelmiä) ovat Euroopan neuvosto ja sen ihmisoikeusvaltuutetun toimisto sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja eri ihmisoikeussopimusten määräaikaistarkastelua suorittavat komiteat (esimerkiksi YK:n Ihmisoikeusneuvoston yleismaailmallinen määräaikaistarkastelu UPR ja muut YK-järjestelmän sopimusten määräaikaistarkastelukomiteat). Huomattavaa on, että näitä tahoja ei kiinnosta pelkästään Suomen politiikan kansainväliset linjaukset vaan ennen kaikkea kansalliset toimenpiteet. Esimerkiksi Euroopan neuvostolle oleellinen dokumentti on ollut kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2012-2013. Ohjelman toimeenpanoa samoin kuin kansallisen riippumattoman ihmisoikeuselimen, Ihmisoikeuskeskuksen perustamista on katsottu tyytyväisyydellä.

Eräitä vuoden 2009 tapaisen selonteon hyötyjä on sen oppikirjamaisuus. Työhön perehdyttävässä tai esimiesasemassa oleville se on kätevä opas, jonka voi antaa uuteen asemapaikkaan tai tehtävään saapuville harjoittelijoille tai muista tehtävistä tuleville, joilla ei välttämättä ole aikaisempaa kokemusta eikä näkemystä ihmisoikeuksista. Näin ollen pitkän formaatin selonteko vähentää ulkoasiainhallinnon tiheän virkakierron aiheuttamaa institutionaalisen muistin heikkoutta tai katkoksia siinä ja estää perehdyttäjien turhautumista joutuessaan parin, kolmen vuoden välein ellei useamminkin aina uudestaan opastamaan alaisensa ihmisoikeuspolitiikkaan. Samalla tavoin näille ihmisoikeustehtävissä

aloittelijoille selonteon etu on, että siitä voi löytää tarkkoja sanamuotoja ja -valintoja Suomen kantaan tilanteissa, joissa poliittista tai johdon ohjausta ei ole nopeasti saatavilla.

Useissa haastatteluissa korostettiin vuoden 2009 selonteon merkitystä siinä, että se kohotti poliittisen koneiston piirissä tietoisuutta ihmisoikeuksista nimenomaan sen takia, että siinä oli yhdistetty kansallinen ja kansainvälisen osuus. Kehityspolitiikassa vuoden 2012 toimintaohjelmaan asti selonteko myös piti ihmisoikeuksia esille vastapainona sille, että vuoden 2007 kehityspoliittinen ohjelma oli ollut niin vaitonainen ihmisoikeuksista.¹⁵

Palautetuissa kyselylomakkeissa ei varsinaisesti kysytty – eikä myöskään tuotu spontaanisti esiin – syitä Suomen voimakkaalle TSS-painotukselle. Haastatteluissa tämä asia kuitenkin tuli esiin tietyllä painolla. Eräät haastateltavat toivat esiin Suomen poliittisen historian sekä siihen kuuluvan hiljaisuuden perinteen suurvaltoja kohtaan. Toisaalta mainittiin myös se, että Suomi etsi itselleen ihmisoikeustoiminnan lokeroa ja löysi silloisessa maailmassa vähäisemmälle huomiolle jääneet TSS-oikeudet omaksi profiloitumisen keinokseen. Tiettyyn rajaan asti myös kansainväliset ihmisoikeuksien alalla toimivat järjestöt ovat arvostaneet Suomelta saamaansa tukea TSS-oikeuksissa varsinkin silloin, kun ne olivat vielä suhteellisen uusia eikä niiden standardeja vielä ollut kehitetty. Mutta haastattelujen perusteella voidaan nyt hahmottaa, että TSS-painotus syrjäyttää Suomen kansainvälisen politiikan keskiöstä, jossa kiperimmät kysymykset koskevat ennen kaikkea KP-oikeuksia. Samankaltainen profiloitumisen epäonnistuminen kävi ilmi myös kansainvälisen tutkimuslaitoksen selvityksessä, joka koski Suomen huonoa menestystä YK:n turvallisuusneuvoston vaihtuvien jäsenten valinnassa vuonna 2012¹⁶. On tykkänään toinen kysymys, onko Suomen tarkoituskin pysytellä syrjässä, vai onko voimakkaan TSS-painotuksen aiheuttama syrjäytyminen vastoin politiikan julkilausumattomia tavoitteita.

¹⁵ Myös EU:n 2000-luvun kehityspolitiikassa ihmisoikeudet korostuvat.

¹⁶ International Peace Institute (IPI): *Taking stock, moving forward*. Report to the Foreign Ministry of Finland on the 2012 Elections to the United Nations Security Council. April 2013.

4. Vuoden 2009 selonteon toimeenpano ulkoasiainhallinnossa

4.1 Selonteon ohjaava vaikutus

Tähän lukuun on koottu yhteen ja analysoitu haastattelujen ja kyselyn antama tieto siitä, miten Suomen ulkoasiainhallinto panee toimeen ihmisoikeuspolitiikkaa. Kuten menetelmäluvussa mainittiin, ei voida tarkkaan osoittaa missä määrin harjoitettu politiikka johtui nimenomaan vuoden 2009 selonteosta (eli em. attribuution ongelma); osittain tämä juontuu ihmisoikeustyön luonteesta sinänsä. Se on pitkäjänteistä ja usein hidasta, eikä jotakin toimenpidettä tai aikaansaannosta voi aina johtaa selontekoon. Tähän vaikuttaa myös Suomen ihmisoikeuspolitiikan painopisteiden jatkuvuus eli vähäinen muuttuvuus eri hallitusten aikana.

Tiedusteltaessa selonteon ”kausaalista voimaa” ulkoasiainhallinnossa, kyselyn perusteella yleinen vastaus oli, ettei selonteko erityisemmin suoraan ohjannut toimintaa, mutta että siinä on sellaisia linjauksia, joita joka tapauksessa noudatettaisiin (Taulukko 1). Suuri enemmistö kyselyyn vastanneista ja haastatelluista ei ole erityisemmin käyttänyt selontekoa oppaana työssään (kyselyn vastausvaihtoehto ”[selonteon] linjaukset vastaavat sitä, mitä muutenkin tekisimme/teemme”). Siinä missä yksi ainoa vastannut tunnusti, ettei ollut edes nähnyt selontekoa tai tiennyt sen olemassaolosta, vain kuudesosa vastanneista kertoi käyttäneensä selontekoa työssään oppaana. Tosiasiassa vielä suurempi osa ulkoasiainhallinnon (UH) virkamiehistä voitaisiin kyselyiden perusteella laskea niihin, joiden mielestä selonteossa on tuttuja, joka tapauksessa toimintaa ohjaavia linjauksia, koska melkein kaikki ”muu”-kategorian merkinneistä liittyivät tällaiseen viittaavan huomautuksen vastaukseensa.

Taulukko 1: Selonteon käyttö oppaana

Kaikki	On käyttänyt	Samat linjaukset kuin muutenkin	Ei ole nähnyt/ei tunne	Muu
30	5	17	1	7
%	17%	56%	3%	23%

Haastatteluiden perusteella tilanne on moninaisempi ja niissä esiin nousi kaksi vastakkaista suuntausta, joissa kuitenkin on myös selkeä suuntaus, jonka ainoastaan kasvokkain tapahtuva tiedonhaku voi antaa. Vähemmistön mielestä selonteko ei oikeastaan ole merkittävä koska siinä ei tule esiin mitään merkittävää uutta linjausta. Tätä mielipidettä edustivat haastatteluissa ennen kaikkea eräät pitemmän uran ulkoasiainhallinnossa tehneet virkamiehet. Toisaalta nuorempien, aloittelevien virkamiesten tai nimenomaan

ihmisoikeuksien parissa toimivien erityisvirkamiesten mielestä selonteko on välttämätön opaskirja, ”raamattu” jota voi konsultoida oman työn tueksi.

Se mitä tämä haastatteluissa esiin tullut sukupolviero vastauksissa merkitsee potentiaalisesti on, että selontekojen voimakas TSS-panotus korostuu kumulatiivisesti virkamiessukupolvelta toiselle. Koska ei ole olemassa vastaavaa arviointia ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanosta ajalta ennen ensimmäistä, vuoden 1998 selontekoa, tämä selvitys ei pysty vastaamaan siihen, johtuuko havaittu TSS-painotuksien korostuminen ja sen mukana Suomen ajautuminen vähitellen erilleen pohjoismaisesta viiteryhmästä nimenomaan selonteosta.

Lisäksi on kysyttävä, millä tavalla yleensä pitkän tähtäimen (”ylätason”) ulkopoliittisia strategioita pystytään soveltamaan päivittäiseen ulkosuhteiden käytäntöön. ”Muu”-vastausten perusteella sekä kyselyssä toisaalla olleen kysymyksen perusteella (ks. alla), suuremmin toimintaa ohjaavat esim. vuoden 2012 kehityspoliittinen toimintaohjelma, suora johdon ohjastus esimiesten taholta sekä vuoden 2013 UM:n ihmisoikeuspoliittinen strategia ja -toimintaohjelma. Erityisesti pitemmän aikaa jo voimassa ollut kehityspoliittinen toimintaohjelma vuodelta 2012 näyttää tulevan huomioiduksi myös tahoilla, jotka eivät suoraan toteuta kehitysyhteistyötä, esimerkiksi joissakin länsimaiden edustustoissa tai tietyssä määrin taloudellisissa ulkosuhteissa. Ihanteellista tietysti olisi, että selonteolla ja näillä poliittisessa järjestelmässä hierarkiatasoiltaan alemmilla, hallinnollisesti päätettävillä strategioilla tai toimintaohjelmilla olisi mahdollisimman paljon kontaktipintoja ja yhteneväisyyksiä.

Toinen tähän liittyvä kysymys on UM:n organisaatio ja ihmisoikeuksien asema siinä. Yleensäkin vertikaalisesti järjestetyissä organisaatioissa, joissa vielä on useita ministereitä, horisontaalisten teemojen kuten ihmisoikeuksien valtavirtaistaminen (eli vertikaalisuuden rikkominen tai ”lävistäminen”, läpileikkaaminen) on usein vaikeaa¹⁷. Ihmisoikeudet on perinteisesti ymmärretty osaksi oikeudellisia ulkosuhteita sekä monenvälistä diplomatiaa ja sittemmin myös osaksi kehitysyhteistyötä. Tästä näkökulmasta katsoen selonteon toimeenpano ei vielä ole täydellistä läpileikkaavuusperiaatteen mukaisesti, mutta arviointiselvityksessä näkyvä kuva osoittaa selvää edistymistä ja ihmisoikeuksien yhä laaja-alaisempaa huomioimista Suomen ulkosuhteissa (tai Suomen valtionhallinnossa yleensäkin – ja tämä osittain juuri 2009 selonteon ansiosta).

¹⁷ Asia tulee esiin kehitysyhteistyön kohdalla myös UM:n evaluaatiossa 2014:2: Täydentävyys Suomen kehityspolitiikassa ja -yhteistyössä: Synteesi.

<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=299431&nodeid=48656&contentlan=1&culture=fi-FI>

4.2 Kohderyhmien painotus ihmisoikeustyössä

Selvitystä varten kyselyyn liitettiin kohta, jossa tiedusteltiin painotuksia Suomen ulkosuhteiden ihmisoikeustyön kohderyhmille. Nämä poimittiin selonteosta sellaisinaan. Kuten lienee arvattavissa, kaikkein merkittävin ja painavin kohderyhmä ovat naiset (Taulukko 2). Siinä missä yksi kyselyyn vastanneista nöyrästi totesi, ettei ole työssään voinut edistää minkään selonteon kohderyhmän asemaa, yksi katsoi voineensa edistää vain lasten asemaa ja kaksi vastaajaa totesi edistäneensä kaikkia Suomen painopisteryhmiä, muut vastaukset jakautuivat tasaisemmin kohderyhmien kesken. Yksi vastaaja mainitsi vuoden 2009 jälkeen Suomessa ja muualla Euroopassa esiin nousseen ryhmän, joka selonteossa ei vielä näyttäytynyt kansainvälisen osuuden merkittävänä kohteena, nimittäin romanit (mutta joka toki mainitaan selonteon osassa, joka koskee Euroopan neuvostoa, EN); toinen mainitsi laittomat maahanmuuttajat. Näitä vastauksia ei erikseen ole tilastoitu taulukossa 2. (Tällaiset voimakkaasti erityisesti Euroopassa esiin nousseet teemat voivat olla eräs syy siihen, miksi yksi vastaaja piti vuoden 2009 selontekoa vanhentuneena.)

Taulukko 2: Kohderyhmät

Kaikki Kohde	Naiset	Lapset	Vammaiset	Alkuperäis-kansat	Sukupuoli-vähemmistöt	Ei mit.
30*	28	11	12	9	7	1
%	93%	36%	40%	30%	23%	3%

*Koska lomakkeisiin voi merkitä useampia kohderyhmiä, luku 30 viittaa palautettujen lomakkeiden määrään, josta prosenttiosuudet on laskettu, ei siis merkittyjen kohderyhmien kokonaismäärään.

Naisten erityisasemaa Suomen kohderyhmänä selittää naisten verrattain tasa-arvoinen asema suomalaisessa yhteiskunnassa, ja tästä syystä Suomella on myös kokemuspohjaa sekä uskottavuutta kansainvälisillä areenoilla. Joitakin esiin tulleita naisten aseman edistämiseen liittyviä konkreettisia esimerkkejä ovat esimerkiksi Suomen merkittävä panos YK:n naisten asioiden/oikeuksien edistämiseen perustetun *UN Women* -järjestön perustamisessa ja rahoituksessa (nykyään 14 miljoonaa euroa vuodessa), Suomen tuki ja toiminta YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 seurannassa (naiset ja aseelliset konfliktit) sekä monissa asemamaissa. Kehitysyhteistyössä naisten asema tulee usein esiin paikallisen määrärahan (PYM) käytössä, usein osana demokratiatoimintaa. Joissakin haastatteluissa nousi esiin Nicaraguan tapaus, jonka kohdalla kehitysyhteistyön alasajamisen julkilausumattomana syynä viime kädessä haastateltujen mukaan oli, toki muiden tekijöiden ohella, raskauden keskeytyksen täyskielto vuodelta 2006 myös raiskaus- ja insestitapauksissa sekä silloin kun raskaus vaarantaa naisen hengen tai estää sairauksien hoidon (ns. terapeuttinen abortti). Laajalti katsotaan, että erityisesti naisten lisääntymisterveys- ja

oikeudet ovat Suomen todellinen ja perinteinen vahvuus erityisesti kehitysyhteistyössä, ja Suomen esimerkki on viime aikoina saanut jopa Yhdysvallat panostamaan niihin.

Lasten oikeuksien kohdalla Suomi on panostanut niihin selonteon julkaisemisen aikana ja sen jälkeen sekondeeraamalla suomalaisen töihin Euroopan Neuvostoon lasten oikeuksia edistävään hankkeeseen yhteensä neljäksi vuodeksi, mikä merkitsee huomattavaa rahallista panosta. Aivan viime vuosina EN:on on sen sijaan sekondeerattu suomalainen seksuaali- ja sukupuolivähemmistöaloitteeseen. Tarkkoja syitä tälle vaihdolle ei ole selvityksen aikana löytynyt, mutta eräissä haastatteluihin mainittiin taustalla olleen ajatus julkisuusdiplomatiasta: lasten oikeuksissa toimii EN:ssa ja EU:ssa niin paljon toimijoita, että paremmin profiloituu uudella, kansainvälisesti vähemmän panoksen saavalla alueella.

Samassa lomakkeen kohdassa kysyttiin myös mielipidettä näiden kohderyhmien oikeuksien edistämisen mielekkyydestä ja tuloksellisuudesta¹⁸. Tästä kysymyksestä ei ole laskettu tilastoja, koska palautetuista lomakkeista näkyi vastauksien suuri subjektiivisuus niin, että sama lomakkeen täyttäjät oli pitänyt toimintaa samaan aikaan (esim.) mielekkäänä ja hyödyttömänä tai vaikeana yhtä aikaa kuin tuloksellisena. Toisaalta kehitysyhteistyön kumppanimaihin lähetetyssä lomakkeessa oli tämän kysymyksen kohdalla tiedusteltu konkreettisia aikaansaannoksia kohderyhmien oikeuksien edistämiseksi. Kuitenkin yleisin vastaus tähän kysymykseen (niiden kohdalla, joilta asiaa tiedusteltiin) oli selonteon kohderyhmiin liittyvän toiminnan mielekkyyttä ilmaisevat vastaukset (19 lomakkeessa). Ne jotka pitivät toimintaa vaikeana, viittasivat vastauksissaan yleensä vieraaseen kulttuuriin ja toimintaympäristön koodien outouteen tai ihmisoikeusasioiden sensitiivisyyteen asemapaikkamaassa. Mielekkäänä toimintaa pitävät tuloksellisuuden suhteen tai toisaalta mielekkyyttä omien arvojen kannalta, sen tuloksellisuuden suhteen tai toisaalta mielekkyyttä asemapaikkamaan ihmisoikeustilanteen kannalta.

Vaikka siis varsinaisia tilastoja ei tässä pystytä eikä kannata yrittää tuottaa, on aivan ilmiselvää, että erittäin merkittävä osa kyselyyn vastanneista piti toimintaa selonteon kohderyhmiin kohdistuvaa ihmisoikeustoimintaa mielekkäänä täten ilmaisten laajaa konsensusta (vaikka vaihtoehtoisia kohderyhmiä ei pyydetty ehdottamaan kyselyssä). Kukaan ei suoraan kyseenalaistanut selonteon kohderyhmiä vaan korkeintaan halusi laajentaa valikoimaa. Toisaalta kyselyn tuloksissa on myös selkeä vääristymä, joka tulee siitä, että lomakkeet oli edustustoissa yleensä annettu täytettäväksi ihmiselle, jonka toimintalaan ihmisoikeuksien voidaan katsoa kuuluvan. Asia liittyy yllä mainittuun ihmisoikeuksien valtavirtaistamiseen ulkoasiainhallinnossa. Vastaajien joukossa oli enimmäkseen kakkosvirkamiehiä (ulkoasiainsihteereitä, lähetystöneuvoksia), kehitysyhteistyöstä vastaavia virkamiehiä ja joitakin edustuston tai yksikön päälliköitä (5), mutta ei esimerkiksi yhtään taloudellisiin ulkosuhteisiin keskittyvää virkamiestä.

¹⁸ Vaihtoehdot lomakkeessa (Ks. Liite 3): mielekästä/tuloksellista/vaikeaa/hyödyttöä sekä haluttaessa tarkennuksia kullekin kohdalle. – Tätä kysymystä ei pidä sekoittaa alla olevaan kysymykseen ihmisoikeustyön vaikutuksellisuudesta.

Haastattelujen perusteella sekä joidenkin kyselylomakkeisiin tehtyjen merkintöjen avulla voidaan kuitenkin todeta, että nämä kohderyhmät – tai ainakin eräät niistä – on otettu huomioon kohtuullisen laajalla rintamalla esimerkiksi joissain taloudellisten ulkosuhteiden rahoituspäätöksissä sekä ympäristö- ja ilmastopöytäkirjoissa, ml. luonnonkatastrofeihin valmistautumisessa (naiset, lapset/nuoret, vammaiset ja alkuperäiskansat). Tosin kansainvälisesti alkuperäiskansojen oikeuksista taistelee voimakkaasti mm. Bolivia niin, ettei Suomi siinä maailmanlaajuisesti ole ykkösrintamaa, tosin Euroopassa kyllä Tanskan kanssa näkyvästi esillä. Myös siviilikriisinhallinnassa sekä – ehkä vielä erityisesti – sotilaallisessa kriisinhallinnassa sukupuolikysymyksien ja ihmisoikeuksien huomioonottaminen on otettu vakavalla mielellä ja niistä on monia esimerkkejä siitä, miten ihmisoikeuksia valtavirtaistetaan aloille, jotka kenties eivät perinteisesti miellä itseään ihmisoikeustoimijoina. Mutta kansainvälisten kauppasopimusten parissa työskentelevät näyttävät tämän selvityksen perusteella nojautuvan pikemminkin EU:n sopimuksiin ja OECD:n sääntöihin kuin Suomen ihmisoikeuspolitiikkaan.¹⁹

4.3 Ihmisoikeustoiminnan alueet

Kyselylomakkeessa tiedusteltiin, millä toiminta-alueilla ihmisoikeudet tulevat esiin edustustotyössä (tai yksiköissä). Niiden vaihtoehdot nostettiin edustustotyön käytännöstä eli siitä, mitä ulkoasiainhallinnossa yleensä tehdään ja niissä käytettiin ulkoasiainhallinnossa yleisesti tunnettuja ilmaisuja/termejä. Mukana oli myös avoin vaihtoehto ("muu"). Tulokset on tiivistetty alla olevaan taulukkoon (Taulukko 3); on huomattava että taaskin vastausten kokonaismäärä on suurempi kuin palautettujen lomakkeiden, koska oli mahdollista merkitä useita vaihtoehtoja. Poliittisella dialogilla tarkoitetaan kahdenvälisen kanssakäymisen yhteydessä käytävää keskustelua ja mielipiteiden ilmaisua. "Muiden edustustojen kesken"-vaihtoehto puolestaan viittaa asemapaikkamaassa tai kansainvälisessä järjestössä sijaitsevien tai niissä toimivien diplomaattisten edustustojen kesken käytävään keskusteluun.

Taulukko 3: Toiminta-alueet

Toiminta-alue	Poliittinen dialogi	Taloudelliset suhteet	Ympäristöasiat	Raportointi	Muiden edustustojen kesken	PYM	Muu	Harvemmissään
Lukum.	24	6	7	27	21	16	9	0
%*	80%	20%	23%	90%	70%	53%	30%	0%

*Prosenttiluku on laskettu kyselyiden kokonaismäärästä (30).

¹⁹ Toisin kuin muut Pohjoismaat, Suomi ei ylipäätään ole edelläkävijä esim. kauppaa ja ihmisoikeuksia koskeissa kysymyksissä.

Useimmat niistä vastauksista, joissa ei oltu merkitty vaihtoehtoa ”muiden edustustojen kesken” tai paikallisten hankkeiden määrärahaa (PYM), tulivat Helsingissä sijaitsevista alueyksiköistä, mikä on luonnollista. ”Muu” -vaihtoehdon valinneet mainitsivat useimmiten selitykseksi kansalaisyhteiskunnan kanssa käytävän toiminnan tai vuorovaikutuksen; muitakin hajanaisia mainintoja oli (esim. alueellinen yhteistyö tai monenvälinen vaikuttaminen).

Kehitysyhteistyön kumppanimaissa sijaitseville edustustoille sekä UM:n alue- ja muille yksiköille annettiin lisäksi vastausvaihtoehto ”kehitysyhteistyön hankkeissa/ohjelmissa (muissa kuin PYM)”. Kaikki kumppanimaissa sijaitsevat edustustot, jotka palauttivat lomakkeen, myös katsoivat ihmisoikeuksien tulevan näkyviin kehitysyhteistyöhankkeissaan, samoin monenvälisten järjestöjen parissa työskentelevät yksiköt (sekä eräät alueyksiköt, nimittäin kaikissa ei ole varsinaisia kehitysyhteistyöhankkeita).

Näiden tulosten perusteella näyttää siltä, että ihmisoikeudet ovat merkittävässä määrin läsnä Suomen ulkosuhteissa. Melkein kaikki vastaajat ilmoittavat nostavansa ihmisoikeudet esiin poliittisessa dialogissa ja vielä suurempi osa kertoo käsittelevänsä ihmisoikeuksia raportoinnissa päämajaan. Tosin tässä kuten kaikissa muissakin asiakohdissa on otettava huomioon kyselyn hienoinen vääristymä, koska on oletettavaa että vastausinnostus on ollut suurempi ihmisoikeudet vakavasti huomioon ottavissa edustustoissa, ja edustustoissa vastaajat toimivat ihmisoikeuksia leikkaavissa tehtävissä. Joka tapauksessa kuva vastaa haastatteluistakin saatua vaikutelmaa siinä, että ulkoasiainhallinto suurelta osalta pyrkii panemaan toimeen niin selontekoa kuin muutakin poliittista ohjausta myös ihmisoikeuksien alalla. Huomiota herättää, että niin taloudellisissa ulkosuhteissa kuin ympäristöasioissa ihmisoikeudet huomioidaan viidesosassa vastauksista, mikä luonnollisesti ei ole korkea osuus muttei myöskään merkityksetön.

Tuonnempana raportissa käsitellään kysymystä ihmisoikeustoiminnan seurannasta, mutta jo tässä voidaan nostaa esiin kysymys raportoinnista, joka voisi tai jonka pitäisi olla tulevien arviointiselvitysten pohjana. Vaikka 90% kyselyyn vastanneista kertoo käsittelevänsä ihmisoikeuksia raporteissaan, on tätä selvitystä varten ollut vaikea ellei peräti mahdotonta saada tietoa selonteon toimeenpanosta UM:n sisäisen raportointijärjestelmän kautta. Syy tähän lienee se, että tieto on hajallaan sadoissa tai tuhansissa raporteissa, joiden asiasanoiksi ei esimerkiksi ole merkitty ihmisoikeuksia, jolloin tieto aiheen käsittelystä menisi automaattisesti tiedoksi aiheesta vastaaville tahoille. On tietenkin eri asia, tarvitsisiko esim. ihmisoikeuspolitiikan yksikkö kaiken tiedon näistä raporteista tai pystyisikö se käsittelemään niitä järkevästi. Aiheeseen palataan seurantaa käsittelevässä luvussa.

4.4 Ihmisoikeustoiminnan vaikuttavuus

Kyselylomakkeessa tiedusteltiin vastaajien omaa arviointia Suomen ihmisoikeustoiminnan vaikuttavuudesta sekä samalla kysyttiin perusteita tälle arviolle. Tarkoituksena oli tuoda valaisua siihen, miten ulkosuhteissa toimivat henkilöt näkevät Suomen toiminnan tulokset, mutta kenties vielä tärkeämpänä tavoitteena oli hahmotella sellaisia tapoja tai indikaattoreita, joilla ihmisoikeuksien edistämisen vaikutusta voitaisiin mitata. Vastausten kokonaismäärä tässä kysymyksessä ei vastaa palautettujen lomakkeiden määrää, koska kehitysyhteistyön kumppanimaissa toimivilta edustustoilta ei tätä asiaa kysytty. Jälkimmäinen siksi, että kehitysyhteistyöstä suoritetaan ulkopuolisia, riippumattomia evaluointeja, joissa ihmisoikeudet ovat tulleet huomioonotetuiksi erityisesti mutta ei vain vuoden 2012 jälkeen ja joiden tarkoituksena on nimenomaisesti arvioida Suomen hankkeiden/ohjelmien tuloksellisuutta ja vaikutusta.

Yleisesti ulkoasiainhallinnon piirissä Suomen toiminta ihmisoikeuksien alalla nähdään kohtuullisen vahvana. Neljätoista (14) vastaajaa merkitsi lomakkeissaan vastausvaihtoehdon ”kohtuullisen vahvana”, mikä merkitsee hieman yli puolta tähän kysymykseen vastanneista. Kolme vastauslomaketta oli varustettu merkinnällä ”heikkona” (tai kohtuullisen heikkona). Eräät niistä jotka katsoivat Suomen toiminnan ihmisoikeuksien alalla olevan hyvin vahvaa, olivat liittäneet lisämerkinnän kohderyhmästä (esimerkiksi hyvin vahvaa naisten oikeuksien kohdalla ja heikkoa sukupuolivähemmistöjen kohdalla).

Hyvin useissa lomakkeissa oli vaikuttavuuden indikaattorina käytetty positiivista palautetta muilta tahoilta, olipa tämä taho sitten kansalaisyhteiskunta, tiedotusvälineiden raportointi Suomen hallituksen kannoista, muiden sidosryhmien palaute, tutkijoiden antama palaute, lakimuutokset tai muut parannukset asemapaikkamaassa tai jokin muu vastaava. Varsin monet vastaajat tunnustivat vaikeuden arvioida ihmisoikeuspolitiikan vaikuttavuutta – jos kohta muidenkin ulkopoliittikan lohkojen vaikutuksellisuutta varten on vähän objektiivisia mittareita. Näyttää siltä, että raportoidut tavat vaikuttavuuden arviointiin ovat subjektiivisia sekä joka tapauksessa välillisiä (esim. positiivinen palaute kansalaisjärjestöiltä asemamaassa). Eräissä lomakkeissa oli mainittu positiivisena esimerkkinä joku onnistunut hanke, jonka luoma luottamuksen ilmapiiri oli helpottanut ihmisoikeuksien edistämistä myös muissa yhteyksissä, tai Suomen rahoittaman hankkeen konkreettiset tulokset – tosin näitä lopputuloksiin perustuvia vaikutusarvioita oli vähän tässä otoksessa. Kansainvälisten järjestöjen parissa työskentelevät virkamiehet näyttävät olevan taipuvaisia tarkastelemaan oman ihmisoikeustoimintansa vaikuttavuutta ao. järjestöjen indikaattorien ja raportoinnin kautta, toisaalta sen mukaan, kuinka paljon ja tiiviisti Suomi on osallistunut järjestön toimintaan.

Erityisen valaisevan näkökulman tarjosivat kuitenkin ne vastaajat, joiden mielestä Suomen toiminnan vaikutukset ihmisoikeuksien alalla ovat heikkoja (3 kpl). Kukin heistä viittasi omalla tavallaan tunnettuun heikkouteen tai vaikeuteen. Yksi perusti mielipiteensä

puheen/julkilausumien ja tekojen heikkoon yhteneväisyyteen käytännössä; tähän kategoriaan voitaisiin luokitella se, että vuonna 2013 Suomi avasi kaupallisen toimiston ihmisoikeusloukkauksistaan tunnetun Kolombian pääkaupunki Bogotáan. Toinen heikkona ihmisoikeustyön vaikutuksellisuutta pitänyt kiinnitti huomiota juuri maaliskuussa 2014 julkaistussa arvioinnissa²⁰ ilmenevään eri toimijoiden välisen koordinaation puutteeseen, tässä tapauksessa UM:n toiminnan ja suomalaisten kansalaisjärjestöjen kenties eri suuntiin, tai ristiin, tähtääviin tavoitteisiin. Ja kolmannen arvio oli alakuloinen epäily kuinka paljon olemme todella pystyneet parantamaan ihmisoikeustilannetta ja vähentämään esim. rankaisemattomuuden kulttuuria jossakin maassa. Näistä vastauksista kaksi tuli UM:n Helsingin yksiköistä. Näyttää siis siltä, että sellaisella ”pienten askelten” politiikan alalla jota ihmisoikeudet määritelmällisesti ovat, on ”kentällä” eli edustustotyön arkipäivässä toimivilla keskimäärin positiivisempi näkemys oman toiminnan vaikutuksesta kuin päämajasta käsin välillisesti aihetta tarkastelevilla.

4.5 Muut viimeaikaiset ihmisoikeuslinjaukset ulkoasiainhallinnossa

Seuraavat kysymykset lomakkeessa liittyivät kahteen muuhun viimeaikaiseen ihmisoikeuksia koskevaan linjaukseen UM:ssä, vuoden 2012 kehityspoliittiseen toimintaohjelmaan ja vuonna 2013 julkaistuun ulkoasiainhallinnon ihmisoikeusstrategiaan ja -toimintaohjelmaan. Edellisen kohdalla valtaosa, melkein 77% vastanneista (23/30) kertoo viimeisimmän, ihmisoikeuspainotteisen kehityspoliittikan linjauksen vaikuttaneen työhönsä. Kehitysyhteistyön kanssa toimivien kohdalla tämä on tulosta koulutuksesta ja on johtanut ihmisoikeuksien (entistä) parempaan huomioimiseen hankkeiden suunnittelussa, evaluaatiossa ja ”missioiden” eli selvitys- ja muiden vierailukäyntien ohjeistamisessa. Mutta huomattavaa on, että kyllä-vastauksia tuli laajalta rintamalta myös edustustoista, joilla ei välittömästi eikä välillisestikään ole tekemistä kehitysyhteistyön kanssa.

Toinen tämän kategorian kysymys pyysi vertaamaan vuoden 2013 ihmisoikeusstrategiaa vuoden 2009 selontekoon. Yhdeksän vastaajaan jätti kohdan tyhjäksi (tai ilmoitti ”ei osaa sanoa”), mutta kaikki muut kahta lukuun ottamatta antoivat (19/30) positiivisen lausunnon ihmisoikeusstrategiasta ja -toimintaohjelmasta. Yleisin kommentti oli strategian ja sen toimintaohjelman konkreettisuus, yksityiskohtaisuus ja sen soveltamisen helppous verrattuna selontekoon. Monet myös alleviivasivat niiden linjauksien yhtäläisyyksiä, mitä ei voida pitää huonona seikkana. Kaksi vastaajaa sen sijaan suhtautui kriittisesti uuteen ihmisoikeusstrategiaan, ei sellaisenaan sen linjauksiin vaan lähinnä tehdyn työn päällekkäisyyteen ja erillisen strategian tarpeettomuuteen, kun kerran on olemassa ylätason linjaus eli selonteko. Tosin toisessa moitittiin strategiaa myös siitä, ettei se tuonut mitään

²⁰ Evaluointiraportti 2014:2, UM: Täydentävyys Suomen kehityspoliitikassa ja -yhteistyössä: Synteesi.
<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=299431&nodeid=48656&contentlan=1&culture=fi-FI>

uutta vaan vain kokosi yhteen asioita, joita jo tehdään – paljolti samaa argumenttiahan käytettiin joissakin haastatteluissa selonteosta, pitkälti sen valmistelutavan vuoksi. Yksi vastaaja tunnusti, ettei ollut ehtinyt tutustua uuteen ihmisoikeusstrategiaan ja sen toimeenpano-ohjelmaan (laskettu mukaan ei osaa sanoa -vastauksiin).

4.6 Kansallisen ja kansainvälisen osuuden yhdistäminen selonteossa

Sekä kyselyssä että haastatteluissa niin Suomessa kuin ulkomaillakin vallitsi melkein täydellinen yksimielisyys siitä, että on järkevää yhdistää samaan selontekoon kansallinen ja kansainvälinen ihmisoikeuslinjaus. Vaikka vuoden 2009 selonteossa, jossa kansallinen osuus oli ensimmäistä kertaa mukana, tämä aiheuttikin pientä hankaluutta näiden kahden osuuden eriparisuuden takia, on täysin perusteltua jatkaa tällä linjalla. Toisaalta kansallisen osuuden luonne tilannekatsauksena oli sellaisenaan hyödyllinen, sillä esimerkiksi Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun toimistossa sitä käytetään vertailukohtana (ns. *baseline*), jota vasten tulevaa muutosta (edistystä) voidaan mitata.

Ulkomailla tehdyt haastattelut osoittivat myös, että Suomen ihmisoikeusselontekoja tarkastellaan, niitä luetaan ja pidetään tärkeinä asiakirjoina. Positiivista huomiota sai myös se, että Suomi on ollut etuajassa vastaavien politiikkalinjausten tekijänä (ensimmäinen vuonna 1998). Moni Euroopan maa on herännyt huomattavasti myöhemmin tekemään tällaisia hallituksen ”*White paper*”-luonteisia raportteja parlamentaarisen keskustelun pohjaksi.

Ne kolme kyselyyn vastannutta, jotka olivat merkinneet alimman prioriteetin kansallisen ja kansainvälisen osuuden yhdistämiseen samaan selontekoon viittasivat asiaan, josta puhutaan enemmän johtopäätöksissä. Selitykset tälle valinnalle (1=ei ollenkaan hyödyllinen) liittyivät sekavuuteen sekä siihen, että kansainvälinen ihmisoikeustoiminta on paljon muutakin kuin se, mitä kansallisesti ihmisoikeuksien hyväksi tehdään. Tämä on täysin relevantti huolenaihe.

4.7 Ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanoon liittyvät muut tekijät

Kyselyn yksi osa-alue pyrki samaan valaistusta mahdollisiin muihin tekijöihin, jotka voivat vaikuttaa ihmisoikeuskysymysten valtavirtaistumiseen ulkoasiainhallinnossa ja ihmisoikeustyön tuloksellisuuteen. Tarkoituksena oli testata hypoteeseja, jotka oli nostettu poliittisiin tekijöihin niin Suomessa kuin asemamaissa liittyvistä ajatuksista sekä UM:n organisatorisista kysymyksistä ja resursoinnista. Kyselyn tulokset on alla tiivistetty taulukoksi (Taulukko 4).

Taulukko 4: Muiden tekijöiden vaikutus toimenpanoon

Tekijä*	Positiivisesti	Negatiivisesti (tai puuttuu)	Ei vaikutusta/ neutraali
Hallituksen vaihtuminen	11	0	18
Ministerien koordinaatio UM:n sisällä	12	1	16
Poliittiset muutokset asemamaassa	8	10	15
Virkakierto/vastuuhenkilöiden vaihtuminen	3	9	18
Tiedonkulku (esim. ASKI:n ja ja sähköpostin kautta)	17	8	7
Vastuuhenkilöiden (esim. deskien) työnjakoon liittyvät tekijät	6	3	21
Poliittinen ohjaus	20	1	9
Koulutus ihmisoikeuksista	17	7	6
Resurssien puute		18	10
Muu – mikä?	0	0	0

*Kunkin tekijän kohdalla on vaihtelua kokonaismäärissä. Joissakin kohdissa vastaaja oli merkinnyt useita vaihtoehtoja, toiset olivat jättäneet kohtia tyhjiksi.

Suomessa hallituksen vaihtuminen on koettu joko neutraaliksi tai positiiviseksi tekijäksi; yksikään kyselyyn vastanneista ei ollut kokenut vuonna 2011 valittua hallitusta ihmisoikeuksien kannalta torjuvammin suhtautuvaksi kuin edellistä ja yli kolmasosa vastaajista piti nykyistä hallitusta positiivisempänä tässä suhteessa kuin edellistä. Sama tendenssi toistui kysymyksessä ministerien keskinäisestä koordinaatiosta ulkoministeriön sisällä, jota yleisesti pidettiin hyvänä (positiivisesti vaikuttavana) tai neutraalina. Tulee huomata, että tässä kohdin ei ollut kyse muutoksesta suhteessa edelliseen hallitukseen.

Jos noin puolet kyselyyn vastanneista ei ollut kokenut asemamaassaan ihmisoikeustyöhön vaikuttavia muutoksia (vaihtoehto ei vaikutusta/neutraali), toinen puoli jakautui kahteen osaan sen suhteen, oliko asemamaan tilanne helpottanut vai haitannut ihmisoikeuksien edistämistä tai valtavirtaistamista. Tähän kohtaan oli yhdessä vastauksessa rastittu kaksi vaihtoehtoa ja toisessa jopa kaikki kolme, mikä kaavioon liitettyjen kommenttien perusteella tarkoitti sitä, että asemamaan hallituksen vaihtuminen tai muu poliittinen muutos oli yhtäältä parantanut, toisaalta heikentänyt toimintamahdollisuuksia ihmisoikeustyössä tai sen tuloksellisuutta.

Ulkoasiainministeriö tunnetusti on se Suomen valtionhallinnon ministeriöistä, jossa virkakierto eli virkamiesten liikkuminen asemapaikasta toiseen ja Suomesta ulkomaille ja takaisin on tiheä. Tähän asiaan on vuosikymmenien aikana kiinnitetty huomiota esimerkiksi kehitysyhteistyön evaluoinneissa toiminnan tuloksellisuutta haittaavana tekijänä, joka heikentää jatkuvuutta ja institutionaalista muistia. Tästä kyselystä esiin nouseva vaikutelma

ei kuitenkaan ole hälyttävä, sillä yli puolet vastaajista piti virkakiertoa ja vastuuhenkilöiden vaihtumista neutraalina tekijänä. Toisaalta on huomattava, että ainoastaan kolme vastaajaa (noin 10%) piti sitä positiivisena ja kuitenkin noin yksi kolmasosa toimintaa heikentävänä negatiivisena tekijänä. Vastuuhenkilöiden työnjako sen sijaan ei näytä aiheuttavan ongelmia, sillä suuri enemmistö vastaajista piti sitä positiivisena tai neutraalina tekijänä ja vain kolmen mielestä se näyttäytyi negatiivisesti.

Joissakin haastatteluissa nousi esiin mahdollinen tulkintatapa sille, miksi eräät pitävät virkakiertoa ihmisoikeustyön kannalta suosiollisena. Ihmisoikeustehtäviä pidetään eräänlaisena viranhoidon myötä tapahtuvana koulutuksena, ”ihmisoikeuskylpynä”, jonka jälkeen ihmisoikeusajattelua kantaa mukanaan koko loppu-uransa. Silti haastatteluissa usein ilmaistiin lievää turhautumista siitä, että vastuuhenkilöt vaihtuvat niin tiuhaan, virkamiesten kohdalla 2-3 vuoden välein ja määräraikaisten ja harjoittelijoiden kohdalla kuuden kuukauden välein. Tämä näkemys oli yleinen esimies- tai perehdyttävässä asemassa olevien keskuudessa (ja tästä syystä vuoden 2009 selonteko oppikirjamaisuutensa ansiosta on ollut joillekin niin hyödyllinen). Kenties tähän kahtalaisuuteen viittasi se vastaaja, joka oli merkinnyt tähän kohtaan sekä positiivisen että negatiivisen vaihtoehdon.

Kysymyksellä tiedonkulusta esim. sähköpostin ja sisäisen raportointi- ja arkistointijärjestelmän (ASKI) kautta pyrittiin todentamaan alustavissa haastatteluissa esiintynyttä huolta tiedon siirtymisestä seuraajalle. UM:n tietojärjestelmä ja sähköposti perustuvat henkilökohtaisiin, ei tehtäväkohtaisiin osoitteisiin, ja uuteen tehtävään tai toiseen asemamaahan siirryttäessä kaikki aikaisemmat viestit ja tiedostot tuhotaan, mikä tarkoittaa mahdollista katkoa tiedonkulussa. Kyselyyn vastanneiden enemmistö ei nähnyt tiedonkulussa ongelmia, mutta silti kahdeksan mielestä (noin 30%) siitä aiheutui haittaa työlle.

Poliittinen ohjaus tai sen puute oli seuraavan kysymyksen aiheena. Yleisesti ottaen siihen ollaan hyvin tyytyväisiä (29/30) ja vain yksi piti sitä puutteellisena. Tosin joissakin positiivisen vaihtoehdon valinneissa lomakkeissa oli erillinen merkintä ”saisi olla enemmän” tai vastaava ilmaus.

Ihmisoikeuskoulutus sai paljon positiivisia vastauksia. Toisin kuin negatiivisen vaihtoehdon valinneiden kohdalla, joiden kohdalla koulutuksen puute on ilmiselvästi tulkittavissa haittaavaksi tekijäksi, positiivisen kohdan merkinneiden kohdalla ei voi sanoa, tarkoittiko tämä sitä, että oltiin tyytyväisiä saatuun koulutukseen vai että koulutusta sinänsä olisi katsottu positiivisesti täten ilmaisten tarvetta koulutukseen.

Koska valtionhallinnossa niin usein valitetaan resurssien puutetta, ei liene yllättävää, että 18 vastaajaa (noin kaksi kolmasosaa) piti sitä ongelmana. Kenties yllättävämpää onkin se, että reilu kolmannes ei nähnyt kyselyn perusteella (niukkaa) resursointia erityisesti ihmisoikeuksien valtavirtaistumisen tai toiminnan tuloksellisuuden kannalta haitallisena vaan katsoo pystyvänsä toimimaan olemassa olevien resurssien puitteissa.

Virkakierrosta haastattelut antoivat erittäin selkeän kuvan. Vaikka tietyissä tapauksissa rajoitetun ajan kestävä tehtävänhoito ihmisoikeuksia hoitavissa yksiköissä (OIK-40 ja POL-40) toimii ”ihmisoikeuskylpynä” eli koulutuksellisenä kokemuksena virkamiehelle, parin, kolmen vuoden välein tapahtuva toisiin tehtäviin siirtyminen heikentää institutionaalista muistia, varsinkin kun siihen liittyy edellä mainitut sähköisen kommunikointi- ja arkistointijärjestelmän ominaisuudet. Tämä ongelma esiintyy kaikessa UM:n toiminnassa mutta erityisen merkittävä se on ihmisoikeuskysymyksissä, joiden edistymisessä on yleensä kyse jopa vuosikymmenistä. Ainoastaan ulkoisten välineiden (ulkoiset kovalevyt, CD-Romit jne.) käyttö kattavan tiedon siirtämiseksi seuraajalle ratkaisisi tämän ongelman.

4.8 Suomi ihmisoikeustoimijana ulkopuolelta katsottuna

Selvitystä varten haastateltiin joitakin Euroopassa Suomen ulkomaanedustustoissa työskenteleviä suomalaisia sekä hieman vähäisemmässä määrässä kansainvälisten järjestöjen virkamiehiä. Näiden haastattelujen perusteella voi vetää vivahteikkaan kuvan Suomen toiminnasta ihmisoikeuksien alalla niin kuin se ulkoapäin näyttäytyy. Vaikka TSS-painotus tulee näissäkin haastatteluissa selkeästi näkyviin, KP-oikeudet eivät ole jääneet täysin niin matalalle profiilille kuin selontekoa lukemalla kenties voisi päätellä. Syntyy vaikutelma, että selontekoa kirjoitettaessa on mennyt sekaisin yhtäältä luotettavuus ja sovitteleva, ei-konfrontatiomainen lähestymistapa muihin maihin ja toimijoihin sekä toisaalta se, että poliittisissa dokumenteissa TSS-oikeudet korostuvat suhteessa KP-oikeuksiin.

Suomi tunnetaan tunnollisena ihmisoikeustoimijana sekä Euroopan unionissa että YK:n alaisissa järjestöissä. Luotettava kumppani olisi hyvä ilmaisu siitä, miten Suomi nähdään ihmisoikeusinstituutioissa. Profiililtaan Suomi sijaitsee äänestyksen ja asenteiden suhteen keskellä; Suomi ei ole äkkijyrkkä kannoissaan kansainvälisten instituutioiden näkökulmasta vaan maltillinen. Samoin rahoitukseltaan Suomi lukeutuu keskikastiin myös bruttokansantuotteeseen suhteutettuna. Tosin esim. Tanskan rahoitus YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimistolle (UNHCHR; 5,455 miljoonaa USD) on melkein kaksinkertainen Suomeen verrattuna (3,178 miljoonaa USD). Useat haastateltavat vertasivat Suomea Portugaliin ja sijoittivat nämä kaksi maata profiililtaan hyvin läheisiksi myös TSS-painotuksen vuoksi. Tosin Portugali²¹, ja hieman vähäisemmässä määrin Saksa, leimaantuu vielä Suomea voimakkaammin TSS-oikeuksiin keskittyväksi, koska Suomella on jonkin verran profiilia myös KP-oikeuksissa. KP-oikeudet tahtovat vain jäädä usein TSS-painotuksen varjoon niin, ettei aina huomaakaan Suomen toimivan myös KP-asioissa.

²¹ Varsinkin talouskriisin jälkeen Portugali painottaa erityisesti TSS-oikeuksia eräänlaisena vastalauseena budjettikuripolitiikalle.

Kenties eniten huomiota herättävä kommentti Suomen ihmisoikeusprofiilista ulkopuolelta katsottuna liittyi Suomen viiteryhmään. Ulkomaiset haastateltavat taipuivat sijoittamaan Suomen samaan ryhmään, Portugalin ohella, kuin esim. Uruguay, Costa Rica ja Chile, jotka tunnetaan ns. edistyksekköinä Latinalaisen Amerikan maina. Suomen viiteryhmä näyttöytyy ulkopuolelta katsoen näin ollen täysin toiselta kuin mihin suomalaiset itsensä yleensä sijoittavat. Ulkopuolelta katsottuna Suomi on ajautunut aika kauas perinteisestä viiteryhmästään Pohjoismaista.

Erityisesti arvostetaan sitä, että Suomen asenne ei politisoi ihmisoikeuksia kuten useat muut länsimaat tekevät, Suomi ei "saarnaa" eikä ole *Besserwisser*, on sovitteliva ja pyrkii ottamaan kaikkien maiden mielipiteen huomioon ("uusia Ruotseja ei tarvita" erään ulkomaisen haastateltavan mukaan), minkä ansiosta Suomea on vaikeampi leimata "imperialistiseksi" kuin monia muita länsimaita. Silti Suomi noudattaa tunnollisesti sääntöjä ja toimintatapojaan. Suomi ei myöskään "vaihda puolta" eli opportunistisesti vaihda näkökannasta toiseen tilanteen mukaan, kuten joidenkin muiden Pohjoismaiden väitettiin tekevän – tämä on nimenomaan luotettavuuden ja ennakoitavuuden osoitus. Suomea pidetään myös johdonmukaisena toimijana kannanotoissaan; esimerkiksi Ruotsi ei korkeasta profiilistaan huolimatta koskaan arvostele Israelia palestiinalaiskysymyksessä YK:n ihmisoikeusneuvostossa (ION).

Positiivisen huomion ja arvostusta sai myös se Suomen piirre, että hyväksytään ettei kotimaassa kaikki ole ihanteellisessa tilassa ihmisoikeuksien suhteen. Tämä asenne tuo uskottavuutta muiden arvostelemiselle; kuulemma eräät länsimaat eivät millään haluaisi asettaa kotikenttäänsä arvostelun kohteeksi. Tämä on vielä eräs lisäargumentti sille yleiselle huomiolle niin haastatteluissa kuin kyselyssäkin, että on sekä hyödyllistä että arvokasta, että ihmisoikeuslonteissa käsitellään yhdessä kansainvälistä ja kansallista ihmisoikeuspolitiikkaa.

Suomi tunnetaan myös joukkuepelaajana, ei "sooloilijana", ja suomalaisten alhainen hierarkiatietoisuus (eli muita tasa-arvoisina ja -vertaisina pitäminen ja "pökkuroimisen" puuttuminen) saa myös arvostusta, samoin kuin avuliaisuus ja luotettavuus kumppanina.

Toisaalta korkeilla standardeilla ja tarkoilla säännöillä on kääntöpuolensa, jota voisi kuvata arkikielisellä ilmaisulla tiukkapipoisuus. Suomi raportoi säännöllisesti ja ajallaan, mutta edellyttää sitä myös muilta, samoin Suomi vaatii paljon raportointia, erityisesti korvamerkityn vapaaehtoisrahoituksen kohteista. Myös kehitysapukelpoisuuden (*ODA eligibility*) suhteen Suomi on tiukempi tulkinnoissaan kuin muut maat, jotka joustavat siinä, mitä voidaan tilastoida viralliseksi kehitysavuksi (ODA). Ihmisoikeustyön ja kehitysavun raja on täten osaltaan määrittämätön niin, että Suomen tiukan tulkinnan mukaan esimerkiksi jokin alueellinen ihmisoikeusaloite tai -toimenpide jää ODA-määritelmän ulkopuolelle, jos jokin alueen maista ei ole kehitysapukelpoinen (siis jonka osalle menevää avustusta ei voida tilastoida avustusta ODA:ksi). Suomea pidetään myös hyvin keskusjohtoisena ihmisoikeustoimijana, jossa pääkaupunki tekee lähes kaikki päätökset; monien muiden

maiden päätöksenteko on hajautettu edustustotasolle, mikä tekee niistä nopeampia ja joustavampia toimimaan.

Haastatteluissa nousivat esiin myös Suomen vähäiset resurssit ja kaiken kaikkiaan hieman alhainen aktiviteettitaso ja profiili. Suomi ei ole ollut aloitteellisena yhdessäkään päätöslauselma-aloitteessa, tosin osarahoittanut yhtä (kunnollinen asumistaso, *decent housing*) Saksan kanssa, ja tämä rahoitus jatkuu vielä kuluvan vuoden. Vaikka Suomen (entisen) suurlähettilään työ ihmisoikeusneuvoston päätöksenteon kehittämisraportin tekemisessä oli suuresti arvostettu kansainvälisten virkamiesten parissa (vaan ei jäsenmaiden keskuudessa läpinäkyvyyspainotuksen vuoksi), tunnustetaan yleisesti, että Suomen pienillä resursseilla on vaikutusta profiiliin. Suomella katsotaan olevan vaikeuksia oman ihmisoikeuspolitiikkansa toteuttamisessa resurssien vähäisyyden takia. Henkilöresurssien kohdalla korostettiin erityisesti sitä, että toiminnan tehokkuuden ja tuloksellisuuden suhteen olisi parempi, jos kansainvälisiin järjestöihin keskittyvissä edustustoissa olisi monenkeskiseen toimintaan tottuneita virkamiehiä. Vain kahdenkeskisiin diplomaattisiin suhteisiin keskittyneillä virkamiehillä on suuria vaikeuksia ensin tottua monenkeskiseen toimintaympäristöön. Myös virkakierto aiheuttaa aaltoliikettä Suomen näkyvyydessä, kun saapuva virkamies ensin perehtyy tehtäväänsä, mihin helposti menee kaksikin vuotta varsinkin monenkeskiseen toimintaan tottumattomilta. (Tämä toteama ei tietenkään merkitse epäluottamuslausetta Suomen edustustojen virkamiesten toiminnan suhteen; kyse on vain siitä, mihin harvojen ihmisoikeuksien parissa työskentelevien rahkeet riittävät.)

Suomen TSS-painotus katsotaan hyödylliseksi ION:ssa monestakin syystä. Niistä ensimmäinen liittyy kansainvälispoliittiseen tilanteeseen. Suomen, Portugalin ja Saksan avulla pystytään osoittamaan muulle maailmalle, että länsiryhmä ei ole kiinnostunut pelkästään KP-oikeuksista vaan rahoittaa myös TSS-oikeuksia. Toisin sanoen voidaan osoittaa, että länsimaat ovat muutakin kuin ”imperialisteja”. Toinen etu TSS-painotuksesta on ollut se, että Suomen aloittaessa niiden korostamisen, niistä oli huomattavasti vähemmän tietoisuutta ja standardeja kuin perinteisistä KP-oikeuksista, joten painotusta niihin tarvittiin silloin enemmän. Vielä kolmas on se, että rahoituksellisesti esim. Suomen TSS-painotus tarjoaa UNHCHR:lle vaihtoehtoja, uusia mahdollisuuksia, yksipuolisen KP-rahoituksen lisäksi.

Kaiken kaikkiaan Suomi nähdään ulkomailla arvostettuna, johdonmukaisena mutta hieman aloitekyvyttömänä toimijana ihmisoikeuksissa. Tämän positiivinen puoli juontuu Suomen sovittalevasta asenteesta, mutta toisaalta tietystä hiljaisuudesta ja varovaisuudesta. Myös jotkut nuoremmat suomalaiset virkamiehet katsoivat, että Suomen tulisi hieman nostaa profiiliaan KP-oikeuksissa. He ovat nimenomaan niitä, jotka tukeutuvat selontekoon toimintansa oppaana. Pitemmän virkauran omaaville taas oli subjektiivisesti itsestään selvää, että Suomi on Pohjoismaa, vaikka toisaalta kautta linjan seniorivirkamiesten parissa (kuten myös selonteoissa) voi niin halutessaan tulkita esiintyvän vielä jäänteitä kylmän sodan ja suomettumisen ajalta. Tästä näkökulmasta on suuri houkutus leikitellä hypoteesilla Suomen

nykyisen linjan sukupolvimäärityksestä, jota uudet virkamiespolvet mielellään jo uudistaisivat. Mutta kuten edellä todettiin, kyse on hypoteesista, jonka todentaminen ei ole ollut mahdollista eikä tarkoituksenmukaista tämän selvityksen puitteissa.

Haastattelujen perusteella Suomen ulkopuolelta katsottunakaan ei ole syytä luopua TSS-painotuksesta, vain täydentää ja tasapainottaa sitä korostamalla profiilia myös KP-oikeuksien puolustajana. Kuten yllä mainittiin, ärhäkkäämmän kannanoton ja korkeamman profiilin KP-oikeuksissa ei tarvitse merkitä sovittlevasta ja muita kuuntelevasta asenteesta luopumista.

5. Johtopäätökset

5.1 Selonteko yleisesti

Yleisenä johtopäätöksenä voidaan sanoa, että ulkoasiainhallinto pyrkii merkittävältä osalta panemaan toimeen vuoden 2009 ihmisoikeusselonteon linjauksia eräänlaisena ylätason ohjauksena. Toisaalta vuoden 2012 kehityspoliittinen toimintaohjelma on vaikuttanut suoraan moniin yksiköihin ja edustustoihin, myös sellaisiin jotka eivät suoraan tai epäsuorasti ole kehitysyhteistyön kanssa tekemisissä. Selonteon merkitys on ollut tämä selvityksen näkökulmasta suuri nimenomaan sen takia, että siinä yhdistettiin kansallinen ja kansainvälinen osuus, joten valtionhallinto laajalla rintamalla on alkanut valtavirtaistaa ihmisoikeuksia toimintaansa. Oleellisena välineensä tässä on ollut perus- ja ihmisoikeuksien verkosto PIOV.

Vaikka Suomen ulkosuhteiden ihmisoikeustoiminnassa havaittu TSS-oikeuksiin keskittyminen ei sinänsä ole kiitoksen eikä kritiikin aihe vaan ainoastaan neutraalin toteamuksen aihe, on siitä seurauksena, että selonteon tarjoama poliittinen ohjaus yksittäiselle ulkoasiainhallinnon virkamiehelle voi olla heikko useissa maailman maissa, joissa suurimmat uhkat ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyvät kansalais- ja poliittisiin oikeuksiin eikä esimerkiksi vähemmistöihin (helposti syrjäytyviin ryhmiin). Tai sitten selonteko ohjaa keskittymään vaikkapa sukupuolivähemmistöjen oikeuksiin esimerkiksi silloin, kun kaikkien kansalaisten sananvapaus on uhattuna. Seurauksena on haastatteluissa raportoitu sanojen eli virallisen politiikkalinjauksen ja tekojen välinen heikko yhteys, sekä Suomen ihmisoikeuspolitiikan matala profiili – poikkeuksena kuitenkin Suomen varsinainen vahvuusalue, naisten oikeudet, erityisesti lisääntymisoikeudet²².

Selonteosta myös puuttuu kokonaan edes jonkinlainen pohdinta siitä, miten ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanosta väistämättä seuraavat intressiristiriidat voitaisiin ratkaista. Esimerkkinä tässä mainittakoon aseviennin tuomat taloudelliset hyödyt suhteessa ihmisoikeuspainotuksen aiheuttamiin rahallisiin kustannuksiin. Seurauksena on, että selonteon politiikkalinjaukset toimivat ikään kuin tyhjiössä, reaali maailmasta erillään.

Selonteko-termi ei ilmeisesti ole täysin selvä, mitä heijastanee vuoden 2009 version epäsuhtaisuus kansainvälisen ja kansallisen osuuden välillä: siinä missä kansainvälinen osuus oli politiikkalinjaus tulevaisuuteen ja lista enemmän tai vähemmän konkreettisia tavoitteita, kansallinen osuus oli selonteko tilanneselvityksen merkityksessä. Tästä asiasta enemmän suosituksia -jaksossa alla.

²² Näillä viitataan ensisijaisesti oikeuksiin lisääntymisprosessiin liittyvissä kysymyksissä (ehkäisy, synnytys, neuvolat yms.) ei niinkään oikeuteen lisääntyä.

Yleisesti ottaen vuoden 2009 selonteon muotoinen laaja, oppikirjamainen linjaus ihmisoikeuspolitiikkaan on erittäin tärkeä opas niille, jotka sitä käyttävät (erityisesti aloittelevat virkamiehet ja esim. työmarkkinavalmennettavat). Muillekin virkamiehille se yleisesti ottaen toimii taustalla ylätason strategisena linjauksena. Jos ja kun vuoden 2014 selonteossa tullaan voimakkaasti yhdistämään kansallinen osuus kansainväliseen yhteisten teemojen alle, on mietittävä sitä, miten poliittinen ohjaus hoidetaan niiltä osin, jotka tällainen uudenmuotoinen selonteko välttämättä jättää käsittelemättä. Onhan ulkosuhteissa monia alueita, joita ei voi suoraan johtaa kansallisesta tilanteesta. Joka tapauksessa laajojen ylätason käsitteiden tuominen linjauksena ihmisoikeuspolitiikkaan jättää aukkoja ja samalla tekee tulevan seurannan vaikeaksi.

5.1 Selonteon seuranta

Ihmisoikeusselonteon seuranta on nykyisellään melkein mahdotonta ilman merkittävää työpanosta eli huomattavan laajaa henkilökohtaisten haastattelujen määrää. Edustustot kyllä kertovat raportoivansa ihmisoikeuksista asemamaassaan sekä Suomen toiminnasta, mutta tämä tieto on erittäin hajallaan.

Yksi muttei ainoa syy on epäjohdonmukainen sisäisen asiakirjajärjestelmän käyttö ihmisoikeuksiin liittyvissä asioissa (ja oletettavasti muissakin teemoissa). Osasyitä ovat ilmeisesti vähentyneet julkisen hallinnon henkilöresurssit. Joidenkin haastattelujen mukaan ASKI-asiakirjan kirjoittaminen esim. poliittisen ohjauksen pyytämiseksi ja antamiseksi on yhä enemmän antanut sijaa spontaanille sähköpostiohjaukselle, joka edellyttää vähemmän energiaa ja aikaa muodollisuuksien ja tarkkojen sanavalintojen suhteen kuin virallinen, järjestelmään jäävä ASKI-asiakirja. Mutta sähköpostitse tapahtuva poliittinen ohjaus ei periaatteessa jätä jälkiä ellei virkamies viestejensä erikseen säilytä esim. tulostamalla ja arkistoimalla.

Ulkoministeriön sähköpostijärjestelmä on henkilöperustainen, ei tehtäväkohtainen, kuten yllä on todettu. Seurauksena on, että tieto siitä, mitä on tehty ja mitä ja miten ohjeistettu, häviää tai säilyy vain osittain. Kun virkamies vaihtaa virkatehtävää ja lähtee toiselle osastolle tai ulkomaanedustustoon, hänen tehtävässään luomansa tiedostokansiot ja hänen nimellensä saapuvat sähköpostiviestit tuhoetaan, eikä hän enää saa edellistä tehtävänsä koskevia viestejä eikä hänellä ole pääsyä niihin liittyviin tiedostoihin.²³

Toisaalta voidaan kysyä, onko tulevaisuudessa tarpeen harjoittaa erityistä seuranta nimenomaan ihmisoikeusselonteon suhteen. Kaksi seikkaa puhuisi sen puolesta, että seuranta keskittyisi muihin politiikkaa ohjaaviin teksteihin. Ensimmäinen on se, että vuoden

²³ Sivumennen sanoen ja perusoikeuksiin liittyen kyseinen järjestelmä jättää myös epäselväksi henkilökohtaisen ja virkaan liittyvän sähköisen kirjeenvaihdon välisen rajan. Perustuslaillisestihan yksityinen kirjeenvaihto nauttii kirjesalaisuuden luomasta suojasta, mitä virkaan liittyvällä kirjeenvaihdolla ei ole.

2014 selonteko tulee (helmikuun 2014 tietojen perusteella) olemaan huomattavan lyhyt (tavoitteena 30 sivua yhteensä) ja siinä yhdistetään oleellisesti kansallinen ihmisoikeustoiminta kansainväliseen. Sen tavoitteet tulevat näin ollen olemaan hyvin yleisellä tasolla, erityisesti ulkosuhteiden osalta. Toinen tekijä on vuonna 2013 julkaistu ulkoasiainhallinnon ihmisoikeusstrategia ja -toimintaohjelma. Tämä on pohdinnan aihe ulkoasiainhallinnolle ja voidaan kysyä, pitäisikö seurannan perustua pikemminkin näihin dokumentteihin, ei niinkään vuoden 2014 selontekoon, ainakin mitä tulee ulkoministeriön hallinnonalan toimiin ihmisoikeuksien saralla.

Eräissä palautetuissa kyselylomakkeissa sekä haastatteluissa kysyttiin, minkä takia UM on se taho, jonka vastuulla on valtioneuvoston selonteon toimeenpanoa seuranta nykytilanteessa, jossa kansallinen ja kansainvälinen osuus on siinä yhdistetty samaan poliittikalinjaukseen. Sekä joissakin haastatteluissa että kyselyissä ehdotettiin, että seurantavastuun pitäisi sijaita pikemminkin valtioneuvoston kansliassa eikä UM:ssä. Näyttää siltä, että tulevaisuudessa seuranta siirtyy enemmän oikeusministeriöön (OM) kuin ulkoasiainministeriöön, mikä lienee perusteltua, ellei valtioneuvoston kanslia pysty tai halua tätä tehtävää ottaa vastuulleen.

5.3 Institutionaalinen muisti

Virkakierrosta haastattelut antoivat erittäin selkeän kuvan. Vaikka tietyissä tapauksissa rajoitetun ajan kestävä tehtävänhoito ihmisoikeuksia hoitavissa yksiköissä (OIK-40 ja POL-40) toimii ”ihmisoikeuskylpynä” eli koulutuksellisenä kokemuksena virkamiehelle, parin, kolmen vuoden välein tapahtuva toisiin tehtäviin siirtyminen heikentää institutionaalista muistia, varsinkin kun siihen liittyy edellä mainitut sähköisen kommunikointi- ja arkistointijärjestelmän ominaisuudet. Tämä ongelma esiintyy kaikessa UM:n toiminnassa mutta erityisen merkittävä se on ihmisoikeuskysymyksissä, joiden edistymisessä on yleensä kyse jopa vuosikymmenistä. Vaikka haastatteluissa hyvin usein todettiin virkakierron haittaavan toimintaa, toisaalta kyselyn perusteella tilanne ei näyttänyt yhtä ongelmallisena, ja on huomattava, että vuoden 2009 tapainen selonteko (juuri ihmisoikeuksien aihepiirin oppikirjamaisuutensa takia) osaltaan paikkaa mahdollisia institutionaalisen muistin katkoja.

Tulisi myös keskustella siitä, onko mielekäs jakaa ihmisoikeuspolitiikan toteutus kahteen yksikköön, jotka vielä sijaitsevat eri osastoilla (OIK-40 oikeuspalvelussa ja POL-40 poliittisella osastolla) - sekä missä määrin siitä seuraa päällekkäisyyksiä ja institutionaalisen muistin katkoja.

6. Suosituksia

Arviointiselvityksen tässä osiossa esitetään joitakin suosituksia selvityksessä havaittujen seikkojen perusteella sen mukaan, mitä toimeksiannon tehtäväkuvauksessa on arvioinnilta edellytetty. Niissä suosituksissa, joiden toimeenpano on ulkoasiainhallinnon vastuulla, on lähdetty periaatteesta, että suositellut toimenpiteet voitaisiin tehdä nykyistä työmäärää merkittävästi lisäämättä.

6.1 Kaikille ihmisoikeuspolitiikan toimijoille

Selvityksen tekijät suosittelevat vakavasti, että niin kansanedustuslaitos, kansalaisjärjestöt kuin ulkoasiainhallintokin pohtivat yhdessä, onko näin voimakas TSS-painotus ihmisoikeuspolitiikassa edullisin Suomen kansainväliselle profiloitumiselle. Ei ole kyse siitä, etteivätkö TSS-oikeudet olisi tärkeitä vaan siitä, että juuri kaikkien ihmisoikeuksien tasavertaisen merkittävyyden takia myös KP-oikeuksien suhteen pitäisi olla poliittista ohjausta eikä pitäisi tyytyä niiden ulkoistamiseen esim. EU:lle, kuten useiden selvityksen tietolähteiden perusteella näyttää tapahtuvan. Sama yksipuolisuus toistuu vuoden 2013 ihmisoikeusstrategiassa, jossa esim. sananvapauden käsite esiintyy vain tietoyhteiskuntaosuudessa ja siinäkin vain kahdesti.

Nyt kun ulkoasiainhallinnolle on valmisteltu ihmisoikeusstrategia (vuodelta 2013), tulee pohtia, millä tavalla tulevassa selonteossa esitetään se, ettei kansallinen osuus latista kansainvälistä osuutta. Huolimatta siitä, että näiden osioiden yhdistämiselle on vahvat perusteet, eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan mandaatti sekä laaja tuki ja kannatus virkamiesten ja sidosryhmien parissa, vaarana on edelleen epäsuhta niiden välillä. Kansainvälinen osuus selonteossa ei voi olla kaikenkattava kuvaus maailman ihmisoikeustilanteesta samalla tavalla kuin kansallisessa osuudessa on mahdollista kuvailla tilanne Suomessa. Jos taas, kuten järkevää olisi, yhteinen selonteko keskittyy siihen, miten kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja perusoikeudet toteutuvat Suomessa ja toisaalta siihen, mitä Suomen kokemuksesta voitaisiin "viedä" hyvinä käytäntöinä maailmalle, tämä väistämättä supistaisi kansainvälistä osuutta vain niihin tekijöihin tai ongelmakohtiin, jotka Suomessa (ei maailmalla) edellyttävät toimenpiteitä tai kannanottoja. Tai sitten joudutaan käyttämään niin korkea tason (ylätason) tavoitteita, ettei niiden toiminnallistaminen – tai seuranta – ole helppoa.

6.2 Tulevan selonteon seurannan kehittäminen

Selvityksen tekijät suosittelivat, että tulevan vuoden 2014 selonteon toimeenpanon seurannan mahdollistamiseksi ja helpottamiseksi ulkoministeriö (erityisesti POL-40) antaa ulkoasiainhallinnolle ohjeistuksen siitä, että edustustojen ja yksiköiden vuosiraportointiin liitetään asiakohta ihmisoikeustoiminnasta sekä arvio sen tuloksellisuudesta. Näin olisi tulevaa seurantaa varten jollakin tavalla keskitetysti olemassa useita vuosia kattava tieto siitä, mitä on tehty ja saavutettu, jolloin arvio selonteon (tai muun politiikkalinjauksen) toimeenpanosta voitaisiin perustaa näihin asiakirjoihin – unohtamatta muita menetelmiä.

Jos muuhunkin tapahtuvaan raportointiin (ASKI) liitetään asiasanaksi ja ingressiin ihmisoikeudet (tai ihmisoikeuspolitiikka) silloin, kun raporttien tai muiden asiakirjojen sisältö liittyy edes joiltakin osin ihmisoikeuksiin ja ihmisoikeuspolitiikkaan, tieto menisi keskitetysti asiaa hoitaville UM:n yksiköille. Tällöin tosin vaarana on POL-40:n ja OIK-40:n hukkuminen asiakirjatulvaan. Nähtävästi vuosiraportointi keinona on parempi eikä myöskään aiheuta huomattavaa ylimääräistä työtä edustustoille/yksiköille. Edustustot voitaisiin ohjeistaa myös ottamaan erikseen asiakohtana ihmisoikeudet vuosittaisiin raportteihinsa Suomen näkyvyydestä media- ja muussa julkisuudessa asemamaissaan.

Suosittelavaa on myös, että UM selvittää muiden ministeriöiden kanssa sen, miten niiden vastuulla olevan raportoinnin kohdalla helpotettaisiin tulevaa seurantaa. Useat muut ministeriöt ovat vastuussa joidenkin selonteossa esiin tulevien aihepiirien (ympäristö- ja ilmastopolymukset, kriisinhallinta jne.) toimeenpanosta, ja niiden vastuulla on myös raportointi kansainvälisten sopimusten edistymisestä, konferenssien kulusta ja monenvälisistä toimenpiteistä ihmisoikeuksien edistämiseksi. Toisin sanoen keskusteltaisiin siitä, miten vastaava asiakirjojen asiansanojen käyttö (ja vaikkapa ihmisoikeuksia käsittelevän luvun sivunumeron ilmoittaminen jo asiakirjan alussa) helpottaisi tulevan selonteon seurantaa. Ministeriöiden välinen Perus- ja ihmisoikeusverkosto (PIOV) olisi tähän oiva foorumi.

UM:n sisäisen sähköisen yhteydenpitojärjestelmän (henkilökuntasivut) mahdollisuuksia pitää tutkia sitä silmällä pitäen, voitaisiinko perustaa esim. keskitetty ihmisoikeuksia käsittelevä tietopankki yhden linkin alle ja samalla keskustelupalsta aiheesta – mahdollisesti myös yhdistäen tämä politiikkaohjaukseen.

Kyselylomakkeissa oli myös ehdotuksia seurannan ja valtavirtaistamisen keinoiksi. Ihmisoikeudet voitaisiin ottaa osaksi edustustojen toiminta- ja taloussuunnittelua, maastrategioiden valmistamista sekä henkilökohtaisia tavoite- ja suoritusarviointeja (TAKE) ilman erityistä ylimääräistä työpanosta. Kehitysyhteistyössä on olemassa ja osittain käytössä sekä koulutusta että indikaattoreita; tällä alalla on kansainvälisiä aloitteita ja ohjeita, joten ei ole syytä olla erityisen huolissaan siitä, miten kehitysyhteistyössä ihmisoikeuksien seurantaa harjoitetaan.

6.3 Kriteereistä

Useat palautetut kyselyt korostivat vaikeutta mitata ihmisoikeuksien toteutumista ja niissä edistymistä, jos kohta tuloksien mittaaminen on vaikeaa muillakin ulkosuhteiden aloilla. Toiminta on pitkäjänteistä, ”pienien askelten” politiikkaa samalla, kun jonkin edistysaskeleen attribuominen nimenomaan Suomen ansioksi on vaikeaa. Mutta ulkoasiainhallinnon (UH) näkökulmasta ihmisoikeusselontekojen toimeenpanoa ja sen vaikutusta ulkosuhteisiin voidaan mitata. Suosittelemme siis, mikäli vuoden 2014 selonteko muodostuu sellaiseksi, että sen toimeenpanoa on mahdollista seurata, että seuraavan arviointiselvityksen toimeksiannossa otettaisiin huomioon seuraavat näkökohdat. Koska on toivottavaa ja oletettavaa, että seuraavan seuranta-arvion tekijöillä on keskitetympi tietopaketti käytettävissään selvityksen pohjaksi, ei tarvitse toistaa vastaavaa yleiskatsausta ihmisoikeuksien toimeenpanosta UH:ssa kuin käsillä olevassa selvityksessä on tehty. On huomattava, että vaikka kyselylomakkeessa oli kohta, jossa tiedusteltiin selonteon linjausten konkreettisia toimenpiteitä, joihin ihmisoikeuspolitiikka on vaikuttanut, hyvin harva vastaaja oli täyttänyt kyseisen kohdan. Toisin sanoen kyselyn anti oli tältä osin erittäin ohut, kenties joissakin tapauksissa mahdollisen listan pituuden takia tai siksi, että rahoituspäätökset tehdään muualla (tai esim. PYM-instrumentti ei ole käytössä/saatavissa).

Seuraavassa joitakin selvityksen kuluessa esiin nousseita mahdollisia indikaattoreita.

Oleellinen ryhmä ovat tietysti rahoituspäätökset (tai niistä kieltäytyminen esimerkiksi ase- ja kaksikäyttötutotteiden viennin kohdalla eli ihmisoikeuspolitiikan kustannukset). Selonteon painotusten vaikutusta voidaan seurata esimerkiksi seuraavilla mittareilla (varsinaiset kehitysyhteistyöhankkeet on jätetty pois tästä listasta):

- Rahoitus kansainvälisille kansalaisjärjestöille (INGO) ja sen muutokset.
- Apulaisasiantuntijapaikkojen (JPO) jakautuminen eri järjestöille ja toiminta-aloille (esim. vuoden 2013 apulaisasiantuntijoista karkealla mittarilla mitaten 8/29 on lähtenyt ihmisoikeuksiin suoraan tai epäsuorasti liittyviin tehtäviin).
- Paikallisen yhteistoiminnan määrärahan (PYM) jakautuminen tietyissä valituissa edustustoissa tarkoituspöytänsä mukaan.
- Sekondeeraamalla järjestöihin lähetetyt henkilöt sekä heidän toimenkuvansa analysointi ihmisoikeuksien näkökulmasta.
- Onko ihmisoikeuspolitiikka vaikuttanut edustustojen sulkemisiin tai avaamisiin tai edustustojen niiden resursointiin (esim. erityisvirkamiesten lähettämisiin)?

Haastatteluissa ilmaistiin usein epäröintiä sen suhteen, kuinka hyvä mittari esimerkiksi Suomen kansainvälisillä areenoilla pitämien puheenvuorojen määrä olisi. Kuitenkin Suomen aloitteiden ja neuvottelusaavutusten määrää voidaan mitata niin raportoinnissa kuin

henkilökohtaisissa TAKE-arvioinneissa. Esimerkkinä voitaisiin mainita arvio siitä, kuinka moneen kriisinhallintaoperaatioon Suomi on ollut mukana neuvottelemassa operaation rakenteeseen ja budjettiin ihmisoikeusnäkökulmaa ja resursointia (tästä on esimerkkejä), ei pelkästään julkilausumien tasolla. Tällaiset asiat ovat niitä, joissa resurssien puute usein haittaa tuloksellisuutta, koska jonkin aloitteen läpiviemiseksi ei riitä siitä puhuminen ja neuvotteleminen, vaan se usein edellyttää myös rahallista panosta (esim. sekondeeraamisen kautta).

Suomen osallistuminen puheenjohtajana tai koordinaattorina tietyissä työryhmissä tai järjestöissä (esim. Suomen puheenjohtajuus UNICEF:ssa kuluneina vuosina) tai vastaavat aktiviteetit ovat myös hyviä indikaattoreita jos ei viime käden vaikutuksellisuudelle niin ainakin julkisuusprofiilille ja maakuvalle ja siten myös uskottavuudelle.

Seuraava arviotarkastus voisi tietysti, jos niin halutaan, keskittyä johonkin tiettyyn kohderyhmään (esim. naiset) ja pyrkiä tarkastelemaan sen kautta syvällisesti selonteon linjausten toteutumista. Tässä olisi tosin se ongelma, että muiden kohderyhmien taustapiirit – kansalaisyhteiskunnassa – voisivat olla tyytymättömiä.

7. Taustamateriaali

CMC Finland: *A Gender Perspective in Civilian Crisis Management*. Experiences from Finnish Experts in the Field. Working Papers Vol. 6: No. 2/2012. Helsinki: Ministry for Foreign Affairs, 11/2010.

Hakapää, Kari: *Uusi kansainvälinen oikeus*, s. 72-74. Helsinki: Talentum, 2010.

Hakovirta, Harto: "Is it Justified to Democratize the Whole World?", pp. 185-207 in Harto Hakovirta (ed.): *Globalism at the Crossroads: Wedges into global theory and policy*. Helsinki: Finnish Political Science Association, 2000.

Hopgood, Stephen: *The endtimes of human rights*. Ithaca and London: Cornell University Press, 2013.

Human Rights and Crisis Management: A Handbook for Members of CSDP Missions.

Ihmisoikeudet ja Suomen ulkopoliitikka. Ulkoasiainministeri Erkki Tuomiojan Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle antama selonteko Suomen hallituksen ihmisoikeuspolitiikasta 29.11.2000. Helsinki: Ulkoasiainministeriö, 2000.

Ihmisoikeuskeskus: *Toimintakertomus 2012*. Helsinki: Eduskunta, 2013.

International Peace Institute (IPI): *Taking stock, moving forward*. Report to the Foreign Ministry of Finland on the 2012 Elections to the United Nations Security Council. April 2013.

Johansson, Frank (toim.): *Hyvän tekeminen ja valta*. Humanitarismin kriittistä tarkastelua. Helsinki: Gaudeamus, 2013.

Kehityspoliitikan tila 2013. Helsinki: Kehityspoliittinen toimikunta.

Paakkanen, Mikko: "Diktatuurin hirmuteot julki", *HS* 18.2.2013, s. A 17 – 18.

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009. Valtioneuvoston selonteko VNS 1/2009 vp. Helsinki: Valtioneuvosto.

Tuomas Tuure (toim.): *Raportti: Vammaisten ihmisoikeudet Suomen ulkopoliitikassa*. (Toimituskunta: Kalle Könkkölä, Juha-Pekka Konttinen, Jukka Kumpuvuori).

Ulkoasiainministeri Tarja Halosen Eduskunnan ulkoasianvaliokunnalle antama selonteko Suomen hallituksen ihmisoikeuspolitiikasta 11.11.1998. Helsinki: Ulkoasiainministeriö.

Ulkoasiainvaliokunnan pöytäkirjalauseumat 2010, 2011, 2012 ja 2013. Helsinki: Eduskunta.

UM: Ihmisoikeusperustaisen lähestymistavan toimeenpano Suomen kehityspoliitikassa. Helsinki: Ulkoasiainministeriö.

Valta, Antti: "Ihmisoikeuksia vai lännen oikeuksia?", *Ulkopolitiikka* 4/2013, s. 40 – 43.

Valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkosto, Asettamispäätös 13.6.2012. Helsinki: Oikeusministeriö.

Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta 2004. Helsinki: Valtioneuvosto, 2004.

YK:n ihmisoikeusneuvoston yleismaailmallinen määräaikaistarkastelu – URP. Suomen kansallinen raportti.

Liite 1. Tehtävän kuvaus

Tehtävän kuvaus (lyhennelmä UM:n tarjouspyynnöstä)

LIITE 1 HANKINNAN KOHDE

Selvityksen tavoitteena on:

- toisaalta kerätä yhteen tieto siitä mitä ja miten UH:ssa on tehty selonteon keskeisten tavoitteiden toimeenpanemiseksi;
- toisaalta kerätä UM:n kotimaisten ja kohdennetusti kansainvälisten yhteistyökumppaneiden näkemyksiä ja ehdotuksia koskien selonteon keskeisten tavoitteiden toimeenpanoa;
- em. tiedonkeruun pohjalta koota yhteen keskeiset havainnot siitä miten selonteon tavoitteita on pantu toimeen;
- tehdä politiikkasuosituksia sekä toimintaehdotuksia siitä, miten Suomen kansainvälistä ihmisoikeustoimintaa tullaan jatkossa tekemään, erityisesti osana uutta selontekoprosessia; poliittisten painopisteiden osalta ministeriö on päättänyt, että vuonna 2013 hyväksytty UH:n ihmisoikeusstrategia toimii samalla vuoden 2014 selonteon kansainvälisenä tavoiteosana, joten selvitykseen sisältyvien suositusten tulee kohdentua strategian ja sen pohjalta tehdyn toimintaohjelman painopisteiden (läpileikkaavat teemat, vuosien 2013-2015 kärkihankkeet) toimeenpanoon sekä suositukseen koskien vuosien 2015 – toimintaohjelmaa;
- tiedonkeruu, havainnot ja suositukset sisältävät myös sen, miten toimeenpanon seuranta, arviointia ja mittaamista voidaan kehittää.

Vastaavaa palvelua ei ole ulkoasiainministeriön ihmisoikeusyksikössä hankittu aiemmin.

Ministeriö hankkii selvityksen tekemistä varten ulkopuolisen tekijän, joka paitsi kokoaa ja hankkii selvitykseen sisältyvän aineiston että kirjoittaa varsinaisen selvityksen. Tämän lisäksi selvityksen tekijä avustaa erikseen sovittavalla tavalla ministeriön ja sidosryhmien välisten, selvitystä koskevien keskustelutilaisuuksien järjestelyissä. Selvityksen tekemiseen varataan määräraha selvityksen tekijän kolmen kuukauden työpanoksen korvaamiseen sekä raportin tiedonkeruun ja toimittamisen edellyttämiin kustannuksiin.

Selvityksessä tulee arvioida sekä tehdä poliittisia ja toiminnallisia suosituksia koskien:

- selonteon tavoitteiden toteutumista ja Suomen toimintojen vaikuttavuutta erityisesti Hankinnan tausta -osiossa mainituilla painopistealueilla ja keskeisimmissä kansainvälisissä järjestöissä (YK, Euroopan neuvosto, ETYJ sekä EU:n ulkosuhteisiin sisältyvä ihmisoikeustoiminta)
- yhteistyömuotojen kehittymistä muiden kansainvälisten ja kansallisten toimijoiden kanssa
- mittaustapoja ja muita keinoja, joilla Suomen kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanoa ja vaikuttavuutta voidaan arvioida jatkossakin
- muita selvityksen kestäessä erityisesti esiin nousevia kysymyksiä.

Selvityksessä sen tekijä

- kerää ministeriöstä keskeisen asiatiedon selonteon toimeenpanotavoista;
- kokoaa ministeriön keskeisten kotimaisten ja kansainvälisten sidosryhmien näkemyksiä selonteon toimeenpanosta ja vaikuttavuudesta;
- järjestää yhdessä ministeriön kanssa asiaa koskevia vuorovaikutteisia tapaamistilaisuuksia ao. sidosryhmien kanssa sekä
- toimittaa ministeriölle kirjallisen loppuraportin.

Selvityksen tekijä vastaa itse käytännön järjestelyistä (tapaamiset, haastattelut jne.). Selvityksen tekeminen tulee käynnistää lokakuussa 2013 tai muutoin ministeriön kanssa sovittavalla tavalla vuoden 2013 aikana. Kirjallinen loppuraportti tulee toimittaa ministeriölle erikseen sovittavana aikana vuoden 2014 alussa. Muista toimeenpanon yksityiskohdista sovitaan tarkemmin ministeriön ja selvityksen tekijän välillä.

Kirjalliselta loppuraportilta edellytetään tutkimusmenetelmien käytön korkeaa tasoa sekä tutkimusaineistoon perustuvia selkeitä johtopäätöksiä ja toimintaehdotuksia.

Ministeriö vastaa selvitystyön osana järjestettävien keskustelu- ja julkaisutilaisuuksien kustannuksista.

Ministeriö nimeää selvitystyötä ohjamaan virkamiehen sekä antaa tarvittavaa virka-apua ministeriön sisäisen tietoaineiston keräämisessä.

Hankinnan tausta

Vuoden 2011 hallitusohjelmaan kirjattiin tavoitteeksi, että kuluvan hallituskauden aikana laaditaan eduskunnalle uusi ihmisoikeusselonteko, jonka valmistelut ovat alkaneet. Selvitys on osa uuden selonteon valmisteluprosessia.

Kerran hallituskaudessa eduskunnalle annettava valtioneuvoston ihmisoikeusselonteko ohjaa Suomen kansainvälistä ihmisoikeustoimintaa. Eduskunta on edellyttänyt, että selonteon toteutumista seurataan ja arvioidaan osana Suomen ihmisoikeustoimintojen kehittämistä.

Vuonna 2009 annettu selonteko kattaa laajasti ihmisoikeustoiminnan kaikki keskeiset toimintalohkot sekä kansainvälisesti että Suomessa. Ulkoasianministeriön toimialueeseen kuuluu selonteon kansainvälisen osan toimeenpano ja ministeriön teettämä selvitys koskee nimenomaan tätä. Kansainvälisessä osassa ihmisoikeuskysymyksiä käsitellään sekä temaattisesti että ihmisoikeustoiminnan kannalta keskeisimmissä kansainvälisissä järjestöissä.

Selonteon kansainvälisessä osassa on nostettu tiettyjä teemoja erityisiksi painopisteiksi. Näitä ovat:

- naisten oikeudet: osallistuminen, seksuaali- ja lisääntymisterveys ja -oikeudet sekä naisiin kohdistuva väkivalta;
- lapsen oikeudet: lapsiin kohdistuva väkivalta, lapsiköyhyys sekä lasten kuuleminen ja osallistuminen;
- vammaisten henkilöiden oikeudet ja osallistuminen
- seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen oikeudet: syrjintä ja kriminalisointi
- alkuperäiskansojen oikeudet: osallistuminen ja maanhallintaoikeudet

Selvityksen tulee painottua erityisesti näiden tavoitteiden toimeenpanoon huomioiden suositusten osalta se, että ulkoasianhallinnon (UH) vuonna 2013 hyväksytyssä ihmisoikeusstrategiassa läpileikkaaviksi tavoitteiksi on valittu syrjinnän poistamisen sekä osallistumismahdollisuuksien ja avoimuuden lisääminen. Tarkempi tieto valituista teemoista ja kärkihankkeista löytyy UH:n ihmisoikeusstrategiasta ja sen toimeenpanoa täsmentävästä toimintaohjelmasta.

Liite 2. Lista haastatelluista henkilöistä

Haastateltu henkilö	Tehtävä
1. Ulkoministeriö	
1.1. Helsinki	
Fernández Tarja	Yksikönpäällikkö POL-30
Kalamäki Katja	Ulkoministerin virkamiessihteeri
Kannisto Päivi	Tasa-arvoneuvonantaja
Karri Heikki	Kaupallinen neuvos, asevientivalvontatyöryhmän pj.
Lundberg Erik	Yksikönpäällikkö POL-40
Merisaari Rauno	Ihmisoikeussuurlähettiläs
Mikkola Heli	Neuvonantaja, YK:n operatiiviset järjestöt
Nikkinen Tiina	Ulkoasiainsihteeri (UNWomen vastuhenkilö)
Nummelin Matti	Ympäristöasioiden neuvonantaja
Oinonen Krista	Lainsäädäntöneuvos
Palosaari Tommi	Ihmisoikeussuurlähettilään avustaja, PIOV:n sihteeri
Peltonen Iina	Ulkoasiainsihteeri
Wilska Kent	Kaupallinen neuvos
1.2. Edustustot	
Hindrén Rasmus	EUE erityisasiantuntija
Hyvönen Pekka	ENE suurlähettiläs
Karlsson Lotta	OEC lähetystöneuvos
Lahelma Ville	GEN lähetystösihteeri
Lee Stefan	GEN lähetystösihteeri
Långström Tarja	EUE lähetystöneuvos
Rautio Sari	EUE lähetystöneuvos
Rytövuori Antti	GEN ministeri, edustuston päällikön sijainen
2. Muu valtionhallinto	
Artemjeff Panu	Ylitarkastaja SM
Häikiö Antti	Siviilikriisinhallinta SM
Janatuinen Esa	Pääesikunta, henkilöstöosasto
Johansson Ulriikka	Siviilikriisinhallinta SM
Kouros Kristiina	Ma. Johtaja, Ihmisoikeuskeskus
Kroot-Bondestam Janina	Neuvotteleva virkamies OM
Ojala Ilkka	Puolustusministeriö, esittelijä lakiasiat
Pietarinen Päivi	Kansainväliset asiat SM
Tiusanen Kaisa	Neuvotteleva virkamies OM, PIOV:n sihteeri
3. Muut kotimaiset	
Hackman Thomas	IONK:n varapuheenjohtaja 2008-2011
Hautala Heidi	Kehitysyhteistyöministeri 2011-2013
Johansson Frank	Amnesty – Suomi, toiminnanjohtaja
Levamo Tiina-Maria	Plan-Suomi, ohjelmatyön asiantuntija
Mattila Päivi	Ihmisoikeusliitto, toiminnanjohtaja
4. Muut, kansainväliset	
Connors Jane	UNHCHR Chief, Special Procedures Branch, Human Rights

	Council Division
Houben Steijn	Policy officer, Human rights and Democracy Directorate, EEAS, advisor to COHOM President Theuermann
Koistinen Anne	EEAS First Secretary, Permanent Delegation of the European Union to the UN Office and other international organizations in Geneva
Morales Mercedes	UNHCHR Chief, Donor and External Relations Section
Sivonen Lauri	Adviser, Office of the Commissioner for Human Rights, Council of Europe
Tarjamo Kerttu	Council of Europe, LGBT Issues Unit, Equality Division
Tistounet Eric	UNHCR Chief, Human Rights Council Branch

Liite 3. Kyselylomake

KYSELY EDUSTUSTOILLE JA OSASTOILLE VALTIONEUVOSTON VUODEN 2009 IHMISOIKEUSSELONTEON TOIMEENPANOSTA

Helsingin yliopiston politiikan ja talouden tutkimuksen laitos on saanut toimeksiannon suorittaa arviointiselvitys valtioneuvoston vuoden 2009 ihmisoikeusselonteon kansainvälisen osuuden toimeenpanosta. Selvityksessä tutkijoina toimivat FT, dosentti Maaria Seppänen ja VTT Lauri Siitonen. Arviointiselvityksen on tilannut ihmisoikeuspolitiikan yksikkö POL-40.

Tämän kyselyn tarkoituksena on saada konkreettista, keskenään vertailukelpoista tietoa ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanosta laajemmin kuin henkilökohtaisilla haastatteluilla tai puhelin- tai tietokonehaastatteluilla on mahdollista. Kyselyn antamat tiedot käsitellään ensisijaisesti laadullisesti, kokemuksia, mielipiteitä ja ehdotuksia yhteenkooten, sekä joidenkin harvojen kysymysten kohdalla määrällisesti. Kaikki vastaukset ilmenevät selvityksen loppuraportissa nimettöminä ja aggregaatiotasolla, vaikka varsinaisia tilastoja ei voidakaan tuottaa otoksen rajoitetun koon takia.

Pyydämme kuitenkin ilmoittamaan kyselylomakkeessa vastaajan edustuston ja aseman, jotka ovat toimeenpanoarvioinnin kannalta oleellisemmat kuin vastaajan henkilöllisyys. Vastaus voi liittyä myös edelliseen asemaan ja asemapaikkaan tai edustustoon, koska arviointiselvitys kattaa vuodet 2009-2013. Tällaisessa tapauksessa kyselyn voi täyttää kahtena, edellisen asemapaikan ja aseman suhteen sekä nykyisen aseman kannalta. Samoin pyydämme, että useampi henkilö edustustossa/yksikössä täyttää kyselyn, mikäli ihmisoikeuskysymykset kuuluvat useamman ihmisen toimenkuvaan.

Kysely lähetetään myös niille ulkoministeriön virkamiehille, joita olemme jo haastatelleet. Tämä on tärkeää vastausten vertailukelpoisuuden takia, ja pahoittelemme kaksinkertaista vaivaa samalla kun olemme kiitollisia vaivannäöstä.

Liitämme muistin virkistämiseksi oheen myös listan vuoden 2009 selonteon kansainvälisen osuuden tavoitteista ja politiikkalinjauksista (Excel-muodossa).

Muiden kuin ”rasti ruutuun” –kysymysten kohdalla kirjallisten vastausten pituuden ei tarvitse rajoittua lomakkeeseen merkittyyn rivitilaan. Meille voi myös välittää yhteydenottoopyynnön lisäinformaatiota varten esim. tietokonepuhelulla.

Helsingissä ja Luxemburgissa, 20. tammikuuta 2014

Maaria Seppänen ja Lauri Siitonen

Valtioneuvoston v. 2009 ihmisoikeusselonteon kansainvälisen osuuden arviointiselvitys

KYSELY MUILLE KUIN KEHITYSYHTEISTYÖN KUMPPANIMAIDEN EDUSTUSTOILLE

Vastaajan edustusto/yksikkö _____

Vastaajan asema/tehtävä _____

Vastaajan nimi (vapaaehtoinen) _____

Osallistuiko edustustonne/yksikkönne vuoden 2009 ihmisoikeusselonteon laadintaan?
(Vastaus silloisen aseman/asemapaikan mukaan.)

_____ kyllä _____ ei _____ en tiedä

Jos osallistui, millä tavalla? _____

Mikä seuraavista vaihtoehdoista parhaiten kuvaa ihmisoikeusselonteon merkitystä työllenne?

_____ Olen käyttänyt sitä työssäni oppaana päätöksiä tehdessäni

_____ Sen linjaukset vastaavat sitä, mitä muutenkin tekisimme/teemme

_____ En ole nähnyt selontekoa ja/tai en tiennyt sen olemassaolosta

_____ Muu – mikä? _____

Minkä ihmisoikeusselonteon määrittämän erikoisryhmän (ks. alla) ihmisoikeuksia katsotte parhaiten voineenne edistää työssänne?

_____ Sukupuolten tasa-arvo (naiset) _____ Lapset

_____ Vammaiset henkilöt _____ Alkuperäiskansat

_____ Sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöt

Onko toiminta selonteon edellä mainittujen painopisteiden osalta ollut ____mielekästä; ____tuloksellista; ____vaikeaa; ____hyödytöntä? Tarkentakaa, olkaa hyvä!_____

Kysymys erityisesti edustustoille kumppanimaissa:

Onko tämän ansiosta Suomi yksin tai yhdessä muiden kanssa saanut aikaan jonkin konkreettisen aikaansaannoksen ihmisoikeuksien saralla? ____kyllä ____ei

Jos kyllä, minkä ja milloin? _____

Mitkä seuraavista tekijöistä vaikuttavat tai ovat vaikuttaneet ihmisoikeuksien ja ihmisoikeuskysymysten valtavirtaistamiseen työssänne ja sen tuloksellisuudessa ihmisoikeuksien suhteen?

Tekijä	Positiivisesti	Negatiivisesti (tai puuttuu)	Ei vaikutusta/ neutraali
Hallituksen vaihtuminen			
Ministerien koordinaatio UM:n sisällä			
Poliittiset muutokset asemamaassa			
Virkakierto/vastuuhenkilöiden vaihtuminen			
Tiedonkulku (esim. ASKI:n ja ja sähköpostin kautta)			
Vastuuhenkilöiden (esim. deskien) työnjakoon liittyvät tekijät			
Poliittinen ohjaus			
Koulutus ihmisoikeuksista			
Resurssien puute			
Muu – mikä?			

Millä aloilla työssänne Suomen ulkomaanpolitiikan ihmisoikeuspainotukset tulevat näkyviin?

_____poliittisessa dialogissa

_____taloudellisissa suhteissa

_____ympäristöasioissa

_____paikallisissa hankkeissa (PYM)

_____raportoinnissa

_____muiden edustustojen kesken

_____muussa, ja jos niin, missä? _____

_____harvemmin missään

Mihin rahoituspäätöksiin ihmisoikeuskysymykset ovat toiminnassanne vaikuttaneet positiivisesti tai negatiivisesti? Pyydämme konkreettiset tiedot näistä tapauksista. _____

Kuinka vaikutuksellisenä pidätte Suomen toimintaa ihmisoikeuksien saralla asemapaikassanne?

_____ hyvin vahvana _____ kohtuullisen vahvana _____ heikkona

Mihin perustatte arvionne toiminnan vaikuttavuudesta? Toisin sanoen miten ihmisoikeustoiminnan vaikuttavuutta pitäisi arvioida? _____

Onko vuoden 2012 ihmisoikeuspainotteinen kehityspoliittinen toimintaohjelma vaikuttanut työhönne? _____ ei _____ kyllä, jos on, miten? _____

Kesällä 2013 UM julkaisi ulkoasiainhallinnon ihmisoikeusstrategian ja –toimintaohjelman. Miten mielestänne se vertautuu valtioneuvoston 2009 ihmisoikeusselontekoon? ____

Millä tavalla koette ulkoministeriön/ulkoasiainhallinnon toiminnan kannalta hyödylliseksi, että ihmisoikeusselonteossa käsitellään myös ihmisoikeuksien toimeenpanoa Suomessa? Vastaus skaalalla 1-5, jossa 1=ei ollenkaan, 5=erittäin? _____

Tarkentakaa, kiitos, omin sanoin! _____

Millä tavalla selonteon kansainvälisen osuuden toimeenpanon seuranta pitäisi tulevaisuudessa järjestää? Millä tavalla, kenen vastuulla tämän pitäisi olla?

Millaisilla tavoilla seuraatte oman ihmisoikeustoimintanne vaikuttavuutta? _____

Millaisia mittaustapoja ja tukea UM:n tulisi kehittää tulosten vaikuttavuuden seurannan parantamiseksi? _____

KIITOS VASTAUKSISTA! PYYDÄMME LÄHETTÄMÄÄN TÄYTETYT LOMAKKEET OSOITTEESEEN lauri.sii-tonen@helsinki.fi sekä maaria.seppanen@numericable