

# ULKOASIAINHALLINNON IHMISOIKEUSPOLIITTISEN TOIMINTAOHJELMAN (2013–2015) ARVIOINTI

Susan Villa

Ulkoasiainministeriö 2015

Julkaisu on tehty ulkoasiainministeriön rahoituksella.

Julkaisussa esitetyt näkemykset eivät välttämättä edusta ministeriön virallista kantaa.

## SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ.....	3
1 Uusia uomia.....	5
2 Arvioinnin lähtökohdat ja toteutus.....	7
3 Ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman valmistelu.....	9
3.1 Tavoitteena avoin ja laaja prosessi.....	10
3.2 Painopisteiden priorisointia kannatetaan laajasti.....	12
3.3 Jalkauttaminen on haaste isossa organisaatiossa.....	14
3.4 Toimintaohjelman käytettävyys ihmisoikeuspolitiikan välineenä.....	15
4 Ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman toimeenpano.....	18
4.1 Ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanoon vaikuttavia tekijöitä.....	20
4.1.1 Resurssit huomioitava tavoitteiden asettelussa.....	21
4.1.2 Toimintaympäristö asettaa työlle haasteita.....	22
4.1.3 Käytännönläheisiä ja innovatiivisia työkaluja kaivataan lisää.....	24
4.1.4 Ministeriön sisäisellä viestinnällä on merkittävä asema.....	25
4.1.5 Toiminnan tueksi tarvitaan tutkimustietoa ja analyysia.....	25
4.1.6 Ihmisoikeuskoulutusta toivotaan lisää.....	26
4.2 Toimintaohjelman kärkihankkeiden toimeenpano.....	29
4.2.1 Naisten ja tyttöjen ihmisoikeuksien ja osallistumismahdollisuuksien edistäminen.....	30
4.2.2 Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien oikeudellisen sitovuuden ja toimeenpanon edistäminen.....	33
4.2.3 Osallisuuden lisääminen.....	35
4.2.4 Alkuperäiskansojen oikeuksien edistäminen.....	38
4.2.5 LHBTI-oikeuksien edistäminen.....	39
4.2.6 Romanian oikeuksien edistäminen.....	41
4.2.7 Vammaisten henkilöiden oikeuksien edistäminen.....	42
5 Ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanon seuranta.....	45
5.1 Toiveet ja tarpeet seurannan osalta ovat moninaiset.....	47
5.2 Tavoitteellisuutta ja vaikuttavuuden arviointia on kehitettävä.....	48
5.3 Ihmisoikeustoiminnasta viestittävä entistä avoimemmin.....	50
6 Toimintaohjelman ulkopuolelta nousevat teemat.....	52
6.1 Puolueet toivovat aktiivista ja johdonmukaista ihmisoikeuspolitiikkaa.....	54
7 Arvioinnin johtopäätökset.....	57
LÄHTEET.....	60
LIITE 1: Kysely edustustoille ja osastoille Suomen ulkoasiainhallinnon ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman toimeenpanosta.....	62

## TIIVISTELMÄ

Ulkoasianministeriö hyväksyi vuonna 2013 ihmisoikeusstrategian ja sitä täsmentävän toimintaohjelman vuosille 2013–15. Ulkoministeriön ihmisoikeuspolitiikan yksikkö tilasi toimintaohjelman toimeenpanosta ulkopuolisen arvioinnin, jonka tavoitteena oli tarkastella ohjelman kärkihankkeiden toteutumista ja toimeenpanon seurantaan liittyviä kysymyksiä. Seurantatyötä varten laadittiin kysely edustustoille ja osastoille yhteistyössä Kansainvälisten ihmisoikeusasian neuvottelukunnan (IONK) ja ulkoministeriön kanssa. Lisäksi arviointia varten haastateltiin useita ulkoministeriön, muiden viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan edustajia.

Ihmisoikeusstrategian ja toimintaohjelman valmistelua varten järjestettiin kuulemisia ja keskustelutilaisuuksia sekä ministeriön sisällä että kansalaisyhteiskunnan kanssa. Tavoitteena oli osallistaa ja sitouttaa keskeiset tahot mukaan prosessiin sekä herättää avointa keskustelua ihmisoikeuspolitiikan linjauksista.

- Valmisteluun osallistettiin laajasti sekä ulkoasiainhallintoa että ulkopuolisia tahoja, ja IONK:lla oli merkittävä rooli valmistelussa. Jatkossa on kiinnitettävä huomiota siihen, miten taata muidenkin kuin IONK:ssa olevien järjestöjen kuuleminen.
- Valmistelulta toivotaan vielä suurempaa avoimuutta ja parempaa aikataulutusta.
- Ohjelman jalkauttaminen olisi hoidettava suunnitelmallisemmin ja kattavammin koko ulkoasiainhallinnossa.
- Valmisteluprosessista olisi hyvä jäädä järjestelmällinen kirjallinen perintö.
- Seuraavan toimintaohjelman kohdalla on kiinnitettävä huomiota muiden ministeriöiden (valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhdyshenkilöiden verkoston) osallistamiseen, mikä vahvistaisi osaltaan kansallisen ja kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan koherenssia.

Prosessin tavoitteena oli linjata Suomen ulkoasiainhallinnon ihmisoikeuspolitiikkaa ja valita kärkihankkeet ihmisoikeusstrategian määrittämien läpileikkaavien tavoitteiden (syrjinnän poistaminen sekä avoimuuden ja osallisuuden lisääminen) pohjalta. Päämääränä oli karsia painopisteiden määrää, mutta samalla huomioida Suomen perinteiset prioriteetit ja osaamisalueet.

- Painopisteitä pysyttiin priorisoimaan ja karsimaan laajaksi paisunutta tehtäväkenttää. Ohjelma antaa hyvän ”selkänöjan” ihmisoikeustoiminnan suunnittelulle.
- Toimintaohjelma on edelleen hyvin laaja: vielä tiukemmalle priorisoinnille on tilausta.
- Toimintaohjelman rakenne on kehitettävä helppolukuisemmaksi.
- Hankkeille olisi asetettava selkeämmät tavoitteet ja aikataulut.
- Edustustot kaipaavat tavoitteille konkreettisia esimerkkejä, miten niitä voidaan käytännössä toteuttaa. Myös edustustojen roolia ja vastuuta toimeenpanossa on täsmennettävä.

- Perinteisille painopisteille (erityisesti naisten ja tyttöjen oikeuksien edistäminen) on vahva tuki, mutta niiden rinnalla on mietittävä nousevien teemojen (esimerkiksi yritykset ja ihmisoikeudet) asemaa.
- Eri politiikkalinjausten samansuuntaisuuteen pitäisi kiinnittää huomiota. Ohjelmien tavoitteet olisi hyvä jatkossa liittää kiinteästi toisiinsa, jotta ne tukevat toisiaan parhaalla mahdollisella tavalla.
- Toimintaohjelman voimassaolokausi on hyvin lyhyt suhteessa ihmisoikeustyön vaatimaan aikaan. Lyhyellä tarkasteluvälillä on vaikea nähdä laajempien toimien edistymistä ja vaikutuksia.

Toimintaohjelman tavoitteena on tehostaa Suomen ulkoasiainhallinnon ihmisoikeuspolitiikan aloitteellisuutta, tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta sekä kirkastaa Suomen profiilia painopisteiksi valittujen teemojen asiantuntijana. Vähenevät resurssit halutaan ohjata painopisteiden mukaisesti. Tavoitteena on myös valtavirtaistaa ihmisoikeudet osaksi ulkoasiainhallinnon toimintaa.

- Kyselyn mukaan toimintaympäristön haasteet, kuten ihmisoikeus-oikeuksien yleismaailmallisuuden kyseenalaistaminen, vaikeuttavat eniten ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanoa.
- Nopeasti nousevat, päivänpolttavat ihmisoikeuskysymykset haastavat yhä enemmän tehtyjä linjauksia ja kilpailevat resursseista.
- Vaikeissa ja muuttuneissa olosuhteissa kaivataan uusia välineitä ja konkreettisia ohjeistuksia ihmisoikeustoiminnalle.
- Resurssipula, etenkin henkilöstön osalta, nousi vahvasti esille arvioinnissa. Resurssien tarkastelu on kytkettävä tiiviimmin jo ohjelman valmisteluvaiheeseen.
- Valtavirtaistaminen kaipaa tarkempaa määrittelyä: mitä ihmisoikeuksien valtavirtaistaminen ulkoasiainhallinnossa tarkoittaa käytännössä?
- Ihmisoikeuskoulutusta varten tarvitaan kartoitus koulutustarpeista ja kokonaisvaltainen suunnitelma koulutuksen järjestämisestä.
- Suomi toimii aktiivisesti ja laajasti kärkihankkeiden osalta, mutta tuloksia ja vaikuttavuutta on vaikea arvioida ilman tarkempia tavoitteita.
- Suomea pidetään edelläkävijänä erityisesti SRHR-kysymyksissä ja kansalaisyhteiskunnan osallistamisessa.
- Toimintaa Suomen perinteisillä vahvuusalueilla on tärkeää tarkastella erityisen kriittisesti, koska odotukset Suomen osalta ovat myös suuret.

Toimintaohjelman laatimiseen liittyi tavoite seurata ihmisoikeuspolitiikan tavoitteiden toteutumista systemaattisemmin ja kehittää Suomen ihmisoikeuspolitiikkaa seurannan tarjoaman tiedon ja analyysin perusteella.

- Seurantajärjestelmän kehittäminen on vasta aluillaan. Seurannasta toivotaan mahdollisimman kevyttä, mutta on selvitettävä, millainen seuranta antaa tarpeeksi ja kattavasti tietoa toiminnan tueksi.
- Seurannassa on otettava huomioon organisaation eri osien erilaiset roolit ja toimintaprofiilit.
- Seurantajärjestelmää on hyvä testata ensin suppeammin ministeriön sisällä, jotta sitä voidaan kehittää mahdollisimman ketterästi.
- Jotta seuranta ja toiminnan analysointi ovat mahdollisia, on tavoitteiden asettelua täsmennettävä niin pitkälle kuin lyhyelle aikavälille.

## 1 Uusia uomia

Tätä tekstiä kirjoittaessani Pariisissa marssii yli miljoona ihmistä sananvapauden puolesta. Valtioiden johtajia eturivissä. Isku ranskalaisen satiirilehden toimitukseen tammikuussa 2015 järkytti Eurooppaa ja nosti sananvapauden otsikoihin ja keskustelujen kärkiteemaksi. Suomalaisetkin poliitikot kiirehtivät vaatimaan sananvapautta esimerkiksi kehitysyhteistyön ytimeen.

Ihmisoikeudet nousevat aika ajoin isoihin otsikoihin, mutta suurimman osan ajasta ne eivät nostata myrääkää julkisuudessa eikä niiden vuoksi marssita näyttävästi. Ihmisoikeuskeskustelu ei ole myöskään yksiäänistä. Pariisinkin tapahtumien jälkeen alkoi kiivas keskustelu siitä, onko sananvapaudella rajoja ja minne ne voidaan asettaa.

Jos ihmisoikeuksien kehittymistä ja toteutumista tarkastellaan pitkällä aikavälillä, useamman vuosikymmenen ajalta, voidaan sanoa, että edistys on ollut suurta. Jos taas katsotaan muutamaa viime vuotta, arviot tilanteesta ovat toisenlaisia. Lähes kaikki tätä arviointityötä varten haastatteleman virkamiehet ja kansalaisyhteiskunnan edustajat pitivät tilannetta varsin vaikeana. Monin paikoin kehitys on hidastunut, jähmettynyt tai osin jopa mennyt taaksepäin. Esimerkiksi naisten oikeuksien osalta ihmisoikeustyö on vaikeutunut.

"Ilmapiiri ei ole suopea ihmisoikeuksille", totesi useampikin keskustelukumppanini syksyn 2014 aikana. "Luulimme, että taistelu on jo voitettu ja tuudittauduimme siihen, että kehitys on lineaarista", pohti pitkän linjan ihmisoikeuspuolustaja. Osaltaan kansainvälispoliittiset puhurit, osaltaan myös kireä taloustilanne on vaikuttanut siihen, että ihmisoikeuksien edistäminen ei ole monellakaan agendalla kärkisijoilla. Ainakaan jos edistäminen merkitsee konkreettisia toimia, jotka vaativat rahaa. "Ihmisoikeudet ovat vastatulessa, ja pahinta on, että myös tavoitetaso oikeuksien toimeenpanon suhteen laskee kokoa ajan."

Ihmisoikeustyötä ei onneksi tehdä pelkässä vastatulessa. Sitkeä työ on tuottanut tuloksia esimerkiksi seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen oikeuksien edistämisessä. Haasteellinen tilanne ja arvioinnissa saadut kommentit saavat kuitenkin mietteleeäksi. Miten esimerkiksi Suomen ihmisoikeuspolitiikassa pystytään vastaamaan parhaalla tavalla toimintaympäristön muutoksiin?

Alkuvuoden vilkas keskustelu sananvapaudesta muistutti mieleen myös ne pienemmät ja arkipäiväisemmät tilanteet, joissa sanan- ja ilmaisunvapauden rajoittamisella tai menetyksellä on vaikutuksensa. Iranilainen naisvalokuvaaja Newsha Tavakolian totesi eräässä haastattelussa, että "kun nenän kautta hengittäminen estetään, on ryhdyttävä hengittämään suun kautta". Tavakolian kuvasi sanonnalla osuvasti tilannetta kotimaassaan, jossa hänellä ei ole ollut mahdollista valokuvata vapaasti, vaan hänen on pitänyt keksiä muita reittejä ilmaista itseään.

Uusia uomia on etsittävä myös ihmisoikeustyössä. Miten ihmisoikeuspolitiikan vaikuttamisen tapoja ja keinoja pitäisi kehittää? Ulkoasiainhallinnon ihmisoikeusstrategialla ja ihmisoikeuspoliittisella toimintaohjelmalla on osaltaan haluttu vastata ajan haasteisiin. Halua kehittämistyölle löytyy, mutta

liian usein työn kiivas rytmi syö ajan syvällisemmältä pohdinnalta ja ideoimiselta. Moni arviointia varten haastattelemistani totesi haastatteluhetken tarjonneen pitkästä ajasta tilaisuuden tarkastella muutakin kuin aivan päivänpolttavia työtehtäviä.

Vaikka tässäkin raportissa tarkastellaan rakenteita ja strategiaa – edustustoja, osastoja, yksiköjä ja Suomen linjauksia – on ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanossa lopulta kyse yksittäisistä virkamiehistä ja heidän työstään. Kun puhutaan Suomen toiminnasta, tarkoittaa se usein käytännössä muutaman ihmisen työpanosta, joskus vain yhden.

Lämmin kiitos teille kaikille, jotka annoitte aikaanne ja jaoitte näkemyksiänne arviointityötä varten muiden kiireiden keskellä. Kiitos antoisista keskusteluista. Erityinen kiitos ulkoministeriön ihmisoikeuspolitiikan yksikön väelle ja kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunnan työryhmille tiiviistä yhteistyöstä.

Helsingissä 11. tammikuuta 2015  
Susan Villa

## 2 Arvioinnin lähtökohdat ja toteutus

Ulkoasianministeriö hyväksyi vuonna 2013 ihmisoikeusstrategian ja sitä täsmentävän toimintaohjelman vuosille 2013–15. Asiakirjat ohjaavat koko ulkoasiainhallinnon, eli ministeriön ja Suomen ulkomaanedustustojen, toimintaa.

Kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunnalle (IONK) on ihmisoikeusstrategiassa määritelty erityinen rooli toimintaohjelman tavoitteiden arvioinnissa. IONK aloitti ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanon seurannan kahdessa erillisessä työryhmässä vuoden 2013 lopulla. Ulkoministeriön ihmisoikeuspolitiikan yksikkö tilasi IONK:n työn tueksi ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman toimeenpanosta ulkopuolisen arvioinnin, joka noudattelsi neuvottelukunnan tarkasteluunsa valitsemissa teemoissa.<sup>1</sup> Ulkopuolinen arviointityö aloitettiin elokuussa 2014. Syyskuun lopulla ministeriö täsmensi arvioinnin toimeksiantoa, ja neuvottelukunnan seurannasta ja ulkopuolisesta arviointityöstä päätettiin käytännön syistä tehdä erilliset raportit. Arviointityön tarkastelun kohteeksi sovittiin samalla toimintaohjelman kärkihankkeiden toimeenpano ja toimeenpanon seurantaan liittyvät kysymykset.

Seurantatyötä varten laadittiin kysely (LIITE 1) edustustoille ja ulkoministeriön osastoille yhteistyössä IONK:n työryhmien ja ulkoministeriön kanssa. Kyselyssä huomioitiin sekä ministeriön omaa käyttöä varten laaditut kysymykset että neuvottelukunnan seurantateemoihin keskittyvät kysymykset. Kysely lähetettiin kaikille Suomen edustustoille (lukuun ottamatta pienempiä konsulaatteja) ja ulkoministeriön osastoille. Lisäksi poliittiselta osastolta pyydettiin vastausta kaikilta yksiköiltä, koska ihmisoikeuspolitiikka on niiden työssä erityisen keskeisellä sijalla.

Kysely lähetettiin ministeriön ihmisoikeuspolitiikan yksiköstä 16. lokakuuta 2014. Vastaukset saapuivat aikavälillä 22.10.2014–2.1.2015. Osa edustustoista tarvitsi lisäaikaa vastaamiseen tiukan työtilanteen vuoksi. Myös vuodenvaihteen lomakausi hidastutti osittain vastaamista. Vastaukset lähetettiin sekä ihmisoikeuspolitiikan yksikölle että arviointityön tekijälle. Kyselyyn vastasi 56 edustustoa ja 10 osastoa tai yksikköä. Vastausten määrää voidaan pitää hyvänä, vaikka kysely oli varsin laaja ja edustustot olivat saaneet vuoden aikana useita muitakin vastaavia kyselyitä.

Arvioinnissa keskityttiin kyselyn kohtiin, joissa käsiteltiin toimintaohjelman käytettävyyttä ja seurantaan sekä kärkihankkeiden toimeenpanoa. Myös kysymykset ihmisoikeuksien valtavirtaistamisesta ja ihmisoikeusosaamisesta ministeriössä olivat arvioinnin kannalta keskeisiä.

Kyselyn vastaukset olivat arvioinnin ensisijainen materiaali, mutta kyselyn tueksi arvioinnin tekijä haastatteli 31:tä ulkoasiainhallinnon virkamiestä sekä 19:ää kansalaisjärjestön edustajaa, tutkijaa ja muuta asiantuntijaa. Osa haastatteluista tehtiin puhelimitse tai sähköpostitse. Lisäksi arvioitsija osallistui syksyllä 2014 ja alkuvuodesta 2015 IONK:n työryhmien kokouksiin, joissa oli kuultavana ulkoministeriön edustajia tai käsiteltiin toimintaohjelman arviointia.

---

<sup>1</sup> IONK:n seurantatyöryhmä A keskittyi ihmisoikeuspuolustajiin ja kansalaisyhteiskuntaan ja seurantatyöryhmä B haavoittuviin ryhmiin sekä ihmisoikeusstrategian ja toimenpideohjelman arviointiin.

Työryhmät antoivat myös aiempien kokoustensa pöytäkirjat arvioitsijan käyttöön. Lisäksi arvioitsija osallistui kahteen neuvottelukunnan ja suurlähettiläiden yhteistapaamiseen suurlähettiläspäivien yhteydessä elokuussa 2014.

Arviointiraportin sisältämät nimettömät sitaatit ovat poimintoja haastatteluista sekä edustustoille ja osastoille tehdyn kyselyn vastauksista. Myöskään kyselyn vastausten käsittelyssä ei nimetä vastaajia tai edustustoja toimeksiantajan kanssa sovitun linjauksen mukaisesti.

Toimintaohjelman toimeenpanon arviointia ei tehty edustusto- tai maakohtaisesti, koska toimintaohjelma ei sisällä maakohtaisia tavoitteita ja koska edustustojen vastauksia oli käsiteltävä anonyymisti. Monissa asemamaissa turvallisuussyyt on otettava entistä painavammin huomioon ihmisoikeuskysymysten käsittelyn yhteydessä. Ainoastaan muutamissa arviointiraportin kohdissa mainitaan poikkeuksellisesti esimerkkejä toiminnoista tietyissä maissa.

Arviointia varten käytiin läpi myös muun muassa Suomen ihmisoikeusselontekojen kansainväliset osuudet, eduskunnan valiokuntien ja kansalaisjärjestöjen lausuntoja ihmisoikeusselonteosta, ulkoministeriön keskeiset politiikkalinjaukset sekä muita arvioinnin teemoihin liittyviä asiakirjoja ja julkaisuja. Taustamateriaalina olivat myös eri maiden kansalliset ihmisoikeustoimintaohjelmat ja kansainvälistä ihmisoikeuspolitiikka koskevat linjaukset.

Eduskuntapuolueille lähetettiin sähköpostitse kysely, jossa tiedusteltiin puolueiden näkemyksiä Suomen kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan linjauksista ja kehittämiskohdista. Kyselyyn vastasivat kaikki puolueet. Tavoitteena oli tarkastella puolueiden painotuksia suhteessa tähänhetkisiin ihmisoikeuspolitiikan painopisteisiin, sillä puolueiden näkemykset tulevat varsin harvoin esille kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan osalta muutoin kuin kehityspolitiikkaan liittyvissä kysymyksissä.

Koska ulkoasiainhallinnon ihmisoikeuspoliittinen toimintaohjelma laadittiin nyt ensimmäistä kertaa, on tärkeää avata myös sen valmisteluprosessia. Arvioinnissa käydään läpi valmistelun eri vaiheita ja toimintaohjelman sisällön valikoitumista. Valmisteluprosessia on peilattu esimerkiksi YK:n ja Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun antamiin ohjeistuksiin kansallisten ihmisoikeustoimintaohjelmien osalta.<sup>2</sup> Sekä kansallisten että kansainvälisten ihmisoikeustoimintaohjelmien valmisteluprosesseissa on paljon yhtäläisyyksiä, joten ohjeet antavat hyvän perustan kummankin valmistelun tarkasteluun. Toimintaohjelman valmistelulla ja jalkautuksella on merkittäviä vaikutuksia esimerkiksi toimeenpanoon sitoutumisen kannalta. Valmistelun yhteydessä on

---

<sup>2</sup> Useiden ihmisoikeustoimintaohjelmien ohjenuorana on käytetty erityisesti YK:n vuonna 2002 julkaisemaa Handbook on National Human Rights Plans of Action -käsikirjaa. Vuonna 2009 Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu julkaisi suositukset ihmisoikeuksien systemaattisesta toimeenpanosta, Recommendation on systematic work for implementing human rights at the national level. Lisäksi EN:n ihmisoikeusvaltuutettu järjesti maaliskuussa 2014 ihmisoikeustoimintaohjelmien toimeenpanoa käsittelevän työpajan, jonka johtopäätökset koottiin omaksi julkaisukseksi.

keskeistä miettiä myös sitä, miten asiakirja olisi mahdollisimman selkeä ja käytettävä.

Tämän arvioinnin tarkoituksena on antaa yleiskuva ulkoasiainhallinnon ensimmäisen ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman valmistelusta, jalkautuksesta, toimeenpanoon yleisesti vaikuttavista seikoista, kärkihankkeiden toimeenpanosta sekä toimeenpanon seurantaan liittyvistä näkökulmista. Lisäksi raportissa nostetaan esille toimintaohjelman ulkopuolelta nousevia ihmisoikeuskysymyksiä. Arvioinnin tavoitteena on antaa pohjaa mahdollisen seuraavan toimintaohjelman valmistelua varten.

Aikataulun osalta on huomattava, että tässä raportissa on kyse väliarviosta, sillä toimintaohjelman kausi päättyy vasta arviointityön jälkeen.

### 3 Ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman valmistelu

*”Tämä oli iso harppaus eteenpäin. Aiempi tilanne ei ollut realistinen, sillä Suomi ei voi olla aktiivinen niin laajalla rintamalla. Suomi onkin laajan agendan vuoksi monin paikoin lähinnä seurannut eikä toiminut.”*

Ulkoasiainhallinnon ihmisoikeusstrategian ja ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman valmistelu aloitettiin vuonna 2012 ulkoministeriön ihmisoikeuspolitiikan yksikön johdolla. Ensimmäinen aloite tarpeesta linjata Suomen ihmisoikeuspolitiikan painopisteitä tuli Kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunnasta (IONK)<sup>3</sup>. Ajatuksena oli, että Suomen pitäisi lisätä aktiivisuutta ja tavoitteellisuutta ihmisoikeustoiminnassa ja linjata toimintaansa, koska edellisestä ihmisoikeusselonteosta (2009) oli jo useampi vuosi aikaa ja toimintaympäristö oli sen jälkeen muuttunut merkittävästikin.

Lähtölaukauksena toimintaohjelman laatimiselle toimi myös ulkoministeriön ja etenkin ihmisoikeuspolitiikan yksikön tarpeet muuttuneessa tilanteessa. Ihmisoikeustyön kannalta tilanne oli entistä haasteellisempi, sillä vuoden 2009 selonteossa määritellyt ihmisoikeustoiminnan linjaukset koettiin edelleen ”liian epämääräisiksi”<sup>4</sup>, etenkin kun käytössä olevat resurssit vähenivät koko ajan. Paine ja tarve työn priorisointiin oli kasvanut koko ulkoasiainhallinnon toiminnassa.<sup>5</sup> Suuntaus on nähtävissä muissakin Pohjoismaissa, joissa on viime

---

<sup>3</sup> Muun muassa ulkoministeri Erkki Tuomioja viittasi IONK:lta tulleeseen aloitteeseen puheessaan kansalaisyhteiskunnan kuulemistilaisuudessa 30.1.2013.

Kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunta (IONK) on vuodesta 1988 lähtien toiminut ulkoasiainministeriön riippumattomana, neuvoa-antavana elimenä ihmisoikeuskysymyksissä. Neuvottelukunnan jäsenistö koostuu kansalaisjärjestöjen, puolueiden ja tutkimuslaitosten edustajista. Nykyinen IONK aloitti toimintansa 8. maaliskuuta 2012, ja sen toimikausi jatkuu 31. maaliskuuta 2015 asti.

<sup>4</sup> Vuoden 2009 selonteossa nostettiin esille tarve ”kehittää [selontekoa] selkeämmin poliittisia tavoitteita asettavaksi asiakirjaksi.” Lisäksi selonteon johdannossa todetaan, että sen ”kansainvälisessä osuudessa ei ole yritetty kattaa kaikkia ihmisoikeuspolitiikan osa-alueita, vaan siinä keskitytään asettamaan painopisteet tulevien vuosien toiminnalle.” Tarve priorisoinnille oli siis ollut esillä jo pidemmän aikaa.

<sup>5</sup> Priorisoinnin, tehostamisen ja tuloksellisuuden tavoitteet ovat keskeisesti esillä ulkoministeriön viime vuosien toiminta- ja taloussuunnitelmissa.

vuosina pyritty voimakkaastikin tiivistämään kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan agenda.

Kesäkuussa 2012 julkaistu EU:n ensimmäinen ihmisoikeusstrategia (EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy) toimi yhtenä inspiraation lähteenä Suomen ihmisoikeusstrategialle ja toimintaohjelmalle. EU-strategiassa linjattiin unionin ihmisoikeustyön painopisteet. Lisäksi vuonna 2012 julkaistiin Suomen ensimmäinen kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma (2012–2013), mikä loi tilauksen koota linjaukset myös kansainvälisen ihmisoikeustoiminnan osalta.

Ulkoministeriön tavoitteena on valtavirtaistaa ihmisoikeudet osaksi koko ministeriön toimintaa, minkä vuoksi ihmisoikeuspolitiikan tarkastelusta haluttiin luoda mahdollisimman osallistava prosessi, joka sitouttaisi ihmisoikeuspolitiikan yksikön lisäksi myös ministeriön muita osastoja. Ihmisoikeuspolitiikan yksiköllä on ulkoasiainhallinnossa keskeinen asiantuntijarooli ihmisoikeuskysymyksissä – se tukee muita yksiköjä ja seuraa isoja linjoja – mutta esimerkiksi alueosastoilla on vastuu maakohtaisista linjauksista ja edustustojen ohjeistamisesta. Ulkoministeriössä koettiin, että oli tullut tarve laajalle keskustelulle sekä ministeriön sisällä että yhteistyöverkostojen kesken.

### 3.1 Tavoitteena avoin ja laaja prosessi

Koska ihmisoikeuspoliittinen toimintaohjelma laadittiin nyt ensimmäistä kertaa ja lähtökohtaisesti aiempaa tiiviimmässä yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa, myös ohjelman valmisteluprosessia on hyvä avata ja arvioida tarkemmin. Valmisteluvaihe itsessään on merkittävä, koska sillä luodaan pohjaa osallistujien sitoutumiselle toimintaohjelmaan ja viimekädessä sen toimeenpanoon. Toisaalta valmisteluvaihetta voidaan tarkastella osana ulkoministeriön tavoitteita osallistavuuden ja avoimuuden lisäämisestä ihmisoikeuspolitiikassa.

Toimintaohjelman valmistelua ei avata itse ohjelmassa, eikä prosessia ole dokumentoitu järjestelmällisesti. Näin ollen prosessin kuvaus perustuu pitkälti haastatteluihin, ja tiedot ovat monilta osin ihmisten muistin varassa. Useat haastatelluista kokivat luonnollisesti varsin vaikeaksi muistaa muutaman vuoden takaisia tapahtumia. Ulkoministeriössä käytössä olevan henkilöstön rotaation vuoksi lähes kaikki haastatellut ministeriön työntekijät olivat lisäksi eri tehtävissä kuin toimintaohjelman valmistelun aikana. Olisikin tärkeää, että mahdollisen seuraavan toimintaohjelman valmisteluvaiheesta jäisi jonkinlainen järjestelmällisesti koottu kirjallinen esitys.

Ihmisoikeusstrategian ja toimintaohjelman valmistelua varten järjestettiin kuulemisia ja erilaisia keskustelutilaisuuksia sekä ministeriön sisällä että kansalaisyhteiskunnan kanssa. Tavoitteena oli osallistaa kaikki keskeiset tahot mukaan prosessiin järjestelmällisellä konsultoinnilla. Ulkoministeriössä järjestettiin valmistelun alkupuolella sisäinen aivoriihi, jossa oli tarkoituksena varsin vapaasti yhdessä kehitellä ideoita ja ajatuksia jatkotyötä varten. Työn edetessä ministeriön eri osastoilta ja yksiköiltä pyydettiin kommentteja

strategian ja toimintaohjelman luonnoksiin. Valmistelijoiden mukaan ulkoministeriön johtoporras oli työssä aktiivisesti mukana, ja ulkoministerin, Eurooppa- ja ulkomaankauppaministerin sekä kehitysministerien luona käytiin keskustelemassa linjauksista.

Tammikuussa 2013 strategiasta ja toimintaohjelmasta järjestettiin laaja kuulemistilaisuus kansalaisyhteiskunnalle. Kutsua kuulemiseen lähetettiin useille tahoille, ja osallistujia saapui paikalle noin sata. Jotkut järjestöt antoivat ministeriölle myös kirjalliset lausunnot strategian ja toimintaohjelman sisällöstä. Valmistelijat kävivät kuulemisten ja tapaamisten välillä myös useita epävirallisia keskusteluja eri tahojen kanssa. Ulkoministeriön neuvoo-antavana elimenä IONK:lla oli merkittävä rooli valmistelussa. Ministeriön ja neuvottelukunnan välistä tiivistä yhteistyötä prosessin aikana onkin luonnehdittu uudelleenlaiseksi työskentelymalliksi, jolla haluttiin korostaa entisestään kansalaisyhteiskunnan roolia Suomen ihmisoikeustoiminnassa.

Eduskuntapuolueiden ja kansalaisjärjestöjen edustajista koostuva neuvottelukunta käsitteli ihmisoikeusstrategian ja ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman luonnoksia varsinaisessa kokouksessaan ja yksityiskohtaisemmin työvaliokunnassa, joka antoi suosituksia asiakirjojen sisällön muokkaamiseksi. Valmistelun myöhemmässä vaiheessa myös työvaliokunnan ulkopuolisille neuvottelukunnan jäsenille annettiin mahdollisuus osallistua valiokunnan kokouksiin, jossa käsiteltiin strategiaa ja toimintaohjelmaa.

Ulkoasiainhallinnon lopullinen ihmisoikeusstrategia ja ihmisoikeuspoliittinen toimintaohjelma julkistettiin kesäkuussa 2013.

Strategian ja toimintaohjelman valmistelussa mukana olleet luonnehtivat, että prosessi lähti liikkeelle ”erittäin hyvin aikein” ja ”innostuneesti ja korkein odotuksin”. Osallistujat kiittelivät erityisesti ministeriön sisällä valmistelun alkupuolella järjestettyä aivoriiehtä, jossa ajatukset saivat kiittää vielä varsin vapaasti ja korkealentoisestikin. Prosessi oli monen mielestä siinäkin mielessä hyvä, että se ”pakotti miettimään näitä asioita ja käymään ihmisoikeussopimuspuolta läpi, koska ne eivät kuulu kiinteästi omaan työhöni”.

Valmistelutyö saa kiitosta niin ministeriön sisältä kuin ulkopuoleltakin siitä, että siihen pyrittiin lähtökohtaisesti osallistamaan laajasti eri tahoja. Haastatellut virkamiehet arvioivat, että kansalaisyhteiskuntaa kuultiin prosessissa totuttuakin enemmän ja että kansalaisyhteiskunnan edustajilla oli poikkeuksellisesti mahdollisuus kommentoida tekstejä jo niiden luonnosvaiheessa. Järjestöjen kommentoissa kansalaisyhteiskunnan osallistamisesta huomautettiin kuitenkin, että yhteistyö painottui lähinnä IONK:iin ja siinä mukana oleviin tahoihin, jolloin neuvottelukunnan ulkopuolisten toimijoiden kuulemista ei huomioitu tarpeeksi.

Muutama järjestön edustaja kommentoi myös sitä, että tosiasiallisesti toimintaohjelman kärkihankkeet oli jo määritelty siinä vaiheessa, kun heille annettiin mahdollisuus osallistua prosessiin. *”Joskus olisi hyvä etukäteen hahmottaa osallisuuden todelliset tavoitteet: tavoitellaanko aitoa viestin kuulemista ja sen huomioon ottamista, vaiko ’kuulemispykälän’ toteuttamista. Näennäskuuleminen on kaikkien osapuolten osalta turhauttavaa ja aikasyöppö.”*

On erittäin haasteellista osallistaa strategiaprosessiin laajasti suuri organisaatio ja useita ulkopuolisia tahoja, joilla on hyvin erilaisia agendoja. Siksi prosessin tavoitteista ja aikataulusta on tiedotettava tasapuolisesti, selkeästi ja hyvissä ajoin.

Prosessin keskeisiksi haasteiksi mainitsivat sekä ulkoministeriön edustajat että sen ulkopuoliset tahot aikataulutuksen ja tiedotuksen. Monet huomauttivat, että varsinkin loppuvaiheessa asiakirjojen versioita olisi pitänyt kommentoida hyvin lyhyellä varoitusajalla. Osa koki saaneensa tietoa prosessista niin myöhään, etteivät enää ehtineet tulla kuulluiksi. Aikataulupaineita osalle ulkoministeriön virkamiehistä toi myös se, että samaan aikaan työstettiin muita linjauksia, kuten YK-strategiaa ja YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevien ohjaavien periaatteiden kansallista toimeenpanosuunnitelmaa, joten aikaa ei enää riittänyt ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman sisällön pohtimiseen.

Esillä on ollut jo pidempään keskustelua Suomen kansallisen ja kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan samansuuntaisuudesta eli siitä, että painopisteet olisivat ainakin osin samoja sekä kotimaassa tehtävässä työssä että kansainvälisillä areenoilla. Monissa yhteyksissä on todettu, että Suomen kansainvälisen toiminnan uskottavuus edellyttää johdonmukaista toimintaa perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisessa niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin. Koherenssin parantamiseksi valtioneuvosto asetti vuonna 2012 eri ministeriöiden edustajista koostuvan perus- ja ihmisoikeusyhteys henkilöiden verkoston, mitä on pidetty erittäin hyvänä edistysaskeleena ihmisoikeuskysymysten koordinoimiseksi poikkihallinnollisesti. Kansallisen ja kansainvälisen toiminnan yhdenmukaisuutta pitäisi kuitenkin arvioiden mukaan edelleen lisätä ja pohtia etenkin ihmisoikeusosaamisen ja vahvuusalueiden näkökulmasta.

Ulkoasiainhallinnon ihmisoikeusstrategiaa ja toimintaohjelmaa käsiteltiin valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusverkostossa, mutta kommenttien mukaan verkosto olisi ollut hyvä ottaa avoimemmin ja selkeämmin mukaan valmisteluun, vaikka kyse on lähtökohtaisesti ulkoasiainhallinnon sisäisistä linjauksista. Useat toimintaohjelman hankkeet koskettavat kuitenkin myös muita ministeriöitä ja valmistelun avaaminen ulkoministeriön ulkopuolelle tukisi osaltaan tavoitetta kansallisen ja kansainvälisen ihmisoikeustoiminnan samansuuntaisuudesta. Myös ihmisoikeusstrategiassa todetaan, että *"Tässä strategiassa määritellään ulkoasiainministeriön tavoitteet, joita toteutetaan yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa. Suomen kansainvälisten ihmisoikeuspolitiikan tavoitteiden toteutuminen edellyttää monilta osin tiivistä yhteistyötä ministeriöiden välillä"*.

### 3.2 Painopisteiden priorisointia kannatetaan laajasti

Ulkoasiainhallinnon ihmisoikeusstrategian läpileikkaaviksi tavoitteiksi asetettiin syrjinnän poistaminen ja avoimuuden ja osallisuuden lisääminen. Ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman erityisiksi painopisteiksi, niin kutsutuiksi kärkihankkeiksi, valittiin näiden strategisten linjausten pohjalta naisten ja tyttöjen ihmisoikeuksien ja osallistumismahdollisuuksien edistäminen, taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien oikeudellisen sitovuuden ja toimeenpanon edistäminen sekä osallisuuden lisääminen.

Tavoitteena oli määritellä entistä tiukemmin ihmisoikeustyön prioriteetit, mutta samalla huomioida Suomen perinteiset painopisteet. Valintoja yritettiin tehdä myös sen mukaan, miten muut maat olivat jo painottaneet toimintaansa. Jos jonkin teeman osalta oli jo olemassa vahvasti profiloituneita valtioita, katsottiin, ettei samaa aihetta kannata nostaa Suomen toiminnan kärkeen.

Valmisteluprosessin aikana käytyä keskustelua luonnehditaan yleisesti ottaen varsin maltilliseksi ja yksimieliseksi. Paikoin käytiin myös kriittistä ja napakkaa ajatustenvaihtoa siitä, mihin Suomen kansainvälinen ihmisoikeustoiminta pitäisi jatkossa keskittää. Valmistelussa mukana olleiden mielestä keskusteluissa päästiin lopulta jonkinlaiseen yhteisymmärrykseen siitä, mitä priorisoidaan, joskin erilaisia painotuksiaakin luonnollisesti löytyi erityisesti kansalaisjärjestöjen näkökannoissa. "Kipeitä valintoja jouduttiin tekemään."

Keskustelua käytiin muun muassa siitä, miten lapsen oikeudet ovat esillä toimintaohjelmassa. Lapsen oikeudet eivät päätyneet ohjelmaan erityisenä painopisteenä. Tehtyä linjausta perusteltiin esimerkiksi sillä, että lapsen oikeudet sisältyvät osittain ohjelmassa vahvasti mukana olevien tyttöjen oikeuksien ja syrjinnän vaarassa olevien ryhmien oikeuksien edistämiseen. Toinen keskustelua herättänyt linjaus koski etnisten vähemmistöjen oikeuksia, joita ei sellaisenaan mainita ohjelmassa. Valmistelijat perustelivat valintaa sillä, että syrjintä ja moniperustainen syrjintä kattavat osaltaan etnisten vähemmistöjen oikeuksien edistämisen.

Seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjä koskeneet (LHBTI-oikeudet) kysymykset eivät myöskään olleet luonnosvaiheessa mukana toimintaohjelmassa, mutta järjestöpuolen kanssa käytyjen neuvottelujen jälkeen, ne otettiin lopulta ohjelmaan mukaan varsin vahvasti. Kaikkiaan 12 ohjelman hankekohtaa liittyy LHBTI-oikeuksiin.

Painetta toimintaohjelman sisällön laajentamiselle tuli ymmärrettävästi usealta taholta. "Kun [ihmisoikeus]selonteosta ei ollut etenkään prosessin alkuvaiheessa mitään tietoa, myös järjestöt todennäköisesti vaikuttivat kattavuuden katoamisen pelossa siihen, että toimintaohjelmaan tuli liikaa asioita." Viranomaiset kokivatkin kansalaisjärjestöjen laajan kuulemisen haasteeksi sen, että toimintaohjelmaan haluttavien hankkeiden ja teemojen lista uhkasi paisua hyvin pitkäksi. "Loppuvaiheessa järjestötkin ymmärsivät, että kaikkea ei voi laittaa." On kuitenkin huomattava, että vaikka kansalaisjärjestötkin kannattavat vahvasti ihmisoikeuspolitiikan painopisteiden karsimista, vastuu priorisoinnista on viime kädessä ministeriöllä.

Ulkoministeriön alueellisten osastojen ja edustustojen näkökulmasta toimintaohjelmaan olisi toivottu myös maantieteellistä painotusta, koska ihmisoikeustyön painopisteet vaihtelevat paljonkin eri maiden ja alueiden välillä. Esimerkiksi Euroopan unionin jäsenmaassa toimivan edustuston, Afrikan maissa sijaitsevien tai kansainvälisessä järjestössä toimivan edustuston toiminnan lähtökohdat ja tavoitteet ovat erilaisia. "Olisi ollut hyvä avata [toimintaohjelman] tekstissä, että maiden osalta vaikuttaa aina kulloinenkin tilanne ja Suomen suhde kyseiseen maahan."

Lähestulkoon kaikki arviointia varten saadut kommentit tukevat priorisoinnin tarvetta, ja lähes kaikki toivoivat jatkossa vielä tiukempaa priorisointia. Vallitsevan mielipiteen mukaan Suomi ei voi pienenä maana ja vähenevillä

resursseilla toimia laajalla rintamalla: jatkossa on entistä tärkeämpää, että Suomella on omat osaamisalueensa, joiden osalta käännytään Suomen puoleen. Suomen on keskityttävä ydinosaamiseensa, jota kehitetään aktiivisesti ja jossa osaamista voidaan jakaa kansainvälisesti.

*”Olisin toivonut, että priorisointi olisi ollut vieläkin tiukempaa, mutta se ei kuitenkaan ollut mahdollista vielä tässä vaiheessa. On huomattava, että kyse on pidempiaikaisesta prosessista. Jatkossa tehdään toivottavasti vielä selkeämpi toimintaohjelma.”*

Vaikka kommentit selvästi puolsivat priorisointia, pohtivat muutamat vastaajat myös priorisoinnin mahdollisia haittoja: Toiminnan karsimista perustellaan osin vähenevillä resursseilla, mutta muuttuisiko tilanne, jos resurssit tulevaisuudessa kasvaisivatkin? Mitä tapahtuu asioille, jotka eivät pääse mukaan toimintaohjelmaan? Olisiko parempi tehdä vähän laveasti kuin enemmän muutamassa asiassa? Osa pohti myös sitä, onko priorisoinnissa lopulta kyse asioiden karsimisesta, jos ei vastaavasti kerrota, mitä asioita jatkossa tehdään vähemmän tai ei lainkaan. Tehdäänkö edelleen kaikkea, mutta priorisoituja asioita vielä vähän enemmän?

Moni olisi kaivannut rohkeamman priorisoinnin lisäksi valmisteluun innovatiivisempaa otetta, sillä toimintaohjelmaan ei varsinaisesti tullut mukaan mitään sellaista, mitä Suomi ei jo olisi tehnyt tai sanonut edistävänsä. ”Ohjelma on pitkälti olemassa olevan tilan kodifiointia. Kuin valokuva hetkestä keväällä 2013.”

Sitä, etteivät toimintaohjelmaan valitut hankkeet ja toimintatavat olleet uusia, on perusteltu sillä, että prosessin päätavoitteena oli tehostaa ja kehittää Suomen ihmisoikeuspolitiikan vaikuttavuutta toimintaohjelman avulla, ei etsiä uusia painopisteitä. Prosessi ei ehkä tuonut uutta ihmisoikeuspolitiikan saralla, mutta osaltaan selkeytti toimintaa ja sitoutti eri tahoja mukaan ohjelman toimeenpanoon.

### 3.3 Jalkauttaminen on haaste isossa organisaatiossa

Erilaisten strategioitten ja toimintaohjelmien yksi haastavimmista vaiheista on niiden sisäänajo osaksi organisaation toimintaa ja ihmisten työtä, eli niin kutsuttu jalkauttaminen. Linjaukset pitäisi pystyä omaksumaan, ja niitä pitäisi osata soveltaa kaikkialla organisaatiossa. Ulkoasiainhallinto useine osastoineen, yksikköineen ja edustustoverkkoineen on hyvin laaja ja monimuotoinen, mikä asettaa jalkauttamiselle omat erityishaasteensa.

Ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman jalkauttaminen vaihteli osastoittain. Ohjelman valmistelusta vastannut ihmisoikeuspolitiikan yksikkö oli keskeisessä roolissa myös jalkauttamisen järjestämisessä. Yksikön edustajat kävivät esittelemässä asiakirjoja ministeriön muissa yksiköissä, esimerkiksi viikkopalaverissa, mikä koettiin hyväksi keinoksi tehdä toimintaohjelmaa tunnetuksi. Pienemmissä palaverissa oli parempi mahdollisuus keskustella ja kysyä linjauksiin liittyvistä asioista. Yksikkövierailujen lisäksi strategiasta ja toimintaohjelmasta järjestettiin erilaisia infotilaisuuksia. Ihmisoikeuspolitiikan

yksikön johtaja kävi esittelemässä linjauksia esimerkiksi ulkoministeriön keskijohdon päivillä.

Ulkoministeriössä tehdyissä haastatteluissa ja edustustoille laaditun kyselyn vastauksissa toivotaan, että jatkossa jalkauttamiseen kiinnitettäisiin vielä enemmän huomiota. Osa haastateltavista kertoi, ettei toimintaohjelmaa ole esitelty osastolla tai yksikössä, eikä siitä ole käyty minkäänlaista keskustelua. Myös suurlähettiläiden tapaamisessa kävi ilmi, ettei toimintaohjelmaa tunneta välttämättä lainkaan edustustojen johdossa. Moni virkamies huomautti toisaalta siitä, että erilaisia linjaavia papereita on niin monia, ettei aika riitä millään perehtyä niihin kaikkiin. Tärkeintä on tuntea oman työn kannalta keskeisimmät ohjelmat. Etenkin kehityspoliittinen toimintaohjelma on useamman työssä läheisempi kuin ihmisoikeuspoliittinen toimintaohjelma.

Ihmisoikeuspolitiikan yksikön toivotaan entistä enemmän liikkuvan muissa yksiköissä kertomassa ihmisoikeuspolitiikan painotuksista ja avaavan niiden perusteluita ja antavan toimeenpanoon liittyviä konkreettisia esimerkkejä. Samalla kuitenkin esillä oli huoli tai toteamus siitä, että ihmisoikeuspolitiikan yksikön resurssit tuskin riittävät laajempaan ohjaukseen ja jalkautumiseen ulkoasiainhallinnon sisällä.

Jalkauttamiseen liittyviä haasteita on tunnistettu myös ministeriössä ja ihmisoikeusstrategian ja toimintaohjelman lanseerausta jatkettiin edelleen vuoden 2014 aikana. Toimintaohjelman arviointia varten tehtyjä kyselyjä ja haastatteluja voidaan myös pitää jalkauttamisena: niihin osallistuminen synnytti keskustelua ihmisoikeuspolitiikasta ja omaehtoista perehtymistä asiakirjoihin eri puolilla ministeriötä.

Vaikka ihmisoikeuksien valtavirtaistamisen näkökulmasta strategia ja toimintaohjelma olisi tunnettava hyvin koko ulkoasiainhallinnossa, on esille nostettu myös kysymys siitä, kenen työn kannalta on tärkeää tutustua niihin syvemmin. Valtavirtaistamista ja ulkoasiainhallinnon henkilöstön ihmisoikeusosaamista käsitellään tarkemmin luvussa 4.1.6.

### 3.4 Toimintaohjelman käytettävyys ihmisoikeuspolitiikan välineenä

Toimintaohjelma on parhaimmillaan mahdollisemman selkeä ja käyttökelpoinen väline työn suunnittelussa ja linjausten tarkistamisessa koko sen voimassaolon ajan. Ulkoasiainhallinnon ihmisoikeuspoliittista toimintaohjelmaa kiitellään yleisesti ottaen työkaluksi, joka selkeyttää toimintaa verrattuna aikaisempaan tilanteeseen.

Osassa osastojen ja yksikköjen palautteesta toimintaohjelmaa kuvattiin hyväksi selkänäjäksi, johon tukeutua päivittäisessä työssä. Luonnollisesti ohjelma luotaa työtä sitä enemmän mitä tiiviimmin ihmisoikeusaiheet sisältyvät työnkuvaan. Toimintaohjelmassa työn painopisteet noudattelevat vanhoja tuttuja linjoja, mutta ihmisoikeusselonteissa painopisteistä oli paisunut niin pitkä lista, että se koettiin jo ongelmalliseksi työn kannalta. ”Puuttui enää vain valkoinen, keski-ikäinen heteromies.” Toimintaohjelma selkeytti osaltaan tilannetta, ja sen perusteella voidaan esittää asioita esimerkiksi ministerien puheisiin. Ohjelman

hyviksi puoliksi mainittiin myös se, että siitä on helppo tarkistaa linjauksia tarpeen mukaan tai siihen voidaan vedota kansainvälisissä yhteyksissä.

*”Siinä mielessä hyvä, että prioriteetit on laitettu ohjelmaksi, koska silloin voi vedota aina siihen, että tietyt asiat nostetaan esille kaikkien maiden kohdalla. Että kyse on Suomen linjauksesta, eikä asiaa nosteta esille vain tietyn maan kohdalla.”*

Virkamiehille tulee koko ajan eri suunnilta painetta tarttua päivänpolttaviin aiheisiin, ja etenkin median vaikutuksen koetaan kasvaneen: median nostamat ihmisoikeuskysymykset saavat herkästi aikaan poliittista painetta puuttua juuri sillä hetkellä pinnalla olevaan aiheeseen. ”Tuntuu kuin vieressä olisi sellainen pallojen syöttökone, joka suoltaa aina vain uusia tarpeita.” Toimintaohjelman sanotaankin auttavan siinä, että se antaa mahdollisuuden tehdä rajauksia tässä erilaisten toiveiden ristitulella. Toimintaohjelman painotuksiin vedoten voi helpommin kieltäytyä tarttumasta yhä uusiin teemoihin tai hankkeisiin. Esimerkiksi ulkoministerin kabinettia pidetään varsin vastaanottavaisena myös niissä tilanteissa, kun johonkin kysymykseen ei toivota tartuttavan toimintaohjelman painotuksiin vedoten. Ohjelma edesauttaa näin ihmisoikeuspolitiikan pitkäjänteisyyttä, kun pääpaino työssä on sovituissa linjauksissa.

Toimintaohjelman käytettävyydestä nousi esille joitakin kehittämiskohtia, joita on hyvä pohtia mahdollisen tulevan toimintaohjelman kohdalla. Käytettävyydellä on suora vaikutus ohjelman toimeenpanoon.

Suhde muihin ohjaaviin asiakirjoihin

Valtioneuvoston kanslia teki kesällä 2014 selvityksen ministeriöiden strategioista, ohjelmista, selonteista ja valtioneuvoston periaatepäätöksistä, ja tuloksena oli, että ohjaavia asiakirjoja oli voimassa yli 300. Valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen -hankkeen (OHRA) valmistelutyöryhmä ehdotti tammikuussa 2015 antamassaan raportissa, että valtioneuvoston strategiatyyppeistä ohjausasiakirjoja vähennetään reilusti seuraavalla hallituskaudella. Raportin mukaan ”Niiden [strategioiden] muodostama kokonaiskuva on koordinoimaton ja jäsentymätön [...] niiden yhteisvaikutuksia toimintaan on vaikea nähdä. Pahimmillaan strategiat ovat ristiriidassa keskenään.” OHRA-hanke ehdotti myös, että hallituskauden vaihtuessa valtioneuvoston strategiatyyppeiden ohjausasiakirjojen voimassaolo lakkaisi, ellei toisin päätetä.<sup>6</sup>

Ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman kohdalla esille on noussut erityisesti kysymys sen (ja ihmisoikeusstrategian) ja valtioneuvoston ihmisoikeusselonteon välisestä suhteesta. Ulkoministeriön kuulemistilaisuudessa tammikuussa 2013 pitämässä puheessa ulkoministeri totesi, että ”Suomen ulkoasiainhallinnon ihmisoikeusstrategia toimii samalla myös valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisen selonteon kansainvälisenä osuutena.”<sup>7</sup> Erityisesti kansalaisjärjestöjen edustajat olivatkin pitkään siinä käsityksessä, ettei selontekoa enää tehtäisi.

---

<sup>6</sup> Päätöksistä muutoksiin, Valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen -hankkeen raportti ja toimenpidesuosituksset, Valmistelutyöryhmän raportti 1.12.2014, VM142:00/2013.

<sup>7</sup> Ulkoministeri Erkki Tuomiojan puheenvuoro kansalaisyhteiskunnan kuulemistilaisuudessa 30.1.2013.

Valtioneuvoston selonteko ihmisoikeuspolitiikasta annettiin kuitenkin totuttuun tapaan eduskunnalle syksyllä 2014.

Ulkoministeriön mukaan ihmisoikeusselonteon tavoitteena on, että se kantaisi yli keväällä 2015 päättyvän hallituskauden ja loisi siten pitkäjänteisyyttä ihmisoikeustyöhön. Nykyisen ihmisoikeustoimintaohjelman kausi päättyy 2015, ja toisaalta myöskään ihmisoikeusstrategian jatkuvuudelle ei ole takeita hallituksen vaihtuessa. Selontekoon haluttiin siksi tehdä pidemmän tähtäimen kehittämislinjauksia. Jatkossa olisi kuitenkin hyvä täsmentää selonteossa annettujen linjausten suhdetta mahdolliseen tulevaan toimintaohjelmaan. Eri asiakirjojen rooleja on tärkeää avata, jotta niiden keskinäinen hierarkia avautuu etenkin ulkoasiainhallinnon ulkopuolisille.

Myös muiden politiikkalinjausten ja ihmisoikeuspoliittisten painotusten samansuuntaisuuteen pitäisi kiinnittää huomiota. Esimerkiksi vuoden 2015 aikana valmistellaan uutta kehityspoliittista ohjelmaa ja mahdollisesti samalla aloitetaan uuden ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman laatiminen. Ohjelmien tavoitteet olisi hyvä myös jatkossa liittää kiinteästi toisiinsa ja miettiä, miten ne tukevat toisiaan parhaalla mahdollisella tavalla.

#### Valintojen avaaminen

Toimintaohjelmaa "taustoittaa" ihmisoikeusstrategia, mutta koska toimintaohjelma on erillinen asiakirja, siihen kaivataan lyhyttä, taustoittavaa pohjustusta. Toimintaohjelman johdannossa voitaisiin kertoa tiiviisti ohjelman valmistelusta, sisällöstä, tehdyistä valinnoista ja toimintaohjelman merkityksestä. Mitä tarkoittavat läpileikkaavat tavoitteet? Mikä on kärkihankkeiden ja muiden hankkeiden välinen ero? Miten toimintaohjelman toteutumista aiotaan seurata?

#### Ohjelman laajuus ja rakenne

Toimintaohjelmassa on lueteltu kaikkiaan 207 erilaista tavoitetta tai toimintoa. Eniten kritiikkiä toimintaohjelma saakin laajuudesta. "Sisältö on hengästyttävä". "Kaikessa kunnianhimoisuudessaan toimintaohjelman kokonaisvaltainen toimeenpano näyttää jopa isohkon edustuston näkökulmasta vaativalta."

Lähes kaikissa kommentissa ohjelmaa toivottaisiin jatkossa lyhennettävän. Useassa palautteessa esitettiin, että toimintaohjelmaan nostettaisiinkin jatkossa vain ne toimet, jotka ovat toimintakauden erityisiä painopisteitä.

Samansuuntaista keskustelua käydään parhaillaan EU:n ihmisoikeusstrategiaan liittyvän toimintaohjelman suhteen, sillä myös unionitasolla on noussut esille toiveita ohjelman karsimisesta nykyisestä. Suomen ihmisoikeuspolitiikan prioriteettien vähentäminen sekä toimintaohjelman supistaminen ovat jo olleet alustavasti pohdinnassa ulkoministeriössä.

Toimintaohjelmalta toivotaan myös yksinkertaisempaa jäsentelyä. Ohjelmassa on kärkihankkeiden lisäksi myös kaksi läpileikkaavaa tavoitetta, mikä saattaa sekoittaa eri tavoitteiden välistä suhdetta. Esimerkiksi osallisuuden edistäminen on sekä läpileikkaava tavoite että kärkihanke. Lisäksi läpileikkaaville tavoitteille on ohjelmassa vielä omat osionsa ja alatavoitteet, mikä hämärtää osaltaan läpileikkaavuuden ideaa. Toimintaohjelman rakennetta ja eri tavoitteiden välistä

hierarkiaa kannattaa jatkossa kehittää, sillä mahdollisimman selkeä esitystapa helpottaa sen käyttöä.

#### Vastuiden määrittäminen

Vastuutahot on toimintaohjelmassa merkitty vain ministeriö- tai osastokohtaisesti, ja monessa kohdassa vastuutahoiksi on esitetty useampi osasto. Toisaalta edustustojen roolia ei ole huomioitu lainkaan vastuutahojen kohdalla.

Sekä edustustojen vastauksissa että haastatteluissa nousivat esille vastuunjaon epäselvyydet. Mitä vastuu tässä yhteydessä tarkoittaa? Hankkeita toimeenpanevat käytännössä useammatkin tahot, mutta seurannan kannalta voisi olla helpompaa nimetä kullekin tavoitteelle päävastuutaho.

#### Voimassaoloaika

Ihmisoikeusstrategiassa todetaan, että läpileikkaavien tavoitteiden pohjalta valitaan kaksivuotiskausittain toimintaohjelman kärkihankkeet. Nykyisen toimintaohjelman voimassaoloaika on 2013–2015. Toimintaohjelman saamista arvioissa kiinnitetään huomiota siihen, että aikaväli on hyvin lyhyt suhteessa ihmisoikeustyön vaatimaan aikaan. Lyhyellä tarkasteluvälillä on vaikea vielä nähdä laajempien toimien edistymistä ja vaikutuksia.

Vuoden 2015 alussa julkaistussa kehityspoliittisten ohjelmien evaluoinnissa kiinnitetään myös huomiota ohjelmien voimassaoloaikaan. Evaluointi arvioi tarpeettomaksi määritellä Suomen kehityspoliittikan linjaukset uudelleen kullekin hallituskaudelle, sillä kehityspoliittikan kokonaistavoitteet, periaatteet, sektorit ja kanavat ovat pysyneet huomattavan vakaina pitkän ajan. Vain neljälle vuodelle laadittu poliittinen ohjelma on evaluoinnin mukaan ristiriidassa kehityspoliittikan kansainvälisen aikajänteen kanssa.<sup>8</sup>

Euroopan neuvoston ja YK:n kansallisia ihmisoikeustoimintaohjelmia varten antamien suositusten mukaan ensimmäisen toimintaohjelman voimassaoloaika voi hyvin olla vain muutama vuosi, jotta sen avulla voidaan melko nopeasti testata ohjelman toimivuutta käytännössä, mutta aikaväliä olisi hyvä pidentää seuraavien ohjelmien osalta. Ihmisoikeusselonteossa 2014 esitetäänkin, että ulkoasiainhallinnon seuraava toimintaohjelma olisi voimassa nykyistä pidempään, vuosina 2015–2019.

## 4 Ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman toimeenpano

Ulkoasiainhallinnon ihmisoikeuspolitiikkaa toimeenpanevat ensisijaisesti ministeriön eri osastot ja yksiköt, Suomen maaedustustot ja edustustot kansainvälissä järjestöissä, kuten YK:ssa, Euroopan neuvostossa ja Etyjissä, sekä ulkoministeri ja hänen kabinetinsä. Myös Eurooppa- ja ulkomaankauppaministeri sekä kehitysministeri kabinetteineen ottavat linjaukset huomioon omassa toiminnassaan.

---

<sup>8</sup> Evaluation on Finland's Development Policy and Cooperation, 2015/1, ulkoasiainministeriö.

Ihmisoikeuspolitiikkaa toimeenpannaan useilla eri tavoilla. Pääpaino kansainvälisessä ihmisoikeustoiminnassa on EU:n kautta tehtävässä työssä. Toimeenpanon välineet vaihtelevat kansainvälisillä foorumeilla pidettävistä puheista hyvinkin konkreettisiin hankkeisiin. Helsingin päässä työssä korostuu toiminnan ohjaaminen, kun taas edustustojen työssä käytännönläheisemmät ihmisoikeushankkeet. Kansainvälisissä järjestöissä toimivien edustustojen työ on muun muassa päätöslauselmien kieleen vaikuttamista neuvotteluissa, puheenvuorojen pitämistä ja tiettyjä teemojen esille nostamista erilaisissa sivutapahtumissa.

Toimeenpanon välineitä ja kanavia ovat esimerkiksi:

- kahdenväliset tapaamiset muiden maiden edustajien kanssa
- EU-yhteistyö
- yhteistyö Pohjoismaiden kanssa
- yhteistyö samanmielisten maiden kanssa
- yhteistyö kansalaisyhteiskunnan kanssa
- erilaiset tilaisuudet, kuten oheistapahtumat YK:ssa ja muissa kansainvälisissä järjestöissä
- YK:n UPR-prosessit<sup>9</sup>
- päätöslauselmaneuvottelut kansainvälisissä järjestöissä
- rahallinen tuki järjestöille
- ihmisoikeusperustaiset kehitysyhteistyöhankkeet ja
- ihmisoikeuslausekkeet kauppasopimuksissa.

Ulkoasiainhallinnon eri osastot, yksiköt ja edustustot ovat soveltaneet ihmisoikeuspoliittista toimintaohjelmaa vaihtelevasti toimintaansa. Arvioinnissa ei saatu kovin tarkkaa tietoa siitä, miten toimintaohjelma huomioidaan työn suunnitteluvaiheessa, koska kuvailut olivat siltä osin kyselyn vastauksissa yleisluontoisia.

Edustustojen vastauksissa mainitaan useimmiten, että ihmisoikeuspolitiikan painopisteet ja toimintaohjelman hankkeet on huomioitu tai soveltuvin osin huomioitu vuosittaisen talous- ja toimintasuunnitelman (TTS) laatimisessa. Osassa todetaan laveasti, että painopisteet huomioidaan toiminnassa. Muutamassa edustustossa ihmisoikeudet ovat jo lähtökohtaisesti toiminnan prioriteetteja, ja työt suunnitellaan mahdollisimman pitkälle strategian ja toimintaohjelman perusteella. Yhdessä edustustossa on tekeillä myös oma ihmisoikeusstrategia, jossa tavoitteena on soveltaa Suomen ihmisoikeuspolitiikan yleisiä linjauksia edustuston toimintaympäristöön sopivalla tavalla.

Osalle edustustoja ja osastoja niiden toiminnan luonteen vuoksi ihmisoikeuspoliittista toimintaohjelmaa läheisempi on jokin muu strategia-asiakirja. Erityisesti kehityspoliittinen toimintaohjelma nousee keskeiseen

---

<sup>9</sup> YK:n yleismaailmallinen määräaikaistarkastelu (Universal Periodic Review, UPR) on YK:n ihmisoikeusneuvoston yhteyteen perustettu valtioiden välinen vertaistarkastelun mekanismi. Sen avulla neuvosto käsittelee säännöllisesti kaikkien YK:n jäsenvaltioiden ihmisoikeusvelvoitteiden ja -sitoumusten toteutumista. YK:n jäsenvaltiot voivat esittää tarkasteltavan valtion valtuuskunnalle kysymyksiä ja suosituksia kansallisesta ihmisoikeustilanteesta.

rooliin työtä ohjaavana työkaluna. Se on ymmärrettävää, koska kehitysyhteistyö on monen edustuston toiminnan keskiössä. Lisäksi osa edustustoista ilmoittaa seuraavansa EU-yhteistyön vuoksi ensisijaisesti EU:n ihmisoikeusstrategiaa ja Suomen toimintaohjelmaa vain niiltä osin kuin on mahdollista.

Seitsemän edustustoa kyselyyn vastanneista ilmoitti, etteivät ihmisoikeudet kuulu niiden toiminnan prioriteetteihin vaan painopiste on esimerkiksi taloudellisissa ulkosuhteissa. Tällaisen edustuston asemamaana on yleensä EU-valtio tai maa, jossa ihmisoikeustilanne on yleisesti ottaen hyvä. Näissä edustustoissa ihmisoikeuskysymyksiä ei oteta erityisesti huomioon toiminnan suunnittelussa ja toteutuksessa. Osa vastanneista EU-edustustoista kertoi seuraavansa jonkin verran kyseisen maan ihmisoikeuskysymyksiä tai ihmisoikeuksien edistämiseen liittyviä käytäntöjä. Hyvien käytäntöjen tarkastelu ja niiden mahdollinen soveltaminen Suomen toiminnassa vaikuttaa hyödylliseltä näkökulmalta niissä maissa, joissa ihmisoikeustilanne itsessään ei vaadi Suomelta erityistä toimintaa. Ihmisoikeuksien seuraaminen on yleensä ongelmakeskeistä, mutta myös hyviin käytäntöihin voidaan kiinnittää huomiota.

On kuitenkin huomattava, että ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman painotuksia ja läpileikkaavia tavoitteita voidaan huomioida hyvinkin erilaisten toimintojen kohdalla. Jos ihmisoikeudet halutaan valtavirtaistaa kaikkeen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, on ihmisoikeudet otettava huomioon sellaisessakin toiminnassa, jonka kärkitavoite ei ole oikeuksien edistämisessä. Tämä vaatii kuitenkin henkilöstöltä vahvaa osaamista, jotta toimintojen ihmisoikeuselementit osataan tunnistaa.

Ulkoministeri Erkki Tuomiojan omat painotukset ihmisoikeuskysymyksissä ovat pitkälti toimintaohjelman mukaisia, ja ihmisoikeudet asettuvat hänen toiminnassaan keskeiselle sijalle. Suomen linjaukset – etenkin naisten oikeuksien ja TSS-oikeuksien osalta – muodostuivat Tuomiojan tavoin SDP:läisen Tarja Halosen ulkoministerikaudella (1995–2000).<sup>10</sup> Ministerin kerrotaan pitävän myös itse huolta siitä, että ihmisoikeuspoliittiset linjaukset huomioidaan esimerkiksi hänelle kirjoitettavissa puheissa. Lisäksi prioriteetit otetaan pääsääntöisesti huomioon ulkoministerin ulkomaanmatkojen agendan suunnittelussa ja tapaamisten asialistoissa.

#### 4.1 Ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanoon vaikuttavia tekijöitä

Ulkoasiainhallinnon organisaation eri osat toimivat varsin itsenäisesti ja vaikuttaisivat vastaavan oman toimintansa suunnittelusta melko omaehtoisesti. Edustustojen toimintaa ohjataan osittain Helsingistä, mutta niiltä odotetaan kuitenkin oma-aloitteisuutta ihmisoikeusstrategian ja ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman mukaisten päämäärien tavoittelussa. Oma-aloitteisuus on keskeistä myös virkamiestasolla. Sekä haastatteluissa että edustustoille ja osastoille tehdyn kyselyn vastauksista käy ilmi, että toimintaohjelmaan

---

<sup>10</sup> Ensimmäinen ulkoministeriön selvitys kansainvälisestä ihmisoikeuspolitiikasta oli ulkoasiainministeri Tarja Halosen eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle antama selonteko Suomen hallituksen ihmisoikeuspolitiikasta 11.11.1998.

tutustuminen ja vieminen käytäntöön on kiinni paljon myös henkilökohtaisesta perehtymisestä, osaamisesta ja kiinnostuksesta.

Toimintaohjelman käytettävyys on yksi sen toimeenpanoon vaikuttavista tekijöistä, mutta ihmisoikeuspolitiikan tavoitteiden edistämiseen käytännössä vaikuttavat useat ohjelman ulkopuoliset tekijät, kuten ihmisoikeusosaaminen tai käytössä olevat resurssit.

#### 4.1.1 Resurssit huomioitava tavoitteiden asettelussa

Ulkoasiainhallinnon ihmisoikeusstrategialla ja toimintaohjelmalla pyrittiin vastaamaan osaltaan siihen, että niukkenevat toimintamäärärahat pakottavat priorisoimaan töitä. Keskustelu resursseissa oli voimakkaasti mukana arviointia varten tehdyissä haastatteluissa ja kyselyissä.

Olennaisena osana toimintaohjelman valmistelua pitäisi selkeästi osoittaa, miten toimintaohjelman hankkeiden toimeenpano rahoitetaan. Mitkä ovat tavoitteiden taloudelliset vaikutukset? Jaetaanko kärkihankkeille suhteessa enemmän varoja kuin muille? Osa hankkeista ei välttämättä kaipaa erillistä rahoitusta toteutuakseen, mutta silloinkin tavoitteilla on vaikutuksia henkilöstön työajankäyttöön. "Kokemus osoittaa, että ilman selkeästi korvamerkittyä rahaa, ihmisoikeus- ja tasa-arvoasiat jäävät marginaaliin."

Etenkin edustustot tuskailevat toiminnan tavoitteiden ja käytössä olevien varojen suhteen, mikä välittyy kyselyn vastauksissa välillä enemmän rivien välistä ja muutamissa hyvin selväsanaisesti. "Toimintaohjelman suurellisten tavoitteiden ja pienten edustustojen yhä niukkenevien resurssien välillä on räikeä epäsuhta." Edustustojen vastauksissa viitataan usein, että EU-yhteistyön kautta tapahtuvan ihmisoikeustoiminnan painottaminen on luonteva ja hyvä tapa keventää edustuston työtaakkaa. Vastausten mukaan on pidettävä lisäksi huolta siitä, ettei tehdä päällekkäistä työtä EU-koordinaation kanssa. Myös pohjoismaisen yhteistyön merkitys resurssipulan paikkaamisessa nostettiin esille.

Osa vastaajista arvioi, että henkilöstövähennykset ovat suurempi haaste toiminnalle kuin toimintaan käytettävissä olevan suoranaisten rahan määrä. Väkeä on vähennetty niin osastoilta kuin edustustoilta. Kaikissa edustoissa ei ole nimetty henkilöä, jonka vastuulla ihmisoikeudet ovat tai sitten ihmisoikeuksia käsittelevällä henkilöllä on vastuullaan myös hyvin monia asioita.

Ihmisoikeuspolitiikan yksiköllä on merkittävä tukirooli ulkoasiainhallinnon ihmisoikeustyössä, mutta senkin henkilöstöä on karsittu viime vuosina, samalla kun ihmisoikeuksien valtavirtaistaminen on nostettu yhdeksi hallinnon alan prioriteetiksi.

Paikallisen yhteistyön määrärahan (PYM) merkitys ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanossa korostui merkittävästi sekä edustustojen vastauksissa että suurlähettiläiden kanssa käydyissä keskusteluissa. PYM:n avulla edustustot voivat tukea suoraan asemaassa tehtävää ihmisoikeustyötä. Vastauksissa kannettiin kuitenkin huolta siitä, että osalta edustustoja PYM-varat oli lopetettu, jolloin konkreettisia hankkeita ei käytännössä ole mahdollista tehdä. Toisaalta

ainakin kolmessa edustustossa oli tehty päätös olla hakematta jatkossa määrärahaa, koska sen hallinnoiminen oli vienyt liikaa resursseja. Etenkin kansalaisjärjestöt ovat olleet tiedoista hyvin huolissaan, sillä myös ne painottavat PYM:n merkitystä ihmisoikeuksien edistämiseksi. PYM-tuen kokonaistilannetta ja hallintoa mahdollisesti liittyviä haasteita olisi hyvä selvittää tarkemmin.

Arviointityön osana ei ollut mahdollista tarkastella ihmisoikeuspolitiikkaan kytkeytyvää rahoitusta yksityiskohtaisesti. Koko ulkoasianhallinnon osalta ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanon rahoituksesta on hyvin vaikea saada kokonaiskuvaa, koska toiminnot ovat hajautuneet läpi organisaation. Helpoimmin käsiteltäviä ovat ulkoministeriön ja edustustojen muille ihmisoikeustoimijoille myöntämät tuet ja avustukset. Arviointityön ohessa saatujen tietojen perusteella voi päätellä, että ministeriön varat ulkopuolisille tahoille jaettavien rahojen osalta eivät ole oleellisesti muuttuneet vaan määrä on kasvanut hieman viime vuosien aikana.<sup>11</sup> Samanaikaisesti ulkoasiainhallinnon henkilöstöä on vähennetty, joten ainakin paikoin on syntynyt epäsuhtaa käytössä olevien varojen ja niiden hallinnon välille: henkilöstöresurssit eivät riitä hankehallintoihin, kuten on arvioitu paikoin myös PYM-tuen kohdalla, tai sitten hallinto kahmaisee suuren osan neuvonantajien työstä.

Nämä arviot eivät ole tarkkoja eivätkä kaikenkattavia, mutta antavat jonkinlaisen näkemyksen tilanteesta. Rahoituksen osalta olisi kiinnostavaa tarkastella lähemmin muun muassa sitä, miten hyvin myönnettyt varat kohdentuvat toimintaohjelman kärkihankkeiden teemoihin. Esimerkiksi vuoden 2014 ihmisoikeuspolitiikan yksikön hallinnoiman kansainvälisille kansalaisjärjestöille (INGO) jaettavan tuen hakukriteereinä painotettiin erityisesti ihmisoikeusstrategian kärkihankkeita ja pyrittiin valitsemaan järjestöjä, joiden toiminta tukee useampaa kuin yhtä toimintaohjelman kärkihanketta.<sup>12</sup> Vastaavaa tarkastelua hakukriteereiden osalta olisi tehdä myös muiden tukien osalta.

Jatkossa resurssikysymyksiä olisi hyvä läpikäydä tarkemmin ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanon osalta jo toimintaohjelman valmisteluvaiheessa. Lisäksi jonkinlainen kokonaisarvio ulkoasiainhallinnon resursseista ihmisoikeustoiminnassa auttaisi paremmin selvittämään kokonaistilannetta ja lisäisi toiminnan avoimuutta.

#### 4.1.2 Toimintaympäristö asettaa työlle haasteita

*”Suurin haaste [toimintaohjelman toimeenpanolle] on vastakkainasettelu ihmisoikeuksien yleismaailmallisuutta korostavan lännen ja kansallisia kulttuuri- ja perinnearvoja korostavien kehitysmaiden välillä.”*

---

<sup>11</sup> Esimerkiksi ihmisoikeuspolitiikan yksikön hallinnoiman tuen kokonaisarvo vuonna 2005 oli 1,7 miljoonaa euroa. Vuonna 2008 tuen kokonaisarvo oli 2,7 miljoonaa euroa, ja vuodelle 2012 rahoitukseen oli käytettävissä yhteensä 3 miljoonaa euroa.

<sup>12</sup> INGO-tukien hanke-esitys 3.6.2014. INGO-rahoituksen määrä on ollut viime vuosina noin neljä miljoonaa euroa, ja budjettikehyksen mukaan tuen suuruus pysyy samalla tasolla vuoteen 2018 asti.

Arviota varten tehdyissä haastatteluissa ja etenkin edustustojen vastauksissa korostui, miten ihmisoikeuksien edistämistä ja ihmisoikeusajattelua yleisesti haastetaan yhä enemmän kansainvälisessä toiminnassa. Joissakin maissa ympäristö on ihmisoikeustyölle vihamielinen ja epäluuloinen, ja ihmisoikeustoiminta koetaan länsimaan sekaantumisena valtion sisäisiin asioihin. Joissain asemamaissa myös valtiolliset ihmisoikeustoimijat vastustavat ihmisoikeuksien yleismaailmallisuutta. YK:ssa puolestaan yhteisen linjan etsiminen ihmisoikeuskysymyksissä vaatii joissain kysymyksissä suuria ponnisteluja, ja eri linjat korostuvat tällä hetkellä muun muassa ihmisoikeusneuvoston toiminnassa. Asetelma luo siten pohjaa voimistuvalla blokkiutumiselle.

Monissa kysymyksissä rakoilee myös EU-maiden yhtenäisyys, joten tukea haetaan paikoin muiden samanmielisten maiden tai Pohjoismaiden suunnalta. Ministeri Tuomioja on huomauttanut, miten unionin laajentuminen on paradoksaalisesti heikentänyt EU:n ihmisoikeuspolitiikkaa eräissä kysymyksissä, ja EU joutuu käyttämään entistäkin enemmän aikaa sisäiseen koordinaatioon. "Jopa unionin sovitut ja vakiintuneet kannat on haastettu."<sup>13</sup>

Erityisesti naisten oikeuksiin liittyvät kysymykset ja kansalaisyhteiskunnan osallistuminen kansainvälisten järjestöjen toimintoihin on ollut viime paikoin vastatuulella. Joidenkin asemaiden osalta ihmisoikeustilanteen kehitys on mennyt Suomen tavoitteiden osalta täysin vastakkaiseen suuntaan, jolloin toimintaympäristön haasteiden arvioidaan jopa estävät tuloksellinen ihmisoikeustoiminnan. On kuitenkin huomattava, että samassa maassa kehitys voi eri asioissa mennä vastakkaisiin suuntiin: joissain ihmisoikeuskysymyksissä saatetaan päästä eteenpäin, samalla kun toisissa kohdataan vaikeuksia.

Kyselyn vastauksissa ja haastatteluissa ei varsinaisesti pohdittu, miten erityisen haastavassa toimintaympäristössä pitäisi toimia. Vaikeaa tilannetta ei kuitenkaan pidetä lannistavana. Tietynlaisen vastakkainasettelun ja ristiriitojen nähdään myös kuuluvan ihmisoikeuskeskusteluun ja ihmisoikeuksien edistämiseen. Erimielisyyksiä ei pitäisi pelätä, sillä esimerkiksi kansainväliset järjestöt ovat juuri sitä varten, että niiden kautta voidaan käydä keskustelua. Haasteellinen toimintaympäristö ei saisi tehdä toimintaa ylivarovaiseksi vastareaktioiden pelossa.

*"Poliittisten sensitiivisyyksien vuoksi ihmisoikeustoiminta [asemamaan nimi poistettu] edellyttää ennen kaikkea poliittista tahtoa ja sitoutumista ja toiminnassa tulee varautua siihen, että se saattaa aiheuttaa vastareaktioita. Poliittisia riskejä ei kuitenkaan tulisi liioitella. Rakentava dialogi myös viranomaistahojen kanssa on mahdollista – kuten usean muun maan toiminta on osoittanut – ja moni sudenkuoppa voidaan välttää tietynasteisella 'kulttuurisella sensitiivisyydellä' ja toimintaympäristön tuntevat yhteistyökumppanit valitsemalla."*

Osassa maita tilanne on muuttunut toimintaohjelman valmistumisen jälkeen hyvin paljon, eivätkä ohjelman tavoitteet näillä alueilla vastaa enää tätä hetkeä.

---

<sup>13</sup> Ulkoministeri Erkki Tuomiojan puhe 30. tammikuuta 2013 kansalaisyhteiskunnan kuulemistilaisuudessa, jossa käsiteltiin Suomen kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan tavoitteita lähivuosille.

Myös äkilliset tai tiettyinä hetkenä erittäin voimakkaiksi kasvavat ihmisoikeuskysymykset saattavat viedä etenkin pienemmissä edustustossa lähes kaiken huomion. Esimerkiksi nopeasti kasvava pakolaiskriisi edustuston asemaassa tai lähialueilla saattaa sitoa pidemmäksikin aikaa käytettävissä olevat resurssit. Mitä tehdä kun toimintaympäristö tai keskeisin ihmisoikeushaaste muuttuu hyvin nopeasti? Näissä tilanteissa pitkäjänteiden työn rinnalla kaivataan ketteryyttä vastata nopeasti akuuttiin ongelmaan.

Kaikille toimintaohjelmassa esitetyille hankkeille ei aina lopulta löydy käytännössä luontevaa toteutustapaa, tai jonkin asian edistämiseksi ei ole enää luontevaa saumaa, "momentumia". Hyvinkään suunniteltu ja perusteltu aihe ei välttämättä kannu, jos ajankohta sille ei ole sopiva. Löytyykö asialle kansainvälispoliittinen tahtotila? Kiinnittykö asiaa vastustavien huomio jonakin hetkenä muualle, jolloin syntyy tilaa viedä tavoitetta eteenpäin esimerkiksi kansainvälisissä järjestöissä? Onko kansalaisyhteiskunnan lobbaustyö tai median huomio saanut aikaan tarpeeksi painetta asian edistämiseksi? Ihmisoikeuksien edistäminen on suoraan kytköksissä poliittiseen toimintaan, jolloin valtioiden sisäpolitiikan tai kansainvälisen politiikan kiemurat vaikuttavat merkittävästi ihmisoikeustyöhön.

Toimintaohjelman valmisteluvaiheessa on vaikea tai lähes mahdoton ottaa huomioon tai ennakoida tulevaisuudessa mahdollisesti muuttuvia tilanteita. Tältä osin voisi miettiä, voiko toimintaohjelmaa päivittää myös toimintakauden aikana, jos jokin hanke ei ole ajankohtainen tai tavoitteet sen osalta joudutaan oleellisesti muuttamaan alkuperäisistä? Esimerkiksi kansallisten ihmisoikeustoimintaohjelmien osalta on painotettu, että niiden pitäisi olla eläviä, tilanteet huomioon ottavia työkaluja.<sup>14</sup> Toimintaohjelman päivittämistä pohditaan enemmän seurannan käsittelyn yhteydessä luvussa 5.1.

#### 4.1.3 Käytännönläheisiä ja innovatiivisia työkaluja kaivataan lisää

Haastava toimintaympäristö ja toisaalta tarpeet tehostaa Suomen ihmisoikeuspolitiikan vaikuttavuutta, luovat paineita kehittää myös ihmisoikeustyön välineitä. Suomelta toivotaan erityisesti kansalaisjärjestöjen puolelta yhä innovatiivisempaa ja aktiivisempaa otetta siihen, miten esimerkiksi toimintaohjelman kärkitavoitteita toteutetaan. "Ehkä ulkoministeriön pitäisi löytää vielä tällä kentällä sisäinen 'Alexander Stubbinsa'." Samankaltaista pohdintaa käyvät tutkijat Ville Sinkkonen ja Henri Vogt toimittamassaan ulkopoliitiikan tilaa luotaavassa artikkelisarjassa. Sinkkonen ja Vogt haastavat nykyistä resurssikeskustelua ja kysyvät, "Vaivaako ulkopoliitiikkaamme materiaalien voimavarojen niukkuuden sijaan innovatiivisuusvaje?"<sup>15</sup>

Myös edustustoille ja osastoille tehdyn kyselyn vastauksissa tuotiin esille, että jatkossa olisi pohdittava uudenlaisia tapoja edistää ihmisoikeuksia ja Suomen linjauksia. Esillä oli muun muassa kansainvälisen median ja julkisuuden entistä

---

<sup>14</sup> Esimerkiksi Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun vuonna 2014 järjestämässä ihmisoikeustoimintaohjelmia käsitelleessä työpajassa ja sen suosituksissa painotettiin toimintaohjelman päivityksen merkitystä.

<sup>15</sup> Ville, Sinkkonen ja Vogt, Henri, toim. (2014) Utopia ulkopoliitiikassa: sarja visioita Suomen asemasta maailmassa, ulkoasiainministeriö, Jyväskylä: Kopijyvä Oy.

parempi hyödyntäminen, sillä mediat pystyvät reagoimaan asioihin nopeasti ja laveasti. Myös edustustojen oma viestintä ja sosiaalisen median käyttö nostettiin esille hyvinä tapoina nostaa Suomen profiilia ihmisoikeuskysymyksissä. Hyviksi käytännöiksi koettiin myös ihmisoikeusaiheiden nosto edustuston Facebook-sivulle ja ihmisoikeustiedon jakaminen nettisivuilla eri kielillä.

Kuten toimintaohjelman käytettävyyden arvioinnissa kävi ilmi, edustustot kaipaavat hyvin käytännönläheisiä työkaluja ohjelman tavoitteiden toimeenpanemiseksi. Esille nousi myös ehdotus toimintaohjelmaa varten koottavasta "toolboxista", työkalupakista, jossa olisi selkeitä esimerkkejä toimeenpanoa varten. Kommentteissa kiitelläänkin syksyllä 2014 valmistunutta erillistä ohjeistusta ihmisoikeuspuolustajien suojelusta, jossa tarjottiin malleja ihmisoikeuspuolustajien tukemisesta edustustojen käyttöön.<sup>16</sup>

Edustustojen vastauksissa toivottiin myös pohdintaa siitä, miten EU-jäsenyysneuvotteluja voitaisiin käyttää tehokkaammin ihmisoikeuksien edistämiseksi mahdollisessa uudessa jäsenmaassa. Lisäksi EU-maissa tehtävälle ihmisoikeustyölle kaivataan myös omia työkaluja.

#### 4.1.4 Ministeriön sisäisellä viestinnällä on merkittävä asema

Suuressa ja monitahoisessa organisaatiossa sisäinen viestintä ja toiminnan suunnittelu samansuuntaisesti vaatii hyvää koordinaatiota eri tahojen välillä. Lähes kaikissa haastatteluissa ja kyselyn vastauksissa toivotaan tiiviimpää yhteydenpitoa osastojen ja edustustojen kesken esimerkiksi toimintaohjelman toimeenpanoon liittyen. Hyvä tiedonkulku auttaa ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanon suunnittelua ja toimintojen linjaamista, niin ettei synny turhaa päällekkäisyyttä tai katvealueita.

*"Jatkuva ja hyvin toimiva vuoropuhelu ohjaavien osastojen kanssa on tuloksellisempaa kuin toimintaohjelmat."*

Ministereiden kabinetilta toivotaan puolestaan enemmän tietoa siitä, miten Suomen poliittinen johto nostaa ihmisoikeudet esille keskusteluissa muiden valtioiden edustajien kanssa. Esimerkiksi ulkoministerin matkoilla esillä olleista asioista ei kommenttien mukaan aina raportoida osastoille päin, joten virkamiehet toivoisivat tarkempaa tietoa siitä, mitkä ehdotetuista ihmisoikeuskysymyksistä nousivat lopulta keskusteluihin ja millaista keskustelua ne herättivät. Tieto auttaisi työn jatkosuunnittelussa ja seurannassa.

#### 4.1.5 Toiminnan tueksi tarvitaan tutkimustietoa ja analyysia

Yhdeksi haasteeksi ihmisoikeustyössä koetaan tällä hetkellä se, että esimerkiksi tietoa erilaisista ihmisoikeusloukkauksista on liikkeellä valtavat määrät. Ihmisoikeusaiheet nousevat yhä useammin esille uusia väyliä pitkin, kuten sosiaalisen median kautta. Tietoa siis on tarjolla, mutta ongelmana on tiedon

---

<sup>16</sup> Suomen ulkoasiainhallinnon julkiset ohjeet Euroopan unionin ihmisoikeuspuolustajia koskevien suuntaviivojen käytännön toteuttamisesta (2014) ulkoasiainministeriö, Jyväskylä: Grano Oy.

todenperäisyyden tarkistaminen. Tiedon tarkistaminen vaatisi paljon aikaa, ja osin tiedonlähteille pääseminen on lähes mahdotonta.

Haasteellista tiedonhankinnassa on myös se, että ihmisoikeuksia koskeva tieto on usein hajallaan ulkoasiainhallinnon sisällä. "Tiedän vain niistä asioista, joissa olen ollut itse mukana. Tiedonsaanti on hankalaa, koska keskustelut ovat hajaantuneet eri areenoille." Kehitysyhteistyön puolella on parhaillaan kehitteillä yhteinen tietokanta, jonne koottaisiin keskitetysti kehitysyhteistyötä koskevaa tietoa. Sen yhteydessä olisi hyvä katsoa, voisiko ihmisoikeuskysymysten seurannan yhdistää jollain tavalla samaan tietokantaan. Kehitysyhteistyö ja ihmisoikeustyö läpileikkaavat yhä enemmän sitä mukaa, kun kehitysyhteistyötä muutetaan ihmisoikeusperustaiseksi.

Useissa vastauksissa todettiin, ettei omaan ihmisoikeusseurantaan kannusteta, koska EU:lla on jo hyvät seurantamekanismit. "EU-yhteistyö tarjoaa parhaan ja kustannustehokkaimman tavan seurata ihmisoikeustilannetta." EU tuottaa yhteistä ihmisoikeusraportointia omista edustustoistaan, ja unionin edustustoverkko on myös Suomea kattavampi. Lisäksi osa edustustoista on mukana EU:n ihmisoikeusryhmissä tai samanmielisten maiden ihmisoikeustoiminnassa, joiden kautta saadaan raportteja ihmisoikeustilanteesta.

Ihmisoikeuksia tutkitaan Suomessa perinteisesti enemmän oikeudellisesta näkökulmasta tai kehitysyhteistyöhön liittyen. Varsinaista ihmisoikeuspoliittista tutkimusta on vähän jos lainkaan. Ulkoministeriö on tukenut jonkin verran temaattisia tutkimuksia ihmisoikeuspolitiikkaan liittyen.

Kyselyn vastauksissa nousi esille ajatus siitä, että ulkoministeriön suunnittelu- ja tutkimusyksikkö voisi jatkossa tiivistää yhteistyötään ihmisoikeuksista vastaavien osastojen kanssa. Osa suunnittelu- ja tutkimusyksikön tutkimus- ja analyysityöstä voisi siten olla suuremmin käytettävissä ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman kärkihankkeisiin liittyvän toiminnan tukemiseen. Koska ihmisoikeudet on määritelty yhdeksi ulkoasiainhallinnon toiminnan prioriteeteista, olisi erittäin tärkeää kehittää toiminnan tueksi tutkimustietoa ja syvällisempää analyysia.

#### 4.1.6 Ihmisoikeuskoulutusta toivotaan lisää

Kun henkilöstöresurssit ulkoasiainhallinnossa vähenevät, nousee ihmisoikeusasioiden osaaminen entistä tärkeämpään rooliin, jos tarkastellaan ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanon tehokkuutta. Esimerkiksi erään pienen edustuston vastauksessa kerrottiin, miten jo yhden asiaan perehtyneen työntekijän lisäys vaikutti oleellisesti toimintaan. Lyhyessä ajassa osaava ja aktiivinen virkamies pystyi luomaan toimivia verkostoja ja tekemään vaikuttavaa työtä useiden eri järjestöjen kanssa.

Ihmisoikeusosaaminen on erittäin vahvaa poliittisella osastolla, mutta muilla osastoilla osaamisessa on enemmän vaihtelua. "Monen ulkoministeriön virkamiehen tietotaso ihmisoikeuksista on vielä hyvin vähäinen, eikä toimintaohjelma varmasti avaudu asiaan perehtymättömille." Ihmisoikeuksiin liittyy paljon erityissanastoa ja tietoa, jota on vaikea omaksua hetkessä. Oman

lisänsä tilanteeseen tuo ministeriön virkakierto (3–4 vuoden välein), joka osaltaan vaikeuttaa keskittymistä ja syventymistä johonkin tiettyyn teemaan. Positiivista kierrossa on toki se, että ihmisoikeuksiin jo hyvin perehtyneet vievät osaamistaan mukana eri osastoille ja edustustoihin.

Kyselyssä edustustot ja osastot ilmoittivat useimmin osaamistason ihmisoikeusasioissa olevan tällä hetkellä hyvää tai riittävää. Seuraavaksi eniten osaaminen määriteltiin kohtuulliseksi. Muutamassa vastauksessa tietotaso arvioitiin puutteelliseksi. Osaaminen vaihtelee paljon myös osastojen ja edustustojen sisällä: osalla henkilökunnasta ei ole edes perustietoja ja osalla hyvinkin syvällistä tietoa.

Suhtautuminen ihmisoikeuksiin on muuttunut ulkoasiainhallinnossa pikkuhiljaa myönteiseen suuntaan viime vuosien aikana, mutta edelleen ihmisoikeuskysymykset joutuvat joskus hakemaan paikkaansa tärkeiden asioiden listalla. Ihmisoikeuskoulutuksiin osallistuvat innokkaimmin nuoret ja virkauransa alussa olevat tai muuten ihmisoikeusasioita seuraavat. Jos koulutukset ovat vapaaehtoisia, haasteena on saada mukaan erityisesti ne, joita ihmisoikeusasiat eivät niin kiinnosta tai joilla on vähän tietämystä.

*”Kaikki [ulkoministeriön virkamiehet] eivät koe ihmisoikeusasioita tärkeinä, mutta siihen ei ole muuta lääketä kuin vain avata näitä asioita ja kertoa, miksi ne ovat tärkeitä. On mietittävä yhdessä, mikä on realistista.”*

Tällä hetkellä koulutusta järjestetään jonkin verran eri tasoilla, kuten kansainvälisten asioiden valmennuskurssilla (KAVAKU) ja keskitason virkamiespäivillä. Koulutuksissa halutaan hyödyntää yhä enemmän niin kansainvälisten kuin kotimaistenkin kansalaisjärjestöjen osaamista. Ihmisoikeuspolitiikan yksikössä on myös ryhdytty laatimaan temaattisia, lyhyitä taustapapereita, niin kutsuttuja one pagereita, keskeisistä ihmisoikeusteemoista. Lisäksi ihmisoikeuspolitiikan yksikkö on vierailut muissa yksiköissä keskustelemassa siitä, miten ihmisoikeuskysymykset liittyvät kyseisen yksikön toimintoihin ja miten ihmisoikeudet voidaan parhaiten ottaa huomioon työssä. Virkakiertoihin liittyviin siirtokoulutuksiin on myös suunniteltu säännönmukaista ihmisoikeuskoulutusta, mutta se on osoittautunut haastavaksi siirtymäkausien vaihtelevuuden vuoksi. Rotaation yhteydessä pyritään kuitenkin järjestämään koulutusta kohdennetusti, ja siirtymävaihetta helpottaa osittain edeltäjän laatima ”testamentti” paikkaan kuuluvista työtehtävistä.

Edustustojen henkilöstön kouluttamisen haasteena ovat hyvin vaihtelevat tarpeet, mikä johtuu etenkin niiden erilaisista toimintaprofiileista. Edustustojen henkilöstölle tarjotaan tällä hetkellä koulutusta lähinnä keskitason virkamiespäivien yhteydessä ja erilaisten taustamateriaalien avulla. Kehityspoliittinen osasto järjestää edustustoille koulutusta kehitysyhteistyöhön liittyvistä ihmisoikeuskysymyksistä.

Edustustojen osaamista haluttaisiin jatkossa vahvistaa, sillä ne kaipaavat yhä enemmän apua henkilöstöresurssien leikkausten vuoksi. Kyselyn vastauksissa edustustot toivovat lähes yksimielisesti lisää koulutuksia etenkin videoyhteyden välityksellä. Kohdennettuja koulutuksia toivotaan varsinkin niille edustustoille, joiden toiminnassa ihmisoikeudet ovat erityisen keskeisellä sijalla. Vastauksissa muistutetaan myös siitä, että edustustojen asemamaasta palkatun henkilöstön osaaminen pitäisi ottaa huomioon koulutussuunnitelmissa. Avuksi ehdotetaan

esimerkiksi englanninkielistä manuaalia Suomen ihmisoikeuspolitiikan kannalta keskeisistä kysymyksistä tai koulutuksien järjestämistä englanniksi.

Edustustot ja osastot toivoivat koulutusta myös erityisistä teemoista, kuten

- ihmisoikeusperustaisesta kehitysyhteistyöstä
- pakolaisoikeudesta
- naisten oikeuksista ja sukupuolten tasa-arvosta
- toimintaohjelman toimeenpanosta
- ihmisoikeuksista kauppasuhteissa
- yritysvastuusta
- ihmisoikeuspuolustajista
- nousevista ihmisoikeustrendeistä sekä
- ihmisoikeuksien edistämiseen liittyvistä haasteista.

Lisäksi useammassakin vastauksessa kaivattaisiin lisätietoa ja laajempaa keskustelua siitä, mitä ihmisoikeuksien valtavirtaistamisella tarkoitetaan käytännössä ja miten sitä voidaan konkreettisesti toteuttaa. Koulutusta tai keskustelua toivotaan myös siitä, miten käytännössä voidaan toimia ihmisoikeusperustaisesti ja johdonmukaisesti vaikeassa, poliittisesti sensitiivisessä toimintaympäristössä.

Koulutuksiin kaivataan lisäksi räätälöityjä maakohtaisia painotuksia ja keskustelunomaisuutta. Varsinaisen koulutuksen voisi erään vastauksen mukaan osittain korvata tiivis ja epämuodollinen keskusteluyhteys ihmisoikeuspolitiikan yksikön kanssa. Vastauksissa ehdotetaan, että koulutuksissa voitaisiin myös asemamaissa käyttää hyödyksi paikallisia ihmisoikeusjärjestöjä tai muita ministeriön ulkopuolisia tahoja. Suomessa kansalaisjärjestöjen osaamista on jo hyödynnetty esimerkiksi KAVAKU:ssa.

Arvioinnin yhteydessä painotettiin monessa yhteydessä, että ulkoasiainhallinnossa tarvitaan lisää yksinkertaistettua, avattua tietoa ihmisoikeusasioista niille, jotka eivät ole niin perehtyneitä. Toiveet kohdistuvat pitkälti poliittiselle osastolle, jonne osaaminen on keskittynyt. Vastauksena esitettiin tarpeisiin ihmisoikeuspolitiikan yksikkö järjesti tammikuussa 2015 koulutuksen ihmisoikeuksien perusteista, ja vastaavia peruskoulutuksia on tarkoitus järjestää myös jatkossa.

Koulutuksen osalta on siis jo tehty erilaisia toimia, ja suunnitelmia koulutuksen kehittämiseksi jatketaan. Suunnittelun osalta on kuitenkin epäselvää, minkä tahon vastuulla ihmisoikeuskoulutuksen kokonaisvaltainen kehittäminen ja organisoiminen on ulkoasiainhallinnossa. Kokonaiskuva ja -suunnitelma vaikuttaisivat vielä uupuvan.

Koulutusten kohdalla olisi jatkossa hyvä miettiä myös, onko ulkoasiainhallinnossa tarpeeksi osaamista juuri prioriteeteiksi valittavista ihmisoikeuskysymyksistä. Koulutuksen suunnittelussa on kiinnitettävä huomiota tarpeiden laajaan skaalaan ja siihen, millä tasolla eri tehtävissä toimivien on tunnettava ihmisoikeusasioita. Ihmisoikeuskoulutuksen merkitys on perustavalaatuinen, jos ulkoasiainhallinnossa tavoitellaan ihmisoikeusperustaisuuden valtavirtaistamista koko organisaatioon.

## 4.2 Toimintaohjelman kärkihankkeiden toimeenpano

Toimintaohjelman kolme kärkihanketta ovat: 1) naisten ja tyttöjen ihmisoikeuksien ja osallistumismahdollisuuksien edistäminen 2) taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien oikeudellisen sitovuuden ja toimeenpanon edistäminen ja 3) osallisuuden lisääminen.

Edustustoille ja osastoille tehdyssä kyselyssä pyydettiin selvitystä siitä, miten kärkihankkeet on huomioitu niiden toiminnassa ja miten kärkihankkeiden toimeenpano on edennyt. Vastauksissa tarjotaan runsaasti tietoa erilaisista toimista ja hankkeista, mutta varsinaista arviota toimeenpanon etenemisestä niissä ei ole. Tämä on ymmärrettävää, koska toimintaohjelman toimeenpanoa seurataan nyt ensimmäisen kerran ja toisaalta ohjelman hankkeille ei ole asetettu tarkempia tavoitteita tai indikaattoreita. Suuri osa toimintaohjelman tavoitteista on ilmaistu muuten kuin mitattavassa tai selkeästi arvioitavassa muodossa: tavoitteena on edistää, huomioida, vaikuttaa, nostaa esille jne. ohjelmassa mainittuja asioita. Silloin herää kysymys siitä, mikä on riittävä taso, jolloin tavoitteen voidaan arvioida toteutuneen?

Vastaamisen haasteeksi koettiin myös se, että jokin toiminta pitää usein sisällään useita toimintaohjelman painopisteitä, joten toiminnan erittely toimintaohjelman jaottelun mukaisesti on käytännössä vaikeaa. On myös otettava huomioon, että osa toiminnasta on alkanut ennen toimintaohjelman voimaan tuloa. Toimeenpanon arviointi liikkuu siten yleisellä tasolla, eikä anna kattavaa kuvaa kaikesta kärkihankkeisiin liittyvästä toiminnasta eikä toisaalta syvällistä analyysiä niiden tuloksellisuudesta tai vaikuttavuudesta. Kyselyn antia täydennettiin useilla haastatteluilla, tutkimuksilla, lausunnoilla ja muulla aiheeseen liittyvällä materiaalilla.

Lisäksi toimeenpanon arvioinnissa on huomattava, että kansainvälistä työtä ihmisoikeuspoliittisten painopisteiden edistämiseksi tehdään myös muissa ministeriöissä. Esimeriksi naisten oikeuksiin ja tasa-arvoon sekä romanien oikeuksiin liittyvää työtä tehdään sosiaali- ja terveysministeriössä, oikeusvaltiokehityksen osalta oikeusministeriössä ja yritysten yhteiskuntavastuukysymyksistä vastaa työ- ja elinkeinoministeriö. Toimintaohjelman kärkihankkeiden toimeenpanon arviointia varten näkemyksiä kysyttiin jonkin verran myös muista ministeriöistä kokonaiskuvan täydentämiseksi. Myös kansalaisjärjestöjen edustajat arvioivat toimintaa niiltä osin kuin ne pystyvät ulkoasiainhallinnon ulkopuolelta toimintaa seuraamaan.

Kärkihankkeita läpileikkaavat tavoitteet vammaisten, romanien, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen (LHBTI-oikeudet) sekä alkuperäiskansojen oikeuksien edistämiseksi. Toimintaa näiden erityisen haavoittuvien ryhmien kohdalla tarkastellaan lyhyesti omana kokonaisuutenaan.

#### 4.2.1 Naisten ja tyttöjen ihmisoikeuksien ja osallistumismahdollisuuksien edistäminen

Suomessa vallitsee varsin laaja konsensus siitä, että Suomella on vahva jalansija naisten ja tyttöjen oikeuksien edistämisessä maailmalla. Yleisarvio on, että Suomi pitää naisten oikeuksia ja tasa-arvoon liittyviä kysymyksiä hyvin esillä ja että maan maine niiden osalta on erittäin hyvä. Hyvin positiivista tilannetta selittää osittain se, että naisten ja tyttöjen oikeudet sekä tasa-arvokysymykset ovat olleet Suomen ihmisoikeuspolitiikan painopisteenä jo pidemmän aikaa. Vankka asema on kehittynyt vuosien saatossa. Myös näkyvät naisjohtajat ja erityisesti presidentti Tarja Halonen ovat omalla erimerkillään ja aktiivisella työllään edistäneet Suomen roolia naisten oikeuksien saralla.

Presidentti Sauli Niinistö ei ole pitänyt naisten ja tyttöjen oikeuksia samalla tavalla esillä kuin presidentti Halonen, mutta sillä ei koeta olleen ainakaan toistaiseksi vaikutusta jo saavutetun vahvan aseman vuoksi. Ulkoministeri Tuomioja on omalta osaltaan pitänyt naisten oikeuksia hyvinkin näkyvästi esillä niin julkisesti kuin erilaisissa tapaamisissakin. Joidenkin arvioiden mukaan hänen viestinsä saa jopa ylimääräistä painoarvoa siitä, että hän miehenä haluaa edistää tasa-arvoa ja naisten oikeuksia. Haastatteluissa korostettiin, että johtotason antamaa esimerkkiä ja sen voimaa ei pidä aliarvioida.

Myös edustustojen ja osastojen vastaukset kyselyyn osoittavat, että naisten ja tyttöjen oikeuksiin sekä tasa-arvoon liittyvät kysymykset ovat hyvin mukana niiden toiminnassa. Yksittäisiä hankkeita on vastauksissa lueteltu runsaasti, ja teemat ovat monin tavoin esillä muussa toiminnassa. Esimerkiksi kehitysyhteistyöhankkeissa naisten ja tyttöjen oikeudet ovat vahvasti mukana.

Vaikka Suomi toimii aktiivisesti naisten ja tyttöjen oikeuksien puolesta EU:ssa, Etyjissä ja Euroopan neuvostossa, painottuvat toimintaohjelman kärkihankkeen tavoitteet erityisesti YK:ssa tehtävään työhön. YK:ssa Suomi on järjestänyt useita tasa-arvokysymyksiin liittyvää korkean profiilin tapahtumaa esimerkiksi naisiin kohdistuvan väkivallan poistamisesta ja naisten taloudellisesta voimaannuttamisesta. YK:n tasa-arvojärjestö UN Womenin tukeminen taloudellisesti ja poliittisesti on yksi kärkihankkeen konkreettisimmista tavoitteista. Sen kohdalla onkin otettu isoja askeleita: Suomi nousi vuonna 2014 yhdeksi UN Womenin suurimmista rahoittajista, kun järjestölle annettava yleisavustus kasvatettiin 14 miljoonaan euroon. Vain muutama vuosi aiemmin avustus oli vielä kolme miljoonaa, eli kyse on merkittävästä lisäyksestä. Suomi haastoi syksyllä 2013 YK:n yleiskokouksen yhteydessä myös muut valtiot tukemaan UN Womenin työtä entistä enemmän ja näytti esimerkkiä antamalla vuosittaisen avustuksen lisäksi järjestölle viisi miljoonaa kertaluontoista tukea. Yleisavustuksen lisäksi Suomi kanavoi harkintansa mukaan korvamerkittyä rahoitusta UN Womenille tietyissä maissa tehtävään työhön. Erityisesti Suomen YK-edustusto tekee läheistä yhteistyötä järjestön kanssa.

Toinen naisten oikeuksien edistämisestä erityisesti esiin nouseva aihe on seksuaali- ja lisääntymisterveyteen ja -oikeuksiin (sexual and reproductive health and rights, SRHR) liittyvät kysymykset. "Suomella on tässä todella maailman johtava asema yhdessä muiden Pohjoismaiden ja muutaman muun maan kanssa." YK-toiminnassa Suomen katsotaan profiloituneen vahvasti SRHR-

teeman edistäjänä erityisesti post-2015-prosessissa ja aihetta sivuavissa neuvotteluissa. Suomi sai runsaasti kiitosta koordinoituaan 58 maan yhteispuheenvuoron SRHR-asioista SDG (Sustainable Development Goal) -työryhmäneuvotteluissa. SRHR-teemaa on tuotu esiin kansallisissa, pohjoismaisissa, alueryhmät ylittävissä ja EU:n temaattisissa puheenvuoroissa niin turvallisuusneuvostossa, yleiskokouksessa kuin ihmisoikeusneuvostossakin. Asiaa on edistetty myös tuomalla SRHR-viittauksia päätöslauselmiin. Ulkoministeriö on lisäksi tukenut presidentti Halosen roolia SRHR-kysymysten edistämässä.<sup>17</sup>

SRHR:n edistäminen on kansainvälisesti haasteellista ja paikoin hyvinkin vaikeaa. Teemaan liittyvät kysymykset, kuten abortti, koetaan erityisen sensitiivisiksi myös EU:ssa. Esimerkiksi YK:ssa naisten seksuaali- ja lisääntymisterveyttä ja -oikeuksia koskevaa kieltä vastustetaan voimakkaasti. Päätöslauselmiin ja muihin neuvottelujen lopputeksteihin kerrotaan olevan jopa mahdotonta saada mainintaa siitä, että seksuaali- ja lisääntymisoikeudet kuuluvat naisille yksiselitteisesti. Kieleen pyritään esimerkiksi lisäämään maininta kansallisesta päätäntävällästä, perinteistä, historiasta tai uskonnosta. Tilanne on ollut haastava jo pidemmän aikaa, ja arvioiden mukaan tällä kentällä on otettu jopa takapakkia viime vuosina. Vastustus nostaa työn vaativuutta ja haasteita, mutta vaikea tilanne koetaan myös hyväksi perusteeksi jatkaa työtä SRHR:n edistämiseksi.

SRHR-teema on noussut niin merkittäväksi osaksi Suomen toimintaa, että kommenttien mukaan se olisi voinut näkyä vahvemmin toimintaohjelmassa, tai sitä voisi harkita jatkossa erityiseksi painopisteeksi naisten oikeuksien osalta. SRHR-kysymykset liittyvät lisäksi vahvasti TSS-oikeuksiin (oikeus asianmukaisiin terveyspalveluihin), ja vuoden 2014 ihmisoikeusselonteossa SRHR:ää ehdotetaan yhdeksi painopisteeksi TSS-oikeuksien edistämässä.

Kolmas voimakkaammin eri yhteyksissä esille nouseva teema Suomen naisten oikeuksiin liittyvän toiminnan osalta on YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 (naiset, rauha ja turvallisuus) toimeenpanon edistäminen<sup>18</sup>. Päätöslauselman tavoitteena on sukupuolen perusteella tapahtuvan väkivallan ennaltaehkäisy aseellisissa konflikteissa, naisten tasavertainen osallistuminen rauhanneuvotteluihin ja jälleenrakennukseen sekä tyttöjen ja naisten suojelu ja oikeuksien turvaaminen konflikteissa. 1325-toiminta on mukana myös Rauhanvälityksen toimintaohjelmassa (2011) ja Suomen ulkoasiainhallinnon YK-strategiassa (2013), jossa 1323-työ määritellään yhdeksi ulkopoliittikan prioriteetiksi.

---

<sup>17</sup> Presidentti Halonen toimii SRHR:n edistämiseksi perustetun korkean tason työryhmän (High Level Task Force to Promote Sexual and Reproductive Health and Rights, SRHR HLTF) työryhmän toisena rinnakkaispuheenjohtajana. Vuonna 2012 aloittaneen työryhmän tavoitteena on muun muassa SRHR-asioden nostaminen YK:n post-2015-kehitysohjelmalle.

<sup>18</sup> YK:n turvallisuusneuvosto hyväksyi yksimielisesti päätöslauselman 1325 vuonna 2000. Turvallisuusneuvosto kehotti jäsenmaita laatimaan kansalliset toimintaohjelmat päätöslauselman toimeenpanon edistämiseksi. Suomi julkaisi ensimmäisen toimintaohjelmansa vuonna 2008, ja vuonna 2012 julkaistiin uusi toimintaohjelma vuosille 2012–2016. Kansalaisjärjestöt perustivat lisäksi vuonna 2006 Suomen 1325-verkoston edistämään päätöslauselman toteuttamista (1325.fi). Verkostoa koordinoi Suomen UN Women.

Suomi tuki vuoteen 2014 asti 1325-kansalaisjärjestöverkoston (NGO Working Group on Women, Peace and Security) hanketta tuoda naispuolisia ihmisoikeuspuolustajia New Yorkiin tapaamaan turvallisuusneuvoston jäseniä. YK:ssa Suomi on lisäksi fasilitoinut rauhanvälitys- ja SPM-päätöslauselmat (Special Political Missions), joihin saatiin sisällytettyä vahvaksi luonnehdittua tekstiä naisten osallistumisesta poliittisiin prosesseihin ja rauhanneuvotteluihin. Myös Natossa Suomi on vaikuttanut 1325-päätöslauselman toimeenpanosta käytävään keskusteluun. Suomen sanotaankin pitäneen poliittisella tasolla korkeaa vaikuttamisprofiilia Naton toiminnassa 1325-teeman osalta. Lisäksi Suomi lähetti vuoden 2014 alussa gender-neuvonantajan ISAF-operaatioon. Syksyllä 2014 Elisabeth Rehn valittiin ainoa pohjoismaalaisena korkean tason neuvoo-antavaan ryhmään, joka tukee 1325-päätöslauselman tematiikasta tehtävää globaalia tutkimustyötä.

Yleisten arvioiden mukaan 1325-teema on Suomen kansainvälisessä toiminnassa vahvasti läsnä. Samalla kuitenkin kommentoissa pohditaan sitä, onko työssä tarpeeksi konkreettista sisältöä ja tuloksia. 1325-toiminnalle ei ole myöskään osoitettu korvamerkattua rahaa, mitä pidetään suurena haittana työn tuloksellisuuden kannalta. Vuonna 2014 julkaistussa suomalaistutkimuksessa vertailtiin päätöslauselman toimeenpanoa eri Pohjoismaissa, ja sen loppupäätelmissä esitetään hyvin samansuuntaisia huolia:

*“There is also much more talk than walk. Besides political rhetoric and advocacy, the Nordic countries need concrete action and long-term work. So far in many Nordic countries most of the work is done part-time and aside other tasks, and supported with temporary funding. This ultimately creates a lack of institutional memory. Especially the CSOs [civil society organizations] call for earmarked funding and specific timeframes for the actions.”<sup>19</sup>*

Haastatteluissa ja kyselyissä todettiin, että naisten ja tyttöjen oikeuksien edistäminen on ollut viime vuosina erityisesti vastatuulella. ”Joillekin valtioille naisten oikeuksiin liittyvät aiheet ovat kuin punainen vaate.” Tilanteen koetaan vaikeutuneen viime aikoina, ja kokonaisuudessaan kehitys on paikoin pysähtynyt tai mennyt jopa taaksepäin. Tilanteen huonontumisen esimerkiksi Lähi-idässä ja Pohjois-Afrikassa vuoden 2010 alkaneen arabikevään jälkeen sanotaan tulleen yllätyksenä. Toisaalta erään arvion mukaan naisten oikeuksiin liittyvässä työssä on ehkä kiihdytetty liikaakin viime vuosina: ”Ei voida koko ajan painaa päälle.” Keskusteluissa huomautettiin, että nykyisessä tilanteessa olisi kiinnitettävä entistä enemmän huomiota vaikuttamistapoihin. ”Sormenheristely ja perinteinen tyyli eivät pure.” Ensisijassa olisi edettävä aidon keskustelun kautta, mutta kuitenkin antamatta periksi ihmisoikeuksien yleismaailmallisuudesta ja velvoittavuudesta. On myös muistettava, että naisten oikeuksien vastustajat eivät ole läheskään aina miehiä vaan yhtä hyvin naisia.

Vaikeuksien ohella muutama edustusto näki naisten oikeuksien edistämisessä olevan enemmänkin potentiaalia omassa asemamaassaan. Naisten oikeudet voivat joissain maissa olla Suomelle sopiva ”avain” vuoropuhelun avaamiselle

---

<sup>19</sup> Jukarainen, Pirjo & Puumala, Eeva (2014) The Nordic Implementation of UNSCR 1325, A Comparative Evaluation, The 1325 Network Finland & Acaide Oy.

ihmisoikeuksista. Maiden välillä on suurtakin vaihtelevuutta sen suhteen, miten herkkä aihe naisten oikeudet ovat.

Vaikuttamistapojen lisäksi pohdintaa naisten ja tyttöjen oikeuksien osalta herättää se, miten hyvin ja järjestelmällisesti painopiste läpileikkaa ulkoasiainhallinnon toiminnan. Katvealueista on mainittu esimerkiksi Suomen muille valtioille antamissa kommentteissa YK:n UPR-prosessissa ja Arktisen neuvoston työssä. Arktisella alueella on merkittäviä naisten oikeuksiin liittyviä ongelmia, kuten naisiin kohdistuva väkivalta.

Läpileikkaavuuden ohella naisten ja tyttöjen oikeuksien kohdalla toivotaan yhä enemmän yhteistyötä eri ministeriöiden välillä ja koherenssia sisä- ja ulkopoliitikassa. Yksi usein esillä oleva kysymys on naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemisen tärkeys kansallisella tasolla. Suomi on saanut toistuvasti kansainvälisiltä sopimusvalvontaelimiltä suosituksia ehkäistä tehokkaammin naisiin kohdistuvaa väkivaltaa. Suomi ei ole peitellyt tähän liittyviä ongelmiaan kansainvälisillä foorumeilla, mutta työtä on tehtävä kotimaassa painokkaasti, jos Suomi haluaa ylläpitää korkeaa profiilia maailmalla.

Vahvan profiilin vuoksi Suomelta myös odotetaan paljon naisten oikeuksien edistämässä. Toimintaa aiheeseen liittyen on määrällisesti paljon ja puheen tasolla teema on esillä voimakkaasti, mutta useampikin haastateltava haluaisi nostaa yleiseen keskusteluun kysymyksen siitä, mikä on työn vaikuttavuuden ja tulosten tilanne käytännössä. "Onko naisten oikeuksien korostamisesta tullut jo vuosien saatossa eräänlainen mantra jota toistetaan eri yhteyksissä?" Suomen rooli naisten ja tyttöjen oikeuksien edistämässä kaipaisi näiden kysymysten valossa jatkossa syvällisempää tarkastelua.

#### 4.2.2 Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien oikeudellisen sitovuuden ja toimeenpanon edistäminen

Taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin (TSS-oikeudet) kuuluvat esimerkiksi oikeus sosiaaliturvaan, työhön, riittävään elintasoon, opetukseen ja sairaanhoitoon. TSS-oikeudet käsittävät hyvin laajan skaalan oikeuksia, joilla on konkreettinen vaikutus ihmisten elämään ja hyvinvointiin.

TSS-oikeuksien vahvistaminen kansalais- ja poliittisten oikeuksien (KP-oikeudet) rinnalla on ollut naisten oikeuksien tavoin Suomen pitkäaikaisia tavoitteita kansainvälisessä ihmisoikeuspolitiikassa. Vuonna 1998 ulkoministeri Tarja Halosen antamassa selvityksestä hallituksen ihmisoikeuspolitiikasta ulkoasiainvaliokunnalle korostetaan TSS-oikeuksien edistämiseksi tehtävää työtä, koska ne ovat "käytännössä jääneet KP-oikeuksiin nähden vähemmän merkitykselliseen asemaan". Ulkoasiainhallinnon toimintaohjelman TSS-oikeuksia koskevan kärkihankkeen alla listatut toimet ovat linjassa Suomen monivuotisen painotuksen kanssa. TSS-oikeuksien valintaa kärkihankkeeksi perustellaan sillä, että harva maa ajaa niiden aseman vahvistamista. "KP- ja TSS-oikeuksien välillä ei ole tasapainoa, eikä TSS-oikeuksien ajamista voida jättää vain sellaisten tahojen osalle, jotka ajavat niitä ideologisin perustein. Niitä voidaan käyttää myös ideologisena aseena, mutta Suomi voi osoittaa että myös länsimaa haluaa kehittää niitä." TSS-oikeuksien painottaminen on näkynyt voimakkaana

erityisesti itäeurooppalaisten valtioiden ja kehitysmaiden agendalla, ja niiden korostaminen on liitetty perinteisesti vasemmistolaiseen ajatteluun.

Edustustojen vastauksissa listataan TSS-oikeuksien edistämiseksi tehtäviksi toimiksi muun muassa työllisyyskysymyksien esillä pitäminen ja talouden rakenteen monipuolistaminen, ulkomaalaisten työntekijöiden sosiaaliturvasta tiedottaminen, keskustelutilaisuuden järjestäminen työntekijöiden oikeuksista ja yritysten yhteiskuntavastuusta, koulutussektorin vahvistaminen ja vammaisten koulutuksen edistäminen.

YK:ssa Suomi on mukana TSS-ystäväryhmän toiminnassa. Euroopan neuvostossa Suomen edustusto seuraa tiiviisti Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan (ESP) liittyviä kysymyksiä ministerikomitean työryhmässä, ja on pitänyt esillä uusitun peruskirjan ratifioimista ja ESP:n järjestökantelu hyväksymistä. Suomi myös rahoittaa entistä vahvemmin kansainvälisten järjestöjen TSS-oikeuksiin liittyvää työtä ja toimijoita. Suomi on muiden Pohjoismaiden kanssa profiloitunut vahvasti ihmisoikeusperustaisuuden esillä pitämisessä YK:n post-2015-prosessissa.

TSS-oikeuksien edistämisellä on vahva linkki kehitysyhteistyön kautta tehtävään työhön. "Jos kehityspolitiikka on ihmisoikeusperustaista, edistetään TSS-oikeuksia jo aika hyvin." Koulutukseen, terveyteen, veteen ja sanitaatioon liittyvät hankkeet ovat keskeisiä Suomen kehitysyhteistyössä, ja ihmisoikeusperustaisuus on nostettu kehityspolitiikan tavoitteeksi.<sup>20</sup> Useissa yhteyksissä Suomen kehitysyhteistyön todetaan jo olevan ihmisoikeusperusteista, mutta arvioiden mukaan käytännössä ihmisoikeusperustaisuuden läpileikkaavuuteen on vielä matkaa.<sup>21</sup> Kyse on useita vuosia kestävästä työstä. Kehitysyhteistyön muuttaminen ihmisoikeusperustaiseksi on herättänyt myös vastarintaa ja kysymyksen siitä, onko kyse vain poliittisesta prioriteetista, joka vaihtuu hallituksen vaihtuessa. Ihmisoikeusperustaisuudesta ei koeta myöskään olevan vielä tarpeeksi tietoa ja osaamista, jotta sitä osattaisiin soveltaa käytännössä. Muutosprosessin toivotaankin etenevän vaiheittain, ilman äkillisiä radikaaleja muutoksia.

Ihmisoikeusperustaisuuden kehittämiseksi ja vahvistamiseksi on ulkoministeriössä meneillään useita hankkeita. Koulutusten ohella ihmisoikeusperustaisesta kehitysyhteistyöstä on tehty sektorikohtaisia ohjeistuksia ja järjestetty työpajoja. Mallia toimeenpanoon on haettu erityisesti Tanskasta ja Saksasta, joissa on edetty hyvin ihmisoikeusperustaisuuden edistämisessä.

Viime vuosina on Suomessa käyty jonkin verran keskustelua siitä, että onko painotus TSS-oikeuksiin oikeansuuntainen. KP-oikeudet ovat näkyvämmiin esillä

---

<sup>20</sup> Vuonna 2012 hyväksytyn kehityspoliittisen toimenpideohjelman mukaan Suomen lähtökohtana on ihmisoikeusperustainen lähestymistapa kehitykseen. Sen tavoitteena on, että viranomaiset tuntevat, kunnioittavat ja täytäntöönpanevat ihmisoikeusvelvoitteitaan ja että köyhimmätkin ihmiset tuntevat oikeutensa ja kykenevät toimimaan niiden puolesta. Valtioneuvoston selonteko kehityspolitiikan vaikuttavuudesta ja johdonmukaisuudesta (VNS 5/2014 vp) linjaa, että kehityspolitiikka pohjaa jatkossakin ihmisoikeuksiin ja ihmisoikeusperustaiseen kehitykseen.

<sup>21</sup> Reducing Inequalities, A human rights-based approach in Finland's development cooperation with special focus on gender and disability, A case study on Ethiopia and Kenya (2014) Institute for Human Rights, Åbo Akademi University.

kansainvälisessä ihmisoikeuskeskustelussa, ja niiden osalta on helpompi löytää yhteinen sävel muiden maiden kanssa. Suomen sanotaan jäävän TSS-oikeuksien ajamisessa usein yksin EU:ssa, eikä unionilla ole esimerkiksi omia TSS-aloitteita YK:ssa. Joissakin maissa TSS-oikeuksien edistäminen on ollut paljon helpompaa kuin KP-oikeuksien, jolloin arvioiden mukaan Suomenkin olisi tärkeämpää kyseisissä maissa painottaa toimintaohjelman linjausten vastaisesti KP-oikeuksien toimeenpanoa. Kolmansien maiden kanssa TSS-oikeuksista puhuminen on kuitenkin joskus helpompi tapa avata ihmisoikeuskeskustelu. Kaikkiaan niin viimeisimmän ihmisoikeusselonteon valmistelussa kuin myös toimintaohjelman arviointityössä saadut ihmisoikeustoimijoiden ja viranomaisten kommentit kuitenkin puoltavat TSS-oikeuksien asemaa Suomen agendalla ja niiden nostamista samanarvoiseen asemaan KP-oikeuksien kanssa.<sup>22</sup>

TSS-oikeuksien osalta ongelmana on osaltaan se, että ne koskevat niin laajoja teemoja ja vaikeita kysymyksiä yhteiskunnan tuen ja palvelujen järjestämisestä, että niistä on vaikea välillä saada otetta. Arvioiden mukaan Suomi ei ehkä ole vielä löytänyt TSS-oikeuksien osalta ydintä, johon ihmisoikeuspolitiikassa keskityttäisiin. Tämän kärkihankkeen osalta arviointi on kommentoijille selvästi vaikeinta, ja kokonaisuutena se saa osakseen epäröivää pohdintaa siitä, että Suomen toiminta "ei ehkä ole ihan toimintaohjelman näköistä". Lisäksi kaivataan tarkempaa määrittelyä siitä, mitä TSS-oikeuksilla tässä yhteydessä tarkoitetaan, eli mitkä ovat täsmällisemmät tavoitteet. Ulkoministeriössä, onkin jo pohdittu entistä tiukempia rajauksia TSS-oikeuksien edistämistyöhön.

Ihmisoikeusselonteossa 2014 linjataan mahdollisiksi prioriteeteiksi yhdenvertainen oikeus laadukkaaseen perusopetukseen, naisten ja tyttöjen seksuaali- ja lisääntymisterveys ja -oikeudet sekä "tilannekohtaisesti" oikeus puhtaaseen veteen ja sanitaatioon, riittävään asumistasoon ja perusturvaan. Arvioiden mukaan Suomessa löytyy poliittista tahtoa nostaa profiilia etenkin koulutuksen ja opetukseen liittyvien oikeuksien edistämässä, missä voitaisiin nojata esimerkiksi Suomen hyvään menestykseen Pisa-testeissä.

#### 4.2.3 Osallisuuden lisääminen

Osallisuuden lisääminen on ulkoasiainhallinnon ihmisoikeuspolitiikassa sekä läpileikkaava tavoite että yksi kärkihankkeista. Osallisuuden lisäämisellä tarkoitetaan kansalaisyhteiskunnan osallistumismahdollisuuksien edistämistä niin ulkoasiainhallinnon omassa toiminnassa kuin myös kansainvälisillä ihmisoikeusfoorumeilla. Tavoite pitää sisällään myös ihmisoikeuspuolustajien työn tukemisen.

Kansalaisyhteiskunnan osallisuuden huomiointi on yleisesti määritelty yhdeksi Suomen ihmisoikeuspolitiikan vahvuusalueiksi: "Suomi on edelläkävijä kansalaisyhteiskunnan kanssa tehtävässä työssä." "Ulkoministeriöllä on aito pyrkimys yhteistyöhön, ja se on ministeriöistämme edistynein tässä suhteessa."

---

<sup>22</sup> Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteko 2014, ulkoasiainministeriö, Jyväskylä: Grano Oy.

Ulkoministeriöllä on pitkät ja vakiintuneet käytännöt kansalaisyhteiskunnan kuulemisessa eri prosessien yhteydessä ja kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunta vahvistaa osaltaan yhteistyötä ministeriön ja kansalaisjärjestöjen kesken. Osallisuutta edistetään usein muun toiminnan osana, eikä se siten välttämättä korostu erikseen.

Osallisuuden lisäämiseen liittyy keskeisesti ajatus siitä, että esimerkiksi vammaisten tai alkuperäiskansojen edustajilla pitäisi olla oikeus osallistua erityisesti heidän oikeuksiinsa liittyvien kysymysten käsittelyyn. Tässä Suomi on yhdessä muiden Pohjoismaiden kanssa tehnyt merkittävää työtä. Kansainvälisesti katsoen kansalaisyhteiskunnan mahdollisuus osallistua ihmisoikeuksista käytävään keskusteluun tai erilaisiin prosesseihin ei ole itsestäänselvyys, vaan useat valtiot vastustavat ja estävät aktiivisesti kansalaisyhteiskunnan toimintaa ihmisoikeuskysymyksissä. Viime vuosina osallistumismahdollisuudet ovat vaikeutuneet muun muassa kansainvälisissä järjestöissä, kuten Euroopan neuvostossa ja YK:ssa.

Suomi on eri arvioiden perusteella pyrkinyt aktiivisesti edistämään osallisuutta eri yhteyksissä. Esimerkiksi Naton 1325-toimintasuunnitelman valmistelussa Suomi kannatti erityisesti kansalaisyhteiskunnan kuulemista prosessin aikana. Toimintasuunnitelmaan saatiin kirjattua ”vahvistettu ja systemaattinen dialogi kansalaisyhteiskunnan kanssa”. YK:n yleiskokouksessa syksyllä 2014 Suomi toimi aktiivisesti – ulkoministeritasoa myöten – osallistumisoikeuden takaamiseksi alkuperäiskansojen edustajille heitä koskevissa neuvotteluprosesseissa. Vahvasta vastustuksesta huolimatta päätöslauselmaan saatiin osallistumisoikeuteen liittyvä kirjaus. Suomi antaa lisäksi vapaaehtoisrahoitusta alkuperäiskansojen osallistumismahdollisuuksien lisäämiselle YK:n toiminnassa, ja saamelaisedustajat voivat osallistua Suomen valtuuskuntaan alkuperäiskansojen oikeuksia koskevissa kokouksissa.

Ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman yhtenä tavoitteena on, että ulkoministeriö laatii edustustoille ohjeistuksen EU:n ihmisoikeuspuolustajia koskevien suuntaviivojen käytännön toteuttamisesta. IONK:n kanssa yhteistyössä tehty ohjeistus julkaistiin marraskuussa 2014.<sup>23</sup>

Ihmisoikeuspuolustajaohjeistus vastaa edustustojen tarpeeseen saada tarkempaa ja käytännönläheistä tietoa ihmisoikeuspuolustajien kanssa tehtävää yhteistyötä varten. Useissa maissa ihmisoikeuspuolustajien tilanne on hyvin vaikea, ja heidän auttamisensa vaatii edustustolta varovaisuutta ja osaamista, jottei heidän turvallisuuttaan vaaranneta. Ihmisoikeusjärjestöt toivovat Suomelta vahvempaa ja rohkeampaa otetta ihmisoikeuspuolustajien tukemisessa, joten uuden ohjeistuksen toivotaan kannustavan edustustoja aktiivisempaan suuntaan. IONK esittääkin ihmisoikeuspuolustajia yhdeksi Suomen ihmisoikeuspolitiikan prioriteeteiksi, koska kansalaisyhteiskunnalla on merkittävä rooli ihmisoikeustilanteen kehittämisessä.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Suomen ulkoasiainhallinnon julkiset ohjeet Euroopan unionin ihmisoikeuspuolustajia koskevien suuntaviivojen käytännön toteuttamisesta (2014), ulkoasiainministeriö, Joensuu: Grano Oy.

<sup>24</sup> Kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunnan arvio ulkoasiainhallinnon ihmisoikeusstrategian ja ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman vaikutuksista, 2015.

Jatkossa on tärkeää tehostaa ihmisoikeuspuolustajaohjeistuksen jalkauttamista sekä toimeenpanoa. Ulkoministeriön suunnitelmien mukaan sitä aiotaan pitää esillä esimerkiksi edustustojen keskijohdon päivillä, suurlähettiläspäivillä sekä eri osastojen toiminnassa. Ihmisoikeuspolitiikan yksikkö aikoo lisäksi järjestää ohjeistuksesta lyhyitä tietoiskuja, joihin edustustot voivat osallistua videolinkin kautta. Vuoden 2015 aikana on suunnitelmissa myös järjestää muutamassa edustustossa koulutusta ohjeistuksista.

Edustustoille tehdyn kyselyn vastauksissa arvioidaan yhteistyö kansalaisyhteiskunnan kanssa tärkeäksi osaksi edustuston perustyötä. Yhteistyön suurin etu on tietojen saaminen asemamaan ihmisoikeustilanteesta ruohonjuuritasolta. Edustusto voi puolestaan tarjota esimerkiksi tukea kansalaisjärjestön toimintaa varten. Yhteistyön haasteiksi rahoituksen näkökulmasta koetaan mahdollinen korruptio, järjestöjen heikko hankehallinnon osaaminen ja se etteivät järjestön tavoitteet aina ole Suomen linjan mukaisia. Haasteiksi koetaan osassa maita myös yhteisen kielen puuttuminen kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa ja pääkaupungin ulkopuolella toimivien järjestöjen tavoittaminen. Osa edustustoista toivoo lisäksi, että he saisivat Helsingistä nykyistä paremmin tietoa siitä, mitkä suomalaiset järjestöt toimivat heidän asemamaassaan, jolloin yhteistyötä suomalaisjärjestöjen kanssa voitaisiin edistää.

Suomalaisten järjestöjen arvioiden mukaan ulkoministeriö on erityisesti viime vuosina avautunut paljon kansalaisyhteiskunnan suuntaan. Kehittämiskohteiksi mainitaan erityisesti viestintä ja kuulemiskäytännöt: erilaiset toiveet ja pyynnöt tulevat ministeriöstä usein liian tiukalla aikataululla, ja itse kuulemistilaisuudet ovat melko laajoja. "Osallistavuutta täytyisi jotenkin järkevöittää. Missä vaiheessa kuullaan, miksi ja mitä tavoitellaan." Järjestöissä on pohdittu esimerkiksi kuulemisten järjestämistä temaattisesti, jolloin keskustelu ei rönsyilisi liian laveasti aiheesta toiseen. Nyt kuulemiset paisuvat helposti osallistujamääriltään massiivisiksi tilaisuuksiksi, mikä ei anna mahdollisuutta aitoon vuoropuheluun ministeriön ja kansalaisyhteiskunnan välillä. Kuulemisten ja muiden yhteistyökäytäntöjen osalta pitäisi myös entistä paremmin pitää huolta siitä, että niihin pääsisi osallistumaan kansalaisyhteiskunnan edustajia mahdollisimman monipuolisesti. Haasteena pidetään myös ulkoministeriön sisäistä yhteistyötä, minkä koetaan haittaavan tiedonkulkua ja -tallentumista ministeriön sisällä. "Järjestöt tekevät yhteistyötä kaikkien [ulkoministeriön] osastojen kanssa, mutta osastot eivät tee yhteistyötä keskenään."

Kansalaisjärjestöt toivovat myös, että vaikka ministeriö resurssit vähenevät, kansalaisjärjestöjen edustajille voitaisiin jatkossakin taata mahdollisuus osallistua Suomen delegaation jäsenenä kansainvälisiin kokouksiin, esimerkiksi YK-kokouksiin.

Kansalaisyhteiskunnan osallistamisen edut ovat kaksisuuntaisia: kansalaisjärjestöjen vaikutusmahdollisuudet kasvavat ja samalla ulkoasianhallinto voi hyödyntää arvokasta tietoa ja osaamista ihmisoikeuksien toteutumisesta yhteiskunnan eri aloilla. Myös viranomaispuolella katsotaan, että järjestöjen kritiikkiä ja painostusta tarvitaan ihmisoikeuspolitiikan kehittämiseksi. Haastattelujen mukaan suomalaisjärjestöt ovat varsin vähän yhteydessä ulkoministeriön eri osastoihin virallisten kuulemistilaisuuksien tai

neuvottelukuntien työn ulkopuolella. Yhteydenpidon tarvetta varmasti vähentää jonkin verran juuri yhteistyötä varten luodut rakenteet. Ulkoministeriön puolella on kuitenkin halukkuutta kehittää yhteistyötä ja sen välineitä.

#### 4.2.4 Alkuperäiskansojen oikeuksien edistäminen

Edustustoille tehdyn kyselyn vastauksissa nousee esille alkuperäiskansojen vaikea ihmisoikeustilanne, ja useissa asemamaissa juuri alkuperäiskansat koetaan erityisen haavoittuviksi ryhmiä. Alkuperäiskansojen oikeuksien edistäminen on yksi Suomen pitkäaikaisista painopisteistä kansainvälisessä ihmisoikeuspolitiikassa, ja se on sisällytetty toimintaohjelman kärkihankkeisiin. Alkuperäiskansojen oikeudet ovat kuitenkin olleet samalla Suomelle eräänlainen kipupiste, koska kansallisessa ihmisoikeuspolitiikassa saamelaisten oikeuksien toimeenpanoon liittyvät kysymykset ovat olleet vaikeita.

Samalla kun alkuperäiskansojen oikeuksia on pidetty esillä maailmalla, Suomi ei ole ratifioinut alkuperäiskansojen oikeuksia määrittelevää ILO 169 -sopimusta<sup>25</sup> ja kansainväliset ihmisoikeuselimet ovat huomauttaneet esimerkiksi saamelaisten kielten opetuksen järjestämisestä.<sup>26</sup> Syksyllä 2014 ILO 169 -sopimuksen ratifiointi nytkähti merkittävästi eteenpäin, kun hallitus antoi marraskuun lopulla eduskunnalle esityksen sopimuksen hyväksymisestä ja Saamelaiskäräjät tuki esitystä. Myös neuvotteluvälvoitteen<sup>27</sup> osalta Suomessa on tapahtunut edistystä, ja siihen liittyen on meneillään lainsäädäntöhankkeita.

Haastattelujen perusteella Suomen uskottavuutta alkuperäiskansoja koskevissa kysymyksissä ei ole erityisesti kyseenalaistettu kansainvälisillä foorumeilla kotimaisten ongelmien vuoksi. Suomen edustajat joutuvat tosin miettimään kantoja muun muassa maa- ja ihmisoikeuskysymyksissä. Kansallisen ja kansainvälisen toiminnan välisen epäsuhdan korjaamiseen pitäisi kuitenkin ehdottomasti kiinnittää enemmän huomiota. "Ehkä riman vetäminen ylös kansainvälisessä työssä voi lisätä paineita toimia aktiivisemmin kotimaassa." Toisaalta se, että alkuperäiskansojen oikeuksien toimeenpanoa joudutaan miettimään kansallisesti "vaikeimmankin kautta", antaa pohjaa kansainväliselle työlle. Vuosien saatossa suomalaisille on kertynyt erityisosaamista alkuperäiskansojen oikeuksien osalta saamelaiskysymyksen kautta.

---

<sup>25</sup> Itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskeva yleissopimus tai ILO:n sopimus nro 169 on YK:n kansainvälisen työjärjestön (ILO) vuonna 1989 laatima alkuperäis- ja heimokansoja koskeva yleissopimus. Yleissopimus velvoittaa valtioita ryhtymään toimiin alkuperäiskansojen kulttuurin, kielen sekä sosiaalisen ja taloudellisen aseman turvaamiseksi

<sup>26</sup> YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea antoi marraskuussa 2014 Suomelle suositukset tehostaa taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen (TSS-sopimus) toimeenpanoa. Komitea kehottaa Suomea varmistamaan saamen kielten elvytysohjelman tehokkaan toimeenpanon turvaamalla ohjelman toimeenpanolle riittävät resurssit sekä lisäämällä opettajien määrää. Komitea myös kehottaa Suomea varmistamaan opetuksen saatavuuden saamen kielillä saamelaisten kotiseutualueella ja sen ulkopuolella, jotta voidaan säilyttää, suojella ja edistää saamelaisten kulttuuria.

<sup>27</sup> Neuvotteluvälvoitteen tarkoituksena on viranomaisien velvollisuutta neuvotella saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin vaikuttavista toimenpiteistä.

Suomi on toiminut aktiivisesti alkuperäiskansojen osallisuuden edistämiseksi heitä koskevissa asioissa, kuten osallisuutta koskevan kärkihankkeen toimeenpanossa tuli esille. Suomella oli näkyvä rooli syyskuussa 2014 New Yorkissa pidetyssä alkuperäiskansojen ensimmäisessä maailmankonferenssissa, jossa presidentti Niinistö puhui länsiryhmän maiden edustajana. Tapahtumaan osallistuivat myös ulkoministeri sekä saamelaiskäräjien ja -järjestöjen edustajia. Suomi piti konferenssissa esillä nimenomaan alkuperäiskansojen osallistumisen edistämistä YK-järjestelmässä. YK:ssa Suomi on mukana alkuperäiskansojen ystävärühmässä ja rahoittaa muun muassa YK:n alkuperäiskansarahastoja.

Suomelta toivotaan edelleen entistä tiiviimpää yhteistyötä saamelaisorganisaatioiden kanssa kansainvälisessä ihmisoikeuspolitiikassa. Suomen saamelaiset ovat arvioiden mukaan vahvasti mukana vaikuttamassa alkuperäiskansojen oikeuksiin kansainvälisissä yhteyksissä etenkin Saamelaisneuvoston kautta, ja heidän osaamistaan alkuperäiskansojen oikeuksien osalta voitaisiin hyödyntää nykyistä enemmän. Suomen toivotaan myös edistävän selkeämmin alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten asemaa ja roolia päätöksenteossa.<sup>28</sup> Tavoite istuisi luontevasti ulkopoliittikan pitkäaikaiseen painopisteeseen naisten oikeuksien edistämiseksi.

#### 4.2.5 LHBTI-oikeuksien edistäminen

Seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen oikeuksien (LHBTI-oikeudet) edistäminen on vahvasti mukana ulkoasiainhallinnon ihmisoikeuspoliittisessa toimintaohjelmassa. LHBTI-oikeuksiin liittyvä toiminta näkyy vahvasti myös edustustojen vastauksissa kautta linjan. LHBTI-asiat ovat olleet viime vuosina yhä enemmän mukana myös kansainvälisten järjestöjen agendalla, mikä osaltaan voimistaa teeman esille nousua. Vuoden 2009 ihmisoikeusselonteossa LHBTI-oikeudet nostettiin omaksi erilliseksi painopisteeksi, ja ulkoministeriön toiminnan niiden edistämiseksi on arvioitu lisääntyneen ja monipuolistuneen selonteon jälkeisenä aikana.<sup>29</sup>

Kansainvälisesti katsottuna LHBTI-kysymyksissä on kuitenkin ollut menneillään kahdenlaista kehitystä: toisaalta oikeuksia on saatu edistettyä merkittävästikin, mutta samanaikaisesti useat valtiot vastustavat aktiivisesti seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen oikeuksia esimerkiksi perinteisten perhearvojen nimissä. Joissain maissa LHBTI-kysymykset ovat niin arkoja tai lähes tabu, että toimia oikeuksien edistämiseksi on mietittävä hyvin tarkkaan. ”*Tällä hetkellä seksuaalivähemmistöjen oikeuksien äänekäs ja korkean tason ajaminen johtaa todennäköisimmin asenteiden kärjistymiseen, poliittisen ilmapiirin kiristymiseen ja järjestöjen toimintaympäristön kaventumiseen, de facto.*”

Toisaalta haasteellisessakin toimintaympäristössä on pystytty osoittamaan tukea LHBTI-oikeuksille. Esimerkiksi Suomen Pietarin pääkonsulaatti on ollut

---

<sup>28</sup> Prior, Tahnee, Duyck, Sébastien, Heinämäki, Leena, Koivurova, Timo and Stępień, Adam (2013) Addressing Climate Vulnerability: Promoting the Participatory Rights of Indigenous Peoples and Women through Finnish Foreign Policy, The Northern Institute for Environmental and Minority Law, University of Lapland Printing Centre.

<sup>29</sup> Tarjamo, Kerttu (2012) Selvitystyö ulkoasiainministeriön toiminnasta LHBTI-ihmisoikeuksien edistämiseksi.

aktiivisesti mukana muun muassa seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin liittyvissä tapahtumissa: muun muassa vuonna 2013 konsulaatin edustaja piti tukipuheenvuoron Pietarin Queerfestivaaleilla, ja vuonna 2014 konsulaatti osallistui Pietarin LHBTI-elokuvaviikon yhteydessä järjestettyyn Tove Janssonia työtä ja elämää käsitelleeseen tilaisuuteen. Ulkoministeriö on virallisesti kannustanut ulkomaanedustustoja osallistumaan asemamaidensa Pride-tapahtumiin.

LHBTI-oikeuksien kannalta myönteisen kehityksen taustalla on varmasti ollut useita eri voimia. Yksi merkittävä tekijä on ollut Yhdysvaltojen toiminta LHBTI-oikeuksien edistämiseksi esimerkiksi YK:ssa ja vastaavasti EU-maiden melko yhtenäinen rintama asiassa. YK:n ihmisoikeusneuvosto hyväksyi syyskuussa 2014 historialliseksi merkkipaaluksi luonnehditun päätöslauselman (A/HRC/27/L.27/Rev.1 ) ihmisoikeuksista, seksuaalisesta suuntautumisesta ja sukupuoli-identiteetistä. Päätöslauselmassa muun muassa pyydetään YK:n ihmisoikeusvaltuutettua antamaan ihmisoikeusneuvoston 29. istunnossa raportti hyvistä käytännöistä, joilla voidaan vastustaa seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen kohtaamaa väkivaltaa ja syrjintää.

Suomi allekirjoitti toukokuussa 2014 Maltaan ja Ruotsin hallitusten järjestämässä kansainvälisen homo- ja transfobian vastaisen päivän konferenssissa (IDAHO Forum) yhdessä 16 muun eurooppalaisen maan kanssa sitoumuksen edistää aktiivisesti seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen yhdenvertaisuutta ja ihmisoikeuksia omissa maissaan. Suomi rahoittaa ILGA:n (International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association) toimintaa ja Euroopan neuvoston LHBTI-yksikköä. Suomi on ollut aktiivinen EU:n ulko- ja kehityspoliittisten LHBTI-suuntaviivojen valmistelussa. Hyvänä kehityksenä pidetään myös useiden suomalaisedustustojen toiminnan lisääntymistä LHBTI-kysymyksissä.

Euroopan neuvostossa LHBTI-kysymykset ovat olleet esillä ministerikomitean antamissa suosituksissa, joiden laatimisessa Suomi on ollut aktiivisesti mukana. Suomi on myös osallistunut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) tuomioiden täytäntöönpanon valvontakokouksiin, joissa LHBTI-oikeudet ovat olleet esillä. Lisäksi Suomi on ohjannut vapaaehtoisrahoitusta LHBTI-hankkeisiin ja esittänyt jatkoa Suomen sekondeeraamalle<sup>30</sup> henkilölle Euroopan neuvoston LHBTI-yksikköön. Rahoituksen osalta on merkittävää myös Suomen tuki Yhdysvaltojen ulkoministeriön hallinnoimalle Global Equality Fund -rahastolle, jonka tavoitteena on edistää LHBTI-oikeuksia. Suomen rahoitus kaudelle 2014–2015 on miljoona euroa, mikä nostaa Suomen rahaston isoimpien rahoittajamaiden joukkoon.

Vuonna 2012 julkaistussa selvityksessä ulkoministeriön toiminnasta LHBTI-kysymyksissä Suomen toiminta arvioidaan yleisesti ottaen hyväksi. Kehittämiskohteet ovat tuolloisessa selvityksessä varsin samansuuntaisia kuin toimintaohjelman arvioinnin yhteydessä nousi esille: työlle toivotaan konkreettisempia tavoitteita, vielä tiiviimpää yhteistyötä LHBTI-ihmisoikeusjärjestöjen ja -puolustajien kanssa sekä edustustoille näkyvämpää roolia LHBTI-oikeuksien edistäjänä. Ongelmiksi nähdään valtavirtaistamisen

---

<sup>30</sup> Suomi lähettää asiantuntijoita niin sanottuihin sekondeerattuihin tehtäviin YK:hon, Etyjiin, Euroopan neuvostoon ja muihin kansainvälisiin järjestöihin. Suomi maksaa asiantuntijan kulut, mutta työnantajana toimii kyseinen järjestö.

puuttuminen ja LHBTI-osaamisen keskittyminen ulkoasiainhallinnossa vain muutamille henkilöille. Vuonna 2012 tehdylle selvityksellä toivottaisiin myös jatkoa, jotta voitaisiin saada kokonaiskuva tämänhetkisestä tilanteesta.

#### 4.2.6 Romanien oikeuksien edistäminen

Romanien ihmisoikeuksiin liittyvät kysymykset keskittyvät lähinnä Eurooppaan ja korostuvat siten Suomen toiminnassa EU:ssa, eurooppalaisissa ihmisoikeusrakenteissa ja unionin jäsenmaissa. Romanien oikeudet nimettiin ulkopoliittikan painopisteiksi vuosien 1998, 2000 ja 2004 ihmisoikeusselonteissa. Romanien heikko asema on edelleen yksi vakavimmista Euroopan laajuisista ihmisoikeusongelmista. Vuoden 2009 selonteossa romanien oikeuksia ei enää painotettu, mutta Suomen tavoitteita on tämän jälkeen linjattu romanipoliittisessa ohjelmassa (2009), valtioneuvoston periaatepäätöksessä (2010) ja Suomen kansainvälisen romanipoliittikan käsikirjassa (2011). Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen ja Kansainvälisen oikeuden tutkimuskeskuksen yhteistyössä toimiva Romaniasiain neuvottelukunta (RONK) edistää romanien oikeuksia erityisesti kansallisesti, mutta se osallistuu myös pohjoismaiseen, eurooppalaiseen ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön romaneihin liittyvissä kysymyksissä.

Suomi on toiminut aktiivisesti romanien ihmisoikeuksien edistämisessä esimerkiksi nostamalla romanit kansainvälisten järjestöjen agendoille ja vapaaehtoisrahoituksella, jota on suunnattu seminaarien järjestämiseen, kansallisten asiantuntijoiden sekondeeraukseen ja kansalaisjärjestöjen toimintaan. Romaninaisten kohtaama moniperustainen syrjintä on ollut yksi Suomen painopisteistä. Suomi järjesti yhteistyössä Euroopan neuvoston kanssa kansainvälisen romaninaisten konferenssin Suomessa vuonna 2013. Suomi on lisäksi rahoittanut Euroopan neuvoston romaninasiin kohdentuvia toimintoja kuten Ukrainassa 2014 pidetyn kansainvälisen seminaarin sekä Euroopan romanien ja kiertävien foorumin projektia romaninaisten poliittisen aktiivisuuden lisäämiseksi. Lisäksi Euroopan neuvoston hallitusten välisessä asiantuntijakomiteassa (ad hoc committee of experts on Roma issues, CAHROM) on toiminut vuodesta 2013 suomalainen tasa-arvoraportointi. Suomi osallistui myös CAHROM:n temaattiseen työryhmään romaninaisten aseman huomioimiseksi kansallisissa romanistrategioissa.

Vaikka Suomi on pitänyt romaninaisten asemaa hyvin esillä, YK:n ja CEDAW:n tarjoamia mahdollisuuksia on arvioiden mukaan käytetty romaninaisten kohdalla vielä vajaamittaisesti. Niitä pitäisi jatkossa hyödyntää systemaattisesti ja suunnitelmallisesti myös romaneja koskevissa kysymyksissä.

Suomi tuki Etyjin vuoden 2012 ministerikokouksessa sovittua romanien aseman parantamista koskevaa päätöstä, jonka erityisfokuksena on romaninaiset. Suomi on järjestänyt useita romaninaisia koskevia sivutapahtumia Etyjissä ja YK:ssa. Varsovan inhimillisen ulottuvuuden toimeenpanokokouksessa syksyllä 2014 Suomen edustusto järjesti yhdessä Yhdysvaltojen kanssa sivutapahtuman romaninasiin kohdistuvasta väkivallasta. Vuonna 2013 Suomi rahoitti EU:n komission oikeusasioiden pääosaston syrjinnän vastaisen työn toimintayksikköön kansallisen romaniasioiden asiantuntijan. Romaninaisten

aseman ja romaneihin kohdistustuvan syrjinnän ohella Suomi on painottanut työssään romanien oman osallistumisen tärkeyttä yhteiskunnan eri aloilla.

Edustustot ovat järjestäneet romanien asemasta esimerkiksi seminaareja ja asiantuntijatapaamisia. Pohjoismaat ovat yhteistyössä miettineet tapoja edistää romanien kouluttautumista ja työllistymistä. Romaniassa Suomen ja muiden samanmielisten maiden muodostama romanityöryhmä on auttanut kansalaisjärjestöjä ja romaniyhteisöjä esimerkiksi puuttamalla romanien häätöihin ja pyytämällä paikallisviranomaisilta selvityksiä häätöihin liittyen. Ryhmä on myös yrittänyt löytää keinoja, jotka kohentaisivat kunnan alueella sijaitsevan romanikylän elinolosuhteita. Lisäksi suurlähettiläät ovat tehneet vierailuja kylään, jotta asialle saataisiin medianäkyvyyttä. Edustuston henkilökunta tuki hanketta poikkeuksellisesti myös henkilökohtaisin lahjoituksin. Suomen lähetystö laati kesällä 2014 laajahkon selvityksen romanien tilanteesta Romaniassa, jota on jaettu romanityöryhmässä ja muiden maiden edustustojen järjestämissä tilaisuuksissa.

Suomen näkyvä rooli ja hyvä maine romaniasioissa on tarkoittanut myös sitä, että "aloitteestamme syntyneeseen kutsuun/paineeseen romaniasioissa pitäisi pystyä vastaamaan laajuudella, johon kansallinen asiantuntijaresurssimme ei aina riitä. Aloitteellisuuden lisäksi tulisi pystyä myös vastaamaan kutsuun." Kuten LHBTI-oikeuksien edistämisen kohdalla, myös romaniasioissa toivottaisiin Suomelta nykyistä vahvempaa ja laajempaa osaamista.

Romaniasiain neuvottelukunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että vaikka ihmisoikeuskysymysten valtavirtaistamisen on katsottu tehostavan resurssien käyttöä, vaatii se kuitenkin entistä laajempaa seurantaa ja aktiivista vaikuttamista usealla eri poliittikalokolla kansallisesti ja kansainvälisesti. RONK:n mukaan valtavirtaistaminen vaatii käytännössä enemmän resursseja kuin kohdennettu työ: vaarana on romanikysymysten väheneminen asialistoilla, jos valtavirtaistamisessa ei onnistuta. Tällä hetkellä "romanasioita käsitellään leimallisesti esimerkiksi kansallisten romanistrategioiden tai romaniasiainkomiteoissa, mutta ei muilla poliittikalokilla ja -komiteoissa".

#### 4.2.7 Vammaisten henkilöiden oikeuksien edistäminen

Edustustoille tehdyn kyselyn vastauksissa vammaisten henkilöiden oikeuksiin liittyvä toiminta nousee esille ehkä vahvemmin kuin toimitusohjelman sisällössä painotetaan. Toimintaohjelmassa kolme hanketta on suoraan vammaisten oikeuksiin liittyvää.<sup>31</sup> Painotuseron taustalla voi olla se, että Suomi toimii vahvasti vammaisia koskevissa kysymyksissä erityisesti kehitysyhteistyön puolella ja kehitysyhteistyö on monen edustuston toiminnan keskiössä.

Vuonna 2012 kehitysministeri Heidi Hautalan aloitteesta hyväksyttiin niin sanottu vammaisoikeuspaketti, jonka pohjalta Suomen vammaisoikeustyötä on vahvistettu kehitysyhteistyössä. Myös rahoitusta on kasvatettu viime vuosien aikana huomattavasti, sillä vuonna 2011 Suomen tuki vammaishankkeille oli

---

<sup>31</sup> Lisäksi vuonna 2010 julkaistussa Suomen vammaispoliittisessa ohjelmassa (VAMPO) on linjattu vuosien 2010–2015 vammaispoliittiset toimenpiteet myös kansainvälisen toiminnan osalta (toimenpiteet 116–122).

noin 6,6 miljoonaa euroa ja vuonna 2014 tuki oli noin 10 miljoonaa euroa.<sup>32</sup> Suomi tuki muun muassa Afrikan unionin vammaisarkkitehtuurin (African Union Disability Architecture) toimeenpanoa vuosina 2013–2014 yhteensä miljoonalla eurolla. Hankkeen tavoitteena on vammaisten oikeuksien edistäminen valtavirtaistamalla vammaisnäkökulma Afrikan unionin ja sen jäsenmaiden politiikkoihin ja kehitystyöhön. Suomi on tukenut myös marraskuussa 2014 perustettua Africa Disability Foorumia (ADF) ja International Disability Alliancea (IDA).

Kynnys ry:n toimittamassa raportissa vammaisten ihmisoikeuksista Suomen ulkopoliitikassa todetaan, että Suomi on viimeisen kymmenen vuoden aikana ottanut kansainvälisessä toiminnassa vammaisten asiat entistä enemmän mukaan ja on ollut joidenkin kysymysten suhteen eturintamassa. Arvion mukaan erityisesti suomalainen tapa tukea vammaisjärjestöjen kehitysyhteistyötä on herättänyt myönteistä huomiota.<sup>33</sup>

Edustustoissa on kyselyn perusteella tehty työtä yleisesti vammaisten aseman parantamiseksi, vammaisten naisten oikeuksien edistämiseksi ja erityisesti koulunkäynnin tukemiseksi. Kehitysyhteistyössä inklusiivinen opetus onkin nostettu Suomen painopisteeksi, ja esimerkiksi Kosovossa vammaisten inklusiivista opetusta on tuettu jo yli vuosikymmenen ajan. Edustustot ovat myös järjestäneet useita erilaisia tilaisuuksia ja tapahtumia vammaisten oikeuksiin liittyen, mutta suuri osa Suomen toiminnasta kanavoituu kehitysyhteistyötä tekevien järjestöjen kautta.

YK:ssa vammaisten oikeudet ovat olleet näkyvästi esillä Suomen toiminnassa, ja teemaan liittyen on järjestetty muun muassa erilaisia sivutapahtumia. Yhdeksi suurimmaksi saavutukseksi vuoden 2014 aikana mainitaan vammaisten oikeuksien erityisraportoijan (UN Special Rapporteur on Rights of Persons with Disabilities) mandaatin lopettaminen New Yorkissa ja uuden mandaatin perustaminen ihmisoikeusneuvoston alaisuuteen Geneveen. Suomi on tukenut mandaatin siirtoa, sillä sen arvioidaan vahvistavan vammaisten oikeuksien edistämistä YK-järjestelmässä. Suomi on ollut erityisraportoijan päärahoittaja. Lisäksi Suomi on tällä hetkellä YK:n vammaisten ihmisoikeuksien kumppanuusrahasto UNPRPD:n (UN Partnership on the Rights of Persons with Disabilities) suurin rahoittaja heti Australian jälkeen.<sup>34</sup>

Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivan valtakunnallisen vammaisneuvoston (VANE) pääsihteeri Sari Loijas valmisteli vapaaehtoisraportin vammaisten äänioikeuden toteutumisesta yhdessä Yhdysvaltojen kanssa helmikuussa 2014 Etyjin inhimillisen ulottuvuuden komitealle. Syyskuussa 2014 Suomi järjesti Varsovan inhimillisen ulottuvuuden kokouksessa sivutapahtuman vammaisten osallistumisoikeuksista. Vapaaehtoisraportti ja sivutapahtuma saivat kommenttien mukaan erittäin hyvää palautetta. Tapahtumalla haluttiin muistuttaa, miten tärkeää on

---

<sup>32</sup> Suomen keskeiset vammaisten oikeuksiin kehitysyhteistyössä liittyvät saavutukset vuosina 2011–2014, Katariina Sario, KEO-20, 18.8.2014.

<sup>33</sup> Tuure, Tuomas (2013) Raportti vammaisten ihmisoikeuksista Suomen ulkopoliitikassa, Kynnys ry.

<sup>34</sup> UNPRDP on kahdeksan eri YK-järjestön yhteenliittymä, johon kuuluvat UNDP, UNICEF, ILO, WHO, UN-DESA, OHCHR, UNESCO, UNFPA.

edistää vammaisten osallistumista yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja toimintaan. Suomen saavutukseksi lasketaan vammaisten oikeuksien esillä pitämisessä lasketaan se, että Etyjin vuoden 2015 puheenjohtajamaa Serbia on nostamassa vammaisteeman inhimillisen ulottuvuuden agendalle.

Euroopan neuvostossa vammaisten oikeuksiin liittyen Suomen toiminta on ollut rajatumpaa. EN:ssa vammaisten oikeuksia hoitaa uuden CDDECS-johtokomitean (European Committee for Social Cohesion, Human Dignity and Equality) alainen vammaisten oikeuksien komitea, jonka Suomen edustaja on sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä. EN:n ministerikomitean agendalla vammaisten oikeuksiin liittyvät kysymykset eivät olleet erityisesti esillä vuoden 2014 aikana.

Suomi on edistänyt vammaisten henkilöiden oikeuksia myös niin kutsutuilla vammaisdiplomati-aloitteilla. Vammaisdiplomati-aloitteen tarkoituksena on viedä suomalaista erityisasiantuntijuutta ja kokemusta vammaiskysymyksistä kansainväliseen yhteistyöhön. Esimerkiksi Kynnys ry:n toiminnanjohtaja Kalle Könkkölä on vierailut useampaan otteeseen Suomen Washingtonin suurlähetystössä, ja vierailujen yhteyteen on järjestetty tapaamisia, joissa käsitellään syrjintään ja yhdenvertaisuuteen liittyviä aiheita. Suomen Washingtonin edustusto ja Yhdysvallat ovatkin tehneet jo pitkään yhteistyötä vammaisasioissa.

Kansainvälistä huomiota vammaisten oikeuksille on haettu myös musiikin keinoin. Viittomakielellä esiintyvä rap-artisti Signmark eli Marko Vuoriheimo on kiertänyt ulkoministeriön erityisedustajana vammaisten henkilöiden oikeuksiin liittyvissä kysymyksissä useissa kansainvälisissä tapahtumissa vuodesta 2010 lähtien. Samana vuonna aloitti toimintansa myös ulkoministeriön hallinnoima kansainvälisen vammaispolitiikan koordinaatioryhmä<sup>35</sup>, jonka tehtävänä on arvioida kansainvälisen vammaispolitiikan tilannetta ja kehittämistavoitteita sekä tuottaa suosituksia ja raportteja.

Vammaisten henkilöiden oikeuksien osalta yksi keskeisimmistä kysymyksistä Suomessa on viime vuosina ollut vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen (UN, General Assembly Resolution 61/106, 2006) ratifiointi. Suomi on allekirjoittanut sopimuksen ja sen valinnaisen lisäpöytäkirjan vuonna 2007, mutta ratifiointi on venynyt. Viivettä on perusteltu sillä, että Suomi on halunnut varmistaa ensin, että lainsäädäntö vastaa sopimuksen velvoitteita. Ratifiointi eteni eduskunnan käsittelyyn syksyllä 2014, ja tarkoituksena on ratifioida sopimus vielä ennen hallituskauden vaihtumista keväällä 2015. Toimintaohjelmassa sopimuksen velvoitteisiin viitataan kolmannessa kärkihankkeessa (osallisuuden lisääminen), jonka mukaan tavoitteena on "edistää saavutettavuuden ja esteettömyyden täysimääräistä ja yhdenmukaista toteutumista" sopimuksen periaatteiden mukaisesti. Vammaisjärjestöt ovat toivoneet, että tavoite voisi pitää sisällään myös edustustojen tilojen esteettömyyskartoitukset.

Vaikka Suomi onkin edelläkävijä vammaisjärjestöjen ja vammaisten osallistamisessa kehitysyhteistyöhön, kritiikin mukaan haasteena on nostaa muiden ulkopoliittisten sektoreiden roolia vammaisten ihmisoikeuksia edistävässä

---

<sup>35</sup> Kansainvälisen vammaispolitiikan koordinaatioryhmässä on edustajia ulkoministeriön lisäksi muista ministeriöistä, virastoista, kansalaisjärjestöistä ja Ihmisoikeuskeskuksesta.

kysymyksissä. Suurimmaksi haasteeksi on nimetty vammaisasioiden koordinaation puute Suomen ulkopoliitikassa.<sup>36</sup> "Suomi on tehnyt yhtä ja toista, mutta systemaattisuus ja jatkuvuus on heikkoa." Vaikka vammaisjärjestöt ovat vahvasti toimimassa esimerkiksi kehitysyhteistyökentällä, toivotaan vammaisten osallisuuteen kiinnitettävän lisää huomiota. Järjestöt ovat ehdottaneet muun muassa, että edustustot voisivat rekrytoida vammaisia työntekijöitä ja että Suomella voisi olla tulevaisuudessa vammaisen henkilö suurlähettiläänä. Lisäksi vammaisen neuvonantajan rekrytointi ulkoministeriöön vahvistaisi osaamista vammaisten oikeuksiin liittyen. Kansainvälisen vammaispolitiikan koordinaatioryhmän rooli nähdään tärkeänä, mutta sen statusta ja resursseja pitäisi kommenttien mukaan vahvistaa nykyisestä.

Arvioiden mukaan vammaisten oikeudet pitäisi myös valtavirtaistaa nykyistä paremmin humanitaariseen työhön, sillä "olemme käyttäneet miljoonia rakentaaksemme esteellisiä kaivoja, kouluja jne.". Esimerkiksi YK-toiminnassa Suomi onkin jo pyrkinyt viime aikoina sisällyttämään vammaiskysymykset myös humanitaaristen asioiden käsittelyyn.

## 5 Ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanon seuranta

*"Strategian ja toimintaohjelman laatiminen olivat iso harjoitus. Nyt ei saisi valua takaisin epämääräisyyteen."*

Ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman päämääränä oli tehdä ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanosta entistä tavoitteellisempaa. Arvioinnissa saatujen kommenttien mukaan tässä ei ensimmäisen toimintaohjelman kohdalla vielä aivan onnistuttu: hankkeille olisi pitänyt tehdä selkeämmät tavoitteet, ne olisi pitänyt määritellä tarkemmin ja konkreettisemmin ja niiden arviointia varten olisi alusta kehitetty indikaattoreita. Kunkin toiminnan kohdalla tulisi selkeästi sanoa, mitä tehdään, miten ja mille kohderyhmälle. Kuten kansallisten ihmisoikeustoimintaohjelmienkin osalta on ohjeistettu, olisi hyödyllistä asettaa hankkeille lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoitteita, jotta tuloksia voidaan tarkastella toimintakauden eri vaiheissa.

Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt vuoden 2013 tuloksellisuustarkastuskertomuksessaan huomiota siihen, miten ulkoasiainhallinnon haasteena on tavoitteiden asettaminen toiminnalle niin, että ne ovat seurattavia ja niille on määritelty tavoitetasoja. Kertomuksessa todetaan, että osittain ongelmat johtuvat ulkoministeriön hallinnonalan luonteesta. Toiminnot ovat monin paikoin sellaisia, että niitä on lähtökohtaisesti vaikea mitata, mikä hankaloittaa tavoitteiden määrittelyä. Tavoitteellisuuteen on kuitenkin kiinnitetty ministeriössä aiempaa enemmän huomiota.<sup>37</sup>

Ulkoasiainhallinnon ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman seuranta varten ei ole vielä rakennettu järjestelmällistä mallia ja prosesseja. Toimintaohjelman

---

<sup>36</sup> Tuure, Tuomas (2013) Raportti vammaisten ihmisoikeuksista Suomen ulkopoliitikassa, Kynnys ry.

<sup>37</sup> Tuloksellisuustarkastelukertomus. Ulkoasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 12/2013.

toimeenpanon seurantaan kuuluviksi mekanismeiksi hahmoteltiin ohjelman valmistelun yhteydessä muun muassa ulkoministeriön ihmisoikeusyhdysenkilöiden verkosto, IONK:n seurantarooli, ulkopuolinen arviointi sekä erilaiset ihmisoikeuspolitiikkaa käsittelevät keskustelutilaisuudet, konferenssit ja seminaarit.

Ihmisoikeusyhdysenkilöiden verkosto aloitti toimintansa vuoden 2014 alussa. Eri osastojen edustajista koostuvan verkoston tavoitteena on toimia keskustelun, tiedonvaihdon ja koordinaation välineenä ihmisoikeuskysymyksissä. Verkosto kokoontui vuoden 2014 aikana muutaman kerran, ja verkoston työ ja rooli ovat vielä muotoutumassa. Varsinaista seurantatyötä verkosto ei ainakaan toistaiseksi ole tehnyt, mutta sen kokouksissa on keskusteltu mahdollisista seurantajärjestelmistä ja niihin liittyvistä kysymyksistä.

Ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman tavoitteena on nimetä myös edustustoihin ihmisoikeusyhdysenkilöt, mutta tämä tavoite ei ole toteutunut. Yhdysenkilöiden nimeämistä ei nähdä tällä hetkellä realistisena etenkin pienissä edustustoissa, joissa työskentelee vain muutama henkilö. Suurimmissa edustustoissa onkin jo yleensä nimetty vähintään yksi henkilö, jonka pöydälle ihmisoikeusasiat kuuluvat.

Kansalaisjärjestöistä sekä muun muassa puolueiden ja tutkimuslaitosten edustajista koostuvan IONK:n seurantarooli mainitaan niin ihmisoikeusstrategiassa kuin myös toimintaohjelman yhtenä tavoitteena. IONK:ssa perustettiin vuoden 2013 lopulla kaksi työryhmää seurantatyötä varten, ja kumpikin työryhmä määritteli erilliset teemat seurantatyönsä kärjiksi. Neuvottelukunnan seurannan tavoitteena on antaa ulkoministeriölle suosituksia ihmisoikeuspolitiikan painopisteitä ja toimeenpanoa varten. IONK:n seurantarooli on käytännössä osoittautunut haasteelliseksi, sillä neuvottelukunnan resurssit ovat varsin pienet. Tiedonhankinta, analyysi ja raportointi vaativat paljon aikaa ja sitoutumista neuvottelukunnan jäseniltä.<sup>38</sup> IONK:lla ei voi olla varsinaista vastuuta toimintaohjelman seurannasta ja arvioinnista, vaan seuranta on ensisijassa järjestettävä ulkoasiainhallinnon sisällä. Jatkossa neuvottelukunnan roolia seurannan osalta onkin täsmennettävä ja selkeytettävä.

Eri osastojen ja edustustojen seuranta ja raportointi ihmisoikeustoiminnan osalta vaihtelee tällä hetkellä, eikä erillistä raportointivaatimusta ihmisoikeuspolitiikan osalta ole. Esimerkiksi jokainen edustusto harkitsee itse, miten ja millä laajuudella se käsittelee ihmisoikeuskysymyksiä raporteissaan.

Edustustot vastasivat kyselyssä yleisimmin, että ne huomioivat toimintaohjelman vuosittaisessa toiminta- ja taloussuunnitelmassa (TTS), ja vastaavasti seuranta hoidetaan osana TTS-prosessia. Muita seurantatapoja ovat erilliset raportit, vuosikeskustelut ja Helsingistä tulevat kyselyt. Osa edustustoista ilmoitti, etteivät ne seuraa toimintaohjelman toimeenpanoa lainkaan, koska niillä ei ole siihen resursseja tai koska ihmisoikeudet eivät ole niiden toiminnan kannalta keskeisiä. Kehitysyhteistyöhön keskittyvät edustustot puolestaan raportoivat maastrategian edistymisestä kahdesti vuodessa, ja sen

---

<sup>38</sup> Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteossa 2014 esitetään, että oikeusministeriön johdolla tehtäisiin selvitys Suomen ihmisoikeuselinten rooleista.

yhteydessä käsitellään myös ihmisoikeustoimintaohjelman kärkihankkeisiin liittyviä aiheita tai hankkeita. Toimintaohjelmaa tarkasteltiin myös osana PYM-hankkeiden tulosten arviointia.

Ministeriön osastojen vastauksissa mainittiin, että seuranta tehdään muun muassa osana kehitysyhteistyöhankkeiden seuranta, erillisten kyselyiden avulla ja YK-strategian kautta.

## 5.1 Toiveet ja tarpeet seurannan osalta ovat moninaiset

Vahva viesti ulkoasiainhallinnon sisältä on, että mahdollinen ihmisoikeuspolitiikan seuranta pitää järjestää mahdollisimman kevyesti ja yksinkertaisesti. *”Omasta toiminnasta raportointi vie liikaa jo pienentyneitä resursseja.”* On ymmärrettävää, ettei raportoinnin haluta kuormittavan rajallisia henkilöstöresursseja. Seuranta ei ole itseisarvo, vaan sen siihen osallistuvien on pidettävä sitä mielekkäänä. Jatkossa ydinkysymys seurannan osalta onkin, miten toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta voidaan arvioida yhä paremmin rasittamatta liikaa organisaatiota? Seurannan ja arvioinnin pitää silti olla aidosti hyödyllisiä, jotta niiden pohjalta pystytään oikeasti kehittämään työtä. Liian kevyt seuranta ei anna tarpeeksi eväitä toiminnan kehittämiseksi.

Osastoille ja edustustoille tehdyn kyselyn vastauksissa nousi esille useita erilaisia ehdotuksia seurannan järjestämiseksi. Vaihtelevuus johtuu pitkälti osastojen ja edustustojen hyvin erilaisista rooleista ja toimintaprofiileista.

Edustustoissa ihmisoikeuskysymysten seuranta on painottunut lähinnä asemamaan tai alueen ihmisoikeustilanteesta raportointiin, eikä niinkään edustuston oman ihmisoikeustoiminnan seurantaan. Tämä heijastui myös kyselyn vastauksiin, sillä usein niissä käsiteltiin seurantaan liittyviä kysymyksiä tarkemmin juuri ihmisoikeustilanteen seuraamisen näkökulmasta.

Ihmisoikeustoiminnan seurannan kannalta vastauksissa painotettiin jo olemassa olevien seurantavälineiden käyttöä, kuten toiminta- ja taloussuunnitelmaa ja kehitysyhteistyötä varten luotuja käytäntöjä. Miten kehitysyhteistyötä koskeva raportointi voisi tukea suoraan myös ihmisoikeuspoliittista raportointia? Osassa vastauksia todettiin, ettei seuranta ole ylipäättänsä tarve kehittää tällä hetkellä.

Kyselyssä esitettyjä näkemyksiä seurannasta:

- Seuranta osaksi vuosittaista TTS-prosessia: TTS-ohjeistuksessa voisi esimerkiksi toimintaympäristöä koskevaan kohtaan liittää pakollisen osion ihmisoikeustilanteesta ja toimista ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman edistämiseksi.
- Seuranta olisi hyvä integroida kehitysyhteistyön instrumenttien monitorointiin: näin vältetään päällekkäistä työtä kehitysyhteistyöhön keskittyvissä edustustoissa.
- Seuranta voidaan hoitaa erillisillä kyselyillä.
- Seuranta ei ole mahdollista: edustustolla/osastolla ei ole tarpeeksi resursseja seuranta varten.
- Seuranta nykyisellään hyvä: ei tarpeita kehittää seuranta.

- Seurantaa ei tarvita: systemaattinen seuranta ei palvele edustuston/osaston toimintaa.

Seurannan suhteen on tärkeää miettiä myös organisaation eri osien roolia ja vastuita seurannassa. Mikä on edustustojen, osastojen ja mahdollisesti yhdyshenkilöverkoston rooli? Mikä on ulkopuolisten tahojen, kuten kansalaisjärjestöjen rooli?

Samalla on mieltävä myös, mitä kaikkea voidaan seurata. Toimintaohjelma on ainakin nykyisellään niin laaja, että kaikkien hankkeiden yksityiskohtainen seuranta on valtava harjoitus. Esillä onkin ollut ajatus tarkastella lähemmin vain kärkihankkeiden toteutumista, mutta silloin on otettava huomioon, että esimerkiksi joidenkin edustustojen keskeisimmät ihmisoikeustoiminnot eivät välttämättä sisälly vain kärkihankkeisiin. Tätä on mietittävä, kun mahdollisen seuraavan toimintaohjelman sisältöä ja laajuutta suunnitellaan.

Toimintaohjelman toimikauden aikana tavoitteet saattavat myös muuttua tai jokin tavoite ei ole sellaisenaan enää relevantti. Parhaimmillaan toimintaohjelma voisikin olla päivittyvä työkalu. Mahdolliset muutokset pitäisi tehdä kuitenkin niin, että ne kirjataan näkyviin ja ne myös perustellaan. Voisiko toimintaohjelma olla esimerkiksi ulkoasiainhallinnon sisällä käytössä oleva sähköinen työväline, jota kunkin hankekohdan vastuutahot voisivat päivittää aina sitä mukaa, kun tavoitteissa edetään? Kyse olisi silloin vain lyhyistä kirjauksista.

Jatkuvaluontoisen, "kevyemmän", seurannan lisäksi voitaisiin tehdä pidemmällä aikavälillä laajempia tarkasteluja ja analyysejä toimeenpanon toteutumisesta.

Tällainen seurantajärjestelmä vaatii tietysti selkeämpiä tavoitteiden asettelua ja yhteisesti sovittuja pelisääntöjä päivityskäytäntöjä varten. Lisäksi on mietittävä, miten toimintaohjelman toimeenpanosta viestittäisiin avoimesti myös ulkoasiainhallinnon ulkopuolelle.

Esimerkiksi Australiassa ihmisoikeusjärjestö Human Rights Law Center perusti vuonna 2012 Australian kansallista ihmisoikeustoimintaohjelmaa varten internetsivuston<sup>39</sup>, josta kansalaisjärjestöt pystyivät seuraamaan toimintaohjelman valmistelua ja jonka kautta järjestöt voivat tuoda esille omia ideoitaan ihmisoikeustilanteen parantamiseksi. Ohjelman julkistamisen jälkeen sivustolla on seurattu hankkeiden toimeenpanoon liittyviä kysymyksiä.

Esimerkiksi maaliskuussa 2013 Human Rights Law Center teki oikeusministeriölle kyselyn, miksi toimintaohjelman julkistettuun luonnokseen sisältyneistä hankkeista kahdeksan oli poistettu ohjelman lopullisesta versiosta. Myös ministeriön antamat hankekohtaiset vastaukset julkaistiin kyseisellä internetsivustolla.

## 5.2 Tavoitteellisuutta ja vaikuttavuuden arviointia on kehitettävä

Ulkoasiainhallinnon ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman toimeenpanon seuranta vaikeuttaa huomattavasti se, ettei toimintaohjelman hankkeille ole asetettu selkeitä tavoitteita eikä toimeenpanon arviointia varten ole kehitetty

---

<sup>39</sup> [www.humanrightSACTIONPLAN.org.au/nhrap/](http://www.humanrightSACTIONPLAN.org.au/nhrap/)

indikaattoreita. Hankkeet ovat pääsääntöisesti jonkin yleisen tavoitteen "edistämistä" ja "painottamista" tai "huomion kiinnittämistä" johonkin asiaan. Näiden ylätasen tavoitteiden alle kaivataan kuitenkin tarkempaa määrittelyä siitä, miten tavoitteeseen päästään, eli mitä toimia sen hyväksi tehdään. Osalle edustustoja se voi merkitä kansainvälisen järjestön päätöslauselmien kieleen vaikuttamista, osalle taas hyvin konkreettisia ja käytännönläheisiä hankkeita.

Keskeistä on ottaa huomioon, ettei tavoitteita ja mittareita voi asettaa jälkikäteen, vaan ne pitäisi luoda jo toimintaohjelman valmisteluvaiheessa. Järjestelmällinen seuranta ja indikaattorit kertovat parhaimmillaan avoimesti ja "automaattisesti" myös sen, missä tavoitteissa ei ole onnistuttu. Kun tavoitteellisuus on sisäänrakennettu mekanismi ulkoasiainhallinnon toiminnassa, paljastuvat toiminnan heikot kohdat nykyistä paremmin.

Ihmisoikeustyön vaikuttavuuden mittaaminen on kuitenkin haastavaa, ja erityisen vaikeaa kansainvälisen ihmisoikeustoiminnan osalta. Jos perimmäinen tavoite on esimerkiksi tyttöjen ja naisten ihmisoikeustilanteen kohentuminen maailmanlaajuisesti, miten voidaan jonkun toimen vaikutuksia arvioida näin laajalla perspektiivillä? Lisäksi on vaikeaa "eristää" kaikesta kehityksestä nimenomaan Suomen toiminnan vaikutukset. Yksittäisten, konkreettisten, ihmisoikeushankkeiden arviointi on helpompaa hankkeen lyhyen aikavälin tavoitteiden osalta, esimerkiksi tilaisuuden osallistujamäärän ja saadun palautteen valossa. Tapahtumalla voi olla myös välittömiä vaikutuksia esimerkiksi siten, että jokin ihmisoikeusongelma saa huomiota ja sen poistamiseksi ryhdytään toimiin. Vaikeampaa, tai lähes mahdotonta, on arvioida, mikä vaikutus tilaisuudella oli pidemmällä aikavälillä ihmisoikeustilanteen kannalta. Kun tarkastelussa on nimenomaan Suomen kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan toimeenpano, onkin arviointi tuotava perimmäisiä tavoitteita lähemmäs.

Ihmisoikeushankkeiden ja -järjestöjen rahoituksen suuruus ja kohdentuminen ovat selkeitä mittareita, joilla voidaan seurata Suomen antaman tuen painottumista. Joiltain osin toimintaa voidaan arvioida esimerkiksi Suomen kansainvälisillä areenoilla esittämien puheenvuorojen ja kommenttien määrällä sekä medianäkyvyydellä, mutta nämäkin mittaavat lähinnä toiminnan volyyymiä eivätkä vaikuttavuutta. Suomen kansainvälisissä järjestöissä ajamien päätöslauselmien ja toimintaehdotusten läpimenon tarkastelu antaa puolestaan tietoa Suomen vaikutuksesta kyseisten järjestöjen agendaan ja toimintaan.

Luontevimmalta ratkaisulta vaikuttaisi erilaisten mitattavien toimintojen ja kuvailevan seurannan yhdistäminen. Palettia tosin vaikeuttaa se, että samat indikaattorit eivät välttämättä toimi läpi ulkoasiainhallinnon, vaan seurannan mittareita on tarkasteltava esimerkiksi kansainvälisissä järjestöissä sijaitsevien edustustojen kohdalla eri tavalla kuin maanedustustoissa. Myös osastojen ja yksiköiden roolit ja toimenkuvat vaihtelevat hyvin paljon.

Ihmisoikeuksien toteutumista mittaavia ihmisoikeusindikaattoreita on kehitetty erityisesti YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimistossa (OHCHR) ja EU:n perusoikeusvirastossa (FRA). Ihmisoikeusindikaattoreita on käsitelty lähinnä kansallisen ihmisoikeustilanteen näkökulmasta, ja ne palvelevatkin erityisesti kansallisten ihmisoikeustoimintaohjelmien toimeenpanon arviointia. Kansainvälisessä toiminnassa tavoitteiden luonne poikkeaa kansallisen

toiminnan tavoitteista, etenkin jos tarkastelun kohteena on ihmisoikeuspolitiikan toimeenpano, eikä ihmisoikeuksien toteutuminen. Kehitettyjä indikaattorimalleja on siten vaikea soveltaa suoraan kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan arviointiin.

Ihmisoikeusindikaattorien käyttäminen on osoittautunut myös kansallisten ihmisoikeustoimintaohjelmien arvioinnissa erittäin haasteelliseksi niin Suomessa kuin muissakin maissa. Kansalliset toimintaohjelmat eivät pääsääntöisesti sisällä selkeitä indikaattoreita, vaikka tarve niiden käyttämiseen on ollut vahvasti esillä kaikkialla. Myös Suomen ensimmäisen kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman yhtenä tavoitteena oli ihmisoikeusindikaattorien kehittäminen eri ministeriöiden välisenä yhteistyönä. Hankkeelle ei kuitenkaan osoitettu rahoitusta, minkä vuoksi tavoite ei ollut realistinen eikä se käytännössä toteutunut. Indikaattorien kehittäminen ja soveltaminen ihmisoikeuspolitiikan seurantaan vaatii aikaa ja resursseja.

Pelkkä seuranta ja indikaattorien käyttäminen eivät kuitenkaan sellaisenaan riitä kertomaan, miten hyvin ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanossa on onnistuttu, vaan ne kaipaavat tulkeikseen syvempää analyysiä. Seurantajärjestelmän suunnittelussa on otettava huomioon, millä aikavälillä seurannan antia olisi hyvä analysoida, ja tehdäänkö se pääsääntöisesti ulkoasiainhallinnon sisällä vai tilataanko se ulkopuoliselta taholta. Parhaimmillaan myös analyysit noudattavat tiettyä rakennetta, mikä antaa mahdollisuuden niiden tulosten vertailuun pidemmällä aikavälillä.

On myös huolehdittava siitä, että tuloksia ja niiden perusteella tehtyä suosituksia toiminnan kehittämiseksi aidosti punnitaan ja toimintaa kehitetään niiden pohjalta. Millä mekanismilla ulkoasiainhallinnon organisaatiossa läpikäydään ihmisoikeuspolitiikasta tehtyjen arviointien tuloksia ja viedään niitä osaksi kehittämistyötä, kun laaditaan uusia politiikkalinjauksia?

Koska ulkoasiainhallinnon organisaatio on hyvin laaja ja sen osien toiminnot poikkeavat toisistaan varsin paljon, voisi seurantajärjestelmän toimivuutta käytännössä testata ensin pilottihankkeella. Kokeiluun olisi hyvä ottaa mukaan muutamia erilaisia osastoja ja edustustoja. Lisäksi kokeiluvaiheessa kannattaisi testata seurannan kulkua edustustotasolta ohjaaviin osastoihin ja ministeriön johtoon asti, koska arvioinnissa monet kokivat sisäisen koordinaation ja tiedonkulun erityiseksi haasteeksi. Seurannan kokeilu ensin rajatusti helpottaisi järjestelmän kehittämistä mahdollisimman tehokkaaksi ja sujuvaksi.

### 5.3 Ihmisoikeustoiminnasta viestittävä entistä avoimemmin

Ulkoasiainhallinnon ihmisoikeuspolitiikan tavoitteeksi on asetettu toiminnan avoimuus ja kansalaisyhteiskunnan yhä parempi osallistaminen toimintaan. Yksi osoitus tästä on IONK:lle määritelty rooli ihmisoikeustoimintaohjelman seurannassa.

Ihmisoikeusjärjestöt kiittelevät mahdollisuutta osallistua toimintaohjelman seurantaan, mutta muistuttavat, että ulkoministeriön on samalla mietittävä, miten ulkopuolisille toimijoille annetaan jäsenmukaisesti tietoa ministeriön työstä

toimintaohjelman toimeenpanosta. Arvioinnin perusteella ulkoasiainhallinnon ulkopuoliset toimijat kokevat hyvin haasteelliseksi saada tietoa kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanosta.

Myös tutkijat jakavat pitkälti kansalaisjärjestöjen ongelman tiedon saannissa. Esimerkiksi vuonna 2014 julkaistussa Utopia ulkopoliitikassa -julkaisussa nostetaan esille informaation saatavuus ja tiedonsaannin haasteet sekä se, miten rajallisesti tutkijat tuntevat ulkopoliitiikan käytäntöjä.<sup>40</sup> Samanlaiset haasteet koskevat vastaavasti myös järjestötoimijoita.

Viestinnällä on oma roolinsa siinä, miten hyvin ja monipuolisesti ulkoasiainhallinnon ihmisoikeuspolitiikkaa voidaan seurata ja tuntea organisaation ulkopuolella. Monissa haastatteluissa ja kommentoissa todettiin, että Suomen pitäisi viestiä enemmän omasta ihmisoikeustoiminnastaan. Esimerkiksi Norja ja Ruotsi pitävät paljon enemmän esillä toimintaansa, ja "niiden osalta tietää aina, mitä on tulossa".

Skotlannissa kansallisen ihmisoikeustoimintaohjelman valmistelussa ja seurannassa haluttiin kiinnittää erityistä huomiota ulkoiseen viestintään ja toiminnan läpinäkyvyyteen. Toimintaohjelma sekä tiedot sen taustoista, laatimiseen osallistuneista tahoista ja henkilöistä, valintoihin vaikuttaneista taustatutkimuksista ja ensimmäisen vuoden seurantaraportti löytyvät omana kokonaisuutenaan Skotlannin ihmisoikeuskomission (Scottish Human Rights Commission) internet-sivuston alta.<sup>41</sup>

Myös ihmisoikeustoimintaan liittyvästä rahoituksesta olisi hyvä saada enemmän ja kootusti tietoa esimerkiksi ulkoministeriön internetsivuilla. Kehitysyhteistyön osalta rahoitustietojen avoimuudessa on jo otettu isoja edistysaskeleita. Kehitysavun läpinäkyvyyttä seuraavan *Publish What You Fund* -kampanjan listauksessa vuonna 2013 Suomen ulkoministeriön kehitysyhteistyö sijoittui sijalle 39. kaikkiaan 67 kehitysapua antavan valtion, instituution ja järjestön joukossa.<sup>42</sup> Suomen tilannetta kuvattiin kehnoksi, sillä yli puolet seurattavista kehitysyhteistyön rahoitukseen ja tuloksiin liittyvistä tiedoista jäi tuolloin julkaisematta. Vuonna 2014 vastaavassa listauksessa Suomi oli noussut sijalle 24., sillä tietojen avoimuutta ja kattavuutta oli parannettu merkittävästi aiempaan tilanteeseen verrattuna.

Viestinnän osalta arviointia varten tehdyissä haastatteluissa pohdittiin myös sitä, kenen äänellä Suomen kansainvälisestä ihmisoikeuspolitiikasta puhutaan? Voisivatko virkamiehet esimerkiksi antaa haastatteluja medialle? "Ulkoministeriössä on paljon tiukkaa asiaosaamista, joka jää tällä hetkellä pimentoon." Halukkuutta ja toiveita osallistua julkiseen keskusteluun löytyy etenkin nuoremmilta virkamiehiltä.

---

<sup>40</sup> Ville, Sinkkonen ja Vogt, Henri, toim. (2014) Utopia ulkopoliitikassa: sarja visioita Suomen asemasta maailmassa, ulkoasiainministeriö, Jyväskylä: Kopijyvä Oy.

<sup>41</sup> [scottishhumanrights.com/actionplan](http://scottishhumanrights.com/actionplan)

<sup>42</sup> Kehitysyhteistyön avoimuusindeksi perustuu niin kutsuttuun IATI-aloitteeseen (International Aid Transparency Initiative), josta kehitysavun antajat sopivat vuonna 2008. Aloitteen allekirjoittajat hyväksyivät standardin, jonka mukaisesti avunantajien on määrä julkaista antamaansa apua koskevat tiedot yhtäläisellä, vertailukelpoisella tavalla. Suomi on allekirjoittanut aloitteen.

Ulkoministeriön viestintää on järjestetty uudelleen vuoden 2014 aikana. Uudistuksen yhteydessä jokaiselle osastoille nimettiin oma viestinnän vastuhenkilönsä, jonka tehtävänä on pureutua kyseisen osaston viestintätarpeisiin. Uudistuksen odotetaan auttavan ihmisoikeustoiminnan ja kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan kannalta keskeisten kysymysten esiin tuomisessa entistä paremmin.

Seurannan järjestämisessä on otettava huomioon:

- Miten seurataan? On mietittävä sisällytetäänkö ihmisoikeuspolitiikan seuranta jo olemassa oleviin prosesseihin (TTS ja kehitysyhteistyön seuranta) vai luodaanko erillinen seurantajärjestelmä. Jotta seurannan tuloksilla olisi merkitystä toiminnan kehittämisessä, on siitä tehtävä mahdollisimman kattava. Seurantajärjestelmää voidaan aluksi testata "pilottimallilla".
- Millä aikavälillä? Tavoitteet olisi hyvä jakaa lyhyen ja pitkän aikavälin tavoitteisiin, ja seuranta olisi rytmittävä tämän mukaisesti.
- Millä mittareilla? Kun ihmisoikeuspolitiikalle määritellään tavoitteita, on mietittävä samaan aikaan indikaattoreita, joilla toimeenpanon toteutumista voidaan arvioida. Samanlaiset indikaattorit eivät toimi kaikkien ulkoasiainhallinnon ihmisoikeustoimintojen kohdalla.
- Kuka seuraa? Ulkoasiainhallinnon eri osien roolit ja vastuut seurannassa on oltava selkeät.
- Mihin tieto kerätään? Seuranta pitää järjestää niin, että tieto ei jää hajalleen eri puolille organisaatiota, vaan se kootaan esimerkiksi yhteiseen tietokantaan.
- Mitä tiedolla tehdään? Seurannalla kerätty tieto on analysoitava, ja sen pohjalta mietittävä mahdollisia korjausliikkeitä toimintaan. Arvioinnin tulosten läpikäymiselle ja suositusten mahdolliselle toimeenpanolle on oltava oma mekanisminsa ulkoasiainhallinnon organisaatiossa.
- Mikä on ulkopuolisten rooli? Mikä on IONK:n ja muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden rooli seurannassa?
- Miten viestitään? Miten ulkoasiainhallinnon ulkopuoliset tahot voivat saada tietoa ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanosta?

## 6 Toimintaohjelman ulkopuolelta nousevat teemat

Ulkoasiainhallinnon ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman julkistamisen jälkeen on luonnollisesti käyty keskustelua ja pohdintaa siitä, mitkä työssä käytännössä painottuneet teemat jäivät mahdollisesti toimintaohjelman ulkopuolelle ja mitkä teemat voitaisiin nostaa painopisteiksi seuraavassa toimintaohjelmassa. Edustustoilla on luonnollisesti useita maakohtaisia toimintoja, joita ei ole huomioitu toimintaohjelmassa.

Useassa ulkoministeriössä tehdyssä haastattelussa ja myös kyselyn vastauksissa huomautettiin, että TSS-painotuksen vuoksi ohjelmasta jätettiin pois KP-

oikeuksien edistämiseksi tehtävää työtä, jota on tehty pitkään ja johon Suomi on sitoutunut. Suomi on käyttänyt toimintaohjelman toimintakauden aikana paljon resursseja esimerkiksi laittomia teloituksia koskevien päätöslauselmaneuvottelujen vetämiseen YK:n kolmoskomiteassa. Työn arvioidaan tuoneen Suomelle hyvin näkyvyyttä ja tuloksia monella eri rintamalla.

Toinen vastaava, työmäärään nähden vähälle painoarvolle jääneenä pidetään Suomen toimintaa alkuperäiskansojen oikeuksien edistämiseksi YK:ssa, joka satoi merkittävästi resursseja etenkin vuoden 2014 aikana alkuperäiskansojen maailmankonferenssin vuoksi. Vastaavia painotuskysymyksiä on varmasti herännyt myös muiden teemojen kohdalla, ja ne on hyvä ottaa huomioon, kun linjauksia pohditaan jatkossa. Pitäisikö toimintaohjelmaan saadaan näkyviin ohjelman kaudelle osuvat merkittävät hankkeet, jotka eivät istu valittuihin painopisteisiin?

Toimintaohjelman ulkopuolelta on noussut sen valmistumisen jälkeen myös aiheita, joiden merkitys on kasvanut vasta viime vuosina tai ne ovat nousseet esille voimakkaasti tiettyjen kansainvälispoliittisten tapahtumien vuoksi. Esimerkiksi kyberturvallisuuteen liittyvät kysymykset ovat herättäneet paljon keskustelua ja niiden nykyistä vahvempaa huomioimista myös ihmisoikeusnäkökulmasta on esitetty. Sananvapauskysymykset ovat puolestaan olleet esillä hyvinkin voimakkaasti, erityisesti Pariisissa satiirilehti Charlie Hebdon toimitukseen tehdyn terrori-iskun jälkeen. Muun muassa Euroopan neuvoston ja Unescon työssä sananvapaustematiikka korostui toimintaohjelman kauden aikana.

Yritykset ja ihmisoikeudet on yksi teema, joka on voimistunut viime vuosina ja jonka merkityksen arvioidaan kasvavan tulevaisuudessa. Suomi hyväksyi syksyllä 2014 toimintasuunnitelman YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevien periaatteiden osalta, ja parhaillaan on käynnissä toimeenpanon asteittainen käynnistäminen, muun muassa ihmisoikeus- ja yritys vastuukysymysten integroiminen Team Finland -työhön.<sup>43</sup> Erillisen toimintasuunnitelman vuoksi yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevat kysymykset jätettiin ihmisoikeuspoliittisessa toimintaohjelmassa vähemmälle huomiolle, mutta niiden painotusta on varmasti arvioita uudestaan jatkossa.

Rauhanvälitystä ja kriisinhallintaa on perinteisesti pidetty Suomen vahvuusalueena. Arviointityön aikana nousi eri yhteyksissä esille kysymys siitä, huomioidaanko ihmisoikeudet tarpeeksi rauhanvälitys- ja kriisinhallintatyössä. Suomi on lähettänyt esimerkiksi gender-neuvonantajia kriisinhallintaoperaatioihin ja korostanut naisten osallistamisen tärkeyttä rauhanvälityksessä, mutta ihmisoikeudet nähtäisiin mielellään läpileikkaavammin mukana rauhanvälityksessä ja kriisinhallinnassa. Tähän kysymykseen pitäisi pureutua tarkemmin, jotta kokonaistilanteesta saataisiin konkreettisempi kuva.

Euroopan unionin ihmisoikeustoiminta on aihe, jota ei voi ohittaa tarkasteltaessa ulkoasiainhallinnon tehtäviä. Suomi tekee ihmisoikeuspolitiikkaa ensisijaisesti EU:n kautta, mikä korostuu etenkin edustustojen vastauksissa. Vuoden 2014

---

<sup>43</sup> Yritysten yhteiskuntavastuuseen ja ihmisoikeuskysymyksiin liittyvää toimintaa koordinoi työ- ja elinkeinoministeriö.

lopulla aloitettiin neuvottelut EU:n seuraavan ihmisoikeustoimintaohjelman valmistelua varten. Suomi on yrittänyt vaikuttaa siihen, että EU:n toimintaohjelmassa voitaisiin käsitellä myös unionin sisäistä ihmisoikeustilannetta, mutta esitys ei ole toistaiseksi saanut tarpeeksi kannatusta taakseen. EU:n uuteen toimintaohjelmaan vaikuttaminen on priorisoitu ulkoministeriössä yhdeksi lähitulevaisuuden painopisteeksi.

Keskeisen merkityksensä vuoksi Suomen vaikuttaminen EU:n ihmisoikeustoimintaan ja toiminta EU:n kautta eri maissa ja kansainvälisissä rakenteissa olisi erittäin tärkeä aihe tarkemmalle tarkastelulle. Miten Suomi vaikuttaa EU:n elimissä ihmisoikeuskysymyksissä? Miten Suomi toimii osana EU-ryhmää kansainvälisissä järjestöissä? Miten edustustot osallistuvat ja vaikuttavat EU-yhteistyössä? Miten ihmisoikeustyötä tehdään EU-maassa sijaitsevassa edustustossa?

Koska ihmisoikeuspolitiikkaa tehdään pitkälti EU:n kautta on myös tulevaa toimintaohjelmaa ja sen painotuksia tarkasteltava EU-strategian näkökulmasta. Kiinnostavaa on, että esimerkiksi Tanskassa on päädytty siihen, ettei ulkoasiainhallinnolle tehdä enää omaa ihmisoikeuspolitiikkalinjausta, vaan Tanska toimii jatkossa Euroopan unionin ihmisoikeusstrategian pohjalta. Samoin ihmisoikeustoiminnan vaikutuksia seurataan vain EU:n yhteisen toiminnan näkökulmasta.<sup>44</sup>

## 6.1 Puolueet toivovat aktiivista ja johdonmukaista ihmisoikeuspolitiikkaa

Arviointityön osana tehtiin eduskuntapuolueille kysely, jossa puolueita pyydettiin listamaan kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan painopisteet, joihin niiden mukaan Suomen pitäisi jatkossa keskittyä. Kyselyn tavoitteena oli kartoittaa puolueiden näkemyksiä, koska keskustelu ihmisoikeuksien ja ulkopolitiikan osalta keskittyy yleensä lähinnä kehitysyhteistyöhön. Kyselyyn vastasivat kaikki eduskuntapuolueet.

Kuten arviointityötä varten tehdyissä haastatteluissa ja kyselyissä kävi ilmi, ilmapiiri ei ole kansainvälisesti katsoen ihmisoikeusmyönteinen. Myös kansallisessa keskustelussa ja politiikassa ovat äänensävyt koventuneet ihmisoikeuskysymyksissä. Perinteisesti ulkopolitiikassa on vallinnut melko rikkomaton konsensusajattelu, mutta nyt julkisuudessa käydyt keskustelut ovat herättäneet epäilyjä linjan pitämisestä jatkossa. Kyselyn perusteella puolueiden painotukset ovat kuitenkin varsin samoilla linjoilla nykyisten ihmisoikeuspolitiikan prioriteettien kanssa. Etenkin naisten ja tyttöjen ihmisoikeuksien edistämiseksi on vahva tuki. Ainoastaan Muutos2011 poikkeaa voimakkaasti joukosta määrittelemällä ihmisoikeudet kunkin valtion sisäiseksi asiaksi.

Jatkossa Suomelta toivotaan aktiivista ja entistä johdonmukaisempaa otetta ihmisoikeuspolitiikassa sekä selkeämpää priorisointia. Puolueet nostivat esille myös erilaisia tavoitteita ihmisoikeuspolitiikan kehittämisessä: RKP esittää

---

<sup>44</sup> Tanskan viimeinen ulkoasiainhallinnon ihmisoikeuspoliittinen linjaus annettiin vuonna 2009. EU:n ensimmäinen ihmisoikeusstrategia hyväksyttiin Tanskan puheenjohtajuuskaudella vuonna 2012.

ihmisoikeustyölle lisää resursseja. Vasemmisto nostaisi agendalle entistä enemmän työelämään liittyvät oikeudet. Kristillisdemokraatit korostavat uskonnonvapauden merkitystä. Kokoomus vahvistaisi Suomen roolia rauhanturvaamisessa. Vihreät ja SDP toivovat, että ihmisoikeudet huomioidaan kaikilla ulkopoliittikan sektoreilla, kuten kauppapolitiikassa. Keskustan mukaan ihmiskauppaan ja väkivaltaan pitäisi kiinnittää enemmän huomiota. Perussuomalaiset muistuttavat, ettei Pohjoismaissa pitäisi sortua ylimielisyyteen ihmisoikeuskysymyksissä, koska ongelmia on monin paikoin täälläkin.

Kooste puolueiden näkemyksistä:

Kokoomuksen mielestä "Suomen tulee kansainvälisessä ihmisoikeuspolitiikassa keskittää voimavaransa työhön, joka edistää rauhaa, vakautta, korruption kitkemistä, ilmastotoimia, yksityissektorin vahvistamista ja muita yhteisiä tavoitteita. Kehitysyhteistyön voimavaroja tulee kokoomuksen mielestä keskittää konflikteista toipuviin maihin, joissa avun tarve on suurin." Suomen on kehitettävä malleja, jotka mahdollistavat myös yritysten mukaantulon kehitysyhteistyöhön.

Kokoomukselle on tärkeää naisten aseman edistäminen eri sektoreilla. Prioriteetteja ovat myös Suomen kumppanimaiden oikeusvaltiokehityksen kehittäminen ja vastuullisen markkinatalouden tukeminen. Kokoomus haluaa, että Suomesta tulee rauhanyhteistyön suurmaa, ja puolue huomauttaa, että Natolla on nykyään keskeinen ja tärkeä rooli rauhanturvaamisessa. Kokoomuksen mielestä jäsenyys Natossa vahvistaisi Suomen turvallisuutta ja kansainvälistä asemaa. Nato-jäsenyydelle tulee olla valtiojohdon, eduskunnan ja kansalaisten selvä tuki.

Kuluneen vaalikauden merkittävimpinä saavutuksina kokoomus pitää Euroopan rauhaninstituutin perustamista, jota puolue on aktiivisesti kannattanut. Kuluneen hallituskauden onnistumisiin kuuluu myös vahvemman tulosajattelun yhdistäminen kehitysyhteistyön johtamiseen, suunnitteluun, toteutukseen ja raportointiin. Paremman vaikuttavuuden aikaansaamiseksi tarvittaisiin kuitenkin prioriteettien asettamista ja voimavarojen keskittämistä.

Ulkoministeripuolue SDP tukee luonnollisesti Suomen ulkoasiainhallinnon pitkäaikaisia prioriteetteja naisten oikeuksien, TSS-oikeuksien ja kansalaisyhteiskunnan osallistamisen edistämiseksi sekä läpileikkaavaa tavoitetta syrjimättömyyden edistämiseksi. "Nämä kolme tavoitetta ovat keskeinen ja erottamaton osa puolueemme ideologiaa ja arvopohjaa, mistä syystä ne ovat meille myös tärkeitä prioriteetteja Suomen kansainvälisessä ihmisoikeuspolitiikassa."

Kehitettävää on SDP:n mielestä kansallisen ja kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan johdonmukaisuudessa esimerkiksi naisten oikeuksien edistämisessä. "Suomi laahaa jäljessä myös omien seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjensä oikeuksien kehittämisessä, vaikka pyrimme kansainvälisessä toiminnassamme poistamaan moniperustaista syrjintää ja nimenomaan niitä edistämään." Kehittämistä on myös turvapaikanhakijoiden ja ihmisoikeuspuolustajien suojelemisessa. Suomen on toimittava aktiivisena ulkopoliittisena vaikuttajana ja painotettava ihmisoikeuksia nykyistä

vahvemmin. SDP näkee, että ihmisoikeuksien tulisi olla nykyistä keskeisemmässä roolissa myös kauppasuhteissa. Esimerkiksi kehityspolitiikan ihmisoikeusperustaisuutta ei ole läpileikkaavasti ymmärretty kaikessa ulkoasiainhallinnossa.

Suomen ulkoasiainhallinnon ihmisoikeuspolitiikan keskeisinä onnistumisina voi puolueen mukaan pitää pitkäjänteistä työtä esimerkiksi naisten ja lasten sekä vähemmistöjen oikeuksien puolustamisessa. Myös yhteistyö kansalaisjärjestöjen kanssa on ollut luonteva osa Suomen kansainvälistä ihmisoikeuspolitiikkaa.

Perussuomalaiset painottavat kansainvälisessä ihmisoikeuspolitiikassa naisten ja tyttöjen aseman parantamista, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen edistämistä, rauhan edistämistä sekä köyhyiden vähentämistä. Puolueen vastauksen mukaan Suomi on tehnyt kansainvälisessä ihmisoikeuspolitiikassaan hyvää työtä avoimuuden lisäämiseksi, ja positiivista on ollut myös Suomen aktiivinen rooli YK:ssa.

Perussuomalaiset muistuttavat kuitenkin, että "Täällä Pohjolassa me helposti ajatteleme olevamme edistyksellisiä ja siksi suorastaan velvollisia neuvomaan muita. Meidän täytyy kuitenkin pitää huolta siitä, että hyvä tilanteemme pysyy hyvänä." Ristiriitaa on puolueen mielestä esimerkiksi siinä, että oikeus elämään ei Pohjoismaissa toteudu toivotulla tavalla, koska aborttien määrä on korkea. Jatkossa on perussuomalaisten mielestä kiinnitettävä huomiota myös uskonnonvapauden toteutumiseen, koska esimerkiksi Ruotsissa eri uskontokunnat ovat joutuneet huolestuttavalla tavalla väkivallan kohteiksi.

Keskustan prioriteetti ihmisoikeuspolitiikassa on TSS-oikeuksien turvaaminen sekä Suomessa että maailmalla. "Erityisesti naiset, lapset, vammaiset ja etniset vähemmistöt tarvitsevat entistä vahvempaa huomiota TSS-oikeuksien toteutumiseksi." Keskusta korostaa myös sananvapauden ja osallisuuden edistämistä. Myönteisenä kehityksenä puolue pitää politiikkajohdon mukaisuuden parantumista, mistä esimerkkinä on kehitysyhteistyön muuttaminen ihmisoikeusperustaiseksi.

Jatkossa keskusta toivoisi Suomelta aktiivisempaa toimintaa ihmiskaupan kitkemiseksi sekä väkivallan vähentämiseksi niin perheissä kuin yhteiskunnissa yleisestikin. "Perheväkivaltaa tai väkivaltaa yhteiskunnissa ja konflikteissa ei ole onnistuttu suitsimaan. Suurimmat kärsijät ovat haavoittuvat ryhmät, naiset, lapset, vammaiset ja vähemmistöihin kuuluvat ihmiset. Edes rauhanturvaajillamme ei ole riittävää osaamista esimerkiksi lastensuojelusta."

Vasemmistoliiton esille tuomat painopisteet ovat: yhdenvertaisuus ja heikommassa asemassa elävien ihmisryhmien syrjinnän poistaminen, ihmisoikeuksien universaalisuus, naisten aseman vahvistaminen erityisesti työelämässä ja taloudellisessa päätöksenteossa sekä vahva tuki kansalaisjärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan vaikutusmahdollisuuksien vahvistamiselle. Lisäksi vasemmisto toteaa, että "Valtioiden ei saa antaa kilpailla 'kohti pohjaa' ihmisoikeuksilla houkutellakseen suuryritysten investointeja".

Vasemmisto kannattaa Suomen perinteistä linjaa TSS-oikeuksien vahvistamiseksi. Lisäksi "hallituksen tulisi kiinnittää enemmän huomiota myös työelämän perusoikeuksien ajamiseen osana kansainvälistä

ihmisoikeuspolitiikkaa [...] Tähän liittyy myös tarve vahvistaa useissa maissa toimivien yritysten velvoitteita ihmisoikeuksien kunnioittamiseen.”

RKP:lle tärkeimmät kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan painopisteet ovat vähemmistöjen asema laajassa merkityksessä, naisten ja lasten oikeuksien parantaminen sekä nuorten ihmisten mahdollisuudet kehittyä demokraattisella pohjalla. Puolue painottaa syrjinnän kieltä ihmisoikeuksien kulmakivenä.

RKP:n mielestä Suomen pitäisi ottaa aktiivisempi rooli kansainvälisissä järjestöissä ja tuoda voimakkaammin esiin suomalaisten näkemyksiä. Vahva rooli vaatii kuitenkin, että ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanoon ja kehitysapuun lisätään resursseja.

Vihreiden listalla ovat naisten ja tyttöjen oikeudet ja erityisesti seksuaali- ja lisääntymisterveys ja -oikeudet, syrjimättömyys ja seksuaalivähemmistöjen asema, yritysvastuu, TSS-oikeuksien vahvistaminen, oikeusvaltiokehityksen tukeminen ja rankaisemattomuuden sekä kidutuksen vastainen työ.

Vihreiden mukaan Suomi on onnistunut erityisesti kehityspolitiikan muuttamisessa ihmisoikeusperustaiseksi, joskin työtä on sen osalta vielä tehtävä toimeenpanossa. Myös naisten ja tyttöjen oikeuksien puolustamisessa ja avoimuuden edistämisessä Suomi on toiminut hyvin. Vihreät kaipaavat ihmisoikeuspolitiikkaan lisää johdonmukaisuutta: ”kaikessa politiikassa tulee ihmisoikeuksien edistäminen olla ensisijalla, myös Suomen kauppapolitiikassa”.

Kristillisdemokraatit korostavat vastauksessaan, että ”terve ihmisoikeuspolitiikka edellyttää aina taloudellista ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta”. Kristilliset painottavat myös uskonnonvapauden merkitystä. ”Se on nähtävä positiivisena oikeutena, johon samalla liittyy velvollisuus toisten ryhmien vakaumuksen kunnioittaminen.” Kristillisten mukaan kulttuurisin ja uskonnollisen perustein ihmisoikeuksien toimeenpano voi olla erilaisia ja tätä erilaisuutta tulee kunnioittaa lähtien siitä, että valikointi ei perustu voimapolitiikkaan.

Myös kristilliset huomauttavat, että Suomen pitää olla aktiivinen ihmisoikeustoimija. Resurssien vähetessä ihmisoikeuspolitiikan painopisteitä on priorisoitava.

Muutos2011:n mukaan ”pieni ja velaksi elävä Suomi ei missään tapauksessa pysty takaamaan koko maailman ihmisten ihmisoikeuksia.” Puolueen mielestä pitäisikin ajatella, että kukin valtio kansalaisineen on ensisijaisesti vastuussa ihmisoikeuksien takaamisesta omille kansalaisilleen omalla alueellaan.

## 7 Arvioinnin johtopäätökset

Ulkoasiainhallinnon ihmisoikeuspoliittinen toimintaohjelma on hyvä ja toivottu askel kohti suunnitelmallisempaa ja tavoitteellisempaa ihmisoikeuspolitiikkaa. Ensimmäisestä toimintaohjelmasta saadut kokemukset ja arvioinnissa esille nousseet näkökulmat auttavat korjaamaan ongelmakohtia seuraavan toimintaohjelman valmistelussa.

Toimintaohjelman laatimiseen osallistettiin laajasti eri toimijoita niin ulkoasiainhallinnon sisältä kuin kansalaisyhteiskunnankin puolelta, mikä on linjassa ihmisoikeusstrategian avoimuuden ja osallistavuuden edistämisen tavoitteen kanssa. Kansalaisjärjestöjen osallistuminen tapahtui pitkälti kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunnan (IONK) kautta, mutta jatkossa myös IONK:n ulkopuolisille toimijoille toivottaisiin parempaa mahdollisuutta tulla kuulluiksi. Valmistelun haasteiksi koettiin liian tiukka aikataulutus ja niukka tiedotus prosessin etenemisestä, mikä vaikeutti tosiasiallista osallistumista ohjelman laatimiseen.

Ihmisoikeuspoliittinen toimintaohjelma koetaan hyvänä selkänäjana ihmisoikeustoiminnan linjaamisessa ja rajaamisessa. Ihmisoikeuspolitiikan painopisteiden priorisointia pidetään yleisesti välttämättömänä, etenkin kun toimeenpanoon käytettävissä olevat resurssit ovat vähentyneet. Jatkossa toimintaohjelman sisällössä on kuitenkin kiinnitettävä enemmän huomiota tavoitteiden laajuuteen ja seurattavuuteen. Selkeämpi ja konkreettisempi tavoitteiden asettelu sekä lyhyemmälle että pidemmälle aikavälille antavat paremman mahdollisuuden toimintaohjelman toimeenpanoon. Tarkempia indikaattoreita toimeenpanon seurantaan varten on luotava jo toimintaohjelman valmisteluvaiheessa.

Seurantajärjestelmää, tavoitteita ja indikaattoreita suunniteltaessa on otettava huomioon ulkoasiainhallinnon organisaation eri osien erilaiset toimintaympäristöt ja -profiilit. Roolit ja vastuut ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanossa on määriteltävä nykyistä tarkemmin. Toimeenpanon seurannan kehittämistä varten olisi hyvä tehdä aluksi rajatumpi testimalli, jotta kehittämissä vaiheita ei tarvitse läpikäydä heti koko organisaation laajuisesti.

Toimintaohjelman kärkihankkeiden osalta on ulkoasiainhallinnossa tehty ja on parhaillaan meneillään useita erilaisia toimintoja. Laajojen tavoitteiden ja vasta kehitteillä olevan seurantajärjestelmän vuoksi toimeenpanoa on mahdollista arvioida vain yleisellä tasolla. Suomen toiminta kärkihankkeiden osalta näyttää yleisesti ottaen kattavalta. Seksuaali- ja lisääntymisterveyteen liittyvien oikeuksien sekä kansalaisyhteiskunnan osallisuuden edistämässä Suomella koetaan olevan edelläkävijän rooli. Työn vaikuttavuutta nykyisten tavoitteiden osalta on kuitenkin hyvin vaikea arvioida. Lisäksi kärkihankkeet noudattelevat Suomen monivuotisia ihmisoikeuspolitiikan painopisteitä, joten toiminnan juuret ulottuvat pitkälle aikaan ennen toimintaohjelman valmistumista.

Valittuja kärkiteemoja pidetään sekä ulkoasiainhallinnon sisällä että kansalaisyhteiskunnan puolella edelleen olennaisina, mutta niiden sisällä toivotaan kuitenkin tiukempaa priorisointia painotusten ja tavoitteiden suhteen sekä toimeenpanon keinojen kehittämistä. Toimintaa Suomen perinteisillä vahvuusalueilla, kuten naisten oikeuksien edistämässä, on tärkeää tarkastella erityisen kriittisesti, koska odotukset Suomen osalta ovat myös suuret. Lisäksi jatkossa on punnittava nousevien ihmisoikeuskysymysten – kuten yritysvastuun – asemaa Suomen ulkoasiainhallinnon toiminnassa.

Kehittämiskohdiksi nousivat arvioinnissa myös viestinnän lisääminen kansainvälisestä ihmisoikeuspolitiikasta ja toisaalta tarve saada nykyistä enemmän tutkimustietoa ihmisoikeuspolitiikasta. Mahdollisuus saada laajemmin tietoa Suomen ihmisoikeustoiminnasta maailmalla lisäisi toiminnan avoimuutta

ja samalla se tukisi ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanon tutkimusta ja seurantaa ulkoasiainhallinnon ulkopuolella.

Kansainvälinen toimintaympäristö ihmisoikeus oikeuksien edistämiseksi on monin paikoin vaikeutunut, ja ihmisoikeuksien yleismaailmallisuutta haastetaan eri yhteyksissä. Lisäksi ulkoasiainhallinnon vähenevät resurssit vaikeuttavat osaltaan ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanoa. Ihmisoikeusstrategian ja ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman valmisteluprosessin aloittamaa keskustelua ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanosta ja tavoitteista olisikin nyt ensiarvoista pitää yllä.

Yleiset kehittämissuhteet:

- Ulkoasiainhallinnon ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman tavoitteet on määriteltävä selkeämmin, jotta toiminnan kattava seuranta ja syvällisempi arviointi olisivat mahdollisia.
- Toimintaohjelman valmisteluvaiheessa on käsiteltävä myös resursseja. Tavoitteet on kytkettävä käytössä oleviin voimavaroihin. Erityisesti toiminnan prioriteeteiksi nostettujen tavoitteiden toteuttamiselle on varmistettava riittävä rahoitus.
- Toimintaohjelman toimeenpanon seuranta on rakennettava kiinteäksi osaksi ulkoasiainhallinnon toimintaa. Seurannan on oltava järjestelmällistä ja jatkuvaluontoista. Seurantajärjestelmän toimivuutta on hyvä testata ensin rajatun ulkoasiainhallinnossa, jotta seurantaa voidaan kehittää ilman että se rasittaa koko laajaa organisaatiota.
- Ihmisoikeusosaamisen vahvistamiseksi ulkoasiainhallintoon tarvitaan kokonaisvaltainen arvio ihmisoikeuskoulutuksen tarpeesta ja pidempiaikainen suunnitelma koulutuksen järjestämisestä. Ihmisoikeusosaamisella on perustavaa merkitystä, kun tavoitteena on vahvistaa ihmisoikeudet ulko- ja turvallisuuspolitiikan kaikille sektoreille.
- EU on Suomen ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanon keskeisin kanava. Suomen toiminnasta ja vaikutusmahdollisuuksista EU-yhteistyössä olisi hyödyllistä tehdä erillinen selvitys ja arviointi.
- Avoimuus ja osallistavuus ovat Suomen ihmisoikeuspolitiikan keskeisiä tavoitteita. Niiden edistämiseksi on viestintää ja tiedonsaannin mahdollisuuksia ihmisoikeuspolitiikasta ja sen toimeenpanosta lisättävä.
- Ihmisoikeuspoliittisten linjausten suunnittelun ja päätöksenteon tueksi tarvitaan lisää Suomen kansainvälistä ihmisoikeuspolitiikkaa käsittelevää tutkimusta. Ulkoministeriön oma tutkimustoiminta voisi tukea erityisesti painopisteiksi valittavien teemojen analysointia.

## LÄHTEET

Evaluation on Finland's Development Policy and Cooperation, 2015/1, ulkoasiainministeriö.

Handbook on National Human Rights Plans of Action (2002), Professional Training Series No. 10, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, United Nations.

Ihmisoikeudet ja Suomen ulkopoliittikka, ulkoasiainministeri Erkki Tuomiojan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle antama selvitys Suomen hallituksen ihmisoikeuspolitiikasta 29.11.2000, ulkoasiainministeriön julkaisuja 9/2000.

Jukarainen, Pirjo & Puumala Eeva (2014) The Nordic Implementation of UNSCR 1325, A Comparative Evaluation, The 1325 Network Finland & Acaide Oy.

Kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunnan arvio ulkoasiainhallinnon ihmisoikeusstrategian ja ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman vaikutuksista, 2015.

Prior, Tahnee, Duyck, Sébastien, Heinämäki, Leena, Koivurova, Timo and Stępień, Adam (2013) Addressing Climate Vulnerability: Promoting the Participatory Rights of Indigenous Peoples and Women through Finnish Foreign Policy, The Northern Institute for Environmental and Minority Law, University of Lapland Printing Centre.

Päätöksistä muutoksiin, Valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen -hankkeen raportti ja toimenpidesuosituksiset, Valmistelutyöryhmän raportti 1.12.1014, VM142:00/2013.

Recommendation on systematic work for implementing human rights at the national level (2009), CommDH(2009)3, Commissioner for Human Rights, Council of Europe.

Reducing Inequalities, A human rights-based approach in Finland's development cooperation with special focus on gender and disability, A case study on Ethiopia and Kenya (2014) Institute for Human Rights, Åbo Akademi University.

Suomen keskeiset vammaisten oikeuksiin kehitysyhteistyössä liittyvät saavutukset vuosina 2011–2014, Katariina Sario, KEO-20, 18.8.2014.

Suomen ulkoasiainhallinnon ihmisoikeuspoliittinen toimintaohjelma 2013–2015, ulkoasiainministeriö, Jyväskylä: Kopijyvä Oy.

Suomen ulkoasiainhallinnon ihmisoikeusstrategia (2013), ulkoasiainministeriö, Jyväskylä: Kopijyvä Oy.

Suomen ulkoasiainhallinnon julkiset ohjeet Euroopan unionin ihmisoikeuspuolustajia koskevien suuntaviivojen käytännön toteuttamisesta (2014) ulkoasiainministeriö, Jyväskylä: Grano Oy.

Tarjamo, Kerttu (2012) Selvitystyö ulkoasiainministeriön toiminnasta LHBTI-ihmisoikeuksien edistämiseksi.

Tuloksellisuustarkastelukertomus. Ulkoasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 12/2013.

Tuure, Tuomas (2013) Raportti vammaisten ihmisoikeuksista Suomen ulkopoliitikassa, Kynnys ry.

Ulkoasiainministeri Tarja Halosen eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle antama selonteko Suomen hallituksen ihmisoikeuspolitiikasta 11.11.1998.

Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteko 2014, ulkoasiainministeriö, Jyväskylä: Grano Oy.

Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta 2009, ulkoasiainministeriö.

Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta 2004, ulkoasiainministeriö, Helsinki: Edita Prima Oy.

Ville, Sinkkonen ja Vogt, Henri, toim. (2014) Utopia ulkopoliitikassa: sarja visioita Suomen asemasta maailmassa, ulkoasiainministeriö, Jyväskylä: Kopijyvä Oy.

## LIITE 1: Kysely edustustoille ja osastoille Suomen ulkoasiainhallinnon ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman toimeenpanosta

### Suomen ulkoasiainhallinnon ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman toimeenpanon arviointi

Suomen ulkoasiainhallinnon ihmisoikeusstrategia (2013-) ja ihmisoikeuspoliittinen toimintaohjelma vuosille 2013-2015 linjaavat Suomen ihmisoikeuspolitiikan painopistealueet ja tavoitteet sekä keskeiset hankkeet (ks. liitteenä olevat asiakirjat). Strategia ja toimintaohjelma laadittiin viime vuonna ensimmäistä kertaa, joten niiden toimeenpanoa ja seurantaa on tärkeää arvioida kattavasti ihmisoikeuspolitiikan ja sen toimintamallien kehittämistä varten.

Strategian läpileikkaavia tavoitteita tuodaan esille Suomen kaikessa toiminnassa. Läpileikkaavia tavoitteita ovat: 1) syrjinnän poistaminen ja 2) avoimuuden ja osallisuuden lisääminen.

Toimintaohjelmaan on määritelty kärkihankkeita, joiden osalta Suomi on ihmisoikeuspolitiikassa erityisen aktiivinen. Kärkihankkeita ovat: 1) Naisten ja tyttöjen ihmisoikeuksien lisääminen 2) taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten (TSS) oikeuksien oikeudellisen sitovuuden korostaminen ja toimeenpanon edistäminen ja 3) osallisuuden lisääminen.

### Kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunnan seurantarooli

Valtioneuvoston asettaman Kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunnan (IONK) keskeisenä tehtävänä on seurata Suomen ihmisoikeuspolitiikan toteutumista. IONK aloitti ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman toimeenpanon seurannan syksyllä 2013, ja edustustoille sekä osastoille lähetettävä kysely on osa tätä arviointia. IONK on laatinut kyselyn yhteistyössä ulkoasiainministeriön kanssa.

Kyselyssä heijastuu se, että IONK on päättänyt keskittyä toimintaohjelman arvioinnissa neljään teemaan: 1. ihmisoikeuksien valtavirtaistamiseen Suomen ulkopoliitikassa, 2. kansalaisjärjestöjen osallistumismahdollisuuksiin Suomen ihmisoikeuspolitiikassa, 3. ihmisoikeuspuolustajien suojeluun ja tukemiseen ja 4. suurimmassa syrjintävaarassa olevien ryhmien oikeuksien edistämiseen. Kyselyn kysymykset painottuvat siten valittuihin teemoihin. Lisäksi keskeisenä tavoitteena on selvittää, miten toimintaohjelmaa ja sen toimeenpanon seurantaa voidaan jatkossa kehittää.

Samalla kyselyssä kerätään tietoa UM:n omaa seuranta- ja arviotyötä varten.

Kyselyn arvioinnista ja siitä tehtävästä raportista vastaa UM:n toimeksiannosta ulkopuolinen asiantuntija Susan Villa.

Sekä Susan Villan raportti että IONK:n tekemä arvio julkaistaan vuoden 2015 alussa pidettävässä seminaarissa.

## Ohjeita kyselyyn vastaamiseen

Vastaajia pyydetään huomioimaan, että vastaukset käsitellään kyseisen edustuston tai osaston näkemyksinä, ei vastaajan henkilökohtaisina arvioina. Kyselyyn vastaamalla voitte vaikuttaa ihmisoikeuspolitiikan linjauksiin ja toimintamalleihin jatkossa, joten vastauksissa on hyvä nostaa esille ihmisoikeustyön haasteiden lisäksi erityisesti hyväksi havaittuja toimintatapoja. Kyselyn osiot IV ja V on kohdistettu edustustoille, mutta myös osastot voivat vastata niihin siltä osin kuin ne sopivat osaston toimenkuvaan.

Vastauksiin kannustetaan liittämään – mahdollisuuksien mukaan - konkreettisia esimerkkejä toiminnasta ja yhteistyöstä ihmisoikeusasioissa eri toimijoiden kanssa.

Osastot ja edustustot voivat harkintansa mukaan jättää vastaamatta sellaisiin kysymyksiin, jotka eivät liity niiden toimialaan.

Kyselyyn saatuja vastauksia hyödynnetään toimintaohjelman arviointityössä. Arviointiraportissa voidaan lainata vastauksia, mutta vastannutta tahoa ei nimetä lainauksen yhteydessä.

Lisätietoja antaa Janina Hasenson / POL- 40, [janina.hasenson@formin.fi](mailto:janina.hasenson@formin.fi) tai p. 0295 351 902

Vastaukset pyydetään ystävällisesti lähettämään 4.11.2014 mennessä osoitteisiin:  
[POL-40@formin.fi](mailto:POL-40@formin.fi) ja [susan.villa@icloud.com](mailto:susan.villa@icloud.com)

Kysely edustustoille ja osastoille Suomen ulkoasiainhallinnon ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman toimeenpanosta

**I Suomen ulkoasiainhallinnon ihmisoikeuspoliittinen toimintaohjelma 2013-2015 ja sen toimeenpano**

1. Miten ihmisoikeuspoliittinen toimintaohjelma on otettu huomioon toimintanne linjauksissa?
2. Mitä konkreettisia toimia olette tehneet toimintaohjelman kärkihankkeiden osalta (mainitkaa keskeisimmät hankkeet)? Miten kyseiset hankkeet ovat edistyneet?
3. Mitä haasteita toimintaohjelman toimeenpanossa on mahdollisesti esiintynyt?

4. Onko toimialueellanne noussut esille ihmisoikeuskysymyksiä tai onko teillä keskeisiä ihmisoikeushankkeita, joita ei ole mainittu toimintaohjelmassa?
5. Miten arvioisitte toimintaohjelman käytettävyyttä ja hyödyllisyyttä ihmisoikeuspolitiikan linjaamisessa?
6. Miten toimintaohjelman toimeenpanoa seurataan edustustossanne/osastollanne? Miten seuranta voisi kehittää?

## II Ihmisoikeuksien valtavirtaistaminen Suomen ulkopolitiikassa ja ihmisoikeusosaaminen

1. Huomioidaanko ihmisoikeudet läpileikkaavasti toiminnassanne?
2. Mitä haasteita ihmisoikeuksien valtavirtaistamisessa olette kohdanneet?
3. Millaiseksi arvioitte edustustonne/osastonne ihmisoikeusosaamisen tällä hetkellä?
4. Millaista tukea (ml. ihmisoikeuskoulutus) edustustonne/osastonne kaipaa ihmisoikeusosaamisen kehittämisessä?

## III Yhteistyö kansalaisjärjestöjen kanssa Suomen ihmisoikeuspolitiikassa

1. Tekeekö edustustonne/osastonne yhteistyötä kansainvälisten, suomalaisten ja/tai paikallisten kansalaisjärjestöjen kanssa ihmisoikeuskysymyksissä? Millaista yhteistyötä teette?
2. Mitkä ovat yhteistyön suurimmat edut? Entä mitä haasteita olette mahdollisesti kohdanneet?
3. Miten yhteistyötä voisi kehittää?

## IV Ihmisoikeuspuolustajien tukeminen ja suojeleminen (erityisesti edustustoille)

1. Oletteko toimineet ihmisoikeuspuolustajien suojelemiseksi ja tukemiseksi? Millaista yhteistyötä on ollut? Mainitkaa konkreettisia esimerkkejä, jos mahdollista.
2. Miten ihmisoikeuspuolustajien tukemista ja suojeleminen voidaan kehittää?
3. Mikä on mielestänne toimivin malli ihmisoikeuspuolustajien tilanteen ja yleisen ihmisoikeustilanteen seuraamiseksi?

**V** Suurimmassa syrjintävaarassa olevat ryhmät (erityisesti edustustoille)

1. Mitkä ovat suurimmassa syrjintävaarassa olevat ryhmät toimialueellanne?
2. Miten olette edistäneet näiden ryhmien ihmisoikeuksien toteutumista?