

Pauli Rautiainen & Juha Lavapuro sekä työryhmä
Jari Hartzell, Emma Lehtinen, Niina Meriläinen,
Riku Neuvonen ja Elina Todorov

IHMISOIKEUSINDIKAATTORIEN KÄYTTÄMINEN SUOMEN PERUS- JA IHMISOIKEUSTILANTEEN SEURANTAAN

Lokakuu 2016

Valtioneuvoston selvitys-
ja tutkimustoiminnan
julkaisusarja 36/2016

KUVAILULEHTI

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtioneuvoston kanslia, 3.10.2016		
Tekijät	Pauli Rautiainen & Juha Lavapuro sekä työryhmä Jari Hartzell, Emma Lehtinen, Niina Meriläinen, Riku Neuvonen ja Elina Todorov		
Julkaisun nimi	Ihmisoikeusindikaattorien käyttäminen Suomen perus- ja ihmisoikeus-tilanteen seurantaan		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 36/2016		
Asiasanat	Ihmisoikeudet, ihmisoikeusindikaattorit, ihmisoikeuspolitiikka, vammaisuus, terveys, perusoikeudet, indikaattorit, oikeuspolitiikka		
Julkaisuaika	Lokakuu, 2016	Sivuja XIV+134	Kieli Suomi

Tiivistelmä

Julkaisu on valtioneuvoston selvitys- ja tutkimusohjelmaan kuuluneen kansallisten perus- ja ihmisoikeusindikaattorien kehittämishankkeen loppuraportti. Julkaisussa esitellään ensin yleisellä tasolla mitä ihmisoikeusindikaattorit ovat. Tämän jälkeen hahmotellaan Suomeen soveltuvaa oikeusperusteista ihmisoikeusindikaattorikehikkoa. Lopuksi ihmisoikeusindikaattoreita pilotoidaan tarkastelemalla oikeuden terveyteen ja vammaisten henkilöiden ihmisoikeuksien toteutumista.

Julkaisu on kirjoitettu työkaluksi ihmisoikeusindikaattorien käyttöönotolle ihmisoikeuspolitiikan seurannan ja sen ohjauksen välineeksi. Ihmisoikeusindikaattoreista on kirjoitettu aiemmin Suomessa hyvin vähän, joten julkaisussa selostetaan kansainvälistä ihmisoikeusindikaattorikeskustelua sekä esitellään ulkomaisia ihmisoikeusindikaattorimalleja.

Tutkijaryhmä suosittelee ihmisoikeusindikaattorityön vahvistamiseksi seuraavia jatkotoimia:

- Ihmisoikeusindikaattorien kehittäminen sidotaan yhteen konkreettisen ja relevantin ihmisoikeus-kysymyksen, kuten vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen toteutumisen seurantajärjestelmän kehittämisen, kanssa.
- Ihmisoikeusindikaattorityölle osoitetaan vastuorganisaatio ja nimetään vastuuvirkamies, joka koordinoi ihmisoikeuspolitiikan seuranta ja kansallisen ihmisoikeusindikaattorikehikön kehittämistä.
- Keskeiset ihmisoikeustoimijat kootaan yhteiseen ihmisoikeusasiantuntijakeskukseen, jotta suomalainen ihmisoikeusarkkitehtuuri selkiytyy ja sen voimavarat saadaan tehokkaasti käyttöön.
- Viranomaisrekistereitä ja tilastotiedon tuotantoa kehitetään rakenteellisen syrjinnän tunnistamiseen ja haavoittuvien ihmisryhmien aseman seurantaan paremmin soveltuviksi.
- Ihmisoikeusindikaattorityön tulosten hyödyntäminen on valtavirtaistettava osaksi kaikkea lainvalmistelutyötä.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2015 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

SISÄLLYS

Toimenpidesuosittukset	V
Esipuhe	VII
Raportissa käytettyjä lyhenteitä	X
Ihmisoikeuksien abc	XII
1 Johdanto	1
1.1 Ihmisoikeusindikaattoreita tarvitaan ihmisoikeuspolitiikan seurantaan	1
1.2 Raportin tavoite ja rakenne.....	5
2 Indikaattoritieto ja ihmisoikeusindikaattorit	8
2.1 Mitä indikaattoritieto on ja mihin sitä käytetään?	8
2.2 Mitä ihmisoikeusindikaattorit ovat ja mihin ne soveltuvat?.....	10
3 Ihmisoikeuksien hahmottaminen kokonaisvaltaisesti	13
3.1 Ihmisoikeuksiin ei ole yhtä vaan useita näkökulmia.....	13
3.2. Sisällöllinen näkökulma ihmisoikeuksiin: ideaaleja ja ihmisten toimintavalmiuksia	14
3.3. Muodollinen näkökulma ihmisoikeuksiin: yhteisöllisesti sovittuja oikeussääntöjä ..	17
3.4. Kamppailunäkökulma ihmisoikeuksiin: alistetussa asemassa olevien kamppailu oikeuksien yhdenvertaisesta toteutumisesta	20
3.5. Oikeusperusteisten ihmisoikeusindikaattorien rakentaminen edellyttää ihmisoikeuksien hahmottamista kokonaisvaltaisesti	22
4 Miten ihmisoikeuksista johdetaan ihmisoikeusindikaattoreita?	24
4.1. Ihmisoikeusvelvoitteiden pohjalta luodaan rakenne-, prosessi- ja lopputulos- indikaattoreita.....	24
4.2 Rakenne-, prosessi- ja lopputulosindikaattoreihin yhdistetään ihmisoikeus- tilannetta kokonaisvaltaisesti kuvaavaa tietoa	30
5 Pilottiversio suomalaisesta ihmisoikeusindikaattorikehikosta	38
6 Oikeuden terveyteen toteutuminen ihmisoikeusindikaattorien avulla tarkasteltuna 46	
6.1 Aluksi.....	46
6.2 Terveys ihmisoikeutena.....	47

6.3 Terveyspalveluiden toiminta yleisesti	50
6.4 Oikeuden terveyteen toteutuminen eri väestöryhmissä	61
6.5 Yhteenveto oikeuden terveyteen toteutumisesta.....	77
7 Vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen ihmisoikeusindikaattorien avulla tarkasteltuna	80
7.1 Lähtökohdat ja käytettävät indikaattorit.....	80
7.2 Vammaisten henkilöiden asemaa jäsenetään vähitellen yhä ihmisoikeuslähtöisemmin.....	81
7.3 Esteettömyyden edistäminen etenee hitaasti	85
7.4 Sikiöseulontojen lisääminen on alentanut vammaisten lasten syntyvyyttä	88
7.5 Käytettävät tietolähteet vaikuttavat käsitykseen vammaispalveluiden saatavuudesta ja luotettavuudesta.....	90
7.6 Vammaiset henkilöt pääsevät muita heikommin osallisiksi työstä ja tuloista	93
7.7 Kokoavia päätelmiä vammaisten henkilöiden ihmisoikeuksien toteutumisesta.....	94
8 Kokoavia päätelmiä ja toimenpidesuosituksia	96
8.1 Ihmisoikeusindikaattorityö pähkinänkuoressa	96
8.2. Ihmisoikeusindikaattorien kehitystyö on kiinnitettävä ihmisoikeusarkkitehtuurin kokonaisvaltaiseen kehittämiseen.....	100
8.3 Ihmisoikeusarkkitehtuurin kehittämiseen liittyviä toimenpidesuosituksia	105
Lähteet	108
LIITE 1: YK:n indikaattorimalli.....	124
LIITE 2: Yhdistyneen kuningaskunnan indikaattorimalli.....	129

TOIMENPIDESUOSITUKSET

- 1. Ihmisoikeusindikaattorien kehittäminen sidotaan seuraavaksi yhteen jonkin konkreetin ja relevantin ihmisoikeuskysymyksen – kuten vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen toteutumisen seurantajärjestelmän kehittämisen – kanssa, jotta ihmisoikeusindikaattorityön pilotoinnissa voidaan siirtää sidosryhmien osallistamiseen.**

Ihmisoikeusindikaattorien kehittämistä tulee seuraavaksi jatkaa jollakin yksittäisellä elämänalueella tai jonkin tietyn ihmisryhmän piirissä yhdessä tuohon ryhmään kuuluvien toimijoiden kanssa. Tällöin indikaattorityö voidaan tuoda osaksi ihmisoikeuspolitiikan sidosryhmien eli kansalaisyhteiskunnan ja ihmisoikeustilanteen seurannasta vastaavien viranomaistoimijoiden työtä. Ihmisoikeusindikaattorityöhön osoitettavien niukkojen voimavarojen kannalta olisi tärkeää, että ihmisoikeusindikaattoreiden kehittämisen palvelisi mahdollisimman hyvin myös yhdenvertaisuuden toteutumisen seuranta, sillä ihmisoikeusindikaattorityön näkökulmasta keskeisimmät suomalaiset ihmisoikeusongelmat ovat yhdenvertaisuusongelmia.

Nähdäksemme ihmisoikeusindikaattoreihin tukeutuvan erityisen tarkastelun kohteeksi olisi ensimmäiseksi otettava vammaisten henkilöiden ihmisoikeuksien toteutuminen. Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan Yhdistyneiden kansakuntien (YK) yleissopimuksen (SopS 26–27/2016) kansallinen voimaantuminen ja siihen liittyvien valvontamekanismien rakentaminen tarjoaa hedelmällisen mahdollisuuden myös uusien työkalujen kehittämiseksi Suomen ihmisoikeuspolitiikan seurantaan. Vammaisten oikeuksien toteutumisen systemaattiseen seurantaan on tarvetta jo siitä syystä, että muun muassa eduskunnan oikeusasiamies ja yhdenvertaisuusvaltuutettu ovat omassa toiminnassaan kiinnittäneet huomiota siihen, kuinka vammaisiin henkilöihin kohdistuu Suomessa runsaasti välitöntä ja välillistä syrjintää.

- 2. Ihmisoikeusindikaattorityölle on osoitettava vastuuviranomainen sekä nimettävä vastuuvirkamies, joka koordinoi ihmisoikeuspolitiikan seuranta ja kansallisen ihmisoikeusindikaattorikehikon kehittämistä.**

Samaan aikaan kun ihmisoikeusindikaattorityön kehittäminen sidotaan sidosryhmäosallistumisen pilotoimiseksi yhteen jonkin konkreetin ja relevantin ihmisoikeuskysymyksen kanssa, Suomessa on jatkettava työtä myös ihmisoikeuspolitiikan seurantaan kokonaisvaltaisesti käytettävän indikaattorikehikon luomiseksi. Suomeen olisi nimittävä vastuuvirkamies, joka koordinoi kansallisen ihmisoikeusindikaattorikehikon kehittämistä yhdessä kansalaisyhteiskunnan edustajien, viranomaistoimijoiden ja ihmisoikeustutkimusta harjoittavien yliopistojen kanssa. Mallia työlle voi hakea esimerkiksi demokratiaindikaattorien kehittämistyöstä ja kansallisesta vaalitutkimuskonsortioista.

- 3. Ihmisoikeusarkkitehtuuria on selkeytettävä kokoamalla keskeiset ihmisoikeustoimijat yhteiseen ihmisoikeusasiantuntijakeskukseen ja turvaamalla sille riittävät toimintaresurssit.**

Kansainväliset kokemukset osoittavat, että ihmisoikeustilannetta kokonaisvaltaisesti tarkastelevien indikaattorien luominen, ylläpitäminen ja soveltaminen ei ole mahdollista ilman riittävien resurssien osoittamista tähän tarkoitukseen. Tällä hetkellä riittämättömistä resursseista ihmisoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen tarkastelussa kärsii etenkin

Ihmisoikeuskeskus, jonka henkilöstöressurssien ja määrärahojen lisäämiselle on ehdottomasti tarvetta.

Ihmisoikeuskeskuksen resurssien vahvistamisen yhteydessä olisi hyvä pyrkiä kohti sellaista rakenteellista kokonaisratkaisua, jossa yksittäiset erillisvaltuutetut koottaisiin saman katon alle yhteiseen ihmisoikeusasiantuntijakeskukseen, jossa toimisivat myös eduskunnan oikeusasiamies ja Ihmisoikeuskeskus. Näin voidaan luoda erillisvaltuutettujen toimialarajat läpileikkaavia toimintoja, joista ihmisoikeusindikaattorityö ja sen edellyttämä tiedonhankinta on yksi esimerkki.

4. Viranomaisrekistereitä ja tilastotiedon tuotantoa on kehitettävä rakenteellisen syrjinnän tunnistamiseksi ja haavoittuvien ihmisryhmien aseman seurantaan paremmin soveltuviksi.

Laillisuusvalvojien ratkaisujen ja muiden ihmisoikeuksien valvontaan liittyvien asiakirjojen avulla voidaan tunnistaa keskeisimpien suomalaisten ihmisoikeusongelmien liittyvän eri väestöryhmien syrjintään ja muuhun eriarvoiseen kohteluun. Ihmisoikeuksien toteutumisvajeesta kärsivät muun muassa etnisesti valtavirrasta poikkeavat ihmiset, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöt, vangit, vanhukset ja vammaiset henkilöt. He kohtaavat suomalaisessa yhteiskunnassa niin suoraa, välillistä kuin rakenteellista syrjintää.

Etenkin välillisen ja rakenteellisen syrjinnän tunnistamiseen liittyvien ihmisoikeusindikaattorien luominen on tällä hetkellä vaikeaa, kun viranomaisrekisterit ja julkiset tilastot eivät tarjoa riittävän yksityiskohtaista tietoa eri väestöryhmistä. Ihmisoikeuspoliittisten toimien suuntaamisen kannalta olisi koko väestöä koskevien yleisten huomioiden sijaan tärkeää kyetä havaitsemaan mahdollisimman tarkasti ne yhteiskuntaelämän osa-alueet, joissa jokin ihmisryhmä kärsii oikeuksiensa toteutumisen vajeesta. Siksi viranomaisrekistereitä ja tilastotiedon tuotantoa on kehitettävä rakenteellisen syrjinnän tunnistamiseksi ja haavoittuvien ihmisryhmien aseman seurantaan paremmin soveltuviksi.

Tämän ohella on tuettava ihmisoikeus- ja yhdenvertaisuustutkimusta.

5. Ihmisoikeusindikaattorityön tulosten hyödyntäminen on valtavirtaistettava osaksi lainvalmistelutyötä.

Vaikka ihmisoikeusindikaattorit eivät korvaa yksittäisiin lainsäädäntöhankkeisiin liittyviä ihmisoikeusvaikutusten arviointeja, tuottavat ne täsmällistä tietoa ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa. Tämän vuoksi ihmisoikeusindikaattorityön havaintojen huomioon ottaminen tulisi soveltuvin osin integroida osaksi hyvää lainsäädäntötapaa ja normaalia lainvalmistelua. Ihmisoikeusvaikutusten arviointi tulisi ottaa olennaiseksi osaksi kaikkea ihmisvaikutusten arviointia.

Samalla perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia tulisi lainvalmistelussa yleisestikin vahvistaa kehittämällä nykyisin lähinnä säätämisyjärjestyskysymyksiin keskittyvää lainsäädännön perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia kokonaisvaltaisemmaksi ja perustuslain 22 §:ään kirjatun perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisveloitteen huomioivaksi. Ihmisoikeusindikaattorien kehittämistyö on siten sidottava yhteen lainsäädännön perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin kehittämisen kanssa.

ESIPUHE

Vuonna 2004 valtioneuvoston ensimmäisen ihmisoikeusselonteon eduskuntakäsittelyn yhteydessä pidettiin puutteena, ettei Suomessa kyetä muodostamaan ihmisoikeuksien toteutumisesta helposti hahmotettavissa olevaa tilannekuvaa, jonka avulla voitaisiin esittää syvällisiä tai perusteltuja arvioita ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyvistä toimista tai ihmisoikeuspolitiikan onnistumisesta käytännössä. Ihmisoikeuspolitiikan seurantaan käytettävien indikaattorien ja mittareiden kehittämisestä keskusteltiin tämän jälkeen toistuvasti, mutta keskustelu ei johtanut konkreettisiin toimiin indikaattorien kehittämiseksi.

Valtioneuvoston vuoden 2014 lopulla laatimassa ihmisoikeusselonteossa tunnistettiin niin kansallisessa kuin kansainvälisessä kontekstissa voimistunut tarve kehittää ihmisoikeustilanteen kehityksen tarkastelua erilaisten mittareiden avulla. Selonteon eduskuntakäsittelyn yhteydessä eduskunnan hallintovaliokunta ja perustuslakivaliokunta pitivät indikaattorien kehittämistä tärkeänä ja katsoivat, että olisi ryhdyttävä toimenpiteisiin ihmisoikeusindikaattoreita koskevien kehittämislinjausten toteuttamiseksi.

Tämän pohjalta valtioneuvoston vuoden 2015 selvitys- ja tutkimusohjelmassa tunnistettiin yhdeksi yhteiskuntapoliittisesti ajankohtaiseksi selvitys- ja tutkimustarpeen kohteeksi ihmisoikeuspolitiikan seurantajärjestelmän kehittäminen. Se sidottiin ohjelmassa yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta muuttuvassa toimintaympäristössä koskevan painopistealueeseen ja tarkemmin teemaan, jossa tarkastellaan yhteiskunnan sosiaaliseen ja arvokehitykseen kokonaisturvallisuuden kannalta keskeisimmän vaikuttavia tekijöitä.

Valtioneuvoston kanslia tilasi tarjouskilpailun jälkeen Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulun tutkijaryhmältä kansallisten perus- ja ihmisoikeusindikaattorien kehittämishankkeen. Hanke on toteutettu syyskuun 2015 ja elokuun 2016 välisenä aikana. Tämä julkaisu on hankkeen loppuraportti.

Hankkeen päätavoitteena on ollut kuvata, kuinka oikeusperusteisia ihmisoikeusindikaattoreita voidaan käyttää Suomen ihmisoikeustilanteen kehityksen seurantaan. Hankkeessa muotoillut ihmisoikeusindikaattorit eroavat yleisistä sosiaali-indikaattoreista siinä, että ne ovat oikeusperusteisia toisin kuin esimerkiksi väestön terveyden kehittymistä kuvaavat mittarit tai demokratiaindikaattorit. Siksi raportissa käsitellään laajasti kysymystä siitä, mitä ihmisoikeusindikaattorien oikeusperusteisuus oikeastaan tarkoittaa.

Ihmisoikeusindikaattorityön yleisten kysymysten käsittelyn ohella hankkeen tavoitteena on ollut kuvata, kuinka Suomeen voidaan luoda elämänaluemalliin pohjautuva kansallinen ihmisoikeusindikaattorikehikko, ja miten tuota kehikkoa käyttäen voidaan tarkastella Suomen ihmisoikeustilanteen kehittymistä. Raportissa esitettävä indikaattorikehikko on luonnostelma, jonka tarkoituksena on osoittaa millainen indikaattorikehikko voi olla.

Hankkeen puitteissa ei ole ollut mahdollista osallistaa sidosryhmiä sellaisella tavalla, jolle varsinaisessa ihmisoikeusindikaattorityössä indikaattorikehikon rakentamisen ja soveltamisen tulisi perustua. Seuraavassa vaiheessa ihmisoikeusindikaattorityön integroimisessa osaksi suomalaista ihmisoikeusarkkitehtuuria olisikin keskityttävä sidosryhmien osallistamiseen jollakin ihmisoikeuspoliittisesti ajankohtaisella osa-alueella. Tutkijaryhmämme käsityksen mukaan tämä osa-alue voisi olla vammaisten henkilöiden oikeudet.

Hankkeen kolmantena tavoitteena on ollut pilotoida oikeusperusteisia ihmisoikeusindikaattoreita kahden osa-alueen tarkasteluun. Raportissa tarkastellaan

ihmisoikeusindikaattorien avulla ensin oikeutta terveyteen ja sitten vammaisten henkilöiden ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeutta terveyteen tarkastellaan yhtenä elämänalueena ja vammaisuutta puolestaan yhtenä henkilöön kiinnittyvänä syrjintäperusteena, joka ulottaa näkökulmansa siten kaikille elämänalueille. Ne osoittavat erilaisia tapoja hyödyntää indikaattoreita ihmisoikeuspolitiikan seurannan välineinä.

Oikeuden terveyteen ja vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen on valittu tarkastelun kohteiksi niiden yhteiskuntapoliittisen ajankohtaisuuden ja ihmisoikeuspoliittisen merkittävyyden johdosta. Eriarvoisuus oikeuden terveyteen toteutumisessa on yksi niistä syistä, joilla sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutostusta on perusteltu. Vammaisten henkilöiden syrjintä ja ylipäänsä heidän oikeuksiensa heikko toteutuminen on tunnistettu muun muassa eduskunnan oikeusasiamiehen ja yhdenvertaisuusvaltuutetun toiminnassa yhdeksi keskeiseksi suomalaiseksi ihmisoikeusongelmaksi. Vammaisten henkilöiden oikeuksien tarkastelua ihmisoikeusindikaattorien avulla tässä raportissa perustelee myös se, että Suomi ratifioi kymmenen vuotta kestäneen valmisteluprosessin jälkeen kesällä 2016 YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan ihmisoikeussopimuksen.

* * *

Tutkimushanke on toteutettu Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulussa. Sen suunnittelusta ja johtamisesta vastasivat Turun yliopiston oikeustieteen professori, OTT Juha Lavapuro ja Tampereen yliopiston julkisoikeuden apulaisprofessori, HT, FM, VTK Pauli Rautiainen. Hankkeen käynnistyessä syksyllä 2015 Lavapuro työskenteli Tampereen yliopistossa julkisoikeuden apulaisprofessorina ja Rautiainen yliopistotutkijana. Hankkeen suunnitteluun osallistuivat myös Tampereen yliopiston julkisoikeuden yliopistonlehtorit OTT Riku Neuvonen ja HT Jukka Viljanen.

Hankkeen käytännön toteutuksesta vastasi Rautiaisen johdolla monitieteinen tutkijaryhmä, johon kuuluivat hanketta varten palkatut tutkijat FT Niina Meriläinen, HM Emma Lehtinen, HM Elina Todorov ja YTK Jari Hartzell. Meriläinen on ihmisoikeuspolitiikan tutkija, joka on väitellyt Jyväskylän yliopistosta yhteisviestinnän alalta. Lehtinen ja Todorov ovat Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulun julkisoikeuden väitöskirjatutkijoita ja Hartzell sosiologian maisteriopiskelija Tampereen yliopistossa.

Käsillä oleva tutkimusraportti on aito yhteisjulkaisu, joka on kirjoitettu tutkijaryhmän yhteistyönä. Rautiainen on toiminut julkaisun pääkirjoittajana koostaen raportin tutkijaryhmän jäsenten kirjoittamista pohjateksteistä. Todorov ja Lehtinen kirjoittivat pohjatekstit perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden tunnistamista ja indikaattoreiksi muuntamista koskevista osista. Neuvonen tuotti pohjatekstin ihmisoikeusvelvoitteiden tasojen mallintamiseen. Hartzell kirjoitti pohjatekstin tilasto- ja rekisteriaineiston käyttöä koskeviin osiin ja Meriläinen kokemustiedon käyttöä koskeviin osiin. Hartzell ja Todorov toteuttivat oikeutta terveyteen koskevan indikaattoritarkastelun. Lehtinen ja Meriläinen toteuttivat puolestaan vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeneen indikaattoritarkastelun. Todorov laati pohjatekstit liitteisiin. Tilastoaineiston käsittelystä on vastannut ensi sijassa Hartzell, laillisuusvalvojien ja tuomioistuinten ratkaisujen keräämisestä ja analysoinnista Lehtinen ja Todorov sekä kokemustiedon keräämisestä ja käsittelystä Meriläinen.

Rautiainen, Meriläinen ja Todorov vierailivat keväällä 2016 Yhdistyneen kuningaskunnan Equality and Human Rights Commissionissa tutustumassa sikäläiseen ihmisoikeusindikaattorimalliin. Kiitämme tutkimusjohtaja Marc Verlot'a vierailun isännöinnistä. Equality and Human Rights Commissionissa tapaamamme tutkijaryhmä korosti ihmisoikeusindikaattorien olevan työkaluja, joita ei kannata liiaksi teoretisoida ja hioa kirjoituspöydällä. Ihmisoikeusindikaattorien merkitys on lähes yksinomaan niiden

kontekstisidonnaisessa käyttökelpoisuudessa osana kansallista ihmisoikeuspolitiikkaa. Lisäksi brittitutkijat painottivat, kuinka kaiken ihmisoikeusindikaattorityön avain on ihmisoikeus- ja yhdenvertaisuusnäkökulman omaksumisessa kaikkeen julkiseen tilastointiin ja tiedonkeruuseen, sillä ilman sitä ihmisoikeusindikaattorityöltä tippuu pohja pois.

Hankkeen tutkijat ovat keskustelleet hankkeen aikana ihmisoikeuspolitiikan seurantajärjestelmän kehittämisestä eri ministeriöiden, Ihmisoikeuskeskuksen, kansalaisjärjestöjen sekä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) asiantuntijoiden kanssa. Tutkijaryhmä järjesti elokuussa 2016 ihmisoikeusindikaattoreita ja ihmisoikeuspolitiikkaa koskevan seminaarin Tampereen yliopistossa, johon osallistui noin sata henkilöä.

Osa hankkeen tutkijoista osallistui käsillä olevan tutkimushankkeen rinnalla toteutettuun Juha Lavapuron yhdessä professori Tuomas Ojasen kanssa suunnittelemaan ja johtamaan tutkimushankkeeseen, jossa selvitettiin kuinka kunnan syrjäisyys vaikuttaa sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumiseen kunnassa. Tuon hankkeen loppuraporttina ilmestyi Pauli Rautiaisen pääosin kirjoittama julkaisu ”Sivistykselliset ja sosiaaliset perusoikeudet syrjäkunnissa”¹. Se on käytännön sovellus siitä, millaista ihmisoikeusindikaattoreihin pohjautuva ajankohtaista yhteiskuntapoliittista päätöksentekoa palveleva perus- ja ihmisoikeustutkimus voi olla, ja edustaa yhdessä käsillä olevan julkaisun kanssa oikeustieteellisen perus- ja ihmisoikeustutkimuksen alueella uutta avautusta. Syrjäkuntatutkimuksessa tuodaan tässä julkaisussa yleisellä ja abstraktilla tasolla hahmoteltu ajattelu yhden ajankohtaisen yhteiskuntapoliittisen kysymyksen käsittelyn tasolle, kun siinä tarkastellaan, kuinka ihmisen asuinpaikka vaikuttaa jokaiselle periaatteessa yhdenvertaisesti taattujen sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumiseen. Juuri tällaisten kysymysten tulisi olla ihmisoikeusindikaattorityön ytimessä.

Suomalaisessa perus- ja ihmisoikeustutkimuksessa on yleensä tukeuduttu varsin kaavamaiseen ja samalla oikeuksien tosiasiallisista toteutumisedellytyksistä irralliseen oikeusdogmaattiseen analyysiin, jossa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö ja ylimpien tuomioistuinten ratkaisut ovat karkeasti ottaen tarjonneet kaiken sen kytkennän tosiasiallisiin käytäntöihin, mitä tutkimukselta on edellytetty. Oikeusperusteisiin ihmisoikeusindikaattoreihin nojautuvassa tarkastelussa erkaannutaan tietoisesti tästä traditiosta yhdistäen lainopillista tulkintajuridiikkaa sosiaalitieteellisen tutkimuksen keinoin saataviin tietoihin siitä, miten ihmisoikeussopimuksissa ja perustuslaissa taatut oikeudet ja ihmiset tosiasiallisesti kohtaavat.

Tällaiselle lähestymistavalle perus- ja ihmisoikeuksiin on tässä yhteiskunnallisessa ajassa ilmeinen tilaus jo yhteiskuntapoliittisen päätöksenteon tietoperustan vahvistamisen näkökulmasta. Kiitämme valtioneuvostoa siitä, että se on rahoittamalla tätä hanketta ollut kääntämässä uutta lehteä suomalaisen ihmisoikeustutkimuksen alueella ja toivomme, että valtioneuvostolla on myös jatkossa kiinnostusta ihmisoikeustutkimuksen vahvistamiseen.

Tampereella ja Turussa 15. syyskuuta 2016,

Pauli Rautiainen
julkisoikeuden apulaisprofessori
Tampereen yliopisto

Juha Lavapuro
oikeustieteen professori
Turun yliopisto

¹ Lavapuro, Juha, Ojanen, Tuomas, Rautiainen, Pauli & Valtonen, Virve: Sivistykselliset ja sosiaaliset perusoikeudet syrjäkunnissa. Kunnallissalan kehittämissäätiö, Helsinki 2016. Julkaisuun johtaneeseen tutkimushankkeeseen osallistui Lavapuron, Ojasen, Rautiaisen ja Valtosen ohella myös Jari Hartzell, Emma Lehtinen, Marianne Mäkelä ja Elina Todorov.

RAPORTISSA KÄYTETTYJÄ LYHENTEITÄ

ADD	Attention Deficit Disorder
ADHD	Attention Deficit Hyperactivity Disorder
CCPR	YK:n ihmisoikeuskomitea
CDBI	Euroopan neuvoston bioetiikkakomitea
CESCR	YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja kulttuuristen oikeuksien komitea
CMF	Children's Measurement Framework
CPT	Eurooppalainen kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun vastainen komitea
CRC	YK:n lapsen oikeuksien komitea
ECSR	Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EMF	Equality Measurement Framework
ETENE	Valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan eettinen neuvottelukunta
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
EU	Euroopan unioni
Eurostat	Statistical Office of the European Communities
FMAS	Kansallinen rekisteri- ja mikroaineistojen tutkijapalvelu
FRA	EU:n perusoikeusvirasto
HaVL	Hallintovaliokunnan lausunto
HE	Hallituksen esitys
HRA	Human Rights Act
HRMF	Human Rights Measurement Framework
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
LaVL	Lakivaliokunnan lausunto
OECD	Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö

OHCHR	YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimisto
OKV	Valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisu
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PISA	Programme for International Student Assessment
PL	Perustuslaki
Reitox	Kansallinen huumausaineiden seurantakeskus
ReTki	Rekisteritutkimuksen tukikeskus
SERF-index	Index of Social and Economic Rights Fulfillment
SopS	Säädöskokoelman sopimusnumerosarja
SOSTE	Suomen sosiaali ja terveys ry
sote-uudistus	Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistus
TAS	Tasa-arvovaltuutetun lausunto
THL	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
UaVM	Ulkoasiainvaliokunnan mietintö
UESP	Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja
UNDP	YK:n maailmanlaajuinen kehitysverkosto
UPR	Universal Periodic Review -määräaikaistarkastelut
YK	Yhdistyneet kansakunnat
Valvira	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
VNS	Valtioneuvoston selonteko
WHO	Maailman terveysjärjestö

IHMISOIKEUKSIEN ABC

Tähän osaan on koottu joitain kansallisen ihmisoikeuspolitiikan kannalta keskeisiä käsitteitä, joiden tunteminen edesauttaa raportin lukemista. Käsitteiden määrittelyssä on pyritty tiiviiseen ja selkeään ilmaisuun.

Ihmisoikeudet

Ihmisoikeudet ovat yleismaailmallisia. Ne kuuluvat kaikille syntyperästä, sukupuolesta, iästä, kielestä, kulttuuritaustasta, seksuaalisesta suuntautumisesta tai sukupuoli-identiteetistä riippumatta. Ihmisoikeuksien yleismaailmallisuuden perusta on kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, joita valtiot omassa toiminnassaan pyrkivät toteuttamaan. Ihmisoikeuksia konkretisoidaan kansallisiin perustuslakeihin kirjatuissa perusoikeussäännöksissä. Käytännössä ihmisoikeudet ja perusoikeudet vastaavat pitkälti toisiaan ja siksi tässä raportissa termiä ihmisoikeudet käytetään viittaamaan perus- ja ihmisoikeuksiin yhdessä. Ks. Perusoikeudet.

Ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus

Ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus viittaa kaikkeen kasvatukselliseen, koulutukselliseen, tiedolliseen, ymmärrystä ja oppimista lisäävään toimintaan, jonka tarkoituksena on edistää ihmisoikeuksien kunnioittamista ja noudattamista. Ihmisoikeustietämyksen ja -ymmärryksen sekä ihmisoikeuksien tunnistamisen kehittämällä on tärkeä merkitys ihmisoikeuksien toteuttamiselle ja ihmisoikeusloukkausten ehkäisemiselle. Ks. ihmisoikeuskulttuuri.

Ihmisoikeuksien tunnistaminen

Ihmisoikeuksien tunnistaminen tarkoittaa, että ollaan tietoisia ihmisoikeuksien olemassaolosta ja ymmärretään miten ne vaikuttavat jokapäiväiseen toimintaan. Ihmisoikeuksien tunnistamiseen liittyy myös käsitys oikeuksien sisällöstä sekä niiden julkiseen valtaan kohdistamista velvoitteista. Ks. ihmisoikeuskulttuuri.

Ihmisoikeusnäkökulma ja ihmisoikeuksien valtavirtaistaminen

Ihmisoikeusnäkökulma tarkoittaa sitä, että ihmisoikeudet otetaan vakavasti huomioon kaikessa niin virkamiesten, poliitikkojen kuin yksittäisten ihmisten toiminnassa. Ihmisoikeuksien valtavirtaistamisella pyritään siihen, että ihmisoikeudet huomioidaan kaikessa päätöksenteossa ja käytännössä. Vasta tällaisen toiminnan voidaan katsoa vastaavan perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettua yleistä velvollisuutta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Ihmisoikeuskulttuuri

Ihmisoikeuskulttuuri viittaa oikeudellisissa, poliittisissa ja yhteiskunnallisissa käytännöissä jaettuihin ihmisoikeuksia koskeviin asenteisiin, tietoon, ymmärrykseen, tavoitteisiin ja toimintatapoihin. Kokonaisvaltainen käsitys ihmisoikeuksista edellyttää vahvaa ihmisoikeuskulttuuria. Ihmisoikeuskulttuurin kehittyminen puolestaan edellyttää pitkäjänteistä koulutusta ja ihmisoikeuksia tukevaa lainsäädäntöä, päätöksentekoa sekä hyvien käytäntöjen omaksumista. Ks. ihmisoikeuskasvatus; ihmisoikeuksien tunnistaminen.

Hyvät ihmisoikeuskäytännöt

Hyvät ihmisoikeuskäytännöt tarkoittavat sellaisia keinoja, malleja tai toimintoja, joiden avulla varmistetaan ihmisoikeuksien toteutuminen. Ne ovat vakiintuneita tapoja toimia esimerkiksi siten, että ihmisoikeudet huomioidaan käytännön päätöksenteossa. Hyvien käytäntöjen tunnistaminen on tärkeää ihmisoikeuksien noudattamiseksi ja edistämiseksi käytännön päätöksenteossa. Ihmisoikeuksien edistäminen tapahtuu usein hyvien ihmisoikeuskäytäntöjen leviämisen kautta.

Ihmisoikeuspolitiikka

Ihmisoikeuspolitiikan tavoitteena on ihmisoikeuksien toteuttaminen ja toteuttamisessa saavutetun tason parantaminen. Ks. ihmisoikeusarkkitehtuuri.

Ihmisoikeuksien oikeusperustaisuus

Ihmisoikeuksien oikeusperustaisuus viittaa ihmisoikeuksien perustuvan kansallisiin perusoikeussäännöksiin, kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sekä niitä koskevaan oikeus- ja valvontakäytäntöön.

Ihmisoikeusarkkitehtuuri

Ihmisoikeusarkkitehtuurilla viitataan ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanorakenteeseen, johon kuuluu muun muassa valtioneuvoston ihmisoikeusverkosto, kansallinen ihmisoikeusinstituutio, erityisvaltuutetut sekä muut laillisuusvalvojat. Ks. ihmisoikeusverkosto; Ihmisoikeuskeskus; ihmisoikeuksien valvonta; kansallinen ihmisoikeusinstituutio.

Ihmisoikeusverkosto

Valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusverkosto on ministeriöiden virkamiehistä koostuva asiantuntijaelin, joka vastaa valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman valmistelusta yhteistyössä ministeriöidensä kanssa. Verkosto koordinoi kansallista ihmisoikeuspolitiikkaa sekä esimerkiksi seuraa ajankohtaisia kansainvälisiä raportointimenettelyjä. Ks. ihmisoikeuksien valvonta.

Ihmisoikeuskeskus

Ihmisoikeuskeskus on eduskunnan oikeusasiamiehen yhteydessä toimiva itsenäinen ja riippumaton asiantuntija. Sen tehtävänä on muun muassa edistää ihmisoikeuksien toteutumista kehittämällä tiedotusta, koulutusta, kasvatusta ja tutkimusta. Ihmisoikeuskeskus muodostaa yhdessä eduskunnan oikeusasiamiehen ja enintään 40-jäsenen ihmisoikeusvaltuuskunnan kanssa kansallisen ihmisoikeusinstituution.

Kansallinen ihmisoikeusinstituutio

Suomessa kansallinen ihmisoikeusinstituutio muodostuu Ihmisoikeuskeskuksesta, ihmisoikeusvaltuuskunnasta ja oikeusasiamiehen kansliasta. Niin sanottujen Pariisin periaatteiden mukaan kansalliset ihmisoikeusinstituutiot voivat muodostua eri maissa erilaisiksi, mutta niiden pitää olla riippumattomia, itsenäisiä, moniarvoisia ja laaja-alaisia.

Ihmisoikeusindikaattori

Ihmisoikeusindikaattorilla tarkoitetaan yleensä numeerisessa muodossa olevaa ihmisoikeusperusteista mittaria, jonka on määrä ilmaista jotakin olennaista kuvattavasta kohteesta. Ihmisoikeusindikaattoreita käytetään ihmisoikeuspolitiikan seurantaan ja eri ihmisoikeusalueiden toteutumisen arviointiin. Ihmisoikeusindikaattorit eroavat sosiaali-indikaattoreista siinä, että ne ovat oikeusperusteisia. Ihmisoikeusindikaattorit jaetaan ihmisoikeusvelvoitteisiin sitoutumista kuvaaviin rakenneindikaattoreihin, ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanoa kuvaaviin prosessi-indikaattoreihin ja ihmisoikeuksien tosiasiallista toteutumista ihmisten elämänpiirissä kuvaaviin lopputulosindikaattoreihin.

Perusoikeudet

Perusoikeudet tarkoittavat perustuslaissa säädettyjä yksilön oikeuksia, jolloin niillä on erityinen pysyvyys ja oikeudellinen status. Perusoikeudet on sisällöllisesti harmonisoitu kansainvälisten ihmisoikeuksien kanssa. Kansainvälisillä ihmisoikeuksilla pyritään turvaamaan yksilön oikeuksille tietty vähimmäistaso; kansallisilla perusoikeuksilla voidaan taata tätä paremman suojan taso. Erityisesti sosiaalisten oikeuksien kohdalla perusoikeudet tarjoavat parempaa suojaa kuin kansainväliset ihmisoikeussopimukset.

Ihmisoikeuksien valvonta

Tuomioistuimet valvovat perus- ja ihmisoikeuksia oikeuskäytännössä.

Yleiset laillisuusvalvojat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies valvovat tuomioistuinten, viranomaisten sekä virkamiesten, julkisyhteisöjen työntekijöiden ja muiden julkisia tehtäviä hoitavien toiminnan lainmukaisuutta.

Erityisvaltuutetut kuten tasa-arvovaltuutettu, tietosuojavaltuutettu, yhdenvertaisuusvaltuutettu ja lapsiasiavaltuutettu edistävät ja kehittävät oman erityisalansa osalta keskeisten ihmisoikeuksien toteutumista. Lapsiasiavaltuutettua lukuun ottamatta erityisvaltuutetut tutkivat myös kanteluita.

Kansalaisjärjestöillä on tärkeä rooli ihmisoikeuksien valvonnassa. Tällaisia järjestöjä ovat muun muassa Ihmisoikeusliitto, Amnesty International sekä lukuisat erityisjärjestöt. Useat ihmisoikeussopimukset kuten YK:n lapsen oikeuksien sopimus ja vammaissopimus edellyttävät, että kansalaisjärjestöt otetaan mukaan sopimusten kansallisen täytäntöönpanon koordinaattorakenteisiin.

Tiedotusvälineiden rooli on nykyisin ihmisoikeuksien valvonnan kannalta keskeinen.

Kansainväliset valvontaelimet suorittavat ihmisoikeuksien kansainvälistä valvontaa. Yksilön oikeussuojan tehokkuuden näkökulmasta tärkein valvontaelin on Strasbourgissa toimiva Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, joka valvoo Euroopan ihmisoikeussopimusta. Sen suorittama valvonta perustuu yksilö- ja valtiovalituksiin. YK:n sopimuksia valvovat komiteat. Esimerkiksi kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevaa sopimusta valvoo ihmisoikeuskomitea ja naisiin kohdistuvan syrjinnän ehkäisemiseksi tehtyä sopimusta valvoo naisiin kohdistuvan syrjinnän vastainen komitea. Yksilöiden tekemien valitusten lisäksi YK:n sopimusten valvonta perustuu määrääkäsraportteihin, joissa valtiot kertovat sopimusvelvoitteiden toteutumisesta.

1 JOHDANTO

1.1 Ihmisoikeusindikaattoreita tarvitaan ihmisoikeuspolitiikan seurantaan

Ihmisoikeudet muodostavat oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen rungon

Ihmisoikeudet ovat kaikille ihmisille yhtäläisesti kuuluvia oikeuksia. Lähes kaikki maailman valtiot ovat sitoutuneet keskeisimpiin yleismaailmallisiin ihmisoikeussopimuksiin ja jakavat niihin kirjatut peruskäsitykset ihmisarvon yhtäläisyydestä ja loukkaamattomuudesta.

Ihmisoikeuksia turvataan kansallisiin valtiosääntöasiakirjoihin kirjattujen perusoikeuksien kautta. Sitoutuminen ihmisoikeuksiin ilmenee Suomessa perustuslain (PL) 1 §:stä, jonka mukaan Suomen valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Koska perustuslain perusoikeuksia ja kansainvälisiin sopimuksiin kirjattuja ihmisoikeuksia on usein keinoitekoista käsitellä toisistaan irrallisina, tässä raportissa käytetään termiä ihmisoikeudet viittaamaan perus- ja ihmisoikeuksien muodostamaan kokonaisuuteen.

Suomen liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen (1990) ja Euroopan unioniin (1995) eurooppalaistivat oikeuskulttuurimme. Ne toimivat myös pohjana perusoikeusuudistukselle (1995) ja perustuslakiuudistukselle (2000), jotka yhdessä perustuslakikontrollissa tapahtuneiden institutionaalisten muutosten kanssa nostivat ihmisoikeudet aiempaa vahvemmin koko suomalaisen oikeusjärjestyksen perusrakenteeksi ja muuttivat perustavalla tavalla käsitystä oikeuden ja politiikan suhteesta.²

Yhteiskuntakehityksen perustava suunta ei kuulu enää poliittisessa kamppailussa alati uudelleen ratkaistaviin kysymyksiin³. Vallankäytön sisällölliselle arvioinnille on oikeudellinen kriteeri: vallankäyttö vastoin ihmisoikeuksia on laitonta, sillä ihmisoikeudet ilmaisevat voimassaolevan oikeusjärjestyksen koko sisällön ikään kuin alkimuodossa. Kaikki lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan käyttö tapahtuu ihmisoikeuksien rajoissa.⁴ Lisäksi ihmisoikeudet on huomioitava ei-valtiollisissa yhteyksissä ja ei-valtiollisten toimijoiden toimesta kuten esimerkiksi yritystoiminnassa. Esimerkiksi kaikilla yksityisillä tavaroiden ja palveluiden tarjoajilla on ihmisoikeusperusteinen velvollisuus toteuttaa konkreettisessa tilanteessa vammaisen henkilön tarvitsemat kohtuulliset mukautukset.

Ihmisoikeudet vaikuttavat myös yksityisten keskinäissuhteisiin jopa yksityiselämän ydinalueilla kuten sopimusvapauden ja perhe-elämän piirissä. Ne asettavat rajat sille, mitä inhimillisessä kanssakäymisessä pidetään sallittuna, ja kertovat samalla siitä, millaista kanssakäymistä kohti yhteiskuntaelämässä olisi edettävä. Samalla ihmisoikeudet asettavat valtiolle velvollisuuden huolehtia, että ihmisoikeudet myös tosiasiallisesti toteutuvat yksittäisten ihmisten elämässä, sillä valtion on kaikessa toiminnassaan aktiivisesti turvattava ja edistettävä niiden toteutumista kuten Suomen perustuslain 22 §:ään on kirjattu.

² Ks. Heinonen & Lavapuro 2012.

³ Böckenförde 1991, s. 185–191.

⁴ Turkka 2011.

Ihmisoikeusvelvoitteet eivät aina realisoitu käytännön toiminnaksi

Ihmisoikeudet eivät ole kuitenkaan vielä täysin kotiutuneet kaikille oikeus- ja yhteiskuntaelämämme osa-alueille⁵. Läheskään aina oikeudelliset ihmisoikeusvelvoitteet eivät realisoitu käytännön teoksi ja toiminnaksi. Tilannetta, jossa ihmisoikeudet eivät toteudu, voidaan kutsua ihmisoikeuksien toteutumisvajeeksi. Ihmisoikeuksien toteutumisvajeessa ei ole kuitenkaan automaattisesti kysymys jonkin ihmisoikeussäännöksen rikkomisesta, termin oikeudellisessa merkityksessä. Usein kysymys on siitä, että ihmisoikeuksien viitoittamiin arvopäämääriin eteneminen osoittautuu poliittisesti vaikeaksi tai eteneminen edellyttää hidasta yhteiskunnallista muutosta. Ihmisoikeussäännös ei aina osoita oikeudellisesti velvoittavalla tavalla sitä hetkeä, jolloin jonkin tietyn toimijan, kuten lainsäätäjän, on otettava askel jonkin ihmisoikeuden paremman toteuttamisen suuntaan⁶.

Yhtäältä ihmisoikeuksien toteuttamisen rajallisuus voi olla seuraus puutteellisista tai riittämättömistä resursseista toteuttaa ihmisoikeuksia. Toisinaan kysymys on siitä, että ihmisoikeuksien toteuttamiseen suhtaudutaan piittaamattomasti yhteiskuntaelämän joillakin osa-alueilla. Piittaamattomuuden johdosta esimerkiksi vammaisille henkilöille suunnitellut esteettömyysratkaisut eivät ole välttämättä vammaisten käytettävissä, mikä loukkaa vammaisten henkilöiden ihmisoikeuksia ja rikkoo yhdenvertaisuuslakia⁷. Kysymys on kaikkeen oikeudelliseen sääntelyyn kiinteästi liittyvästä ilmiöstä: osa ihmisistä toimii oikeussääntöjen vastaisesti.

Hyvän esimerkin poliittisen tahdon merkityksestä ihmisoikeuksien toteuttamisessa antaa kansalaisaloitteen pohjalta aivan vuoden 2014 valtiopäivien viimemetreillä säädetty tasa-arvoinen avioliittolaki⁸. Vaikka perustuslaki ja kansainvälisoikeudelliset ihmisoikeusvelvoitteet eivät oikeudellisesti velvoittaneet eduskuntaa hyväksymään seksuaaliseen suuntautumiseen pohjautuvaa eriarvoisuutta purkanutta lakimuutosta, hyväksyessään lain eduskunta edisti seksuaalivähemmistöjen ihmisoikeuksien toteutumista ja siten toteutti ihmisoikeuksien edistämisveloitettaan.

Aivan yhtä lailla poliittisen tahdon merkitys näkyy silloin, kun valtio heikentää ihmisoikeuksien toteutumisen tasoa ilman, että se samalla rikkoo ihmisoikeusvelvoitteitaan, termin oikeudellisessa merkityksessä. Esimerkiksi pääministeri Sipilän ensimmäinen hallitus on taloudellisen taantuman oloissa monin tavoin heikentänyt sosiaalisten oikeuksien toteutumisen tasoa ja tuottanut lisääntyntä eriarvoistumista esimerkiksi lapsiperheiden keskuuteen. Vaikka heikennykset esimerkiksi päivähoito-oikeuteen ja lapsilisiin on katsottu eduskunnan perustuslakivaliokunnassa sinällään oikeudellisesti hyväksyttäväksi, ne merkitsevät kiistattomasti heikennystä esimerkiksi lapsen oikeuksien sopimuksessa asetettujen ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumiseen.

Ihmisoikeuksien toteutumisesta tarvitaan yhä laajemmin tietoa

Koska ihmisoikeudet vaikuttavat olennaisesti oikeuden ja politiikan suhteeseen sekä siten yhteiskuntaelämän organisoitumiseen, ihmisoikeuksien toteutumisesta tarvitaan yhä laajemmin tietoa niin kansallisessa päätöksenteossa kuin ylikansallisessa kanssakäymisessä. Tietotarve on yhtäältä oikeudellista, jolloin se koskee voimassaolevaa oikeutta ja sen tulkintakäytäntöä niin kansallisissa kuin kansainvälisissä tuomioistuimissa ja muissa valvontaelimissä. Toisaalta se on myös poliittista, jolloin se vastaavasti kiinnittyy

⁵ Ks. Länsineva 2011.

⁶ Ks. Länsineva 2011.

⁷ Yhdenvertaisuus ja tasa-arvolautakunnan ratkaisu 31.3.2016 dnro 60/2015.

⁸ Oikeudellisesti tarkasteltuna kysymys ei ollut varsinaisesti uuden avioliittolain säätämisestä vaan sen sijaan eräiden seksuaalivähemmistön oikeusasemaan vaikuttaneiden muutosten tekemisestä avioliittolakiin (234/1929).

yhteiskuntapoliittiseen päätöksentekoon ja ihmisoikeuskulttuurin kehittämiseen niin kansallisesti kuin osana sellaista kansainvälistä kanssakäymistä, jota harjoitetaan esimerkiksi YK:n ihmisoikeusneuvoston yleismaailmallisen määräaikaistarkastelun (UPR) kautta.

Suomessa on saatavilla runsaasti ihmisoikeusveloitteiden sisältöä ja niiden toteutumista koskevaa tietoa, jota tuottavat muun muassa ihmisoikeuksien kansalliset ja kansainväliset valvontaelimet (perustuslakivaliokunta, kansalliset tuomioistuimet, ylimmät laillisuusvalvojat samoin kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, YK:n ihmisoikeuskomitea, EU-tuomioistuin ja mm. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea). Lisäksi oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen arvioinnissa on mahdollista hyödyntää myös ihmisoikeuksien toimeenpanosta vastaavien viranomaisten (keskus-, alue-, ja paikallishallinnon viranomaiset poliisista kuntiin) sekä erityisten tiedontuotantoviranomaisten (Tilastokeskus ja sektoritutkimuslaitokset) tuottamia tietoja. Tätä tietoa ei kuitenkaan Suomessa systemaattisesti jalosteta tällä hetkellä ihmisoikeuksien toteutumista kuvaaviksi osoittimiksi eli indikaattoreiksi.

YK:n uusimmat yleismaailmalliset ihmisoikeussopimukset, kuten esimerkiksi lapsen oikeuksien sopimus sekä vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva sopimus edellyttävät, että valtioilla on käytössään sopimusveloitteiden toteutumista koskevia seurantamekanismeja, joihin ihmisoikeusindikaattorit olennaisesti kuuluvat. Samoin esimerkiksi YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaa yleissopimusta (TSS-sopimus, SopS 6/1976) tulkitseva talous- ja sosiaalikomitea on useassa yleiskomentissaan suosittanut valtioita kehittämään indikaattoreihin pohjautuvia seurantajärjestelmiä.

Ihmisoikeusindikaattorien kehittämisen tarve on tunnistettu myös EU:n piirissä. Keskustelun lähtölaukauksena toimi viimeisten laajentumiskierrosten yhteydessä suoritettu hakijavaltioiden oikeusvaltiorakenteiden arviointi (evaluation using rule of law indicators). Viime vuosina EU:n piirissä käydyissä keskusteluissa on korostettu muun muassa sitä, kuinka ihmisoikeuksien toteutumista kuvaavien mittarikehikkojen kehittäminen EU:n alueella tekee EU:n ihmisoikeuspolitiikasta uskottavamman myös ulkosuhteiden alueella⁹. Tähän näkökulmaan kiinnittyen EU:n sisäisen ja ulkoisen ihmisoikeuspolitiikan koherenssin ja konsistenssin mittaamisen tarvetta painotetaan muun muassa unionin ihmisoikeustoimintaohjelmassa (Action Plan on Human Rights and Democracy). EU:n toimielimet ovat alkaneet yhä laajemmin korostamaan, että jäsenvaltioilla on velvollisuus tuottaa omasta ihmisoikeustilanteestaan sellaista tietoa, jota unioni voi hyödyntää ihmisoikeuspolitiikkansa arviointiin ja kohdentamiseen.

Myös Euroopan unionin perusoikeusvirasto (FRA) on aktivoitunut ihmisoikeusindikaattorien kehittämisessä. Sen vuonna 2011 järjestämä ihmisoikeusindikaattorisymposium toimi lähtölaukauksena EU:n omiin perusoikeuksiin kiinnittyneiden indikaattorien kehittämistyölle. Viime vuosina Euroopan unionin perusoikeusvirasto on kuitenkin keskittynyt erityisesti YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen seurantaan liittyvien indikaattorien pilotointiin kehittäen muun muassa indikaattorikehikon sopimuksen 19 artiklan monitorointiin. Vammaisten oikeuksien ohella perusoikeusviraston piirissä on hahmoteltu indikaattoreita myös muun muassa lasten ja romanien oikeuksien tarkasteluun.

⁹ Ks. esim. Euroopan parlamentin päätöslauselma 2013/2078 (INI).

Ihmisoikeusindikaattorien kehittämistä on keskusteltu pitkään, mutta indikaattori-työhön on osoitettu niukasti määrärahoja ja muita resursseja

Jo vuonna 2004 valtioneuvoston ensimmäisen ihmisoikeusselonteon käsittelyn yhteydessä pidettiin puutteena, ettei ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa kyetä muodostamaan sellaista helposti hahmotettavissa olevaa tilannekuvaa, jonka avulla voitaisiin esittää syvällisiä tai perusteltuja arvioita ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyvistä toimista tai ihmisoikeuspolitiikan onnistumisesta käytännössä¹⁰. Ihmisoikeustilanteen mittaamiseen käytettävien työkalujen kehittämisestä on Suomessa keskusteltu aktiivisesti vuodesta 2004 lähtien, mutta konkreettisia askelia on otettu vasta viime vuosina.

Esimerkiksi kansallisia demokratiaindikaattoreita hahmotellut tutkijaryhmä tunnisti vuonna 2006 oikeusministeriölle laatimassaan laajassa selvityksessä, kuinka demokratiaindikaattorityössä on monissa maissa kiinnitetty huomio kansalais- ja poliittisten oikeuksien toteutumiseen. Tutkijaryhmä joutui kuitenkin oikeusministeriöltä saamansa toimeksiannon suppeuden ja työlleen asetetun aikataulun tiukkuuden johdosta rakentamaan demokratiaindikaattorit sellaisista lähtökohdista, jotka sivuuttavat kansalais- ja poliittisten oikeuksien toteutumisen tarkastelun.¹¹ Tässä vaiheessa ihmisoikeusindikaattorien ja ylipäänsä ihmisoikeuspolitiikan seurantajärjestelmien kehittämistyö jäi oikeusministeriön sisäisessä resurssienjaossa toissijaiseksi suhteessa demokratiapolitiikan seurantajärjestelmän kehittämiseen.

Pääministeri Kataisen hallituksen ohjelmaan perustuneen ensimmäisen kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman valmistelun yhteydessä keskusteltiin erityyppisten ihmisoikeusindikaattorien ja muiden niin toimintaohjelman kuin yleisemmin ihmisoikeuspolitiikan seurantaan käytettävien työkalujen kehittämisestä. Taustalla oli ajatus siitä, että vakaa tietopohja mahdollistaa kansainvälisissä sopimuksissa turvattujen abstraktien oikeuksien siirtämisen käytännön tasolle: selkeät indikaattorit ja muut mittarit helpottavat tavoitteiden konkretisoimista ja toimenpiteiden täsmällistä määrittelyä sekä soveltuvat myös ihmisoikeuspolitiikan seurannan työvälineiksi.

Toimintaohjelman valmistelun yhteydessä hahmoteltiin mahdollisuutta sovittaa Suomen oloihin esimerkiksi YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimistossa (OHCHR), Euroopan unionin perusoikeusvirastossa ja Yhdistyneen kuningaskunnan Equality and Human Rights Commissionissa hahmoteltuja indikaattorikehikoita. Koska ihmisoikeusindikaattorien kehittämiseen ei varattu toimintaohjelman toimeenpanovaiheessa määrärahoja, toimintaohjelman toimeenpanon yhteydessä ei kuitenkaan edetty kovinkaan pitkälle indikaattorikeskustelun kytkemisessä osaksi kansallisen ihmisoikeusarkkitehtuurin kehittämistä. Toimintaohjelman valmistelun yhteydessä ei myöskään kartoitettu, millainen kuva Suomen ihmisoikeustilanteesta muodostuu erityyppisten kansainvälisten ihmisoikeusindikaattorien valossa.

Valtioneuvoston vuoden 2014 lopulla laatimassa ihmisoikeusselonteossa tunnistettiin niin kansallisessa kuin kansainvälisessä kontekstissa voimistunut tarve kehittää ihmisoikeustilanteen kehityksen tarkastelua erilaisten indikaattorien ja muiden mittareiden avulla. Etenkin julkisen talouden rahoitusvaikeuksien oloissa on tärkeää erityisen tarkasti arvioida oikeuksien yhdenvertaista toteutumista muun muassa suurimmassa syrjintävaarassa olevien henkilöiden kannalta. Määrällisiä ja laadullisia mittareita oikeuksien toteutumiseen

¹⁰ UaVM 12/2004 vp, s. 3.

¹¹ Borg 2006, s. 18–19.

hyödyntäen voidaan rakentaa eri elämäalueet kattava seurantatietokanta, jota voidaan hyödyntää niin oikeudellisessa kuin poliittisessa ihmisoikeuskeskustelussa.¹²

Selonteon eduskuntakäsittelyn yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan indikaattorien kehittämistä hyvin tärkeänä ja puolsi toimenpiteitä niitä koskevien kehittämissinjausten toteuttamiseksi¹³. Eduskunnan hallintovaliokunta korosti selontekotekstin tapaan, että kehittämistyön tulee tapahtua yhteistyössä yliopistojen kanssa¹⁴ painottaen samalla lakivaliokunnan¹⁵ tapaan, että indikaattorien kehittämistyöhön tulee varata riittävät resurssit. Käytännössä indikaattorien kehittämistyöhön ei ole kuitenkaan osoitettu varsinaisia lisäresursseja, eikä kehittämistyön koordinoitua ole osoitettu jonkin toimijan kuten esimerkiksi oikeusministeriön, ulkoasiainministeriön tai Ihmisoikeuskeskuksen tehtäväksi. Samoin ensimmäisen kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman valmistelu ja toteuttaminen vuosina 2012–2013 osoittavat hyvin, kuinka ihmisoikeustilanteen indikaattorityyppisen seurannan kehittämisen keskeiseksi esteeksi Suomessa on muodostunut haluttomuus tai kyvyttömyys ohjata riittäviä resursseja tähän tarkoitukseen.

Niin kansallinen kuin kansainvälinen ihmisoikeuspoliittinen keskustelu osoittavat, että ihmisoikeusindikaattorityö on sidottava ihmisoikeusarkkitehtuurin kokonaisvaltaiseen kehittämiseen. Niinpä ihmisoikeusindikaattorityön kehittämisen yhteydessä on tarkasteltava myös ihmisoikeuspolitiikan koordinaattorirakenteiden kuten kansallisen ihmisoikeusinstituution kehittämistä. Samalla on tarkasteltava myös ihmisoikeuspolitiikan tavoitteiden asettelun kuten ihmisoikeustoimintaohjelmien kehittämistä sekä politiikkatoimien ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin kehittämistä. Tähän teemaan palataan erityisesti raportin viimeisessä luvussa.

1.2 Raportin tavoite ja rakenne

Raportin tavoite

Tässä raportissa havainnollistetaan ihmisoikeusindikaattorien rakentamista ja kuvataan pilottiversio oikeusperusteisesta ihmisoikeusindikaattorikehikosta, jonka avulla voidaan systemaattisesti arvioida ihmisoikeuksia toteuttavan lainsäädännön ja politiikkatoimenpiteiden vaikuttavuutta Suomessa. Pilottiversion pohjalta on mahdollista myöhemmin kehittää esimerkiksi osana valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkoston tai Ihmisoikeuskeskuksen toimintaa systemaattinen indikaattorikehikko, joka auttaisi valtioneuvostoa ja muita julkishallinnon toimijoita perus- ja ihmisoikeuspolitiikan kohdentamisessa sekä Suomen ihmisoikeuspolitiikan raportoinnissa kansainvälisille valvontaelimille.

Raportissa käsiteltävät ihmisoikeusindikaattorit eroavat yleisistä sosiaali-indikaattoreista siinä, että ihmisoikeusindikaattorit ovat oikeusperusteisia toisin kuin esimerkiksi väestön terveyden kehittymistä kuvaavat mittarit¹⁶ tai demokratiaindikaattorit¹⁷. Ihmisoikeusindikaattorit ovat siis oikeusperusteisia osoittimia siitä, miten jokin ihmisoikeudeksi määritelty asiointi toteutuu todellisuudessa. Niitä kehitettäessä on tavalla tai toisella vastattava kysymykseen siitä, mikä on mitattavien ihmisoikeusveloitteiden oikeudellinen sisältö, vaikka ihmisoikeusindikaattorityö ei saakaan pelkistä ihmisoikeusveloitteiden voimassaolevan oikeuden mukaiseksi sisällön analyysiksi. Siksi

¹² VNS 6/2014 vp, s. 84.

¹³ PeVL 52/2014 vp.

¹⁴ HaVL 34/2014 vp.

¹⁵ LaVL 23/2014 vp.

¹⁶ Ks. esim. THL:n Sotkanet-palvelu: www.sotkanet.fi

¹⁷ Borg, Kestilä-Kekkonen & Westinen 2015.

indikaattorityössä on kyettävä monitieteisesti yhdistelemään oikeustieteellistä tietoa yhteiskuntapoliittiseen ja tilastolliseen tietoon.

Kansainvälisen ihmisoikeusindikaattorikeskustelun keskeisimmät indikaattorikehikot ovat tällä hetkellä tämän raportin liitteissä esiteltävät YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston ja Yhdistyneen kuningaskunnan Equality and Human Rights Commissionin kehittämät mallit, joihin jäljempänä viitataan YK:n indikaattorimallilla (ks. liite 1) ja Yhdistyneen kuningaskunnan indikaattorimallilla (ks. liite 2). YK:n indikaattorimalli on suhteellisen teoreettinen esitys siitä, miten oikeussubjektien oikeuksista nauttimista voidaan mitata. Yhdistyneen kuningaskunnan indikaattorimalli on puolestaan käytännöllinen työkalu, jota on tarkoitus soveltaa ihmisoikeusongelmien tunnistamiseen ilman suurta teoriasidonnaisuutta, vaikkakin sillä on selvät teoreettiset yhtymäkohtansa Amartya Senin ja Martha Nussbaumin toimintavalmiusteorioihin. Tässä raportissa luonnosteltava indikaattorityö on hakenut inspiraatiota molemmista malleista.

Käytännön työssä ihmisoikeusindikaattorikehikon rakentaminen tapahtuu useiden pragmaattisten valintojen kautta, eikä sen luomiseen ole olemassa yhtä ainoaa oikeaa tapaa. Indikaattorikehikon rakentamisessa on ensinnäkin tehtävä valintoja sen suhteen, mikä otetaan oikeudelliseksi kiinnikohdaksi: kiinnitetäänkö kehikko kansalliseen perustuslakiin, kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin vai molempiin.

Esimerkiksi Yhdistyneen kuningaskunnan indikaattorimalli kiinnittyy erityisesti kansalliseen Human Rights Actiin (HRA) ja pyrkii pitämään kansallisen ja kansainvälisen ihmisoikeuskeskustelun erillään: se sinällään tunnistaa kansainvälisen ulottuvuuden keskittyen kuitenkin inkorporoimaan sen valikoituneisiin ihmisoikeusongelmiin kansallisessa kontekstissa¹⁸. YK:n indikaattorimallissa puolestaan oikeudelliset standardit, kansainväliset ihmisoikeusnormit ja -periaatteet läpileikkaavat koko indikaattorikehikon, eikä yksittäistä indikaattoria voida liittää puhtaasti vain yhteen ihmisoikeuteen vaan laajaan joukkoon erilaisia ihmisoikeuksia. Molempia indikaattorimalleja yhdistää se, että ne käyttävät kiintopisteinään rakenne-, prosessi- ja lopputulosindikaattoreita. Myös tässä raportissa tukeudutaan vahvasti tähän kolmijaotteluun, vaikka raportissa tiedostetaan, että kyseessä ei ole ainoa mahdollinen tapa jäsentää ihmisoikeusindikaattoreita.

Tämän raportin tarkoituksena ei ole ollut rakentaa Suomeen yhtä, pysyvää indikaattorikehikkoa. Indikaattorityössä on aina muistettava, että siinä on kyse kontekstiin, politiikkaan ja aikaan sidotuista valinnoista. Kuten YK:n indikaattorimallissa painotetaan, indikaattorien kontekstirelevanttius on keskeinen tekijä indikaattorityössä. Myös aineiston määrä ja saatavuus vaikuttavat olennaisesti siihen, millainen indikaattorikehikko käytännössä voidaan jollakin tietyllä hetkellä rakentaa.

Tämän tutkimushankkeen puitteissa ei ole ollut mahdollisuutta käydä seikkaperäisesti läpi sitä, millaisia aineistoihin liittyviä rajoituksia suomalaisen ihmisoikeusindikaattorityöhön liittyy. Tällaisen kartoituksen tekemiselle on kuitenkin ilmeinen tarve. Sen yhteydessä olisi samalla hyvä koostaa selkeä ja systemaattinen katsaus Suomen ihmisoikeustilanteesta kertovista tietolähteistä.

¹⁸ Human Rights Act puolestaan kiinnittyy vahvasti Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

Raportin rakenne

Raportti koostuu neljästä osasta:

- Ensimmäisessä osassa (luvut 2–4) kuvataan yleisesti ihmisoikeusindikaattoreita ja syvennytään erityisesti kysymykseen, miten kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja kansallisten perusoikeuksien normatiivinen ydinsisältö voidaan operationalisoida empiirisesti mitattavissa oleviksi elementeiksi.
- Toisessa osassa (luku 5) luodaan pilottiversio oikeusperusteisiin osoittimiin perustuvasta ihmisoikeusindikaattorikehikosta, joka pohjautuu elämänaluemalliin. Tätä varten luodaan ensin kansallisiin ja kansainvälisiin perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin pohjautuva niin sanottu pitkä potentiaalisten indikaattorien lista (long-list of indicators), jonka laatimisessa hyödynnetään kansallisten perusoikeuksien empiirisesti mitattavissa oleviksi elementeiksi purkamisen ohella eri maissa, kansalaisjärjestöissä ja ihmisoikeuksien valvontaelinten piirissä jo tehtyä ihmisoikeusindikaattorien kehittämistyötä. Tämän jälkeen valitaan jatkokehittämisen kohteeksi joukko avainindikaattoreita lyhyeen indikaattorilistaan, jotka muodostavat pilottiversion oikeusperusteisesta ihmisoikeusindikaattorikehikosta (short-list of indicators).
- Kolmannessa osassa (luvut 6–7) oikeusperusteista ihmisoikeusindikaattorikehikkoa pilotoidaan käytäntöön kahdella toisistaan poikkeavalla osa-alueella. Ensin indikaattorikehikkoa sovelletaan oikeuden terveyden tarkasteluun ja sen jälkeen sitä sovelletaan vammaisten oikeuksien tarkasteluun. Kysymys ei ole näiden osa-alueiden perinpohjaisesta tarkastelusta vaan pikemminkin esiselvityksestä, jonka tarkoituksena on osoittaa indikaattorien käyttökelpoisuus ihmisoikeustilanteen seurannan työkaluina.
- Neljännessä osassa (luku 8) vedetään yhteen hankkeen keskeiset tulokset ja pohditaan, kuinka ihmisoikeusindikaattorityö voidaan liittää mahdollisimman hyvin osaksi Suomen kansallista ihmisoikeusarkkitehtuuria.

Raporttiin liittyy myös kaksi liitettä. Näistä ensimmäisessä esitellään tiivistetysti, miten YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimisto on opastanut ihmisoikeusindikaattorien laatimistyöhön ryhtyviä. Toisessa liitteessä kuvataan Yhdistyneen kuningaskunnan Equality and Human Rights Commissionin piirissä tehtyä ihmisoikeusindikaattorityötä, johon raportin laatinut tutkijaryhmä kävi tutustumassa maaliskuussa 2016. Liitteet on kirjoitettu siten, että niihin voi perehtyä lukematta muuta raporttia.

2 INDIKAATTORITieto JA IHMISOIKEUS-INDIKATTORIT

2.1 Mitä indikaattoritieto on ja mihin sitä käytetään?

Indikaattorit kuvaavat monimutkaisia ilmiöitä yksinkertaisessa muodossa

Nykyaikana indikaattorien ja erilaisten indeksien odotetaan selittävän yhä monimutkaisempia yhteiskunnallisia ilmiöitä. Yhteiskuntapolitiikan seurantaan käytettävän tiedon tulisi olla yhä tiiviimmässä muodossa ja helposti saatavilla.

Suomessa ajantasaista tietoa yhteiskunnasta on nykyisin saatavilla lukuisista eri indikaattorifoorumeista tilastokuvioiden, taulukoiden ja analyysitekstien muodossa. Tilastokeskus ja valtioneuvoston kanslia tuottavat esimerkiksi yhteistyössä muiden tiedontuottajien kanssa tilastotietoa Findikaattori-palveluun lukuisista yhteiskunnallisista ilmiöistä, kuten terveydestä, turvallisuudesta ja koulutuksesta. Myös sektoritutkimuslaitokset tuottavat indikaattoritietoa. Esimerkiksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitos ylläpitää toimialansa keskeistä tietoa kokoavaa Sotkanet-tietokantaa.

Indikaattorilla tarkoitetaan osoitinta, jolla pyritään lyhyesti ja ymmärrettävästi esittämään johonkin tiettyyn kontekstiin sidottuna jokin oleellinen tieto kuvattavasta ilmiöstä. Se on siis ilmaisin, jonka avulla monimutkainen ja laaja tieto voidaan antaa yksinkertaisemmassa yleisölle ja päättäjille merkityksekkäässä muodossa.¹⁹ Indikaattoritiedon luonteen hahmottamiseksi yhteiskunnallisten ilmiöiden seurannan ja arvioinnin välineet on hyvä jakaa karkeasti kolmeen ryhmään eli mittareihin, tunnuslukuihin ja indikaattoreihin:

- Mittari voidaan määrittää ilmaisimeksi, joka kohdistuu vain yhteen tietoon alueeseen. Se voi kuvata esimerkiksi lääkäripalveluiden käytön määrää.
- Tunnusluku puolestaan yhdistää vähintään kaksi mittaria ja siten sen avulla voidaan tarkastella esimerkiksi toiminnan tehokkuutta kuten lääkäripalveluiden käytön määrää suhteessa sairastavuuteen.
- Mittarit ja tunnusluvut toimivat indikaattoreina silloin, kun niiden välittämää tietoa analysoidaan, kontekstualisoidaan ja tulkitaan siten, että asetettujen tavoitteiden saavuttamisen arviointi tulee mahdolliseksi. Lääkäripalveluiden käytön määrä suhteessa sairastavuuteen asetetaan tällöin esimerkiksi riittävien terveystalouden järjestämisvelvoitteen ja julkisen vallan terveydenedistämisenvelvoitteen kontekstiin eli kertomaan siitä, missä määrin näiden tavoitteiden saavuttamisessa on onnistuttu.

Indikaattoritieto kytkeytyy keskusteluun politiikkatoimien vaikuttavuudesta

Indikaattoritieto on sukua tulosjohtamista analysoiville toiminta- ja tutkimusotteille, jotka kytkeytyvät näyttöön perustuvan politiikan (evidence-based policy) harjoittamiselle. Niinpä indikaattoritieto kytkeytyy olennaisesti politiikkatoimien vaikuttavuutta koskevaan keskusteluun, joskin indikaattoritieto kuvaavat osoittimina usein enemmän tuotoksia kuin vaikuttavuuden käsitteen varsinaisena kiinnekohtana olevia merkityksellisiä tuloksia.²⁰

¹⁹ Rautiainen 2013.

²⁰ Kettunen 2016, s. 25–26.

Näyttöön perustuvan politiikan yhteydessä on aina tärkeää muistaa, ettei jonkin toiminnan vaikuttavuuden arvioimisen tavoite saa johtaa tuon toiminnan muuntumiseen helposti arvioitavissa olevaan muotoon. Etenkin uuteen julkisjohtamiseen (new public management) kiinnittyvää näyttöön perustuvaa politiikkaa on aiheesta kritisoitu siitä, että se ohjaa toimintaa vain välittömiin vaikutuksiin keskittyväksi, koska toiminnan katalyyttivaikutuksia on erittäin vaikea tavoittaa varsinaisen vaikuttavuuden arvioinnin kautta.

Jonkin toiminnan panos–tuotos -suhteen arviointi olisi kuitenkin syytä kiinnittää pikemminkin toiminnan välillisiin katalyyttivaikutuksiin kuin välittömiin vaikutuksiin. Esimerkiksi vammaisten henkilöiden työllistymistä edistävien toimien johdosta avoimille työmarkkinoille työllistynyt vammainen henkilö (toimien välillinen katalyyttivaikutus) toimii hyvänä panos–tuotos -suhteen arvioinnin välineenä, kun taas vammaisen henkilön kuuluminen työllistymistä edistävien toimien kuten erilaisten työllisyshankkeiden osallistujien joukkoon (toimien välitön vaikutus) ei ole kovinkaan hyvä panos–tuotos -suhteen osoitin. Katalyyttivaikutuksen tavoittavat indikaattorit voivatkin olla kustannustehokkaampia ja parempia toiminnanohjauksen työkaluja kuin varsinaiset raskaat vaikuttavuuden arvioinnit, joissa joudutaan useimmiten tyytymään vain välittömien vaikutusten tarkasteluun.

Indikaattorityö on valintojen tekemistä

Ollakseen käyttökelpoisia indikaattorien on oltava helposti sovellettavia ja tulkittavia eli yksinkertaisia osoittimia, jotka kykenevät reagoimaan herkästi muutoksiin. Niiden sisältämää tietoa ei saa olla liikaa tuloksia tulkitsevan hämmentämiseksi, eikä puolestaan liian vähän, jotta tieto ei johtaisi harhaan.²¹ Indikaattorit ovat yksinkertaistuksia monimutkaisista asioista ja ilmiöistä. Ne kertovat usein muutoksesta, mutta eivät useinkaan selitä sen syitä tai taustoja.

Indikaattorityö on pidettävä mutkattomana, mikä tarkoittaa ennen kaikkea keskittymistä olennaiseksi katsottaviin avainindikaattoreihin kaiken mahdollisen mittaamisen sijaan. Jos korkeintaan kymmeniin avainindikaattoreihin keskittyvistä yhteiskuntapolitiikan ohjaustyökaluista paisuu ajan myötä satojen indikaattorien joukkoja, indikaattorit menettävät selkeytensä ja indikaattorityö ei ole enää hallittavissa. Tästä puolestaan seuraa se, että indikaattorien tilaajat ja/tai ylläpitäjätahot eivät enää kykene tai halua ylläpitää laajenevia indikaattorikonaisuuksia ajan tasalla. Yhä useammin nykyään eteen tulee indikaattorikonaisuus, joka on käytännössä hylätty, kun se on päästetty vanhenemaan.²²

Liian usein indikaattorityöhön ryhdytäänkin vain sen osoittamiseksi, että indikaattoreita on kehitetty jonkin asian seurannan välineeksi, ilman sen miettimistä, millaisin resurssein ja kenen toimesta indikaattoripaketin ajantasaisuudesta huolehditaan. Indikaattorien olemassaolo ei saa muodostua itsetarkoitukseksi. Laajan indikaattorikonaisuuden luomisesta ei ole mitään iloa, jos sitä ei kyetä esimerkiksi riittämättömien resurssien vuoksi käyttämään siihen tarkoitukseen, johon se on laadittu.

Koska indikaattorityö on valintojen tekemistä, ei ole samantekevää millaisten rakenteiden puitteissa ja keiden toimesta indikaattorit rakennetaan. Indikaattorien rakentamisen keskeisiä vaiheita on indikaattorien nimeäminen sekä niiden teoriaperustan ja taustaideologian esiin nostaminen. Kun jotakin ilmiötä arvioidaan indikaattorin avulla, rakennetaan väistämättä joko tiedostettuna tai tiedostamatta samalla tuota indikaattoria koskeva joihinkin ideologisiin

²¹ Walby & Armstrong 2010, s. 238.

²² Simpura & Sauli 2004, s. 4.

valintoihin kytkeytyvä taustateoria, sillä indikaattorit ovat sekä taustalla olevien toimintaideoiden kuvauksia että standardisoijia.²³

Käytännössä indikaattorit ovat eri toimijoiden kompromissien kautta muokkaantuneita ja usein ne keskittyvät mittaamaan tietoa, jota jokin indikaattorityön käynnistänyt intressiryhmä tai rahoittaja tukee²⁴. Indikaattoritietoa tuottavilla toimijoilla voi olla myös omat intressinsä esittää mitattava tila tai asia jossakin muodossa, mikä on otettava huomioon, koska suurin osa indikaattoreista lopulta kuitenkin muodostetaan jo olemassa olevasta tietoaaineistosta. On myös syytä huomioida, ettei kaikilla toimijoilla ole saatavilla suuria tietopankkeja indikaattorien muodostamiseksi, jolloin indikaattorityö helposti suuntautuu sellaisiin kysymyksiin, jotka ovat jo muutoinkin tiedontuotannossa esillä.

2.2 Mitä ihmisoikeusindikaattorit ovat ja mihin ne soveltuvat?

Ihmisoikeusindikaattorit ovat ihmisoikeuspolitiikan seurannan työvälineitä

Ihmisoikeusindikaattorit ovat oikeusperusteisia osoittimia, joita käytetään ihmisoikeustilanteen hahmottamiseen. Niille ei ole olemassa yksiselitteistä kaikkien jakamaa määritelmää. Pikemminkin kysymys on sateenvarjokäsitteestä, jota eri toimijat käyttävät eri yhteyksissä eri tavoin.

Yleisesti ottaen ihmisoikeusindikaattorit kuvaavat yhtäältä, kuinka ihmisoikeuksien toteuttamiseen velvoitetut tosiasiaassa toteuttavat velvoitteitaan, ja toisaalta, kuinka ihmisoikeudet tosiasiallisesti toteutuvat ihmisten elämässä. Ihmisoikeusindikaattori ilmaisee ja kuvaa ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumista ja niiden loukkauksia. Näin ollen indikaattoreita käytetään ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumisen valvontaan.²⁵

Ihmisoikeusindikaattorien avulla voidaan tarkastella valtion ihmisoikeustilannetta yleensä tai keskittyä johonkin erityiskysymykseen. Erityisen tärkeitä työkaluja ihmisoikeusindikaattorit ovat ihmisoikeustilanteen muutosten systemaattisessa seurannassa. Niitä voidaan yhtäältä käyttää politiikkatoimien ihmisoikeusvaikutusten arviointiin ja toisaalta sen tunnusteluun, onko jollekin alueelle kehityksessä yhdenvertaisuusongelmia tai muita sellaisia ihmisoikeuskysymyksiä, joiden korjaamiseksi olisi ryhdyttävä uusiin politiikkatoimiin.

Valtion ihmisoikeustilannetta yleisesti käsittelevät ihmisoikeusindikaattorit sovitetaan yleensä kunkin valtion erityispiirteisiin, mutta toisinaan luodaan myös valtioiden väliseen vertailuun tarkoitettuja ihmisoikeusindikaattoreita. Tällainen on esimerkiksi taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen tason vertailuun valtioiden välillä luotu Index of Social and Economic Rights Fulfillment (SERF-indeksi)²⁶. Sen mukaan taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet toteutuvat Suomessa suhteellisen hyvin, kun oikeuksien toteutumisen tarkastelussa käytetään korvikemuuttujia kuten PISA-menestystä. Tutkijayhteisössä katsotaan kuitenkin, että SERF-indeksin kaltaiset työkalut soveltuvat lähinnä kehittyvien maiden tarkasteluun ja huonosti kehittyneiden teollisuusmaiden väliseen vertailuun.

Ihmisoikeusindikaattoreita voidaan käyttää poliittisina työkaluina moniin eri tarkoituksiin. Indikaattorikeskustelu voidaan yhdistää tiiviisti yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden asettamiseen, toimenpiteiden suunnitteluun, seurantaan ja päätöksentekoon. Parhaimmillaan

²³ Davis, Merry & Kingsbury 2015, s. 10–11.

²⁴ Davis, Merry & Kingsbury 2015, s. 11–12; Uruña 2015, s. 96–97.

²⁵ OHCHR 2012, s. 16–18; Rosga & Satterthwaite 2009, s. 257.

²⁶ <http://www.serfindex.org/>

ihmisoikeusindikaattoreilla tuotetaan suhteellisen objektiivista tietoa ihmisoikeustilanteesta yksinkertaisessa muodossa tukeutuen läpinäkyvyyden varmistamiseksi avoimiin ja julkisesti saatavilla oleviin tietolähteisiin²⁷. Näin ihmisoikeusindikaattori edistää konkreettisempaa ja läpinäkyvämpää ihmisoikeuskulttuuria sekä palvelee oikeudellisten reunaehtojen hahmottamista päätöksenteossa.

Indikaattoreihin vaikuttavat aina niiden rakentajien ja käyttäjien valinnat, jotka ovat usein tiedostetusti tai tiedostamatta poliittisia. Ihmisoikeusindikaattorien rakentamisessa ei saa koskaan unohtaa ihmisoikeuksien poliittisuutta, käsitteellisyttä ja tulkinnallisuutta, joiden johdosta ihmisoikeudet eivät ole suoraan ja mekaanisesti käännettävissä indikaattorien avulla mitattaviksi. Ihmisoikeudet ovat linkittyneitä oikeusjärjestelmään eikä niitä voi mitata ymmärtämättä oikeusjärjestelmän rakennetta, toimintaa ja ideologista perustaa.²⁸

Wienin ihmisoikeuskonferenssi vuonna 1993 oli indikaattoriyön lähtölaukaus

Kansainväliseen ihmisoikeuskeskusteluun indikaattoriyö iski toden teolla 1990-luvulla, kun ennen vuoden 1993 Wienin ihmisoikeuskonferenssia (Vienna Conference on Human Rights) pidettiin suuri ihmisoikeusindikaattorikonferenssi. Konferenssin tavoitteena oli kehittää indikaattoreita taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien asteittaisen eli progressiivisen toteutumisen seurantaan. Yhtenä tavoitteena oli tehdä näkyväksi sitä, miten oikeuksien edistämiseen käytetyt panokset olivat tosiasiaassa vaikuttaneet niiden toteutumiseen.²⁹

Wienin ihmisoikeuskonferenssin yhteydessä käyty ihmisoikeusindikaattorikeskustelu ei kuitenkaan näkynyt Suomessa 1990-luvulla, sillä kansallisen ihmisoikeuskeskustelun painopiste oli kotimaisen perusoikeusjärjestelmän uudistamisessa. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä painotettiin taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien oikeudellista velvoittavuutta tavalla, joka ei jättänyt tilaa samaan aikaan käydylle sosiaalitieteellisesti orientoituneelle kansainväliselle ihmisoikeusindikaattorikeskustelulle.³⁰

Wienin ihmisoikeuskonferenssin jälkeen alettiin kansainvälisesti suunnitella esimerkiksi oikeutta koulutukseen ja terveyteen koskevia indikaattoreita sekä yleisiä mittareita taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien edistämismittareiden seurantaan. Nämä 1990-luvun ihmisoikeusindikaattorihankkeet johtivat lähinnä teoreettiselle tasolle jääneisiin mallinnuksiin, sillä indikaattoriyön toteuttamiseksi ei ollut vaivattomasti saatavilla tilastoja ja muuta tarvittavaa tietoa edes kehittyneimmissä länsimaissa. Ihmisoikeusindikaattorien kehittämistyön akilleenkantapääksi onkin muodostunut toistuvasti se, että indikaattoreita rakennettaessa ei ole riittävästi paneuduttu siihen, mistä niiden vaatima tietoperusta on kerättävissä ja millaisia voimavaroja työhön on mahdollista käyttää.³¹

2000-luvulla käynnistynyt ihmisoikeusindikaattorikeskustelun uusi herääminen on tuottanut niin valtioiden väliseen vertailtavuuteen pyrkiviä erittäin yleisen tason indikaattoreita ja indeksejä sekä jonkin valtion ihmisoikeustilanteen kokonaisvaltaiseen tarkasteluun pyrkiviä indikaattorikehikoita, joista pisimmälle viedyt ovat tämänkin raportin taustalla olevat Yhdistyneen kuningaskunnan ja YK:n indikaattorimallit (ks. liitteet 1 ja 2). Uusi ihmisoikeusindikaattorikeskustelu on pyritty kiinnittämään osaksi kansallisen ihmisoikeusarkkitehtuurin kehittämistä ja vetovastuu siitä on ollut ylikansallisilla järjestöillä

²⁷ UNDP 2006, s. 7.

²⁸ Rautiainen 2013.

²⁹ Rautiainen 2013.

³⁰ Rautiainen 2013.

³¹ Rautiainen 2013.

sekä kansallisilla ihmisoikeusinstituutioilla. Viimeaikainen ihmisoikeusindikaattorikeskustelu korostaa ihmisoikeusindikaattorien oikeusperusteisuutta.

Ihmisoikeusindikaattorit ovat erityisen käyttökelpoisia rakenteellisten ihmisoikeus-ongelmien tarkasteluun

Ihmisoikeudet ovat ideologiselta luonteeltaan jokaisen ihmisen oikeuksia, minkä johdosta monet ihmisoikeuspuolustajat syystäkin vierastavat etenkin keskimääräisen ihmisen perspektiivistä ihmisoikeustilannetta tarkastelevia ihmisoikeusindikaattoreita. Ihmisoikeusindikaattorityössä onkin tärkeää välttää keskimääräisyyden ansaan juuttumista eli tekemästä keskimääräisen ihmisen tarkastelun avulla päätelmiä kaikkien ihmisten tilanteesta. Ihmisoikeuksia on loukattu jo silloin, kun ihmisoikeusloukkaus tapahtuu ainoastaan yhden ihmisen kohdalla.

Suurin hyöty ihmisoikeusindikaattoritiedosta on nähty saatavan silloin, kun sitä kyetään tuottamaan väestöryhmittäin eritellyssä muodossa yhteiskuntapoliittisesti keskeisimpien ihmisoikeuskysymysten paikantamiseen ja ratkaisemiseen. Ihmisoikeustutkimuksen piirissä vallitseekin tällä hetkellä laaja yksimielisyys siitä, että ihmisoikeusindikaattorityön voimavaroja tulisi ohjata yhdenvertaisuuspolitiikan ja haavoittuvien väestöryhmien ihmisoikeustilanteen seurantaan.

Parhaiten ihmisoikeusindikaattorit soveltuvat vailla selkeästi yksilöitävissä olevia oikeudenloukkauksen uhreja olevien rakenteellisten ihmisoikeuskysymysten tarkastelemiseen. Esimerkiksi etnisen alkuperän, sukupuolen tai vammaisuuden perusteella tapahtuva rakenteellinen syrjintä on ihmisoikeusindikaattorien avulla tapahtuvan tarkastelun ydinaluetta.

3 IHMISOIKEUKSIEN HAHMOTTAMINEN KOKONAISVALTAISESTI

3.1 Ihmisoikeuksiin ei ole yhtä vaan useita näkökulmia

Ihmisoikeuskeskustelu on sidoksissa yhteiskunnalliseen kontekstiinsa

Ihmisoikeustilanteen tarkastelu ihmisoikeusindikaattorien avulla edellyttää sen pohtimista, mitä ihmisoikeuksilla oikeastaan tarkoitetaan. Ihmisoikeuskeskustelu on aina sidoksissa yhteiskunnalliseen kontekstiinsa. Abstraktit ja sinänsä usein universaaliksi sovellettavaksi tarkoitetut ihmisoikeussäännökset ovat käytännön elämässä alituisesti alttiita eri aikoina vallitseville arvostuksille, politiikalle ja moraalille.

Toimijoiden ihmisoikeuksia koskevat arvot, asenteet, uskomukset ja käsitykset vaikuttavat siihen, miten he omassa toiminnassaan toteuttavat ihmisoikeuksia. Esimerkiksi Suomessa legalistisuuden eli oikeudellisten muotojen kunnioittamisen mentaliteetti on keskeinen osa hallintokulttuuria. Se tukee osaltaan ihmisoikeusvelvoitteiden toteuttamista, kunhan nuo velvoitteet on kirjattu selvästi hallintoa ohjaaviin säädöksiin ja ohjeisiin. Ongelmaksi se puolestaan muodostuu silloin, kun ihmisoikeuksien turvaaminen edellyttää säännösten ja ohjeiden tilanneherkkää tulkintaa.

Ihmisoikeuksiin sisältyy yhtäältä vaatimus ihmisarvoisen elämän edellyttämästä ehdottomasta minimisuojasta, jonka alittaminen ei ole hyväksyttävää, ja toisaalta abstraktimpi velvoite, jonka mukaisesti ihmisoikeuksia ei ole vain suojeltava ja kunnioitettava vaan myös aktiivisesti edistettävä. Vaatimus ihmisoikeuksien progressiivisesta toteuttamisesta on luettavissa useista kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista ja niiden tulkintaa täsmentävistä asiakirjoista³², mutta käytännössä epäonnistuminen tavoitteen saavuttamisessa ei välttämättä merkitse ihmisoikeusloukkauksen syntymistä siinä mielessä kuin se oikeudellisesti ymmärretään eli että oikeudenloukkauksesta seuraisi tehokkaasti voimaansaatettu oikeudellisesti määrittyvä seuraamus.

Ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaan keskittyvien oikeudellisten valvontaelinten huomio kohdistuu usein ihmisoikeuksien suojeluun ja kunnioittamiseen liittyviin näkökohtiin eikä niillä ole tehokkaita oikeudellisia keinoja huomioida progressiivisia toimia painottavaa edistämismuotoa. Siten ihmisoikeuksien progressiivinen edistämismuoto kietoo oikeuden ja politiikan tiivistä yhteen.

Ihmisoikeuksien toteutumisen edistämässä on kyse pitkälti poliittisesta päätöksenteosta ja sellaisesta tosiasiallisesta toiminnasta, joiden arviointi on lainsäädännön noudattamisen oikeudelliseen valvontaan keskittyvien tuomioistuimien ja laillisuusvalvontainstituutioiden sijaan kansalaisyhteiskunnalla ja poliittisilla päätöksentekijöillä lainsäädäntö- ja budjettivallan käyttäjinä sekä koko julkisella vallalla toimeenpanovallan käyttäjänä.

Ihmisoikeuspolitiikan vahvistamisen kannalta on tärkeää, että valtiolla on käytössään laaja-alainen ja eri toimijoiden käyttötarpeita palveleva indikaattorikehikko, joka pystyy sitomaan yhteen nämä eri ulottuvuudet ilman, että yksi näkökulma määrittää toista tärkeämmäksi.

³² Fukuda-Parr, Lawson-Remer & Randolph 2015, s. 23–26.

Ihmisoikeusindikaattoreita rakennettaessa on kiinnitettävä huomio ihmisoikeuskeskustelun eri ulottuvuuksiin

Kussakin oikeusyhteisössä kulloinkin vallitsevat käsitykset oikeuden yhteiskuntapoliittisesta tehtävästä ja ideologisesta perustasta määrittävät omalta osaltaan sitä, kuinka jotkin yhteiskunnalliset kysymykset käsitteellistetään oikeudellisesti ratkottaviksi ihmisoikeusongelmiksi ja toiset määritellään puolestaan sellaisiksi kenties poliittisesti tai moraalisesti tärkeiksi ihmisoikeuskysymyksiksi, joiden ei kuitenkaan katsota määrittyvän oikeudellisiksi ihmisoikeusongelmiksi. Se, missä määrin ihmisoikeuskeskustelussa kiinnitetään huomio oikeudellisiin näkökohtiin, on riippuvainen esimerkiksi siitä, tarkastellaanko ihmisoikeuksia sisällöllisestä vai muodollisesta näkökulmasta.

Ihmisoikeudet on mahdollista mieltää sisällölliselle ihmisoikeuskäsitykselle ominaisella tavalla luonnonoikeudellisesti joksikin politiikasta riippumattomaksi: sitä edeltäväksi ja sen legitiimisyydelle vähimmäiskriteerit asettavaksi. Oikeudellisessa keskustelussa ihmisoikeudet mielletään kuitenkin usein muodollisen ihmisoikeuskäsityksen tapaan normeiksi jäädytetyksi politiikaksi, joka on kiinnitetty oikeusyhteisön piirissä laadittuun lainsäädäntöön ja erityisesti tavallista lainsäädäntöä normihierarkkisesti ylemmän tasoiseen valtiosäädäntöön.

Yhteiskuntapoliittisesti orientoituneessa keskustelussa puolestaan painotetaan, että ihmisoikeudet ovat pikemminkin koko ajan poliittisen keskustelun kohteena kuin lainsäädännöksi jäädytettyä politiikkaa. Tätä lähestymistapaa voidaan kutsua kamppailunäkökulmaksi ihmisoikeuksiin.

Ihmisoikeusindikaattoreita rakennettaessa on kiinnitettävä huomio yhteiskunnallisen ihmisoikeuskeskustelun eri ulottuvuuksiin. Sisällöllisen ihmisoikeuskäsitykseen voidaan kytkeä erityisesti keskustelu hyvän elämän mittaamisesta ja muodolliseen ihmisoikeuskäsitykseen puolestaan etenkin keskustelu ihmisoikeusloukkausten systemaattisesta seurannasta. Molemmissa painottuu ihmisoikeuspolitiikan rakenteiden ja lopputulosten tarkastelu. Niitä on siksi syytä täydentää ihmisoikeuspolitiikan prosessiluonteen esiin tuovalla kamppailunäkökulmalla. Koska ihmisoikeusideaalien toteutumiseen on toisinaan pitkä matka, on syytä kiinnittää katse lopputulosten ohella myös siihen, kuinka niitä kohti edetään.

3.2. Sisällöllinen näkökulma ihmisoikeuksiin: ideaaleja ja ihmisten toimintavalmiuksia

Ihmisoikeuksien tehtävänä on yhteiskuntakehityksen ohjaaminen yhä täydellisemmin ihmisoikeuksien viitoittamaa tavoitetilaa muistuttavaksi

Sisällöllisestä näkökulmasta ihmisoikeudet ovat ihmisen ihmisarvoa turvaavia luovuttamattomia ja hänelle peruuttamattomasti kuuluvia oikeuksia. Ne kuuluvat jokaiselle ihmiselle suoraan hänen ihmisyytensä perusteella. Sisällöllisen ihmisoikeuskäsityksen puitteissa ihmisoikeuksia lähestytään eräänlaisina aatteina tai ideoina kiinnittämättä useinkaan sen enempää huomiota niiden oikeudelliseen velvoittavuuteen. Sisällöllisen ihmisoikeuskäsityksen piirtämä kuva ihmisoikeusvelvoitteiden sisällöstä muodostaa ihmisoikeuksien yhteiskuntafilosofisen ja historiallisen pohjan. Tässä ihmisoikeuskeskustelun tasossa on olennaista, että se kertoo taustan sille miksi ja miten jotkin oikeudet ovat kehittyneet ihmisoikeuksiksi. Se pitää sisällään myös idullaan olevat ihmisoikeudet, sillä sen puitteissa oikeuteen voidaan ehdottaa ja kehittää sellaisia elementtejä, jotka voivat tulla

osaksi muodollista ihmisoikeuskäsitystä ja siihen liittyviä oikeudellisia asiakirjoja vasta vuosien tai vuosikymmenten kuluessa.

Niinpä sisällöllisestä näkökulmasta Euroopan ihmisoikeussopimuksen tapaiset valtiosopimustyypisistä oikeudellisesti velvoittavat ja YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen tapaiset puhtaasti poliittisuonteiset ihmisoikeusasiakirjat osallistuvat samalla tavalla sosiaalisten ihmisoikeuksien sisältöä koskevaan keskusteluun.

Sisällöllisestä näkökulmasta käytävä ihmisoikeuskeskustelu on luonnonoikeudellisesti väärittyä, ja siinä korostetaan ihmisoikeuksien tehtävänä olevan yhteiskuntakehityksen ohjaamisen yhä täydellisemmin ihmisoikeuksien viitoittamaa tavoitetilaa muistuttavaksi. Sisällöllisestä näkökulmasta tarkastellen se, että ihmisoikeudet saavat ilmiänsä muun muassa ihmisoikeussopimuksissa ja muissa oikeudellisissa asiakirjoissa jää toissijaiseksi, sillä ihmisoikeudet ovat universaaleina moraaliperiaatteina olemassa ilmeisesti niitä oikeudellisia asiakirjoja, joissa niiden olemassaolo tunnustetaan ja ihmisoikeusvelvoitteiden sisältö muotoillaan.

Ihmisoikeuksien täsmällisestä sisällöstä ei vallitse täydellistä yhteisymmärrystä, mutta yleisesti jaetun näkemyksen mukaan niiden periaatteellisenä tarkoituksena on turvata yksilönvapaus ja ihmisarvoinen elämä kaikille ihmiselle heidän taustastaan tai elämäntilanteestaan riippumatta. Maininta kaikkien ihmisten yhtäläisestä arvosta ja vapaudesta on löydettävissä muodossa tai toisessa jokaisesta ihmisoikeussopimuksesta ja myös Suomen perustuslaista, vaikka niiden sisältö muuten vaihtelee. Tämän ihmisoikeuksiin liittyvän itsestäänselvyyden äärellä pysähtytään kuitenkin harvemmin miettimään mitä yksilönvapaus ja ihmisarvo itse asiassa pitävät sisällään. Ihmisoikeusindikaattorien käytännöllisten tarpeiden kannalta käyttökelpoisimpia vastauksia antavat Amartya Sen ja Martha Nussbaum.

Ihmisarvoista elämää voidaan jäsentää toimintavalmiuksina

Amartya Sen ja Martha Nussbaum ovat rakentaneet toimintavalmiuksien³³ käsitteen, jolla he viittaavat ihmisten tosiasiallisiin mahdollisuuksiin tavoitella arvostamia asioita³⁴. Toimintavalmiuksien käsite erkaantuu yhteiskuntateoriaa pitkään vallinneesta John Rawlsin muotoilemasta oikeudenmukaisuusnäkökulmasta, jonka keskeinen huomio kiinnittyy elämän kannalta olennaisten perushyödykkeiden, kuten oikeuksien, vapauksien ja taloudellisten voimavarojen oikeudenmukaiseen jakamiseen.³⁵

Senin mukaan olennaista eivät ole ainoastaan perushyödykkeiden jakautumiseen liittyvät kysymykset, vaan myös ihmisten kyky hyödyntää heidän käytössään olevia voimavaroja. Fyysisestä tai henkisestä vammasta kärsivä henkilö tarvitsee enemmän tukea saavuttaakseen saman vapauden toimia kuin vailla tuota vammaa oleva henkilö. Eri yhteiskunnissa yhteiskunnan toimintaan osallistuminen vaatii toisistaan poikkeavia määriä taloudellisia ja henkisiä resursseja, minkä lisäksi ihmiset toimivat aina ympäristöllisten ja sosiaalisten tekijöiden määrittämien olosuhteiden rajoittamina.³⁶

Sen käsittelee toimintavalmiuksia yksilönvapauden toteutumisen ehtoina. Hän korostaa kuinka yksilönvapaus koostuu aina kokonaisuudesta, jossa merkitystä on sekä lopputuloksella että prosessilla, jonka myötä lopputulokseen päädytään. Esimerkiksi kahdella

³³ Toimintavalmiuksista (capabilities) käytetään myös suomennosta toimintakyvyt (esim. Herne 2012, s. 170–197) ja toimintamahdollisuudet (esim. Therborn 2013, s. 53–54).

³⁴ Ks. esim. Sen 2005, s. 153; Sen 2009, s. 18–19; Nussbaum 2011, s. 18–20.

³⁵ Herne 2012: luku 4 ja 6.

³⁶ Sen 2005, s. 153–154; Sen 2009, s. 254–257.

eri henkilöllä voi olla käytössään muodollisesti täysin yhtäläiset keinot käyttää äänioikeuttaan, mutta toisen henkilön vammaisuudesta johtuen hänen tosiasialliset mahdollisuutensa hyödyntää tarjolla olevia keinoja voivat olla merkittävästi heikommat, mikä ei ole yksilönvapauden yhdenvertaisen toteutumisen näkökulmasta toivottava tilanne, vaikka prosessi itsessään kohtelee näitä kahta henkilöä samalla tavoin.³⁷

Menettelytavat ja lopputulos voivat ajautua ristiriitaan myös päinvastaisella tavalla. Voitaisiin esimerkiksi ajatella, että miesten ja naisten välisten terveyserojen kaventamiseksi miehille tulisi antaa naisia enemmän terveydenhuollon palveluita. Tällaista menettelytapaa ei kuitenkaan voitaisi pitää hyväksyttävänä, vaikka sukupuolten väliset terveyserot sen seurauksena pienentyisivätkin. Toimintavalmiusteoria kiinnittää huomiota yksilön tosiasiallisesti käytössä oleviin mahdollisuuksiin ehtona yksilönvapauden toteutumiselle, mutta samanaikaisesti on huolehdittava, että lopputuloksen merkitystä painottava päämäärä ei määriy lähtökohtaisesti valittuja keinoja tärkeämmäksi.³⁸

Senin näkemyksen mukaan tärkeimmät toimintavalmiudet voidaan ymmärtää ihmisoikeuksina, mutta hän ei itse erittele tällaisen ehdon täyttävien toimintavalmiuksien joukkoa. Sen toteaa, että toimintavalmiuksien ja ihmisoikeuksien välisessä rajanvedossa on oleellista pohtia kuinka yhteiskunta ja valtio voivat edesauttaa toimintavalmiuden toteutumisessa tavalla, joka ei ole yksilöille itsenäisesti mahdollista.³⁹

Nussbaum tarkastelee toimintavalmiuksia yksilönvapauden sijasta ihmisarvoisen elämän näkökulmasta. Hän on ottanut Senistä poiketen selkeän kannan tiettyjen toimintavalmiuksien perustavanlaatuisesta roolista ja muodostanut listan toimintavalmiuksista, joiden hän katsoo olevan välttämättömiä ihmisarvoisen elämän toteutumiselle. Nussbaumin lista pitää sisällään taulukossa 1 mainitut kymmenen toimintavalmiutta.⁴⁰

TAULUKKO 1. Ihmisarvoisen elämän edellytykset Nussbaumin mukaan

Ihmisarvoisen elämän edellyttämät 10 keskeistä toimintavalmiutta
1. Normaalin pituinen elämä
2. Fyysinen terveys, ravinto ja suoja
3. Ruumiillinen koskemattomuus
4. Aistit, mielikuvitus, ajattelu
5. Tunteet
6. Kriittinen ajattelu
7. Sosiaalinen yhteenkuuluvuus
8. Suhde elolliseen ja elottomaan luontoon
9. Vapaa-aika
10. Osallistuminen ja vaikuttaminen omaan elinympäristöön

Nussbaumin määrittelemissä keskeisissä toimintavalmiuksissa on runsaasti yhtymäkohtia ihmisoikeuksiin, mutta niitä ei ole kuitenkaan syytä pitää yksiselitteisesti ihmisoikeuksina vaan yleisemmin elämänalueina, joihin sekä jo voimassaolevat muodolliset ihmisoikeusnormit

³⁷ Ks. Sen 2005, s. 152–155; Sen 2009, s. 228–230, s. 370–371.

³⁸ Sen 2009, s. 295–298.

³⁹ Sen 2009, s. 366–370.

⁴⁰ Nussbaum 2011, s. 33–34.

että tulevaisuudessa mahdollisesti säädettävät, ihmisoikeuksien toteutumista parantavat normit kiinnittyvät. Nussbaumin lista auttaa nostamaan esiin ihmisarvoisen elämän keskeiset osatekijät ilman, että niiden täsmällistä sisältöä on lyötävä ennalta lukkoon. Turvataksaan ihmisarvoisen elämän edellytyksiä, ihmisoikeuksien on oltava riittävän laaja-alaisia, mutta niiden on myös mukauduttava paikallisen kontekstin asettamiin vaatimuksiin ja yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin.

Toimintavalmiudet ja ihmisoikeudet jakavat yhteisen päämäärän yksilönvapaudesta ja ihmisarvosta, minkä vuoksi Senin ja Nussbaumin kehittämää toimintavalmiuden käsitettä on luontevaa käyttää ihmisoikeuksien tarkastelussa apuna. Samalla ihmisoikeudet ja toimintavalmiudet myös eroavat toisistaan merkittävästi, sillä ihmisoikeuksiin sisältyy aina niiden toimeenpanoa koskeva velvoite toisin kuin toimintavalmiuksiin⁴¹.

Ihmisoikeuksien ja toimintavalmiuksien suhdetta voidaan kuvata osana vaikutusketjua, jonka alkupisteenä ovat ihmisarvoisen elämän ja yksilönvapauden kannalta olennaiset toimintavalmiudet ja lopputuloksena niiden yhteiskunnallisen jakautumisen tuottaman tasa-arvon ja eriarvoisuuden vaihtelevan tasoinen suhde. Myöhemmin esitettävät käsitykset ihmisoikeuksien kokonaisvaltaisesta hahmottamisesta rakentuvat juuri tämän vaikutusketjun varaan.

Tasa-arvoisessa yhteiskunnassa jokaisen yksilönvapaus ja ihmisarvo tulevat yhtäläisesti kunnioitetuiksi. Ihmisoikeudet ovat yksilönvapauden ja ihmisarvoisen elämän edellyttämien toimintavalmiuksien sekä yhteiskunnallisen tasa-arvon ja eriarvoisuuden välisessä vaikutusketjussa yksilöihin ja heikossa asemassa oleviin väestöryhmiin kohdistuvia velvoitteita julkiselle vallalle asettava mekanismi, joka edesauttaa toimintavalmiuksien yhteiskunnallisesti oikeudenmukaista jakautumista ja luo näin edellytyksiä yhteiskunnallisen tasa-arvon toteutumiselle⁴².

Toimintavalmiusajattelussa on tältä osin keskeistä sen havaitseminen, että ihmisarvoisen elämän edellytysten tasaamiseen tähtäävässä ihmisoikeusajattelussa ei ole oikeastaan kysymys resurssien uudelleenjaosta vaan sen sijaan ihmisarvoisen elämän edellytysten uudelleenjaosta. Esimerkiksi esteettömyyden edistämisen omaksumisen vammaisten henkilöiden oikeuksien toteuttamisen keskeiseksi lähtökohdaksi tavoitteena on vammaisuuden ja ei-vammaisuuden välisen rajan häivyttäminen. Tällöin esimerkiksi esteettömän pääsyn ravintolaan järjestämiseen tarvittavat luiskat ja muut rakenteet ovat vain resursseja sille, että ihminen kykenee viettämään iltaa ravintolassa. Tämä kyky puolestaan on pelkästään edellytys sille varsinaiselle tavoitteelle, että esteetöntä sisäänkäyntiä tarvitseva ihminen pääsee yhdenvertaisesti osalliseksi niin halutessaan niistä olosuhteista, joissa ravintolassa yhdessä muiden ihmisten kanssa vietetty ilta muodostuu ihmiselle merkityksellisen sosiaalisen yhteenkuuluvaisuuden ja laadukkaan vapaa-ajan lähteeksi.

3.3. Muodollinen näkökulma ihmisoikeuksiin: yhteisöllisesti sovittuja oikeussääntöjä

Muodollisesta näkökulmasta ihmisoikeudet ovat kansainvälissä ihmisoikeussopimuksissa oikeudellisesti turvattuja ihmisten perustavanlaatuisia oikeuksia, jotka sitovat ihmisoikeussopimukseen liittyneitä valtioita ja asettavat vähimmäiskriteerit näiden valtioiden kansallisille perusoikeuksille. Näin ymmärrettynä ihmisoikeudet ovat osa kansainvälistä

⁴¹ Fukuda-Parr, Lawson-Remer & Randolph 2015, s. 9–10.

⁴² Ks. Therborn 2013, s. 68–84.

oikeutta ja niiden sisällön tulkintaa ohjaavat kansainvälisen oikeuden tulkintaa yleisesti ohjaavat oikeuslähteet.

Ihmisoikeuksien perusasiakirja on YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus vuodelta 1948. Sen perässä syntyivät valtioita oikeudellisesti velvoittavat yleiset ihmisoikeussopimukset: kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus sekä taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia oikeuksia koskeva sopimus. Nämä YK:n asiakirjat ovat luoneet pohjan muille ihmisoikeussopimuksille ja -instrumenteille. Tänä päivänä ne ovat saaneet rinnalleen lukuisan joukon niin universaaleja, alueellisia, tiettyjä ihmisryhmiä koskevia, syrjintäkiellon toteavia, kriminalisoivia ja temaattisia ihmisoikeussopimuksia, jotka ovat laajentaneet ja täsmentäneet aiempia ihmisoikeussäännöksiä. Näitä ovat muun muassa Geneven pakolaissopimus (SopS 77/1968) ja YK:n lapsen oikeuksien sopimus. Keskeisiä Suomen ratifioimia ihmisoikeussopimuksia on koottu taulukkoon 2.

Ihmisoikeussopimuksilla luodaan oikeuksia yksittäisille ihmisille ja kollektiivisesti erälle ihmisryhmille sekä oikeudellisia velvoitteita erityisesti valtioille ja niissä julkista valtaa käyttäville toimijoille⁴³. Muodolliseen näkökulmaan kiinnittyvä ihmisoikeuskeskustelu ei kuitenkaan tyhjene keskusteluksi valtion kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden sisällöstä ja niiden toteutumisesta. Pikemminkin muodolliseen näkökulmaan kiinnittyvässä oikeudellisessa keskustelussa on tärkeää erottaa toisistaan oikeussäännösten keskinäiseen hierarkiaan palautuvat ihmisoikeuksien eri tasot. Tällöin esimerkiksi erotellaan toisistaan sosiaaliset oikeudet aineellisen lainsäädännön, kuten esimerkiksi sosiaalihuoltolain (1301/2014) tai vammaispalvelulain (380/1987) kautta konkretisoituvina ihmisoikeuksina, sosiaaliset oikeudet kansallisessa perustuslaissa eli Suomen kohdalla erityisesti perustuslain 19 §:ssä turvattuina ihmisoikeuksina tai sosiaaliset oikeudet kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa taattuina oikeuksina.

Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa asetetaan ihmisoikeuksien vähimmäistaso. Kansallisissa perustuslaeissa voidaan taata ihmisoikeudet tätä vähimmäistasoa parempina, ja laintasoinen sääntely voi vastaavasti luoda ihmisille sellaisia oikeuksia, joita kansainväliset ihmisoikeussopimukset tai kansallinen perustuslaki ei välttämättä edellytä. Muodollisen ihmisoikeuskäsityksen näkökulmasta kulloinkin voimassaolevat ihmisoikeusveloitteet muodostuvat näiden oikeuden eri tasojen vuorovaikutuksen kautta. Samalla muodollisessa näkökulmassa korostuu oikeudellisten auktoriteettien valta määrittää ihmisoikeuskysymysten laajuus.

⁴³ Green 2001, s. 1067.

TAULUKKO 2. Keskeisiä Suomen ratifioimia ihmisoikeussopimuksia

Yhdistyneiden kansakuntien piirissä laaditut ihmisoikeussopimukset	Euroopan neuvoston piirissä laaditut ihmisoikeussopimukset
Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (1966, SopS 7-8/1976)	Euroopan ihmisoikeussopimus (1950, SopS 18-19/1990)
Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (1966, SopS 6/1976)	Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (1996, SopS 78-80/2002)
Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (1979, SopS 67/1986)	Alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskeva Eurooppalainen peruskirja (1992, SopS 23/1998)
Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus (1965, SopS 37/1970)	Eurooppalainen yleissopimus kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi (1987, SopS 16-17/1991)
Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen ja halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus (1984, SopS 59-60/1989)	Ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehty Euroopan neuvoston yleissopimus (2008, SopS 43-44/2012)
Yleissopimus lapsen oikeuksista (1989, SopS 59-60/1991)	Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus (1995, SopS 1-2/1998)
Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (2006, SopS 26-27/2016)	

Muodollinen ihmisoikeuskäsitys korostaa näin sitä, kuinka niin ihmisoikeussopimukset kuin kansalliset perustuslait asettavat julkisen vallan päävastuulliseksi toimijaksi ihmisoikeuksien suojelemiseksi. Käytännössä keskeisimpiä kansallisia ihmisoikeustoimijoita ovat lainsäädäntö- ja talousarviopäätöksentekovaltaa käyttävä eduskunta, tuomiovaltaa käyttävät yleiset tuomioistuimet ja hallintotuomioistuimet, toimeenpanovaltaa käyttävä valtioneuvosto siihen kytkeytyvine virastoineen, ylimmät laillisuusvalvojat (valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies), Ihmisoikeuskeskus, ihmisoikeusasioiden erityisvaltuutetut, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta, sekä valtioneuvoston piirissä toimivat ihmisoikeusasioita koordinoivat neuvottelukunnat, työryhmät ja verkostot. Koska Suomessa kunnat vastaavat merkittävästä osasta etenkin sivistyksellisten ja sosiaalisten ihmisoikeuksien toteuttamisesta, on myös kunnallisen itsehallinnon piirissä tapahtuvalla päätöksenteolla ja kunnallisella palvelutuotannolla kansainvälisesti poikkeuksellisen merkittävä rooli ihmisoikeuksien turvaamisessa.

Vaikka muodollinen ihmisoikeuskäsitys painottaa ihmisoikeuksien sisällön tunnistamista ihmisoikeussopimusten ja muiden oikeudellisten asiakirjojen kautta, abstraktit ihmisoikeussäännökset eivät useinkaan juuri kerro oikeuden sisällöstä tai sen synnyttämästä ihmisoikeusveloitteesta vielä oikeastaan mitään. Tarvitaan oikeudellista tulkintaa, jotta nähdään, kuinka esimerkiksi ihmisoikeussopimuksissa taattu oikeus terveyteen konkretisoituu perustuslain tasolla määritellyn riittävien terveystalviteiden ja terveydenedistämistalviteiden kautta koskemaan esimerkiksi vangin pääsyä hammashoittoon tai iäkkään henkilöön pääsyä hänen kohtuullisesti saavutettavissaan olevaan laadukkaaseen terveyskeskukseen.

Muodollisen ihmisoikeuskäsityksen puitteissa ihmisoikeusvelvoitteita voidaan jäsentää ajattelemalla, että valtiolla on keskenään päällekkäisiä⁴⁴ tai kolmiulotteisia⁴⁵ velvollisuuksia kunnioittaa (respect), suojella (protect) ja toteuttaa (fulfil) ihmisoikeuksia. Ihmisoikeuksien kunnioittaminen edellyttää valtiolta pidättyvää oikeuden loukkauksen suhteen. Valtio ei saa omalla toiminnallaan rikkoa ihmisoikeussopimuksessa asetettua oikeutta. Suojaamisvelvoitteen perusteella valtiolla on velvollisuus estää kolmansia osapuolia rikkomasta yksilön oikeuksia. Ihmisoikeuksien toteuttamisvelvoite edellyttää puolestaan aktiivisia toimia valtiolta, jotta niiden kohteena oleva suojeltava oikeus tosiasiallisesti toteutuisi. Tällaisia toimia saattavat olla esimerkiksi resurssien jakaminen, lainsäädännölliset tai hallinnolliset toimenpiteet ja ihmisoikeuksia toteuttavan politiikan harjoittaminen⁴⁶ sekä muutoin sellaisten olosuhteiden luominen, joissa ihmisoikeudet toteutuvat.

3.4. Kamppailunäkökulma ihmisoikeuksiin: alistetussa asemassa olevien kamppailu oikeuksien yhdenvertaisesta toteutumisesta

Ihmisoikeuksien sisältöä ei voi irrottaa niistä taisteluista, joita eri tavoin alistetut ryhmät ovat käyneet saavuttaakseen täyden tunnustuksen ihmisyydelleen

Ihmisoikeusloukkausten estäminen ja sitä kautta ihmisoikeuksien vähimmäissuojatasosta kiinnittäminen on vähintään, mitä julkiselta vallalta voidaan odottaa. Edellä käsitellyn toimintavalmiusajattelun näkökulmasta (luku 3.2) ihmisoikeudet eivät ole kuitenkaan vain yksilöille minimiturvaa tarjoava suojamekanismi. Ne velvoittavat myös toimimaan yhteiskunnallisen muutoksen puolesta. Ihmisoikeuksien vähimmäistason turvaamiseen kiinnittymisellä ei ole merkitystä väestöryhmien välisten toimintavalmiuksien erojen tasaamiselle, jolloin ihmisoikeuksien vähimmäistason turvaaminen ei edistä täysin ihmisarvoisen elämän ja yksilönvapauden edellytyksiä.

Väestöryhmien sosiaalisen etäisyyden kasvaessa eriytyvät myös ihmisten tosiasialliset mahdollisuudet toimia täysipainoisesti yhteiskunnan jäsenenä, vaikka heikommassa asemassa olevia ei jätettäisikään ilman tukea. Siksi olennaista toimintavalmiusajatteluun kiinnittyvässä ihmisoikeuspolitiikassa on julkisen vallan toimiminen aktiivisesti ihmisten toimintavalmiuksien parantamiseksi.

Ihmisoikeussopimukseen sisältyvillä säännöksillä voi toisinaan tuntua olevan laajempi periaatteellinen kannatus kuin käytännön toiminnassa ilmenevä täysi tuki ja hyväksyntä⁴⁷. Todellisuudessa yksilöt ja jotkin tietyt ihmisryhmät eivät nauti oikeuksiensa täysimääräisestä toteutumisesta. Oikeudellisesta lähtökohdasta arvioituna ihmisoikeudet tulevat oikeastaan näkyväksi silloin, kun niitä kohtaan on olemassa selkeä puute, laiminlyönti tai rikkomus. Toisaalta voi olla myös niin, että julkisen vallan kuuliaisesti noudattaessa sille kuuluvia muodollisia ihmisoikeusvelvoitteitaan niiden asettaman vähimmäistason mukaisesti tiettyyn henkilöryhmään tai väestönosaan kuuluvan henkilön tilanne voi kokonaisvaltaisesti arvioituna silti olla epäinhimillinen tai ei-hyväksyttävä.

Ihmisoikeuksia voidaan tarkastella myös toimintaa painottavasta kamppailunäkökulmasta⁴⁸. Siinä ihmisoikeuksia pidetään työkaluina, joilla alistetussa yhteiskunnallisessa asemassa

⁴⁴ Hammarberg 2001, s. 136.

⁴⁵ OHCHR 2012, s. 12.

⁴⁶ Fukuda-Parr, Lawson-Remer & Randolph 2015, s. 21.

⁴⁷ Goldstein 1986, s. 610.

⁴⁸ Dembour 2010.

olevat voivat taistella heihin kohdistuvaa sortoa ja epäoikeudenmukaisuutta vastaan: ihmisoikeuksien sisältöä ei voi irrottaa niistä taisteluista, joita naiset, vammaiset, värilliset ja muut eri aikoina eri tavoin alistetut ryhmät ovat käyneet saavuttaakseen täyden tunnustuksen ihmisyhdelleen länsimaissa, tai kuinka esimerkiksi kollektiivista oikeutta ympäristöön on edistetty.

Kamppailunäkökulmasta ihmisoikeudet eivät ole niinkään oikeudeksi jäädytettyä politiikkaa vaan pikemminkin tuottavat politiikkaa. Samalla ne kuvastavat, kuinka yhteiskuntaan on kehittynyt jakolinja täysipainoisen ja marginalisoidun kansalaisuuden välille. Täysipainoisten kansalaisten päivittäisessä elämässä ihmisoikeudet ovat lähes näkymättömiä, sillä heidän yhteiskunnallinen toimijuutensa toteutuu pikemminkin kansalaisuusaseman kuin ihmisoikeuksien haltijuuden kautta⁴⁹. Marginalisoidut kansalaiset omaavat periaatteessa täysin samanlaisen oikeudellisen kansalaisuusaseman kuin täysipainoiset kansalaiset, mutta heillä ei esimerkiksi varattomuuden tai vammaisuuden vuoksi ole samanlaisia toimintavalmiuksia yhteiskunnan jäsenenä. Niinpä heidän elämässään sosiaaliset ihmisoikeudet tulevat näkyviksi. Heidän kohdallaan ihmisten toimintavalmiuksissa olevat erot vakavasti ottava ihmisoikeusajattelu peräänkuuluttaa yhteiskuntapolitiikkaa, jossa ne ihmiset, joiden ihmisoikeuksien toteutuminen on riippuvainen jostakusta toisesta, voivat luottaa siihen, että heistä ja heidän oikeuksistaan kannetaan huolta.

Ihmisoikeudet eivät saa jäädä abstrakteiksi päämääriksi

Vaikka kamppailunäkökulma jakaa sisällöllisen ihmisoikeuskäsityksen mukaisen ajatuksen ihmisoikeuksien luonteesta ideaaleina, se on kiinnostuneempi ihmisoikeuksien tosiasiallisesta ja konkreettisesta edistämisestä kuin ihmisoikeuksien täydellistä toteutumista kuvaavien ideaalien maalailusta. Kamppailunäkökulmaa leimaa tarve korostaa toivottujen lopputulosten sijaan ihmisoikeuksien edistämisen prosessiluonnetta. Samalla se on herkistynyt ihmisoikeuskeskustelun sisäisille valtarakenteille. Oman epäoikeudenmukaisuuden kokemuksen ilmaisukeinojen löytäminen on keskeinen osa eri yksilöiden ja ryhmien kamppailussa täysimääräisistä ihmisoikeuksista. Ne, jotka kykenevät artikuloimaan oman näkökulmansa oikeusyhteisössä kulloinkin vallalla olevaa oikeuden kieltä käyttäen ovat tässä kamppailussa jo etuoikeutetussa asemassa suhteessa tähän kykenemättömiin puhumattakaan heistä, joiden kamppailu on tullut hyväksytyksi osaksi yleistä keskustelua, edelleen suhteessa heihin, jotka pyritään ulossulkemaan yhteiskunnasta, kuten paperittomat maahanmuuttajat.

Kamppailunäkökulma alleviivaa sitä, että ihmisoikeusajattelun keskiössä on ihmisyksilöiden keskinäinen yhdenvertaisuus – kaikkien ihmisyksilöiden jakamaton ihmisarvo. YK:n ihmisoikeusjulistuksen 1 artiklan mukaan kaikki ihmiset syntyvät vapaina ja tasavertaisina arvoltaan ja oikeuksiltaan. Esimerkiksi naisten ja miesten on oltava tosiasiallisesti tasavertaisia keskenään ja heillä on oltava samanlaiset mahdollisuudet toteuttaa oikeuksiaan ja vapauksiaan. Siten ihmisoikeudet eivät kuulu ihmisille vain kollektiivisina ja abstrakteina oikeuksina. Sen sijaan ne ovat jokaisen ihmisen yksilöllisiä oikeuksia.

Ihmisoikeudet eivät saa jäädä kuvitteellisiksi abstrakteiksi päämääriksi – niiden olisi toteuduttava yhdenvertaisesti kaikkien ihmisten arjessa. Esimerkiksi liikkuminen kodin ulkopuolella muuttuu vammaisen henkilön kohdalla hyvinvointipalveluksi ja sosiaalisiksi oikeuksiksi, toiselle sen ollessa itsestään selvää vapausoikeuden käyttöä. Juuri tällainen

⁴⁹ Donnelly 1989, s. 14.

tarkastelu siirtää ihmisoikeuksia koskevan keskustelun painopistettä mahdollisuuksien tasa-arvosta lopputulosten tasa-arvoa ja jo edellä kuvattua toimintavalmiusajattelua kohden.

Yksittäisten henkilöiden tasolla ihmisoikeuksien toteuttamisessa on kyse erityisesti siitä, ettei ihmisarvoisen elämän ja täysipainoisen yksilönvapauden mahdollistavien toimintavalmiuksien vähimmäistason suojaamisesta ja kunnioittamisesta luovuta missään tilanteessa. Ihmisoikeuksien toteutumisen edistäminen edellyttää poliittisia päätöksiä ja toimia, jotka kehittävät ihmisten toimintavalmiuksia ja kaventavat väestöryhmien välisiä eroja niillä elämänalueilla, jotka ovat yksilönvapauden ja ihmisarvoisen elämän toteutumisen kannalta merkityksellisiä.

Tällaisten valintojen tekeminen ei välttämättä eroa sisällöllisesti muusta yhteiskuntapolitiikasta. Ihmisoikeuksissa onkin kyse ennen kaikkea siitä, minkälaisia prioriteetteja yhteiskuntapolitiisille valinnoille on asetettu. Harjoitettava yhteiskuntapolitiikka voi edistää ihmisoikeuksien toteutumista vain silloin, kun ihmisoikeuksiin liittyvät näkökohdat huomioidaan.

Yhdenvertaisuusnäkökulmaa korostavan ihmisoikeuspolitiikan näkökulmasta julkisen vallan toiminta onnistuu silloin, kun sen avulla kyetään poistamaan tai ainakin merkittävästi lieventämään sellaista sosiaalisen elämän ja ympäröivän maailman luomaa eriarvoisuutta, joka uhkaa ihmisarvoa⁵⁰. Miten tehokkaasti ihmisoikeudet pystyvät turvaamaan yksilönvapautta ja ihmisarvoisen elämän edellytyksiä on lopulta kiinni siitä, kuinka laajoja oikeuksia ihmisille annetaan, ja kuinka hyvin niitä onnistutaan toteuttamaan. Esimerkiksi kaikille ihmisille ilmaiseksi annettavat laajat julkiset terveyspalvelut edistävät todennäköisesti enemmän niukan toimeentulon varassa elävien terveyttä kuin vain kiireellistä hoitoa vaativiin sairauksiin annettava hoito.

Yhdenvertaisessa yhteiskunnassa kaikki ihmiset ovat samanarvoisia eikä syrjinnällä saateta ihmisiä yhteiskunnan marginaaliin. Yhdenvertaisuuden edistämiseksi niin syrjinnän ennaltaehkäisy esimerkiksi yhdenvertaisuussuunnittelulla kuin myös asennekasvatuksella esimerkiksi ihmisoikeuskasvatuksen muodossa ovat tärkeässä roolissa. Siksi ihmisoikeuksien edistämistoimia tarkasteltaessa on kiinnitettävä huomio myös tämän tyyppiseen toiminnan olemassaoloon ja vaikuttavuuteen.

3.5. Oikeusperusteisten ihmisoikeusindikaattorien rakentaminen edellyttää ihmisoikeuksien hahmottamista kokonaisvaltaisesti

Ihmisoikeuspolitiikan vahvistamisen kannalta on tärkeää, että ihmisoikeusindikaattorit pystyvät sitomaan yhteen ihmisoikeuspoliittisen keskustelun eri ulottuvuudet ilman, että yksi näkökulma määrittyy toista tärkeämmäksi. Tämä vaatii voimassaolevan ihmisoikeuksia koskevan lainsäädännön ja sen noudattamatta jättämisestä tehtyjen havaintojen huomioimista, mutta samanaikaisesti asettumista lainsäädäntökeskeisen valvonnan asettamien rajojen ulkopuolelle kohti kattavampaa ymmärrystä ihmisoikeuksista ja niiden roolista yksilönvapauden ja ihmisarvoisen elämän tosiasiallisesti yhdenvertaisessa toteutumisessa.⁵¹

⁵⁰ Reeves 2015, s. 419.

⁵¹ Tämäntyyppiseen lähestymistapaan viitataan ihmisoikeustutkimuksen piirissä yhteishakuisena lähestymistapana (synergistic approach), ks. Fredman 2008, s. 169-172.

Oikeusperusteisia ihmisoikeusindikaattoreita luotaessa olisi pyrittävä hahmottamaan ihmisoikeudet kokonaisuuksina, joissa yhdistyy sisällöllinen näkökulma, muodollinen näkökulma ja kamppailunäkökulma. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että ensin muodollisen näkökulman painottamat ihmisoikeussäännökset liitetään ihmisoikeusindikaattoreita luotaessa niitä vastaavien toimintakykyjen avulla muodostettujen elämäalueiden yhteyteen. Tämän jälkeen hahmotellaan vielä ne yksilölliset, resursseihin liittyvät ja rakenteelliset piirteet, joissa tuota ihmisoikeuskokonaisuutta koskevat kamppailut käydään.⁵²

Käytännön indikaattorityössä on tärkeää, että ihmisoikeuksien kokonaisvaltainen hahmottaminen tehdään mahdollisimman hyvin asiantuntijoita ja kansalaisyhteiskuntaa osallistavalla tavalla. Etenkin kamppailujen tunnistamisessa puhevallan tulee olla heillä, jotka tosiasiallisesti kamppailevat ihmisoikeuksiensa ja inhimillisen elämän yhdenvertaisten puitteiden toteutumisesta.⁵³

Taulukossa 3 kuvataan, kuinka eräät YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen artiklat voidaan yhdistää toimintakykyjen avulla muodostettavien elämäalueiden yhteyteen hahmotellen samalla ne kentät, joilla ihmisoikeuksien toteutumisesta kamppaillaan. Taulukon avulla havainnollistetaan, kuinka erilaiset tavat lähestyä ihmisoikeuksia voidaan tuoda yhteen.

TAULUKKO 3. Ihmisoikeuksien kokonaisvaltainen hahmottaminen

Ihmisoikeussäännökset	Elämäalue	Kentät, joilla keskeiset ihmisoikeuskokonaisuutta koskevat kamppailut käydään
TSS-sopimuksen 12 artikla	Terveys	Terveystieteiden tutkimus Sosioekonomiset erot Polkuriippuvuudet
KP-sopimuksen 18–20 artiklat ja 27 artikla sekä TSS-sopimuksen 15 artikla	Identiteetti, itseilmaisu ja itsekunnioitus	Itsemääräämisoikeus Sosioekonomiset erot Polkuriippuvuudet
KP-sopimuksen 17 ja 23 artikla sekä TSS-sopimuksen 10 artikla	Perhe-elämä	Perhejärjestelmä Sosioekonomiset erot Polkuriippuvuudet
TSS-sopimuksen 13–14 artiklat	Koulutus ja oppiminen	Koulujärjestelmä Sosioekonomiset erot Polkuriippuvuudet

Ihmisoikeussäännösten yhteys elämäalueeseen tunnistettu Burchardt & Vizard 2011, s. 101 pohjalta.

⁵² Burchardt & Vizard 2011.

⁵³ Burchardt & Vizard 2011, s. 101–104; Fredman 2008, s. 169–172.

4 MITEN IHMISOIKEUKSISTA JOHDETAAN IHMISOIKEUSINDIKAATTOREITA?

4.1. Ihmisoikeusvelvoitteiden pohjalta luodaan rakenne-, prosessi- ja lopputulosindikaattoreita

Kun ihmisoikeus on hahmotettu kokonaisvaltaisesti, voidaan analysoida siitä seuraavia toimintastandardeja

Sen jälkeen, kun indikaattorityössä tarkastelun kohteena olevat ihmisoikeudet on hahmotettu kokonaisvaltaisesti edellä kuvatulla tavalla (ks. luku 3), on ihmisoikeuksiin kiinnitettävä niistä johtuvat velvoitteet ja toimintastandardit. Velvoitteet ovat luonteeltaan jollekin toimijalle kohdistettuja käskyjä tai kieltoja: ihmisoikeuden toteuttamiseksi on toimittava tavalla A tai pidättäydyttävä toimimasta tavalla B taikka saavutettava asiointila C.

Kokonaisvaltaisesti hahmotettua ihmisoikeutta voidaan tarkastella analyttisesti seuraavien kysymysten avulla:

- Mitä intressiä se suojaa?
- Millaisia velvoitteita siitä seuraa?
- Keneen siitä seuraavat velvoitteet kohdistuvat?
- Millaisen toimintastandardin siitä seuraavat velvoitteet asettavat niiden kantajalle?

Suojeltava intressi käy yksinkertaisimmillaan ilmi ihmisoikeussäännöksen sanamuodosta, joka ilmentää mitä halutaan suojella tai minkälainen toiminta halutaan kieltää. Usein intressin tunnistaminen edellyttää oikeudellisten asiakirjojen lukemista niiden taustalla olevien ihmisoikeusideaalien ja niihin liittyvien ihmisten perustavanlaatuisten toimintavalmiuksien luoman kontekstin kautta. Vaikka esimerkiksi oikeuden terveyteen suojaama intressi on suhteellisen helposti tunnistettavissa, sen tunnistaminen tapahtuu samalla aina tiettyssä tilanteessa ja suhteessa tiettyjen toimijoiden toimintavalmiuksiin.

Hieman enemmän tulkintaa vaatii intressin painoarvon määrittäminen, joka luo pohjan ihmisoikeudesta seuraavien velvoitteiden analysoimiselle. Tietystä ihmisoikeuksista ei voida poiketa poikkeusoloissakaan, eivätkä toiset oikeudet voi tulla millään tavalla rajoitetuiksi. Mikäli oikeudesta ei ole lupa poiketa, tämä yleensä viestii oikeuden suojelemien intressien tärkeyttä. Velvoite voi olla ilmaistuna jo oikeudellisen tekstin tasolla, mutta mitä se käytännössä merkitsee ei vielä välttämättä käy ilmi kirjoitetusta tai sanamuodosta. Ihmisoikeusvelvoitteet on usein ilmaistu siinä määrin laveasti tai yleisellä tasolla, ettei niistä selviä kuin toiminnan tavoite tai abstrakti merkitys.⁵⁴

Ihmisoikeusvelvoitetta ei siis tavallisesti voida jossakin tiettyssä konkreettissa tilanteessa hahmottaa minään selkeänä ja yksiselitteisenä sääntönä. Pikemminkin velvoite hahmottuu moniulotteisena kokonaisuutena, joka liittyy taustalla oleviin toimintamalleihin ja aiemmin esiin tulleisiin kokemuksiin abstraktien ihmisoikeussäännösten laiminlyönneistä⁵⁵. Niinpä ihmisoikeusvelvoitteet merkitsevät oikeastaan tapaa, jolla oikeusnormit soveltuvat jonkun tietyn toimijan toimintaan⁵⁶. Esimerkiksi jokaisen oikeus käyttää omaa kieltään

⁵⁴ Reeves 2015, s. 408.

⁵⁵ Gosselin 2006, s. 40.

⁵⁶ Wellman 1995, s. 194.

viranomaisessa merkitsee yhdessä tilanteessa sitä, että viranomaisen on omalla kustannuksellaan järjestettävä tulkkaukspalveluja. Toisessa tilanteessa se taas velvoittaa valtion järjestämään virkamiesten koulutuksen siten, että suomen ja ruotsin kieliä osaavia virkamiehiä on saatavilla.

Ihmisoikeusvelvoitteen kantajalla viitataan etenkin kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa yleisesti valtioon, mikä käytännössä viittaa julkiseen valtaan kokonaisuutena. Kansallisella tasolla julkisen vallan on huolehdittava, että kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa vahvistetut ihmisoikeusvelvoitteet toimeenpannaan kansallisella tasolla. Kansallisella tasolla luotu lainsäädäntö konkretisoi ihmisoikeusvelvoitteiden kantajia. Esimerkiksi julkiselle vallalle yleisesti ihmisoikeussopimuksissa ja kansallisessa perustuslaissa annetusta velvoitteesta järjestää ihmisille riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut vastaavat keskeisesti kunnat, sillä palveluiden järjestäminen on sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädännöllä annettu juuri kuntien tehtäväksi. Tämä osoittaa hyvin sen, kuinka ihmisoikeusvelvoitteiden kantajien tunnistaminen tapahtuu tyypillisesti voimassa olevan oikeuden lainopillisen analyysin kautta.

Ihmisoikeussäännöksiä niiden velvoittamalle toimijalle asettaman toimintastandardin hahmottaminen voi olla hankalaa silloinkin, kun suojeltava intressi, velvoitteiden kohde ja velvoitteiden sisältö olisivatkin selvillä⁵⁷. Toimintastandardi nähdään ennen kaikkea toivottuun päämäärään tai toimintaan ohjaavana voimana ja sen laatiminen on vahvasti poliittisesti latautunutta. Toimintastandardin asettaminen vaatii tuekseen ihmisoikeusvelvoitteiden kytkemistä niihin yhteiskuntapoliittisiin rakenteisiin, joiden puitteissa velvoitteiden asettama asiointi voidaan tosiasiallisesti tavoittaa. Riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen on esimerkiksi asemoitava sosiaali- ja terveyspolitiikan rakenteisiin. Ihmisoikeusvelvoitteiden liittyvien toimintastandardien tarkemmassa analysoimisessa voidaan tällöin hyödyntää jaottelua ihmisoikeuksien kunnioittamis-, suojaamis-, toteuttamis- ja edistämismahdollisuuksiin, joista kaikista voidaan johtaa erityyppisiä reunaehtoja toimintastandardeille.

Ihmisoikeusindikaattorityössä on kuitenkin tärkeää edetä ihmisoikeussäännösten ja toimintavalmiustyypisten ihmisoikeusideoiden tarkastelussa toimintastandardien tasolle, sillä käytännössä ihmisoikeusindikaattorityö keskittyy olennaisesti toimintastandardien, niihin pohjautuvan tosiasiallisen toiminnan ja tuon toiminnan lopputulosten arviointiin. Ihmisoikeusindikaattorien oikeusperusteisuus edellyttää kuitenkin, ettei toimintastandardien hahmottamiseen hypätä suoraan ilman niiden kiinnittämistä oikeudellisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja niiden velvoittamien toimijoiden analysointiin.

Toisinaan ihmisoikeuksien loukkaustilanteet saattavat ajautua melko kauas julkisen vallan tosiasiallisista vaikutusmahdollisuuksista, esimerkiksi joihinkin yksityisten henkilöiden välisiin suhteisiin. Tämä ei kuitenkaan merkitse, etteikö julkisen vallan tule ryhtyä kaikkiin tarvittaviin toimiin puuttuakseen myös yksityisten välisissä suhteissa esiintyviin ihmisoikeusloukkauksiin niin oikeudellisin sanktioin kuin ihmisoikeuskasvatuksen avulla. Myös tällaiset toiminnot sisältyvät toimintastandardeihin⁵⁸.

Käytännössä ihmisoikeuskasvatus on keskeisessä asemassa, kun rakenteellisia ja ihmisten piittaamattomuudesta johtuvia ihmisoikeusloukkauksia kitketään. Vaikka esimerkiksi esteettömien WC-tilojen käyttämiseen ravintolan varastotiloina voidaan puuttua myös sanktioin⁵⁹, sitä ei voida kuitenkaan yksinään pitää riittävänä toimintona vammaisten syrjinnän kitkemiseen yksityisten keskinäisissä suhteissa, sillä tavoitteena tulisi olla tämän

⁵⁷ Reeves 2015, s. 409.

⁵⁸ Fredman 2008, s. 169-172.

⁵⁹ Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tapausseleste 31.3.2016 dnro 60/2016.

tyyppisestä käyttäytymisestä rankaisemisen sijaan sen ehkäiseminen kokonaan. Juuri nämä tilanteet tuovat esiin, kuinka ihmisoikeuksista johdettuja toimintastandardeja ja niiden toimivuutta jäsenettäessä on kiinnitettävä erityisesti huomio siihen, millä kentillä ihmisoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen kannalta merkitykselliset kamppailut tapahtuvat ja ketkä ovat niissä keskeisiä toimijoita.

Toimintastandardit voidaan kiinnittää rakenne-, prosessi- ja lopputulosindikaattoreihin

Ihmisoikeusindikaattorien avulla arvioidaan yhtäältä ihmisoikeusvelvoitteisiin sitoutumista kuvaavia rakenteita. Toiseksi niillä tarkastellaan täytäntöönpanoa eli sitä informaatiota, joka käsittelee ihmisoikeuksien valvontaa ja niitä koskevien järjestelmien laatua sekä rikkomustilanteiden määriä, sekä sitä, kuinka moni on tosiasiallisesti näiden oikeuksien saatavuuden piirissä. Kolmanneksi ihmisoikeusindikaattoreilla arvioidaan valtion toteuttamia menetelmiä ja käytäntöjä sekä sitä, kuinka ihmisoikeudet käytännön tasolla toteutuvat. Tässä yhteydessä kiinnitetään erityinen huomio siihen, kuinka yhdenmukaisesti ihmisoikeudet toteutuvat eri ihmisryhmien piirissä.

YK:n piirissä on kehitetty kolmeen portaaseen jakautuva indikaattoriasetus, jossa kuvataan rakenne- (structural indicators), prosessi- (process indicators) ja lopputulosindikaattoreita (outcome indicators). Tämän kolmiportaisen indikaattoriasetelman käyttäminen selkeyttää ihmisoikeusindikaattorien valinta- ja kehitysprosessia⁶⁰ ja sen avulla ihmisoikeuksia koskevaa tietoa saadaan koottua tulkitsijan näkökulmasta yksinkertaisesti hahmottuvaan muotoon.

Jako rakenne-, prosessi- ja lopputulosindikaattoreihin on YK:n indikaattorimallin puitteissa koettu hyödylliseksi erityisesti sellaisten tahojen keskuudessa, joille ihmisoikeuskeskustelu ei ole ennestään tuttua, mutta joiden odotetaan valtavirtaistavan ihmisoikeuksia työssään⁶¹. Nämä eri indikaattorityypit kuvaavat eri tavoin ihmisoikeuksiin sitoutumisen, niiden edistämisen tai niistä nauttimisen tilaa. Toki indikaattorityyppien keskinäinen rajanveto voi myös toisinaan olla hankalaa, sillä jokin asia voi yhdestä näkökulmasta näyttäytyä osana jotakin prosessia ja toisesta näkökulmasta olla jonkin prosessin lopputulos. Siksi indikaattorityön hyödyt tulevatkin kunnolla esiin vasta näitä erityyppisiä indikaattoreita yhdistettäessä.

Rakenneindikaattoreilla tarkastellaan valtion sitoutumista ihmisoikeusvelvoitteisiin ja niiden voimaan saattamista kansallisessa aineellisessa lainsäädännössä. Rakenneindikaattorien avulla voidaan myös tutkia, minkälaisia ihmisoikeusperiaatteita on luotu oikeuskäytännön kautta ja minkälaisia säädetyn oikeuden aukkokohtia oikeusjärjestyksessä on olemassa.⁶² Rakenneindikaattoreilla voidaan esimerkiksi tarkastella yksilön oikeutta asuntoon, missä indikaattori rakennetaan sellaisen tiedon pohjalle, joka kuvaa kuinka kyseistä oikeutta on säännelty kansainvälisessä oikeudessa ja mitä sopimuksia valtiot ovat näistä ratifioineet. Tyypilliset rakenneindikaattorit ovat binäärisiä (kyllä/ei -muotoisia) listauksia ihmisoikeusvelvoitteisiin sitoutumisesta, mutta myös muunlaisia, esimerkiksi laadullisempia, indikaattoreita voidaan muodostaa⁶³.

Viimeaikoina kansallisella tasolla käytettävät rakenneindikaattorit ovat muuttuneet binäärisistä tarkistuslistoista laadullisempaan suuntaan, sillä binääristen rakenneindikaattorien ylläpitämisen ei ole nähty tuovan suurta lisäarvoa. Esimerkiksi tiedon valtion ihmisoikeusvelvoitteisiin sitoutumisesta tai sitoutumatta jättämisestä voi saada nykyisin vaivattomasti niin YK:n kuin Euroopan neuvoston verkkosivuilta.

⁶⁰ OHCHR 2012, s. 33–34.

⁶¹ OHCHR 2012, s. 42.

⁶² Candler, Holder, Hosali et al. 2011, s. 161, s. 64–69, s. 275–279, s. 345–348, s. 377–389, s. 429–435, s. 500–505, s. 569–574.

⁶³ MacNaughton & Hunt 2007, s. 316; OHCHR 2003, 8 § 18.

Prosessi-indikaattorit kertovat niistä toimenpiteistä, joilla valtiot ovat ryhtyneet toimeenpanemaan ihmisoikeusvelvoitteita. Prosessi-indikaattorien avulla tarkastellaan esimerkiksi lainsäätäjän, tuomioistuinten ja lainvalvontaelinten sekä viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan toimintaa. Tarkasteltavana saattavat olla esimerkiksi loukkausten käsittelymekanismit ja ihmisoikeuksien toimeenpanoa tukevat käytännön ohjeistukset⁶⁴. Prosessi-indikaattoreilla voidaan esimerkiksi seurata, kuinka paljon valtio on ohjannut resursseja ihmisoikeuksien toteuttamiseen taikka kuinka paljon viranomaiset ja tuomioistuimet ovat saaneet oikeutta koskevia valituksia ja kuinka monta näistä valituksista ne ovat käsitelleet.

Erityisen keskeisiä prosessi-indikaattoreita ovat sellaisten politiikkatoimien kuvaukset, joilla pyritään tiettyjen ihmisoikeusnormien osoittamien lopputulosten saavuttamiseen. Esimerkiksi vammaisten henkilöiden yhtäläisten mahdollisuuksien osallistua työelämään kuvaamisen prosessi-indikaattoreina voidaan käyttää niitä toimenpiteitä, joita tähän lopputulokseen pääsemiseksi on omaksuttu. Kysymys voi tällöin olla esimerkiksi sen tarkastelusta, kuinka positiivista erityiskohtelua on harjoitettu tai millaisin toimenpitein rakenteellista syrjintää on purettu. Kun prosessi-indikaattorit kytkeytyvät samaan aikaan politiikkatoimiin ja oikeusperusteisten lopputuloksien saavuttamiseen, niitä voidaan käyttää työkaluina politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnissa. Erityisen hyvin tämän tyyppiset indikaattorit soveltuvat ihmisoikeustoimintaohjelman ja muiden politiikkaohjelmien seurantaan.

Lopputulosindikaattorit keskittyvät oikeudellisten ja toiminnallisten prosessien lopputuloksiin esimerkiksi menettelyllisten näkökulmien, voimankäytön, positiivisten velvoitteiden, ihmisoikeuselinten nostamien huolenaiheiden, oikeuskäytännön, eri toimijoiden näkökulmien tai tilastollisten tietojen avulla⁶⁵. Prosessi-indikaattorien ja lopputulosindikaattorien välillä on läheinen yhteys, ja lopputulosindikaattorien katsotaankin usein olevan pitkälti prosessi-indikaattoreista riippuvaisia. Prosessi-indikaattorien tehtävänä on selvittää se syy, joka syy-seuraus –suhteessa kuvaa valtion pyrkimysten ja ihmisoikeuden asettamien toimintastandardien täyttymistä⁶⁶.

Lopputulosindikaattorit mittaavat niin yksilöllisiä kuin kollektiivisiakin kokemuksia jonkin tietyn ihmisoikeuden toteutumisesta tietyssä kontekstissa. Esimerkiksi tarkasteltaessa oikeuden elämään toteutumista voidaan käyttää apuna indikaattoreita, jotka kuvaavat esimerkiksi elinajanodotetta syntyessä tai vankeudessa tapahtuvien kuolemien esiintyvyyttä jaotellen ne vaikkapa sairaudesta, itsemurhasta tai henkirikoksesta aiheutuneisiin.

Lopputulosindikaattori on usein hitaasti muuttuva indikaattori ja vähemmän herkkä hetkellisille muutoksille kuin prosessi-indikaattorit. Toisinaan tiettyjen toimien lopputulos voidaan saavuttaa vain hyvin pitkällä aikavälillä. Esimerkiksi vammaisten henkilöiden syrjinnän vähentämiseen liittyvä vammaisten henkilöiden työllisyysasteen nostaminen muun väestön työllisyysastetta vastaavaksi luo sellaisia muutoksia koulutus- ja sosiaaliturvajärjestelmään, jotka näkyvät vasta vuosikymmenten päästä työllisyysasteen nousuna. Etenkin näissä tilanteissa prosessi-indikaattorit välittävät ihmisoikeuspolitiikan suuntaamisen ja seurannan kannalta hyödyllisempää tietoa kuin lopputulosindikaattorit, joskin lopputulosindikaattorit ovat myös merkityksellisiä siinä, että ne todentavat ihmisoikeusongelman olemassaolon. Siksi mitään yksiselitteistä vastausta siihen, milloin ihmisoikeustilanteen seuranta on syytä sitoa prosessi-indikaattoreihin ja milloin lopputulosindikaattoreihin ei voida antaa.

⁶⁴ Candler, Holder, Hosali et al. 2011, s. 280.

⁶⁵ Candler, Holder, Hosali et al. 2011, s. 76–150, s. 172–264, s. 281–336, s. 334, s. 350–370, s. 390–419, s. 439–495, s. 506–564, s. 595–629.

⁶⁶ Rosga & Satterthwaite 2009, s. 296.

Taulukossa 4 kuvataan kootusti rakenne-, prosessi- ja lopputulosindikaattorien luonnetta. Siihen on tiivistetty mitä erityyppiset indikaattorit kuvaavat, kenen näkökulmaan ne kiinnittyvät ja millaiseen tietopohjaan ne voidaan perustaa.

TAULUKKO 4. Mitä rakenne-, prosessi- ja lopputulosindikaattorit mittaavat?

	Mitä kuvaa?	Mistä saadaan tietoa?	Millainen ihmisoikeuskäsitys taustalla?	Kenen näkökulma?
Rakenneindikaattori	Sitoutuminen ihmisoikeuksiin	Ihmisoikeussopimuksien ratifiointi Voimassaolevan oikeuden sisältö Institutionaalinen rakenne Oikeussuojakeinojen olemassaolo	Ihmisoikeuksista sovitaan oikeudellisissa asiakirjoissa	Ihmisoikeuksien toteuttamiseen veloitettun näkökulma
Prosessiindikaattori	Ihmisoikeuksien implementointi toimintaan ja ihmisoikeuksien toteuttamisen tehokkuus	Julkisen vallan tosiasiallinen toiminta Budjetit ja politiikkaohjelmat Oikeussuojakeinojen tehokkuus	Ihmisoikeus-ideaalien kuvaama tila	Ihmisoikeuksien toteuttamiseen veloitettun näkökulma
Lopputulosindikaattori	Ihmisoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen ihmisten elämässä	Julkisen vallan toimien tosiasialliset vaikutukset Ihmisten tietoisuus oikeuksistaan ja kokemus niiden toteutumisesta Ihmisoikeusloukkausten esiintyminen	Toimintaa painottavien kamppailujen kuvaama tila	Ihmisoikeuksien haltijan näkökulma

* * *

Taulukossa 6 kuvataan, kuinka kokonaisvaltaisesti hahmotettuun ihmisoikeuteen (ks. taulukko 3) kiinnitetään rakenne-, prosessi- ja lopputulosindikaattoreita. Se mitä indikaattoreita ihmisoikeuteen loppujen lopuksi kiinnitetään, on puhtaasti tilannesidonnainen kysymys, sillä indikaattorien valintaan vaikuttaa keskeisesti se, mitä kulloinkin pidetään mittaamisen arvoisena. Käytännössä rakenne-, prosessi- ja lopputulosindikaattorien kiinnittämisen tulisi tapahtua tavalla tai toisella viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden yhteistyönä. Niiden tulisi myös pohjautua analyysiin siitä, millaisia toimintastandardeja ihmisoikeudesta juontuu eli toisin sanoen millaista ihmisoikeuspolitiikkaa harjoittamalla ihmisoikeuteen kiinnittyvät oikeudelliset veloitteet voidaan täyttää. Hahmotteluun voidaan käyttää aputyökaluna toimintastandardien ja niihin liitettävien indikaattorien kuvaamista rinnakkain taulukon 5 tapaan ilman, ettei indikaattoreita vielä tässä vaiheessa jaetaan rakenne-, prosessi- ja lopputulosindikaattoreihin.

Usein indikaattorien kiinnittäminen ihmisoikeuteen tapahtuu kaksivaiheisesti. Ensin kokonaisvaltaisesti hahmotetun ihmisoikeuden pohjalta laaditaan ns. pitkä indikaattorilista (long-list of indicators), joka kuvaa kaikkia mahdollisia rakenne-, prosessi- ja lopputulosindikaattoreita, jotka voitaisiin kiinnittää ihmisoikeuteen. Tämän jälkeen pitkä lista karsitaan lyhyeksi indikaattorilistaksi (short-list of indicators), joka pitää sisällään vain keskeiset tarkastelun kohteeksi valittavat indikaattorit. Juuri tässä työvaiheessa, jossa osa potentiaalisista indikaattoreista valitaan tarkastelun kohteeksi ja osa julistetaan toisarvoiseksi kohinaksi, ilmenee indikaattorityön luonne ihmisoikeuspolitiikan agendan asettajana. Tästä syystä indikaattorien valinnan on oltava korostetun läpinäkyvää ja sidosryhmiä osallistavaa.

TAULUKKO 5. Esimerkkejä oikeuden terveyteen toteuttamiseen liittyvistä toimintastandardeista ja niistä johdetuista ihmisoikeusindikaattoreista

Toimintastandardi	Ihmisoikeusindikaattori
Lapsikuolleisuuden vähentäminen	Lapsikuolleisuuden määrä
Seksuaali- ja lisääntymisterveyspalveluiden toteuttaminen	Seksuaali- ja lisääntymisterveyttä koskevan tiedon saatavuus. Neuvolaverkon kattavuus Ehkäisyvälineiden käyttö
Ilman epäpuhtauksille ja haitallisille pienhiukkasille altistumisen torjuminen	Astman esiintyvyys
Tupakalle, alkoholille ja muille haitallisille päiheteille altistumisen vähentäminen ja päihdehaittojen torjunta	Tupakan ja alkoholin kulutus Tupakka- ja alkoholiperäiset kuolemat
Oikea-aikainen hoitoon pääsy ja sairauksien ennaltaehkäisy	Mammografian kattavuus väestössä Hoitoon pääsyn odotusajat terveyskeskuksissa
Terveydenhoidon järjestämistapa (julkinen / yksityinen) ei saa muodostaa uhkaa saatavuuden, saavutettavuuden, laadun ja hyväksyttävyyden yhdenvertaiselle toteutumiselle	Julkisen ja yksityisen terveydenhoidon erojen selvittäminen
Haavoittuvien ihmisryhmien kuten paperittomien jäämisen terveyspalveluiden ulkopuolelle estäminen	Haavoittuviin ihmisryhmiin kuuluvien terveyspalveluiden käyttö suhteessa väestön keskimääräiseen terveyspalveluiden käyttöön

TAULUKKO 6. Esimerkki erilaisten indikaattorien kiinnittämisestä ihmisoikeuteen

Ihmisoikeussäännökset	Elämänalue	Kentät, joilla keskeiset ihmisoikeuskokonaisuutta koskevat kamppailut käydään
TSS-sopimuksen 12 artikla	Terveys	Terveystieteiden tutkimus Sosioekonomiset erot Polkuriippuvuudet

Rakenneindikaattoreita	Prosessi-indikaattoreita	Lopputulospindikaattoreita
Ratifioidut ihmisoikeussopimukset ja niihin tehdyt varaukset	Todetut sairaudet ja niiden hoitoprosentit (esim. sydäninfarktit)	Päihteiden käyttö (esim. huumeaineet)
Kansallisen lainsäädännön asettaminen ja sen kattavuus lapsikuolleisuuden vähentämiseksi	Rokotuskattavuus	Ympäristöterveys (esim. paikallinen ilmanlaatu)
Lakisääteisen hoitoon pääsyn aikarajan asettaminen	Pelastustoimen toimintavalmiusajat	Tapaturmatilanne (esim. liikennekuolemat)
Terveyspoliittisten strategioiden ja linjausten asettaminen	Lääkkeistä maksettavat korvaukset (esim. kalliit syöpälääkkeet yms.)	Sairastavuus (esim. alueellinen)
Valvontarakenteet	Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta (esim. tehdyt valvontakäynnit)	Asuinolot (esim. pienituloisten vs. suurituloisten)

4.2 Rakenne-, prosessi- ja lopputulosindikaattoreihin yhdistetään ihmisoikeustilannetta kokonaisvaltaisesti kuvaavaa tietoa

Kokonaisvaltainen ymmärrys ihmisoikeuden toteutumisesta edellyttää monipuolista tietoa

Ihmisoikeusindikaattorit tulee perustua kattavalle ja monipuoliselle lähdeaineistolle, joka kuvaa monesta eri näkökulmasta ihmisoikeustilannetta ja siinä tapahtuvia muutoksia. Kokonaisvaltainen ymmärrys ihmisoikeustilanteesta voidaan saavuttaa hyödyntämällä voimassaolevaa oikeutta kuvaavien oikeuslähteiden ja oikeudellisten valvontaelinten tekemien havaintojen ohella erilaisia kokemustietoon ja hallinnollisiin rekistereihin perustuvia laadullisia ja tilastollisia aineistoja.

Tilasto- ja rekisteritieto on ensiarvoisen tärkeää ihmisoikeustilanteen seurannassa. Hallinnolliset rekisterit tarjoavat helposti saatavilla olevan tietolähteen, jonka avulla ihmisoikeustilanteen yleisiä kehityssuuntia voidaan arvioida koko väestön kattavalla laajuudella. Subjektivisia kokemuksia tutkimalla taas saadaan sisällöllisesti rikasta, syvällistä ja ajankohtaista tietoa ympärillä olevasta maailmasta, ihmisoikeuksille relevanteista teemoista sekä henkilökohtaisista ja yhteiskunnallisista syy-seuraussuhteista ja ihmisten kokemuksista omassa arkiympäristössä. Oikeuslähteistä saatavalla tiedolla puolestaan lujitetaan rakennettavien indikaattorien oikeusperusteisuutta.

Taulukossa 7 annetaan esimerkki siitä, kuinka kokonaisvaltaisesti hahmotetun ihmisoikeuden perusteella luotuihin indikaattoreihin kiinnitetään erilaisia ihmisoikeuksien toteutumisesta

kertovia tietolähteitä. Käytännön indikaattorityössä indikaattorien valinta, kuvaaminen ja tietoperustan hahmottaminen tapahtuvat käsikädessä. Seuraavaksi käsitellään tarkemmin erityyppisten tietolähteiden käyttämistä ihmisoikeustilanteen seurantaan.

TAULUKKO 7. Esimerkki tietolähteiden kiinnittämisestä indikaattoreihin

Ihmisoikeussäännökset	Elämäalue	Kentät, joilla keskeiset ihmisoikeuskokonaisuutta koskevat kamppailut käydään
TSS-sopimuksen 12 artikla	Terveys	Terveystieteiden tutkimuskeskus Sosioekonomiset erot Polkuriippuvuudet

Indikaattorin tyyppi	Indikaattorin kuvaus	Indikaattorin tietolähde
Rakenneindikaattori	Ihmisoikeussopimukseen sitoutuminen	Ihmisoikeussopimuksen ratifiointia ja niihin tehtyjä varauksia koskevat tiedot
Rakenneindikaattori	Kansallisen mielenterveyteen ja päihdetyöhön liittyvät toimenpiteohjelmat, linjaukset ja niiden ajallinen kattavuus mielenterveys- ja päihdetyössä	Viranomaisasiakirjat
Prosessi-indikaattori	Laillisuusvalvojen huomiot	Laillisuusvalvojat
Prosessi-indikaattori	Lääkkeistä maksettavat korvaukset (esim. kalliit syöpälääkkeet)	KELA
Lopputulospainotusindikaattori	Päihteiden käyttö (esim. huumausaineet)	Kansallinen huumausaineiden seurantakeskus (Reitox)
Lopputulospainotusindikaattori	Ympäristöterveys (esim. paikallinen ilmanlaatu)	Ilmatieteenlaitos, ilmanlaatuportaali
Lopputulospainotusindikaattori	Tapaturmatilanne (esim. liikennekuolemat)	Tilastokeskus, kuolinsyrekisteri & Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen hoitoilmoitusrekisteri
Lopputulospainotusindikaattori	Sairastavuus (esim. alueellinen)	Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen hoitoilmoitusrekisteri
Lopputulospainotusindikaattori	Koettu terveydentila	Kysely- ja haastattelutietokannat

Kokemustieto nostaa ihmisen esiin

Kokemustieto perustuu ihmisen omiin kokemuksiin ja tuntemuksiin. Esimerkiksi itseilmoitettua rikollisuutta tekijän tai uhrin kertomana koskeva tieto kertoo siitä, kuinka ihmiset kokevat erityyppistä rikollisuutta esiintyvän elämäntilanteissaan. Kysymys voi olla esimerkiksi lähisuhdeväkivallan esiintymisestä perhe-elämässä. Tällaista kokemustietoa ei voida absoluuttisesti todistaa oikeaksi tai vääräksi, sillä se kertoo henkilön oman käsityksen kokemastaan ja uskomastaan.

Kokemustiedon kautta saadaan selville toimijoiden muodostamat henkilökohtaiset tosielämän ymmärrystä ja toimintaa muokkaavat syy-seuraussuhteet. Nämä kertovat esimerkiksi siitä, kuinka ihmisoikeuksien ymmärretään toteutuvan tosielämän arkitilanteissa ja miten ihmisoikeudet vaikuttavat ihmisten elämään. Kokemustieto kertoo myös laajemmin yhteisöstä ja kulttuurista, jossa ihminen elää. Uusimmissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa kuten esimerkiksi YK:n vammaissopimuksessa painotetaan juuri kokemustiedon tärkeyttä ja intressiryhmien osallistamista ihmisoikeustilanteen seurantaan.

Ihmisoikeustilanteen seurannassa on hyödynnettävä kokemustietoa, koska ilman tietoa siitä, miten ihmisoikeuksien haltijat eli ihmiset itse kokevat, tunnistavat ja ymmärtävät oikeutensa arjessaan, ei voida arvioida, täyttyvätkö ihmisoikeusvelvoitteet tosiasiallisesti ihmisten elämäntilanteissa. Henkilökohtaisia kokemuksia tutkimalla voidaan saada tietoa erityisesti sellaisista väestöryhmistä, joilla ei ole kykyä tai halua ajaa oikeuksiensa toteutumista yksilövalituksiin perustuvien oikeudellisten valvontamekanismien kautta.

Subjektivistista kokemustietoa ihmisoikeustilanteesta saadaan kerättyä muun muassa seuraavilla tavoilla:

- kyselyillä eli survey-tutkimuksilla,
- haastattelututkimuksilla,
- havainnointitutkimuksilla ja
- sekundääriaineistoista (esim. tutkimukset, raportit, selvitykset, uutiset, kannanotot yms.).

Näitä erityyppisiä subjektiivisen kokemustiedon keruumenetelmiä tulisi ihanteellisessa tilanteessa hyödyntää mahdollisimman monimuotoisena yhdistelmänä. Ihmisoikeudet koetaan subjektiivisesti ja ne näyttäytyvät ihmisille eri tavoin erityyppisissä ympäristöissä ja vuorovaikutustilanteissa. Erilaisiin kokemuksiin perustuen eri ihmisillä voi olla hyvin vaihteleva ymmärrys ihmisoikeuksista ja kokemus niiden toteutumisesta. Tästä johtuen tutkimuksissa voidaan saada toisistaan poikkeavia tuloksia, vaikka tutkittaisiin samaa ihmisoikeutta ja sen toteutumista.

Esimerkiksi samankin vanhustenhuollon tai lastensuojelun toimintayksikön työntekijät tuovat usein kysyttäessä esiin hyvin erilaisia toimintaan liittyviä ihmisoikeusongelmia. Tilanne, jonka yksi kokee itsemääräämisoikeuden vakavaksi loukkaukseksi, voi olla toiselle tilanne, jonka hän kokee aivan normaaliksi hoitotapahtumaksi ilman minkäänlaista itsemääräämisoikeuteen liittyvää ulottuvuutta. Ihmisoikeuspolitiikan näkökulmasta jo tämän ristiriidan havaitseminen on arvokas tulos, sillä se osoittaa ilmiöiden ihmisoikeuskysymyksiksi tunnistamiseen liittyvän tässä kohtaa vahvasti subjektiivisiin tulkintoihin. Tämän tyyppisten havaintojen esiintuomisen tärkeyttä osana ihmisoikeusindikaattoritöitä ei ole syytä vähäksyä.

Monimuotoista lähestymistapaa ihmisoikeuksien toteutumiseen edustavat muun muassa uhrinarratiivit, joita on hyödynnetty runsaasti yhteiskuntatieteellisessä ihmisoikeustutkimuksessa. Esimerkiksi kansalaisjärjestöt hyödyntävät uhrinarratiivejaan tutkimuksissaan ja niihin on myös viitattu Euroopan parlamentin päätöslauselmissa⁶⁷. Uhrinarratiivit muodostuvat käsitteellisistä ymmärryksistä toimijoista, tapahtumista ja konteksteista. Ne käsittelevät ihmisten kokemia ihmisoikeusloukkauksia, kuten raiskauksia, syrjintää ja alistamista. Uhrinarratiivien rinnalla voidaan käyttää myös kokemusnarratiiveja esimerkiksi terveyden ja onnellisuuden tilasta kuten sosiaalitieteellisen koetun hyvinvoinnin tutkimuksen yhteydessä tehdään. Narratiivien tutkimuksen keskiössä ovat haastattelu- ja kyselytutkimukset, koska niiden kautta voidaan saada suoraan ymmärrys siitä, miten toimijat kokevat ihmisoikeudet arjessaan

⁶⁷ Meriläinen & Vos 2015, s. 14–42.

Rekisteri- ja tilastoaineistot tuottavat yleistettävää tietoa

Kokemustietoon perustuvat aineistot ovat selitysvomaisia, mutta tulosten yleistettävyydeltään usein rajoittuneita. Lisäksi niiden hankkiminen vaatii usein paljon resursseja, joita ei rahoituksellisista tai ajankäytöllisistä puutteista johtuen ole välttämättä aina käytettävissä. Aineistopulaa ja kokemustiedosta tehtävien johtopäätösten yleistettävyyttä voidaan parantaa käyttämällä tietolähteenä erilaisia jo olemassa olevia hallinnollisia rekisteri- ja tilastoaineistoja, jotka muodostavat laajan tietovarannon väestön terveydestä ja hyvinvoinnista sekä viranomaisten ja ihmisten välisistä kohtaamisista sosiaali- ja terveydenhuollossa, oppilaitoksissa, rikosseuraamusten toimeenpanossa ja monilla muilla elämän osa-alueilla, missä ihmisoikeusvelvoitteet konkretisoituvat mitattavissa olevaksi toiminnaksi. Hallinnollisten rekisteri- ja tilastoaineistojen hyödyntäminen on tarpeellista myös siksi, että ne tekevät indikaattoreista työkaluna helpommin lähestyttävän. Ihmisoikeusindikaattorien tarkoituksena on tarjota helposti käytettävissä oleva väline, jolla ihmisoikeuksien toteutumisen kehitystä voidaan tehokkaasti seurata.

Hallinnollisiin rekisteri- ja tilastoaineistoihin perustuvat indikaattorit eivät kerro ihmisoikeusloukkauksista eikä niiden tarjoama informaatio ole oikeudellisen valvontakäytännön huomioihin tai kokemustietoon pohjautuvien indikaattorien tavoin kovinkaan yksityiskohtaista. Ne ovat niin sanottuja korvikeindikaattoreita (proxy indicators), joiden avulla pystytään välillisesti arvioimaan ihmisoikeuksien toteutumisen yleisiä kehityssuuntia⁶⁸. Ihmisoikeuksien korvikeindikaattorit eivät poikkea muista hallinnollisiin rekisteri- ja tilastoaineistoihin perustuvista indikaattoreista niinkään sisällöllisesti kuin siinä, että muista yhteyksistä tuttuja indikaattoreita otetaan ihmisoikeusindikaattorityössä osaksi uutta oikeusperusteista tulkinnallista kehystä.

Hallinnolliset rekisteri- ja tilastoaineistot tarjoavat monipuolisuutensa ohella tietoa, jota huolellisesti laaditut poliittiset toimintaohjelmat edellyttävät sekä mahdollistavat toimintaohjelmissa asetettujen tavoitteiden toteutumisen seuraamisen. Julkinen hallinto laatii kulloinkin voimassaolevan hallitusohjelman mukaisia toimintaansa ohjaavia ohjelmia, joissa on joko asetettu ihmisoikeuksia koskevia tavoitteita tai joiden onnistunut toimeenpano oletettavasti edistää ihmisoikeuksien toteutumista siinäkin tapauksessa, että tällaisia tavoitteita ei ole niissä erikseen ilmaistu. Esimerkkinä tästä voidaan käyttää muun muassa kansallisessa mielenterveys- ja päihdesuunnitelmassa määriteltyä pakkotoimien käyttöä koskevaa 40 %:n vähentämistavoitetta, jota ei olisi voitu asettaa, ja jonka toteutumista ei voitaisi seurata, jos terveydenhuollon toimintaa ei rekistereitä ylläpitämällä jatkuvasti seurattaisi. Toimintaohjelmien tavoitteenmäärittely on kiinni vallitsevista poliittisista voimasuhteista ja niiden vaikutus voi olla tietenkin myös päinvastainen. Ihmisoikeuksiin liittyviä näkökohtia ei ole välttämättä huomioitu tai lopputulokset voivat olla odottamattomia, vaikka päämäärät olisivatkin ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttäviä.

Koska ihmisoikeusindikaattorien tehtävänä on toimia erityisesti poliittista päätöksentekoa ohjaavana työkaluna, on ensiarvoisen tärkeää, että julkista valtaa käyttävillä on mahdollisimman matala kynnys ottaa ne käyttöön. Hallinnolliset rekisteri- ja tilastoaineistot ovat julkisen vallan omasta toiminnastaan itse tuottamaa tietoa, joten sen avulla syntyneen tiedon hyväksyminen voi olla helpompaa verrattuna muista lähteistä saatavilla olevaan informaatioon.

Hallinnollisia rekisteri- ja tilastoaineistoja käytetään varsinkin epidemiologisessa ja yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa, joiden piirissä esitettyjä rekistereiden

⁶⁸ Landman & Carvalho 2010, s. 111–113.

tutkimuskäyttöä koskevia yleisiä näkökohtia on syytä ottaa huomioon myös ihmisoikeusindikaattorien kohdalla. Hyvistä ominaisuuksistaan huolimatta rekistereiden käyttöön liittyy metodologisia ja eettisiä ongelmia. Rekistereitä ylläpidetään usein hallinnollisia tarpeita varten, mikä asettaa rajoitteita niiden tutkimukselliselle hyödyntämiselle. Kirjaukset saattavat olla virheellisiä ja tutkimuskysymysten asettamista rajaavia. Puutteita voidaan korjata yhdistelemällä tietoja eri rekistereistä, mikä on henkilötunnuksen ansiosta mahdollista ilman, että yksilötason informaatiota menetetään. Tällöin on kuitenkin kiinnitettävä erityistä huomiota tietosuojan säilymiseen.⁶⁹

Rekisterit muodostavat laajan ja pitkälle aikavälille ulottuvan tietovarannon, mutta niiden tutkimuskäyttöä hankaloittaa tiedon hajaantuminen usealle eri hallinnonalalle ja kirjavat käytännöt tutkimuslupien myöntämisessä. Varsinkin, jos tietoa pitää yhdistellä useasta eri lähteestä, voi aineiston kokoon saaminen kestää huomattavan kauan, vaikka kustannukset muuten jäisivät muita aineistonkeruumenetelmiä alhaisemmiksi. Suomessa rekistereiden tutkimuksellista hyödyntämistä on edistänyt rekisteritutkimuksen tukikeskus ReTki, jonka toiminta on jouduttu rahoituksen puutteen vuoksi vuonna 2014 lopettamaan. Sen tarjoamia palveluita on suunniteltu siirrettävän kansalliseen rekisteri- ja mikroaineistojen tukipalveluun (FMAS), jonka aloittamista rahoitukselliset ongelmat ovat kuitenkin hankaloittaneet.⁷⁰ Rekistereiden sisältämän tiedon parempi saatavuus helpottaisi myös ihmisoikeusindikaattorien eteen tehtävää työtä.

Rekistereiden pitoon voi liittyä tiedon huolimattoman käsittelyn ohella myös huomattavasti vakavampia ongelmia. Tiedossa on useita tapauksia, joissa julkinen valta on käyttänyt rekistereiden sisältämää tietoa hyväksi etnisten vähemmistöjen ja haavoittuvassa asemassa olevien väestöryhmien karkottamiseen maasta, kollektiiviseen rankaisemiseen ja kansanmurhaan⁷¹. Suomessakin ehdotettiin 1940-luvulla suomalaisten rotuhygieniää edistävän rotubiologisen instituutin perustamista, jonka tehtäviin olisi kuulunut erityisen kortiston pitäminen ”perinnöllisesti sairaista”, kuten rikollisista ja mielisairaista⁷².

Hallinnollisten rekisteri- ja tilastoaineistojen hyödyntämiseen liittyykin ristiriitainen tiedonintressi, joka tiedostetaan laaja-alaisesti, mutta johon ei ole olemassa yksiselitteistä ratkaisua⁷³. Ihmisoikeusindikaattorien avulla on kyettävä tunnistamaan haavoittuvassa asemassa olevia väestöryhmiä, mutta se on mahdollista vain, jos saatavilla on riittävän yksityiskohtaista tietoa. Samanaikaisesti on mietittävä tarkasti, onko tarkoituksenmukaista kirjata rekistereihin tietoja esimerkiksi ihmisten etnisestä alkuperästä tai muista väärinkäytölle alttiista tekijöistä.

Hallinnolliset rekisteri- ja tilastoaineistot voidaan jakaa karkeasti ottaen kolmeen ryhmään, jotka on kuvattu taulukossa 8⁷⁴. Suomessa hallinnollisiin rekisteri- ja tilastoaineistoihin perustuvalla tutkimuksella on poikkeuksellisen hyvät edellytykset. Useat rekisterit ulottuvat vuosikymmenten taakse, lainsäädäntö mahdollistaa rekistereiden käytön muuhunkin kuin niiden alkuperäiseen tarkoitukseen ja vuonna 1964 käyttöön otetun henkilötunnuksen avulla eri rekistereiden tietoja pystytään helposti yhdistämään.⁷⁵

⁶⁹ Kajantie, Manderbacka, McCallum et al. 2006, s. 46–47.

⁷⁰ Ks. <https://rekisteritutkimus.wordpress.com/> ja <http://fmas-foorumi.fi/>

⁷¹ Seltzer & Anderson 2008, s. 291–295.

⁷² Hietala 2009, s. 17–18.

⁷³ Ks. esim. Murphy 2013, s. 138–139; Gruskin & Ferguson 2009, s. 717; OHCHR 2012, s. 46.

⁷⁴ Ks. OHCHR 2012, s. 56–64.

⁷⁵ Kajantie, Manderbacka, McCallum et al. 2006, s. 6.

TAULUKKO 8. Hallinnolliset rekisteri- ja tilastoaineistot

	Viranomaisrekisterit ja niihin perustuvat tilastoaineistot	Kyselyihin ja haastatteluihin perustuvat tilastoaineistot	Väestötilastot
Esimerkkejä	Rikos- ja pakkokeino tilasto; syytetyt, tuomitut ja rangaistukset tilasto; kuolinsyytilasto; työtapatilasto; toimeentulotukitilasto	Työolotutkimus, ajankäytötutkimus kuluttajabarometri, kouluterveyskysely, päihdetutkimus	Väestörakenne-, koulutus rakenne ja työssäkäyntitilasto, asunnot ja asuinolot tilasto
Päivitystiheys	Jatkuva/vuosittain	Määräajoin	Vuosittain
Kattavuus	Viranomaisten toimenpiteiden kohteena, tietyssä sosioekonomisessa asemassa tai julkisten palveluiden piirissä oleva väestö	Otos väestöstä, usein tietyistä väestöryhmästä	Koko väestö
Saatavuus	Viranomaisrekisterien tutkimuskäyttö luvanvaraista, mutta niihin perustuvat tilastoaineistot ovat usein vapaasti tai maksua vastaan saatavissa	Saatavissa vapaasti tai maksua vastaan	Saatavissa vapaasti tai maksua vastaan

Oikeuslähteiden käyttö vahvistaa indikaattorien oikeusperusteisuutta

Oikeudellinen tieto kiinnittyy ensi sijassa oikeudellisten toimijoiden tuottamiin ja ylläpitämiin oikeuslähteisiin. Oikeuden sisäisestä näkökulmasta oikeudellisesti hahmotettava todellisuus näyttäytyy pääsääntöisesti oikeuslähteiden siitä luoman kuvan kautta.

Oikeudellista tietoa voidaan kerätä kokoamalla lainsäädäntöä ja sen soveltamisratkaisuja sekä tutkimalla niiden sisältöä. Oikeudellista tietoa saadaan lainsäätäjältä kuten eduskunnalta, ja erityisesti sen valiokunnilta ja ministeriöiltä, sekä tuomioistuinlaitoksilta, eritoten niiden tuottamista ratkaisuista ja päätöksistä. Lisäksi oikeudellista tietoa saadaan erilaisilta valvonta-, asiantuntija- ja neuvontaelimiltä. Viime kädessä nämä oikeudelliset toimijat perustavat selontekonsa, tuomionsa, päätöksensä, lausuntonsa tai muut ratkaisut käyttämällä kaikkea oikeudellista tietoa, jota heillä on saatavilla, ja tuottavat tahoillaan tietoa oikeudesta.

Oikeuden sisällöstä saadaan pintapuolinen kuva nopeasti laki- ja sopimustekstejä lukemalla. Lakiteksti ei yksinään kuitenkaan kerro oikeudesta ja etenkin sen eri toimijoille asettamista toimintastandardeista vielä paljoakaan.

Syvemmillä meneviä tulkintoja oikeudesta saadaan tuomioistuinten antamien oikeudellisten ratkaisujen kautta. Niille on ominaista tapauskohtainen lähestyminen. Oikeuden sisältöä tarkastellaan jonkin yksittäistapauksen kontekstissa, joskin tuolla tarkastelulla saattaa toisinaan olla laajempikin yleinen merkitys vastaavia esille tulevia tilanteita varten tulevaisuudessa.

Tuomioistuinratkaisujen käyttämiseen ihmisoikeustilanteen seurantaan liittyy yleinen ongelma: tuomioistuimissa tarkastellaan vain ilmoitettuja ja rekisteröityjä, ei siis kaikkia ihmisoikeusloukkauksia⁷⁶. Jos ihmisoikeuksien toteutumista tarkastellaan vain lainvoimaisten tuomioistuinratkaisujen avulla, oikeudellista tietoa saadaan kovin vähän, hitaasti ja rajallisesti. Tuomioistuintietoa ei ole myöskään yleensä helposti saatavissa kuin ylimmistä tuomioistuimista. Yksinomaan niiden ratkaisuihin nojautuminen ei kuitenkaan välttämättä anna kovinkaan kattavaa kuvaa ihmisoikeustilanteesta.

Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista seurataan myös muilla oikeudellisilla valvontamekanismeilla kuin tuomioistuintyyppisesti. Suomessa kansallisella tasolla ylimmät laillisuusvalvojat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies valvovat viranomaisten toimien lainmukaisuutta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista antaen ratkaisuja kanteluihin. Kanteluita käsittelevät myös omilla toimialoillaan erityisvaltuutetut kuten yhdenvertaisuusvaltuutettu sekä erityiset valvontaviranomaiset kuten esimerkiksi aluehallintovirastot. Laillisuusvalvojat voivat toimivaltansa puitteissa suorittaa tarkastuksia ja ottaa havaitsemiaan ihmisoikeusasioita myös omasta aloitteestaan käsittelyyn. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa käsitellään perusoikeuksittain eri hallinnonaloilla havaittuja ihmisoikeuspuutteita.

Kansainvälisten sopimusten valvontaelimet tarkastelevat kansainvälisten sopimusten kansallista täytäntöönpanoa sekä tulkitsevat sopimuksia ja antavat asiantuntijalausuntoja sekä joidenkin sopimusten osalta käsittelevät yksilö- ja ryhmävalituksia. Kansainvälisiä ja alueellisia ihmisoikeussopimusmääräyksiä ja niiden täytäntöönpanoa valvotaan pääasiassa valtioiden toimittamien määräaikaisraporttien avulla, joissa valtiot esittelevät sopimuksen kansallista täytäntöönpanoa. Raporteissa pyritään kuvailemaan niin myönteiset kehityssuunnat kuin havaitut ihmisoikeusongelmat.

Oikeudesta saadaan tietoa myös tutkimalla eri asiantuntija- ja neuvontaelinten laatimia selvityksiä, koosteita ja raportteja. Esimerkiksi ministeriöt julkaisevat paitsi vuosikertomuksia, myös katsauksia, selontekoja ja raportteja. Lisäksi ihmisoikeusasioiden erityisvaltuutetut kuten yhdenvertaisuus- ja lapsiasiavaltuutettu antavat kannanottoja, selvityksiä ja aloitteita, sekä tiedottavat keskeisistä ihmisoikeusasioista. Samalla tavoin toimivat muun muassa valtioneuvoston piirissä toimivat ihmisoikeusasioita koordinoivat neuvottelukunnat ja työryhmät; tiedottamalla, antamalla lausuntoja ja tekemällä esityksiä ja aloitteita. Myös eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä toimiva Ihmisoikeuskeskus antaa vuosittaisen toimintakertomuksen, selvityksiä, lausuntoja, sekä tekee aloitteita ja osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön. Kansainvälisellä tasolla esimerkiksi Euroopan unionin perusoikeusvirasto toimii paitsi itsenäisesti, myös yhteistyössä EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden kanssa, julkaisten ihmisoikeusasioihin liittyviä tutkimuksia ja selontekoja.

Varsinaisten asiantuntijaelinten ohella oikeudellista tietoa tuottavat myös yksittäiset asiantuntijat, kuten oikeustieteen tutkijat. Asiantuntijoiden luoma tieto voi olla oikeudellisten lausuntojen, artikkeleiden tai muiden julkaisujen muodossa tuotettua tulkintaa ja analyysiä oikeudesta. Oikeustieteellinen tutkimus voi sisältää voimassaolevan oikeuden tulkinnan ja systematisoinnin lisäksi myös jonkin sääntelykokonaisuuden oikeushistoriallista, oikeussosiologista tai oikeuspoliittista tarkastelua. Juuri tämän tyyppinen oikeustieteellinen tutkimus on ihmisoikeusindikaattoriyön kannalta hedelmällistä, sillä se sitoo oikeuden muutoksen aikaan ja kontekstiin.

⁷⁶ Goodman & Jinks 2003, s. 175.

Edellä käsitelty oikeudellinen tieto voidaan yhdistää rakenne-, prosessi- ja lopputulosindikaattoreihin. Rakenneindikaattorit tarkastelevat erityisesti oikeudellisiin velvoitteisiin sitoutumista. Juuri tähän oikeuslähteet ja niiden tulkitseminen antavat vastauksen. Rakenneindikaattoreilla voidaan arvioida myös, millaista käyttäytymistä velvoitetuilta odotetaan. Tällaisen rakenneindikaattoritiedon kerääminen on suhteellisen helppoa ja tietoa on saatavilla runsaasti. Oikeudellisen tiedon yhdistäminen rakenneindikaattoreihin edellyttää kuitenkin usein erityistä oikeudellista osaamista.

Prosessi-indikaattorit kertovat minkälaisilla toimenpiteillä veloitettu taho, julkinen valta, pyrkii parantamaan ja suojelemaan yksilön oikeuksia ja yksilöitä keskenään toisiinsa kohdistuvilta oikeudenloukkauksilta. Tässä yhteydessä oikeudellista tietoa tuotetaan tutkimalla itse prosessia, minkälaisia toimia veloitettu taho eli valtio suorittaa, ja noudattaako se niissä esimerkiksi oikeusperiaatteita, kuten suhteellisuutta, luottamuksensuojaa ja yhdenvertaisuutta. Oikeudellisesti hahmotettavan todellisuuden kannalta merkitystä on myös voimassaolevilla rakenteilla ja niiden oikeudellisella analyysillä.

Lopputulosindikaattoreita voidaan rakentaa etenkin tuomioistuin- ja valvontaelinten ratkaisujen sekä muutoin oikeudellisesti todettujen ihmisoikeusloukkausten tai asiointilojen perusteella. Esimerkiksi tuomioistuinratkaisut, vapautensa menettäneiden eristyksissä pitämistä koskevat ajalliset tiedot sekä henkilökohtaiset kokemukset kaikki muodostavat kuvan siitä, toteutuvatko oikeudet vai eivät, ja kuvaavat tiettyä lopputulosta ihmisoikeuksista nauttimisen tilasta. Lopputuloksia painottava tarkastelu palautuu valtiota koskeviin ihmisoikeusvelvoitteisiin, usein niiden noudattamiseen tai noudattamatta jättämiseen, eli toisin sanoen toimiin, joihin valtion tulisi rakenne- ja prosessitasolla sitoutua, tai joista sen tulisi pidättäytyä.

5 PILOTTIVERSIO SUOMALAISESTA IHMISOIKEUS-INDIKAATTORIKEHIKOSTA

Edellä luvuissa 2–4 on käsitelty ihmisoikeusindikaattorien olemusta ja indikaattorityön yleisiä lähtökohtia. Tässä luvussa kuvataan edellisissä luvuissa käsiteltyyn pohjaten, kuinka Suomeen voitaisiin rakentaa ihmisoikeustilanteen yleiseen seurantaan käytettävä indikaattorikehikko. Nyt luonnosteltava kehikko on esimerkki siitä, millainen suomalainen ihmisoikeusindikaattorikehikko voisi olla.

Ihmisoikeusindikaattorikehikon rakentaminen voidaan toteuttaa Suomessa seuraavien vaiheiden kautta etenemällä:

- Ihmisoikeuksien kokonaisvaltainen hahmottaminen elämänalueina
- Indikaattorityön kohteeksi otettavien elämänalueiden valitseminen
- Elämänaluetta kuvaavien potentiaalisten indikaattorien listaaminen
- Pitkän indikaattorilistan laatiminen yhdistämällä tietoperusta potentiaalisiin indikaattoreihin
- Pitkän indikaattorilistan lyhentäminen tarkasteluun käytettäväksi lyhyeksi indikaattorilistaksi
- Indikaattorikehikon kokoaminen ja soveltaminen

Indikaattorityön lähtökohdaksi voidaan ottaa ajatus siitä, että ihmiselämä voidaan jakaa elämänalueiksi kutsuttaviin kokonaisuuksiin, joiden kautta ihmisoikeussäännöksiä ja ihmisoikeuksien toteutumista koskevia kamppailuja voidaan tarkastella. Ihmisoikeuksien tarkastelua ihmisarvoisen elämän kannalta keskeisinä elämänalueina on käsitelty edellä luvussa 3. Kuten tuossa yhteydessä todettiin, ihmisoikeusperusteisia elämänalueita voi johtaa useilla erilaisilla tavoilla. Tavallisesti kiintopisteenä käytetään kansallisia perusoikeussäännöksiä ja niiden pykäläotsikoita. Esimerkiksi Yhdistyneen kuningaskunnan ihmisoikeusindikaattorityössä elämänaluetarkastelu perustetaan ensisijassa Human Rights Actiin ja toissijaisesti kansainvälisiin keskeisiin ihmisoikeussopimuksiin⁷⁷.

Suomessa ihmisoikeuksia on hahmoteltu elämänalueiksi ensimmäisen kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman laatimisen yhteydessä. Tuolloin hahmoteltiin taulukossa 9 kuvatulla tavalla ensisijaisesti kansallisen perustuslakimme säännöksiä oikeusperustana käyttäen yksitoista elämänaluetta⁷⁸. Nähdäksemme tätä elämänaluejakoa voi käyttää hyvin lähtökohtana suomalaisen ihmisoikeusindikaattorikehikon laatimiselle.

Vaikka tavoitteena olisi mahdollisimman kokonaisvaltaisen kuvan muodostaminen ihmisoikeustilanteesta, indikaattorityössä joudutaan keskittymään joihinkin tiettyihin elämänalueisiin. Tällöin hahmotelluista elämänalueista valikoidaan tarkastelua varten tietty määrä elämänalueita. Niitä on valittava indikaattorikehikkoon hallitusti eli joko vain aivan muutamia tai sitten riittävän useita, jotta tarkastelun sisällöllinen koherenttius säilyy. Tarkasteluun valittavien elämänalueiden määrä ja sisältö määrittyvät ennen kaikkea tarkoituksenmukaisuuden ja käytössä olevien resurssien kautta.

Nähdäksemme on realistista arvioida, että Suomessa kokonaisvaltaisenkin ihmisoikeusindikaattoritarkastelu voi ottaa kohteekseen korkeintaan 5–8 elämänaluetta.

⁷⁷ Candler, Holder, Hosali et al. 2011, s. 36–37.

⁷⁸ Viljanen, Rautainen, Heiskanen et al. 2014, s. 79.

Viimeisimmässä Yhdistyneen kuningaskunnan indikaattoritarkastelussa keskityttiin kahdeksaan elämänalueeseen, mitä pidettiin tutkimushankkeen päättymisen jälkeisessä sisäisessä evaluaatiossa liian suurena määränä suhteellisen hyvin resursoidullekin hankkeelle.

TAULUKKO 9. Perustuslain perusoikeussäännöksiin kiinnittyvä elämänaluemalli

Elämänalue	Kiinnekohta perustuslaissa
Henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus	Syrjimättömyys (6 §) Oikeus elämään (7 §) Ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kieltö (7 §) Koskemattomuus (7 §) Vapauden menetyksen aikaiset oikeudet (7 §) Liikkumisvapaus (9 §) Ulkomaalaisen maassaolo-oikeudet (9 §) Omaisuuuden suoja (15 §)
Oikeussuoja	Rikosoikeudellinen legaliteettiperiaate (8 §) Oikeudenmukainen oikeudenkäynti (21 §) Hyvä hallinto (21 §) Perusoikeuksien turvaaminen (22 §)
Yksityis- ja perhe-elämä	Oikeus yksityiselämään (10 §) Kunnian suoja (10 §) Kotirauhan turva (10 §) Henkilötietojen suoja (10 §) Luottamuksellisen viestinnän suoja (10 §)
Sananvapaus ja julkisuus	Sananvapaus (12 §) Oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja (12 §) Asiakirja- ja tallennejulkisuus (12 §)
Uskonto ja vakaumus	Uskonnonvapaus (11 §) Omantunnon vapaus (11 §)
Kieli ja kulttuuri	Oikeus omaan kieleen (17 §) Oikeus omaan kulttuuriin (17 §) Alkuperäiskansojen kielelliset ja kulttuuriset oikeudet (17 §)
Osallisuus ja vaikuttaminen	Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus (13 §) Vaali- ja osallistumisoikeudet (14 §)
Elintaso	Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (19 §) Oikeus sosiaalipalveluihin (19 §) Oikeus asuntoon (19 §)
Työ- ja elinkeinoelämä	Oikeus työhön ja elinkeinovapaus (18 §)
Sivistys ja koulutus	Oikeus perusopetukseen (16 §) Oikeus perusopetuksen jälkeiseen koulutukseen (16 §) Oikeus itsensä kehittämiseen (16 §) Tieteen ja taiteen vapaus (16 §)
Terveys	Oikeus terveyspalveluihin (19 §) Oikeus terveelliseen ympäristöön (20 §)

Indikaattoritarkasteluun mukaan otettavien elämänalueiden valitseminen kuuluu viime kädessä ihmisoikeusindikaattorikehikon laadintaa ja soveltamista koordinoivalle taholle, jollaista Suomessa ei ole toistaiseksi nimetty. Pohdimme tahon nimeämistä tämän raportin viimeisessä luvussa (luku 8). Hahmoteltuamme muun muassa laillisuusvalvojien kertomusten avulla sitä, mitkä elämänalueet olisi tällä hetkellä keskeistä ottaa tarkemman analyysin kohteeksi, tutkijaryhmämme päätyi keskuudessaan valitsemaan tässä yhteydessä tarkempaan tarkasteluun seuraavat elämänalueet:

- terveys,
- osallisuus ja vaikuttaminen,
- sivistys ja koulutus,
- elintaso,
- henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus.

Tarkasteltavien elämänalueiden valinnan jälkeen niihin aletaan kiinnittää potentiaalisia indikaattoreita, eli kokoamaan mahdollisimman laaja luettelo siitä, millaiset osoittimet voivat kertoa näiden elämänalueiden kuvaamista ihmisoikeuksista. Tässä yhteydessä on syytä palauttaa mieliin, miten elämänalue on hahmotettu kokonaisvaltaisesti eli millaisiin ihmisoikeussäännöksiin, ihmisarvoisen elämän kannalta keskeisiin toimintavalmiuksiin ja ihmisoikeuksien toteutumista koskeviin kamppailuihin se kytkeytyy (ks. luku 3). Potentiaalisten indikaattorien hahmotteluun voidaan käyttää avuksi muissa maissa tai muissa yhteyksissä aiemmin käytettyjä ihmisoikeusindikaattoreita.

Potentiaalisten indikaattorien kokoamisen jälkeen siirrytään tarkastelemaan, missä määrin potentiaalisten indikaattorien kuvaamista asioista on valmiiksi olemassa tai käytössä olevien resurssien puitteissa hankittavissa tietoa. Kun potentiaalisista indikaattoreista poistetaan sellaiset, joihin ei ole kytkettävissä tietoperustaa, ja muihin potentiaalsiin indikaattoreihin kytketään niihin soveltuva tietoperusta, syntyy ns. pitkä indikaattorilista (long list of indicators).

Tavallisesti indikaattorien kytkemisessä elämänalueisiin ja ns. pitkän indikaattorilistan laatimisessa käännytään intressiryhmien (stakeholder groups) puoleen heidän osallistamiseksi eri tavoin kehikon kehittämiseen. Intressiryhmät ja muut keskeiset toimijat on huomioitava myös sen suhteen, ketä indikaattorikehikon uskotaan palvelevan. Juuri intressiryhmiä konsultoimalla voidaan selvittää ja varmistaa, että olennaiset ihmisoikeusongelmat tai haavoittuvaset ryhmät on kyetty ottamaan huomioon. Intressiryhmien osallistaminen voi tapahtua esimerkiksi sähköpostitse ja järjestämällä tapaamisia tai seminaareja, joissa vuorovaikutus tapahtuu. Tässä yhteydessä intressiryhminä on myös mahdollista hyödyntää muita tarkoituksia varten luotuja institutionaalisia rakenteita kuten esimerkiksi Ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskuntaa, valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkostoa tai erilaisia ihmisoikeusasioihin liittyviä neuvottelukuntia.

Esimerkiksi Yhdistyneen kuningaskunnan indikaattorimallin yhtenä kulmakivenä on eri intressiosapuolten laaja osallistaminen ja konsultointi indikaattorien kehittämisessä ja niistä sopimisessa. Koska jo indikaattorikehikon rakentaminen itsessään on mielletty Yhdistyneessä kuningaskunnassa ihmisoikeuspolitiikkaa edistäväksi toimeksi, on sitä laadittaessa nähty itseisarvoksi, että esimerkiksi kansalaisjärjestöt, viranomaiset ja asiantuntijat ovat laajasti mukana indikaattorien valinnassa⁷⁹. YK:n indikaattorimallissa sidosryhmien osallistuminen ei ole yhtä tärkeässä roolissa, mutta siinäkin pidetään tärkeänä, että indikaattorien valinnassa kuullaan asiantuntijapaneelia⁸⁰. YK:n indikaattorimallin mukainen asiantuntijapaneeli vastaisi Suomessa koostumukseltaan Ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskuntaa.

Yksi tärkeimmistä vaiheista indikaattorikehikon laadinnassa on pitkän indikaattorilistan (long list of indicators) lyhentäminen tosiasiallisesti sovellettavaksi indikaattorilistaksi (short list of indicators). Lyhennystyöhön ei ole yksiselitteisiä kriteerejä: tärkeintä on valita mahdollisimman kattavasti tarkasteltavan elämänalueen ihmisoikeussisällön kannalta keskeisiä kysymyksiä kuvaavia indikaattoreita, jotka ovat relevantteja käytännön

⁷⁹ Candler, Holder, Hosali et al. 2011, s. 5–6.

⁸⁰ OHCHR 2012, s. 73.

ihmisoikeuspolitiikan kannalta. Valintaprosessi on aikaavievä ja työläs, joten siihen kannattaa varata aikaa. Monien indikaattoriyöhön liittyvien epäonnistumisten katsotaan johtuvan liian hätäisesti tehdystä sovellettavan indikaattorilistan valinnasta. Usein taustalla on ollut se, että sovellettavien indikaattorien valintaan on hypätty suoraan ilman potentiaalisten indikaattorien pohdintaa ja pitkän indikaattorilistan kokoamista.

Esimerkiksi Yhdistyneen kuningaskunnan indikaattorikehikkoa luotaessa kiinnitettiin lyhyen indikaattorilistan muodostuksen yhteydessä huomio siihen, että elämäneluekokonaisuudet ovat sisällöllisesti keskenään tasapainoisia ja yhteismitallisia, ja se näkyy muun muassa elämäneluekokonaisuuksien sisältäminä indikaattorien lukumäärän vakioina (jokaisessa kokonaisuudessa on kymmenen indikaattoria) sekä rakenne-, prosessi- ja lopputulosindikaattorien tasaisena lukumääränä elämäneluekokonaisuudesta toiseen. Lisäksi jokaisessa indikaattorikehikon elämäneluekokonaisuudessa on mukana sekä negatiivisia että positiivisia veloitteita heijastavia indikaattoreita.⁸¹ YK:n indikaattorimalli ei sen sijaan katso elämäneluekokonaisuuksien tasapainoisuutta keskeiseksi, vaan painottaa indikaattorien vakiolukumäärän sijaan sovellettavien indikaattorien määrän riippuvan kontekstista ja tavoitellusta päämäärästä⁸².

Sovellettavien indikaattorien valinnalle pitää olla läpinäkyvät perusteet. YK:n indikaattorimallin mukaan valittavien indikaattorien tulisi olla seuraavat kriteerit täyttyviä:

- yksinkertaisia, ajankohtaisia ja harvalukuisia,
- luotettavia,
- perustua läpinäkyvään ja todennettavaan metodologiaan,
- sopuoinnussa ihmisoikeus- ja kansainvälisten tilastollisten standardien kanssa ja
- herkkiä kielletyin perustein syrjityille ja haavoittuvaisiin tai väliin pudonneisiin väestöryhmiin kohdistuvalle erottelulle.⁸³

Yhdistyneen kuningaskunnan indikaattorimalli painottaa yksittäisten indikaattorien valinnassa suunnilleen samoja tekijöitä korostaen, että valittavien indikaattorien tulisi olla:

- kansallisiin tai ylikansallisiin ihmisoikeussäännöksiin selvästi kiinnittyviä,
- merkityksellisiä,
- luotettavia,
- legitiimejä,
- ajassa tapahtuvien muutosten tarkasteluun soveltuvia,
- kansainvälisesti vertailukelpoista tietoa antavia sekä
- syrjintäperusteiden tai muutoin henkilöryhmittäin eriteltävää tietoa tuottavia.⁸⁴

Seuraavaksi esiteltävä pilottiversio suomalaisesta indikaattorikehikosta on rakennettu tutkijaryhmämme toimesta ketään ulkopuolista intressitahoa, muita asiantuntijoita tai keskeisiä ihmisoikeuskentän toimijoita osallistamatta, sillä osallistaminen ei ole ollut hankkeen resurssien puitteissa mahdollista. Kehikon luomiseen hyödynnettiin jo olemassa olevien mallien indikaattoreita, hankkeen resurssien ja käytettävissä olevan ajan asettamissa raameissa.

Indikaattorikehikkoa luotaessa on Yhdistyneen kuningaskunnan indikaattorimallin ohjaamana lähdetty siitä, että indikaattorien tarkoitus on valottaa keskeisimpiä ihmisoikeusongelmia eli

⁸¹ Candler, Holder, Hosali et al. 2011, s. 23.

⁸² OHCHR 2012, s. 27–30.

⁸³ OHCHR 2012, s. 50–51.

⁸⁴ Candler, Holder, Hosali et al. 2011, s. 23–24.

rakentua ihmisoikeusongelmien esiintyvyyttä koskevan esiyymmärryksen varaan⁸⁵. Kehikoomme valitsemamme elämänalueet ja indikaattorit kertovat syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden problematiikasta. Valitut elämänaluekohtaiset indikaattorit myös mukailevat YK:n ja Yhdistyneen kuningaskunnan indikaattorikehikon rakentamista siten, että kuhunkin elämänalueeseen valitut indikaattorit sisältävät kaikkia rakenne-, prosessi- ja lopputulosindikaattoreita.

Taulukoissa 10–14 kuvataan esimerkinomaisesti millaisia indikaattoreita tutkijaryhmämme käsityksen mukaan voidaan valita terveyden, osallisuuden ja vaikuttamisen, sivistyksen ja koulutuksen, elintason sekä henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden elämänalueiden tarkasteluun.

Kun indikaattorikehikko on luotu ja edellä hahmoteltuihin indikaattoreihin on kiinnitetty mahdollisimman hyvä tietoperusta, siirrytään indikaattorikehikon soveltamisvaiheeseen. Tällöin intressiryhmät suljetaan prosessin ulkopuolelle ja indikaattoritarkastelun vastuu annetaan indikaattoritarkastelusta vastaavan tutkijaryhmän tehtäväksi. Luotua kehikkoa käytettäessä oikeuksien toteutumista tarkastellaan eri tekijöiden kuten iän, sukupuolen, etnisen taustan tai muun syyn perusteella luokitellen.

Erityisesti ihmisoikeusindikaattorityössä on kiinnitettävä huomio siihen, kuinka vähimmäistasoisen suojan katsotaan nykyisellään liian usein riittävän täyttämään ihmisoikeusvelvoitteiden vaatimukset ja ihmisoikeuksien edistämisen ajatellaan olevan aiheellista vasta sitten, kun muut, usein taloudelliset intressit, on ensin saavutettu. Yhteiskunnallista eriarvoisuutta voidaan vähentää ja ihmisoikeuksien toteutumista edistää kuitenkin vain silloin, kun ihmisoikeuksille annetaan yhteiskuntapoliittisessa päätöksenteossa itsenäinen, muista tekijöistä riippumaton painoarvo, sen sijaan että niiden ajateltaisiin vain asettavan reunaehdot harjoitettavalle politiikalle.

Indikaattorityössä on indikaattorikehikkoa sovellettaessa siten syytä tiedostaa, että se mitä mittaamme vaikuttaa siihen mitä teemme⁸⁶. Niilläkin tahoilla, joilla on tapana lukea itsensä muita ihmisoikeusmyönteisemmiksi, poliittista tavoitteiden asettelua ohjaavat usein käytännössä usein muut asiat kuin ihmisoikeuksien edistäminen. Suomessa ei ole käytössä välinettä, jolla ihmisoikeuksien toteutumisen kotimaista kehitystä voitaisiin systemaattisesti seurata. Tämä asettaa rajoituksia sille kuinka hyvin ihmisoikeuksiin liittyvät näkökohdat voivat tulla huomioiduiksi poliittisessa päätöksenteossa.

⁸⁵ Candler, Holder, Hosali et al. 2011, s. 9.

⁸⁶ Stiglitz, Sen & Fitoussi 2010.

TAULUKKO 10. Valitut indikaattorit terveyden elämäalueeseen

Indikaattori	Indikaattori-ryhmä	Tietolähde
Keskeinen lainsäädäntökehys	Rakenne Kvalitatiivinen	Lainsäädäntö
Ihmisoikeusvalvontaelinten keskeiset huomiot	Prosessi Kvalitatiivinen	Laillisuusvalvojat ym.
Terveyspalveluiden (ml. lääkkeet) tarpeiden ja maksukykyisyyden vastaavuus	Prosessi Kvantitatiivinen	Lääkkeiden tukkuhintaindeksi, Lääketeollisuus/Tilastokeskus; Tulonjakotilasto, Tilastokeskus
Eliniänodote ja ennenaikaiset kuolemat	Lopputulos Kvantitatiivinen	Kuolinsyyrekisteri, Tilastokeskus Väestötilasto, Tilastokeskus
Mielenterveysongelmien esiintyvyys	Lopputulos Kvantitatiivinen/ Kvalitatiivinen	Mielenterveysindeksi, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
Alkoholin kulutus ja alkoholiongelmat	Lopputulos Kvantitatiivinen	Kuolinsyyrekisteri, Tilastokeskus Alkoholijuomien kulutus -tilasto, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

TAULUKKO 11. Valitut indikaattorit osallisuuden ja vaikuttamisen elämäalueeseen

Indikaattori	Indikaattori-ryhmä	Tietolähde
Osallistumiseen liitännäisten ihmisoikeus-sopimusten ratifiointi, osallistumisoikeuksia koskeviin ihmisoikeusvelvoitteisiin sitoutuminen	Rakenne Kvalitatiivinen	Lainsäädäntö
Vähemmistö- ja muiden marginalisoitujen ryhmien osallisuutta tukevien toimenpiteiden olemassaolo	Prosessi Kvalitatiivinen	Laillisuusvalvojat ym.
Ihmisten kokemus mahdollisuudestaan osallistua ja vaikuttaa paikallisyhteisössä	Lopputulos Kvalitatiivinen	European Social Survey
Osallistuminen yhdistystoimintaan ja muuhun kansalaistoimintaan	Lopputulos Kvalitatiivinen	Ajankäyttötutkimus, Tilastokeskus
Äänestysaktiivisuus	Lopputulos Kvantitatiivinen	Vaalitilastot, Tilastokeskus

TAULUKKO 12. Valitut indikaattorit sivistyksen ja koulutuksen elämäntilanteeseen

Indikaattori	Indikaattori-ryhmä	Tietolähde
Keskeinen lainsäädäntökehys	Rakenne Kvalitatiivinen	Lainsäädäntö
Sivistyspalveluiden tarpeiden ja maksukykyisyyden vastaavuus	Prosessi Kvantitatiivinen	Kotitalouksien kulutus -tilasto, Tilastokeskus; Kuluttajahintaindeksi, Tilastokeskus; Tulonjakotilasto, Tilastokeskus; Työväenopiston kursseista perityt asiakasmaksut, Kunnat
Kiusaaminen	Lopputulos Kvalitatiivinen	Kouluterveyskysely, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos
Koulupudokkaiden määrä	Lopputulos Kvantitatiivinen	Tutkintorekisteri, Tilastokeskus
Asetettujen oppimistavoitteiden saavuttaminen eri oppilaitoksissa	Lopputulos Kvantitatiivinen	PISA-tutkimus, OECD

TAULUKKO 13. Valitut indikaattorit elintason elämäntilanteeseen

Indikaattori	Indikaattori-ryhmä	Tietolähde
Keskeinen lainsäädäntökehys	Rakenne Kvalitatiivinen	Lainsäädäntö
Ihmisoikeusvalvontaelinten huomiot	Prosessi Kvalitatiivinen	Laillisuusvalvojat ym.
Apua tarvitsevat, jotka eivät saa tarvitsemaansa apua	Lopputulos Kvalitatiivinen	Suomalaisten hyvinvointi ja palvelut -tutkimus, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos
Kodittomuus	Lopputulos Kvantitatiivinen	Asuntomarkkinakysely, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
(Absoluuttinen) köyhyys	Lopputulos Kvantitatiivinen	Ruoka-avun laajuutta koskevat tutkimukset, esim. Leipäjonot Suomessa -tutkimus
Perusturvan varassa olevien suhteellinen asema	Lopputulos Kvantitatiivinen	Perusturvan riittävyyden arviointi -raportit, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos

TAULUKKO 14. Valitut indikaattorit henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden elämänalueeseen

Indikaattori	Indikaattori-ryhmä	Tietolähde
Keskeinen lainsäädäntökehys	Rakenne Kvalitatiivinen	Lainsäädäntö
Ihmisoikeusvalvontaelinten huomiot	Prosessi Kvalitatiivinen	Laillisuusvalvojat ym.
Henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset	Lopputulos Kvantitatiivinen	Rikollisuustilanne -raportit, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti
Vapautensa menettäneiden olosuhteet	Lopputulos Kvalitatiivinen	Rikosseuraamuslaitoksen tilastollinen vuosikirja, Rikosseuraamuslaitos
Katoamiset, yhteiskunnan ulkopuolelle joutumiset	Lopputulos Kvalitatiivinen/ Kvantitatiivinen	Kadonneet henkilöt -rekisteri, Keskusrikospoliisi; Työssäkäyntitilasto, Tilastokeskus; Tutkintorekisteri, Tilastokeskus

6 OIKEUDEN TERVEYTEEN TOTEUTUMINEN IHMISOIKEUSINDIKAATTORIEN AVULLA TARKASTELTUNA

6.1 Aluksi

Tässä luvussa tarkastellaan ihmisoikeuksien toteutumisessa 2000-luvulla tapahtunutta kehitystä terveyden elämänalueella hyödyntämällä ihmisoikeuksien oikeusperusteisesta indikaattorikehikosta edellä muodostettua pilottiversiota (luku 5). Tarkastelu perustuu rakennetta, prosessia ja lopputulosta kuvaaviin indikaattoreihin, joiden tietolähteenä on käytetty voimassaolevaa lainsäädäntöä, lainsäädännössä tapahtuneita muutoksia, ihmisoikeusvalvontaelinten huomioita sekä hallinnollisia rekisteri- ja tilastoaineistoja.

Oikeus terveyteen on valittu tarkastelun kohteeksi sen yhteiskuntapoliittisen ajankohtaisuuden vuoksi. Oikeuden terveyteen tarkastelua ihmisoikeusindikaattorien avulla puoltaa myös se, että YK:n talous- ja sosiaalikomitea on suosittanut valtioita ottamaan käyttöön indikaattoreita, joiden avulla oikeuden terveyteen toteutumisessa tapahtuvia muutoksia voidaan seurata ajassa. Oikeus terveyteen on hyvä esimerkki ihmisoikeudesta, jonka toteutumisen seurannassa ihmisoikeusindikaattorit ovat helposti tuomioistuintyyppistä valvontaa tehokkaampia, koska monia oikeuden toteutumisen kannalta keskeisiä kysymyksiä ei voi saattaa tuomioistuinten tarkasteltavaksi.

Luku jakaantuu kolmeen pääosaan. Ensin kuvataan oikeuden terveyteen keskeinen sisältö (alaluku 6.2). Sitten tarkastellaan yleisesti terveystalouden toimintaa Suomessa (alaluku 6.3). Terveystalouden toiminnan arvioinnissa kiinnitetään huomiota palveluiden saatavuuteen, saavutettavuuteen ja potilaiden hyväksyttävään kohteluun. Tämän jälkeen keskitytään väestöryhmäkohtaisiin eroihin, sillä ihmisoikeusnäkökulmasta keskeiset kamppailut oikeuden terveyteen toteutumisessa käydään eri väestöryhmien välillä (alaluku 6.4). Väestöryhmittäinen tarkastelu kohdistuu sukupuolen, iän, tulojen ja koulutusasteen perusteella jaoteltuihin väestöryhmiin. Lopuksi tarkastelu vedetään yhteen (alaluku 6.5).

Tässä pilottitarkastelussa indikaattoritarkastelun tulokset raportoidaan yhtenä yhtenäisenä raporttina. Käytännön indikaattorityössä on kuitenkin syytä laatia eri yleisöille erilaisia raportteja. Esimerkiksi Yhdistyneen kuningaskunnan indikaattorityö raportoidaan kolmen erillisen, mutta toisiinsa linkittyneen raportin avulla. Keskeisimmät tulokset esitetään hyvin visualisoituna tietokortin muodossa. Tarkempi kuva esitetään varsinaisessa indikaattoriraportissa, joka keskittyy havintojen esittelyyn ja kontekstointiin. Yksityiskohtainen analyysi kuvataan sitten erityisessä taustapaperissa (evidence paper). Tietokortti ja raportti on suunnattu poliittisille päätöksentekijöille ja suurelle yleisölle. Taustapaperi puolestaan sidosryhmille, ihmisoikeuspolitiikan asiantuntijoille ja tutkijayhteisölle. Seuraavaksi esitettävä analyysi oikeuden terveyteen toteutumisesta on laadittu taustapaperille ominaista esitystapaa noudatellen.

6.2 Terveys ihmisoikeutena

Keskeiset oikeutta terveyteen määrittävät ihmisoikeussäännökset

On selvää, ettei kenellekään voida taata oikeutta olla terve⁸⁷. Sen sijaan esimerkiksi YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen 12 artiklan puitteissa tunnustetaan jokaiselle oikeus nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta ruumiin- ja mielenterveydestä, mikä merkitsee muutakin kuin oikeutta terveydenhuoltoon⁸⁸. Sopimusvelvoitteiden tulkinnassa merkitykselliseksi on muodostunut erityisesti taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaa sopimusta valvovan YK:n talous- ja sosiaalikomitean oikeutta terveyteen koskeva 14. yleiskommentti⁸⁹.

Terveys ei ole kovin yksinkertaisesti määriteltävä asiointila. Niinpä oikeuden terveyteen oheen voidaan listata lukuisia terveyteen läheisesti liitännäisiä oikeuksia. Esimerkiksi oikeudella omaan asuntoon tai puhtaaseen juomaveteen on myös terveysoikeuden ja edelleen yksilön muiden ihmisoikeuksien toteuttamisen kannalta keskeisiä vaikutuksia.

Oikeuden terveyteen voidaan nähdä merkitsevän erityisiä toimia julkiselta vallalta vaativana ja se on ymmärrettävä osana ihmisoikeuksien kokonaisuutta. Kokonaisvaltaisen lähestymistavan terveyteen tulisi käsittää myös kuolemaan ja elämän alkuun liittyvien kysymysten tarkastelua. Koko väestön tasolla matala kuolleisuusaste ja pidentynyt elinajanodote ovat nimittäin limittäisiä oikeuden terveyteen kanssa. Oikeus terveyteen on näin kiinteässä yhteydessä oikeuden elämään kanssa.

Julkisen vallan on aktiivisesti ylläpidettävä ja ryhdyttävä toimenpiteisiin oikeuden terveyteen toteutumiseksi⁹⁰. Niinpä useat taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan sopimuksen artiklat ja YK:n talous- ja sosiaalikomitean yleiskommentit ovat merkityksellisiä oikeuden terveyteen tarkastelun kannalta. Oikeuden terveyteen sisältöä selventävät muun muassa yleiskommentit sosiaalisten oikeuksien vähimmäissuojasta⁹¹ sekä oikeudesta ruokaan⁹², puhtaaseen juomaveteen⁹³, seksuaali- ja lisääntymisterveyteen⁹⁴ sekä turvallisiin ja terveellisiin työolosuhteisiin⁹⁵.

Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (UESP, SopS 80/2002) takaa muun muassa oikeuden terveyden suojeluun (11 artikla)⁹⁶ ja terveellisiin työoloihin (3 artikla) sekä kieltää syrjinnän terveyden perusteella (E-artikla). Myös biolääketiedesopimus (SopS 24/2010) sisältää verrattain yksityiskohtaisiakin määräyksiä oikeuden terveyteen kannalta. Sen mukaan jokaisella on oltava tasapuolinen pääsy terveydenhuoltoon ja lisäksi sopimuspuolten on ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin tarjotakseen lainkäyttöalueellaan jokaiselle tasapuolisen pääsyn laadultaan tarkoituksenmukaiseen terveydenhuoltoon, ottaen huomioon terveydenhuollon tarpeen ja käytettävissä olevat voimavarat (3 artikla)⁹⁷. Sopimus velvoittaa

⁸⁷ Nieminen 2015, s. 5; Fukuda-Parr, Lawson-Remer & Randolph 2015, s. 75.

⁸⁸ Fukuda-Parr, Lawson-Remer & Randolph 2015, s. 63.

⁸⁹ CESCR General Comment N:o 14 (2000), E/C.12/2000/4.

⁹⁰ Esim. *Marckx v. Belgia* (1979), § 31.

⁹¹ CESCR General Comment N:o 3 (1990), sisältyy asiakirjaan E/1991/23.

⁹² CESCR General Comment N:o 12 (1999), E/C.12/1999/5.

⁹³ CESCR General Comment N:o 15 (2003), E/C.12/2002/11.

⁹⁴ CESCR General Comment N:o 22 (2016), E/C.12/GC/22.

⁹⁵ CESCR General Comment N:o 23 (2016), E/C.12/GC/23.

⁹⁶ Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous on kehottanut pohtimaan sosiaalisen peruskirjan artiklojen 11 ja 13 uudistamista niiden soveltamisalan laajentumisen suuntaan, ks. Parliamentary Assembly Recommendation 1626 (2003), kohta 10.3.

⁹⁷ Samoin Special Rapporteur, E/CN.4/2006/48, § 4.

myös asettamaan niin läpinäkyvät kriteerit kuin mahdollista hoidon priorisointiin, jota muun muassa niukkojen resurssien olosuhteissa joudutaan tekemään⁹⁸.

Terveyttä suojellaan myös Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (2000/C 364/01). Sen 31 artikla takaa laveasti jokaisen työntekijän oikeuden sellaisiin työoloihin, jotka ovat hänen terveytensä mukaisia. Lisäksi perusoikeuskirjan 35 artiklassa taataan jokaisen oikeus saada ehkäisevää terveydenhuoltoa ja lääkinnällistä hoitoa kansallisen lainsäädännön ja kansallisten käytäntöjen mukaisin edellytyksin.

Oikeus terveyteen linkittyy esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen takaamiin oikeuden elämään (2 artikla) tai oikeuden nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta (8 artikla) kautta myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisukäytännössä⁹⁹. Siksi myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen katsotaan vieneen tulkinnoillaan oikeuden terveyteen kehitystä jatkuvasti eteenpäin, olkoonkin ettei Euroopan ihmisoikeussopimus nimenomaista oikeutta terveyteen turvaakaan, ja vaikei suoja ole kovin monipuolista.

Tietyissä tilanteissa erilaiset temaattiset ihmisoikeussopimukset, kuten YK:n lapsen oikeuksien sopimus ja naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimus (Istanbulin sopimus, SopS 53/2015), saattavat saada merkitystä oikeuden terveyteen tarkastelussa. Esimerkiksi lapsen oikeuksien sopimuksen 24 artiklan mukaan lapsella on oltava oikeus nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta sekä sairauksien hoitamiseen ja kuntoutukseen tarkoitetuista palveluista, ja sopimusvaltioiden on pyrittävä varmistamaan, ettei yksikään lapsi joudu luopumaan oikeudestaan nauttia tällaisista terveystalvakuista. Vastaavasti Istanbulin sopimuksen 20.2 artiklan mukaan väkivallan uhrien saatavilla on oltava terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluja, ja näitä palveluja varten on oltava riittävät voimavarat¹⁰⁰.

Suomen perustuslain 22 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan yksilön perusoikeudet. Perustuslain 19.3 §:n mukaan jokaiselle on turvattava riittävät sosiaali- ja terveystalvaku. Palveluiden riittävyttä arvioitaessa on lähdettävä liikkeelle siitä palveluiden tasosta, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä¹⁰¹. Palveluiden järjestämisvelvoitetta täydentää perustuslain 19.3 §:ssä julkiselle vallalle asetettu väestön terveyden edistämisen velvoite.

Perustuslain 6 §:n mukaan kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa syrjiä esimerkiksi terveydentilaan perustuvan syyn nojalla. Kansallisella tasolla oikeudesta terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluihin säädetään muun muassa kansanterveyslaissa (66/1972), erikoissairaanhoidolaissa (1062/1989), terveydenhuoltolaissa (1326/2010), sosiaalihuoltolaissa, laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000), potilaslaissa (785/1992), vanhustalvakuulaissa (980/2012), lastensuojelulaissa (417/2007), mielenterveyslaissa (1116/1990), päihdehuoltolaissa (41/1986) ja vammaistalvakuulaissa.

Potilaslain 3 §:ssä säädetään oikeudesta hyvään hoitoon, tarkoittaen että jokaisella Suomessa pysyvästi asuvalla henkilöllä on oikeus ilman syrjintää hänen terveydentilansa edellyttämään terveyden- ja sairaanhoitoon niiden voimavarojen rajoissa, jotka kulloinkin ovat terveydenhuollon käytettävissä. Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisussaan todennut, että perustuslaissa turvattu oikeus riittäviin terveystalvakuihin ja potilaslain 3 §:n mukainen oikeus laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon tulee turvata myös ongelmatilanteissa¹⁰².

⁹⁸ Nieminen 2015, s. 228.

⁹⁹ Nieminen 2015, s. 24; 120. Alkaen esim. tapauksista: Marckx v. Belgia (1979) sekä Airey v. Irlanti (1979).

¹⁰⁰ Ks. myös kaikkinaisten naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (SopS 68/1986) 11 artiklan 1f)-kohta (oikeus terveellisiin ja turvallisiin työolosuhteisiin).

¹⁰¹ HE 309/1993 vp, s. 71; PeVL 36/2012 vp, s. 2.

¹⁰² EOA dnro 3256/4/07, s. 7.

Vaikka potilaalla ei ole oikeutta saada aina mitä tahansa haluamaansa hoitoa¹⁰³, jokaisen yksilölliset tarpeet on huomioitava¹⁰⁴. Pääsääntöisesti tämä tarkoittaa sitä, että lääkäri päättää potilaan hoidosta yhteisymmärryksessä tämän kanssa.

Kunnilla on muun muassa kansanterveyslain, erikoissairaanhoidolain ja sosiaalihoitolain nojalla terveydenhuollon palveluiden järjestämistä vastuu. Järjestämistä varten kunta saa valtionavustuksia, joista säädetään valtionavustuslaissa (688/2001) ja laissa sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta (733/1992). Kunta voi järjestää terveydenhuollon palvelut monin eri tavoin, mutta perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös rajoittaa kunnan harkintavaltaa edellyttäen kunnan järjestävien palvelut siten, että kaikilla henkilöillä, jotka kuuluvat kunnan vastuupiiriin, on mahdollisuus saada palveluja yhtäläisin perustein¹⁰⁵.

Keskeiset oikeuden terveyteen toteutumiseen liittyvät ihmisoikeuspoliittiset kamppailut

Oikeuden terveyteen toteutumiseen liittyvät keskeiset kamppailut kytkeytyvät tällä hetkellä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutokseen (sote-uudistus), jonka yhteydessä yhteiskuntapoliittiset ratkaisut ohjaavat todennäköisesti huomattavasti oikeuden toteutumisen tulevaa kehitystä. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen tavoitteiksi on taloudellisten säästöjen ohella asetettu väestöryhmien välisten terveyserojen kaventaminen ja nykyistä yhdenvertaisempien palveluiden tarjoaminen. Haaste on merkittävä, sillä väestöryhmien väliset terveyserot ovat revenneet Suomessa huomattavasti suuremmiksi kuin monissa muissa länsimaissa. Sosiaali- ja terveydenhuolto on myös jo pitkään kärsinyt palveluiden toimivuuteen liittyvistä ongelmista, kuten pitkistä odotusajoista.

Suomalaisen terveydenhuoltojärjestelmän merkittävimpiä ongelmia on hyväosaisia väestöryhmiä suosiva palvelurakenne. Pitkistä jonoista kärsivän julkisen terveydenhuollon varassa olevat työttömät ja työelämän ulkopuolella olevat vähävaraiset väestöryhmät on suurelta osin suljettu maksuttoman terveydenhuollon ulkopuolelle, kun keskimääräistä terveemmät ja paremmin toimeentulevat väestöryhmät ovat käyttäjälleen usein ilmaisen työterveyshuollon piirissä tai pystyvät taloudellisen asemansa vuoksi hyödyntämään julkisesti tuettuja yksityisen sektorin palveluita. Suomi on sijoittunut OECD-maiden terveyspalveluiden käytön eriarvoisuutta vertailevissa tutkimuksissa kaikkein eriarvoisimpien maiden joukkoon suhteellisen korkeista terveydenhuollon kustannuksista huolimatta¹⁰⁶. Nykyinen terveydenhuoltojärjestelmä näyttää pikemminkin ylläpitävän kuin kaventavan hyvin ja heikosti toimeentulevien väestöryhmien välisiä terveyseroja, jotka ovat pysyneet lähes muuttumattomina väestön terveydentilan yleisestä kohentumisesta huolimatta¹⁰⁷.

Terveyspalveluiden on oltava yhdenvertaisesti saatavilla ja saavutettavissa ja potilaita on kohdeltava hyväksyttävästi. Terveyspalveluiden toimintaa voidaan arvioida monilla muillakin mittareilla, kuten taloudellisella tehokkuudella, henkilökunnan hyvinvoinnilla tai yksilön valinnanvapauden laajuudella. Pitkään jatkunut eriarvoisuus terveyspalveluiden käytössä ja

¹⁰³ Sosiaali- ja terveysministeriö 2014, s. 3.

¹⁰⁴ CDBI 2010, s. 16.

¹⁰⁵ EOA dnro 213/2/09, s. 29–30.

¹⁰⁶ van Doorslaer & Masseria 2004; Devaux & de Looper 2012.

¹⁰⁷ Palosuo, Koskinen, Lahelma et al. 2007.

kansalaisten kokema tyytymättömyys julkisen terveydenhuollon pitkistä hoitoon pääsyn odotusajoista¹⁰⁸ korostavat kuitenkin ihmisoikeusnäkökulman ajankohtaista merkitystä. Terveyspalveluiden saatavuuteen ja saavutettavuuteen liittyvillä tekijöillä on merkittävä rooli myös sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksen tavoitteiksi asetetuissa yhdenvertaisten palveluiden turvaamisessa ja terveyserojen kaventamisessa valituksi tulevan palvelujärjestelmän rakenteesta ja ominaisuuksista riippumatta.

Potilaalla on Suomessa oikeus itse valita, käyttääkö hän julkisen terveydenhuollon palveluita vai yksityisen terveydenhuollon palveluita¹⁰⁹. Potilaalla on terveydenhuoltolain mukaan oikeus valita terveyskeskuksensa mistä tahansa kunnasta ja tällöin hoitovastuu siirtyy valitun kunnan terveyskeskukselle¹¹⁰. Käytännössä kuitenkin esimerkiksi iäkkäiden ihmisten liikkumisen vapaus on rajoittunut julkisen vallan tarjoamien sosiaali- ja terveyspalveluiden sijainnin johdosta¹¹¹. Tällä hetkellä suuri osa Suomen väestöstä elää alueella, missä kaikki kohtuullisen lähellä olevat terveysasemat ovat ylikuormitettuja¹¹², mikä vaikuttaa osaltaan myös potilaan valinnan mahdollisuuksiin. On sangen tavallista, että kunnan palvelujärjestelmä kohtaa suuremmat tarpeet kuin mitä se itse kykenee vallitsevien resurssien voimin tyydyttämään¹¹³.

Väestöryhmien kesken vallitsevien terveyserojen syntymekanismit ovat moniulotteisia eivätkä ne liity ainoastaan sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmässä oleviin puutteisiin vaan laajemmin yhteiskunnan sosiaaliseen kerrostuneisuuteen¹¹⁴. Terveyseroja voidaan kaventaa tehokkaasti vain sosiaaliseen eriarvoisuuden vähentämiseen tähtäävällä yhteiskuntapolitiikalla. Oikeuden terveyteen progressiivinen edistäminen on mahdotonta, jos väestöryhmien välisiä merkittäviä terveyseroja ei kyetä pitkällä aikavälillä ollenkaan kaventamaan.

6.3 Terveyspalveluiden toiminta yleisesti

Terveyspalveluiden toimintaa yleisesti kuvaavat indikaattorit

Terveyspalveluiden toimintaa tarkastellaan seuraavaksi yleisellä tasolla neljän indikaattorin avulla. Indikaattorit on kuvattu taulukossa 15. Niiden avulla voidaan hahmottaa terveyspalveluiden yleistä toimivuutta, joka on oikeuden terveyteen yksi keskeinen osa-alue, sekä sen kehityssuuntaa ja kipupisteitä.

¹⁰⁸ Ks. Lääkäriliitto 2014.

¹⁰⁹ Eduskunnan oikeusasiamies 2015, s. 201.

¹¹⁰ Eduskunnan oikeusasiamies 2015, s. 208.

¹¹¹ United Nations Human Rights Committee CCPR/C/FIN/6, § 157.

¹¹² ETENE 2014, s. 3.

¹¹³ Kehusmaa 2014, s. 37.

¹¹⁴ Palosuo, Koskinen, Lahelma et al. 2007, s. 197–198.

TAULUKKO 15. Terveyspalveluiden toimintaa kuvaavat indikaattorit

Indikaattorityyppi	Indikaattori	Tarkasteltu ajanjakso
Rakenne	Keskeinen lainsäädäntökehys sekä ihmisoikeusvalvontaelinten siitä koskevat keskeiset huomiot	2004–2016
Prosessi	Lääkärin vastaanotolle pääsyä koskeva odotusaika terveyskeskuksissa	2009–2013
Prosessi	Psykiatrisessa pakkohoidossa olevien potilaiden määrä	2004–2015
Lopputulos	Tarvekioitu terveyspalveluiden käyttö eri tuloryhmissä	2005–2014
Lopputulos	Terveyspalveluiden asiakasmaksujen kehitys suhteessa tulokehitykseen	2004–2013
Lopputulos	Pakkotoimien käyttö	2005–2014

Ensimmäinen indikaattori kuvaa keskeistä lainsäädäntökehystä ja ihmisoikeusvalvontaelinten siitä tekemiä huomioita. Oikeudelliseen tietoon nojaava osoitin kertoo siitä, kuinka onnistuneesti ihmisoikeusvelvoitteet on kyetty implementoimaan kansalliseen lainsäädäntöön.

Toinen indikaattori kuvaa, kuinka pitkään lääkärin vastaanotolle pääsyä terveyskeskuksessa jouduttiin jonottamaan. Vaikka pitkät jonot kiireettömään hoitoon eivät aseta välitöntä uhkaa väestön terveydelle, ne voivat vähentää alttiutta hoitoon hakeutumiselle. Näin suhteellisen harmittomina alkaneet terveysongelmat saattavat kehittyä vakavammiksi ja vaikeammin hoidettavaksi, mikä heikentää tarpeettomasti ihmisten terveyttä ja nostaa terveydenhuollon kustannuksia pidemmällä aikavälillä.

Lääkäriliiton vuonna 2012 toteuttamassa väestökyselyssä 37 % vastaajista ilmoitti käyttäneensä usein tai ajoittain julkisen terveydenhuollon sijasta yksityisen sektorin palveluita hoitoon pääsyyn liittyvien ongelmien takia¹¹⁵. Yksityinen sektori pystyy paikkaamaan julkisessa terveydenhuollossa olevia puutteita ja lieventämään julkiseen terveydenhuoltoon kohdistuvaa painetta, mutta yksityislääkärin vastaanotto on avoinna pääasiassa vain niille asiakkaille, joilla on riittävästi maksukykyä.

Kolmas indikaattori mittaa lääkäri-, sairaanhoitaja- ja terveydenhoitajakäyntien määrää eri tuloryhmissä. Erot käyntien määrissä eivät sinällään ole välttämättä haitallisia vaan olennaista on palvelutarpeen ja palveluiden käytön välinen suhde. Terveydentilaltaan heikommat väestöryhmät tarvitsevat enemmän palveluita, minkä lisäksi palvelutarpeeseen vaikuttavat myös väestörakenteeseen liittyvät tekijät.¹¹⁶ Näistä syistä johtuen indikaattorin muodostamisessa on huomioitu terveydentilasta, sukupuolesta ja iästä aiheutuvat tarvetekijät, jolloin indikaattori ei kuvaa tosiasiansa toteutuneiden lääkärikäyntien määrää vaan hypoteettista tilannetta, jossa tarvetekijät ovat jakautuneet tuloryhmien välillä tasaisesti.

Neljäs indikaattori keskittyy hoitoon pääsyn taloudellisiin esteisiin. Indikaattorina käytetään alimman tuloviidenneksen tulokehityksen ja terveyskeskuksissa lääkärikäynneistä perittyjen asiakasmaksujen maksimihintojen kehityksen välistä suhdetta. Asiakasmaksuista yksilöille aiheutuvaa taloudellista rasitetta rajoitetaan vuosittaisella maksukatolla (vuonna 2016 se on 691 €¹¹⁷), minkä lisäksi samassa terveyskeskuksessa käynnistä voidaan periä maksu

¹¹⁵ Lääkäriliitto 2012.

¹¹⁶ Ks. esim. Keskimäki 2010.

¹¹⁷ Vrt. OKV 2105/1/2013, jossa terveydenhuollon asiakasmaksu oli peritty vaikka maksukatolla oli täyttynyt.

lääkärin vastaanotosta korkeintaan kolmelta kerralta (vuonna 2016 se on 20,9 € x 3) tai vaihtoehtoisesti koko vuoden käynnit kattava kertaluontoinen vuosimaksu (vuonna 2016 se on 41,70 €)¹¹⁸.

Kunnat voivat myös alentaa maksuja tai jättää ne kokonaan perimättä, mutta käytännössä tällaista mahdollisuutta ei ole juuri käytetty. Päinvastoin monet kunnat lähettävät maksamattomat asiakasmaksut herkästi ulosottoon, mikä vaikeuttaa ennaltaan heikossa asemassa olevien väestöryhmien tilannetta. On syytä olettaa, että maksujen määrää rajoittavista säännöksistä huolimatta asiakasmaksut ja käytäntö periä maksamattomia asiakasmaksuja vaikeuttavat terveyspalveluiden saavutettavuutta vähätuloisissa väestöryhmissä.¹¹⁹

Viidentenä indikaattorina tarkastellaan pakkotoimien eli potilaan eristämisen, tahdonvastaisen injektio-lääkityksen, fyysisen kiinnipitämisen ja lepositeen käytön yleisyyttä psykiatrisessa sairaalahoidossa. Indikaattori on valittu mukaan tarkasteluun, koska pakkotoimien käytön määrän on havaittu vaihtelevan merkittävästi eri hoitopaikkojen välillä, mikä viittaa niiden liittyvän enemmän hoitopaikan toimintatapoihin kuin potilaan sairauteen¹²⁰. Pakkotoimien käyttöä on myös onnistuttu todistetusti vähentämään henkilökuntaa kouluttamalla¹²¹. Sosiaali- ja terveysministeriön asettaman työryhmän julkaisemassa kansallisessa mielenterveys- ja päihdesuunnitelmassa vuosille 2009–2015 todettiin pakkotoimien käytön olevan Suomessa kansainvälisesti katsottuna yleistä ja ehdotettiin niiden vähentämistä 40 %:lla vuoteen 2015 mennessä.

Keskeinen lainsäädäntökehys ja sitä koskevat valvontaelinten huomiot

YK:n talous- ja sosiaalikomitean 14. yleiskommentin perusteella oikeutta terveyspalveluihin tulee tarkastella oikeusperusteisesti palveluiden saatavuuden (availability), saavutettavuuden (accessibility), hyväksyttävyyden (acceptability) ja laadun (quality) perusteella¹²². Nämä lähtökohdat on implementoitu kansalliseen lainsäädäntöön melko hyvin, mutta täsmenävässä lainsäädännössä esiintyy puutteita ja tulkinnanvaraisuuksia.

Terveyspalveluiden saatavuudella viitataan ennen kaikkea palveluiden olemassaoloon ja ihmisten tasapuoliseen pääsyyn terveydenhuoltoon¹²³. Riittäviin terveydenhuollon palveluihin ja hyödykkeisiin kuuluvat paitsi riittävät tilat ja sairaalat, myös koulutettu ammattitaitoinen henkilökunta. Kansallisen lainsäädännön tasolla näitä koskevia säännöksiä löytyy kansanterveyslaista, erikoissairaanhoidolaista, terveydenhuoltolaista sekä laista terveydenhuollon ammattihenkilöistä. Riittävästä henkilökunta- ja toimitilaresursseista säädetään erityisesti terveydenhuoltolain 4 §:ssä. Tasapuolisuuden vaatimus ei merkitse absoluuttista tasapuolisuutta palveluiden pariin pääsemiseksi vaan ainoastaan ihmisten perusteettoman eri asemaan asettamisen kieltoa¹²⁴. Palveluiden yhdenvertaisesta saatavuudesta säädetään terveydenhuoltolain 10 §:ssä, jota täsmennetään terveydenhuollon erityislainsäädännössä, kuten vammaispalvelulaissa. Saatavuutta koskeva lainsäädäntö on siis jokseenkin hajallaan, mutta täyttää yleiskommentin asettamat vaatimukset.

Terveyspalveluiden saatavuutta koskevat valvontaelinratkaisut koskevat erityisesti henkilökuntaresurssien ja henkilökunnan saaman koulutuksen puutetta ja toisinaan myös hoitovelvoitteiden laiminlyöntiä hoidon tarpeen arvioinnissa. Vaikuttaa siltä, että

¹¹⁸ Asetus sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (912/1992).

¹¹⁹ Mattila 2011, s. 208–216.

¹²⁰ Tuori 2009, s. 65.

¹²¹ Putkonen, Kuivalainen, Louheranta et al. 2013.

¹²² CESCR General Comment N:o 14 (2000), E/C.12/2000/4.

¹²³ CESCR General Comment N:o 14 (2000), E/C.12/2000/4, § 12a.

¹²⁴ Nieminen 2015, s. 230.

suomalaisessa terveydenhuoltojärjestelmässä ilmenee siinä määrin vajausta koulutetusta henkilökunnasta, että terveystalveluiden saatavuutta koskevia oikeudellisia velvoitteita ei voida kaikissa tilanteissa täyttää. Osa puutteista voi muodostua jopa vakaviksi ihmisoikeusloukkauksiksi. Vakavien ihmisoikeusloukkausten uhreiksi joutuu muun muassa haavoittuviin ryhmiin kuuluvia henkilöitä kuten psykiatrista hoitoa tarvitsevia lapsia nuoria sekä anestesiahammashoidon kaltaista erityistä hoitoa tarvitsevia vammaisia henkilöitä¹²⁵.

Terveystalveluiden saavutettavuudella on neljä päällekkäistä ulottuvuutta: 1) syrjimättömyys 2) fyysinen saavutettavuus 3) taloudellinen saavutettavuus sekä 4) tiedollinen saavutettavuus.¹²⁶ Terveydenhuoltotalveluiden saavutettavuus liittyy olennaisesti syrjinnän kieltoon ja terveydenhuoltotalveluita käyttävien yhdenvertaisuuteen, jotka vahvistetaan perustuslain 6 §:ssä. Terveydenhuollon toiminta- ja menettelytapojen yhdenmukaisuudesta säädetään kansanterveyslaissa (2 §) ja erikoissairaanhoidolaissa (5 §). Talveluiden yhdenvertaisesta saavutettavuudesta täsmällisemmät säännökset löytyvät terveydenhuoltolaista, esimerkiksi 2 §, 10 § ja 55 §:istä. Fyysistä saavutettavuutta ja esteettömyyttä koskevia säännöksiä on löydettävissä sosiaalihuoltolain 30 §:stä yleisesti asiakkaiden käytössä olevia sosiaalitalveluiden toimitiloja koskien. Saavutettavuutta koskeva lainsäädäntö on myös jokseenkin hajallaan, mutta täyttää yleiskommentin terveydenhuollon talveluiden yhdenvertaisen saavutettavuuden vaatimukset yleislain tasolla.

Terveystalveluiden saavutettavuutta koskevat valvontaelinten ratkaisut liittyvät erityisesti lainsäädännön epäselvyyksiin ja tulkinnanvaraisuuksiin. Terveystalveluiden saavutettavuutta koskeva lainsäädäntö vaatii jossakin määrin tarkentamista ja/tai yhtenäistämistä. Toisaalta myös yhtenäisen ohjeistuksen soveltaminen lainsäädännön edellyttämällä tavalla terveydenhuollon talveluja tuottavissa laitoksissa ja henkilökunnan keskuudessa nousi esille, mutta on samanaikaisesti yhteydessä henkilökuntaresursseihin ja mahdollisuuksiin kouluttaa terveydenhuollon henkilökuntaa.

Terveystalveluiden hyväksyttävyydellä viitataan siihen, että kaikkien terveydenhuoltotalveluiden on kunnioitettava lääketieteen etiikkaa sekä yksilöiden, vähemmistöjen, kansojen ja yhteisöjen kulttuureja. Terveystalveluiden on lisäksi oltava sukupuoliherkkiä sekä elämänkaariajattelun huomioivia¹²⁷. Lisäksi terveystalveluiden ja hyödykkeiden on oltava tieteellisesti ja lääketieteellisesti soveltuvia ja hyvälaatuisia. Tätä varten on oltava koulutettua ja osaavaa henkilökuntaa, tieteellisesti hyväksytyjä lääkkeitä ja muita sairaalavarusteita, puhdasta vettä sekä riittävä hygienian taso¹²⁸. Kansallisen lainsäädännön tasolla näitä koskevia säännöksiä löytyy muun muassa kansanterveyslaista, erikoissairaanhoidolaista, terveydenhuoltolaista, potilaslaista sekä laista terveydenhuollon ammattihenkilöistä. Hyväksyttävyyttä koskeva lainsäädäntö on samalla tavoin kuin aiemmat hajallaan, mutta täyttää yleiskommentin asettamat hyväksyttävän hoidon tason vaatimukset.

Terveystalveluiden hyväksyttävyyttä ja laatua koskevat valvontaelinratkaisut nostavat keskeisesti esille osaavan ja koulutetun henkilökunnan tarpeen. Resurssipulan keskellä tarve osaavalle ja koulutetulle henkilökunnalle on korostunut, muttei valvontakäytännön perusteella mikään itsestäänselvyys. Valvontakäytännön perusteella terveydenhuollon talveluja koskevaa lainsäädäntöä olisi täsmennettävä myös hyväksyttävyyttä koskevilta osin. Erityisen suuri tarve lainsäädännön uudistamiselle on mielenterveyshoidon alueella.

¹²⁵ Esim. EOA dnro 4915/4/13; EOA 205/4/04.

¹²⁶ CESCR General Comment N:o 14 (2000), E/C.12/2000/4, § 12b.

¹²⁷ CESCR General Comment N:o 14 (2000), E/C.12/2000/4, § 12c.

¹²⁸ CESCR General Comment N:o 14 (2000), E/C.12/2000/4, § 12d.

Pääsy terveyspalveluihin

Terveydenhuoltojärjestelmän ja julkisen terveydenhuollon palveluiden saatavuus liittyy ennen kaikkea perustuslain 19.3 §:n edellyttämiin riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä terveydenedistämismuotoihin. Tällöin merkitystä on esimerkiksi hoitotakuulla ja sen noudattamisella, käsittelyajoilla ja odotusajoilla hoitoon pääsemiseksi. Kunnan terveyskeskukseen on saatava arkipäivisin virka-aikana välittömästi yhteys. Terveydenhuollon ammattihenkilön tulee arvioida hoidon tarvetta viimeistään kolmantena arkipäivänä siitä, kun potilas on ottanut yhteyttä terveyskeskukseen, jollei arviota ole voitu tehdä tämän ensimmäisen yhteydenoton aikana (terveydenhuoltolain 51 §). Potilaan hoito on järjestettävä potilaan terveydentila ja sairauden ennakoitavissa oleva kehitys huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa, kuitenkin kolmessa kuukaudessa siitä, kun hoidon tarve on arvioitu. Kolmen kuukauden enimmäisaika on sallittua ylittää suun terveydenhuollossa ja perusterveydenhuollon yhteydessä toteutettavassa erikoissairaanhoidossa enintään kolmella kuukaudella, jos lääketieteellisistä, hoidollisista tai muista vastaavista perustelluista syistä hoidon antamista voidaan lykätä potilaan terveydentilan vaarantumatta (terveydenhuoltolain 51.2 §).

Suomen- ja ruotsinkielisten asiakkaiden jonotusaikoja on seurattava väestöryhmien yhdenvertaisen hoitoon pääsyn toteutumiseksi¹²⁹. Hoitoon pääsyssä ei tule olla olennaisia ajallisia eroja riippuen siitä, millä kielellä henkilö haluaa terveydenhuollon palveluja saada¹³⁰. Terveyskeskuksen potilaalla ja asiakkaalla on perusoikeuksiin kuuluva oikeus riittäviin terveyspalveluihin molemmilla kotimaisilla kielillä ja valinta on potilaan oma¹³¹. Valvontakäytäntö ei ole osoittanut merkittäviä puutteita saada terveydenhuollon palveluita omalla kielellä, mutta kehityksen suuntaa on syytä seurata, sillä riski eriarvoistumiseen on olemassa etenkin alueilla, joilla valtaväestö on joko suomen- tai ruotsinkielistä.

Potilaan on saatava tietää, milloin hän pääsee hoitoon¹³². Potilaalle on ilmoitettava hoitoon pääsyn ajankohta (potilaslaki 4 §), eikä jättää tätä jonottamaan hoitoon pääsyä epämääräiseksi ajaksi¹³³. Valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan eettinen neuvottelukunta ETENE on katsonut myös, ettei alkoholin käyttö ole este tarjota hoitoa potilaalle¹³⁴. Myöskään esimerkiksi hoitopaikkojen tarjoamisen vähäisyys kesälomakausien aikana ei ole lainmukainen peruste hoitoon pääsyn epäämiseksi¹³⁵.

Useimmiten syynä jonotusaikojen pitkittymiseen tai hoidon järjestämiseen hoitotakuun puitteissa on henkilökuntaresurssien puute¹³⁶, kyvyttömyys rekrytoida asiantuntevaa henkilökuntaa¹³⁷ tai muu kyvyttömyys vastata hoitotakuun asettamiin raja-aikoihin. Mikäli esimerkiksi on tiedossa, ettei sairaanhoitopiiri itse voi antaa potilaalle hoitoa kuuden kuukauden hoitotakuun enimmäisajassa, sen on viivytyksettä ja enimmäisajan puitteissa selvítettävä potilaan mahdollisuutta saada hoitoa muilta palveluntuottajilta yhteistoiminnassa toisen kunnan tai kuntayhtymän kanssa tai hankkimalla sopimukseen perustuen hoito muilta palveluntuottajilta (terveydenhuoltolain 54 §)¹³⁸.

¹²⁹ EOA dnro 2533/4/13, s. 8.

¹³⁰ EOA dnro 2533/4/13, s. 7.

¹³¹ EOA dnro 661/4/10, s. 6.

¹³² Esim. EOA dnro 631/4/10, s. 4.

¹³³ EOA dnro 4041/4/10, s. 3.

¹³⁴ ETENE dnro STM/2726/2005, s. 1.

¹³⁵ EOA dnro 1205/4/04, s. 9.

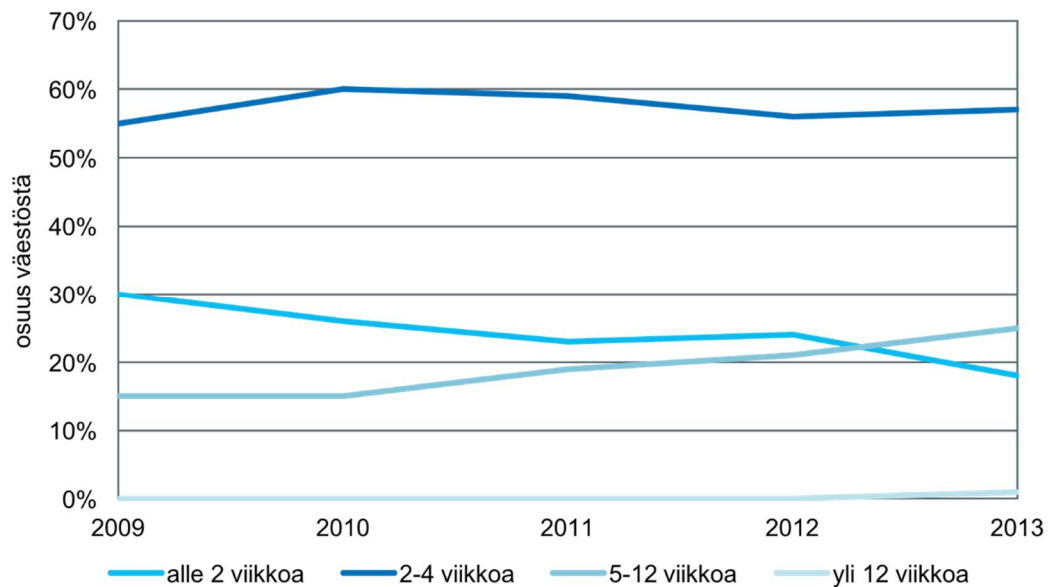
¹³⁶ Esim. EOA dnro 3822/4/06, 2. Samoin EOA dnro 251/4/08; EOA dnro 1442/4/03.

¹³⁷ EOA dnro 2060/4/04, s. 1.

¹³⁸ EOA dnro 3822/4/06, 4.

Eduskunnan oikeusasiamiehen suorittamassa laillisuusvalvonnassa on tullut ilmi useita tapauksia, joissa hoitoon pääsyn jonotusajaksi ilmoitettiin yli lakisääteisen kuuden kuukauden aika, toisinaan jopa vuosia kestävä jonotusaika. Lainvastaisen pitkistä jonotusajoista julkisesti tiedottaminen voi samalla heikentää henkilön hoitoon hakeutumista. Oikeusasiamies on joutunut ottamaan jo pitkään toistuvasti kantaa hoitotakuun toteutumiseen psykiatrian erikoisalalla¹³⁹, jonka heikkoa tilannetta on syytä luonnehtia rakenteelliseksi ihmisoikeusloukkaukseksi. Oikeusasiamiehen valvontakäytännössä näkyvät myös hoitoon pääsyyn vaikuttavana hätäkeskuspäivystäjien tekemät riskiarviot soittajan terveydentilasta ja siihen liittyvistä haasteista¹⁴⁰.

KUVIO 1. Odotusaika terveyskeskuslääkärin vastaanotolle suhteessa väestöön



Terveyskeskuslääkärin vastaanoton keskimääräiset odotusajat ovat viime vuosina pidentyneet (kuvio 1¹⁴¹). Lyhimmät alle kahden viikon odotusajat ovat selkeästi vähentyneet ja pidemmät 5–12 viikon pituiset odotusajat puolestaan lisääntyneet. Kun vuonna 2009 noin kolmannes väestöstä asui alueilla, missä lääkäriille pääsi alle kahdessa viikossa, asui neljä vuotta myöhemmin tällaisilla alueilla enää alle viidennes väestöstä. Yhä runsaampi joukko väestöstä joutuu odottamaan terveyskeskuksen lääkäriin pääsyä vähintään viisi viikkoa. Tilanteen yleisestä heikentymisestä huolimatta valtaosa väestöstä asuu kuitenkin yhä alueilla, missä lääkärin vastaanotolle pääsee 2–4 viikon kuluessa.

Odotusaikojen pituuksissa on merkittäviä alueiden välisiä eroja. Kaikkein heikoimmin viisivuotisen tarkastelujakson aikana ovat suoriutuneet Lapin aluehallintoviraston alueella sijaitsevat terveyskeskukset. Lapin aluehallintoviraston alueella keskimäärin hieman yli puolet väestöstä on asunut vuosien 2009–2013 välisenä aikana paikkakunnilla, missä lääkärin vastaanotolle on joutunut odottamaan yli viisi viikkoa. Vuoden 2009 tasoon nähden tilanne on

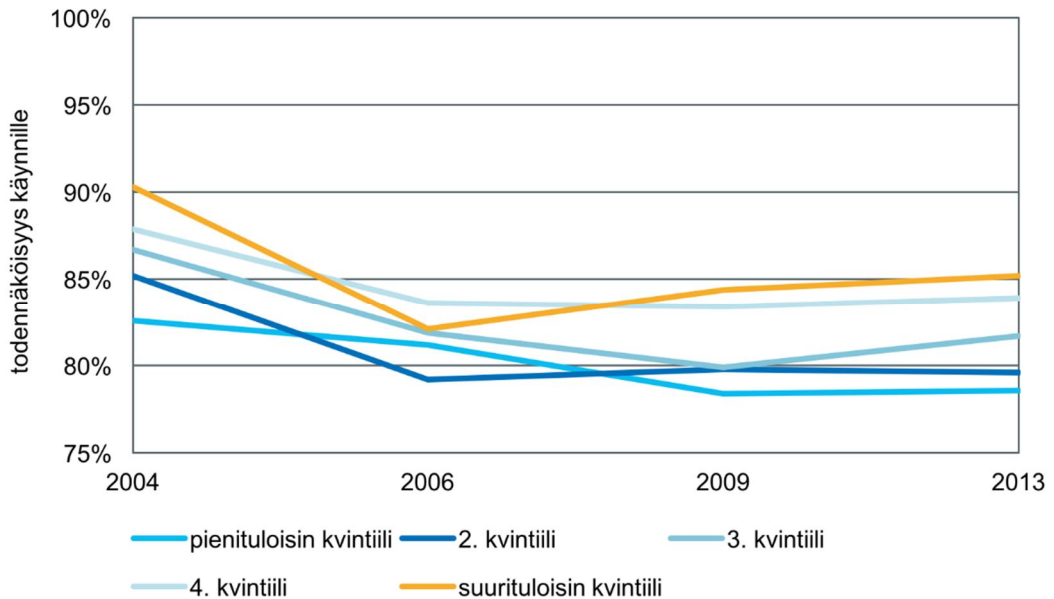
¹³⁹ EOA dnro 3822/4/06; EOA dnro 163/4/08

¹⁴⁰ EOA dnro 2700/4/10; EOA dnro 529/4/06.

¹⁴¹ Tiedot perustuvat Terveystieteiden tutkimuskeskuksen vuosittain maaliskuussa ja lokakuussa terveyskeskuksiin tekemiin kyselyihin. Kunkin vuoden odotusajat on laskettu näiden kahden kuukauden keskiarvona. Vastauksissa on jonkin verran katoa, mutta tavoitettujen terveyskeskusten alueilla on asunut vähintään 91 % koko Suomen väestöstä kunakin kyselyajankohtana.

kuitenkin heikentynyt eniten Lounais-Suomen ja Etelä-Suomen aluehallintovirastojen alueilla, missä yli viisi viikkoa kestäneet odotusajat ovat lisääntyneet huomattavasti. Koko maan tasolla havaittava odotusaikojen pidentyminen johtuukin pääosin näillä kahdella alueella tapahtuneesta kehityksestä. Lounais-Suomen ja Etelä-Suomen aluehallintovirastojen alueilla asui vuonna 2013 yli puolet koko Suomen väestöstä.

KUVIO 2. Tarvevakioitu todennäköisyys vähintään yhdelle lääkäri-, sairaanhoitaja- tai terveydenhoitajakäynnille viimeisten 12 kk aikana tuloryhmittäin



Heikko taloudellinen tilanne saattaa vaikuttaa henkilön hoitoon hakeutumiseen¹⁴², mutta se on valvontakäytännön valossa toisinaan myös syy hoidon epäämiseen¹⁴³. Molemmissa tapauksissa on kysymys ihmisoikeusongelmasta. Potilaan ollessa maksukyvytön hänen terveydentilansa voi heikentyä, jos hän ei pääse hoitoon. Tällöin terveydenhuoltopalveluiden tarjoaja saattaa syyllistyä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen, perustuslain 19.3 §:n riittävien terveyspalveluiden ja edelleen perustuslain 22 §:n perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista koskevien säännösten rikkomiseen.

Kuviossa 2 on kuvattu eri tuloryhmien laskennallista todennäköisyyttä vähintään yhdelle lääkäri-, sairaanhoitaja- tai terveydenhoitajakäynnille viimeisen 12 kuukauden aikana, kun sukupuolen, terveydentilan ja iän vaikutus on vakioitu.^{144 145} Indikaattorin voidaan katsoa

¹⁴² EOA dnro 3160/4/10, s. 1.

¹⁴³ EOA dnro 3323/4/10, s. 4–6.

¹⁴⁴ Tiedot perustuvat Suomalaisen hyvinvointi ja palvelut –kyselyyn, joka on Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen noin joka neljäs vuosi toteuttama suomalaisten hyvinvointia ja hyvinvointipalveluiden käyttöä selvittävä tutkimus. Kyselyn perusjoukkona ovat Suomessa vakituisesti asuvat 18–79 –vuotiaat henkilöt (pl. Ahvenanmaa). Tutkimukseen osallistuneilta on kysytty erikseen heidän lääkäri-, sairaanhoitaja- ja terveydenhoitajakäyntiensä määrää viimeisen 12 kuukauden aikana terveyskeskuksissa, työterveydenhuollossa, yksityisellä sektorilla tai jossakin muualla (esim. armeija) ja sitä, onko lääkärin, sairaan- tai terveydenhoitajan käynyt heidän kotonaan sekä erilaisia taustatietoja vastaajan sukupuolesta ja iästä käytettävissä oleviin tuloihin.

¹⁴⁵ Tarvetekijät on vakioitu lineaarisella regressiomallilla. Malli perustuu regressiokaavaan $[a] y_i = \alpha + \beta x_i + \epsilon_i$, jossa y_i on selitettävä muuttuja (tässä tapauksessa lääkäri-, sairaanhoitaja- ja terveydenhoitajakäyntien määrä), x_i joukko selittäviä muuttujia (tässä tapauksessa sukupuoli, ikä ja terveydentila), α ja β ovat regressiokaavan perusteella laskettavien parametrien vektoreita ja ϵ_i virhetermi. Regressiokaavasta $[a]$ on johdettu kaava $[b] y_i^* = \alpha + \beta x_i$, jossa y_i^* on selittävien muuttujien x_i suhteen odotettu käyntien määrä, α regressiokaavan $[a]$ perusteella laskettu vakiotermi ja β regressiokaavan $[a]$ perusteella laskettu regressiokerroin. Vakioitu lääkäri-, sairaanhoitaja- ja terveydenhoitajakäyntien määrä on laskettu havaittujen ja odotettujen käyntien määrän erotuksena kaavalla $[c] y_i^* = y_i - y_i^* + y_i^*$, jossa y_i^* on vakioitu käyntien määrä, y_i havaittu käyntien määrä, y_i^* odotettu käyntien määrä ja y otoksen keskiarvona mitattu käyntien keskimääräinen määrä.

osoittavan, kuinka paljon perusterveydenhuollon palveluita käytettäisiin eri tuloryhmissä, jos palveluiden tarvetta ilmentävät tekijät olisivat jakaantuneet tuloryhmien välillä tasaisesti.

Kuviosta 2 huomataan, että terveyspalveluiden saatavuuteen liittyvät ongelmat eivät koske ainoastaan pitkiä odotusaikoja ja niiden alueellista vaihtelua vaan myös palveluiden käyttöä. Paremmiin toimeentulevissa väestöryhmissä käytetään tarpeeseen nähden enemmän terveyspalveluita kuin pienituloisemmissa väestöryhmissä. Vuosien 2004–2006 välillä tuloryhmien väliset erot kapenivat, mutta myönteinen kehitys on kuitenkin sen jälkeen katkennut. Vuonna 2013 alimman ja ylimmän tulokvintiilin ero lääkäri-, sairaanhoitaja- tai terveydenhoitajakäynnin todennäköisyydessä oli jälleen lähes yhtä suuri kuin tarkastelujakson alkaessa.

Terveyspalveluista perittävät asiakasmaksut

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulain (734/1992) 1 §:n mukaan kunnallisista sosiaali- ja terveyspalveluista voidaan periä maksu palvelun käyttäjältä. Maksu voidaan periä henkilön maksukyvyyn mukaan. Asiakasmaksulain 2 §:n mukaan palvelusta perittävä maksu saa olla enintään palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruinen. Asiakasmaksulain 11 §:n mukaan terveydenhuollon palveluista määrätty maksu on kuitenkin henkilön maksukyvyyn mukaan jätettävä perimättä tai maksua on alennettava siltä osin kuin maksun periminen vaarantaa henkilön toimeentulon edellytyksiä. Palvelun tuottava kunta voi säännöksen mukaan myös itse päättää maksun alentamisesta tai perimättä jättämisestä. Asiakasmaksut saadaan kuitenkin periä potilaalta jälkikäteen ja asiakasmaksulain 17 §:n mukaan ulosottaa ilman tuomiota tai päätöstä.

Mikäli julkisista palveluista peritään maksuja, niiden on oltava kohtuullisia siten, ettei yksilöiden yhdenvertainen mahdollisuus saada kyseisiä palveluja vaarannu. Asiakasmaksut eivät saa olla niin korkeita, että palveluja tarvitsevilla yksilöillä ei ole niihin varaa¹⁴⁶. Valtion on pidettävä huoli siitä, etteivät terveydenhuollon kustannukset muodosta kohtuutonta taakkaa yksilölle ja ryhdyttävä toimiin kaikista haavoittuvaisimpien väestön jäsenten taloudellisen taakan vähentämiseksi¹⁴⁷.

Annetun palvelun määrä ja siitä perityn maksun on käytävä ilmi potilaalle tai asiakkaalle osoitetusta laskusta¹⁴⁸. Asiakasmaksuja koskevaa lainsäädäntöä on noudatettava myös kunnan hankkimissa ostopalveluissa (asiakasmaksulain 12 §)¹⁴⁹. Eduskunnan oikeusasiamies on pitänyt asiakasmaksulain vastaisena sitä, että kunta tai kuntayhtymä määrittelee tai oikaisee asiakasta koskevan maksupäätöksen takautuvasti, silloinkin kun asiakkaalle on lähetetty ilmoitukset maksujen korottamisesta etukäteen¹⁵⁰. Valvontakäytäntö osoittaa sen, ettei terveydenhuollon palveluita tuottava kunta juurikaan pääte perittävien maksujen alentamisesta tai perimättä jättämisestä, vaikka potilas olisi vähävarainen. Tilanne on ihmisoikeusnäkökulmasta ongelmallinen.

Terveydenhuollon maksujärjestelmän tulee olla selkeä ja ymmärrettävä. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännöstä näkyvät kuitenkin asiakasmaksulain ja käytännön tilanteiden synnyttämät epäselvyydet ja tulkinnanvaraisuudet maksujen perimisen suhteen¹⁵¹ sekä huolellisuusveloitteen laiminlyönti asiakasmaksujen perimisessä¹⁵². Edelleen asiakasmaksulaki on vailla täsmentämistä, esimerkiksi laitoshoidossa olevien hoidon

¹⁴⁶ Nieminen 2015, s. 223.

¹⁴⁷ Council of Europe 2008, s. 83.

¹⁴⁸ EOA dnro 2314/4/09, s. 3–4.

¹⁴⁹ EOA dnro 3844/4/09, s. 1.

¹⁵⁰ EOA dnro 3199/4/09, s. 3–4.

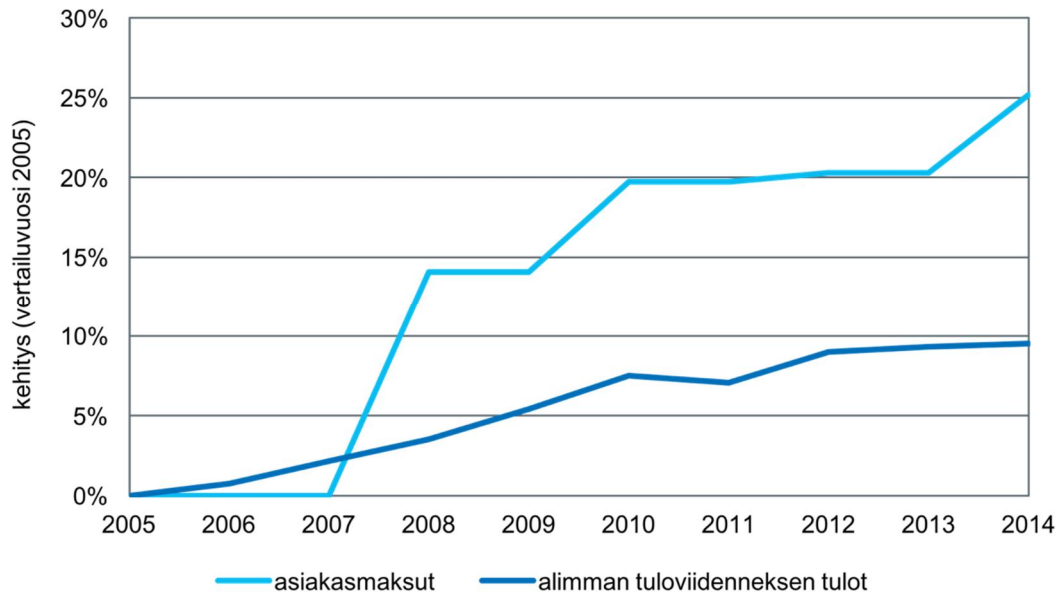
¹⁵¹ Esim. EOA dnro 1739/4/09, s. 5; EOA dnro 3418/4/05, 5; EOA dnro 998/4/04, s. 3–6.

¹⁵² EOA dnro 3991/4/06, s. 5–6.

kustannusten osalta. Oikeusasiamies on todennut ratkaisussaan, ettei lainsäädäntö määrittele sitä, millaisia palveluita laitoshoidossa olevalta hoidosta ja ylläpidosta perittävään hoitopäivämaksuun tai maksukyvyyn mukaan määräytyvään maksuun sisältyy.¹⁵³ Tarkastelu vahvisti siis myös asiakasmaksulain uudistamisen tai täsmentämisen tarpeen.

Hoitoon pääsyn taloudelliset esteet ovat kasvaneet Suomessa. Terveyskeskusten lääkärikäynneistä perittyihin maksimihintoihin on tehty vuoden 2007 jälkeen selkeästi suurempia korotuksia kuin mitä alimman tuloviidenneksen tulot ovat vastaavasti nousseet. Vuosien 2005 ja 2014 välisenä aikana asiakasmaksut ovat kohonneet noin 25 % ja alimman tuloviidenneksen tulot vastaavasti vain noin 10 %. Asiakasmaksuja päätettiin vuonna 2008 korottaa automaattisesti kahden vuoden välein kansaneläkeindeksin muutosten mukaisesti. Lisäksi on tehty yksittäisiä kansaneläkeindeksin muutoksista irrallisia erilliskorotuksia. Vuonna 2008 lääkärikäynneistä perittäviin maksimihintoihin tehtiin noin 15 % korotus ja vuonna 2016 lähes 30 % korotus. Kun alimman tulokymmenyksen tulokehitys on samanaikaisesti ollut viimeisen kymmenen vuoden aikana hyvin maltillista, ovat asiakasmaksut karanneet yhä kauemmaksi kaikkein heikoimmin toimeentulevan väestöryhmän käytettävissä olevista tuloista, mikä on ihmisoikeusnäkökulmasta ongelmallista.

KUVIO 3. Terveyskeskuslääkärin vastaanotosta perittyjen asiakasmaksujen ja alimman tuloviidenneksen tulojen kehitys



Kuvio 3 ei kuvaa tosiasiasa perittyjen asiakasmaksujen kehitystä vaan lain sallimaa maksimihintaa. Esimerkiksi Helsinki ei ole perinyt vuodesta 2013 lähtien maksua ollenkaan. Tähän tutkimukseen ei kuitenkaan ollut käytettävissä aineistoa, josta olisi voitu saada selville kuntien tosiasiasa perimien asiakasmaksujen suuruus. Viimeisimmän asiakasmaksuihin tehdyn erilliskorotuksen jälkeen Suomen sosiaali ja terveys ry:n SOSTE:n julkaisemassa selvityksessä havaittiin, että noin 60 % kunnista tehtiin täysimääräinen korotus ja noin viidenneksessä kunnista osittainen korotus. Selvitys kattoi vain 108 kuntaa, mutta korotukset

¹⁵³ EOA dnro 2977/4/12, s. 8.

koskivat kuitenkin laajaa joukkoa ihmisiä. Korotuksia tehneissä kunnissa asui hieman yli puolet koko Manner-Suomen väestöstä.

On myös syytä huomata, että valtio ei ole omalla toiminnallaan erityisesti kannustanut alentamaan terveystalouden käyttäjiltä perittyjä maksuja. Esimerkiksi vuonna 2008 kuntien valtionosuuksia leikattiin asiakasmaksuista saatavien tulojen lisäyksen verran ja viimeisimmänkin korotuksen julkilausuttuna tavoitteena on paikata kuntien taloudellista tilannetta¹⁵⁴. Joka tapauksessa lääkärikäynnistä perittyjä maksuja ei määritä ainoastaan maksimihintojen korottaminen vaan myös alueellisesti poikkeavat käytännöt asiakasmaksujen veloittamisessa.

Pakkotoimet psykiatrisessa sairaanhoidossa

Mielenterveysongelmaiset ovat yhteiskunnan laiminlyödyimpien ja näkymättömpien joukossa¹⁵⁵. Mielenterveyspotilaiden on todettu olevan erityisen alttiita ihmisoikeusloukkauksille palvelu- ja hoitolaitoksissa¹⁵⁶. Lukuisten syrjinnän ja leimaamisen eri muotojen on katsottu määrittävän mielenterveysongelmaisten oikeutta terveyteen jatkuvasti¹⁵⁷. Valtiolla on kuitenkin toimintavelvoite edistää mahdollisuuksien tasa-arvoa myös mielenterveysongelmaisten henkilöiden keskuudessa oikeuden terveyteen toteutumiseksi¹⁵⁸.

Suomalaisittain keskeiset valvontakäytännön huomiot psykiatrisen sairaalan eristetyn potilaan kohdalla liittyvät potilaan inhimilliseen kohteluun, kuten pääsyyn WC:hen eristyksen tai sitomisen aikana, potilaan puhuttelutapaan sekä mahdollisuuteen saada viivytyksettä yhteys hoitohenkilökuntaan¹⁵⁹. Hyväksyttävän ja lainmukaisen hoidon esteenä ovat olleet henkilökunnan puutteellinen perehdyttäminen oikeisiin menettelytapoihin ja potilaskirjaamisiin¹⁶⁰. Eurooppalainen komitea kidutuksen, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi (CPT-komitea) on korostanut Suomea koskevissa raporteissaan, että psykiatrisessa hoidossa olevien potilaiden hyvä kohtelu edellyttää myös kunniallista kielenkäyttöä¹⁶¹.

Sosiaali- ja terveysministeriön asettaman työryhmän julkaisemassa kansallisessa mielenterveys- ja päihdesuunnitelmassa vuosille 2009–2015 todettiin pakkotoimien käytön olevan Suomessa kansainvälisesti katsottuna yleistä ja ehdotettiin niiden vähentämistä 40 %:lla vuoteen 2015 mennessä. Eurooppalaisella kidutuksen vastaisella komitealla ei ollut viimeisimmässä Suomea koskevassa raportissaan huomautettavaa eristysluoneista ja sen mukaan vyörajoitteitakin käytettiin vain harvoin. Komitea kuitenkin suositti, ettei alle 16 vuoden ikäisille käytettäisi koskaan vyötä rajoitteena heidän nuoren ikänsä ja erityisen haavoittuvaisuutensa johdosta.¹⁶² Pakkopaitojen käyttöä on komitean toimesta suositeltu asteittain lopetettavaksi ja korvattavaksi jollakin toisella, vähemmän halventavalla keinolla¹⁶³.

Tahdonvastaisten hoitotoimenpiteiden syiksi on ilmoitettu esimerkiksi hygienian hoito, WC-käynnit, lääkityksen anto, tutkimuksen suorittaminen ja ruokailu¹⁶⁴. Potilaan aggressiivisuus ei yksinään oikeuta tämän sitomista, vaan potilaan käytöksen tai uhkauksen perusteella on synnyttävä käsitys siitä, että potilas todennäköisesti vahingoittaisi itseään tai muita¹⁶⁵. Lisäksi

¹⁵⁴ Sosiaali- ja terveysministeriö 2016.

¹⁵⁵ Special Rapporteur (2005), E/CN.4/2005/51, § 7.

¹⁵⁶ Special Rapporteur (2005), E/CN.4/2005/51, § 8.

¹⁵⁷ Special Rapporteur (2005), E/CN.4/2005/51, § 52.

¹⁵⁸ Special Rapporteur (2005), E/CN.4/2005/51, § 56.

¹⁵⁹ Eduskunnan oikeusasiamies 2016, s. 90–91; EOA dnro 1543/4/12, s. 8.

¹⁶⁰ EOA dnro 1543/4/12, s. 9.

¹⁶¹ Report CPT/Inf (2015) 25, kohta 94.

¹⁶² Report CPT/Inf (2015) 25, kohdat 103 ja 104.

¹⁶³ Report CPT/Inf (2015) 25, kohta 106. Samoin Eduskunnan oikeusasiamies 2016, s. 94.

¹⁶⁴ Etelä-Suomen aluehallintovirasto 2013, s. 12.

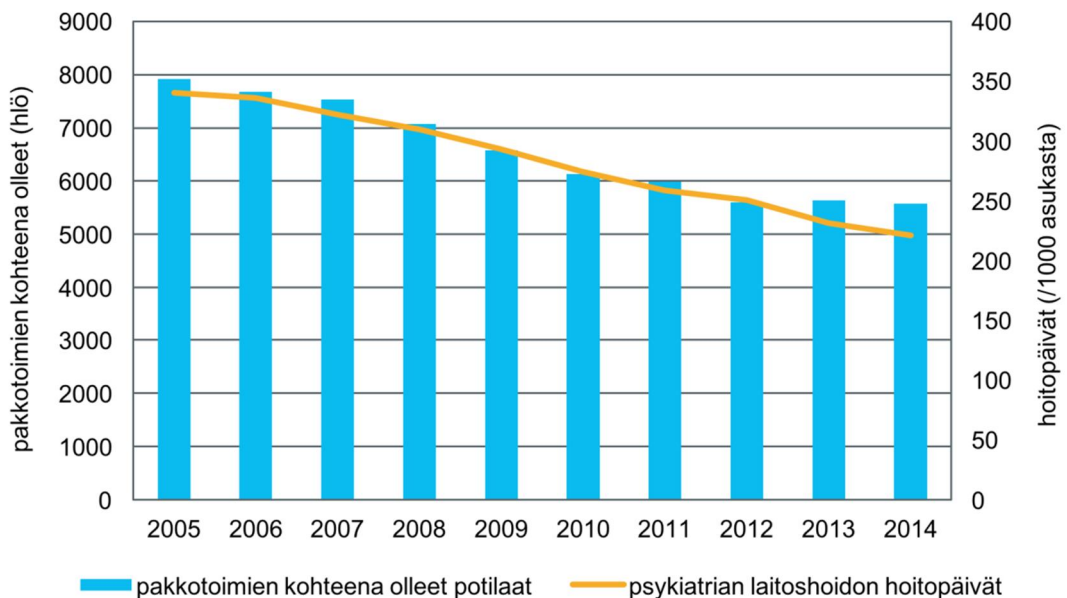
¹⁶⁵ Eduskunnan oikeusasiamies 2016 s. 228–229.

esimerkiksi hoitoyksiköissä käytettävät yksityisen vartiointiliikkeen vartijat eivät saa osallistua toimenpiteisiin, jotka katsotaan potilaalle annettavaksi hoidoksi, ja jotka on siten säädetty hoitohenkilökunnan tehtäväksi¹⁶⁶.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran selvityksen perusteella esimerkiksi vuonna 2013 useissa Kymenlaakson ja Päijät-Hämeen hoitoyksiköissä käytettiin rajoituksia, joiden käyttöön ei oltu annettu ohjeita, ja joista päättäminen ja toteuttaminen jäivät yksittäisen työntekijän vastuulle¹⁶⁷. Toisinaan rajoitustoimenpiteinä on käytetty myös keinoja, joista ei säädetä mielenterveyslaissa, kuten mattoon kapaloimista¹⁶⁸. Osaava ja koulutettu henkilökunta on jälleen psykiatristen terveydenhuoltopalveluiden tarjoamisen kannalta keskeisessä roolissa. Pakkotoimien käyttöä on onnistuttu todistetusti vähentämään henkilökuntaa kouluttamalla¹⁶⁹. Terveydenhuollon henkilökuntaresurssien riittävyys ja henkilökunnan saaman koulutuksen puute merkitsevät keskeisiä ihmisoikeusongelmia psykiatrisessa sairaalahoidossa olevien kohdalla.

Toisinaan psykiatrisessa hoidossa olevia koskeva sääntely on todettu puutteelliseksi¹⁷⁰ tai täsmentämistä vaativaksi¹⁷¹. YK:n kidutuksen vastainen komitea on suosittanut Suomelle mielenterveyslain selkiyttämistä tahdosta riippumattoman psykiatrisen hoidon suhteen viimeaikaisissa suosituksissaan¹⁷². Vuoden 2015 vastauksissaan Suomi on todennut mielenterveyslain uudistuksen olevan suunnitteilla¹⁷³. Tarkastelun perusteella mielenterveyslaki on kiireellisen uudistamisen ja täsmentämisen tarpeessa.

KUVIO 4. Psykiatrisessa sairaanhoidossa pakkotoimien kohteena olleet potilaat ja psykiatrian laitoshoidon hoitopäivät



¹⁶⁶ Eduskunnan oikeusasiamies 2016 s. 91.

¹⁶⁷ Etelä-Suomen aluehallintovirasto 2013 s. 20.

¹⁶⁸ EOA dnro 2598/4/12, s. 10.

¹⁶⁹ Putkonen, Kuivalainen, Louheranta et al. 2013.

¹⁷⁰ EOA dnro 3731/4/12, s. 3.

¹⁷¹ EOA dnro 1222/2/11, samoin EOA dnro 2011/2/11.

¹⁷² Kidutuksen vastainen komitea, 46. istunto 9.5–3.6.2011, s. 11.

¹⁷³ YK:n kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun vastainen sopimus - Seventh Periodic Report of Finland 2015, s. 45.

Pakkotoimien kohteena olleiden potilaiden määrä on viime vuosien aikana pienentynyt huomattavasti (kuvio 4¹⁷⁴), vaikka kansallisessa mielenterveys- ja päihdesuunnitelmassa asetettua 40 %:n vähentämistavoitetta ei oltukaan vielä vuoden 2014 loppuun mennessä saavutettu. Kehitys näyttää kuitenkin johtuvan pikemmin laitoshoidon vähentymisestä kuin hoitolaitosten muuttuneista toimintatavoista. Nykyisin painotetaan vahvasti kotona ja kodinomaisissa oloissa asumista ja laitoshoidon purkua¹⁷⁵.

Pakkotoimien kohteena olleiden potilaiden määrä on laskenut sitä mukaa mitä hoitopäivät psykiatrisessa laitoshoidossa ovat vähentyneet. Yleisellä tasolla voidaan pitää positiivisena muutoksena sitä, että pakkotoimia käytetään määrällisesti aiempaa harvemmin. Koska laitoshoidon on samanaikaisesti voimakkaasti purettu, ei pelkkä pakkotoimien kohteena olevien potilaiden määrän lasku vielä kerro onko potilaiden kohtelu itse asiassa muuttunut. Tämän aineiston valossa sitä voidaan pitää epätodennäköisenä. Kehittämisen tarpeesta viestivät myös pakkotoimien käytön alueelliset erot. Esimerkiksi Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueella pakkotoimien käytössä ei ole havaittavissa selkeää laskusuhdanteista muutosta huolimatta siitä, että psykiatrisen laitoshoidon hoitopäivien määrä vuosittain on laskenut. On selvää, että pakkotoimien käyttöön psykiatrisessa sairaanhoidossa liittyy edelleen ihmisoikeusnäkökulmasta ongelmallista toimintaa.

6.4 Oikeuden terveyteen toteutuminen eri väestöryhmissä

Oikeuden terveyteen toteutumista eri väestöryhmissä kuvaavat indikaattorit

Seuraavaksi tarkastellaan oikeuden terveyteen toteutumista eri väestöryhmissä. Tarkasteltavat indikaattorit on koottu taulukkoon 16. Mukaan on valittu miehet ja naiset, ikä- ja tuloryhmät sekä koulutusasteet. Väestöryhmien valintaa on rajoittanut aineiston saatavuus, mutta mainitut väestöryhmät tavoittavat puutteista huolimatta melko hyvin väestön keskeiset sosiodemografiset piirteet.

Jatkon kannalta olisi tarpeellista kiinnittää huomiota siihen, että tietoa terveydestä kerättäisiin säännönmukaisesti myös eri vähemmistöryhmistä ja haavoittuvassa asemassa olevista henkilöistä, kuten vangeista.

TAULUKKO 16. Oikeuden terveyteen toteutumista eri väestöryhmissä kuvaavat indikaattorit

Indikaattorityyppi	Indikaattori	Tarkasteltu ajanjakso
Rakenne	Keskeinen lainsäädäntökehys sekä ihmisoikeusvalvontaelinten sitä koskevat keskeiset huomiot	1997–2016
Lopputulokset	Elinajanodote	2005–2014
Lopputulokset	Subjektiiivisesti koettu terveydentila	2004–2013
Lopputulokset	Itsemurhat	2005–2014
Lopputulokset	Alkoholiperäiset kuolemat	2005–2014

Seuraavassa tarkastelussa laadullisena rakenneindikaattorina tarkastellaan keskeistä lainsäädäntökehystä ja ihmisoikeusvalvontaelinten siitä tekemiä huomioita. Miesten ja naisten, eri ikäryhmien, pieni- ja suurituloisten sekä matalasti ja korkeasti koulutettujen

¹⁷⁴ Lähteenä on käytetty Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen Soskanet-palvelua.

¹⁷⁵ ETENE 2014, s. 2.

terveyttä kuvaaviksi määrällisiksi indikaattoreiksi on valittu neljä terveyserojen kannalta merkittävää ja Suomen kontekstissa olennaista mittaria: elinajanodote, subjektiivisesti koettu terveydentila, itsemurhat ja alkoholiperäiset kuolemat (tapaturmainen alkoholimyrkytys ja alkoholiperäiset taudit)¹⁷⁶.

Elinajanodote ja subjektiivisesti koettu terveydentila kertovat terveydestä yleisellä tasolla, muut indikaattorit keskittyvät rajatummin tiettyyn terveyden osa-alueeseen. Elinajanodote on keskeisimpiä väestön terveyttä kuvaavia mittareita, mutta kattavaa seurantatietoa on usein saatavilla vain sukupuolittain eriteltynä. Muiden väestöryhmien osalta elinajanodotteita on selvitetty lähinnä vain erillisissä tutkimuksissa.¹⁷⁷ Niiltä osin kuin elinajanodotetta koskevaa tietoa ei ole saatavilla, on terveyden yleisenä kuvaajana käytetty ainoastaan subjektiivisesti koettua terveydentilaa. Kokemus huonosta terveydentilasta ei välttämättä merkitse lääketieteellistä hoitoa vaativaa sairautta. Indikaattoria voidaan elinajanodotteen tavoin pitää kuitenkin suhteellisen luotettavana terveyden mittarina, koska huonoksi koetun terveyden on havaittu ennustavan korkeampaa terveyspalveluiden käyttöä ja kuolleisuutta.¹⁷⁸

Itsemurhat viestivät mielenterveysongelmien ja alkoholiperäiset kuolemat puolestaan terveydelle haitallisten elintapojen yleisyydestä ja niiden hoidon tehokkuudesta. Itsemurhat ja alkoholin aiheuttamat ennenaikaiset kuolemat ovat Suomessa muihin Pohjoismaihin verrattuna edelleen huomattavan yleisiä¹⁷⁹ ja ne mielletään usein erottamattomaksi osaksi suomalaista mielenmaisemaa. Samanaikaisesti ne eivät ole harjoitettavasta yhteiskuntapolitiikasta irrallisia ilmiöitä. Esimerkiksi vuonna 2004 alennetun alkoholiveron jälkeen sekä alkoholinkulutus että siitä aiheutuvat haitat yleistyivät merkittävästi¹⁸⁰. Alkoholilainsäädäntöön kaavaillaan jälleen uusia kevennyksiä, mikä on herättänyt asiantuntijoiden keskuudessa huolta lisääntyvistä ongelmista¹⁸¹. Samoin myös itsemurhien määrään voidaan vaikuttaa yhteiskuntapolitiisilla valinnoilla. 1980- ja 1990-lukujen taitteessa toteutetussa itsemurhien ehkäisyyn tähtäävässä valtakunnallisessa projektissa saavutettiin hyviä tuloksia, ja Suomi nousi itsemurhien korkean määrän ohella tunnetuksi myös niiden tehokkaasta ehkäisystä¹⁸². Tällä hetkellä vastaavaa ohjelmaa ei ole käytössä.

Keskeinen lainsäädäntökehys ja sitä koskevat valvontaelinten huomiot

Miesten ja naisten yhtäläiset oikeudet vahvistetaan YK:n ihmisoikeusjulistuksen esipuheessa. Edelleen taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan sopimuksen 3 artikla takaa sekä miehille että naisille yhtäläisen oikeuden sosiaalisista oikeuksista nauttimiseen, kuten myös kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus esipuheessaan. Euroopan sosiaalinen peruskirja sisältää naisten asemaa vahvistavia artikloja, samoin myös lapsen oikeuksien sopimus esipuheessaan. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artikla ja sitä koskevan 12. lisäpöytäkirjan 1 artikla kieltävät syrjinnän sukupuolen perusteella. Suomi on sitoutunut mainittuihin ihmisoikeusvelvoitteisiin ja saattanut ne osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Perustuslain 6 §:n yleisen yhdenvertaisuussäännöksen lisäksi miesten ja naisten välistä tasa-arvoa koskeva keskeinen kansallinen laki on tasa-arvolaki (laki naisten ja miesten välisestä

¹⁷⁶ Elinajanodotetta ja itsemurhia koskevat sukupuoli- ja ikäryhmittäiset tiedot on saatu Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen Sotkanet-palvelusta. Alkoholiperäisiä kuolemia koskevat tiedot perustuvat Tilastokeskuksen kuolinsyy-tilastoon. Määrät on ilmoitettu suhteessa kunkin ikäluokan kokoon, joita koskevat tiedot on saatu Tilastokeskuksen väestörakenne-tilastosta. Subjektiivista terveyttä koskevat tiedot perustuvat Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen Suomalaisen hyvinvointi ja palvelut –tutkimukseen, jossa terveydentilaa on kysytty seuraavalla kysymyksellä: "Onko oma terveydentilanne nykyisin suhteessa ikäsiinne mielestäne: 1. hyvä, 2. melko hyvä, 3. keskinkertainen, 4. melko huono vai, 5. huono?". Tuloryhmittäiset ja koulutustasoiittaiset tiedot on saatu Tilastokeskukselta tietopyynnöllä. Eri koulutusasteiden elinajanodotetta koskevat tiedot perustuvat Eurostatin tekemiin laskelmiin.

¹⁷⁷ Ks. esim. Tarkiainen, Martikainen, Laaksonen et al. 2011, s. 3651–3652.

¹⁷⁸ van Doorslaer & Masseria 2004, s. 15.

¹⁷⁹ Varis 2013, s. 19; Eurostat 2009, s. 166–167.

¹⁸⁰ Tilastokeskus 2012.

¹⁸¹ Ks. esim. Lääkäriliitto 2016.

¹⁸² Lönnqvist 2007, s. 5–7.

tasa-arvosta, 609/1986). On huomionarvoista, että Suomessa sukupuolten yhdenvertaisuutta käsitellään lainsäädännössä usein erillään muista yhdenvertaisuuskysymyksistä.

Kansallisten ihmisoikeusvalvontaelinten tekemissä huomioissa sukupuoli ei tasa-arvovaltuutetun tekemiä lausuntoja ja kannanottoja lukuun ottamatta ole näkyvä arviointiperuste yksilön terveysoikeuksien toteutumisessa. Tasa-arvovaltuutetun tekemät huomiot kiinnittyvät naisten ja miesten yhdenvertaiseen oikeuteen nauttia yksityis- ja perhelämän kunnioitusta muun muassa lisääntymiseen liitännäisissä asioissa¹⁸³.

Euroopan sosiaalinen peruskirja käsittää niin nuorten kuin ikääntyneidenkin asemaan liittyviä säännöksiä. Lapsen oikeuksien sopimuksessa asetetaan veloitteita lapsuuteen ja nuoruuteen liittyvien kysymysten käsittelyyn. Sopimukset ovat sisältäneen Suomen voimassaolevaa oikeutta. Usein juuri iäkkäät ja nuoret tulevat huomioituiksi kansallisen lainsäädännön tasolla, terveydenhuoltolain ohella esimerkiksi kansanterveyslaissa, sosiaalihuoltolaissa ja potilaslaissa, minkä lisäksi on olemassa joukko sovellettavia erityislakeja, jotka voivat tulla ko. väestöryhmän kohdalla kyseeseen (esim. lastensuojelulaki ja laki omaishoidon tuesta (937/2005) tai laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista).

Henkilön ikään ja elämänkaaren vaiheeseen liittyvät kysymykset on huomioitu lainsäädännössä, mutta tarkastelua joudutaan usein tekemään useiden lakien yhteisvaikutus huomioiden, mikä luo riskin väliinputoajaryhmien ja väestöryhmiä eriarvoistavien soveltamiskäytänteiden syntymiselle. Sekä kansainväliset että kansalliset ihmisoikeusvalvontaelimet ovat esittäneet runsaasti huomioita erityisesti lasten, nuorten sekä iäkkäiden henkilöiden oikeuksia toteuttavan lainsäädännön puutteista.

YK:n ihmisoikeusjulistuksen 23 artiklan mukaan jokaisella työtä tekevällä on oikeus kohtuulliseen ja riittävään palkkaan ja 25 artiklan mukaan oikeus turvaan toimeentulon menetyksen varalta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklassa ja 12. lisäpöytäkirjan 1 artiklassa todetaan syrjintäkielto varallisuuden perusteella. Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan sopimuksen 6 artiklan mukaan jokaisella on vapaus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan tavalla. Sosiaalisen peruskirjan mukaan jokaisella, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja, on oikeus sosiaaliavustukseen ja lääkinnälliseen apuun, samoin sosiaalinen peruskirja sisältää työhön ja palkkaukseen liittyviä säännöksiä. Myös kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevassa yleissopimuksessa huomioidaan erityisesti naisten asema (14 artikla), vastaavasti lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklassa lapsen kohdistuva syrjintäkielto varallisuuteen perustuen. Sopimukset ovat sisältäneen Suomen voimassaolevaa oikeutta.

Perustuslain 19.1 §:n sosiaaliturvasäännös on ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan pohjasäännös. Keskeinen oikeus jokaiselle saada terveyspalveluja varallisuudesta tai varattomuudesta huolimatta sisältyykin paitsi perustuslakiin, myös muun muassa asiakasmaksulakiin.

Ihmisoikeusvalvontaelinten huomioissa nousee esiin puutteita köyhien ja heikosti toimeentulevien mahdollisuudessa nauttia oikeudesta terveyteen. Esimerkiksi henkilön varallisuutta käytetään edelleen hoidon pääsyn arvioinnin kriteerinä, vaikka se on lainvastaista. Valvontakäytännön valossa suomalaiset haasteet terveysoikeuksien toteuttamisessa liittyvät myös tietojen kulkuun viranomaisten välillä. Myös hoidon tarpeen arvioinnissa on toisinaan puutteita ihmisoikeuksien toteutuksen ja terveyden suojelun

¹⁸³ TAS dnro 305/2015; TAS dnro 407/2011; TAS dnro 297/2013.

näkökulmasta. Yksilön tila ja siihen liittyvä hoidon tarve ovat ainoat kriteerit yksilön hoidon tarpeen arvioinnille, mutta edelleen muun muassa asenteet, henkilön varallisuus (varattomuus) samoin kuin päihtyneisyys vaikuttavat hoidon tarpeen arvioinnissa. Valvontakäytännön perusteella terveydenhuollon henkilökunnan on myös oltava tarkkana tietojen antamisessa potilaalle ymmärrettävästi.

Kansainväliset sopimukset sisältöineen ovat sellaisenaan sovellettavaa Suomen voimassaolevaa oikeutta. Lainsäädäntö on hajanaista, päällekkäistä ja limittäistä. Lainsäädännöllinen kehys keskeisine kansainvälisine sopimuksineen vastaa kansainvälisesti arvioituna hyvää ihmisoikeusvelvoitteisiin sitoutumisen tasoa. Vaikka oikeuden terveyteen toteuttamista koskeva lainsäädäntökehys on suhteellisen hyvin kunnossa, lainsäädännön ihmisoikeusmyönteisessä tulkinnassa on edelleen runsaasti kehitettävää etenkin yhdenvertaisuuskysymyksille herkistymisen kohdalla.

Sukupuolen ja iän vaikutus oikeuden terveyteen toteutumiseen

Sekä sukupuoli että ikä ovat nimenomaisia perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksessä asetettuja kiellettyjä syrjintäperusteita. Hiljan uudistettu yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) lähtee ihmisten yleisen yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden edistämisestä kaikessa julkisessa ja yksityisessä toiminnassa. Terveyspalveluja koskevassa lainsäädännössä ei ole eroteltu potilaiden oikeutta hoitoon iän perusteella, eikä ikä ole peruste sulkea henkilöä hoidon ulkopuolelle¹⁸⁴, ei liioin yksilön sukupuoli.

Terveyden eriarvoistumisen ja terveyserojen kaventamiseksi erityisesti lasten ja nuorten asemaan tulisi kiinnittää huomiota, koska varhaiset olosuhteet ulottavat vaikutuksensa pitkälle aikuisikään saakka¹⁸⁵. YK:n lapsen oikeuksien komitea on huomauttanut Suomea, että lapsille ja nuorille terveydenhuoltopalveluita tarjoavien kunnallisten terveyskeskusten keskinäiset erot ovat suuria¹⁸⁶. Ehkäisevää terveydenhuoltoa olisi tarjottava lapsille ja nuorille päivähoitossa, koulussa ja nuorisotyössä. Tällöin olisi suomalaisessa kontekstissa tärkeää jakaa tietoa terveistä elämäntavoista, kuten alkoholinkäytön seuraamuksista ja mielenterveyden ongelmien seurannasta ja ylipainosta¹⁸⁷. Lisähuomioina YK:n lapsen oikeuksien komitea on suosittanut Suomelle, että erityisesti romanitaustaisten nuorten terveydenhuoltoon sekä tarkkaavaisuushäiriön (ADD, ADHD) tutkimukseen tulisi ohjata lisää voimavaroja¹⁸⁸.

Monet ikääntyneet eivät saa riittävää tukea edes kehittyneissä maissa, ja sijoittuvat kaikista haavoittuvaisimpaan ja marginaalisimpaan väestöjoukkoon¹⁸⁹. Valtiovarainministeriön teettämän peruspalvelujen tila -raportin mukaan vuonna 2014 yli 75-vuotiaiden ikäryhmästä lähes 40 % oli ollut sairaalahoidon potilaana, mikä kertoo iäkkäiden olevan suuri terveydenhuollon palveluiden käyttäjäryhmä¹⁹⁰. Etenkin ympärivuorokautisessa hoidossa olevat vanhukset ovat aiempaa huonokuntoisempia ja haavoittuvaisempia, eivätkä kykene itse huolehtimaan ihmisoikeuksistaan¹⁹¹. Kansainväliset valvontaelimet ovat katsoneet iäkkäät naiset usein ikääntyneitä miehiä heikompiosaisiksi paitsi ikänsä, myös sukupuolensa perusteella¹⁹².

¹⁸⁴ EOA dnro 213/2/09, s. 30.

¹⁸⁵ ETENE 2004, s. 19.

¹⁸⁶ CRC/C/FIN/4, § 281, s. 55.

¹⁸⁷ CRC/C/FIN/4, § 203; § 260; § 267, s. 40, s. 51–52.

¹⁸⁸ CRC/C/FIN/4, § 280; § 292, s. 55–58.

¹⁸⁹ CESCR General Comment N:o 6 (1995), E/1996/22, kohta 17.

¹⁹⁰ Valtiovarainministeriö 2016.

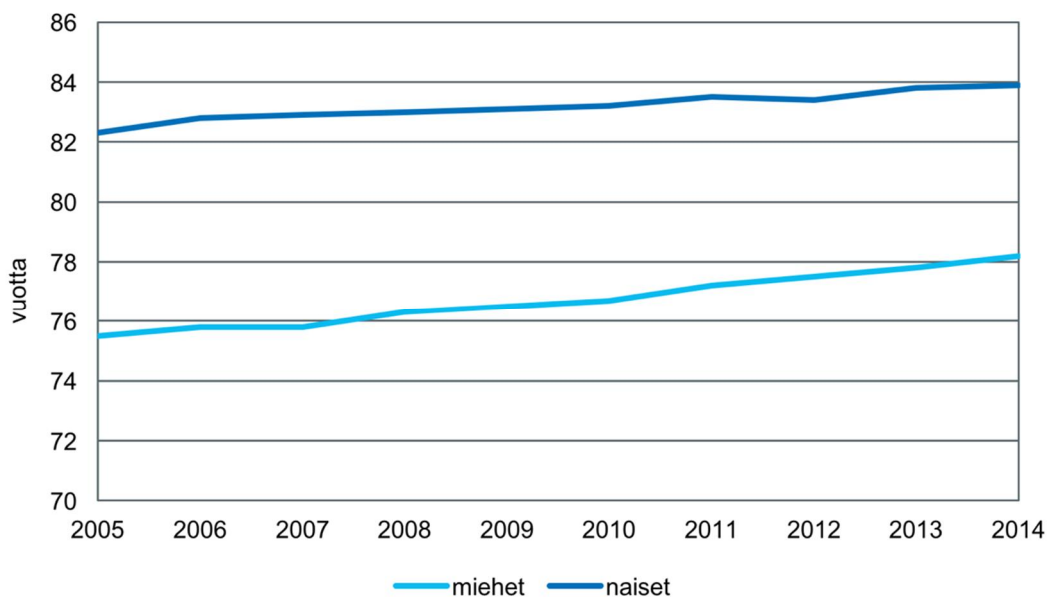
¹⁹¹ EOA dnro 213/2/09, s. 36.

¹⁹² Special Rapporteur (2011), A/HRC/18/37, § 29.

Kunta on velvollinen järjestämään ikääntyneille heidän tarpeisiinsa nähden oikea-aikaisia, riittäviä sekä laadukkaita terveyspalveluja, joiden on tuettava iäkkään henkilön hyvinvointia, terveyttä ja toimintakykyä, itsenäistä suoriutumista ja osallisuutta¹⁹³. Erityistä huomiota tulee YK:n terveysoikeuden erityisraportoijan mukaan kiinnittää iäkkäiden henkilöiden suojelemiseen pahoinpitelyltä ja kaltoinkohtelulta, ja varmistaa että heidän oikeuksiaan ei loukata olosuhteissa, joissa he ovat erityisen alttiita loukkauksille¹⁹⁴. Valtaosa vanhusten kaltoinkohtelusta tapahtuu joko perhepiirissä tai hoitoyksikössä. Kaltoinkohteluksi katsotaan yksittäinen tai toistuva teko, tai toiminnan puute, ja sillä on monia muotoja, mm. fyysisiä, psykologisia, emotionaalisia, seksuaalisia tai taloudellisia.¹⁹⁵ Lisäksi erityisraporttija pitää ongelmallisena sitä, että iäkkäät saavat nuorempia epätodennäköisemmin kipua lievittäviä hoitoja kuin nuoremmat ikäryhmät¹⁹⁶. Kidutuksen kiello koskevan sopimuksen valvontaa koskevan 4. määräaikaisraportin mukaan eduskunnan oikeusasiamies on viitannut näissä yhteyksissä kidutuksen sijaan pikemminkin ihmisarvoon ja ihmisten asianmukaiseen kohteluun viranomaistoiminnassa liittyviin näkökohtiin¹⁹⁷.

Elinajanodote on kasvanut vuosien 2004 ja 2013 välillä miehillä naisia enemmän, mutta miehet kuolevat edelleen lähes kuusi vuotta naisia nuorempina, keskimäärin noin 78 vuoden iässä (kuvio 5). Subjektiiivinen kokemus terveydentilasta on elinajanodotteen eroista huolimatta lähes yhtenäinen (kuvio 6 ja 7). Yleisesti ottaen suunta näyttää olevan elinajanodotteen nousun tavoin myönteinen, joskin muutos on hyvin lievä. Kaikkein eniten huonovointisuus on laskenut nuorilla miehillä. Myös nuoret naiset kokivat itsensä terveemmiksi viimeisenä mittausajankohtana vuonna 2013 kuin tarkastelujakson alkaessa, mutta kehitys ei ole ollut suoraviivaista ja terveytensä keskitasoiseksi tai sitä huonommiksi kokevien määrässä on tapahtunut niin nousua kuin laskua. Vanhemmissa ikäryhmissä muutokset ovat olleet pienempiä eikä selkeää trendiä ole havaittavissa. Positiivisena voidaan kuitenkin pitää sitä, että 40 vuotta täyttäneidenkään keskuudessa subjektiivisesti koettu huonovointisuus ei ole vuosien 2004 ja 2013 välisenä aikana kasvanut.

KUVIO 5. Elinajanodote sukupuolittain



¹⁹³ Eduskunnan oikeusasiamies 2016, s. 207.

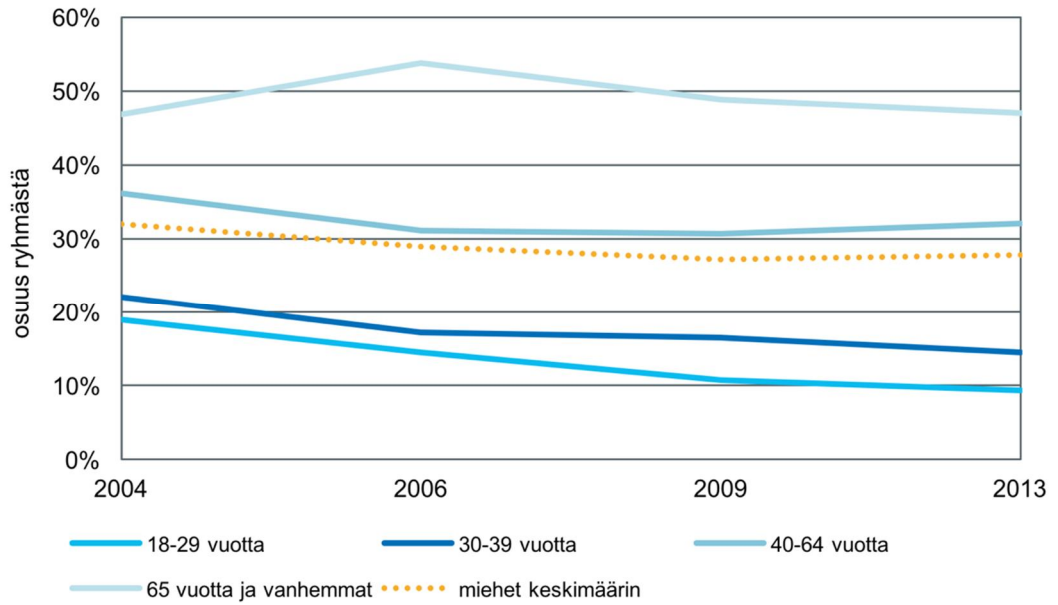
¹⁹⁴ Special Rapporteur (2011), A/HRC/18/37, § 50.

¹⁹⁵ WHO 2002: The Toronto declaration on the global prevention of elder abuse, s. 2–3.

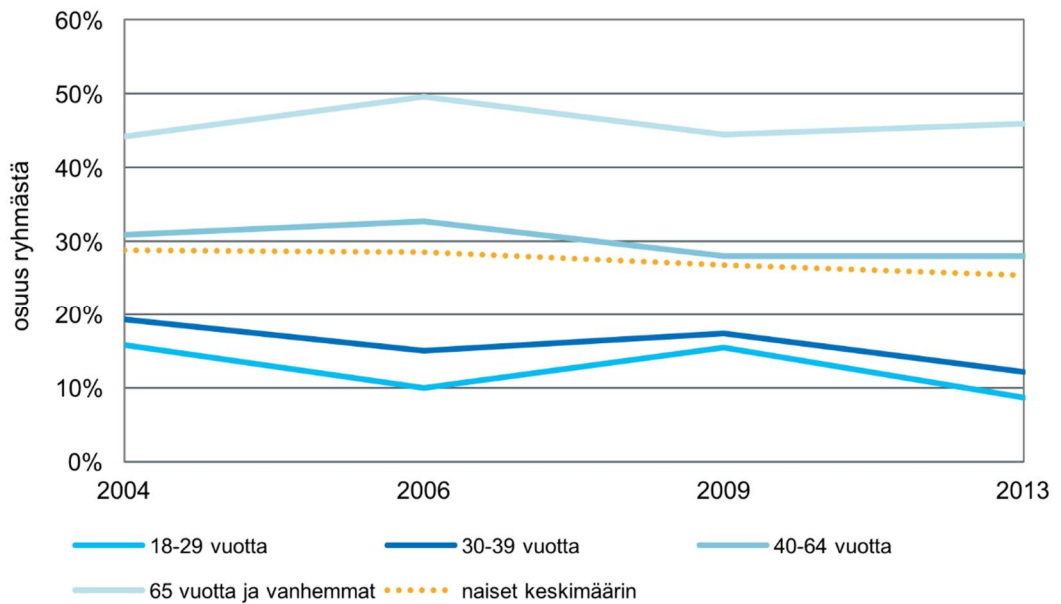
¹⁹⁶ Special Rapporteur (2011), A/HRC/18/37, § 57.

¹⁹⁷ CAT/C/67/Add.1, 11.12.2003, kohta 68.

KUVIO 6. Terveytensä keskitasoisiksi ja sitä huonommaksi kokevat miehet ikäryhmittäin



KUVIO 7. Terveytensä keskitasoisiksi tai sitä huonommaksi kokevat naiset ikäryhmittäin



Kokemus terveydentilasta vaihtelee odotetusti suuresti eri ikäryhmien välillä. Merkittävä muutos näyttää tapahtuvan eläkeiän kynnyksellä. 65 vuotta täyttäneistä miehistä ja naisista noin puolet kokee terveytensä ikäisiinsä verrattuna keskitasoiseksi tai sitä huonommaksi, kun muissa ikäryhmissä tällaiset henkilöt ovat selkeässä vähemmistössä. Suomalaisen ikääntyessä tällä on korkea riski kokea terveydentilansa keskitasoiseksi tai sitä huonommaksi molempien sukupuolten kohdalla. Suomalaisittain kokemus omasta terveydentilasta näkyy myös mielenterveyden ongelmina, masennuksena ja työkyvyttömyytenä, jotka ovat liki tuplaantuneet 1990-luvun lopun jälkeen¹⁹⁸.

Perustuslain 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen, eikä ketään saa kohdella ihmisarvoa loukaten, mikä merkitsee olennaisesti myös sitä, että yksilö saa määrätä omasta kehostaan. Itsemääräämisoikeudesta säädetään myös potilaslain 6 §:ssä sekä sosiaalihuollon asiakaslain 8–9 §:ssä. Tällöin lähtökohtana on yksilön oikeus elää omaa elämäänsä ilman ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista siihen¹⁹⁹. Samanaikaisesti julkisella vallalla on kuitenkin velvollisuus turvata elämää, mihin sisältyy myös velvollisuus edistää terveyttä²⁰⁰ ja yksilön elämää. Perustuslain 19.1 § turvaa jokaiselle oikeuden välttämättömään huolenpitoon, mikä voi joissakin tilanteissa merkitä myös henkilökohtaisen vapauteen tai koskemattomuuteen puuttumista²⁰¹.

Suomalaisittain itsemurhilla ja itsetuhoisilla ajatuksilla on vahva yhteys toisinaan samanaikaisestikin eristämiseen ja vapauden menetykseen²⁰², mielenterveyden ongelmiin ja ahdistuneisuuteen²⁰³, sekä myös alkoholin käyttöön²⁰⁴. Yksilön henkeen ja terveyteen kohdistuvissa vaaratilanteissa viranomaisilla on kuitenkin velvoite toimia mahdollisimman nopeasti²⁰⁵. Itsemurhavaarassa, akuutissa psykoosissa tai muussa vastaavassa vakavassa kriisitilanteessa yksilön mahdollisuus päästä lääkärin vastaanotolle on järjestettävä heti²⁰⁶. Tätä varten tiedonkulun viranomaisten välillä on oltava sujuvaa²⁰⁷. Itsemurhan toteuttamisen estäminen ei kuitenkaan aina välttämättä onnistu edes valvotuissa olosuhteissa, kuten laitoshoidossa tai vankilassa. Oikeanlainen ja oikea-aikainen tuki voi silti auttaa henkilöä pääsemään yli itsemurha-aikeistaan.²⁰⁸

Suomalaisessa kontekstissa alkoholiperäiset kuolemat ovat valvontakäytännön perusteella yhteydessä muun muassa virheellisiin tai puutteellisiin hoidon tarpeen arviointeihin, toisinaan väärän viranomaisen suorittamina, mutta samalla liittyen myös yksilön omaan mielenterveyden tilaan. Terveystieteiden ammattilaisen tehtävänä on arvioida päihtyneen henkilön hoidon tarve, ei esimerkiksi poliisin tai maallikon, joka hälyttää apua²⁰⁹. Samalla tulee muistaa, että myös alkoholia nauttineella henkilöllä on oikeus saada hoitoa²¹⁰. Terveystieteiden ammattihenkilöiden tehtävä on selvittää potilaan sekavuustila ja onko potilaan oireille muuta aiheuttajaa kuin alkoholihumalata²¹¹. Alkoholiverotusta kiristämällä alkoholin kulutusta on saatu jonkin verran hillittyä, mutta silti muun muassa nuorten humalahakuinen juominen on edelleen yleistä Suomessa²¹².

¹⁹⁸ E/C.12/FIN/6, § 317, s. 43.

¹⁹⁹ PeVL 13/2005 vp, s. 3.

²⁰⁰ Eduskunnan oikeusasiamies 2015, s. 138.

²⁰¹ EOA dnro 213/2/09, s. 34.

²⁰² EOA dnro 2357/2/12; EOA dnro 3721/4/14; Nk. putkakuolemista ks. EOA dnro 2865/2/00.

²⁰³ EOA dnro 2319/4/00; EOA dnro 1205/4/04.

²⁰⁴ EOA dnro 2810/4/10, s. 2; EOA dnro 1543/4/12.

²⁰⁵ EOA dnro 2319/4/00, s. 6–7.

²⁰⁶ Sosiaali- ja terveysministeriö 2001, s. 16.

²⁰⁷ EOA dnro 2357/2/12, s. 28.

²⁰⁸ EOA dnro 2357/2/12, s. 1.

²⁰⁹ EOA dnro 1147/2/04, samoin EOA dnro 307/4/02.

²¹⁰ ETENE dnro STM/2726/2005, s. 1.

²¹¹ EOA dnro 307/4/02.

²¹² CESCR E/C.12/FIN/6, § 307, s. 42.

Itsemurhien ja alkoholiperäisten kuolemien määrissä on huomattavia eroja miesten, naisten ja eri ikäryhmien välillä (kuviot 8–11). Miehet tekevät kaikissa ikäluokissa enemmän itsemurhia kuin naiset. Miehillä itsemurhien määrän korkeimmat piikit koettiin vuosina 2006 ja 2008. Vuonna 2006 itsemurhan teki 803 ja vuonna 2008 801 miestä (n. 31 itsemurhaa jokaista 100 000 miestä kohden). Naisilla korkeimmat itsemurhaluvut ajoittuivat vuosille 2005 ja 2009. Itsemurhan teki vuonna 2005 270 ja vuonna 2009 273 naista (n. 10 itsemurhaa jokaista 100 000 naista kohden). Tämän jälkeen itsemurhien määrä on laskenut merkittävästi. Vastaavaa muutosta ei ole kuitenkaan nähtävissä, kun miesten ja naisten itsemurhien määrää verrataan toisiinsa. Vuosien 2005 ja 2013 välillä miesten itsemurhariski on ollut naiseen verrattuna noin 2,8–3,6-kertainen.

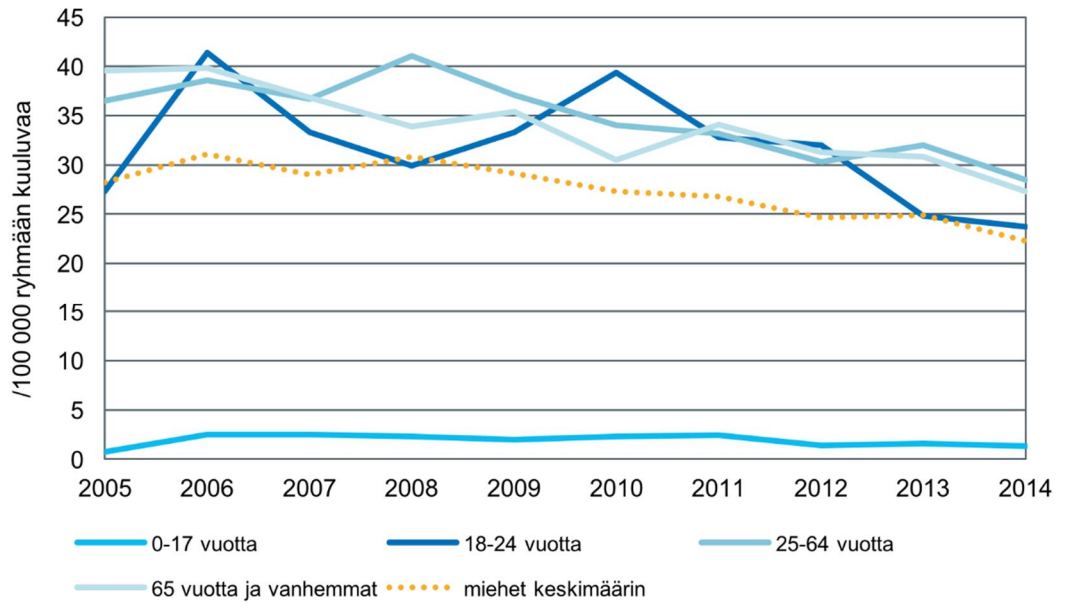
Sen lisäksi, että itsemurhariski on miehillä noin kolme kertaa suurempi kuin naisilla, näyttää se myös jakautuvan ikäryhmien välillä tasaisemmin. 18–24- ja 25–64 -vuotiaat naiset ovat vuoden 2006 jälkeen tehneet säännönmukaisesti itsemurhia suhteellisesti enemmän kuin naiset keskimäärin, kun miehistä myös yli 65-vuotiaiden tekemät itsemurhat ovat olleet tarkastelujakson aikana suhteellisesti miesten keskimääräistä tasoa yleisempiä. Itsemurhien kannalta herkin aika näyttää sekä miehillä että naisilla olevan 18–24 vuoden iässä. Tässä ikäluokassa itsemurhien suhteellisten määrien muutokset ovat sekä suurempia että yleisempiä kuin muissa ikäluokissa. Naisten kohdalla muutokset ovat 18–24 -vuotiaiden ikäluokassa aaltoilevampia kuin miehillä eikä nuorten naisten itsemurhien määrässä ole havaittavissa samankaltaista selkeää vähentymistä, jota miehillä on vuoden 2010 jälkeen tapahtunut, vaikka nuorten naistenkin kohdalla itsemurhat ovat vuoden 2012 jälkeen olleet laskussa.

Miesten ja naisten väliset erot alkoholiperäisissä kuolemissa ovat vielä itsemurhiakin suurempia (kuviot 10 ja 11). Miehiä kuoli alkoholiperäisiin sairauksiin tarkastelujakson aikana keskimäärin noin 3,7 kertaa enemmän kuin naisia, mutta kehitys on ollut miehillä lievästi myönteisempää. Vuoden 2009 jälkeen hieman alle 60 miestä jokaista 100 000 miestä kohden (n. 1500 miestä) on kuollut vuosittain alkoholiperäisiin sairauksiin, kun naisten kohdalla vastaava luku on pysynyt koko tarkastelujakson aikana noin viidessätoista (hieman yli 400 naista). Samalla alkoholin ja päihteiden väärinkäyttö nähdään suomalaisittain myös yhtenä vakavana naisten terveyttä uhkaavana riskinä²¹³.

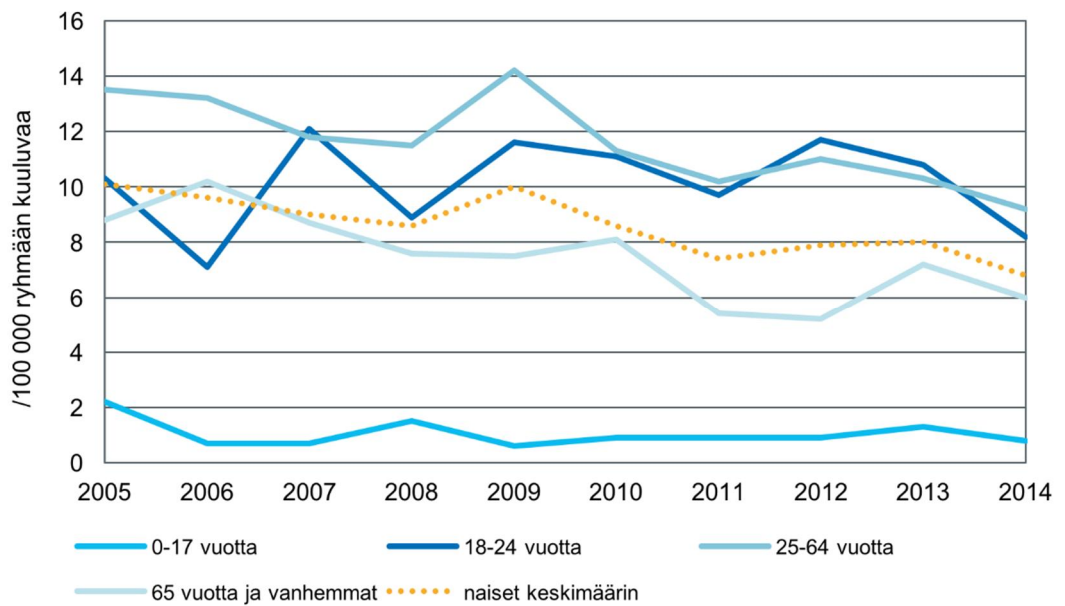
Määrällisesti alkoholiperäisiä kuolemia on itsemurhiin verrattuna huomattavasti enemmän ja myös ikäryhmien väliset erot ovat suurempia. Ikäryhmittäinen kehitys on kuitenkin ollut varsin erilaista. Kuolemien määrät ovat laskeneet kaikissa ikäryhmissä 65 vuotta täyttäneitä lukuun ottamatta. Etenkin iäkkäiden naisten alkoholiperäiset kuolemat ovat vuoden 2008 jälkeen lisääntyneet huomattavasti. Vuonna 2014 65 vuotta täyttäneitä naisia kuoli alkoholiperäisiin sairauksiin suhteellisesti tarkasteltuna lähes kaksi kertaa enemmän kuin kuusi vuotta aiemmin, jolloin naisten alkoholiperäisiä kuolemia oli tarkastelujakson aikana kaikkein vähiten. Myös iäkkäiden miesten kohdalla alkoholiperäisten kuolemien määrät ovat olleet kasvussa. Vuoden 2008 jälkeen miesten alkoholiperäisten kuolemien määrä on pysytellyt yli 80 miehessä jokaista 100 000 miestä kohden.

²¹³ CESCR E/C.12/FIN/6, § 287, s. 40.

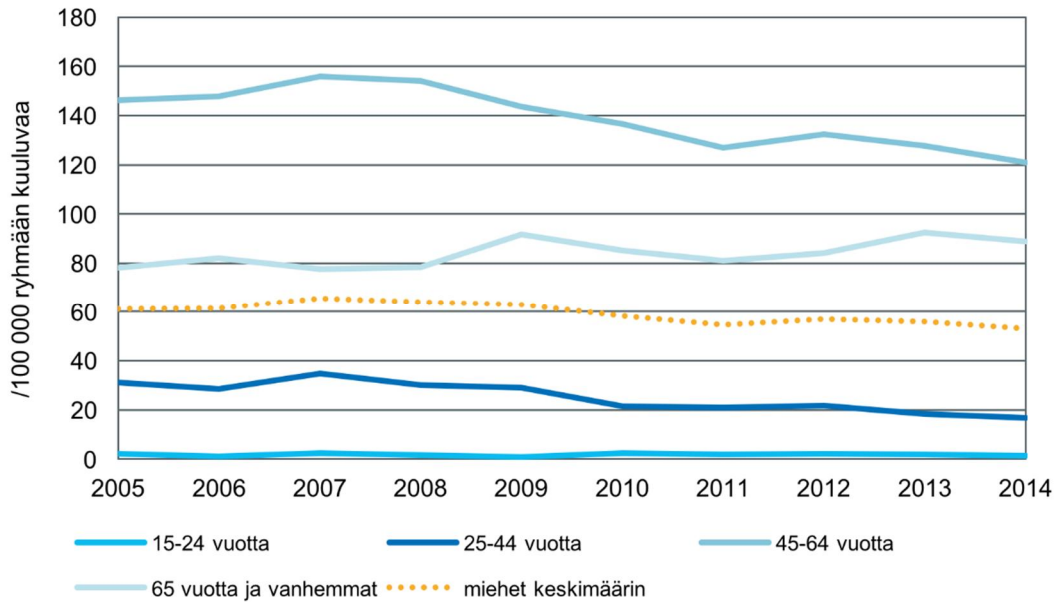
KUVIO 8. Miesten tekemät itsemurhat ikäluokittain



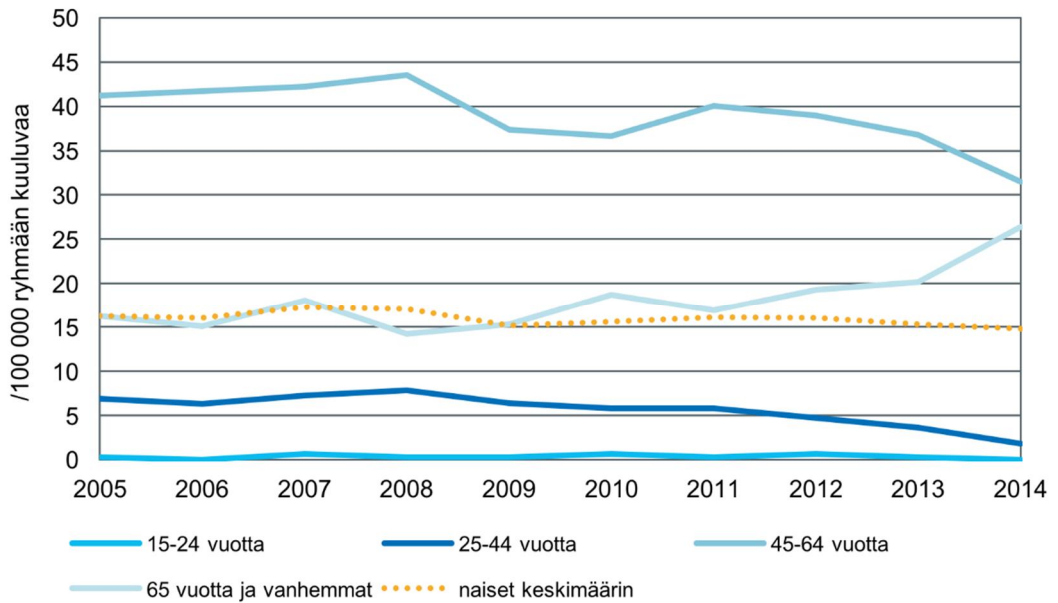
KUVIO 9. Naisten tekemät itsemurhat ikäluokittain



KUVIO 10. Miesten alkoholiperäiset kuolemat ikäluokittain



KUVIO 11. Naisten alkoholiperäiset kuolemat ikäluokittain



Tulotason vaikutus oikeuden terveyteen toteutumiseen

Perustuslain 19.1 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Tämä perusoikeus koskee kaikkia ja on perustuslakivaliokunnan mukaan ehdoton²¹⁴.

²¹⁴ PeVL 31/1997 vp, s. 2

Väestöryhmittäiset erot ovat myönteisestä väestön hyvinvoinnin ja terveyden tilan kehityksestä huolimatta kasvaneet ja taloudellinen hyvinvointi jakautuu epätasaisemmin. Työttömyys ja syrjäytyminen työelämästä ovat suuria haasteita. Lisäksi väestön keskuudessa ilmenee suhteellisen köyhyyden ja tuloerojen kasvua.²¹⁵ Suomessa asuvista yli 65-vuotiaista naisista jopa 28 % elää EU:n köyhyysrajan alapuolella²¹⁶.

Tämä heijastelee osaltaan sukupuolten välisiä palkkaeroja: vaikka Suomi menestyy tasa-arvon kansainvälisissä vertailuissa monissa suhteissa hyvin, selvänä poikkeuksena on sukupuolten välinen epätasa-arvo palkoissa – naisten ja miesten väliset palkkaerot ovat Suomessa EU:n keskiarvoeroa huomattavasti suuremmat²¹⁷. Myös esimerkiksi romanitautaiset naiset Suomessa kohtaavat syrjintää sekä etnisen taustansa että sukupuolensa perusteella erityisesti työelämässä, minkä johdosta heidän työttömyysasteensa on valtaväestöä suurempi²¹⁸.

Köyhyys ja toimeentulo-ongelmat ovat Suomessa syventyneet niiden keskuudessa, jotka eivät ole onnistuneet pääsemään ulos köyhyydestä²¹⁹. Heikko terveydentila on usein sekä syy että seuraus köyhyyteen²²⁰. Väestön keskuudessa vallitsevan tuloeriarvoisuuden yhteydessä on huomioitava, minkälaisia kokonaisvaltaisia vaikutuksia pienituloiset ja suhteellisessa köyhyydessä elävät mahdollisesti kohtaavat. Köyhyys, pienituloisuus ja työttömyys ovat asioita, jotka tavataan liittää syrjäytymiseen. Masennuksen ja alkoholiongelmiensa ohella köyhyys ja työttömyys ovat usein liitoksissa itsemurhaan.²²¹

Ihmisoikeusvalvontaelinten huomioissa ei liiemmin oteta kantaa henkilön varallisuuteen. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuisissa on havaittu henkilön varattomuuden vaikuttaneen joskus hoitoon pääsyyn²²² ja hoidon tarpeen arviointiin²²³. Oikeusasiamies on korostanut myös, kuinka julkisella vallalla on erityinen velvoite huolehtia varattoman henkilön terveyden suojelusta. Hän on muun muassa katsonut, että varattoman, vapautensa menettäneen potilaan oikeutta hyvään hoitoon on loukattu, kun tämän kotimatkan järjestämisestä ei oltu huolehdittu jollakin kulkuvälineellä kylmänä vuodenaikana.²²⁴ Vastaavasti valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan eettinen neuvottelukunta ETENE on katsonut, että Suomen ilmasto-olosuhteissa päihtyneen potilaan omatoiminen poistuminen päivystyspisteestä voi olla suurempi uhka hänen terveydelleen kuin selviäminen poliisin suljetussa ja valvotussa tilassa²²⁵.

Mitä enemmän perusterveyspalvelusta on kyse, sitä olennaisempaa on, että henkilön varallisuus ei saa vaikuttaa niihin palveluihin joita hän saa²²⁶. Varattomallakin henkilöllä on oikeus terveydentilansa vaatimaan sosiaaliseen ja lääketieteelliseen apuun²²⁷. Mikäli kansalaisten varallisuudesta riippumattomia oikeuksia todellisuudessa pyritään toteuttamaan, priorisointi keskittyy tällöin ensi tilassa siihen, mitä hoidetaan, eikä siihen, ketä hoidetaan²²⁸.

²¹⁵ Sosiaali- ja terveysministeriö 2010, s. 7; 21; 165.

²¹⁶ Suomen Senioriliikkeen hallituksen julkilausuma 14.10.2015.

²¹⁷ Sosiaali- ja terveysministeriö 2010, s. 26.

²¹⁸ United Nations Human Rights Committee CCPR/C/FIN/6, § 75, s. 13.

²¹⁹ Sosiaali- ja terveysministeriö 2010, s. 4–5, s. 56.

²²⁰ Special Rapporteur (2003), E/CN.4/2003/58, § 45.

²²¹ Sosiaali- ja terveysministeriö 2010, s. 38; 130.

²²² EOA dnro 3160/4/10; EOA dnro 3323/4/10.

²²³ EOA dnro 529/4/06.

²²⁴ EOA dnro 250/4/15, s. 3–4.

²²⁵ ETENE dnro STM/2726/2005, s. 1.

²²⁶ Nieminen 2015, s. 223.

²²⁷ Council of Europe 2008, s. 97.

²²⁸ ETENE 2004, s. 34.

Tuloryhmien väliset terveyserot ovat suuria etenkin pieni- ja suurituloisten välillä (kuvio 12²²⁹). Kaikkein pienituloisimmassa viidenneksessä lähes 40 % koki terveydentilansa vuonna 2013 keskitasoiseksi tai sitä huonommaksi, kun suurituloisimmassa viidenneksessä heitä oli vain alle viidennes. Ero on viime vuosina kasvanut. Muut tuloryhmät muodostavat tiiviin joukon pieni- ja suurituloisimpien välille. Heissä terveydentilansa keskitasoiseksi tai sitä huonommaksi kokevia oli vuonna 2013 noin neljännes. Myös näiden tuloryhmien etäisyys pienituloisimpiin on kasvanut. Elinajanodotteen on havaittu niin ikään vaihtelevan tuloryhmien välillä ollen suurituloisemmissa tuloryhmissä korkeampi kuin pienituloisemmissa tuloryhmissä. Tilanne on subjektiivisesti koetun terveyden tavoin heikentynyt. Pienituloisimpaan viidennekseen kuuluvien odotettavissa olevan eliniän ero suurituloisimpaan viidennekseen kuuluvien odotettavissa olevaan elinikään kasvoi vuosien 1988–2007 välillä miehillä 7,4 vuodesta 12,5 vuoteen ja naisilla 3,9 vuodesta 6,8 vuoteen.²³⁰

Itsemurhissa ja alkoholiperäisissä kuolemista tuloryhmät asettuvat selvään järjestykseen: kuolemat ovat sitä yleisempiä mitä pienituloisemmasta väestöryhmästä on kyse (kuviot 13 ja 14²³¹). Itsemurhat ovat vähentyneet kaikissa tuloryhmissä, mutta pienituloisten ja suurituloisten välistä lähentymistä ei ole havaittavissa. Pienituloisimmassa viidenneksessä itsemurhakuolleisuus on ollut vuosien 2005–2014 välillä säännönmukaisesti vähintään kaksinkertainen verrattuna suurituloisimpaan viidennekseen, kohoten tarkastelujakson viimeisimpänä vuonna lähes kolminkertaiseksi.

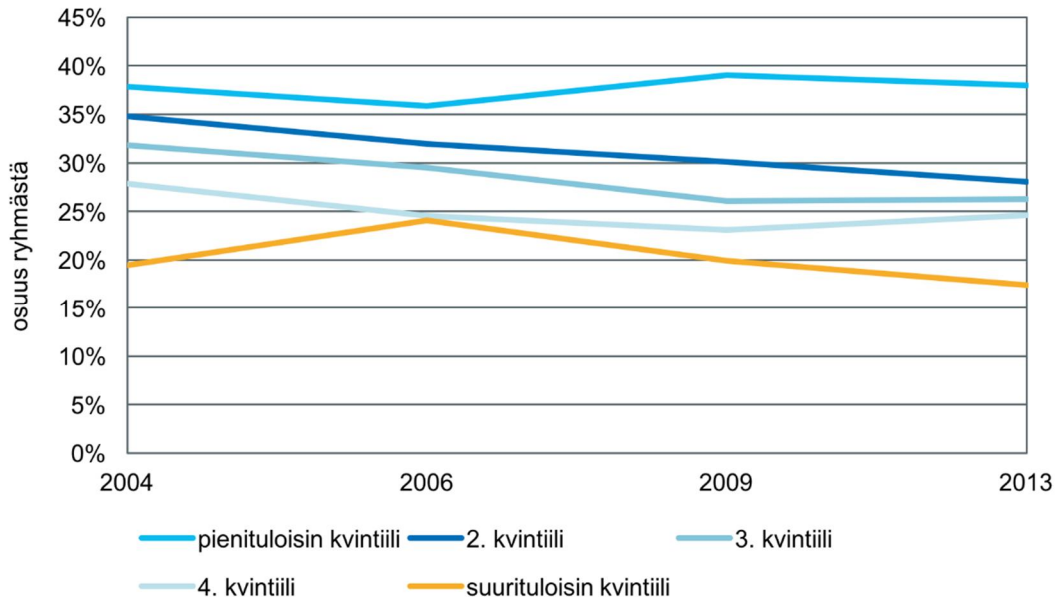
Alkoholiperäisten kuolemien osalta tilanne on kehittynyt parempaan suuntaan, joskin pienituloisimmassa ja toiseksi pienituloisimmassa viidenneksessä mitatut kuolemien määrät ovat yhä kaukana paremmin toimeentulevien tuloryhmien tasosta. Alkoholiperäiset kuolemat olivat vuonna 2008 peräti yli viisi kertaa yleisempiä pienituloisimmassa viidenneksessä verrattuna suurituloisimpaan viidennekseen. Tämän jälkeen ero on vuosien 2011–2012 notkahuudusta lukuun ottamatta kaventunut. Positiivisesta kehityksestä huolimatta pienituloisimmassa viidenneksessä alkoholiperäisiin sairauksiin kuolleita oli tarkastelujakson viimeisimpänä vuonna noin 56 henkilöä jokaista 100 000 samaan tuloryhmään kuuluvaa kohden, kun suurituloisimmassa viidenneksessä vastaava luku oli vain noin 17 henkilöä.

²²⁹ Vakiointi on tehty suoralla menetelmällä laskemalla kullekin tuloryhmälle ikäryhmittäiset terveytensä keskitasoiseksi tai sitä huonommaksi kokevien osuudet ja muodostamalla uudet ikävakioidut osuudet soveltamalla tuloryhmien ikäryhmittäisiä osuuksia koko väestössä vallitsevaan ikäjakaumaan. Sukupuolta ei ole otettu vakioinnissa huomioon, koska ero miesten ja naisten välillä oli hyvin pieni.

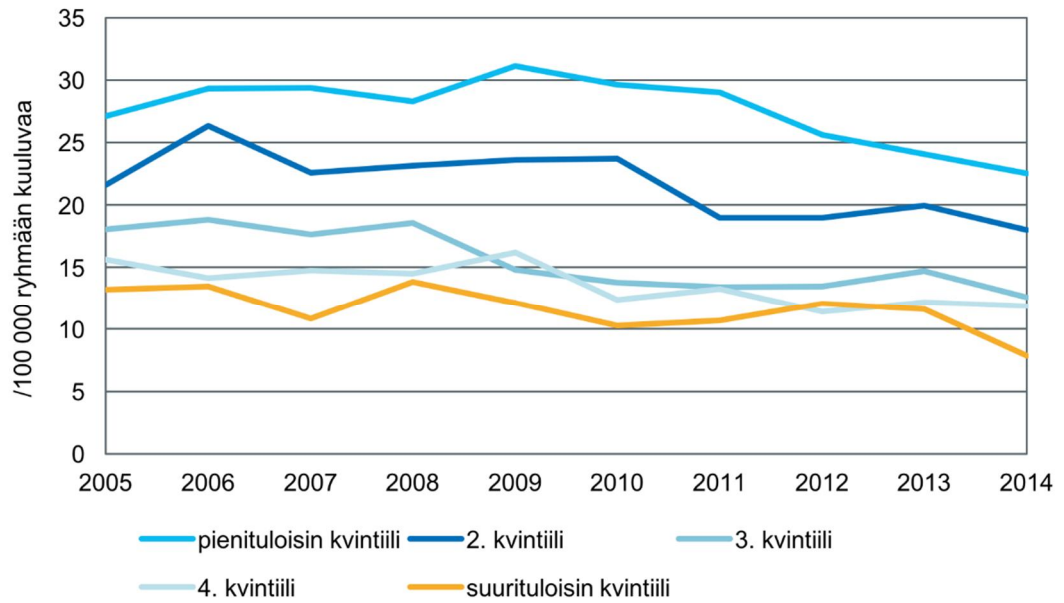
²³⁰ Tarkiainen, Martikainen, Laaksonen et al. 2011, 3651.

²³¹ Kuvioita tulkitessa tulee ottaa huomioon, että niissä ei ole huomioitu tuloryhmien väestörakenteissa olevia eroja.

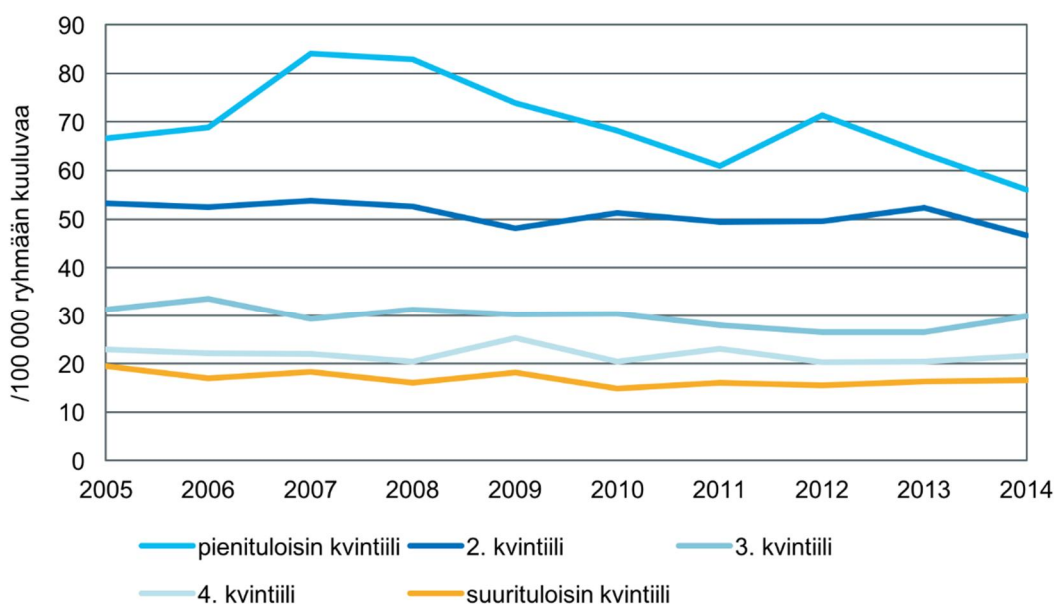
KUVIO 12. Terveytensä keskitasoiseksi tai sitä huonommaksi kokevat tuloryhmittäin



KUVIO 13. Itsemurhat tuloryhmittäin



KUVIO 14. Alkoholiperäiset kuolemat tuloryhmittäin



Koulutustason vaikutus oikeuden terveyteen toteutumiseen

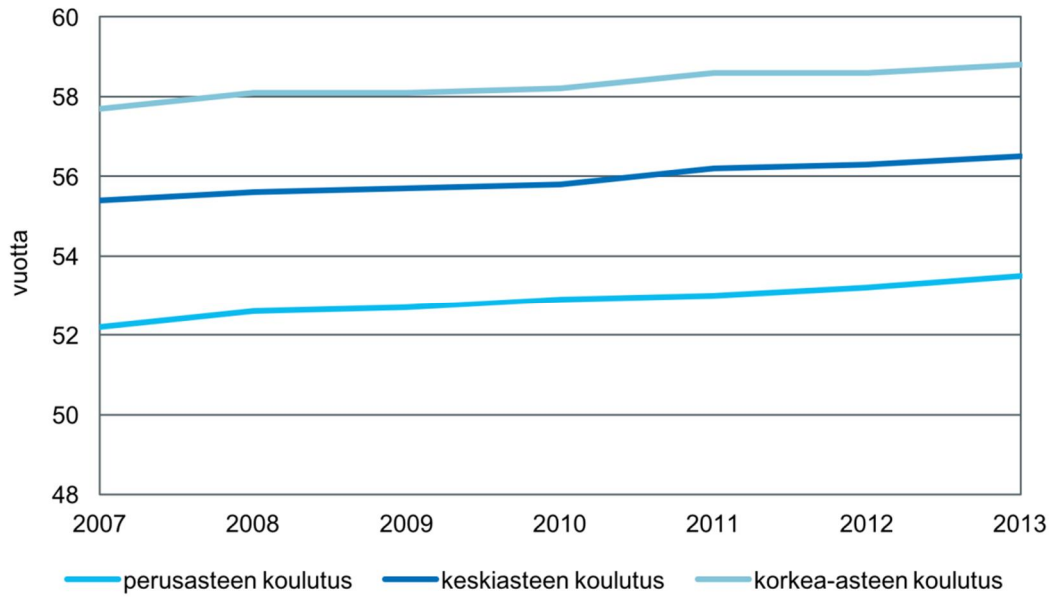
Kun terveydenhuollon henkilökunta antaa potilaan terveyttä koskevia tietoja ja selvityksiä tälle, hoitohenkilökunnan täytyy kiinnittää erityistä huomiota paitsi potilaan ikään, myös koulustaustaan²³². Tietojen ymmärtämisellä voi olla vaikutusta potilaan valitsemiin hoitotoimenpiteisiin ja siten viime kädessä myös tämän yleiseen terveydentilaan ja sen kokemukseen, sekä myös äärimmillään elinajanodotteeseen.

Koulutusasteiden välillä on merkittäviä eroja niin elinajanodotteessa kuin subjektiivisesti koetussa terveydessä (kuviot 15 ja 16²³³). Elinajanodote on tarkastelujakson aikana kasvanut kaikissa koulutusryhmissä, mutta erot ovat pysyneet yhtä suurina. 25-vuotiaan korkeakoulutetun odotettavissa oleva elinikä on hieman yli viisi vuotta suurempi kuin vain perusasteen koulutuksen saaneen ikätoverin. Vähemmän koulutetut kokevat myös terveytensä huomattavasti heikommaksi kuin korkeasti koulutetut, ja ero on vuoden 2009 jälkeen ollut kasvussa. Vuonna 2013 perusasteen koulutuksen saaneista hieman yli kolmannes ja keskiasteen koulutuksen saaneista hieman alle kolmannes kokivat terveytensä keskitasoiseksi tai sitä huonommaksi, kun korkea-asteen koulutuksen saaneista tällaisia henkilöitä oli vain alle viidennes.

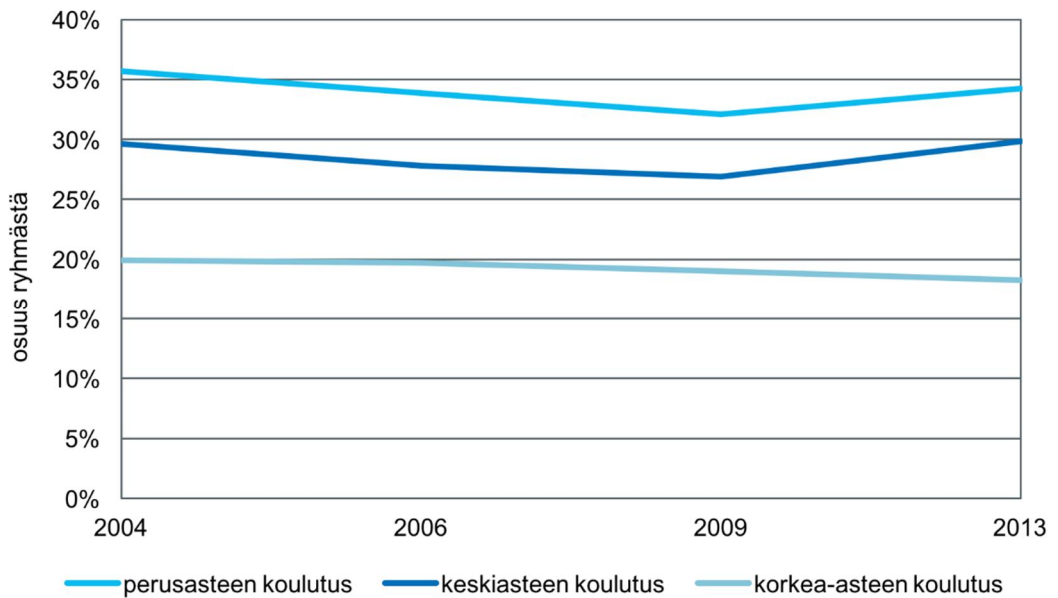
²³² EOA dnro 673/4/12, s. 5; EOA dnro 41/4/13; EOA dnro 2516/4/99, s. 10.

²³³ Vakiointi on tehty suoralla menetelmällä laskemalla kullekin koulutusasteelle ikäryhmittäiset terveytensä keskitasoiseksi tai sitä huonommaksi kokevien osuudet ja muodostamalla uudet ikävakioidut osuudet soveltamalla koulutusasteiden ikäryhmittäisiä osuuksia koko väestössä vallitsevaan ikäjakaumaan. Sukupuolta ei ole otettu vakioinnissa huomioon, koska ero miesten ja naisten välillä oli hyvin pieni.

KUVIO 15. 25 vuotta täyttäneiden elinajanodote koulutusasteittain

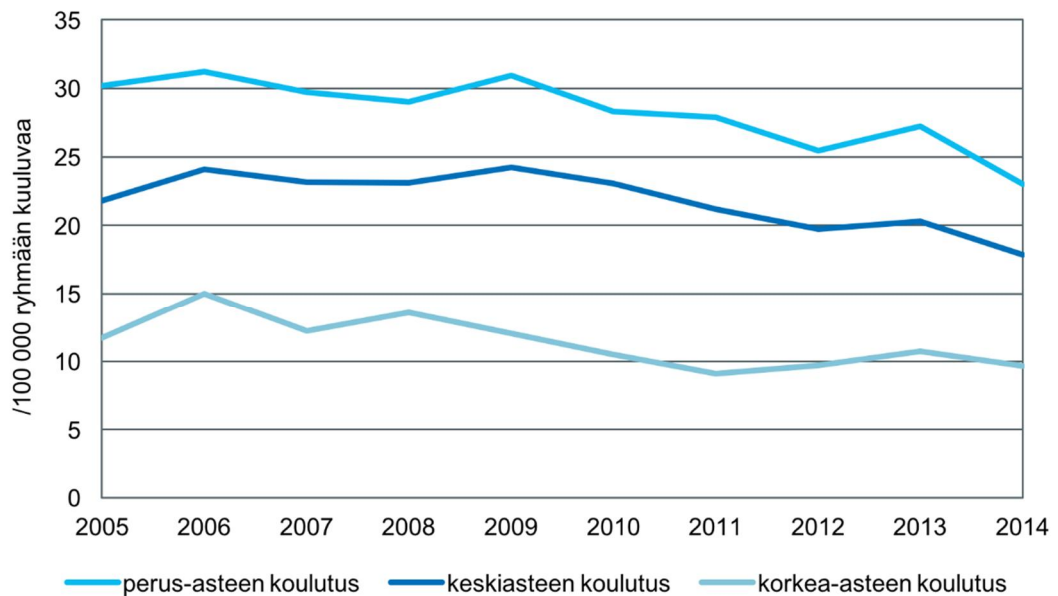


KUVIO 16. Terveytensä keskitasoiseksi tai sitä huonommaksi kokevat koulutusasteittain (ikävakioitu)



Tarkasteltaessa terveyden osa-alueita lähemmin huomataan, että erot koulutusasteiden välillä ovat elinajanodotteen ja subjektiivisesti koetun terveyden tavoin suuria vaikka myönteistäkin kehitystä on tapahtunut (kuviot 15 ja 16²³⁴). Korkeasti koulutettuja kuolee suhteellisesti tarkasteltuna vähemmän alkoholiperäisiin sairauksiin kuin perusasteen ja keskiasteen koulutuksen saaneita ja korkeasti koulutetut tekevät myös vähemmän itsemurhia. Itsemurhien määrät ovat vähentyneet kaikilla koulutusasteilla (kuvio 17). Tarkastelujakson viimeisenä vuonna korkeakoulutetuista teki itsemurhan n. 10 henkilöä jokaista 100 000 samanasteisen koulutuksen saanutta kohden, kun sukupuolen ja iän vaikutus oli vakioitu. Keskiasteen koulutetuista vastaava luku oli n. 18 henkilöä ja perusasteen koulutetuista n. 23 henkilöä. Keskiasteen ja perusasteen koulutetuista määrät olivat tarkastelujakson alhaisimmat, korkeakoulutettujen osalta pienin taso mitattiin vuonna 2011, minkä jälkeen itsemurhien määrä on lievästi noussut.

KUVIO 17. Itsemurhat koulutusasteittain (sukupuoli- ja ikävakioitu)



Alkoholiperäisten kuolemien osalta tilanne on vakiintuneempi siten, että korkea-asteen koulutuksen saaneita kuolleita on ollut vuosittain noin 20 henkilöä jokaista 100 000 saman koulutuksen saanutta kohden, kun sukupuolen ja iän vaikutus on vakioitu. Keskiasteen koulutuksen saaneissa määrä on ollut hieman yli kaksinkertainen. Perusasteen koulutuksen saaneiden alkoholiperäiset kuolemat ovat sen sijaan olleet selkeämmin laskussa laskien vuonna 2014 alle 50 henkilöön jokaista 100 000 vastaavan koulutuksen saanutta henkilöä kohden. Erot perusasteen koulutuksen saaneiden ja korkeammin koulutettujen välillä ovatkin viime vuosina kaventuneet, mutta matalimmin koulutetuilla on yhä yli kaksinkertainen riski kuolla sekä itsemurhiin että alkoholiperäisiin sairauksiin kuin korkea-asteen koulutuksen saaneilla.

²³⁴ Vakiointi on tehty suoralla menetelmällä laskemalla kullekin koulutusasteelle ikäryhmittäiset ja sukupuolittaiset kuolleisuusluvut ja soveltamalla näitä kuolleisuuslukuja koko väestössä vallitsevaan ikä- ja sukupuolijakaumaan.

6.5 Yhteenveto oikeuden terveyteen toteutumisesta

TAULUKKO 17. Oikeuden terveyteen toteutuminen ja havaittujen puutteiden suositeltavat korjaustoimet

Indikaattori	Merkittävimmät havainnot	Suosittelvat korjaustoimenpiteet
Keskeinen lainsäädäntö-kehikko	Lainsäädäntö on jokseenkin hajallaan, mutta täyttää riittävän, yhdenvertaisen saavutettavuuden, ja hyväksyttävän hoidon tason vaatimukset. Osa lainsäädännöstä kaippaa täsmentämistä ja uudistusta.	Esimerkiksi asiakasmaksulaki ja mielenterveyslaki kaipaavat uudistuksia.
Oikeudellisten valvontaelinten huomiot	Riittävän ja koulutetun sekä yhtenäisesti ohjeistetun henkilökunnan suhteen on puutteita suomalaisessa terveydenhuoltojärjestelmässä. Valvontakäytäntö osoittaa, että tietojen kulussa viranomaisten välillä on parantaminen varaa. Myös hoidon tarpeen arvioinnissa on jonkin verran puutteita ihmisoikeuksien toteutumisen ja terveyden suojelun näkökulmasta, samoin tietojen antamisessa ymmärrettävästi.	Terveyspalveluiden toteuttamiseen on osoitettava riittävät resurssit ja henkilökuntaa on koulutettava ihmisoikeuskysymyksiin.
Jonotusajat	Yhä suurempi osa väestöstä joutuu odottamaan pääsyä terveyskeskuksen lääkärille aiempaa kauemmin.	Odotusaikojen lyhentäminen esimerkiksi terveydenhuollon henkilökuntaa rekrytoimalla parantaisi terveyspalveluiden saatavuutta julkisen terveydenhuollon varassa olevissa väestöryhmissä.
Asiakasmaksut ja tulokehitys	Terveyskeskuslääkärin vastaanotosta perittyjä maksuja on nostettu suhteellisesti huomattavasti enemmän kuin mitä alimpaan tuloviidennekseen kuuluvien tulot ovat vastaavasti nousseet.	Terveyspalveluista perittyjen maksuihin ja palveluiden tarpeessa olevien henkilöiden maksukykyyn tulisi kiinnittää enemmän huomiota.
Terveyspalveluiden käyttö	Alimpaan tuloviidennekseen kuuluvat käyttävät tarpeeseen nähden vähemmän terveyspalveluita kuin paremmin toimeentulevat ja ero on vuoden 2009 jälkeen kasvanut.	Yhdenvertaisuuden toteutuminen edellyttää pienituloisten aseman parantamista.
Elinajanodote	Väestöryhmien väliset terveyserot näyttävät suurelta osin vakiintuneen huolimatta terveyden yleisestä kohentumisesta.	Väestöryhmien välisten terveyserojen kaventaminen edellyttää kohdennettuja toimia erityisesti niille osa-alueille, joilla tilanne on heikentynyt.
Subjektivisesti koettu terveydentila	Pienituloiset ja matalasti koulutetut kokevat terveydentilansa huonommaksi kuin hyvätuloiset ja korkeasti koulutetut.	Terveyserojen syyt on selvitettävä esimerkiksi tutkimuksin ja terveyseroihin on puututtava.
Itsemurhat	Sekä miehet että naiset tekevät itsemurhia aiempaa vähemmän, mutta miesten itsemurhariski on pysynyt noin kolminkertaisena naisiin verrattuna. Perusasteen koulutuksen saaneilla riski on yhä yli kaksinkertainen verrattuna korkeasti koulutettuihin.	Itsemurhien ehkäisyyn on kiinnitettävä edelleen huomiota erityisesti ryhmissä, joissa itsemurhariski on kohonnut.
Alkoholiperäiset kuolemat	Alkoholiperäisten kuolemien määrä on laskussa, mutta 65 vuotta täyttäneiden ikäryhmässä alkoholiperäisten kuolemien määrä on kuitenkin kasvanut voimakkaasti etenkin naisilla.	Alkoholikuolemien vähentäminen on pidettävä alkoholipolitiikan keskeisenä tavoitteena. Vanhuuseläkeikäisten naisten alkoholikuolemien määrän nousuun on kiinnitettävä huomiota.

Edellä on selvitetty ihmisoikeuksien toteutumisen kehitystä terveyden elämänalueella mittaristolla, joka perustui ihmisoikeuksien indikaattorikehikon pilottiversiolle (luku 5). Pilottiversioon otettua indikaattorikehikkoa ei ole sovellettu sellaisenaan. Sen sijaan sitä on mukautettu saatavilla olleeseen tietoon. Tällainen mukauttaminen on olennainen osa kaikkien indikaattorikehikoiden soveltamista. Tarkastelussa on ollut mukana laadullisia ja määrällisiä indikaattoreita, joiden tietolähteenä on käytetty voimassaolevaa lainsäädäntöä, ihmisoikeusvalvontaelinten huomioita sekä hallinnollisia rekisteri- ja tilastoaineistoja.

Tarkastelu jakaantui kahteen osioon. Ensimmäiseksi tarkasteltiin terveystalouden toimintaa yleisesti ja toisessa osiossa oikeuden terveyteen toteutumista eri väestöryhmissä. Taulukkoon 17 on koottu keskeisimmät tarkastelussa esiin nousseet havainnot.

Eräs keskeinen huomio niin terveystalouden toimintaa kuin väestöryhmittäistä tarkasteluakin kuvaavien laadullisten indikaattorien kohdalla liittyy sääntelyyn ja sen uudistamisen tarpeeseen. Erilaisissa raporteissa ja katsauksissa on tuotu esille toistuvasti lainsäädännön uudistamistarvetta²³⁵. Tämän tarkastelun perusteella keskeisimmät lainsäädännön uudistustarpeet kohdistuvat mielenterveyslakiin ja asiakasmaksulakiin.

Suomessa on myös syytä kiinnittää nykyistä enemmän huomio siihen, miten ihmisoikeusvelvoitteisiin sitoutuminen näkyy terveydenhuoltojärjestelmässä. Suomalaiset asenteet, vallitsevat rakenteet ja voimavarat asettavat reunaehdot, jotka rajaavat tiettyjä väestöryhmiä terveydenhuoltojärjestelmässä toteutettavien täysimääräisten terveysoikeuksien ulkopuolelle. Näin ne ylläpitävät ja rakentavat yhteiskunnallista eriarvoisuutta.

Terveystalouden toimintaa kuvaavat tilastolliset indikaattorit osoittivat oikeuden terveyteen toteutumisen tason heikentyneen monin paikoin. Yhä suurempi osa väestöstä joutuu odottamaan terveyskeskuslääkärille pääsyä aiempaa kauemmin, terveyskeskuslääkärin käynnistä perittävien asiakasmaksujen enimmäishintoja on korotettu huomattavasti enemmän mitä alimpaan tuloviidennekseen kuuluvien käytettävissä olevat tulot ovat vastaavasti nousseet, pakkotoimien käytön vähentyminen näyttää johtuvan pikemminkin laitoshoidon purkamisesta kuin hoitolaitosten muuttuneista toimintatavoista, minkä lisäksi pienituloiset käyttävät tarpeeseen nähden vähemmän terveystaloudellista kuin paremmin toimeentulevat ja ero on lyhyen aikaa kestäneen kaventumisen jälkeen ollut jälleen kasvussa. Kehitys ei merkitse sitä, että terveystaloudelliset eivät täyttäisi ihmisoikeuksien edellyttämää vähimmäistasoa vaan kyse on ennemmin siitä minkälaisen lähtökohdan terveystalouden saatavuuden ja saavutettavuuden heikentyminen tarjoaa väestöryhmien välisen terveyserojen kaventamiselle.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu totesi 18.2.2016 antamassaan lausunnossa, että on varmistettava, että ihmiset, joilla on samanlaiset tarpeet, pääsevät yhdenvertaisesti sosiaali- ja terveystalouteen eikä eri rakenteilla suosita tiettyjä ryhmiä. Lisäksi erilaisilla asiakasryhmillä on oltava käytössään räätälöityjä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.²³⁶ Tuore yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomus kuitenkin osoittaa, että terveys- ja sosiaalipalveluissa tapahtuu syrjintää siten, että usein syrjinnästä epäiltyinä on joko kunta tai yritys²³⁷.

²³⁵ Esim. Kekomäki 2008, s. 2483.

²³⁶ Lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle sekä valtiovarainministeriölle hallituksen linjauksista itsehallintoaluejoon perusteiksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen askelmerkeiksi, 18.02.2016.

²³⁷ Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2016, s. 19–20.

Tänä päivänä eurooppalaiset terveydenhuoltojärjestelmät kärsivät taloudellisen niukkuuden aiheuttamasta paineesta²³⁸. Etenkin taloudellisen paineen edessä terveyttä edistäväillä ennaltaehkäisevillä toimilla on suuri merkitys²³⁹. Terveydenhuoltojärjestelmien uudistuksia ja niiden menestystä tulisi tarkastella myös näkökulmasta, joka painottaa ihmisoikeusperusteisesti jokaisen oikeutta päästä terveydenhuoltoon ilman syrjintää²⁴⁰. Valtio on velvollinen käyttämään suurimman mahdollisimman määrän voimavarojaan ihmisoikeuksien toteutumiseen²⁴¹, samalla kun sen on viimekätisesti suojeltava haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä myös vakavien taloudellisten taantumien aikana²⁴².

Väestöryhmien välisten terveyserojen taustalla olevat syy–seuraus -suhteet ovat monimutkaisia ja kiinni monesta muustakin tekijästä kuin vain terveystalouden toiminnasta. Väestöryhmien asemaa kuvanneet tilastolliset indikaattorit eivät osoittaneetkaan samankaltaista tilanteen heikentymistä, joka terveystalouden toiminnassa yleensä oli havaittavissa.

Väestön terveydentila oli kehittynyt pääosin positiivisesti kaikissa väestöryhmissä. Väestöryhmien välisten terveyserojen muutokset olivat kuitenkin hyvin lieviä ja monenkirjavia. Kokonaisuutena väestöryhmien välisiä eroja luonnehti pikemminkin niiden vakiintuneisuus kuin selkeät käännteet huonompaan tai parempaan suuntaan.

Miesten ja naisten elinajanodotteen ero on hieman kaventunut, perusasteen koulutuksen saaneissa itsemurhien ja alkoholiperäisten kuolemien määrä on viime vuosina asettunut lähemmäksi korkeammin koulutettujen tasoa ja alimmassa tuloviidenneksessä alkoholiperäisten kuolemien määrä on ollut laskussa lähentyen paremmin toimeentulevia tuloryhmiä. Väestöryhmien väliset terveyserot ovat tästä huolimatta yhä suuria ja ne ovat osin myös kasvaneet. Alimmassa tuloviidenneksessä ja perusasteen sekä keskiasteen koulutetuissa on aiempaa enemmän terveytensä keskitasoiseksi tai sitä huonommaksi kokevia, itsemurhariski on kasvanut alimmassa tuloviidenneksessä suhteessa suurituloisimpiin ja alkoholiperäisten kuolemien määrä on noussut voimakkaasti 65 vuotta täyttäneiden keskuudessa etenkin naisilla. Muiden tekijöiden osalta terveyserot olivat pysyneet tarkastelujakson aikana yhtä suurina.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos tarjoaa mahdollisuuden muuttaa terveydenhuoltoa palvelemaan paremmin väestöryhmiä, joille julkisesti tarjolla olevat terveystaloudet ovat usein ainoa käytettävissä oleva vaihtoehto. On ilmeistä, että monet oikeuden terveyteen tosiasiallisen toteutumisen kannalta keskeiset yhteiskuntapoliittiset kamppailut käydään sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen ympärillä. Siksi on ihmisoikeuspoliittisesti tärkeää, että uudistus toteutetaan ihmisoikeuksia ja ihmisten yhdenvertaisuutta edistävällä tavalla.

²³⁸ ECSR 2016, s. 8; 144.

²³⁹ Parliamentary Assembly Recommendation 1626 (2003), kohta 5.

²⁴⁰ Parliamentary Assembly Recommendation 1626 (2003), kohta 10.5.

²⁴¹ Special Rapporteur (2005), E/CN.4/2005/51, § 37.

²⁴² CESCR General Comment N:o 3 (1990), sisältyy asiakirjaan E/1991/23, kohta 12.

7 VAMMAISTEN HENKILÖIDEN OIKEUKSIEN TOTEUTUMINEN IHMISOIKEUSINDIKAATTORIEN AVULLA TARKASTELTUNA

7.1 Lähtökohdat ja käytettävät indikaattorit

Tässä pääluvussa tarkastellaan raportin alkuosassa (luvut 2–4) hahmotellun ihmisoikeusindikaattoriajattelun avulla, kuinka vammaisten oikeudet toteutuvat Suomessa. Osiossa ei pilotoida ihmisoikeusindikaattoritarkastelua jollakin yksittäisellä elämäntilanteella²⁴³. Sen sijaan tässä pääluvussa useita elämäntilanteita (ks. luku 5) tarkastellaan yhden ihmisryhmän eli vammaisten henkilöiden näkökulman kautta.

Tarkastelu kohdistuu suomalaisiin vammaisiin henkilöihin yhtenä ryhmänä, vaikka tiedostammekin, ettei tämä tee täysin oikeutta teemalle. Vammaiset henkilöt ovat pikemminkin monimuotoinen kuin yhtenäinen ryhmä. Analyysin yhteydessä vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisesta ei tarkastella heidän ikänsä, sukupuolen tai vammansa perusteella, koska tähän tarkoitukseen tarvittavaa aineistoa ei ole ollut saatavilla siinä muodossa, että tarkastelu olisi ollut mahdollinen käytössä olleiden resurssien ja tutkimushankkeen aikataulun puitteissa. Tutkimushankkeen yhteydessä on kuitenkin tunnistettu, että tällaiselle tarkastelulle on selvä tarve. Esimerkiksi vammaisten henkilöiden moniperusteinen syrjintä on sellainen rakenteellinen ihmisoikeuskysymys, johon ihmisoikeusindikaattoritarkastelu soveltuisi hyvin, jos sen analysointiin olisi olemassa riittävästi aineistoa.

Koska Suomessa vammaisuuteen liittyvä tilastointi toteutetaan lähinnä palvelu- ja tukikohtaisesti eikä henkilöperustaisesti, jo esimerkiksi vammaisten henkilöiden lukumäärästä on vaikea saada tällä hetkellä kokonaiskuvaa²⁴⁴. On ollut myös ihmisoikeuspoliittisesti merkillepantavaa tätä tutkimushanketta toteutettaessa havaita, kuinka heikosti vammaisiin henkilöihin on kiinnitetty huomiota, kun suomalaisen yhteiskunnan kehitystä kuvaavia tietolähteitä on kehitetty.

Vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumiseen liittyy tilasto- ja rekisteritietoa on saatavissa helposti käytettävissä ja luotettavassa muodossa lähinnä sosiaali- ja terveydenhuollon alueella. Sen sijaan esimerkiksi vammaisten henkilöiden työllisyyttä koskevaa tietoa on vaikea saada luotettavassa muodossa etenkin, jos halutaan tarkastella sellaisia ilmiöitä kuten vammaisten henkilöiden ei-tuettua työllistymistä avoimille työmarkkinoille.

Seuraavaksi suoritettava vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen tarkastelu nojautuu taulukkoon 18 koottuihin oikeusperusteisiin rakenne-, prosessi- ja lopputulosindikaattoreihin. Indikaattorien tietoperustana käytetään voimassaolevaa lainsäädäntöä, lainsäädännössä mahdollisesti tapahtuneita muutoksia, oikeudellisten

²⁴³ Vrt. luvussa 5 hahmoteltu elämäntilanteemalli ja siihen perustuva oikeuden terveyteen tarkastelu luvussa 6.

²⁴⁴ Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan vammaispalveluja saa noin 3 prosenttia väestöstä, kun kuntien käsityksen mukaan vammaispalveluita saa noin 2 % väestöstä. (Väisänen, Linnosmaa, Nurmi-Koikkalainen et al. 2014, s. 10) Kelan vammaisasetustilaston mukaan puolestaan vuonna 2015 vammaisasetuksien saajia oli noin 5,7 % väestöstä.

ihmisoikeusvalvontaelinten huomioita sekä hallinnollisia rekisteri- ja tilastoaineistoja sekä niihin liittyvää subjektiivista kokemustietoa.

Tarkastelu on luonteeltaan esiselvitys, joka antaa vain suuntaa-antavaa tietoa vammaisten henkilöiden ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa. Seikkaperäisemmän indikaattoritarkastelun laatimiselle siten, että vammaiset henkilöt osallistetaan indikaattorityöhön, on selvä tarve. Tutkijaryhmämme suosittaakin ihmisoikeusindikaattorien kehittämistyön jatkamista kytkemällä se vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan sopimuksen valvontajärjestelmän kehittämiseen (ks. luku 8).

TAULUKKO 18. Vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumiseen tarkasteluun käytettävät indikaattorit

Indikaattorityyppi	Indikaattorit	Tarkasteltu ajanjakso
Rakenne	Keskeinen lainsäädäntökehys sekä ihmisoikeusvalvontaelinten sitä koskevat keskeiset huomiot	2000–2015
Prosessi	Vammaispalveluiden toiminta: määräaikojen toteutuminen, vammaispalveluiden järjestäminen kunnissa	2006–2015
Lopputulos	Henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus: raskaudenkeskeytykset, sikiöseulonnat	2000–2014
Lopputulos	Ympäristön esteettömyys: fyysinen, aistillinen	2005–2015
Lopputulos	Vammaispalveluiden toiminta: henkilökohtaiset avustajat, kuljetuspalvelut	2006–2015
Lopputulos	Vammaisetuudet: Köyhyysloukku, työllistymisen edistäminen	1990–2015

7.2 Vammaisten henkilöiden asemaa jäsenetään vähitellen yhä ihmisoikeuslähtöisemmin

Vammaissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksien tarkastelun kiinnekohtana

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus vuodelta 2006 (vammaissopimus) edellyttää, että vammaisten henkilöiden ihmisoikeuksien kunnioittamisen, suojelemisen ja toteuttamisen on oltava osa kaikkea yhteiskuntapolitiikkaa, jotta vammaisille henkilöille voidaan turvata ihmisoikeudet yhdenvertaisesti ei-vammaisten kanssa kaikilla elämänaueilla. Vammaissopimus ei luo vammaisille henkilöille varsinaisesti uusia ihmisoikeuksia vaan sen sijaan varmistaa, että vammaiset henkilöt voivat tosiasiallisesti nauttia kaikille ihmisille kuuluvista oikeuksista. Sopimus velvoittaa purkamaan vammaisten syrjintään johtavia rakenteellisia esteitä ja asenteita, eli käytännössä häivyttämään vammaisuuden ja ei-vammaisuuden välistä rajaa.

Suomi allekirjoitti vammaissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan vuonna 2007, mutta vammaissopimus ja sen valinnainen pöytäkirja astuivat voimaan ratifiointin jälkeen vasta kesäkuussa 2016. Sopimuksen ratifiointi edellytti muutoksia kotimaiseen lainsäädäntöön, kuten kotikuntalakiin (201/1994), sosiaalihuoltolakiin sekä kehitysvammaisten erityishuoltolakiin (kehitysvammalaki, 519/1977).

Ratifiointiprosessi kesti Suomessa poikkeuksellisen kauan. Ratifiointin pitkää kestoa perusteltiin tarpeella varmistaa, että kotimainen lainsäädäntö vastaisi kaikelta osin vammaissopimuksen velvoitteita. On kuitenkin ilmeistä, ettei tämä yksinomaan perustele ratifiointiin käytettyä aikaa. Vammaissopimuksen ratifiointissa erityisen hankalaksi kysymykseksi nousi vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuden vahvistaminen. Lopulta ratifiointi mahdollistui, kun eduskunta vuonna 2016 muutti kehitysvammalakia kehitysvammaisen henkilön itsemääräämisoikeutta vahvistavaksi sekä erityishuollossa käytettäviä rajoitustoimenpiteitä aiempaa enemmän rajoittavaksi.²⁴⁵

YK:n vammaissopimuksen lähtökohdista tarkasteltuna vammaisuus tulee nähdä ilmiönä, joka määrittyy yhteiskunnan eri rakenteiden, käytänteiden ja tilanteiden kautta. Vammaissopimuksen 1 artiklan mukaan vammaisia henkilöitä ovat he, joilla on pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden ei-vammaisten kanssa.

Vammaisuutta ei siten voi ihmisoikeusnäkökulmasta määritellä henkilön ominaisuuksien, kuten esimerkiksi lääketieteellisten diagnoosien avulla, ilman näiden ominaisuuksien suhteuttamista siihen yhteiskunnalliseen kontekstiin, jonka vaikutuksesta ne muuntuvat vammaisuuden määritteiksi. Suomen oikeusjärjestyksessä vammaisuus määritellään kuitenkin edelleen pitkälti medikalisoiville lähtökohdille rakentuvien käsitteiden avulla. YK:n vammaissopimuksen painottama ihmisoikeusnäkökulma onkin tällä hetkellä pikemminkin kehittyvä kuin hegemoninen tulkintalähtökohta vammaisten henkilöiden asemaan vaikuttavassa lainsäädännössä, ja sen vahvistamiselle on ilmeinen tarve vammaisten henkilöiden ihmisoikeuksien edistämisen näkökulmasta.

Vammaisoikeus on koteloitu kapea-alaisesti osaksi sosiaalioikeutta ja sille ei ole kehittynyt yleisiä oppeja

Vammaissopimuksen ytimeen sijoittuu ajatus valtion velvollisuudesta edistää vammaisten henkilöiden yhdenvertaista kohtelua kokonaisvaltaisesti kaikilla yhteiskuntapolitiikan osa-alueilla. Tämä ajatus ei ole kuitenkaan ollut Suomessa kovin tärkeässä roolissa lainsäädäntöä kehitettäessä. Pikemminkin vammaisten oikeuksien edistäminen on mielletty suhteellisen kapea-alaisesti sosiaalioikeudelliseksi kysymykseksi, jolloin vammaisuutta on lähestytty etenkin terveydenhoidon, toimeentuloturvan ja sosiaalihuollon näkökulmasta.

Muuta kuin sosiaalioikeudellista lainsäädäntöä valmisteltaessa arvioidaan hyvin harvoin lainsäädännön vaikutuksia vammaisten henkilöiden asemaan. Tämä liittyy osaltaan siihen, ettei lakiesitysten ihmisoikeusvaikutusten arviointia ole kehitetty Suomessa yhtä määrätietoisesti kuin lakiesitysten talous-, ympäristö- tai yritysvaikutusten arviointia. On kuitenkin huomionarvoista, että silloinkin, kun lainsäädännön ihmisoikeusvaikutuksia on arvoitu, arvioinnissa ei ole yleensä pohdittu lakiehdotuksen vaikutuksia vammaisten henkilöiden asemaan.

²⁴⁵ HE 96/2015 vp.

On tyypillistä, että lainvalmistelun yhteydessä ajatellaan vammaisten oikeuksien toteutuvan yhdenvertaisuuslain kautta. Niinpä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslautakunta on joutunut muistuttamaan esimerkiksi Liikennekaaren valmistelun yhteydessä, ettei yhdenvertaisuuslakia ole tarkoitettu sellaiseksi säädökseksi, joka poistaa tarpeen säätää tarkemmin erikseen esimerkiksi YK:n vammaissopimuksessa turvatuista vammaisten ihmisten oikeuksista ja niistä vastavuoroisesti seuraavista viranomaisten, palveluiden tarjoajien ja muiden tahojen velvoitteista. Jo perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjäntäkieltonormien tehokas toteutuminen tarvitsee tuekseen muuta lainsäädäntöä yhdenvertaisuuslain ohella.²⁴⁶

Vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen kannalta keskeinen lainsäädäntö on nykyisellään hajallaan ja epäsystemaattista. Lainsäädännön pirstaleisuus ei johdu yksinomaan lainsäätäjän toiminnasta. Kysymys on myös siitä, ettei vammaisten henkilöiden oikeuksiin ole kiinnitetty systemaattisesti huomiota oikeustieteen piirissä. Vammaisoikeus ei ole vakiintunut omaksi oikeudenalakseen eikä siihen kohdistu samanlaista tutkimuskiinnostusta kuin esimerkiksi lasten tai naisten oikeuksiin. Niinpä esimerkiksi kunnallisen itsehallinnon ja sosiaali- ja terveystieteiden kohtaamisessa syntyviä jännitteitä on jäsennetty vammaisten henkilöiden näkökulmasta oikeustieteen piirissä huomattavasti vähemmän kuin esimerkiksi lasten tai naisten näkökulmasta. Oikeudellisen systematisoinnin, josta oikeustiede kantaa oikeudellisenä instituutiona ensisijaisen vastuun, puuttuminen tai vähäisyys on johtanut oikeudellisten rakenteiden kuten esimerkiksi oikeusperiaatteiden vakiintumattomuuteen.

Vammaisten oikeudet eivät ole vakiintuneet omaksi oikeudenalakseen, koska vammaisia käsitellään lähinnä suhteessa ei-vammaisiin kehystäen vammaiset samalla oikeuspoliittisesti marginaaliseksi ryhmäksi. Niinpä vammaisia henkilöitä koskeva lainsäädäntö on ikään kuin päälleliimattu muuhun olemassa olevaan lainsäädäntökehykseen.

Vammaisia henkilöitä täysivaltaisempina ja itsenäisempinä toimijoina hahmottavaa ihmisoikeuspohjaisempaa ymmärtämistä vammaisuudesta on vaikea tuoda esiin ja hyödyntää, mikäli oikeustieteen piirissä ei laajasti osallistuta vammaisuuden oikeudelliseen systematisointiin ja analyysiin. On myös merkillepantavaa, että vammaisoikeuden kehittymisestä ovat kantaneet vastuun vammaisjärjestöt, yksittäiset vammaisten oikeuksiin erikoistuneet lakimiehet sekä suhteellisen vahvasti siiloutetut vammaiskysymyksistä vastaavat yksiköt valtion keskushallinnossa ja sitä palvelevissa organisaatioissa.

Ihmisoikeusvalvontaelinten kannanotot osoittavat vammaisten henkilöiden kohtaavan laajamittaisesti syrjintää kaikilla elämänalueilla

Ihmisoikeusvalvontaelinten valvontakäytännöstä käy ilmi, että vammaisten yhdenvertaiset mahdollisuudet elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisella tavalla eivät useinkaan toteudu riittävällä tasolla. Esimerkiksi vammaispalveluiden ja -tukitoimien järjestämisessä ja niiden saamisessa sekä toteuttamisessa on havaittu ongelmia. Nämä ongelmat liittyvät päivittäisen välttämättömän avun järjestämiseen, esteellisyyden eri muotoihin kuten aistilliseen ja fyysiseen esteellisyyteen sekä asumisen ja palveluiden esteettömään järjestämiseen sekä kuljetuspalveluihin.²⁴⁷

Vammaisten syrjintä ulottuu oikeusasiamiehen havaintojen mukaan myös jopa poliittisten oikeuksien ydinalueelle kuten vaalisalaisuuden säilyttämiseen²⁴⁸. Suomessa on esiintynyt

²⁴⁶ Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta dnro 103/2016.

²⁴⁷ Eduskunnan oikeusasiamies 2015; EOA dnro 306/5/14.

²⁴⁸ EOA dnro 2601/5/05.

useita tilanteita, joissa vammaisilla henkilöillä on ollut vaikeuksia päästä fyysisesti äänestyspaikoille²⁴⁹. Tämä rajoittaa heidän mahdollisuuttaan käyttää äänioikeuttaan, mitä voidaan pitää vakavana poliittisten oikeuksien loukkauksena²⁵⁰.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulle vuoden 2015 aikana tehdyt valitukset osoittavat, että vammaisten kohtaama syrjintä on yleistä ja syrjintää kohdataan useilla elämäntilanteilla. Vuoden 2015 aikana tehdyt valitukset indikoivat, että vammaisten kohtaama monimuotoinen syrjintä on suomalaisessa yhteiskunnassa laajalle levinnyttä ja yleistä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun käsittelemät tapaukset kertovat muun muassa siitä, että useat yksityiset palveluntuottajat laiminlyövät yhdenvertaisuuslain edellyttämiin kohtuullisiin mukautuksiin ryhtymisen.²⁵¹

Poliisin tietoon vuonna 2014 tulleista viharikoksista 3,5 %:ssa motiivina oli vammaisuus. Vuoteen 2013 verrattuna vammaisiin kohdistuvien viharikosten määrä kaksinkertaistui. Vuonna 2013 vammaisiin kohdistuneita viharikoksia tuli poliisin tietoon 11 kappaletta ja vuonna 2014 29 kappaletta. Lähes puolet tilanteista olivat sanallisia selkkauksia, uhkauksia tai häirintää ja noin neljännes pahoinpitelyrikoksia²⁵².

Suomalaisessa tuomioistuinkäytännössä vammaisiin kohdistuvia syrjintätapauksia on vielä joksikin vähän. Tämä voi indikoida sitä, että vammaiset henkilöt eivät valita tai heillä ei ole mahdollisuutta ja/tai tietoa valittaa kohtaamastaan syrjinnästä. Tämä puolestaan indikoi sitä, että vammaisia ei voimaannuteta huolehtimaan oikeuksistaan sekä yhteiskunnasta, missä vammaisten henkilöiden on aktiivisesti vaadittava yhdenvertaista kohtelua.

Tuomioistuimen langettavat tuomiot ovat olleet myös suhteellisen lieviä. Vammaisiin henkilöihin kohdistuvat syrjintätapaukset jäävät usein poliisille tai syyttäjän harkintaan, eivätkä etene tuomioistuimiin asti. Muutosta positiiviseen suuntaan on kuitenkin tapahtunut. Esimerkiksi Helsingin käräjäoikeus tuomitsi 1.2.2016 Helsinki Design Schoolin toimitusjohtajan yhteisvastuullisesti koko koulun kanssa yhdenvertaisuuslain vastaisesta syrjinnästä. Opiskelupaikkaa hakeneen syntymäkuuron opiskelupaikka oli peruutettu, koska koululle selvisi hakijan olevan kuuro ja, että hakija toisi mukanaan oman viittomakielisen tulkkinsa. Helsingin käräjäoikeus katsoi, ettei koululla ollut hyväksyttävää syytä evätä opiskelupaikkaa ja, että koulun olisi tullut selvittää mitä mukauttamistoimenpiteitä sen olisi ollut mahdollista toteuttaa. Näiden laiminlyöntien takia ei oltu selvitetty, olisiko opiskelija voinut aloittaa opiskelunsa kohtuullisin mukauttamistoimin.²⁵³

Ylimpien tuomioistuinten antamat vammaisia henkilöitä koskevat ratkaisut ovat viimeisten kymmenen vuoden aikana keskittyneet erityisesti vammaispalvelulailla turvattavien palveluiden järjestämiseen. Niissä on koeteltu esimerkiksi vammaispalvelulain edellyttämän palvelusuunnitelman ja sosiaalihuoltolain edellyttämän hoito- ja palvelusuunnitelman laatimista²⁵⁴, vaikeavammaisen palveluasumisen määrittelyä²⁵⁵, henkilökohtaista avun ja -avustajan saanti- ja käyttökriteereitä²⁵⁶, palveluasumista²⁵⁷, kuljetuspalveluita²⁵⁸, asuntojen muutostöitä²⁵⁹, taloudellisten tukitoimien saatavuutta²⁶⁰ ja vammaistuen myöntämistä²⁶¹.

²⁴⁹ EOA dnro 1901/2/15; EOA dnro 1899/2/15.

²⁵⁰ EOA dnro 2601/5/05.

²⁵¹ Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2015.

²⁵² Tihveräinen 2015, s. 5; 14.

²⁵³ Helsingin käräjäoikeus dnro R15/8331.

²⁵⁴ esim. KKO:2009:86.

²⁵⁵ esim. KHO:2008:63.

²⁵⁶ esim. KHO:2003:94, KHO:2005:6, KHO:2007:79, KHO:2011:69, KHO:2012:36, KHO:2012:46 ja KHO:2016:109.

²⁵⁷ esim. KHO:2003:12, KHO:2008:63, KHO:2013:6, KHO:2013:7, KHO:2014:186 ja KHO:2016:28.

²⁵⁸ esim. KHO:2012:86.

²⁵⁹ esim. KHO:2006:66.

²⁶⁰ esim. KHO:2006:55, KHO:2014:165 ja KHO:2014:166.

²⁶¹ VakO dnro 3622:2003.

Hovi- ja hallinto-oikeuksissa on puolestaan tehty ratkaisuja vammaispalveluiden asumispalvelusta²⁶², iltapäivähoidon asiakasmaksuista²⁶³, esteettömyydestä²⁶⁴, vammaisen pysäköintiluvasta²⁶⁵ sekä palvelusuunnitelman laadinnasta²⁶⁶.

Kun tuomioistuinten ratkaisuja tarkastelee kokonaisuutena, niissä on merkillepantavaa, että tuomioistuinten antamissa vammaisten henkilöiden asemaa koskevissa ratkaisuissa on hyvin harvoin käsitelty asiaa ihmisoikeusnäkökulmasta. Etenkin hallintotuomioistuinten linjaa voi kuvata ihmisoikeuspidättyväiseksi. YK:n vammaissopimuksen kesällä 2016 tapahtuneen ratifioinnin jälkeen tuomioistuinten tulisi herkistyä nykyistä enemmän ihmisoikeusmyönteiselle laintulkinnalle, jotta Suomi täyttäisi ihmisoikeussopimuksen asettamat velvoitteet. Erityisen tärkeää olisi, että korkein hallinto-oikeus loisi omassa toiminnassaan suuntaviivoja hallintotuomioistuimissa käsiteltävien asioiden ihmisoikeusmyönteiselle tulkinnalle.

7.3 Esteettömyyden edistäminen etenee hitaasti

Fyysisen esteettömyyden edistäminen on pysähtymässä

Rakennetun ympäristön esteettömyyden edistämällä on keskeinen rooli vammaisten henkilöiden ihmisoikeuksien turvaamisessa, sillä siinä olevat puutteet voivat kaventaa merkittävästi vammaisen henkilön elinpiiriä. Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 5 § edellyttää, että alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on vuorovaikutteinen suunnittelu ja riittävä vaikutusarviointi. Lain 117 §:n mukaan rakennuksen tulee olla tarkoitustaan vastaava, korjattavissa, huollettavissa ja muunneltavissa sekä, sen mukaan kuin rakennuksen käyttö edellyttää, soveltua myös sellaisten henkilöiden käyttöön, joiden kyky liikkua tai toimia on rajoittunut. Yhdenvertaisuuden, tasa-arvon sekä esteettömyyden yhteensovittaminen perustuu maankäyttö- ja rakennusasetukseen (895/1999), jonka 53 §:n mukaan hallinto- ja palvelurakennuksen sekä muussa rakennuksessa olevan sellaisen liike- ja palvelutilan, johon tasa-arvon näkökulmasta kaikilla on oltava mahdollisuus päästä, sekä näiden rakennuspaikan tulee soveltua myös niiden henkilöiden käyttöön, joiden kyky liikkua tai muutoin toimia on rajoittunut. Tämän lisäksi asuinrakennuksen ja asumiseen liittyvien tilojen tulee rakennuksen suunniteltu käyttäjämäärä ja kerrosluku sekä muut olosuhteet huomioon ottaen täyttää liikkumisesteettömälle rakentamiselle asetetut vaatimukset.

Arjessa rakennetun ympäristön esteellisyys merkitsee sitä, että vammaisilla henkilöillä ei ole mahdollisuutta käyttää samoja tiloja tai palveluita kuin ei-vammaisilla. Asuin- ja liikehuoneistojen esteellisyyden ohella kyse voi olla esimerkiksi siitä, ettei pyörätuolilla kulkeva henkilö pääse esimerkiksi VR:n ravintolavaunuun²⁶⁷ tai linja-autoon²⁶⁸ taikka hänelle yleisesti ottaen osoitetaan vain jokin rajattu esteetön alue, johon pääsemiseen hänen olisi tyydyttävä.

Tällä hetkellä Suomessa voimassaolevan esteettömyyslainsäädännön asettamaa rakennetun ympäristön fyysisen esteettömyyden vähimmäistasoa voi pitää kovin korkeana.²⁶⁹ Suomessa ei ole ylipäänsä edetty esteettömyyden edistämässä vielä kovin pitkälle. YK:n vammaissopimuksen lähtökohdista tarkastellen rakennetun ympäristön fyysistä esteellisyyttä

²⁶² Hämeenlinnan HAO dnro 13/0534/1.

²⁶³ Helsingin HAO dnro 03/0533/6.

²⁶⁴ Kuopion HAO dnro 05/0055/2.

²⁶⁵ Turun HAO dnro 15/0414/3.

²⁶⁶ Helsingin HO dnro R07/2784.

²⁶⁷ EOA dnro 651/4/15.

²⁶⁸ Studio55 2013.

²⁶⁹ Ks. esim. EOA dnro 651/4/15.

ei mielletä Suomessa riittävässä määrin rakenteelliseksi syrjinnäksi, joka asettaa vammaiset henkilöt yhteiskunnallisesti eri asemaan ei-vammaisiin nähden.

Tästä huolimatta pääministeri Sipilän ensimmäisen hallituksen yhtenä julkilausuttuna tavoitteena on purkaa jo ennestään väljiä rakennetun ympäristön esteettömyysnormeja. Tällä hetkellä vaikuttaakin siltä, että rakennetun ympäristön fyysisen esteettömyyden edistäminen on Suomessa pysähtymässä. Tilannetta ei voi pitää vammaisten henkilöiden ihmisoikeuksien toteuttamisen ja vammaissopimuksen asettamien toimintastandardien näkökulmasta hyväksyttävänä.

Rakennetun ympäristön fyysisen esteettömyyden toteutumisen ongelmat eivät kuitenkaan liity yksinomaan lainsäätäjän passiivisuuteen esteettömyyden edistämistä koskevan lainsäädännön luomisessa. Hyvin usein fyysiseen esteettömyyteen liittyvissä ongelmissa on kysymys siitä, että sinänsä esteettömyysäännöksiin mukaisesti rakennetut tilat eivät ole tosiasiallisesti vammaisten henkilöiden käytettävissä, koska niiden huolto on laiminlyöty tai ne on otettu muuhun kuin vammaisten henkilöiden tarpeita palvelemaan käyttöön. Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslautakunta on esimerkiksi kiinnittänyt ratkaisussaan huomiota vammaisten henkilöiden tarpeet huomioivien WC-tilojen käyttöä varastona ja todennut sen rikkovan yhdenvertaisuuslakia.²⁷⁰

Arjen esteellisyys jäsentyy yksilöllisesti kunkin vammaisen henkilön arkielämään kuuluvien asioiden mukaan. Erityisen vakaviksi ja välitöntä korjaamista edellyttäväksi ihmisoikeusloukkauksiksi voidaan mieltää muun muassa tilanteet, joissa vankeusrangaistusta suorittavat vammaiset henkilöt joutuvat rakennetun ympäristön puutteellisen esteettömyyden johdosta syrjityiksi. Esimerkiksi liikuntarajoitteiset vangit joutuvat suorittamaan tuomionsa suljetuissa vankiloissa, koska Suomessa ei vielä ole liikuntarajoitteisten vankien tarpeita vastaavia avolaitoksia²⁷¹. Osaltaan tämä kuvastaa, että vankiloita suunniteltaessa tai vankeinhoitoa kehittäessä ei ole ymmärretty ottaa huomioon vammaisten erityistarpeita vankilaoissa. Tämä puolestaan kertoo tiedon ja ihmisoikeusnäkökulman puutteesta vankeinhoidon kontekstissa.

Tarkastelu osoittaa, että tällä hetkellä rakennetun ympäristön fyysistä esteettömyyttä turvaavia säännöksiä rikotaan Suomessa varsin usein. Tästä ei kuitenkaan pääsääntöisesti aiheudu tekijöille taloudellisia tai muita sanktioita. Edellä esitellyt esimerkit tarjoavat pintaraapaisun rakennetun ympäristön fyysisessä esteettömyydessä ilmeneviin ihmisoikeusongelmiin, eivätkä ole missään tapauksessa tyhjentävä kuvaus yhteiskunnan rakenteellisesta syrjinnästä fyysisen esteellisuuden osalta. Ylipäänsä fyysisen esteettömyyden toteutumisesta on tällä hetkellä vaikea saada sellaista tietoa, jonka avulla voisi muodostaa kokonaiskuvan fyysisen esteettömyyden kehittymisestä Suomessa. Jo tässä esiin tuotujen esimerkkien perusteella voidaan kuitenkin havaita, että fyysiseen esteettömyyteen liittyviä puutteita esiintyy laaja-alaisesti useilla elämänalueilla. Tarkastellut tapaukset kuvaavat hälyttävästi fyysistä esteettömyyttä koskevien ihmisoikeuksien toteutumisen tilaa Suomessa.

Aistillisen esteettömyyden edistämässä on edistytty

Aistillinen esteettömyys, eli kyky ja mahdollisuus lukea, nähdä ja kuulla tietoa on vammaisten henkilöiden syrjinnän ehkäisyn ja itsemääräämisoikeuden tosiasiallisen toteutumisen keskeisiä ehtoja. Yhdenvertaisuuden toteutumisen ja syrjinnän ehkäisyn olennaisena osana ihmisten on voitava päästä tiedon äärelle ja kyetä ymmärtämään saamansa tieto.

²⁷⁰ Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta dnro 60/2015.

²⁷¹ EOA dnro 2391/4/13.

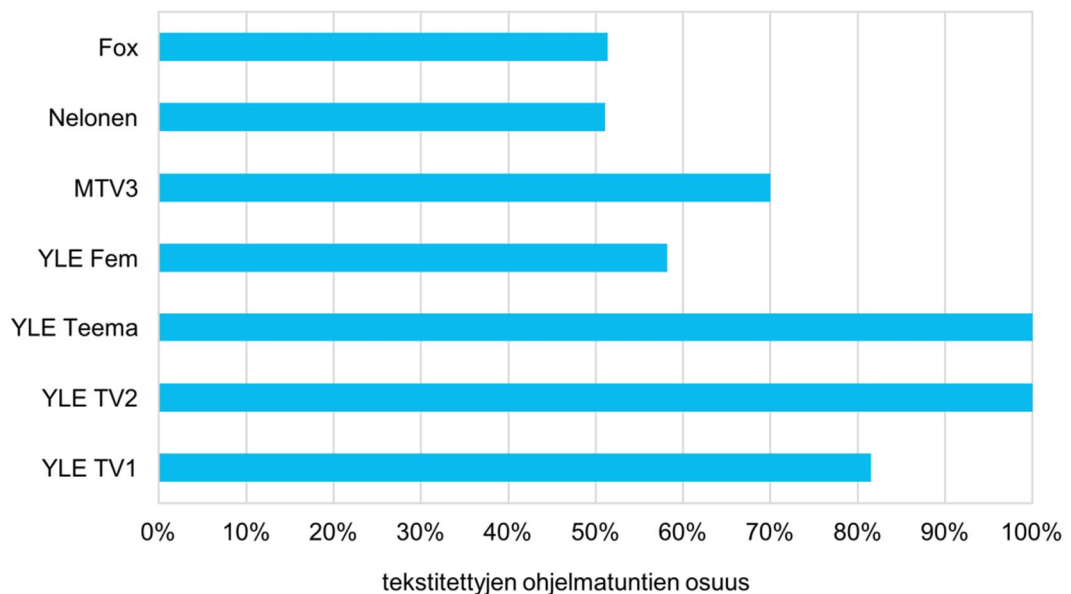
Perustuslain 12.1 §:n ja perustuslain 17.3 §:n perusteella näkö- ja kuulovammaisilla on oikeus vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä viittomakielellä tai muilla tulkitsemis- ja käännösaputekniikoilla. Vammaisille henkilöille on tämän lisäksi annettava mahdollisuus osallistua ja nauttia muun muassa televisio-ohjelmista ja elokuvista yhdenvertaisesti muiden väestöryhmien kanssa.²⁷²

Kuviossa 18 tarkastellaan Ylen, MTV3:n, Nelosen ja Fox-kanavien tekstipalveluiden kattavuutta ja määrää vuonna 2014. Viestintävirasto seuraa suomen- ja ruotsinkielisille kuulovammaisille tarkoitetun televisiotekstityksen määrää ja valvoo valtioneuvoston asetuksen televisio-ohjelmiin liitettävästä ääni- ja tekstityspalvelusta (292/2011) toteutumista. Asetuksen mukaan Ylen vuonna 2014 tekstityspalvelun osuus kalenterivuoden ohjelmatunneista tuli olla 80 % lukuun ottamatta musiikkiesityksiä ja urheiluohjelmia. Vuonna 2015 prosenttiosuuden tuli olla 90 % ja vuodelle 2016 asetettu tavoite on saavuttaa täydet 100 %. Yle täytti vuonna 2014 vaatimukset muiden kanavien osalta paitsi Yle Fem kanavan osalta.

Valtioneuvoston asetuksen mukaan vuonna 2014 äänipalvelun osuus Ylen ohjelmatunneista piti olla 100 % ja muiden kuin suomen- ja ruotsinkielisten ohjelmien äänipalveluiden osuus 40 %. Yle täytti äänipalvelun osalta asetuksen vaatimukset.²⁷³

Tekstitys- ja äänipalveluiden toteutuminen viime vuosina Suomessa on parantunut. Ylen kanavat saavuttavat yhä useammin niille valtioneuvoston asetuksella määrätyt tavoitteet. Kaupalliset kanavat ovat saatavuudessa Ylen kanavia kuitenkin vielä selvästi jäljessä. Keskinäisessä vertailussa äänipalvelut ovat tekstityspalveluita paremmin saavutettavissa ja saatavilla.

KUVIO 18. Tekstityspalveluiden toteutuminen vuonna 2014: suomen- ja ruotsinkielisille kuulovammaisille tarkoitetut televisiotekstitykset



²⁷² PeVL 27/2010 vp.

²⁷³ Liikenne- ja viestintäministeriö 2014, s. 28.

Edellä kuvattu osoittaa, että Suomessa on ryhdytty lainsäädännöllisiin toimiin, jotta aistivammaisilla olisi esteetön pääsy tietoon ja mahdollisuus ymmärtää saavutettu tieto²⁷⁴. Aistillista esteettömyyttä turvaavaan sääntelyyn suhtaudutaan myönteisemmin ja sitä noudatetaan paremmin verrattuna fyysistä esteettömyyttä koskevaan sääntelyyn.

7.4 Sikiöseulontojen lisääminen on alentanut vammaisten lasten syntyvyyttä

Syntyvän lapsen vammaisuuteen liittyvät raskaudenkeskeytykset ovat vahvasti eettis-moraalisesti latautunut kysymys. Yhtäältä painotetaan lasta kantavan äidin oikeutta määrätä itsestään ja omasta kehostaan, ja siten myös aborttioikeutta, ja toisaalta vammaisen sikiön oikeutta syntyä.

Oikeusjärjestyksen on katsottu Suomessa antavan suojaa myös sikiölle ennen syntymää vaikkakin perusoikeusuojan on yleisesti katsottu alkavan täysimääräisesti vasta syntymän hetkellä. Jo perusoikeusuudistuksen esitöissä esitettiin nimittäin perustuslain 1 §:ssä mainittuun ihmisarvon loukkaamattomuuteen viitaten, että esimerkiksi sikiöön ja alkioon kohdistuvat ihmisarvoa loukkaavat lääketieteelliset kokeilut olisivat 1 §:n vastaisia.²⁷⁵ Toisaalta perustuslakivaliokunta on myöhemmin todennut, että hedelmöityshoidossa voidaan valikoida sukusoluja ja alkioita, jos näin toimimalla pyritään turvaamaan lapsen syntyminen ilman vakavia sairauksia tai vammoja.²⁷⁶ Valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisukäytännössä on samansuuntaisesti katsottu, etteivät vammaisten lasten syntyvyyden alentamiseen tähtäävät sikiöseulonnat ole voimassa olevien ihmisoikeussäännösten vastaisia, jos poikkeava tutkimustulos seulonnassa ei ilman äidin pyyntöä johda aborttiin.²⁷⁷ Perustuslakivaliokunta on samansuuntaisesti katsonut, että hedelmöityshoidossa voidaan valikoida sukusoluja ja alkioita, jos tällä pyritään turvaamaan lapsen syntyminen ilman vakavia sairauksia tai vammoja.²⁷⁸

Tällä hetkellä Suomessa raskaudenkeskeytykset liittyvät yleisimmin sosiaalisiin syihin (perhesuhteet, taloudellinen tilanne, työtilanne, asuminen). Sikiövaurion perusteella tehtävät raskaudenkeskeytykset ohittavat sosiaalisin perustein tehtävät keskeytykset kuitenkin 20 raskausviikon jälkeen, ja yli 20 raskausviikolla tapahtuvien keskeytyksien syy on lähes poikkeuksetta sikiövaurio. Vuonna 2014 vain 5,2 % yli 20 raskausviikolla tehdyistä keskeytyksistä perusteltiin lääketieteellisin ja sosiaalisiin syin.²⁷⁹

Sikiöseulonnat sisällytettiin vuoden 2007 alusta voimaan tulleeseen seulonta-asetukseen (339/2011), jonka mukaan sikiöseulontoja oli järjestettävä viimeistään vuoden 2010 alusta. Kuvio 19 osoittaa, kuinka sikiövaurion perusteella tehtyjen keskeytyksien suhteellinen määrä on 2000-luvulla ollut kasvussa, kun taas keskeytysten kokonaismäärä on kääntynyt laskuun. Näkyvin muutos keskeytyksien määrässä tapahtui vuosien 2010–2012 välillä. Sikiövaurion perusteella tehtyjen keskeytyksien lukumäärän kasvua voidaan selittää esimerkiksi seulonta-asetuksella, jolla sikiöseulonnat otettiin käyttöön. Seulontojen käyttöönotto on siis vähentänyt vammaisten lasten syntyvyyttä.

²⁷⁴ EOA dnro 4847/4/14.

²⁷⁵ HE 309/1993 vp, s. 24.

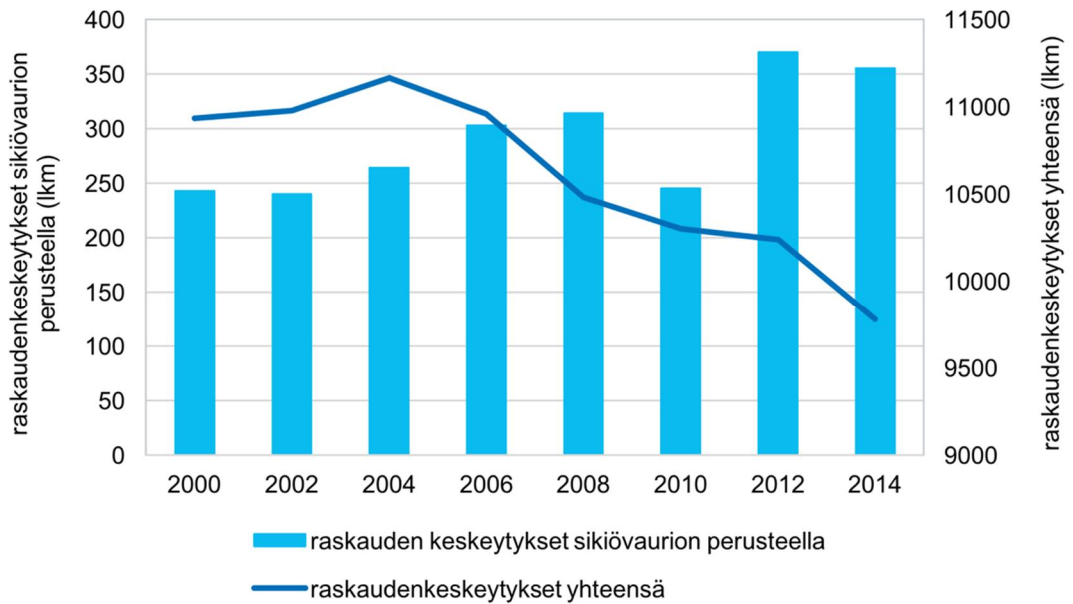
²⁷⁶ PeVL 59/2002 vp.

²⁷⁷ OKA dnro 1230/1/00.

²⁷⁸ PeVL 59/2002 vp.

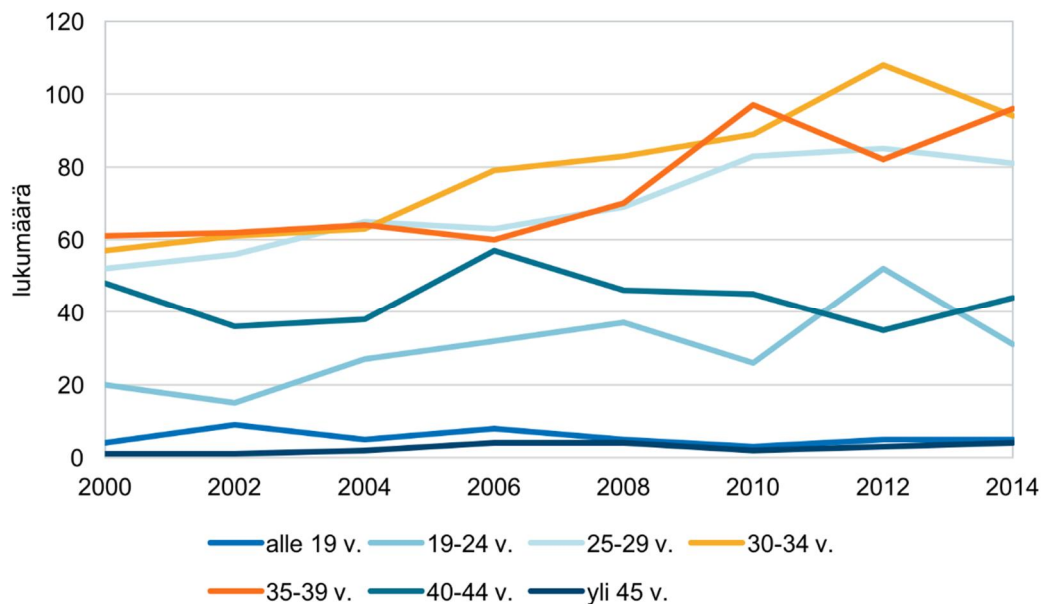
²⁷⁹ Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos, raskaudenkeskeytysrekisteri.

KUVIO 19. Raskaudenkeskeytykset sikiövaurion perusteella vuosina 2000–2014.

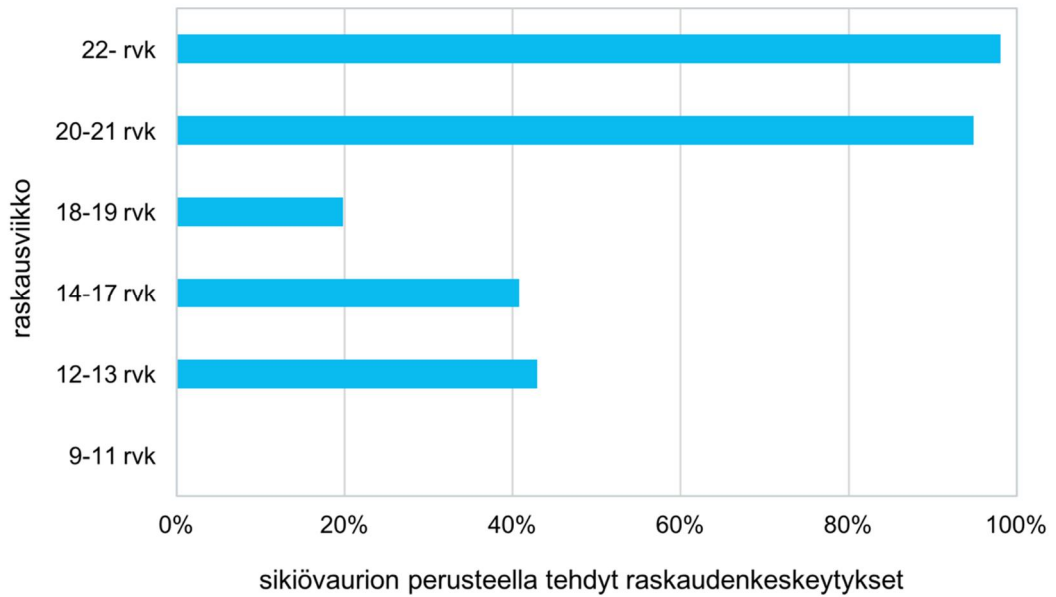


Määrällisesti eniten raskaudenkeskeytyksiä sikiövaurion perusteella vuosina 2000–2014 tekivät 30–34-vuotiaat (1 200 keskeytystä) ja 35–40-vuotiaat (1 113 keskeytystä). Vähiten keskeytyksiä määrällisesti tekivät yli 45-vuotiaat (44 keskeytystä) ja alle 19-vuotiaat (95 keskeytystä). Vuonna 2014 yli 20 raskausviikolla tehtyjen keskeytysten yleisin syy oli sikiövaurio. Raskaus keskeytetään sikiövaurion perusteella useimmiten vasta yli 22 raskausviikolla. Ikäryhmittäisessä tarkastelussa sikiövaurio oli yleisin keskeyttämisperuste yli 22 raskausviikolla kaikissa paitsi yli 45-vuotiaiden ikäryhmässä. Alle 19-vuotiaiden raskaudenkeskeytykset yli 22 raskausviikolla tapahtuivat lähes poikkeuksetta sikiövaurio-perusteella.

KUVIO 20. Raskaudenkeskeytykset ikäryhmittäin, perusteena sikiövaurio



KUVIO 21. Sikiövaurioon perustuvien raskaudenkeskeytysten suhteellinen osuus kaikista raskaudenkeskeytyksistä raskauden keston raskausviikkoina (rvk) mukaan eriteltynä vuonna 2014

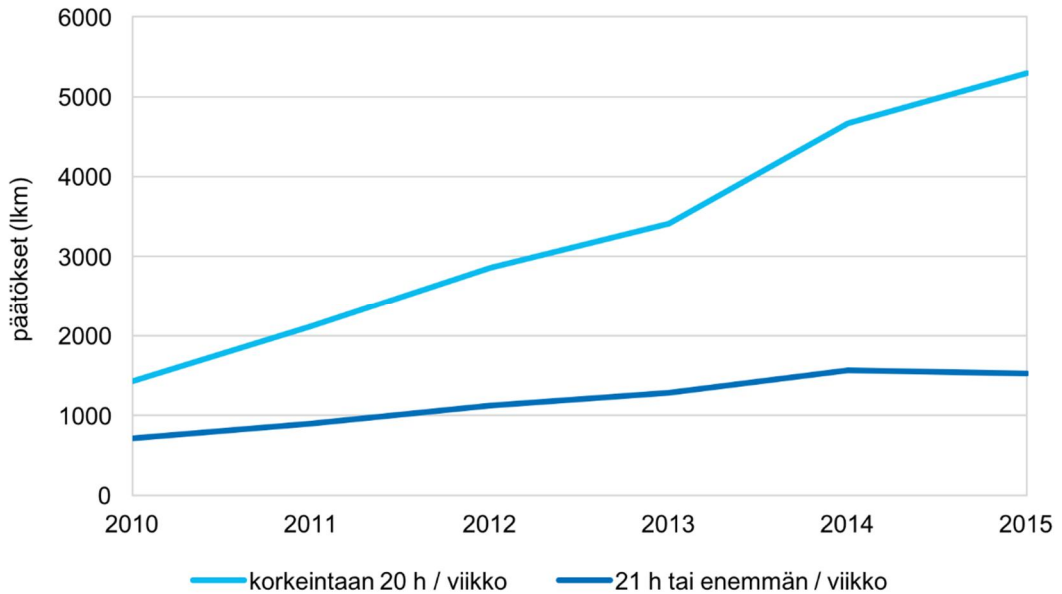


7.5 Käytettävät tietolähteet vaikuttavat käsitykseen vammaispalveluiden saatavuudesta ja luotettavuudesta

Vammaispalvelulaissa säädetyt palvelut jakautuvat kahteen ryhmään: kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluviin palveluihin ja tukitoimiin sekä määrärahasidonnaisiin palveluihin ja tukitoimiin. Kunnan on järjestettävä määrärahasidonnaisia palveluita kunnassa esiintyvän tarpeen perusteella. Kunnilla on kuitenkin vammaispalvelulain puitteissa harkintavaltaa päättää määrärahojen mitoituksesta, palveluiden kohdentamisesta ja etusijajärjestyksestä. Määrärahasidonnaisten palveluiden osalta kunnan järjestämisvelvollisuus ei ole samalla tavalla ehdoton kuin subjektiivisten oikeuksien toteuttamiseen kuuluvissa palveluissa.²⁸⁰

²⁸⁰ Ks. esim. KHO:2014:165.

KUVIO 22. Kuuden suurimman kaupungin henkilökohtaiseen apuun myönnettyjen päätösten lukumäärä tuntimäärittäin²⁸¹



Vammaispalveluiden asiakasmäärät ovat olleet selvässä muutoksessa viime vuosina. Erityisesti henkilökohtaisen avun asiakasmäärät ovat kasvaneet. Esimerkiksi vuonna 2006 henkilökohtaista apua sai 4 583 henkilöä, vuonna 2009 määrä oli jo 6 598 ja vuonna 2014 asiakasmäärä oli jo 17 356. Henkilökohtaisen avun asiakasmäärät ovat kasvaneet selvästi vuoden 2009 jälkeen. Suhteellisesti eniten kasvua on ollut yli 65-vuotiaiden asiakkaiden määrässä, joka on nelinkertaistunut vuoden 2007 jälkeen. 18–64-vuotiaiden osalta asiakasmäärä on yli kaksinkertaistunut, ja alle 18-vuotiaiden osalta kasvua on alle 20 prosenttia.²⁸² Asiakasmäärien suurta kasvua voidaan selittää etenkin vuonna 2009 toteutetulla vammaispalvelulain uudistuksella. Yli 65-vuotiaiden asiakasmäärien kasvua voidaan selittää myös väestörakenteen ikääntymisellä. Tämän lisäksi kasvua voidaan selittää laitoshuollon purkamisella.²⁸³ Positiivisena kehityksenä mainittakoon, että henkilökohtaisen avun saanti on kuitenkin parantunut viime vuosina kuten kuvio 22 osoittaa.

Vuosina 2010–2015 kuuden suurimman kaupungin (Helsinki, Espoo, Vantaa, Turku, Tampere ja Oulu) alle 20 tuntia henkilökohtaiseen apuun myönnettyjen päätösten määrä on lähes nelinkertaistunut vuodesta 2010 vuoteen 2015. Muuten kasvu on ollut maltillisempaa. Päätökset, joissa myönnettiin 21–30 h/ viikossa henkilökohtaista apua 2,5-kertaistuivat. 31–40 h/ viikossa henkilökohtaista apua myöntävien päätösten lukumäärä 1,5-kertaistui ja yli 40 h/ viikossa olevien päätösten määrä 2,5-kertaistui vuosien 2010–2015 aikana.

Kuvion 22 osoittamasta positiivisesta kehityksestä huolimatta kunnat ovat kuitenkin samanaikaisesti katsoneet, että niillä on ollut vaikeuksia henkilökohtaisen avun järjestämisessä. Suurimmiksi ongelmien syiksi on todettu avustajien saatavuuteen liittyvät ongelmat, jotka kohdistuvat erityisesti pieniin tuntimääriin ja sijaisuuksiin. Tämän lisäksi palveluiden järjestämisestä hankaloittavat lain tulkinnan vaikeus ja ohjeistuksen puute. Eri toimijat voivat tulkita lakia eri tavoin, joten käytännön tilanteissa eri paikoissa palvelua saavat

²⁸¹ Kuuden suurimman kaupungin vammaispalveluiden vertailu. Aineiston ylläpitäjä on Helsingin kaupungin tietokeskus ja alkuperäinen tekijä Kuuden suurimman kaupungin sosiaali- ja terveysviraston/jen edustajat. Aineisto on ladattu Helsinki Region Infoshare -palvelusta 24.07.2016 lisenssillä Creative Commons Nimeä 4.0 Kansainvälinen (CC BY 4.0).

²⁸² Lähde Sotkanet.

²⁸³ Väisänen, Linnosmaa, Nurmi-Koikkalainen et al. 2014, s. 29.

henkilöt voivat toimijoiden erilaisten tulkintojen takia saada erilaista palvelua ja kohtelua. Lisäksi ruohonjuuritason ohjeistuksen puutteen takia toimijat eivät välttämättä osaa toimia eri ongelma- ja erityistilanteissa, jotka voivat lisätä eriarvoisuutta vammaisten henkilöiden kesken tai suhteessa ei-vammaisiin.²⁸⁴

Laillisuusvalvojat ovat kiinnittäneet huomion henkilökohtaisen avun järjestämistapoihin ja niistä ilmenneisiin ongelmiin²⁸⁵. Korkein hallinto-oikeus on muistuttanut, että vammaispalvelulain mukaan kunnan tulee varata riittävät varat talousarvioonsa palveluiden ja tukitoimien toteuttamiselle²⁸⁶. Tämän lisäksi henkilökohtaisen avun järjestämisessä tulee myös huomioida vaikeavammaisen henkilön omat näkemykset ja tarpeet. Oikeus ei kuitenkaan ole ehdoton, eikä vaikeavammaisella näin ollen ole ehdotonta oikeutta vaatia palveluiden järjestämistä juuri haluamallaan tavalla²⁸⁷. Tosiasiassa, vaikka kunnalla on oikeus päättää henkilökohtaisen avun järjestämistavasta, on kuntien otettava huomioon säännöstä rajoittava vammaisten itsemääräämisoikeus päätöksenteossa ja sen toimeenpanossa.

Myös vammaispalvelulain nojalla myönnettyjen kuljetuspalveluiden määrä on ollut viime vuosina kasvussa. Yleisestä kasvutrendistä huolimatta suurten kaupunkien, kuten Helsingin asiakasluvut ovat kuitenkin laskussa. Kunnilla ei ole niiden omien kokemusten perusteella juurikaan vaikeuksia järjestää kuljetuspalveluita.²⁸⁸ Vammaisten henkilöiden omat kokemukset kuljetuspalveluiden toimivuudesta ovat kuitenkin toisensuuntaiset ja valvontakäytännössä on kiinnitetty huomiota kuljetuspalveluiden laadussa ilmenneisiin ongelmiin²⁸⁹. Tarkastelemalla asiakaskokemuksia ja kunnan näkemyksiä palveluiden saatavuudesta ja saavutettavuudesta saadaan hyvin erilaiset kuvat. Kuljetuspalveluiden hyväkään tarjonta ei itsessään tarkoita sitä, että palvelut tarjottaisiin vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeutta ja tarpeita vastaavasti.

Kokonaisuudessaan väestön luottamus sekä vammais- että sosiaalipalveluiden saatavuuteen on heikentynyt. Esimerkiksi sosiaalipalveluiden saatavuuteen luotetaan tällä hetkellä vähemmän kuin terveyspalveluiden saatavuuteen ja vain 44 % väestöstä luottaa vammaispalveluiden saatavuuteen. Luottamus palveluiden saatavuuteen on erityisen matalaa toimeentulovaikeuksia kokeneiden henkilöiden ryhmässä.²⁹⁰ Luottamus on sitä suurempi mitä nuorempi henkilö on, esimerkiksi 18–29-vuotiaista 47 % luottaa palveluiden saatavuuteen kun taas yli 65-vuotiaiden kohdalla luku on vastaavasti 43 %. Miehet luottavat myös naisia enemmän vammaispalveluiden saatavuuteen. Korkeampi koulutustaso tarkoittaa myös suurempaa luottamusta vammaispalveluiden saatavuuteen kuin heikompi koulutustausta.²⁹¹

Edellä käsitellyn perusteella käy selväksi, että valittu tietolähde ohjaa vahvasti näkemystä vammaispalveluiden toteutumisesta ja saatavuudesta. Kunnat kokevat palveluiden saatavuuden hyväksi, jos ne täyttävät niille laeissa asetetut minimivaatimukset määräaikojen rajoissa ja asetettujen määrärahojen puitteissa. Tällainen näkökulma ei kuitenkaan ota huomioon asiakkaiden subjektiivisia kokemuksia palveluiden tosiasiallisesta toteutumisesta. Käytettävissä olevan tiedon niukkuus asettaa tällä hetkellä rajoituksia kokonaisvaltaisen ymmärryksen muodostamiselle vammaispalveluiden toimivuudesta.

²⁸⁴ Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2014, s. 5.

²⁸⁵ EOA dnro 3425/2012.

²⁸⁶ KHO:2014:166.

²⁸⁷ KHO dnro 873/3/12.

²⁸⁸ Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2014, s. 3; 10.

²⁸⁹ OKV dnro 44/1/2008.

²⁹⁰ Aalto et al. 2016, s. 2–3.

²⁹¹ Aalto et al. 2016, s. 10.

7.6 Vammaiset henkilöt pääsevät muita heikommin osallisiksi työstä ja tuloista

Oikeus työhön on keskeinen ihmisoikeus, sillä työssäkäynti on edelleen suomalaisessa yhteiskunnassa keskeinen osa aikuiselämää. Työssäkäynti tuo sekä taloudellista turvaa että synnyttää ja ylläpitää sosiaalisia suhteita. Perustuslain 18 §:ssä turvataan jokaisen oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Säännös käsittää myös vammaiset henkilöt, joilla on yhtäläinen oikeus muiden ei-vammaisten tavoin tehdä työtä ja olla aktiivisia toimijoita yhteiskunnassa²⁹².

Oikeus työhön vahvistaa merkittävästi vammaisten henkilöiden oikeutta itsenäiseen elämään ja takaa vammaisen henkilön oikeuden osallistua yhteisönsä toimintaan. Jos vammaiselle turvataan pääsy työn tekemiseen sekä työmarkkinoille, antaa tämä taloudellista turvaa ja vähentää erityisesti köyhyysloukkuun joutumista. Työmahdollisuuksien puute kuitenkin ajaa vammaisia köyhyyteen²⁹³.

Vammaisuus ja köyhyys liittyvätkin usein yhteen. Vammaisten ja ei-vammaisten välillä on selvä epäsuhtaisuus taloudellisen aseman ja yhteisöllisten osallistumismahdollisuuksien suhteen. Jotta vammaisten köyhyyteen voidaan puuttua, on myös puututtava niihin rakenteellisiin toisiinnuttamista vahvistaviin asenteisiin ja käytänteisiin, joilla vahvistetaan ja ylläpidetään vammaisten työmarkkinoiden ulkopuolelle ohjaavia asenteita ja käytänteitä. Jos henkilö on syntymästään saakka vammainen, on hän syntymästään saakka joutunut turvautumaan lukuisiin sosiaaliturvajärjestelmän myöntämiin tukiin, jotka ovat nykyistä palkkatasoa selvästi alempia. Tämän lisäksi suomalainen sosiaaliturvajärjestelmä on pirstaleinen ja vammaisen kouluttautumisen jälkeinen työnsaanti voi olla vaikeaa tai jopa mahdotonta, jolloin vammainen henkilö voi joutua elämään takuueläkkeen varassa. Vammaisia työelämään osallistamalla saadaan samalla vähennettyä syrjäytymisen riskiä.²⁹⁴

Vammaiset henkilöt tulevat pysymään köyhyysrajan alapuolella, jos vammaisten kouluttautumista ja eriasteista työllistymistä ei tueta. Tämä liittyy asenteisiin, Suomen työmarkkinoiden jäykkyyteen sekä vammaistutkimustiedon puutteeseen tai sen pirstaleisuuteen²⁹⁵. Vammaisten henkilöiden annetaan puuhastella, mutta jos kyse on vammaisten oikeasta työllistymisestä, niin sitä ei juurikaan tueta tai nosteta yhteiskunnalliselle agendalle. Vammaisten tosiasiallinen työmarkkina-asema on huono, ja arviolta 15–20 prosenttia vammaisista on mukana työelämässä, eikä vammaisten työllistymisaste ole noussut keskimäärin samaan tahtiin kuin muun väestön²⁹⁶.

Vammaiset henkilöt voisivat työllistyä, jos työnantajat näkisivät heidät aktiivisena toimijoina työmarkkinoilla ja olisivat valmiita kokeilemaan esimerkiksi erityyppisiä osa-aikatyön mahdollisuuksia²⁹⁷. Osaltaan tähän liittyy myös ammattiyhdistysliikkeen haluttomuus ottaa vammaisten työllistyminen agendalleen, joka osoittaa ammattiyhdistysliikkeen hampaattomuuden vammaisten syrjinnän osalta²⁹⁸. Pientä muutosta on kuitenkin tapahtunut, sillä ammattijärjestöt, kuten SAK, ovat kuitenkin viime vuosina antaneet positiivisia signaaleja mitä tulee vammaisten työllisyyteen, muistuttaen samalla siitä, että joustavat käytänteet

²⁹² Sosiaali- ja terveysministeriö 2007.

²⁹³ Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2016a.

²⁹⁴ Gustafsson 2011 s. 34.

²⁹⁵ Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2013.

²⁹⁶ Mahlamäki 2013.

²⁹⁷ Asiantuntijahaastattelu 2016

²⁹⁸ Asiantuntijahaastattelu 2016

edistäisivät vammaisten työllisyyttä, mutta esteenä ovat edelleen negatiiviset ja vähäiseen tietoon perustuvat asenteet.²⁹⁹

Vammaisten henkilöiden integroiminen työelämään olisi helppo tapa vähentää yhteiskunnan vammaiskielteisyyttä, kun vammaisista henkilöistä tulisi aktiivisia toimijoita itsensä ja muiden silmissä. Tällä olisi suuri vaikutus vammaisten henkiseen ja fyysiseen hyvinvointiin sekä yleisemminkin vammaisiin henkilöihin suhtautumiseen yhteiskunnassa³⁰⁰.

Myös vammaisten henkilöiden työllistymisestä on saatavilla heikosti sellaista tietoa, jonka avulla voisi muodostaa kokonaiskuvan vammaisten henkilöiden oikeuden päästä osalliseksi työstä ja työtuloista toteutumisesta. Jo karkealla tasolla tapahtuva tarkastelu osoittaa kuitenkin vammaisten henkilöiden tulevan vakiintuneesti suljetuksi muuta väestöä herkemmin työmarkkinoilta suomalaisten työmarkkinoiden syrjivien rakenteiden ja käytäntöjen johdosta.

7.7 Kokoavia päätelmiä vammaisten henkilöiden ihmisoikeuksien toteutumisesta

Edellä on tarkasteltu vammaisten henkilöiden ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa. Suomalainen yhteiskunta tuottaa edelleen useita rakenteellisia fyysisiä ja henkisiä esteitä, jotka rajoittavat vammaisten henkilöiden itsenäistä toimintaa, itsemääräämisoikeutta sekä yhteiskunnallista osallistumista ja osallisuutta.

Tarkastelu myös osoitti, että vammaiset kohtaavat syrjintää kaikilla elämänalueilla. Kysymys ei ole välttämättä tarkoituksellisesta suorasta syrjinnästä vaan yhtä lailla kyvyttömyydestä asettua vammaisen henkilön asemaan ja samaistua hänen näkökulmaansa. Vammaisten henkilöiden syrjintä onkin suurelta osin rakenteellista. Tarkastelun keskeiset havainnot ja niiden perusteella suositeltavat korjaustoimenpiteet on koottu taulukkoon 19.

²⁹⁹ SAK 2015.

³⁰⁰ Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2016b.

TAULUKKO 19. Vammaisten henkilöiden ihmisoikeuksien toteutuminen ja havaittujen puutteiden suositeltavat korjaustoimet

Indikaattorit	Merkittävimmät havainnot	Suosittelvat toimenpiteet
Lainsäädäntö	<p>YK:n vammaissopimus on ratifioitu.</p> <p>Lainsäädäntö on pirstaleista eikä kaikin osin rakennu vammaissopimuksen lähtökohdille.</p> <p>Oikeustiede ei ole osallistunut riittävästi vammaisoikeuden kehittämiseen.</p>	<p>Sosiaalihuolto- ja sosiaaliturvalainsäädännön ihmisoikeuskeskeisen tulkintatradition vahvistaminen.</p> <p>Ihmisoikeussopimusten ruohonjuuritason seurantamekanismien ja/tai välineiden parantaminen ja noudattaminen.</p> <p>Oikeustieteellisen vammaistutkimuksen vahvistaminen ja tietopohjan kasvattaminen.</p>
Ihmisoikeusvalvontaelinten ja tuomioistuinten huomiot	<p>Vammaiset kohtaavat runsaasti syrjintää kaikilla elämänalueilla.</p> <p>Vammaislainsäädännön soveltamiseen liittyvistä oikeustapauksista puuttuu usein ihmisoikeusnäkökulma.</p>	<p>Syrjinnän kitkeminen ja vammaisten henkilöiden voimaannuttaminen.</p> <p>Ihmisoikeusnäkökulman vahvistaminen vammaisten henkilöiden asemaan liittyvän lainsäädännön oikeudellisessa tulkinnassa.</p>
Sikiöseulonta	Lainsäädäntötason muutokset ovat vähentäneet vammaisten lasten syntyvyyttä.	Sikiöseulontoja koskevan arvokeskustelun käyminen ihmisoikeusnäkökulmasta.
Esteettömyys	<p>Fyysisen esteettömyyden edistäminen on pysähtymässä.</p> <p>Aistillinen esteettömyys turvataan helpommin kuin fyysinen esteettömyys.</p>	<p>Esteettömyysnormien purkamisen pysäyttäminen.</p> <p>Tiedon esteettömyyden ihmisoikeusluonteesta lisääminen ihmisoikeuskasvatuksen avulla.</p>
Vammaispalvelut	Kuntien ja asiakkaiden päinvastaiset kokemukset vammaispalveluiden saavutettavuudesta ja luotettavuudesta.	Vammaispalveluihin liittyvien ongelmien tarkempi paikantaminen ja palveluiden kehittäminen vammaisten henkilöiden kokemustiedon perusteella.
Vammaisten taloudellinen asema	<p>Vammaiset joutuvat rakenteelliseen köyhyysloukkuun.</p> <p>Vammaisten työllisyysaste on matala suhteutettuna ei-vammaisiin.</p>	<p>Köyhyysloukkujen syntyminen liittyy rakenteelliseen syrjintään, jota tulisi murtaa laajentamalla ymmärrystä vammaisista, vammaisten oikeuksista sekä vammaisista oikeuksien haltijoina ja yhteiskunnallisina toimijoina. Tämä edellyttää esimerkiksi ihmisoikeuskasvatusta.</p> <p>Vammaisten työllistyminen on nostettava laajemmin vammaispolitiikan keskiöön sosiaalihuollollisen näkökulman sijaan.</p>

8 KOKOAVIA PÄÄTELMIÄ JA TOIMENPIDE-SUOSITUKSIA

8.1 Ihmisoikeusindikaattori työ pähkinänkuoressa

Ihmisoikeusindikaattorit ovat oikeusperusteisia osoittimia

Tässä julkaisussa on kuvattu, kuinka oikeusperusteisia ihmisoikeusindikaattoreita voidaan käyttää Suomen ihmisoikeustilanteen kehityksen seurannassa. Ihmisoikeusindikaattorien kehittämistyöhön sisältyy selvä arvovalinta: ihmisoikeuspolitiikan seurantaan tulee käyttää sellaisia oikeusperusteisia indikaattoreita, joilla on kiinteä sidos oikeusjärjestykseen. Tämä arvovalinta on omaksuttu niin YK:n ja Euroopan unionin perusoikeusviraston piirissä, kuin myös indikaattoriyössä Suomea pidemmällä olevissa maissa kuten Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

Seuraavaksi käydään vielä tiiviisti läpi, kuinka oikeusperusteisia ihmisoikeusindikaattoreita rakennetaan ja sovelletaan purkamalla indikaattori työ viideksi toisiaan ajallisesti seuraavaksi vaiheeksi:

- Ihmisoikeuden kokonaisvaltainen hahmottaminen,
- Ihmisoikeuteen liittyvien toimintastandardien analysointi,
- Rakenne-, prosessi- ja lopputulosindikaattorien rakentaminen,
- Indikaattorikehikon soveltaminen ja
- Indikaattoritiedon käyttäminen ihmisoikeuspolitiikan suuntaamiseen.

Ensimmäinen askel: ihmisoikeuden kokonaisvaltainen hahmottaminen

Jotta jonkin ihmisoikeudeksi määritellyn asiointilan toteutumista todellisuudessa voidaan tarkastella, on tarkastettava ihmisoikeus hahmotettava kokonaisvaltaisesti. Se on otettava haltuun kokonaisuutena, jossa ihmisoikeuksiin yhdistyvät sekä sisällöllinen-, muodollinen- että kamppailunäkökulma.

Sisällöllinen näkökulma liittyy ihmisoikeuskeskustelun osaksi keskustelua ihmisarvoisen elämän sisällöstä ja sen saavuttamisen vaatimista toimintavalmiuksista (capabilities). Muodollinen näkökulma kiinnittää huomion siihen, millaisia oikeusjärjestykseen kuuluvia, yhteisesti valtiosopimuksissa ja kansallisissa perustuslaeissa sovittuja, oikeudellisia velvoitteita ihmisoikeudet ovat. Ihmisoikeuksien poliittisuutta korostava kamppailunäkökulma puolestaan muistuttaa, ettei ihmisoikeuksien sisältöä voi irrottaa niistä taisteluista, joita eri tavoin alistetut ryhmät käyvät saavuttaakseen täyden tunnustuksen ihmisyydelleen.

Käytännössä ihmisoikeuden kokonaisvaltainen hahmottaminen tarkoittaa sitä, että ensin muodollista näkökulmaa painottavat ihmisoikeussäännökset liitetään ihmisoikeusindikaattoreita luotaessa niitä vastaavien toimintakykyjen avulla muodostettujen elämäalueiden yhteyteen. Tämän jälkeen hahmotellaan vielä ne yksilölliset, resurssihin liittyvät ja rakenteelliset piirteet, joissa tuota ihmisoikeuskokonaisuutta koskevat kamppailut käydään.

Koska ihmisoikeusindikaattorien luominen ja soveltaminen ovat osa aktiivista valintoja sisältävää ihmisoikeuspolitiikkaa, ihmisoikeuksien kokonaisvaltainen hahmottaminen tulee

tehdä mahdollisimman hyvin asiantuntijoita ja kansalaisyhteiskuntaa osallistavalla tavalla. Etenkin kamppailujen tunnistamisessa puhevallan tulee olla heillä, jotka tosiasiasa kamppailevat ihmisoikeuksiensa ja inhimillisen elämän yhdenvertaisten puitteidensa toteutumisesta.

Toinen askel: toimintastandardien analysointi

Ihmisoikeusindikaattori työ alkaa siis tarkasteltavien ihmisoikeuksien kokonaisvaltaisella hahmottamisella. Kun jokin ihmisoikeus, kuten esimerkiksi oikeus terveyteen, on hahmotettu kokonaisvaltaisesti, ihmisoikeusindikaattoriä tulee jatkaa analysoimalla tuosta ihmisoikeudesta seuraavia toimintastandardeja: toimintastandardi kertoo mitä ihmisoikeus velvoittaa tekemään. Kysymys voi olla tietyyppisen lainsäädännön luomisesta, taloudellisten tai muiden resurssien jakamisesta taikka esimerkiksi jonkin syrjivän tosiasiallisen toiminnan poiskitkemisestä asennekasvatuksen avulla.

Toimintastandardi voi olla selkeään tavoitteeseen sidottu tai sitten vapaammin tavoitteen asettava. Maksuttoman korkeakoulutuksen kaikille toteuttaminen on esimerkki tavoitesidotusta toimintastandardista. Vastaavasti ihmisten itsensäkehittämismahdollisuuksien ylläpitäminen esimerkki vapaasti määrittyvästä tavoitteesta, sillä se ei yksiselitteisesti osoita tilannetta, jolloin toimintastandardin mukaisen tavoitteen voi katsoa toteutuvan täydellisesti.

Toimintastandardin hahmottaminen siinä yhteiskunnallisessa tilanteessa ja tosiasiatodellisuudessa, jossa kulloinkin eletään, vaatii tuekseen oikeudellisten ihmisoikeusvelvoitteiden kytkemistä niihin yhteiskuntapoliittisiin rakenteisiin, joiden puitteissa ihmisoikeusvelvoitteiden asettama asiointi voidaan tosiasiasa tavoittaa. Riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen on esimerkiksi asemitava sosiaali- ja terveyspolitiikan rakenteisiin. Ihmisoikeusvelvoitteiden liittyvien toimintastandardien tarkemmassa analysoimisessa voidaan tällöin hyödyntää jaottelua ihmisoikeuksien kunnioittamis-, suojaamis-, toteuttamis- ja edistämismahdollisuuksiin, joista voidaan johtaa erityyppisiä reunaehtoja toimintastandardeille.

Ihmisoikeusindikaattori työssä on tärkeää edetä ihmisoikeussäännösten ja toimintavalmiustyypisten ihmisoikeusideoiden tarkastelussa toimintastandardien tasolle, sillä käytännössä ihmisoikeusindikaattori työ keskittyy olennaisesti toimintastandardien, niihin pohjautuvan tosiasiallisen toiminnan ja tuon toiminnan lopputulosten arviointiin. Ihmisoikeusindikaattorien oikeusperusteisuus edellyttää kuitenkin, ettei toimintastandardien hahmottamiseen hypätä suoraan ilman niiden kiinnittämistä oikeudellisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja niiden velvoittamien toimijoiden analysointiin.

Kolmas askel: rakenne-, prosessi- ja lopputulosindikaattorien rakentaminen

Kun toimintastandardit on hahmotettu, ne voidaan kiinnittää rakenne-, prosessi- ja lopputulosindikaattoreihin. Tämän kolmiportaisen indikaattoriaselman käyttäminen selkeyttää ihmisoikeusindikaattorien valinta- ja kehitysprosessia. Nämä eri indikaattori tyypit kuvaavat eri tavoin ihmisoikeuksiin sitoutumisen, niiden edistämisen tai niistä nauttimisen tilaa:

- Rakenneindikaattoreihin kiinnitetään sellaisia toimintastandardeja, jotka edellyttävät valtion sitoutumista ihmisoikeusvelvoitteisiin ja niiden voimaan saattamista

kansallisessa aineellisessa lainsäädännössä sekä ihmisoikeuspolitiikan institutionaalisissa rakenteissa.

- Prosessi-indikaattoreihin kiinnitetään toimintastandardeja, jotka asettavat toimintavelvoitteita ryhtyä toimenpiteisiin, joilla ihmisoikeusvelvoitteita toimeenpannaan.
- Lopputulosindikaattoreihin kiinnitetään puolestaan toimintastandardeja, jotka kehottavat saavuttamaan jonkin lopputuloksen. Ne kertovat tuon ihmisoikeusperusteisen lopputuloksen tosiasiallisesta toteutumisesta ihmisten elämässä.

Se, mitä indikaattoreita ihmisoikeuteen loppujen lopuksi kiinnitetään, on puhtaasti tilannesidonnainen kysymys, sillä indikaattorien valintaan vaikuttaa keskeisesti se, mitä kulloinkin pidetään mittaamisen arvoisena. Käytännössä rakenne-, prosessi- ja lopputulosindikaattorien muodostamisen tulisi tapahtua tavalla tai toisella viranomaisen ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden yhteistyönä.

Usein indikaattorien kiinnittäminen ihmisoikeuteen tapahtuu kaksivaiheisesti. Ensin kokonaisvaltaisesti hahmotetun ihmisoikeuden ja siitä johdettujen toimintastandardien pohjalta laaditaan ns. pitkä indikaattorilista (long-list of indicators), joka kuvaa kaikkia mahdollisia rakenne-, prosessi- ja lopputulosindikaattoreita, jotka voitaisiin kiinnittää ihmisoikeuteen. Tämän jälkeen pitkä lista karsitaan lyhyeksi indikaattorilistaksi (short-list of indicators), joka pitää sisällään vain keskeiset tarkastelun kohteeksi valittavat indikaattorit. Juuri tässä työvaiheessa, jossa osa potentiaalisista indikaattoreista valitaan tarkastelun kohteeksi ja osa julistetaan toisarvoiseksi kohinaksi, ilmenee indikaattorityön luonne ihmisoikeuspolitiikan agendan asettajana.

Käytännön indikaattorityössä indikaattorien valinta ja kuvaaminen tapahtuvat yhtäaikaaisesti niiden tietoperustan hahmottamisen kanssa. Usein indikaattorien muodostamista ohjaakin se, millaista tietoa on valmiiksi saatavilla tai indikaattorityöhön osoitettujen voimavarojen puitteissa hankittavissa. Ihmisoikeusindikaattorityön tulee perustua kattavalle ja monipuoliselle lähdeaineistolle, joka kuvaa monesta eri näkökulmasta ihmisoikeustilannetta ja siinä tapahtuvia muutoksia.

Kokonaisvaltainen ymmärrys ihmisoikeustilanteesta voidaan saavuttaa vain hyödyntämällä voimassaolevaa oikeutta kuvaavien oikeuslähteiden ja oikeudellisten valvontaelinten tekemien havaintojen ohella monipuolisesti erilaisia kokemustietoon ja hallinnollisiin rekistereihin perustuvia laadullisia ja tilastollisia aineistoja. Tietolähteitä valittaessa on kiinnitettävä erityisesti huomio siihen, että sama ilmiö näyttää usein erilaiselta eri näkökulmista. Esimerkiksi se, mitä palvelun tuottaja pitää hyvänä ja yhdenvertaisuutta ylläpitävänä toimintatapana saattaa hahmottua ongelmalliseksi ja eriarvoistavaksi palvelun käyttäjien näkökulmasta.

Vain intressiryhmiä konsultoimalla voidaan selvittää ja varmistaa tietoperustan tasapainoisuus sekä se, että olennaiset ihmisoikeusongelmat tai haavoittuvaiset ryhmät on kyetty ottamaan huomioon. Intressiryhmien osallistaminen voi tapahtua esimerkiksi sähköpostitse ja järjestämällä tapaamisia tai seminaareja, joissa vuorovaikutus tapahtuu. Intressiryhminä on myös mahdollista hyödyntää muita tarkoituksia varten luotuja institutionaalisia rakenteita kuten esimerkiksi Ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskuntaa, valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkostoa tai erilaisia ihmisoikeusasioihin liittyviä neuvottelukuntia. Koska jo indikaattorikehikon rakentaminen itsessään on ihmisoikeuspolitiikkaa edistävä toimi, on tärkeää, että esimerkiksi

kansalaisjärjestöt, viranomaiset ja asiantuntijat ovat laajasti mukana indikaattorien ja niihin liittyvän tietoperustan valinnassa.

Indikaattoritarkastelussa lopulta käytettävien indikaattorien muodostaminen on aikaavievä ja työläs prosessi, johon pitää varata aikaa. Monien ihmisoikeusindikaattoriyöhön liittyvien epäonnistumisten katsotaan johtuvan liian hätäisesti tehdystä sovellettavan indikaattorilistan valinnasta eli siitä, että sovellettavien indikaattorien valintaan on hypätty ilman potentiaalisten indikaattorien pohdintaa ja pitkän indikaattorilistan kokoamista.

Sovellettavien ihmisoikeusindikaattorien valinnalle pitää olla läpinäkyvät perusteet. Indikaattorien tulisi olla ainakin seuraavat kriteerit täyttäviä:

- yksinkertaisia ja harvalukuisia,
- oikeusperustaan selvästi kiinnittyviä,
- ihmisoikeuspolitiikan kannalta ajankohtaista ja merkityksellistä tietoa tuottavia,
- ajassa tapahtuvien muutosten tarkasteluun soveltuvia sekä
- herkkiä syrjinnän, eriarvoisuuden ja haavoittuvien ryhmien näkökulman tunnistamiselle.

Neljäs askel: indikaattorikehikon soveltaminen

Kun sovellettavat indikaattorit tietolähteineen on muodostettu, on syntynyt indikaattorikehikko. Tässä yhteydessä siirrytään indikaattorikehikon soveltamisvaiheeseen ja aiemmissa vaiheissa vahvasti mukana pidetyt intressiryhmät suljetaan prosessin ulkopuolelle. Tässä vaiheessa indikaattoritarkastelun vastuu annetaan siitä huolehtivan tutkijaryhmän tehtäväksi. Tutkijaryhmään on tärkeää koota monialaista osaamista, jotta tutkijaryhmä kykenee tarkastelemaan niin kokemustietoa, tilastoaineistoja kuin oikeuslähteitäkin.

Indikaattorikehikkoa käytettäessä oikeuksien toteutumista tarkastellaan eri tekijöiden kuten iän, sukupuolen, etnisen taustan tai muun syyn perusteella luokitellen. Se mitä tekijöitä tarkasteluun valitaan, riippuu yhtäältä indikaattoriyön tavoitteista ja toisaalta tietolähteiden asettamista rajoitteista.

Suurin hyöty ihmisoikeusindikaattoritiedosta on nähty saatavan silloin, kun sitä kyetään tuottamaan väestöryhmittäin eritellyssä muodossa yhteiskuntapoliittisesti keskeisimpien kysymysten paikantamiseen ja ratkaisemiseen. Ihmisoikeustutkimuksen piirissä vallitseeikin tällä hetkellä laaja yksimielisyys siitä, että ihmisoikeusindikaattoriyön voimavaroja tulisi ohjata yhdenvertaisuuspolitiikan ja haavoittuvien väestöryhmien ihmisoikeustilanteen seurantaan. Esimerkiksi etnisen alkuperän, sukupuolen tai vammaisuuden perusteella tapahtuva rakenteellinen syrjintä ovat ihmisoikeusindikaattorien avulla tapahtuvan tarkastelun ydinaluetta.

Viides askel: Indikaattoritarkastelun tuottaman tiedon hyödyntäminen ihmisoikeuspolitiikan suuntaamisessa

Ihmisoikeusindikaattorit ovat työkaluja, joita ei kannata liiaksi teoretisoida ja hioa kirjoituspöydällä. Niiden merkitys on lähes yksinomaan niiden kontekstisidonnaisessa käyttökelpoisuudessa osana kansallista ihmisoikeuspolitiikkaa. Niinpä ihmisoikeusindikaattorien välittämän tilannekuvan saamisella valtion ihmisoikeuspolitiikasta ei ole itseisarvoa vaan sen sijaan yksinomaan välinearvo.

Kun ihmisoikeusindikaattoritarkastelun suorittanut tutkijaryhmä on saanut työnsä valmiiksi, se raportoi työnsä. Raporttiin voi sisältyä toimenpide-ehdotuksia ihmisoikeuspolitiikan suuntaamiseksi ja kehittämiseksi taikka sitten raportti voi toimia pohjana toimenpide-ehdotusten muodostamiselle. Joka tapauksessa on tärkeää jälleen sitouttaa ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanon kannalta keskeiset sidosryhmät toimenpide-ehdotusten muotoiluun.

Tämän hankkeen puitteissa ei ole ollut mahdollista osallistaa sidosryhmiä indikaattorityöhön sellaisella tavalla, jolle varsinaisessa ihmisoikeusindikaattorityössä indikaattorikehikon rakentamisen ja soveltamisen tulisi perustua. Seuraavassa vaiheessa ihmisoikeusindikaattorityön integroimisessa osaksi suomalaista ihmisoikeusarkkitehtuuria olisikin keskityttävä sidosryhmien osallistamiseen jollakin ihmisoikeuspoliittisesti ajankohtaisella osa-alueella.

8.2. Ihmisoikeusindikaattorien kehitystyö on kiinnitettävä ihmisoikeusarkkitehtuurin kokonaisvaltaiseen kehittämiseen

Suomen ihmisoikeusarkkitehtuuri hakee vielä muotoaan

Suomalaisessa ihmisoikeuskeskustelussa tapahtui merkittävä murros, kun vuonna 1995 voimaan tullut perusoikeusuudistus päivitti suomalaista ihmisoikeuskulttuuria. Murrosta olivat pohjustaneet jo aiempien vuosikymmenten valtiosäännön uudistuskeskustelut sekä Suomen muuttunut kansainvälispoliittinen asema, joka teki muun muassa mahdolliseksi Suomen liittymisen Euroopan neuvostoon vuonna 1989 ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen hyväksymisen vuonna 1990.

Vaikka Suomi on määrätietoisesti ratifioinut kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ja pääsääntöisesti kunnioittanut hyvin ihmisoikeuksien valvontaelimien antamia ratkaisuja ja suosituksia, Suomen ihmisoikeuskulttuuria voidaan pitää varsin nuorena. Tämä näkyy siinä, että ihmisoikeuspolitiikan kansallinen toimeenpanorakenne, josta voidaan käyttää nimeä ihmisoikeusarkkitehtuuri, hakee vielä muotoaan.

Ihmisoikeuksien lainsäädäntökeskeisestä ennakkovalvonnasta ja sopimusveloitteiden jälkivalvonnasta esimerkiksi määräaikaisraportoinnin muodossa on havaittavissa siirtymä kokonaisvaltaisempaan ihmisoikeuksien toteutumisen arviointiin. Tässä julkaisussa käsiteltyä ihmisoikeusindikaattorityötä onkin syytä tarkastella osana suomalaisen ihmisoikeusarkkitehtuurin kokonaisvaltaista kehittämistä.

Ihmisoikeustutkimuksen piirissä katsotaan, että valtion muun kuin tuomioistuin- ja laillisuusvalvontatyypin ihmisoikeuksien toimeenpanorakenteen (non-judicial human rights implementation architecture) tulisi rakentua neljän kivijalan varaan. Nämä ovat kansallinen ihmisoikeusinstituutio, hallituksen tai parlamentin vahvistama poliittinen ihmisoikeustoimintaohjelma, ihmisoikeustilanteen kehittymistä seuraava ihmisoikeusindikaattorityö ja politiikkatoimien systemaattinen ihmisoikeusvaikutusten arviointi. Ihmisoikeusarkkitehtuurin kivijalat ovat toisiinsa linkittyneitä eli käytännössä toisistaan riippuvaisia ja niiden kehittämisen on oltava koordinoitua ja tasapainoista.³⁰¹

³⁰¹ Ks. DeBeco 2010.

Ihmisoikeusindikaattorityön koordinaatiovastuu kuuluu tavallisesti kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle

Kansallisen ihmisoikeusinstituution tehtävänä on ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvä asiantuntija-, neuvonta- ja selvitystoiminta, ihmisoikeuskasvatus, ihmisoikeuskoulutus ja ihmisoikeustiedotus sekä ihmisoikeusvelvoitteiden seuranta. Se voi lisäksi käsitellä ihmisoikeusvalituksia ja kanteluita, avustaa yksittäisissä ihmisoikeusloukkaustapauksissa sekä antaa suosituksia viranomaisille. Käytännössä se toimii siten riippumattomana ihmisoikeuspolitiikan asiantuntijainstituutiona.³⁰²

Suomessa kansallisen ihmisoikeusinstituution muodostavat Ihmisoikeuskeskus, ihmisoikeusvaltuuskunta ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia yhdessä. Samalla sen ulkopuolella toimii useita kansallisen ihmisoikeuspolitiikan kannalta keskeisiä organisaatioita kuten valtioneuvoston oikeuskansleri, lapsiasiavaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu, tietosuojavaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu. Nämä kaikki voisivat periaatteessa olla myös osa kansallista ihmisoikeusinstituutiota näin haluttaessa. Käytännössä eräät ihmisoikeuspolitiikan alueet ovat siten vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen ja kidutuksen kiellon valvonnan tapaan kiinteästi kansalliseen ihmisoikeusinstituutioon sidoksissa, kun taas toiset ovat ihmiskaupan valvonnan kaltaisesti kytköksissä kansallisen ihmisoikeusinstituution ulkopuolisiin rakenteisiin.

Kansallisella ihmisoikeusinstituutiolla ei ole tällä hetkellä niin keskeistä asemaa ihmisoikeuksien edistämistyössä kuin sillä voisi olla, kun jo valtaosa edistämistyöhön osoitetuista julkishallinnon henkilötövuosista kohdistuu sen ulkopuolelle erityisvaltuutettujen toimistoihin. Kuitenkin samalla erityisvaltuutettujen toimistot ovat hyvin haavoittuvia, eikä niillä ole yksittäisinä viranomaisina riittäviä voimavaroja esimerkiksi ihmisoikeusindikaattorityön toteuttamiseen.

Ihmisoikeustutkimuksen piirissä on katsottu, että ihmisoikeusindikaattorityön koordinaatiovastuu soveltuu hyvin kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle. Suomessa Ihmisoikeuskeskus on kuitenkin tällä hetkellä niin heikosti resursoitu, että ihmisoikeusindikaattorityön koordinaatiovastuun antaminen sille edellyttää käytännössä lisäresurssien osoittamista.

Parhaiten riittävien resurssien varmistaminen tapahtuu hakemalla toiminnallista synergiaa kaikkien ihmisoikeuksien valvontaan ja edistämiseen luotujen viranomaisten kokoamisella yhtenäiseksi ihmisoikeustalotyypiksi ihmisoikeusasiantuntijakeskukseksi kansallisen ihmisoikeusinstituution ympärille. Ihmisoikeusarkkitehtuurin seuraavassa kehittämissivaiheessa tulisi keskittyä siihen, että hajallaan oleva ihmisoikeusasiantuntemus saataisiin saman organisaation alle ja ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanoon käytettävät resurssit optimaalisesti hyödynnettyiksi.³⁰³

³⁰² Kansallisen ihmisoikeusinstituution asema ja tehtävät määrittävät YK:n vuonna 1993 asettamien niin kutsuttujen Pariisin periaatteiden mukaan. Suomen kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle on myönnetty Pariisin periaatteiden mukainen A-status.

³⁰³ Vastaava ehdotus tehtiin kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman arvioinnin yhteydessä (ks. Viljanen et al. 2014, s. 49). Oikeusministeriön asettama perus- ja ihmisoikeustoimijaselvitystyöryhmä ei ole kuitenkaan pitänyt tätä ainakaan vielä tarpeellisenä, vaikka se kiinnittikin huomion muun muassa erityisvaltuutettujen ja ihmisoikeuskeskuksen resurssiongelmien (ks. Oikeusministeriö 2015, s. 59–60).

Ihmisoikeusindikaattorien avulla tuotetun tiedon tulisi pohjustaa hallituksen ihmis- oikeustoimintaohjelman laadintaa

Ihmisoikeustoimintaohjelmalla viitataan valtion ihmisoikeuspolitiikalle suuntaviivat tietyille ajanjaksolle asettavaan asiakirjaan, joka on saanut itselleen poliittisen hyväksynnän. Ihmisoikeustoimintaohjelma voi olla esimerkiksi hallituksen omaksi toimikaudekseen itselleen asettama ohjelma tai eduskunnan jollekin päättämälleen ajanjaksolle asettama ohjelma. Siinä tehdään lyhyen aikavälin ihmisoikeuspolitiikkaa koskevia valintoja, eli osoitetaan ne osa-alueet, joihin valtio tulee valitulla ajanjaksolla keskittymään, ja ne konkreettiset toimenpiteet, joita valtio aikoo näillä osa-alueilla toteuttaa.

Hyvään ihmisoikeustoimintaohjelmaan sisältyy lisäksi jonkinlainen arviointimenettely, jonka avulla varmistetaan, ovatko asetetut tavoitteet tulleet saavutetuiksi. Vaikka toimintaohjelman laadinta on hyvä tehdä vuorovaikutuksessa kansalaisyhteiskunnan kanssa, on syytä muistaa, että kyseessä on aina valtion oma toimintaohjelma.

Suomessa laaditaan tällä hetkellä säännöllisesti kaksi asiakirjaa, jotka täyttävät ihmisoikeustoimintaohjelman yleiset tunnusmerkit: valtioneuvoston eduskunnalle antama ihmisoikeusselonteko sekä valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkoston avulla valmisteltava valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma. Selontekoja on annettu vuodesta 2004 aina vaalikauden lopussa. Ensimmäinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma laadittiin vuonna 2012 ja seuraavan toimintaohjelman valmistelu on tätä kirjoitettaessa käynnissä.

Ihmisoikeustutkimuksen piirissä on katsottu, että ihmisoikeustoimintaohjelman laatimisen olisi hyvä perustua ihmisoikeusindikaattorien tuottamalle tiedolle valtion ihmisoikeustilanteesta. Ihmisoikeusindikaattorityö ja ihmisoikeustoimintaohjelman laatiminen liittyvät siten kiinteästi yhteen ja on tärkeää, että ihmisoikeusindikaattorityötä koordinoiva taho ja ihmisoikeustoimintaohjelman laatimista koordinoiva taho ovat keskenään tiiviissä vuorovaikutuksessa.

Tästä näkökulmasta voisi olla perusteltua antaa ihmisoikeusindikaattorityön koordinaatiovastuu oikeusministeriön kieli-, demokratia- ja perusoikeusasioiden osastolle, jossa koordinoidaan myös valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman laadintaa. Tämä on kuitenkin jossakin määrin vastoin ihmisoikeustutkimuksen piirissä korostettua näkökohtaa siitä, että ihmisoikeusindikaattorityön koordinaation olisi hyvä olla käsivarren mitan päässä hallituksesta olevalla toimijalla indikaattorityön läpinäkyvyyden ja riippumattomuuden vahvistamiseksi. Ihmisoikeusindikaattorityön koordinaatiovastuun kohdentaminen jollekin viranomaistoimijalle on siten vahvasti sidoksissa siihen, miten ihmisoikeusarkkitehtuuria yleisesti kehitetään.

Ilman merkittävien lisäresurssien osoittamista indikaattorityöhön Suomeen ei voida luoda useita elämänalueita kattavaa ihmisoikeusindikaattorikehikkoa

Edellä on todettu, että ihmisoikeusindikaattorityön tulisi nivoutua osaksi kansallisen ihmisoikeusinstituution toimintaa sekä kansallisen ihmisoikeustoimintaohjelman laadintaa. Ihmisoikeusindikaattorityön tarkoituksena on tuottaa tietoa ihmisoikeustilanteesta ihmisoikeuspolitiikan suuntaamiseksi. Kuten kaiken indikaattorityön, ihmisoikeusindikaattorityön ytimessä on valintojen tekeminen: tietyt ihmisoikeuskysymykset nostetaan ihmisoikeuspolitiikan agendalle ja toiset häivytetään taustalle kohinaksi.

Käytännössä se, kuinka laaja kuva ihmisoikeusindikaattorien avulla saadaan piirrettyä Suomen ihmisoikeustilanteesta, on täysin riippuvainen ihmisoikeusindikaattorityöhön

osoitettavista resursseista: mitä pienemmät resurssit, sitä vähemmän elämäntilanteita on mahdollisuus ottaa indikaattorityön piiriin.

Tutkijaryhmämme käsityksen mukaan ilman merkittävien, käytännössä useissa henkilötyövuosissa laskettavien, lisäresurssien osoittamista ihmisoikeusindikaattorityöhön, Suomessa ei ole mahdollista luoda useita elämäntilanteita kattavaa ihmisoikeusindikaattorikehikkoa. Yhdistyneen kuningaskunnan Human Rights and Equality Commissionin toteuttamat laajat ihmisoikeusindikaattoriprojektit ”How fair is Britain?”- ja ”Is Britain Fairer?” ovat maksaneet yksittäisinä projekteina yli miljoona euroa, minkä lisäksi Human Rights and Equality Commission käyttää osana pysyvää tutkimus- ja selvitystoimintaansa useita henkilötyövuosia vuosittain projektien ulkopuolella indikaattorityöhön.

Resurssinäkökulmasta olisi optimaalisinta kytkeä ihmisoikeusindikaattorien kehittämistyö Suomessa ensi vaiheessa jonkin yksittäisen ihmisoikeussopimuksen raportointimekanismien tai jonkin tietyn elämäntilanteen ihmisoikeusmonitoroinnin kehittämiseen. Käytännössä kysymykseen tulisivat esimerkiksi lapsen oikeuksien sopimuksen tai vammaissopimuksen raportointimekanismien kehittämistoimet. Ihmisoikeuspoliittisesti ajankohtaisimpana alueena ihmisoikeusindikaattorien kehittämistyön näkökulmasta tutkijaryhmämme pitää näistä vammaisten henkilöiden oikeuksien seuranta.

Ihmisoikeusindikaattorityön eteenpäin vieminen edellyttää myös riittävän pitkäjänteistä toiminnan suunnittelua. Nyt indikaattorityötä on viety eteenpäin indikaattorityön kehittämisen kannalta epätarkoituksenmukaisen lyhyinä projekteina. Olisi tärkeää pyrkiä kohti vakaampia rakenteita ottaen esimerkiksi vakiintunut demokraatiaindikaattorityö ja siihen liittyvä vaalitutkimuskonsortion toiminta kehittämistoimien suunnittelun kiinnekohdiksi. Vakaisiin rakenteisiin pyrkimistä edesauttaisi se, että ihmisoikeusindikaattorityön koordinaatiovastuu annettaisiin jollekin nimetylle viranomaiselle. Samalla olisi syytä nimetä ihmisoikeusindikaattorityön koordinoinnista vastaava vastuuvirkamies.

Myös yliopistollisen ihmisoikeustutkimuksen ja empiirisen oikeustutkimuksen kehittymistä ihmisoikeusindikaattorityötä tukevaan suuntaan olisi kehitettävä. Ihmisoikeustilanteen seuranta palvelevaa muuta kuin lainopillista perustutkimusta tehdään tällä hetkellä Suomessa hyvin vähän. Tämä johtuu osaltaan siitä, etteivät ihmisoikeuskysymykset ole olleet laajalti oikeuspoliittisen tai lainsäädäntötutkimuksellisen tutkimuskiinnostuksen kohteena.

Ihmisoikeusindikaattorien rakentamista ja käyttöä rajoittavat aina olennaisesti myös tarkasteluun käytettävissä olevat aineistot. Tämän tutkimushankkeen pilottitutkimukset osoittivat, että siinä missä väestön terveyserojen käsittelyyn on olemassa hyvin aineistoa, vammaisten henkilöiden asemaa koskevaa tietoa on niukasti saatavilla. Ihmisoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen kannalta olisi tarpeellista kiinnittää huomiota siihen, että saatavilla on riittävästi ihmisoikeuspoliittisesti relevanttia kokemustietoa. Juuri ihmisiltä itseltään koottu kokemustieto tuottaa syvällistä ymmärrystä ihmisoikeuksien merkityksestä ihmisten arjessa.

Ihmisoikeusindikaattorityön resursoinnissa ei ole siten kysymys yksinomaan siitä, että indikaattorikehikon luomisen ja soveltamisen vaatimat resurssit on turvattava. Oikeastaan vielä olennaisempaa on osoittaa rekisteri- ja tilastoviranomaisille sekä erityyppisten kyselyiden ja haastattelujen tuottamiseen tarvittavat voimavarat. Kansainväliset esimerkit osoittavat, että ihmisoikeusindikaattorien käyttökelpoisuus ihmisoikeuspolitiikan kannalta olennaisen tiedon tuottamiseen on pitkälti riippuvainen niistä ratkaisuista, joita indikaattoritarkastelun tietolähteitä tuotettaessa tehdään.

Tämän hankkeen yhteydessä tutkijaryhmälle on selvinnyt, ettei väestöryhmittäin ryhmiteltyä tietoa ei ole riittävästi saatavilla ihmisoikeuspolitiikan näkökulmasta riittävän kattavaan yhdenvertaisuustarkasteluun. Juuri yhdenvertaisuustarkastelun eli elämänalueiden tarkastelun väestöryhmittäin tulisi olla ihmisoikeusindikaattorityön ytimessä. Siksi osana ihmisoikeusarkkitehtuurin kehittämistä olisi avattava keskeisten yhteiskuntatilastojen tuottajien kanssa keskustelu siitä, miten tilastointia voitaisiin kehittää mahdollisimman hyvin muun muassa haavoittuvat ryhmät tunnistavaksi.

Ihmisoikeusindikaattorien ohella on kehitettävä ihmisoikeusvaikutusten arvioitimekanismeja

Ihmisoikeusvaikutusten arvioinnilla viitataan sen arvioimiseen, kuinka jokin politiikkatoimi vaikuttaa ihmisten ihmisoikeuksien toteutumiseen. Ihmisoikeusvaikutusten arviointi rinnastuu siten esimerkiksi ympäristövaikutusten ja yritysvaikutusten arviointiin. Suomalaisessa keskustelussa ihmisoikeusindikaattorityö ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi on samaistettu usein toisiinsa. Esimerkiksi valtioneuvoston ensimmäisessä perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa ihmisoikeusindikaattorien kehittämistä käsiteltiin yhdessä toimintaohjelman hankkeiden vaikuttavuuden arvioinnin kanssa.

Ihmisoikeusarkkitehtuurin kehittämisen kannalta ihmisoikeusindikaattorityössä ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa on kysymys erillisistä asioista. Indikaattorityö katsoo ensinnäkin ajallisesti taaksepäin analysoidessaan, miten ihmisoikeuksien toteutumisen nykytilaan on tultu. Ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa katsotaan puolestaan eteenpäin kysyen, millaiseen tulevaisuuteen jokin ihmisoikeuksien toteutumiseen vaikuttava politiikkatoimi johtaa. Samalla ihmisoikeusindikaattorityö kiinnittyy konkreettisiin tapahtumiin, jotka valtio on jo toteuttanut tai jättänyt toteuttamatta. Ihmisoikeusvaikutusten arviointia ei puolestaan kiinnitetä mihinkään konkreettisiin tapahtumiin, sillä konkreettisimmillaankin ne voidaan kiinnittää trendiekstrapolaatiosta ammentaviin staattisiin mikrosimulointeihin. Ihmisoikeusindikaattorityöllä ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnilla on siten eri tietolähteet ja tiedonintressi. Ihmisoikeusindikaattorityön ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin keskinäissuhdetta voidaan kuvata siten, että ihmisoikeusindikaattorityön avulla voidaan joskus myöhemmin tarkastella sitä, kuinka oikeaan ennen jotakin politiikkatoimintaa tehty ihmisoikeusvaikutusten arviot ovat osuneet.

Tällä hetkellä Suomessa ei käytännössä suoriteta lainkaan lainsäädäntöesitysten ihmisoikeusvaikutusten arviointeja puhumattakaan muiden politiikkatoimien ihmisoikeusvaikutusten arvioinneista. Oikeuskulttuuriimme on omaksuttu tapa arvioida hallituksen lakiesitysten ihmisoikeusvaikutuksia yksinomaan eduskunnan perustuslakivaliokunnassa käsiteltävinä lainsäätämisyjärjestyksen valintakysymyksinä.

Suomessa tarvittaisiin olennaisesti rohkeampaa otetta arvioida lainsäädännön ihmisoikeusvaikutuksia. Tätä helpottaisi, jos kaikkiin lainsäädäntöhankkeisiin edellytettäisiin jatkossa sisällytettävän säätämisyjärjestykseen liittyvien teknisten perustelujen lisäksi perusteellinen ihmisoikeusvaikutusten arviointi vähintään samaan tapaan kuin lakiesitysten ympäristö- ja yritysvaikutuksia nykyisin puntaroidaan. On kuvaavaa, että edes lainsäädännön ihmisvaikutusten arvioinnin kehittämisen yhteydessä ei keskustella tällä hetkellä lainkaan ihmisoikeusvaikutuksista.

8.3 Ihmisoikeusarkkitehtuurin kehittämiseen liittyviä toimenpidesuosituksia

Edellä käsitellyn perusteella tutkijaryhmämme esittää ihmisoikeusindikaattorityön jatkamiseen ja suomalaisen ihmisoikeusarkkitehtuurin kehittämiseen liittyen seuraavia konkreettisia ja välittömästi toteutettavaksi tarkoitettuja toimenpidesuosituksia:

TOIMENPIDESUOSITUS 1: Ihmisoikeusindikaattorien kehittäminen sidotaan seuraavaksi yhteen jonkin konkreetin ja relevantin ihmisoikeuskysymyksen – kuten vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen toteutumisen seurantajärjestelmän kehittämisen – kanssa, jotta ihmisoikeusindikaattorityön pilotoinnissa voidaan siirtyä sidosryhmien osallistamiseen.

Ihmisoikeusindikaattorien kehittämistä tulee seuraavaksi jatkaa jollakin yksittäisellä elämänalueella tai jonkin tietyn ihmisryhmän piirissä yhdessä tuohon ryhmään kuuluvien toimijoiden kanssa. Tällöin indikaattorityö voidaan tuoda osaksi ihmisoikeuspolitiikan sidosryhmien eli kansalaisyhteiskunnan ja ihmisoikeustilanteen seurannasta vastaavien viranomaistoimijoiden työtä. Ihmisoikeusindikaattorityöhön osoitettavien niukkojen voimavarojen kannalta olisi tärkeää, että ihmisoikeusindikaattoreiden kehitettäminen palvelisi mahdollisimman hyvin myös yhdenvertaisuuden toteutumisen seurantaa, sillä ihmisoikeusindikaattorityön näkökulmasta keskeisimmät suomalaiset ihmisoikeusongelmat ovat yhdenvertaisuusongelmia.

Nähdäksemme ihmisoikeusindikaattoreihin tukeutuvan erityisen tarkastelun kohteeksi olisi ensimmäiseksi otettava vammaisten henkilöiden ihmisoikeuksien toteutuminen. Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan Yhdistyneiden kansakuntien (YK) yleissopimuksen (SopS 26–27/2016) kansallinen voimaantuminen ja siihen liittyvien valvontamekanismien rakentaminen tarjoaa hedelmällisen mahdollisuuden myös uusien työkalujen kehittämiseksi Suomen ihmisoikeuspolitiikan seurantaan. Vammaisten oikeuksien toteutumisen systemaattiseen seurantaan on tarvetta jo siitä syystä, että muun muassa eduskunnan oikeusasiamies ja yhdenvertaisuusvaltuutettu ovat omassa toiminnassaan kiinnittäneet huomiota siihen, kuinka vammaisiin henkilöihin kohdistuu Suomessa runsaasti välitöntä ja välillistä syrjintää.

TOIMENPIDESUOSITUS 2: Ihmisoikeusindikaattorityölle on osoitettava vastuuviranomainen sekä nimettävä vastuuvirkamies, joka koordinoi ihmisoikeuspolitiikan seurantaa ja kansallisen ihmisoikeusindikaattorikehikon kehittämistä.

Samaan aikaan kun ihmisoikeusindikaattorityön kehittäminen sidotaan sidosryhmäosallistumisen pilotoimiseksi yhteen jonkin konkreetin ja relevantin ihmisoikeuskysymyksen kanssa, Suomessa on jatkettava työtä myös ihmisoikeuspolitiikan seurantaan kokonaisvaltaisesti käytettävän indikaattorikehikon luomiseksi. Suomeen olisi nimittävä vastuuvirkamies, joka koordinoi kansallisen ihmisoikeusindikaattorikehikon kehittämistä yhdessä kansalaisyhteiskunnan edustajien, viranomaistoimijoiden ja ihmisoikeustutkimusta harjoittavien yliopistojen kanssa. Mallia työlle voi hakea esimerkiksi demokraatiaindikaattorien kehittämistyöstä ja kansallisesta vaalitutkimuskonsorttiosta.

TOIMENPIDESUOSITUS 3: Ihmisoikeusarkkitehtuuria on selkeytettävä kokoamalla keskeiset ihmisoikeustoimijat yhteiseen ihmisoikeusasiantuntijakeskukseen ja turvaamalla sille riittävät toimintaresurssit.

Kansainväliset kokemukset osoittavat, että ihmisoikeustilannetta kokonaisvaltaisesti tarkastelevien indikaattorien luominen, ylläpitäminen ja soveltaminen ei ole mahdollista ilman riittävien resurssien osoittamista tähän tarkoitukseen. Tällä hetkellä riittämättömistä resursseista ihmisoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen tarkastelussa kärsii etenkin Ihmisoikeuskeskus, jonka henkilöstöresurssien ja määrärahojen lisäämiselle on ehdottomasti tarvetta.

Ihmisoikeuskeskuksen resurssien vahvistamisen yhteydessä olisi hyvä pyrkiä kohti sellaista rakenteellista kokonaisratkaisua, jossa yksittäiset erillisvaltuutetut koottaisiin saman katon alle yhteiseen ihmisoikeusasiantuntijakeskukseen, jossa toimisivat myös eduskunnan oikeusasiamies ja Ihmisoikeuskeskus. Näin voidaan luoda erillisvaltuutettujen toimialarajat läpileikkaavia toimintoja, joista ihmisoikeusindikaattoriyö ja sen edellyttämä tiedonhankinta on yksi esimerkki.

TOIMENPIDESUOSITUS 4: Viranomaisrekistereitä ja tilastotiedon tuotantoa on kehitettävä rakenteellisen syrjinnän tunnistamiseksi ja haavoittuvien ihmisryhmien aseman seurantaan paremmin soveltuviksi.

Laillisuusvalvojen ratkaisujen ja muiden ihmisoikeuksien valvontaan liittyvien asiakirjojen avulla voidaan tunnistaa keskeisimpien suomalaisten ihmisoikeusongelmien liittyvän eri väestöryhmien syrjintään ja muuhun eriarvoiseen kohteluun. Ihmisoikeuksien toteutumisvajeesta kärsivät muun muassa etnisesti valtavirrasta poikkeavat ihmiset, seksuaali- ja sukupuoli vähemmistöt, vangit, vanhukset ja vammaiset henkilöt. He kohtaavat suomalaisessa yhteiskunnassa niin suoraa, välillistä kuin rakenteellista syrjintää.

Etenkin välillisen ja rakenteellisen syrjinnän tunnistamiseen liittyvien ihmisoikeusindikaattorien luominen on tällä hetkellä vaikeaa, kun viranomaisrekisterit ja julkiset tilastot eivät tarjoa riittävän yksityiskohtaista tietoa eri väestöryhmistä. Ihmisoikeuspoliittisten toimien suuntaamisen kannalta olisi koko väestöä koskevien yleisten huomioiden sijaan tärkeää kyetä havaitsemaan mahdollisimman tarkasti ne yhteiskuntaelämän osa-alueet, joissa jokin ihmisryhmä kärsii oikeuksiensa toteutumisen vajeesta. Siksi viranomaisrekistereitä ja tilastotiedon tuotantoa on kehitettävä rakenteellisen syrjinnän tunnistamiseksi ja haavoittuvien ihmisryhmien aseman seurantaan paremmin soveltuviksi.

Tämän ohella on tuettava ihmisoikeus- ja yhdenvertaisuustutkimusta.

TOIMENPIDESUOSITUS 5: Ihmisoikeusindikaattoriyön tulosten hyödyntäminen on valtavirtaistettava osaksi lainvalmistelutyötä.

Vaikka ihmisoikeusindikaattorit eivät korvaa yksittäisiin lainsäädäntöhankkeisiin liittyviä ihmisoikeusvaikutusten arviointeja, tuottavat ne täsmällistä tietoa ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa. Tämän vuoksi ihmisoikeusindikaattoriyön havaintojen huomioon ottaminen tulisi soveltuvien osin integroida osaksi hyvää lainsäädäntötapaa ja normaalia lainvalmistelua. Ihmisoikeusvaikutusten arviointi tulisi ottaa olennaiseksi osaksi kaikkea ihmisvaikutusten arviointia.

Samalla perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia tulisi lainvalmistelussa yleisestikin vahvistaa kehittämällä nykyisin lähinnä säätämistä koskeviin keskittyvää lainsäädännön perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia kokonaisvaltaisemmaksi ja perustuslain 22 §:ään kirjatun perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen huomioivaksi. Ihmisoikeusindikaattorien kehittäminen on siten sidottava yhteen lainsäädännön perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin kehittämisen kanssa.

LÄHTEET

Kirjallisuus

Aalto, A.-M., Manderbacka, K., Muuri, A., Karvonen, S., Junnila, M. & Pekurinen, M. (2016). Mitä väestö ajattelee sosiaali- ja terveystalveluiden uudistamisesta? Tutkimuksesta tiiviisti 4, maaliskuu 2016. THL, Helsinki.

Arosemena, G. (2014). Rights, Scarcity and Justice – An Analytical Inquiry into the Adjudication of the Welfare Aspects of Human Rights. Intersentia, United Kingdom.

Barsh, R. L. (1993). Measuring Human Rights: Problems of Methodology and Purpose. *Julkaisussa Human Rights Quarterly* 15 (1993):1, 87–121.

Baxi, U. (2006). Politics of Reading Human Rights - Inclusion and Exclusion within the Production of Human Rights. Teoksessa Meckled-García, S. & Çalı, B. (toim.): *The Legalization of Human Rights - Multidisciplinary Perspectives on Human Rights and Human Rights Law*, 182–200. Routledge, New York & Oxon.

Böckenförde, E. (1991) Grundrechte als Grundsatznormen. Teoksessa Böckenförde, E. (toim.): *Staat, Verfassung, Demokratie*. Suhrkamp, Frankfurt.

Borg, S. (2006). Kohti kansallisia demokratiaindikaattoreita. Teoksessa Borg, S. (toim.): *Suomen demokratiaindikaattorit*. Oikeusministeriö, Helsinki.

Borg, S., Kestilä-Kekkonen, E. & Westinen, J. (2015). *Demokratiaindikaattorit 2015*. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 56/2015. Oikeusministeriö, Helsinki.

Bradley, C. G. (2015). International Organizations and the Production of Indicators: The Case of Freedom House. Teoksessa Merry, S. E., Davis, K. E. & Kingsbury, B. (toim.): *The Quiet Power of Indicators Measuring Governance, Corruption, and Rule of Law*, 27–74. Cambridge University Press, New York.

Burchardt, T. & Vizard, P. (2011). Operationalizing the Capability Approach as a Basis for Equality and Human Rights Monitoring in Twenty-first-century Britain. *Journal of Human Development and Capabilities* 12 (2011):1, 91–119.

Candler, J., Holder, H., Hosali, S., Payne, A. M., Tsang, T. & Vizard, P. (2011). *Human Rights Measurement Framework: Prototype Panels, Indicator Set and Evidence Base*. Equality and Human Rights Commission Research Report 81, Manchester.

Carvalho, E. (2008). Measuring Children's Rights: An Alternative Approach. *Julkaisussa International Journal of Children's Rights* 16 (2008):4, 545–563.

Davis, Kevin E., Merry, S. E. & Kingsbury, B. (2015). Introduction: The Local-Global Life of Indicators: Law, Power and Resistance. Teoksessa Merry, S. E., Davis, K. E. & Kingsbury, B. (toim.): *The Quiet Power of Indicators Measuring Governance, Corruption, and Rule of Law*, 1–24. Cambridge University Press, New York.

DeBeco, G. (2010). *Non-Judicial Mechanisms for the Implementation of Human Rights in European States*. Bruylant, Bruxelles.

Dembour, M. (2010). What Are Human Rights? Four Schools of Thought. *Julkaisussa Human Rights Quarterly* 32 (2010):1, 1–20.

Devaux, M. & de Looper, M. (2012). *Income-Related Inequalities in Health Service Utilisation in 19 OECD Countries, 2008–2009*. OECD Health Working Papers.

Donnelly, J. (1989). *Universal Human Rights in Theory and Practice*. Cornell University Press, Ithica.

Donnelly, J. (2006). The Virtues of Legalization. Teoksessa Meckled-García, S. & Çalı, B. (toim.): *The Legalization of Human Rights – Multidisciplinary Perspectives on Human Rights and Human Rights Law*, 67–80. Routledge, New York & Oxon.

- Eurostat (2009). Health statistics – Atlas on mortality in the European Union. Verkkojulkaisu. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5713707/KS-30-08-357-EN.PDF/40b6c473-cd05-45d6-9f66-8bf4260cd45f> [Viitattu 9.8.2016].
- Freeman, M. (2006). Putting Law in Its Place - An Interdisciplinary Evaluation of National Amnesty Laws. Teoksessa Meckled-García, S. & Çalı, B. (toim.): The Legalization of Human Rights – Multidisciplinary Perspectives on Human Rights and Human Rights Law. Routledge, 49–64. Routledge, New York & Oxon.
- Fukuda-Parr, S., Lawson-Remer, T. & Randolph, S. (2008). Measuring the Progressive Realization of Human Rights Obligations: An Index of Economic and Social Rights Fulfillment. Economics Working Papers. Paper 200822. Verkkojulkaisu. http://digitalcommons.uconn.edu/econ_wpapers/200822 [Viitattu 4.8.2016].
- Fukuda-Parr, S., Lawson-Remer, T. & Randolph, S. (2009) An Index of Economic and Social Rights Fulfillment: Concept and Methodology. Julkaisussa Journal of Human Rights 8 (2009):3, 195–221.
- Fukuda-Parr, S., Lawson-Remer, T. & Randolph, S. (2015). Fulfilling Social and Economic Rights. Oxford University Press, New York.
- Garonna, P. & Balta, E. (2002). Measuring Human Rights: The Challenges for the Information Society. Julkaisussa Statistical Journal of the UN Economic Commission for Europe 19 (2002):4, 277–294.
- Gissler, M., Haukka, J. (2004). Finnish Health and Social Welfare Registers in Epidemiological Research. Julkaisussa Norsk Epidemiologi 14 (2004):1, 113–120.
- Goldstein, R. J. (1986). The Limitations of Using Quantitative Data in Studying Human Rights Abuses. Julkaisussa Human Rights Quarterly 8 (1986):4, 607–627.
- Goodman, R. & Jinks, D. (2003). Measuring Effects of Human Rights Treaties. Julkaisussa European Journal of International Law 14 (2003):1, 171–183.
- Gosselin, A. (2006). Global Poverty and Responsibility: Identifying the Duty-Bearers of Human Rights. Julkaisussa Human Rights Review 8 (2006):1, 35–42.
- Green, M. (2001). What We Talk About When We Talk About Indicators: Current Approaches to Human Rights Measurement. Julkaisussa Human Rights Quarterly 23 (2001):4, 1062–1097.
- Gruskin, S. & Ferguson, L. (2009). Using Indicators to Determine the Contribution of Human Rights to Public Health Efforts. Julkaisussa Bulletin of the World Health Organisation 87 (2009): September, 714–719. <http://www.who.int/bulletin/volumes/87/9/08-058321/en/> [Viitattu 13.4.2016].
- Guzman, M. M. (2001). The Investigation and Documentation of Events as a Methodology in Monitoring Human Rights Violations. Julkaisussa Statistical Journal of the UN Economic Commission for Europe 18 (2001):2-3, 249–257.
- Gustafsson, H. (2011). YK:n vammaissopimus käyttöön! -käsikirja. Toimitettu vuonna 2011, uudistettu vuonna 2016. Invalidiliitto.
- Hammarberg, T. (2001). Searching the Truth: The Need to Monitor Human Rights with Relevant and Reliable Means. Julkaisussa Statistical Journal of the UN Economic Commission for Europe 18 (2001):2–3, 131–140.
- Hannikainen, L. & Koivurova, T. (2014). Kansainvälisen oikeuden käsikirja. Tietosanoma, Helsinki.
- Heinonen, T. & Lavapuro J. (2012). Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen. Ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen, Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, E-sarja 23, Vantaa.
- Herne, K. (2012). Mitä oikeudenmukaisuus on? Gaudeamus, Helsinki.
- Hietala, M. (2009). Eugeniikan ja rotuhygienien tausta ja seuraukset. Julkaisussa Tieteessä tapahtuu 8/2009, 14–19. Verkkojulkaisu. <http://ojs.tsv.fi/index.php/tt/article/viewFile/2559/2363> [Viitattu 8.4.2016].
- Invalidiliitto (2010) Invalidiliiton köyhyysohjelma: Tullaan toimeen? – elämyksiä kansaneläkkeellä. Invalidiliiton julkaisuja M.10.

Kajantie, M., Manderbacka, K., McCallum, A., Notkola, I.-L., Arffman, M., Forssas, E., Karvonen, S., Kortteinen, M., Leyland, A. & Keskimäki, I. (2006). How to Carry Out Register-based Health Services Research in Finland? Compiling Complex Study Data in the REDD Project. Stakes, Helsinki. Verkkojulkaisu. <http://www.stakes.fi/verkkojulkaisut/papers/DP1-2006.pdf> [Viitattu 6.4.2016].

Kapur, R. (2006). Revisioning the Role of Law in Women's Human Rights Struggles. Teoksessa Meckled-García, S. & Çalı, B. (toim.): The Legalization of Human Rights - Multidisciplinary Perspectives on Human Rights and Human Rights Law, 101–116. Routledge, New York & Oxon.

Kehitysvammaisten Palvelusäätiö (2015). Avaimia arkeen -opas. Verkkojulkaisu. https://issuu.com/avaimiaarkeen/docs/kvps_avaimia_arkeen [Viitattu 7.8.2016].

Kehitysvammaliitto (2016). Kannanotto: Valinnanvapaus tarvitaan myös vammaispalveluihin, 11.4.2016. Verkkojulkaisu. http://www.kehitysvammaliitto.fi/wp-content/uploads/asiakkaan_valinnanvapaus_kehitysvammaliiton_kannanotto_11-04-2016.pdf [Viitattu 8.8.2016].

Kehusmaa, S. (2014). Hoidon menoja hillitsemässä. Heikkokuntoisten kotona asuvien ikäihmisten palvelujen käyttö, omaishoito ja kuntoutus. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 131. Kela, Helsinki.

Kekomäki, M. (2008). Terveysturvalaki on vanha jo syntyessään. Julkaisussa Lääkärilehti 63 (2008):32, 2483.

Keskimäki, I. (2010). Sosioekonomiset erot ja oikeudenmukaisuus Suomen terveydenhuollossa. Julkaisussa Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti 47(2010):3, 201–207.

Keskimäki, I., Nykänen, E. & Kuusio, H. (2014). Paperittomien terveystalut Suomessa. Raportti 11/2014. THL, Helsinki.

Kettunen, P. (2016). Näkökulmia kulttuuripolitiikan vaikuttavuuteen. Cuporen työpapereita 1. Verkkojulkaisu. http://www.cupore.fi/tyopaperit_1.php [Viitattu 4.8.2016].

Kirkkomäki, P. (2011). Kotikuntalain ja sosiaalihuoltolain muutokset hämmentävät. Kuka voi loppujen lopuksi muuttaa. Julkaisussa Tukiviesti 3/2011, 13.

Kortteinen, J. & Makkonen, T. (2002). Syrjintä ja tasa-arvoisuus. Teoksessa Haapea, A. (toim.): Ihmisoikeudet 2000-luvulla – Sopimuksia ja asiakirjoja, 123–128. Edita, Helsinki.

Kumpuvuori, J., & Högbacka, M. (2003) Vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet Suomessa. Ihmisoikeusinstituutti – Institutet för mänskliga rättigheter, Åbo Akademi.

Lääkäriliitto (2012). Väestökysely hoitoon pääsyn esteistä – Perustulokset. Verkkojulkaisu. https://www.laakariliitto.fi/site/assets/files/1270/vaestokysely_perustulokset12.pdf [Viitattu 15.8.2016].

Lääkäriliitto (2014). Väestön mielipiteet hoitoon pääsystä ja potilaan valinnanvapaudesta. Verkkojulkaisu. https://www.laakariliitto.fi/site/assets/files/1270/vaestokysely2014_3.pdf [Viitattu 8.8.2016].

Lääkäriliitto (2016). Tiedote: Vahvat oluet kuuluvat Alkoon. Verkkojulkaisu. <http://www.laakariliitto.fi/uutiset/ajankohtaista/vahvat-oluet-kuuluvat-alkoon/> [Viitattu 9.8.2016]

Lönnqvist, J. (2007). Itsemurhien ehkäisy Suomessa valtakunnallisena interventiona. Julkaisussa Kansanterveys 7/2007. Verkkojulkaisu. <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/102109/kansanterveys-lehti707.pdf?sequence=1> [Viitattu 22.8.2016]

Landman, T. (2004). Measuring Human Rights: Principle, Practice and Policy. Julkaisussa Human Rights Quarterly 26 (2004):4, 906–931.

Landman, T. & Carvalho, E. (2009). Measuring Human Rights. Routledge, New York & Oxon.

Länsineva, P. (2011). Perusoikeusliike. Teoksessa Hyttinen, T. & Weckström, K. (toim.): Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 50 vuotta. Turun yliopisto, Turku.

Leppänen, K. (2015). Yhdenvertaisuus työelämässä. Talentum Media Oy, Helsinki.

Letto-Vanamo, P. (2013). Historian heijastuksia nykypäivään – Fragmentaatio ja koherenssi - oikeuden ikäinen jännite? Julkaisussa Lakimies 111 (2013):4, 681–697.

MacNaughton, G. & Hunt, P. (2007). A Human Rights-Based Approach to Health Indicators. Teoksessa Baderin, M.A. & McCorquodale, R. (toim.): *Economic, Social and Cultural Rights in Action*, 303–330. Oxford University Press, Oxford.

Mahlamäki, P. (2013). Vammaisten oikeudet eivät toteudu. Verkkojulkaisu http://www.stat.fi/artikkelit/2013/art_2013-09-23_005.html?s=0 [Viitattu 4.8.2016].

Mattila, Y. (2011) Suuria käännekohtia vai tasaista kehitystä? Tutkimus Suomen terveydenhuollon suuntaviivoista. Kela, Helsinki. Verkkojulkaisu. <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/26343/Tutkimuksia116.pdf> [Viitattu 8.8.2016].

Meckled-García, S. & Çalı, B. (2006). Lost in Translation - The Human Rights Ideal and International Human Rights Law. Teoksessa Meckled-García, S. & Çalı, B. (toim.): *The Legalization of Human Rights – Multidisciplinary Perspectives on Human Rights and Human Rights Law*, 11–31. Routledge, New York & Oxon.

Meriläinen, N., & Vos, M. (2015). Public Discourse on Human Trafficking in International Issue Arenas. *Julkaisussa Societies*, 5 (2015):1, 14–42.

Merry, S. E. (2011). Measuring the World: Indicators, Human Rights, and Global Governance. *Julkaisussa Current Anthropology* 52 (2011): supplement 3, 83–95.

Mokhiber, C. G. (2001). Toward a Measure of Dignity: Indicators for Rights-based Development. *Julkaisussa Statistical Journal of the UN Economic Commission for Europe* 18 (2001):2–3, 155–162.

Mottet, C. & Suarez de Miguel, R. (2001). Monitoring Development and Human Rights? A Project for Handling the Challenge. *Julkaisussa Statistical Journal of the UN Economic Commission for Europe* 18 (2001):2-3, 275–283.

Murphy, T. (2013). *Health and Human Rights*. Hart Publishing, Oxford.

Naval, C., Walter, S. & Suarez de Miguel, R. (2008). Measuring Human Rights and Democratic Governance - Experiences and Lessons from Metagora. *Julkaisussa OECD Journal on Development* 9 (2008):2, 147-158.

Neuvonen, R. & Rautiainen, P. (2005). Perusoikeuksien tunnistaminen ja niiden sisällön määrittely Suomen perusoikeusjärjestelmässä. *Julkaisussa Lakimies* 113 (2015):1, 28–53.

Nieminen, L. (2013). *Perus- ja ihmisoikeudet ja perhe*. Talentum Media Oy, Helsinki.

Nieminen, L. (2015). *Terveys ihmisoikeuskysymyksenä*. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Vantaa.

Nieminen, M. (1999). Väestötilastoja 250 vuotta – Katsaus väestötilaston historiaan vuosina 1749–1999. *Väestö* 1999:8. Verkkojulkaisu. http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/98780/xsksk_vrm_1749-1999_1999_dig.pdf?sequence=1 [Viitattu 6.4.2016].

Nurmi-Koikkalainen, P. (2013). Laitoksesta lähiyhteisöön – Kuntakyselyn tuloksia vammaisten kunta-laisten palveluista. Työpaperi: 2013_026. Verkkojulkaisu. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-245-957-2> [Viitattu 8.8.2016].

Nussbaum, M. (2009). Capabilities and Constitutional Law: 'Perception' against Lofty Formalism. *Julkaisussa Journal of Human Development and Capabilities* 10 (2009):3 341–357.

Nussbaum, M. (2011). *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge.

Omar, E. (2001). Development and Human Rights: The Growing Demand for Statistics from the International Community. *Julkaisussa Statistical Journal of the UN Economic Commission for Europe* 18 (2001):2-3, 141–153.

Palosuo, H., Koskinen, S., Lahelma, E., Prättälä, R., Sihto, M., Keskimäki, I., Ostamo, A., Martelin, T., Talala, K., Hyvönen, E. & Linnanmäki, E. (2007). *Terveyden eriarvoisuus Suomessa – Sosioekonomisten terveyserojen muutokset 1980–2005*. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.

- Pirjola, J. (2007). Universaalit ihmisoikeudet ja ”eksoottinen toinen”. Julkaisussa *Oikeus* 36 (2007):1, 107–114.
- Pölonen, P. (2009). Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta oikeusasiamiehen tehtävänä. Teoksessa *Oikeusasiamies 90 vuotta -juhlakirja*, s. 45–57. Eduskunnan oikeusasiamies, Helsinki.
- Putkonen, A., Kuivalainen, S., Louheranta, O., Repo-Tiihonen, E., Ryytänen, O.-P., Kautiainen, H. & Tiihonen, J. (2013) Cluster-randomized controlled trial of reducing seclusion and restraint in secured care of men with schizophrenia. Julkaisussa *Psychiatric Services* 64 (2013):9, 850–855.
- Rautiainen, P. (2013). Sananvapautta mittaamassa - Onko oikeusperusteisilla ihmisoikeusindikaattoreilla annettavaa suomalaiselle sananvapauskeskustelulle? Teoksessa Korpisaari (ent. Tiilikka), P. (toim.): *Sananvapaus puntarissa - Viestintäoikeuden vuosikirja 2013*, 38–56. Helsingin yliopisto - Forum Iuris - Oikeustieteellinen tiedekunta, Helsinki.
- Reeves, A. R. (2015). Standard Threats: How to Violate Basic Human Rights. Julkaisussa *Social Theory & Practice* 41 (2015):3, 403–434.
- Rosga, A-J. & Satterthwaite, M. L. (2009). The Trust in Indicators: Measuring Human Rights. Julkaisussa *Berkeley Journal of International Law*, 27 (2009):2, 253–315.
- Sarfaty, G. A. (2015). Measuring Corporate Accountability Through Global Indicators. Teoksessa Merry, S. E., Davis, K. E. & Kingsbury, B. (toim.): *The Quiet Power of Indicators Measuring Governance, Corruption, and Rule of Laws*, 103–132. Cambridge University Press, New York.
- Scheinin, M. (2002). Ihmisoikeussopimuksista ja muista ihmisoikeusasiakirjoista. Teoksessa Haapea, Arto (toim.): *Ihmisoikeudet 2000-luvulla – Sopimuksia ja Asiakirjoja. Ihmisoikeusliitto - Edita. Edita Publishing Oy, Helsinki.*
- Scheinin, M. (2009). Characteristics of Human Rights Norms. Teoksessa Krause, C. & Scheinin, M. (toim.): *International Protection of Human Rights: A Textbook*, 19–37. Åbo Akademi University Institute for Human Rights, Turku.
- Seltzer, W. & Anderson, M. (2008). Using Population Data Systems to Target Vulnerable Population Subgroups and Individuals: Issues and Incidents. Teoksessa Asher, J., Banks, D. & Scheuren, F. J. (toim.): *Statistical Methods for Human Rights*. Springer, New York.
- Sen, A. (2005). Human Rights and Capabilities. Julkaisussa *Journal of Human Development* 6 (2005):2, 151–166.
- Sen, A. (2009). *Idea of Justice*. Allen Lane, London.
- Simpura, J. & Sauli, H. (2004). Auttaako indikaattoriaalto tietoturvassa? Julkaisussa *Hyvinvointikatsaus* 1/2004.
- SOSTE ry (2015). Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut 2016. Verkkójulkaisu. http://www.soste.fi/media/pdf/tiedotteet/asiakasmaksukorotukset-kunnissa-2016_verkkoon.pdf [Viitattu 8.8.2016].
- Stiglitz, J. E., Sen, A. & Fitoussi, J.-P. (2010). *Mismeasuring Our Lives – Why GDP Doesn’t Add Up*. The New Press, New York.
- Suomen Senioriliike (2015). Julkilausuma, annettu 14.10.2015.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2014). *Vammaisten palvelut 2013 – Kuntakyselyn osaraportti. Tilastoraportti 15/2014*. THL, Helsinki.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2016a). Työmahdollisuuksien puute aiheuttaa pienituloisuutta. Verkkójulkaisu. <https://www.thl.fi/fi/tutkimus-ja-asiantuntijatyo/hankkeet-ja-ohjelmat/stop-koyhyys/nakokulmia-teemaan/tyomahdollisuuksien-puute-aiheuttaa-pienituloisuutta> [Viitattu 16.8.2016].
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2016b). *Vammaispalvelujen käsikirja – Itsenäisen elämän tuki*. Verkkójulkaisu. <https://www.thl.fi/fi/web/vammaispalvelujen-kasikirja/itsenaisen-elaman-tuki> [Viitattu 16.8.2016].

- Thede, N. (2001). Human Rights and Statistics: Some Reflections on the No-man's-land Between Concept and Indicator. Julkaisussa *Statistical Journal of the UN Economic Commission for Europe* 18 (2001):2–3, 259–273.
- Therborn, G. (2013). *Eriarvoisuus tappaa. Vastapaino, Tampere* (alkuperäinen *The Killing Fields of Inequality*. Polity Press, Cambridge)
- Tihveräinen, T. (2015). Poliisin tietoon tullut viharikollisuus Suomessa 2014. Poliisiammattikorkeakoulun katsauksia 8/2015, Tampere.
- Tilastokeskus (2012). Alkoholiperäisten kuolemansyiden määrä laskussa. Verkkojulkaisu. http://tilastokeskus.fi/til/ksyyt/2011/ksyyt_2011_2012-12-21_kat_004_fi.html [Viitattu 9.8.2016].
- Tuori, K. (2004) Oikeudenalajaotus – strategista valtapeliä ja normatiivista argumentaatiota. Julkaisussa *Lakimies* 102 (2004):7–8, 1196–1224.
- Tuori, T. (2009). Psykiatristen sairaalapalvelujen käyttö Suomessa vuosina 2002–2007 – Osa 1: Yleiskatsaus psykiatristen sairaalapalvelujen käytöstä Suomessa. Verkkojulkaisu. https://www.thl.fi/documents/10531/121844/MIELI_Psyk_sairaalapalvelujen%C3%A4ytt%C3%B6_20022007_osa_1Timo_Tuori.pdf [Viitattu 9.8.2016].
- Turkka, T. (2011). Valtion tuolle puolen ulottuvan konstitutionalisoitumisen ongelma. Julkaisussa *Kansalaisyhteiskunta* 1/2011.
- Urueña, R. (2015). Indicators and the Law: A Case Study of the Rule of Law. Teoksessa Merry, S. E., Davis, K. E. & Kingsbury, B. (toim.): *The Quiet Power of Indicators Measuring Governance, Corruption, and Rule of Law*, 75–102. Cambridge University Press, New York.
- Väisänen, A., Linnosmaa, I., Nurmi-Koikkalainen, P. & Eskelinen, J. (2014) Tutkimus vuoden 2009 vammaispalvelulain muutosten vaikutuksista asiakasmääriin ja kustannuksiin. Raportti 1/2014. THL, Helsinki.
- Van Doorslaer, E. & Masseria, C. (2004). Income-Related Inequality in the Use of Medical Care in 21 OECD Countries. *OECD Health Working Papers*. Verkkojulkaisu. <https://www.oecd.org/els/health-systems/31743034.pdf> [Viitattu 8.8.2016].
- Varis, T. (2013) Pohjoismainen alkoholitilasto 2011. THL, Helsinki. Verkkojulkaisu. http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/104396/Tr07_13.pdf?sequence=1 [Viitattu 9.8.2016].
- Vesala H. T., Klem S. & Ahlsten M. (2015). Kehitysvammaisten ihmisten työllisyystilanne 2013–2014. Kehitysvammaliiton selvityksiä. Kehitysvammaliitto, Helsinki.
- Viljanen, J., Rautiainen, P., Heiskanen, H. & Seppä, T. (2014). Kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman 2012–2013 arviointi. Selvityksiä ja ohjeita 19/2014. Oikeusministeriö, Helsinki.
- Viljanen, V.-P. (2001). Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. WSOY, Helsinki.
- Viljanen, V.-P. (2011). Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa Hallberg, P., Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin, M., Tuori, K. & Viljanen, V.-P. (toim.) *Perusoikeudet*, 139–170. Talentum, Helsinki
- Virtanen, H. (2014) Selkokielen tarvearvio 2014. Kehitysvammaliitto, Helsinki.
- Vizard, P., Fukuda-Parr, S. & Elson, D. (2011). Introduction: The Capability Approach and Human Rights. Julkaisussa *Journal of Human Development and Capabilities* 12 (2011):1, 1–22.
- Walby, S. & Armstrong, J. (2010). Measuring Equalities: Data and Indicators in Britain. Julkaisussa *International Journal of Social Research Methodology* 13 (2010):3, 237–249.
- Wellman, C. (1995). *Real Rights*. Oxford University Press, New York & Oxford.

Kotimaiset virallislähteet

- Eduskunnan oikeusasiamies (2015). Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2014.
- Eduskunnan oikeusasiamies (2016). Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2015.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto (2013). Itsemääräämisoikeuden rajoittaminen Päijät-Hämeen ja Kymenlaakson sosiaali- ja terveydenhuollossa 2012. Etelä-Suomen aluehallintoviraston julkaisu 27/2013.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2014). Viestintäpalveluiden esteettömyysindikaattorit. Julkaisu 36/2014.

Oikeusministeriö (2015). Selvitys perus- ja ihmisoikeustoimijoista. Selvityksiä ja ohjeita 35/2015. Oikeusministeriö, Helsinki.

Opetusministeriö (2009). Vaikuttavuusindikaattorit kulttuuripolitiikan tietopohjan vahvistajina. Opetusministeriön julkaisu 2009:57.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2001). Mielenterveyspalveluiden laatusuositus - Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelman (TATO) mielenterveyden valmistelu- ja seurantaryhmä. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2001:9.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2007). Vammaisia tulee kohdella samalla tavalla kuin muita ihmisiä. Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2007:4, selkokieli. Verkkajulkaisu. <https://www.thl.fi/documents/10542/471223/ihmisoikeudet.pdf> [Viitattu 4.8.2016].

Sosiaali- ja terveysministeriö (2010). Sosiaali- ja terveystietokertomus 2010. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2010:1.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2014). Yhtenäiset kiireettömän hoidon perusteet 2010. Selvityksiä 2010:31.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2016). Tiedote: Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut nousevat vuoden 2016 alusta. Verkkajulkaisu. http://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/sosiaali-ja-terveydenhuollon-asiakasmaksut-nousevat-vuoden-2016-alusta [Viitattu 9.8.2016].

Ulkoasiainministeriö (2014). Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteko 2014.

Valtakunnallinen terveydenhuollon eettinen neuvottelukunta (ETENE) (2014). Kannanotto: Potilaan ja asiakkaan valinnanvapaus sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Valtakunnallinen terveydenhuollon eettinen neuvottelukunta (ETENE) (2004). Kannanotto: Autonomia ja heitteillejättö – eettistä rajankäyntiä.

Valtakunnallinen terveydenhuollon eettinen neuvottelukunta (ETENE) (2006). Lausunto sosiaali- ja terveysministeriön ohjeista päihtyneen henkilön akuuttihoitosta, dnro STM/2726/2005.

Valtiovarainministeriö (2016). Peruspalvelujen tila- raportti 2016, osa I. Kuntatalouden ja – hallinnon neuvottelukunta. Valtiovarainministeriön julkaisu 9/2016.

Valvira (2013). Itsemääräämisoikeuden toteutuminen sosiaalihuollon ympärivuorokautisissa palveluissa: Lastensuojelussa, vammaispalveluissa, mielenterveyspalveluissa ja päihdehuollossa. Selvityksiä 1:2013.

Valvira (2015). Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallinen valvontaohjelma vuosille 2016–2019. Valvontaohjelmia 1:2016.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2016). Lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle sekä valtiovarainministeriölle hallituksen linjauksista itsehallintoaluejaon perusteiksi ja sote-uudistuksen askelmerkeiksi 18.02.2016.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2016). Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomus 2015.

Ympäristöministeriö (2016). Kehitysvammaisten asumisen ohjelma 2010–2015. Verkkajulkaisu. http://www.ymp.fi/fi-fi/asuminen/ohjelmat_ja_strategiat/Paattyneet_hankkeet [Viitattu 31.7.2016].

Kansainväliset virallislähteet

Committee Against Torture (CAT) (2003). Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 19 of the Convention, Fourth Periodic Reports of States Parties due in 2002, Finland, CAT/C/67/Add.1, 11.12.2003.

Committee on the Rights of the Child (2008). Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention, Fourth reports of States parties due in 2008, CRC/C/FIN/4, 24.11.2008.

Council of Europe (2003). The reform of health care systems in Europe: reconciling equity, quality and efficiency, Parliamentary Assembly recommendation 1626, Assembly debate on 1 October 2003 (30th Sitting) (see Doc. 9903, report of the Social, Health and Family Affairs Committee, rapporteur: Mr Brinzan).

Council of Europe (2008). Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights, 1.9.2008.

Council of the European Union (2015). Fundamental Rights Compatibility: Guidelines for Council Preparatory Bodies.

E/1991/23: Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) General Comment N:o 3 (1990). The Nature of States Parties' Obligations.

E/1996/22: Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) General Comment N:o 6 (1995). The Economic, Social and Cultural Rights of Older Persons.

E/C.12/1999/5: Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) General Comment N:o 12 (1999). The Right to Adequate Food.

E/C.12/2000/4: Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) General Comment N:o 14 (2000). The Right to the Highest Attainable Standard of Health.

E/C.12/2002/11: Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) General Comment N:o 15 (2003). The Right to Water.

E/C.12/GC/22: Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) General Comment N:o 22 (2016). The right to sexual and reproductive health.

E/C.12/GC/23: Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) General Comment N:o 23 (2016). The right to just and favourable conditions of work.

Euroopan unionin komissio (2010). Komission tiedonanto Euroopan Parlamentille, Neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja Alueiden komitealle (2010). Euroopan vammaisstrategia 2010–2020: Uudistettu sitoutuminen esteettömään Eurooppaan (KOM(2010) 636 lopullinen).

European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) (2015). Report to the Finnish Government on the visit to Finland carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 22 September to 2 October 2014, CPT/Inf (2015) 25, 20.08.2015.

European Committee of Social Rights (ECSR) (2016). Activity Report 2015.

European Parliament (2013). European Parliament resolution: Situation of fundamental rights in the European Union, 2013/2078(INI), 27.2.2014.

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2008). Handbook on Constructing Composite Indicators – Methodology and User Guide.

Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health (2011). Thematic study on the realization of the right to health of older persons, A/HRC/18/37, 4.7.2011.

Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health (2006). Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health to the Commission on Human

Rights, E/CN.4/2006/48, 3.3.2006. Verkkojulkaisu. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/114/69/PDF/G0611469.pdf?OpenElement> [Viitattu 8.8.2016].

Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health (2005). Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, E/CN.4/2005/51, 11.2.2005. Verkkojulkaisu. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/108/93/PDF/G0510893.pdf?OpenElement> [Viitattu 8.8.2016].

Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health (2003). Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, submitted in accordance with Commission resolution 2002/31, E/CN.4/2003/58, 13.2.2003. Verkkojulkaisu. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/109/79/PDF/G0310979.pdf?OpenElement> [Viitattu 8.8.2016].

Steering Committee on Bioethics (CDBI) (2010). Convention on the Protection of Human Rights and Dignity of the Human Being with Regard to the Application of Biology and Medicine: Convention on Human Rights and Biomedicine (ETS No 164) — Preparatory Work on the Convention, CORED 1-3/06/93, 28.6.2000.

United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) (2013). Consideration of the sixth periodic report of States parties due in 2010 under articles 16 and 17 of the Covenant, E/C.12/FIN/6, 14.3.2013.

United Nations Development Programme (UNDP) (2000). Human Development Report 2000. Oxford University Press, New York Verkkojulkaisu. http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/261/hdr_2000_en.pdf [Viitattu 7.5.2016].

United Nations Development Programme (UNDP) (2006). Indicators for Human Rights Based Approaches to Development in UNDP Programming: A Users' Guide. Verkkojulkaisu. <http://gaportal.org/sites/default/files/HRBA%20indicators%20guide.pdf> [Viitattu 11.4.2016].

United Nations Human Rights Committee (2011). Consideration of reports submitted by States parties under article 40 of the Covenant, Sixth periodic reports of States parties, CCPR/C/FIN/6, 8.8.2011.

United Nations Human Rights Office of the High Commissioner (OHCHR) (2003). Interim report of the Special Rapporteur to the General Assembly: The right of everyone to enjoy the highest attainable standard of physical and mental health, A/58/427, 10.10.2003.

United Nations Human Rights Office of the High Commissioner (OHCHR) (2012). Human Rights Indicators – A Guide to Measurement and Implementation. Verkkojulkaisu. http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf [Viitattu 6.4.2016].

World Health Organization (WHO) (2002). The Toronto Declaration on the Global Prevention of Elder Abuse.

Kotimaiset valtiopäiväasiakirjat

HaVL 34/2014 vp — VNS 6/2014 vp: Hallintovaliokunnan lausunto. Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteko.

HaVM 27/2010 vp — HE 101/2010 vp: Hallintovaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys laeiksi kotikuntalain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta.

HE 309/1993 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 160/2012 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemista sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista sekä laiksi terveydenhuoltolain 20 §:n kumoamisesta.

HE 198/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, työsopimuslain 13 luvun 6 §:n väliaikaisesta muuttamisesta ja työttömyysturvain 7 luvun 3 §:n 3 momentin kumoamisesta.

HE 19/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 96/2015 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta.

LaVL 23/2014 vp - VNS 6/2014 vp: Lakivaliokunnan lausunto Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteko 2014 Ulkoasianvaliokunnalle.

PeVL 13/2005 vp — HE 3/2005 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto koskien hallituksen esitystä laiksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista.

PeVL 31/1997 vp — HE 217/1997 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto koskien hallituksen esitystä laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta.

PeVL 59/2002 vp — HE 76/2002 vp: Perustuslakiovaliokunnan lausunto koskien hallituksen esitystä laiksi sukusolujen ja alkioiden käytöstä hedelmöityshoidossa ja isyyslain muuttamisesta.

PeVL 36/2012 vp — HE 160/2012 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemista sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalveluista ja laiksi terveydenhuoltolain 20 §:n kumoamisesta.

PeVL 52/2014 vp — VNS 6/2014 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto. Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteko.

PeVL 27/2010 vp — HE 13/2010 vp: Perustuslakiovaliokunnan lausunto koskien hallituksen esitystä laeiksi viestintämarkkinalain 134 §:n muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta, viestintämarkkinalain 134 §:n ja televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain muuttamisesta.

StVM 4/2016 vp – HE 96/2015 vp: Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta.

UaVM 12/2004 vp — VNS 2/2004 vp: Ulkoasiainvaliokunnan mietintö. Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta.

Kotimaiset laillisuusvalvontaratkaisut ja -lausunnot

EOA, Dnro 2516/4/99: Kirjallisen päätöksen antaminen metadonikorvaushoidon purkamisesta, annettu 28.1.2002.

EOA, Dnro 2319/4/00: Hengenvaarassa olevan henkilön pelastustoimien käynnistäminen, annettu 12.3.2003.

EOA, Dnro 3022/4/01: Sähköinen asiointi toimeentulotukea ja vammaispalvelua koskevassa asiassa, annettu 29.8.2003.

EOA, Dnro 2865/2/00: Päätös putkakuolemien tutkintaa ja vapautensa menettäneiden valvontaa koskevassa asiassa, annettu 18.12.2003.

EOA, Dnro 307/4/02: Potilaan oikeus hoitoon, annettu 30.8.2004.

EOA, Dnro 1442/4/03: Hammashuollon järjestäminen Imatran kaupungissa, annettu 12.3.2004.

EOA, Dnro 998/4/04: Kotihoidon palvelumaksujen periminen kehitysvammaisilta, annettu 28.4.2006.

EOA, Dnro 1147/2/04: Päihtyneen hoidon tarpeesta päättäminen on lääkärin eikä poliisin tehtävä, annettu 31.1.2008.

EOA, Dnro 1205/4/04: Alaikäisen hoito ja kohtelu Peijaksen sairaalassa, annettu 14.11.2015.

EOA, Dnro 2060/4/04: Mielenterveyspotilaiden hoito, annettu 5.5.2006.

EOA, Dnro 2601/5/05: Lausunto Kansanvalta 2007 -toimikunnan mietinnöstä, annettu 1.11.2005.

EOA, Dnro 3418/4/05: Asiakasta neuvottava maksujen muutoksenhausta ja annettava yksilöpäätös pyydettyäessä, annettu 20.12.2007.

EOA, Dnro 529/4/06: Päihtyneen henkilön terveydellisen riskin arviointi hätäkeskuksessa, annettu 10.12.2007.

EOA, Dnro 3822/4/06: Odotusajat HUS:n syömishäiriöyksikköön lainvastaisen pitkä, annettu 11.9.2007.

EOA, Dnro 3991/4/06: Vanhuspotilaan hoito, annettu 21.8.2008.

EOA, Dnro 1569/4/07: Asiamiespostin toimitilojen liikkumisesteettömyys, annettu 15.12.2008.

EOA, Dnro 3256/4/07: Sähköisen potilastietojärjestelmän käyttökatojen varalta ei ollut riittävää ohjeistusta, annettu 24.2.2009.

EOA, Dnro 251/4/08: Oikeus perustuslaissa turvattuihin terveyspalveluihin ei toteutunut, annettu 15.5.2009.

EOA, Dnro 213/2/09: Ympäri vuorokautisessa hoidossa olevien vanhusten hoito ja sen valvonta, annettu 18.2.2010.

EOA, Dnro 1739/4/09: Helsingin terveyskeskus peri virheellisesti maksun lääkärinlausunnon antamisesta kuntoutusta varten, annettu 16.8.2010.

EOA, Dnro 2314/4/09: Asiakasmaksun virheellinen perintä ja laskun puutteellinen sisältö, annettu 17.12.2010.

EOA, Dnro 3199/4/09: Kunnalla ei ollut oikeutta määrätä asiakasmaksuja takautuvasti, annettu 26.10.2010.

EOA, Dnro 3844/4/09: Ostopalveluiden asiakasmaksut oltava samat kuin kunnallisissa palveluissa, annettu 11.8.2011.

EOA, Dnro 631/4/10: Potilas joutui jonottamaan kaihi-leikkaukseen liian pitkään, annettu 3.6.2010.

EOA, Dnro 661/4/10: Kielelliset oikeudet terveyspalveluiden järjestämisessä, annettu 11.11.2011.

EOA, Dnro 2700/4/10: Hätäkeskuspäivystäjän käyttäytyminen ei ollut asianmukaista, annettu 5.5.2011.

EOA, Dnro 2810/4/10: Yksityisen vartioliikkeen vartijan toimivalta, annettu 19.11.2012.

EOA, Dnro 3160/4/10: Potilas odotti hammashoitoon pääsyä yli kolme vuotta, annettu 18.11.2011.

EOA, Dnro 3323/4/10: Kunta eväsi varattomalta potilaalta pääsyn hammaslääkärille, annettu 9.3.2012.

EOA, Dnro 4041/4/10: Jonot suun terveydenhuoltoon ovat lainvastaisen pitkät Jyväskylässä, annettu 16.3.2012

EOA, Dnro 1222/2/11: Oikeusasiamiehen mielestä vartijoiden asemaa mielisairaaloissa tulisi selkeyttää, annettu 19.6.2013.

EOA, Dnro 2011/2/11: Esitys: Mielentilatutkittavan oikeudellisen aseman täsmentäminen, annettu 19.5.2011.

EOA, Dnro 625/2/12: Myös kuolevalla vangilla oikeus hyvään saattohoitoon, annettu 28.4.105.

EOA, Dnro 673/4/12: Potilas operoitiin vastoin hänen tahtoaan, annettu 9.10.2013.

EOA, Dnro 3425/4/12: Henkilökohtaisen avun järjestäminen ostopalveluna, annettu 1.7.2013.

EOA, Dnro 1543/4/12: Päivystyspotilaan sitomisen jatkamiselle ei ollut laillisia perusteita eikä potilaan ihmisarvoinen kohtelu muutoinkaan toteutunut, annettu 5.12.2013.

EOA, Dnro 2357/2/12: Vankien itsemurhien ehkäisy vaatii kiireellisesti ohjeita, annettu 23.8.2012.

EOA, Dnro 2598/4/12: Alaikäisen psykiatrisen potilaan perusoikeuksia rajoitettiin vastoin lakia, annettu 10.12.2013.

EOA, Dnro 2977/4/12: Laitoshoidossa olevalla potilaalla on oikeus suun terveydenhuoltoon, annettu 18.12.2013.

EOA, Dnro 3731/4/12: Psykiatrisessa hoidossa olevan potilaan lomaehdoista ei ole säännöksiä, annettu 26.11.2013.

EOA, Dnro 41/4/13: Kunnan tiedottamisen tulee olla selkeää ja saavutettavaa, annettu 21.1.2014.

EOA, Dnro 2391/4/13: Pyörätuolia käyttävän vangin sijoittelu- ja toimintamahdollisuudet, annettu 26.9.2014.

EOA, Dnro 2533/4/13: Kielellinen yhdenvertaisuus hoidon järjestämisessä, annettu 25.4.2014.

EOA, Dnro 4915/4/13: Vaikeasti kehitysvammaisen potilaan kiireellinen hammashoito laiminlyötiin, annettu 31.10.2014.

EOA, Dnro 5695/4/13: annettu ammaisen lapsen koulukuljetuksissa otettava huomioon hänen yksilölliset erityistarpeensa, annettu 17.12.2014.

EOA, Dnro 306/5/14: Lausunto YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan voimaansaattamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä, annettu 26.2.2014.

EOA, Dnro 454/4/14: Kuljetuspalvelujen järjestäminen - asiakasmaksu ja kunnan tiedonantovelvollisuus, annettu 11.7.2014.

EOA, Dnro 625/4/14: Hätäkeskuspäivystäjän ja ensihoitajien menettely, annettu 4.3.2015.

EOA, Dnro 2394/3/14: Ennalta ilmoittamaton tarkastuskäynti palvelutalo Rudolfiin, annettu 11.9.2014.

EOA, Dnro 3721/4/14: Sairaala loukkasi turvahuoneeseen teljetyn potilaan ihmisarvoa ja vapautta, annettu 22.10.2015.

EOA, Dnro 4847/4/14: Vastaus kaupungin vammaispalvelujen menettelyä koskevaan ryhmäkanteluun, annettu 11.12.2015.

EOA, Dnro 5485/4/14: Kehitysvammaisen päivätoiminnan järjestäminen ja asiakasmaksujen määräytyminen, annettu 27.11.2015.

EOA, Dnro 250/4/15: Sairaalan on avustettava varatonta mielenterveyspotilasta palaamaan kotiinsa, annettu 29.10.2015.

EOA, Dnro 1899/2/15: Helsingin ennakoäänestyspaikkojen esteettömyys, annettu 11.12.2015.

EOA, Dnro 1901/2/15: Vantaan ennakoäänestyspaikkojen esteettömyys, annettu 11.12.2015.

EOA, Dnro 651/4/15: Ravintolavaunun esteettömyys, annettu 22.6.2016.

OKV, Dnro 1230/1/00: Äitiyshuollon seulontatutkimuksista, annettu 7.3.2002.

OKV, Dnro 44/1/08: Vammaispalvelulain mukainen kuljetuspalvelu, annettu 30.12.2009.

OKV, Dnro 834/1/12: Henkilökohtaista apua koskevan hakemuksen joutuisa käsittely, annettu 30.5.2014.

OKV, Dnro 2105/1/13: Terveystieteiden asiakasmaksun määrääminen, annettu 11.3.2015.

TAS, Dnro 407/2011: Tasa-arvovaltuutetun lausunto YK:n ihmisoikeusneuvostolle, annettu 13.12.2011.

TAS, Dnro 297/2013: Transsukupuolisten ihmisten oikeus hedelmöityshoitoihin, annettu 22.8.2013.

VakO, Dnro 3622:2003: Vammaistuki, annettu 21.10.2004.

Yhdenvertaisuus ja tasa-arvolautakunnan ratkaisu, Dnro 103/2016: Lausunto yhdenvertaisuuslain soveltamisesta ja sen vaikutuksista Liikennekaarihankkeessa, annettu 17.6.2016.

Yhdenvertaisuus ja tasa-arvolautakunnan ratkaisu, Dnro 26/2015: Syrjintäoletta, kohtuulliset mukautukset, verkkopankkitunnukset, näkövamma, annettu 14.12.2015.

Yhdenvertaisuus ja tasa-arvolautakunnan ratkaisu, Dnro 31/2015: Syrjintäolettaama, esteetön pääsy, yleisötilaisuus, pyörätuoli, hyväksyttävä syy, annettu 14.12.2015.

Yhdenvertaisuus ja tasa-arvolautakunnan ratkaisu, Dnro 60/2015: Syrjintäolettaama, esteetön WC, pyörätuoli, liikuntavamma, annettu 31.3.2016.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut

Airey v. Irlanti, hakemus no. 6289/73, ratkaisu annettu 9.10.1979.

Glor vs. Sveitsi, hakemus no.13444/04 ratkaisu annettu 30.4.2009.

Marckx v. Belgia, hakemus no. 6833/74, ratkaisu annettu 13.6.1979.

Pentikäinen v. Suomi, hakemus no. 11882/10, ratkaisu annettu 20.10.2015

Z. v. Suomi, hakemus no. 22009/93, ratkaisu annettu 25.2.1997.

X. v. Suomi, hakemus no. 34806/04, ratkaisu annettu 3.7.2012.

X ja Y vs. Alankomaat, hakemus no. 8978/80, ratkaisu annettu 26.3.1985.

Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisut

Jette Ring v. Dansk almennyttigt Boligselskab (C-335/11)

Lone Skouboe Werge v. Dansk Arbejdsgiverforening ja Pro Display A/S:n (Yhdistetyt asiat C-335/11 ja C-337/11).

Kotimaisten tuomioistuinten ratkaisut

KHO:2003:12, Dnro 3083/3/01, annettu 10.03.2003.

KHO:2003:94, Dnro 1485/3/02, annettu 18.12.2003.

KHO:2005:6, Dnro 1988/3/03, annettu 21.1.2005.

KHO:2006:55, Dnro 2596/3/05, annettu 17.8.2006.

KHO:2006:66, Dnro 55/3/06, annettu 27.9.2006.

KHO:2007:79, Dnro 2758/3/06, annettu 14.11.2007.

KHO:2008:63, Dnro 3497/3/06, annettu 1.9.2008.

KHO:2011:69, Dnro 3274/3/10, annettu 12.8.2011.

KHO:2012:36, Dnro 1601/3/11, annettu 29.5.2012.

KHO:2012:46, Dnro 268/3/11, annettu 20.6.2012.

KHO:2012:86, Dnro 1908/3/11, annettu 1.10.2012.

KHO:2013:6, Dnro 3376/3/11, annettu 21.1.2013.

KHO:2013:7, Dnro 872/3/11, annettu 21.1.2013.

KHO, Dnro 873/3/12, annettu 30.4.2013.

KHO:2014:165, Dnro 1891/3/13, annettu 18.11.2014.

KHO:2014:166, Dnro 1776/3/13, annettu 18.11.2014.

KHO:2014:186, Dnro 80/3/12, annettu 22.12.2014.

KHO:2016:28, Dnro 3517/3/13, annettu 11.3.2016.
KHO:2016:109, Dnro 2859/3/14, annettu 11.7.2016.
KKO:2009:86, Dnro R2008/778, annettu 5.11.2009.
Helsingin HO, Dnro R07/2784, annettu 12.06.2008.
Helsingin HO, Dnro R13/1508, annettu 28.2.2014.
Helsingin HAO, dnro 03/0533/6, annettu 30.5.2003.
Helsingin HAO, Dnro 02795/02/4420, annettu 30.5.2003.
Hämeenlinnan HAO, Dnro 01711/12/6108, annettu 4.11.2013.
Hämeenlinnan HAO, dnro 13/0534/1, annettu 4.11.2013.
Kuopion HAO, Dnro 02036/03/4113, annettu 28.1.2005.
Kuopion HAO, dnro 05/0055/2, annettu 28.1.2005.
Turun HAO, dnro 15/0414/3, annettu 27.8.2015.
Turun HAO, Dnro 01280/14/7599, annettu 27.8.2015.
Helsingin käräjäoikeus, Dnro R15/8331, annettu 1.2.2016.

Uutislähteet ja verkkosivut

HS (2014). Kuurous vei opiskelupaikan – vammaisjärjestöt moittivat lisääntyntä syrjintää. Julkaisuaika 10.11.2014. Verkkajulkaisu. <http://www.hs.fi/kotimaa/a1415595784618> [Viitattu 19.7.2016].

HS (2016a). Ravintola käytti invavessaa varastona – ”Riittäisikö anteeksipyyntö, jos naistenvessa puuttuisi?”. Julkaisuaika 21.4.2016. Verkkajulkaisu. <http://www.hs.fi/kotimaa/a1461127991632> [Viitattu 19.7.2016].

HS (2016b). Kansanopisto kielsi lainvastaisesti opaskoiran käytön – yhdenvertaisuusvaltuutettu ärähti. Julkaisuaika 1.3.2016. Verkkajulkaisu. <http://www.hs.fi/kotimaa/a1456801501969> [Viitattu 19.7.2016].

Ilosaarirock (2016). Festivaali-info. Verkkajulkaisu. <http://www.ilosaarirock.fi/2016/info/festivaali#saavutettavuus> [Viitattu 4.8.2016].

Keskisuomalainen (2014). Tällaista on sokean opiskelijan arki: katso kuvat. Julkaisuaika 15.10.2014. Verkkajulkaisu. <http://www.ksml.fi/keski-suomi/T%C3%A4llaista-on-sokean-opiskelijan-arki-Jyv%C3%A4skyl%C3%A4ss%C3%A4/297675> [Viitattu 4.8.2016].

MTV3 (2015). Suomen ensimmäinen kuvailutulkattu elokuva avaa elokuvamaailman näkövammaisille. Julkaisuaika 30.3.2015. Verkkajulkaisu. <http://www.mtv.fi/uutiset/kulttuuri/artikkeli/suomen-ensimmainen-kuvailutulkattu-elokuva-avaa-elokuvamaailman-nakovammaisille/4953052> [Viitattu 19.7.2016].

Palmuasema (2019). .Pitääkö pyörätuolilla kaikkialle päästä? Verkkajulkaisu. <http://www.palmuasema.fi/pitaako-kaikkialle-paasta> [Viitattu 4.8.2016].

Papunet (2015). Vammaispolitiikka. Verkkajulkaisu. <http://papunet.net/tietoa/vammaispolitiikka> [Viitattu 4.8.2016].

Ruisrock (2016). Saavutettavuus. Verkkajulkaisu. <http://www.ruisrock.fi/fi/info/saavutettavuus/> [Viitattu 4.8.2016].

SAK (2015). Vammaisten työtilanne paranee joustavilla työjärjestelyillä. Verkkajulkaisu. <https://www.sak.fi/ajankohtaista/uutiset/vammaisten-tyotilanne-paranee-joustavilla-tyojarjestelyilla-2015-12-23> [Viitattu 23.8.2016].

- Studio55 (2013). Invalidin arki tyssää WC:ssä, bussissa ja kaupan kassalla. Verkkojulkaisu. <http://www.studio55.fi/tastapuhutaan/article/invalidin-arki-tyssaa-wc-ssa-bussissa-ja-kaupan-kassalla/127998> [Viitattu 4.8.2016].
- Tampereen ammattikorkeakoulu (2016). Mediapolis. Verkkojulkaisu. <http://www.tamk.fi/web/tamk/mediapolis> [Viitattu 31.7.2016].
- Tampereen ammattikorkeakoulu, Esteetön opiskelu ja sen tukeminen. Verkkojulkaisu. <http://opinto-opas.tamk.fi/esteeton-opiskelu>. [Viitattu 31.7.2016].
- Tampereen kaupunki (2016). Pääkirjasto Metso. Verkkojulkaisu. <http://www.tampere.fi/kulttuuri-ja-vapaa-aika/kirjastot/aukiolot-ja-yhteystiedot/paakirjasto-metso.html> [Viitattu 31.7.2016].
- Tampereen yliopisto (2016). Yliopiston tilojen saavutettavuus. Verkkojulkaisu. <http://www.uta.fi/hallinto/tilapalvelut/esteettomyys.htm> [Viitattu 31.7.2016].
- TS (2016). Kynnys: Pyörätuolillakin päästävä ravintolavaunuun. Julkaisuaika 10.2.2015. Verkkojulkaisu. <http://www.ts.fi/uutiset/kotimaa/733309/Kynnys+Pyoratuolillakin+paastava+ravintolavaunuun> > [Viitattu 4.8.2016].<http://www.ts.fi/uutiset/kotimaa/733309/Kynnys+Pyoratuolillakin+paastava+ravintolavaunuun>
- Vammaisfoorumi (2015). Vammaisfoorumi vaatii: Vammaisten ihmisten itsenäisyyden pitää toteutua vuoden jokaisena päivänä. Verkkojulkaisu. <http://www.epilepsia.fi/documents/20181/51897/Vammaisfoorumin+kannanotto/8d5d8571-ca31-4085-bbbb-d37e4622f9bb> [Viitattu 4.8.2016].
- YLE (2014) Vammaisista naapureista valitetaan jopa ulkonäön takia. Julkaisuaika 17.1.2014. Verkkojulkaisu. http://yle.fi/uutiset/vammaisista_naapureista_valitetaan_jopa_ulkonaon_takia/7036061 [Viitattu 4.8.2016].
- YLE (2015). Kahden kehitysvammaisen pojan isä: "Aborttia tarjotaan liian herkästi". Julkaisuaika 29.1.2015. Verkkojulkaisu. http://yle.fi/uutiset/kahden_kehitysvammaisen_pojan_isa_aborttia_tarjotaan_liian_herkasti/7763785 [Viitattu 19.7.2016].
- YLE (2016a). "Pitää miettiä, milloin pääsee vessaan" – vammaiset kärsivät avustajien tuntimäärän romahdettua. Julkaisuaika 19.1.2016. Verkkojulkaisu. http://yle.fi/uutiset/pitaa_miettia_milloin_paasee_vessaan_vammaiset_karsivat_avustajien_tuntimaaran_romahdettua/8607981 [Viitattu 19.7.2016].
- YLE (2016b). Entistä useampi vammaainen taistelee palveluistaan oikeudessa – "Kunnat kokeilevat kepillä jäätä". Julkaisuaika 2.5.2016. Verkkojulkaisu. http://yle.fi/uutiset/entista_useampi_vammaainen_taistelee_palveluistaan_oikeudessa_kunnat_kokeilevat_atepillajaa/8854207 [Viitattu 26.7.2016].
- YLE (YLE 2016c). Vammaisten syrjintä yleistä: invapysäköintipaikkojen poisto yksi harmin aihe. Julkaisuaika 16.3.2016. Verkkojulkaisu. http://yle.fi/uutiset/vammaisten_syrjinta_yleista_invapysakointipaikkojen_poisto_yksi_harmin_aihe/8746141 [Viitattu 31.7.2016].

Aineistolähteet

- Asiantuntijahaastattelut vammaisten oikeuksia tunteville henkilöille. Suoritettu Helsingissä 19.4. ja 28.4.2016. Haastatteluaineisto on tutkijaryhmän hallussa.
- Moisio, P. (2004). (Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (STAKES)): Suomalaisten hyvinvointi ja palvelut 2004 [sähköinen tietoaaineisto]. Versio 1.0 (2014-05-06). Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja]. <http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:T-FSD2884>
- Moisio, P. (2006). (Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (STAKES)): Suomalaisten hyvinvointi ja palvelut 2006 [sähköinen tietoaaineisto]. Versio 1.0 (2014-06-03). Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja]. <http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:T-FSD2886>

Moisio, P. (2009). (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos): Suomalaisten hyvinvointi ja palvelut 2009 [sähköinen tietoaaineisto]. Versio 1.0 (2014-06-03). Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja].
<http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:T-FSD2888>

Moisio, P. (2013). (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos): Suomalaisten hyvinvointi ja palvelut 2013 [sähköinen tietoaaineisto]. Versio 1.0 (2015-06-24). Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja].
<http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:T-FSD3037>

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos: Sotkanet.

Tilastokeskuksen tutkijaryhmän käyttöön luovuttamat tilastoaineistot.

LIITE 1: YK:N INDIKAATTORIMALLI

United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights 2012. Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation.

YK:n indikaattorimallin tarkoitus ja sen keskeiset piirteet

YK:n luoma indikaattorimalli muodostaa pohjan monipuolisen indikaattorijoukon hyödyntämiseksi valtion ihmisoikeusvelvoitteiden seurantaan. Mallissa oikeusperusteiset indikaattorit kiinnittyvät tarkasteltavana olevan ihmisoikeuden oikeudelliseen sisältöön ja mittaavat valtion ihmisoikeussitoumusten noudattamista.

Malli asettaa kaikki ihmisoikeudet tasapuolisesti samalle viivalle, eli painottaa ihmisoikeuksien keskinäisriippuvuutta ja jakamattomuutta. Malli on sellaisten indikaattorien valinnan ja kehityksen tukena, jotka heijastavat valtion velvoitteita kunnioittaa, suojella ja toimeenpanna ihmisoikeuksia. Samalla se pyrkii helpottamaan kontekstuaalisesti merkittävien indikaattorien tunnistamista.³⁰⁴

YK:n indikaattorimallia voidaan luonnehtia teoriakehikoksi, joka kuvailee ihmisoikeusindikaattorien rakentamista, mutta siinä ei esitetä esimerkkejä ihmisoikeusindikaattorien soveltamisesta käytäntöön. Siten YK:n mallissa on kysymys pikemminkin keskustelunavauksesta kuin käytännössä koetellusta tavasta käyttää ihmisoikeusindikaattoreita ihmisoikeuspolitiikan seurannassa.

YK:n indikaattorimalli hahmottaa indikaattorit läpileikaten joukon erilaisia ihmisoikeusnormeja tai -periaatteita. Sen mukaan indikaattoreita ei voida liittää puhtaasti pelkästään yhteen ihmisoikeuteen, vaan laajemmin joukkoon erilaisia ihmisoikeuksia. Tällaisiksi indikaattorien muodostamista johtaviksi normeiksi ja periaatteiksi YK:n indikaattorimalli listaa syrjimättömyyden, tasa-arvoisuuden, vastuun sekä tehokkaiden oikeusturvakeinojen ja osallistamisen periaatteet. Indikaattorien valinnassa on mallin mukaan kiinnitettävä huomiota myös kansalais- ja poliittisia oikeuksia sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia takaaviin sopimuksiin.³⁰⁵

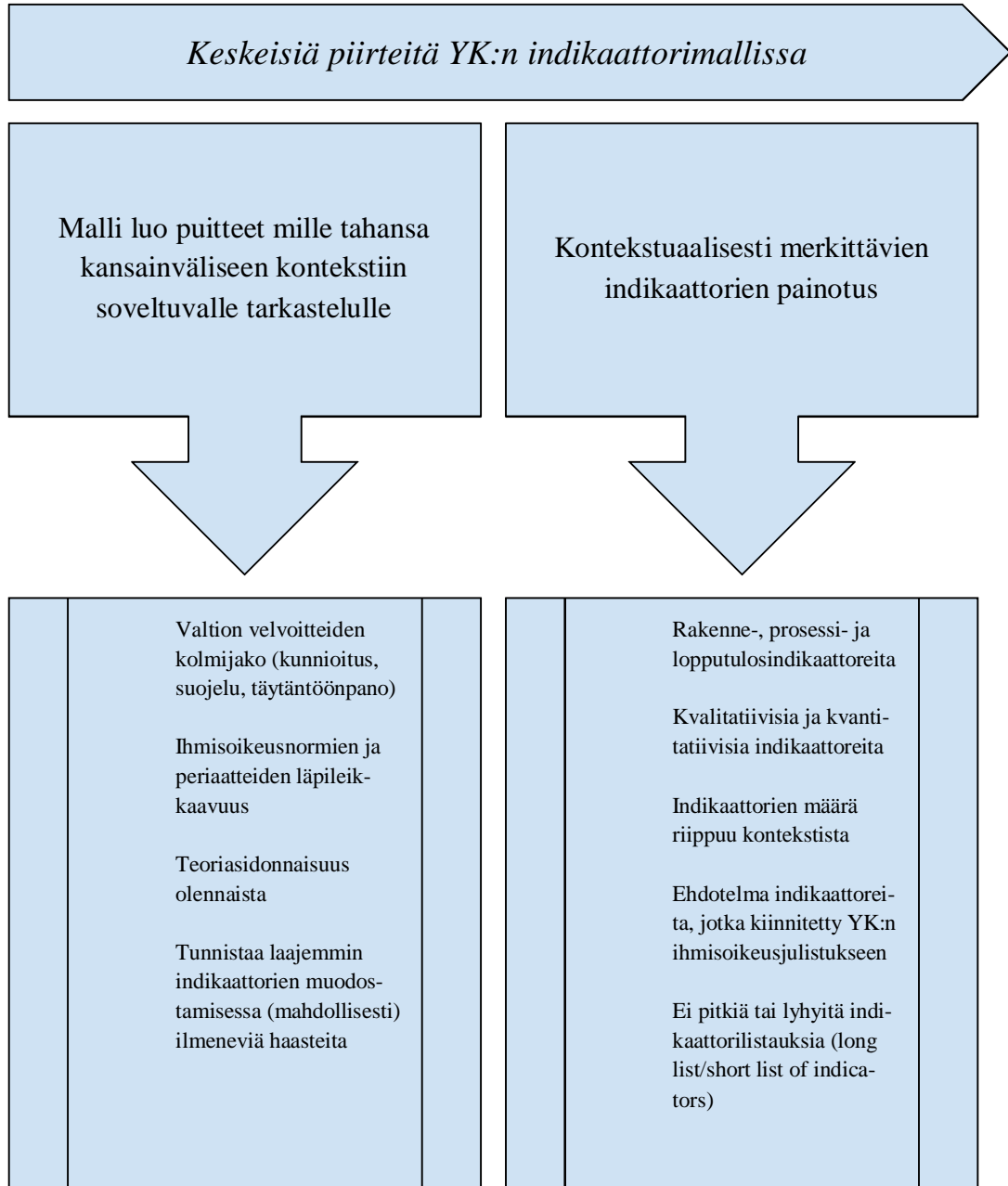
YK:n indikaattorimallissa korostetaan, että ihmisoikeuksien toteutumista mitattaessa on kiinnitettävä huomio erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

- Mitataanko oikeussubjektien oikeuksista nauttimista vai viranomaisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista?
- Miten potentiaalisten indikaattorien valinta suoritetaan organisoidulla, johdonmukaisella ja läpinäkyvällä tavalla?
- Kuinka monta indikaattoria vaaditaan ihmisoikeuksien toimeenpanon arviointiin ottaen huomioon indikaattorityön konteksti ja päämäärä?

³⁰⁴ OHCHR 2012, s. 33.

³⁰⁵ OHCHR 2012, s. 27–30; 38–39; 73.

- Käytetäänkö tunnistettuja indikaattoreita asettamaan valtioita järjestykseen niiden ihmisoikeussuorituksen perusteella?³⁰⁶



YK:n indikaattorimallin tietolähdeperusta

Kansainvälisessä ihmisoikeusjärjestelmässä on suuri tarve tilastolliselle tiedolle, joka ulottuu ohi keskiarvojen tarkastelun, paljastaa haavoittuvat tai riistetyt väestöryhmät ja auttaa mittaamaan epätasa-arvoisuutta ja syrjintää. YK:n indikaattorimalli tunnistaa kuitenkin indi-

³⁰⁶ OHCHR 2012, s. 27–30.

kaattoriyöskentelyn realiteettina sen, ettei aina ole käytännöllistä tai toteuttamiskelpoista eritellä tietoa halutulla tasolla.³⁰⁷

YK:n indikaattorimallin mukaan erilaisten tietolähteiden tulee olla soveltuvia valtio-osapuolten kansainvälisten ihmisoikeussopimusten noudattamisen arvioimiseksi. Erilaisia lähteitä on usein tarpeen yhdistää, jotta saataisiin kattava ja luotettava kuva jostakin tietystä valitusta ihmisoikeuskysymyksestä.³⁰⁸

YK:n indikaattorimallissa tunnistetaan neljä tiedontuotannon mekanismia³⁰⁹:

1 Tapahtumiin perustuva tieto ihmisoikeusloukkauksista

Tapahtumiin perustuva tieto on konkreettista sen selkeästi linkittyessä tiettyihin tapauksiin, jotka osoittavat ihmisoikeusstandardien noudattamista tai noudattamatta jättämistä. Tapahtumatietoon perustuvat indikaattorit saattavat kuitenkin toisinaan ali- tai yliarvioida ihmisoikeusloukkauksia, ja estää perusteltujen vertailujen tekemisen suhteessa eri aikaan ja eri alueisiin.³¹⁰

2 Sosioekonomiset ja hallinnolliset tilastot

Sosioekonomiset ja hallinnolliset tilastot perustuvat puolueettomaan kvantitatiiviseen tai kvalitatiiviseen tietoon, joka on suhteutettu ihmiselämän näkökohtiin, muun muassa elintasoon. Tällaisen tiedon avulla pystytään usein ottamaan haltuun suuri määrä tietoa hallinnon toiminnasta, eli mahdollisesti ihmisoikeusvelvoitteiden toimeenpanosta. Tietoperustana hyödynnetään tällöin hallinnollista tietoa, tilastollisia tutkimuksia ja väestönlaskentatietoja.

3 Henkilökohtaisia mielipiteitä kuvastavat mielipidetutkimukset

Mielipidetutkimuksilla (survey) tarkastellaan tiettyjen valikoituneiden henkilöiden henkilökohtaisia mielipiteitä tarkasteltavana olevasta asiasta. Tiedon keräämiseen käytetään usein valmiiksi strukturoituja kyselylomakkeita.³¹¹

4 Asiantuntijaratkaisuihin perustuva tieto

Asiantuntijaratkaisut heijastavat rajatun asiantuntijajoukon muodostamia arvioita jostakin tietystä ihmisoikeustilanteesta. Mallin mukaan asiantuntijaratkaisujen avulla tuotettu tieto on käännettävä kvantitatiiviseen muotoon muuntamalla sanallinen tai kirjallinen tieto numeeriseksi tai muuksi symboliksi, joka on helpommin laskettavissa ja taulukoitavissa. Asiantuntijaratkaisujen hyvänä puolena on niiden nopea kerättävyys ja heikkona puolena puolestaan niiden keskinäinen vertailukelvottomuus, sekä niiden käyttö vain rajattuun tarkoitukseen.³¹²

Indikaattorien valintakriteerit

YK:n indikaattorimallissa hyödynnetään useita metodologisia lähestymistapoja, jotka ohjaavat indikaattorien valintaprosessia ihmisoikeustarkastelun suorittamiseksi. Indikaattorit eivät ole mielekkäitä ihmisoikeuksien edistämiseksi ja tarkkailemiseksi, mikäli niitä ei ole tarkkaan ja

³⁰⁷ OHCHR 2012, s. 70.

³⁰⁸ OHCHR 2012, s. 51.

³⁰⁹ OHCHR 2012, s. 56–64; 65; 66–68.

³¹⁰ OHCHR 2012, s. 54–56.

³¹¹ OHCHR 2012, s. 65.

³¹² OHCHR 2012, s. 66–68.

selkeästi määritelty ja ne eivät perustu hyväksyttävään, standardisoituun tiedonkeruuseen ja käsittelyyn.³¹³

YK:n indikaattorimalli jaottelee hyödynnettävät indikaattorit kvalitatiivisiin ja kvantitatiivisiin. Lisäksi malli tunnistaa tosiasia- (fact-based) ja tuomioperusteiset (judgement based) indikaattorit, joiden vastineiksi malli luettelee objektiiviset (objective) ja subjektiiviset (subjective) indikaattorit. Malli tunnistaa myös suoritusindikaattoreita (performance indicators), joiden pääasiallinen tavoite on käsitellä muutoksia, jotka ovat tapahtuneet suhteessa siihen mitä oli alun perin suunniteltu. Edelleen malli listaa (sääntöjen) noudattamista tarkkailevat indikaattorit (compliance indicators) sekä nk. kiintopisteet (benchmarks), jotka nähdään ennalta määrättyinä normatiivisiin tai empiirisiin näkökohtiin perustuvina arvoina indikaattoreille.³¹⁴

YK:n indikaattorimallin mukaan valittavan indikaattorin on oltava luotettava ja täsmällinen, tietoperustansa ja valintansa suhteen itsenäinen, läpinäkyvä, ajankohtainen ja aikasidonnainen. Lisäksi valittavalla indikaattorilla on oltava kytkös oikeuksien normatiiviseen kehikseen, sen on oltava ihmisoikeusstandardikeskeinen ollen samalla sekä globaali että kontekstiin mukautuvainen.³¹⁵ Mallin mukaan universaalien ja kontekstuaalisesti sovellettävien indikaattorien erot on kyettävä huomioimaan. Lisäksi valittavilla indikaattoreilla on oltava merkitys niin kansalais- ja poliittisten oikeuksien kuin taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien kannalta.³¹⁶

YK:n indikaattorimalli kuvaa kolmeen portaaseen jakautuvan indikaattoriaselman, jossa kuvataan rakenne- (structural indicators), prosessi- (process indicators) ja lopputulosindikaattoreita (outcome indicators). Tällainen erottelu soveltuu tarkasteltaessa erikseen valtioiden sitoutumista ihmisoikeusvelvoitteisiin, ihmisoikeuksien edistämisyrittämiä sekä tuloksia (ihmisoikeussuoritumista) arvioitaessa.³¹⁷

YK:n indikaattorimalli listaa kuvailevassa liitteessä 16 avainindikaattoria, mutta niiden tarkastelua ei viedä kovin syvälle tasolle³¹⁸. Avainindikaattorit ovat:

- **Indikaattori 1:** 18 kansainvälisen ihmisoikeussopimuksen ja valinnaisten lisäpöytäkirjojen ratifiointi (Status of ratification of the 18 international human rights treaties and optional protocols)
- **Indikaattori 2:** Kansalliset politiikkatoimenpiteet ja niiden ajallinen kattavuus seksuaali- ja lisääntymisterveyttä koskien (Time frame and coverage of national policy on sexual and reproductive health)
- **Indikaattori 3:** Oikeuden opetukseen voimaansettaminen ja kattavuus perustuslaissa tai muussa ylemmässä oikeussäännössä (Date of entry into force and coverage of the right to education in the constitution or other form of superior law)
- **Indikaattori 4:** Valtion toimintasuunnitelma ja sen kattavuus täytäntöönpanna pakollinen ja maksuton perusopetus (Time frame and coverage of the plan of action adopted by State party to implement the principle of compulsory primary education free of charge for all)
- **Indikaattori 5:** Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden valtuuttaminen (Type of accreditation of national human rights institution by the rules of procedure of the International Coordinating Committee of National Institutions)

³¹³ OHCHR 2012, s. 45.

³¹⁴ OHCHR 2012, s. 17–21.

³¹⁵ OHCHR 2012, s. 50.

³¹⁶ OHCHR 2012, s. 21–24.

³¹⁷ OHCHR 2012, s. 33–34.

³¹⁸ OHCHR 2012, s. 141–166.

- **Indikaattori 6:** YK:n tahdonvastaisten katoamisten työryhmän viestimät tapaukset ja hallituksen vastaavat toimenpiteet (Number of communications (individual cases) transmitted by the United Nations Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances and the proportion of these responded to effectively by the Government (clarified or closed))
- **Indikaattori 7:** Kansallisten ihmisoikeusorganisaatioiden vastaanottama kanteluiden määrä koskien kidutuksen kieltoa, ja hallituksen vastaavat toimenpiteet (Proportion of received complaints on the right not to be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment investigated or adjudicated by the national human rights institution, human rights ombudsperson and other mechanisms, and the proportion responded to effectively by the Government in the reporting period)
- **Indikaattori 8:** Poliisille ilmoitettujen rikosten määrä (Percentage of crimes reported to the police (victimization survey))
- **Indikaattori 9:** Ammattitaitoisen terveydenhuoltohenkilökunnan huolehtimat synnytykset (Proportion of births attended by skilled health personnel)
- **Indikaattori 10:** Julkisten ravitsemusohjelmien kohteena oleva väestö (Proportion of the targeted population covered under public nutrition supplement programmes)
- **Indikaattori 11:** Oppilaiden lukumäärä opetushenkilökuntaa kohden opetuslaitoksissa (Ratio of pupils to teaching staff in primary and secondary, public and private, education institutions)
- **Indikaattori 12:** Henkirikokset (Homicides (intentional and non-intentional), rate per 100,000 population)
- **Indikaattori 13:** Ilmoitetut häädöt (Reported cases of forced evictions in the reporting period)
- **Indikaattori 14:** Tuomitsemisluvut vähävaraisille vastaajille, joilla on ollut laillinen edustaja suhteessa tuomitsemislukuihin, kun vastaajalla haluamansa asianajaja (Conviction rates for indigent defendants provided with legal representation as a proportion of conviction rates for defendants with lawyers of their own choice)
- **Indikaattori 15:** Lapsikuolleisuus (Infant mortality rate)
- **Indikaattori 16:** Kodittomien lukumäärä (Number of homeless persons per 100,000 population)

LIITE 2: YHDISTYNEEN KUNINGASKUNNAN INDIKAATTORIMALLI

Human Rights Measurement Framework (HRMF): Prototype panels, indicator set and evidence base.

Yhdistyneen kuningaskunnan indikaattorimallin tarkoitus ja sen keskeiset piirteet

Yhdistyneen kuningaskunnan indikaattorimalli, Human Rights Measurement Framework (HRMF), on kehitetty tarpeesta arvioida ihmisoikeuksien noudattamista ja kehittymistä kattavan tosiasia-perustan avulla (evidence base) Englannissa, Skotlannissa ja Walesissa. Mallin tarkoitus on tarjota täsmällinen perusta ihmisoikeuksien toteutumisen tarkkailuun, objektiivisen metodologian avulla. Sen taustalla on kansallisena ihmisoikeusinstituutina toimivalle ihmisoikeuskomissiolle (Equality and Human Rights Commission) asetettu lakisääteinen velvoite ihmisoikeuksien tarkkailemiseksi ja niistä raportoimiseksi.³¹⁹

Yhdistyneen kuningaskunnan indikaattorimallista on tuotettu useita julkaisuja käsittävä tarkka kuvaus. Sitä on myös sovellettu kaksi kertaa laajaan indikaattoritarkasteluun ihmisoikeuskomission toteuttamissa tutkimushankkeissa How Fair Is Britain? ja Is Britain Fairer?.

Oikeudellisena lähtökohtana Yhdistyneen kuningaskunnan indikaattorimallin kehittelylle toimi yhtäältä kansallinen Human Rights Act ja toisaalta kansallinen Equality Act. Mallissa tarkastellaan yhtäältä sellaisia ihmisoikeusvelvoitteita, joille on selkeä toimeenpanoperuste kansallisessa lainsäädännössä sekä toisaalta myös ihmisoikeuksia, joihin Yhdistynyt kuningaskunta on sitoutunut erilaisten kansainvälisten sopimusten muodossa.³²⁰ Yhdistyneen kuningaskunnan indikaattorimallilla on siten laajahko ihmisoikeusperusta.

Kansalliset ja kansainväliset oikeudelliset velvoitteet halutaan pitää mallin suorittamassa indikaattoritarkastelussa jokseenkin erillään, mutta silti jonkinasteisessa tasapainotilassa. Tavoitteena Yhdistyneen kuningaskunnan indikaattorimallin kehittämisessä on maksimoida sen avulla saavutettava ihmisoikeuspoliittinen hyöty ja luoda siitä käytännön työkalu ihmisoikeuksien mittaamiseksi ja edistämiseksi³²¹. Niinpä mallin kehittämistä on ohjannut kansallisen ihmisoikeuspolitiikan tarpeiden huomioiminen pikemminkin kuin jokin teoriakeskustelu. Malli on siten lähtökohdiltaan pragmaattinen verrattuna esimerkiksi YK:n teoriaperusteiseen ihmisoikeusindikaattorimalliin.

Yhdistyneen kuningaskunnan indikaattorimallin kulmakivet ovat:

- ihmisoikeuksien suojelu ja edistäminen kansallisella tasolla (Englanti, Skotlanti, Wales), perustuen erityisesti kansalliseen Human Rights Act:iin³²²,
- kolmiportainen indikaattorijako YK:n indikaattorimallin mukaisesti (rakenne-, prosessi- ja lopputulosindikaattoreita) sekä
- eri osapuolten ja intressiryhmien konsultointi indikaattorien kehittämisessä ja niistä sopimisessa (esim. kansalaisjärjestöt, hallituksen osastot, asiantuntijat jne.)³²³

³¹⁹ Candler, Holder, Hosali et al. 2011, s. 3.

³²⁰ Candler, Holder, Hosali et al. 2011, s. xxxii & 2.

³²¹ Candler, Holder, Hosali et al. 2011, s. 16.

³²² Candler, Holder, Hosali et al. 2011, s. 16.

³²³ Candler, Holder, Hosali et al. 2011, s. 5–6.

Yhdistyneen kuningaskunnan indikaattorimalli rakentuu Yhdistyneen kuningaskunnan ihmisoikeuskomission, Equality and Human Rights Commissionin, aikaisemmalta indikaattoriperustaiselta työlle. Mallin perustana onkin ihmisoikeuskomission aikaisempi työ ihmisoikeus- ja yhdenvertaisuusindikaattorikehikon luomisessa.

Yhdistyneen kuningaskunnan indikaattorimallin kehittäminen koostuu monesta eri vaiheesta ja toimintatavasta. Aluksi mallissa kehitetään tilapäinen listaus elämänaluemalleista kansainväliseen hyvään käytäntöön perustuen. Mallin rakennusprosessissa mahdollisia indikaattoreita listataan laajan kirjallisuuskatsauksen ja tiedonkeruun perusteella, sekä käyttäen lähteinä mm. YK:n indikaattorimallin hyvän käytännön indikaattoreita, YK:n General Comments-osioita, Equality Measurement Frameworkia (EMF) ja Children's Measurement Frameworkia (CMF). Asiantuntijakonsultaatiot kuuluvat keskeisenä osana ihmisoikeusindikaattorien rakennusprosessiin³²⁴. Lisäksi indikaattorit koajetaan (road-testing) yhdessä intressiryhmien kanssa. Indikaattorien pitkän listauksen (long list of indicators) perusteella kehitetään tilapäinen lista 'spotlight'-indikaattoreita, minkä jälkeen tehdään valintoja, mitä indikaattoreita valitaan elämänalueiden ja 'spotlight'-indikaattorien arvioinnista saatujen kommenttien valossa.

Yhdistyneen kuningaskunnan indikaattorimalli koostuu joukosta eri elämänalueita, joista jokainen keskittyy yhteen oikeuteen.³²⁵ Jokaisessa elämänaluekokonaisuudessa on kymmenen indikaattoria. Nämä yhteensä 80 indikaattoria on sisällytetty Yhdistyneen kuningaskunnan indikaattorimallin indikaattorijoukkoon³²⁶. Mallin avulla pyritään systemaattisesti soveltamaan ongelmakeskeisyyden ideaa tiettyyn ongelmaan ilman suurta teoriasidonnaisuutta taustalla.

Yhdistyneen kuningaskunnan indikaattorimalli käy elämänalue elämänalueelta läpi ensin siihen valikoituneet indikaattorit (rakenne-, prosessi- ja lopputulosindikaattorit)³²⁷, minkä jälkeen niitä ja niiden tosiasia-perustaa tarkastellaan kutakin yksityiskohtaisemmin erilaisissa konteksteissa, yhdistäen oikeus- ja ihmislähtöisyyttä, sekä erilaisten taulukoiden ja selitteiden avulla.

Yhdistyneen kuningaskunnan indikaattorimallia käytettäessä on huomioitava, mitä mitataan. Mallia käytettäessä tulee huomioida erityyppiset tiedot ja tosiasiat, jotka se kattaa. Erot kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen tiedon tulkinnassa on kyettävä huomioimaan. Yhdistyneen kuningaskunnan indikaattorimallissa painotetaan myös sitä, että oikeustapaukset tarjoavat vain rajallisesti tietoa³²⁸.

³²⁴ Candler, Holder, Hosali et al. 2011, s. 19–22; 657.

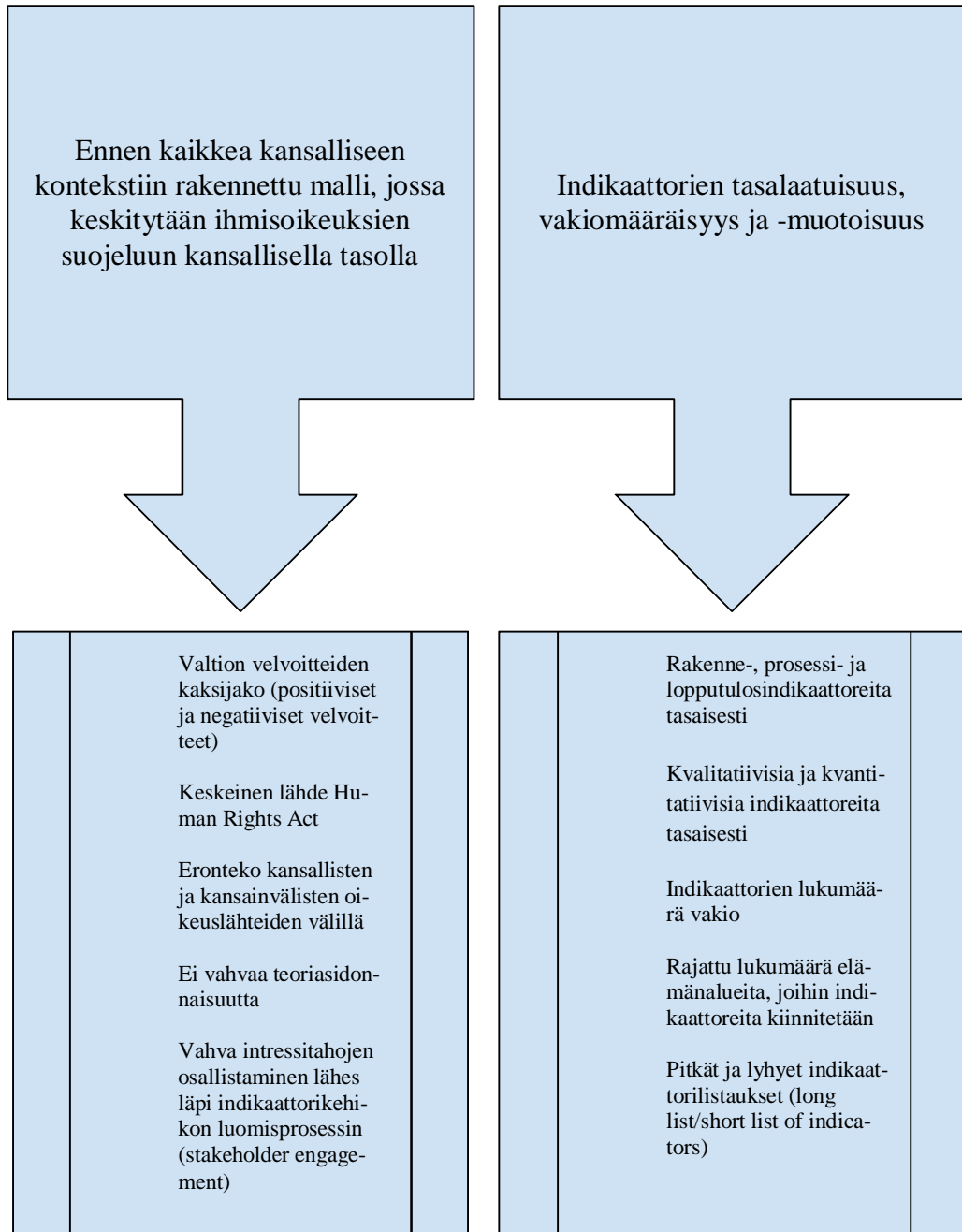
³²⁵ Candler, Holder, Hosali et al. 2011, s. xxxii.

³²⁶ Candler, Holder, Hosali et al. 2011, s. 9.

³²⁷ YK:n ihmisoikeuksien suurlähettilään toimiston OHCHR (Office of the High Commissioner for Human Rights) indikaattorimalli, kts. OHCHR 2012 ja lisäksi Candler, Holder, Hosali et al. 2011, s. 9.

³²⁸ Candler, Holder, Hosali et al. 2011, s. 41.

Keskeisiä piirteitä Yhdistyneen kuningaskunnan indikaattorimallissa



Yhdistyneen kuningaskunnan indikaattorimallin tietolähdeperusta

Yhdistyneen kuningaskunnan indikaattorimallin tietoperusta käsittää kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen tiedon muodot, jotka on tunnistettu jokaista indikaattoria kohden³²⁹. Tietoa

³²⁹ Candler, Holder, Hosali et al. 2011, s. 662.

hankitaan monipuolisesti eri lähteistä, esimerkiksi kansallisesta ihmisoikeuslainsäädännöstä ja kansainvälisistä sopimuksista, ihmisoikeustapauksista sekä -lainsäädännöstä.

Mallin elämänalueisiin valikoituvat indikaattorit ja niiden tosiasia-perusta kattavat erilaista informaatiota. Täydentävänä tietona mallissa huomioidaan ihmisoikeuksia arvioivien kansallisten ja kansainvälisten toimielinten ja viranomaisten, kyselyjen ja arvioiden sekä lainsäätäjien, valvontaelinten ja oikeusasiamiesten sekä kansalaisjärjestöjen esille nostamia asioita ja sitä kautta saatavaa tietoa. Myös tilastollista tietoa hallinnollisia ja sosiaalisen tutkimuksen eri lähteitä hyödyntäen käytetään soveltuvilta osin. Erityisen tärkeänä tietolähteenä mallissa toimivat tilastot ja rekisterit.³³⁰

Indikaattorien valintakriteerit

Yhdistyneen kuningaskunnan indikaattorimalliin valittuja indikaattoreita ei ole tarkoitettu pysyviksi, vaan ne kehoitetaan uudistamaan kolmen vuoden väliajoin³³¹. Malliin valikoituneilla indikaattoreilla on tarkoitus hahmottaa joitain tiettyjä ongelmakohtia pikemminkin kuin kattavasti arvioida kyseisen ihmisoikeuden toteutumista. Monet mallin indikaattorit keskittyvät ihmisoikeuksien edistämismittaan arviointiin, eikä mallia ole tarkoitettu loukkauksia laskevaksi systeemiksi.³³²

Yleisesti ottaen Yhdistyneen kuningaskunnan indikaattorimalliin valittavien indikaattorien on oltava sekä kvalitatiivisia että kvantitatiivisia. Samoin kuin YK:n indikaattorimallissa, myös tässä valittavana on oltava kaikkia rakenne-, prosessi- ja lopputulosindikaattoreita. Edelleen yleisenä valintaperusteena mallin mukaan on valittava sekä yksilötason että instituutiotason indikaattoreita. Yleisesti ottaen valittujen indikaattorien taustalla on oltava sekä virallisia että ei-virallisia tietolähteitä.³³³

Yhdistyneen kuningaskunnan indikaattorimalliin valittavien indikaattorien lähtökohdaksi on suoreksi osaksi Yhdistyneen kuningaskunnan Human Rights Act, mutta jotkin indikaattorit voivat heijastella laajemmin kansainvälisiä ihmisoikeuksia. Kaikkien elämänaluekokonaisuuksien on sisällettävä tasapuolisesti indikaattoreita, niitä on oltava tasaisesti ja vakiomääräisesti. Jokaisessa elämänaluekokonaisuudessa on oltava tasaisesti rakenne-, prosessi- ja lopputulosindikaattoreita, oikeustapaustapauksellisia ja laajempiin ihmisoikeusperiaatteisiin tai -kulttuuriin pohjautuvia indikaattoreita, sekä negatiivisia että positiivisia velvoitteita heijastavia indikaattoreita. Kokonaisuudessaan Yhdistyneen kuningaskunnan indikaattorimallissa harjoitettavan indikaattoritarkastelun on keskityttävä eri yksilöiden ja ryhmien asioihin, ei siis pelkästään tietyn ryhmän asioihin.³³⁴

Yksittäisen indikaattorin tulee olla relevantti ja merkityksellinen sen lisäksi, että se perustuu luotettavaan ja uskottavaan lähteeseen. Lisäksi toivottavina piirteinä indikaattorilta odotetaan, että se olisi mahdollisesti eriteltävissä, toistuva, ajallisesti vertailtavissa, kansainvälisesti vertailtavissa sekä elinvoimainen. Lisäksi malli painottaa mahdollisuuksien mukaan olemassa olevien lähteiden käyttöä, kulujen minimointia sekä jo olemassa olevien indikaattorien, kuten Equality Measurement Frameworkin yhteydessä luotujen indikaattorien, käyttöä niiden soveltuessa.³³⁵

³³⁰ Candler, Holder, Hosali et al. 2011, s. 40–45;49.

³³¹ Candler, Holder, Hosali et al. 2011, s. 11.

³³² Candler, Holder, Hosali et al. 2011, s. 40.

³³³ Candler, Holder, Hosali et al. 2011, s. 22.

³³⁴ Candler, Holder, Hosali et al. 2011, s. 23.

³³⁵ Candler, Holder, Hosali et al. 2011, s. 23–24.

Jokaisella Yhdistyneen kuningaskunnan indikaattorimalliin valikoituneella oikeudella on oltava vankka tosiasia-perusta (evidence base), jota hallinnollinen ja sosiaalinen tutkimus ja muu tieto täydentävät. Erityisesti mallissa huomioidaan taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia takaava sopimus, joka näkyy myös kolmessa elämänaluekokonaisuudessa. Yhdistyneen kuningaskunnan kansallisen tason lainsäädäntöön, Human Rights Actiin, pohjautuu mallissa viisi prototyyppiä, viime kädessä Euroopan ihmisoikeussopimukseen perustuen³³⁶:

- [Oikeus elämään](#), Human Rights Act 2 artikla (The Right to Life, HRA Article 2)
- [Kidutuksen ja halventavan kohtelun kieltö](#), Human Rights Act 3 artikla (The Prohibition on Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, HRA Article 3)
- [Oikeus yksilön vapauteen ja turvallisuuteen](#), Human Rights Act 5 artikla (The Right to Liberty and Security of the Person, HRA Article 5)
- [Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin](#), Human Rights Act 6 artikla (The Right to a Fair Trial, HRA Article 6)
- [Oikeus yksityis- ja perhe-elämän kunnioitukseen](#), Human Rights Act 8 artikla (The Right to Respect for Private and Family Life, HRA Article 8)

ja kansainväliseen tasoon pohjautuen kolme:

- [Oikeus korkeimpaan saavutettavissa olevaan fyysiseen ja henkiseen terveyteen](#), YK:n ihmisoikeusjulistuksen 25 artikla, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan sopimuksen 12 artikla (The Right to the Highest Attainable Standard of Physical and Mental Health, (Universal Declaration of Human Rights (UDHR), Article 25; ICESCR, Article 12))
- [Oikeus koulutukseen](#), YK:n ihmisoikeusjulistuksen 26 artikla, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan sopimuksen 13–14 artiklat, YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 28 artikla, Human Rights Actin 1. lisäpöytäkirjan 2 artikla (The Right to Education (UDHR, Article 26; ICESCR, Article 13/14; United Nations Convention on the Rights of the Child (UNCRC), Article 28; HRA, Protocol 1 Article 2))
- [Oikeus riittävään asumisen tasoon](#), YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 27 artikla, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan sopimuksen 11 artikla (The Right to an Adequate Standard of Living (UNCRC, Article 27; ICESCR, Article 11))³³⁷

³³⁶ Candler, Holder, Hosali et al. 2011, s. 26.

³³⁷ Candler, Holder, Hosali et al. 2011, s. xxxiv.

