



Katju Holkeri, finanssineuvos, valtiovarainministeriö  
Ira Alanko, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö  
AI FI 38/2023  
24.8.2023

Amnesty International Suomen osasto  
Hietaniemenkatu 7 A  
00100 Helsinki  
P: 09 8562 0600  
E: [amnesty@amnesty.fi](mailto:amnesty@amnesty.fi)  
W: amnesty.fi

# Amnesty Internationalin lausunto Avoimen hallinnon viidennen toimintaohjelman luonnoksesta VN/17764/2023

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa laaja-alaisesti ihmisoikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

## Tiivistelmä

Kansainvälisin ihmisoikeussopimuksin ja Suomessa perustuslailla turvatut osallistumisoikeudet sekä kokoontumis- ja sananvapaus ovat demokraattisen yhteiskunnan tärkeimpiä työkaluja. Kansalaisyhteiskunnan toimintaympäristön puolustaminen on tärkeää kaikkialla, myös Suomessa. Amnesty pitääkin tärkeänä, että avoimen hallinnon viidennen toimintaohjelmaluonnoksen tavoitteena on lisätä keskustelua kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa. Ihmisryhmien osallistumismahdollisuuden ja kansalaisyhteiskunnan kanssa käytävän keskustelun tulee olla tosiasiallista ja vaikuttavaa sekä näkemysten keräämisen tavoittaa myös haavoittuvassa asemassa olevia ryhmiä.



Amnesty kehottaa toimintaohjelman laatimisessa ja sen toimeenpanossa sitoutumaan ihmisoikeusperustaiseen päätöksentekoon, jonka olennainen osa on marginalisoitujen ryhmien tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa heitä koskeviin toimenpiteisiin.

## Kansalaisyhteiskunnan toimintaympäristön puolustaminen

Avoimen hallinnon viidennen toimintaohjelman luonnoksessa (s. 3) todetaan, että luottamusta, osallisuutta ja ymmärrettävyyttä pidettiin avoimen hallinnon V ohjelman laadintaprosessiin saaduissa näkemyksissä lähes yksimielisesti keskeisimpinä tavoitteina myös ohjelmakaudelle 2023–2027.

Kansainvälisin ihmisoikeussopimuksin ja Suomessa perustuslailla turvatut osallistumisoikeudet sekä kokoontumis- ja sananvapaus ovat demokraattisen yhteiskunnan tärkeimpiä työkaluja ja olennainen osa osallisuuden oikeudellista perustaa.

Kansalaisyhteiskunnan toimintaympäristön puolustaminen on tärkeää kaikkialla, myös Suomessa. Amnesty pitääkin tärkeänä, että toimintaohjelmaluonnoksen tavoitteena on lisätä keskustelua kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa, kuten muun muassa kansalaisjärjestöakatemioiden avulla vahvistaa etenkin virkamiesten osaamista kansalaisjärjestöistä ja kansalaisyhteiskunnasta (s. 4) sekä vakiinnuttaa ja laajentaa kansallisia dialogeja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa (s. 3). Amnesty korostaa, että ihmisryhmien osallistumismahdollisuuden ja kansalaisyhteiskunnan kanssa käytävän keskustelun tulee olla tosiasiallista ja vaikuttavaa sekä näkemysten keräämisen tavoittaa myös haavoittuvassa asemassa olevia ryhmiä.

Terminologisesti suositamme etsimään sanalle ”kansalaiset” korvaavaa termiä toimintaohjelmaan, jotta yhteiskunta ja samalla myös kansalaisyhteiskunta ymmärretään mahdollisimman laajasti (s. 3). Sana ”kansalaiset” voidaan helposti yhdistää kansalaisuuteen. Esimerkiksi luonnoksessa mainittu sana ”yhteiskunnan toimijat” voisi olla yksi vaihtoehto.

Amnesty pitää tervetulleena toimintaohjelman sitoumusta luotettavaan tietoon sekä tahallisen ja tahattoman väärän tiedon levittämisen torjumiseen, mutta kannustamme yhdenvertaisuusvaltuutetun ja tasa-arvovaltuutetun tavoin huomioimaan vihapuheen ja syrjinnän merkityksen myös avoimen hallinnon toiminnassa ja ihmisten osallistumisessa päätöksentekoon. Naisvihamieliset, rasistiset ja seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kohdistettu vihapuhe loukkaa perus- ja ihmisoikeuksia: vihapuheen kautta voidaan esimerkiksi kiistää ihmisryhmien asema tasavertaisina yhteiskunnan jäseninä tai sulkea ulos tietyt (vähemmistöön kuuluvat) ryhmät ja toimijat yhteiskunnallisesta keskustelusta ja päätöksenteosta.

Suomessa vihapuhe (myös viharikokset) ja erityisesti rasismi ovat suuri ongelma, johon on tarve vastata ja kehittää tehokkaampia keinoja niiden estämiseksi. Suomessa on Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) vuonna 2018 julkaiseman tutkimuksen ’Being Black in the EU - Second European Union Minorities and Discrimination Survey’ mukaan raportoitu eniten rasistisiin motiiveihin perustuvia rikoksia Euroopan unionissa.<sup>1</sup> Myös Euroopan rasismien ja



suvaitsemattomuuden vastainen komissio (ECRI) on vuonna 2019 julkaisemassaan viidennessä Suomea koskevassa raportissaan ottanut kantaa vihapuheeseen ja viharikoksiin ja antanut näihin liittyen useita suosituksia. ECRI:n mukaan rasistinen ja suvaitsematon julkinen vihapuhe on lisääntynyt Suomessa, ja se kohdistuu pääasiassa turvapaikanhakijoihin ja muslimeihin.<sup>2</sup>

Amnesty kehottaa avoimen hallinnon viidennen toimintaohjelman laatimisessa ja sen toimeenpanossa sitoutumaan ihmisoikeusperustaiseen päätöksentekoon, jonka olennainen osa on marginalisoitujen ryhmien tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa heitä koskeviin toimenpiteisiin.

## Ihmisoikeusperustainen päätöksenteko avoimen hallinnon ytimeen

Velvollisuus ihmisoikeuksien turvaamisesta perustuu kansainvälisiin ihmisoikeusnormeihin ja Suomen perustuslakiin. Suomen perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Amnesty suosittaa tasa-arvovaltuutetun tavoin, että avoimen hallinnon toimintaohjelmaan kirjataan näkyviin julkisen vallan sitoutuminen perustuslaissa turvattuun perusoikeusjärjestelmään ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Ihmisoikeusperustainen päätöksenteko muodostuu muun muassa päätösten perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnista ennalta ja jälkikäteen, 2) päätösten ja toimenpiteiden vaikutusten arvioinnista suhteessa eri ihmisryhmiin, 3) perus- ja ihmisoikeuksien huomioimisesta talouspoliittisissa päätöksissä, 4) ihmisten osallistamisesta ja osallistumisesta päätöksentekoon ja 5) ihmisoikeuskoulutuksesta.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa tarkastellaan, miten lainsäädäntö, talousarvio tai muu politiikkatoimi vaikuttavat konkreettisesti ihmisten ja ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen arjessa. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi on otettava säännönmukaiseksi osaksi lainvalmistelua ja lainsäädännön seuranta-arviointia, talousarvion valmistelua ja seurantaa sekä strategioiden, ohjelmien ja toimenpidesuunnitelmien valmistelua ja seurantaa. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia tulee tehdä myös alue- ja kuntahallinnon päätösten valmistelussa ja toimeenpanossa esimerkiksi budjettien ja strategioiden laatimisen sekä palvelujen kehittämisen yhteydessä. Vaikutusten arvioinnilla saadaan tietoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta ja sen perusteella voidaan tehdä toimia oikeuksien paremmaksi toteuttamiseksi.

Arvioinnissa on kiinnitettävä erityistä huomiota eri tavoin haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeuksien toteutumiseen. Vaikutusten arvioinneissa tulee tehdä yhteistyötä sidosryhmien, kuten järjestöjen kanssa, kuulemisia ja muita osallistavia menetelmiä hyödyntäen sekä kuulla niitä ihmisiä, joita asia koskee, mukaan lukien lapset.

Arvioinneissa tulee myös hyödyntää kyselyitä, selvityksiä sekä muilla eri metodeilla toteutettuja tiedonkeruu- ja kuulemismenetelmiä, jotta ihmisten kokemukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta ohjaavat paremmin päätöksentekoa ja toimeenpanoa. Tässä työssä voidaan hyödyntää valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman 2020–2023 yhteydessä laadittuja



perus- ja ihmisoikeusindikaattoreita sekä oikeusministeriön opasta perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnista lainvalmistelussa.<sup>3</sup>

Yhdenvertaisuus ja syrjimättömyys tulee huomioida eri ihmisryhmiä koskevassa päätöksenteossa ja osallistumismahdollisuuksissa. Usein haavoittuvassa asemassa olevien ihmisryhmien, kuten lasten ja nuorten, maahanmuuttaneiden, vammaisten henkilöiden ja alkuperäiskansa saamelaisten, osallistumismahdollisuuksiin tulee kiinnittää erityistä huomiota. Amnesty korostaa, että ihmisillä tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa heitä koskeviin toimenpiteisiin. Osallistumisessa tulee huomioida myös sukupuolten tasa-arvo. On tärkeää myös tarkastella, miten asioiden perusteluissa näkyy perus- ja ihmisoikeudet.

Osallistamisen avulla voidaan tunnistaa politiikkatoimien kannalta olennaisia perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä. Eri ihmisryhmiä tulisi kuulla ja ottaa heidän näkemyksensä aidosti huomioon päätöksenteossa. Näkemyksiä voidaan ottaa huomioon esimerkiksi järjestämällä keskustelutilaisuuksia ja työpajoja, laatimalla kyselyitä ja pyytämällä lausuntoja. On tärkeää tarjota vuorovaikutuksellisia kanavia, joiden kautta ihmiset voivat osallistua päätöksentekoon liittyvien toimien suunnitteluun, toteutukseen ja arviointiin.

Ymmärrettävää ja saavutettavaa tiedonsaantia päätettävistä asioista tulee edistää, jotta ihmiset voivat vaikuttaa. Erityisesti ihmiset ja ryhmät, joiden elämään päätöksenteko vaikuttaa merkittäväällä tavalla, tulee ottaa mukaan toimenpiteiden suunnitteluun, toimeenpanoon, seurantaan ja arviointiin.

Päätäjiä ja työntekijöitä on tärkeää kouluttaa systemaattisesti ihmisoikeusosaamisen lisäämiseksi eri hallinonaloilla ja -tasoilla. Osaamisen lisääminen on olennaisessa osassa ihmisoikeusloukkausten ehkäisemisessä ja ihmisoikeuksien toteutumisessa. Viranomaisten perus- ja ihmisoikeusosaamisen vahvistamiseen olisi osoitettava nykyistä enemmän resursseja.

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen varmistetaan käytännössä osoittamalla niihin riittävästi julkisia varoja valtion talousarviossa.

Kunnioitavasti

Niina Laajapuro  
Ihmisoikeustyön johtaja

Lisätietoja antaa:

Vilja Härkönen, vaikuttamistyön asiantuntija, [vilja.harkonen@amnesty.fi](mailto:vilja.harkonen@amnesty.fi)



## Viitteet

---

<sup>1</sup> Euroopan unionin perusoikeusvirasto, 2018, Being Black in the EU - Second European Union Minorities and Discrimination Survey, [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2018-being-black-in-the-eu\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-being-black-in-the-eu_en.pdf).

<sup>2</sup> Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio, 2019, Suomea koskeva raportti, [rm.coe.int/fifth-report-on-finland-finnish-translation-/1680972fa8](https://rm.coe.int/fifth-report-on-finland-finnish-translation-/1680972fa8).

<sup>3</sup> Valtioneuvosto, 2021, Valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2020–2023: Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seurannan kehittäminen, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163280>; oikeusministeriö, 2022, Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi lainvalmistelussa, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164464>.