

13 Virkamiesten ja viranhaltijoiden täydennyskoulutus

13.1 Johdanto

Virkamiehet ja viranhaltijat ovat avainasemassa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta, niin niitä koskevan ohjauksen, toimeenpanon kuin valvonnan osalta. Julkisen vallan käyttäjinä virkamiesten velvoite ihmisoikeuksien toteuttamiseen on johdettavissa suoraan ihmisoikeussopimuksista. Tämä velvoite on kirjattu myös perustuslakiin, jonka 22 § mukaan julkisen vallan on turvatta perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Seuraavassa tullaan tarkastelemaan perus- ja ihmisoikeuksien huomioimista virkamiesten täydennyskoulutuksessa. Tätä ennen luodaan lyhyt katsaus kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista ja kansallisesta lainsäädännöstä nouseviin viranomaisten ihmisoikeusosaamista ja koulutusta koskeviin vaatimuksiin ja suosituksiin. Valtionhallinnon osalta tarkastelu pohjautuu eri ministeriöiden kehitysyksiköille lähetettyihin kirjallisiin kyselyihin, kattaen siten ensisijaisesti kehittämissyksiköiden järjestämät ja koordinoimat yleiset koulutukset, sekä ministeriöiden ja aluehallinnon virallisilta nettisivuilta saatavilla olevaan tietoon. Kunnallishallinnon osalta tietoa on kerätty pääasiassa viranomaissivuilta; tarkastelun ulottaminen yksittäisten kuntien tasolle ei ole tämän kartoituksen puitteissa ollut mahdollista (kuin esimerkinomaisesti), eikä koordinoitua tietoa ole saatavilla. Tarkastelu keskittyy ensisijaisesti sosiaalihuollon ja terveyden- ja sairaanhoidon alueen täydennyskoulutukseen. Opetussektorin osuutta käsitellään laajasti tämän julkaisun muissa artikkeleissa.

13.2 Virkamiesten ihmisoikeusosaamiselle asetetuista vaatimuksista ja suosituksista kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja kansallisen lainsäädännön ja keskustelun valossa

Virkamiesten ihmisoikeustehtäviensä hoitamiseen tarvittavan ihmisoikeuskoulutuksen tarpeeseen ja valtion velvoitteeseen tällaisen koulutuksen järjestämiseen löytyy useita viittauksia kansainvälisistä ihmisoikeusinstrumenteista ja dokumenteista. Tämän julkaisun aiemmissa artikkeleissa (Ks. Mitä ihmisoikeuskasvatus on?) on jo viitattu YK:n ihmisoikeuskasvatusta koskevan julistuksen 7 artiklaan, jonka mukaan valtioiden tulisi taata virkamiesten, tuomareiden, lainsäädäntöä toimeenpanevien viranomaisten ja sotilashenkilöstön riittävä ihmisoikeuskoulutus sekä edistää opettajille ja kouluttajille ja valtion puolesta toimiville yksityisille henkilöille suunnattua ihmisoikeuskoulutusta. Ihmisoikeuspuolustajia koskevassa julistuksessa (Declaration on Human Rights Defenders, GA Res., A/RES/53/144) puolestaan todetaan, että valtiolla on velvollisuus edistää ja edesauttaa ihmisoikeuksia ja perusvapauksia koskevaa opetusta koulutuksen kaikilla tasoilla, ja varmistaa se, että kaikki henkilöt, jotka ovat vastuussa lakimiesten, lainvalvonnan, armeijan henkilökunnan ja julkishallinnon virkamiesten ja viranhaltijoiden koulutuksesta sisällyttävät koulutusohjelmiinsa riittävästi ihmisoikeusopetusta (artikla 15).

Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen (KP-sopimus, UN Covenant on Civil and Political Rights) toimeenpanoa valvova

ihmisoikeuskomitea (Human Rights Committee) toteaa yleiskommentissaan n:o 31 koskien sopimuksen toimeenpanoa kansallisella tasolla olevan erittäin tärkeää, että yksilöt ovat tietoisia heille sopimuksen ja lisäpöytäkirjan nojalla kuuluvista oikeuksista, ja että myös *kaikki hallinto- ja oikeusviranomaiset* ovat tietoisia valtiolle sopimuksen perusteella kuuluvista velvoitteista. Tässä tarkoituksessa sopimusteksti tulisi julkaista kaikilla virallisilla kielillä, ja valtion olisi ryhdyttävä toimenpiteisiin viranomaisten tutustuttamiseksi sopimuksen sisältöön osana heidän koulutustaan. (General Comment 3 of 1981, replaced by General Comment 31 of 2004). Suomen kuudennen määräaikaisraportin loppupäätelmissä komitea ilmaisee huolensa siitä, että sopimukseen on vedottu ainoastaan muutamassa oikeustapauksessa kansallisissa tuomioistuimissa edellisen määräaikaisraportin käsittelyn jälkeen. Se kehottaakin valtiota ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin varmistukseen sen, että tietoisuus yleissopimuksesta lisääntyisi tuomareiden, lakimiesten ja syyttäjien keskuudessa taatakseen sen, että sopimusmääräykset otetaan huomioon kansallisissa tuomioistuimissa. Komitea myös edellyttää Suomelta sopimuksen soveltamiskäytäntöä koskevista esimerkkitaapauksista raportointia seuraavan määräaikaisraportin yhteydessä. (CCPR/C/FIN/CO/6, 24.7.2013)

Myös taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia oikeuksia koskevan sopimuksen toimeenpanoa valvova komitea (Committee on Economic, Social and Cultural Rights) on antanut samansuuntaisen sopimuksesta tiedottamista koskevan yleisluontoisen suosituksen kuin ihmisoikeuskomitea (Ks. General Comment N:o 10, Role of national institutions in the protection of economic, social and cultural rights of December 1998: E/C.12/1998/25 [10 December 1998]).

Eurooppalaisesta viitekehyksestä on syytä nostaa esiin esim. myös Euroopan neuvoston paikallisia ja alueellisia viranomaisia koskevan kongressin julistus koskien paikallisten ja alueellisten viranomaisten roolia ihmisoikeuksien toimeenpanossa (Resolution 296

[2010] Revised, hyväksytty 21. sessiossa, 18–20 lokakuuta 2011). Julistuksessa todetaan, että ihmisoikeuksien suojelu ja edistäminen Euroopan neuvoston jäsenvaltioissa on kaikkien eri tason viranomaisten vastuulla, ja että kansalaisten ja heitä edustavien valtuutettujen läheisestä suhteesta paikallisella ja alueellisella tasolla johtuen tämän tason viranomaisilla on parhaat edellytykset analysoida ihmisoikeustilannetta, identifioida relevantteja ongelmia ja ryhtyä toimenpiteisiin niiden ratkaisemiseksi (3 artikla). Kongressi kehottaakin kaikkia paikallisia ja alueellisia viranomaisia perustamaan tarpeellisia elimiä ja menettelytapoja ihmisoikeuksien tehokkaaksi toimeenpanemiseksi ja ihmisoikeustilanteen seuraamiseksi, sekä sellaisten tilanteiden korjaamiseksi, joissa perusoikeuksia ei täysimääräisesti kunnioiteta, erityisesti mitä tulee julkisiin palveluihin paikallisella tasolla (art. 8). Tässä tarkoituksessa julistuksessa kehoitetaan edelleen mm. edistämään paikallisten virkamiesten ja luottamushenkilöiden ihmisoikeuskoulutusta, niin että he pystyvät identifioimaan ja käsittelemään ihmisoikeusasioita oman toimintansa puitteissa (9(d)). (Ks. myös Recommendation rev. 280 [2011].)

Mitä tulee virkamiehiä koskevaan lainsäädäntöön, viitattiin jo edellä perustuslain 22 §:ään, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslaissa turvataan lisäksi oikeus hyvään hallintoon (21 § 2). Hyvän hallinnon oikeusperiaatteet (mm. tasapuolisuus) määritellään hallintolain 2 luvussa, jonka yleisperusteissa (HE 72/2002) viitataan Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden, erityisesti EY-oikeuden ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen kansalliselle hallinnolle asettamiin laadullisiin lisävaatimuksiin. Lainsäädännössä ei kuitenkaan aseteta erityisiä vaatimuksia virkamiesten osamiselle tai kelpoisuudelle tällä alueella. Perustuslain 125 §:n mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto, eikä valtion virkamieslaissa (750/1994), laissa kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003) tai virkaehtosopimuslaeissa edelly-

tetä perus- tai ihmisoikeusosaamista tai sitoutumista näiden kunnioittamiseen. (Ks. myös Valtion ylimmän johdon valintaperusteiden määrittely, VM/728/00.00.00/2011, 6.5.2011.)

Suomalaisten virkamiesten ihmisoikeuskoulutuksen vahvistamisen tarpeeseen ovat kiinnittäneet eri yhteyksissä huomiota useat eri tahot, niin asiantuntijat, kansalaisjärjestöt kuin eduskunta ja hallituskin. Eduskunnan entinen oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio toteaa artikkelissaan *Eduskunnan oikeusasiamies 90 vuotta* -juhlakirjassa olevan tärkeää, että julkisen vallan toimijat kaikilla hallinnon tasoilla sitoutuvat edistämään perus- ja ihmisoikeuksia, painottaen myös kunnallisten luottamushenkilöiden ja virkamiesten tarvetta ymmärtää perus- ja ihmisoikeuksien mukanaan tuomat velvoitteet. Paunio huomauttaa, että hallinnon osaamisen, sitoutumisen ja sisäisen valvonnan alueella olisi runsaasti tehtävää, ja toteaaakin, että luottamus hallintoon ja viranomaistoimintaan murtuu, ellei ihmisten oikeuksia oteta vakavasti. Paunio näkee perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamisveloitteeseen liittyvän myös hallitusvallan velvollisuuden ohjauksen, neuvonnan ja koulutuksen sekä hallinnon sisäisen valvonnan keinoin varmistua siitä, että hallinnossa on riittävästi tietoa ja osaamista niistä velvoitteista, joita kansainväliset ja kansalliset sitoumukset edellyttävät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseksi, ja että näitä velvoitteita noudatetaan.” (Paunio 2010, 7-16.)

Myös Suomen ensimmäisessä perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa on identifioitu tarve vahvistaa oikeusperustaista ajattelua hallinnossa ja hallinnon omistajuutta perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta, etenkin alue- ja paikallisviranomaisten osalta. Hallituksen mielestä ihmisoikeusloukkausten ennaltaehkäisemistä tulee tehostaa myös kytkemällä paikallistaso, kuten kunnat, tiiviimmin mukaan perus- ja ihmisoikeuskeskusteluun. Hallitus nimeää julkisten palveluiden yksityistämisen esimerkiksi ajankohtaisesta alueesta, joka vaatii tarkastelua perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. (Kansallinen perus- ja ihmisoikeus-

keustoimintaohjelma 2012-2013). Seuraavassa siirrytään tarkastelemaan sitä, miten ihmisoikeuskoulutus on huomioitu valtionhallinnon ja kunnallishallinnon virkamiesten tämänhetkessä täydennyskoulutuksessa.

13.3 Ihmisoikeuskoulutus valtionhallinnossa

Valtionhallinnossa on käytössä yhteinen perehdyttämisohjelma nk. Valtioneuvostopassi, joka on tarkoitettu kaikille valtioneuvostoon, tasavallan presidentin kansliaan ja oikeuskanslerin virastoon rekrytoitaville virkamiehille, joiden palvelussuhde on pitempi kuin 6 kk. Valtionhallinnon virkamiespassiin ei sisälly nimenomaista perus- tai ihmisoikeusosiota, mutta esimerkiksi tasa-arvo ja yhdenvertaisuuskysymykset tulevat esiin osana virkamiehen velvollisuuksien, hallintolain ja valtionhallinnon arvojen käsittelyä. Perehdyttämisohjelmaan osallistujille etukäteislukemisenä jaettavassa *Arvot arjessa - Virkamiehen etiikka* -julkaisussa (Valtionhallinnon käsikirja, Edita, 2005, löytyy myös netistä) valtionhallinnon arvojen määrittelyä rakentuvan demokraattisen oikeusvaltion ja pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan arvopohjalle kansainvälistyvässä ympäristössä. Julkaisussa viitataan lakien ja hyvän hallinnon noudattamiseen, samoin syrjinnän kieltoon ja tasa-arvoon, mutta ei näiden perustuslailliseen tai kansainvälisoikeudelliseen perustaan. Ohjelman taustalukemistoon sisältyy myös HAUSin (HAUS Valtionhallinnon Kehittämiskeskus Oy) julkaisema *Valtionhallinnon perusteet*, jossa joitain ihmisoikeusaiheita on käsitelty lyhyesti.

Valtionhallinnon virkamiesten täydennyskoulutusta koordinoivat ministeriöiden kehityksyköt. Osa koulutuksista järjestetään itse, osa ostetaan ulkopuolelta. Ministeriöt ovat myös järjestäneet yhteisiä koulutuksia kaikille virkamiehille yhteisistä aiheista. Ministeriöiden kehittämis- ja koulutuspäälliköillä on lisäksi yhteinen koordinaatiotyöryhmä (KEHIKKO), joka kokoontuu kuukausittain. Säännöllistä perus- tai ihmisoikeuskoulutusta järjestetään lähinnä osalle Oikeusministeriön (OM), Sisäasi-

ainministeriön (SM), ja Ulkoasiainministeriön (UM) virkamiehistä. Lisäksi HAUS on järjestänyt Perus- ja ihmisoikeudet EU:ssa -koulutuksia vuodesta 2007 lähtien. HAUSin koulutusten osanottajamäärä on kuitenkin jäänyt verrattain vähäiseksi.

Oikeusministeriön henkilöstön henkilöstökoulutuksesta vastaa ministeriön hallintoyksikkö, jonka toimialaan kuuluvat kieli-, atk-, ja viestintä-koulutukset. Ministeriön hallinnonalan henkilöstön koulutuksesta vastaavat OM:n oikeushallinto-osaston koulutusyksikkö, valtakunnansyyttäjänviraston ohjaus- ja kehittämissyksikkö, valtakunnanvoudinviraston ohjaus- ja kehittämissyksikkö sekä Rikosseuraamusalan osalta Rikosseuraamuslaitoksen (RISE) koulutuskeskus. Oikeushallinto-osaston koulutusyksikkö järjestää oikeushallinnonalan henkilöstölle vuosittain kolmipäiväisen *Perusoikeudet ja ihmisoikeudet lainkäytössä* -koulutustilaisuuden, jonka kouluttajina toimivat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) tuomarit, kokeneet ihmisoikeusasioita soveltaneet tuomarit ja asiantuntijat. Koulutukset ovat olleet koulutusohjelmassa yli 10 vuotta ja niihin on tähän mennessä osallistunut noin 400 tuomaria ja oikeusavustajaa. Lisäksi perus- ja ihmisoikeuksia käsitellään systemaattisesti johtoseminaareissa sekä erityisesti rikosoikeudellisissa koulutuksissa. Myös yksittäisistä ihmisoikeusaiheista järjestettyjä koulutustilaisuuksia on ollut useita. Näiden teemoina ovat olleet erityisesti tasa-arvo, syrjintä, yhdenvertaisuus, ihmiskauppa, vammaisten henkilöiden oikeudet ja lapsen oikeudet. Lisäksi on järjestetty Lapsioikeusseminaareja noin kymmenen vuoden ajan 1-2 kertaa vuodessa.

Sisäasiainministeriössä (SM) järjestetään säännöllistä koulutusta perustuslakikysymyksistä, lähinnä kuitenkin lainsäädäntönäkökulmasta. Koulutukset ovat kaikille avoimia, ml. määräaikaisten työntekijät. Lisäksi ministeriössä on toteutettu ja toteutetaan yksittäisiä perusoikeuksia koskevia koulutuksia tai koulutussarjoja, kuten oikeudellisia kysymyksiä käsittelevä koulutussarja vuonna 2011-2012, johon sisältyi oikeusvaltion ja hyvän hallinnon periaatteet, pe-

rusoikeuksien rajoittamista koskevat periaatteet ja käytännöt, yksityiselämän suoja ja yhdenvertaisuus, sekä ihmisoikeussopimuksia ja EU:n oikeudellista aineistoa verkossa koskeva yksittäinen koulutus. Myös nämä koulutukset ovat olleet avoimia koko ministeriön henkilöstölle. Perus- ja ihmisoikeusosaamista pyritään lisäksi tukemaan säännöllisellä tiedottamisella. Sisäasiainministeriön oikeusyksikkö kokoaa noin kerran kuukaudessa tiedotemuotoisen yhteenvedon perustuslakivaliokunnan lausunnoista ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ja Euroopan unionin tuomioistuimen relevanteista ratkaisuista. Tiedotetta jaetaan sähköpostitse ja julkaistaan ministeriön intranetissä, johon on koottu muutakin perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvää tietoa ja ohjeistusta. Myös säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän jäsenet välittävät alueen ajankohtaista tietoa omilla osastoillaan. Lisäksi oikeusyksikkö tarjoaa neuvonta- ja tukipalveluja yksittäisten hankkeiden yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaiikutusten arvioinnissa. Oikeusyksikkö on myös ohjeistanut, kouluttanut ja tiedottanut eri hallinnonalojen viranomaisia yhdenvertaisuussuunnitelmien laadinnassa, mukaan lukien kunta- ja aluehallintoviranomaiset.

Ulkoasiainministeriön virkamiehille ei järjestetä erillistä kattavaa ja säännöllistä ihmisoikeus- tai perusoikeuskoulutuskokonaisuutta. Ulkoasianhallinnon virkoihin valmentavaan Kansainvälisten asioiden valmennuskurssiin (KAVAKU) sisältyy kuitenkin ihmisoikeusosio, ja henkilöstövaihdosten yhteydessä tapahtuvaan siirtokoulutukseen sisältyy ihmisoikeuskoulutusta. Myös ministeriön kehitysyksikön järjestämiin yleisiin koulutuksiin sisältyy ihmisoikeuksia ja esim. lainsäädäntökysymykset sisältyvät osin henkilökunnalle annettavaan ammatilliseen erityiskoulutukseen. Lisäksi ihmisoikeuspolitiikan yksikkö ja oikeuspalvelu järjestävät erityisaiheisia koulutuksia sekä räätälöityjä yksikkökohtaisia koulutuksia. Ihmisoikeudet sisältyvät myös kehityspoliittiseen koulutukseen osana täydentävää koulutusta (ihmisoikeusperustaisuus).

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä järjestetään perus- ja ihmisoikeuksia koskevia koulutuksia,

mutta ei systemaattisesti. Uusille työntekijöille järjestettävällä perehdytyskursilla yhtenä aiheena on tasa-arvo ja yhdenvertaisuus. Myös ministeriön sisäisessä kansainvälistymiskoulutuksessa käsitellään vaihtelevasti perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviä aiheita, kuten köyhyys, syrjäytyminen ja tasa-arvo. Lisäksi sukupuolivaikeutusten arviointi on osa säädösvalmisteluun liittyvä arviointia, ja sitä koskevaa koulutusta on järjestetty niin omille kuin muidenkin ministeriöiden lainvalmistelijoille. Ministeriössä toteutettiin myös joitain vuosia sitten koko henkilöstölle avoin luentosarja perus- ja ihmisoikeuksista. Muuten täydennyskoulutus tapahtuu koulutussuunnitelman pohjalta, ja yksilöllinen koulutuksen tarve arvioidaan kehityskeskusteluissa. Valtaosa koulutuksista ostetaan ulkopuolisilta tahoilta. Koulutusten pääaihealueita ovat atk, kielet, kansainvälistyminen, säädösvalmistelu ja johtaminen.

Systemaattista ihmisoikeuskoulutusta ei järjestetä myöskään *opetus- ja kulttuuriministeriössä*, *puolustusministeriössä* eikä *maa- ja metsätalousministeriössä*. OKM:ssä on valmisteltu lainsäädäntöä koskevat koulutuspaketit, jotka kattavat hallinto- ja kielilain, ja tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön. Koulutuspaketit on periaatteessa tarkoitettu säännöllisesti toteutettaviksi, mutta resurssipulan takia tämä ei kuitenkaan ole käytännössä toteutunut. MMM:ssä perustuslain soveltamiseen liittyvä koulutusta on järjestetty osana säädösvalmistelijoiden tapaamisia, minkä lisäksi asiantuntijat ovat voineet osallistua HAUSin kurseille perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksistä sekä yksittäisiin ihmisoikeuskoulutuksiin, esimerkiksi koskien alkuperäiskansojen oikeuksia. PM:n virkamiehiä puolestaan on osallistunut yksittäisiin ihmisoikeusaihepiiriä käsitteleviin ulkopuolisten järjestämiin tilaisuuksiin. Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) täydennyskoulutuksiin ei sisälly lainkaan perus- ja ihmisoikeuksia, ei erillisenä kokonaisuutena eikä yksittäisistä valikoiduista aiheista. Yleisesti ministeriöiden täydennyskoulutukseen voi hakeutua kehityskeskustelujen yhteydessä tehtävien kartoitusten

kautta kaikki vakinaisessa ja määräaikaisessa virkasuhteessa olevat työntekijät.

Valtion aluehallinto toimii linkkinä keskuhallinnon ja paikallishallinnon välillä ja tästä näkökulmasta aluehallinnon roolin ihmisoikeusajattelun juurruttamisessa paikallistasolle voi ajatella olevan potentiaalisesti tärkeän. Aluehallintovirastojen (AVI) keskeiset tehtävät liittyvät hallinnolliseen ohjaukseen, seurantaan ja valvontaan, kantelujen käsittely mukaan lukien, minkä lisäksi ne toimivat lupaviranomaisina. Erittäin aluehallintovirastojen *Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat* -vastuualueen tehtävät liittyvät kiinteästi ihmisoikeuksien toteutumiseen. Po. vastuualueiden tehtäväksi on määritelty edistää kansalaisten hyvinvointiin ja terveydentilaan vaikuttavien perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista (ihmisoikeuksia ei ole siten määritelmällisesti nimenomaisesti huomioitu). Ne ohjaavat ja valvovat kunnallista ja yksityistä sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja myöntävät luvat yksityisille sosiaali- ja terveystalvelujen tuottajille. Vastuualueiden tehtävänä on myös edistää oppilaiden oikeusturvan toteutumista informatio-ohjauksella ja toimimalla muutoksenhakuviranomaisena. Tehtäviin kuuluu lisäksi lyhytkestoisen täydennyskoulutuksen järjestäminen opetustoimen henkilöstölle sekä osallistuminen kansainväliseen ja lähialueyhteistyöhön (sitien esim. EN). Vastuualue käsittelee kanteluita ja arvioi vuosittain peruspalvelujen saatavuuden lain mukaista ja yhdenvertaista toteutumista. (www.avi.fi)

AVIt järjestävät koulutus- ja tiedotustilaisuuksia ja alue- ja paikallistason viranomaisten yhteistapaamisia eri toiminta-alueilla osana ohjaustoimintaansa. Esim. uutta lainsäädäntöä ja lainsäädännöllisiä muutoksia ja niiden toimeenpanoa koskevia koulutuksia AVIt järjestävät usein yhteistyössä ministeriöiden tai esim. THL:n ja Kuntaliiton kanssa. Koulutusten kohderyhminä ovat yleensä johtavissa asemissa olevat virkamiehet, mutta myös luottamushenkilöt. Aluehallintovirastojen koulutuskalenterit, sisällöt ja osittain myös oppimateriaalit ovat esillä virastojen nettisivuilla (www.avi.fi). Kou-

lutussivustojen läpikäynnin perusteella (sivut kattavat kolme viimeistä kalenterivuotta) vaikuttaa siltä, ettei systemaattisia ja nimenomaisia ihmisoikeuskoulutuksia järjestetä. Ihmisoikeusaiheisista koulutuksista ja kokouksista esimerkiksi voidaan mainita Lapin aluehallintoviraston järjestämä työkokous naiseen kohdistuvan väkivallan ehkäisyyn ja ehkäisevän päihdetyön ajankohtaisista valtakunnallisista linjauksista, kohderyhmänä olivat kuntien johtavat viranhaltijat sekä ehkäisevän päihdetyön, lähisuhde- ja perheväkivaltatyön ja terveyden edistämisen yhdyshenkilöt. Yksittäisissä koulutuksissa saattaa myös löytyä joitain ihmisoikeusperustaisia esimerkkejä, mutta nämä ovat poikkeuksia. Siten esim. Etelä-Suomen aluehallintovirasto on järjestänyt sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan itsemääräämisoikeuden vahvistamista ja rajoittamista koskevia koulutuksia, joissa aiheeseen on omaksuttu oikeusperustainen, ihmisoikeuslähtöinen näkökulma, mukaan lukien viittaukset kansainvälisiin sopimuksiin kuten vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimukseen (CPRD), Euroopan neuvoston koulutuksen vastaisen komitean suosituksiin, ja YK:n koulutuksen vastaisen komitean raporttiin (CAT).

Aluehallintovirastot järjestävät myös viranomaisten yhteistapaamisia mm. terveydenhuollon johtavien viranhaltijoiden ja aluehallinnon yhteisiä verkostotapaamisia ja sosiaali- ja terveydenhoidon yhdyshenkilöpäiviä, joiden materiaaleja on (vaihtelevasti) tarjolla verkossa. Esim. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto on järjestänyt sosiaali- ja terveydenhuollon johdon, esimiesten ja luottamushenkilöiden yhteisen hallintopäivän teemalla ”Peruspalvelujen varmistaminen muuttuvissa hallintorakenteissa”. Varsinaisten koulutusten ohella myös tämänkaltaisiin verkostoitumista ja tiedonvaihtoa koskeviin tapahtumiin, jotka ovat selkeästi ihmisoikeusaiheisia, olisi luontevaa integroida perus- ja ihmisoikeusnäkökulma. Yksittäisiä ihmiskoulutuksia yhdessä viranomaisten kanssa saattavat järjestää myös kolmannen sektorin toimijat. Esim. Suomen sosiaalioikeuksien seura (ssos.nettisivu.org) järjesti vuoden 2010

lokakuussa yhdessä Kelan tutkimusosaston kanssa tilaisuuden ”*Kansainvälistyvä sosiaalioikeus*”, jossa selvitettiin kansainvälisen oikeuden ja sen kehityksen heijastuksia Suomen sosiaalioikeuteen. (www.kela.fi)

13.4 Kunnallisten viranhaltijoiden ihmisoikeuskoulutus

Tarpeeseen ja veloitteeseen vahvistaa kunnallisten virkamiesten osaamista perus- ja ihmisoikeuksista on edellä viitattu jo useampaan kertaan. Peruspalvelujen suunnittelun ja toteuttamisen lisäksi kunnallisten viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden vastuulla on muitakin ihmisoikeusnäkökulmasta tärkeitä tehtäviä kuten mm. tasa-arvo ja yhdenvertaisuussuunnitelmien laatiminen ja seuranta. Toisaalta kunnallisilla viranomaisilla on ainoa laatuaan näköalapaikka perus- ja ihmisoikeustilanteeseen paikallisella tasolla, ja tätä kautta saatavilla olevaan tietoa olisi tarkoituksenmukaista hyödyntää systemaattisemmin yleisen perus- ja ihmisoikeusvalvonnan ja seurannan käyttöön.

Kunnallisten viranhaltijoiden täydennyskoulutus on kuntien vastuulla. Sosiaali- ja terveydenhuollon alueella henkilöstön täydennyskoulutuksen järjestäminen on kuntien lakisääteinen velvoite (5 § terveydenhuoltolaki, 53 § sosiaalihuoltolaki). Asetuksen terveydenhuollon täydennyskoulutuksesta (1194/2003) 1 §:n mukaan täydennyskoulutuksella tarkoitetaan väestön terveystarpeisiin ja muuttuviin hoitokäytäntöihin pohjautuvaa sekä terveydenhuollon henkilöstön täydennyskoulutustarpeen arviointiin perustuvaa suunnitelmallista koulutusta, jonka tarkoituksena on lisätä ja ylläpitää työntekijän ammattitaitoa ja osaamista sekä tukea terveydenhuollon toimintayksiköiden toimintaa ja sen kehittämistä terveyden edistämisessä sekä sairauksien ehkäisyssä ja hoidossa. Täydennyskoulutusta tulee järjestää terveydenhuollon ammattihenkilöille ja muille terveydenhuollon toimintaan osallistuville terveydenhuollon toimintayksikön työntekijöille. Seuranta (5 §) on terveydenhuollon toimintayk-

siköiden vastuulla ja kunnallinen työmarkkinalaitos, KT Kuntatyöntajat, kokoaa seuranta koskevat tilastotiedot valtakunnallista seuranta varten raportoiden sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle. Sosiaalihuoltolain täydennyskoulutusta koskevan pykälän (53 §) mukaan työnantajan tulee huolehtia siitä, että sosiaalihuollon henkilöstö osallistuu riittävästi sille järjestettyyn koulutukseen. Koulutusten toteutus- ja kustannusvastuu on kunnilla, mutta valtio tukee niiden järjestämistä korotetulla valtionosuudella. (Sosiaaliportti, www.sosiaaliportti.fi)

Täydennyskoulutusten järjestämis- ja toteuttamistapa on, myös lakisääteisten koulutusten osalta, kuntien päätettävissä. (Ks. esim. 1194/2003, 4 §) Käytännössä koulutuksia järjestävät monet eri tahot, yksittäisten kuntien lisäksi mm. kuntien yhteistyöelimet, kuntayhtymät ja liikelaitokset, sairaanhoitopiirit, maakuntaliitot alueelliset sosiaalialan osaamiskeskukset, aluehallintoviranomaiset, Kuntaliitto ja erilaiset koulutus- ja konsulttipalvelut, kuten Finnish Consulting Group (FCG). Terveystieteiden täydennyskoulutusta järjestävät pääasiassa yliopistot, ammattikorkeakoulut, ammatilliset oppilaitokset, ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset, ammatilliset järjestöt, yksityiset koulutuksen järjestäjät, työnantajat, lääketeollisuus ja eräät muut tahot. (HE 65/2003) Kunnallisten luottamushenkilöiden suunnattuja yleisiä, ja eri lautakuntien jäsenille räätälöityjä perehdyttämiskoulutuksia järjestävät mm. Kuntaliitto ja FCG.

Myös perus- ja ihmisoikeuksien alueen oikeusturvan näkökulmasta erityisasemassa olevien *potilas- ja sosiaaliasiamiesten* täydennyskoulutus on kuntien vastuulla. Aluehallintoviranomaisten järjestämien ensisijaisesti lainsäädäntömuutoksia koskevien koulutusten lisäksi esim. Sosiaaliasiamiehet ry järjestää erilaisia koulutustilaisuuksia. Säännöllistä täydennyskoulutusta sosiaaliasiamiehille ei kuitenkaan järjestetä, vaan täydennyskoulutus näyttäisi perustuvan enemmänkin oma-aloitteeseen tiedonhankintaan ja kouluttautumiseen sekä verkostojen kautta tapahtuvaan tiedonhankintaan ja viranomaiskonsultaatioihin (ks. esim.

Oulun seutukunnan potilasasiamiesten selvitys 2012, www.ouka.fi) Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittämisraportin mukaan Efeko Oy on tarjonnut sosiaaliasiamiehille koulutuspäiviä, mutta vähäisen osallistujamäärän vuoksi ne eivät ole vakiinnuttaneet asemaansa (Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittäminen 2008). Toisaalta sosiaaliasiamiesten koulutustaustan vaihtelevuuteen ja täydennyskoulutuksen tarpeeseen on kiinnitetty huomiota. Siten esim. Stakesin arviointitutkimuksessa sosiaaliasiamiehet kokivat suurimpia osaamisvajaita sosiaalihuollon oikeusturvakysymyksissä ja hallinto-oikeudellisiin kysymyksiin perehtymisessä. (Ks. myös Jämsä 2010.).

Koordinoitua tietoa kunnallisten viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden täydennyskoulutuksista ja niiden sisällöistä ei ole saatavilla. Tilanteen kartoittamista vaikeuttaa kentän ja rakenteiden hajanaisuus, toimijoiden moninaisuus ja erilaisten ostopalvelujen käyttö. Eri lähteistä kootun sirpaleisen tiedon perusteella näyttäisi kuitenkin ilmeiseltä, ettei nimenomaisesti ja/tai systemaattista ihmisoikeuskoulutusta kunnallisella tasolla järjestetä, sen enempää virkamiehille kuin luottamushenkilöillekään. Yksittäisiä ihmisoikeusaiheisia koulutuksia saatetaan järjestää lähinnä uuteen lainsäädäntöön liittyen ja esim. yhdenvertaisuuskysymyksissä. Myös esim. lääkärijärjestöjen perustama yhdistys, *Promedico*, joka koordinoi lääkärin täydennyskoulutusta ja ammatillista kehittymistä, järjestää koulutuksia, joihin sisältyy ammatillisen lääketieteellisen koulutuksen lisäksi ammattitoimintaa koskeviin säännöksiin ja määräyksiin perehtymistä. (www.promedico.fi). FCG:n järjestämiin luottamushenkilöille suunnattuihin yleisiin koulutuksiin sisältyy myös säädösperustaa koskeva osio, mutta tähän ei ainakaan eksplisiittisesti sisälly perus- tai ihmisoikeuksia.

Yleisenä huomiona voidaan lisäksi todeta, että kunnallisella sektorilla vaikuttaa olevan käynnissä runsaasti henkilöstöhallinnon ja johtamisen kehittämishankkeita ja strategia-työtä, jotka painottuvat tuloksellisuuden ja tehokkuu-

den edistämiseen. Esim. *Kunnallisen henkilöstön osaamisen kehittämistä koskeva suositus sekä työ- ja virkaehtosopimus ammattiyhdistyskoulutuksesta* (7.8.2008, www.kuntatyönantajat.fi) johdanto-osassa määritellään osaamisen kehittämisen tavoitteeksi palvelutuotannon tulokellisuuden ja työelämän laadun samanaikainen kehittäminen; asiakkaiden oikeuksien paremman toteutumisen näkökulmaa ei huomioida.

13.5 Ohjeistus ja tiedottaminen

Koulutusten lisäksi virkamiehillä on käytettävissään erilaisia ylempien viranomaisten tuottamia ohjeistuksia, oppaita ja tietopalveluja, joihin sisältyy vaihtelevassa määrin myös ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia koskevaa tai ihmisoikeusaiheista tietoa. Esim. STM julkaisee kuntainfoja (www.stm.fi/tiedotteet/kuntainfot) ja uutiskirjeitä, joilla se tiedottaa kunnille sosiaali- ja terveydenhuollossa tapahtuneista merkittävistä uudistuksista, mukaan lukien lainsäädännön muutokset. Esimerkkinä hyvästä käytännöstä ihmisoikeustiedottamisen alueella voidaan mainita SM:n oikeusyksikön (noin) kuukausittain julkaisemat ja sähköpostitse jakamat tiedotteet, joihin kootaan yhteenvetoja perustuslakivaliokunnan lausunnoista ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen relevanteista ratkaisuista. Tiedote julkaistaan myös ministeriön intranetissä, johon on koottu muutakin perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvää tietoa ja ohjeistusta.

Nettipohjaisista ihmisoikeusaiheisista tietopalveluista voidaan mainita sisäasiainministeriön oikeusyksikön yhdenvertaisuustiimin ylläpitämä yhdenvertaisuus.fi -sivusto, jolta löytyy tietoa yhdenvertaisuutta ja syrjimättömyyttä koskevasta lainsäädännöstä ja tutkimuksista, mutta myös ohjeistusta ja työkaluja yhdenvertaisuussuunnitteluun. Lisäksi sivuille on kerätty koulutusmateriaaleja sekä tietoa ajankohtaisista tapahtumista ja meneillään olevista kampanjoista. Sivustoon sisältyy myös syrjinnän seurantarhman ylläpitämä syrjinnän seurantasivu, jo-

hon kerätään tutkimus/selvitys- ja tilastotietoja syrjinnän määrästä, laadusta, syistä ja seurauksista Suomessa. Yhdenvertaisuus identifioidaan sivustossa lähtökohtaisesti perusoikeudeksi ja syrjinnän seuranta osaksi perusoikeuksien toteutumisen seurantaa ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten toimeenpanoa. Tietoa ihmisoikeusnormeista tai ihmisoikeuksien kansainvälisistä valvontamekanismeista ei sivustolta kuitenkaan löydy, ainoastaan linkki kansalaisjärjestöjen yhteistyöhankkeena ylläpitämälle ja opetusministeriön, opetushallituksen ja ulkoasiainministeriön rahoittamalle ihmisoikeudet.net -sivustolle. Yhdenvertaisuus.fi -sivusto on rakennettu osana Euroopan komission rahoittamaa syrjinnän vastaista toimintaohjelmaa.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) ylläpitämä *Kaventaja*-sivusto (www.thl.fi/fi_FI/web/kaventaja-fi) tarjoaa tietoa hyvinvointi- ja terveyseroista, niihin vaikuttavista tekijöistä sekä keinoista erojen kaventamiseksi. Se on suunnattu nimenomaisesti viranomaiskäyttöön päätöksenteon ja suunnittelun tueksi kunta-, alue- ja valtiotasolla. Erojen kaventamisen perusteluiksi nimetään eettisyys, normit ja taloudellisuus. Normiperustan osalta todetaan Suomen valtion ja kuntien sitoutuneen vähentämään hyvinvointi- ja terveyseroja useissa laeissa, ohjelmissa ja strategioissa. Kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin ei kuitenkaan viitata. THL:n ylläpitämä *Sosiaaliportti* puolestaan on ammattilaisille, kehittäjille ja sosiaalijohdolle suunnattu sivusto, joka tarjoaa monipuolista sosiaalialan tietoa, tutkimusta, työvälineitä ja konsultointipalvelua. Ihmisoikeuksia koskevaa tietoa ei sivustolla ole suoraan saatavissa, mutta haun kautta tarjotaan linkkejä mm. UM:n ihmisoikeussivustolle, Ihmisoikeuskeskuksen sivuille ja kansainvälisten järjestöjen sivuille. THL:n alainen Tasa-arvotiedon keskus *Minna* ylläpitää laajalle kohderyhmälle, viranomaiset ja poliitikot mukaan lukien, suunnattua sukupuolten tasa-arvo-tietosivustoa (minna.fi), johon koottu aiheeseen liittyvää ajankohtaista tietoa, tilastoja ja tutkimusta ensisijaisesti sukupuolten tutkimuksen ja naistutkimuksen näkökulmasta. Sivustoa rahoittaa STM.

Erilliset ihmisoikeussivut löytyvät ainoastaan ulkoministeriöltä, joka tarjoaa perustietoa ihmisoikeuksista, ihmisoikeussopimuksista, sopimusten kansainvälisistä seurantamekanismeista ja Suomen ihmisoikeuspolitiikasta osoitteessa www.formin.finland.fi. Sivustolta löytyy myös ihmisoikeusaiheisia linkkejä niin kansallisiin kuin kansainvälisiin lähteisiin ja ihmisoikeustiedon hakuvälineisiin. Ihmisoikeustietoa on tarjolla lisäksi Ihmisoikeuskeskuksen sivuilla.

13.6 Yhteenveto

Edeltävän tarkastelun pohjalta on ilmeistä, ettei valtiollisten ja kunnallisten virkamiesten ihmisoikeuskoulutus toteudu Suomessa kansainvälisten veloitteiden ja suositusten näkökulmasta riittäväällä tavalla. Valtion virkamiesten osalta tilanne on kokonaisuutena kuitenkin parempi kuin mitä kunnallisten viranhaltijoiden, joskin valtionhallinnon eri hallinnonalojen välillä on tässä suhteessa suuria eroja. Systemaattista ja nimenomaista perus- tai ihmisoikeuskoulutusta tarjotaan ainoastaan oikeusministeriön oikeushallinnon virkamiehille ja perustuslakia koskien lainsäädännön näkökulmasta sisäministeriön virkamiehille, sekä osalle ulkoasiainministeriön virkamiehistä. Kaikille valtion virkamiehille yhteiseen perehdyttämiskoulutukseen eli nk. Valtioneuvostopassin ei nimenomaista perus- tai ihmisoikeuskoulutusosiota sisälly, mutta kuitenkin jossain määrin tasa-arvo ja yhdenvertaisuussisältöjä. Yksittäisiä ihmisoikeusaiheisia koulutuksia erityisesti tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden alueella on kuitenkin järjestetty useammilla hallinnonaloilla, maa- ja metsätalousministeriötä ja puolustushallintoa lukuun ottamatta. Vastuu täydennyskoulutusten järjestämisestä kunnallisille viranhaltijoille on kunnilla. Koordinoitua tietoa kunnallisella puolella järjestettävistä täydennyskoulutuksista ja niiden sisällöistä ei ole saatavilla. Eri lähteistä kootun sirpaleisen tiedon perusteella vaikuttaa kuitenkin ilmeiseltä, ettei ihmisoikeuskoulutusta kunnallisille viranhaltijoille ja luottamushenkilöille järjestetä, mahdollisia yksittäisiä poikkeuksia lukuun

ottamatta. Ihmisoikeusaiheista koulutusta on tarjolla satunnaisesti esim. aluehallintoviranomaisten järjestämänä. Viranomaisille suunnattujen tietopalvelujen osalta voidaan todeta, että nimenomaista ihmisoikeustietopalvelua ei ole tarjolla, mutta ihmisoikeusaiheista tietoa on saatavilla eri hallinnonaloilla vaihtelevassa määrin, joskaan ei välttämättä oikeusperustaisessa muodossa. Lisäksi ulkoministeriön ja Ihmisoikeuskeskuksen sivuilta löytyy yleistä ihmisoikeustietoa, kuten tietoa ihmisoikeussopimuksista ja niiden kansainvälisistä valvontamekanismeista sekä Suomen ihmisoikeussitoumuksista ja niiden toimeenpanosta.

TOIMENPIDE-EHDOTUKSET

1. Ihmisoikeudet on integroitava valtionhallinnon viranhaltijoille järjestettävään täydennyskoulutukseen

Ihmisoikeudet tulee integroida valtion viranhaltijoiden perehdyttämiskoulutukseen, osaksi nk. Valtioneuvostopassia, niin että perustiedot ihmisoikeuksista, sisältäen arvot, normit ja mekanismit, välittyvät kaikille valtion viranhaltijoille yhdenmukaisella tavalla. Valtionhallinnon nykyisille viranhaltijoille tulee järjestää yhteinen, esim. ministeriöiden koulutus- ja kehittämisyhdyshenkilöverkoston (KEHIKKO) koordinoima arvot, normit ja mekanismit kattava ihmisoikeuskoulutus. Lisäksi ministeriöiden tulee ottaa vastuulle hallinnonalakohtaiset jatkokoulutukset, joissa keskitytään alakohtaisen sovellettavan tiedon tarjoamiseen. Lisäkoulutuksia tulee järjestää tarpeen mukaan myös esim. merkittävien sopimusten ratifiointien yhteydessä.

2. Ihmisoikeudet on integroitava alue- ja paikallishallinnon viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden täydennyskoulutukseen

Ihmisoikeuskoulutus tulee integroida osaksi aluehallintovirastoissa (avi) työskentelevien viranhaltijoiden täydennyskoulutusta, sekä avien koulutustarjontaa. Kunnallisten viran-

haltijoiden ja luottamushenkilöiden osalta on varmistettava, että vähintäänkin kunnan ja kuntayhtymien johtajat, eri hallinnonalojen johtajat, viranhaltijat ja keskeiset luottamushenkilöt, kuten valtuuston, hallituksen ja lautakuntien puheenjohtajat ja erityisesti esim. sosiaali- ja potilasasiamiehet saavat riittävät perustiedot ihmisoikeuksista. Lisäksi ihmisoikeudet tulee integroida osaksi kunnallisten viranhaltijoiden lakisääteistä täydennyskoulutusta, sekä viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden perehdyttämisohjelmia.

3. Ihmisoikeusperustaisuutta on vahvistettava kaikessa perus- ja ihmisoikeusaiheisessa koulutuksessa ja tiedottamisessa

Ihmisoikeusperustaisuutta tulee vahvistaa läpileikkaavasti kaikessa viranhaltijoille suunnatussa perus- ja ihmisoikeusaiheisessa koulutuksessa ja tiedottamisessa ja ulottaa normiperusta myös kansainväliseen oikeuteen esim. lainsäädäntöä koskevissa koulutuksissa. Näin myös linkki kansainvälisiin velvoitteisiin konkretisoituu nykyistä paremmin.

4. Koulutuksia koskevaa tietoa tulee kerätä systemaattisesti ja koordinoitusti

Tietoa viranhaltijoille suunnatuista valtion ja kunnallisen tason ihmisoikeuskoulutuksista, sisällöt mukaan lukien, tulee kerätä systemaattisesti ja koordinoitusti. Tämä edellyttää tarvittavan vastuutahon identifioimista.

5. Ihmisoikeuksia koskevaa tiedottamista tulee vahvistaa ja tietopalveluja kehittää

Viranhaltijoilla tulee olla saatavilla enemmän ja systemaattisempaa sekä hallinnonalakohtaisesti sovellettavissa olevaa ihmisoikeustietoa. Yhteisen tietopalvelun kehittämistä ja ylläpitoa varten tulee identifioida vastuuministeriö. Olemassa olevien tietopalveluiden oikeusperustaisuutta tulee vahvistaa erityisesti kansainvälisen ihmisoikeusnormiston osalta ja ihmisoikeudet integroida mukaan perusoikeusnäkökulman rinnalle. Erillisten ihmisoikeusoppaiden tuottaminen valtionhallinnon ja kunnallisten viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden käyttöön on suositeltavaa.