

Viranhaltijoiden täydennyskoulutus

Fortbildning för tjänsteinnehavare

Tässä artikkelissa käytetään termiä "viranhaltija" viittaamaan sekä valtion että kuntien virkasuhteiseen henkilöstöön.

I den här artikeln refererar 'tjänsteinnehavare' till såväl statligt som kommunalt anställda i tjänsteförhållande.

Valtion ja kuntien viranhaltijat ovat avainasemassa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Julkisen vallan käyttäjinä viranhaltijoiden velvoite ihmisoikeuksien toteuttamiseen on johdettavissa suoraan ihmisoikeussopimuksista. Tämä velvoite on kirjattu myös perustuslakiin, jonka 22 § mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tällä hetkellä valtiollisten ja kunnallisten viranhaltijoiden ihmisoikeuskoulutus ei Suomessa toteudu riittävällä tavalla.

Statliga och kommunala tjänsteinnehavare är i nyckelposition när det är fråga om att förverkliga de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Skyldigheten för tjänsteinnehavare som utövare av offentlig makt att förverkliga de mänskliga rättigheterna går att härleda direkt ur människorättskonventionerna. Den har också skrivits in i 22 § i grundlagen, där det föreskrivs att det allmänna skall se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. För tillfället är människorättsutbildningen för statliga och kommunala tjänsteinnehavare i Finland inte tillräcklig.

ARTIKKELISSA TARKASTELLAAN perus- ja ihmisoikeuksien huomioimista viranhaltijoiden täydennyskoulutuksessa. Tätä ennen luodaan lyhyt katsaus kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista ja kansallisesta lainsäädännöstä nouseviin viranomaisten ihmisoikeusosaamista ja -koulutusta koskeviin velvoitteisiin ja suosituksiin.

Valtionhallinnon osalta tarkastelu pohjautuu eri ministeriöiden kehitysyksiköille lähetettyihin kirjallisiin kyselyihin, kattaen siten ensisijaisesti kehittämysyksiköiden 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 tässä kartoituksessa ollut mahdollista kuin esimerkinomaisesti, eikä koordinoitua tietoa

I DEN HÄR ARTIKELN granskas det hur de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna beaktas i utbildningen för tjänsteinnehavare. Inledningsvis kastas en snabb blick på de skyldigheter och rekommendationer beträffande människorättskunnande och människorättutbildning som kan härledas ur de internationella människorättskonventionerna och den nationella lagstiftningen.

För statsförvaltningens del grundar sig granskningen på två huvudsakliga källor. Den första är en skriftlig förfrågan som sändes till ministeriernas utvecklingsenheter och som täcker framför allt de allmänna utbildningar som utvecklingsenheterna arrangerar och samordnar. Den andra källan är information som finns på ministeriernas och regionalförvaltningens officiella webbplatser.

ole saatavilla. Tarkastelu keskittyy ensisijaisesti sosiaalihuollon ja terveyden- ja sairaanhoidon alueen täydennyskoulutukseen. Opetussektorin osuutta on käsitelty laajasti tämän julkaisun muissa artikkeleissa.

Velvoite ihmisoikeuskoulutukseen

Kansainvälisistä ihmisoikeusasiakirjoista löytyy useita viittauksia viranhaltijoiden ihmisoikeustehtäviensä hoitamiseen tarvitseman ihmisoikeuskoulutuksen tarpeeseen ja valtion veloitteeseen tällaisen koulutuksen järjestämiseksi.

Tämän julkaisun aiemmissa artikkeleissa on jo viitattu YK:n ihmisoikeuskasvatusta koskevan julistuksen 7 artiklaan, jonka mukaan valtioiden tulee taata virkamiesten, tuomareiden, lainvalvontahenkilöstön viranomaisten ja sotilashenkilöstön riittävä ihmisoikeuskoulutus sekä edistää opettajille ja kouluttajille ja julkisia tehtäviä hoitaville yksityisille toimijoille suunnattua ihmisoikeuskoulutusta.

YK:n ihmisoikeuspuolustajia koskevassa julistuksessa (UN Declaration on Human Rights Defenders, 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, lainvalvontahenkilöstön, armeijan henkilöstön ja julkishallinnon virkamiesten koulutuksesta sisällyttävät koulutusohjelmiinsa riittävästi ihmisoikeusopetusta (art. 15).

Mitä tulee virkamiehiä koskevaan lainsäädäntöön, viitattiin jo edellä perustuslain 22 §:ään. 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 viranhaltijoiden osaamiselle

För kommunalförvaltningens vidkommande har information samlats in huvudsakligen från olika myndigheters webbplatser. Inom ramen för den här kartläggningen var det inte möjligt att utsträcka granskningen till enskilda kommuner annat än i exempelfall. Samordnad information står inte att få. Granskningen fokuserar främst på fortbildningen inom socialvården samt hälso- och sjukvården. Undervisningssektorns andel behandlas ingående i andra artiklar i den här publikationen.

Skyldigheten att ge människorättsutbildning

Internationella människorättsinstrument innehåller flera hänvisningar till att tjänsteinnehavarna behöver människorättsutbildning för att kunna sköta sina människorättsuppdrag och till att staten är skyldig att ordna sådan utbildning.

I tidigare artiklar i den här publikationen har det refererats till artikel 7 i FN:s deklaration om människorättsfostran, där det föreskrivs att staterna bör säkerställa en tillräcklig människorättsutbildning för tjänstemän, domare, lagövervakningspersonal och militärpersonal. Vidare bör staterna enligt artikeln främja att människorättsutbildning ges lärare och utbildare samt privata aktörer som utför officiella uppdrag.

I artikel 15 i FN:s deklaration om människorättsförfarare (UN Declaration on Human Rights Defenders, A/RES/53/144) konstateras det att staten är skyldig att främja och befordra undervisningen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna på alla utbildningsnivåer och att säkerställa att alla som ansvarar för utbildningen av jurister, lagövervakningspersonal, militärpersonal och tjänstemän inom den offentliga förvaltningen inkluderar tillräckligt med människorättsundervisning i sina utbildningsprogram.

Vad lagstiftningen om tjänsteinnehavare beträffar hänvisades det redan ovan till 22 § i grundlagen. I 21 § 2 mom. i grundlagen tryggs dessutom rätten till god förvaltning. Rättsprinciperna inom god förvaltning (bl.a. opar-

tai kelpoisuudelle tällä alueella, edes ylimpien viranhaltijoiden osalta. Perustuslain 125 §:n mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto, eikä valtion virkamieslaissa (750/1994), laissa kunnallisista viranhaltijoista (304/2003), virkaehtosopimuslaeissa tai valtion ylimmän johdon valintaperusteissa (VM/728/00.00.00/2011) edellytetä perus- tai ihmisoikeusosaamista tai sitoutumista näiden kunnioittamiseen.

Velvoitteen toimeenpano

Selvityksen perusteella on ilmeistä, ettei valtiolisten ja kunnallisten viranhaltijoiden ihmisoikeuskoulutus toteudu Suomessa riittäväällä tavalla kansainvälisten velvoitteiden ja suositusten näkökulmasta.

Valtion viranhaltijoiden osalta tilanne on kokonaisuutena kuitenkin huomattavasti parempi kuin kunnallisten viranhaltijoiden, joskin valtionhallinnon eri hallinnonalojen välillä on tässä suhteessa suuria eroja.

Systemaattista ja nimenomaista perus- tai ihmisoikeuskoulutusta tarjotaan ainoastaan oikeusministeriön oikeushallinnon viranhaltijoille ja perustuslakia koskien lainsäädännön näkökulmasta sisäministeriön viranhaltijoille, sekä osalle ulkoasiainministeriön viranhaltijoista.

Kaikille valtion viranhaltijoille yhteiseen perehdyttämiskoulutukseen eli nk. Valtioneuvostopassiin ei nimenomaista perus- tai ihmisoikeuskoulutusosioita sisälly. Se sisältää kuitenkin jonkin verran tasa-arvo- ja yhdenvertaisuus-sisältöjä. Yksittäisiä ihmisoikeusaiheisia koulutuksia erityisesti tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden alueella on kuitenkin järjestetty useammilla hallinnonaloilla.

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,

tiskhet) definieras i 2 kap. i förvaltningslagen. I den allmänna motiveringen till förvaltningslagen (RP 72/2002) hänvisas det till de ytterligare krav på den nationella förvaltningen som ställs i internationella förpliktelser som är bindande för Finland, i synnerhet gemenskapsrätten och europeiska människorättskonventionen.

I lagstiftningen ställs emellertid inga särskilda krav på tjänsteinnehavarnas kompetens eller behörighet på området, inte ens när det gäller de högsta tjänsteinnehavarna. Enligt 125 § i grundlagen är skicklighet, förmåga och beprövad medborgerlig dygd de allmänna utnämningssgrunderna för offentliga tjänster. I statstjänstemannalagen (750/1994), lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003), kollektivavtalslagarna och anvisningen om bestämmande av urvalskriterierna för statens högsta ledning (VM/728/00.00.00/2011) förutsätts inte kompetens som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna eller de mänskliga rättigheterna, och inte heller förutsätts utfästelser att respektera dem.

Fullgörande av skyldigheten

Utgående från kartläggningen är det uppenbart att människorättsutbildningen för statliga och kommunala tjänsteinnehavare inte förverkligas på ett tillfredsställande sätt med tanke på de internationella förpliktelserna och rekommendationerna.

Totalt sett är situationen dock betydligt bättre för de statliga än för de kommunala tjänsteinnehavarnas del. Skillnaderna mellan statsförvaltningens olika förvaltningsområden är visserligen stora.

Systematisk och specifik utbildning om de grundläggande fri- och rättigheterna eller om de mänskliga rättigheterna erbjuds enbart tjänsteinnehavare inom justitieministeriets justieförvaltning, och motsvarande utbildning som utgår från grundlagsperspektiv ordnas bara för inrikesministeriets tjänsteinnehavare samt för en del av utrikesministeriets tjänsteinnehavare.

Den introduktionsutbildning som är ge-

mahdollisia yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta. Ihmisoikeusaiheista koulutusta on tarjolla satunnaisesti esim. aluehallintoviranomaisten järjestämänä.

Viranomaisille suunnattujen tiedotuksen ja tietopalvelujen osalta voidaan todeta, että nimenomaista ihmisoikeustietopalvelua ei ole tarjolla. Ihmisoikeusaiheista tietoa on saatavilla eri hallinnonaloilla vaihtelevasti, 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.

mensam för alla statliga tjänsteinnehavare, det s.k. Statsrådspasset, innehåller inget särskilt avsnitt om vare sig de grundläggande fri- och rättigheterna eller de mänskliga rättigheterna. I någon mån tangeras ändå jämställdhet och likabehandling. Enskilda kurser med människorättsinnehåll, särskilt på jämställdhets- och likabehandlingsområdet, har ändå ordnats inom de flesta förvaltningsområden.

Kommunen ansvarar för att ordna fortbildning för de kommunala tjänsteinnehavarna. Samordnad information om fortbildningarna på kommunalt håll och om deras innehåll står inte att få. Den fragmentariska information som samlats in via olika källor tyder emellertid på att det är uppenbart att människorättsutbildning inte ordnas för kommunala tjänsteinnehavare och förtroendevalda, utom möjligen i enstaka undantagsfall. Utbildning som handlar om de mänskliga rättigheterna erbjuds sporadiskt och ordnas då t.ex. av regionförvaltningsmyndigheterna.

Beträffande information och informations-tjänster som riktas till myndigheter kan man konstatera att det inte finns någon tjänst som uteslutande tillhandahåller information om de mänskliga rättigheterna. Information om de mänskliga rättigheterna finns att tillgå i varierande utsträckning inom olika förvaltningsområden, om än inte nödvändigtvis i rättighetsbaserad form. Dessutom hittar man på utrikesministeriets och Människorättscentrets webbplatser allmän information om de mänskliga rättigheterna, såsom fakta om människorättskonventionerna och de internationella övervakningsmekanismer som gäller dem. Vidare finns där information om Finlands människorättsåtaganden och om genomförandet av dem.

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 vastuulleen 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 viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden osalta on varmistettava, että vähintäänkin kunnan ja kuntayhtymien johtajat, eri hallinnonalojen johtajat, viranhaltijat ja keskeiset luottamushenkilöt, kuten

ÄTGÄRDSFÖRSLAG

1. De mänskliga rättigheterna bör integreras i fortbildningen för tjänsteinnehavare inom statsförvaltningen

De mänskliga rättigheterna bör integreras i introduktionsutbildningen för statliga tjänsteinnehavare som ett inslag i det s.k. Statsrådspasset. Då blir det möjligt att till alla statliga tjänsteinnehavare på ett enhetligt sätt förmedla baskunskaper om de mänskliga rättigheterna inklusive värderingar, normer och mekanismer.

För de nuvarande tjänsteinnehavarna inom statsförvaltningen bör det ordnas gemensam människorättsutbildning som samordnas av t.ex. nätverket för ministeriernas kontaktpersoner inom utbildning och utveckling. Utbildningen bör omfatta värderingar, normer och mekanismer. Dessutom bör ministerierna ta på sig ansvaret för förvaltningsområdesspecifik vidareutbildning som tar fasta på att tillhandahålla information som kan tillämpas områdesspecifikt. Tilläggsutbildning bör ordnas i överensstämmelse med behovet också t.ex. i samband med att viktiga avtal ratificeras.

2. De mänskliga rättigheterna bör integreras i fortbildningen för tjänsteinnehavare inom regional- och lokalförvaltningen och i fortbildningen för förtroendevalda

Människorättsutbildningen bör integreras i fortbildningen för tjänsteinnehavare inom regionförvaltningsverken och i den utbildning som regionförvaltningsverken tillhandahåller.

valtuuston, hallituksen ja lautakuntien puheenjohtajat ja erityisesti esim. sosiaali- ja potilasasiamiehet saavat riittävät perustiedot ihmisoikeuksista. Lisäksi ihmisoikeudet tulee integroida osaksi kunnallisten viranhaltijoiden la-
kisääteistä 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 normiperustasta 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

För de kommunala tjänsteinnehavarnas och förtroendevaldas del bör man säkerställa att åtminstone direktörerna för kommuner och samkommuner, cheferna för olika förvaltningsgrenar, tjänsteinnehavarna och centrala förtroendevalda såsom ordförandena för fullmäktige, kommunstyrelser och nämnder får tillräckliga baskunskaper om de mänskliga rättigheterna. Detsamma gäller t.ex. socialombudsmännen och patientombudsmännen. Dessutom bör de mänskliga rättigheterna integreras i den lagstadgade fortbildningen för kommunala tjänsteinnehavare och i introduktionsprogrammen för tjänsteinnehavare och förtroendevalda.

3. Ett människorättsbaserat förhållningssätt bör befästas inom all utbildning och information om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Det människorättsbaserade förhållningssättet bör befästas genomgående inom all den utbildning och information för tjänsteinnehavare som handlar om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Normgrunden bör utsträckas till folkrätten, t.ex. i utbildning om lagstiftningen. På så sätt konkretiseras också kopplingen till de internationella förpliktelserna tydligare än för närvarande.

4. Information om utbildningarna bör samlas in systematiskt och samordnat

Information om människorättsutbildningarna för statliga och kommunala tjänsteinnehavare, innehållet med-

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.

räknat, bör samlas in systematiskt och samordnat. Det förutsätter att en ansvarig part identifieras.

5. Spridningen av information om de mänskliga rättigheterna bör stärkas och informationstjänsterna utvecklas

Tjänsteinnehavarna bör ha tillgång till en större mängd och mer systematisk information om de mänskliga rättigheterna. Informationen bör också gå att tillämpa förvaltningsområdes-specifikt. Ett ministerium som ansvarar för att en gemensam informationstjänst utvecklas och upprätthålls bör identifieras.

Det bör säkerställas att de befintliga informationstjänsterna är rättighetsbaserade, särskilt vad gäller det internationella människorättsnormer. De mänskliga rättigheterna bör integreras jämsides med perspektivet för grundläggande rättigheter.

Det rekommenderas att särskilda människorätts-handböcker sammantälls för statliga och kommunala tjänsteinnehavare och för förtroendevalda.