



Kohti ihmisoikeuskaupunkiutta Taustaselvitys

Ihmisoikeusinstituutti, Åbo Akademi

Tekijät: Kristiina Vainio, Lisa Grans, Mia Varho, Sara Strömberg and Elina Pirjatanniemi

Tämä taustaselvitys on osa hanketta 'Ihmisoikeuskaupungit – Viitekehys Ihmisoikeuksien Paikallistamiselle' (Human Rights Cities – A Framework for Localizing Human Rights), jota on rahoittanut Turun kaupunkitutkimusohjelma.

1. Johdanto

Tämä taustaselvitys on laadittu tuottamaan Turun kaupungille taustatietoa, joka mahdollistaa kaupungille Suomen ensimmäiseksi ihmisoikeuskaupungiksi tulemisen hyötyjen arvioimisen. Turku on jo sitoutunut vahvasti kestäväan kehitykseen ja tehnyt muita ihmisoikeuksiin liittyviä sitoumuksia, kuten lapsiystävällisenä kaupunkina toimiminen. Tämän selvityksen tarkoituksena on osoittaa mitä potentiaalisia lisähyötyjä ihmisoikeuskaupunkius voisi tarjota Turun kaupungille. Tämä toteutetaan analysoimalla neljää eurooppalaista ihmisoikeuskaupunkia, jotka ovat Lund (Ruotsi), Utrecht (Alankomaat), Wien (Itävalta) ja York (Iso-Britannia). Nämä kaupungit on valittu, koska ne ovat lähestyneet ihmisoikeuskaupunkikonseptia hieman eri tavoin, ja tarjoavat siten mielenkiintoista tietoa siitä, miten ihmisoikeuskaupunkiutta voidaan tulkita ja toteuttaa.

Analyysi perustuu ihmisoikeuskaupunkeihin liittyvän kirjallisuuden ja verkkomateriaalin tarkasteluun, jota on täydennetty valitut kaupungit läheisesti tuntevien asiantuntijoiden haastatteluilla. Selvitys sisältää lopuksi yhteenvedon ja suosituksia koskien asiakokonaisuuksia, joiden suhteen tulevat ihmisoikeuskaupungit voivat muodostaa oman kantansa.

1.1. Ihmisoikeuskaupungin käsite

Ihmisoikeuskaupungin (human rights city) käsitettä käytetään yleisesti viittaamaan kaupunkeihin, jotka ovat sitoutuneet ylläpitämään kansainvälisiä ihmisoikeusstandardeja politiikkaohjelmissaan ja käytännöissään. Ihmisoikeuskaupungille ei ole olemassa virallista määritelmää tai mitään yleisesti hyväksyttyä kriteeriä, mikä antaa kaupungeille mahdollisuuden soveltaa konseptia paikallisiin olosuhteisiinsa. Ensimmäinen ihmisoikeuskaupunki oli Rosario Argentiinassa (1997). Tällä hetkellä ihmisoikeuskaupunkien lukumäärän arvioidaan olevan noin 100, joista noin 10 kaupunkia on Euroopassa.

Ihmisoikeuskaupungiksi tulemistä harkitseville kaupungeille on olemassa verkostoja, joissa paikallisviranomaiset ja muut sidosryhmät voivat vaihtaa kokemuksiaan. Maailmanlaajuinen ihmisoikeuskaupunkien verkosto, The World Forum for Human Rights Cities, hyväksyi ihmisoikeuskaupunkeja koskevan Gwangjun julistuksen ([*Gwangju Declaration on Human rights Cities*](#)) vuonna 2011. Tukeakseen kaupunkia, Euroopan unionin Perusoikeusvirasto (EU Fundamental Rights Agency, FRA) julkaisi

oman viitekehyksensä ihmisoikeuskaupungeille vuonna 2020¹. Tämän jälkeen se on julkaissut paikallisviranomaisille tarkoitetun käytännön oppaan ihmisoikeuksien toteuttamisesta asukkaiden jokapäiväisessä elämässä. Viitekehys laadittiin erityisesti EU:n alueen kaupungeille. Se perustuu kokemustenvaihtoon ihmisoikeuskaupunkien ja paikallishallintojen, käytännön toimijoiden, asiantuntijoiden, kansalaisyhteiskunnan ja eurooppalaisten sekä kansainvälisten järjestöjen kanssa, mikä lisää sen painoarvoa. Viitekehys sisältää ehdotuksia koskien perusteita, rakenteita ja työkaluja, joita ihmisoikeuskaupungit voivat ottaa käyttöönsä. Lisäksi Euroopan Neuvosto ja Yhdistyneet Kansakunnat (YK) ovat julkaisseet useita ihmisoikeuksien paikallista toimeenpanoa koskevia raportteja.

1.2. Onko kaupungeilla ihmisoikeusvelvoitteita?

Perinteinen näkemys kansainvälisessä oikeudessa on, että valtiot ovat kansainvälisen oikeuden pääasiallisia subjekteja. Lisäksi valtio katsotaan yhdeksi kokonaisuudeksi. Riippumatta siitä, miten se jakaa hallinnollista valtaa alueellisella ja paikallisella tasolla, yleisen kansainvälisen oikeuden mukaan valtio (sen keskushallinnon edustamana) on vastuussa kaikkien toimielintensä ja toimijoidensa toiminnasta.² Tämä tarkoittaa sitä, että valtio on vastuuvollinen kaikista paikallisviranomaisten tekemistä ihmisoikeusloukkauksista, vaikka ne olisivat kansallisen lainsäädännön, politiikkaohjelmien tai menettelytapojen vastaisia. Tämän kannan mukaan kaupungeilla on kansainvälisiä velvoitteita vain, tai pääasiassa koska, ne nähdään osaksi valtion toimielimiä.³

Tämän ajattelutavan mukaisesti YK on huomauttanut, että keskushallinnolla on pääasiallinen velvoite ihmisoikeuksien edistämiseen ja suojelemiseen. Samalla paikallisviranomaisten odotetaan noudattavan valtion kansainvälisen oikeuden mukaisia velvoitteita toimivaltuuksiensa ja kansallisen lainsäädännön puitteissa.⁴ Oikeudellisesti sitomattomien asiakirjojen mukaan, tämä näkemys on kuitenkin vanhentumassa joillakin

¹ [FRA, Human rights cities in the EU: a Framework for reinforcing rights locally \(2021\)](#); [FRA, Human rights cities in the European Union - Practical guidance \(2022\)](#).

² See Vienna Convention on the Law of Treaties, Art. 27, which stipulates that a State Party may not invoke the provisions of its internal law as justification for its failure to perform a treaty.

³ See Art. 4 of International Law Commission (ILC), Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts (ARSIWA).

⁴ Human Rights Council, Role of local government in the promotion and protection of human rights – Final report of the Human Rights Council Advisory Committee, UN Doc. A/HRC/30/49, para. 21.

temaattisilla alueilla. Esimerkiksi Uusi kaupunkikehitysohjelma (New Urban Agenda), YK:n yleiskokouksen antama julistus, tunnustaa, että paikallisviranomaiset ovat velvollisia suojelemaan, kunnioittamaan, toteuttamaan ja edistämään asukkaidensa ihmisoikeuksia. Lisäksi paikallisviranomaiset noudattavat yhä enemmän oikeudellisesti sitomattomia kansainvälisiä kaupunkien hyvän hallinnon standardeja.⁵ Kasvava määrä kaupunkeja on hyväksynyt julistuksia kansainvälisiin yleissopimuksiin sitoutumisesta ja jotkin niistä ovat ottaneet osaa oikeudellisesti sitomattomien kansainvälisten standardien laatimiseen. Niin sanotussa kovassa (oikeudellisesti sitovassa) lainsäädännössä ei toistaiseksi ole olemassa yleisesti hyväksyttyä kantaa, jonka mukaan kaupungit tai paikallishallinnot voisivat olla kansainvälisoikeudellisessa vastuussa toiminnastaan. Toisin sanoen, kansainväliset toimielimet eivät voi asettaa kaupunkeja viralliseen vastuuseen, jos ne epäonnistuvat kansainvälisten ihmisoikeusstandardien toteuttamisessa; ei myöskään silloin kun ne ovat itse sitoutuneet valtiota sitovia standardeja korkeampiin standardeihin. Riippuu kansallisesta lainsäädännöstä, ovatko kaupungit vastuullisia omalle valtiolleen valtiota sitovan ihmisoikeuslainsäädännön rikkomisesta.

Käytännössä kaupunkien ja kunnallishallintojen paikalliset työntekijät ovat vastuussa laajasta valikoimasta ihmisoikeuksista jokapäiväisessä työssään, mutta he harvoin katsovat työnsä koskevan ihmisoikeuksia. Tästä syystä ihmisoikeudet pysyvät kaukaisena viitetäi analyysikehyksenä suurimmassa osassa politiikkaohjelmia ja käytännön työtä paikallistasolla.⁶ Näin on riippumatta siitä, että useissa tapauksissa eri valtioiden on todettu rikkoneen kansainvälisiä ihmisoikeusasiakirjoja kunnallisten viranomaisten toiminnasta johtuen. Nämä tapaukset ovat koskeneet paikallisia päätöksiä esimerkiksi koululaisten kuljetuksessa, paikallisen melusääntelyn toimeenpanossa, kaupungin jätehuollossa tai perusinfrastruktuurin, kuten juomaveden ja viemäroinnin järjestämisessä; kaikki tapauksia, joilla on ollut perustavanlaatuisia vaikutuksia asukkaiden elämään.

⁵ Aust, Helmut, "Cities as International Legal Authorities - Remarks on Recent Developments and Possible Future Trends of Research," *Journal of Comparative Urban Law and Policy*, Vol. 4(1) (2020), 82-88 at 85.

⁶ Human Rights Council, Role of local government in the promotion and protection of human rights – Final report of the Human Rights Council Advisory Committee, UN Doc. A/HRC/30/49, para. 26.

2. Ihmisoikeusperustainen lähestymistapa metodina ihmisoikeuksien integroimiseen paikallistason politiikkaohjelmiin ja käytäntöihin

2.1 Mitä on ihmisoikeusperustaisuus?

Miten kaupunkien ja kuntien tulisi edetä sisällyttääkseen ihmisoikeudet osaksi politiikkaohjelmiaan ja käytäntöjään? Pääasiallinen metodi tämän systemaattiseksi toteuttamiseksi on niin kutsutun ihmisoikeusperustaisen lähestymistavan soveltaminen. Tätä suosittelee myös FRA:n viitekehys.

Ihmisoikeusperustainen lähestymistapa on alun perin YK:n puitteissa kehitetty metodi ihmisoikeuksien integroimiseksi kehityspoliittikkaan ja kehityspoliittiseen ohjelmointiin. Sitä käytetään laajasti myös kehityskontekstin ulkopuolella sekä kansallisissa että kansainvälisissä yhteyksissä. YK:n käyttämän määritelmän mukaan ihmisoikeusperustaisuudella tarkoitetaan käsitteellistä viitekehystä, jonka normatiivisena perustana on kansainväliset ⁷ ja joka on toiminnallisesti suuntautunut ihmisoikeuksien edistämiseen ja suojeluun^[66]. Ihmisoikeusperustaisessa lähestymistavassa suunnitelmat, ohjelmat ja prosessit ankkuroidaan kansainvälisen oikeuden määrittelemiin oikeuksiin ja niitä vastaaviin velvollisuuksiin. Tämä oikeudellinen perusta yhdistetään pyrkimyksiin vahvistaa yhtäältä vastuuvellolisten (tässä: viranomaiset, viranhaltijat) edellytyksiä heitä koskevien velvoitteiden täytäntöönpanoon ja toisaalta oikeudenhaltijoiden (tässä: kaupungin asukkaat) edellytyksiä tarvittaessa vaatia oikeuksiensa toteuttamista. Erityistä huomiota kiinnitetään haavoittuvassa ja marginaalisessa asemassa oleviin yksilöihin ja ryhmiin sekä läpileikkaaviin ihmisoikeusperiaatteisiin. Ihmisoikeusperustaisuudessa huomioitavia keskeisiä periaatteita ovat yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto, osallisuus, vastuullisuus ja läpinäkyvyys, mutta myös muita ihmisoikeusperiaatteita on mahdollista ottaa huomioon. Ihmisoikeusperustaisuus on käyttökelpoinen työkalu ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien integroimiseen ja valtavirtaistamiseen kuntapoliittisiin ohjelmiin ja käytäntöihin, mutta sitä voidaan käyttää myös monitoroinnin tai arvioinnin työkaluna.

Ihmisoikeusperustaisuuden hyötyihin kuuluvat sen potentiaali vaikuttaa rakenteisiin, edistää kestävyyttä ja jatkuvuutta ja voimaannuttaa ihmisiä, erityisesti haavoittuvia ryhmiä ja yksilöitä. Se tarjoaa systemaattisen lähestymistavan ihmisoikeusperiaatteiden

⁷ United Nations Sustainable Development Group (UNSDG), [Human Rights-Based Approach](#).

huomioimiseen ja voi myötävaikuttaa koherenssin vahvistumiseen samoihin tavoitteisiin liittyvien viitekehysten välillä, kuten esim. kestävän kehityksen tavoitteet ja ihmisoikeudet.

2.2. Ihmisoikeusperustaisuuden soveltaminen ihmisoikeuskaupungeissa

Yksi ihmisoikeusperustaisuuden etuja on, että se on metodina joustava ja muokattavissa kulloiseenkin kontekstiin. Se on sovellettavissa useimmissa perus- ja ihmisoikeusrelevanteissa yhteyksissä. FRA:n viitekehyksessä viitataan ihmisoikeusperustaisuuteen, joka pitää sisällään YK-lähestymistavan keskeiset elementit sekä moninaisuuden edistämisen, ihmisarvon kunnioittamisen ja tunteen siitä, että jokainen kuuluu osaksi yhteisöä.

Eurooppalaisista ihmisoikeuskaupungeista on tässä yhteydessä syytä nostaa esiin Barcelona, joka on nimenomaisesti sisällyttänyt ihmisoikeusperustaisen lähestymistavan niihin neljään konseptiin/osa-alueeseen, joihin sen ihmisoikeuskaupunkimalli perustuu.⁸ Sen tavoitteena on valtavirtaistaa ihmisoikeudet politiikkaohjelmiin, suunnitelmiin ja palveluihin ja se on kehittänyt erityiset ihmisoikeusperustaiset indikaattorit ja käytännön työkaluja tätä tarkoitusta varten. Neljästä tässä taustaselvityksessä tarkastellusta kaupungista, jokainen, Utrechtia lukuun ottamatta, viittaa ihmisoikeusperustaiseen lähestymistapaan virallisissa asiakirjoissaan ja materiaaleissaan. Wienin kaupungin ihmisoikeusperustainen lähestymistapa koostuu yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon, osallisuuden, vastuullisuuden ja läpinäkyvyyden periaatteiden soveltamisesta. Lund viittaa ihmisoikeusperustaisuuteen yhtenä ihmisoikeuskaupunkiuden eduista, mutta ei ole vielä tarkemmin määritellyt oman lähestymistapansa sisältöä.⁹ Utrecht ei viittaa ihmisoikeusperustaisuuteen, mutta käytännössä se painottaa vahvasti osallisuuden periaatetta keskeisenä osatekijänä ihmisoikeuskulttuurin edistämisessä. York toteuttaa ihmisoikeusperustaisuutta ihmisoikeuskaupunkiverkoston puitteissa, mutta itse kaupungin hallinnossa sen toimeenpano ei ole vielä edennyt kovin pitkälle.

⁸ Barcelona City Council (2018), [City of human rights: the Barcelona model. Methodology guide](#).

⁹ LUND - a Human Rights City.

YK-järjestöjen ihmisoikeusperustaista lähestymistapaa¹⁰ mukaillen ja edelleen kehittäen ihmisoikeuskaupunkiutta tavoittelevan suomalaisen kaupungin ensiaskeleita ihmisoikeusperustaisen lähestymistavan soveltamisessa voisivat olla:

- a) Kaupunki pyrkii varmistamaan, ettei mikään sen toimintaohjelmista loukkaa perustai ihmisoikeuksia.
- b) Ihmisoikeusperiaatteet yhdenvertaisuus, syrjinnän kieltö ja osallisuus valtavirtaistetaan kaikkiin strategioihin ja keskeisiin politiikkaohjelmiin, mukaan lukien näiden ohjelmien laatimiseen.
- c) Erityistä huomiota kiinnitetään haavoittuviin ryhmiin, pitäen samalla mielessä, että ihmisoikeudet kuuluvat kaikille.
- d) Kaupunki järjestää ihmisoikeuskoulutusta keskeisille viranhaltijoille ja tarjoaa perus- ja ihmisoikeuksia koskevaa tietoa helposti saavutettavassa muodossa kaikille kaupungin asukkaille.

Yksinkertaisimmillaan ihmisoikeusperustainen lähestymistapa voi pitää sisällään valikoitujen ihmisoikeusperiaatteiden soveltamisen, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö. Ihmisoikeusperustaisesta näkökulmasta on tärkeää varmistaa, että näitä periaatteita sovelletaan sekä tavoitteenasettelussa että niitä koskevissa prosesseissa. Tämä koskee myös kaupungin oman ihmisoikeusperustaisen lähestymistavan laatimista.

3. Valitut Euroopan ihmisoikeuskaupungit ja niiden soveltamat lähestymistavat

Tähän selvitykseen valitut kaupungit ovat Lund, Wien, Utrecht ja York. Valitut kaupungit analysoidaan viiden eri ulottuvuuden suhteen: 1. virallisen ihmisoikeuskaupunkisitoumuksen olemassaolo; 2. prosessit ihmisoikeuskaupungiksi tulemisessa; 3. ihmisoikeudet oikeudellisina standardeina vs. ihmisoikeudet arvoina; 4. ihmisoikeusrakenteet ja -resurssit; ja 5. ihmisoikeuksien valtavirtaistaminen vs. sektoraalinen lähestymistapa. Nämä ulottuvuudet on valittu havainnollistamaan avainkysymyksiä, joiden suhteen kaupunkien, jotka tavoittelevat ihmisoikeuskaupunkiutta, tulee tehdä päätöksiä.

¹⁰ United Nations Sustainable Development Group, [The Human Rights Based Approach to Development Cooperation Towards a Common Understanding Among UN Agencies](#), September 2003.

3.1. Virallinen ihmisoikeuskaupunkisitoutumus

Vaikka tällä hetkellä ei ole olemassa akkreditointiprosessia ihmisoikeuskaupungiksi tulemiseksi,¹¹ tai listaa kriteereistä, jotka pitäisi täyttää, virallinen julistus kansainvälisten ihmisoikeusstandardien ja oikeudellisten velvoitteiden ylläpitämiseen sitoutumisesta on katsottu olennaiseksi osaksi ihmisoikeuskaupungiksi tulemistä.¹² Virallisen julistuksen puuttuminen ei kuitenkaan tarkoita, että kaupunki ei olisi sitoutunut ihmisoikeuksien edistämiseen ja takaamiseen toiminnassaan ja politiikassaan. Esimerkiksi ruotsalainen Göteborgin kaupunki on tunnustanut ihmisoikeuksien läpäisevän kaikki yhteiskunnan alueet. Se on tehnyt laajamittaista ihmisoikeustyötä ja laatinut useita eri suunnitelmia varmistaakseen, että kaupunki noudattaa kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita, vaikka se ei ole virallisesti julistautunut ihmisoikeuskaupungiksi¹³. Päin vastoin, pelkkä julistus ei ole takuu siitä, että ihmisoikeudet huomioidaan asianmukaisesti kaupungin politiikoissa. Tähän tutkimukseen valikoidut kaupungit ovat valinneet erilaisia tapoja ihmisoikeuskaupungiksi sitoutumisessa.

Lundissa kunnanvaltuuston päätös vuonna 2018 vahvisti, että kunta tulee tekemään systemaattista ihmisoikeustyötä, mikä teki Lundista ensimmäisen ihmisoikeuskaupungin Ruotsissa.¹⁴

Tarkastelluista kaupungeista Wienin malli ihmisoikeuskaupunkina on samankaltaisin FRA:n viitekehyksen mallin kanssa, mukaan lukien sen joulukuussa 2014 hyväksymä virallinen julistus [Vienna – City of Human Rights](#).

Utrechtin kaupunki, sen sijaan, ei alun perin hyväksynyt virallista julistusta, vaikka YK:n ihmisoikeusvaltuutettu viittasikin Utrehtiin ensimmäisenä Alankomaiden ihmisoikeuskaupunkina vuonna 2012. Vasta useita vuosia myöhemmin kaupunginvaltuuston hyväksymässä sopimuksessa (Coalition agreement)¹⁵ tehtiin

¹¹ [FRA, Human rights cities in the EU: a Framework for reinforcing rights locally \(2021\)](#); [FRA, Human rights cities in the European Union - Practical guidance \(2022\)](#), 11.

¹² *Ibid*, 5.

¹³ [Kokoelma Göteborgin kaupungin suunnitelmia ihmisoikeuksien realisoinnin kehittämiseksi \(Göteborgin kaupungin kotisivut\)](#).

¹⁴ Lunds kommun, [Lunds kommun blir Sveriges första stad för mänskliga rättigheter](#) (30.8.2018).

¹⁵ Sackers, Hans and Bagchi, Barnita, "Social Dreaming between the Local and the Global – The Human Rights Coalition in Utrecht as an Urban Utopia", Jadavpur University Press (2020), 97.

nimenomainen viittaus ihmisoikeuskaupunkiuteen, huomauttaen, että kaupunki ‘haluaa ottaa seuraavia askeleita ihmisoikeuskaupunkina’.¹⁶

Vuonna 2017 Yorkin kaupunginvaltuusto julisti Yorkin Yhdistyneiden Kuningaskuntien ensimmäiseksi ihmisoikeuskaupungiksi kaikkien kaupungin neljän suuren poliittisen puolueen yhteisymmärryksellä.¹⁷ Vuonna 2021 kaupunki kuitenkin ajautui suuriin erimielisyyksiin paikallisyhteisön ja kansalaisyhteiskunnan kanssa sen jälkeen, kun se oli tehnyt hallinnollisen päätöksen, joka rajoitti liikuntavammaisten esteetöntä pääsyä kaupungin keskusta.¹⁸ Tästä huolimatta, kansalaisyhteiskunta tukee edelleen Yorkin ihmisoikeuskaupunkiutta, koska se katsoo, että ‘julistus ... osoitti tahtotilan ja tärkeän merkkipaalan matkalla, ei sen lopullista päämäärää’.¹⁹

3.2. Ihmisoikeuskaupungiksi tulemisen prosessi

Ihmisoikeuskaupungiksi tulemisen prosessit vaihtelevat huomattavasti. Idea voi tulla kaupungin sisältä (politiikoilta tai hallinnosta) tai luonnollisena jatkona jo tehdylle työlle, esimerkiksi lasten oikeuksien kaupunkina tai tasa-arvon ja syrjimättömyyden alueella. Toisissa tapauksissa aloite voi tulla ulkopuolelta ja prosessia voi fasilitoida esimerkiksi akateeminen yhteisö tai kansalaisjärjestöt. Ihmisoikeuksien kannalta on tärkeää, että prosessi on mahdollisimman osallistava ja läpinäkyvä.

Wienille aloite ihmisoikeuskaupungiksi tulemisesta tuli kaupungin hallinnon sisältä, mutta olennainen osa prosessia oli myös laaja osallistava konsultaatioprosessi, joka järjestettiin yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan, kansalaisjärjestöjen, akateemisen yhteisön ja kansallisen hallituksen kanssa.²⁰ Tämän lähestymistavan voi nähdä sisältävän sekä ‘alhaalta ylös’- että ‘ylhäältä alas’-elementtejä, jotka ovat ‘onnistuneesti tavanneet keskivaiheilla’.²¹ Wienin lähestymistavan ihmisoikeuskaupunkiuteen neljä keskeistä periaatetta ovat syrjimättömyys, vastuullisuus, läpinäkyvyys ja osallisuus.²²

¹⁶ Haastattelu: Hans Sackers (9.11.2022).

¹⁷ [York: Julistus ihmisoikeuskaupungiksi](#)

¹⁸ Yorkin Ihmisoikeuskaupunkiverkoston lausunto 2 joulukuuta 2021 liikkumisesteisten pysäköintilupien eväämisestä kaupungin keskustassa ([YHRCN Statement on Blue Badge Access Exclusion 2nd December 2021](#))

¹⁹ [Yorkin Ihmisoikeuskaupunkiverkoston indikaattoriraportti 2021, p.5](#)

²⁰ Asadi, Shams “From Vienna Charter for Neighbourly Relations to Vienna as a City of Human Rights”, in “Advancing urban rights: Equality and diversity in the city”, Eva Garcia-Chueca and Lorenzo Vidal (Eds.), Cidob Monografias (2019), 79.

²¹ Haastattelu: Shams Asadi (4.11.2022).

²² Ibid.

Ainutlaatuinen piirre Wienin lähestymistavassa on se, että kaupungin itsensä tekemän ihmisoikeuskaupunkijulistuksen lisäksi se on myös kannustanut kaupunginosia tekemään samankaltaisen julistuksen vahvistaakseen osallisuutta. Kaupunki katsoi, että viemällä sitoumukset tasoa alemmas paikallishallinnossa ne voisivat saavuttaa asukkaat paremmin. Wienin kaupunki on luonut kaupunginosille kriteereitä, joiden avulla ne voivat saada ihmisoikeuskaupunginosan statuksen.²³ Tällä hetkellä 15 Wienin 23:sta kaupunginosasta on saanut kyseisen statuksen.

Lundissa prosessi ihmisoikeuskaupungiksi tulemisessa toteutettiin alun perin melko 'ylhäältä-alas', eivätkä kansalaisyhteiskunnan toimijoita tai kaupungin asukkaita osallistettu siihen. Kansalaisyhteiskunnan toimijat ovat sittemmin tulleet mukaan työhön ja esimerkiksi joitain kaupungin palveluja on ulkoistettu niille. Raoul Wallenberg-instituutti (RWI) on myös ollut tärkeässä roolissa prosessissa, tukenut kaupunkia ja esittänyt sille aloitteita. RWI ja Lundin kaupunki ovat tehneet yhteistyötä vuodesta 2016 lähtien tarkoituksenaan systemaattisen työmetodin kehittäminen ihmisoikeuksia koskevissa kysymyksissä.²⁴ Lund ei ole pyrkinyt vahvistamaan näkyvyyttään ihmisoikeuskaupunkina, joten kaikki kaupungin asukkaat eivät välttämättä edes tiedä, että Lund on ihmisoikeuskaupunki.²⁵

Utrechtin polku ihmisoikeuskaupungiksi alkoi vuonna 2009, kun kaupunki FRA:n pyynnöstä päätti ottaa osaa hankkeeseen '[Joined-up Governance for Fundamental Rights](#)'. Osana tätä hanketta, Utrecht tarkisti kymmenen kaupungin politiikkaohjelman yhteensopivuuden ihmisoikeuksien kanssa.²⁶ Utrechtin lähestymistavalle on alusta lähtien ollut keskeistä, että se pitää ihmisoikeuksien inspiroivan luonteen keskiössä enemmän kuin niiden oikeudellisen luonteen.²⁷ Tässä tarkoituksessa se pyrki aktiivisesti ottamaan mukaan kansalaisyhteiskunnan ja perusti vuonna 2010 Utrechtin Ihmisoikeuskoalition. Koalitio 'yrittää tuoda alhaalta-ylös-luovuutta ja ylhäältä-alas-

²³ Näihin kriteeriin kuuluu, mm: piirivaltuuston hyväksymä julistus, nuorisovaltuusto, ympäristöystävälliset politiikat, tasa-arvo- ja syrjimättömyyspolitiikka, kansalaisyhteiskunnan ja kansalaisjärjestöjen osallistaminen

²⁴ Haastattelu: Ulrika Dagård (Lund, 26.8.2022).

²⁵ Haastattelu: Ulrika Dagård (Lund, 26.8.2022).

²⁶ "Human Rights in Utrecht: How does Utrecht give effect to international Human Rights Treaties?", Municipality of Utrecht, Administration and Corporate Services, Department Administrative, International and Subsidy Affairs (2011).

²⁷ Sackers, Hans, Utrecht: Enhancing the quality of life by localizing universal human rights: Empowering a Local Network with Global Value', Application prepared for European Public Sector Award (2015) part G.

ohjeistamista yhteen’. Kaupunki on tässä yhteydessä tietoisesti ottanut ‘löyhän ohjaavan roolin ... jota muotoilee alhaalta-ylös-lähestymistapa’.²⁸

Yorkin malli ihmisoikeuskaupunkina perustuu vahvasti kansalaisyhteiskunnan aktivismiin ja sen takia sillä on neljästä tässä tutkitusta kaupungista selvin alhaalta-ylös-lähestymistapa. Tavoite tehdä Yorkista ensimmäinen ihmisoikeuskaupunki Yhdistyneissä Kuningaskunnissa oli pitkälti lähtöisin Yorkin yliopiston ihmisoikeuskeskuksesta (Centre for Applied Human Rights), jonka johtaja on edelleen ratkaisevassa roolissa Yorkin Ihmisoikeuskaupunkien verkoston (York Human Rights City Network) työssä. Kyseinen verkosto myös teki aloitteen Yorkin julistamisesta ihmisoikeuskaupungiksi vuonna 2017. York tunnetaan osallistavasta seurantaohjelmastaan,²⁹ joka perustuu paikallisten asukkaiden keskuudessa toteutettuun kyselyyn siitä, mitkä ovat viisi heidän tärkeimpänä pitämää oikeutta.³⁰ Seurantaohjelma on avainasemassa osana Yorkin profilointia ihmisoikeuskaupunkina.

3.3. Ihmisoikeudet oikeudellisina standardeina vs. ihmisoikeuskulttuuri (ihmisoikeudet arvoina)

FRA:n viitekehys suosittelee, että ihmisoikeuskaupungit perustavat politiikkansa ja toimenpiteensä kansainvälisiin ihmisoikeusstandardeihin. Mitään yleisesti hyväksyttyä vaatimusta siitä, että ihmisoikeuskaupunkien tulisi tehdä näin ei kuitenkaan ole olemassa. Tästä johtuen kaupungit ovat lähestyneet tätä kysymystä eri tavoin. FRA:n viitekehyksessä huomioidaan samanaikaisesti myös ihmisoikeuskulttuurin edistäminen, esimerkiksi lisäämällä ihmisoikeustietoisuutta kaupungin asukkaiden keskuudessa. Olemassa olevat ihmisoikeuskaupungit ovat ottaneet erilaisia kantoja myös ihmisoikeuskulttuurin luomisen tärkeyteen. Yhteistä kaikille tarkastelluille kaupungeille on hyvin tietoinen valinta sen suhteen, miten ne haluavat tehdä ihmisoikeustyötä, painottaen joko kansainvälisiä ihmisoikeusstandardeja oikeudellisina standardeina, ihmisoikeuskulttuurin luomista tai yhdistelmää molemmista.

²⁸ Ibid. part E.

²⁹ Dragicevic, Nevena –Porter, Bruce, “Human Rights Cities: The Power and Potential of Local Government to Advance Economic and Social Rights”, Maytree (2020) p. 36.

³⁰ Ibid. (Tärkeimmiksi valitut oikeudet Yorkissa olivat: tasa-arvo, terveys, riittävä elintaso, asuminen ja koulutus.)

Lund on ihmisoikeuskaupunkina toimimisensa alkuvaiheessa keskittynyt sisäiseen työhön. Se tähtää ihmisoikeuksien valtavirtaistamiseen olemassa olevissa prosesseissa ja ihmisoikeustietoisuuden edistämiseen hallinnossa systemaattisella ja jäsennellyllä työskentelytavalla ihmisoikeuksia koskevissa asioissa sekä toteuttamalla temaattisia ihmisoikeuskoulutuksia henkilöstölle. Työtä ulkoisten toimijoiden kanssa ja ihmisoikeuskulttuurin luomiseksi laajemman yhteiskunnan keskuudessa on toistaiseksi tehty vähemmän.³¹

Wien on yhdistänyt oikeudellisten standardien painottamisen ihmisoikeuskulttuurin edistämiseen. Se on ottanut korkean profiilin ihmisoikeuskaupunkina pyrkien tekemään itsestään kansainvälisen roolimallin ihmisoikeuksille.³² Wienin kaupunki käyttää ihmisoikeuksia ohjenuorana päätöksenteossaan ja toiminnoissaan, keskittyen erityisesti yhdenvertaisuuteen ja pääsyyn julkisiin palveluihin. Lisäksi se kehittää jatkuvasti keinoja edistää avoimuutta, monimuotoisuutta, poliittista osallistumista, esteetöntä ympäristöä ja yhtäläisiä mahdollisuuksia kaikilla elämän aloilla, yrittäen varmistaa kaikille pääsyn oikeuksiinsa.³³ Keskittymistä oikeudellisiin standardeihin täydentää Wienissä aktiivinen ihmisoikeuskulttuurin edistäminen osoittamalla, miten ihmisoikeudet toimivat käytännössä. Wienin näkökannan mukaan rakenteelliset toimenpiteet eivät yksin ole tehokkaita ilman ihmisoikeuskulttuuria ja -tietoisuutta. Esimerkkejä tällaisen kulttuurin edistämiseksi järjestetyistä tapahtumista ovat 'pikatreffit' ihmisoikeuksien puolesta, kirkkailla väreillä maalatun 'ihmisoikeuspenkin' sijoittaminen keskeiselle paikalle kaupungilla sekä erityiset tapahtumat kaupungintalolla ihmisoikeuspäivänä. Nämä kaikki esimerkit ovat tähdänneet positiivisten mielleyhtymien luomiseen ihmisoikeuksista.

Utrecht on keskittynyt edistämään ihmisoikeuskulttuuria. Sen laajat ponnistelut ihmisoikeuksien kehittämiseksi paikallisessa kulttuurissa johti siihen, että YK:n ihmisoikeusvaltuutettu kutsui Utrechtia Alankomaiden ensimmäiseksi ihmisoikeuskaupungiksi. Utrechtin ihmisoikeuskoalitio (Human Rights Coalition) organisoi monia kulttuuritapahtumia, kuten ihmisoikeuskahviloita, luodakseen kestävä

³¹ Haastattelu: Ulrika Dagård (Lund, 26.8.2022).

³² European Institute of Public Administration, Human Rights Go Local, Vienna, The City of Human Rights.

³³ Asadi, Shams "From Vienna Charter for Neighbourly Relations to Vienna as a City of Human Rights", in "Advancing urban rights: Equality and diversity in the city", Eva Garcia-Chueca and Lorenzo Vidal (Eds.), Cidob Monografias (2019), 79.

ihmisoikeuskulttuuria.³⁴ Taustalla on ajatus ihmisoikeuksista kulttuurisena periaatteena, joka tuo ihmisiä yhteen yhteiskunnan kehittämiseksi. Vaikka oikeudellisia ihmisoikeusargumentteja käytetään kaupungissa ajoittain, on siellä päätelty, että liika keskittyminen ihmisoikeuksien oikeudelliseen puoleen voi aiheuttaa niiden inspiroivan ja tavoitteellisen ulottuvuuden menettämisen.³⁵

Yorkissa on keskitytty erityisesti ihmisoikeuksien käytännön hyötyihin ja niiden soveltamiseen kaikille yhteisissä arkisissa asioissa, kuten sosiaaliturvaa tai koulutusta koskevissa kysymyksissä. Tämän päätöksen taustalla oli halu torjua ja vastustaa vallalla ollutta kielteistä suhtautumista ihmisoikeuksiin. Yorkin osallistavan seurannan lähestymistapa on edesauttanut oikeuksien tekemisessä merkitykselliseksi kaupungin arjessa.³⁶ Tärkeä positiivinen tulos Yorkin ihmisoikeuskaupunkiudesta on ollut nimenomaan se, että paikallisista asioista puhutaan julkisissa keskusteluissa nykyisin useammin ihmisoikeustermein.³⁷ Yorkin ihmisoikeuksien seurantaohjelmaan sisältyvät [indikaattoriraportit](#) kuitenkin pohjaavat vahvasti ihmisoikeuksiin oikeudellisina standardeina.

3.4. Rakenteet ja resurssit

Tärkeä ja mielellään aikaisessa vaiheessa ihmisoikeuksien vahvistamisen prosessia huomioitava kysymys on, tarvitseeko kaupunki tiettyjä rakenteita institutionalisoidakseen ihmisoikeustyönsä. Mikäli tällaisia rakenteita ei jo ole olemassa (esimerkiksi erityisten tasa-arvoa tai osallisuutta koskevien asiantuntijoiden tai toimistojen muodossa), suosittelivat haastateltavamme kaupungille sopivan rakenteen luomista. Tällaisen, pienenkin, toimiston perustaminen antaa kasvot ihmisoikeuksille ja helpottaa toimintojen koordinoimista kaupunginhallinnon sisällä sekä suhteessa kansalaisyhteiskuntaan ja asukkaisiin. Vaikkei erityisen suurta henkilökuntaa tarvittaisikaan, rakenteen tulee kuitenkin olla riittävästi resursoitu. Kaikilla tarkastelluilla ihmisoikeuskaupungeilla on suhteellisen pieni määrä sellaista henkilöstöä, joiden erityistehtävänä on ihmisoikeuskysymykset.

³⁴ Sakkers, Hans, Utrecht: Enhancing the quality of life by localizing universal human rights: Empowering a Local Network with Global Value', Application prepared for European Public Sector Award (2015) parts D, E.

³⁵ Haastattelu: Hans Sakkers (9.11.2022).

³⁶ Haastattelu: Prof. Paul Gready (11.11.2022).

³⁷ Haastattelu: Prof. Paul Gready (11.11.2022).

Ihmisoikeuskaupungiksi julistautumisen jälkeen **Wien** perusti ihmisoikeustoimiston, jota johtaa Wienin kaupungin ihmisoikeuskoordinaattori. Toimisto on vastuussa Wienin ihmisoikeuskaupunkityön strategisesta ulottuvuudesta, ja on myös keskeisessä roolissa työn koordinoimisessa eri osastoissa ja kaupungin toimielimissä. Ihmisoikeustoimiston lisäksi Wienin ihmisoikeustyötä ohjaa korkean tason johtokunta, joka toimii yhteisenä foorumina kaupunginhallinnon eri osastoille. Se koostuu ihmisoikeuskoordinaattorista, pormestarista, osastojen poliittista johtajista ja ihmisoikeuskysymyksistä vastuussa olevista viranhaltijoista. Johtokunnalla on konsultoiva rooli ja se toimii myös foorumina Ihmisoikeustoimiston ja kaupungin johdon välillä koskien kaikkia ihmisoikeuksiin liittyviä hankkeita ja kysymyksiä.

Lundissa kaupunginhallitus on pääasiallisessa vastuussa sosiaalisen kestävyys ohjelman koordinaatiosta ja seuraamisesta, joka on kaupungin keskeinen fokusalue.³⁸ Ennen ihmisoikeuskaupungiksi tulemistä Lund keskittyi vahvasti lapsen oikeuksiin ja sillä oli erillinen lastenoikeuksienkomitea. Tämä komitea muutettiin sittemmin sosiaalisen kestävyys komiteaksi, jolle annettiin tehtäväksi sosiaalisen kestävyys ohjelman systemaattinen toimeenpano.³⁹ Komitea koostuu kaikkien hallinnon alueiden edustajista.⁴⁰ Sillä on tehtävänään muun muassa ihmisoikeuksia koskevien koulutusaloitteiden tekeminen.⁴¹ Tähän mennessä on toteutettu opettajien, esikoulun opettajien, poliitikkojen ja strategioiden koulutuksia.⁴²

Utrechtiin Ihmisoikeuskoalitio on kolmikantainen julkisen sektorin, yhteisöjen ja yksityisen sektorin muodostama kumppanuus.⁴³ Se on foorumi, jossa useat paikalliset kansalaisjärjestöt tekevät yhteistyötä ihmisoikeuksien puolesta.⁴⁴ Koalitio valitsee Utrechtille määrääjain temaattisia fokuksia, järjestää kulttuuritapahtumia ja antaa panoksensa paikallisiin politiikkaohjelmiin. Lisäksi tämänhetkinen kaupunginvaltuusto

³⁸ Lundin kaupungin kestävä kehityksen ohjelma 2020-2030.

³⁹ Ibid, 19.

⁴⁰ Haastattelu: Ulrika Dagård (Lund, 26.8.2022).

⁴¹ [Lundin kaupungin lehdistötiedote, Lunds kommun blir Sveriges första stad för mänskliga rättigheter \(30.08.2018\).](#)

⁴² Haastattelu: Ulrika Dagård (Lund, 26.8.2022).

⁴³ Sakkers, Hans, Utrecht: Enhancing the quality of life by localizing universal human rights: Empowering a Local Network with Global Value', Application prepared for European Public Sector Award (2015) part D.

⁴⁴ Haastattelu: Hans Sakkers (09.11.2022).

on identifioinut tarpeen uudelle ihmisoikeuskaupunkistrategialle, joka sisältää uuden seurantaohjelman ja ihmisoikeuslähettilään nimittämisen.⁴⁵

Yorkin ihmisoikeuskaupunkiarkkitehtuuri koostuu kahdesta pääelementistä: Yorkin Ihmisoikeuskaupunkiverkosto (York Human Rights City Network), joka on kansalaisyhteiskunnan organisaatio, ja Ihmisoikeus- ja tasa-arvolautakunta (Human Rights and Equalities Board).⁴⁶ Kaupungin ihmisoikeustyötä tekee pääasiassa verkosto, jota isännöivät Yorkin yliopisto ja Yorkin vapaaehtoistyön keskus (York Centre for Voluntary Service), joista jälkimmäinen on kansalaisjärjestöjen kattojärjestö. Viranhaltija edustaa Yorkin kaupunginvaltuustoa verkoston ohjausryhmässä. Ihmisoikeus- ja tasa-arvolautakunta on Yorkin kaupunginvaltuuston ja verkoston perustama. Sen puheenjohtajana toimii valtuuston valitsema edustaja, joka vastaa kulttuurista, vapaa-ajasta ja yhteisöllisestä toiminnasta. Lautakunnassa on ollut edustajia kustakin kolmesta poliittisesta puolueesta, sekä useista hallinnollisista toimielimistä.⁴⁷ Lautakunnan johtamisen rakenne on tällä hetkellä kuitenkin uudelleenarvioinnin kohteena, johtuen aiemmin mainitusta erimielisyydestä valtuuston ja kansalaisyhteiskunnan välillä. Lautakunnalla on ollut kaksi päätehtävää: valita ja toimeenpanna indikaattoriraporteissa esitettyjä ehdotuksia sekä valtavirtaistaa ihmisoikeudet valtuuston politiikkoihin ja käytäntöihin.⁴⁸

3.5. Valtavirtaistaminen vs. sektoraalinen lähestymistapa

Vaikka suuri osa kaupunkien työstä on yhteydessä ihmisoikeuksiin, ihmisoikeuksien systemaattinen valtavirtaistaminen kaikkiin kunnallisiin toimintoihin läpileikkaavasti voi olla melko vaativa tehtävä. Sektoraalinen tai temaattinen lähestymistapa, joka rakentaa kaupungin olemassa oleville strategisille fokuksille ja prioriteeteille voi tällöin olla hyvä vaihtoehto ensimmäisen askeleen ottamiseksi. Tällaisen lähestymistavan ovat valinneet tarkastelluista kaupungeista kolme. Myös useat haastatelluista asiantuntijoista suosittelivat sektoraalista lähestymistapaa prosessin alkuvaiheeseen.⁴⁹

⁴⁵ Haastattelu: Hans Sackers (9.11.2022).

⁴⁶ Yorkin kaupungin kotisivut: kaupunki ja demokratia – Ulkopuolisten toimielinten yksityiskohtia.

⁴⁷ Yorkin kaupungin kotisivut: kaupunki ja demokratia – Ulkopuolisten toimielinten yksityiskohtia.

⁴⁸ Haastattelu: Prof. Paul Gready (11.11.2022).

⁴⁹ Haastattelut: Shams Asadi (4.11.2022), Hans Sackers (7.11.2022) ja Prof. Paul Gready (9.11.2022).

Tarkastelluista kaupungeista **Wien** on päässyt pisimmälle ihmisoikeuksien systemaattisessa valtavirtaistamisessa kaupungin politiikkaohjelmiin, käytäntöihin ja toimintoihin. Wienin vuonna 2014 hyväksymän julistuksen mukaisesti ihmisoikeudet ohjaavat kaupungin päätöksentekoa ja toimintoja. Wienissä kaikkien politiikkaohjelmien perustana on yhdenvertainen pääsy julkisen hallinnon palveluihin. Kaupunki kehittää jatkuvasti tapoja edistää avoimuutta, monimuotoisuutta, poliittista osallistumista, esteetöntä ympäristöä ja yhdenvertaisia mahdollisuuksia kaikilla elämän aloilla, yrittäen näin varmistaa kaikkien yhtäläisen pääsyn oikeuksiin.⁵⁰ Hyvä esimerkki vahvasta sitoumuksesta ihmisoikeuksiin ja halusta valtavirtaistaa ihmisoikeudet kaupungin käytäntöihin on kaupungin työntekijöiden ihmisoikeuskoulutusohjelma. Uuden henkilöstön perehdyttämisohjelma sisältää ihmisoikeuksia koskevan osion, jota seuraa testi, joka uuden henkilöstön on läpäistävä toimiakseen kaupungin palveluksessa. Osana urakehitysprosessia on myös lisätestejä, joiden läpäiseminen on edellytyksenä ylennyksille. Lisäksi kaupunki järjestää kohdennettuja kursseja lakimiehille ja muille ammattilaisille sekä yksittäisiä vapaaehtoisia työpajoja työntekijöille, jotka ovat kiinnostuneita oppimaan lisää ihmisoikeuksista.

Lundin kaupunki on tehnyt työtä sisällyttääkseen ihmisoikeusnäkökohtia kaupungin prosesseihin vähitellen vuodesta 2018 lähtien. Tähän mennessä keskiössä ovat olleet hallinnon sisäiset menettelytavat.⁵¹ Kaupunki tarjoaa myös koulutuksia uusille työntekijöilleen. Lund on liittänyt ihmisoikeudet työhönsä sosiaalisen kestävyys edistämiseksi, erityisesti sosiaalisen kestävyys ohjelmaansa, joka otettiin käyttöön vuonna 2020.⁵² Samalla kun Lund on valinnut erityisiä fokusalueita, kaupunki pitää tärkeänä myös ihmisoikeusperustaisuuden soveltamista hallinnon prosesseihin ja toimintoihin läpileikkaavasti. Lund valmistelee parhaillaan oman ihmisoikeusperustaisen lähestymistapansa käyttöönottoa. Sitä koskeva pilottihanke tullaan toteuttamaan keväällä 2023.⁵³

Kuten aiemmin todettiin, **Utrechtin** prosessi ihmisoikeuskaupungiksi sai alkunsa FRA:n Joined up governance -hankkeeseen osallistumisesta, jonka osana kaupunki kävi läpi

⁵⁰ Asadi, Shams “From Vienna Charter for Neighbourly Relations to Vienna as a City of Human Rights”, in “Advancing urban rights: Equality and diversity in the city”, Eva Garcia-Chueca and Lorenzo Vidal (Eds.), Cidob Monografias (2019), 79.

⁵¹ Haastattelu: Ulrika Dagård (Lund, 26.8.2022).

⁵² [Lundin kaupungin kestävä kehityksen ohjelma 2020-2030](#).

⁵³ Ulrika Dagård, sähköposti, 25.11.2022.

kymmenen politiikkaohjelmaansa, keskittyen erityisesti kansainvälisten ihmisoikeussopimusten toimeenpanon tapoihin. Valinta tarkasteluun otetuista ohjelmista tehtiin kiinnittäen erityistä huomiota poliittisen neutraaliuden varmistamiseen, jotta mukaan saataisiin teemoja, jotka kiinnostavat kaikkia poliittisia puolueita.⁵⁴ Tarkoituksena oli, että ihmisoikeudet toimisivat inspiraationa koko poliittisten puolueiden kirjolle.⁵⁵ Ihmisoikeuskoalitio tekee ehdotuksia uusiksi fokusalueiksi.

Yorkissa työ on keskittynyt viidelle prioriteettialueelle, jotka tunnistettiin osallistavan seurantaohjelman kautta kysymyksiksi, jotka ovat tärkeimpiä paikallisille asukkaille. Paikallista kehitystä näillä alueilla seurataan indikaattoreilla, jotka liittyvät valittuihin oikeuksiin ja joiden kehittämiseen kaupunginvaltuusto osallistui.⁵⁶ Kehityksestä raportoidaan vuosittain Ihmisoikeusindikaattoriraporteissa, joita julkaisee Yorkin ihmisoikeusverkosto. Ihmisoikeus- ja tasa-arvolautakunta on ottanut tehokkaasti huomioon tästä seurannasta nousevia ehdotuksia, ja myös osoittanut resursseja ehdotusten toimeenpanoon. Toisaalta lautakunta ei ole onnistunut edistämään ihmisoikeuksien valtavirtaistamista.

4. Johtopäätökset ja suositukset

4.1. Keskeiset johtopäätökset

Neljää ihmisoikeuskaupunkia koskeva analyysimme on tuonut esiin erilaisia valintoja kaikkien tarkasteltujen osatekijöiden suhteen. Se on myös osoittanut, etteivät nämä valinnat ole aina välttämättä olleet täysin selkeitä tai tietoisia. Kirjallisuustutkimusta täydentämään tehdyt haastattelut ovat lisäksi paljastaneet, etteivät julkisesti saatavilla olevat materiaalit aina täysin vastanneet kaupunkien todellisuutta kaupunkien sopeutuessa haasteisiin ja muuttuneisiin olosuhteisiin.

Mitä tulee julkiseen sitoumukseen ihmisoikeuskaupungiksi, olivat kaikki neljä kaupunkia tehneet sellaisen, vaikkakin sitoumuksen muodot vaihtelivat julistuksesta (Wien ja York)

⁵⁴ Oomen, Barbara and Baumgärtel, Moritz, "Human Rights Cities", in "The SAGE Handbook of Human Rights", Mihr, Anja and Gibney, Mark (Eds.), SAGE Publications Ltd (2014), 709-732.

⁵⁵ Sakkers, Hans and Bagchi, Barnita, "Social Dreaming between the Local and the Global – The Human Rights Coalition in Utrecht as an Urban Utopia", Jadavpur University Press (2020), p.104; Sakkers, Hans, "Utrecht: Enhancing the quality of life by localizing universal human rights: Empowering a Local Network with Global Value", Application prepared for European Public Sector Award (2015) part G.

⁵⁶ Gready, Paul, "Reflections on the Human Rights Decade, Near and Far", Journal of Human Rights Practice, vol. 11 (2019), 430.

ja kaupunginvaltuuston päätöksestä (Lund) yksittäisiin viittauksiin virallisissa asiakirjoissa (Utrecht). Utrecht oli vähiten virallinen tässä suhteessa; viittauksia ihmisoikeuskaupunkiuteen alkoi esiintyä virallisissa asiakirjoissa vasta prosessin myöhemmissä vaiheissa. Virallisen julistuksen hyväksymisessä etuna on, että se osoittaa sitoumuksen ihmisoikeuksiin sekä sisäisesti että ulkoisesti ja luo siten kestävä perustan prosessille. Lisäksi julistautumisella ihmisoikeuskaupungiksi voi nähdä olevan merkittävää profilointi- ja markkinointiarvoa.

Prosessien tarkastelu paljasti laajan kirjon lähestymistapoja. Lundissa aloite syntyi kaupungin omien rakenteiden ulkopuolella ja yksittäisillä henkilöillä sekä Raoul Wallenberg-instituutilla oli siinä keskeinen rooli. Samoin Wienissä, Ludwig Boltzmann-instituutti oli vahvasti mukana prosessissa alusta lähtien. Tämän lisäksi keskeisessä asemassa olevan viranhaltijan rooli oli tärkeä tuen ja tilaisuuden luomisessa aloitteelle. Lundin prosessia voidaan kuvailla melko ylhäältä-alas-painotteiseksi; siihen verrattuna Wienin lähestymistapaan liittyi vahvoja osallistavia elementtejä. Vaikka suuren osan visionäärisestä työstä Utrechtin kaupungin ihmisoikeuskaupungiksi tulemisessa teki keskeinen viranhaltija, on jatkuva tahtotila toimia ihmisoikeuksien edistämiseksi pitkälti kansalaisyhteiskunnan ansiota. Yorkissa prosessi oli täysin alhaalta-ylös-johtoinen, koska kaupungin sisällä oli vain rajallista kiinnostusta ihmisoikeuskaupungiksi tulemiseen. Aloite tähän tuli keskeiseltä tutkijalta Yorkin yliopistosta, jonka ideat olivat vahvasti kansalaisyhteiskunnan tukemia. Ihmisoikeusnäkökulmasta prosessin aloittamisen tapa ei ole niinkään tärkeä, tärkeää sen sijaan on, että prosessi toteutetaan läpinäkyvästi ja osallistavasti mahdollisimman aikaisesta vaiheesta lähtien.

Rakenteiden osalta yhdelläkään kaupungeista ei ole suuria hallinnollisia järjestelyjä tai huomattavia resursseja osoitettuna tarkoitukseen, mutta ainakin kevyt rakenne (kuten Utrechtissa) näyttäisi olevan tarpeellinen työn koordinoimiseksi. Wienillä, joka on kaikkein organisoiduin tässä mielessä, on käytössään sekä rakenne että budjetti. ”Kasvojen” antaminen ihmisoikeuskaupunkiudelle oli yhden haastatelluista asiantuntijoista mukaan tärkeää näkyvyyden ja jatkuvuuden luomiseksi. Se palvelee myös saavutettavuutta, läpinäkyvyyttä ja osallistuvuutta. Ihmisoikeuskaupunkina toimimisen keskeinen tehtävä onkin institutionaalisen perustan luominen ihmisoikeuksille hallinnossa ja politiikassa. Lisäksi kaikki kaupungit näkivät kansainväliset verkostot

muiden ihmisoikeuskaupunkien kanssa arvokkaina tietolähteinä kokemusten ja parhaiden toimintatapojen vaihtamiseksi.

Selvityksessä tarkasteltiin myös, olivatko mainitut ihmisoikeuskaupungit valinneet valtavirtaistavan vai sektoraalisen lähestymistavan. Ihmisoikeuksien valtavirtaistaminen kaupungin politiikkaohjelmiin ja käytäntöihin voi olla melko vaativaa, myös ajallisesti, ja tämän takia useat kaupungeista olivat valinneet alkuvaiheessa sektoraalisen lähestymistavan. Olemassa oleville käytännöille rakentaminen on myös kustannustehokasta. Valtavirtaistamisen tulisi kuitenkin olla lopullinen päämäärä kaikissa ihmisoikeuskaupungeissa. Useissa kaupungeissa ihmisoikeuksiin 'laajentuminen' nähtiin tärkeänä ja luonnollisena jatkona aiemmalle työlle tasa-arvon, monimuotoisuuden ja kestävän kehityksen alueilla. Esimerkiksi Wienissä kaupungin tekeminen turvallisemmaksi ja saavutettavammaksi paikaksi naisille on ollut tavoitteena 1990-luvun alusta lähtien, kaupungin toteutettua laadullisen analyysin kaupunkitilan käytöstä naisten näkökulmasta. Tämä johti myös naisten voimaantumisen edistämisestä vastuussa olevan Kaupungin naisten toimiston perustamiseen (City Women's Office). Kaupunki on uudelleenarvioinut pitkäaikaisen lähestymistapansa kaupunkisuunniteluun, ja sukupuolen mukaan erittelevä analyysi on nyt osa uuden infrastruktuurin suunnittelua.⁵⁷ Toinen esimerkki on Utrecht, jolla on vahva historia maahanmuuttajaystävällisenä kaupunkina (Utrecht on esimerkiksi haastanut Alankomaiden hallitusta paperittomien maahanmuuttajien majoitusta koskevissa asioissa). Tällä hetkellä Utrecht toimii ennaltaehkäistäkseen ja lieventääkseen rasismia, syrjintää ja polarisaatiota.

Analyysimme osoittaa selvästi, että ihmisoikeuskaupungin tavoitteena tulisi olla ihmisoikeuksien ymmärtäminen sekä oikeudellisina normeina että arvoina. Vaikka pelkästään oikeudellinen lähestymistapa saattaisi olla helpommin sovellettavissa kaupungin hallinnossa, ei se välttämättä ole paras mahdollinen lähestymistapa asukkaiden näkökulmasta. Ilman ihmisoikeuskulttuuria ja -tietoisuutta kansalaisyhteiskunnassa, vaarana on, että kaupungin toimenpiteet eivät puhuttele asukkaita. Ihmisoikeustietoisuuden vahvistaminen on keskeisen tärkeää tästä näkökulmasta.

⁵⁷ [Apolitical-blog: Tapaustutkimus, How Vienna designed a city for women \(23.08.2017\)](#)

Neljän valitun ihmisoikeuskaupungin tarkastelu vahvistaa, että on olemassa yhtä monta lähestymistapaa kuin on ihmisoikeuskaupunkeja; eikä siis ole olemassa yhtä ainoaa oikeaa etenemistapaa. On tärkeää, että kaupunki, joka pohtii ihmisoikeuskaupungiksi tulemistä, harkitsee eri vaihtoehtoja ja tekee ratkaisun, joka parhaiten sopii sen paikallisiin olosuhteisiin ja kontekstiin.

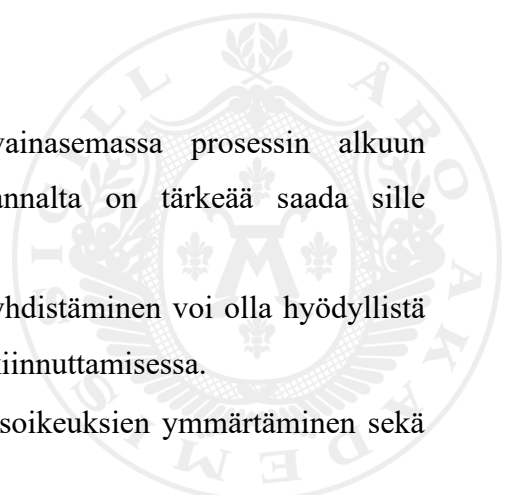
Ihmisoikeuskaupunkeja käsittelevässä kirjallisuudessa painotetaan useita ihmisoikeuskaupunkina toimimisen hyötyjä. Ensinnäkin tämä voi johtaa hyvän hallinnon vahvistumiseen ja kaupungin asukkaiden hyvinvoinnin lisääntymiseen. Palvelujen tarjoamista ei lähestytä enää pelkästään palvelujen järjestämisen näkökulmasta, eikä asukkaita nähdä passiivisina palvelujen vastaanottajina, vaan kaupunki ottaa asukkaat mukaan heitä koskeviin päätöksiin. Tämä lisää mahdollisuuksia tarjota hyviä palveluita ja myös niitä koskevien päätösten legitimitettä. Lisäksi kaupungin työntekijät tulevat tietoiseksi siitä, että he jokapäiväisessä toiminnassaan toimeenpanevat asukkaiden ihmisoikeuksia, mikä voi lisätä työn mielekkyyttä. Tärkeää on, että ihmisoikeusperustaisuuden tuominen paikallishallintoon luo sille tietyt perusperiaatteet, jotka tuovat jatkuvuutta viranhaltijoiden työhön, vaikka vallassa olevat poliittiset voimasuhteet muuttuisivat.

4.2. Keskeiset suositukset

Haastattelemiemme asiantuntijoiden ensisijainen viesti oli, ettei kaupungin tarvitse olla täydellinen ollakseen ihmisoikeuskaupunki. Pikemminkin ihmisoikeuskaupunkina toimiminen on kaupungille jatkuva paremmaksi asumisen ja työntekemisen paikaksi tulemisen prosessi.

Asiakirja-analyysin ja tehtyjen haastattelujen pohjalta nousevat esiin seuraavat suositukset:

- 1) Mikä tahansa lähestymistapa ihmisoikeuskaupungiksi tulemiseen valitaankin, on tärkeää toteuttaa se systemaattisesti. Ihmisoikeusperustainen lähestymistapa on pääasiallinen työkalu tämän systemaattisuuden toteuttamiseksi.
- 2) Tärkein hyöty virallisesti ihmisoikeuskaupungiksi sitoutumisessa on, että se tekee sitoumuksen näkyväksi sekä sisäisesti että ulkoisesti, ja luo siten prosessille kestävän perustan.

- 
- 3) Keskeisten henkilöiden toiminta voi olla avainasemassa prosessin alkuun saattamisessa, mutta prosessin jatkuvuuden kannalta on tärkeää saada sille mahdollisimman laajapohjainen tuki.
 - 4) Ylhäältä-alas- ja alhaalta-ylös-lähestymistapojen yhdistäminen voi olla hyödyllistä kaupungin ihmisoikeuskaupunkina toimimisen vakiinnuttamisessa.
 - 5) Ihmisoikeuskaupungin tavoitteena tulisi olla ihmisoikeuksien ymmärtäminen sekä oikeudellisina normeina että arvoina.
 - 6) Jonkinlainen rakenne ihmisoikeustyön koordinoimiseksi kaupungin sisällä on tarpeellinen. Tämä antaa myös 'kasvot' ihmisoikeustyölle ulospäin.
 - 7) Ihmisoikeudet kannattaa sisällyttää jo olemassa oleviin ohjelmiin ja käytäntöihin. Tämä on myös kustannustehokasta.
 - 8) Ihmisoikeuksien integroiminen kaupungin toimintoihin on suositeltavaa aloittaa sektoraaalisella lähestymistavalla sen sijaan, että ihmisoikeuksia yritettäisiin valtavirtaistaa kaikkiin toimintoihin heti alusta lähtien.
 - 9) Ihmisoikeuksien toteuttamiselle on hyödyllistä asettaa selkeät tavoitteet ja mittarit.
 - 10) Muiden ihmisoikeuskaupunkien kanssa verkostoitumisesta sekä kansallisesti että kansainvälisesti on monenlaista etua. Kansallisen verkoston perustaminen ihmisoikeuskaupunkiuteen sitoutuneille kaupungeille voisi olla tarkoituksenmukaista.



Ihmisoikeusinstituutti
Åbo Akademi
Vänrikinkatu 3A
20500 Turku, Suomi
Email: humanrights@abo.fi
www.abo.fi/en/institute-for-human-rights/
<https://blogs2.abo.fi/humanrightscities/>