

Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomus 2023



YHDENVERTAISUUSVALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN



Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomus 2023



YHDENVERTAISUUSVALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN



Sisällys

Yhdenvertaisuusvaltuutettu	9
1. Esipuhe 13	
2. Yhdenvertaisuuden edistäminen ja syrjintään puuttuminen 16	16
2.1. Yhdenvertaisempaa työelämää rakentamassa 16	16
2.1.1. Rekrytointiyhteydenottojen korostuminen 17	17
2.1.2. Pirkanmaan käräjäoikeus antoi merkittävän tuomion työsyRJintäasiassa – kampaamoliikeketju oli purkanut kahden asianosaisten työsuhteet syrjivien perustein 19	19
2.2. Rasismi on merkittävä yhteiskunnallinen ongelma Suomessa 20	20
2.2.1. Valtuutetulle tulleet yhteydenotot ja tutkimustieto rasismista kertovat, kuinka laajasta ilmiöstä on kyse 22	22
2.2.2. Etnistä profilointia ja syrjintää ehkäisevää työtä on vahvistettava turvallisuusviranomaisten toiminnassa 22	22
Yhdenvertaisuuden toteutumisen vahvistaminen yksityisten vartiointiliikkeiden toiminnassa 22	22
Valtuutettu suosittelee Kuri1-operaation osalta jatkotoimenpiteitä 24	24
Sisäministeriön poliisiosasto on antanut Poliisihallitukselle laillisuusvalvontasuosituksen 24	24
2.2.3. Kouluilla on tehostettu velvoite puuttua häirintään – rasisminvastaisen toimintaohjelman toimeenpanossa on huolehdittava, että tarvittavia häirintään puuttumisen keinoja käytetään tehokkaasti 25	25
Mihin toimiin häirinnän poistamiseksi on ryhdyttävä, ja kuinka toimien riittävyttä arvioidaan? 26	26
2.2.4. Tutkimukset kertovat rasismin laajuudesta suomalaisessa yhteiskunnassa 28	28
Aktiivista antirasistista toimintaa tulisi olla kaikkialla yhteiskunnassa 30	30
2.3. Yhteydenotot yhdenvertaisuusvaltuutetulle jatkoivat kasvuaan myös vuonna 2023 30	30
2.4. Yhdenvertaisuuslain mukainen hyvitys syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneelle henkilölle 36	36
2.4.1. Kuinka hyvityksen määrää arvioidaan? 37	37

2.5.	Laadusta tinkimättä? Läpivalaisu valtion viranomaisten yhdenvertaisuussuunnittelun tilaan	38
2.5.1.	Merkittäviä laadullisia puutteita yhdenvertaisuussuunnittelussa keskeisillä osa-alueilla	38
2.6.	Yhdenvertaisuus-valtuutetun suositukset vammaispalveluiden toimivampaan hankintaan	40
2.7.	Vammaisilla henkilöillä on oikeus kohtuullisiin mukautuksiin	42
2.7.1.	Mukauttamiseen velvollisten tahojen on tunnettava velvollisuutensa	42
2.8.	Kielellisten oikeuksien toteutumisessa haasteita erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluissa	43
2.8.1.	Kuulovammaisilla henkilöillä on oikeus tulkkaukseen	45
2.8.2.	Kela syrji kuulovammaista henkilöä, kun se eväsi häneltä kohtuulliset mukautukset Kelan tulkkauspalveluissa	46
	Tulkkauspalvelulain tulkinnassa on otettava huomioon kohtuullisia mukautuksia koskevat vaatimukset	47
2.9.	Kouluympäristön on oltava yhdenvertainen vammaisille oppilaille – saavutettavuudesta täytyy huolehtia jo suunnitteluvaiheessa	49
2.9.1.	Kunnilla on kokonaisvastuu saavutettavista opetusympäristöistä.	49
2.10.	Hallituksen sosiaali-turvaleikkaukset heikentävät toimeentuloedellytyksiä	50
2.11.	Suomeen tarvitaan sateenkaaripoliittinen toimintaohjelma	51
2.12.	Vankila syrji seksuaalivähemmistöön kuuluvaa vankia poistumislupekäytännöissä	52
	Miksi kaikkien vankien samanlainen kohtelu on syrjintää?	52
	Selkeät toimintatavat ja suunnitelmallinen yhdenvertaisuuden edistäminen vähentää syrjinnän riskiä	53
2.13.	Saamelaisten oikeuksissa edelleen vakavia puutteita	54
	Yhdenvertaisuusvaltuutettu jatkaa aktiivista työtä saamelaisten oikeuksien edistämiseksi lakiesityksen käsittelyssä	55
3.	Naisiin kohdistuvan väkivallan raportointi	56
3.1.	Suomi ei ole onnistunut vähentämään naisiin kohdistuvaa väkivaltaa Suomi on edelleen Euroopan väkivaltaisimpia maita naisille	56
3.2.	Suomen on sitouduttava torjumaan väkivaltaa kaikilla päätöksenteon tasoilla	58
3.2.1.	NAPE:n käytettävä toimivaltuuksiaan täysimääräisesti	59
3.2.2.	Hyvinvointialueiden väkivallan vastaisen työn rakenteet varmistettava lainsäädännöllä	62
3.3.	Tietopohjaa naisiin kohdistuvasta väkivallasta on kehitettävä	63
3.3.1.	Pyöreät pöydät vahvistavat raportoinnin tietopohjaa	64
3.4.	Ennaltaehkäisevä työ on aloitettava lapsista ja lasten kanssa toimivista ammattilaisista	64

3.5.	Parisuhdeväkivaltaa ei tunnisteta ja liian harva saa apua	66
3.5.1.	Sovittelulla ei torjuta lähisuhdeväkivaltaa	67
3.5.2.	Vaino kriminalisoitu, mutta naisten ja lasten suojelua lisättävä	68
3.5.3.	Taloudellinen väkivalta on osa parisuhdeväkivaltaa	69
3.5.4.	Moniammatillisuutta lisättävä perheoikeudellisten asioiden käsittelemisessä	70
3.6.	Hyvinvointialueiden ja kuntien on varmistettava sukupuolisensitiivinen väkivaltatyö	71
3.6.1.	Marginalisoidut naiset ja väkivalta – esimerkki nais erityyisen työn tärkeydestä	71
3.6.2.	Paremmat palvelupolut väkivallan kokijoille ja tekijöille	72
4.	Kansallinen ihmiskaupparaportointi	73
4.1.	Toimintaohjelma vie ihmiskaupan vastaista työtä eteenpäin	73
4.2.	Korkein hallinto-oikeus myönsi toistuvasti ihmiskaupan ja muun väkivallan uhriksi joutuneelle pienten lasten äidille jatkuvan oleskeluluvan ihmiskaupan uhrina	74
4.3.	Suomessa lapsiin kohdistuvasta ihmiskaupasta tarvitaan tietoa	75
5.	Ulkomaalaisten oikeudet	78
5.1.	Orpon hallituksen ohjelma heikentää ulkomaalaisten oikeuksia	78
5.1.1.	Oleskelu muuttuu epävarmemmaksi	79
5.1.2.	Tehostamistoimet uhkaavat heikentää turvapaikkamenettelyn laatua	79
5.1.3.	Lasten ja haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeudet vaarantuvat	80
5.2.	Haavoittuvassa asemassa olevien ulkomaalaisten oikeuksien toteutuminen	81
5.2.1.	Haavoittuvan aseman tunnistaminen ja huomioiminen turvapaikkamenettelyssä	82
5.2.2.	Lapsen edun ja oikeuksien arviointi päätöksenteossa	83
5.2.3.	Maahanmuuttovirasto muutti ohjeistustaan pakolaisaseman saaneille annettavasta neuvonnasta	83
5.2.4.	Ulkoministeriön ja Maahanmuuttoviraston riittävä yhteistyö on varmistettava oleskelulupa-asioissa	84
5.3.	Itärajan rajanylityspaikkojen pitäminen suljettuina vaarantaa oikeuden hakea turvapaikkaa	85
	Rajanylityspaikan väliaikainen sulkeminen, rajanylitysliikenteen rajoittaminen ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen	85
	Henkilöiden haavoittuva asema on tunnistettava ja huomioitava	87
6.	Maastapoistamisen valvonta turvaa palautettavien perus- ja ihmisoikeuksia	89
6.1.	Valvontatyössä kiinnitetään huomiota myös palautuksen valmisteluun	89
6.2.	Yhdenvertaisuus-valtuutettu Frontexin valvojariservissä	91
7.	Henkilöstö	93
	Lähteet	94

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka tehtävä on edistää yhdenvertaisuutta ja puuttua syrjintään. Yhdenvertaisuusvaltuutetun puoleen voi kääntyä, jos on kokenut tai havainnut syrjintää iän, alkuperän, kansallisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. 1.6.2023 voimaan tulleet yhdenvertaisuuslain muutokset laajensivat yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivallan piiriä koskemaan myös työelämän valvontaa. Jatkossa valtuutetulla on toimivalta valvoa yhdenvertaisuuslain noudattamista myös yksittäisissä syrjintätapauksissa työelämässä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii myös Suomen kansallisena ihmiskaupparaporttina ja valvoo maastapoistamisen täytäntöönpanoa. Valtuutetun tehtäviin kuuluu myös ulkomaalaisten aseman ja oikeuksien seuraaminen ja edistäminen. Tämän lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiala on laaja. Eri tehtäviä yhdistää perus- ja ihmisoikeuksien valvonta ja edistäminen. Yhdenvertaisuusvaltuutettuun otetaan yhteyttä kaikkiin valtuutetun tehtäviin liittyen. Yhteydenottomäärät ovat kasvaneet vuosittain, ja suurin osa yhteydenotoista liittyy syrjintään. Käytännössä yhdenvertaisuusvaltuutetun työ on esimerkiksi neuvontaa, yksittäisten tapausten selvittämistä, sovinnon edistämistä, kouluttamista, tiedon keräämistä, lainsäädäntöön ja viranomaisten käytäntöihin vaikuttamista sekä oikeudellista avustamista.

Valtuutetun tehtävät ja oikeudet on kirjattu yhdenvertaisuuslakiin (1325/2014) ja lakiin yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014). Osa valtuutetun tehtävistä ja oikeuksista on kirjattu ulkomaalaislakiin (301/2004).

Yhteystiedot

Sähköposti

Asiakaspalvelu ja kirjaamo: yvv@oikeus.fi

Media: viestinta.yvv@oikeus.fi

Henkilökunnan sähköposti:

etunimi.sukunimi@oikeus.fi

Puhelinnumerot

Asiakaspalvelunumero: 0295 666 817 (Puhelinpäivystys tiistai, keskiviikko ja torstai klo 10–12)

Vaihde: 0295 666 800

Mediayhteydenotot: 0295 666 813

Faksi: 0295 666 829

Postiosoite

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto PL 24 00023 Valtioneuvosto

Internet: www.yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi

Twitter: [@yhdenvertaisuus](https://twitter.com/yhdenvertaisuus)

Facebook: www.facebook.com/yhdenvertaisuus

Instagram: [@yhdenvertaisuusvaltuutettu](https://www.instagram.com/yhdenvertaisuusvaltuutettu)

LinkedIn: [yhdenvertaisuusvaltuutettu](https://www.linkedin.com/company/yhdenvertaisuusvaltuutettu)



1. Esipuhe

Vuosi 2023 oli monin tavoin tärkeä yhdenvertaisuusvaltuutetun eri tehtävien näkökulmasta, mutta samalla ristiriitainen. Yhdenvertaisuuden ja perusoikeuksien osalta tapahtui myönteistä kehitystä, kuten kesäkuussa voimaan astuneet muutokset yhdenvertaisuuslaissa. Esiin nousi kuitenkin myös huolenaiheita haavoittuvassa asemassa tai syrjinnän vaarassa olevista ryhmistä, kuten huomattavat sosiaaliturvan leikkaukset.

Vuoden alussa astui voimaan laajin hallinnollinen uudistus vuosikymmeniin, kun vastuu sosiaali- ja terveydenhuollosta sekä pelastustoimesta siirtyi kunnilta uusille itsehallinnollisille hyvinvointialueille. Samalla rahoitusvastuu siirtyi kokonaan valtiolle. Tässä muutoksessa on ensiarvoisen tärkeää, että hyvinvointialueilla varmistetaan alusta lähtien palvelujen saavutettavuus kaikille asiakasryhmille, tilojen esteettömyys sekä viestinnän saavutettavuus. Yhdenvertaisuusvaltuutettu sai vuoden aikana paljon yhteydenottoja, jotka liittyivät eri tavoin puutteisiin hyvinvointialueiden palvelujen yhdenvertaisessa toteutuksessa, mutta kävimme myös hyvää vuoropuhelua hyvinvointialueiden kanssa puutteiden korjaamisesta. Merkittävä osa hyvinvointialueiden palveluista toteutetaan ostopalveluina, joten on tärkeää muistaa, että ostopalvelujen tuottajilla on samat velvoitteet edistää yhdenvertaisuutta ja puuttua syrjintään kuin hyvinvointialueen omilla toimijoilla.

Vuoden alussa astuivat voimaan rikoslain 20 luvun muutokset, joilla muun muassa raiskauksen määritelmä muuttui suostumusperustaiseksi. Tämä useita vuosia vireillä ollut uudistus oli osoitus siitä, että yhteiskunnastamme löytyy valmiutta ja halua tunnistaa sellaisia rakenteita ja valtasuhteita, jotka voivat johtaa alistamiseen ja väkivaltaan lähisuhteissakin – ja että eduskunnassa myös oli valmiutta viedä muutosta eteenpäin. Naisiin kohdistuva väkivalta on ollut osa yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviä vuodesta 2022. Keskusteluissamme väkivallan vastaisen työn eri toimijoiden ja tutkimusyhteisön kanssa vahvistuu kuva siitä, mitä tehokas puuttuminen tähän Suomen keskeiseen ihmisoikeusongelmaan edellyttää: että tunnistetaan väkivallan taustalla olevat monimutkaiset riippuvuuden, kontrollin ja alistamisen rakenteet, jotka

itsessään voivat olla väkivallan ilmentymiä. On tärkeää, että ohjeistuksella ja koulutuksella varmistetaan entistä tehokkaammin puuttuminen niin uusien säännösten osalta kuin muutoinkin väkivaltaan, sekä ennalta ehkäisyyn, uhrien auttamisen, ja rikosoikeudellisten seuraamusten kautta.

Kesäkuun alussa voimaan astuneet muutokset yhdenvertaisuuslakiin olivat merkittäviä parannuksia syrjinnän uhrin ja yhdenvertaisuuden edistämisen näkökulmasta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu sai pitkään kaivatun toimivallan puuttua työelämän syrjintään. Tieto uudesta toimivallastamme on myös levinnyt hyvin: saimme vuonna 2023 yhteensä 372 yhteydenottoa työelämän syrjäntäepäilyihin liittyen. Koulutuksen järjestäjän velvoite puuttua häirintään vahvistui, kun puuttumattomuus häirintätilanteisiin todetaan nyt yhdenvertaisuuslaissa syrjinnäksi. Varhaiskasvatuksen järjestäjälle säädettiin velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta ja tehdä yhdenvertaisuussuunnitelma, ja suunnitteluelvoitetta täsmennettiin myös viranomaisten, koulutuksen järjestäjän ja työntekijöiden osalta. Näistä muutoksista pyrimme valtuutetun toimistolta viestittämään tiiviisti omissa kanavissamme sekä osallistumaan koulutuksiin ja sidosryhmätilaisuuksiin.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma julkaistiin 20.6.2023. Yhdenvertaisuusvaltuutettua kuultiin hallitusohjelman valmistelun aikana, ja nostimme esiin muun muassa syrjintään liittyviä ongelmia sekä tuoreita tutkimustietoja rasismista Suomessa. Nämä huolet eivät heijastuneet hallitusohjelmaan. Hallitusohjelmaan sisältyy erittäin paljon kirjauksia, joiden toteutuminen heikentäisi merkittävästi monen vaikeassa asemassa olevan ihmisen sosioekonomista asemaa ja myös lisäisi lasten ja perheiden köyhyyttä.

Lisäksi ohjelmassa on runsaasti kirjauksia, jotka toteutuessaan laajasti tekisivät Suomen ulkomaalaisväestön aseman epävarmemmaksi ja lisäisivät syrjäytymisen riskiä. Pahimmillaan esimerkiksi kirjaukset turvapaikanhakijoiden ja tilapäistä suojelua saavien henkilöiden vastaanottorahan leikkauksista saattaisivat ajaa haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä, kuten yksinhuoltajia, hyväksikäyttötilanteisiin työelämässä tai jopa ihmiskaupan vaaraan. Yhdenvertaisuusvaltuutettu esitti yhdessä lapsiasiainvaltuutetun kanssa huolensa erityisesti säädöshankkeiden vaikutuksista lapsiin sekä lapsivaikutusten arvioinnin puutteista kirjeessä sisäministeri Mari Rantaselle.

Orpon hallituksen ensimmäisiä toimia oli hallituksen esitys eduskunnalle vammaispalvelulain voimaantulon lykkäämisestä 1.1.2025. Tämä herätti osittain valtuutetun huol-

ta siitä, että vammaispalveluihin kohdistettaisiin uusia rajoituksia ja mittavia säästöjä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu korosti lykkäyksen yhteydessä vammaisyleissopimuksen velvoitteita myös lainsäätäjää sitovana muun muassa vammaisten henkilöiden subjektiivisten oikeuksien osalta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu seurasi vuoden aikana heinäkuussa 2022 hyväksytyjen rajavartiolain muutosten toimeenpanon valmistelua ja sai vierailulla Rajavartiolaitoksen LATU23- harjoituksessa itärajalta lokakuussa. Marraskuussa valtioneuvosto teki ensimmäisen päätöksensä joidenkin rajanylityspisteiden sulkeamisesta ja kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten keskittämisestä. 30.11.2023 alkaen kaikki itärajan rajanylityspaikat suljettiin henkilöliikenteeltä ja kansainvälisen suojelun hakeminen keskitettiin satamien ja lentoliikenteen rajanylityspisteille. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoi ja katsoo edelleen, että kansainvälisen suojelun keskittäminen niin, että turvapaikkaa ei voi hakea itärajan rajanylityspisteiltä, vaarantaa vakavasti oikeuden hakea kansainvälistä suojelua.

Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa ja Euroopan vakava turvallisuustilanne heijastuvat luonnollisesti monin tavoin suomalaiseen yhteiskuntaan. Tässä yhteiskunnallisessa tilanteessa mitataan monin eri tavoin, miten kriisinkestävä yhteiskuntamme on. Eräs keskeinen mittari on, miten hyvin pystymme toteuttamaan perustuslakimme antamat velvoitteet, joista perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen on julkiselle vallalle keskeinen tehtävä. Tähän turvaamistehtävään sisältyvät muun muassa jokaisen yhdenvertaisuus lain edessä, velvoite huolehtia jokaisen ihmisarvoisen elämän edellytyksistä, ihmiselämän suojelu ja kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun kielto. Ellei perus- ja ihmisoikeuksia vaalita, jää myös kaikki puhe oikeusvaltioperiaatteesta ontoksi. Näistä velvoitteista yhdenvertaisuusvaltuutettu muistutti vuonna 2023, ja tulee muistutamaan vuonna 2024.



Kristina Stenman

Kristina Stenman

2. Yhdenvertaisuuden edistäminen ja syrjintään puuttuminen

Yhdenvertaisuusvaltuutetun laajin tehtävä on puuttua syrjintään ja edistää yhdenvertaisuutta, sekä valvoa yhdenvertaisuuslain noudattamista. Suurin osa valtuutetun resursseista käytetään tämän tehtävän hoitamiseen. Yhdenvertaisuuslaki mahdollistaa monta eri tapaa, joilla valtuutettu voi puuttua syrjintään ja edistää yhdenvertaisuutta. Käytännössä yhdenvertaisuusvaltuutetun työ on esimerkiksi neuvontaa, yksittäisten tapausten selvittämistä, sovinnon edistämistä osapuolten välillä, kouluttamista, tiedon keräämistä, selvitysten tekemistä sekä lainsäädäntöön ja viranomaisten käytäntöihin vaikuttamista. Valtuutettu voi myös viedä yksittäisen syrjintää koskevan asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tai tuomioistuimen ratkaistavaksi. Valtuutettu tekee paljon sidosryhmäyhteistyötä ja vaikuttamistyötä.

Yhdenvertaisuuslain mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen, tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Valtuutetulle tulee yhteydenottoja syr-

jinnästä laajasti eri syrjintäperusteilla ja kaikilta elämänalueilta. Yhteydenottomäärät ovat kasvaneet vuosittain merkittävästi.

1.6.2023 voimaan tulleiden yhdenvertaisuuslain muutosten yhteydessä yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaa työelämässä laajeni ja nykyisin valtuutetulla on toimivalta valvoa yhdenvertaisuuslain noudattamista myös yksittäisissä syrjintätapauksissa työelämässä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu antaa myös työelämän syrjintätilanteisiin liittyvää neuvontaa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivalta on rinnakkainen työsuojeluviranomaisen kanssa.

2.1. Yhdenvertaisempaa työelämää rakentamassa

Yhdenvertaisuusvaltuutettu sai toimivallan selvittää työelämässä tapahtunutta syrjintää yhdenvertaisuuslain uudistuksen myötä 1.6.2023. Uudistus on merkittävä, sillä työelämän yhdenvertaisuudella on laaja vaikutus yhdenvertaisuuden toteutumiseen myös yhteiskunnan muilla elämänalueilla. Esimerkiksi se, pääseekö henkilö yhdenvertaisesti

osaksi työelämää, vaikuttaa keskeisesti myös hänen muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Jo vuosien ajan epäily työsyrynnästä on ollut yksi yleisimmistä yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulleiden yhteydenoton perusteista. Vuonna 2022 työelämä nousi yhteydenottomäärillä mitattuna jo suurimmaksi elämänaalueeksi, vaikka yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei vielä tuolloin ollut toimivaltaa selvittää yhdenvertaisuuslain noudattamista työelämässä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu valmistautui uuden työelämämandaatin haltuunottoon vuoropuhelussa kansalaisjärjestöjen kanssa. Valtuutettu järjestikin muun muassa työelämän yhdenvertaisuutta koskevan pyöreän pöydän tilaisuuden osana lain uudistukseen valmistautumistaan.

Yhdenvertaisuuslain uudistuksen myötä työsyryntää epäilevä yhteydenottaja on aina toimivaltaiseen viranomaiseen yhteydessä riippumatta siitä, onko hän ollut yhteydessä yhdenvertaisuusvaltuutettuun vai työsuojeluviranomaiseen. Aiempaan viranomaisten väliseen alituisen asioiden siirtelyyn ei ole enää tarvetta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja työsuojeluviranomaiset ovat lisäksi tiivistäneet yhteistyötään uudistuksen yhteydessä sujuvan ja ennakoitavan viranomaishallinnon varmistamiseksi.

Merkittävä oikeussuojaa heikentävä seikka on kuitenkin se, että toisinkuin tasa-arvolain työelämätaupausten osalta, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla ei edelleenkään ole toimivaltaa käsitellä työelämän syrjintätapauksia yhdenvertaisuuslain

osalta. Yhdenvertaisuuslain uudistamisen yhteydessä eduskunta edellytti, että valtioneuvosto selvittää yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivallan työelämän asioissa yhdenvertaisuuslain soveltamisalalla vuoden 2024 loppuun mennessä.



Rekrytointisyrjintään liittyvien yhteydenottojen suuri määrä on poikkeuksellista, sillä perinteisesti viranomaisvalvonnassa ja tuomioistuimissa on korostunut työsuhteen päättämiseen liittyvät syrjintätapaukset.

2.1.1. Rekrytointiyhteydenottojen korostuminen

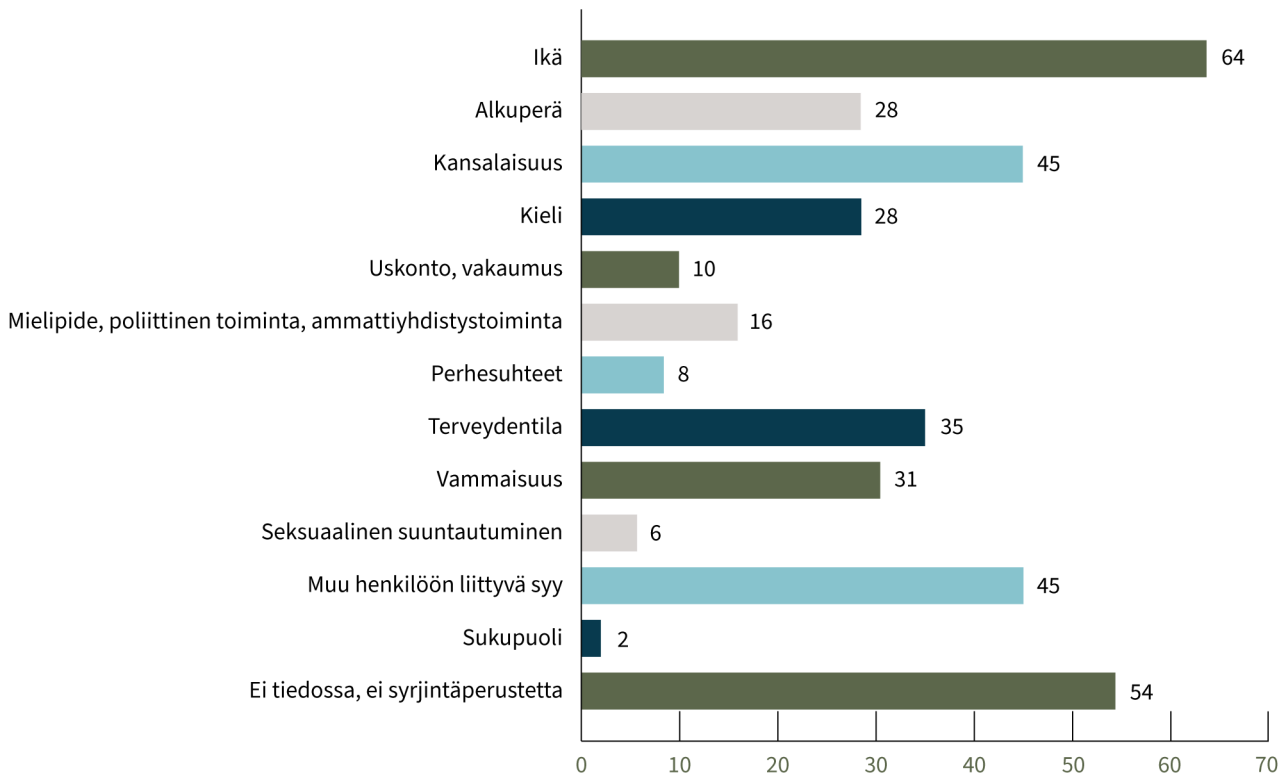
Vuonna 2023 yhdenvertaisuusvaltuutettu sai 372 työsyryntään liittyvää yhteydenottoa sekä 61 yleisempää työelämän yhdenvertaisuutta koskevaa neuvontapyyntöä. Työsyryntää koskevien yhteydenottojen määrä kasvoi 43 prosentilla edelliseen vuoteen verrattuna.

Yli kolmasosa valtuutetulle tulleista työelämän syrjäytyneiden yhteydenotoista koski työhönottoa. Valtuutetulle tulleiden rekrytointiyhteydenottojen yleisyys havaittiin jo lain uudistusta edeltävien vuosien tilastoinnissa, ja painotus näyttää jatkuneen myös työelämämandaatin laajentumisen jälkeen. Rekrytointisyrjintään liittyvien yhteydenottojen suuri määrä on poikkeuksellista, sillä perinteisesti viranomaisvalvonnassa ja tuomioistuimissa on korostunut työsuhteen päättämiseen liittyvät syrjintätapaukset. Määrällisesti ero valtuutetulle tulleiden rekrytointiyhteydenottojen ja työsuhteenpäättämiseen liittyvien yhteydenottojen välillä oli nelinkertainen.

Rekrytointiin liittyvissä yhteydenotoissa yleisimmät syrjintäperusteet olivat ikä, kieli, kansalaisuus, muu henkilöön liittyvä syy sekä vammaisuus. Muu henkilöön liittyvä syy on luokkana hyvin monimuotoinen ja hajanainen pitäen sisällään esimerkiksi henkilön asuinpaikkaan tai hänen edustamansa ammattiryhmään tai vaikkapa työnhakijan puolison rikostaustaan liittyviä kysymyksiä.

Vuosi 2023 on ollut yhdenvertaisuusvaltuutetulle uuden aikakauden alku. Työsyrjintää epäilevät yhteydenottajat ovat löytäneet yhdenvertaisuusvaltuutetun melko hyvin. Lisäksi näyttäisi siltä, että

Yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulleet työelämäyhteydenotot 2023. N = 372.



yhä useampi työnantaja osaa konsultoida yhdenvertaisuusvaltuutettua ennen sellaisiin toimenpiteisiin ryhtymistä, joilla voisi olla yhdenvertaisuuslain velvoitteiden kannalta heille seurauksia.

2.1.2. Pirkanmaan käräjäoikeus antoi merkittävän tuomion työsyRJintäasiassa – kampaamoliikeketju oli purkanut kahden asianosaisen työsuhteet syrjivien perustein

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on lain nojalla mahdollisuus avustaa tai hankkia oikeusapua syrjinnän kohteeksi joutuneelle henkilölle hänen oikeuksiansa turvaamiseksi. Valtuutettu käyttää resurssisyyttä tätä mahdollisuuttaan ainoastaan poikkeuksellisissa tapauksissa. Maaliskuussa 2023 valtuutettu päätti, asian periaatteellisen merkittävyyden takia, avustaa Pirkanmaan käräjäoikeudessa kahta romania, joiden työsuhteet oli purettu syrjivien perustein romanihameiden käytön takia. Tapaus oli esimerkki niistä räikeistäkin syrjivistä käytännöistä, joita romanit voivat kohdata työelämässä ja kaikilla elämänalueilla.

Asianosaiset olivat suorittaneet parturikampaajan ammattitutkinnon ennen kuin hakivat töihin kampaamoliikkeisiin Etelä-Pohjanmaalla ja tehneet töitä romanihameeseen pukeutuneina sekä opintojen aikana että työharjoittelussa. Kampaamoketjun liikkeet sijaitsevat kauppakeskuksissa, jossa ohikulkijoilla on vapaa näkyvyys liikkeisiin. Tästä syystä naiset eivät, noudattamansa ja perustuslaissa suojatun romanikulttuuriin takia, voineet työskennel-

lä ilman romanihameetta. Työsopimuksia tehtäessä työntekijät olivat sopineet erikseen yhtiön edustajan kanssa työskentelystä normaalia kevyemmässä, työtä varten teetetyssä, romanihameessa.

Romanihameessa työskentely sujuikin aluksi ongelmitta, kunnes kampaamoyrityksen omistajat saivat tiedon asiasta. Asianosaisten työsuhteet purettiin tämän jälkeen nopealla aikataululla. Yhtiö kiisti toimineensa syrjivästi ja vetosi ensin imagosyihin ja myöhemmin työturvallisuuteen ja työhygieniaan esteinä romanihameen käytölle työssä.

Pirkanmaan käräjäoikeuden linjaavassa ja huolellisesti perustellussa tuomiossa vahvistettiin työsuojeluviranomaisten aikaisempi kanta, jonka mukaan työntekijöiden työkäyttöön teettämiin hameisiin ”ei liity työturvallisuusriskiä kampaamotyössä”.

Kampaamoliikkeen väitteeseen siitä, että romanihameiden käyttö ei sovi yhtiön imagoon, käräjäoikeus totesi, että työntekijöiden käyttämät asut ovat olleet huolitellut ja siistit. Edelleen käräjäoikeuden ratkaisun mukaan ”yhtiön ilmoittamaa imagoon perustuvaa syytä ei muutenkaan voida pitää merkityksellisenä, kun sitä arvopunninnassa verrataan romaninaisten perustuslain turvaamaan oikeuteen oman kulttuurin ylläpitoon”.

Käräjäoikeuden johtopäätös asiassa oli, että ”vastaajan esittämät syyt romanihameiden käytön kieltämiseen ovat jälkikäteen keksittyjä yrityksiä päästä eroon kahdesta yhtiöön palkatusta romanista. Työnantajalla ei ole ollut yhdenvertaisuuslain 12 §:stä ilmeneviä työtehtävien laatuun ja niiden suorittamista koskeviin todellisiin ja ratkaiseviin

vaatimuksiin perustuvaa oikeutta edellyttää kantajilta muunlaisen pitkän hameen kuin romanihameen käyttämistä töissä.”

Käräjäoikeus päätti, että kampaamoliikeketju on velvollinen maksamaan kummallekin 6 kuukauden palkkaa vastaavan korvauksen työsuhteen perusteettomasta päättämisestä sekä lisäksi 12 000 euron suuruisen hyvityksen yhdenvertaisuuslain vastaisesta syrjinnästä. Käräjäoikeus totesi, että ”pitää vastaajayhtiön menettelyä työsuhdetta päätettäessä ja erityisesti päättämisen syytä poikkeuksellisen törkeänä.”

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää päätöstä huomionarvoisena osoituksena siitä, miten vakavana ja asianosaisten ihmisarvoa syvästi loukkaavana menettelynä kampaamoliikeketjun syrjivää toimintaa tuli arvioida. Käräjäoikeus totesi, että naisten syrjintä rikkoi heille perustuslaissa turvattua oikeutta ylläpitää omaa kulttuuriaan ja loukkasi myös kantajien ihmisarvoa.

Romanien syrjintä ja eriarvoisuus on syvällä yhteiskunnassamme, minkä myös tuomio osoittaa. Romaneita syrjitään Suomessa kaikilla elämänalueilla. Heidän on huomattavasti vaikeampaa saada työtä tai edes työharjoittelupaikkaa syrjinnän, ennakkoluulojen ja syrjivien asenteiden vuoksi. Romaneilla on perustuslaillinen oikeus ylläpitää kulttuuriaan ja käräjäoikeus korosti tuomiossaan tätä romanien oikeutta.

Käräjäoikeuden tuomio ei ole lainvoimainen. Kampaamoliikeketju on valittanut päätöksestä Turun hovioikeuteen, joka on myöntänyt jatkokäsittelyluvan asiassa.

2.2. Rasismi on merkittävä yhteiskunnallinen ongelma Suomessa

Kevään 2023 eduskuntavaalien jälkeen käytiin runsaasti keskustelua rasismista suomalaisessa yhteiskunnassa. Valtioneuvosto asetti heinäkuussa työryhmän valmistelemaan hallituksen tiedonantoa yhdenvertaisuuden, tasa-arvon ja syrjimättömyyden edistämisestä suomalaisessa yhteiskunnassa. Tiedonanto oli seurausta kesällä 2023 käydystä keskustelusta, jota käytiin pääministeri Petteri Orpon johtamasta hallituksesta, sen yksittäisistä jäsenistä sekä sen suhtautumisesta rasismiin.



Rasismien ja vihapuheen yleistyminen politiikassa on huolestuttava ilmiö, joka vaikuttaa laaja-alaisesti koko yhteiskuntaan. Tutkimuksista tiedämme, että tapa, jolla käytämme kieltä – myös eri vähemmistöryhmistä – merkityksellistää, rakentaa, uusintaa ja muuttaa sosiaalista todellisuutta ympärillämme.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on huolissaan siitä, että rasismi ja vihapuhe uhkaavat normalisoitua politiikassa. Rasismin ja vihapuheen yleistyminen politiikassa on huolestuttava ilmiö, joka vaikuttaa laaja-alaisesti koko yhteiskuntaan. Tutkimuksista tiedämme, että tapa, jolla käytämme kieltä – myös eri vähemmistöryhmistä – merkityksellistää, rakentaa, uusintaa ja muuttaa sosiaalista todellisuutta ympärillämme¹. Kieli on yhtäällä todellisuuden kuva ja toisaalla todellisuuden rakentaja². Valtuutetulle tulleet yhteydenotot kuvastavat, kuinka rasismin ja vihapuheen normalisoituminen suomalaisessa yhteiskunnassa herättävät huolta, pelkoa ja turvattomuutta, erityisesti eri vähemmistöryhmissä.

Hallitusneuvottelujen yhteydessä valtuutettu toimitti neuvottelijoille muistion³ rasismista, sitä koskevasta tutkimuksesta ja rasismin vaikutuksista mielenterveyteen ja laajemmin sisäiseen turvallisuuteen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu oli tiedonantoa valmistelevalle työryhmän kuultavana. Valtuutettu korosti, että valtioneuvoston vahva sitoutuminen yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden edistämiseen edellyttää, että kaikki hallitusohjelman toimenpiteet läpivalaistaan, ja niiden vaikutukset arvioidaan eri väestöryhmien perusoikeuksien ja syrjinnän vaaran näkökulmasta. Valtuutettu on pitänyt erityisen huolestuttavana yhdenvertaisuuden toteutumisen näkökulmasta hallitusohjelman maahanmuuttoon liittyviä kirjauksia (lue lisää luvussa 5.1).

Valtuutettu korostaa, että rasismin torjuminen ja yhdenvertaisuuden edistäminen ei ole mielipideasia. Perustuslaissa säädetään julkisen vallan veloitteesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien

toteutuminen sekä kielletään syrjintä. Poliittinen keskustelu rasismin määrittelystä on uhannut kaivata paitsi moniulotteisen ilmiön kuvaamista suppeammaksi kuin mitä se todellisuudessa on, mutta myös vaimentaa rasismia kokevien ihmisten esille nostamat kokemukset⁴. Kyky tunnistaa rasismi on ensimmäinen askel kohti antirasistisempaa yhteiskuntaa. Pelkkä symbolinen rasismista irtisanoutuminen ei riitä syvälle yhteiskunnan rakenteisiin juurtuneen ilmiön purkamiseksi. Syrjintää purkavaa ja aktiivista antirasistista toimintaa tulisi vahvistaa ja toteuttaa suunnitelmallisesti sekä pitkäjänteisesti kaikilla yhteiskunnan eri osa-alueilla.



Syrjintä ja rasismi ovat syvällä suomalaisen yhteiskunnan rakenteissa, käytännöissä, instituutioissa ja asenteissa. Yhteydenotot syrjintäepäilyistä osoittavat, että syrjintä on edelleen vakava yhteiskunnallinen ongelma.

2.2.1. Valtuutetulle tulleet yhteydenotot ja tutkimustieto rasismista kertovat, kuinka laajasta ilmiöstä on kyse

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tilastot, yhteydenottojen määrät, asioissa tehdyt selvitykset ja lukuisat eri tutkimukset osoittavat, että syrjintä on yleistä Suomessa, ja sitä ilmenee kaikilla elämänalueilla. Syrjintä ja rasismi ovat syvällä suomalaisen yhteiskunnan rakenteissa, käytännöissä, instituutioissa ja asenteissa. Yhteydenotot syrjintäepäilyistä osoittavat, että syrjintä on edelleen vakava yhteiskunnallinen ongelma.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun asiakastyössä ja valtuutetun saamista yhteydenotoissa rasistinen syrjintä ja häirintä näyttäytyvät laajasti elämän eri osa-alueilla. Kokemukset rasistisesta syrjinnästä tai häirinnästä ovat harvemmin kertaluontoisia – ne ovat usein jatkuvia, elämän eri osa-alueilla ilmeneviä, kumulatiivisia ja ylisukupolvisia, jotka konkretisoituvat erilaisissa institutionaalisissa yhteyksissä. Rasismi näkyy yhdenvertaisuusvaltuutetun saamisessa yhteydenotoissa muun muassa:

- asunnon saannissa
- koulumaailmassa ilmenevänä häirintänä tai syrjintänä
- poliisin tai muiden turvallisuusviranomaisten toiminnassa
- työpaikan saamisessa
- terveydenhuollossa ja laajemmin palveluiden saannissa
- julkisessa keskustelussa
- arkipäivän tilanteissa

Arkipäivän rasismiin lisäksi nämä yhteydenotot tuovat esiin rasismien ilmenemisen rakenteellisella ja institutionaalisella tasolla.

2.2.2. Etnistä profilointia ja syrjintää ehkäisevää työtä on vahvistettava turvallisuusviranomaisten toiminnassa

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on saanut vuoden 2023 aikana yhteydenottoja, jotka ovat koskeneet yksityisten vartiointiliikkeiden, rajavartiolaitoksen ja poliisin toimintaa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoo yhdenvertaisuuslain noudattamista turvallisuusviranomaisissa ja pitää erityisen tärkeänä, että etnisen profiloinnin kiellon toimeenpanoa edistetään kattavasti turvallisuusviranomaisissa.

Yhdenvertaisuuden toteutumisen vahvistaminen yksityisten vartiointiliikkeiden toiminnassa

Yhdenvertaisuusvaltuutetun asiakastyössä on vuosien varrella tullut esiin tarve vahvistaa yhdenvertaisuuden toteutumista yksityisellä vartiointialalla. Julkisuuteen tulleiden yksityisen turvallisuusalan työntekijöiden väkivaltaiset menettelytavat ovat tehneet tämän näkyväksi myös laajemmalle yleisölle. Tammikuussa 2023 sisäministeriö asetti työryhmän, jonka tehtävänä oli arvioida yksityisen turvallisuusalan koulutusta, ohjausta ja valvontaa sekä tehdä tarvittavat ehdotukset niiden kehittämiseksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu oli työryhmässä asiantuntijajäsenenä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää työryhmän raporttia yleisesti ottaen hyvänä. Se pitää sisällään suosituksia ja ehdotuksia, jotka parantavat yksityi-

sen turvallisuusalan koulutusta, ohjausta ja valvontaa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu korosti työryhmässä tarvetta lisätä opetusta yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän sekä etnisen profiloinnin kiellosta turvallisuusalan koulutuksessa. Lisäksi on tärkeää, että turvallisuusalan yritykset huolehtivat velvollisuudestaan laatia ajantasainen ja laadukas yhdenvertaisuussuunnitelma, joka myös ottaa huomioon sen, että kyseessä on julkinen hallintotehtävä. Ajantasaisen ja laadukkaan yhdenvertaisuussuunnitelman laatiminen on erityisen tärkeää, sillä vartijoilla ja järjestyksenvalvojilla on työssään toimivaltuuksia, joilla voidaan puuttua voimakkaasti ihmisten perusoikeuksiin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää työryhmän ehdotusta omavalvontasuunnitelman laatimisvelvollisuuden sisällyttämisestä lakiin erittäin kannatettavana. Omavalvontasuunnitelmassa yksityisen turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan olisi kuvattava, miten toiminnassa käytännössä huolehditaan annetun lain säännösten noudattamisesta ja miten sitä seurataan. Viranomaisvalvontaa on yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan tehostettava ja kohdistettava erityisesti sellaisiin tehtäviin, joissa todennäköisyys puuttua ihmisten perusoikeuksiin on suurinta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että sisäministeriö ryhtyy toimeenpanemaan työryhmän suosituksia viivyttämättä. Toimeenpanossa on seurattava ja arvioitava muutosten vaikuttavuutta sekä tarvittaessa muokattava valittuja toimintamalleja. Lisäksi toimeenpanon yhteydessä on arvioitava kattavasti, ovatko mahdolliset seuraamukset yksityisestä turvallisuusalan annetun lain rikkomisesta riittäviä.

Tiktokvideosta tutkintapyyntö poliisihallitukselle

Vuoden 2023 alussa yhdenvertaisuusvaltuutettu sai useita yhteydenottoja romaneja halventavasta Tiktok-videosta, jolla yksityisen turvallisuusalan yrityksen toimitusjohtaja esiintyy yrityksensä vartijan asussa. Hänen käyttäytymisensä videolla oli yhdenvertaisuusvaltuutetun arvion mukaan romanien ihmisarvoa loukkaavaa ja yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) syrjintänä kiellettyä häirintää.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu teki asiassa tutkintapyyntönsä Poliisihallitukselle yksityisestä turvallisuusalan annetun lain (1085/2015) nojalla, sillä yksityisten turvallisuuspalveluiden, voimankäyttökouluttajien, asepalveluttajien, järjestyksenvalvojakoulutuksen järjestäjien ja järjestyksenvalvojakouluttajien yleisestä ohjauksesta ja valvonnasta vastaa Poliisihallitus.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pyysi Poliisihallitusta arvioimaan, onko asiassa tarpeen ryhtyä kyseisen lain mahdollistamiin valvontatoimenpiteisiin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pyysi Poliisihallitusta arvioimaan, onko toimijalta tarve peruuttaa turvallisuusalan elinkeinolupa kokonaan tai määräajaksi lain 88 §:n 2 momentin 3 kohdan nojalla. Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutettu pyysi Poliisihallitusta arvioimaan, onko asia syytä saattaa paikallispoliisin tietoon sen selvittämiseksi, tulisiko toimijan hyväksyminen vartijaksi ja/tai järjestyksenvalvojaksi peruuttaa kokonaan tai määräajaksi lain 91 §:n nojalla.

Asian käsittely Poliisihallituksessa on kesken.

Valtuutettu suosittelee Kuri1-operaation osalta jatkotoimenpiteitä

Poliisihallitus antoi 2.6.2023 laillisuusvalvontaratkaisun Helsingin poliisilaitoksen niin sanotusta Kuri1-operaatiosta, jossa oli kyse Helsingin poliisilaitoksen romaneihin laajasti vuosina 2013–2015 kohdistamasta ennaltaestämis- ja tiedonkeruoperaatiosta. Poliisihallituksen arvion mukaan Kuri1-operaation aikana tehdyistä toimenpiteistä ei voi varmuudella sanoa, etteivätkö yksittäiset pysäyttämiset tai muut romaneihin kohdistuneet poliisitoimenpiteet olisi voineet tapahtua syrjivän tai epäasiallisen perusteella. Tästä syystä Poliisihallitus edellyttää ratkaisussaan, että jokaisen poliisiyksikön on huolehdittava siitä, ettei syrjivää ohjetta anneta poliisissa enää jatkossa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää Poliisihallituksen ratkaisua sen johtopäätösten osalta hyvänä. Jatko-toimenpiteet ovat kuitenkin tarpeellisia, koska Kuri1-operaatio on merkittävällä tavalla heikentänyt romaniväestön luottamusta poliisia kohtaan. Yhdenvertaisuusvaltuutettu järjesti 23.11.2023 pyöreän pöydän keskustelutilaisuuden, jossa keskusteltiin keinoista parantaa poliisin ja romaniväestön keskinäistä luottamusta sekä siitä, miten varmistaa etnisen profiloinnin kiellon noudattaminen poliisitoiminnassa. Keskustelutilaisuuteen osallistui edustajia muun muassa sisäministeriön poliisiosastolta, Poliisihallituksen laillisuusvalvonnasta ja romanijärjestöistä sekä valtakunnallisesta romani-asiain neuvottelukunnasta.

Sisäministeriön poliisiosasto on antanut Poliisihallitukselle laillisuusvalvontasuosituksen

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että laillisuusvalvontasuosituksessa korostetaan rotusyrjinnän vastaisen komitean antamia suosituksia. Komitean suositukset koskevat niiden suositusten toimeenpanoa, jotka turvallisuusviranomaisten etnisten profiloinnin kieltoa koskevassa YK:n rotusyrjinnän vastaisen komitean (CERD-komitea) suosituksessa esitetään. Suosituksissa todetaan muun muassa, että poliisin pitää kerätä tietoa siitä, esiintyykö poliisitoiminnassa etnistä profilointia. Poliisin tulisi säännöllisesti kerätä laadullista ja määrällistä tietoa siitä, miten poliisitoiminta on kohdistunut eri etnisiin vähemmistöryhmiin pitäen sisällään tiedot myös siitä, miksi poliisitoimenpide toteutettiin ja mikä oli sen lopputulema. Näistä tiedoista tulisi keskustella etnisten vähemmistöryhmiä edustavien tahojen kanssa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että Poliisihallitus kehittää tässä tarkoituksessa tiedonkeruuta poliisilaitosten ja muiden keskeisten toimijoiden kanssa. Kuri1-operaation seurauksena vain tiedolla ja toimenpiteillä – ei vakuuttelulla – on mahdollista hälventää romaniväestön poliisitoimintaan liittyvää epäluottamusta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että poliisin ja romaniväestön yhteistyötä ja keskinäistä tietojenvaihtoa vahvistetaan olemassa olevissa yhteistyörakenteissa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että kaikissa alueellisissa romani-asiain neuvottelukunnissa on jäsenenä myös poliisin edustaja. Lisäksi paikallisromanityöryhmiin on myös nimettävä poliisijäsen, jotta alueellinen yhteistyö ja tiedonvaihto toimii mahdollisimman mut-

kattomasti. Keskustelu yhteyden on oltava avointa, ja tiedon kuljettava molempiin suuntiin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee myös poliisia panostamaan laajempaan antirasistiseen työhön sen lisäksi, että kohdennetuilla toimenpiteillä varmistetaan etnisen profiloinnin kiellon noudattaminen poliisitoiminnassa. Kuri1-operaatiossa oli kyse syvälle rakenteisiin menevästä rasismista, jonka tunnistaminen ja tunnustaminen on edellytys syrjimättömälle poliisitoiminnalle ja luottamuksen parantamiselle. Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee, että johtopäätökset Kuri1-operaation syrjivästä luonteesta ja syrjivistä menettelyistä käydään läpi kaikissa poliisilaitoksissa kaikilla tasoilla. Toiminnallisen yhdenvertaisuussuunnittelun kehittäminen on myös toimiva tapa puuttua rakenteellisiin yhdenvertaisuusongelmiin.

2.2.3. Kouluilla on tehostettu velvoite puuttua häirintään – rasisminvastaisen toimintaohjelman toimeenpanossa on huolehdittava, että tarvittavia häirintään puuttumisen keinoja käytetään tehokkaasti

Jokaisella lapsella ja nuorella on oikeus turvalliseen ja häirinnästä vapaaseen kouluun. Suomessa ei kuitenkaan vielä ole onnistuttu turvaamaan häirinnästä ja rasismista vapaata koulumaailmaa. Tämä käy ilmi esimerkiksi yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulevista yhteydenotoista.

Yhdenvertaisuuslain uudistuttua 1.6.2023 alkaen koulutuksen ja varhaiskasvatuksen järjestäjien velvoitetta puuttua häirintään vahvistettiin. Samalla

suomalaisen yhteiskunnan yleinen keskusteluilmapiiri on huolestuttavasti muuttunut sallivammaksi rasistisille puheille. Julkisen keskustelun koveneminen on heijastunut yhdenvertaisuusvaltuutetun saamien koulutukseen liittyvää häirintää koskevien yhteydenottojen määrään.



Valtuutettu saa häirintäyhteydenottoja eri syrjintäperusteisiin liittyvästä kiusaamisesta, mutta suurin osa valtuutetun saamista häirintäyhteydenotoista liittyy epäilyyn rasistisesta häirinnästä.

Jos opiskelijoiden, oppilaiden tai lasten välinen kiusaaminen perustuu tai kohdistuu yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettuun syrjintäperusteeseen, kyse voi olla yhdenvertaisuuslaissa kielletystä häirinnästä. Valtuutettu saa häirintäyhteydenottoja eri syrjintäperusteisiin liittyvästä kiusaamisesta, mutta suurin osa valtuutetun saamista häirintäyhteydenotoista liittyy epäilyyn rasistisesta häirinnästä. Yhteydenottajat ovat toistuvasti kertoneet kiusaamisesta ja sen jatkumisesta koululle, mutta kiusaamisen jatkumisesta huolimatta koulun toimet ovat rajoittuneet esimerkiksi puhuttelujen pitämiseen. Koulussa ei esimerkiksi ole järjestetty palaveria rasismin

kohteeksi joutuneen lapsen ja tekijöiden huoltajien kesken, vaikka kiusaaminen on jatkunut. Yhteydenottajien mukaan oppilaitoksen toimet ovat usein olleen tehottomia, eivätkä käytetyillä keinoilla ole saatu häirintää loppumaan.

Jos koulutuksen ja varhaiskasvatuksen järjestäjä saa tiedon lapseen, oppilaaseen tai opiskelijaan kohdistuvasta häirinnästä ja laiminlyö vastuunsa ryhtyä toimiin häirinnän poistamiseksi, kyse on lainvastaisesta syrjinnästä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun linja on, että häirinnän katsotaan tulleen koulutuksen järjestäjän tietoon, kun se on tullut oppilaitoksen tietoon. Häirinnästä kertominen esimerkiksi opettajalle tai muulle henkilökunnan jäsenelle riittää siis aktivoimaan veloitteen puuttua häirintään.

Mihin toimiin häirinnän poistamiseksi on ryhdyttävä, ja kuinka toimien riittävyttä arvioidaan?

Ensimmäinen tehtävä on tapahtuneen häirinnän tunnistaminen. Häirintä ja siihen liittyvä syrjintäperuste on kirjattava ylös. Häirinnästä on ilmoitettava sekä tekijän että häirintää kokeneen huoltajille. Häirintää kokeneelle on osoitettava, että häirintä on väärin ja koulu tekee kaikkensa, ettei se jatku. Häirintää kokenutta ja hänen toiveitaan asian selvittämisestä on kuunneltava. Sitten on ryhdyttävä käytettävissä oleviin, opetuksen tai varhaiskasvatuksen järjestämiseen liittyvissä laeissa säädettyihin kurinpitotoimiin häirinnän poistamiseksi. Lisäksi on tärkeää selvittää, mistä häirintään syyllistyneen käytös johtuu, ja varmistaa, ettei häirintä jatku. Kouluyhteisössä on keskusteltava kaikkien oikeudesta turvalliseen oppimisympäristöön ja siitä, että häirintä on kiellettyä.

Jotta häirinnän poistamiseen tähtäävien toimien riittävyttä voidaan arvioida, on tärkeää, että kaikki asiaan liittyvät toimet ja niiden perusteet kirjataan ylös. Kirjauksista on käytävä ilmi, miten häirintää on käsitelty tekijän ja uhrin kanssa sekä mihin toimiin on ryhdytty ja millä perusteella. Jos kirjauksissa ei mainita häirintää tai syrjintäperustetta, herää epäily siitä, ettei häirintää ole riittävällä tavalla tunnistettu asiaa käsitellessä.

Koulutuksen ja varhaiskasvatuksen järjestäjillä on yhdenvertaisuuslain mukaan velvollisuus aktiivisesti edistää yhdenvertaisuutta. Varhaiskasvatuksen toimipaikoilla ja oppilaitoksilla on myös oltava suunnitelmat tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Häirintä on otettava suunnittelutyössä huomioon. Suunnitelmaan voi sisällyttää tai liittää esimerkiksi konkreettiset toimintaohjeet häirintätapausten käsittelyyn.



Häirintään puuttuminen ja sen ennaltaehkäiseminen kuuluvat koulutuksen järjestäjien lakisääteisiin velvollisuuksiin.

Turvallinen koulu on häirinnästä vapaa -kampanja

Yhdenvertaisuusvaltuutettu järjesti maaliskuussa 2023 kahden viikon pituisen Turvallinen koulu on häirinnästä vapaa -kampanjan osana oikeusministeriön Osaavat -hanketta. Kampanja tarjosi tietoa häirinnästä, häirinnän ilmenemisestä kouluissa sekä työkaluja häirintään puuttumiseksi.

Jokaisella lapsella ja nuorella on oikeus turvalliseen ja häirinnästä sekä rasismista vapaaseen kouluun. Suomessa ei kuitenkaan ole vielä onnistuttu turvaamaan häirinnästä ja rasismista vapaata koulumaailmaa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu saa vuosittain lukuisia yhteydenottoja, joissa lapsi tai nuori on joutunut kokemaan häirintää koulussa. Myös tutkimuksista ja esimerkiksi kouluterveyskyselystä käy ilmi, että erityisesti vähemmistöihin kuuluvat lapset ja nuoret kokevat häirintää ja syrjintää kouluissa.

Häirintään puuttuminen ja sen ennaltaehkäisy kuuluvat koulutuksen järjestäjien lakisääteisiin velvollisuuksiin. Rehtorit, opettajat ja muu kouluhenkilökunta tekevät tärkeää työtä yhdenvertaisemman koulun puolesta ja yhdenvertaisuusvaltuutettu haluaa tukea kouluja tässä työssä sekä tarjota keinoja häirintään puuttumiseksi.

Kouluilla on lakiin perustuva velvollisuus puuttua syrjintään ja häirintään. Koulun on ryhdyttävä tarpeellisiin toimiin oppilaaseen kohdistuvan häirinnän poistamiseksi. Koulutuksen järjestäjä syyllistyy syrjintään, jos näin ei toimita. Yhdenvertaisuuslain mukaan kouluilla on myös velvollisuus edistää aktiivisesti yhdenvertaisuutta.

Jääkiekkoliitto syrji pelaajaa ja kohdisti yhdenvertaisuuslaissa kiellettyjä vastatoimia valmentajaan

Yhdenvertaisuusvaltuutettu edisti sovintoa tapauksessa, jossa Jääkiekkoliitto syyllistyi yhdenvertaisuuslain vastaiseen toimintaan pelaajaa ja valmentajaa kohtaan. Kyseessä oli jääkiekon juonioriottelu, jossa valmentaja vaati erotuomareilta toimenpiteitä pelaajan kerrottua hänelle joutuneensa toisen pelaajan rasistisen nimitteilyn kohteeksi. Valmentaja ohjasi joukkueensa pukuhuoneeseen tapahtuneen takia, minkä jälkeen erotuomarit keskeyttivät ottelun. Jääkiekkoliitto asetti valmentajalle toimintakiellon ottelun keskeyttämisestä huomioimatta sitä, että valmentajan toiminnan motiivina oli rasistiseen nimittelyyn puuttuminen. Valmentajalle annettu rangaistus oli yhdenvertaisuuslain 16 §:ssä tarkoitettu kielletty vastatoimi.

Pelaajaan kohdistettiin yhdenvertaisuuslaissa kiellettyä välillistä syrjintää, sillä sekä Jääkiekkoliiton ohjeistus rasistiseen häirintään puuttumiseksi että erotuomareiden koulutus ovat olleet puutteellista. Jääkiekkoliiton kurinpidon käytännöt eivät ole edistäneet rasistista häirintää koskevien ilmoitusten selvittämistä tilanteissa, joissa ottelun erotuomari ei ole itse todistanut tapahtunutta. Puutteelliset ohjeet, koulutukset ja käytännöt ovat asettaneet rasismien kohteeksi joutuneet pelaajat epäedulliseen asemaan Jääkiekkoliiton alaisessa toiminnassa yhdenvertaisuuslain välillisen syrjinnän tarkoittamalla tavalla.

Jääkiekkoliitto on myöntänyt syrjinnän sekä vastatoimet ja pyytänyt anteeksi pelaajalta ja valmentajalta. Jääkiekkoliitto myös maksaa yhdenvertaisuuslain mukaista hyvitystä pelaajalle 3000 euroa ja valmentajalle 3000 euroa sekä korvaa heille asiasta koituneet kulut kokonaisuudessaan. Jääkiekkoliitto on korjannut jo merkittävän puutteen toiminnassaan alkuvuodesta tuomareille ja joukkueille antamallaan toimintaohjeilla syrjintätilanteiden varalle. Jääkiekkoliitto sitoutuu sovintosopimuksessa ohjeiden levittämiseen myös koulutuksissa ja viestinnässä. Jääkiekkoliitto on myös sitoutunut kehittämään yhteistyössä yhdenvertaisuusvaltuutetun ja muiden toimijoiden kanssa kurinpidon käytäntöjä ja tarvittaessa muokkaa kilpailusääntöjä niin, ettei välillinen syrjintä ja vastatoimet uusiudu.

Jokaisella on oikeus syrjimättömyyteen urheilussa. Erityisesti, kun urheilijat ovat lapsia ja nuoria, on välttämätöntä, että rasistiseen ja syrjivään toimintaan puututaan tiukasti ja sitä myös ennaltaehkäistään. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että häirintään ja syrjintään puuttumiseksi on välttämätöntä olla selkeät ohjeistukset ja käytännöt lajiliitoissa.

2.2.4. Tutkimukset kertovat rasismien laajuudesta suomalaisessa yhteiskunnassa

Tutkimustiedon perusteella tiedetään, että kynnys ilmoittaa rasistisesta syrjinnästä, häirinnästä tai rasistista rikoksista on varsin korkea. Vain harva raportoi rasistisesta syrjinnästä, häirinnästä tai väkivallasta näistä viranomaiselle. Merkittävimpiä syitä sille, miksi tapahtumista ei raportoida on seuraava: rasistista syrjintää, häirintää ja väkivaltaa kokenut ei usko, että mikään muuttuisi tai mitään tapahtuisi raportoinnin jälkeen.

Tämän vuoksi yhdenvertaisuusvaltuutetun saamien asiakasyhteydenottojen lisäksi on tärkeää tarkastella, mitä eri tutkimustulokset kertovat meille rasismista. Vaikka etninen alkuperä on erityisen vahvasti lainsäädännössä suojattu syrjintäperuste ja siihen perustuva erilainen kohtelu on vain poikkeuksellisesti hyväksyttävää, tutkimustietojen valossa oletettuun tai todelliseen etniseen tai kansalliseen alkuperään perustuva syrjintä on arvioitu yhdeksi yleisimmistä syrjintäperusteista.

Tuoreimman Euroopan unionin perusoikeusviraston julkaiseman Tummaihoisena EU:ssa -raportin tutkimustulokset osoittavat, että rasistista häirintää ja syrjintää koetaan Suomessa enemmän kuin monessa muussa EU:n jäsenmaassa. Raportissa tarkasteltiin afrikkalaistaustaisten kokemia rasistista syrjintää ja häirintää 13:ssa EU:n jäsenmaassa – Suomessa, Belgiassa, Espanjassa, Irlannissa, Italiassa, Itävallassa, Luxemburgissa, Portugalissa, Puolassa, Ranskassa, Ruotsissa, Saksassa ja Tanskassa. Suomi koettiin edellä mainituista maista yhdeksi rasistisimmista.

Suomessa kohdataan tarkastelluista maista kaikkein eniten rassistista häirintää ja väkivaltaa. Viimeisen vuoden aikana rassistista häirintää Suomessa kertoi kohdanneensa 43 prosenttia kaikista vastaajista. Tutkimuksessa mukana olleiden maiden yhteinen keskiarvo oli lähes puolet tästä, 24 prosenttia. Myös kokemukset rassistisesta väkivallasta tutkimusta edeltäneen viiden vuoden aikana olivat Suomessa kaikkein yleisimpiä.

Rassistisen häirinnän ja väkivallan lisäksi Euroopan unionin perusoikeusviraston tutkimuksessa eriteltiin rassistisen syrjinnän vaikutuksia elämän eri osa-alueilla, muun muassa työnsaannissa, asunnon vuokraamisessa tai ostamisessa, kouluissa, töitä hakiessa ja työpaikoilla sekä terveydenhuoltoalalla.

Kansalliset tutkimuksemme tukevat EU:n laajuisen tutkimusten tuloksia. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tuoreen väestötutkimuksen mukaan 42 prosenttia Suomessa asuvista maahanmuuttaneista henkilöistä oli kokenut syrjintää edellisen vuoden aikana. Joissakin ryhmissä syrjintäkokeemukset olivat vieläkin yleisempiä. Esimerkiksi Afrikasta ja Lähi-idästä muuttaneista nuorista syrjintää kertoi kohdanneensa jopa 63 ja 58 prosenttia.

Lisäksi erityisen huolestuttavana ilmiönä voidaan pitää lasten ja nuorten kokemaa syrjintää ja häirintää. Nuorten kokema rasismi ja syrjintä ovat vakavia yhteiskunnallisia ongelmia. Oikeusministeriö julkaisi joulukuussa 2023 selvityksen nuorten kokemasta rasismista ja syrjinnästä, jossa piirtyy kuva Suomesta, jossa rasismista on tullut osa nuorten arkea. Nuoret ovat toivoneet rasismiin puuttumiseksi aikuisilta vastuunottoa. Erityisesti nuoret nostavat esiin valta-asemissa olevat henkilöt, jotka voisivat

omalla esimerkillään näyttää, ettei rassistinen käytös ole hyväksyttävää.

Myös lapsiasiavaltuutetun toimisto toteutti vuonna 2023 selvityksen romanilasten hyvinvoinnista ja oikeuksien toteutumisesta. Vaikka tulokset antavat varsin myönteisen yleisen kuvan romanilasten elämästä Suomessa, romanilapset kohtaavat edelleen paljon syrjintää ja rasismia.

On myös huomionarvoista, että poliisin tietoon tulleiden viharikosepäilyjen määrä kasvoi viidenneksellä vuonna 2022 ja epäiltyjen viharikosten määrä nousi vuoden 2015 tasolle. Poliisiammattikorkeakoulun julkaisemassa raportissa lähes 75 prosenttia kaikista epäillyistä viharikoksista motiivina oli uhrin oletettu tai todellinen etninen tai kansallinen tausta. Näissä viharikoksissa epäilty kuului usein valta-väestöön ja uhri johonkin vähemmistöryhmään.

Nämä tutkimustulokset alleviivaavat, että kokemukset rassistisesta syrjinnästä tai häirinnästä ovat harvemmin kertaluontoisia – ne ovat usein jatkuvia, elämän eri osa-alueilla ilmeneviä, kumulatiivisia ja ylisukupolvisia, jotka konkretisoituvat erilaisissa institutionaalisissa yhteyksissä. Tuoreet tutkimustiedot osoittavat, että perheissä koetuilla syrjintäkokeumuksilla on myös yli sukupolvien ulottuvia seurauksia. Tiedetään, että vanhempien kokema syrjintä voi vaikuttaa jälkeläisten hyvinvointiin myös useita vuosikymmeniä myöhemmin. Syrjintää kokevat monissa perheissä kuitenkin sekä lapset että vanhemmat.

Aktiivista antirasistista toimintaa tulisi olla kaikkialla yhteiskunnassa

Nämä tuoreet tutkimustulokset muistuttavat siitä, että rasismi on edelleen merkittävä yhteiskunnallinen ongelma Suomessa, jota ei voi kuitata yksittäisten tutkimusten tuloksina. Tuoreet, vuoden 2023 loppupuolella julkaistut raportit alleviivaavat tarvetta ryhtyä välttämättömiin toimiin rasismien kitkemiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Syrjintää purkavaa ja aktiivista antirasistista toimintaa tulisi vahvistaa ja toteuttaa suunnitelmallisesti sekä pitkäjänteisesti kaikilla yhteiskunnan eri osa-alueilla – mukaan lukien poliittisessa keskustelussa ja poliittisissa päätöksissä.

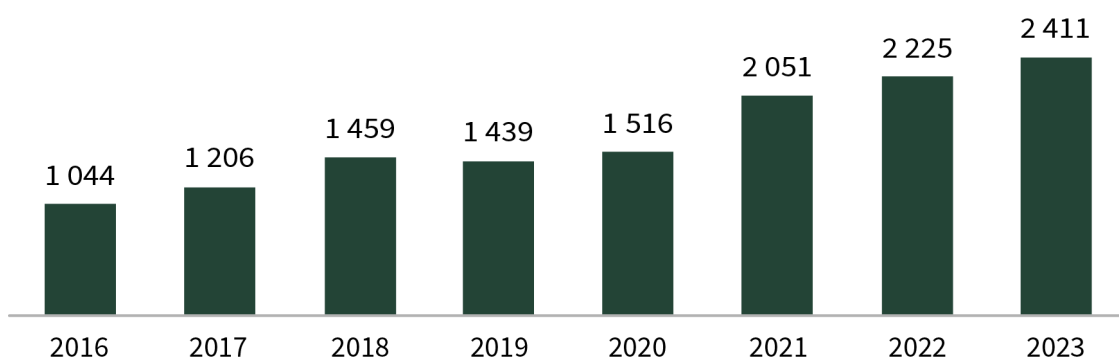
2.3. Yhteydenotot yhdenvertaisuusvaltuutetulle jatkoivat kasvuaan myös vuonna 2023

Yhdenvertaisuusvaltuutetulle tuli vuonna 2023 yhteensä 2411 yhteydenottoa. Näistä suurin osa, noin 72 %, koski syrjintää. Kuten vuonna 2022, yhteydenottojen määrä jatkoi kasvuaan myös vuonna 2023.

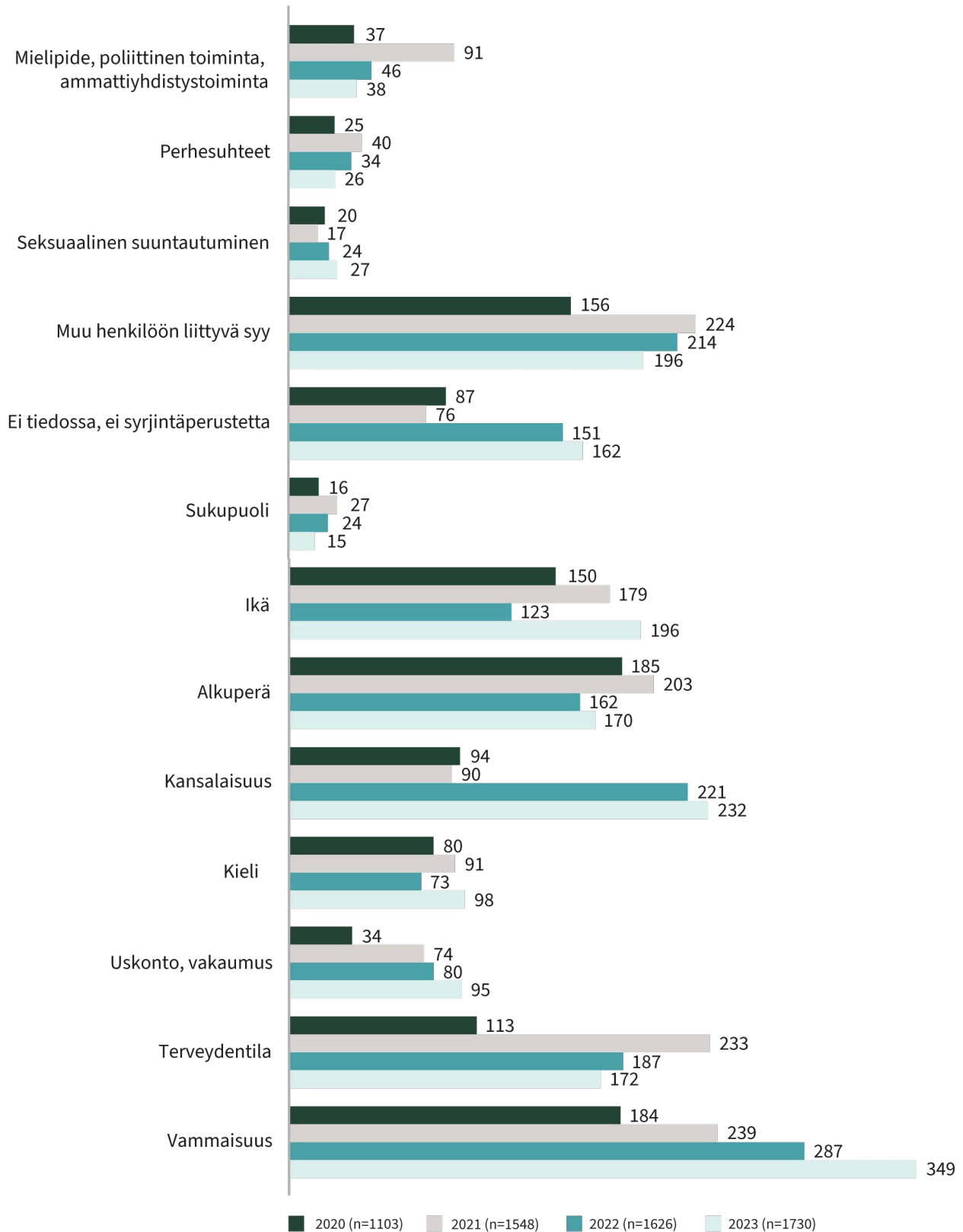
Syrjintäperusteista eniten yhteydenottoja tuli kokonaisuuksittain tarkasteltuna vammaisuuden ja terveydentilan sekä toisaalta alkuperän, kansallisuuden ja kielen perusteella. Lisäksi erityisesti ikäsyrjintään työhönotossa liittyvät yhteydenotot ovat lisääntyneen sen jälkeen, kun yhdenvertaisuusvaltuutettu sai toimivallan valvoa työelämän syrjintäasioita 1.6.2023 alkaen yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen myötä.

Näiden ohella myös uskontoon ja vakaumukseen liittyvien yhteydenottojen määrä kasvoi, mitä selittää erityisesti uskonnolliseen toimintaan kouluissa ja päiväkodeissa liittyvien yhteydenottojen kasvu.

Kaikki yhteydenotot yhdenvertaisuusvaltuutetulle



Yhteydenotot syrjintäperusteittain



Lisäksi yhden suuren kokonaisuuden muodostavat yhteydenotot, joissa on kyse muusta henkilöön liittyvästä syystä taikka tilanteista, joissa syrjintäperuste on epäselvä. Syrjintäyhteydenotot muun henkilöön liittyvän syyn perusteella ovat koskeneet esimerkiksi asuinpaikkaa, sosioekonomista asemaa kuten tulotasoja tai työttömyyttä, ammattia, oleskeluoikeuteen liittyvää asemaa, rikostaustaa sekä ulkonäköä ja muuta ulkoista olemusta.

Elämäntilanteista selvästi eniten yhteydenottoja vuonna 2023 tuli työelämän osalta, siitä huolimatta, että valtuutetun toimivalta laajeni työelämän syrjintäasioihin vasta kesäkuusta alkaen. Työelämäyhteydenotoissa esille ovat nousseet esimerkiksi työhönottosyrjintä, häirintä ja muu epäasiallinen kohtelu työpaikalla, palkkauksen ja työehtojen yhdenvertaisuus sekä työsuhteen päättymiseen liittyvät tilanteet. Lisäksi yhteydenottoja on tullut myös TE-palveluihin ja erilaisiin harjoitteluihin sekä yrittäjyyteen liittyen.

Yksityisten palveluiden kohdalla korostuvat esimerkiksi erilaisten palveluiden piiriin pääsyn epääminen, puutteet esteettömyydessä ja saavutettavuudessa sekä pankki- ja vakuutus toimintaa koskevat yhteydenotot. Venäjän hyökkäyssodan myötä myös tuotteiden ja palveluiden epääminen venäläisiksi tiedetyiltä tai venäläisiksi oletetuilta henkilöiltä, on yleistynyt.

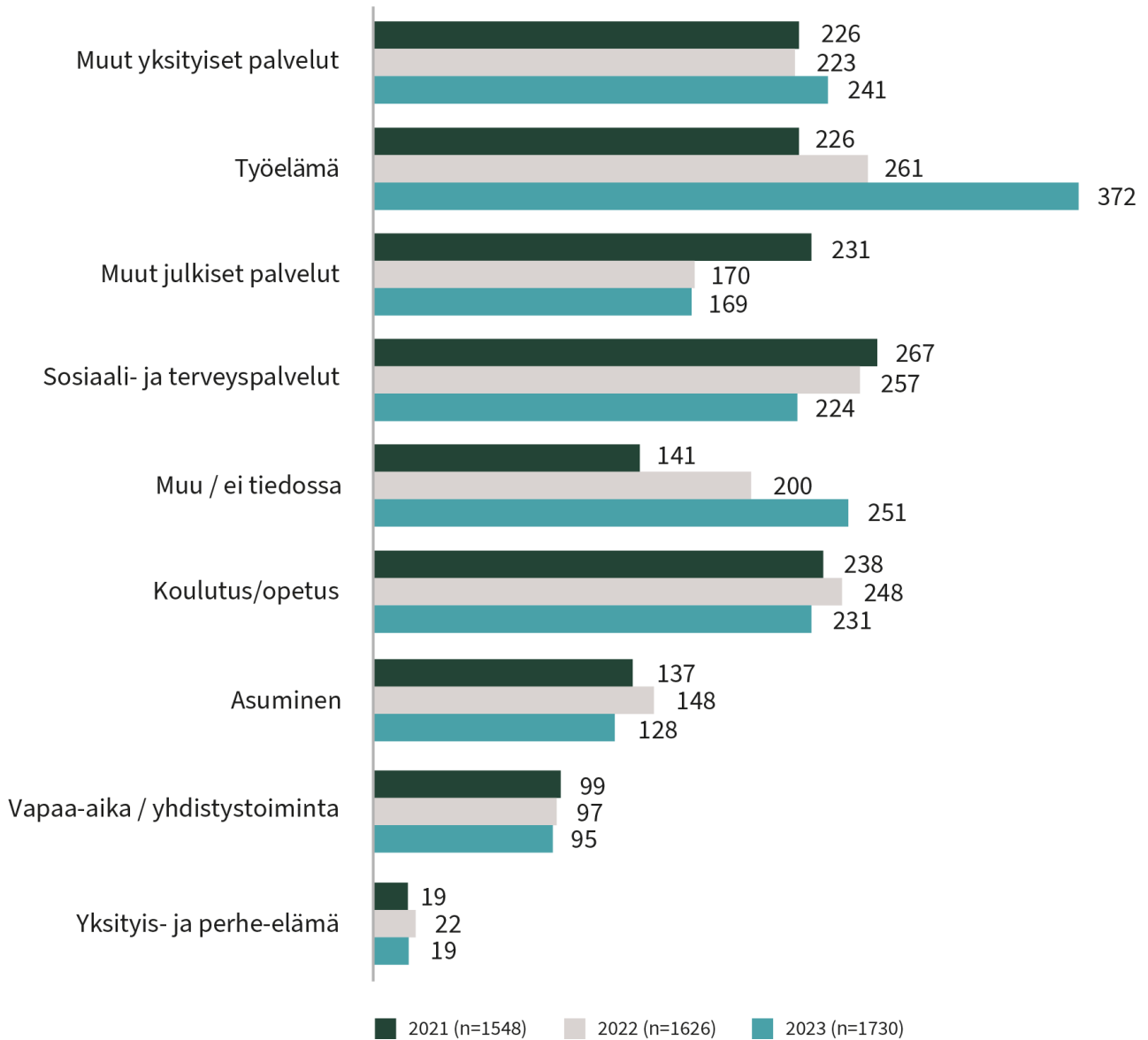
Koulutuksen ja kasvatuksen kohdalla yhteydenotoissa korostuvat selvästi vammaisten henkilöiden tarpeisiin liittyvät yhteydenotot erityisesti perusopetuksessa mutta myös toisella asteella ja korkeakoulutuksessa. Lisäksi uskonnon harjoittamiseen ja korostuneen uskonnolliseen sekä uskontoon sitouttamiseen liittyvät yhteydenotot perus-

opetuksessa ja varhaiskasvatuksessa korostuvat. Näiden ohella myös yhteydenotot syrjintäperusteisiin liittyvään koulukiusaamiseen, joka täyttää yhdenvertaisuuslaissa kielletyn häirinnän määritelmän sisältäen myös fyysistä väkivaltaa, ovat lisääntyneet jossain määrin. Nämä häirintätapaukset ovat liittyneet syrjintäperusteista erityisesti alkuperään, vammaisuuteen sekä seksuaaliseen suuntautumiseen.

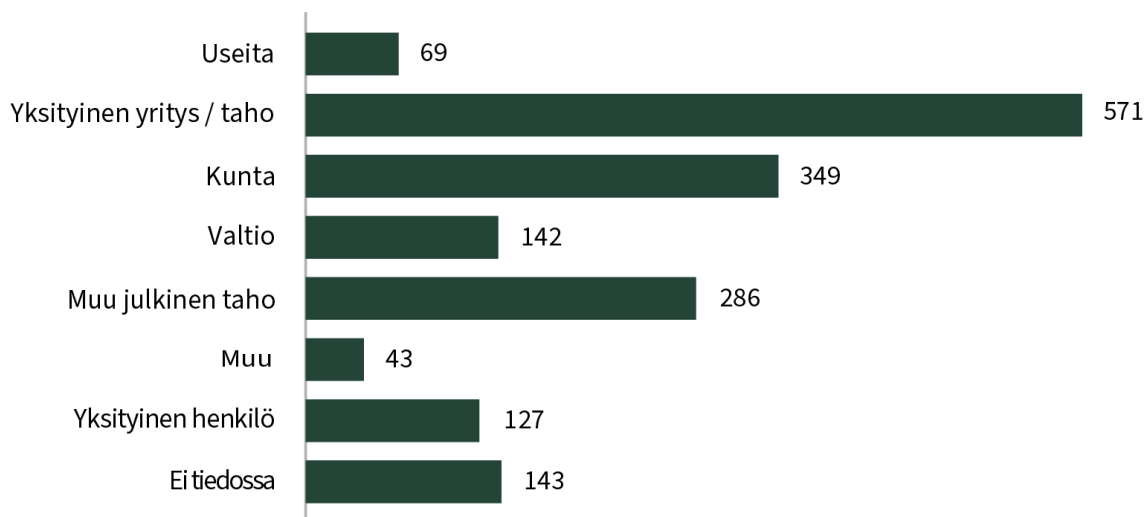
Yhdenvertaisuusvaltuutettu on saanut myös asumiseen sekä sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyviä yhteydenottoja merkittävästi. Asumisen osalta yhteydenotot liittyvät asunnon saamisen haasteisiin niin julkisessa asuntohaussa kuin yksityisillä markkinoilla, asumisen aikaisiin syrjintäkokemuksiin erityisesti taloyhtiöissä sekä vuokrasuhteiden irtisanomisiin. Asumiseen liittyvissä yhteydenotoissa korostuvat syrjintäperusteena selvästi alkuperä, kansalaisuus ja kieli. Lisäksi merkittävä määrä yhteydenottoja koskee puutteita esteettömyydessä ja saavutettavuudessa, kun kyse on vammaisten henkilöiden asumisesta.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden ja etuuksien osalta yhteydenotoissa korostuvat puutteet palveluiden saavutettavuudessa ja palveluihin pääsyssä. Palvelun järjestäjät (viranomaiset) ja tuottajat (yksityiset yritykset) eivät ole onnistuneet tuottamaan tarpeeksi monikanavaista tietoa, tarpeeseen nähden riittävästi palvelua tai palvelemaan esimerkiksi ruotsia äidinkielenään puhuvia asiakkaita heidän omalla äidinkielellään. Iso osa yhteydenotoista koskee järjestelmän kyvyttömyyttä tunnistaa vammaisuutta sen laajassa merkityksessä ja siten laissa turvattu subjektiivinen oikeus palveluihin koetaan toteutuvan usein puutteellisesti ja riittämättömästi. Näiden ohella esille ovat nousseet yhä enenevis-

Yhteydenotot elämäalueittain 2021-2023



Syrjintäyhteydenottojen vastapuoli 2023



sä määrin myös yleiset kokemukset siitä, ettei sosiaaliturvajärjestelmä kokonaisuutena ole kyennyt auttamaan yksilöä edes viimesijaisen toimeentulotuen tai kriisiavun muodossa.

Julkisten palveluiden sekä vapaa-aikaan ja yhdistystoimintaan liittyvien yhteydenottojen osalta esille ovat nousseet esimerkiksi syrjintäkokemukset julkisessa liikenteessä, urheiluseuroissa sekä eri-

laisissa kunnallisissa palveluissa, kuten kirjastoissa ja uimahalleissa. Mediaan ja sosiaaliseen mediaan liittyen yhteydenotoissa korostuvat erilaiset päivänpoliittisiin kysymyksiin liittyvät yhteydenotot, joille on ominaista, että tietty henkilö tai ryhmä kokee tulleen julkisessa keskustelussa leimatuksi tai syrjityksi jonkin syrjintäperusteen, kuten etnisen taustan, kansalaisuuden, mielipiteen, vammaisuuden taikka seksuaalisen suuntautumisen vuoksi.

Miten yhteydenotot käsitellään yhdenvertaisuusvaltuutetun asiakaspalvelussa?

Yhteydenotot syrjintää kokeneilta tai todistaneilta ihmisiltä, eri vähemmistöjen etuja ajavilta yhteisöiltä ja yksittäisiltä viranomaisilta, työnantajilta tai yksityisiltä toimijoilta ovat tärkeitä yhdenvertaisuusvaltuutetun toiminnan kannalta.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun yhteydenottokanavina ovat puhelin- ja chat-päivystys, sähköposti sekä verkkopohjainen lomake. Valtuutettua voi lähestyä myös kirjepostilla tai vaikka viittomakielisellä videolla. Yhdenvertaisuusvaltuutettuun voi olla yhteydessä omalla äidinkielellään.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistolla yhteydenotot käsitellään arviointiryhmissä, joihin kuuluu useita asiantuntijoita. Arviointiryhmät ovat kukin erikoistuneet tiettyihin elämäntilanteisiin kuten sosiaali- ja terveydenhuolto, koulutus, varhaiskasvatus, työelämä, asuminen, liikenne, yksityiset palvelut, vapaa-aika, turvallisuus ja joukkoviestintä.

Kun kyse on yksittäiseen henkilöön kohdistuvasta syrjintäepäilystä yhteydenoton olisi tärkeää sisältää riittävän yksityiskohtainen selvitys tapahtuneesta niin, että tapahtumat, niiden aika ja paikka sekä osapuolet olisi yksilöity riittävällä tavalla. Myös syrjintäperuste on syytä pyrkiä yksilöimään. Kyse voi olla esimerkiksi iästä, alkuperästä, kielestä, terveydentilasta, vammaisuudesta, seksuaalisesta suuntautumisesta, uskonnosta tai vakaumuksesta.

Asiantuntijoiden arvioidessa onko syrjintää tapahtunut, he kiinnittävät ensinnäkin huomiota siihen syntykö asiassa syrjintäoletus, eli onko asiassa objektiivisesti arvioiden syytä epäillä, että on tapahtunut yhdenvertaisuuslaissa kiellettyä syrjintää. Vastauksessa asiakkaille tähän otetaan kantaa. Samoin valtuutettu saattaa ohjata yhteydenottajan tekemään syrjivälle taholle muistutuksen tai muutoin pyytämään kirjallisia perusteita toiminnalle. Joskus asia on sellainen, että siihen on mahdollista hakea muutosta valittamalla.

Yhteydenottaja saatetaan myös ohjata toisen asiassa toimivaltaisen viranomaisen, kuten ylimpien lailisuusvalvojien tai aluehallintoviraston puoleen, hankkimaan asiassa lisätietoja tai pyytämään syrjivän tahon kirjallisen vastauksen asiaan. Valtuutettu voi myös ohjata yhteydenottajan tekemään asiassa hakemuksen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan.

Kaikki erilainen kohtelu ei ole lainvastaista syrjintää. Joskus erilainen kohtelu perustuu lakiin ja toisaalta hyväksyttäviin käytäntöihin, ohjeisiin tai sääntöihin. Näiden takana on kuitenkin oltava perusoikeusjärjestelmämme kannalta hyväksyttäviä syitä ja tavoitteita, joihin erilaisella kohtelulla pyritään. Näiden oikeuttamisperusteiden arviointi on osa yhdenvertaisuusvaltuutetun arviota siitä, onko kyseessä syrjintä vai ei.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei pysty tekemään oikeudellisesti sitovia päätöksiä käsittelemisensä asioissa eikä valtuutetulla myöskään ole asioiden käsittelypakkoa. Valtuutettu arvioi itsenäisesti jokaisen tapauksen osalta mihin toimenpiteisiin asiassa on tarkoituksenmukaista ryhtyä. Valtuutettu antaa pääsääntöisesti neuvontaa ja ohjeita, joiden avulla syrjivää tai yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallista toimintaa tai käytäntöä korjattaisiin. Valtuutettu voi myös edistää asioiden sovinnollista ratkaisua tai viedä asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan tai tuomioistuimeen. Valtuutettu selvittää erityisesti tapauksia, joissa on kyse yksilön kannalta merkittävästä asiasta tai rakenteellisesta syrjinnästä. Asioiden priorisointiharkinnassa otamme huomioon muun muassa:

- erityisen haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt
- vakavat perus- ja ihmisoikeuksien loukkaukset, joissa valtuutetun toimenpiteet ovat keskeisiä henkilön oikeuksiin pääsyn kannalta
- henkilöt, jotka tarvitsevat erityistä tukea oikeuksiinsa pääsyssä ja joiden oikeuksiin pääsy on riippuvainen valtuutetun toimenpiteistä
- asialla on oikeudellinen ja/tai yleisempi yhteiskunnallinen merkitys syrjinnän torjumisen tai yhdenvertaisuuden edistämisen näkökulmasta

2.4. Yhdenvertaisuuslain mukainen hyvitys syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneelle henkilölle

Henkilö, joka on joutunut syrjinnän kohteeksi, on oikeutettu saamaan rahallista hyvitystä kokemaansa syrjinnästä. Yhdenvertaisuuslain mukaan syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneella on oikeus saada hyvitys siltä viranomaiselta, työnantajalta, varhaiskasvatuksen järjestäjältä tai palveluntuottajalta, koulutuksen järjestäjältä taikka tavaroitten tai palveluiden tarjoajalta, joka on syrjinyt häntä tai kohdistanut häneen vastatoimia.

Hyvityksen tarkoitus on tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeusturvaa. Oikeus saada hyvitystä ei edellytä sitä, että syrjivä teko olisi ollut tahallinen tai tuottamuksellinen. Riittää, että asiassa on objektiivisesti arvioituna ollut kyse syrjinnästä tai vastatoimista.

Kielletyt vastatoimet

Yhdenvertaisuuslain 16 §:ssä kielletään vastatoimet. Ketään ei saa kohdella epäsuotuisalla tai kielteisillä seurauksilla aiheuttavalla tavalla sen vuoksi, että hän on vedonnut yhdenvertaisuuslakiin, osallistunut syrjintää koskevan asian selvittämiseen tai ryhtynyt muihin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden turvaamiseksi.

Vastatoimien kiellolla suojataan henkilöitä, jotka puuttuvat syrjivään toimintaan tai esimerkiksi tuovat asian yhdenvertaisuusvaltuutetun arvioitavaksi. Vastatoimien kohteeksi joutuneella on oikeus saada rahallista hyvitystä.

Oikeus saada hyvitystä kattaa kaikki yhdenvertaisuuslaissa mainitut syrjinnän muodot. Välillisen ja välittömän syrjinnän lisäksi syrjintää on häirintä, kohtuullisten mukautusten epääminen sekä ohje tai käsky syrjiä.

Syrjintää kokenut ja syrjintään syyllistynyt taho voivat sopia hyvityksen määrästä. Jos sopuun ei päästä, syrjintää kokenut henkilö voi kahden vuoden kuluessa syrjivän menettelyn päättymisestä vaatia hyvitystä nostamalla kanteen käräjäoikeudessa. Määräaikoihin liittyvän poikkeuksen muodostaa työhönottosyrjintä: työhönottotilanteissa hyvitystä on vaadittava jo vuoden kuluessa siitä, kun syrjäytetty työnhakija on saanut tiedon valintapäätöksestä. Asian saattaminen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi katkaisee kanneajan kulumisen.

Hyvitysvastuuseen voivat joutua viranomainen, työnantaja, koulutuksen järjestäjä, varhaiskasvatuksen järjestäjä tai palveluntuottaja tai tavaroiden tai palveluiden tarjoaja. Yksityishenkilö ei lähtökohtaisesti voi joutua hyvitysvastuuseen. Kuitenkin esimerkiksi yksityishenkilön harjoittamaa sijoitusasuntojen vuokraustoimintaa voidaan pitää tavaroiden tai palveluiden tarjoamisena, ja hyvitys voi näin ollen tulla myös yksityishenkilön maksettavaksi.

2.4.1. Kuinka hyvityksen määrää arvioidaan?

Hyvityksen määrän arvioinnissa lähtökohdat muodostavat yhdenvertaisuuslain lisäksi syrjintä- ja työ-syrjintädirektiivit⁵. Syrjintä- ja työsyryntädirektiivin mukaan syrjinnästä aiheutuvien seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia. Yhdenvertaisuuslain mukaan hyvityksen tulee olla oikeudenmukaisessa suhteessa teon vakavuuteen. Teon vakavuuden arvioinnissa huomioidaan esimerkiksi rikkomuksen laajuus ja kesto. Arviointiin voivat vaikuttaa myös loukatulle aiheutuneet seuraukset ja niiden vakavuus sekä se, onko syrjintä perustunut useaan syrjintäperusteeseen.

Yhdenvertaisuuslain mukainen hyvitys on eri asia kuin vahingonkorvaus. Syrjinnän uhrilla voi olla hyvityksen lisäksi oikeus esimerkiksi työsopimuslain tai vahingonkorvauslain nojalla maksettaviin korvauksiin. Hyvityksen saaminen ei siten estä loukattua saamasta korvausta myös muun lain mukaan esimerkiksi aineellisesta vahingosta, kuten tulojen menetyksestä, tai henkisestä kärsimyksestä.

Silloin, kun muun lain nojalla maksetaan korvausta henkilöön kohdistuneesta loukkauksesta, kuten kärsimyksestä, hyvityksen ja muun lain nojalla maksettavaa hyvitystä yhteensovitetaan. Tarkoituksena on, ettei loukkauksesta makseta päällekkäistä korvausta. Näin esimerkiksi kärsimyskorvauksen määrää arvioidessa voidaan ottaa huomioon hyvityksen määrä. Syrjintä on vakava loukkaus, jonka yhteiskuntana tuomitsemme. Lopulta on tärkeintä, että syrjinnän uhri saa hyvityksen, joka heijastaa loukkauksen tuomittavuutta. Vammaisella henkilöllä on oikeus kohtuullisiin mukautuksiin.

2.5. Laadusta tinkimättä? Läpivalaisu valtion viranomaisten yhdenvertaisuussuunnittelun tilaan

Viranomaisilla on yhdenvertaisuuslain mukaan velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta. Osana edistämiselvelvollisuutta viranomaisilla on oltava myös ajantasainen yhdenvertaisuussuunnitelma, jonka tulee sisältää viranomaisen arvio toimintansa yhdenvertaisuusvaikutuksista ja toimenpiteistä, joka ovat tarpeellisia yhdenvertaisuuden edistämiseksi.

Viranomaisen on arvioitava, millaisia vaikutuksia yhdenvertaisuuden toteutumiseen sen toiminnalla on eri ihmisryhmien kannalta. Vaikutusten arviointi on perusedellytys sille, että viranomaisen yhdenvertaisuuden toteutusta edistävät toimenpiteet voisivat lain edellyttämällä tavalla olla tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia. Viranomaisten on pyrittävä toiminnassaan poistamaan yhdenvertaisuuden toteutumisen esteet sekä vakiinnutettava hallinto- ja toimintatavat yhdenvertaisuuden edistämisen varmistamiseksi. Sen on huomioitava myös viranomaisesta riippumattomat olosuhteet, jotka vaikeuttavat yhdenvertaisuuden toteutumista sen toimialalla.

Laadukkaaseen yhdenvertaisuussuunnitteluun perustuva yhdenvertaisuuden edistäminen on parhaimmillaan luonteva osa viranomaisen ydintointoja, mutta tämä edellyttää suunnitelmalta sekä

siihen kirjattavilta toimenpiteiltä riittävää konkretia. Perusta aidosti vaikuttavalle yhdenvertaisuussuunnittelulle luodaan jo siinä vaiheessa, kun viranomainen suorittaa lähtöarvion yhdenvertaisuuden toteutumisesta omassa toiminnassaan esimerkiksi arvioimalla, millaisia vaikutuksia sen toiminnalla voi olla syrjinnän vaarassa oleviin henkilöryhmiin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on selvittänyt valtionhallinnon yhdenvertaisuussuunnittelun tilaa Yhdenvertaisuuden tekijät -EU-hankkeessa kehitetyllä raportointityökalulla, jolla yhdenvertaisuussuunnittelun laatua on mahdollista arvioida niin määrällisten kuin laadullisten indikaattorien avulla. Raportoitavat tiedot ovat esitettävissä havainnollistavina kuvaajina, ja työkalu mukautuu yksittäisen viraston ja kokonaisen hallinnonalan tarkasteluun sekä hallinnonalojen välisten erojen vertailuun. Raportointiin on osallistunut yhteensä 104 viranomaista kahdeksalta eri hallinnonalalta, mikä kattaa merkittävän osan valtionhallinnon viranomaisista.

2.5.1. Merkittäviä laadullisia puutteita yhdenvertaisuussuunnittelussa keskeisillä osa-alueilla

Vaikka osan viranomaisista voidaan todeta huolehtineen yhdenvertaisuussuunnittelusta asianmukaisesti, raportoinnin tuloksista ilmenee, että valtionhallinnon tasolla yhdenvertaisuussuunnittelussa on edelleen merkittäviä puutteita. Esimerkiksi noin kolmasosa viranomaisista ei ole lainkaan laatinut toiminnallista yhdenvertaisuussuunnitelmaa. Lisäksi suunnittelu saattaa typistyä muodollisten suunnitteluasiakirjojen laatimiseen sen sijaan, että viranomainen pyrkisi aidosti tunnistamaan toimintansa yhdenvertaisuusvaikutuksia ja suunnitte-

lemaan niitä varten kohdennettuja ja konkreettisia toimenpiteitä. Nämä laadulliset puutteet käyvät ilmi esimerkiksi siitä, että viranomaisista, jotka ilmoittivat laatineensa toiminnallisen yhdenvertaisuussuunnitelman, vain 68 % kertoi suunnitelman perustuneen toiminnan vaikutustenarviointiin. Lisäksi viranomaiset olivat vain harvoin sisällyttäneet kattavasti eri syrjäntäperusteita lähtötilanteen arviointiin.

Toiminnallisella yhdenvertaisuussuunnittelulla tarkoitetaan viranomaiselle muista kuin työnantajavelvoitteista koostuvaa kokonaisuutta. Viranomaistoiminnalla ei tarvitse olla suoraa kosketusta asiakasrajapintaan. Toimintaedellytysten luominen toisille viranomaisille tai yrityksille on tästä kuvaava esimerkki.

Keskeiset yhdenvertaisuussuunnittelun osa-alueet ovat:

lähtötilanteen yhdenvertaisuusarviointi



arviointin pohjalta asetetut tavoitteet ja niitä konkretisoivat toimenpiteet



toimenpiteiden toteuttamisen vastuuttaminen ja aikataulut



työn etenemisen seuranta



suunnittelutyön päivitys

Raportoinnin tuloksista ilmenee myös, että monia keskeisiä viranomaistoiminnan osa-alueita oli jätetty arvioimatta. Esimerkiksi vain 13 % arviointia suorittaneista virastoista kertoi arvioineensa kilpailutusten ja hankintojen yhdenvertaisuusvaikutuksia ja 15 % oli arvioinut laajoja tai muuten merkityksellisiä hankkeita yhdenvertaisuusnäkökulmasta. Keskeinen laadullinen puute koski myös vaikutustenarvioinnissa käytettyjä menetelmiä, jotka hyvin harvoin käsittivät ihmisoikeusraporttien havaintojen tai suositusten hyödyntämistä tai sellaisten syrjinnän vaarassa olevien henkilöryhmien kuulemisesta, joihin viranomaisen toiminta kohdistuu.

Raportointityökalu näyttää tuottavan erittäin käyttökelpoista laadullista tietoa niin yhdenvertaisuusvaltuutetun laillisuusvalvonnan kuin ministeriön hallinnonalan sisäisen omavalvonnan ja ohjauksen tueksi. Se tuottaa kaivattua läpinäkyvyyttä siitä, mitä viranomaiset tekevät tai eivät tee toteuttaessaan veloitettaan tavoitteellisen ja suunnitelmallisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Raportointityökalun tiedonkeruun päivityskierros suoritetaan valtionhallinnon virastoissa loppuvuodesta 2024. Tällöin saadaan ensimmäiset vertailutiedot siitä, miten viranomaisten yhdenvertaisuussuunnittelun tila on kehittynyt sitten ensimmäisen tiedonkeruun.

2.6. Yhdenvertaisuusvaltuutetun suositukset vammaispalveluiden toimivampaan hankintaan

Kuljetuspalvelulla turvataan vammaispalvelulain mukaan vammaisille ihmisille kohtuulliset liikkumismahdollisuudet samoin kustannuksin kuin vammattomille ihmisille julkisen liikenteen avulla. Monien vammaisten ihmisten kohdalla, toimintarajoitteesta ja asuinympäristöstä riippuen, kuljetuspalvelu voi olla ainut esteetön tapa liikkua kotoa asioille, töihin, harrastamaan ja viettämään sosiaalista elämää. Vammaisten ihmisten elämäntilanteet ja tarpeet ovat hyvin moninaisia eikä se, mikä soveltuu iäkkäälle palveluasumisen piirissä asuvalle näkövammaiselle henkilölle, ole välttämättä lainkaan sopiva ruuhkavuosiaan elävälle pyörätuolia liikkumiseensa käyttävälle monilapsisen perheen vanhemmalle tai vilkasta ja sosiaalista elämää viettävälle nuorelle korkeakouluopiskelijalle. Kuljetuspalvelun tuleekin palvella eri elämäntilanteissa ja erilaista elämää eläviä vammaisia ihmisiä.

Vammaispalvelulain nojalla aikaisemmin kunnat ja nykyisin hyvinvointialueet järjestävät vammaisille henkilöille kuljetuspalvelut vapaa-ajalle sekä työssä käymisen ja opiskelun mahdollistamiseksi. Vaikka hyvinvointialueilla on paljon sananvaltaa kuljetuspalveluiden järjestämistavassa, tulee järjestämisessä ottaa huomioon vammaisten ihmisten erilaiset tarpeet ja yhdenvertaisuus. Kuljetuspalvelut voidaan järjestää yhdenvertaisesti ja samalla myös kustannustehokkaasti silloin, kun huomioidaan käyttäjien moninaisuus ja yhdenvertaisuus jo hankintavaiheessa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulleiden yhteydenottojen perusteella näyttää siltä, että kilpailutus-ten takia kuljetuspalvelun toimivuus on muuttunut epävarmaksi ja taksien saatavuus on heikentynyt. Palveluiden tuottajilla on vaikeuksia toteuttaa tilattuja ja vahvistettuja kyytejä, varsinkin haja-asutusalueella. Yhteydenottojen perusteella näyttäisi siltä, että kuljetuspalveluiden taso on heikentynyt kilpailutuksissa painotetun hintakriteerin vuoksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on selvittänyt kuntien kuljetuspalvelujen järjestämistapaa. Valtuutettu selvitti alueen käyttäjä- ja matkamääriä, kuljetuspalvelun alueellista kattavuutta, saatavuutta, järjestämistavan ja tehtyjen hankintojen hankintaprosessin yksityiskohtia. Selvityksen tarkoituksena oli selvittää, toteutuuko vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun käyttäjien yhdenvertaisuus heidän asuinpaikastaan ja kuljetustarpeistaan riippumatta.

Selvityksen pohjalta valtuutettu on julkaissut suositukset hyvinvointialueille vammaispalveluiden järjestämiseksi. Hyvinvointialueiden käyttöön on myös luovutettu laaja selvitysmateriaali, joka sisältää hyödyllistä tietoa muun muassa oikeuskäytännöstä sekä eri kilpailutusmallien yhdenvertaisuusarvioinnista. Valtuutettu toivoo, että selvitysmateriaali toimisi hyvinvointialueiden tukena niiden pohtiessa kuljetuspalveluiden järjestämistavan valintaa ja palvelun järjestämistä.

Yksityiskohtaisia kuljetuspalveluiden järjestämiseen liittyviä suosituksia annettiin kaiken kaikkiaan kaksitoista, mutta ne voidaan tiivistää muidenkin vammaispalveluiden järjestämistä ohjaavaan seuraavaan neljään suositukseen:

1. Hyvinvointialueen tulee laatia palvelun toteuttamiseksi soveltamisohje, jossa kartoitetaan ja kuvataan palvelun sisältö. Soveltamisohje on laadittava yhteistyössä palveluiden käyttäjien ja heitä edustavien tahojen kanssa. Soveltamisohjeet ovat julkisia asiakirjoja, joiden on oltava helposti saavutettavissa. Soveltamisohje määrittelee tarkemmin palveluun toteuttamistavan. Soveltamisohjeen merkitys on ratkaiseva siinä, toteutuuko palvelu vammaisille henkilöille tosiasiallisen yhdenvertaisesti. Soveltamisohje ei saa olla ristiriidassa lainsäädännön tai oikeuskäytännön kanssa.
2. Hyvinvointialue päättää palvelun järjestämistavasta. Lähtökohtana tulee olla, että järjestettävä palvelu täyttää lain vaatimukset ja on yhdenvertaista. Jokaisessa palvelun toteuttamistavassa on vahvuuksia ja heikkouksia, jotka pitää tunnistaa ja niihin tulee varautua. Toteuttamistavan valinnan tulee pohjautua käytettävissä olevaan tietoon ja valinnassa tulee huomioida palvelun toteuttamiselle asetetut keskeiset tavoitteet. Jos palvelu ei toimi odotetusti, on suunniteltava toimivat varajärjestelmät ja varautua konkreettisesti yksittäistapauksessa toteuttamaan yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaiset kohtuulliset mukautukset.
3. Kun palvelu toteutetaan julkisen hankintaprosessin kautta ostopalveluna, on palvelut toteuttaville tahoille asetettava riittävät soveltuvuusvaatimukset, esimerkiksi riittävä aikaisempi kokemus palvelun toteuttamisesta. Näin karsitaan pois palveluntuottajat, joilla ei ole edellytyksiä tuottaa kohteena olevia palveluita vaadittavalla tavalla. Hyvinvointialueen tulee laatia selkeä ja tiivis palvelukuvaus, johon on tarkasti koottu kaikki palvelun ehdot, myös mahdolliset lisäpalvelut, kuten esimerkiksi saattajapalvelut. Samoin hyvinvointialueen tulisi asettaa asiakastarpeet huomioiden sopivat vaatimukset palvelun toteuttajan henkilöstölle, palvelun laadulle ja työvälineille.
4. Hyvinvointialueen tulee varmistaa, että palvelun toteutumista varten laaditaan kattava ja luotettava raportointi sekä tilastointi. Hyvinvointialueen pitää ja kannattaa valvoa palvelun toteutumista tehokkaasti ja suunnitelmallisesti sekä ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin, jos raportoinnissa havaitaan puutteita palvelun toteutumisessa. Palvelun käyttäjien oikeusturvan tehokkaasta toteutumisesta tulee huolehtia, erityisesti palvelun toteuttamisen häiriö- ja virhetilanteissa. Palvelun toteutumatta jäämisestä taikka virheellisestä tai viivästyneestä toteutumisesta tulee suorittaa vahingonkorvaus sekä yhdenvertaisuuslain 23 §:n mukainen hyvitys tilanteessa, jossa kuljetuspalvelun käyttäjään kohdistuu syrjintää. Hyvinvointialueiden on valvottava palveluiden tuottajia ja sopimuksiin tulisi sisällyttää tehokkaat sanktiot, mikäli palvelun toteuttamisesta vastaava toimija laiminlyö velvollisuuksiaan.

Selvitys ja suositukset on jaettu kaikille hyvinvointialueille, ja ne löytyvät [tästä linkistä](#). Valtuutettu suosittelee, että myös alueelliset vammaisneuvostot sekä vammaisten henkilöiden etujärjestöt tutustuisivat suosituksiin ja käyttäisivät niitä yhdenvertaisuutta ja vammaisten oikeuksia edistävässä työssään.

2.7. Vammaisilla henkilöillä on oikeus kohtuullisiin mukautuksiin

Yhdenvertaisuuslain mukaan viranomaisen, koulutuksen järjestäjän, työnantajan sekä tavaroiden ja palvelujen tarjoajan on tehtävä kohtuullisia mukautuksia vammaiselle henkilölle. Kohtuullisia mukautuksia arvioitaessa lähtökohdaksi on otettava ensisijaisesti vammaisen henkilön tarpeet. Mukautuksilla turvataan vammaisen ihmisen yhdenvertaisuutta yksittäisissä tilanteissa. Kohtuullisen mukautuksen laiminlyönti on yhdenvertaisuuslaissa kiellettyä syrjintää yhtä lailla kuin välitön syrjintäkin.

Yleinen esteettömyys ja saavutettavuus on erottettava mukauttamisesta. Fyysisen ja digitaalisen ympäristön rakentaminen sekä järjestämisen sellaiseksi, että niitä voivat käyttää myös ihmiset, joilla on toimintarajoitteita, turvaa esteettömyyttä ja saavutettavuutta yleisellä tasolla. Se ei kuitenkaan ole vielä riittävää yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta yksittäistapauksissa. Kuitenkin mitä paremmin esteettömyydestä ja saavutettavuudesta huolehditaan, sitä vähemmän syntyy tarvetta yksittäisille mukautustilanteille.

Viimeaikainen oikeuskäytäntö osoittaa, että vammaiselle henkilölle tarkoitetut kohtuulliset mukautukset on ymmärrettävä yleistä käsitystä laajemmin. Kohtuullisten mukautusten avulla vammaisilla ihmisillä on yhdenvertaisempi mahdollisuus osallistua yhteiskuntaan ja käyttää erilaisia palvelui-

ta. Kohtuulliset mukautukset käsitetään kuitenkin usein vain yksittäisinä pieninä ja teknisinä toimenpiteinä asioinnin mahdollistamiseksi, eikä esimerkiksi viranomaisilla vielä ole ymmärrystä siitä, kuinka laajasti kohtuulliset mukautukset tulisi ottaa huomioon.

Vaikka kohtuulliset mukautukset ovat aina yksilöllisiä, ja niillä turvataan vammaisen ihmisen yhdenvertaisuutta yksittäisessä tapauksessa, on oikeuskäytännöllä kohtuullisista mukautuksista laajempi ohjaava vaikutus. Tuore oikeuskäytäntö (katso luku 2.8.2) vahvistaa, että kohtuulliset mukautukset voivat koskea myös viranomaisen myöntämän palvelun sisältöä. Mukautusvelvollisuus voi koskea esimerkiksi Kelan tai vammaispalveluiden järjestämisen palvelun sisältöä. Esimerkiksi vammaispalveluiden järjestämistä ja päätöksentekoa ohjaavat hyvinvointialueiden soveltamisohjeet tai erilaiset toimintakäytännöt eivät saa muodostaa estettä mukauttamiselle. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta totesi ratkaisussaan, että hyvinvointialue syrji vammaista henkilöä, kun se ei myöntänyt henkilölle oikeutta käyttää hänelle myönnettyjä kuljetuspalveluita mökkipaikkakunnalla kotikunnan ohella kohtuullisena mukautuksena. Hyvinvointialue oli perustellut päätöstään muun muassa ohjeellaan siitä, ettei kenellekään asiakkaalle myönnetä oikeutta käyttää kuljetuspalvelua kotikunnan tai naapurikuntien ulkopuolella.

2.7.1. Mukauttamiseen velvollisten tahojen on tunnettava velvollisuutensa

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on korostanut toistuvasti hyvinvointialueille ja erityisesti terveydenhuollon toimijoille, että asiakaslähtöiset ja

monikanavaiset palvelut vähentävät tarvetta mukauttamiselle. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on antanut vuonna 2023 ratkaisun asiassa, joka koski vammaisen henkilön asiointia sairaalan poliklinikalla. Henkilö pyysi muun muassa mahdollisuutta ilmoittautua vastaanotolle muulla tavoin kuin suullisesti sekä mahdollisuutta odottaa vastaanottoajan alkamista rauhallisessa tilassa. Sairaala epäsi mukautukset vedoten toimintakäytäntöihinsä ja asetti mahdollisten erityisjärjestelyiden ehdoksi sen, että vammaisen henkilö osoittaisi mukautuksen tarpeen lääkärinlausunnolla tai asiantuntijan laatimalla suosituksella. Lautakunta katsoi, että sairaala syyllistyi syrjintään evätessään kohtuulliset mukautukset, eikä asiointin mukautaminen olisi ollut kyseisessä tilanteessa kohtuutonta.



Kohtuullisille mukautuksille asiointinissa on sitä vähemmän tarvetta, mitä monipuolisimmiksi ja asiakaslähtöisemmiksi palvelukanavat suunnitellaan alun alkaen.

Tärkeää kohtuullisten mukautusten toteuttamisessa on muistaa, että palvelun mukauttamiseen vetoava tietää usein itse parhaiten, millaista mukautusta hän tarvitsee. Vammaisuus on ymmärrettävä laajasti ja lähtökohtaisesti eri toimijoiden ei tulisi kyseenalaistaa ihmisen kokemusta siitä, miten hänen vammansa tai toimintarajoitteensa vaikuttaa käytännössä. Vammaisella henkilöllä ei myöskään ole lähtökohtaisesti velvollisuutta esittää dokumentaatiota vammastaan tai toimintarajoitteestaan, eikä tätä pidä asettaa ehdoksi kohtuullisten mukautusten toteuttamiseksi.

Kohtuullisille mukautuksille asiointinissa on sitä vähemmän tarvetta, mitä monipuolisimmiksi ja asiakaslähtöisemmiksi palvelukanavat suunnitellaan alun alkaen. Asiointimahdollisuuksien esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluissa tulisi olla monikanavaisia ja tarpeet erilaiselle asiointinille tulee huomioida jo etukäteen. Kun mukautuksia kuitenkin tarvitaan, on ehdottoman tärkeää, että niin viranomaiset kuin muutkin palveluiden ja tavaroiden tarjoajat tuntevat velvollisuutensa tehdä mukautuksia ja myös kouluttavat henkilökuntansa vastaamaan vammaisten ihmisten mukautuspyyntöihin asianmukaisesti.

2.8. Kielellisten oikeuksien toteutumisessa haasteita erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluissa

Yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulleet yhteydenotot osoittavat, että ruotsinkielisten sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden kielellisten oikeuksien toteutumisessa on kaksikielisillä alueilla merkittä-

viäkin puutteita. Kieleen perustuvaan syrjintään liittyvissä yhteydenotoissa korostuvat sosiaali- ja terveydenhuollon ongelmat. Perustuslaissa, kieli- laissa ja potilaslaissa turvataan ruotsinkielisten oikeudet käyttää äidinkieltään viranomaisten kanssa asioidessa. Vaikka ruotsin kielellä on vahva laillinen asema, puuttuu ruotsinkielisiltä ihmisiltä usein tosiasiallinen mahdollisuus käyttää äidinkieltään.



Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että sosiaali-terveydenhuoltoviranomaisilla on velvollisuus turvata kielellisten oikeuksien täysimääräinen toteutuminen, eli oikeus asioida suoraan omalla äidinkielellään, suomeksi tai ruotsiksi, ilman tulkkausta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että sosiaali-terveydenhuoltoviranomaisilla on velvollisuus turvata kielellisten oikeuksien täysimääräinen toteutuminen, eli oikeus asioida suoraan omalla äidinkielellään, suomeksi tai ruotsiksi, ilman tulkkausta. Kyse ei ole pelkästään hyvästä palvelusta, vaan yhdenvertaisuudesta, perusoikeuksista ja myös potilasturvallisuudesta.

Terveydenhuoltoalalla tiedetään olevan merkittävä resurssipula, joka väistämättä vaikuttaa myös kielellisten oikeuksien toteutumiseen ja ruotsinkielisen henkilöstön saatavuuteen. Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvittäessä yksittäisiä kielellisiin oikeuksiin kohdistuneita syrjintätapauksia, toimijat usein vetoavat selvityksessään alaa vaivaavaan merkittävään henkilöstöpulaan, joka tekee ruotsin kielen taitoisen henkilökunnan rekrytoimisen vaikeaksi. Henkilöstöpula ei kuitenkaan ole hyväksyttävä syy olla toteuttamatta asiakkaan tai potilaan kielellisiä oikeuksia. Ruotsinkielitaitoisen henkilökunnan puute edellyttää systemaattisia toimia kielitaitoisen henkilöstön rekrytoimiseksi ja jo olemassa olevan henkilöstön kouluttamiseksi sekä kannustimia ruotsin kielen käyttämiseen, esimerkiksi kielilisien muodossa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että yksi vaihtoehto voisi olla ruotsinkielinen päivystystiimi, jolla olisi valmius lähettää ruotsinkielentaitoinen ammattilainen lyhyellä varoitusaajalla tilanteeseen, jossa potilas tarvitsee ruotsinkielistä palvelua ja yksikön henkilökunta ei pysty itse sitä tarjoamaan.

Kyse ei ole aina pelkästään siitä, että ruotsia äidinkielenään puhuva osaisi ilmaista itseään paremmin ruotsiksi – on myös paljon henkilöitä, jotka eivät osaa suomea riittävästi. Oman äidinkielen käyttö on erityisen tärkeää tilanteessa, jossa esimerkiksi omista tuntemuksista pitää osata puhua avoimesti ja riittävän yksityiskohtaisesti hoitohenkilökunnan kanssa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tietoon on tullut esimerkiksi tilanne, jossa ruotsinkielisellä alakäisellä nuorella ei ole ollut mahdollisuutta asioida äidinkielellään mielenterveyspäivystyksessä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun yhteydenotoissa korostuvat tilanteet, joissa potilaalta kysytään heti käynnin alussa suostumusta siihen, että vastaanotolla

puhuttaisiin suomea tai jopa englantia. Terveysterveys- huollon henkilökunnan on kuitenkin tiedostettava, että moni potilas, etenkin lapset tai muutoin haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt, eivät välttämättä uskalla tai osaa vaatia palvelua omalla äidinkielellään ja saattavat siksi suostua suomen kielen käyttämiseen vastoin omaa tahtoaan.

Monelle terveydenhuollossa asiointi on stressaava tapahtuma, esimerkiksi jos kyse on arkaluontoisesta asiasta tai akuutista kiputilasta. Tällöin potilaalla voi olla entistä vaikeampaa ilmaista itseään muulla kuin äidinkielellään. Vieraan kielen käyttäminen voi johtaa väärinymmärryksiin tai siihen, ettei potilas osaa riittävän yksityiskohtaisesti kertoa tilanteestaan. Tämä voi jopa vaarantaa potilasturvallisuutta, koska monet lääketieteelliset arviot perustuvat pitkälti potilaan kuvaamaan oirekuvaan ja sanalliseen ilmaisuun.

Kielilain nojalla viranomaisten tulee oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu muistuttaa myös, että mikäli ruotsinkielinen henkilö ei saa palvelua viranomaisessa omalla äidinkielellään, voi kyse olla yhdenvertaisuuslaisa kielletystä syrjinnästä. Viranomaisella on myös yhdenvertaisuuslain mukaan velvollisuus edistää yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten tulisi tuntea nykyistä paremmin perustuslain takamat kielelliset oikeudet sekä niistä johtuvat velvoitteet, jotta yksilöiden oikeudet ja yhdenvertaisuus voidaan turvata.

2.8.1. Kuulovammaisilla henkilöillä on oikeus tulkkaukseen

Oikeus Kelan myöntämään tulkkauspalveluun on henkilöillä, jolla on kuulonäkövamma, kuulovamma tai puhevamma ja joka vammansa vuoksi tarvitsee tulkkausta työssä käymiseen, opiskeluun, asiointiin, yhteiskunnalliseen osallistumiseen, harrastamiseen tai virkistykseen. Tulkkauksen menetelmiä ovat muun muassa viitottu puhe (suomalainen ja suomenruotsalainen viittomakieli), kirjoitustulkkaus sekä puheen toisto.

Yksittäisen kuuron henkilön kohdalla saattaa olla useita mahdollisia kommunikointitapoja, kuten huulilta lukeminen, kirjoittaminen tai puheen tuottaminen, eikä niistä voi kysymättä tai selvittämättä tehdä yksittäisen henkilön kohdalla yleistyksiä tai oletuksia. Viittomakieli on oma kielensä, jossa on oma kielioppi ja rakenne, eikä se vastaa esimerkiksi kirjoitettua suomen kieltä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu saa paljon yhteydenottoja tulkkauspalvelun käyttäjiltä. Kelan tulkkauspalvelua koskevissa yhteydenotoissa on usein kyse tulkkiin huonosta saatavuudesta tai liiallisesta vaihtuvuudesta. Erityisesti ongelmallisena yhteydenottajat ovat kokeneet työelämän tarpeiden ja vaatimusten sivuuttamisen tulkkauspalvelukäytännöissä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tietoon on myös saatettu tapauksia, joissa terveydenhuollon toimijat ovat sivuuttaneet viittomakielisten asiakkaiden tarpeet tulkkaukselle.

Se, että henkilö on oikeutettu Kelan tulkkauspalveluun ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö sosiaali- ja terveydenhuollon viranomainen olisi velvollinen järjestämään viittomakieliselle henkilölle hänen

tarvitsemaansa tulkkausta. Kelan ohjeistuksen mukaan vammaisten henkilöiden tulkkauspalveluun ei ole oikeutta, jos henkilö saa riittävää ja hänelle sopivaa tulkkausta muun lain nojalla, kuten esim. potilaslaki tai asiakaslaki. Tällöin muu järjestämisvelvollinen taho huolehtii tulkin tilaamisen. Kelan VATU-keskus neuvoo ja ohjaa tarvittaessa sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköitä tulkkauksen järjestämisessä.

Kela on linjannut potilaslain ja asiakaslain suhteesta Kelan tulkkauspalveluun seuraavasti: Kun terveydenhuollon tai sosiaalihuollon yksikkö lähettää asiakkaalle kutsun vastaanotolle, on tulkin järjestämisvastuu hyvinvointialueella. Tilanteet, joissa tulkkauspalvelun asiakas varaa ajan lääkärille itse tai joutuu sairaalahoitoon hätätilanteessa, Kela järjestää tulkin. Sairaalassa pidempään viipymisen kohdalla Kela kuitenkin katsoo tulkkausvastuun siirtyvän potilaslain nojalla terveydenhuollolle siitä lähtien, kun heillä on mahdollisuus järjestää potilaalle tulkki.

Terveydenhuollon yksiköiden toiminnallisissa yhdenvertaisuussuunnitelmissa olisi tärkeää huomioida kuulovammaiset ja viittomakieliset ihmiset ja varmistaa että kaikki henkilökunnassa tunnistavat tulkkauksen tarpeen ja tietävät menettelyt, joiden mukaan tulkkaus tilataan. Terveydenhuollossa voi tulla erittäin kiireellisiä ja akuutteja potilaan terveyttä vakavasti uhkaavia tilanteita, joissa hoitotoimenpiteisiin on syytä ryhtyä viipymättä huolimatta siitä, että potilaan kanssa ei pystytä kommunikimaan asianmukaisesti järjestetyn tulkkauksen avulla. On kuitenkin tärkeää, että tällaisen akuutin tilanteen jälkeen tunnistettaisiin tulkkauksen tarve ja ryhdyttäisiin sitä viipymättä järjestämään.

Mitä tulee potilaslain ja yhdenvertaisuuslain väliseen suhteeseen, on sekä yhdenvertaisuusvaltuutetun että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan vakiintunut tulkinta se, että yhdenvertaisuuslaki on perustuslain sekä kansainvälisen ja EU-tason perus- ja ihmisoikeusvelvoitteita konkretisoivana lakina ristiriitatilanteessa nimenomaan ensisijainen ja muun lain ohella sovellettava laki, jonka kanssa muun lain tulkinnan tulee olla sopusoinnussa. Tulkkausvelvollisuuden laiminlyönti saattaa johtaa myös yhdenvertaisuuslain 13 § välillisen syrjinnän tilanteeseen, jolloin viittomakielinen henkilö ilman hyväksyttävää syytä joutuu epäedulliseen asemaan vammaisuutensa ja kielensä perusteella. Tulkkauksen puute johtaa helposti myös potilaan itsemääräämisoikeuden loukkauksiin sekä henkilön terveydentilan edellyttämän hyvän hoidon saamisen epäämiseen.

2.8.2. Kela syrji kuulovammaista henkilöä, kun se eväsi häneltä kohtuulliset mukautukset Kelan tulkkauspalveluissa

Yhdenvertaisuusvaltuutettu avusti kuulovammaista, äidinkielenään englantia käyttävää henkilöä, joka oli oikeutettu Kelan tulkkauspalveluun. Henkilö kommunikoi osittain puheella hänellä olevan sisäkorvaistutteen avulla. Tulkkauspalvelu kattoi tulkkauksen puhutusta englannista kirjoitetuksi englanniksi ja vastaavasti puhutusta suomesta kirjoitetuksi suomeksi ja selkosuomeksi. Henkilö on asunut ja työskennellyt Suomessa kymmeniä vuosia, mutta ei ole kuulovammansa takia oppinut suomea siinä määrin, että hän hyötyisi puhutun suomen tulkkauksesta kirjoitetuksi suomeksi.

Tämän vuoksi hän tarvitsi tulkkauspalvelunsa mukauttamista niin, että se toteutettaisiin puhutusta suomesta kirjoitetuksi englanniksi. Mukautuspyyntö ja -tarve liittyi ensisijaisesti vertaistukitoiminnan tapaamisiin, joissa kommunikointi tapahtui suomen kielellä.

Kela epäsi mukautuksen ja perusteli kieltäytymistään sillä, että tarve mukautetulle tulkkaukselle ei johtunut henkilön kuulovammasta vaan hänen puutteellisesta kielitaidostaan. Kelan evättyä mukautuksen valtuutettu vei asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan, joka totesi päätöksessään syrjinnän ja kielsi Kelaa jatkamasta syrjintää 5000 euron uhkasakon uhalla. Kela valitti lautakunnan ratkaisusta Helsingin hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen ja katsoi, että kohtuullisen mukautuksen tarve johtui kuulovamman aiheuttamasta vaikeudesta oppia kieltä, ei puutteellisesta kielitaidosta, kuten Kela oli perustellussaan esittänyt.

Tulkkauspalvelulain tulkinnessa on otettava huomioon kohtuullisia mukautuksia koskevat vaatimukset

Kela kiisti syrjinnän vedoten tulkkauspalvelulakiin ja siihen, ettei laki antanut Kelalle toimivaltaa järjestää tulkkauspalvelua yhdeltä puhutulta kieleltä toiselle puhutulle kielelle kirjoitettuna. Tähän hallinto-oikeus totesi, että tulkkauspalvelulain 4 §:ää ei voida tulkita ilman, että otettaisiin huomioon tulkkauspalvelulain jälkeen voimaan tulleen yhdenvertaisuuslain sekä samoin tulkkauspalvelulain voimaantulon jälkeen Suomessa velvoittavaksi tulleen YK:n vammaisyleissopimuksen kohtuullista

mukautusta koskevat vaatimukset. Lisäksi hallinto-oikeus totesi Kelalla olevan velvollisuus perus- ja ihmisoikeusmyönteiseen laintulkintaan soveltaessaan tulkkauspalvelulakia.

Lisäksi Kela perusteli kantaansa sillä, ettei se voisi varmistua palvelun laadusta silloin, kun kirjoitus-tulkkaus toteutetaan kahden eri kielen välillä eikä mukautuksen toteuttaminen yhdelle asiakkaalle olisi tasapuolista muita tulkkauspalveluasiakkaita kohtaan. Hallinto-oikeus lausui kantanaan seuraavaa: ”Kohtuullinen mukautus on määritelmässä mukaisesti tapauskohtaisesti tehtävä mukautus, jolla pyritään vastaamaan tietyn vammaisen henkilön yksilöllisiin tarpeisiin. Mukauttaminen yksittäisessä konkreettisessa tilanteessa ei siten tarkoita yleistä linjausta kohtuullisten mukautusten myöntämisessä. Puheena olevassa asiassa asianomistajan pyytämä tulkkauksen mukautus oli ollut yksittäistapauksessa välttämätön ja tarpeellinen sekä asianmukainen hänen oikeuksiensa turvaamiseksi.”

Hallinto-oikeuden lainvoimainen ratkaisu vahvistaa, että kohtuulliset mukautukset voivat perustellusti koskea myös viranomaisen myöntämän palvelu sisältöä. Toivottavasti ratkaisu kannustaa vammaisia henkilöitä pyytämään palveluiden sisältöön kohtuullisia mukautuksia silloin, kun palvelu ei viranomaisen tuottamalla tavalla ole vammaisen henkilön käytettävissä niin että se turvaisi hänen perustavanlaatuiset oikeutensa.

Palvelujen tarjoaminen ainoastaan digitaalisten palvelukanavien kautta on yhdenvertaisuusongelma

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on saanut useita yhteydenottoja, jotka koskevat kuluttajille suunnattujen palvelujen digitalisoitumista. Esimerkiksi matkalippujen ostaminen ennen matkaa saattaa olla mahdollista vain tietyn sovelluksen tai verkkosivuston kautta. Palvelujen tarjoaminen vain digitaalisten sovellusten ja kanavien kautta asettaa palveluiden käyttäjät eriarvoiseen asemaan, koska esimerkiksi monet ikäänntyneet tai eri vammairyhmiin kuuluvat vammaiset henkilöt eivät välttämättä pysty toimimaan digitaalisessa toimintaympäristössä. Saavutettavataan sovellukset eivät kykene vastaamaan sellaisten asiakasryhmien tarpeisiin, joiden toimintakyky on pysyvästi tai pitkäaikaisesti alentunut digitaalisessa toimintaympäristössä. Yksityisten palveluntarjoajien on otettava huomioon asiakkaiden monimuotoisuus ja erilaiset tarpeet palvelua suunnitellessaan ja kehittäessään. Vaikka palveluntarjoajilla on laaja vapaus toteuttaa liiketoimintaimensa, heidän on kuitenkin samalla noudatettava yhdenvertaisuuslain säännöksiä ja YK:n vammaissopimuksen periaatteita. Elinkeinovapauden nojalla ei voi harjoittaa syrjivää toimintaa.

VR:n Pendolino-junissa käyttöönotettu siirtopyörätuoli parantaa liikuntarajoitteisten asiakkaiden matkustuskokemusta

Yhdenvertaisuusvaltuutettu antoi vuonna 2022 VR:lle suosituksen, jonka mukaan VR:n tulisi järjestää Pendolino-juniin säilytettäväksi kokoon-taitettava siirtopyörätuoli niiden asiakkaiden avustamista varten, jotka eivät voi käyttää portaita, mutta jotka eivät käytä liikumisen apuvälineenä pyörätuolia. Kesäkuussa 2023 VR sai valmiiksi tekniset muutostyöt valtuutetun suosituksen toteuttamiseksi. Jokaisessa VR:n 14 Pendolino-yksikössä on nyt siirtopyörätuoli.

Siirtopyörätuoli on sijoitettu palveluvaunuun, ja sitä säilytetään matkatavarasäilytystilan yhteydessä. Lisäksi VR on laatinut kaikille konduktööreille kirjallisen työhjeen siirtopyörätuolin käytöstä. Kun konduktööri havaitsee, että junaan on nousemassa asiakas, joka tarvitsee avustusta junaan nousemiseen, konduktööri laskee pyörätuolin pyörätuolinostimella alas, asiakas asettautuu pyörätuoliin ja hänet avustetaan nostimella ylös. Jos asiakkaalla on käytössään muu apuväline, kuten rollaattori, konduktööri nostaa sen junaan. Vastaavasti toimitaan asiakkaan poistuessa junasta.

2.9. Kouluympäristön on oltava yhdenvertainen vammaisille oppilaille – saavutettavuudesta täytyy huolehtia jo suunnitteluvaiheessa

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on antanut merkittävän ratkaisun koulujen esteettömyydestä. Tapauksessa oli kyse koulun pitkäaikaisessa käytössä olevista väistötiloista, joihin oli rakennettu esteellinen pääsisäänkäynti. Esteetön sisäänkäynti rakennukseen oli rakennuksen toisella puolella. Vammaisen oppilas, joka käyttää useita liikkuksen apuvälineitä, joutui koulupäivän aikana toistuvasti kiertämään yli 125 metriä pidemmän reitin kulkiessaan opetustilojen ja pihan välillä. Kiertoreitti oli oppilaalle hänen vammansa vuoksi fyysisesti raskas, se vei kohtuuttoman paljon aikaa välitunneista ja erotti hänet luokkatovereistaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu vei asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaistavaksi. Lautakunta katsoi, että koulu syyllistyi yhdenvertaisuuslain vastaiseen välilliseen syrjintään, kun se asetti oppilaan epäedulliseen asemaan. Oppilaitos oli myös laiminlyönyt velvollisuutensa tehdä kohtuullisia mukautuksia, joilla turvataan vammaisten henkilöiden oikeus saada koulutusta yhdenvertaisesti muiden kanssa. Lautakunta suositti kaupunkia maksamaan syrjinnän kohteeksi joutuneelle lapselle hyvitystä 5000 euroa, jonka kaupunki on maksanut”.

2.9.1. Kunnilla on kokonaisvastuu saavutettavista opetusympäristöistä.

Ratkaisussa linjataan, että esteettömyyden vähimmäisvaatimusten täyttäminen ei automaattisesti tarkoita sitä, että oppimisympäristö olisi yhdenvertainen vammaisille oppilaille. Rakennus, jossa on esteettömyysasetuksen vähimmäisvaatimukset täyttävä sisäänkäynti, voi siis olla myös välillisesti syrjivä. Ratkaisu korostaa ennakoivan suunnittelun tärkeyttä ja kaupungin kokonaisvaltaista vastuuta kouluympäristön saavutettavuudesta.

Vastuu yhdenvertaisesta oppimisympäristöstä kulkee kasvatuksen toimialaa laajemmalle. Kuntien on varmistettava, että eri toimialoilla tehtävät ratkaisut mahdollistavat, että saavutettava oppimisympäristö voidaan toteuttaa. Koulutuksen järjestäjällä on myös ennakointivelvollisuus yhdenvertaisuuden turvaamiseksi. Oppilaitoksen pitää suunnitella ja toteuttaa jo ennakoiden kohtuullisia mukautuksia,



Kouluympäristön on luotava osallisuutta ja yhteenkuuluvuutta kaikille oppilaille. Koulu on useille lapsille arjen merkittävin ympäristö sosiaalisten suhteiden luomisessa ja niiden ylläpitämisessä.

joilla rakennetun ympäristön kielteisiä vaikutuksia voidaan poistaa.

Epäonnistuneet tilaratkaisut eivät saa estää vammaisia lapsia olemasta yhdenvertainen osa omaa kouluyhteisöään. Kouluympäristön on luotava osallisuutta ja yhteenkuuluvuutta kaikille oppilaille. Koulu on useille lapsille arjen merkittävin ympäristö sosiaalisten suhteiden luomisessa ja niiden ylläpitämisessä. Koulu- ja opetuksenjärjestäjien on varmistettava, että jokaisella lapsella on yhdenvertainen mahdollisuus osallistua opetukseen ja välitunneille.

Jokaisella lapsella on oikeus yhdenvertaiseen oppimisympäristöön ja kuntien on huolehdittava siitä, että tämä toteutuu myös käytännössä.

2.10. Hallituksen sosiaaliturvaleikkaukset heikentävät toimeentuloedellytyksiä

Hallitus antoi useita sosiaaliturvan tasoon ja kohdentumiseen liittyviä lakiesityksiä syksyn 2023 aikana. Näistä lakiesityksistä pyydettiin lausuntoja myös yhdenvertaisuusvaltuutetulta. Valtuutettu on lausunut muun muassa toimeentulotuesta annetun lain muuttamisen sekä sosiaaliturvaetuuksien indeksijäädytystä koskevien hallituksen esitysten yhteydessä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on lausunnoissaan tuonut esiin huolen siitä, että eri sosiaaliturvaetuuksiin tehtävät leikkaukset heikentävät ihmisten toimeentuloedellytyksiä, lisäävät asuntomarkkinoilla syrjintää kokevien määrää sekä lisäävät häättöjä ja maksuhäiriömerkintöjä. Tehdyt toimenpiteet ovat myös ristiriidassa hallituksen ta-

voitteen kanssa poistaa pitkäaikaisasunnottomuus vuoteen 2027 mennessä. Valtuutettu pitää huolehduttavana sitä, että julkinen valta omalla toiminnallaan edistää ihmisten ajautumista viimesijaisen toimeentulotuen ja vapaaehtoistoimin järjestetyn ruoka-avun piiriin.

Valtuutettu on lausunnoissaan korostanut, että perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perus- ja ihmisoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää julkiselta vallalta aktiivisia toimenpiteitä yksilön perusoikeuksien suojaamiseksi. Julkisen vallan on turvattava perustuslain mukaan jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.



Yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi tulee tehdä osana perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia aina, kun on kysymys olennaisista vaikutuksista eri väestöryhmien yhdenvertaisuudelle kuten nyt tehtyjen sosiaaliturvaleikkausesitysten yhteydessä.

Vaikka sosiaaliturvaetuksien tasoa mitoitettaessa on otettava huomioon kulloinkin kansantalouden ja julkisen talouden tila, on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan huomioitava toteutettujen ja toteutettavien leikkausten yhteisvaikutus sekä tehtyjen ratkaisujen kumuloituvat vaikutukset (esimerkiksi PeVL 47/2017 vp, s. 3–4, PeVL 40/2018 vp, s. 3). Henkilö voi saada useita eri sosiaaliturvaetuksia samanaikaisesti, jolloin tehtyjen indeksileikkausten yhteisvaikutus yksittäisen henkilön kohdalla muodostuu herkästi kohtuuttomaksi. Syksyllä 2023 oli lausuntokierroksella useita sosiaaliturvaan kohdistuvia leikkausesityksiä erittäin lyhyellä lausuntoajalla, mikä edelleen vaikeutti esitysten yhteisvaikutusten arviointia. Tämä asettaa tehtyjen toimien vaikutusten seurannalle jatkossa erityisiä vaatimuksia ja mahdollista reagointia, jotta kenenkään oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei vaarantuisi.

Yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi tulee tehdä osana perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia aina, kun on kysymys olennaisista vaikutuksista eri väestöryhmien yhdenvertaisuudelle kuten nyt tehtyjen sosiaaliturvaleikkausesitysten yhteydessä. Lainsäädäntöhankkeiden aikana olisi perusteltua yhdessä relevanttien sidosryhmien kanssa tunnistaa ne ihmisryhmät, joihin valmisteltavan lainsäädännön voidaan olettaa olennaisella tavalla vaikuttavan. Olennaisuuden vaatimus tulee myös hahmottaa suhteessa kyseisten ihmisten elämään, eikä esimerkiksi suhteessa kyseisen ryhmän kokoon, sillä yhdenvertaisuusvaikutukset ovat usein merkityksellisiä juuri vähemmistöryhmien tai erityisen haavoittuvassa asemassa olevien kannalta. Lisäksi hallituksella on YK:n vammaisyleissopimuksen sopimusosapuolena erityinen velvollisuus

osallistaa vammaiset henkilöt heitä koskevaan päätöksentekoon merkityksellisellä tavalla ja oikea-aikaisesti.

2.11. Suomeen tarvitaan sateenkaaripoliittinen toimintaohjelma

Seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvat ihmiset kohtaavat yhä paljon syrjintää, häirintää, vihapuhetta ja jopa väkivaltaa. Suomeen tarvitaan suunnitelmallista, määrätietoista ja pitkäjänteistä politiikkaa seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen oikeuksien ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on suosittanut hallitukselle, että Suomeen laaditaan sateenkaaripoliittinen toimintaohjelma yhdenvertaisuuden suunnitelmallisen ja pitkäjänteisen edistämisen tueksi. Petteri Orpon hallitusohjelmassa ei kuitenkaan ole selkeitä sateenkaaripoliittisia toimenpiteitä.

Toimintaohjelmassa tulisi kiinnittää huomiota muun muassa seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen osallisuuteen, työelämäoikeuksiin ja yhdenvertaisuuteen koulumaailmassa sekä itsemääräämisoikeuteen ja monimuotoisten perheiden oikeuksien toteutumiseen. Lisäksi eri-ikäiset seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvat ihmiset on otettava huomioon terveyteen ja hyvinvointiin liittyvissä kysymyksissä nykyistä paremmin. Toimintaohjelman puitteissa olisi myös toteutettava turvallisuutta edistäviä toimia ja tehostettava viharikoksien ja väkivallan uhan vastaista työtä. Lisäksi toimintaohjelmassa täytyisi huomioida lainsäädännölliset uudistustarpeet sekä seksuaali- ja sukupuolivä-

hemmistöihin kuuluvien ihmisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistävän asenneilmapiirin ja käytäntöjen nykyistä parempi toteutuminen.

2.12. Vankila syrji seksuaalivähemmistöön kuuluvaa vankia poistumislupakäytännöissä

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on lausunut asiasta, joka koski seksuaalivähemmistöön kuuluvan vangin syrjäntäpäilyä vankilan poistumiskäytännöissä. Tapauksessa Rikosseuraamuslaitos syyllistyi yhdenvertaisuuslaissa kiellettyyn syrjintään asettaessaan seksuaalivähemmistöön kuuluvan vangin epäedulliseen asemaan tämän seksuaalisen suuntautumisen vuoksi.

Vankeusrangaistusta vankilassa suorittamassa olleelle seksuaalivähemmistöön kuuluvalla vangilla oli aiemmin myönnetty tärkeän syyn vuoksi poistumislupia kerran kuukaudessa. Tarve poistumislupille oli puolison tapaaminen vankilan ulkopuolella, jotta seksuaalinen suuntautuminen ei paljastuisi muille vangeille. Vankilan henkilöstön vaihtuessa poistumislupahakemuksia alettiin kuitenkin hylätä. Poistumislupien epäämistä perusteltiin siten, että vangille ja hänen puolisolleen oli myönnetty perhetapaamiset vankilalla. Vanki ja hänen aviopuolisonsa eivät kokeneet voivansa käyttää vankilan perhetapaamisia, joten he eivät tavanneet toisiaan neljään kuukauteen kielteisten poistumislupapäätösten vuoksi. Vankeusrangaistuksensa loppupuolella kyseessä olevan vangin seksuaalinen suuntautuminen paljastui muille vangeille.

Seksuaalivähemmistöön kuuluvat vangit kohtaavat edelleen syrjintää, häirintää ja vihapuhetta heihin liittyvän syrjintäperusteen vuoksi, ja ovat haavoittuvassa asemassa muihin vankeihin nähden. Kyseessä olevalla vangilla on vankilassa tapahtuvia tapaamisia koskevan pelon vuoksi ollut aihetta pyytää tapaamisia vankilan ulkopuolella. Samanlaisen pelkoon ei valtuutetun arvion mukaan ole aihetta heteroseksuaalisilla vangeilla, koska heitä kohtaan ei vallitse vastaavia ennakkoluuloja tai suoraa pelkoa häirinnästä ja syrjinnästä seksuaalisen suuntautumisen takia. Puolison tapaamisten keskeyttäminen sekä kyseessä olevan vangin seksuaalisen suuntautumisen paljastuminen muille vangeille ovat tosiasiallisesti saattaneet henkilön muihin nähden epäedulliseen asemaan ja täten vankila syyllistyi tapauksessa syrjintään. Rikosseuraamuslaitos on maksanut yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunnossa suositellun hyvityssumman suoraan kyseessä olleelle vangille (4000 €) häneen kohdistuneesta syrjinnästä.

Miksi kaikkien vankien samanlainen kohtelu on syrjintää?

Se, että vankilaa edustavilla toimijoilla ei voida aineiston perusteella katsoa olleen ainakaan selvää ja yksiselitteistä syrjintätarkoitusta tai, että kyseessä olevaa vankia on mahdollisesti kohdeltu vankilan yleisen käytännön mukaisesti täysin samoin kuin ketä tahansa muutakin, ei kumoa syrjintäoletamaa. Syrjintä voi olla myös välillistä.

Vaikka vankien yhdenvertaisen kohtelun turvaaminen on sinänsä hyväksyttävä tavoite, niin vankilan selvityksestä ei käy ilmi, miten poistumislupahakemusten hylkääminen on ollut omiaan turvaa-

maan tätä tavoitetta, kun sen seurauksena kyseessä olevan vangin tapaamiset ovat keskeytyneet. Kun kyse on edistämisvelvollisesta viranomaistojen toimijasta, ovat keinojen oikeasuhtaisuudelle asetetut vaatimuksen luonnollisesti korkeammat kuin esimerkiksi yksityisen toimijan kohdalla. Valtuutetun arvion mukaan vankila ei esimerkiksi tuonut kyseessä olevalle henkilölle asiassa esille sellaisia vaihtoehtoisia tapoja toteuttaa tapaamiset, joka olisi mahdollistanut tapaamiset vankilassa turvallisesti ilman vaaraa seksuaalisen suuntautumisen paljastumisesta.

Selkeät toimintatavat ja suunnitelmallinen yhdenvertaisuuden edistäminen vähentää syrjinnän riskiä

Rikosseuraamuslaitoksen selvityksessä todetaan, ettei sillä ole erillistä ohjeistusta koskien tärkeän syyn poistumislupien myöntämistä. Vankilan selvityksessä viitataan poistumislupien myöntämistä koskevaan laajaan harkintavaltaan.

Viranomaisen puutteet ohjeistuksessa, ristiriitaisuudet selvityksissä ja kirjaamisissa, epäselvyys säännösten tulkinnasta sekä puutteet yhdenvertaisuussuunnittelun toteutuksessa eivät vastanneet sitä, mitä valtuutetun käsityksen mukaan viranomaiselta edellytetään yhdenvertaisuuden tavoitteellisena edistäjänä sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaajana. Edellä mainitut puutteet ovat omiaan lisäämään sattumanvaraisuutta ja syrjinnän riskiä viranomaistoiminnassa, varsinkin, jos viranomaisella on toimivaltuudet laajaan harkintavallan käyttöön. Tällöin on mahdollista, että vankilahenkilökunnan asenteet ja suhtautuminen yksittäisiin vankeihin saattaa määrittellä sen, missä

määrin kyseisen vankilan seksuaalivähemmistöön kuuluvien vankien yhdenvertaiset oikeudet voivat käytännössä toteutua.

Rikosseuraamuslaitos käyttää viranomaisvaltaa suljetussa laitoksessa ja näin ollen viranomaisella on korostettu vastuu turvata vapautensa menettäneiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen perustuslain 22 §:n mukaisesti. Asiassa on otettava huomioon myös rikosseuraamuslaitoksen velvollisuus edistää suunnitelmallisesti ja tavoitteellisesti yhdenvertaisuuden toteutumista kaikessa viranomaistoiminnassaan. Rikosseuraamuslaitoksen on kiinnitettävä erityistä huomiota toimintatapojen ja vankien oikeuksia koskevien päätöksien läpinäkyvyyteen perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Rikosseuraamuslaitoksen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmassa ei ole yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan huomioitu sateenkaariperheitä tai sitä, millä tavalla seksuaalisen suuntautumisen salaaminen ja syrjinnän tai jopa väkivallan pelko voivat käytännössä vaikuttaa mahdollisuuksiin tavata puolisoa ja/tai perhettä. Yhdenvertaisuussuunnitelmasta ilmenevät puutteet viestivät usein siitä, että kyseisiin asioihin ei ole yhdenvertaisuuden edistämisen näkökulmasta annettu riittävää painoarvoa viranomaistoiminnan järjestämisessä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu edellytti, että Rikosseuraamuslaitos laatii selkeät ja velvoittavat toimintaohjeet seksuaalivähemmistöön kuuluvien vankien ja heidän perheenjäsenten oikeuksien huomioimiseksi. Valtuutettu painotti, että seksuaalivähemmistöön kuuluvien henkilöiden tärkeän syyn poistumislupien myöntämiskäytännöissä tulisi ottaa huomioon vankien ja heidän perheidensä moni-

muotoisuus sekä vangin mahdollinen haavoittuva asema vankilassa. Rikosseuraamuslaitos on ilmoittanut ryhtyvänsä näihin edistämistoimiin osana yhdenvertaisuussuunnittelunsa päivitystä.

Verenluovutuksen kriteerit muuttuivat yhdenvertaisemmiksi: Miesten välisestä seksistä aiheutuva verenluovutuskielto on poistunut

Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea antoi uuden määräyksen veripalvelutoiminnasta, joka tuli voimaan 1.10.2023. Verenluovutuksen soveltuvuus-kriteerejä muutettiin siten, että miesten välisestä seksistä aiheutuva väliaikainen verenluovutuskielto poistettiin määräyksestä. Tämä tarkoittaa sitä, että miesten väliseen seksiin liittyvä varoaikakäytäntö on jatkossa sama kuin miesten ja naisten välisessä seksissä sekä naisten välisessä seksissä. Tähän asti miehillä on ollut neljän kuukauden väliaikainen verenluovutuskielto miesten välisen seksin harrastamisen jälkeen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on työskennellyt vuosien ajan voimaantulleen muutoksen eteen ja ottanut kantaa siihen, että verenluovutuksen kriteerit Suomessa eivät ole yhdenvertaisia. Valtuutettu on katsonut, että Fimean aiempi määräys verenluovutuskielloista ilman hyväksyttävää perustetta asetti miesparit eriarvoiseen asemaan ja oli ongelmallinen yhdenvertaisuuslain syrjintäkiellon näkökulmasta. Muutos on erittäin tärkeä yhdenvertaisuuden ja syrjimyden näkökulmasta.

2.13. Saamelaisten oikeuksissa edelleen vakavia puutteita

Alkuperäiskansa saamelaisten oikeuksien toteutumisessa Suomessa on merkittävistä edistysaskeleista huolimatta edelleen vakavia puutteita. Saamelaisten kielelliset oikeudet on lainsäädännön tasolla turvattu laajalti. Historiassa saamen kielten käyttöä on rajoitettu tai kokonaan kielletty sekä valtion että kirkon puolelta. Nykyään oman kielen käyttökieltojen sijaan saamelaisilla on oikeus oppia omaa kieltään ja kotiseutualueella myös saada koulutusta ja palveluita omalla kielellään. Resurssien puutteen vuoksi oikeuksien toteutumisessa käytännössä on kuitenkin runsaasti ongelmia.

Historian ja nykyisyydenkin osalta on tärkeää voida käsitellä myös vaikeita asioita. On välttämätöntä, että kolonialismin historiasta ja sen vaikutuksista nykyisyydessä käydään Suomessa laajempaa keskustelua. Saamelaisiin kohdistunut kolonialismi on osa tätä historiamme synkempää osaa. Valtioneuvoston käynnistämän Totuus- ja sovintoprosessin tarkoituksena on käsitellä historiallista ja nykyistä syrjintää ja luoda pohjaa saamelaisten oikeuksien paremmalle toteutumiselle. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää totuus- ja sovintokomission työlle myönnettyä jatkoaikaa ja komission työhön kytkeytyvää psykososiaalista tukea erittäin tärkeinä.

Alkuperäiskansa saamelaisten oikeuksien toteutumiseksi on ensisijaisen tärkeää, että saamelaiskäräjälaki uudistetaan. Uudistuksella on saamelaiskäräjien edustajien vahva enemmistön tuki. Suomalainen yhteiskunta ei voi ylläpitää repivää keskustelua saamelaisuudesta viivyttämällä perus-

teettomasti lain uudistamista. Hallituksen esitys saamelaiskärjälain uudistamiseksi annettiin hallitusohjelman mukaisesti vuoden 2023 lopulla ja se on eduskunnan käsittelyssä keväällä 2024.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu jatkaa aktiivista työtä saamelaisten oikeuksien edistämiseksi lakiesityksen käsittelyssä

Vaikka yhdenvertaisuusvaltuutettu saa sidosryhmäkeskusteluissa tietoja saamenkielisten palveluiden yhdenvertaisen toteutumisen ongelmista, saamenkielisten palveluiden puutteesta kannellaan hyvin vähän yhdenvertaisuusvaltuutetulle tai muille laillisuusvalvojille. Kesäkuussa 2023 voimaan tullut yhdenvertaisuuslain muutos mahdollistaa yhdenvertaisuusvaltuutetulle ja yhdenvertaisuutta edistäville yhteisöille hakemuksen tekemisen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan syrjinnän uhria nimeämättä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu tukee saamelaisjärjestöjä hakemusten tekemisessä lautakuntaan, jotta saamelaisten syrjinnästä saadaan oikeuskäytäntöä ja palveluiden yhdenvertaista kehittämistä voidaan vauhdittaa myös lautakunnan asettamilla uhkasakoilla.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu tapasi vuoden 2023 aikana saamelaiskäräjien edustajia useita kertoja. Keskusteluissa on käsitelty saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittamismahdollisuuksia ja laajemmin alkuperäiskansan itsemääräämisoikeuden toteutumista. Valtuutettu osallistui myös saamelaisten parlamentaarisen edustuksen 50-vuotisjuhlaan Inarissa marraskuussa 2023. Yhdenvertaisuusvaltuutettu jatkaa hyvää yhteistyötä myös syksyllä 2023 valittujen saamelaiskäräjien ja sen hallituksen kanssa.

3. Naisiin kohdistuvan väkivallan raportointi

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii naisiin kohdistuvan väkivallan raportointina. Raportoijan tehtävänä on seurata naisiin kohdistuvaa väkivaltaa, kansallisen lainsäädännön ja politiikkatoimien toimivuutta sekä kansainvälisten velvoitteiden toteutumista. Raportoijan tehtävä perustuu naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehtyyn Euroopan neuvoston yleissopimukseen eli niin sanottuun Istanbulin sopimukseen. Suomi on ensimmäinen valtio, jossa toimii kansallinen itsenäinen ja riippumaton naisiin kohdistuvan väkivallan raportointi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu aloitti tässä uudessa lakisääteisessä tehtävässä 1.1.2022.

3.1. Suomi ei ole onnistunut vähentämään naisiin kohdistuvaa väkivaltaa Suomi on edelleen Euroopan väkivaltaisimpia maita naisille

Naisiin kohdistuva väkivalta on piiloutuva ilmiö, sillä väkivallan kokemuksiin liittyy usein häpeää ja pelkoa. Esimerkiksi lähisuhdeväkivallasta vain pie-

ni osa tulee viranomaisten tietoon. Kyselytutkimusten avulla pystytään vähentämään aliraportointia ja saamaan väestötasolle yleistettävää tietoa väkivallan kokemuksista. Tilastokeskus selvitti sukupuolistuneen väkivallan ja lähisuhdeväkivallan yleisyyttä Suomessa osana Euroopan unionin Gender Based Violence -tutkimushanketta, jossa mitataan väkivallan yleisyyttä eri jäsenmaissa.

Vuonna 2023 julkaistun loppuraportin mukaan 16–74-vuotiaista suomalaisista naisista 34 prosenttia oli joskus elämänsä aikana kokenut parisuhteessa kumppaninsa tekemää fyysistä väkivaltaa. Miehillä vastaava luku oli 18 prosenttia. Väestötasolla tämä tarkoittaa, että noin 625 000 naista on kokenut elämänsä aikana fyysistä väkivaltaa ja miehillä vastaava luku on noin 309 000.⁶

Tilastokeskuksen tekemä tutkimus osoitti, että väkivallan kokemukset ovat sukupuolistuneita. Vaikka kaikilla sukupuolilla on kokemuksia väkivallasta, naisten ja miesten kohtaama väkivalta on piirteiltään ja seurauksiltaan erilaista. Miehet kohtaavat naisia useammin tuntemattomien ja puolittujen tekemää väkivaltaa, kun taas naiset kohtaavat väkivaltaa läheisissä suhteissa. Väkivaltaa kohdistetaan

erityisesti nuoriin naisiin ja he joutuvat kärsimään siitä monilla elämänalueilla, kuten työelämässä, vapaa-ajalla ja lähisuhteissa. Väkivallan sukupuolistuneisuus ilmenee erityisesti seksuaaliväkivallassa, joka kohdistuu yleensä naisiin. Naiset kohtaavat miehiä useammin myös toistuvaa väkivaltaa, josta on seurannut fyysisiä vammoja ja psyykkistä oireilua. Tutkimustulokset osoittivat lisäksi, että väkivaltaa ja häirintää tehtiin myös verkon välityksellä.⁷

Naisiin kohdistuva väkivalta tarkoittaa väkivaltaa, joka kohdistuu naisiin heidän sukupuolensa takia. Yleisiä naisiin kohdistuvan väkivallan esiintymismuotoja ovat lähisuhdeväkivalta, parisuhdeväkivalta, seksuaaliväkivalta ja seksuaalinen häirintä.

Sukupuolistunut väkivalta tarkoittaa, että eri sukupuolten kokemuksissa, motiiveissa ja seurauksissa on huomattavia sukupuolten välisiä eroja. Myös väkivallan tunnistamisessa ja yhteiskunnan suhtautumisessa väkivaltaan on sukupuolistuneita eroja. Puhumalla sukupuolistuneesta väkivallasta halutaan tehdä näkyväksi sitä jatkuvaa neuvottelua ja kamppailua, mitä käydään sukupuolen merkityksestä väkivaltatilanteissa, auttamisen ja oikeusjärjestelmän käytännöissä sekä julkisessa keskustelussa.

Tilastokeskuksen tutkimuksesta kävi ilmi naisten kokeman seksuaalisen väkivallan yleisyys ja vakavuus. Naisista 43 prosenttia oli kokenut joskus elämänsä aikana seksuaaliväkivaltaa ja miehistä näin kertoi 12 prosenttia. Seksuaaliväkivalta oli seurauksiltaan vakavaa, ja se aiheutti enemmän fyysisiä ja

psyykkisiä oireita kuin mikään muu tutkimuksessa kysytty väkivallan muoto. Seksuaaliväkivaltaa tapahtui monenlaisissa elämäntilanteissa. Tekijöinä oli tuntemattomia miehiä, tuttavია, ystäviä, sukulaisia, esihenkilöitä, opettajia ja muita vastaavassa auktoriteettiasemassa olevia henkilöitä, mutta myös nykyisiä tai entisiä parisuhdekumppaneita.⁸

Yksi huolestuttavista tutkimustuloksista liittyi siihen, että monilla naisilla lähisuhdeväkivalta oli eri elämänvaiheissa läsnä. Väkivallan kierre oli myös ylisukupolvinen. Lapsuudessa koettu ja todistettu väkivalta altisti selkeästi myöhemmin elämässä tapahtuvalle väkivallalle.⁹

Toistuvat väkivallan kokemukset ilmenivät myös tutkittaessa Seri-tukikeskusten asiakkaita. Vuonna 2023 julkaistun raportin mukaan puolella kyselyyn vastanneista asiakkaista oli aikaisempia kokemuksia seksuaaliväkivallasta tai fyysisestä väkivallasta.¹⁰ Seri-tukikeskusten perustaminen vuonna 2017 liittyi Istanbulin sopimusvelvoitteiden täyttämiseen. Vuonna 2023 Suomessa toimi yhteensä 24 eri tukikeskusta, joissa tarjotaan seksuaaliväkivaltaa kokeneille yli 16-vuotiaille mahdollisuus tukipalveluihin, oikeustieteelliseen ja lääketieteelliseen tutkimukseen sekä hoitoon ja seurantaan.¹¹ Raportin tutkimusajankohtana HUS-Seri-keskuksen ensikäyntiasiakkaista puolet oli alle 25-vuotiaita ja valtaosa oli naisia (96 %). Rikosilmoituksen tekeminen ei ole edellytyksenä asiakkuudelle. Tutkimusraportin mukaan asiakkaista kuitenkin 74 prosenttia teki harkinnan jälkeen rikosilmoituksen poliisille.¹² Luku on huomattavan korkea ja se kertoo tukipalvelujen järjestämisen tärkeydestä. Tilastokeskuksen tutkimuksessa parisuhteen ulkopuolella seksuaaliväkivaltaa kokeneista vain neljä prosenttia naisuhreista teki ilmoituksen poliisille

ja nykyisen tai entisen kumppanin tekemästä seksuaaliväkivallasta ilmoitti poliisille 18 prosenttia.¹³ On tärkeää kohdata seksuaaliväkivaltaa kokeneet henkilöt sensitiivisesti ja turvallisessa ilmapiirissä sekä uskoa heidän kertomuksensa ilman syyllistämistä, sillä tämä edistää väkivallasta selviytymistä ja luo rohkeutta rikosilmoituksen tekemiseen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää huomiota siihen, että Seri-keskusten toiminnan turvaaminen ja kehittäminen on erittäin tärkeää. Seksuaaliväkivaltaa kokeiden tarvitseman avun ja riittävän pitkäkestoisen hoidon järjestäminen vähentää muutoin herkästi piiloon jäävää rikollisuutta ja lisää väkivaltaan syyllistyneiden saattamista rikosvastuuseen.

Väkivaltaa mittaavissa kyselytutkimuksissa on vahvuuksia ja heikkouksia. Yhtenä vahvuutena on, että kyselytutkimukset tuottavat viranomaisen tietolähteistä riippumatonta tietoa. Poliisin tilastoimaan väkivaltaan vaikuttavat sen omat käytännöt sukupuolistuneen väkivallan tunnistamisessa ja kirjaamisessa. Väkivallan kokijat eivät välttämättä halua tai uskalla tehdä ilmoitusta poliisille. Vastaavaa aliraportointia tapahtuu sosiaali- ja terveyspalveluissa, joissa väkivallasta ei kysytä tai sitä ei kirjata. Kyselytutkimusten heikkoutena on tavoittaa väkivallan toistuvuutta tai vakavuutta. Parisuhdeväkivallalle on ominaista, että väkivallantekijä pystyy hallitsemaan väkivallan kokijaa käyttämänsä väkivallan ja sen uhan avulla. Väkivallan kokija voi joutua päivittäisessä elämässään varautumaan jatkuvasti väkivaltaan. Pelkoa ja pelon ilmapiiriä on kuitenkin vaikea mitata kyselytutkimuksissa. Väestökeskelyt eivät myöskään tavoita yhteiskunnan marginaaleissa eläviä naisia, kuten asunnottomia tai vankilarangaistusta suorittavia naisia.

3.2. Suomen on sitouduttava torjumaan väkivaltaa kaikilla päätöksenteon tasoilla

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa korostuu tavoite Suomesta turvallisena maana. Väkivaltaa halutaan torjua erityisesti tukeutumalla rikosoikeudellisiin keinoihin eli vahvistamalla jälkikäteistä puuttumista väkivaltaan. Naisiin kohdistuvan väkivallan osalta yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää kuitenkin erityisen tärkeänä hallitusohjelmakirjausta, jonka mukaan naisiin kohdistuvaa väkivaltaa torjutaan vahvistamalla ennaltaehkäisyä ja tunnistamista viranomaisissa, kunnissa ja hyvinvointialueilla. On hyvä, että nykyinen hallitus tunnistaa niin väkivallan sukupuolistuneen luonteen kuin tarpeen torjua nimenomaisesti naisiin kohdistuvaa väkivaltaa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu teki vuonna 2023 kyselyn järjestöille ja tutkijoille Orpon hallitusohjelmasta. Vastausten mukaan hallitusohjelmassa on monia tärkeitä kirjauksia naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämiseksi. Kritiikkiä esitettiin konkretian puutteesta, sillä ohjelmassa ei aina täsmennetä keinoja, joilla sinänsä kannatettavana pidettyyn tavoitteeseen pyritään. Myös seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen näkökulma puuttuu ohjelmasta. Huolta kannettiin lisäksi STEA-rahoituksen riittävydestä ja osoittamisesta naisiin kohdistuvan väkivallan vastaiseen työhön.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toi esille edellisessä vuosikertomuksessaan, miten kansainvälinen ihmisoikeusnormisto, johon Suomi on sitoutunut, velvoittaa kokonaisuutena valtiota suojelemaan naisia tehokkaasti väkivaltaa vastaan. Kertomuksessa käytiin läpi varsinkin YK:n naisten syrjinnän vastaista sopimusta (CEDAW) ja sen noudattamista valvovan CEDAW-komitean kannanottoja Suomen osalta 1990-luvulta alkaen. Euroopan neuvoston piirissä vuonna 2011 hyväksytty Istanbulin sopimus on jatkumo kansainväliselle kehitykselle, jossa tunnustetaan naisiin kohdistuva väkivalta rakenteellisena ongelmana ja syrjintänä. Kansainvälisen oikeuden mukaan naisten ihmisoikeudet, kuten oikeus elämään, henkilökohtaiseen turvallisuuteen ja terveyteen, eivät toteudu, jos valtiolta ei sitoudu torjumaan naisiin kohdistuvaa väkivaltaa. Valtion on puututtava väkivaltaan myös silloin, kun väkivaltaa tapahtuu yksityishenkilöiden välillä, kuten esimerkiksi parisuhteessa. Istanbulin sopimuksessa on nimenomainen säännös valtion huolellisuusveloitteesta, ja Istanbulin sopimusta voidaan muutoinkin pitää veloitteiden osalta pisimmille menevänä ihmisoikeussopimuksena väkivaltaa vastaan. Sopimus perustuu ajatukselle, että tehokas väkivallan torjuminen nojaa neljään pilariin: 1. ennaltaehkäisyyn (prevention), 2. suojeluun (protection), 3. rikosvastuuseen saattamiseen (prosecution) ja 4. koordinoituihin toimiin (co-ordinated mechanisms). Istanbulin sopimuksen yksittäiset sopimusveloitteet voidaan jaotella näiden pilareiden alle. Jos sopimusvaltio ei huomioi kaikkia pilareita, toimet eivät ole tasapainossa eikä väkivallan vastainen työ ole tehokasta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnitti vuonna 2023 huomiota erityisesti neljänteen pilariin eli kansallisiin rakenteisiin, resursseihin ja tietopohjaan. Val-

tuutettu totesi sekä Istanbulin sopimuksen noudattamista arvioivalle osapuolten komitealle että sopimusta valvovalle itsenäiselle asiantuntijakomitealle GREVIO:lle, että Suomelta puuttuu pitkäjänteinen ja kokonaisvaltainen naisiin kohdistuvan väkivallan vastainen strategia, jossa eri toimijat olisi selkeästi vastuutettu ja toimenpiteitä varten olisi osoitettu väkivallan laajuutta vastaava resursointi.

CEDAW = YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus.

Istanbulin sopimus = Euroopan neuvoston yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta.

GREVIO = Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan asiantuntijaryhmä.

NAPE = Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunta.

STEA = Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus, joka on sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimiva valtionapuviranomainen.

3.2.1. NAPE:n käytettävä toimivaltuuksiaan täysimääräisesti

Valtioneuvoston asetuksella on päätetty, että Istanbulin sopimuksen edellyttämien toimenpiteiden yhteensovittamisesta vastaa kansallisesti NAPE, eli Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunta. NAPE:ssa on edustus kaikilta hallinnonaloilta ja neljä asiantuntijajäsentä: ihmisoikeuskeskuksesta, sosiaali- ja terveysministe-

riön tasa-arvoyksiköstä sekä tasa-arvovaltuutetun ja yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistoista. Käytännössä toimien koordinointi on tarkoittanut Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelman valmistelua ja toteutumisen seurantaa. NAPE:n roolin osalta on huomattava, ettei NAPE:n varsinaisilla jäsenillä ole valtaa päättää edustamansa hallinnonalan toimista, eivätkä jäsenet itse ole vastuusemassa huolehtimassa suunniteltujen toimenpiteiden toimeenpanosta. Poliittinen päätöksenteko ja toimenpiteiden toteuttaminen eivät siis kuulu NAPE:n toimivaltaan. Sen sijaan Istanbulin sopimuksen velvoitteet ja valtioneuvoston asetuksen mukaiset NAPE:n tehtävät edellyttävät, että koordinoinnin lisäksi NAPE seuraa ja arvioi kansallista politiikkaa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu rohkaisee NAPE:a ottamaan nykyistä aktiivisemmän roolin kansallisten toimien jatkuvassa arvioinnissa.

Tällä hetkellä meneillään on toinen kansallinen, määräaikainen Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelma vuosille 2022–2025. Toimeenpanosuunnitelman toimenpiteet on ollut tarkoitus toteuttaa ilman erillisrahoitusta jokaisen vastuorganisaation omasta budjetista, eli osana näiden organisaatioiden muuta toimintaa. Toisaalta on huomattava, ettei toimeenpanosuunnitelma ole ainoa kansallinen väkivallan vastainen politiikkaohjelma, vaan esimerkiksi Kansallinen lapsistrategia, Väkivallaton lapsuus -toimenpidesuunnitelma 2020–2025 ja Lanzaroten sopimuksen toimeenpanosuunnitelma 2022–2025 sisältävät väkivallan vastaisia toimia ja niihin on osin kohdistettu erillisrahoitusta. Näissä ohjelmissa väkivaltaa ei kuitenkaan tarkastella johdonmukaisesti ja läpileikkaavasti sukupuolinäkökulmasta.



Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää ongelmallisena, että naisiin ja tyttöihin kohdistuvaa väkivaltaa ei käsitellä johdonmukaisesti sukupuolten tasa-arvo-ongelmana ja ihmisoikeuskysymyksenä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa pitävänsä hyvänä väkivallan vastaisen työn nostamista toimintaohjelmiin ja eri hallinnonalojen toimien kokoamista yhteen. Määräaikaiset, eri aikaan eri vastuuministeriöiden ohjauksessa laaditut ja toteutetut toimintaohjelmat¹⁴ lisäävät kuitenkin riskiä siitä, ettei väkivallan torjunta ole kokonaisvaltaisesti kansallisella tasolla koordinoitua ja selvästi vastuutettua valtioneuvostossa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää lisäksi ongelmallisena, että naisiin ja tyttöihin kohdistuvaa väkivaltaa ei käsitellä johdonmukaisesti sukupuolten tasa-arvo-ongelmana ja ihmisoikeuskysymyksenä. Esimerkiksi Sanna Marinin hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa 2020–2023 ei viitattu Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelmaan, ainoastaan erilliseen, edellisen hallituskauden naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaohjelmaan 2020–2023.

Tasa-arvoasioista vastaava ministeri Sanni Grahn-Laasonen kutsui syksyllä 2023 koolle pyöreän pöydän keskustelemaan tasa-arvopolitiikkaan liittyvistä toiveista. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tätä hyvänä käytäntönä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toi omassa puheenvuorossaan esille, ettei sukupuolten tasa-arvo voi toteutua Suomessa, jos naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ei tunnusteta tasa-arvo-ongelmaksi.

Tällä hetkellä ei ole tiedossa, otetaanko nykyhallituksen tasa-arvo-ohjelmassa huomioon naisiin kohdistuva väkivalta ja miten ohjelma asettuu suhteessa Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelmaan. Epätietoisuutta vallitsee myös siitä, kuka vastaa valtioneuvostossa siitä, että valtioneuvosto ryhtyy toimiin väkivallan vastaisen työn vakinaistamiseksi ja sen rakenteen selvittämiseksi eduskunnan tasa-arvopoliittisesta selonteosta antaman lausuman mukaisesti.

Istanbulin sopimuksen näkökulmasta sopimuksen kansallisessa toimeenpanosuunnitelmassa näkyy heikosti jäsenyys väkivallan vastaisesta työstä, jossa tarvitaan yhtä lailla ennaltaehkäisyä, väkivallankokijoiden tukea ja tekijöiden vastuuseen saattamista. Rikosvastuuseen ja rikosoikeusjärjestelmään liittyvät toimet toteutettiin edellisellä hallituskaudella erillään Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelmasta, eikä nyt ole tietoa, miten uudet rikosten torjuntaan liittyvät hallitusohjelmakirjaukset näkyvät, jos näkyvät lainkaan, Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelmasa vuosien 2024–2025 aikana.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee, että Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelmaa arvioidaisiin huolellisesti ja mahdollisten lisätoimen-

piteiden tarvetta tarkasteltaisiin ottaen huomioon nykyhallituksen tahto torjua naisiin kohdistuvaa väkivaltaa. Vastaavasti tulevassa hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa tulee ottaa kantaa naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja väkivaltaan liittyviin hallitusohjelmakirjauksiin. Valtuutettu toteaa, että kansallisen tason koordinaatio ei saa jäädä puutteelliseksi siitä syystä, että eri hallinnonalojen ja poliittisen johdon vastuu toimeenpanosta on epäselvä.

Istanbulin sopimuksen noudattamista arvioiva osapuolten komitea kehotti kesäkuussa 2023 antamissaan johtopäätöksissä Suomea sisällyttämään kansalliseen toimintaohjelmaan kaikki sopimuksen mukaiset väkivallan muodot ja varmistamaan toimille riittävä rahoitus. GREVIO puolestaan antaa omat johtopäätöksensä Suomen tilanteesta loppuvuodesta 2024. Suomi on tätä ennen vastannut syksyllä 2023 GREVIO:n temaattiseen kysymyssarjaan ja GREVIO on tehnyt Suomeen alkuvuodesta 2024. Myös yhdenvertaisuusvaltuutettu on arvioinut Suomen tilannetta GREVIO:lle ja nostanut esille havaitsemiaan epäkohtia.



**Hyvinvointialueiden
tulee vakiinnuttaa
väkivallan vastaisen työn
koordinaatorakenteet – tämä
pitää varmistaa lainsäädännöllä.**

3.2.2. Hyvinvointialueiden väkivallan vastaisen työn rakenteet varmistettava lainsäädännöllä

Kuntien ja hyvinvointialueiden osalta Orpon hallitus aikoo arvioida hallitusohjelman mukaan velvoittavan lainsäädännön tarvetta väkivallan ehkäisyn ja väkivallan vastaisen työn rakenteiden vahvistamisessa. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL) laati vuonna 2022 kansalliset ohjeet lähisuhdeväkivallan ehkäisyn koordinaatorakenteiden ja lähisuhdeväkivallan vastaisen toiminnan järjestämiseksi. THL:n ohjeiden mukaan jokaisella alueella tulisi esimerkiksi olla lähisuhdeväkivallan ehkäisyn työryhmä ja lähisuhdeväkivaltakoordinaattori.

THL kartoitti loppuvuodesta 2023, miten lähisuhdeväkivallan vastainen työ on järjestetty hyvinvointialueilla ja onko sen antamien ohjeiden noudattamisessa ilmennyt ongelmia. Kyselyyn annetusta vastauksista kävi ilmi, että väkivallan vastaisen työn rakenteissa, koordinoinnissa ja palveluissa on suurta alueellista vaihtelua. Vain noin puolella alueista oli lähisuhdeväkivallan ehkäisyn työryhmä ja työryhmien kokoonpanot vaihtelivat huomattavasti. Koordinaattorien osalta kolme neljäsosaa vastajista totesi, että alueelle oli osoitettu jonkinlainen henkilöresurssi koordinaattorityöhön tai että nimitäminen oli vielä kesken. Kysyttäessä millaista tukea väkivallan vastainen työ tarvitsee hyvinvointialueilta, peräänkuulutettiin yleisemmin johtajien sitouttamista väkivallan vastaiseen työhön. Kansalliselta tasolta toivottiin vahvoja suosituksia, hyvää ohjausta ja väkivaltatyön järjestämiseen velvoittavan lainsäädännön edistämistä. Suurimpina puutteina pidettiin ammattilaisten koulutuksen puutetta ja olemassa olevien väkivallan vastaisen työn

menetelmien käytön puutteellista seuranta. Yhdenvertaisuusvaltuutetun sidosryhmien kanssa käydyissä keskusteluissa nousi esille myös ammattilaisten väkivaltatyössä tarvitsema jatkuva tuki, jota auttaisi mahdollisuus saada konsultaatioapua arvioitaessa esimerkiksi väkivaltaa kokeneen asiakkaan tilannetta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kannattaa THL:n ohjeiden mukaisesti lähisuhdeväkivallan työn poikkihallinnollista ja moniammatillista koordinaatiota. Työryhmien osalta valtuutettu pitää huolestuttavana sitä, että THL:n kyselyn perusteella työryhmät eivät sijoitu ylimmälle poikkihallinnolliselle tasolle. Ohjeiden mukainen korkea hallinnollinen taso varmistaisi, että työryhmä tuottaa tietoa ja osallistuu ylimmän hallinnon tason valmisteluun ja strategiseen johtamiseen. Myös työryhmien kokoonpanoissa on ilmeisen paljon vaihtelua eikä raportista käy esimerkiksi ilmi, miten johdonmukaisesti terveydenhoito on edustettuna ryhmien kokoonpanoissa. Terveystuon huollon edustus olisi tärkeää, koska terveydenhuollossa pitäisi olla laajamittaisesti käytössä väkivallan tunnistamisen menetelmät ja kyky ohjata väkivallan kokijoita erityispalveluihin. Lähisuhdeväkivaltakoordinaattorien osalta valtuutettu pitää tärkeänä, että koordinaattoreilla on tosiasiallinen mahdollisuus käyttää työaikaansa väkivallan vastaiseen työhön ja että resurssi on vakituinen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kannattaa velvoittavaa lainsäädäntöä, jossa varmistetaan lähisuhdeväkivallan vastaisen työn koordinaatorakenteet ja toimivat palveluketjut. Lainsäädäntöä edeltävässä selvitystyössä tulisi huomioida naisiin kohdistuvan väkivallan erityispiirteet ja sukupuolierityisten palvelujen tarve. Haavoittuvassa asemassa olevilla väkivallan kokijoilla voi myös olla erityisiä

tarpeita, jotka on otettava huomioon palvelupolkuja rakennettaessa.

3.3. Tietopohjaa naisiin kohdistuvasta väkivallasta on kehitettävä

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnitti jo edellisessä vuosikertomuksessaan huomiota siihen, ettei tietopohja naisiin kohdistuvasta väkivallasta ole riittävä. Kokonaiskuvaa naisten erilaisten väkivaltakokemusten yleisyydestä ja pääsystä avun piiriin on vaikea muodostaa. Väkivallan tunnistamisesta peruspalveluissa ja palveluun ohjauksesta tai väkivaltatapausten käsittelystä rikosoikeusjärjestelmässä ei kerätä systemaattisesti tietoa. Valtuutettu on jo aiemmin suositellut, että tiedonkeruuta ja tietojärjestelmiä on kehitettävä.

Istanbulin sopimuksessa edellytetään, että sopimusvaltioiden päätöksenteko perustu tietoon ja tutkimukseen. Sopimuksen 11 artiklassa säännellään valtion velvollisuudesta

- koota säännöllisin väliajoin eriteltyjä tilastotietoja eri väkivaltamuotojen esiintymisestä;
- tukea tutkimusta, jotta saadaan tietoa väkivallan juurisyistä ja seurauksista, esiintyvyydestä, rikosvastuuseen johtaneista tapauksista sekä eri toimien tehokkuudesta;
- pyrkiä tekemään säännöllisin väliajoin väestöpohjaisia tutkimuksia, jotta voidaan arvioida eri väkivallan muotojen laajuutta ja kehityssuuntia.

Artiklan mukaiset tiedot on annettava asiantuntijaryhmä GREVIO:lle, ja tietojen perusteella on mahdollista tehdä sopimusvaltioiden välillä kansainvälistä vertailua. Lisäksi sopimusvaltion on varmistettava, että tiedot ovat julkisia ja ne ovat yleisön saatavilla. Yhdenvertaisuusvaltuutettu totesi Istanbulin sopimuksen osapuolten komitealle, että Suomessa ei ole vastuuviranomaista, joka keräisi tietoa naisiin kohdistuvan väkivallan eri muodoista päätöksenteon ja vaikutusarvioinnin tueksi. Osapuolten komitea kehottikin Suomea huolehtimaan, että kaikilla hallinnonaloilla kerätään säännöllisesti eriteltyä tietoa väkivallasta, jotta naisiin kohdistuvan väkivallan yleisyys ja naisten kokemukset tulevat näkyviksi, ja niiden perusteella voidaan ohjata päätöksentekoa.

NAPE:sta annetun asetuksen mukaan NAPE sovitaa yhteen Istanbulin sopimuksen 11 artiklassa tarkoitettua tietojen kokoamista sekä tarkastelee sen tuloksia ja tiedottaa niistä. Tällaista tietojen yhteen kokoamista ja tarkastelua NAPE ei ole kuitenkaan yhdenvertaisuusvaltuutetun käsityksen mukaan toistaiseksi tehnyt.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kannattaa Euroopan unionissa valmisteilla olevaa ehdotusta direktiiviksi naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjunnasta. Komission ehdotuksen mukaan jäsenvaltioilla on oltava järjestelmä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa tai lähisuhdeväkivaltaa koskevien tilastojen kehittämistä sekä tilastotietojen keräämistä, tuottamista ja levittämistä varten (44 artikla). Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulisi tehdä viiden vuoden välein väestöpohjainen tutkimus tietojen keräämiseksi. Jäsenvaltioiden olisi myös arvioitava direktiivin soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen yleisyyttä ja suuntauksia.

EU:n neuvoston yleisnäkemyksistä direktiiviehdotuksesta saavutettiin kesäkuussa 2023, ja vaikka näkemys sisälsi joitakin muutoksia jäsenvaltioiden tiedonkeruuelvoitteesta, ei itse velvoitteesta ollut haluttu luopua. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että Suomi kannattaa niin Euroopan unionissa kuin kansallisesti vahvaa tietopohjaa naisiin kohdistuvan väkivallan torjunnassa. Kun otetaan huomioon Suomea jo velvoittava Istanbulin sopimuksen 11 artikla, Suomen tulee parantaa tiedonkeruun laajuutta ja systemaattisuutta. Tietoja on koottava säännöllisesti yhteen, mikä tekee mahdolliseksi seurata ja arvioida väkivallan vastaisen toimien tehokkuutta.

3.3.1. Pyöreät pöydät vahvistavat raportoijan tietopohjaa

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toiminta naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana on tietoperusteista. Tietopohjan vahvistamiseksi valtuutettu järjesti vuonna 2023 neljä pyöreän pöydän tapaamista. Tavoitteena oli syventyä temaattisesti naisiin kohdistuvaan väkivaltaan liittyviin ilmiöihin ja ongelma-kohtiin erityisesti väkivallankokijoiden avun ja tuen tarpeen näkökulmasta. Pyöreissä pöydissä käsiteltiin eron jälkeistä väkivaltaa ja vainoa palvelujärjestelmän näkökulmasta, taloudellista väkivaltaa oikeudellisena kysymyksenä sekä seksuaalikasvatusta väkivaltaa ennaltaehkäisevänä toimenä. Lisäksi järjestettiin pyöreä pöytä marginalisoiduista naisista ja heidän kohtaamastaan väkivallasta. Tapaamisiin kutsuttiin osallistujia järjestöistä, tutkijoista ja vastuuviranomaisista sekä kokemusasiantuntijoita. Pyöreissä pöydissä paikannettiin hyviä ja huonoja käytäntöjä, ja pohdittiin erilaisia vaihtoehtoja ongelmien ratkaisemiseksi. Pyöreät pöydät on koet-

tu toimivaksi käytännöksi lisätä tietoa, käydä vuoropuhelua ja vahvistaa sidosryhmätyöskentelyä.

3.4. Ennaltaehkäisevä työ on aloitettava lapsista ja lasten kanssa toimivista ammattilaisista

Naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan ennaltaehkäisy on yksi Istanbulin sopimuksen peruspilareista (1. pilari). Koulutus, kasvatus ja valistus ovat avainasemassa ennaltaehkäisevässä työssä. Istanbulin toimeenpanosuunnitelmassa ennaltaehkäisyä ei ole nostettu keskeiseen asemaan. Toimeenpanosuunnitelman puitteissa toteutetaan vain maahanmuuttajille ja heidän kanssaan toimiville ammattilaisille suunnattua tiedottamista ja



Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää valitettavana, ettei kansallisella tasolla seksuaalikasvatusta nosteta nimenomaisesti naisiin kohdistuvan väkivallan torjunnan välineeksi ja tarkastella myös Istanbulin sopimuksen näkökulmasta.

koulutusta. Kun GREVIO tiedusteli temaattisella valvontakierroksellaan vuoden 2023 lopussa Suomelta ennaltaehkäisevistä toimista, hallitus luetteloi raportissaan lähinnä erilaisia määräaikaista hankkeita, joilla on yleisesti edistetty sukupuolten tasa-arvoa ilman väkivallan torjumisen näkökulmaa tai kyse oli ollut kampanjoista, joissa on lisätty tietoisuutta tietyistä sukupuolistuneen väkivallan muodoista, kuten seksuaalisesta häirinnästä tai tyttöjen ja naisten sukuelinten silpomisesta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää valitettavana, ettei kansallisella tasolla seksuaalikasvatusta nosteta nimenomaisesti naisiin kohdistuvan väkivallan torjunnan välineeksi ja tarkastella myös Istanbulin sopimuksen näkökulmasta.

Suomessa on kuitenkin useita toimijoita, jotka ovat tehneet pitkäjänteistä työtä seksuaali- ja lisääntymisterveyden ja -oikeuksien puolesta. Esimerkiksi THL vastaa seksuaaliterveyden kansallisesta ohjauksesta ja kehittämistyöstä sekä kuntien tukemisesta. Väestöliitto edistää seksuaali- ja lisääntymisterveyttä ja -oikeuksia ja Väestöliiton aloitteesta perustettiin vuonna 2018 Seksuaalioikeusverkosto edistämään seksuaalioikeuksia. Verkoston toiminnan painopisteet ovat kokonaisvaltainen seksuaalikasvatus ja seksuaaliväkivalta, ja verkoston avulla kansalaisyhteiskunta voi valvoa seksuaalioikeuksien toteutumista.

Valtuutetun mukaan Suomessa tarvitaan määrätietoisia toimia huolehtia naisiin kohdistuvan väkivallan ennaltaehkäisystä ja tämän pitäisi näkyä myös Istanbulin sopimuksen toimeenpanossa. Ennaltaehkäisyä ja kokonaisvaltaista seksuaalikasvatusta olisi luontevaa tarkastella vuonna 2023 tehtyjen lainsäädäntöuudistusten jäljiltä. Suomessa tuli seksuaalista itsemääräämisoikeutta korosta-

va rikoslain uudistus voimaan vuoden 2023 alussa. Uusi seksuaalirikoslainsäädäntö vahvistaa Suomessa suostumuskulttuuria. Tämän lisäksi tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslakeja muutettiin siten, että velvoite laatia tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma laajennettiin koskemaan myös varhaiskasvatusta. Edistämiselveloitteiden piirissä olivat jo aikaisemmin opetuksen järjestäjät perusopetuksesta alkaen, viranomaiset ja työnantajat. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää näitä lainsäädäntöuudistuksia huomattavina muutoksina kansallisessa lainsäädännössä väkivaltaa vastaan ja yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon puolesta.



Häirintä varsinkin verkossa on erityisesti tytöille arkipäiväistä, mutta vain harva kertoo ikävistä tai edes vakavimmista tapauksista aikuisille.

Valtuutettu kutsui vuonna 2023 pyöreään pöytään eri toimijoita ja asiantuntijoita keskustelemaan varhaiskasvatuksesta ja perusopetuksesta väkivallan ennaltaehkäisyn näkökulmasta. Pyöreässä pöydässä tarkasteltiin seksuaalikasvatuksen nykytilaa kouluissa ja varhaiskasvatuksessa, ja nostettiin esille myös lasten omia kokemuksia tutkimusten sekä lasten ja nuorten kanssa toimivien järjestö-

jen kautta. Lasten ja nuorten kokemuksissa sukupolvien välillä vallitsee kuilu, eivätkä aikuiset ymmärrä heidän maailmaansa, sosiaalista mediaa tai digitaalisen vuorovaikutuksen todellisuutta. Häirintä varsinkin verkossa on erityisesti tytöille arkipäiväistä, mutta vain harva kertoo ikävistä tai edes vakavimmista tapauksista aikuisille.

Tapaamisen perusteella vaikuttaa selvältä, että alaikäisten kanssa toimivien ammattikasvattajien ja opettajien kyky toimia turvallisena aikuisena ja seksuaalikasvattajana ei ole aina riittävällä tasolla. Haitallisia stereotyyppioita kyseenalaistava sukupuolisensitiivinen seksuaalikasvatus ja pienten lasten kehotunnekasvatus toteutuvat vaihtelevasti eri puolella Suomea. Ammattilaisille on tarjolla laadukasta, usein järjestöjen tuottamaa koulutusta seksuaalikasvatuksesta, mutta koulutus on pääasiassa täydentävää ja vapaaehtoista. Opetushallitus on puolestaan koonnut tietoa [Ei kaikelle väkivallalle -sivustolle](#) tietoa, ohjeita ja työkaluja siihen, miten tunnistaa ja puuttua kiusaamiseen, häirintään, syrjintään ja väkivaltaan.

Varhaiskasvatuksessa ja opetuksessa ei tunnisteta seksuaalikasvatusta väkivallan vastaisen työn kulmakivenä. Seksuaalikasvatusta ei pidetä johdonmukaisesti lapsiin kohdistuvan väkivallan ja sukupuolistuneen väkivallan ennaltaehkäisyn välineenä, tai osana tasa-arvopolitiikkaa. Seksuaalikasvatusta ei ole myöskään kytketty selvästi esimerkiksi varhaiskasvatuksen ja oppilaitosten tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämistyöhön. Tasa-arvolaki ja yhdenvertaisuuslaki velvoittavat viranomaisia, opetuksen ja varhaiskasvatuksen järjestäjiä sekä työnantajia edistämään aktiivisesti yhdenvertaisuutta ja sukupuolten tasa-arvoa sekä torjumaan syrjintää. Koska näillä edistämismittareilla on jo vakiintu-

nut asema lainsäädännössä ja ne tunnetaan suhteellisen hyvin, yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo säännösten muodostavan hyvän kehikon väkivaltaa ennaltaehkäiseville toimille. Varhaiskasvatuksessa ja koulumaailmassa velvoitteiden noudattamista tukee Opetushallitus, ja sitä valvoo omalta osaltaan tasa-arvovaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tarkoituksenmukaisena sisällyttää Istanbulin sopimuksessa tarkoitettuja ennaltaehkäisyn toimia, mukaan lukien seksuaali- ja kehotunnekasvatus, järjestelmällisesti laissa määriteltyihin yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmiin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää lisäksi tärkeänä, että ammattilaisten osaamista vahvistetaan. Seksuaalikasvatukseen liittyviä koulutussisältöjä, joissa painotetaan ihmisoikeuksia ja sukupuolistuneen väkivallan torjumista, pitäisi olla eri tutkintojen peruskoulutusvaiheessa. Tärkeää on myös seurata ja arvioida digitalisaation vaikutuksia ja pohtia, vastaako nykyinen häirintään ja väkivallan vastainen sääntely riittävästi lasten ja nuorten suojan tarpeeseen.

3.5. Parisuhdeväkivaltaa ei tunnisteta ja liian harva saa apua

Tilastokeskuksen vuonna 2023 lähisuhdeväkivallasta julkaiseman tutkimuksen mukaan naisten kokema parisuhdeväkivalta oli luonteeltaan toistuvaa, ja sen aiheuttamat seuraukset olivat vakavia. Väkivaltaa parisuhteessaan kokeneista naisista vain harva haki itselleen apua tai ilmoitti väkivallasta poliisille. Tilastokeskuksen tekemästä tutkimuksesta kävi

ilmi, että väkivalta naisten kokemana jää harvoin yksittäiseksi tapahtumaksi. Suurin osa naisista koki jatkuvaa väkivaltaa parisuhteessa, jossa mies käytti useita erilaisia väkivallan muotoja naista kohtaan. Naiset kokivat pelottelua, uhkailua ja vapaudenrajoittamista. Myös toistuvan henkisen väkivallan kokemuksia kasaantui naisille. Seksuaaliväkivalta parisuhteessa raportoi noin joka kymmenes nainen.¹⁵

Väkivallan tavoin myös väkivallan aiheuttamat seuraukset kasautuivat. Fyysistä tai seksuaalista väkivaltaa parisuhteessa kokeneista naisista lähes 70 prosenttia raportoi väkivallan aiheuttamista haitallisista seurauksista. Nykyisen tai entisen kumppanin tekemä seksuaaliväkivalta oli vaikutuksiltaan vakavaa ja aiheutti fyysisiä ja psyykkisiä vammoja enemmän kuin parisuhdeväkivalta keskimäärin.¹⁶ Tämä ilmentää seksuaaliväkivallan haavoittavaa luonnetta, jolloin sen kohteeksi joutuminen läheisyyteen ja luottamukseen perustuvassa intiimissä suhteessa on erityisen vahingollista.

Vain noin puolet naisista oli kertonut väkivallasta jollekin, ja vain alle joka kymmenes naisista oli ilmoittanut väkivallasta viranomaiselle. Parisuhdeväkivaltaa kokeneista naisista noin 20 prosenttia kertoi siitä terveystalveissa ja poliisille ilmoitti vain 11 prosenttia naisista. Myös tukipalveluihin hakeutuminen oli vähäistä, sillä vain kahdeksan prosenttia naisista kertoi ottaneensa yhteyttä tukipalveluihin.¹⁷

THL julkaisi vuonna 2023 raportin ”Lähisuhdeväkivalta 2021”, jossa on selvitetty eri lähteiden perusteella muun muassa tukipalveluiden käyttöä. Turvakoteihin hakeutui vuonna 2021 lähes 5 000

asiakasta. Aikuisista asiakkaista naisia oli 91 prosenttia. Turvaa haettiin yleensä nykyisen tai entisen puolison käyttämän väkivallan takia. Joka neljäs asiakas oli ollut väkivallan kohteena yli viisi vuotta.¹⁸ Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää huomiota siihen, että parisuhdeväkivaltaan on puututtava mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jotta naiset eivät joudu elämään väkivallan kierteessä.

3.5.1. Sovittelulla ei torjuta lähisuhdeväkivaltaa

Iso osa lähisuhdeväkivallasta on parisuhdeväkivaltaa, jossa tekijänä on nykyinen tai entinen miespuolinen parisuhdekumppani ja kokijana nainen. Valtioiden haluttomuus ja kyvyttömyys torjua parisuhdeväkivaltaa on puolestaan tunnistettu rakenteelliseksi ongelmaksi, joka estää naisten ihmisoikeuksien täysimääräisen toteutumisen. Suomen osalta kansainväliset ihmisoikeusvalvontaelimet ovat esittäneet toistuvasti huolensa tältä osin juuri sovitteluun liittyen. Sen sijaan että Suomi olisi osoittanut ottavansa naisten oikeudet vakavasti lähisuhdeväkivaltaa sovitellaan edelleen ja sovitteluun ohjattujen lähisuhdeväkivaltatapausten määrä on päin vastoin kasvanut. Lähisuhdeväkivallan¹⁹ sovittelu on ristiriidassa sen ajatuksen kanssa, että naiseen kohdistuva väkivalta on selvästi tuomittavaa ja väärin.

YK:n CEDAW-komitea totesi jo syksyllä 2022 olevansa huolissaan siitä, että parisuhdeväkivallan sovittelu on edelleen mahdollista Suomessa ja että naiseen kohdistuvan väkivallan sovittelu on yleistä.²⁰ Komitean mukaan rikosoikeudellisen vastuun toteutumisesta on huolehdittava lähisuhdeväkival-

tatapauksissa, eikä sovittelun pidä johtaa rikostutkinnan tai syyteharkinnan päättämiseen. Sovittelu on yksi niistä huolenaiheista, joista CEDAW-komitea odottaa nopeutetussa kahden vuoden määräajassa tietoa Suomelta, mihin toimiin se on ryhtynyt. Myös Istanbulin sopimuksen noudattamista seuraava osapuolten komitea kiinnitti Suomen osalta sovitteluun huomiota kesällä 2023 antamissaan johdtopäätöksissä.²¹ CEDAW-komitean tavoin Istanbulin sopimuksen osapuolten komitea totesi, että sovittelun ei pidä johtaa rikostutkinnan tai syyteharkinnan päättämiseen. Lisäksi tutkintaviranomaisten ja syyttäjien tulee tiedostaa, että toistuvan väkivallan sovittelu on kielletty.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää selvänä, että Suomen ihmisoikeusveloitteet edellyttävät, että naisiin kohdistuva lähisuhdeväkivalta johtaa aina rikosvastuuta toteuttavaan rikosoikeudelliseen menettelyyn. Sovittelua ei voida pitää rikosprosessille vaihtoehtoisena menettelynä eikä sovittelu saa johtaa rangaistusvastuusta vapautumiseen.

Tasa-arvoasioista vastaava sosiaaliturvaministeri Grahn-Laasonen järjesti syksyllä 2023 pyöreän pöydän tapaamisen, jossa keskusteltiin lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopumisesta. Tapaamisen taustalla oli pääministeri Orpon hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan lähisuhdeväkivallan sovittelusta pääsääntöisesti luovutaan. Yhdenvertaisuusvaltuutettu kannattaa ministerin linjausta, jonka mukaan lähisuhdeväkivallan sovittelusta luovutaan kokonaan. Niin kauan, kun lähisuhdeväkivallan sovittelu nähdään rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisen sijaan sopivampana keinona käsitellä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa, yhteiskunta antaa viestin, ettei tällainen väkivalta ole niin vakavaa. Yh-

denvertaisuusvaltuutettu korostaa, että kyseessä on kuitenkin rakenteellinen, naisten ihmisoikeuksia loukkaava ongelma, joka edellyttää muutoksia rakenteiden tasolla.

3.5.2. Vaino kriminalisoitu, mutta naisten ja lasten suojelua lisättävä

Tilastokeskuksen vuonna 2023 julkaistun tutkimuksen mukaan nykyisen tai entisen kumppanin tekemästä vainosta raportoi lähes kahdeksan prosenttia naisista. Vaino oli usein luonteeltaan toistuvaa, ja se saattoi olla intensiivistä ja pitkäkestoista. Yli puolet vainoa kokeneista naisista kohtaisi sitä viikoittain tai useammin. Noin 40 prosentilla naisista vainoamista oli kestänyt yli vuoden.²²

Suomi kriminalisoi vainoamisen vuonna 2014, mihin vaikutti Istanbulin sopimus. Rikoslain mukaan vainoamiseen syyllistyy se, joka toistuvasti uhkaa, seuraa, tarkkailee, ottaa yhteyttä tai muuten näihin rinnastettavalla tavalla oikeudettomasti vainoaa toista siten, että se on omiaan aiheuttamaan vainotussa pelkoa tai ahdistusta. Rangaistuksena on sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta.

Vuonna 2023 julkaistun vainoamisen oikeuskäytännöstä tehdyn tutkimuksen mukaan vainoamisesta on annettu vuosina 2020–2021 useita satoja tuomioita. Yleensä kysymys oli yhteydenottamisesta vainottuun henkilöön, jolloin viestin sisältö saattoi olla asiaton, seksuaalinen, loukkaava tai uhkaava. Vainoamisesta tuomittu henkilö saattoi myös seurata tai tarkkailla asianomistajaa. Kun sitä tapahtui asianomistajan työpaikalla tai sen läheisyydessä, sitä voidaan työntekoon kohdistuvana häirintänä

pitää yhtenä taloudellisen väkivallan muotona. Tutkimuksessa käytetyn aineiston mukaan vainoamisesta tuomittiin yleensä sakkoa.²³

Tutkimusraportissa arvioitiin, että vainoa koskeva tunnusmerkistö kattaa varsin hyvin tapauksia, joissa rikosentekijä ja asianomistaja eivät asu yhdessä. Puutteena oli kuitenkin se, että tunnusmerkistö ei kata moninaisia pakottavan kontrollin muotoja. Raportissa ehdotettiin uuden ”pakottavaa kontrollia” koskevan rikosoikeudellisen tunnusmerkistön säätämistä.²⁴ Tätä koskeva selvitysehdotus sisältyy myös Petteri Orpon hallitusohjelmaan. Yhdenvertaisuusvaltuutettu kannattaa, että parisuhdeväkivallalle ominaisia kontrollin ja vallankäytön keinoja kirjataan nykyistä paremmin rikoslakiin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu keskusteli pyöreässä pöydässä eron jälkeisestä väkivallasta ja vainos-

ta. Parisuhdeväkivalta ei välttämättä lopu eron jälkeen, vaan se voi jatkua ja saada uudenlaisia muotoja. Eron jälkeisessä väkivallassa ja vainossa mies ei välttämättä hyväksy naisen eroa, vaan ottaa naisen intensiivisen kontrollin ja seuraamisen kohteeksi. Myös lapsia voidaan käyttää vainon välineenä, mikä on lasta vahingoittavaa toimintaa. Viranomaiset voivat kuitenkin pitää eron aiheuttamaa kriisiä väliaikaisena, eikä naisen ja lapsen tilanteeseen paneuduta riittävällä vakavuudella, eikä heidän turvallisuudestaan huolehdita.

Myöskään lapsen huoltajuutta, asumista ja tapausmisoikeutta koskevassa päätöksenteossa vanhempien välillä vallinnutta väkivaltaa ja vainoa ei pidetä sellaisena lasta vahingoittavana toimintana, jolle pitäisi antaa ratkaisussa merkitystä. Väkivallasta selviytyminen voidaan jättää naisen vastuulle, vaikka kyse on erittäin kuormittavasta elämäntilanteesta, jossa viranomaisilta saatava apu ja väliintulo väkivallan katkaisemiseksi olisi välttämätöntä.



Parisuhdeväkivallan käsittelystä rikosprosessissa on saatava lisää tutkimustietoa, jotta päästään arvioimaan, miten hyvin rikoslaki kattaa parisuhdeväkivallalle ominaisia vallankäytön ja kontrollin keinoja.

3.5.3. Taloudellinen väkivalta on osa parisuhdeväkivaltaa

Taloudellisessa väkivallassa käytetään rahaa väkivallan välineenä. Taloudellinen väkivalta parisuhteessa voi tarkoittaa puolison taloudellista hyväksikäyttöä, rahan käyttöön liittyvää kontrollia tai työnteon estämistä. Eron jälkeen taloudellinen väkivalta tarkoittaa eroon liittyvien asioiden viivyttelyä ja omaisuuden epäreilua jakamista, lapsen elatuksen laiminlyömistä ja prosessuaalista vainoa, jossa entistä puolisoa vastaan käynnistetään toistuvia oikeusprosesseja.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun järjestämässä pyöreässä pöydässä keskusteltiin taloudellisesta väkivalta oikeudellisena kysymyksenä yhdessä tutkijoiden, asianajajien ja tuomareiden kanssa. Pyöreän pöydän osallistujille käsite ei välttämättä ollut tuttu, mutta ilmiön tunnistivat kaikki. Eron jälkeisessä taloudellisessa väkivallassa väkivallantekijä voi viivytellä eron liittyvissä järjestelyissä ja omaisuuden selvittämisessä. Laiminlyönti voi koskea myös lapsen elatusta, jolloin lapsen elämänlaatu ja hyvinvointi voi kärsiä. Väkivallantekijä voi käynnistää lukuisia oikeusprosesseja puolisoaan vastaan, mitä on kutsuttu prosessuaaliseksi vainoksi. Taloudellinen väkivalta aiheuttaa sen kokijalle useita haitallisia seurauksia ja tuntevia rahallisia menetyksiä. Oikeudellisissa kohtaamisissa taloudellista väkivaltaa ei usein tunnisteta yhdeksi parisuhdeväkivallan muodoksi. Yhtenä keskeisenä ongelmana on naisen kokeman väkivallan sivuuttaminen, jolloin hänen katsotaan pystyvän osallistumaan neuvottelu- ja sovittelutilanteisiin tasavertaisena kumppanina väkivaltaa käyttäneen entisen puolisonsa kanssa. Naista voidaan myös painostaa yhteishuoltajuuteen. Oikeussuoja taloudellista väkivaltaa vastaan on tällä hetkellä heikko, mutta jo ilmiön parempi tunnistaminen yhtenä parisuhdeväkivallan muotona edistäisi taloudellisten väkivallan kokijoiden asemaa.

3.5.4. Moniammatillisuutta lisättävä perheoikeudellisten asioiden käsittelemisessä

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että eron jälkeinen väkivalta on otettava vakavasti. Se voi olla vakavaa ja lisätä henkirikoksen riskiä. Pyöreissä pöydissä tuotiin esille tilanteita, joissa eron jälkei-



Naisten ja lasten suojeleminen vaatii nykyistä tehokkaampia toimia. Niin naisiin kuin lapsiin kohdistuvan väkivallan riskinarviointia on tehtävä huolella. Perheoikeudellisten asioiden käsittelemistä olisi syytä kehittää väkivalta-, sukupuoli- ja lapsisensitiivisellä otteella.

nen väkivalta ja vaino oli ollut hyvin pitkäkestoista ja se oli aiheuttanut tuntevia fyysisiä, henkisiä ja taloudellisia seurauksia. Auttamis- ja viranomaisytyössä väkivallan monimuotoisuutta ei kuitenkaan välttämättä tunnisteta, eikä väkivallan eri ilmeneismuodoista ja sen vakavuudesta muodosteta kokonaiskuvaa. Naisen epätasa-arvoista neuvotteluasemaa väkivallan kohteena ei huomata, eikä lapsen liittyviä kysymyksiä arvioitaessa oteta väkivaltaa tai sen uhkaa riittävästi huomioon. Lapsen suojelemiseksi asetettuja ehtoja saatetaan myös purkaa liian nopeassa tahdissa, kun väkivallan jatkumista ei ole selvitetty.

Valtuutetun mukaan naisten ja lasten suojeleminen vaatii nykyistä tehokkaampia toimia. Niin naisiin kuin lapsiin kohdistuvan väkivallan riskinarviointia

on tehtävä huolella. Perheoikeudellisten asioiden käsittelemistä olisi syytä kehittää väkivalta-, sukupuoli- ja lapsisensitiivisellä otteella. Lapsen tapauksista, asumista ja huoltoa koskevaa lausuntonnettelyä voisi kehittää siten, että päätöksentekijät saisivat tukea moniammatilliselta ja monialaiselta asiantuntijaryhmältä. Valtuutetun sidosryhmätyöskentelyn tuloksena ehdotettiin kolmea erilaista mallia. Ensimmäisessä tuomioistuinten yhteyteen tuotaisiin uusi moniammatillinen asiantuntijaelin. Toisessa perustettaisiin asiantuntijaryhmä hyvinvointialueille, joka antaisi lapsiasioissa lausunnon tuomioistuimille. Kolmannessa kansallinen konsultaatioelin antaisi konsultaatioapua asiakkaiden kanssa työskenteleville työntekijöille, mikä voisi parantaa esimerkiksi lapsista tehtävien olosuhteiden laatua. Tällainen kehitystyö voisi hyvin sopia osaksi tulevaa [Lapsistrategiaa](#).

3.6. Hyvinvointialueiden ja kuntien on varmistettava sukupuolisensitiivinen väkivaltatyö

3.6.1. Marginalisoidut naiset ja väkivalta – esimerkki nais erityisen työn tärkeydestä

Raportoija järjesti YK:n kansainvälisenä asunnottomien päivänä, eli 17.10.2023 tilaisuuden marginalisoiduista naisista ja heidän kokemastaan väkivaltasta. Marginalisoiduilla naisilla tarkoitetaan naisia vaikeissa elämäntilanteissa, joihin liittyy usein asunnottomuutta, voimakasta päihteiden käyttöä

ja rikosten tekemistä. Marginalisoitujen naisten elämässä väkivalta on monella tavalla läsnä. Naiset voivat joutua toistuvasti seksuaalisen väkivallan kohteiksi, mikä on erityisen haavoittava kokemus. Järjestöissä on tehty merkittävää nais erityistä työtä marginalisoitujen naisten kanssa. Esimerkiksi etsivää työtä tehdään jalkautumalla naisten omaan elinympäristöön ja työssä edetään pitkäjänteisesti rakentamalla luottamusta yhteiskunnan marginaaleihin.

Pyöreän pöydän keskustelussa tuli esille, että palvelujärjestelmässä ei ole riittävästi tunnistettu marginalisoitujen naisten avun ja tuen tarvetta. Asunnottomat naiset eivät välttämättä hakeudu miesten asuttamiin yleisiin asumispalveluihin, koska niissä on levottomuutta, turvattomuutta ja suoranaista väkivaltaa. Päihteitä käyttävillä naisilla voi olla vaikeuksia myös turvakoteihin pääsystä. [THL:n laatumien turvakotien kansallisten laatusuosituksen](#) mukaan päihtymys ei ole sellaisenaan syy estää turvakotiin pääsemistä, mutta päihteitä käyttävät naiset raportoivat jatkuvasti esteistä päästä turvakotiin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on huolissaan siitä, että marginalisoitujen naisten oikeus asuntoon ja turvalliseen asumiseen ei toteudu. Valtuutetun mielestä olisi varmistettava valtakunnallisesti, että päihteitä käyttävä nainen voi saada mistä tahansa turvakodista suojaa väkivaltaa vastaan. Valtuutettu pitää lisäksi välttämättömänä, että STEA:n rahoituksenjaossa kiinnitetään huomiota marginalisoitujen naisten asemaan ja heidän kanssaan tehtävän työn rahoittamiseen.

3.6.2. Paremmat palvelupolut väkivallan kokijoille ja tekijöille

Yhdenvertaisuusvaltuutetun järjestämien pyöreiden pöytien perusteella saatiin tietoa siitä, että sosiaali- ja terveysterveyspalvelu järjestelmä näyttäytyy apua tarvitseville naisille usein epäselvänä, hajanaisena ja monimutkaisena. Ongelmia on maantieteellisessä kattavuudessa, kohtuuttoman pitkissä odotusaajoissa ja päihde-, mielenterveys- ja sosiaalityön yhteensovittamisessa. Erityisesti marginalisoidut naiset ovat kokeneet palveluista ulossulkemista, mikä lisää heidän tuntemaansa epäluottamusta virallisia toimijoita kohtaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että meneillään olevassa sosiaali- ja terveysterveyspalvelujen uudistamisessa kunnissa ja hyvinvointialueilla panostetaan väkivallan vastaiseen työhön. THL:n vuonna 2022 laatimissa ohjeissa kunnille ja hyvinvointialueille on erittäin hyviä työvälineitä lähisuhteleväkivallan koordinaattorakenteiden ja lähisuhteleväkivallan vastaisen toiminnan järjestämiseksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että palvelujärjestelmässä on rakennettava selkeät palvelupolut väkivallankokijoille, heidän lapsilleen ja väkivallantekijöille. Erityisryhmiin, kuten marginalisoituihin naisiin, on kiinnitettävä huomiota.

Tällä hetkellä järjestöissä tehdään merkittävää väkivallan vastaista työtä, mutta väkivallan ennaltaehkäiseminen ja torjuminen on kuitenkin viime kädessä viranomaisten vastuulla. Sosiaali- ja terveysterveyspalveluissa sukupuoli- ja traumasensitiivinen kohtaaminen edistäisi väkivaltaa kokeneiden avunsaamista.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kannattaa niin sanotun rakennelain säätämistä, jossa säädettäisiin lain tasolla väkivallan vastaisen työn järjestämisvelvollisuudesta. Valtuutettu pitää myös välttämättömänä, että väkivallan vastaisen työn resurssointia seurataan ja resurssoinnin riittävyttä arvioidaan säännöllisesti.

4. Kansallinen ihmiskaupparaportointi

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii Suomen kansallisena ihmiskaupparaportointijana. Ihmiskaupparaportointijan tehtävä on tarkastella itsenäisenä ja riippumattomana tahona Suomessa tehtävää ihmiskaupan vastaista työtä. Raportointijan työn tavoitteena on edistää, että ihmiskaupan uhrin tunnistetaan, he saavat apua ja heidän oikeutensa toteutuvat.

Ihmiskauppa on vakava rikos, jossa rikoksentehtäjä eri keinoin saattaa uhrinsa hyväksikäytön kohteeksi, usein taloudellisen hyödyn saamiseksi. Yleisimmin ihmiskaupassa uhrilta viedään valinnanvapaus ja häntä hyväksikäytetään esimerkiksi seksuaalisesti tai hän joutuu tekemään työtä olosuhteissa, jotka eivät ole lainmukaiset. Ihmiskauppa voi olla kansainvälistä, rajat ylittävää rikollisuutta tai tapahtua kokonaan Suomessa. Ihmiskauppaa voi tapahtua myös perheen sisällä tai muissa läheisissä ihmissuhteissa. Hyväksikäyttö on harvoin yksittäinen teko, vaan se on usein ajallisesti pitkä alistamisen ja vallankäytön prosessi.

Raportointi seuraa ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä. Valtuutettu tekee selvityksiä, osallistuu kansalliseen ja kansainväliseen toimintaan sekä lainsä-

däntö- ja kehittämishankkeisiin. Valtuutettu voi puuttua yksittäisiä ihmiskaupan uhreja koskevissa tapauksissa ilmenneisiin epäkohtiin sekä antaa neuvoja, lausuntoja ja suosituksia ihmiskaupan uhrien oikeuksien turvaamiseksi.

4.1. Toimintaohjelma vie ihmiskaupan vastaista työtä eteenpäin

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori on sijoitettu oikeusministeriöön. Koordinaation johdolla laadittu Suomi torjuu ihmiskauppaa -toimintaohjelma julkaistiin toukokuussa 2021 ja sen toimeenpanokausi päättyi vuoden 2023 loppuun.

Toimintaohjelman tavoitteina oli edistää ihmiskaupan ilmituloa, parantaa uhrien asemaa, tehostaa rikosvastuun toteutumista sekä vahvistaa tietopohjaista työtä. Tavoitteena oli sisällyttää ihmiskaupan vastainen työ laajemmin osaksi valtioneuvoston toimintaa sekä tiivistää yhteistyötä kansalaisyhteis-

kunnan kanssa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu oli itsenäisenä asiantuntijana mukana ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman toimeenpanoa seuraavassa työryhmässä.

Toimintaohjelmakauden päätteeksi kootun toimeenpanoraportin mukaan kokonaisuutena tarkasteltuna ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman toimeenpano eteni hyvin. Lähes kaikkia toimenpiteitä edistettiin suunnitellusti. Toimintaohjelmakauden aikana eri toimenpiteitä rahoitettiin kokonaisuudessaan noin 1,7 miljoonalla eurolla. Lisäksi eri viranomaistahoihin, kuten oikeusministeriöön, poliisiin, työsuojeluun ja Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään lisättiin henkilöresursseja, jotka on kohdennettu ihmiskaupan ja sen kaltaisen hyväksikäytön vastaiseen työhön. Toimintaohjelma on ollut laaja-alainen. Ihmiskaupan vastaista työtä on tehty konkreettisilla toimenpiteillä ja kattavasti eri hallinnonaloilla. Ihmiskaupta ja siihen liittyvistä ilmiöistä tehdyt selvitykset tukevat tietopohjaista työtä. Ohjelmakaudella tehdyillä lainsäädäntömuutoksilla on vahvistettu ihmiskaupan uhrien asemaa. Esimerkiksi vastaanottolain muutoksilla (746/2011, HE 220/2022 vp) ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä tapahtuvan auttamisen kytkös rikosprosessiin katkaistiin. Lisäksi muihin toimintaohjelmiin, kuten Väkipollaton lapsuus -toimenpideohjelmaan ja harmaan talouden toimintaohjelmaan, on liitetty ihmiskaupan vastaisia toimia.

Oikeusministeriö teettää ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman toteutumisesta arvion, jolla saadaan syvemmin ja tarkemmin tietoa toimintaohjelman toteutumisesta ja vaikuttavuudesta. Ihmiskauppa on monitahoinen ja laaja-alainen ilmiö ja

sen vastainen työ vaatii pitkäjänteisyyttä, jatkuvuutta ja poikkihallinnollista yhteistyötä. Arvioinnin ja tietopohjaisen lähestymistavan avulla ihmiskaupan vastaista työtä voidaan kehittää ja suunnata siten, että erilaiset ihmiskaupan muodot ja uhriryhmät tulevat huomioiduiksi.

4.2. Korkein hallinto-oikeus myönsi toistuvasti ihmiskaupan ja muun väkivallan uhriksi joutuneelle pienten lasten äidille jatkuvan oleskeluluvan ihmiskaupan uhrina

Ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan kriteerit ovat tiukat. Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvityksen mukaan vain harva täyttää luvan edellytykset. Korkein hallinto-oikeus (KHO) antoi loppuvuonna 2023 päätöksen, jonka mukaan toistuvasti ihmiskaupan ja muun väkivallan uhriksi joutuneelle pienten lasten äidille oli myönnettävä jatkuva oleskelulupa ihmiskaupan uhrina.

Nainen oli hakenut Suomesta turvapaikkaa. Hän oli kokenut toistuvaa sukupuoleen perustuvaa väkivaltaa, joka oli alkanut jo lapsuudessa. Koska nainen oli saanut kansainvälistä suojelua toisessa EU-maassa, hänet oli käännytetty sinne, vaikka hän oli kertonut joutuneensa ihmiskaupan uhriksi kyseisessä maassa. Käännyttämisen jälkeen nainen joutui uudelleen ihmiskaupan uhriksi. Hän palasi Suomeen hakemaan kansainvälistä suojelua uudelleen, mutta sai jälleen kielteisen päätöksen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu antoi vuonna 2022 asiaa koskevan lausunnon korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Valtuutettu nosti lausunnossaan esiin, ettei palautuksen jälkeistä joutumista uudelleen ihmiskaupan uhriksi oltu huomioitu eikä oltu noudatettu valtion velvollisuutta huolehtia, ettei henkilö joudu oikeudenloukkausten kohteeksi. Eriytyisen haavoittuvaa ja haavoittuvaa asemaa ei oltu arvioitu kokonaisuutena, eikä lapsen etua oltu arvioitu riittävän huolellisesti. Kohdemaan muuttuneita olosuhteita ei oltu huomioitu.

Korkein hallinto-oikeus kumosi Maahanmuuttoviraston kielteisen päätöksen oleskeluluvan osalta. Korkein hallinto-oikeus otti päätöksessään huomioon, että nainen oli joutunut elämässään useaan otteeseen ihmiskaupan uhriksi, hän oli traumatisoitunut ja hänellä on pieniä lapsia. Lisäksi ukrainalaispakolaisten suuri määrä kyseisessä EU-maassa vaikutti maan kykyyn huolehtia haavoittuvassa asemassa olevista kolmannen maan kansalaisista. Näihin perustuen korkein hallinto-oikeus katsoi, että naista oli pidettävä erityisen haavoittuvassa asemassa olevana ja hänelle oli myönnettävä ihmiskaupan uhrin jatkuva oleskelulupa. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että ulkomaalaislain 52 §:n mukaisen yksilöllisen inhimillisen syyn mukaisen oleskeluluvan edellytysten täyttymistä ei ollut tarpeen arvioida.

4.3. Suomessa lapsiin kohdistuvasta ihmiskaupasta tarvitaan tietoa

Suomessa lapsiin ja nuoriin kohdistuvia ihmiskaupan muotoja ei juuri tunnisteta, vaikka lapsiin kohdistunut hyväksikäyttö sinänsä tunnistetaan. Yhdenvertaisuusvaltuutettu seurasi vuonna 2023 Suomessa lapsiin kohdistuvaa ihmiskauppaa ja keräsi aiheesta tietoa vuonna 2024 julkaistavaan selvitykseen.

Tietopohja lapsiin kohdistuvasta ihmiskaupasta, sen tunnistamisesta ja ilmentymismuodoista on suppeaa, ja tietopohja eri lapsiryhmistä vaihtelee. Kansainvälistä suojelua hakevien joukosta pyritään aktiivisesti tunnistamaan ihmiskauppaa, ja sen kohteeksi joutuneet ohjataan suostumuksellaan Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Auttamisjärjestelmästä saadaan tietoa, millaisten ihmiskaupan muotojen kohteeksi sinne ohjatut lapset ovat joutuneet, missä hyväksikäyttö on tapahtunut ja mikä taho lasta on hyväksikäyttänyt. Harva tapaus päättyy rikosprosessiin, sillä ulkomailla tapahtuneesta rikoksesta on äärimmäisen vaikea saada näyttöä.

Suomessa suomalaisiin ja täällä pysyvästi asuviin lapsiin kohdistuvasta ihmiskaupasta, sen muodoista ja tunnistetuista uhreista saadaan tietoa paljon suppeammin. Eri selvitysten tiedot pohjaavat usein ammattilaisilta kerättyyn ilmiötietoon tunnistettujen uhrien tilanteesta saadun tiedon sijaan. Tietopohjaa vahvistaakseen yhdenvertaisuusvaltuutettu kävi vuoden 2023 aikana läpi lapsiin kohdistuvaa ihmiskauppaa koskeneita tuomioita vuosilta 2013–2023. Selvitys julkaistaan keväällä 2024. Alustavien havaintojen mukaan lapsiin kohdistuu Suomes-

sa monenlaisia ihmiskaupan muotoja, ja samaan lapseen voi kohdistua eri hyväksikäytön muotoja. Oikeuskäytäntöä on toistaiseksi vähän, mutta tuomioissa näkyy epäyhtenäistä käytäntöä. Ihmiskaupan tunnusmerkistön soveltamisessa on sekä näytöllisiä että oikeudellisia haasteita.

Sijaishuollosta kadonneet lapset, eli niin sanotusti hatkassa olevat lapset, on tunnistettu haavoittuviksi erilaiselle hyväksikäytölle. Pesäpuu ry julkaisi vuonna 2023 selvityksen ”Hatkassa Suomessa – kohti kansallista tilannekuvaa lastensuojelun sijaishuollosta kadonneista lapsista”. Vuoden 2024 alussa Lapsiasiavaltuutettu julkaisi täydentävän analyysin selvityksen kyselyaineistosta. STM julkaisi vuonna 2023 Sami Isoniemen selvityksen Luvaton poissaoleminen sijaishuoltopaikasta: poliisin antama virka-apu lastensuojeluviranomaiselle vuonna 2020.

Selvitykset nostivat esiin lapsiin kohdistuvan hyväksikäytön ja ihmiskaupan. Sijaishuollosta katoamisen aikana lapset joutuvat monenlaisiin haavoittaviin tai riskialttiisiin tilanteisiin. Nuoriin kohdistuu painostamista, pakottamista, hyväksikäyttöä ja uhkailua. He näkevät rikoksia, osallistuvat rikolliseen toimintaan, joutuvat rikosten uhreiksi ja heidät pakotetaan tekemään rikoksia. Kaupallistettu seksuaaliväkivalta, eli seksin tai seksuaalisten tekojen ostaminen lapselta rahalla tai muulla vastikkeella, voi olla ihmiskauppaa. Myös pakottaminen rikolliseen toimintaan voi olla ihmiskauppaa: lapsi pakotetaan välittämään huumeita tai varastamaan tavaroita jonkun muun hyväksi. Jos lasta ei tunnista ihmiskaupan uhriksi, ei häneen osata soveltaa myöskään rankaisemattomuusperiaatetta²⁵. Keskeisiä lasten ja nuorten parissa toimivia viranomaisia on koulutettava lapsiin kohdistuvan ihmis-

kaupan tunnistamiseksi. Hyväksikäytölle altistavien tekijöiden ehkäisyn ja nuorten turvallisuutta yleisesti lisäävien toimien rinnalla tarvitaan erityisiä ihmiskaupan vastaisia toimenpiteitä. On tärkeä muistaa, että vaikka sijaishuollosta kadonneet alaikäiset ovat usein muita haavoittuvampia hyväksikäytölle, ihmiskaupan uhriksi joutuu myös muita lapsia.

Ihmiskauppa on vakavaa yksilöön kohdistuvaa hyväksikäyttöä. Ihmiskaupan uhri ei voi antaa pätevää suostumusta hyväksikäytölle. Lasten on helppo löytää aikuisia, jotka ovat valmiita kuljettamaan, majoittamaan ja rahoittamaan sijaishuollosta kadonneita lapsia. Vaikka lapsi olisi ollut aloitteellinen aikuisen suuntaan esimerkiksi päihteitä tai majoitusta etsiessään, aikuisen vastuulla on olla hyväksikäyttämättä lasta. Aikuinen on aina vastuussa siitä, ettei ota yhteyttä tai osoita kiinnostusta lapsiin hyväksikäyttötarkoituksessa, ja erityisesti vastuussa siitä, ettei syyllisty rikokseen lasta kohtaan.

Hatkassa-hankkeen selvityksen mukaan lastensuojelun rakenteet ja toimimaton viranomaisyhteistyö altistavat lapsia vaaroille katoamisen aikana. Selvityksessä nostettiin esiin sosiaali- ja terveysministeriön, Poliisihallituksen ja Häätäkeskuslaitoksen laatima ohje sijaishuoltopaikasta luvatta poissa olevaa lasta koskevista käytänteistä. Jos lapsen ei epäillä olevan konkreettisesti ja akuutissa vaarassa, lapsen etsimiseen ei suhtauduta poliisitehtävänä vaan virka-apuna. Eri viranomaisten käsitkset lapseen kohdistuvasta vaarasta poikkesivat. Sami Isoniemen selvityksen mukaan luvattomat poissaolot sijaishuoltopaikasta tulkittiin poliisissa kategorisesti virka-aputehtäväksi sen sijaan, että kyse olisi kadonneen henkilön etsimisestä. Kyseinen tapa on usein ristiriidassa lapsen edun ensisijaisuuden kanssa.

Selvitysten tulosten pohjalta tulee rakentaa toimenpiteitä, joilla voidaan puuttua sijaishuollosta katoamisen syihin, lisätä nuorten turvallisuutta katoamisen aikana sekä parantaa nuorten kohtaamista heidän palattuaan sijaishuoltoon. Tarvitaan kohdistettuja toimenpiteitä sijaishuollon kehittämiseksi, lapsiin kohdistuvan ihmiskaupan tunnistamiseksi sekä viranomaisten toiminnan kehittämiseksi. Samalla kun tunnistetaan sijaishuollosta kadonneiden lasten erityinen haavoittuvuus hyväksikäytölle, on huomioitava ihmiskaupan ja sen kaltaisen hyväksikäytön riski muidenkin lasten kohdalla. Lapsi voi joutua ihmiskaupan uhriksi perheen sisällä, harrastuksen tai ystävien parissa, ja hyväksikäytön muodot ovat monimuotoisia. Lapsiin Suomessa kohdistuvat pakkotyön muodot eivät tapahdu useinkaan virallisissa työntekeympäristöissä, vaan yksityisen elämän tai harrastuksen piirissä. Kuvaa lapsiin kohdistuvasta ihmiskaupasta on edelleen tästä syystä täydennettävä, jotta sen eri muotoja osataan tunnistaa ja siten myös lapsia suojella hyväksikäytöltä.

5. Ulkomaalaisten oikeudet

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviin sisältyy ulkomaalaisten aseman ja oikeuksien edistäminen. Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan valtuutetun tulee seurata muun muassa ulkomaalaisten oloja, asemaa ja oikeuksia sekä edistää ulkomaalaisten yhdenvertaisuutta. Lisäksi valtuutetulla on ulkomaalaislain nojalla erityinen rooli ulkomaalaisten oikeusturvan täydentäjänä ja heidän oikeuksiensa toteutumisen valvonnassa.

Valtuutetulla on oikeus tulla kuulluksi yksittäisissä turvapaikanhakijaa tai ulkomaalaisen karkottamista koskevissa asioissa. Valtuutetulla on myös laaja tiedonsaantioikeus ulkomaalaisasioissa. Valtuutetulla on pääsy ulkomaalaisasioita koskevaan henkilörekisteriin (UMA), ja oikeus saada tiedoksi kaikki Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuksien ulkomaalaislain nojalla tekemät päätökset.

Valtuutetun ulkomaalaisten asemaan ja oikeuksiin liittyvä työ on yksittäisten yhteydenottojen käsitteilyä ja ulkomaalaisten oikeuksien edistämistä yleisemmällä tasolla. Valtuutetun tavoitteena on erityi-

sesti edistää haavoittuvimmassa asemassa olevien ulkomaalaisten oikeuksien toteutumista. Valtuutetun erityinen tehtävä on tunnistaa lainsäädännössä ja sen soveltamisessa ilmeneviä epäkohtia.

5.1. Orpon hallituksen ohjelma heikentää ulkomaalaisten oikeuksia

Keväällä 2023 järjestettiin eduskuntavaalit. Yhdenvertaisuusvaltuutettu antoi useita ulkomaalaisten asemaa koskevia suosituksia hallitusohjelmaan. Näitä suosituksia ei kuitenkaan huomioitu ohjelmassa. Sen sijaan hallitusohjelmassa linjattiin useista ulkomaalaislakia, vastaanottolakia, kansalaisuuslakia ja kotoutumispalveluita koskevista uudistuksista, jotka toteutuessaan heikentävät ulkomaalaisten henkilöiden asemaa ja oikeuksia.²⁶

Yhdenvertaisuusvaltuutetun suositukset ulkomaalaislain uudistamiseksi²⁷:

1. Lapsen etu ja oikeudet toteutuvat ulkomaalaisasioissa täysimääräisesti.
2. Ulkomaalaislain 36.2 §:n (maahantulosäännösten kiertäminen) soveltamisalaa rajataan siten, että lapsen oikeudet ja oikeus perhe-elämään toteutuvat.
3. Turvapaikanhakijan työnteko-oikeutta koskevia säännöksiä yksinkertaistetaan.
4. Perheen yhdistäminen mahdollistetaan etenkin kaikille kansainvälistä suojelua saaville yhdenvertaisesti.
5. Suomeen ennen vuotta 2017 saapuneiden ja täällä edelleen vailla oleskelulupaa olevien oleskelu virallistetaan erillislailla.

Kaavailtujen lainsäädäntömuutosten yhteisvaikutukset ovat todennäköisesti vakavia. Lakiesityksiä valmisteltaessa on arvioitava esitysten perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia erityisen huolellisesti, jotta voidaan varmistaa, että uudistukset eivät johda kohtuuttomiin ja pahimmillaan ihmisoikeuksia loukkaaviin tilanteisiin. Lainsäädäntömuutosten yhteisvaikutukset on myös arvioitava tästä näkökulmasta.

On huomioitava, että kansainvälisissä sopimuksissa turvattuja ihmisoikeuksia voi rajoittaa vain, jos se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa ihmisoikeussopimuksissa määriteltujen hyväksyttävien tavoitteiden saavuttamiseksi.²⁸ Perustuslaissa turvattuja perusoikeuksia voi rajoittaa vain, jos painava yhteiskunnallinen tarve niin vaatii ja jos rajoitus on välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi.²⁹

5.1.1. Oleskelu muuttuu epävarmemmaksi

Hallitusohjelman mukaan hallitus tiukentaa pysyvän oleskeluluvan ja kansalaisuuden saamisen edellytyksiä. Sekä pysyvän oleskeluluvan että kansalaisuuden saamiseksi Suomessa on oleskeltava nykyistä pidempään. Samaan aikaan hallitus aikoo lyhentää kansainvälisen suojelun lupia ja muuttaa nämä luvat väliaikaiseksi. Oleskelu muuttuu epävarmemmaksi, kun oleskeluluvat ovat pituudeltaan lyhyempiä samaan aikaan kuin pysyvän oleskeluluvan saamisessa kestää pidempään. Oleskelun epävarmuus voi olla kuormittavaa ja asettaa haasteita kotoutumiselle.

Lisäksi hallitus kaavailee ulkomaalaisten ihmisten elintasoja heikentäviä uudistuksia muun muassa laskemalla vastaanottorahaa ja eriyttämällä maahanmuuttajien ja Suomessa pysyvästi oleskelevien sosiaaliturva toisistaan.

Kaiken kaikkiaan hallitusohjelmassa kaavailtujen muutokset ulkomaalaislakiin ja kansalaisuuslakiin vievät Suomessa asuvien, turvapaikkaa hakevien, ja tilapäistä suojelua saavien ulkomaalaisten henkilöiden asemaa epävarmemmaksi ja heikommaksi.

5.1.2. Tehostamistoimet uhkaavat heikentää turvapaikkamenettelyn laatua

Hallitusohjelman eräs tavoite on tehostaa turvapaikanhakujärjestelmää nopeuttamalla muun muassa turvapaikkahakemusten käsittelyä, rajoittamalla uusintahakemusten tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä koskevaa harkintaa, heikentämällä vastaan-

ottopalveluita ja tiivistämällä viranomaisten yhteistyötä palautusten täytäntöönpanemiseksi.

Vuoden 2015 jälkeen tehtiin turvapaikkamenettelyä nopeuttavia, oikeusturvaa heikentäviä muutoksia. Tuolloin tehdyt muutokset olivat kuitenkin omiaan heikentämään turvapaikkamenettelyn laatua sekä siten lisäämään muutoksenhaun tarvetta ja uusintahakemusten määrää.³⁰ Lisäksi menettelyn nopeuttaminen ilman että samalla huolehditaan ohjauksesta, neuvonnasta ja oikeussuojasta voi vaikeuttaa haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden, kuten esimerkiksi ihmiskaupan, kidutuksen, lähisuhdeväkivallan ja sukuelinten silpomisen uhriksi joutuneiden tunnistamista ja heidän oikeuksiansa toteutumista. Turvapaikkamenettelyä ei tule tehostaa kiinnittämättä huomiota vaikutuksia menettelyn laatuun. Turvapaikkamenettelyn tarkoituksena on turvata, että ketään ei palauteta perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vastaisesti olosuhteisiin, joissa henkilöä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Turvapaikkamenettelyä muutettaessa on lisäksi tarkkaan huomioitava esimerkiksi perustuslain veloitteet oikeusturvasta.

Tavoite kiristää uusintahakemusten tekemisen edellytyksiä on ongelmallinen, sillä joskus kansainvälisen suojelun tarve tunnistetaan vasta uusintahakemuksen käsittelyn yhteydessä. Uusintahakemuksiin tehdäänkin tällä hetkellä varsin paljon myönteisiä päätöksiä kuin turvapaikkahakemuksiin yleensä.³¹ On olennaista, että uusintahakemusten tutkittavaksi ottamisen kynnys pysyy matalana ehdottoman palautuskiellon ja haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden oikeuksien toteutumisen varmistamiseksi.

Hallitus on säätämässä rajamenettelyä, jossa turvapaikkahakemus käsiteltäisiin nopeassa menettelyssä rajalla tai sen läheisyydessä, jos turvapaikkahakemus on tehty EU:n ulkorajalla tai sen välittömässä läheisyydessä, ja jos sen arvioidaan olevan todennäköisesti perusteeton.³² Rajamenettelyssä rajoitettaisiin turvapaikanhakijoiden liikkumisvapautta. Kansainvälisen suojelun tarve ja hakijan mahdollinen haavoittuva asema eivät kuitenkaan välttämättä ilmene hyvin nopeassa rajamenettelyssä. Rajamenettely uhkaakin lisätä tilanteita, joissa kansainvälisen suojelun tarve jää tunnistamatta.

5.1.3. Lasten ja haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeudet vaarantuvat

Hallitusohjelman mukaan hallitus edistää lapsimyönteisen yhteiskunnan rakentamista. Kuitenkin hallitusohjelmassa esitetään esimerkiksi perheen yhdistämisen kiristyksiä, turvapaikkapolitiikan tiukennuksia ja muita ulkomaalaislain muutoksia, jotka vaikuttavat myös lapsiin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja lapsiasiavaltuutettu arvioivat hallitukselle joulukuussa 2023 lähettämässään kirjeessä, että hallituksen kaavailemat muutokset voivat johtaa ulkomaalaisten lasten oikeuksien heikkenemiseen tai jopa heidän oikeuksiansa loukkauksiin. Valtuutetut muistuttivat, että Suomen on noudatettava YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaisia veloitteitaan sekä perustuslakia kaikessa maahanmuuttopolitiikassaan. Valtuutetut painottivat perusteellisten lapsivaikutustenarvioinnin merkitystä. Arvioinnissa on huo-

mioitava suorat ja välilliset vaikutukset sekä eri lainsäädäntöhankkeiden yhteisvaikutukset.³³

Lapsen oikeuksien sopimus velvoittaa suojelemaan lapsen oikeutta perheeseen (16 art.). Perhe-elämän suojaamiseksi yhdenvertaisuusvaltuutettu suositeli hallitusneuvottelijoille muun muassa maahantulosäännösten kiertämistä koskevan sääntelyn (ulkomaalaislaki 36 §) uudistamista siten, että sen soveltamista rajattaisiin, ja näin turvattaisiin lapsen oikeudet ja perhe-elämän suojan.³⁴ Säännöksen ja sen soveltamisen takia Suomessa asuvan lapsen vanhempi voi nykyisin saada kielteisen päätöksen oleskelulupahakemukseensa, vaikka perhe-elämää olisi vietetty Suomessa jo vuosia. Hallitusohjelman tavoitteena on kuitenkin estää entistä tehokkaammin maahantulosäännösten kiertäminen perus- ja ihmisoikeuksien täysimääräisemmän toteutumisen sijasta. Lapsen oikeuksien näkökulmasta on huolestuttavaa, jos säännöstä tiukennetaan nykyisestä.

Lapsen oikeuksien lisäksi hallitusohjelma asettaa myös muita haasteita haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien toteutumiselle. Hallitusohjelmassa on kirjauksia esimerkiksi paperittomien ihmisten välttämättömien terveydenhuoltopalvelujen kaventamisesta ja kotoutumisen edistämiseen liittyviä muutoksia, jotka toteutessaan sysäävät erittäin haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä entistä heikompaan asemaan ja riskialttiimmiksi tulla hyväksikäytetyiksi tai väkivallan uhreiksi. Tämän kaltaiset suunnitelmat, jotka voivat johtaa yksittäisten ihmisten tasolla epäinhimillisiin tilanteisiin, on syytä uudelleenarvioida perusoikeusnäkökulmasta.³⁵

5.2. Haavoittuvassa asemassa olevien ulkomaalaisten oikeuksien toteutuminen

Haavoittuvassa asemassa oleviksi henkilöiksi voidaan katsoa esimerkiksi lapset, lapsiperheet, raskeana olevat, ihmiskaupan uhrit, kidutuksen sekä muun fyysisen, psyykkisen ja seksuaalisen väkivallan uhrit, vammaiset henkilöt, ikääntyneet henkilöt ja henkilöt, joilla on vakavia fyysisiä tai psyykkisiä terveydentilan haasteita.³⁶

Haavoittuva asema voi ilmetä missä tahansa vaiheessa turvapaikanhakijan prosessia ja hänellä on oikeus haavoittuvasta asemasta johtuvien erityistarpeidensa mukaisesti vastaanottopalveluihin.³⁷ Turvapaikanhakijan haavoittuva asema on huomioitava myös hänen turvapaikkamenettelyssään ja hänelle on tarjottava tukea sen varmistamiseksi, että hän voi hyötyä turvapaikkamenettelyyn liittyvistä oikeuksistaan sekä noudattaa siihen liittyviä velvoitteitaan.³⁸

Haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien toteutumisessa on erityisesti huomioitava esimerkiksi lapsen oikeudet ja ensisijainen lapsen edun huomioon ottaminen³⁹, ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja auttaminen⁴⁰, vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen⁴¹, naisiin kohdistuvan väkivallan⁴² sekä kidutuksen ja muunlaisen väkivallan kohteeksi joutuneiden tunnistaminen, auttaminen ja suojelu⁴³. Haavoittuvan aseman tunnistaminen ja huomioiminen vastaanottopalveluissa, turvapaikkamenettelyssä ja päätöksenteossa on ensiarvoisen tärkeää, jotta hakijan turvapaikka ja oleskelulupaperusteet tulevat asianmukaisesti

selvitettyä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa hänen prosessiaan. Haavoittuvassa asemassa olevan hakijan asiantunteva oikeudellinen avustaminen on tärkeä varmistaa. Haavoittuva asema tulee lisäksi ottaa huomioon luvan saannin yhteydessä ja sen jälkeen, samoin kuin henkilöä maasta poistettaessa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnitti huomiota vuonna 2023 erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ulkomaalaisten oikeuksiin ja tilanteisiin sekä käytti myös ulkomaalaislain 209 §:n mukaisesti oikeuttaan tulla kuulluksi haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden tapauksissa.

5.2.1. Haavoittuvan aseman tunnistaminen ja huomioiminen turvapaikkamenettelyssä

Valtuutettu lausui tuomioistuimelle asiassa, jossa kertomansa perusteella monin tavoin haavoittuvassa asemassa olevan turvapaikanhakijan uskottavuus oli osittain kyseenalaistettu Maahanmuuttoviraston päätöksessä. Asia on edelleen korkeimmassa hallinto-oikeudessa vireillä. Valtuutettu kiinnitti hakijan erittäin haavoittuvan aseman lisäksi huomiota siihen, miten hänen turvapaikkapuhuttelunsa oli tehty ja millä tavoin virasto oli tämän jälkeen arvioinut päätöksessään hakijan uskottavuutta. Valtuutettu pyysi lausuntonsa oheen turvapaikka-asioihin perehtyneen psykologin⁴⁴ lausunnon, jossa kiinnitettiin oikeuspsykologisen tutkitun tiedon näkökulmasta erityisesti huomiota siihen, miten hakijaa oli kuultu, hakijan kertomuksen luotettavuuden arviointiin sekä siihen liittyviin perusteluihin.

Lausunnossa tuotiin muun muassa esiin ihmisen muistin keskeisiä piirteitä, jotka tulisi huomioida myös luotettavuuden arvioinnissa. Lausunnossa viitatus tutkitun tiedon mukaan ihmisen havainnointi ja mieleen painaminen on yksilöllistä ja kulttuurisidonnaista, tapahtumista muistetaan yleensä olennaisimmat yksityiskohdat, mutta vähemmän olennaiset yksityiskohdat unohtuvat, samoin kuin ajankohtia, lukumääriä ja kestoja on usein vaikea muistaa. Lisäksi muistikuvat toistuvista tapahtumista muodostavat usein yleisluontoisen kaavan siitä, mitä yleensä tapahtuu. Myös stressi vaikuttaa kielteisesti muistikuvien mieleen painamiseen, jolloin traumaattisesta tapahtumasta saattaa muistaa vähemmän yksityiskohtia kuin neutraalista tapahtumasta, minkä lisäksi traumaattisten muistojen välttely on tavallista ja voi heikentää muistikuvia.

Asiantuntijalausunnossa todettiin havaitun puutteita tavassa, jolla hakijaa oli kuultu erityisesti tarkentavien kysymysten osalta, minkä lisäksi puhuttelijat ja tulkit olivat vaihtuneet useita kertoja. Lausunnossa todettiin puutteita olleen myös siinä, millä tavoin psykologinen tutkittu tieto inhimillisestä muistista sekä kulttuuritaustan ja traumaattisten kokemusten vaikutus muistamiseen oli otettu huomioon ratkaisussa. Lisäksi lausunnossa kiinnitettiin huomiota luotettavuuskriteereiksi kutsuttujen yksityiskohtaisuuden ja sisäisen johdonmukaisuuden puutteelliseen soveltamiseen ratkaisussa.

Lausunnossa todettiin myös, että puutteita oli havaittu siinä, miten hakijan haavoittuva asema oli jätetty huomiotta ja että hänen elämänsä ja nykyisen terveydentilansa perusteella hakijaa oli pidettävä erityisen haavoittuvassa asemassa olevana, mikä olisi otettava huomioon sekä puhuttelujen toteuttamistavassa että päätöksenteossa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu viittasi omassa lausunnossaan KHO:lle oikeuspsykologisessa asiantuntijalausunnossa todettuihin epäkohtiin hakijan haavoittuvan aseman huomioimisesta turvapaikkapuhuttelussa sekä päätöksenteossa hänen uskotavuuttaan arvioitaessa. Valtuutettu toi esiin myös kansainvälisistä säännöksistä johtuvia velvoitteita suojella ihmiskaupan ja väkivallan uhriksi joutuneita henkilöitä sekä muistutti siitä, että perustuslain mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.⁴⁵

5.2.2. Lapsen edun ja oikeuksien arviointi päätöksenteossa

Valtuutettu lausui tuomioistuimelle 8-vuotiaan Suomessa syntyneen lapsen ja hänen haavoittuvassa asemassa olevan vanhempansa asiassa (kevällä 2024 edelleen hallinto-oikeudessa vireillä). Perhe oli ollut Suomessa jo pitkään, eikä heillä kotomansa mukaan ollut kotimaassa turvaverkostoa. Valtuutettu viittasi lausunnossaan lapsen edun arviointiin ja huomioimiseen YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen artikloiden ja komitean yleiskommenttien sekä ulkomaalaislain näkökulmasta todeten, että hakemuksen ja valituksen käsittelyssä on kiinnitettävä erityistä huomiota vanhemman haavoittuvaan asemaan sekä siihen, että lapsi oli syntynyt ja asunut koko elämänsä Suomessa, jossa hän oli jo aloittanut myös koulunkäynnin.

Lausunnossa tarkasteltiin lapsen ja hänen vanhempansa tilannetta etenkin ulkomaalaislain yksilöllisiä inhimillisiä syitä koskevan oleskeluluvan myöntämisedellytysten ja kokonaisharkinnan näkökulmasta. Ulkomaalaislain mukaan oleskelulupa myönnetään, jos sen epääminen olisi ilmeisen

kohtuutonta hakijan terveydentilan, Suomeen syntyneiden siteiden tai muun yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi, kun erityisesti otetaan huomioon olosuhteet, joihin hän joutuisi kotimaassaan, tai hänen haavoittuva asemansa.⁴⁶

Ulkomaalaislain mukainen kokonaisharkinta puolestaan edellyttää, että käännyttämistä harkittaessa on erityisesti huomiota kiinnitettävä esimerkiksi lapsen etuun. Harkinnassa tulee muutoin ottaa huomioon myös esimerkiksi henkilön maassa oleskelun pituus ja tarkoitus, hänen siteensä Suomeen sekä hänen perheeseensä liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteensä kotimaahan.⁴⁷

5.2.3. Maahanmuuttovirasto muutti ohjeistustaan pakolaisaseman saaneille annettavasta neuvonnasta

Valtuutettu kiinnitti huomiota pakolaisaseman saaneille henkilöille annettavaan tietoon ja neuvontaan perheenyhdistämisasiassa. Henkilön saatua jatkuvan oleskeluluvan⁴⁸ on hänellä oikeus perheenyhdistämiseen. Perheenyhdistäminen edellyttää lähtökohtaisesti riittävää toimeentuloa, jota ei kuitenkaan edellytetä Suomesta pakolaisaseman eli turvapaikan saaneilta perheenkokoajilta, mikäli perheside on ollut olemassa jo perheenkokoajan tullessa Suomeen ja perhesiteen perusteella myönnettävää oleskelulupaa haetaan kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoaja sai tiedoksi päätöksen pakolaisasemastaan.

Pakolaisaseman saaneiden henkilöiden perheenjäsenillä on näin ollen kolme kuukautta aikaa hakea oleskelulupaa perhesiteen perusteella ilman, että perheeltä edellytetään toimeentuloa. Perheenyh-

distämistä hakevien henkilöiden on käytävä tunnistautumassa Suomen edustustossa siten, että he oleskelevat laillisesti kyseisessä maassa. Kolmen kuukauden aika, jona eri maissa asuvien perheenjäsenten on järjesteltävä kaikki perheenyhdistämishakemukseen ja edustustoasiointiin liittyvät asiat, on lyhyt. Lisäksi kyseisen ajan puitteissa toimiminen edellyttää sitä, että saatuaan päätöksen, perheenkokoaja saa myös tiedon kolmen kuukauden aikarajasta.

Aikarajasta säädettyä⁴⁹ otettiin ulkomaalaislakiin myös velvoite siitä, että turvapaikkaa koskevan päätöksen tiedoksi antamisen yhteydessä on annettava tieto mahdollisuudesta oleskeluluvan myöntämiseen perheenjäsenelle toimeentuloedellytystä soveltamatta⁵⁰. Lain esitöissä edellytyksenä on myös, että tämä tieto annetaan pakolaisille selkeästi, oikea-aikaisesti ja ymmärrettävällä tavalla.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu sai yhteydenoton koskien pakolaisaseman saaneen luku- ja kirjoitustaidottoman perheenkokoajan ja hänen puolisonsa sekä heidän usean lapsen perheenyhdistämisasiaa. Perheenyhdistämishakemus oli tehty noin 11 kuukauden kuluttua perheenkokoajan turvapaikkapäätöksen tiedoksisaannista. Perheenkokoaja ei ollut ollut tietoinen perheenyhdistämislupaa koskevista kolmen kuukauden aikarajasta, jona aikana perheeltä ei edellytetä toimeentuloa luvan myöntämiseksi. Maahanmuuttovirasto oli tehnyt asiassa kielteisen päätöksen toimeentuloedellytykseen perustuen. Valtuutetun selvitettyä asiaa ilmeni, että tieto siitä, että toimeentuloedellytystä ei sovelleta, mikäli perheenyhdistämistä on haettu kolmen kuukauden kuluessa päätöksenteosta luki suomeksi perheenkokoajasta tehdyn Maahanmuuttoviras-

ton päätöksen liiteasiakirjassa. Tätä liiteasiakirjaa ei kuitenkaan Maahanmuuttoviraston ohjeen mukaan tulkata hakijalle päätöksen tiedoksiannon yhteydessä.

Valtuutetun kiinnitettyä huomiota asiaan ulkomaalaislain, hallintolain ja yhdenvertaisuuslain näkökulmista, Maahanmuuttovirasto totesi korjaavansa ohjeistuksensa välittömästi niin, että kirjallinen perheenyhdistämisohje tulkitaan jatkossa päätöksen tiedoksiannon tulkkauksen yhteydessä.

Valtuutettu katsoo, että ulkomaalaisten menettelyllisten oikeuksien turvaaminen on viranomaisen tehtävä. Erityistä huomiota on kiinnitettävä esimerkiksi henkilöiden luku- ja kirjoitustaidottomuuteen, terveydentilaan ja vammaisuuteen. Esimerkiksi perus- ja ihmisoikeussopimusten mukaisten velvoitteiden oikeusturvasta ja yhdenvertaisuudesta on toteuduttava ulkomaalaisia koskevassa päätöksenteossa mukaan lukien päätösten tiedoksiannossa.

5.2.4. Ulkoministeriön ja Maahanmuuttoviraston riittävä yhteistyö on varmistettava oleskelulupa-asioissa

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tietoon saatetaan säännöllisesti ongelmallisia tilanteita, jotka liittyvät ulkomailla olevan henkilön mahdollisuuksiin jättää oleskelulupahakemus tai saada viisumi, useimmiten tilanteessa, jossa hänellä on perheenjäsen Suomessa. Suomen edustustoverkosto on verrattain harva ja edustusto, jossa asioinnin tulee tapahtua, on määritelty presidentin asetuksella hakijan kansalaisuuden mukaan. Esimerkiksi oleskelulupaha-

kemuksen vireille saanti edellyttää asiointia Suomen edustustossa, mutta päätöksen hakemukseen tekee Maahanmuuttovirasto.

Valtuutetun kokemuksen mukaan etenkin hankalimpien tapausten selvittämisessä olisi tiiviimpi yhteistyö eri ministeriöiden hallinnonalojen välillä tarpeen. Yhteistyötä on parannettava esimerkiksi viranomaisen neuvontavelvollisuuden näkökulmasta, jotta yhteydenottajien neuvontaa ei siirreltäisi viranomaiselta toiselle ja takaisin. Lisäksi erityistä huomiota on kiinnitettävä haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien toteutumiseen ja lapsen edun huomioimiseen.

Valtuutettu teki aloitteen yhteistyön tiivistämiselle koordinoitujen kokousten, johon osallistuivat Maahanmuuttoviraston ja ulkoministeriön asiantuntijat. Valtuutettu toi esimerkkitapausten kautta keskusteluun teemoja, joissa yhteistyötä hallinnonalojen välillä on tarve vahvistaa.

5.3. Itärajan rajanylityspaikkojen pitäminen suljettuina vaarantaa oikeuden hakea turvapaikkaa

Rajavartiolakia muutettiin heinäkuussa 2022 niin, että valtioneuvosto voi päättää rajanylityspaikkojen sulkemisesta sekä kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä nimetyille rajanylityspaikoille. Syksyllä 2023 valtioneuvosto arvioi itärajalla lisääntyneiden turvapaikkahakemusten takia, että

kyse oli maahanmuuton välineellistämisen tilanteesta, joka oli osa Venäjän hybridivaikuttamisen toimenpiteitä Suomea kohtaan.

Valtioneuvosto teki 16.11.2023 alkaen useita päätöksiä itärajan rajanylityspaikkojen sulkemisesta määräajaksi sekä päätöksiä, joilla kansainvälisen suojelun hakua keskitettiin joko kokonaan pois itärajalta tai mahdollistaen se vain muutamassa tai yhdessä rajanylityspaikassa. Useassa päätöksessä suljettiin määräajaksi kaikki itärajan rajanylityspaikat ja keskitettiin kansainvälisen suojelun haku ulkorajoille lentoliikenteen ja vesiliikenteen rajanylityspaikoille (päätökset 28.11.2023, 14.12.2023, 11.1.2024 sekä 8.2.2024).

Valtuutettu on jo vuonna 2022 lakia muutettaessa esittänyt säännökseen liittyvän vakavia huolia perus- ja ihmisoikeuksien ja erityisesti turvapaikanhakuoikeuden näkökulmasta.

Rajavartiolaki 16 § (8.7.2022/698)

Rajanylityspaikan väliaikainen sulkeminen, rajanylitysliikenteen rajoittaminen ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen

Valtioneuvosto voi päättää rajanylityspaikan sulkemisesta tai rajanylitysliikenteen rajoittamisesta määräajaksi tai toistaiseksi, jos sulkeminen tai rajoittaminen on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Sisäministeriö päättää kiireellisissä tilanteissa

tarvittavista välittömistä toimenpiteistä, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian. Sisäministeriön on esiteltävä tekemänsä päätös viipymättä valtioneuvoston yleisistunnolle.

Valtioneuvosto voi päättää kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan, jos se on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi, ja jos kyse on:

1. lyhyessä ajassa tapahtuvasta poikkeuksellisen suuresta maahantulijoiden määrästä; tai
2. tiedosta tai perustellusta epäilystä, että maahantulo on vieraan valtion tai muun toimijan vaikutuksesta tapahtuvaa.

Jos valtioneuvosto on tehnyt 2 momentissa tarkoitetun päätöksen, kansainvälistä suojelua voi hakea Suomen valtakunnanrajalla vain sellaisessa rajanylityspaikassa, johon kansainvälisen suojelun hakeminen on keskitetty. Tästä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa ottaen huomioon lasten, vammaisten ja muiden erityisen haavoittuvassa asemassa olevien oikeudet.

Rajanylityspaikkoja ei saa sulkea, rajanylitysliikennettä ei saa rajoittaa eikä kansainvälisen suojelun hakemista saa keskittää enempää kuin mikä on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi.

Päätös on kumottava, kun se ei ole enää välttämätön mainitun uhan torjumiseksi. Sisäministeriön on tiedotettava tässä pykälässä tarkoitettua päätöksestä riittävässä laajuudessa.

Tässä pykälässä tarkoitetuilla toimenpiteillä ei saa estää Suomen kansalaiselle kuuluvaa oikeutta saapua maahan tai jokaisen oikeutta lähteä maasta eikä loukata vapaata liikkuvuutta koskevan Euroopan unionin lainsäädännön piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia eikä kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin tässä pykälässä tarkoitetun asian käsittelemisestä viipymättä poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen kesken.

Marraskuussa 2023 yhdenvertaisuusvaltuutettu arvioi, että lähes kaikkien itärajan rajanylityspaikkojen sulkeminen ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen Raja-Joosepin rajanylityspaikalle vaarantaa vakavasti aidon ja tehokkaan mahdollisuuden jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Mikäli aitoa ja tehokasta pääsyä turvapaikkamenettelyyn ei ole, on olemassa ilmeinen vaara ehdottoman palautuskiellon ja joukkokarkotuskiellon loukkauksesta.

Suomi on kansainvälisin sopimuksin, EU:n perusoikeuskirjassa ja turvapaikkalainsäädännöllä sitoutunut palautuskiellon ja joukkokarkotuskiellon noudattamiseen sekä turvaamaan turvapaikanhakuoikeuden toteutumisen kaikissa tilanteissa. Palautuskielto on myös kirjattu perustuslain 9 § 4 momenttiin. Valtiolla on velvollisuus turvata ih-

misen aito ja tehokas pääsy turvapaikkamenettelyyn. Tämä tarkoittaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen mukaan muun muassa velvollisuutta pitää riittävä määrä rajanylityspaikkoja avoinna kansainvälistä suojelua hakeville, ottaa vastaan turvapaikkahakemukset ja tutkia ne (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio A.I. ja muut v. Puola 30.6.2022; Euroopan unionin tuomioistuin ratkaisu C-72/22 PPU 30.6.2022).

Kansallista lainsäädäntöä ei voida tulkita ja toimeenpanna siten, että se rikkoisi kansainvälisiä velvoitteita. Perus- ja ihmisoikeuksia voi rajoittaa vain, kun tämä on välttämätöntä ja vain sen verran kuin on tarpeen. Oikeus hakea kansainvälistä suojelua on kuitenkin turvattava kaikissa olosuhteissa. Palautuskielto on Suomea kaikissa tilanteissa ehdottomasti velvoittavaa oikeutta. Palautuskiellolla turvataan oikeus elämään sekä suojellaan kidutukselta ja epäinhimilliseltä ja halventavalta kohtelulta. Muun muassa EU:n menettelydirektiivi turvaa kattavat oikeudet kaikille, jotka ovat pyytäneet kansainvälistä suojelua riippumatta siitä, onko tämä pyyntö esitetty tietyssä paikassa tai oikealle viranomaiselle. Nämä oikeudet eivät toteudu, jos henkilöiden pyynnöt hakea turvapaikkaa suljetuilla rajanylityspaikoilla jätetään huomioimatta.

Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu on ilmaissut huolensa valtioneuvoston päätösten aiheuttamasta vaikutuksesta turvapaikanhakuoikeuden aidolle ja tehokkaalle toteutumiselle sekä korosti myös talven sääolosuhteiden mahdollisesti aihe-

uttamia huomattavia riskejä itärajalle saapuvien ihmisten terveydelle ja hengelle. Myös YK:n pakolaisjärjestö UNHCR esitti Suomelle huolensa itärajan sulun vaikutuksista.

Suomen julkiseen keskusteluun nousi vuoden 2023 aikana niin sanotut pushback-toimet. Termiä on käytetty kansainvälisesti niistä tilanteista, kun valtiot eri tavoin kieltäytyvät ottamasta vastaan turvapaikkahakemuksia ja pakottavat henkilöitä palaamaan toisen valtion alueelle. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että tällaiset toimet olisivat Suomen kansainvälisten ja EU-oikeuden velvoitteiden vastaisia.

Henkilöiden haavoittuva asema on tunnistettava ja huomioitava

Aidon ja tehokkaan turvapaikanhakuoikeuden ja palautuskiellon toteutuminen kaikille yhdenvertaisesti edellyttää sitä, että henkilöiden haavoittuva asema tunnistetaan ja huomioidaan. Itärajan tilannetta koskevissa kannanotoissaan yhdenvertaisuusvaltuutettu korosti Rajavartiolaitoksen velvollisuutta varmistaa, että jokainen rajalla tehtävää suorittava osaa tunnistaa haavoittuvuudet ja että on olemassa toimivat prosessit haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden Suomeen saamiseksi. Rajavartiolain 16 § 3 momentissa kiinnitetään huomiota haavoittuvassa asemassa oleviin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kävi vuoden 2023 aikana keskusteluja Rajavartiolaitoksen esikunnan

kanssa rajavartiolain 16 §:n soveltamisesta ja soveltamisohjeista. Nämä keskustelut olivat jatkoa suosituksille, joita valtuutettu esitti Rajavartiolaitokselle jo vuonna 2022. Valtuutettu vieraili myös laajamittaisen maahantulon hallinnan LATU23-harjoituksessa lokakuussa 2023. Valtuutettu korosti tarvetta laatia rajavartiolain 16 §:stä soveltamisohjeet turvapaikanhakuoikeuden toteutumiseksi. tarpeeseen tehdä yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi keskitämistilanteisiin kehitettävälle toimintamalleille ja ohjeille yhdenvertaisuuslain 5 §:n mukaisesti sekä tarpeeseen mahdollistaa riippumaton perus- ja ihmisoikeusvalvonta. Ihmisoikeusvalvojien läsnäolo rajalla antaa paremmat takeet sille, että perus- ja ihmisoikeudet tulevat poikkeuksellisessa tilanteessa kokonaisuudessaan huomioiduiksi. Valtuutettu korosti keskusteluissa Rajavartiolaitoksen kanssa myös haavoittuvassa asemassa olevien tunnistamisen tärkeyttä sekä sitä, että turvapaikanhakijoiden ohjaamiseen liittyvät menettelytavat tulisi kuvata selkeästi annettavissa ohjeissa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston asiantuntijat tekivät matkan Kaakkois-Suomen suljetuille rajanylityspaikoille marraskuussa ensimmäisen valtioneuvoston keskittämispäätöksen jälkeen havainnoidakseen yhdenvertaisuuslain sekä perus- ja ihmisoikeuksien noudattamista. Matkalla selvitettiin, kuinka viranomaiset toimivat, jos suljetuille rajanylityspaikoille pyrkivät henkilöt ilmaisevat halunsa hakea kansainvälistä suojelua sekä miten haavoittuvassa asemassa olevat turvapaikanhakijat pystytään tunnistamaan ja erottelemaan mah-

dollisista muista turvapaikanhakijoista. Valtuutettu toimitti jo matkan aikana havaitsemiaan kehityskohteita Rajavartiolaitokselle tiedoksi. Valtuutettu esitti Rajavartiolaitokselle suosituksia, huomioiden samalla Rajavartiolaitoksen sisäiset ohjeet muun muassa haavoittuvassa asemassa olevien tunnistamisesta. Valtuutettu korosti haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden oikeuksien turvaamiseen lisäksi tilanteiden dokumentoinnin ja tilastoinnin tärkeyttä. Suljetuilla rajanylityspisteillä ja rajoilla tapahtuvien tilanteiden dokumentointi on tärkeää toiminnan ja tilanteen sisäisen sekä ulkoisen arvioinnin ja valvonnan mahdollistamiseksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu aloittaa EU:n turvapaikka-, maahanmuutto-, ja kotouttamisrahaston AMIF:n rahoituksella huhtikuussa 2024 vuoden kestävän hankkeen, jonka yhtenä tarkoituksena on myötävaikuttaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen ja sen valvontaan rajoilla.

6. Maastapoistamisen valvonta turvaa palautettavien perus- ja ihmisoikeuksia

Yksi yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävistä on valvoa ulkomaalaisten henkilöiden maastapoistamisen täytäntöönpanoa. Valvonnan tavoitteena on varmistaa, että palautettavien perusoikeuksien toteutuminen turvataan maastapoistamisen täytäntöönpanossa palautuksen valmistelusta aina luovutukseen kohdemaassa.

Valvontatehtävästä säädetään ulkomaalaislaissa⁵¹. Sääntelyn taustalla on erityisesti EU:n paluudirektiivi, jossa edellytetään palautusten tehokasta valvontaa⁵² sekä esimerkiksi Euroopan neuvoston kidutuksen vastaisen komitean (CPT) suositukset. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on toimivalta valvoa kaikkien maastapoistamisten täytäntöönpanoa, kaikissa täytäntöönpanon vaiheissa.

Valvontatyön ytimen ollessa perus- ja ihmisoikeusnäkökulma palautusten täytäntöönpanossa, painotetaan valvonnassa erityisesti niihin kytkeytyviä teemoja. Haavoittuvassa asemassa olevien palautettavien on usein vaikeampaa päästä oikeuksiinsa ja siksi yhdenvertaisuusvaltuutetun valvonnassa kiinnitetään erityisesti huomiota eri tavoin haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten palautusten täytäntöönpanoon. Myös muut seikat voivat nos-

taa riskiä perus- ja ihmisoikeusloukkauksille. Näitä tilanteita ovat muun muassa ne palautukset, joissa täytäntöönpanoviranomainen on tunnistanut fyysisen vastustuksen riskin kohonneeksi. Tällaiset palautukset ovat myös valtuutetun valvonnan painopisteenä.

6.1. Valvontatyössä kiinnitetään huomiota myös palautuksen valmisteluun

Valtuutettu valvoi vuonna 2023 palautusten täytäntöönpanon lähtövaiheita palautettavan noudosta lentokoneen lähtöön saakka sekä koko palautusmatkan täytäntöönpanoja kohdemaahan saakka. Lisäksi valtuutettu kohdisti edelleen enenevässä määrin valvontaa palautuksen valmisteluun sekä siihen toisinaan liittyvään kansalliseen ja kansainväliseen viranomaisyhteistyöhön, koska palautuksen huolellisella valmistelulla on tärkeä merkitys palautettavan oikeuksien toteutumisen kannalta. Valtuutettu antoi palautuksen täytäntöönpanevalle viranomaiselle ja poliisihallitukselle kirjallisen palautteen kaikista lähtövaiheen ja koko palautus-

matkan valvonnoista. Valtuutettu välitti huomiota ja suosituksiaan palautettavien oikeuksien turvaamisen edistämiseksi poliisille myös tapauksissa ja koulutuksissa.

Valvojat hyödynsivät vuonna 2022 AMIF-rahaston⁵³tuella toteutetussa hankkeessa tuotettuja tarkistuslistoja ja hankkeen aikana saatua tietoa etenkin ennen palautuksia tapahtuvassa täytäntöönpanon valmisteluvaiheen valvonnassa.

Vuoden 2023 valvonnoissa kiinnitettiin huomiota esimerkiksi seuraaviin asioihin:

Palautuksia koskevissa kansainvälisissä suosituksissa yhtenä toistuvana teemana on maastapoistettavan henkilön mahdollisuus valmistautua matkaan, pakata tavaransa, hyvästellä ystävät ja perheenjäsenet, huolehtia mahdollisista rahapalkansiiirroista, sekä hoitaa asiansa muutenkin kuntoon ennen lähtöä. Tästä syystä on tärkeää, että palautettava saa tiedon matkan ajankohdasta riittävän ajoissa. Oikea-aikaisella tiedottamisella on suuri merkitys myös palautettavan psyykkisen valmistautumisen kannalta. Paluu konkretisoituu usein vasta kun palautettava saa tiedon palautuksen tarkasta ajankohdasta ja sopeutuminen paluuseen saattaa vaatia aikaa. Riittävä valmistautuminen voi vähentää vastustamista ja voimankäytön riskiä. Myös se, että esimerkiksi palautettavan vastaanottokeskukselle on tieto palautuksen ajankohdasta, tukee palautettavan valmistelua ja valmistautumista matkaan ja edesauttaa inhimillisempää, perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavaa paluuta. Jos palautettava ja/tai vastaanottokeskus eivät tiedä etukäteen palautuspäivää, eikä siihen näin ollen voida valmistautua, on perusoikeusloukkausriski suurempi. Valtuutettu selvittää usein osana val-

misteluvaiheen valvontaa toimeenpanevalta viranomaiselta, onko palautuksen lähtöaika ilmoitettu palautettavalle ja milloin tieto palautettavalle annettiin.

Valvonnoissa kiinnitettiin huomiota myös muun muassa sukupuolisensitiivisyyden tosiasialliseen huomiointiin palautusmatkalla. Tämä tulisi huomioida esimerkiksi palautuksessa mukana olevien saattajien valinnoissa sekä siinä että saatettavan kohtuulliset toiveet omasta kohtelustaan otetaan huomioon. Nämä voivat nousta esiin muun muassa silloin, jos viranomaisrekisteriin merkitty sukupuoli ei vastaa henkilön identiteettiä. Palautusta täytäntöönpanevan viranomaisen ja palautettavan välinen onnistunut vuorovaikutus on erityisen tärkeää inhimillisen kohtelun turvaamiseksi.

Jos palautettavalla on terveydentilaan liittyviä haasteita, on valvonnassa kiinnitetty huomiota siihen, onko henkilöstä hankittu tarvittaessa lentokuntoisuusarvio ja että käytössä olevien lääkkeiden mukaan saannista huolehditaan kohtuulliseksi ajaksi, jotta henkilöllä on aikaa hakeutua hoidon piiriin palautusmaassa tai että pääsyä hoitokontaktiin pyritään edesauttamaan. Terveydenhuollon ammattilaisen mukanaolo palautusmatkalla on tärkeää, mikäli palautettavan terveydentila sitä edellyttää. Mikäli palautettavan terveydentilassa tapahtuu äkillisiä muutoksia ennen palautuksen täytäntöönpanoa, pyritään valvonnassa kiinnittämään täytäntöönpanevan viranomaisen huomiota siihen, että palautettavan oikeudellisella avustajalla tai tarvittaessa päätöksentekijällä on niistä tieto. Valtuutettu on kiinnittänyt huomiota siihen, kuinka palautettavien henkilöiden oikeusturva toteutuu niissä tilanteissa, joissa rikosilmoitus on tehty aiemman palautusyrityksen yhteydessä tapahtu-

neesta voimakeinojen käytöstä. Näissä tilanteissa, ennen asianomistajan palauttamista, tulee huolehtia siitä, että tarvittavat tutkintatoimenpiteet, kuten muun muassa kuulustelu, on tehty.

Valtuutetun valvonnassa on erityistä huomiota kiinnitetty ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään esitettyjen ja auttamisjärjestelmässä olevien henkilöiden palautuksiin. Palautusten valmisteluvaiheen valvonnan yhteydessä on tullut esiin tilanteita, joissa mahdollista ihmiskaupan uhria on esitetty auttamisjärjestelmään, joka ei ole vielä tehnyt päätöstä asiassa. Ihmiskaupan uhrin tunnistaminen tapahtuu auttamisjärjestelmän päätöksellä⁵⁴ ja maastapoistamisen täytäntöönpanoa ei tule toteuttaa, mikäli uhrin tunnistamista ei ole saatettu loppuun ja hänen avunsaantiaan varmistettu⁵⁵. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä olevien palautettavien avun piiriin pääseminen kohdemaassa on myös ollut toistuvasti valvonnan yhteydessä esillä. Ihmiskaupan uhrien on vaikea luottaa viranomaisiin, eivätkä he useinkaan anna suostumustaan tietojensa luovuttamiselle kohdemaan viranomaiselle. Tämä voi johtaa siihen, että uhrin eivät saa tarvitsemaansa tukea kohdemaassa. Valtuutettu on suositellut poliisia kiinnittämään huomiota suostumusta koskevan keskustelun sisältöön, keskustelulle varattuun aikaan sekä luottamuksellisen ilmapiirin luomiseen, jotta uhri mieltää, että suostumus koskee vain hänen avunsaantinsa jatkamisen edesauttamista. Valvonnassa kiinnitetään huomiota myös siihen, onko täytäntöönpanoviranomainen saattanut palautettavan tietoon palautusmaassa olevien ihmiskaupan uhreja auttavien tahojen yhteystiedot, mikäli palautettava ei ole antanut suostumustaan olla kyseisiin tahoihin yhteydessä ennen palautustaan.

Palautukset Irakiin ovat lisääntyneet. Monella Suomessa pitkään oleskelleella irakilaisella on Suomessa perhe ja työpaikka ja oleskelulupahakemuksia vireillä, kun häntä ollaan palauttamassa Irakiin. Näissä tilanteissa valvojat pyrkivät esimerkiksi selvittämään, onko toimeenpaneva viranomainen ker-tonut lähtöpäivän päätöksentekijälle. Jos palautettava on saamassa luvan oleskeluun, häntä ei tulisi siinä tapauksessa palauttaa.

6.2. Yhdenvertaisuusvaltuutettu Frontexin valvojareservissä

Kaikilla EU:n jäsenvaltioilla ei ole paluudirektiivin⁵⁶ vaatimaa tehokasta palautusten valvontamekanismeja. Direktiivin velvoitetta vahvistettiin kirjaamalla vaatimus palautusten valvonnasta eurooppalaista raja- ja merivartiostoa (Frontex) koskevaan asetukseen⁵⁷ ja perustamalla Frontexiin valvojar-eservi, josta jäsenvaltio voi tarvittaessa pyytää valvojan järjestämänsä palautusoperaatioon. Lisäksi asetus edellyttää jäsenvaltioita nimeämään palautusten valvojia valvojar-eserviin. Suomi päivitti lainsäädäntöään asetuksen mukaiseksi tekemällä ulkomaalaislakiin lisäyksen⁵⁸, jonka mukaan yhdenvertaisuusvaltuutettu vastaa osallistumisesta raja- ja merivartiostoasetuksen 51 artiklan mukaiseen pakkotoimin tapahtuvan palauttamisen valvojen reserviin.

Lainmuutos tuli voimaan vuoden 2021 alusta ja se laajensi yhdenvertaisuusvaltuutetun palautusten valvonnan toimintaympäristöä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun valvojat valvovat Frontexin valvojar-

servin kautta myös muiden maiden viranomaisten toimintaa.

Frontexin koordinoimia palautuksia valvoessaan valvojat seuraavat palautettavien perusoikeuksien toteutumista. Valvoja seuraa lähtökentällä, koneessa ja palautettavien luovutustilanteessa palautuksen kulkua tekemällä havaintoja ja kirjaamalla ne muistiin. Operaation päätyttyä valvoja laatii havaintoihinsa perustuvan raportin Frontexille. Raportissa voidaan esittää suosituksia palautettavien perusoikeuksien vahvistamiseksi, sekä tuoda esiin hyviä käytäntöjä. Frontexin perusoikeusvastaava julkaisee kaksi kertaa vuodessa koosteen, johon on kerätty keskeiset huomiot valvontaraporteista.

Tehokkaan valvonnan näkökulmasta toisen valtion toimeenpanemassa palautuksessa haasteena on se, että valvojalla ei ole etukäteen tietoja palautettavista, eikä heidän tilanteestaan. Valvoja ei pysty arvioimaan esimerkiksi onko palautettavan oikeusuoja toteutunut, onko palautettava saanut hyvissä ajoin tiedon palautuksesta tai onko palautettavan haavoittuvuus tunnistettu.

Valvojarreservin kautta toteutettua valvontaa on kritisoitu. Kriitikoiden arvion mukaan valvojarreservin tulisi olla Frontexista erillinen toimija, jolloin valvonnan riippumattomuus olisi selkeämpää. Valtuutettu pitää tarpeellisena, että EU-tasolla arvioidaisiin ja etsittäisiin keinoja valvonnan riippumattomuuden ja tehokkuuden turvaamiseksi.

7. Henkilöstö

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston henkilökunta

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistossa ovat vuoden 2023 aikana työskennelleet seuraavat henkilöt vakituisessa virkasuhteessa, määräaikaisessa virkasuhteessa tai harjoittelijoina.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu Kristina Stenman

Eriyisiasiantuntija Robin Harms

Eriyisiasiantuntija Tiina Valonen

Toimistopäällikkö Rainer Hiltunen

Hallintopäällikkö Kari Kananen

Viestintäpäällikkö Maria Swanljung

Eriyisiasiantuntija Jussi Aaltonen

Tarkastaja Päivi Al-Tameemi

Nuorempi asiantuntija Airin Bahmani

Eriyisiasiantuntija Elli Björkberg

Osastosihteeri Svetlana Burenicheva

Hallintoharjoittelija Nicolas Grigorjeff

Johdon assistentti Paula Hannus

Korkeakouluharjoittelija Adaliina Häyhä

Eriyisiasiantuntija Mikko Joronen

Asiantuntija Elin Jungar

Eriyisiasiantuntija Matti Jutila

Erikoistutkija Heini Kainulainen

Korkeakouluharjoittelija Simranjit Kaur

Eriyisiasiantuntija Päivi Keskitalo

Asiantuntija Elsa Korkman

Korkeakouluharjoittelija Ella Kovanen

Tarkastaja Riikka Kuoppala

Eriyisiasiantuntija Marko Leimio

Osastosihteeri Elena Leinonen

Korkeakouluharjoittelija Iiris Lietzén

Asiantuntija Mervi Majoinen

Eriyisiasiantuntija Sanna Mannonen

Viestintäasiantuntija Mirka Mokko

Viestintäasiantuntija Ruusa Myllyaho

Korkeakouluharjoittelija Minna-Mari Möttönen

Asiantuntija Rebekka Nurmala

Korkeakouluharjoittelija Ada Nylund

Viestintäassistentti Elli Peltonen

Korkeakouluharjoittelija Kaisla Pohjolainen

Eriyisiasiantuntija Marjo Rantala

Nuorempi asiantuntija Ville Rantala

Eriyisiasiantuntija Joonas Rundgren

Hallintoasiantuntija Juho-Pekko Ryhänen

Tarkastaja Ida Szulc Korhonen

Korkeakouluharjoittelija Anna Tahkola

Eriyisiasiantuntija Sanna Tonteri

Asiantuntija Toni Tuomi

Eriyisiasiantuntija Eeva Tupi

Eriyisiasiantuntija Anni Valovirta

Eriyisiasiantuntija Liisa Välimäki

Eriyisiasiantuntija Linnea West

Suunnittelija Massimo Zanasi

Eriyisiasiantuntija Maija Koskenoja

Lähteet

1. Jokinen, Juhila & Suominen 2016: 26
2. Ilmonen 2001: 100, 106
3. Rasismi heikentää sisäistä turvallisuutta ja marginalisoi lapsia ja nuoria (yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi)
4. Keskinen & Rastas 2023
5. Neuvoston direktiivi 2000/43/EY, annettu 29 päivänä kesäkuuta 2000, rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta ja neuvoston direktiivi 2000/78/EY, annettu 27 päivänä marraskuuta 2000, yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista.
6. Sukupuolistunut väkivalta ja lähisuhdeväkivalta Suomessa 2021. Loppuraportti. Tilastokeskus 2023, s. 8, 17.
7. Tilastokeskus 2023, s. 9.
8. Tilastokeskus 2023, s. 56–67.
9. Tilastokeskus 2023, s. 8–10, 33–35.
10. Seri-tukikeskusten asiakkaiden tausta, tukipalveluiden käyttö ja rikosprosessin eteneminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:1, s. 52.
11. Ks. <https://thl.fi/aiheet/vakivalta/apua-ja-palveluja/seri-tukikeskus-seksuaalivakivallan-uhreille>.
12. Seri-tukikeskusten asiakkaiden tausta 2023, s. 38–39, 52.
13. Tilastokeskus 2023, s. 69.
14. Kansallinen lapsistrategia, Väkivallaton lapsuus toimeenpanosuunnitelma, Lanzaroten sopimuksen toimeenpanosuunnitelma
15. Tilastokeskus 2023, s. 16–23.
16. Tilastokeskus 2023, s. 35–37, 68.
17. Tilastokeskus 2023, s. 38–39.
18. Lähisuhdeväkivalta 2021. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Tilastoraportti 43/2023, s. 14–15.

19. Rikos- ja riita-asioiden sovittelu 2022. Terveiden ja hyvinvoinninlaitos. Tilastoraportti 63/2023, s. 3, Seuraamusjärjestelmä 2022. Kontrollijärjestelmä tilastojen ja tutkimusten valossa. Helsingin yliopisto, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti. Katsausksia 57/2023, s. 200.
20. CEDAW/C/FIN/CO/8, kappale 23 kohta b.
21. Conclusions on the implementation of recommendations in respect of Finland adopted by the Committee of the Parties to the Istanbul Convention. June, 2 2023.
22. Tilastokeskus 2023, s. 24–25.
23. Selvitys henkisen väkivallan rangaistavuudesta ja vainoamisen oikeuskäytännöstä Suomessa. Oikeusministeriön julkaisuja. Selvityksiä ja ohjeita 2023:20, s. 24–26, 34.
24. Selvitys henkisen väkivallan rangaistavuudesta 2023, s. 63–65.
25. Ihmiskaupan uhrien rankaisemattomuusperiaate, Jani Hannonen & Heini Kainulainen
26. Vahva ja välittävä Suomi – Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma (20.6.2023).
27. Yhdenvertaisuusvaltuutetun suositukset hallitusohjelmaan 2023–2027.
28. Ks. esim. Euroopan ihmisoikeussopimus (1950).
29. PeVM 25/1994 vp.
30. Elina Pirjatanniemi, Inka Lilja, Maija Helminen, Kristiina Vainio, Outi Lepola, Anne Alvesalo-Kuusi, ”Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakaneiden ja saaneiden asemaan” (VN TEAS 2021:10).
31. Maahanmuuttoviraston tilastot-sivu.
32. Sisäministeriön tiedote, ”Sisäministeriössä valmistellaan tiukennuksia kansainväliseen suojeluun” (23.10.2023).
33. Lapsiasiavaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu, ”Kirjelmä ulkomaalaisten asemaa koskevien lainsäädäntöhankkeiden vaikutuksista lapsen oikeuksiin” (VVDno-2023-1575).
34. Yhdenvertaisuusvaltuutetun suositukset hallitusohjelmaan 2023–2027.
35. Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto valtioneuvoston tiedonantoa valmistelevalle työryhmälle, ”Yhdenvertaisuusvaltuutetun huomioita yhdenvertaisuuden edistämisestä ja rasismivastaisesta työstä” (9.8.2023).
36. Vastaanottodirektiivin 21 artikla
37. Lain kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta 6 §
38. Ulkomaalaislain 96 a §

39. Esim. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus, ulkomaalaislain 6 §, vastaanottolain 5 §
40. Esim. EN:n yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta, vastaanottolain 4 luku
41. Esim. YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista, yhdenvertaisuuslain 15 §
42. Esim. EN:n yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta
43. Esim. YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus, vastaanottodirektiivin 25 artikla, ulkomaalaislain 147 §
44. Lausunnon kirjoitti oikeuspsykologian tohtorikoulutettava, PMs, laillistettu psykologi Jenny Skrifvars ja lausuntoa oli kommentoinut oikeuspsykologian dosentti Julia Korkman
45. Suomen perustuslain 22 §
46. Ulkomaalaislain 52 §
47. Ulkomaalaislain 146 §
48. Esim. turvapaikan (ulkL 87 §), toissijaisen suojelun (ulkL 88 §) ja yksiköllisen inhimillisen syyn (ulkL 52 §) perusteella
49. Ulkomaalaislain 114 § 4 mom
50. Ulkomaalaislain 206 a §
51. 152 b §
52. 8 artikla
53. Euroopan Unionin sisäasioiden rahastojen turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto
54. Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta, 33 ja 35 §
55. Euroopan Neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta, 10 artikla
56. Paluudirektiivi (2008/115/EY) 8.6art
57. Frontex-asetus (EU) 2019/1896
58. Ulkomaalaislaki 152b §



YHDENVERTAISUUSVALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN