



YHDENVERTAISUUSVALTUUTETUN  
**VUOSIKERTOMUS 2015**

## SISÄLLYS

Yhdenvertaisuusvaltuutettu .....	3
Esipuhe: Muutoksen vuosi .....	4
Laajempi suoja syrjintää vastaan .....	6
Kuka tahansa voi tulla syrjityksi .....	8
Sanoista tekoihin – yhdenvertaisuus vaatii tekoja .....	10
Yhdenvertaisuusvaltuutettu puuttuu syrjintään .....	14
Asiakastyö yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistossa .....	18
Ihmiskauppa muuttuu .....	23
Maastapoistamisen valvonta .....	28
Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston henkilökunta .....	34

# YHDENVERTAISUUSVALTUUTETTU

Yhdenvertaisuusvaltuutettu edistää yhdenvertaisuutta ja puuttuu syrjintään. Valtuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomaisena. Yhdenvertaisuusvaltuutettu kuuluu oikeusministeriön hallinnonalalle.

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. Valtuutetun tehtäviin kuuluu myös syrjinnän vaarassa olevien ryhmien olojen, oikeuksien ja aseman edistäminen. Tämän lisäksi valtuutettu valvoo ulkomaalaisten maasta poistamista ja toimii kansallisena ihmiskaupparaporttina.

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 ja lakiin yhdenvertaisuusvaltuutetusta.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tärkein työkalu on yhdenvertaisuuslaki, joka uudistui 1.1.2015.

Sukupuoleen, sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun liittyvää syrjintää käsittelee tasa-arvovaltuutettu.

## YHTEYSTIEDOT

Sähköposti (asiakaspalvelu ja kirjaamo): [yvv@oikeus.fi](mailto:yvv@oikeus.fi)  
Henkilökunnan sähköposti: [etunimi.sukunimi@oikeus.fi](mailto:etunimi.sukunimi@oikeus.fi)  
Viranomaisilmoitukset: [yvv.ilmoitukset@oikeus.fi](mailto:yvv.ilmoitukset@oikeus.fi)

## POSTIOSOITE:

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto  
PL 24  
00023 Valtioneuvosto

## PUHELINNUMEROT:

**Asiakaspalvelunumero:** 0295 666 817  
(Puhelinpäivystys arkisin klo 10–12)

**Vaihde:** 0295 666 800

**Mediayhteydenotot:** 0295 666 813

**Faksi:** 0295 666 829

**Internet:** [www.syrjinta.fi](http://www.syrjinta.fi)

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

**Facebook:** [www.facebook.com/yhdenvertaisuus](https://www.facebook.com/yhdenvertaisuus)

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

## Esipuhe: MUUTOKSEN VUOSI

Pitkään odotettu ja valmisteltu uusi yhdenvertaisuuslaki tuli voimaan vuoden 2015 alusta ja nosti yhdenvertaisuuden uudelle tasolle: velvoitteet edistää yhdenvertaisuutta ja uudet syrjintäperusteet ovat merkittävä parannus perusoikeuksien toteutumisessa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu omaa nyt aiempaa merkittävästi laajemman toimivallan syrjintään puuttumiseen. Lain muutoksen myötä valtuutetun työmäärä kasvoi oletetusti ja samalla myös vastuu, sillä lain keskeisenä tavoitteena on yksilön oikeussuojan vahvistaminen. Laissa on edelleen parannettavaa, mutta hyvää kannatti odottaa.

Vuosi 2015 oli kaikin tavoin suuri muutoksen vuosi yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistossa. Tehtävän laajentamisen ohella, valtuutettu siirtyi vuoden alusta sisäministeriön hallinnonalalta oikeusministeriön hallinnonalalle yhdessä tasa-arvovaltuutetun ja lapsiasiavaltuutetun kanssa. Toimintaperiaatteet, eri järjestelmät ja käytännöt vaihtelevat ministeriöittäin, joten siirto tarkoitti uuden opettelua ja sopeutumista ennen kaikkea toimiston henkilökunnalta.

Valtuutetun viisivuotiskauden tullessa täyteen myös valtuutettu vaihtui toukokuussa. Viisivuotiskausi alkoi mukavasti rekrytointien merkeissä, sillä uuden yhdenvertaisuuslain myötä saimme viisi uutta virkaa. Uudet työntekijät olivat odotettu lisä toimistomme henkilöstöön ja heidän työpanoksensa ehdottoman tarpeen reippaasti lisääntyneiden syrjintäkanteluiden käsittelemisessä. Syrjintäkanteluita tehtiin yhdenvertaisuusvaltuutetulle vuoden 2015 aikana 73 % enemmän kuin vähemmistövaltuutetulle vuotta aiemmin.

Uusi laki ja laajentunut toimivalta edellyttivät valtuutetun toiminnan uudelleenarviointia ja toiminnan periaatteiden, strategian ja painopisteiden asettamista. Strategia- ja suunnittelutyö käynnistettiin kesällä 2015 koko henkilökunnan voimin ja yhdenvertaisuusvaltuutetun strategia vuosille 2016–2020 hyväksyttiin vuoden lopussa. Valtuutetun yhteiskunnallisena tavoitteena on yhdenvertaisuuden aiempaa parempi toteutuminen Suomessa.

Syrjinnän kitkeminen on valtuutetun toiminnan ydin. Valtuutetun työ rakentuu ihmisten ja järjestöjen yhteydenotoista ja syrjintäkanteluista. Jos syrjintäolettaja täyttyy, valtuutettu pyrkii neuvomalla tai sovintoa edistämällä lopettamaan syrjinnän ja edistämään uhrin oikeutta hyvitykseen. Kun asiat eivät usein mene niin kuin Strömsössä, syrjittyjen oikeusturvan toteutuminen asiassa edellyttää valtuutetun lausuntoa tai asian edelleen viemistä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan. Kasvavat kantelumäärät edellyttävät myös, että toimintaa kehitetään tunnistamaan syrjintätapaukset, joihin puuttumalla saadaan laaja-alaisempia vaikutuksia.

Perustuslaki turvaa yhdenvertaiset oikeudet kaikille ja edellyttää siten yhdenvertaisuuden huomioon ottamista myös lainvalmistelussa. Valtuutettu vaikuttaa lainvalmistelu- ja lainsäätämistyöhön perus- ja ihmisoikeuslähtöisen näkökulman vahvistamiseksi sekä yhdenvertaisuusvaikutusten arvioimiseksi. Yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi on vielä varsin tuntematon käsite verrattuna sukupuolivaikutusten arviointiin. Säädöksiä valmistellaan ministeriössä virkavastuulla ja siksi lainvalmistelussa



pitääkin ottaa huomioon yhdenvertaisuuslakiin kirjatun viranomaisen velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta. Yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi olisi tärkeää sisällyttää kiinteäksi osaksi lakiesitysten valmistelua mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Yhdenvertaisuusvaikutuksia on myös hyvä arvioida niin ministeriö- kuin kuntatasollakin vuosittain talousarvion valmistelun yhteydessä.

Syrjinnän ohella valtuutetulla on pitkä perinne puuttua eri vähemmistöihin kohdistuneeseen vihapuheeseen. Tätä perinnettä on tärkeä jatkaa. Vuonna 2015 Suomi sai muiden maiden ohella merkittävästi aiempia vuosia enemmän turvapaikanhakijoita, mikä lisäsi monellaisen ylireagoinnin ohella vihapuhetta. Vihapuhe kohdistui turvapaikanhakijoiden lisäksi heitä auttaviin ihmisiin sekä kotimaisiin etnisiin vähemmistöihin. Kun keskustelu vuonna 2015 alkoi, oli yleisenä lähtökohdana, että vihapuheeksi ei suostuta katsomaan mitään, mikä ei ole kriminalisoitua ja rasisti ei kukaan myönnä olevansa. Vuoden aikana vihapuheeseen puuttuminen sai aikaisempaa laajempaa kannatusta. Myös perinteinen media etsii rooliaan polarisoituneessa ilmapiirissä. Samaan aikaan, kun joukko päätoimittajia vannoo vastuullisen journalismin nimeen, osa toimittajista ratsastaa ihmisten ennakkoluuloilla ja pelkotiloilla. Polarisoituneen ilmapiirin ja lisääntyneen vihapuheen takia pitää jatkossakin puuttua kaikenlaiseen vihapuheeseen. Myös poliisin ja syyttäjien pitää osoittaa toimillaan, että uhkaukset, häirintä ja viharikokset ovat vakavia rikoksia. Vihapuheelle ei saa antaa sijaa, ei mediassa, ei poliittisessa päätöksenteossa eikä ihmisten kohtaamisissa sosiaalisessa mediassa tai kadulla.

Näitä alkusanoja kirjoittaessani on kulunut päivälleen vuosi kauteni aloittamisesta. Yhteiskunnallinen tilanne niin Suomessa kuin Euroopassa on valitettavasti muuttunut ihmisoikeusnäkökulmasta entistä haasteellisemmaksi. Vuosi sitten arvioin tulevaa, että ”Yhdenvertaisuutta kannattavat varmasti kaikki. On kuitenkin pelkona, että tiukka taloustilanne heikentää yhdenvertaisuuden toteutumista. Säästöjen ohella kannattaa myös miettiä, miten kaikki voivat osallistua täysipainoisesti yhteiskunnan rakentamiseen.” Nämä huolet eivät ole hävinneet kuluneiden kuukausien aikana, pikemminkin päinvastoin. Ihmisten yhdenvertaisuus ja tasa-arvo tuntuvat jäävän milloin hallituksen kärkihankkeiden milloin säästöjen jalkoihin oli sitten kyse vanhusten, koululaisien, opiskelijoiden, turvapaikanhakijoiden tai vammaisten henkilöiden oikeuksista. Kunnioitus toista ihmistä kohtaan, moninaisuuden näkeminen voimavarana ja yhteiskunta, johon kaikki voivat osallistua, antaa kuitenkin parhaat lähtökohdat hyvinvoivalle ja vahvalle Suomelle.

*Toukokuun 15. päivänä 2016 Helsingissä*

**Kirsi Pimiä**

# LAAJEMPI SUOJA SYRJINTÄÄ VASTAAN

Yhdenvertaisuuslaki antaa mahdollisuuden puuttua hyvin monenlaiseen syrjintään. Lainsäädäntömme tarjoaa kansainvälisestäkin vertailtuna suojaa poikkeuksellisen kattavasti erilaisissa syrjintätilanteissa. Yhdenvertaisuuslain syrjintäkielto on kirjoitettu mahdollisimman kattavaksi. Sellaisten ominaisuuksien lisäksi, mihin ihminen ei itse voi vaikuttaa kuten ikä, myös muita henkilöön liittyviä piirteitä esimerkiksi mielipide suojataan samalla tavoin. Suojaa täydentää se, että kaikki henkilöön liittyvät syyt saavat saman suojan syrjintää vastaan, vaikka niitä ei nimenomaisesti olisi laissa mainittu.

Yhdenvertaisuuslaki kattaa lähes kaiken julkisen tai yksityisen toiminnan lukuun ottamatta uskonnonharjoitusta tai perheen sisäisiä asioita. Näin yhdenvertaisuuslain syrjinnän kielto ulottuu myös järjestötoimintaan, taloyhtiöihin tai vaikkapa poliisin järjestyksenpitoon.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla on mahdollisuus puuttua syrjintään koko lain soveltamisalueella lukuun ottamatta työelämää. Työelämän syrjintään puuttuminen kuuluu edelleen työsuojeluviranomaisille.

Lain heikkouksiin kuuluu, että syrjinnän seuraamukset vaihtelevat sen mukaan, kuka syrjintään syyllistyy. Syrjinnän uhrilla on oikeus saada taloudellista korvausta, hyvitystä vain, jos syrjintään on syyllistynyt viranomaisen, työnantajan, koulutuksen järjestäjän taikka tavaroiden tai palvelujen tarjoaja. Toinen merkittävä rajoite on, että tätä hyvitystä on vaadittava käräjäoikeudessa eikä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voi määrätä hyvitystä maksettavaksi. Eduskunnan perustuslakivaliokunta lausui (PeVL 31/2014 vp), että lautakunnan oikeutta määrätä hyvitystä tulisi selvittää. Hyvityksen vaatiminen

käräjäoikeudessa jättää syrjintää kokeneelle henkilölle suuren riskin siitä, että hän jutun hävitessään joutuu maksamaan vastapuolen oikeudenkäyntikulut jopa tuhansia tai kymmeniätuhansia euroja.

Syrjinnän kielto laajeni koskemaan aikaisempaa useampia syrjintäperusteita eri elämäntilanteissa samalla, kun syrjinnän määritelmä laissa pyrittiin pitämään vahvana. Tästä syystä oli tärkeää, että hallituksen esityksen syrjinnän määritelmää tiukennettiin eduskunnassa. Kaikki erilainen kohtelu ihmiseen liittyvän henkilökohtaisen ominaisuuden perusteella on kiellettyä, ellei erilaisesta kohtelusta ole säädetty laissa tai ellei sillä muutoin ole perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite. Tällöinkin erilaiselta kohtelulta edellytetään, että tavoitetta ei voi saavuttaa lainsäädäntöä lievemmällä keinolla. Niinpä esimerkiksi laissa säädetty alkoholin ostoa rajoittavat ikäraajat eivät ole syrjintää.

Myös se, että kaikkia kohdellaan samalla tavalla voi olla kiellettyä välillistä syrjintää. Näennäisesti yhdenvertaisessa kohtelussa on kyse välillisestä syrjinnästä, jos vaikutukset kohdistuvat tiettyyn ryhmään. Tilannetta on arvioitava kokonaisuutena: onko kohtelulla hyväksyttävä tavoite ja ovatko käytetyt keinot asianmukaisia ja tarpeellisia. Esimerkiksi se, että poliisi puuttuu kerjäämiseen, jota pääosin tekevät ulkomailta muuttaneet romanit, voi olla välillistä syrjintää riippuen siitä, kuinka hyväksyttäviä tavoitteita ja keinoja kerjäämiseen puuttumiseen esitetään.

Uusi yhdenvertaisuuslaki on olennaisella tavalla lisännyt mahdollisuuksia puuttua henkilön henkilökohtaisiin ominaisuuksiin liittyvään, muita huonompaan kohteluun. Päähuomio lain soveltamisessa on kiinnittynyt siihen,

Syrjinnän edellytyksenä on, että henkilöä on kohdeltu vertailukelpoisessa tilanteessa huonommin kuin toisia yhden tai useamman laissa mainitun henkilökohtaisen ominaisuuden takia.

että viranomaiset, työnantajat sekä koulutuksen, tavaroiden ja palvelujen tarjoajat eivät syrjisi ketään. Ainakaan vielä lailla ei ole ollut vaikutusta yhteiskunnan koventuneeseen ilmapiiriin, joka näkyy vähemmistöihin kuuluvien ihmisten turvallisuuteen ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen liittyvien loukkausten lisääntymisenä. Yhdenvertaisuuslaki kieltää kuitenkin myös yksityisten henkilöiden välillä tapahtuvan syrjinnän ja häirinnän.

### MITKÄ IHMEEN SYRJINTÄPERUSTEET?

Syrjinnän vastaisessa työssä käytetään usein sanaa ”syrjintäperuste”. Millä syrjintäperusteella uhria on syrjitty? Eri syrjintäperusteilla on erilainen oikeussuoja ja syrjintä voi myös olla moniperusteista. Mitkä nämä syrjintäperusteet sitten ovat? Yhdenvertaisuuslaissa kielletään syrjintä seuraavilla perusteilla: ikä, alkuperä, kansalaisuus, kieli, uskonto, vakaumus, mielipide, poliittinen toiminta, ammattiyhdistystoiminta, perhesuhteet, terveydentila, vammaisuus, seksuaalinen suuntautuminen tai muu henkilöön liittyvä syy.

Sukupuoleen ja sukupuoli-identiteettiin liittyvä syrjintä kuuluu tasa-arvoaltuutetun toimialaan. Työssä tapahtuvaan syrjintään puuttuvat työsuojeluviranomaiset.

Tilanteessa, jossa ihminen kokee tullessa syrjityksi, on olennaista määritellä, millä perusteella syrjintä on tapahtunut. Syrjinnän edellytyksenä on, että henkilöä on kohdeltu vertailukelpoisessa tilanteessa huonommin kuin toisia yhden tai useamman laissa mainitun henkilökohtaisen ominaisuuden takia. Pelkkä erilaisen kohtelun kielto ei kuitenkaan riitä todellisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseen, koska esimerkiksi vammaisuuden, iän, alkuperän, uskonnon tai vaikkapa perhesuhteiden takia ihmisten tarpeet ovat erilaisia.

Yhdenvertaisuuslaki lähtee siitä, että eri syrjintäperusteita kohdellaan laissa samalla tavalla. Syrjintäkiellon pääperiaate on, että syrjintää on muita huonompi kohtelu eikä kaikkien samanlainen kohtelu yleensä ole syrjintää. Vammaisten henkilöiden osalta samanlainen kohtelu ei kuitenkaan riitä, vaan toimintaa on tarvittaessa mukautettava niin, että vammaisilla henkilöillä on samat mahdollisuudet saada palveluja, koulutusta tai työllistyä.

Velvollisuus kohtuullisiin mukautuksiin tarkoittaa käytännössä vammaisen henkilön pyynnöstä tehtäviä konkreettisia teknisiä muutoksia, kuten pyörätuoliliuskoja tai valaistuksen muuttamista näkövammaisen henkilön tarpeisiin. Yhdenvertaisuuslain soveltamisessa on kuitenkin huomioitava myös YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimuksen tulkinta. Se tarkoittaa, että kaikkia esteitä tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumiseksi on voitava poistaa. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on ensimmäisissä päätöksissään todennut muun muassa, että viranomaisten etuisuuksia koskevissa päätöksissä on otettava huomioon velvollisuus tehdä kohtuullisia mukautuksia vammaisten henkilöiden kohdalla.

Yhdenvertaisuuslain siirtymäsäännösten mukaan vammaisella on mahdollisuus hakea hyvitystä 1.1.2017 alkaen, jos yksityinen palveluntarjoaja epäilee hänen kohdallansa tarvittavat kohtuulliset mukautukset.

# KUKA TAHANSA VOI TULLA SYRJITYKSI

Syrjintään puuttuminen ja yhdenvertaisuuden edistäminen ovat yhden ja saman kolikon kääntöpuolia. Syrjintään puuttumisella tarkoitetaan tyypillisesti yksittäisen syrjintätilanteen selvittämistä jälkikäteen, jossa syrjinnän uhriille haetaan hyvitystä tämän kokemasta oikeuden loukkauksesta. Yhdenvertaisuuden edistämiseksi katsotaan tulevaisuuteen ja pyritään muuttamaan toimintatapoja sellaisiksi, että ihmisellä on henkilöön liittyvistä erilaisuuksistaan huolimatta yhdenvertaiset mahdollisuudet toimia arjessa.

Tuloksellisen syrjintään puuttumisen kolme peruspilaria ovat, että ihmiset tietävät oikeuksistaan, että apua syrjintään puuttumiseen on helposti saatavilla ja että syrjinnällä on seurauksia, jotka ennaltaehkäisevät syrjintää.

## TIETOISUUS OMISTA OIKEUKSISTA

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kokemuksen mukaan ihmisillä on Suomessa kohtalaisen hyvä tietoisuus omista oikeuksistaan. Tätä käsitystä tukee myös vuoden 2015 Eurobarometri, jonka mukaan Suomessa 78 prosenttia vastaajista on sitä mieltä, että tuntisi oikeutensa, jos kohdaisi syrjintää tai häirintää. EU-jäsenmaiden vastaajien keskiarvo on 45 prosenttia. Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuoden 2015 asiakastilastot osoittavat, että eri ryhmät tuntevat oikeutensa eri tavoin. Tietoisuus omista oikeuksista on alhaisinta heikoimmassa asemassa olevissa ryhmissä.

Hyvä oikeustietoisuus ei toisaalta automaattisesti tarkoita sitä, että syrjintää kokeneet ihmiset ilmoittaisivat kokemastaan tai havaitsemastaan syrjinnästä.

## MATALAN KYNNYKSEN PALVELUT

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kaltaisen viranomaisen tarkoituksena on madaltaa kynnystä saada apua ja neuvontaa syrjintään puuttumisessa. Kynnyksen madaltamisessa on vielä työsarkaa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tunnettavuutta on parannettava huomattavasti nykyisestä, jotta ihmisten tietämys ja luottamus olisivat samalla tasolla kuin esimerkiksi Ruotsissa. Eurobarometrin mukaan vastaajat Suomessa ilmoittavat syrjinnästä mieluiten poliisille. Luottamus poliisiin ja rikosprosessiin on tietysti hyvä asia, mutta yksittäisen syrjintää kokeneen kannalta yhdenvertaisuuslain tarjoama syrjintäsuoja on rikoslakia laajempi muun muassa käänteisestä todistustaakasta johtuen.

## SYRJINNÄN SEURAAMUKSET

Syrjinnän vakavuutta on helppo vähätellä erityisesti silloin, jos syrjintä ei ole osunut omalle kohdalle. Ihmiset kokevat syrjinnän eri tavoin, joten yksilölliset vaikutukset ovat vaihtelevia. Syrjinnässä on aina kyse vakavasta perus- ja ihmisoikeusloukkauksesta, koska loukkauksen kohteena on aina yksilön lisäksi myös se ryhmä, mihin syrjitty henkilö ominaisuutensa perusteella kuuluu. Tämän pitää näkyä myös syrjinnästä langetettavissa seuraamuksissa.

Yhdenvertaisuuslain 27 §:n mukaan tuomioistuimen on yhdenvertaisuuslakia soveltavassa asiassa varattava yhdenvertaisuusvaltuutetulle mahdollisuus tulla kuulluksi siltä osin kuin asia kuuluu valtuutetun toimivaltaan. Lisäksi syyttäjän on ennen syytteen nostamista syrjintärikosasiansa varattava valtuutetulle mahdollisuus tulla



kuulluksi. Kuluneen vuoden aikana yhdenvertaisuusvaltuutettu on tuomioistuimille ja syyttäjille antamissaan lausunnoissa kiinnittänyt erityisesti huomiota yhdenvertaisuuslain mukaiseen hyvitykseen määrään. Aiempi oikeuskäytäntö ei ole seuraamusten osalta ollut tehokas, oikeasuhtainen ja varoittava. Uuden yhdenvertaisuuslain osalta oikeuskäytäntöä on vielä vähän, mutta odotukset tehokkaista seuraamuksista ovat korkealla.

Kulunut vuosi ja yhdenvertaisuusvaltuutetulle tehtyjen kanteluiden määrä on osoittanut, että syrjintäsuojan laajentaminen oli tarpeen. Vaikka lain voimaantulosta on kulunut vain vuosi, on valtuutetulle tehty kanteluita kaikilla syrjintäperusteilla. Käsitys siitä, että vain vähemmistöjä voi syrjiä, heikkenee ajan myötä. Kuka tahansa voi tulla syrjityksi esimerkiksi ikänsä perusteella.

Samalla näkemys syrjinnästä yhteiskunnallisena epäkohtana vahvistuu. Yhdenvertaisuuslain syrjintäsuoja on tarkoitettu meille kaikille, sillä kuka tahansa meistä voi tulla syrjityksi jossakin elämänvaiheessa. Toki vähemmistöön kuuluvalla on edelleen erityisen suuri riski tulla syrjityksi.

Demokraattisissakin yhteiskunnissa, kuten Suomi, vähemmistöryhmien vaikutusmahdollisuudet yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja politiikkaan jäävät usein puutteelliseksi. Perustuslain syrjintäsuoja on vähemmistöryhmien valttikortti, jolla estetään heidän ryhmänsä asemaa heikentävät päätökset. Tämän lisäksi tarvitaan kuitenkin suunnitelmallista ja tavoitteellista yhdenvertaisuuden edistämistä vähemmistöryhmien oikeuksien ja aseman parantamiseksi.



## Yhdenvertaisuuden HYÖDYT yhteiskunnalle

- Parantaa tietoisuutta oikeuksista ja pääsyä oikeuksiin
- Monenlaisten ihmisten osallisuus paranee. Pääsy mukaan esimerkiksi poliittiseen toimintaan tai perhepalveluiden käyttäjäksi helpottuu, kun toiminta suunnitellaan jo lähtökohtaisesti kaikille sopivaksi
- Eri ihmisryhmien kokemukset välittyvät aiempaa paremmin päätöksentekoon
- Ehkäisee syrjintää ja parantaa eri toimijoiden valmiuksia puuttua syrjintään
- Erityispalveluiden tarve vähenee, mikä vähentää ulkopuolisuuden tunnetta

## Sanoista tekoihin

# – YHDENVERTAISUUS VAATII TEKOJA

Lainsäädäntö tarjoaa uuden yhdenvertaisuuslain myötä hyvät välineet yhdenvertaisuuden edistämiseen. Haaste tulevana vuosina on vakiinnuttaa ajatus kaikkien ihmisten yhdenvertaisuudesta suomalaisen yhteiskuntaan.

### **YHDENVERTAISUUDEN EDISTÄMINEN VELVOITTAÄ VIRANOMAISIA, TYÖNANTAJIA JA KOULUTUKSEN JÄRJESTÄJIÄ**

Uudessa yhdenvertaisuuslaissa velvollisuutta laatia yhdenvertaisuussuunnitelma laajennettiin niin, että tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista on arvioitava ja toteutettava kaikilla laissa mainituilla syrjintäperusteilla. Suunnittelovelvollisuus on aiemmin koskenut vain viranomaisia ja koulutuksen järjestäjiä ja syrjintäperusteista vain etnistä alkuperää. Nyt suunnitelma on laadittava kattamaan kaikki syrjintäperusteet ja tehtävä kaikissa niissä työpaikoissa, joissa työskentelee yli 30 työntekijää. Suunnitelmat on laadittava vuoden 2016 loppuun mennessä.

On hyvin haasteellista laatia yhdenvertaisuussuunnitelmat sellaisiksi, että ne oikeasti arvioivat puutteita viranomaisen, koulun tai työpaikan yhdenvertaisuudessa ja esittävät ratkaisuja puutteiden poistamiseksi. Suunnitelmien laatimisessa eri organisaatiot tarvitsevat tukea. Edistämismittareiden toimeenpanoa valvoo yhdenvertaisuusvaltuutettu ja työelämän osalta työsuojeluviranomaiset, jotka oikeusministeriön ohella antavat myös opastusta suunnitelmien laatimisessa. Myös yksittäisen syrjintätapauksen arvioinnissa voidaan päätyä siihen, että syrjintään syyllistynyt taho on syrjinnän ohella laiminlyönyt yhdenvertaisuuslain mukaisen

velvollisuutensa edistää yhdenvertaisuutta. Yhdenvertaisuuden edistämisen kannalta olisi tärkeää, että työsuojeluviranomaiset tarkastaisivat muiden valvontatehtäviensä yhteydessä, ovatko työpaikat laatineet yhdenvertaisuussuunnitelmansa.

Laissa säädettyä velvollisuutta edistää yhdenvertaisuutta kannattaa hyödyntää kattavasti ja pyrkiä vakiinnuttamaan yhdenvertaisuusajattelu osaksi kaikkia toimintoja niin viranomaisissa kuin yrityksissä ja oppilaitoksissakin. Sitoutuminen suunnitelmalliseen ja tavoitteelliseen yhdenvertaisuuden edistämiseen voi olla haastavaa, jos toimija ei näe sen tuomaa lisäarvoa.

Yhdenvertaisuuden suunnitelmallinen ja tavoitteellinen edistäminen ei aina perustu vain yhdenvertaisuuslakiin. Esimerkiksi liikuntalain perusteella opetus- ja kulttuuriministeriö edellyttää rahoittajana, että avustusta hakeva liikuntajärjestö laatii yhdenvertaisuus- ja tasa-arvo-suunnitelmat.

### **TIETOA EDISTÄMISTYÖN TUEKSI**

Mitä tulisi tehdä yhdenvertaisten toimintatapojen ja olosuhteiden saavuttamiseksi? Muutosten pohjaksi tarvitaan esimerkiksi kouluissa ja työpaikoilla tietoa koetuista syrjintäongelmista, yhdenvertaisuuden rakenteellisista esteistä ja syrjinnälle alttiiden henkilöiden toiveista. Näiden kartoittaminen tekee näkymättömistä ongelmakohdista näkyviä ja tiedostettuja, jolloin ongelmille löydetään sanat. Tiedon pohjalta voidaan suunnitella ja aikatauluttaa tarvittavat toimenpiteet tilanteen muuttamiseksi parempaan suuntaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulevista yhteydenotoista merkittävä osa koskee yksityisiä palveluita. On ilmeistä, että suuri osa palveluiden tarjoajista ei ole tietoinen yhdenvertaisuuslain nykyisistä velvoitteista. Se, että kaikille tarjotaan samaa, ei aina ole riittävästi myöskään yhdenvertaisuuslain mukaan. Palvelun saavutettavuus voi edellyttää mukautuksia.

Yhdenvertaisuuslaki velvoittaa yksityisiä palveluntarjoajia yhdenvertaisuussuunnitelmien laatimiseen vain työnantajan ominaisuudessa. Valtuutettu suosittelee, että yritykset ottaisivat suunnitelmissaan huomioon

myös toiminnan yhdenvertaisuuden suhteessa asiakkaisiin. Tämä tarkoittaa esimerkiksi asiakaspalvelua, markkinointia ja tiedotusta, saavutettavuutta ja valmiutta vammaisten asiakkaiden tarvitsemiin mukautuksiin. Erityisryhmien huomioiminen tuo yritykselle uusia asiakkaita eikä erilaisten ihmisten arvostaminen asiakkaina missään nimessä huononna yrityksen imagoa. Lisäarvoa tuo myös se, että toimijan huomioidessa ennakkoivasti käyttöön otettavien asiakaspalveluprosessien aiheuttamat mahdolliset ongelmat vammaisille ihmisille välttyään syrjintäkanteluilta.



## Yhdenvertaisuuden HYÖDYT työnantajalle ja palveluntarjoajalle

- Lisää työntekijöiden kokemusta oikeudenmukaisuudesta, mikä parantaa viihtyvyyttä ja sitoutumista
- Houkuttelee mukaan aiempaa monipuolisempaa osaamista
- Jälkikäteen tehtyjen mukautusten tarve vähenee, mikä saa aikaan kustannussäästöjä
- Lisää menestymisen mahdollisuuksia niin yritykselle kuin työntekijöille, koska eriarvoistavat piilorakenteet ja suoranainen syrjintä sulkevat osan käytettävissä olevasta potentiaalista ulkopuolelle
- Houkuttelee moninaisempaa asiakaskuntaa
- Luo/vahvistaa positiivista imagoa ja ehkäisee maineriskejä

## Sanoista tekoihin – yhdenvertaisuus vaatii tekoja

### PROSESSI ON TÄRKEÄ

Yksinkertaisimmillaan yhdenvertaisuussuunnitelma koostuu toimijan todelliseen tarpeeseen pohjautuvista ja yhdenvertaisuutta edistävästä toimista, jotka kirjataan ja joiden toteuttamiseen sitoudutaan. Näin veloitteesta muodostuu työyhteisöä, oppilaitosta tai viranomaista hyödyttävä prosessi, jonka etenemistä seurataan ja jota kehitetään säännöllisesti.

Yleinen väärinkäsitys yhdenvertaisuussuunnitteluun liittyen on, että prosessin tavoite olisi käytännön työstä irrallisen, hallinnollisen dokumentin laatiminen. Näin ei ole. Jos suunnitelma kopioidaan muualta tai jätetään pöytälaatikkoon, se on hyödytön.

Yhdenvertaisuuden edistäminen on pitkäjänteistä työtä eikä kaikkea saada kerralla valmiiksi. On tärkeää, että koulu tai yritys kartoittaa ja arvioi yhdenvertaisuuden tilaa toiminnassaan, kuulee esimerkiksi oppilaita tai työntekijöitä ja kysyy tarvittaessa keskeisiltä yhdenvertaisuutta edistävilta kansalaisjärjestöiltä mielipidettä. Arvioinnissa on otettava huomioon eri syrjintäperusteet. Toimenpiteiden ei tarvitse perustua vain nykyiseen tilanteeseen. Edistämistoimenpiteitä valitessa voidaan ottaa huomioon se, mitä tavoitellaan tulevaisuudessa. Tavoitteiden toteutumisen aktiivinen seuranta ja uusien tavoitteiden asettaminen on keskeinen osa suunnitteluprosessia. Kun tehdyistä toimenpiteistä raportoidaan ja suunnitelmaa uudistetaan, vastaa suunnitelma jälleen paremmin toimijan todellisia tarpeita.

Monet toimenpiteet, joilla voidaan edistää yhdenvertaisuutta toiminnassa, ovat pieniä oivalluksia, mutta käytännössä niillä on suuri merkitys. Toimenpiteet voivat

olla yksinkertaisia eivätkä ne maksa paljoa. Kaikki kuuluvat paremmin, jos puhuja käyttää mikrofonia puhetilaisuuksissa. Moninaisuuden voi huomioida kielenkäytössä esimerkiksi puhumalla kumppaneista ja puolisoista vaimon ja miehen sijaan. Viestintämateriaaleissa on hyvä näkyä ihmisiä eri etnisistä taustoista ja sekä vammaisia että vammattomia henkilöitä. Sosiaalisessa mediassa voi ilmaista organisaation tuen yhdenvertaisuudelle helposti vaikka Pride-tapahtuman, romanien kansallispäivän tai vanhusten viikon yhteydessä. Lisää tällaisia matalan kynnyksen keinoja saa selville pyytämällä organisaation asiakkailta, työntekijöiltä tai opiskelijoilta palautetta ja kehittämissuhteita. Toisaalta osa toimenpiteistä voi edellyttää taloudellista panostusta, ja siksi niihin on hyvä varautua ennalta.

### POSITIIVINEN ERITYISKOHTELU

Hyvin laaditussa yhdenvertaisuussuunnitelmassa voidaan ottaa huomioon myös positiivisen erityiskohtelun tarpeet. Positiivisella erityiskohtelulla tarkoitetaan sitä, että jotakin ryhmää kohdellaan tilapäisesti muita edullisemmin sen vuoksi, että ryhmä on perinteisesti heikommasa asemassa. Erityiskohtelulle pitää olla tosiasiallista yhdenvertaisuutta edistäviä perusteita tai sillä pitää puuttua syrjinnästä johtuviin haittoihin. Positiivisen erityiskohtelun ehtojen pitää olla selvästi ennalta määritelty, esimerkiksi jos kyse on jonkin ryhmän kiintiöstä opiskelijavalinnassa tai siitä, että rekrytoinnissa valitaan kahdesta yhtä pätevistä henkilöstä se, joka kuuluu aliedustettuun ryhmään. Varsinainen laissa tarkoitettu, suunnitelmallinen positiivinen erityiskohtelu on harvinaista: suurin osa yhdenvertaisuuden edistämistoimista ei ole luonteeltaan positiivista erityiskohtelua.

## Vinkki

Sekä tasa-arvolaki että yhdenvertaisuuslaki sisältävät suunnitteluelvoitteet työnantajalle ja koulutuksen järjestäjälle. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja tasa-arvovaltuutettu ovat katsoneet, että tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmat voidaan laatia yhdistettynä suunnitelmana. Näin voidaan myös tehokkaammin havaita moniperusteista syrjintää.

### VALTUUTETTU YHDENVERTAISUUDEN EDISTÄJÄNÄ

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviin kuuluu myös yleisesti edistää yhdenvertaisuuden toteutumista. Edistämistyö voi olla esimerkiksi kampanjointia oikeustietoisuuden lisäämiseksi, yhteistyötä eri toimijoiden kanssa jonkin yksittäisen ongelman ratkaisemiseksi tai suosistusten antamista esiin nousseisiin epäkohtiin.

Yksi epäkohta, joka on vaatinut pitkäjänteistä yhdenvertaisuuden edistämistä, on Suomessa vakinaisesti asuvien ulkomaalaisten henkilöllisyyden todentamiseen liittyvät ongelmat muun muassa pankkipalveluissa. Valtuutetulle on vuosien varrella tehty lukuisia kanteluita siitä, että pankit eivät myönnä ilman luotettavaa henkilöllisyyttä osoittavaa asiakirjaa Suomeen saapuneille ulkomaalaisille verkkopankkitunnuksia. Tämä on merkittävä tavalla hankaloittanut heidän arkeaan ja estänyt vahvaa tunnistautumista edellyttävien sähköisten palveluiden käytön.

Valtuutettu yritti vuosia saada aikaiseksi ratkaisua tähän ongelmaan rakentamalla muun muassa keskusteluyhteyttä finanssialan eri toimijoiden ja viranomaisten kesken. Lopulta sisäministeriö asetti työryhmän valmistelemaan henkilökorttilain uudistamista. Valtuutettu antoi lausuntonsa työryhmän esityksestä joulukuussa 2015. Lausunnossa kiinnitettiin erityisesti huomiota siihen, että ehdotuksen mukaan ulkomaalaisen henkilökorttia ei myönnettäisi tilapäisen oleskeluluvan haltijoille. Valtuutettu esitti kantanaan, että esitystä tulisi muuttaa siten, että tilapäisellä oleskeluluvalla maassa oleskelevat henkilöt olisivat myös oikeutettuja ulkomaalaisen henkilökorttiin. Hallituksen esitystä muokattiin tältä osin ja esitys on nyt eduskunnan käsittelyssä. Jos tämä esitys hyväksytään eduskunnassa, yli kymmenen vuoden sitkeä työ tuottaa vihdoin tulosta ja yllä mainitut ongelmat ovat ratkenneet.

# Yhdenvertaisuusvaltuutettu PUUTTUU SYRJINTÄÄN

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on laaja harkintavalta päättää, miten puuttua syrjintään sekä yleisellä tasolla että tietoon tulevissa yksittäisissä syrjintätapauksissa. Siihen, mihin toimenpiteisiin valtuutettu ryhtyy, vaikuttaa toisaalta asian yleinen yhteiskunnallinen merkittävyys ja toisaalta uhrin tarve saada apua. Valtuutetun käytössä on laaja työkalupakki erilaisia toimenpiteitä, joilla voi selvittää syrjintäepäilyjä ja saattaa syrjintään syyllistyneet vastuuseen. Toimenpiteiden skaala vaihtelee vapaamuotoisesta tapauksen ja erimielisyyksien selvittämisestä, sovinnollisen ratkaisun edistämiseen ja uhrien oikeuksien puolustamiseen oikeudellisena avustajana tuomioistuimissa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivalta laajeni merkittävästi uuden yhdenvertaisuuslain myötä. Valtuutetulla on mahdollisuus puuttua syrjintään muun muassa pyytämällä selvityksiä, tekemällä aloitteita sovinnollisen ratkaisun edistämiseksi sekä viemällä syrjintätapauksia yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan tai tuomioistuinten ratkaistavaksi. Näiden toimenpiteiden lisäksi uusi yhdenvertaisuuslainsäädäntö on antanut valtuutetun käyttöön kaksi uutta instrumenttia: mahdollisuuden lausua syyttäjiä ja tuomioistuimille yksittäisissä syrjintää koskevissa oikeustapauksissa ja mahdollisuuden tehdä tarkastuksia viranomaisen, oppilaitoksen tai yrityksen toimitoissa. Nämä uudet toimintamuodot täydentävät valtuutetun mahdollisuuksia puuttua syrjintään tehokkaasti.

## VAIKUTTAMINEN YHDENVERTAISUUSLAINSÄÄDÄNNÖN TULKINTAAN

Uuden yhdenvertaisuuslain tulkinnasta tarvitaan ennakkoratkaisuja. Syyttäjien ja tuomioistuimien velvollisuus kuulla yhdenvertaisuusvaltuutettua syrjintäasioissa on merkittävä. Lainsäätäjän nimenomaisena tarkoituksena on ollut, että valtuutetulla on syrjinnän asiantuntijana mahdollisuus arvioinneillaan vaikuttaa syrjinnän siviilioikeudelliseen sekä rikosoikeudelliseen kehitykseen oikeuskäytännössä. Valtuutettu käytti tätä mahdollisuutta syrjintään puuttumisessa aktiivisesti ensimmäisenä toimintavuotena. Samoin on tärkeää, että valtuutettu vie merkittäviksi arvioimiaan tapauksia yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan sekä tuomioistuimiin.



## Yhdenvertaisuuslaki 27 §

### YHDENVERTAISUUSVALTUUTETUN KUULEMINEN

Tuomioistuimen on sen käsiteltävänä olevassa, tämän lain soveltamista koskevassa asiassa varattava yhdenvertaisuusvaltuutetulle mahdollisuus tulla kuulluksi siltä osin kuin asia kuuluu valtuutetun toimivaltaan. Syyttäjän on ennen syytteen nostamista rikoslain 11 luvun 11 §:ssä tarkoitetusta rikoksesta varattava valtuutetulle mahdollisuus tulla kuulluksi.

Huolestuttavaa on, ettei työsuojeluviranomaisten käsiteltäväksi vielä­kään tule kovin suurta osaa siitä syrjinnästä, joka kohdistuu yhteis­kunnan eri vähemmistöryhmiin esimerkiksi rekrytoinnissa.

Valtuutettu käytti lausuntooikeuttaan ja oli kuultavana oikeudenkäynnissä, jossa syyttäjä nosti syytteen oppilaitoksen toimitusjohtajaa vastaan kuulovammaisen opiskelijan syrjinnästä opiskelijavalinnassa. Syyteharkinnan yhteydessä syyttäjälle antamassaan lausunnossa valtuutettu arvioi erityisesti yhdenvertaisuuslain ja rikoslain suhdetta. Valtuutetun johtopäätös oli, että koulutuksen järjestäjä oli laiminlyönyt yhdenvertaisuuslain edellyttämät kohtuulliset mukautukset eikä menettelylle löytynyt rikoslaissa tarkoitettua hyväksyttävää syytä. Helsingin kärjäoikeus yhtyi valtuutetun ja syyttäjän näkemykseen ja tuomitsi toimitusjohtajan sakkorangaistukseen syrjinnästä sekä maksamaan yhdenvertaisuuslain perusteella 8000 euron hyvityksen kuulovammaiselle henkilölle syrjintäkiellon rikkomisesta. Päätös on lainvoimainen.

Korkein oikeus antoi vuonna 2015 tärkeän ennakkopäätöksen KKO:2015:41 toimittaja Johanna Korhosta koskevassa työsyryntärikosasiassa. Syrjintälainsäädännön oikeuskäytännön ja tulkinnan kannalta korkeimman oikeuden tuomion keskeisin viesti oli ”ei ole perusteltua, että syrjintäkieltoa ilman painavia syitä tulkittaisiin eri tavoin oikeusjärjestyksen eri alueilla”. Käytännössä tämä tarkoittaa, että myös rikoslain soveltamisessa tulee tukeutua siihen, miten samankaltaiset tilanteet mualla lainsäädännössä, kuten yhdenvertaisuuslaissa, EU:n syrjintädirektiiveissä ja muissa keskeisissä kansainvälisissä instrumenteissa on säännelty sekä miten nämä tilanteet Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätöksissä on ratkaistu. Korkeimman oikeuden linjaus selkeyttää huomattavalla tavalla kansallisen ja kansainvälisen syrjintänormiston tulkintaa.

Yksi keskeinen heikkous uudessa yhdenvertaisuuslain­säädännössä on valtuutetun rajallinen toimivalta työ­elämän asioissa. Tämä vaikuttaa myös valtuutetun toi­mivaltaan yhdenvertaisuuslain 27 §:n nojalla lausua yksittäisissä työelämää koskevissa asioissa, koska valtuu­tettu ei suoraan voi ottaa kantaa siihen, onko työnantaja rikkonut yhdenvertaisuuslain syrjintäkieltoa. Valtuutettu voi kuitenkin myös työelämän asioissa yleisemmällä ta­solla kiinnittää huomiota tärkeinä pitämiinsä seikkoihin oikeuskäytännön kehittämiseksi ja on näin myös tehnyt.

Huolestuttavaa on, ettei työsuojeluviranomaisten käsitel­täväksi vielä­kään tule kovin suurta osaa siitä syrjinnäs­tä, joka kohdistuu yhteiskunnan eri vähemmistöryhmiin esimerkiksi rekrytoinnissa.

## YHDENVERTAISUUSVALTUUTETTU OIKEUSAVUSTAJANA

Valtuutettu käyttää rajallisten resurssiensa vuoksi vain harvoin mahdollisuuttaan antaa oikeusapua ja toimia syrjinnän kohteeksi joutuneen ihmisen oikeudellisena avustajana. Valtuutettu valitsee asiat, joissa toimii asia­miehenä, tarkoin sen perusteella, onko asialla laajempi yhteiskunnallinen merkitys ja onko asiasta tarvetta saa­da ennakkopäätös lain tulkinnasta.

## SOVINNON EDISTÄMINEN

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla oli jo aikaisemmin voi­massa olleen yhdenvertaisuuslain perusteella mahdol­lisuus ryhtyä toimenpiteisiin sovinnollisen ratkaisun edistämiseksi syrjinnän uhrin ja syrjivän tahon välillä. Uudessa laissa tämä tehtävä on myös nimenomaises­ti mainittu. Valtuutettu pitää tehtävää ja mahdollisuutta hyvin keskeisenä välineenä syrjinnän uhrien oikeuksiin pääsemisen kannalta. Käytännön kokemukset osoittavat,

## Yhdenvertaisuusvaltuutettu puuttuu syrjintään

että valtuutetun aktiiviset toimet sovintoratkaisun löytämiseksi usein johtavat tilanteeseen, jossa syrjinnän uhri ja syrjivä taho keskustelun, anteeksipyyntöön ja mahdollisen hyvityksen suorittamisen jälkeen pystyvät jättämään asian taakseen. Sovinnon ansiosta syrjivä taho on motivoitunut muuttamaan toimintatapojaan paremmin kuin tilanteessa, jossa asiasta olisi riideltä tuomioistuimissa.

Sovinto on myös syrjintäasioissa kannatettava ratkaisumenetelmä. Prosessi on useimmiten nopeampi, edullisempi ja kaikin puolin helpompi niin syrjivän tahon kuin syrjinnän uhrin kannalta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu selvittää syrjintäkantelun käsittelyn alkuvaiheessa, onko tapauksessa edellytyksiä sovintoon. Joissakin tapauksissa osapuolet ovat valtuutetun aloitteen jälkeen oma-toimisesti päässeet yhteisymmärrykseen melko helposti, kun taas joissakin tapauksessa pidemmän prosessin ja valtuutetun aktiivisten toimien jälkeen on saatu aikaan kirjallinen sovintosopimus. Sopimus sisältää yleensä toteutumisen tapahtuneesta syrjinnästä, anteeksipyyntöön, hyvityksen ja sitoutumisen olla syrjimättä vastaisuudessa. Joissakin tapauksissa syrjivä taho, esimerkiksi yritys tai viranomainen on myös sitoutunut erityisiin toimenpiteisiin ja ohjeistamaan organisaatiotaan yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja syrjinnän ehkäisemiseksi. Syrjivänä tahona on ollut sekä viranomaisia, yrityksiä että yksityishenkilöitä, jotka ovat toimineet palvelun tai tavaran tuottajana.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää onnistuneena, että yhdenvertaisuuslain esitöissä sovinnon edistäminen on käsitteellisesti erotettu sovittelumenettelystä. Vaikka sovittelu tähtää hyvin samanlaiseen lopputulokseen valtuutetun sovinnon edistämisen kanssa, sovittelulle muotoutunut vakiintunut toimintamalli poikkeaa joiltakin osin valtuutetun sovinnon edistämisestä.

### HEDELMÖITYSHOITON PÄÄSTÄVÄ JULKISISSA TERVEYDENHUOLLOSSA YHDENVERTAISIN PERUSTEIN

Yhdenvertaisuusvaltuutettu vei marraskuussa 2015 yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan tapauksen, jossa naisen kanssa parisuhteessa olevalta naiselta evähtiin pääsy hedelmöityshoitoihin julkisessa terveydenhuollossa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää menettelyä yhdenvertaisuuslaissa kiellettynä syrjintänä.


”Tuntuu väärältä olla eriarvoinen, ikään kuin kakkosluokan kansalainen. Miksi joudun taistelemaan oikeudesta perheeseen?”, kuvaili tuntojaan yhdenvertaisuusvaltuutetulle kannellut asiakas.

Kantelun tehneen henkilön tapauksessa päätös hedelmöityshoidon epäämisestä tehtiin yliopistosairaaloiden johtajaylilääkäreiden linjaukseen vedoten. Sen mukaan julkisessa terveydenhoidossa toteutettavassa hedelmöityshoidossa ei käytetä luovutettuja sukusoluja resurssien puutteen vuoksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että yhteiskunnallisten resurssien jakaminen syrjivällä tavalla ei ole hyväksyttävä tapa ratkaista ongelmaa. Yhdenvertaisuuslain näkökulmasta kestävämpää olisi esimerkiksi asettaa kaikki hedelmöityshoitoa tarvitsevat hoitojonoon kuin sulkea joitakin hoitoja tarvitsevia kokonaan pois hoidon piiristä.

Johtajaylilääkäreiden linjauksen mukaan hoitoja pitäisi lisäksi antaa vain lääketieteellisin perustein. Tämä ei kuitenkaan perustu hedelmöityshoitolakiin joka vuonna 2007 voimaan tultuaan vahvasti naisparien ja yksin hoitoa hakevien naisten oikeuden hedelmöityshoitoihin.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta ei ole vielä antanut ratkaisunsa tapauksessa.



The image features four overlapping circles of different colors: a large pink circle at the top, an orange circle on the left, a large olive green circle on the right, and a blue circle at the bottom. The text is centered within the olive green circle.

Sovinto on myös syrjintäasioissa kannattava ratkaisumenetelmä. Prosessi on useimmiten nopeampi, edullisempi ja kaikin puolin helpompi niin syrjivän tahon kuin syrjinnän uhrin kannalta.

## Kantelumäärät yhdenvertaisuusvaltuutetulle kasvussa – VAMMAISTEN SYRJINTÄ EROTTUU TILASTOISSA

### SYRJINTÄTILASTOT 2015

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tilastot perustuvat asiakastyössä käytössä olevaan yhteydenottorekisteriin. Yhteyttä voi ottaa verkkosivujen kantelulomakkeen, puhelinpäivystyksen (ma-pe klo 10–12) tai sähköpostin kautta.

Asiakastapaukset käsitellään elämänalueittain.

Tapausmäärät ovat vuoden 2015 aikana käsittelyssä olleita. Edelliseltä vuodelta siirtyi 41 alkuperään liittyvää kantelua.

### KÄSITELLYT SYRJINTÄTAPAUKSET 2015

Yhdenvertaisuusvaltuutetun ensimmäinen vuosi osoitti, että syrjintä on laaja ilmiö suomalaisessa yhteiskunnassa. Syrjintänä käsiteltyjä asiakastapauksia oli vuonna 2015 yhteensä 496 kpl, mikä on 73 % enemmän kuin vuonna 2014 vähemmistövaltuutetun aikana. Tapausten määrä tulee oletettavasti jatkossa edelleen nousemaan, kun tietoisuus yhdenvertaisuusvaltuutetusta laajenee.

Vähemmistövaltuutetun aikana ainoa valtuutetun mandaattiin kuulunut syrjintäperuste oli alkuperä, mikä näkyy vuoden 2014 tilastoissa. Uuden, 1.1.2015 voimaan tulleen yhdenvertaisuuslain mukaiset syrjintäperusteet tulivat ensimmäistä kertaa tilastoihin vuonna 2015. Edelleen yleisin syrjintäperuste on alkuperä 203 kpl, mutta vammaisuuteen liittyviä syrjintätapauksia on jo 90 kpl. Kaikilla syrjintäperusteilla tuli kanteluita. Tämä kertoo siitä, että lainmuutokselle oli tarvetta.

### ASIAKASTAPAUKSET JA SYRJINTÄPERUSTEET

Tilastot vahvistavat osaltaan vammaisten henkilöiden syrjinnän yleisyyttä, vaikka osa vammaisuuteen liittyvien

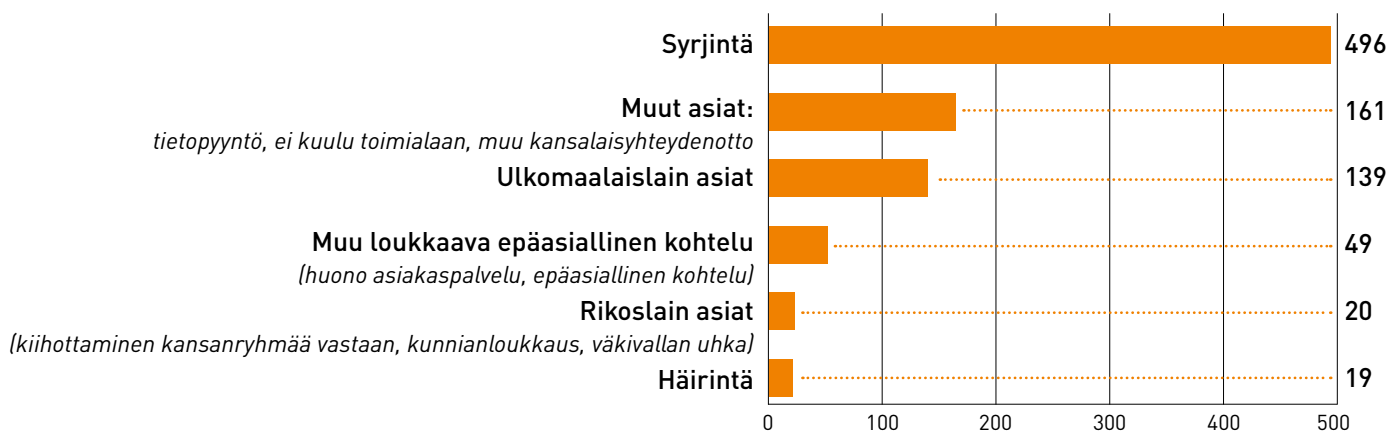
kantelujen suuresta määrästä voikin selittyä vammaisjärjestöjen aktiivisella tiedottamisella. Kantelut ovat tulleet sekä järjestöjen että ihmisten suorien yhteydenottojen kautta yhdenvertaisuusvaltuutetun asiakaspalveluun.

Yksityisiin palveluihin liittyvien kanteluiden määrässä heijastuu se, että kaikki tavaroiden tai palvelujen tarjoajat eivät ole sisäistäneet yhdenvertaisuuslain velvoitteita kuten esimerkiksi velvoitetta tehdä mukautuksia, jotta myös vammaiset henkilöt voivat yhtäläisesti saada tavaroita ja palveluita. Yhdenvertaisuuslain mukaan vammaisten henkilöiden tarvitsemien kohtuullisten mukautusten laiminlyönti on syrjintää. Vaikka palvelun tarjoaja toimisi esimerkiksi työnantajana ja edistäisi yhdenvertaisuutta työyhteisössä, vain osa näistä toimijoista on arvioinut toimintansa yhdenvertaisuutta suhteessa asiakkaisiin. Työelämään liittyvien yhteydenottojen kautta ilmenneissä tapauksissa valtuutettu on antanut neuvontaa, edistänyt sovintoa tai siirtänyt asian aluehallintoviraston käsiteltäväksi. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei ole mandaattia ottaa kantaa, onko yksittäisessä työelämätapauksessa tapahtunut syrjintää vai ei.

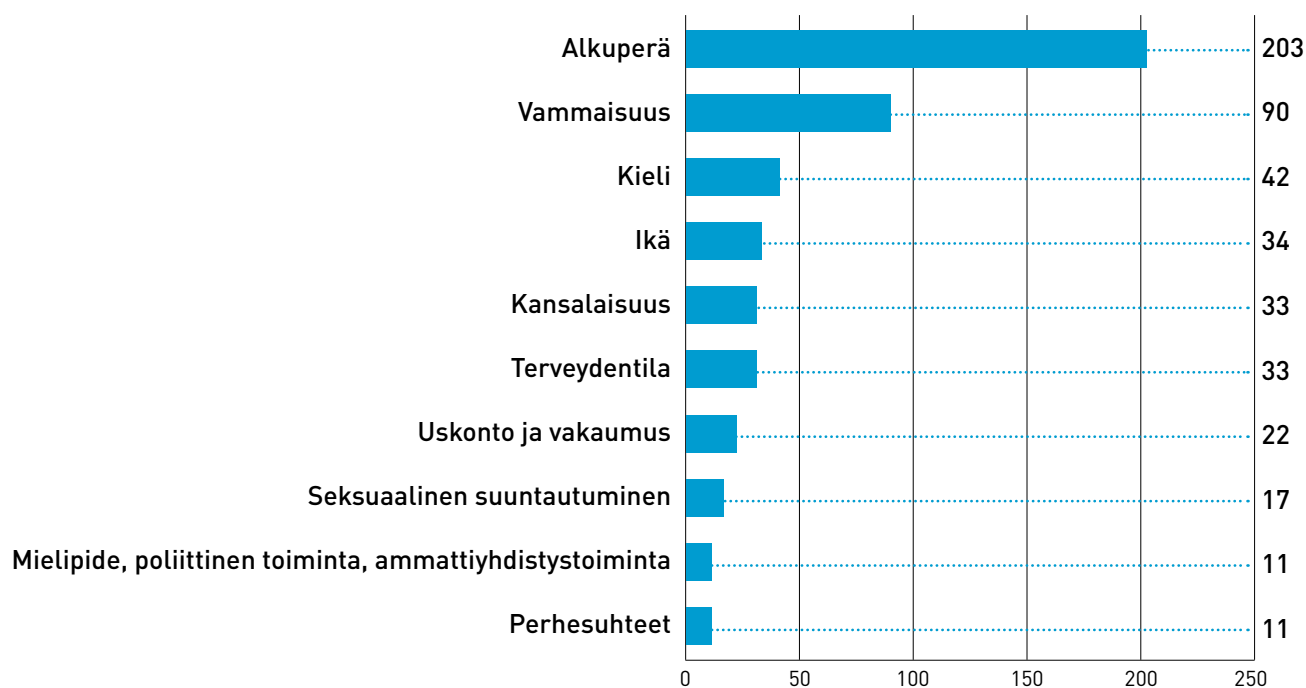
### SYRJINTÄTAPAUSTEN KÄSITTELY

Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi edistää monella eri tavalla sitä, että syrjinnän uhri pääsee oikeuksiinsa. Keinoja tähän ovat ohjaus ja neuvonta, selvityksen pyytäminen syrjinnästä epäillyltä sekä ohjeitten, neuvojen, suositusten ja lausuntojen antaminen syrjintätapauksissa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi lisäksi edistää sovintoa, viedä asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan arvioitavaksi, antaa oikeusapua tai avustaa asian viemisessä käräjäoikeuteen.

### ASIAKASTAPAUKSET



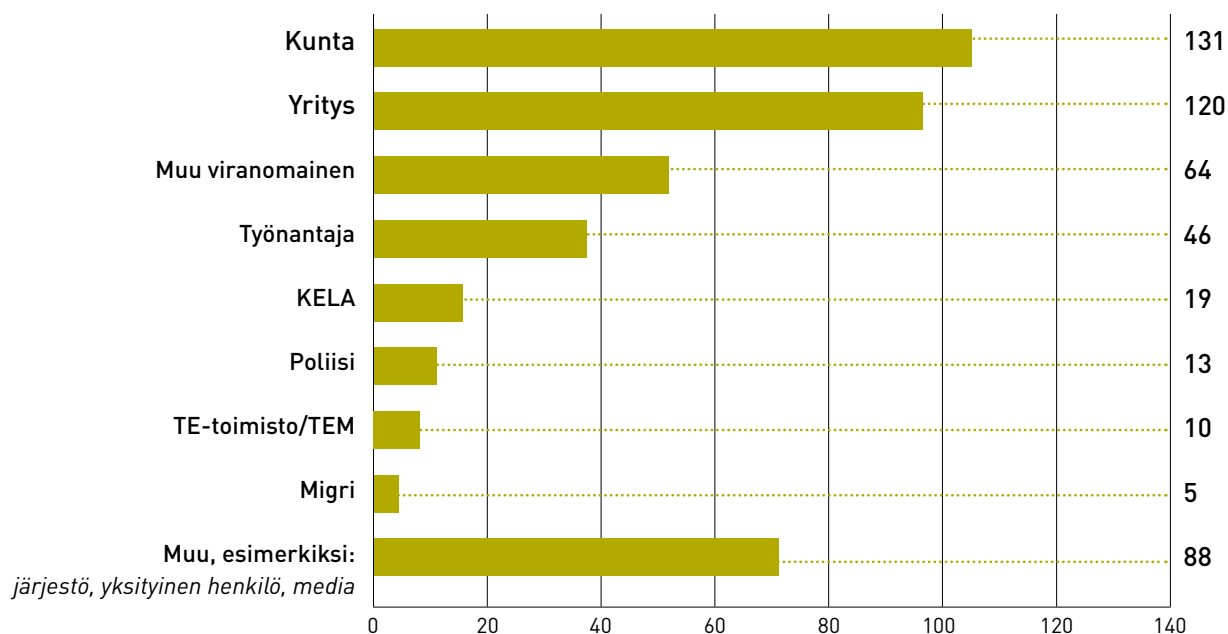
### SYRJINTÄPERUSTEET



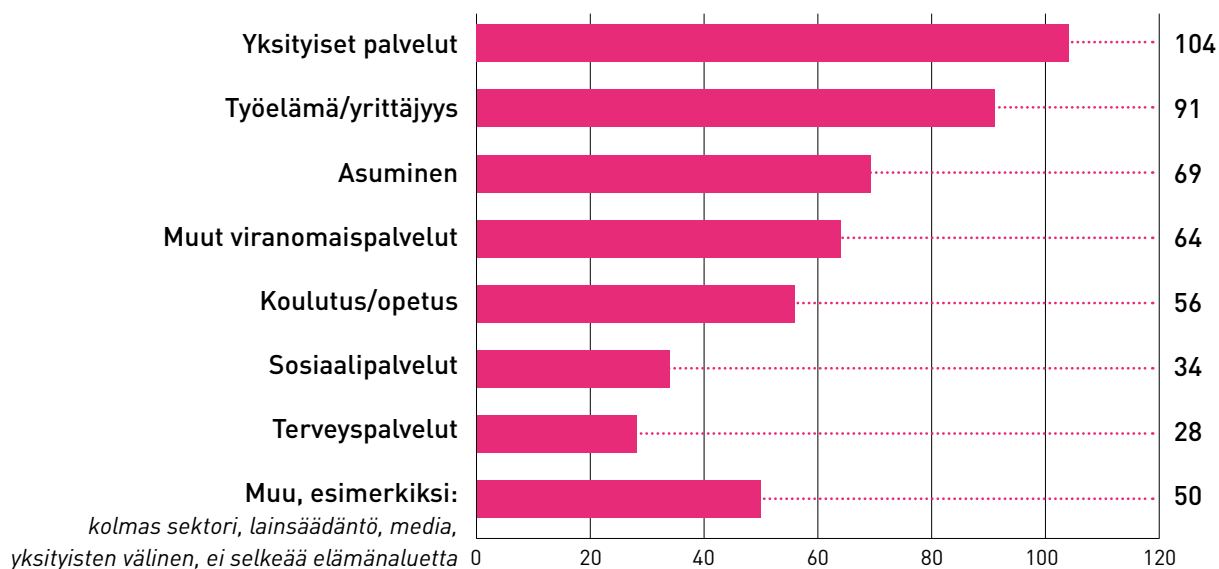
## ASIAKASTYÖ YHDENVERTAISUUSVALTUUTETUN TOIMISTOSSA:


### Kantelumäärät yhdenvertaisuusvaltuutetulle kasvussa – vammaisten syrjintä erottuu tilastoissa

#### SYRJINNÄSTÄ EPÄILTY



#### SYRJINTÄ ERI ELÄMÄNALUEILLA





Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi myös viedä syrjintätapauksen lautakuntaan tai tuomioistuimiin:

1. Yhdenvertaisuuslakia rikkovana asiana yhdenvertaisuus- ja tasa-arvo-lautakuntaan ja sieltä mahdollisesti valitusasiana hallinto-oikeuteen. Lautakunta voi antaa kieltopäätöksen ja asettaa uhkasakon, mutta ei päättää hyvityksestä syrjinnän uhrille.
2. Rikosasiana esitutkinnan kautta syyteharkintaan ja kärjäoikeuden käsittelyyn. Uhri voi vaatia hyvitystä/vahingonkorvausta.
3. Yhdenvertaisuuslakia rikkovana riita-asiana kärjäoikeuteen. Uhri voi vaatia hyvitystä/vahingonkorvausta.



## Ihmiskaupparaportoiija:

# IHMISKAUPPA MUUTTUU

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii Suomen kansallisena ihmiskaupparaportoiijana. Raportoiija seuraa ihmiskaupan vastaista työtä Suomessa kokonaisvaltaisesti, seuraa ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä, kansainvälisten velvoitteiden toteutumista ja kansallisen lainsäädännön toimitusta. Raportoiija antaa ihmiskaupan vastaiseen toimintaan ja uhrien oikeuksien toteutumiseen liittyviä ehdotuksia, suosituksia, lausuntoja ja neuvoja. Raportoiija voi myös antaa oikeudellista neuvontaa ja poikkeuksellisesti avustaa uhreja oikeudessa. Ihmiskaupparaportoiija laatii laajan raportin suosituksineen eduskunnalle joka neljäs vuosi ja raportoi valtioneuvostolle vuosittain osana yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomusta. Seuraavassa ihmiskaupparaportoiijan havainnot ihmiskaupan vastaisesta työstä Suomessa vuonna 2015.

### ESITUTKINTAVIRANOMAISET TUNTEVAT IHMISKAUPAN ENTISTÄ PAREMMIN

Ihmiskaupparikosten esitutkinta on parantunut ja esitutkintaosaaminen on lisääntynyt. Vuosien saatossa tietuille esitutkintayksiköille ja syyttäjävirstoille on kertynyt kokemusta ihmiskaupparikosten tutkinnasta ja syyttämistä. Tämä näkyy entistä parempana rikosvastuun ja uhrien oikeuksien toteutumisena. Näillä paikkakunnilla ymmärretään, että esitutkinnan onnistuminen ja uhrien oikeuksien toteutuminen edellyttävät tiivistä yhteistyötä esitutkinnan, auttamisjärjestelmän, kansalaisjärjestöjen sekä sosiaali- ja työsuojeluviranomaisten kesken. Seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvissä jutuissa otetaan aikaisempaa paremmin huomioon se, että hyväksikäytön seurauksilla, usein vakavalla psyykkisellä traumatisoitumisella, sekä uhrien olosuhteilla on vaikutusta hänen

kykyynsä toimia rikosprosessissa. Trauma tai sosiaalisesti heikko asema vaikuttaa uhrin voimavaroihin, muistiin, motivaatioon ja ylipäättään kykyyn toimia esitutkinnassa ja oikeudenkäynnissä.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija on havainnut, että rikosvastuun toteuttaminen ja uhrien oikeuksien turvaaminen on usein riippuvaista siitä, missä päin Suomea rikos on tapahtunut ja kuka rikosta käytännössä tutkii. Esitutkintojen laatu on valitettavan epätasaista. Joillakin alueilla ihmiskauppajuttuja ei käytännössä tutkita juuri lainkaan. Tämä saattaa johtua siitä, ettei ihmiskauppaa tunnisteta tai osata tutkia kaikkialla. Esitutkintaviranomaiset eivät aina ohjaa rikosten asianomistajia ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään tai muihin rikosten uhrien tukipalveluihin. Kansallisen ihmiskaupparaportoiijan kertomuksessa vuonna 2014 esiin nostama tiedon ja osaamisen puute sekä koulutettujen ja erikoistuneiden resurssien vähyys näyttävät edelleen vaikeuttavan ihmiskaupan vastaista työtä. Ihmiskaupan tunnistamista, esitutkintaa ja syyteharkintaa vaikeuttaa myös ihmiskaupan rajat ylittävä luonne, oikeuskäytännön rajallisuus tai olemattomuus sekä tunnusmerkistön haastavuus. Tunnistamista ja käsittelyä vaikeuttavat lisäksi seksuaalisen hyväksikäytön vakavuus ja uhrin heikko psyykinen tila. Pahimmillaan tilanne voi johtaa uhrin kokemusten väheksymiseen, torjuntaan ja jopa uhrin syyllistämiseen tapahtuneesta.

## Ihmiskaupparaportoiija: Ihmiskauppa muuttuu

### ENTISTÄ ENEMMÄN SUOMALAISIA UHREJA AUTTAMISJÄRJESTELMÄSSÄ

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ohjautuu aikaisempaa selvästi enemmän suomalaisia nuoria naisia ja tyttöjä, jotka ovat joutuneet seksuaalisen hyväksikäytön uhreiksi joko Suomessa tai ulkomailla. Vuonna 2015 suomalaiset muodostivat toiseksi suurimman auttamisjärjestelmän asiakasryhmän heti nigerialaistaustaisten turvapaikanhakijoiden jälkeen. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija uskoo, että tämä kertoo ennen kaikkea siitä, että viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen kyky tunnistaa ihmiskauppaa on vahvistunut. Luultavaa on, että suomalaisten osuus tunnistetusta ihmiskaupasta kasvaa edelleen, kun tietoisuus ihmiskaupan mahdollisuudesta paranelee niiden viranomaisten keskuudessa, jotka työskentelevät esimerkiksi koulupudokkaiden, päihteiden käyttäjien tai muutoin syrjäytymisvaarassa olevien lasten ja nuorten parissa.

### IHMISKAUPAN UUDET MUODOT NÄKYVÄT MYÖS SUOMESSA

Maailmanlaajuisesti vuosi 2015 on näkynyt erityisesti uusien ihmiskaupan muotojen esiinnousuna. Uusia ihmiskaupan muotoja, erityisesti pakkoavioliiton kaltaista ihmiskauppaa ja ihmisten hyväksikäyttämistä rikollisessa toiminnassa, kuten huumausaineiden kasvatuksessa ja salakuljetuksessa tai anastusrikoksissa, ilmenee entistä enemmän. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija on toiminnassaan havainnut, että ihmiskaupan uudet muodot ovat rantautuneet myös Suomeen. Viranomaisten, kansalaisjärjestöjen ja oikeusavustajien taholta otetaan raportoiijaan enenevässä määrin yhteyttä ja pyydetään apua ja neuvoja uusien ihmiskaupan muotojen käsittelemiseksi ja käytännön ongelmien ratkaisemiseksi.

### LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSET

Ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja auttamista koskeva lainmuutos astui voimaan 1.7.2015 (Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain muuttamisesta, 388/2015). Lainmuutoksen ensisijaisena tarkoituksena on vahvistaa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tehtävät laissa, jotta uhrien auttaminen ja tunnistaminen tulisi läpinäkyvämmäksi, ja uhrien ihmisoikeudet ja yhdenvertainen kohtelu turvattaisiin. Lainmuutoksen myötä vahvistettiin säännösten soveltumisen kaikkiin ihmiskaupan uhriin riippumatta siitä, onko heillä Suomessa kotikunta vai ei. Lakiin säädettiin uutena toipumisaika, joka voidaan antaa auttamisjärjestelmään otettavalla, laillisesti maassa oleskelevalle ihmiskaupan uhrille, joka on haluton ottamaan yhteyttä ja toimimaan yhteistyössä esitutkintaviranomaisten kanssa. Lisäksi lakiin lisättiin säännös ihmiskaupan uhrin varsinaisesta tunnistamisesta. Lain kohdan mukaan tunnistamisen tekee ensisijaisesti esitutkintaviranomainen tai syyttäjät osana esitutkintaprosessia. Myös Maahanmuuttovirasto ja ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä voi tietyissä tilanteissa tunnistaa ihmiskaupan uhrin. Lakiin lisättiin lisäksi säännös uhrin poistamisesta ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä.

Monilta osin lainmuutoksessa oli kyse voimassa olevan käytännön nostamisesta lain tasolle. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija katsoo, että lainmuutos voi edistää auttamisen ennustettavuutta ja hyvän hallinnon mukaisuutta. Lainmuutos ei kuitenkaan valitettavasti ratkaissut niitä käytännössä havaittuja puutteita ja ongelmia, jotka liittyvät ennen kaikkea pelkävien ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen ja ohjautumiseen avun piiriin sekä järjestelmässä olevien ihmiskaupan uhrien



Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ohjautuu aikaisempaa selvästi enemmän suomalaisia nuoria naisia ja tyttöjä, jotka ovat joutuneet seksuaalisen hyväksikäytön uhreiksi joko Suomessa tai ulkomailla.

yhdenvertaiseen kohteluun ja palvelujen valtakunnalliseen saatavuuteen. Lainmuutos ei myöskään ratkaissut vaan pitemminkin vahvasti ihmiskaupan uhrien tunnistamisen ja auttamisen vahvaa liityntää rikosprosessiin. Se ei myöskään luonut oikeusvaikutuksiltaan yhtenäistä ja ennustettavaa auttamisen prosessia.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija on sitä mieltä, että auttamisjärjestelmälle olisi tullut antaa laajempi toimivalta tunnistaa asiakkaansa ihmiskaupan uhriksi. Voimassa olevan lain mukaan auttamisjärjestelmä ei voi tunnistaa henkilöä ihmiskaupan uhriksi esimerkiksi silloin, kun uhri on suomalainen ja joutunut uhriksi Suomessa, mutta asiassa ei syystä tai toisesta ole saatu riittävää näyttöä syytteen nostamiseksi. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija olisi myös toivonut, että yli neljä vuotta kestäneen lakihankkeen puitteissa olisi voitu rakentaa oikeusvaikutuksiltaan ennustettavampi ja uhrien oikeuksia yhdenvertaisemmin toteuttava auttamisjärjestelmä. Raportoiija pitää myös huolestuttavana tietoja, joiden mukaan mahdolliset ihmiskaupan uhrit eivät halua ohjautua auttamisjärjestelmään siitä syystä, etteivät he usko siitä olevan heille apua vaan asettavan heidät koston ja väkivallan vaaraan.

Raportoiija on samaa mieltä Euroopan neuvoston ihmiskauppayleissopimusta valvovan asiantuntijaryhmä GRETan kanssa siitä, että toipumisaika olisi tullut ulottaa kaikkiin auttamisjärjestelmään ohjautuviin mahdollisiin ihmiskaupan uhreihin, jotka oleskelevat maassa laillisesti. Toipumisajan laajempi käyttömahdollisuus olisi saattanut edistää pelkäävien ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja auttamisjärjestelmään ohjautumista. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija pitää tärkeänä,

että lainmuutosten vaikutuksia seurataan tarkasti ja että valtioneuvosto tekee lainsäädännöllisiä ja muita toimenpiteitä ihmiskaupan uhrien tunnistamisen ja auttamisjärjestelmään ohjautumisen kehittämiseksi ja palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden turvaamiseksi. Myös eduskunta edellytti tätä valtioneuvostolta, kun se hyväksyi kyseessä olevan lainmuutoksen.

#### RIKOSLAIN MUUTOKSET

Myös ihmiskauppaa koskeva rikoslain muutos astui voimaan 1.1.2015 (Laki rikoslain muuttamisesta, 1177/2014). Lainsäädäntömuutoksella täsmennettiin ihmiskauppaa ja paritusta koskevia rangaistussäännöksiä ja vahvistettiin parituksen kohteen rikosprosessuaalista asemaa.

Lainmuutoksella paritussäännöksistä siirrettiin ihmiskauppasäännöksiin sellaiset tekemuodot, jotka liittyvät uhrin oikeuksien loukkaamiseen. Painostaminen parituksen tekotapana siirrettiin ihmiskauppasäännökseen ihmiskaupan toteuttavaksi keinoksi. Lainmuutoksella vahvistettiin ihmiskaupalle ominaisen psyykkisen hallinnan tunnistamista rikosprosessissa muuttamalla valtaottoa koskeva tekotapa määräysvallan käyttämiseksi. Lainmuutoksella korostetaan sitä, ettei ihmiskauppa toteutuakseen edellytä fyysistä vapaudenriistoa tai hallintaa.

Samalla vahvistettiin ihmiskaupan tunnistamista ja uhrien oikeuksien toteutumista rikosprosessissa säätämällä parituksen kohteille määrättävästä oikeusavustajasta esitutkintaa varten (laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain muuttamisesta 1178/2014). Tätä lainkohtaa on raportoiija tietojen mukaan sovellettu kuitenkin hyvin harvoin sellaisissakin tapauksissa, joissa siihen olisi

## Ihmiskaupparaportoiija: Ihmiskauppa muuttuu

parituksen kohteella ollut oikeus. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija seuraa, millaisia vaikutuksia muutoksilla tulee olemaan mahdollisten ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen ja oikeuksien toteutumiseen.

### IHMISKAUPAN VASTAISEN TOIMINNAN SEURANTA JA KOORDINOINTI VALTIONHALLINNOSSA

Kansallisen ihmiskaupparaportoiijan suosituksesta sisäministeriö asetti maaliskuussa 2013 työryhmän laatimaan ehdotuksen ihmiskaupan vastaisen toiminnan poikkihallinnollisen seurannan ja koordinoinnin järjestämisestä valtioneuvostossa. Koordinaattorirakennetta suunniteltaessa kansallinen ihmiskaupparaportoiija piti tärkeänä, että rakenteen kautta valtioneuvosto kykenisi vastaamaan ihmiskaupan vastaisen toiminnan käytännössä ilmenneisiin haasteisiin. Ihmiskaupparaportoiija on riippumattomana asiantuntijana tuonut esiin konkreettisia ongelmia, joihin on tarvittu poikkihallinnollisia ratkaisuja ja joihin voimassa oleva lainsäädäntö ei ole tarjonnut vastausta. Rakenteessa näitä ongelmia ei kuitenkaan ole kyetty käsittelemään eikä ratkaisemaan. Tämä asettaa kyseenalaiseksi, kyetäänkö tämänhetkisellä koordinaatiolla tehostamaan ihmiskaupan vastaista toimintaa, mikä oli koordinaattorirakenteen alkuperäinen tarkoitus.

### EUROOPAN NEUVOSTON IHMISKAUPAN YLEISSOPIMUKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANON ARVIOINTI

Suomi ratifioi ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (SopS 43–44) vuonna 2012. Kesäkuussa 2015 osapuolten komitea hyväksyi asiantuntijaryhmä GRETAn kertomuksen perusteella suositukset yleissopimuksen täytäntöönpanon edistämiseksi Suomessa.

Komitea katsoo, että sopimuksen täytäntöönpanoa tulee edelleen kehittää muun muassa hyväksymällä ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma ja sen toteuttamisen seurantarjestelmä, tehostamalla ihmiskaupan tunnistamista sekä varmistamalla ihmiskaupan uhreille annettavan avun yksilöllinen tarpeenmukaisuus. Suomen tulee myös varmistaa, että kaikille mahdollisille ihmiskaupan uhreille annetaan toipumis- ja harkinta-aika, helpottaa korvausten saamista sekä tehostaa ihmiskaupparikosten tutkintaa ja syytteesenpanoa sekä vahvistaa poliisien, syyttäjien ja tuomarien valmiuksia ja erikoistumista. Osapuolten komitea suosittelee, että Suomen hallitus toteuttaa GRETAn arviointikertomuksessaan esittämät ehdotukset, ja pyytää, että hallitus ilmoittaisi osapuolten komitealle niistä toimista, joihin hallitus on ryhtynyt tämän suosituksen noudattamiseksi 15. kesäkuuta 2017 mennessä.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija pitää suosituksia tarkoituksenmukaisina ja uskoo, että suositusten täytäntöönpano tulee edistämään ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja oikeuksien toteutumista sekä ihmiskaupparikosten tutkintaa ja syytteesenpanoa. Raportoiija seuraa sitä, miten Suomi panee suositukset täytäntöön.



## Yhdenvertaisuusvaltuutetun erityistehtävä: MAASTAPOISTAMISEN VALVONTA

Poliisin tehtävänä on poistaa maasta ne ulkomaalaiset, joilla ei ole oleskeluoikeutta Suomessa. Toisinaan viranomaiset joutuvat käyttämään tahdonvastaisissa maastapoistamisissa myös voimakeinoja. Vuosien 1991–2015 aikana Euroopassa raportoitiin 17 maastapoistamisen yhteydessä sattunutta kuolemantapausta. Tapauksia on ollut muun muassa Iso-Britanniassa, Saksassa ja Ranskassa ja viimeisin sattui keväällä 2015 Ruotsissa. Valtaosa kuolemantapauksista oli virheellisestä voimakeinojen käytöstä johtuneita tukehtumisia. Suomessa kuolemantapauksia tai vakavia vammautumisia ei ole todettu.

EU-jäsenvaltioissa sattuneista vakavista oikeudenloukkauksista johtuen niin sanottuun paluudirektiiviin<sup>1</sup> kirjattiin vuonna 2008 artikla, jonka mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä tehokkaasta järjestelmästä palautusten valvomiseksi. Ulkopuolisen riippumattoman valvonnan katsottiin vahvistavan niin palautettavien kuin saattajien oikeusturvaa ja ehkäisevän liiallista voimankäyttöä ja muuta kiellettyä kohtelua. Tämän seurauksena ulkomaalaislakiin lisättiin uusi 152 b §, jonka mukaan maastapoistamisen valvonta annettiin silloisen vähemmistövaltuutetun, nykyisen yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäväksi. Lainmuutos tuli voimaan 1.1.2014.

Ulkomaalaislain kirjaus on laaja ja yleisluonteinen. Sen mukaan yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoo maasta poistamisen täytäntöönpanoa sen kaikissa vaiheissa. Valvonta kattaa kaikki maastapoistamiseen liittyvät toimet, jopa vapaaehtoisen paluun. Myöskään paluudirektiivin velvoite ei määrittele tehtävän sisältöä millään tavalla. Artiklassa todetaan ainoastaan, että jäsenvaltioiden on säädettävä tehokkaasta järjestelmästä palautusten valvomi-

seksi. Hallituksen esityksen mukaan valvonta edellyttää vierailuja säilöönottokeskuksiin, lentokentille, ulkorojoille sekä eri palautustoimien seuraamista kotimaassa. Tämän lisäksi valvojan on vuosittain osallistuttava palautusmatkoille. On tärkeää kuitenkin huomata, että valvojalle ei esitetty mahdollisuutta puuttua palautuksen toimeenpanoon ajankohtaan tai voimakeinojen käyttöön.

Valvonnan tultua yhdenvertaisuusvaltuutetulle, tehtävän sisältöä ryhdyttiin kehittämään ilman aikaisempia kansallisia malleja tai kokemusta. Samanaikaisesti alettiin toteuttaa myös käytännön valvontatoimia. Sisältöä ja rakenteita haettiin kansainvälisistä, palautusten toimeenpanoa koskevista suosituksista, joita ovat antaneet esimerkiksi Kidutuksen vastainen komitea<sup>2</sup> ja Euroopan neuvosto<sup>3</sup>. Myös yhteispalautuksia koordinoivalla Euroopan unionin rajaturvallisuusvirasto Frontexilla on omat ohjeensa<sup>4</sup> palautustoimintaan.

Frontexin mukaan valvonnan tarkoituksena on kerätä tietoa ja varmistaa, että palautusoperaatio toteutetaan inhimillisellä tavalla. Osallistuvan valtion on huolehdittava siitä, että sillä on tehokas riippumaton tarkkailujärjestelmä. Valvonnan puuttuminen voi johtaa jopa kieltoon osallistua yhteispalautuslennolle.

Pakkotoimin tehtävät palautukset voivat olla vaikeita sekä palautettaville, että palautuksia toimeenpaneville viranomaisille. Palautusoperaatiot sisältävät Kidutuksen vastaisen komitean arvion mukaan ilmeisen epäinhimillisen kohtelun riskin. Kansainvälisissä suosituksissa toistuvia keskeisiä teemoja ovat maastapoistettavan henkilön mahdollisuus valmistautua matkaan, hänen



## Yhdenvertaisuusvaltuutetun erityistehtävä: Maastapoistamisen valvonta

Valvontaa on toteutettu myös seuraamalla viranomais-toimintaa Joutsenon säilöönottoyksikössä ja Metsälän säilöönottoyksikössä maastapoistettavien henkilöiden lähtövaiheessa. Joissakin tapauksissa tilannetta valvottiin vastaanottokeskuksesta tai säilöstä siihen saakka, kunnes palautettava henkilö ja saattajat asettuivat lentokoneeseen.

Poliisin lisäksi yhteistyötä tehdään rajavalvontaviranomaisten, käräjäoikeuksien, vastaanottokeskusten, säilöönottoyksiköiden ja palautettavien avustajien sekä poliisihallituksen kanssa. Valvonnan pääpaino on toistaiseksi ollut Helsingin ja Kaakkois-Suomen poliisilaitosten toiminnassa, koska niiden alueilla sijaitsevat säilöönottoyksiköt, joista saattamalla palautettavien henkilöiden maastapoistamiset usein tapahtuvat.

Konkreettisesti valvonnassa kiinnitetään huomiota muun muassa siihen, miten saattopartion johtajana toimiva poliisi toteuttaa operaatiokokonaisuutta ja miten saattajina toimivat poliisit kohtelevat maastapoistettavia henkilöitä. Seikkoja, joihin valvojat kiinnittävät huomiota, ovat esimerkiksi kommunikointi maastapoistettavan kanssa, matkasta tiedottaminen, terveydentilan huomioon ottaminen, tulkkauksen tarpeen huomioiminen, ruoan ja juoman tarjoaminen, wc-käyntien järjestäminen, matkatavaroiden mukaan ottaminen, voimankäytön suhde vastustamiseen ja voimankäyttövälineiden hallinta.


Yhdenvertaisuusvaltuutetun on yksittäisten palautettavien henkilöiden osalta otettava huomioon yksityisyyden suoja ja salassapitovelvoitteet. Myös poliisitoiminnan näkökulmasta palautuksiin liittyy paljon salassa pidettäviä

seikkoja. Tämän vuoksi valvontatyön painopiste ei ole julkisuudessa eikä tiedon laajassa levittämisessä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja valvojat eivät anna tietoja suunnitteilla olevista palautuksista eivätkä tiedota yksittäisten operaatioiden toteutumisesta myöskään jälkikäteen.<sup>MS3</sup>

### VALVOJIEN HAVAINTOJA: PALAUTUKSET SUJUVAT PÄÄOSIN HYVIN – KEHITETTÄVÄÄ VIRANOMAISYHTEISTYÖSSÄ

Yhdenvertaisuusvaltuutetun yhteistyö kaikkien maastapoistamisessa toimivien viranomaisten kanssa on käynnistynyt ja toiminut hyvin. Vaikka valvonta on ollut kaikille osapuolille uutta, suhtautuminen valvontaan on ollut alusta lähtien rakentavaa ja myönteistä. Tähän mennessä toteutetun valvonnan perusteella poliisin toiminta näyttää pääosin hyvin ammattitaitoiselta ja asialliselta. Vakavimpana yksittäisenä epäkohtana valtuutetun tietoon on tullut tapaus, jossa Frontex-operaatiossa Suomesta palautettiin henkilö, jolle oli myönnetty oleskelulupa lähtöä edeltävänä päivänä. Poliisihallituksen ja Helsingin poliisilaitoksen selvityksen mukaan lupatieto ei ehtinyt välittyä täytäntöönpanevalle poliisille. Maastapoistettu henkilö palasi monien vaikeuksien jälkeen omalla kustannuksellaan takaisin Suomeen perheensä luokse ja haki vahingonkorvausta Valtiokonttorilta. Poliisin mukaan työkulkuja ohjeistettiin tapauksen jälkeen siten, että tilanne ei pääse toistumaan.

Poliisi ottaa palautusten toimeenpanossa huomioon, että toiminnalla on ulkopuolinen ja riippumaton valvonta. Valvojat saavat tarvitsemansa etukäteistiedot ja palautuksen toteutusvaiheessa he pääsevät halutessaan mukaan kaikkiin tilanteisiin. Yhteydenotot myös muilta maastapoistettavien kanssa toimivilta ovat lisääntyneet.



Vakavimpana yksittäisenä epäkohtana valtuutetun tietoon on tullut tapaus, jossa Frontex-operaatiossa Suomesta palautettiin henkilö, jolle oli myönnetty oleskelulupa lähtöä edeltävänä päivänä. Poliisihallituksen ja Helsingin poliisilaitoksen selvityksen mukaan lupatieto ei ehtinyt välittyä täytäntöönpanevalle poliisille. Maastapoistettu henkilö palasi monien vaikeuksien jälkeen omalla kustannuksellaan takaisin Suomeen perheensä luokse ja haki vahingonkorvausta Valtiokonttorilta. Poliisin mukaan työntekijöitä ohjeistettiin tapauksen jälkeen siten, että tilanne ei pääse toistumaan.

## Yhdenvertaisuusvaltuutetun erityistehtävä: Maastapoistamisen valvonta

Valtuutettu ei näin ole vain poliisilta saamiensa tietojen varassa, vaan saa monipuolisemman kuvan maastapoistoista ja pystyy objektiivisemmin arvioimaan tilanteita.

Kehitettävää valvojat ovat havainneet poliisin ja vastaanottoyksiköiden sekä säilöönottoyksiköiden yhteistyössä. Vastaanottokeskuksilla ja säilöönottoyksiköillä on tärkeä rooli palautettavien henkilöiden matkaan valmistautumisessa ja siksi toimiva yhteistyö poliisin kanssa on erittäin tärkeää. Valvojien havaintojen mukaan palautettavilla ei ole aina riittävää mahdollisuutta valmistautua paluuseen ja järjestää asioitaan ennen lähtöä. Vastaanottokeskusten työntekijät voivat omalla ammattitaidollaan valmistella henkilöä paluuseen, mikä saattaa vaikeissa tilanteissa helpottaa lähtöä ja alentaa voimankäytön riskiä.

Luottamukselliset yhteistyösuhteet poliisin kanssa turvaavat myös esimerkiksi lähtijän terveydenhoidon jatkuvuutta. Riittävä etukäteistieto lähtöajankohdasta antaa keskuksen terveydenhoitohenkilökunnalle mahdollisuuden valmistella mukaan annettavat lääkkeet ja ohjeistukset. Esimerkiksi psyykkisesti sairaan henkilön lääkeshoidon katkeaminen yllätyksellisen maastapoistamisen vuoksi saattaa johtaa matkan aikana voimankäyttötilanteeseen, joka olisi ollut vältettävissä asianmukaisella hoidolla.

Kaikki kohdemaat eivät vastaanota omia kansalaisiaan eivätkä myönnä passeja tai kotimatkatodistuksia henkilöille, jotka ovat kadottaneet henkilöpaperinsa. Näistä syistä aiheutuu pitkiä säilöönottoja ja keskeytyneitä palautuksia. Jos palautus keskeytyy, palautettavalla on oltava mahdollisuus päästä terveystarkastukseen etenkin silloin, jos palautusyritykseen on liittynyt fyysistä vastustamista ja voimankäyttöä.

Valvojat voivat arvioida palautuksia omien havaintojensa lisäksi myös perehtymällä poliisin laatimiin saattoraportteihin. Saattoraporttien laatu kuitenkin vaihtelee paljon. Jotkut saattopartioiden johtajat kirjoittavat perusteellisia raportteja, mutta niukimmillaan saatto-raporttiin on saatettu kirjata vain lentoreitti ilman minkäänlaista kuvausta ja arviota maastapoistamisen toteutumisesta. Poliisin olisikin syytä kiinnittää huomiota saattomatkojen yhdenmukaiseen raportointiin.

Valtaosalla turvapaikanhakijoiden avustajista on vankka pakolaisoikeuden erityisosaaminen ja heidän toimintansa on hyvän asianajotavan mukaista. Valvojien havaintojen ja työssä saamien tietojen mukaan joukossa on kuitenkin avustajia, joilla ei ole riittävää juridista koulutusta ja osaamista. Joissakin tapauksissa epäeettisten avustajien toimintaan näyttäisi liittyvän myös taloudellisia vaikuttimia. He saattavat luoda kielteisen päätöksen saaneille henkilöille katteettomia odotuksia valitusvaiheessa tai houkutella tekemään uusia turvapaikkahakemuksia vailla perusteita. Turhat toiveet saattavat pitkittää maassa oleskelua hetkellisesti, mutta johtavat helposti pettymyksiin, jotka voivat herättää palautettavissa henkilöissä vastarintaa ja johtaa poliisin voimakeinojen käyttöön.

Maastapoistamisen valvontatyö on herättänyt myös kysymyksen ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja Suomen vastuusta heidän auttamiseksi. Usein kyse on henkilöistä, joiden uhrituminen on tapahtunut jossakin toisessa EU-jäsenvaltiossa ja jotka ovat myöhemmin tulleet Suomeen hakemaan turvapaikkaa. Käännytyspäätökset erityisen haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille ja palautukset olosuhteisiin, joissa he ovat joutuneet hyväksikäytetyiksi, asettuvat kyseenalaiseksi etenkin Euroopan nykyisessä turvapaikanhakutilanteessa. Useat toimijat



On entistä tärkeämpää, että myös Suomessa toimii EU-direktiivin ja kansallisen lainsäädännön velvoitteet toteuttava riippumaton ja ulkopuolinen valvonta vahvistamassa, että maastapoistamiset toteutuvat perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen.

ovat ottaneet yhteyttä yhdenvertaisuusvaltuutettuun ja valtuutettu selvittää asiaa ihmiskaupparaporttoijan tehtävässään.

Eurooppaan suuntautuvien maahanmuutto- ja turvapai-  
kanhakupaineiden kasvu tulee heijastumaan maasta-  
poistettavien henkilöiden määrän kasvuun. Eri puolille  
Suomea on perustettu uusia vastaanottokeskuksia ja  
poliisilaitokset, jotka ovat tähän mennessä hoitaneet

maastapoistamisia vain harvoin, voivat joutua tulevai-  
suudessa panemaan täytäntöön palautuksia kiihtyväl-  
lä tahdilla. Tilanne luo haasteita valvojen tiedonsaan-  
nille ja -käsittelylle ja asettaa paineita valvottujen pa-  
lautusoperaatioiden lisäämiselle. On entistä tärkeäm-  
pää, että myös Suomessa toimii EU-direktiivin ja kansal-  
lisen lainsäädännön velvoitteet toteuttava riippumaton ja  
ulkopuolinen valvonta vahvistamassa, että maastapoista-  
miset toteutuvat perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen.

1) *Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY, jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi, artikla 8(6)*

2) *European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), 13th General Report on the CPT's activities; deportation of foreign nationals by air*

3) *Council of Europe, Twenty Guidelines on Forced Return, 2005*

4) *Frontex, Code of Conduct for joint return operations coordinated by Frontex*

# YHDENVERTAISUUSVALTUUTETUN TOIMISTON HENKILÖKUNTA

## YHDENVERTAISUUSVALTUUTETTU KIRSI PIMIÄ

Kirsi Pimiä on toiminut virassa 15.5.2015 alkaen. Pimiä on virkavapaalla valiokuntaneuvoksen virasta, jossa hän on toiminut vuodesta 2003 lähtien. Aiempien virkavapauksien aikana hän on työskennellyt oikeusministeriössä johtajana (2013–14), EU-asioiden yksikön päällikkönä valtioneuvoston kansliassa (2012–2013) ja oikeusministerin erityisavustajana (2007–2008). Sitä ennen hän on työskennellyt muun muassa erityisasiantuntijana Suomen Pysyvässä Edustustossa EU:ssa (2001–2003). Hän on oikeustieteen kandidaatti ja varatuomari.

## HENKILÖKUNTA

Yhdenvertaisuusvaltuutetun henkilökunta 31.12.2015

Yhdenvertaisuusvaltuutettu **Kirsi Pimiä**

Toimistopäällikkö **Rainer Hiltunen**

Ylitarkastaja **Jussi Aaltonen**

Ylitarkastaja **Måns Enqvist**

Erityisasiantuntija **Robin Harms**

Ylitarkastaja **Mikko Joronen**

Ylitarkastaja **Päivi Keskitalo**

Ylitarkastaja **Maija Koskenoja**

Ylitarkastaja **Ulrika Krook**

Ylitarkastaja **Pirjo Kruskopf**

Osastosihteeri **Elena Leinonen**

Osastosihteeri **Miia Mäkelä**

Erikoissuunnittelija **Päivi Okuogume**

Ylitarkastaja **Aija Salo**

Tiedottaja **Pirjo Sohlo**

Tutkija **Toni Tuomi**

Suunnittelija **Massimo Zanasi**

YHDESSÄ  
yhdenvertaisuuden  
asialla!



AMMATTIYHDISTYSTOIMINTA,  
FACKFÖRENINGSV  
VERKSAMHET

ALKUPERÄ,  
URSPRUNG

KANSALAISSUUS,  
NATIONALITET

MIELIPIIDE,  
ÅSIKT

VAKAUMUS,  
ÖVERTYGELSE

KIELI,  
SPRÅK

VAMMAISUUS,  
FUNKTIONSV  
NEDSÄTTNING

PERHESUHTEET,  
FAMILJEFÖRHÅLLANDEN

USKONTO,  
RELIGION

IKÄ,  
ÅLDER

TERVEYDENTILA,  
HÄLSOTILLSTÅND

SEKSUAALINEN  
SUUNTAUTUMINEN,  
SEXUELL LÄGGNING

POLIITTINEN  
TOIMINTA,  
POLITISK  
VERKSAMHET



## YHDENVERTAISUUS

VALTUUTETTU

DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN

NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN

OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI