



K 6/2018 vp

**YHDENVERTAISUUS-  
VALTUUTETUN  
KERTOMUS  
EDUSKUNNALLE**

**2018**

## SISÄLLYS

<b>Esipuhe: Tarinoita, tekoja ja saavutuksia yhdenvertaisuuden puolesta</b> .....	4
<b>1. Työtä ihmisoikeuksien puolesta</b> .....	5
1.1. Ihmisoikeuksien merkitys korostuu vaikeina aikoina .....	6
1.2. Edistysaskelia kohti ihmisoikeuksien täysimääräistä toteutumista .....	6
1.3. Rasismi .....	7
1.4. Haavoittuvuutta luodaan ja torjutaan rakenteilla .....	8
1.5. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto .....	9
<b>2. Yhdenvertaisuudesta oikeussuojaa kaikille</b> .....	12
2.1. Yhdenvertaisuuslailla matalan kynnyksen keinoja puuttua syrjintään .....	13
2.1.1. Syrjinnän kieltä yhdenvertaisuuslaissa ja rikoslaissa .....	13
2.1.2. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta .....	14
2.2. Syrjintään puuttuminen ja yhdenvertaisuuden edistäminen .....	15
2.2.1. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimintatavat .....	15
2.2.2. Yhteydenottojen ja tutkimusten kautta saadaan tietoa syrjinnästä Suomessa .....	19
2.2.3. Lainsäädännössä velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta .....	23
2.2.4. Yhdenvertaisuustyötä vahvistettava kouluissa ja varhaiskasvatuksessa .....	26
2.3. Yhdenvertaisuusvaltuutetun asiakastyössä näkyvät syrjinnän monet muodot .....	27
2.3.1. Koulutuksessa toteutettava kielelliset oikeudet, mukautukset ja vakaumuksen kunnioitus .....	28
2.3.2. Yksityisissä palveluissa kirjavia käytäntöjä niin kaupoissa, ravintoloissa kuin pankkialalla .....	30
2.3.3. Syrjintä sosiaali- ja terveyspalveluissa sekä asumisessa .....	33
2.3.4. Yhdenvertaisuuslain häirinnän kieltä keinona puuttua vihapuheeseen .....	35
2.4. Kohti vammaisten henkilöiden täysimääräistä osallisuutta .....	37
2.4.1. Asenteet ja rakenteet yhdenvertaisuuden tiellä .....	37
2.4.2. Esteetön, saavutettava ja yhdenvertainen yhteiskunta .....	39
2.4.3. Vammaisten henkilöiden asuminen .....	40
2.4.4. Saavutettavat sähköiset palvelut ja tulkkaus .....	41
2.4.5. Esteetön liikkuminen ja matkustaminen .....	42
2.5. Työelämän syrjintään puuttumista vahvistettava .....	43
2.5.1. Työsyrjintä on kansainvälisesti merkittävä ongelma .....	43
2.5.2. Tutkimustietoa syrjinnästä työelämässä .....	44
2.5.3. Työsyrjintään puuttuminen .....	45
2.5.4. Työnhakuun liittyvä syrjintä .....	46
2.5.5. Yhtenäinen oikeussuoja työelämään .....	47
2.6. Muut yhdenvertaisuuslain kehittämistarpeet .....	48
2.6.1. Syrjintä ilman uhria yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan .....	48
2.6.2. Kuluriski heikentää oikeussuojaa hyvityksen saamisessa .....	49
2.7. Johtopäätökset ja suositukset .....	50

<b>3. Ulkomaalaisen asema ja oikeudet Suomessa</b> .....	52
3.1. Muutokset ulkomaalaisten asemaan heikentäneet oikeusturva .....	53
3.1.1. Haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden tunnistaminen ja tuki.....	53
3.1.2. Perheenyhdistäminen .....	55
3.1.3. Oleskelun virallistaminen varjonyhteiskunnan vaihtoehtona .....	57
3.2. Tutkimus kansainvälistä suojelua koskevista päätöksistä Maahanmuuttovirastossa 2015–2017....	59
3.2.1. Tutkimuksen tavoitteet.....	60
3.2.2. Tutkimuksen keskeiset havainnot.....	61
3.2.3. Tutkimuksen johtopäätökset.....	66
3.3. Maastapoistamisen täytäntöönpanon valvonta turvaa palautettavien kohtelua ja oikeuksia .....	67
3.3.1. Virkatehtäviä projektirahalla.....	67
3.3.2. Valvonta kehitty eurooppalaisessa yhteistyössä .....	67
3.3.3. Poliisi panee toimeen maastapoistamisen.....	68
3.3.4. Valvojat käytännön työssä .....	69
3.3.5. Valvonnan tavoitteena inhimillisempi maastapoistaminen .....	71
3.4. Johtopäätökset ja suositukset.....	74
<b>4. Oikeutta ihmiskaupan uhreille – yhdenvertaisuusvaltuutettu kansallisena ihmiskaupparaporttoijana</b> .....	78
4.1. Ihmiskaupparaporttoijan tehtävä ja toimintaedellytykset .....	78
4.1.1. Johdanto .....	78
4.1.2. Toimintaedellytykset .....	80
4.2. Tuntematon tulevaisuus: selvitys ihmiskaupan uhreista auttamistoimien saajina .....	82
4.2.1. Johdanto .....	82
4.2.2. Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja auttamisjärjestelmään ohjautuminen .....	83
4.2.3. Tunnistamisen haasteita .....	85
4.2.4. Ihmiskaupan uhrien auttaminen ja avun saatavuus.....	87
4.2.5. Uhrien auttamyö.....	88
4.2.6. Ihmiskaupan uhrien auttaminen kunnissa.....	91
4.2.7. Auttamisen kytkeminen rikosprosessiin .....	93
4.2.8. Hankkeessa annetut suositukset.....	95
4.3. Ihmiskaupan uhrin oikeus oleskelulupaan ja uudelleen uhriksi joutumisen riskin arviointi osana maastapoistamismenettelyä.....	98
4.4. Ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaatio .....	100
4.5. Johtopäätökset ja suositukset.....	102
<b>5. Loppusanat ja suositukset</b> .....	104



# 1. Työtä ihmisoikeuksien puolesta

Yhdenvertaisuuslaki tuli Suomessa voimaan vuonna 2004. Se tarjosi EU:n rotusyrjinnän ja työsyryjinnän vastaisten direktiivien vaatiman minimisuojaajan syrjintää vastaan. Jo lain säätämisvaiheessa käynnistettiin uudistamisprosessi, joka johti nykyisen yhdenvertaisuuslain voimaantumiseen vuoden 2015 alusta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu itsenäisenä ja riippumattomana viranomaisena on toiminut nykyisellä aiempaa laajemmalla tehtäväkuvalla kolme vuotta. Yhdenvertaisuuden edistämisen ja syrjintään puuttumisen ohella valtuutetulle kuuluvat vähemmistöjen kuten ulkomaalaisten oikeuksien toteutumisen valvonta, kansallisen ihmiskaupparaportin tehtävä sekä maastapoistamisen täytäntöönpanon valvojana toimiminen. Toimiala on laaja. Eri tehtäviä yhdistää perus- ja ihmisoikeuksien valvonta ja edistäminen.

Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain mukaan valtuutettu antaa kerran neljässä vuodessa eduskunnalle kertomuksen yhdenvertaisuuden toteutumisesta. Kertomuksessa käsitellään myös ihmiskauppaa ja siihen liittyviä ilmiöitä. Tämä yhdenvertaisuusvaltuutetun ensimmäinen kertomus eduskunnalle käsittelee valtuutetun toiminnan ja toimivallan kaikkia puolia – yhdenvertaisuutta, syrjintää, ulkomaalaisten oikeuksien toteutumista, ihmiskaupan vastaista toimintaa ja maastapoistamisen täytäntöönpanon valvontaa. Laki on ollut voimassa kolme vuotta ja nyt on hyvä hetki tarkastella sen toimivuutta. Eduskuntavaliit ovat vuoden kuluttua. Kertomuksessa esiin tuodut havainnot ja toimenpide-ehdotukset antavat eduskuntaryhmille ja puolueille mahdollisuuden arvioida yhdenvertaisuuslainsäädännön ja muun valtuutetun toimialaan liittyvän lainsäädännön toimivuutta seuraavaa hallituskautta silmällä pitäen.

Laajan toimialansa vuoksi valtuutettu seuraa erilaisia yhteiskunnallisia kehityskulkuja ja niistä syntyvää keskustelua, joita kuvataan tässä johdantoluvussa. Luku kaksi käsittelee valtuutetun työtä syrjintään puuttumiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Esitystavassa on pyritty välttämään luettelomaista läpikäyntiä syrjintäperusteittain tai eri elämänaueilla tapahtuvan syrjinnän osalta. Sen sijaan nostetaan esiin esimerkkejä, jotka kuvaavat yhdenvertaisuuslainsäädännön eri ulottuvuuksia ja valtuutetun toimivaltaa siihen liittyen.

Ulkomaalaisten aseman ja oikeuksien toteutuminen Suomessa on laaja kokonaisuus, jota käsitellään luvussa kolme. Yhdenvertaisuusvaltuutetun, Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan ja Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutin yhdessä tekemä tutkimus Maahanmuuttoviraston kansainvälistä suojelua koskevista päätöksistä vuosina 2015–2017 on julkaistu maaliskuussa 2018. Tutkimuksen havainnot ja johtopäätökset esitellään luvussa kolme. Lisäksi tuodaan esille havaintoja ulkomaalaisten oikeuksien toteutumisesta Suomessa. Havainnot perustuvat yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulleisiin yhteydenottoihin. Maastapoistamisen täytäntöönpanon valvontaa kuvataan nyt ensimmäistä kertaa eduskunnalle annettavassa kertomuksessa. Kertomus tuo esiin valvojien havainnot ja kokemuksia niiden neljän vuoden aikana, kun valtuutettu on toiminut maastapoistamisen valvojana. Valvonnan tavoite on, että maastapoistettavien henkilöiden oikeuksia kunnioitetaan palautuksen aikana.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun havaintoja ihmiskaupasta ja ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta käsitellään luvussa neljä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu sai valtioneuvoston strategisista tutkimusvaroista rahoituksen sen selvittämiseksi, miten viranomaiset soveltavat ihmiskaupan uhrien auttamista koskevia vastaanottolain säännöksiä sekä miten ihmiskaupan uhrien oikeus saada apua ja suojelua toteutuu. Hankkeen tulokset on julkaistu erillisenä selvitysraporttina. Hankkeen keskeiset johtopäätökset ja niiden pohjalta annetut suositukset esitellään luvussa neljä. Hanke on toteutettu yhdessä Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä toimivan Euroopan kriminaalipoliittisen instituutin (HEUNI) kanssa. Hankkeen johtopäätösten ohella luvussa käsitellään ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaatiota sekä ulkomaalaislakia ja sen soveltamiskäytäntöä ihmiskaupan uhrien kohdalla.

Kertomuksen lopussa on vielä koottuna johtopäätökset ja eduskunnalle annettavat suositukset. Muualla tekstissä olevat yhdenvertaisuusvaltuutetun kannanotot on kursivoitu. Kertomuksen sähköisestä versioista löytyvät linkit sähköisesti saatavissa oleviin selvitelyihin ja mahdolliseen muuhun tausta-aineistoon.

## 1.1. IHMISOIKEUKSIEN MERKITYS KOROSTUU VAIKEINA AIKONA

YK:n yleismaailmallinen ihmisoikeusjulistus hyväksyttiin tasan 70 vuotta sitten, ja sitä seurasivat ensimmäiset kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Pian toisen maailmansodan ja holokaustin jälkeen hyväksytyyn julistuksen taustalla oli tarve suojata yksilöä valtion mielivaltaa vastaan. Jokaisella ihmisellä on oikeus nauttia ihmisoikeuksista. Niitä ei ole luotu koskemaan vain tiettyä ryhmää tai tietyn maan kansalaisia. Kansallinen lainsäädäntö ei saa olla ristiriidassa valtion voimaan saattamien kansainvälisten sopimusten kanssa. Perus- ja ihmisoikeuksien toteuttaminen edellyttää jatkuvaa työtä sen varmistamiseksi, että sopimusten turvaamat ihmisoikeudet toteutuvat myös käytännössä.

### IHMISOIKEUKSIEN YLEISMAAILMALLINEN JULISTUS 1948

#### ARTIKLA 1:

Kaikki ihmiset syntyvät vapaina ja tasavertaisina arvoltaan ja oikeuksiltaan. Heille on annettu järki ja omatunto, ja heidän on toimittava toisiaan kohtaan veljeyden hengessä.

Perus- ja ihmisoikeudet tai yhdenvertaisuus eivät ole mielipidekysymyksiä eivätkä vain hyviä päiviä varten. Niiden tärkeys korostuu yhteiskunnallisesti haastavissa tilanteissa. Perus- ja ihmisoikeudet takaavat turvan kaikille, ja suojaa tarvitsevat erityisesti yhteiskunnassa heikoimmassa asemassa olevat ihmiset. Jotkut henkilöt ovat henkilökohtaisista ominaisuuksistaan johtuen alttiimpia syrjinnälle tai hyväksikäytölle kuin toiset, esimerkiksi vammaiset henkilöt, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvat henkilöt tai henkilöt, joilla ei ole oleskelulupaa. Erityistä haavoittuvuutta luo useamman haavoittuvuuden kasaantuminen samalle henkilölle.

Viime vuosien poliittinen murros – populismin ja nationalismien nousu kansainvälisesti ja Suomessakin – on koventanut asenteita, muuttanut politiikkaa rajat sulkevaan suuntaan ja lisännyt osin keinotekoista vastakkainasettelua. Yhteiskunnallinen tilanne on Suomessa muuttunut ihmisoikeusnäkökulmasta katsottuna haasteellisemmaksi. Se näkyy ennakkoluuloina, syrjintänä ja vihapuheena. Perus- ja ihmisoikeudet on kyseenalaistettu Suomessakin. Kritiikkiä on kohdistunut YK:n pakolaissopimukseen, Euroopan ihmisoikeussopimukseen tai esimerkiksi sellaisiin oikeuksiin kuin oman äidinkielen käyttämiseen tai saamelaiden asemaan alkuperäiskansana.

## 1.2. EDISTYSASKELIA KOHTI IHMISOIKEUKSIEN TÄYSIMÄÄRÄISTÄ TOTEUTUMISTA

Suomessa on viime vuosina tehty paljon ihmisoikeuksien ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi yhteiskunnallisen tilanteen haasteellisuudesta huolimatta. Vuonna 2015 voimaan tullut yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolainsäädännön uudistus oli merkittävä parannus yksilön oikeussuojaan. Uudistus vahvisti yhdenvertaisuusvaltuutettua matalan kynnyksen oikeussuojaviranomaisena ja laajensi kantelu-oikeutta eri perusteisiin merkittävästi. Uudistuksen vaikutukset näkyvät pikkuhiljaa muun muassa yhdenvertaisuussuunnitelmien myötä niin julkisella kuin yksityiselläkin sektorilla. Oikeussuoja vahvistuu edelleen, kun lain tulkinnaasta saadaan yhä enenevässä määrin yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan sekä tuomioistuinten oikeuskäytäntöä.

YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista ratifioitiin Suomessa viimein vuonna 2016. Sen edellytyksenä tehtiin monia lainsäädännöllisiä uudistuksia ja eduskunnan oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta nimettiin kansallisesta täytäntöönpanosta vastaavaksi rakenteeksi. Vammaisten henkilöiden oikeudellinen asema parani myös yhdenvertaisuuslain uudistuksen myötä, kun vammaisuuteen perustuvasta syrjinnästä voi kannella yhdenvertaisuusvaltuutetulle sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle.

Seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen asemasta on keskusteltu aktiivisesti viime vuosina. Tasa-arvoisen avioliittolain voimaantulo keväällä 2017 ja äitiyslain hyväksyminen eduskunnassa helmikuussa 2018 olivat pitkän työn hienoja ja perusteltuja tuloksia. Hyvät käytänteet näkyvät nuorisotyössä, esimerkkinä saateenkaarinuorille osoitetut omat tilat tai tapahtumat, joiden tavoitteena on edistää nuoren kasvua ja taata turvallisia tiloja olla oma itsensä. Pride-kulkuheet keräävät vuosi vuodelta suuremman osanottajamäärän ja laajentuvat useammalle paikkakunnalle. Tällä hetkellä suurimpana ongelmana voidaan pitää sukupuol-

taan korjaavien henkilöiden ihmisoikeuksia loukkaavaa translakia, jota nykyinen hallitus ei halua uudistaa.

Ihmiskaupan vastainen toiminta on kehittynyt edellisen eduskunnalle annetun kansallisen ihmiskaupparaportin kertomuksen jälkeen myönteiseen suuntaan. Ihmiskaupan uhreja tunnistetaan enemmän ja rikosvastuu ihmiskaupaan syyllistyneitä vastaan toteutuu koko ajan paremmin. Rikoslain ihmiskauppaan koskevat säännökset saatettiin vuonna 2015 vastaamaan paremmin Suomea sitovia kansainvälisiä ja EU-oikeudellisia velvoitteita, minkä seurauksena säännöksissä korostuvat nyt ihmiskaupalle tyypillinen psyykkinen väkivalta ja painostaminen fyysisen väkivallan ja vapaudenriiston sijaan. Samana vuonna tulivat voimaan myös ihmiskaupan uhrien auttamista koskevat lainmuutokset, joiden tavoitteena oli selkeyttää viranomaisten välistä vastuunjakoja ja turvata kaikkien ihmiskaupan uhrien yhdenvertainen oikeus apuun. Ihmiskaupan vastainen toiminta hyötyy jatkuvasta arvioinnista ja siitä, että päätöksentekijöiden tietoon tuodaan tutkittua tietoa ja esitetään riippumattomia toimenpide-ehdotuksia ihmiskaupan vastaisen toiminnan kehittämiseksi.

Kansalaisaktiivisuus tuntuu viime vuosina nostaneen uudella tavalla päätään ja esimerkiksi kansalaisaloitteet ovat saavuttaneet suuren suosion. Kansalaisjärjestöt ovat olleet merkittävä muutosvoima muun muassa seksuaalivähemmistöjen ja vammaisten henkilöiden aseman parantamisessa. Pitkäjänteisen järjestötyön rinnalle on noussut verkostoja, jotka toimivat nopeasti ja kevyesti tietyn asian puolesta. Kansalaisaloitteet tasa-arvoisesta avioliittolaista, vammaisten henkilöiden välttämättömän avun ja tuen kilpailuttamisen lopettamisesta ja äitiyslain säätämisestä ovat erinomaisia esimerkkejä ihmisten aktiivisuudesta. Aktiivisuudella on merkitystä.

Kansalaisaktiivisuus tuli näkyviin myös, kun vapaaehtoiset tukihenkilöt autoivat monin eri tavoin turvapaikanhakijoiden vastaanottamisessa syksyllä 2015. Monet vapaaehtoiset ovat kulkeneet turvapaikanhakijoiden rinnalla pitkän prosessin ajan. Osan kohdalla prosessi on päättynyt oleskelulupaan, osalla vapaaehtoiseen kotimaahan paluuseen ja toisilla kielteisen päätöksen täytäntöönpano odottaa vielä. Niin sanottujen pakkopalautusten vastustaminen ja näkyväksi te-

keminen ovat lisääntyneet huomattavasti vuoden 2017 aikana. Palautuksiin reagoimalla on protestoitu Suomen epäoikeudenmukaiseksi koettua turvapaikkapolitiikkaa vastaan. Aktiivisuudella voidaan nostaa esiin epäkohtia nopeasti ja tehokkaasti.

Syrjintä perustuu usein tietämättömyyteen ja syrjintään puuttuminen edellyttää tietoisuutta omista oikeuksistaan. Koulujen opetussuunnitelmiin nostettiin vuonna 2016 demokratia- ja ihmisoikeuskasvatus, minkä tavoitteena on antaa lapsille ja nuorille paremmat valmiudet ymmärtää yhteiskuntaa sekä ihmisoikeuksien merkitystä ja kasvaa osallistuviksi kansalaisiksi. Opetushallituksen vuonna 2016 ensimmäistä kertaa antamat valtakunnalliset varhaiskasvatussuunnitelman perusteet sitovat kaikkia varhaiskasvatuksen järjestäjiä. Ne korostavat yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa sekä ihmisoikeuksia varhaiskasvatusta ohjaavina ja velvoittavina arvoina.

### 1.3. RASISMI

Rasismi on Suomessakin ongelma. Sen laajuuden hahmottaa parhaiten henkilö, johon rasismi kohdistuu omakohtaisesti. Rasismin yleisyydestä kertovat myös monet tutkimukset, yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulevat yhteydenotot ja poliisin viharikostilastot. Rasismi naamioidaan osin maahanmuuttokritiikiksi, mutta taustalta löytyy ihonväriin, nimeen tai uskontoon liittyviä ennakkoluuloja. Rasismi voi ilmetä vihapuheena, syrjintänä, väkivaltana tai näennäisen neutraaleina käytäntöinä, jotka tosiasiaissa sulkevat ulos osan ihmisistä.

Suomessa on aloitettu keskustelu rodullistamisesta ja sen merkityksestä. Rodullistaminen tarkoittaa sitä, että tiettyyn ryhmään ja siihen kuuluvaksi luokiteltuihin yksilöihin yhdistetään heidän ulkonäkönsä tai syntytaustansa vuoksi muita ominaisuuksia, joita pidetään leimallisina ja pysyvinä. Rodullistamiskeskustelu on tuonut näkyviin rasismikokemusten yleisyyden. Yhteiskunta vahvistuu, kun kuva suomalaisuudesta monipuolistuu.

Kielteisiä asenteita näkyy myös suhtautumisessa kansallisiin kielivähemmistöihin, kuten suomenruotsalaisiin, saamelaisiin ja romaneihin. Ruotsin kielen

asema toisena kansalliskielenä haastetaan aiempaa voimakkaammin, ja suomenruotsalaisiin kohdistuu suoranaista häirintää. Saamelaisten perustasellaillinen asema alkuperäiskansana siihen liittyvine oikeuksineen on kyseenalaistettu myös päätöksentekijöiden taholta. Saamen kielten elvyttämiseen on suunnattu toimenpiteitä, mutta samaan aikaan saamelaisten oikeus tulla kuulluksi heihin vaikuttavissa päätöksissä on toteutunut puutteellisesti. Romaneihin kohdistuvat ennakkoluulot näkyvät tyypillisesti syrjivänä kohteluna esimerkiksi kaupoissa ja ravintoloissa.

Ilmapiirin koventuessa ja keskustelun polarisoituessa vihapuhe on tullut entistä näkyvämmäksi. Turvapaikanhakijoiden määrän kasvu vuonna 2015 toi näkyville auttamishalun lisäksi monenlaista ylireagoitusta, kuten vihapuhetta. Pahimmillaan ihmisiä ja vastaanottokeskuksia vastaan hyökättiin myös konkreettisesti. Rasistinen ja seksistinen vihapuhe kohdistui turvapaikanhakijoiden lisäksi heitä auttaviin ihmisiin. Samaan aikaan lukuisat ihmiset ja kansalaisjärjestöt ovat osallistuneet aktiivisesti erilaisiin rasisminvastaisiin kampanjoihin ja mielenilmauksiin.

Yhteiskunnassa on panostettava lainsäädännön tehostamiseen täytäntöönpanoon: vihamotiivein tehdyt kunnianloukkaukset ja kiihottamiset kansanryhmää vastaan on tutkittava ja tekijät saatettava syytteeseen tehokkaasti. Myös yhdenvertaisuuslain häirinnän kieltä tulee hyödyntää tehokkaammin keinona puuttua vihapuheeseen. Poliisilla ja syyttäjillä on merkittävä rooli osoittaa, että syrjivien motiivein tehdyt uhkaukset, solvaukset ja muut viharikokset ovat vakavia rikoksia. Poliisille osoitettiin vuonna 2017 merkittävästi lisäresursseja vihapuheen vastaiseen toimintaan, ja rikostutkintoja kiihottamisesta kansanryhmää vastaan on tehty aikaisempaa enemmän.

Suomalaisessakin julkisessa keskustelussa puolustetaan ajatusta, että sananvapauden perusteella olisi hyväksyttyä sanoa mitä tahansa riippumatta siitä, miten loukkaavaa tai rasistista puhe on. Sananvapaus ei oikeuta loukkaamaan kenenkään ihmisarvoa.

Poliittiset päättäjät ja muut näkyvässä asemassa olevat henkilöt toimivat tahtomattaankin esimerkkeinä. Heidän sanoillaan tai esittämillään väitteillä on yksit-

täistä tekoa laajempi vaikutus asenneilmapiiriin ja jopa ihmisten käytökseen. Sananvapauden liittyä aina vastuu.

#### 1.4. HAAVOITTUVUUTTA LUODAAN JA TORJUTAAN RAKENTEILLA

Ihmisellä on luonnollinen tarve kuulua osaksi jotakin joukkoa. Kokemus osallisuudesta ja vaikutusmahdollisuuksista ehkäisee syrjäytymistä, kuten Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) nostaa esille. Professori Juho Saari korostaa yksinäisyyttä yhtenä juurisyynä moniin muihin ongelmiin. Yksinäisyyden kokemukset ovat syvimpiä juuri haavoittuvassa asemassa olevilla ihmisillä. Ihmisten monimuotoisuuden ja erilaisten tarpeiden huomioiminen yhteiskunnan rakentamisessa ja poliittisessa päätöksenteossa edistää osallisuutta.

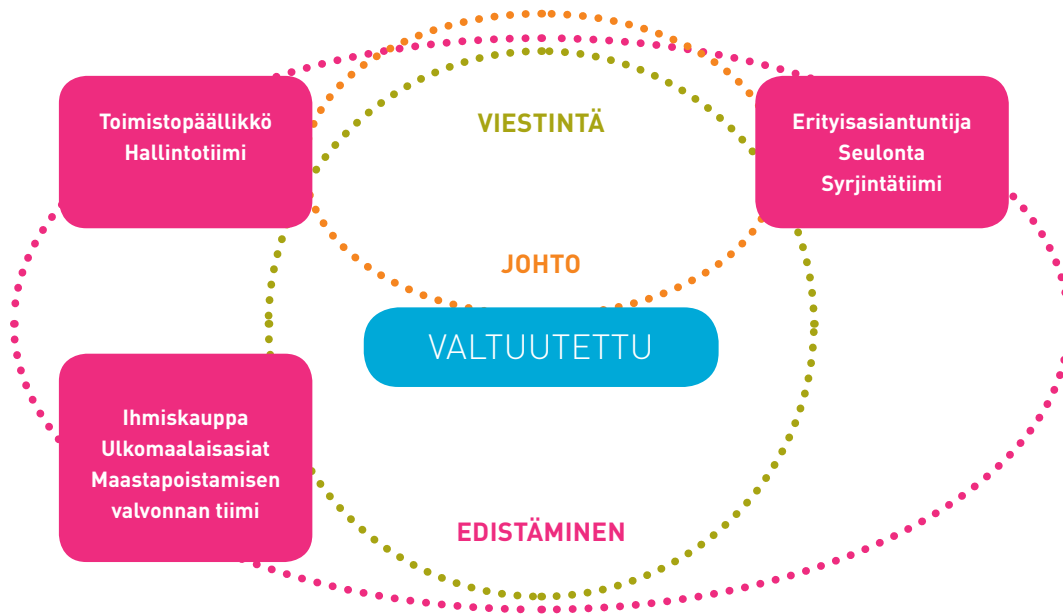
Suomea kurittanut pitkä taloudellinen taantuma ja viimeisten vuosien aikana polarisoitunut yhteiskunnallinen ilmapiiri ovat aiheuttaneet pelkoja yhdenvertaisuuden heikkenemisestä. Suomessa on ihmisryhmiä, joiden täysimääräinen pääsy oikeuksiinsa on vaarantunut. Yleisellä tasolla tarkasteltuna hyvinvointivaltio toimii, mutta sen täytyy kannatella myös haavoittuvimmassa asemassa olevia ihmisiä, joiden kyky ja mahdollisuudet vaatia itselleen kuuluvia oikeuksia ovat heikommat. Perus- ja ihmisoikeuksille ei tule asettaa hintalappua kulloisenkin taloudellisen tilanteen tai hallituksen poliittisen suuntauksen mukaan.

Monissa tilanteissa peräänkuulutetaan yksilön vastuuta valinnoistaan ja hyvinvoinnistaan. Laajemmin tarkasteltuna kyse voi olla rakenteellisesta ongelmasta. Yksittäinen lainsäädäntömuutos saattaa olla täysin perusteltu, mutta useiden päätösten tai lainsäädäntömuutosten yhteisvaikutus voi johtaa ongelmallisiin tilanteisiin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen yhteydessä puhutaan paljon yhdenvertaisuudesta. Toivottavaa on, että yhdenvertaisuus ei jää uudistuksen muiden tavoitteiden alle eikä haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden oikeus saada eheä ja laadukas sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukokonaisuus vaarantuu. Tämä riski koskee erityisesti paljon palveluita tar-







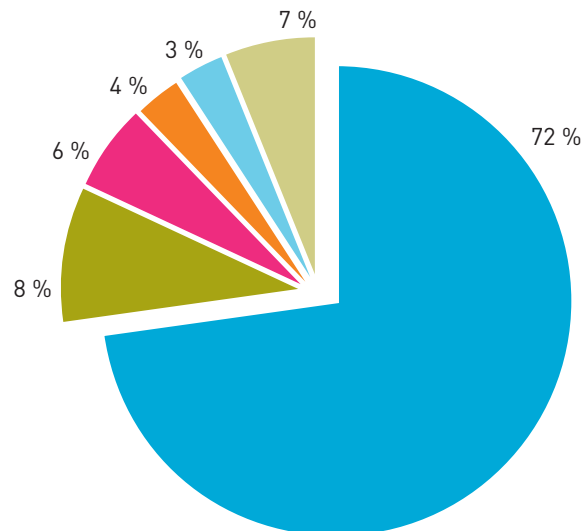
jotta valtuutettu koetaan luotettavana ja uskottavana matalan kynnyksen oikeusturvakeinona. Resurssit kohdennetaan niin, että asioiden käsittely on tehokasta ja joustavaa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistossa on 16 pysyvää virkaa. Sen lisäksi toimistossa on työskennellyt vuodesta 2015 lähtien kahdesta viiteen henkilöä erilaisella hankerahoituksella. Tällä hetkellä toimistossa työskentelee yhteensä 21 henkilöä. Henkilökunta jakautuu syrjintä-, hallinto-, viestintä- ja ulkomaalais-, ihmiskauppa- ja maastapoistamisasioiden tiimeihin. Vaikka valtuutettu sai yhdenvertaisuuslain uudistuksen yhteydessä viisi uutta virkaa, henkilöresurssit sekä toimintamääräraha ovat edelleen hyvin rajallisia

(n. 1,5 m €/vuosi). Etenkin vuosittaisen toimintamäärärahan alhainen taso 150 000 € rajoittaa valtuutetun mahdollisuuksia suunnitella ja toteuttaa laajempia ja yhteiskunnallisesti vaikuttavia hankkeita yhdenvertaisuuden edistämiseksi eri elämänalueilla.

Valtuutetun laajimman toimialueen (yhdenvertaisuuden edistäminen ja syrjintään puuttuminen) käytävissä on tällä hetkellä puolet pysyvistä viroista (8 htv). Syrjintäyhteydenottojen määrä on kolmessa vuodessa nelinkertaistunut. Tämä tarkoittaa, että valtuutettu joutuu entistä huolellisemmin arvioimaan, mitä yhteydenottoja käsitellään ja mihin yhteydenottoihin paneudutaan syvällisemmin. Priorisointi saattaa tuntua epäoikeudenmukaiselta yksittäisestä asiakkaasta,

YHDENVERTAISUUSVALTUUTETUN KÄSITTELYSSÄ VUONNA 2017 OLLEIDEN YHTEYDENOTTOJEN TYYPIT



- Syrjintä (1107 kpl)
- Yleinen tietopyyntö (128 kpl)
- Ulkomaalaisen asema ja oikeudet (95 kpl)
- Ei kuulu toimialaan (52 kpl)
- Yhdenvertaisuuden edistäminen (50 kpl)
- Muu (100 kpl)

mutta muussa tapauksessa käsittelyajat pitenevät merkittävästi ja monia tärkeitä asioita jouduttaisiin käsittelemään pintapuolisemmin. Se kyseenalais-taisi valtuutetun tehokkaana matalan kynnyksen oikeusturvakeinona. On selvää, että valtuutettu ei pysty tehokkaasti ja laadukkaasti hoitamaan lakisääteistä tehtäväänsä, jos yhteydenottomäärä kasvaa edelleen yhtä voimakkaasti ja resurssit pysyvät nykyisellään.

Eduskunnan eri valiokunnat ovat talousarviolausunnoissaan tuoneet esille huolensa niin ihmiskaupparaportoin tehtävän kuin maastapoistamisen täytäntönnäpanon valvonnan vajavaisista resursseista. Ihmiskaupparaportoin tehtävän hoitamiseen on varattu valtuutetun toimistossa yksi pysyvä virka. Parina viime vuonna on hankerahoituksella pystytty kohdistamaan tehtävään ½-1 htv:ta lisää. Raportoin tehtäväkenttä on hyvin laaja-alainen. Ihmiskaupan parempi tunnistaminen ja ihmiskaupan vastaisen toiminnan kehittyminen näkyy valtuutetun toimistossa asiakas- ja viranomaisyhteydenottojen selvänä lisääntymisenä. Osaamisen vahvistaminen vaatii jatkuvaa koulutusta ja neuvontaa, johon jo sellaisenaan voitaisiin käyttää yhden henkilön työpanos valtuutetun toimistossa. Nykyinen henkilöresurssi ei työmäärän lisääntymisessä riitä vastaamaan ihmiskaupan vastaisen työn parissa toimivien tahojen tiedon ja tuen tarpeisiin etenkin, kun valtuutettu pyrkii samalla turvaamaan laadukkaan selvitys- ja tutkimustoiminnan. Kohdenettua tietoa tarvitaan päätöksenteon tueksi ja ihmiskaupan vastaisen toiminnan rakenteiden ja lainsäädännön kehittämiseksi. Myös tässä kertomuksessa

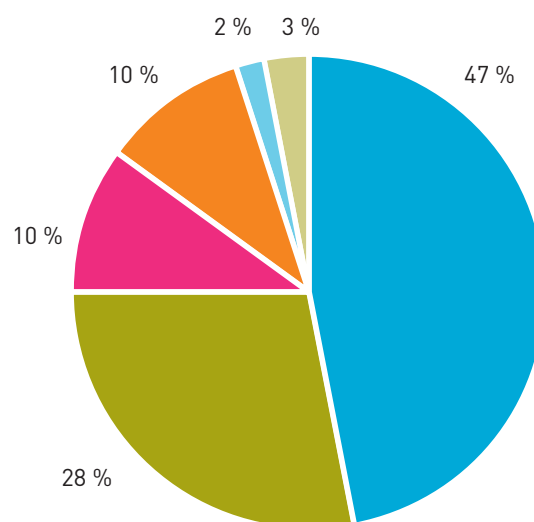
esitelty selvityshanke on rahoitettu valtioneuvoston erillisrahoituksella (TEAS).

Valtuutettu on hoitanut vuoden 2014 alusta lähtien maastapoistamisen täytäntönnäpanon valvontaa ilman pysyvää resurssia. Aluksi tehtävää hoidettiin EU-hankerahoituksella. Vuodeksi 2017 valtuutettu sai budjetti-rahoituksen yhteen määräaikaiseen virkaan ja vuodelle 2018 kolmeen määräaikaiseen virkaan. Valtiovarainvaliokunta yhtyi mietinnössään (VaVM 22/2017 vp) valtuutetun näkemykseen, että lakisääteiselle tehtävälle on osoitettava riittävä vakituinen resurssi, joka sisällytetään kevään 2018 julkisen talouden suunnitelmaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävän ytimessä on arvioida ja varmistaa, että ihmisten oikeudet ja yksilön oikeussuoja toteutuvat mahdollisimman yhdenvertaisesti. Kyse voi olla siitä, että romaniperhettä kohdellaan syrjivästi vuokramarkkinoilla, turvapaikanhakija ilman syytä erotetaan perheestään, ihmiskaupan uhri ei saa hänelle kuuluvaa terveystalveta tai maastapoistettava henkilö ei saa ottaa yhteyttä avustajaan. Valtuutettu valvoo, noudattavatko viranomaiset ja yksityiset toimijat lakisääteisiä velvoitteitaan. Toiminnan tuloksellisuuden kannalta on järkevää panostaa ennalta ehkäisevään toimintaan. Neuvonnalla, koulutuksella ja viestinnällä voidaan ehkäistä syrjintää ja muita oikeudenloukkauksia. Yhdenvertaisuusvaltuutetun työhön sijoitetut resurssit voidaan saada takaisin moninkertaisesti, kun välttyään näiltä usein vakavilta oikeudenloukkauksilta ja niistä aiheutuvista kustannuksista niin julkisella kuin yksityisellä puolella.

**YHDENVERTAISUUSVALTUUTETUN KÄSITTELYSSÄ  
OLLEIDEN YHTEYDENOTTOJEN KÄSITTELY VUONNA 2017:  
TAPA, JOLLA ASIAN KÄSITTELY ON PÄÄTTYNYT**

- Neuvonta
- Seulonta
- Ei toimenpiteitä
- Esittelijän vastaus
- YV siirtää/laittaa vireille toiselle viranomaiselle
- Valtuutetun lausunto/kannanotto



## 2. Yhdenvertaisuudesta oikeussuojaa kaikille

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka päätehtävä on edistää yhdenvertaisuutta ja puuttua syrjintään. Valtuutetulle tulee yhteydenottoja koetusta tai havaitusta syrjinnästä laajasti eri syrjintäperusteilla ja kaikilta elämäntilanteilta. Yhteydenottomäärät ovat kasvaneet vuosittain merkittävästi.

Yhdenvertaisuuslainsäädäntö mahdollistaa syrjintään puuttumisen ja yhdenvertaisuuden edistämisen monin tavoin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi puuttua yksilön kokemaan syrjintään matalalla kynnyksellä ja edistää yhdenvertaisuutta oikeusprosessissa kevyemmällä tavalla.

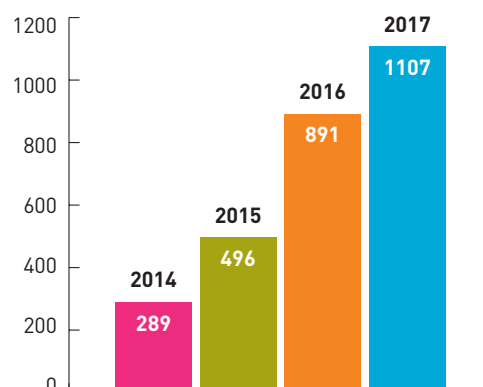
Tässä luvussa käydään läpi yhdenvertaisuusvaltuutetun toimintatapoja syrjintään puuttumiseksi sekä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Luvussa kerrotaan myös muista yhdenvertaisuuslainsäädännön tarjoamista oikeussuojakeinoista, kuten yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta. Lisäksi kuvataan ilmitulutta syrjintää eri elämäntilanteilla sekä kerrotaan yhdenvertaisuuden edistämismenettelyistä ja niiden toimeenpanosta. Vammaisten henkilöiden oikeuksien ja yhdenvertaisuuden edistäminen on ollut valtuutetun toimiston toiminnan painopiste vuosina 2016 ja 2017. Omissa alaluvuissaan käsitellään vammaisuuteen liittyviä kysymyksiä sekä yhdenvertaisuusvaltuutetun roolia työelämän syrjintäkysymyksissä ja oikeussuojan kehittämistarpeita siltä osin.

Luvun lopussa arvioidaan nykyisen yhdenvertaisuuslain tehokkuutta ja tuodaan esiin lainsäädännön kehittämistarpeita sekä esitetään suosituksia toimenpiteiksi, joiden avulla yhdenvertaisuuden edistäminen ja syrjintään puuttuminen olisi entistä tehokkaampaa samalla, kun yksilön oikeussuoja vahvistuisi. Kolmen vuoden aikana saatujen käytännön kokemusten perusteella yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee yhdenvertaisuuslain kehittämistä edelleen.

### YHDENVERTAISUUSLAIN MUKAISET SYRJINTÄPERUSTEET



### VALTUUTETUN KÄSITTELYSSÄ OLLIEN SYRJINTÄYHTEYDENOTTOJEN MÄÄRÄN KASVU 2014–2017





Yhdenvertaisuuslain ohella syrjintä on kiellettyä myös rikoslain perusteella. Rikoslakiin verrattuna yhdenvertaisuuslaki – samalla tavalla kuin tasa-arvolaki – helpottaa syrjinnän todistamista, koska se jakaa todistustaakan syrjinnän osoittamisessa. Yhdenvertaisuuslain mukaan, jos syrjinnästä esitetään faktoja, joiden perusteella voidaan olettaa syrjintää tapahtuneen, syrjinnästä epäillyn on osoitettava, ettei syrjintää ole tapahtunut. Syrjinnästä epäillyn tahon on kumottava oletama esimerkiksi osoittamalla, että sen toiminnalla on ollut yhdenvertaisuuslain mukainen hyväksyttävä tavoite ja että valitut keinot ovat olleet kohtuullisia ja oikeasuhtaisia. Rikoslaisessa taas uhrin oikeudet riippuvat siitä, voiko syyttäjä osoittaa syrjintää tapahtuneen. Yhdenvertaisuuslain mukaan on mahdollista saada myös hyvitystä syrjinnästä ilman velvollisuutta todistaa syrjinnän aiheuttaneen kärsimystä.

Yhdenvertaisuuslaissa syrjinnän kieltäminen on ehdottomampi kuin rikoslaisessa. Yhdenvertaisuuslaissa erilaiseen kohteluun oikeuttavat tilanteet on määritelty tarkemmin kuin rikoslaisissa, jonka mukaan erilainen kohtelu on mahdollista, jos kohtelulle on ”hyväksyttävä syy”. Korkein oikeus on yhdenvertaisuuslain säätämisen jälkeen antamassaan päätöksessä kuitenkin perustellut, ettei perustuslain yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ilman painavaa syytä tulisi tulkita eri tavoin eri oikeudenaloilla.

Korkein oikeus (KKO:2015:41): ”Rikoslain 47 luvun 3 §:ssä rangaistusuhalla tehostetun työelämää koskevan syrjäntäkiellon tarkoitus liittyy perustuslain 6 §:n 2 momentissa ilmaistuun yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen. Tämän periaatteen keskeisen merkityksen vuoksi ei ole perusteltua, että syrjintäkieltoa ilman painavia syitä tulkittaisiin eri tavoin oikeusjärjestyksen eri alueilla. Tällainen perusteltu syy olisi esimerkiksi tavoite rajoittaa syrjinnän rikosoikeudellinen soveltamisala suppeammaksi kuin yhdenvertaisuuslain sääntely. Perhesuhteiden perusteella tapahtuvan syrjinnän kohdalla sanotun kaltaista tarkoitusta ei ole todettavissa lakien esitöistä. Korkein oikeus toteaa tämän vuoksi, että sovellettaessa rikoslain 47 luvun 3 §:ssä tarkoitettua perhesuhteita koskevaa syrjäntäperustetta, voidaan tunnusmerkistöä tulkittaessa ottaa huomioon, miten kyseistä syrjäntäperustetta on muualla lainsäädännössä arvioitu.

Rikosoikeuden laillisuusperiaate kuitenkin edellyttää edellä kohdassa 10 todetuin tavoin, ettei säännöstä tällöin tulkita tavalla, joka on sen tarkoitukselle vieras ja johtaa ennakoimattomaan tulokseen.”

### 2.1.2. YHDENVERTAISUUS- JA TASA-ARVOLAUTAKUNTA



Yhdenvertaisuuslainsäädännössä on vahvistettu yksilön oikeussuojaa painottamalla matalan kynnyksen oikeusturvakeinoja, joista yksi on yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta. Se on valtioneuvoston nimittämä itsenäinen ja riippumaton oikeusturvaelin. Lautakunnan ratkaisut ovat oikeudellisesti sitovia. Se valvoo yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain noudattamista yksityisessä toiminnassa sekä julkisessa hallinto- ja liiketoiminnassa.

Syrjinnän uhri voi itse viedä asiansa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi, mikä on yksilön näkökulmasta merkittävä asia. Asianomistajan lisäksi myös yhdenvertaisuusvaltuutettu tai yhdenvertaisuutta edistävä yhteisö voi asianomistajan suostumuksella viedä asian lautakuntaan. Sen sijaan tasa-arvolaisessa kielletyn syrjinnän kohteeksi joutunut ei voi itse viedä asiaansa lautakuntaan. Asiaa käsitellään tasa-arvolain muuttamiseksi asetetussa työryhmässä.

Lautakunta voi kieltää jatkamasta tai uusimasta syrjintää tai vastatoimia ja asettaa päätöksen noudattamisen tehosteeksi uhkasakon. Lautakunta voi määrätä asianomaisen ryhtymään kohtuullisessa määräajassa toimenpiteisiin yhdenvertaisuuslaissa säädettyjen velvollisuuksien täyttämiseksi. Lautakunta ei voi määrätä hyvitystä tai muuta korvausta maksettavaksi. Lautakunnan päätöksistä voi hakea muutosta hallinto-oikeudelta. ([www.yvtltk.fi](http://www.yvtltk.fi))

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi tulleiden asioiden määrä on vuosittain kasvanut. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on vienyt yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan viisi tapausta.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan palvelut ovat maksuttomia ja helposti saavutettavissa. Lautakunta on ratkaisuihinsa linjannut muun muassa vammaisia henkilöitä koskevia kohtuullisia mukautuksia tavalla, joka tukee ihmisoikeusmyönteistä näkökulmaa. Matalan kynnyksen oikeussuojaelimeen turvautumisen kynnystä voivat kuitenkin nostaa lisälausuntojen pyytäminen ja pitkiksi muodostuneet käsittelyajat. Yksilölle vuosi tai sen ylittävä käsittelyaika on pitkä, etenkin jos asiasta seuraa muutoksenhaku hallinto-oikeuteen.

## 2.2. SYRJINTÄÄN PUUTTUMINEN JA YHDENVERTAISUUDEN EDISTÄMINEN

Yhdenvertaisuusvaltuutetun sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tehtävien laajentuminen koskemaan kaikkia yhdenvertaisuuslain kattamia syrjintäperusteita on tuonut esille monenlaista syrjintää. Yhdenvertaisuuslaki mahdollistaa monia toimintamuotoja, joiden avulla valtuutettu voi puuttua syrjintään ja edistää yhdenvertaisuutta sekä yksittäistapauksissa että laajemmin. Valtuutettu edistää yhdenvertaisuutta muun muassa sidosryhmäyhteistyöllä ja vaikuttamistyön avulla sekä kannustamalla eri toimijoita hyödyntämään yhdenvertaisuussuunnittelua.

Yhdenvertaisuutta edistämällä ehkäistään syrjintää ja lisätään ihmisten tietoisuutta syrjinnän kiellosta. Nykyisen lain edellyttämien, aiempaa laajempien ja useammilta toimijoilta vaadittujen yhdenvertaisuussuunnitelmien on tullut olla tehtynä vuoden 2017 alusta. Valtuutettu on aloittanut toimivaltaansa kuuluvan yhdenvertaisuussuunnitelmien valvonnan varsinaisesti vuonna 2018.

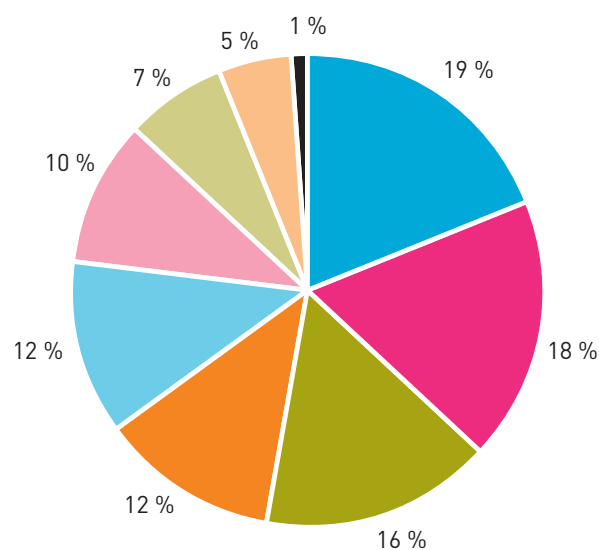
### 2.2.1. YHDENVERTAISUUSVALTUUTETUN TOIMINTATAVAT

Yhdenvertaisuusvaltuutettu käsittelee syrjintää koskevia yhteydenottoja kaikkia yhdenvertaisuuslain mukaisia syrjintäperusteita koskien. Työ on organisoitu elämänalueittain. Samalla on vahvistettu eri syrjintä-

perusteita koskevaa asiantuntemusta. Yhteydenottoja otetaan vastaan puhelimitse, kirjeitse, sähköpostitse ja verkkolomakkeella. Lisäksi valtuutettu on aloittanut chat-päivystyksen, jossa annetaan neuvontaa ja vastataan tietopyyntöihin.

**Syrjintään puuttuminen.** Kun yhdenvertaisuusvaltuutettu vastaanottaa kantelun syrjinnästä, arvioidaan ensin, syntyykö tapauksessa syrjintäoletus, eli voiko tapauksessa olla kyse yhdenvertaisuuslain vastaisesta syrjinnästä. Yhdenvertaisuuslain mukaan syrjinnän osoittamisessa noudatetaan käännettä todistustaakkaa. Jos syrjintäoletus on syntynyt, syrjinnästä epäillyn tahon on kumottava se. Jos erilaisella kohtelulla ei ole ollut yhdenvertaisuuslain mukaista hyväksyttävää tavoitetta ja valitut keinot eivät ole olleet kohtuullisia ja oikeasuhtaisia, on kyse välittömästä syrjinnästä.

YHDENVERTAISUUSVALTUUTETULLE TULLEET SYRJINTÄYHTEYDENOTOT ELÄMÄNALUEITTAIN VUONNA 2017



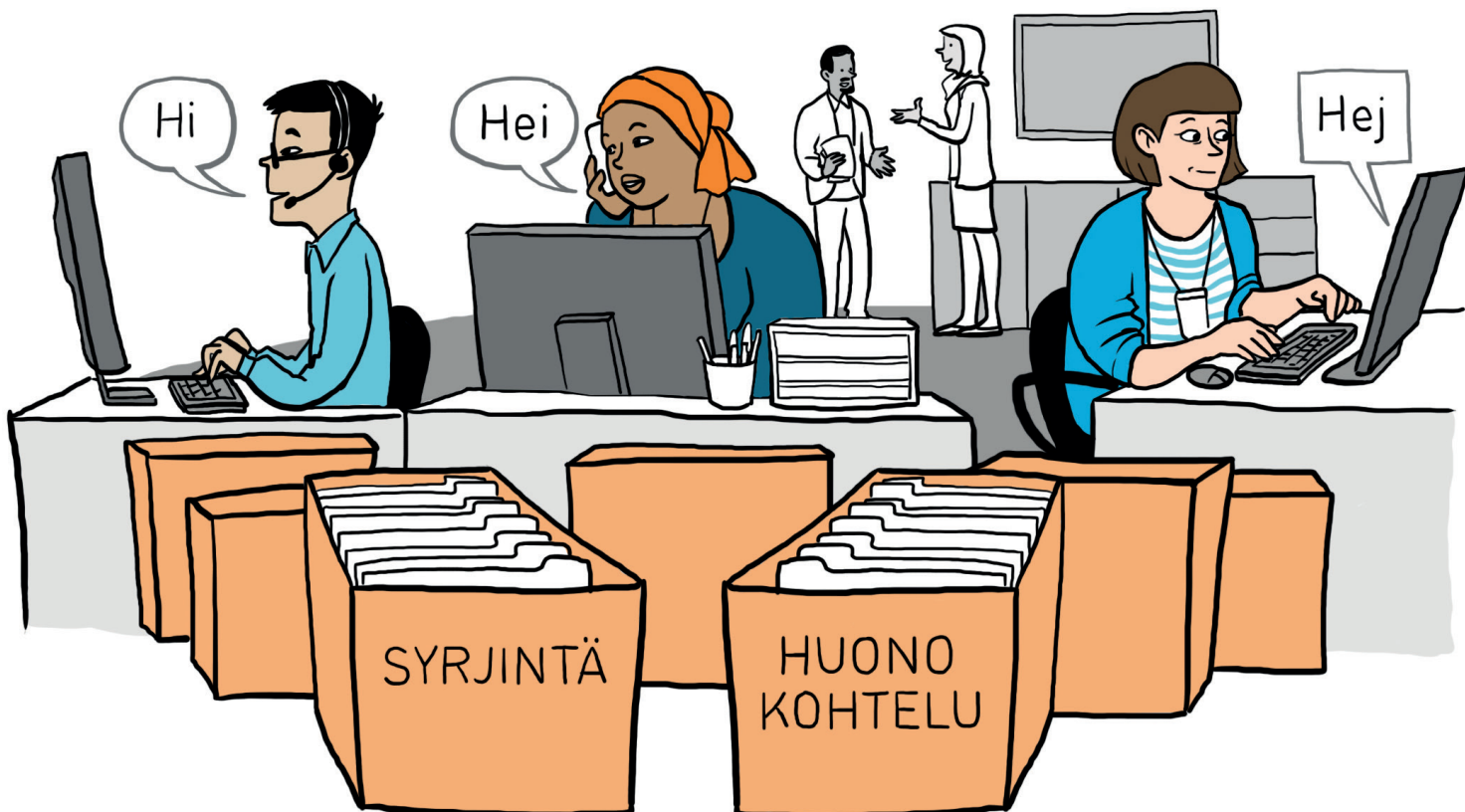
- Muut julkiset palvelut (19 %)
- Muut yksityiset palvelut (18 %)
- Työelämä (16 %)
- Sosiaali- ja terveyspalvelut (12 %)
- Koulutus/opetus (12 %)
- Asuminen (10 %)
- Muu (7 %)
- Vapaa-aika/yhdistystoiminta (5 %)
- Yksityis- ja perhe-elämä (1 %)

Välillisestä syrjinnästä on puolestaan kysymys, jos näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa henkilön epäedullisempaan asemaan, paitsi jos toiminnalle on hyväksyttävä tavoite ja keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia. Syrjintää ovat myös ohje tai käsky syrjiä, häirintä sekä kohtuullisten mukautusten ja kohtuullisten mukautusten epääminen vammaiselta henkilöltä.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on harkintavaltaa siinä, mitä kanteluita otetaan tarkempaan käsittelyyn ja millä tavoin. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimintaan sovelletaan hallintolain (9.5.2014/368) 2 lukua hyvän hallinnon perusteista ja 8a lukua hallintokanteluiden käsittelystä sekä soveltuvilta osin myös muita kyseisen lain säännöksiä. Hallintolain 53b § velvoittaa valtuutetun ryhtymään niihin toimenpiteisiin, joihin se kantelun perusteella katsoo olevan aihetta. Valtuutetulla on näin ollen laaja harkintavalta päättää, mihin toimenpiteisiin ryhdytään yksittäisen kantelun perusteella. Valtuutettu vastaa kaikkiin kirjallisesti tulleisiin syrjintäyhteydenottoihin. Kaikkia kanteluita

ei tutkita, mutta jos kantelun perusteella on aihetta epäillä, että viranomainen tai muu toimija on menettänyt yhdenvertaisuuslain vastaisesti, valtuutettu ryhtyy pääsääntöisesti selvittämään asiaa. Harkitessaan toimenpiteitään sekä arvioidessaan, millä viranomaisella on asiassa ensisijainen toimivalta, valtuutettu huomioi muun muassa yksilön pääsyn oikeuksiinsa tehokkaimmalla ja tarkoituksenmukaisimmalla tavalla sekä käsiteltävänä olevan asian mahdollista laajempaa mahdollisen laajemman yhteiskunnallisen merkityksen.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimintakeinoihin kuuluvat muun muassa kannanotto syrjintään, sovinnon edistäminen osapuolten välillä, asian vieminen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaistavaksi tai syrjinnän uhrin avustaminen oikeudessa. Kevyimmillään tilanne voi selvitä puhelimitse tai sähköpostitse. Valtuutettu ryhtyy toimenpiteisiin erityisesti periaatteellisesti merkittävässä tapauksissa ja silloin, kun valtuutetun toiminnalla voi olla keskeinen merkitys lopputuloksen kannalta.









Valtuutettu tukee eri tahojen, kuten muiden viranomaisten, toteuttamaa kehittämistyötä. Keväällä 2018 yhdenvertaisuusvaltuutettu osallistuu esimerkiksi Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) koordinoimaan yhteistyöhön, jonka tavoitteena on Kouluterveyskyselyn tulosten nykyistä monipuolisempi hyödyntäminen kouluissa ja kunnissa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu käy keskustelua ajankohtaisista kysymyksistä tarpeen mukaan muiden valvontaviranomaisten, kuten ylimpien laillisuusvalvojien, aluehallintovirastojen ja Valviran kanssa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu jakaa tietoa toiminnastaan ja yleisemmin yhdenvertaisuudesta ja syrjinnästä sosiaalisessa mediassa.

Facebook: Yhdenvertaisuusvaltuutettu  
Twitter: @yhdenvertaisuus  
Instagram: @yhdenvertaisuus ja verkkosivut: [www.syrjinta.fi](http://www.syrjinta.fi)

Verkkosivuilla on 28 kielellä ohjeet syrjintäkantelun tekemisestä. Tämän lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutetun videomateriaali on kerätty omaan Youtubekanaavaan.

**Selvitykset.** Yhdenvertaisuusvaltuutettu pyrkii resurssiansa puitteissa julkaisemaan työnsä tueksi erilaisia selvityksiä. Vuonna 2014 vähemmistövaltuutettu julkaisi selvityksen romanien kokemasta syrjinnästä. Vuonna 2016 valtuutettu toteutti oikeusministeriön syrjinnän seurantar ryhmälle selvityksen vammaisten henkilöiden syrjintäkokemuksista. Vuonna 2017 toteutettiin selvitykset Maahanmuuttoviraston kansainvälistä suojelua koskevista päätöksistä vuosina 2015–2017 sekä ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuudesta. Molemmat viimemainitut mainitut selvitykset julkaistaan keväällä 2018 ja niiden tuloksia on hyödynnetty tämän raportin laatisessa.

**Yhdenvertaisuusasioiden neuvottelukunta.** Yleisen yhdenvertaisuuden edistämisen ja syrjinnän ehkäisemisen kannalta merkittävien toimijoiden ja viranomaisten tietojenvaihtoa sekä yhdenvertaisuuteen liittyvien kysymysten käsittelyä varten valtuutetun yhteydessä on yhdenvertaisuusasioiden neuvottelukunta. Valtioneuvosto asettaa neuvottelukunnan kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Neuvottelukunnan yhteyteen

valtuutettu on perustanut ulkomaalaisasioiden, vammaisasioiden sekä työelämäjaostot. Jaostot kokoontuvat muutaman kerran vuodessa tietyn teeman tarkempaa käsittelyä varten. Neuvottelukunnan ja jaostojen kautta yhdenvertaisuusvaltuutettu saa ajankohtaista tietoa sekä toiminnan kehittämisen kannalta olennaista palautetta toiminnastaan.

## 2.2.2 YHTEYDENOTTOJEN JA TUTKIMUSTEN KAUTTA SAADAAN TIETOA SYRJINNÄSTÄ SUOMESSA

**Välitön syrjintä:** Ihmistä kohdellaan hänen ominaisuutensa takia epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta vertailukelpoisessa tilanteessa. Esimerkiksi jos asiakkaana olevalta romanilta vaaditaan maksu ruuasta ennen tarjoilua toisin kuin muilta asiakkailta.

**Välillinen syrjintä:** Näennäisesti neutraali menettely saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilön henkilökohtaisen ominaisuuden perusteella. Esimerkiksi työhönotossa työnhakijalle saatetaan asettaa työnteon kannalta epäoleellisia vaatimuksia, kuten tietty kielitaito. Menettely ei kuitenkaan ole syrjintää, jos sille on hyväksyttävä tavoite ja sen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat tarpeellisia ja asianmukaisia.

**Kohtuulliset mukautukset:** Yhdenvertaisuuslain edellyttämät mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa asioida viranomaisen luona, saada koulutusta ja käyttää palveluja. Mukautusten tulee vastata kulloisessakin tilanteessa vammaisen henkilön tarvetta. Kohtuullisuutta arvioidaan tapauskohtaisesti ja mukautukset voidaan toteuttaa eri tilanteissa eri tavoin. Koulutuksessa mukautuksia voidaan tehdä esimerkiksi järjestämällä luokkatilaan tarpeelliset apuvälineet tai kehittämällä opintojen suoritusapoja. Työelämässä mukautus voi olla vaikkapa työtehtävien, työpisteen tai työvälineiden muokkaaminen vammaiselle henkilölle sopivaksi. Mukautuksista ei saa koitua kohtuutonta taloudellista tai muuta rasitetta taholle, joka ne toteuttaa. Kohtuullisten mukautusten epäminen on syrjintää.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kolmen ensimmäisen toimintavuoden aikana yhteydenottoja on tullut kaikkiin syrjintäperusteisiin liittyen. Yleisimpiä ovat olleet alkuperään ja vammaisuuteen liittyvät yhteydennotot.

Molempien syrjintäperusteiden osuus on yli 20 % kaikista yhteydenotoista. Myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella on tullut paljon yhteydenottoja. Ne ovat koskeneet syrjintäepäilyjä muun muassa asuinpaikan, työttömyyden, ammatin, rikostaustan, vankeuden tai päihteiden käytön perusteella. Muu henkilöön liittyvä syy voi tarkoittaa myös henkilön oikeudellista asemaa esimerkiksi maksuhäiriöisenä, ensimmäistä korkeakoulututkintoa suorittavana, asevelvollisena, liiketoimintakiellossa olevana tai ilman oleskelulupaa maassa oleskelevana.

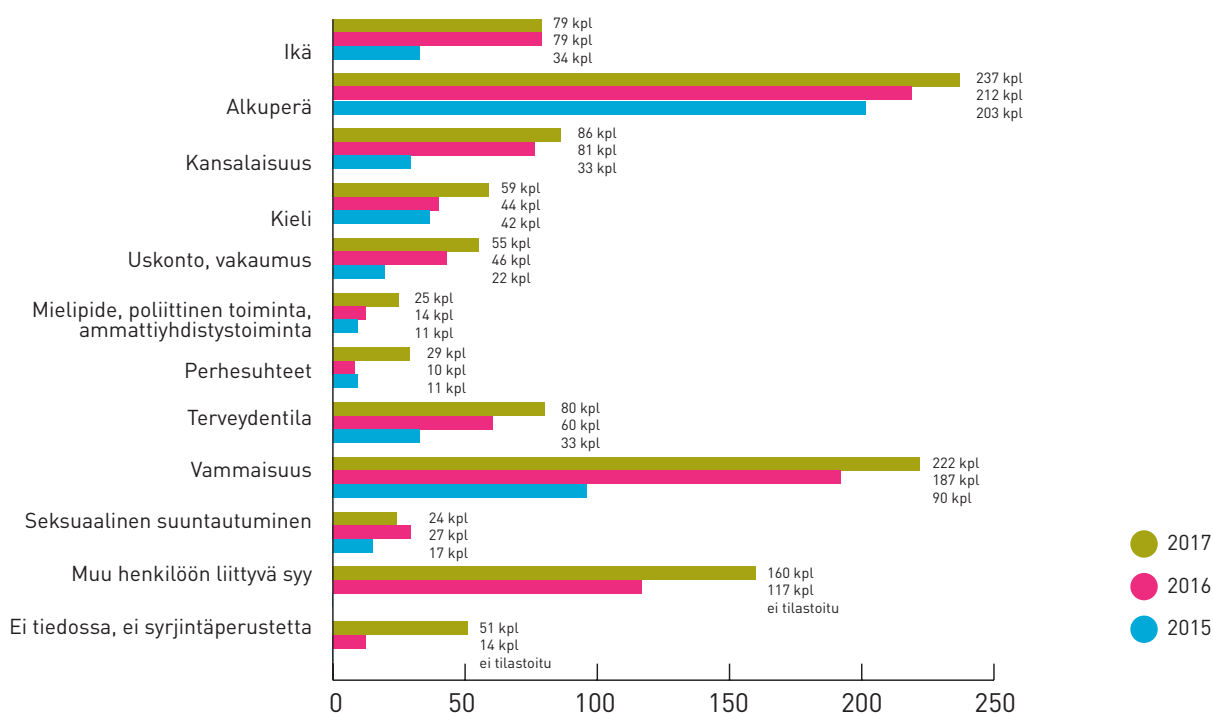
Ikään liittyvistä yhteydenotoista mainittakoon, että ne liittyvät usein erilaisiin yleisiin ikärajoihin tai tietyille ikäryhmälle kohdennettuihin alennuksiin tai palveluihin pikemminkin kuin yksittäiseen henkilöön iän perusteella kohdistuneeseen negatiiviseen kohteluun. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on käsitellyt yleisten ikärajojen oikeuttamisperusteita. Valtuutettua konsultointiin muun muassa tapauksesta, jossa kunta suunnitteli kieltävänsä itsepalvelukirjastoon pääsyn alle 16-vuotiailta. Kieltoa ei annettu.

Vähiten yhteydenottoja on tullut työlainsäädännöstä yhdenvertaisuuslakiin siirretyillä syrjintäperusteilla: mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistys-toiminnan ja perhesuhteiden perusteella.

Yhtä aikaa monen eri ominaisuutensa perusteella syrjinnälle alttiit henkilöt voivat kohdata moniperusteista syrjintää. Yhdenvertaisuusvaltuutetulle on tullut myös tällaisia yhteydenottoja. Sukupuoleen liittyvä syrjintä kuuluu tasa-arvovaltuutetun toimialaan. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on kuitenkin toimivalta käsitellä asiaa henkilön kohdatessa moniperusteista syrjintää silloinkin, kun jokin syrjintäperusteista liittyy sukupuoleen. Hallituksen esityksen (HE 19/2014) mukaan yhdenvertaisuuslakia voidaan soveltaa moniperusteisen syrjinnän tilanteissa, esimerkiksi silloin kun henkilöä ilman hyväksyttävää syytä kohdellaan muihin verrattuna eri tavalla sekä hänen sukupuolensa että ikänsä perusteella. Yhdenvertaisuuslain soveltamisalaan kuuluu myös sellainen moniperusteinen syrjintä, jossa kaksi tai useampi henkilöön liittyvä seikka – esimerkiksi myös sukupuoli - vain yhdessä johtavat siihen, että henkilön erilainen kohtelu on kiellettyä syrjintää. Tällaista tapausta kutsutaan risteäväksi syrjinnäksi.

Eri vähemmistöihin kuuluvat henkilöt kohtaavat uudenlaisia haasteita eri elämänvaiheissa ja niihin liittyvien palveluiden yhteydessä. Tätä eri syrjintäperusteiden yhdistelmää ei osata henkilön kohdalla aina huomioida. Tämä nousi esille sisäministeriön vuonna 2014 julkaisemassa selvityksessä Ikäihmisten moninaisuus näkyväksi: Selvitys vähemmistöihin kuuluvien

#### YHDENVERTAISUUSVALTUUTETULLE TULLEET SYRJINTÄYHTEYDENOTOT SYRJINTÄPERUSTEITTAIN VUOSINA 2015, 2016 JA 2017





Yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulee säännöllisesti yhteydenottoja, joiden kohdalla ei ole kyse yhdenvertaisuuslain vastaisesta syrjinnästä. Tapauksessa voi silti olla kyse huonosta hallinnosta, epäasiallisesta kohtelusta tai muuhun lainsäädäntöön tai sen soveltamiseen liittyvästä ongelmasta. Vammaispalveluiden epääminen on esimerkki aiheesta, johon liittyviä yhteydenotoissa on usein kyse pikemminkin vammaispalveluita koskevan lainsäädännön soveltamisesta kuin yhdenvertaisuuslain tarkoittamasta syrjinnästä. Ongelmat palveluiden saamisessa vaikuttavat kuitenkin negatiivisesti vammaisten henkilöiden osallisuuteen ja estävät tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista. Viranomaisen velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta tulee huomioida laajasti kaikessa julkisten palveluiden järjestämisessä.

Yksittäisen syrjintätapausten taustalla on joskus laajempi asenneongelma. Yksittäiseen tapaukseen puuttumalla voi olla vaikea muuttaa esimerkiksi organisaation ilmapiiriä, joskin osassa tapauksista epäkohdan esiin nostaminen voi johtaa muutokseen organisaatiossa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu edisti sovintoa erään kaupungin ja asukkaan välillä tapauksessa, jossa kaupunki oli ostanut hätämajoituspalveluita uskonnolliselta yhdistykseltä. Yhdistys edellytti asiakkaalta osallistumista uskonnolliseen toimintaan asiakkaan vakaumuksen vastaisesti. Sovintomenettelyn jälkeen kaupunki pahoitteli toimintaa ja maksoi syrjitylle 4000 euron hyvityksen. Lisäksi kaupunki kertoi ryhtyvänsä toimenpiteisiin varmistaakseen, että vastaavaa ei tapahdu muuallakaan heidän asumistoiminnassaan.

Suuri osa syrjinnästä jää yhdenvertaisuusvaltuutetun arvion mukaan yhä piiloon. Syitä on monia: syrjintää kohdanneiden luottamus viranomaisiin voi olla matalalla tai tieto oikeuksista ja oikeussuojakeinoista puutteellista. Asian eteenpäin viemisen seurauksia pelätään ja oikeussuojakeinot eivät aina tuo toivottavaa tulosta. Osa esimerkiksi rakenteellisesta syrjinnästä on myös luonteeltaan sellaista, että yhdenvertaisuuslainsäädännöllä ei pystytä siihen tehokkaasti puuttumaan. Jos lainvalmistelussa ei ole otettu huomioon yhdenvertaisuusvaikutuksia, laki voi asettaa jonkin ryhmän muita epäedullisempaan asemaan. Syksyllä 2015 yhdenvertaisuusvaltuutettu esitti huolensa vanhemman tilanteeseen perustuvan lapsen varhaiskasvatusoikeuden rajaamisen vaikutuksista yhdenvertai-

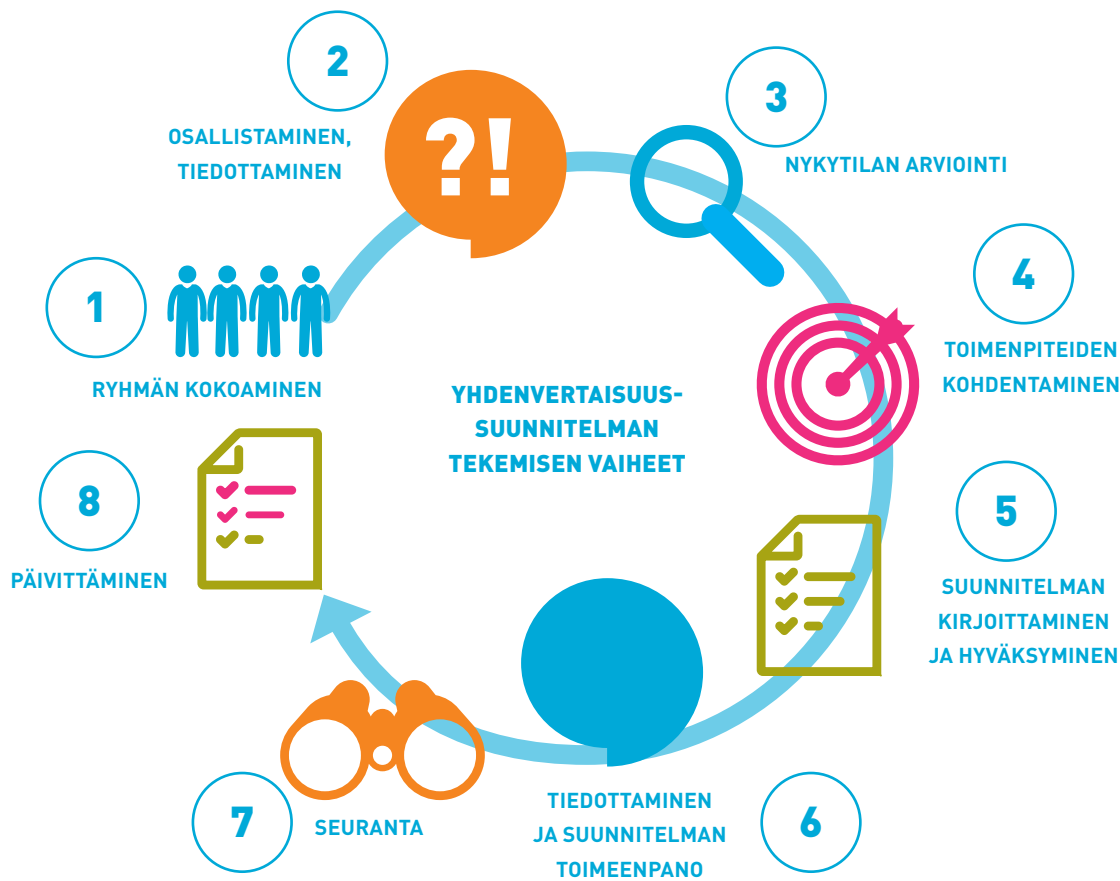
suuteen. Hallituksen esitysluonnokseen ei sisältynyt kattavaa arviota esityksen tosiasiallisista vaikutuksista lasten yhdenvertaisuuteen ja lapsen oikeuksiin. Varhaiskasvatusoikeuden muutoksen tultua voimaan on käynyt ilmi, että muutoksen kielteiset vaikutukset kohdistuvat erityisen voimakkaasti muun muassa yksinhuoltajien lapsiin.

Syrjintäkokemukset voivat aiheuttaa syrjintää kokeelle ahdistusta, masennusta, omanarvontunteen laskua ja ulkopuolisuuden tunnetta. Jos syrjintäkokemuksia on paljon, niiden selvittely vie paljon aikaa ja ne vaikuttavat henkilön toimintakykyyn. Yksittäisen ihmisen voimavarat eivät välttämättä riitä syrjintään puuttumiseen. Joskus syrjintä jatkuu vuosia ja vaikuttaa merkittävästi ihmisen hyvinvointiin sekä mahdollisuuksiin opiskella, tehdä töitä tai käyttää palveluita yhdenvertaisesti.

Syrjintäkokemusten aliraportointi on haaste yhdenvertaisuusvaltuutetulle. EU-MIDIS II -tutkimuksen mukaan syrjintä on toistuvaa: Saharan eteläpuolisista maista lähtöisin olevat Suomessa syrjintää kokeneet henkilöt ovat kertoneet kokeneensa sitä useammin kuin 4,6 kertaa vuodessa. Oikeusministeriön vuonna 2016 julkaisemassa selvityksessä vihapuheesta ja häirinnästä ja niiden vaikutuksista eri vähemmistöryhmiin selvitettiin vihapuheen ja häirinnän kohdistumista eri kohderyhmiin: romaneihin, saamelaisiin, vieraskielisiin, ulkomaiden kansalaisiin ja maahanmuuttajataustaisiin henkilöihin, vammaisiin henkilöihin, uskonnollisiin vähemmistöihin ja seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluviin henkilöihin. Selvityksen mukaan kohderyhmästä riippuen vihapuheen ja häirinnän kohteeksi joutuneista 20–30 % oli kohdannut tilanteita useammin kuin kerran kuussa edellisen 12 kuukauden aikana.

Valtuutetun vuonna 2016 tekemän vammaisten henkilöiden syrjintäkokemuksia arjessa koskevan selvityksen mukaan vastaajista 64,2 % kertoi kokeneensa syrjintää jollakin elämänalueella edellisen 12 kuukauden aikana. Yli puolet vastaajista (53,9 %) kertoi syrjintäperusteen olleen vammaisuus. Moni kertoi kokeneensa syrjintää myös terveydentilan ja iän perusteella. Selvityksessä käsiteltiin myös oikeustietoisuutta. Selvityksen perusteella vammaiset henkilöt tietävät toisaalta, mitä syrjintä tarkoittaa, ja tuntevat oikeutensa,





Laissa säädettyä velvollisuutta edistää yhdenvertaisuutta kannattaa hyödyntää kattavasti ja pyrkiä vakiinnuttamaan yhdenvertaisuusajattelu osaksi kaikkia toimintoja niin viranomaisissa kuin työpaikoilla ja oppilaitoksissakin. Edistämistyö hyödyttää myös muita toimijoita, kuten vapaaehtoisjärjestöjä. Yhdenvertaisuuden suunnitelmallinen ja tavoitteellinen edistäminen ei aina perustu yhdenvertaisuuslakiin. Esimerkiksi nuorisolaki edellyttää valtionapukelpoisuuden ehtona yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämistä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää yhdenvertaisuuden edistämismittareiden ja yhdenvertaisuussuunnitelman laatimista koskevien velvoitteiden laajentamista merkittävänä edistysaskeleena. Yhdenvertaisuussuunnittelun tavoite on parantaa tilannetta toteuttamalla kussakin organisaatiossa mahdollisimman tarkoituksenmukaista yhdenvertaisuustyötä. Siksi yhdenvertaisuussuunnittelun olennainen osa on alkukartoitus, jolla hankitaan tietoa organisaation todellisesta yhdenvertaisuustilanteesta liittyen erityisesti eri syrjintäperusteisiin.

Yhdenvertaisuussuunnitelma ei ole asiakirja vaan pikemminkin prosessi, jossa suunniteltujen toimenpiteiden toteutus ja seuranta sekä yhdenvertaisuustilanteen muutoksen arviointi ovat keskeisiä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja oikeusministeriö antavat yhdenvertaisuussuunnittelun tueksi ohjeistusta, tuottavat materiaalia ja toteuttavat koulutuksia.

Toiminnallisten edistämisen- ja suunnitteluvaiheiden toimeenpanoa valvoo yhdenvertaisuusvaltuutettu ja työnantajan velvoitteiden osalta työsuojeluviranomaiset. Yksittäisen syrjintätapausten arvioinnissa voidaan päätyä siihen, että syrjintään syyllistynyt taho on syrjinnän ohella laiminlyönyt yhdenvertaisuuslain mukaisen velvollisuutensa edistää yhdenvertaisuutta.

#### MITÄ TARKOITTAÄ TOIMINNALLINEN YHDENVERTAISUUS-SUUNNITELMA?

Viranomaisen, oppilaitoksen ja koulutuksen järjestäjän on laadittava yhdenvertaisuussuunnitelma, joka koskee sen toimintaa. Kyse on tällöin eri asiasta kuin työnantajan suunnitelmassa, joka koskee henkilöstön yhdenvertaisuutta. Toiminnan yhdenvertaisuusvaikutuksia pitää tarkastella kaikkien syrjintäperusteiden osalta. Suunnitelmassa pitää pyrkiä tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti poistamaan yhdenvertaisuuden toteutumisen esteet asiakaspalvelussa ja muussa toiminnassa.

Suunnitelman valmisteluvaiheessa on hyvä kuulla eri sidosryhmiä, kuten kansalaisjärjestöjä tai palveluiden käyttäjiä. Palvelusta tulee parempaa, kun sen käyttäjiltä pyydetään näkemyksiä ja kokemuksia, millaisia yhdenvertaisuusvaikutuksia toiminnalla on heidän näkökulmastaan. Esimerkiksi uimahallipalveluiden kehittämisessä yhdenvertaisemmiksi ja saavutettavammiksi olisi perusteltua kuulla eri-ikäisiä









### 2.3.1. KOULUTUKSESSA TOTEUTETTAVA KIELELLISET OIKEUDET, MUKAUTUKSET JA VAKAUMUKSEN KUNNIOITUS

Yhdenvertaisuuslaki velvoittaa jokaisen oppilaitoksen edistämään yhdenvertaisuutta sekä toteuttamaan vammaisen oppilaan tai opiskelijan tarvitsemat kohtuulliset mukautukset. Kaikilta kouluasteilta tulee silti yhdenvertaisuusvaltuutetulle kanteluita tapauksista, joissa oppilas tai opiskelija on asetettu jonkin ominaisuutensa perusteella perusteettomasti muita huonompaan asemaan. Kuntien käytännöt vaihtelevat esimerkiksi viittomakielen opetuksen toteuttamisessa.

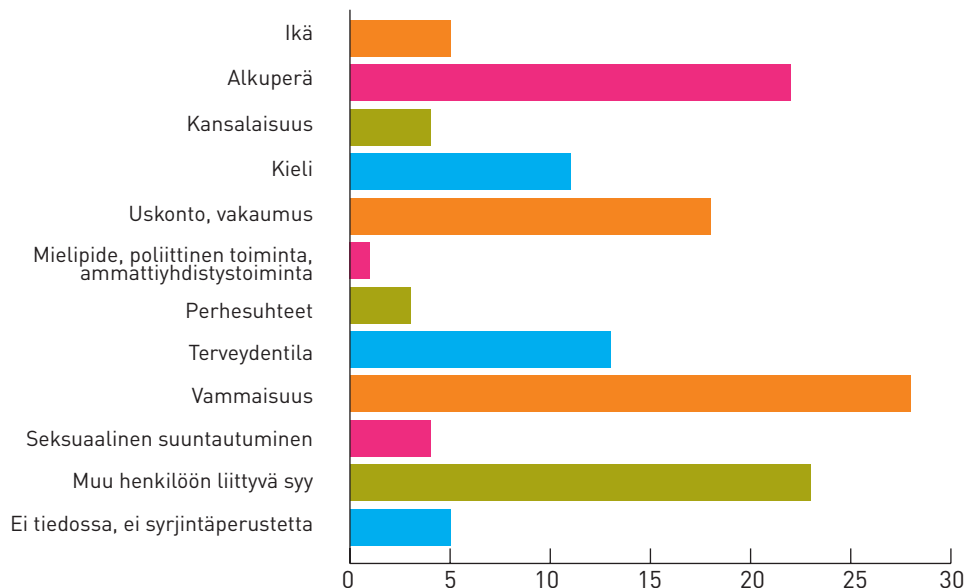
Oppilas- ja opiskelijavalinnassa tulee ilmi syrjintäepäilyjä. Ne ovat liittyneet esimerkiksi hakijan alkuperään tai vammaisen hakijan mahdollisuuteen saada mukautuksia pääsykoejärjestelyissä. Yhdenvertaisuusvaltuutettua kuultiin Helsingin käräjäoikeudessa (R15/8331) rikosasiassa, jossa kuuron opiskelijan opiskelupaikka yksityisen yrityksen tarjoamissa opinnoissa peruttiin, kun selvisi, että hän tarvitsisi opintohinsa viittomakielen tulkin. Oppilaitos syyllistyi syrjintään: koulutuksenjärjestäjä tuomittiin sakkorangaistukseen ja maksamaan opiskelijalle 8000 euroa yhdenvertaisuuslain mukaista hyvitystä syrjinnästä.

Valtuutettu teki tarkastuksen oppilaitokseen syksyllä 2015. Näkövammaisen opiskelija teki yhdenvertaisuusvaltuutetulle kantelun, koska häntä oli kielletty käyttämästä opaskoira oppilaitoksen tiloissa

ja asuntolassa. Syynä opiston ratkaisuun oli eräiden opiskelijoiden ja henkilökunnan jäsenten ilmoitukset koira-allergiasta ja vetoaminen opaskoiran aiheuttamaan työturvallisuusriskiin. Valtuutettu yritti edistää sovintoa osapuolten välillä syksyllä 2015, mutta asia ei edennyt. Valtuutettu suoritti tarkastuskäynnin opistoon marraskuussa 2015 selvittääkseen opiston toimet ja ohjeistuksen liittyen opiskelijan opaskoiran käyttöön sekä allergisten henkilöiden terveydentilan huomioimiseksi. Tarkastusraportissaan valtuutettu katsoi oppilaitoksen toimineen syrjivästi rajoittaessaan merkittävästi opaskoiran käyttöä. Opaskoira on vammaiselle henkilölle välttämätön apuväline. Koiran käyttäminen olisi myös pitänyt hyväksyä yhdenvertaisuuslain edellyttämänä kohtuullisena mukautuksena. Kantelija vei asian käräjäoikeuteen opintojen päätyttyä. Osapuolet päätyivät asiassa sovintoon, joka vahvistettiin käräjäoikeudessa lokakuussa 2017.

**Kielelliset oikeudet koulutuksessa.** Saamelaislasten oikeus omakieliseen opetukseen on keskeinen sekä yksilön oikeuksien ja yhdenvertaisen kohtelun että saamen kielten säilymisen kannalta. Perusopetuslain 10 § 2 momentin mukaan saamelaisen kotiseutualueella asuvien saamen kieltä osavien oppilaiden opetus tulee antaa pääosin saamen kielellä. Vallitseva virallinen tulkinta on, että lain edellyttämä ”pääosa” toteutuu, kun saamenkielistä opetusta on yli puolet kaikesta annettavasta opetuksesta. Saamenkielisen opetuksen järjestäminen on toteutunut saamelaisalueen

**YHDENVERTAISUUSVALTUUTETULLE TULLEET YHTEYDENOTOT, KOULUTUS JA OPETUSSEKTORI JAOTELTUNA SYRJINTÄPERUSTEITTAIN (137 kpl)**







Yhdenvertaisuuslaissa määritellään, millainen kohtelu yksityisissä palveluissa on syrjivää ja minkälainen erilainen kohtelu on puolestaan oikeutettua. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on toiminut aktiivisesti muun muassa julkisessa liikenteessä, kaupoissa, ravintola-alalla, vakuutusosalalla sekä pankkiasioissa esiintyvään syrjintään puuttumiseksi ja häirinnän ehkäisemiseksi.

**Hyvitys ja vahingonkorvaus.** Yhdenvertaisuuslaki antaa syrjinnän uhrille mahdollisuuden hakea hyvitystä syrjinnästä siltä tavaroiden ja palveluiden tarjoajalta, joka on lain vastaisesti syrjinyt häntä. Vahingonkorvauslain mukaan korvausta voi saada loukkauksen aiheuttamasta kärsimyksestä, esimerkiksi jos henkilö on joutunut syrjityksi rangaistavaksi säädetyllä teolla tai hänen ihmisarvoaan on tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta vakavasti loukattu muulla vastaavalla tavalla.

Keski-Pohjanmaan käräjäoikeus (R 17/404) antoi syksyllä 2017 syrjintätuomion rikosasiassa, jossa kolme henkilöä kohdeltiin syrjivästi vaate- ja liikkeessä etnisen alkuperän vuoksi. Kyseinen yritys ja sen syrjintään syyllistynyt työntekijä määrättiin yhteisvastuullisesti maksamaan kullekin syrjinnän uhrille 500 euroa vahingonkorvausta kärsimyksestä. Lisäksi yritys tuomittiin maksamaan kullekin syrjinnän uhreille 1000 euroa yhdenvertaisuuslain mukaista hyvitystä. Kaupan toiminnasta vastaava työntekijä syyllistyi syrjintään kieltäytyessään aluksi päästämästä kolme henkilöä liikkeeseen ilman vartijan läsnäoloa ja palveli lopulta liikkeen sisällä kyseisiä asiakkaita rajoittavammin kuin muita asiakkaita. Tuomio on osoitus siitä, että syrjinnän uhrilla on oikeus sekä yhdenvertaisuuslain mukaiseen hyvitykseen kohtaamastaan oikeudenloukkauksesta että vahingonkorvaukseen teon aiheuttamasta kärsimyksestä ja mahdollisesta aineellisesta vahingosta.

Valtuutetulle tulevien yhteydenottojen perusteella romanit kohtaavat syrjintää erilaisissa yksityisissä palveluissa, kuten kaupoissa tai huoltoasemilla. Erään kaupan ohje koskien epäiltyjä myymälävarkauksia vaikutti sisältävän lainvastaista etnisen profiloinnin ohjeistusta, johon vedoten nuoria romaniasiakkaita kohdeltiin kaupassa epäasiallisesti. Yhdenvertaisuusvaltuutetun yhteydenotto johti anteeksipyyntöön

asiakkaille sekä ohjeistuksen muutokseen. Syrjiviä asenteiden yleisyys romaneja kohtaan ilmeni eräässä toisessa tapauksessa siten, että osa yrittäjän asiakkaista oli ilmoittanut yrittäjälle, etteivät halua romanitautaisen työntekijän palvelevan heitä.

**Vakuutukset ja luotot.** Vakuutuksen saamisessa on ilmennyt vaikeuksia joidenkin sairaus- ja vammaryhmien kohdalla. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on kiinnittänyt huomiota siihen, että vakuutuskelpoisuutta tulisi aina arvioida yksilöllisesti eikä ainoastaan yksioikoisesti tietyn diagnoosin tai vamman perusteella.

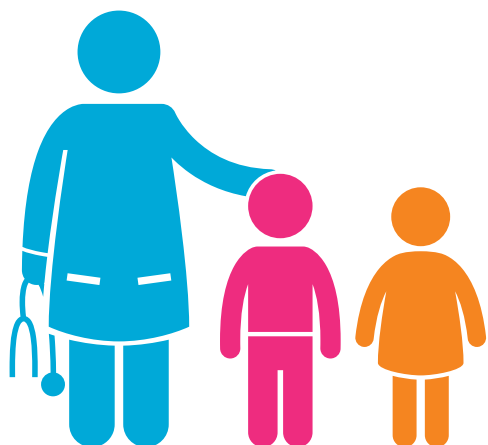
Vastaava huomio koskee luottolaitoksia. Valtuutettu on vienyt yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsittelyyn tapauksen, jossa luottolaitoksen epäillään toimineen syrjivästi, kun se epäsi verkkokaupan asiakkaalta luoton tämän asuinpaikan perusteella. Luottolaitos käytti luottokelpoisuuden arvioinnin perusteena tilastollista dataa kyseisestä asuinalueesta asiakkaan luottokelpoisuuden yksilöllisen arvioinnin sijasta. Kyseisessä tapauksessa asuinpaikan ohella mahdollisiksi syrjintäperusteiksi ovat nousseet ikä, sukupuoli ja kieli. Valtuutetun näkemyksen mukaan tämä synnyttää oletettaman moniperustaisesta syrjinnästä, joskin jo yksittäisen syrjintäperusteen tarkastelu näyttää johtavan syrjivään lopputulokseen. Tapaus on myös esimerkki siitä, että henkilötietojen perusteella ilman yksilöllistä arviointia tehtävät eri tahojen toimenpiteet saattavat tulevaisuudessa muodostua merkittäväksi esteeksi yhdenvertaisuuden toteutumisessa. Asian käsittely on vielä lautakunnassa kesken.

Vakuutusosalalla on noussut esille myös kysymys suomen tai ruotsin kieltä osaamattomien henkilöiden mahdollisuudesta saada henkilövakuutuksia. Yhdenvertaisuusvaltuutettu työskentelee sen hyväksi, että tulkkauksen mahdollisuus hyväksyttäisiin vakuutuspalveluissa. Lisäksi esimerkiksi turvapaikanhakijataustaisien henkilöiden vakuutuksen saamista vaikeuttaa se, että henkilö ei välttämättä pysty tekemään kattavasti selkoa sairaushistoriastaan. Vammaisten henkilöiden osalta on noussut esille joitakin vakuutusten epäämistilanteita. Esimerkiksi Asperger-henkilöiltä on evätty vakuutuksia, koska heillä on katsottu olevan Asperger-oireyhtymän vuoksi kohonnut riski sairastua masennukseen tai joutua onnettomuuteen.





### 2.3.3. SYRJINTÄ SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUISSA SEKÄ ASUMISESSA

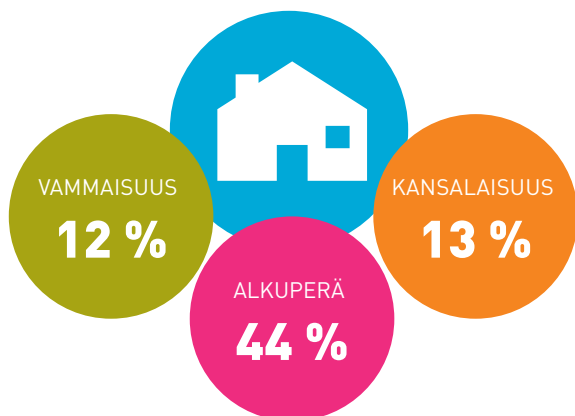


Sosiaali- ja terveyspalvelut ovat ihmisen hyvinvoinnin ja arjen kannalta olennaisia palveluita. Usein ne ovat melko intiimejä luonteeltaan: ihminen joutuu sosiaali- ja terveyspalveluiden asiakkaana käsittelemään hyvin henkilökohtaisia asioitaan tai esimerkiksi päästämään tuntemattoman henkilön koskettamaan kehoaan. Nämä tärkeät palvelut ovat suurten muutosten edessä sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksen ja maakuntauudistuksen myötä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on ilmaissut huolensa siitä, miten eri vähemmistöihin kuuluvien asiakasryhmien yhdenvertaisuudesta huolehditaan jatkossa. Niin palveluiden saavutettavuus kuin ruotsinkielisten ja saamenkielisten palveluiden turvaaminenkin ovat tärkeitä velvoitteita, jotka eivät toteudu täysimääräisesti, jos niitä ei painoteta uudistuksissa.

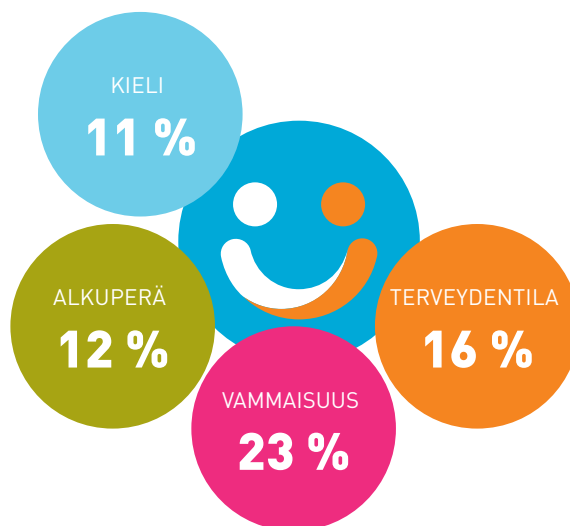
Saamelaisbarometri 2016 -selvityksen mukaan saamelaisien kotiseutualueen kuntien välillä on suuria eroja saamenkielisten terveyspalveluiden saatavuuden suhteen. Palveluiden saatavuudessa on myös selkeitä kielikohtaisia eroja. Koltansaamenkielisiä terveyspalveluita ei ole Saamebarometrin vastausten perusteella lainkaan saatavilla, ja myös inarinsaamenkieliset palvelut ovat harvinaisia. Saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisessä haasteena on puute saamenkielentaitoisesta ammattihenkilöstöstä etenkin julkisella sektorilla. Saamenkielisiä työntekijöistä on puutetta erityisesti lääkäripalveluissa, neuvoloissa, kouluterveydenhuollossa, terveyskeskusten vuodeosastoilla, päihde- ja mielenterveyspalveluissa sekä ikääntyneiden ihmisten laitospalvelu- ja palveluasumispalveluissa. Esimerkiksi neuvolapalvelut, joissa muun muassa seurataan lapsen kielellistä ja neurologista kehitystä, olisi tärkeää saada lapsen omalla äidinkielellä ilman tulkin käyttöä. Kielikertomuksen (2017) mukaan sosiaali- ja terveyspalveluista on niukasti saatavilla edes materiaalia, kuten esitteitä, saamen kielillä. Saamenkielisten palveluiden kehittämiseen tulisi panostaa esimerkiksi kielitaitoisen henkilökunnan saatavuutta parantamalla. Tulevaisuudessa saamenkielisiä palveluita tulisi tavalla tai toisella voida saada jossain määrin myös saamelaisien kotiseutualueen ulkopuolella.

Vähemmistöjen palveluiden takaaminen vaatii jatkuvaa kehittämistä, aktiivisuutta ja aitoa halua tarjota parempia palveluita. Liittyen suunniteltuun sosiaali-

#### YLEISIMMÄT SYRJINTÄPERUSTEET ASUMISESSA 2017



#### YLEISIMMÄT SYRJINTÄPERUSTEET SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUISSA 2017









Yhdenvertaisuusvaltuutettu pyysi syksyllä 2016 yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaa kieltämään natsilipun pitämisen esillä ikkunassa. Tapaus koski opiskelija-asunnon ikkunassa pidettyä, ulospäin näkyvää lippua. Valtuutettu pitää toimintaa yhdenvertaisuuslain vastaisena häirintänä. Vuokranantajana toimiva opiskelija-asuntosäätiö oli pyytänyt vuokralaista poistamaan lipun, mutta tämä oli kieltäytynyt. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että häirintä syntyy siitä, että pitämällä natsilippua esillä julkisesti luodaan vihamielinen ilmapiiri tiettyjä ihmisryhmiä ja erityisesti juutalaisvähemmistöön kuuluvia henkilöitä kohtaan. Lipun poistamisen vaatiminen tai niiden poistaminen tarvittaessa laillista pakkoa käyttäen ei valtuutetun näkemyksen mukaan loukkaa lipun esillepanijan sananvapautta, koska sananvapaudella ei suojata vihapuhetta tai muita mielenilmaisuja, jotka syvästi loukkaavat toisten henkilöiden ihmisarvoa. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta antanee ratkaisun asiassa kevään 2018 aikana.

## 2.4. KOHTI VAMMAISTEN HENKILÖIDEN TÄYSIMÄÄRÄISTÄ OSALLISUUTTA

Vammaisuus on ollut yhdenvertaisuusvaltuutetun koko tähänastisen toimikauden ajan toiseksi yleisin syrjintäperuste, jonka vuoksi valtuutettuun otetaan yhteyttä. Vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden edistäminen on ollut myös yksi valtuutetun toiminnan painopistealueista vuosina 2016 ja 2017. Yhteydenotot ovat liittyneet kaikkiin eri elämäntilanteisiin. Yhdenvertaisuusvaltuutetun työssä nousee erityisesti esille monia esteettömyyden ja saavutettavuuden puutteisiin liittyviä ongelmia. Valtuutettu pitää keskeisenä vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuden kunnioittamista ja yhdenvertaisuuden täysimittaisista toteuttamista yhteiskunnassa niin rakenteellisesti kuin asenteissakin.

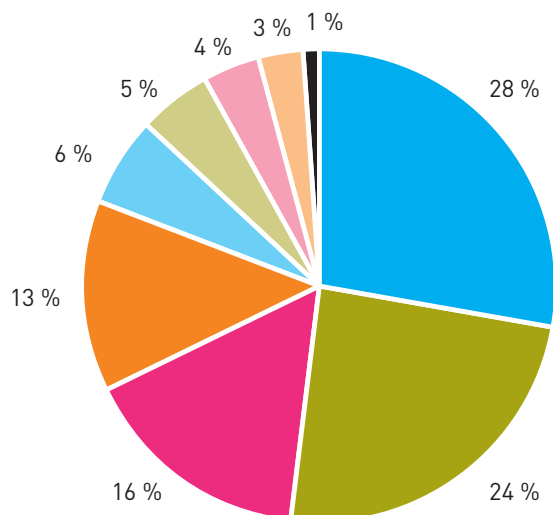
Seuraavaksi kuvataan niitä vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden toteutumisen esteitä ja ongelmia joita yhdenvertaisuusvaltuutettu on yhteydenottojen, sidosryhmien sekä selvitysten kautta saanut tietoonsa. Esille nostetaan asenteet, tarve esteettömälle ja saavutettavalle yhteiskunnalle, asuminen, sähköiset palvelut ja tulkkaus sekä julkinen liikenne.

### 2.4.1. ASEENTEET JA RAKENTEET YHDENVERTAISUUDEN TIELLÄ

”Toivon, että vielä mun elinaikanani vammaiset ihmiset voisivat elää tasavertaisina ns. tavallisten ihmisten keskuudessa. Se on vielä kaukana.” Näin kiteytti eräs yhdenvertaisuusvaltuutetun ja oikeusministeriön syrjinnän seurantajärjestelmän selvitykseen haastatelluista henkilöistä. Vammaisten henkilöiden kokemasta syrjinnästä vuonna 2016 tehdyn selvityksen tulokset antavat karun kuvan vammaisten henkilöiden kohtaamasta syrjinnästä Suomessa.

Vammaisten henkilöiden kokemaa syrjintää koskevan selvityksen tulosten ja yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulleiden satojen kanteluiden perusteella voi todeta, että vammaisten henkilöiden osallisuuden ja yhdenvertaisuuden toteutumisessa on paljon tehtävää. Vammaisten henkilöiden oikeudet ovat Suomessa muodollisesti hyvät, mutta oikeuksiin pääsystä on ongelmia. Vallitseva asenneilmapiiri on yksi keskeinen tekijä vammaisten henkilöiden kohtaamien ongelmien taustalla.

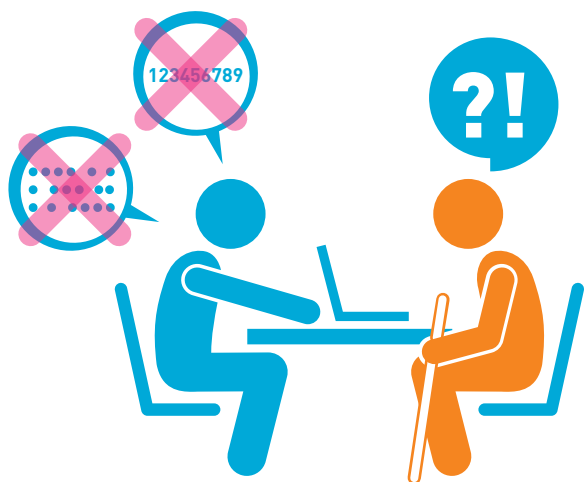
#### VAMMAISUUS SYRJINTÄPERUSTEENA ERI ELÄMÄNALUEILLA 2017 (222 kpl)



- Muut julkiset palvelut (61 kpl)
- Muut yksityiset palvelut (54 kpl)
- Sosiaali- ja terveyspalvelut (36 kpl)
- Koulutus/opetus (28 kpl)
- Työelämä (14 kpl)
- Asuminen (12 kpl)
- Vapaa-aika/ yhdistystoiminta (8 kpl)
- Muu (7 kpl)
- Yksityis- ja perhe-elämä (2 kpl)



## 2.4.2. ESTEETÖN, SAAVUTETTAVA JA YHDENVERTAINEN YHTEISKUNTA



Esteetön yhteiskunta on perusedellytys osallisuudelle ja yhdenvertaisuudelle. Esteetön suunnittelu ottaa etupainotteisesti huomioon myös ikääntyvän väestön tarpeet ja siitä hyötyy moni esimerkiksi sairastumisen, onnettomuuden tai vanhemmuuden myötä. Esteettömyys ja saavutettavuus eivät tule kalliiksi, kun ne otetaan osaksi uudistusta jo projektin alkuvaiheessa. Tämä vaatii asennemuutosta niin lainsäätäjältä, päättäjiltä kuin yksityisiltä toimijoiltakin.

Usein yhdenvertaisuus näyttää valtaväestön silmin katsottuna olevan kunnossa, mutta tosiasiaa ei siitä ole. Yhteiskunta ja sen palvelut on tavattu rakentaa vain tietyille osalle sen väestöä. Tosin kyse ei aina ole vain ajan saatossa rakenteisiin pesiytyneestä syrjinnästä, vaan kysymys voi olla myös vammaisten henkilöiden välittömästä syrjinnästä tai kohtuullisten mukautusten epäamisestä.

Yhdenvertaisuuslain velvoite tehdä kohtuullisia mukautuksia vammaisten ihmisten yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi laajeni vuoden 2015 alusta. Lain 15 §:n mukaan viranomaisen, koulutuksen järjestäjän, työnantajan sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajan on tehtävä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa saada yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluita. Kohtuulliset mukautukset ovat konkreettisissa tilanteissa tehtäviä toimenpiteitä, joilla turvataan vammaisen asiakkaan tosiasiallista yhdenvertaisuutta. Kohtuullisten mukautusten epäminen on syrjintää.

Yleinen esimerkki kohtuullisista mukautuksista on vammaisen asiakkaan avustaminen konkreettisessa tilanteessa, kuten näkövammaiselle asiakkaalle kirjallisten dokumenttien lukeminen tai tekstin tarjoaminen suuremmalla fontilla, tilapäisen luiskan asentaminen pyörätuolia käyttävälle asiakkaalle tai kuuloamaisen asiakkaan kanssa kommunikointi kirjallisesti. Kohtuulliset mukautukset eroavat yleisistä esteettömyystoimenpiteistä. Myös hallituksen esityksen perusteluissa yhdenvertaisuuslain korostuvat vammaisen henkilön pyynnöstä tehtävät väliaikaiset tekniset mukautukset. Toisaalta perusteluissa todetaan myös, että etenkin laajaa toimintaa harjoittavalla tavaroitten tai palvelujen tarjoajalla voidaan edellyttää jonkinasteista, yleisen elämäkokemuksen perusteella ennakoitavissa olevaa, varautumista mahdollisiin yleisimpinä pidettäviin mukautustilanteisiin (HE 19/2014 vp. s 81).

YK:n toimeenpanoa valvova ja yksilövalituksia käsittelevä YK:n komitea on linjannut kohtuullisten mukautusten tulkintaa tavalla, joka on laajempi kuin yhdenvertaisuuslain esityöt antavat ymmärtää. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta sekä tuomioistuimet ovat huomioineet Suomea oikeudellisesti sitovan vammaissopimuksen tulkinnan päätöksenteossa.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoi päätöksessään (31/2015), että näkövammaista henkilöä oli syrjitty, kun pankki ei ollut myöntänyt hänelle verkkopankkitunnuksia hänen näkövammastaan johtuen eikä ollut ryhtynyt tarvittaviin kohtuullisiin mukautuksiin verkkopankkitunnusten tarjoamiseksi esimerkiksi pistekirjoituksella. Päätös on lainvoimainen. Lautakunta linjasi myös (21/2015), että TE-toimisto oli toiminut yhdenvertaisuuslain vastaisesti, koska se ei työttömyysturvalain mukaisesta etuudesta päättäessään ollut huomionut yhdenvertaisuuslain mukaisia velvoitteita arvioida kohtuullisten mukautusten tarpeellisuutta vammaisen henkilön hakemusta käsiteltäessä. Päätöksestä on valitettu.

Korkein hallinto-oikeus katsoi vuosikirjaratkaisussaan (KHO:2018:3), että kunta oli toiminut lainvastaisesti kun se ei ollut suostunut tarjoamaan perusopetuslain edellyttämää päivittäistä maksutonta kouluruokailua vammaisen henkilön tarvitsemalla tavalla nestemäisessä muodossa. Korkeimman hallinto-oikeuden







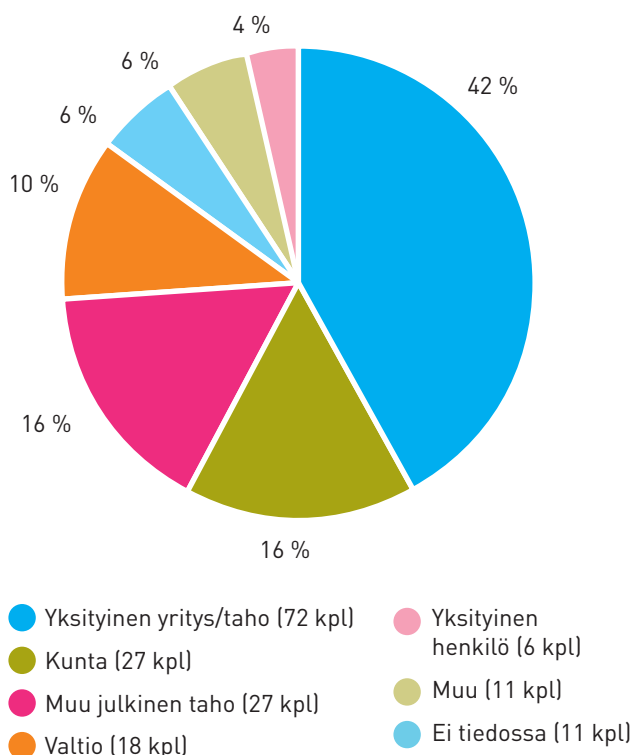


## 2.5. TYÖELÄMÄN SYRJINTÄÄN PUUTTUMISTA VAHVISTETTAVA

Työsyryntä tarkoittaa syrjintää työnhaussa, työhön otettaessa, työelämässä tai palvelussuhdetta päätettäessä. Työsyryntää tapahtuu Suomessa eri tavoin: henkilöä ei kutsuta työhaastatteluun vierasperäisen tai vähemmistöön viittaavan nimen vuoksi, vähemmistöön kuuluva henkilö kokee syrjintää asiakkaiden tai työtovereiden taholta tai vammaisen työntekijän tarvitsemia mukautuksia ei toteuteta tarvittulla tavalla. Syrjintätilanteissa työnhakijan tai työntekijän osamista määrittävät pätevyyden ja kokemuksen sijaan toisen henkilön ennakkoluulot.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulee paljon yhteydenottoja työsyryntästä (172 kpl/2017), vaikka valtuutetun toimivalta työelämän kysymyksissä on rajattu. Työelämän yksittäisissä syrjintätilanteissa yhdenvertaisuuslain noudattamista valvovat työsuojeluviranomaiset. Työsuojelu on osa aluehallintoviraston toimialaa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi kuitenkin edistää työelämän yhdenvertaisuutta avustamalla työnantaja edistämistoimenpiteiden suunnittelussa, antamalla suosituksia sekä ryhtymällä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi yksittäisissä syrjintätilanteissa.

### TYÖELÄMÄN SYRJINTÄ JA VASTAPUOLI 2017 (172 kpl)



## 2.5.1. TYÖSYRYNTÄ ON KANSAINVÄLISESTI MERKITTÄVÄ ONGELMA

Työelämän syrjintä on kansainvälisesti merkittävä ongelma. Sen torjuntaa on EU:n työsyryntädirektiivin (2000/78/EY) ohella korostettu monissa kansainvälisissä sopimuksissa. Näitä ovat esimerkiksi YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (CRPD), YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (CEDAW), YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus (CERD) sekä kansainvälisen työjärjestö ILO:n yleissopimus (nro 111/1958) työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisen yhteydessä tapahtuvasta syrjinnästä. Työsyryntädirektiivi luo yleiset puitteet syrjinnän torjumiselle ja yhdenvertaiselle kohtelulle työelämässä jäsenmaissa uskonnon, vakaumuksen, vammaisuuden, iän sekä seksuaalisen suuntautumisen perusteella. Lisäksi EU:n rasismidirektiivi (2000/43/EY) kieltää syrjinnän työelämässä etnisen alkuperän perusteella.

Työsyryntä on hyvin yleinen yhteydenotto peruste syrjintäkieltoa valvoviin viranomaisiin EU-jäsenvaltioissa. Eurooppalaisten yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelinten verkoston (European Network of Equality Bodies) Equinetin tietojen mukaan EU-maissa lähes kaikilla syrjintään puuttuvilla viranomaisilla on laajasti eri syrjintäperusteita kattava mandaatti, myös työelämässä. Suomessa työsyryntään puuttuvia viranomaisia ovat tasa-arvovaltuutettu sukupuolen, sukupuoli-identiteetin ja raskaus-syrjinnän osalta sekä työsuojeluviranomaiset.

Suomi poikkeaa muista eurooppalaisista valtioista siten, että syrjintään puuttuvalle erityisviranomaiselle – yhdenvertaisuusvaltuutetulle – ei ole annettu toimivaltaa ottaa kantaa yksittäisiin työelämän syrjintätapauksiin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on aina pitänyt ratkaisua ongelmallisena.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun poikkeuksellisen suppea toimivalta työelämässä on nostanut esiin myös kysymyksen, täyttääkö Suomi tältä osin syrjintää koskevien direktiivien vaatimukset. Euroopan unionin komissio käynnisti tällä perusteella vuonna 2015 Suomea vastaan direktiivin rikkomusmenettelyn ja vei asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi. Komissio veti kantensa pois, kun Suomi ilmoitti lisäävänsä yhdenvertaisuusvaltuutetun toimintamahdollisuuksia. Lisä ei kuitenkaan muuttanut peruskysymystä toimivallasta.

### 2.5.2. TUTKIMUSTIETOA SYRJINNÄSTÄ TYÖELÄMÄSSÄ

EU:n perusoikeusviraston vuonna 2012 julkaisemas-  
saan, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen syrjintä-  
kokemuksia EU-maissa käsitelleeseen tutkimukseen  
Suomessa vastanneista 15 % oli kokenut edellisen 12  
kuukauden aikana syrjintää työelämässä seksuaali-  
sen suuntautumisen, sukupuoli-identiteetin tai suku-  
puolen ilmaisun vuoksi. Työhaussa syrjintää ilmoitti  
edellisen 12 kuukauden aikana kokeneensa 8 %. Kai-  
kista kyseisessä tutkimuksessa millä tahansa elä-  
mänalueella syrjintää kokeneista vain 7 % oli tehnyt  
viimeisimmästä syrjintäkokemuksestaan ilmoituksen.  
Suurimmiksi syiksi ilmoittamatta jättämiseen vastaa-  
jat kertoivat, ettei ilmoittaminen kannata koska: syr-  
jintää tapahtuu jatkuvasti (56 %); että mikään ei kui-  
tenkaan muuttuisi (55 %); että tapahtunutta ei otet-  
taisi vakavasti (36 %); että ei tiennyt, mihin tai miten  
ilmoittaa asiasta (33 %); ja että ei halunnut seksuaali-  
sen suuntautumisen tai sukupuoli-identiteettinsä  
tulevan tietoon (31 %).

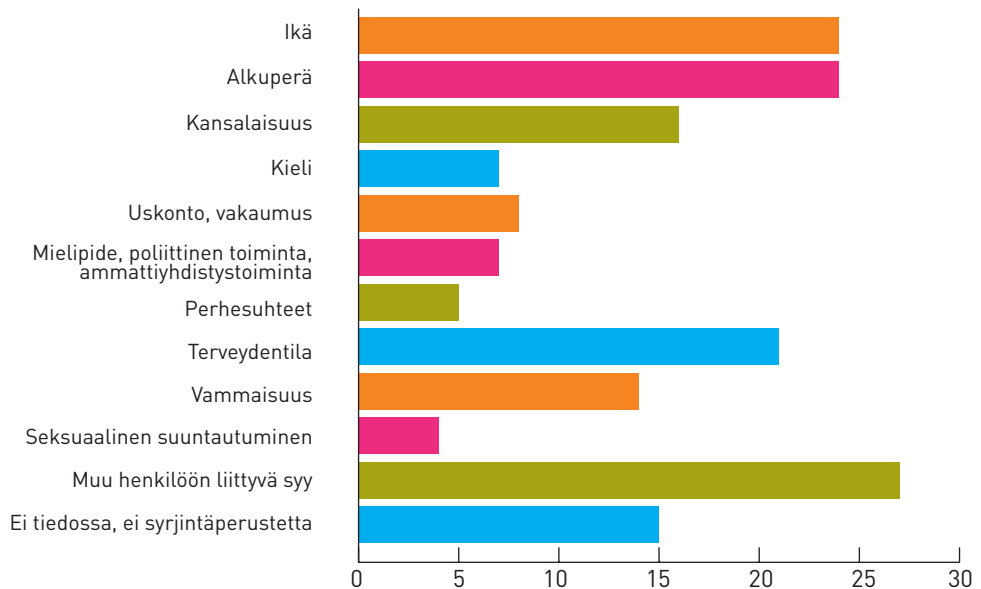
Vähemmistövaltuutetun vuonna 2014 julkaiseman,  
romanien syrjintäkokemuksia käsitelleen selvityksen  
mukaan kyselyyn vastanneista romaneista 53,8 % oli  
kokenut syrjintää työhaussa edellisen viiden vuoden  
aikana. Syrjintää työhaussa kohdanneista vain reilu  
10 % ilmoitti kokemastaan syrjinnästä. Vähemmistö-

valtuutetun ja edelleen yhdenvertaisuusvaltuutetun  
asiakastyön perusteella on ilmeistä, että valtaväes-  
tön keskuudessa vallitsee voimakkaita ennakkoluu-  
loja romaneja kohtaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuonna 2016 julkaise-  
man, vammaisten henkilöiden syrjintäkokemuksia ar-  
jessa koskeneen selvityksen perusteella 35,4 % vas-  
taajista oli kokenut syrjintää työhönotossa edellisen  
12 kuukauden aikana. Edellisen viiden vuoden aika-  
na työelämässä oli kokenut syrjintää 41,2 % vastaa-  
jista. Selvityksen mukaan vain 10 % työhaussa syr-  
jintää kohdanneista vastajista oli tehnyt ilmoituksen  
kokemastaan syrjinnästä. Yleisin syy työhaussa koe-  
tun syrjinnän ilmoittamatta jättämiselle oli, ettei vas-  
taaja uskonut asialle tapahtuvan mitään. Seuraavaksi  
yleisin syy oli pelko siitä, ettei heitä otettaisi vakavas-  
ti. Lisäksi peruste ilmoituksen tekemättömyydelle oli,  
että syrjintä ei ollut tarpeeksi vakavaa tai syrjintää ko-  
kenut ei tullut ajatelleeksi sen ilmoittamista.

Loppuvuonna 2017 julkaistussa EU MIDIS II -tutki-  
muksessa selvitettiin Saharan eteläpuolisesta Afri-  
kasta kotoisin olevien henkilöiden kokemaa syrjintää  
Suomessa. Heistä 45 % on kokenut Suomessa syrjin-  
tää edellisen vuoden aikana. Työhönotossa syrjintää  
oli kokenut 16 % ja työelämässä 12 % edellisen vuo-  
den aikana.

YHDENVERTAISUUSVALTUUTETULLE TULLEET  
YHTEYDENOTOT: TYÖELÄMÄ JAOTELTUNA SYRJINTÄ-  
PERUSTEITTAIN 2017 (172 KPL)



**Aliraportointi.** Kaikki työsyRJintä ei tule viranomaisen tietoon. Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueelle on tullut seitsemän kirjallista yhteydenottoa syrjinnästä vammaisuuden perusteella vuonna 2016 ja viisi yhteydenottoa vuonna 2015. Vuonna 2016 alkuperän, kielen, kansalaisuuden ja uskonnon perusteella kirjallisesti vireille tulleita asioita oli 13 ja vuonna 2015 alkuperän, kielen ja kansalaisuuden perusteella vireille tuli 44 tapausta. Seksuaalisen suuntautumisen perusteella työsuojelussa tuli kirjallisesti vireille kaksi tapausta vuonna 2016 ja yksi vuonna 2015. Valtakunnalliset luvut yhteydenotoista työsyRJinnan perusteella olivat käytössä vuoden 2017 osalta. Niiden mukaan valtakunnallisesti vuonna 2017 kirjallisia yhteydenottoja vammaisuuden perusteella oli kuusi ja alkuperän, kielen, kansalaisuuden ja uskonnon perusteella 24. Seksuaalisen suuntautumisen perusteella ei tullut yhtään yhteydenottoa.

TyösyRJintää esiintyy Suomessa ja sitä kohdistuu niin valtaväestöön kuin vähemmistöihinkin. Edellä mainittujen lukujen ja selvitysten valossa on selvää, että osa työsyRJinnästä jää piiloon. Aliraportointi ja heikko oikeuksiin pääsy näyttäisi korostuvan erityisesti vähemmistöihin kohdistuvassa työsyRJinnässä. Kun syrjintä ei tule tietoon, siihen ei voida puuttua. Tällöin yksilö ei pääse oikeuksiinsa ja pahimmassa tapauksessa syrjintä jatkuu. Suomessa monet syrjintää kokeneet työntekijät sopivat asiasta työnantajan kanssa työmarkkinajärjestöjen tukemana. Lähes kaikki sovintosopimukset tehdään salaisina. Tällöin tieto tapahtuneesta syrjinnästä tai siitä, saiko työntekijä oikeudellisen mukaisen hyvityksen, ei leviä. Vaillinaisen kokonaiskuvan syrjinnästä vaikeuttaa myös syrjinnän ehkäisytoimien tarkoituksenmukaista kohdentamista. Jotta useampi ihminen kokisi hyödylliseksi ilmoittaa syrjinnästä, viranomaisten tulisi vahvistaa viestintää oikeussuojakeinoista ja positiivisista ennakkotapauksista. Hyvät kokemukset kohtaamisista viranomaisten kanssa kasvattavat ihmisten luottamusta siihen, että heidän kokemuksensa otetaan vakavasti.

### 2.5.3. TYÖSYRJINTÄÄN PUUTTUMINEN

TyösyRJinnan valvontavalta jakaantuu eri viranomaisille. TyösyRJintää kokeneita auttavat myös ammattiliitot. Työsuojeluviranomainen valvoo syrjinnän kieltoa asiakkaan aloitteesta sekä viranomaisaloitteisesti tehtävän työpaikkatarkastuksen yhteydessä. Jos asiassa on todennäköisiä syitä epäillä työsyRJintärikosta, työsuojeluviranomainen tekee asiasta ilmoituksen poliisille esitutkintaa varten. Työsuojelun asiakkaalle annetaan tarvittaessa tietoa mahdollisuudesta hakea yhdenvertaisuuslain mukaista hyvitystä tai vahingonkorvausta. Asiakkaalle kerrotaan myös yhdenvertaisuusvaltuutetun mahdollisuudesta avustaa syrjinnän uhriksi joutunutta henkilöä.

Työsuojeluviranomaisen toimivaltaan eivät kuulu ristiriitojen sovittelu, yhdenvertaisuuslain tarkoittaman hyvityksen tai korvausten hakeminen syrjinnästä, eikä se voi edustaa työntekijää erimielisyysasiassa. (Syrjinnän kiellon valvonta Etelä-Suomessa 2016; STM Työsuojeluvalvonnan ohjeita 1/2016) Tältä osin yhdenvertaisuusvaltuutetulla on työsuojeluviranomaista laajempi, myös Euroopan unionin direktiivin edellyttämä, mahdollisuus avustaa syrjintää kokenutta henkilöä oikeuksiinsa pääsyssä.

Sukupuolten tasa-arvoa valvova ja edistävä tasa-arvovaltuutettu voi puuttua syrjintään myös työelämässä. Noin puolet tasa-arvovaltuutetun asiakasyhteydenotoista koskee työelämän syrjintää. Yksittäisiin syrjintätapauksiin puuttumisen lisäksi tasa-arvovaltuutettu on toteuttanut erilaisia kampanjoita muun muassa raskaussyRJintää vastaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on toimivalta edistää työelämän yhdenvertaisuutta yleisesti, mutta ei puuttua yksittäiseen syrjintätapaukseen. Valtuutettu ei voi ottaa kantaa, onko työelämän yksittäistapauksessa noudatettu yhdenvertaisuuslain syrjinnän kieltoa. Valtuutetulla on kuitenkin oikeus edistää sovintoa myös työelämän yksittäistapauksissa.

TyösyRJinnan valvontavalta on limittäistä yhdenvertaisuusvaltuutetun ja työsuojeluviranomaisten välillä vuokratyöhön liittyvässä rekrytoinnissa ja rajanveto on osoittautunut haasteelliseksi yksilön oikeussuojan näkökulmasta. Tämä on käytännössä johtanut siihen, että valtuutettu joutuu tietyissä tilanteissa





## 2.6. MUUT YHDENVERTAISUUSLAIN KEHITTÄMISTARPEET

Yhdenvertaisuuslaki antaa valtuutetulle laajan toimivallan ja paljon erilaisia, tarkoituksenmukaisia työvälineitä syrjintään puuttumiseksi. Lain uudistaminen toi käytännön työhön kuitenkin ennalta odottamattoman esteen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei aiemmas- ta poiketen voi viedä syrjintäasiaa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan ilman nimettyä uhria.

Nykyinen yhdenvertaisuuslaki on ollut nyt voimassa reilun kolme vuotta. Tänä aikana yleisiin tuomioistuimiin on siviilikanteina viety vain vähäisessä määrin syrjintätapauksia. Syrjintään liittyviä tapauksia on lähinnä käsitellyt yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta, jonka joistakin päätöksistä on valitettu hallinto-oikeuteen. Lisäksi yleisissä tuomioistuimissa on rikosprosessissa käsitelty syrjintärikoksia. Uhrit eivät uskalla viedä epäiltyä syrjintää siviilikanteina tuomioistuimeen, sillä se sisältää aina riskin joutua maksamaan vastapuolen oikeudenkäyntikulut. Tämä estää käytännössä usein uhria vaatimasta yhdenvertaisuuslain mukaista hyvitystä tapahtuneesta syrjinnästä.

### 2.6.1. SYRJINTÄ ILMAN UHRIA YHDENVERTAISUUS- JA TASA-ARVOLAUTAKUNTAAN

Yhdenvertaisuuslainsäädäntö ja sen taustalla olevat EU-direktiivit lähtevät siitä, että syrjinnän uhrit tarvitsevat tukea syrjintään puuttumisessa. Tämän takia direktiivit sisältävät velvoitteen perustaa yhdenvertaisuusvaltuutetun kaltainen viranomainen, jonka tehtäviin kuuluu syrjinnän uhrin tukeminen syrjintään puuttumisessa. Vähemmistövaltuutetun yhtenä keskeisenä toimintamahdollisuutena oli viedä syrjinnäksi epäilty asia syrjintälautakunnan käsiteltäväksi. Nykyinen yhdenvertaisuuslaki näyttää kuitenkin tuoneen ennakkoimattoman heikennyksen yhdenvertaisuusvaltuutetun mahdollisuuteen puuttua syrjintään.

Yhdenvertaisuuslain uudistuksen yhteydessä yhdenvertaisuusvaltuutetun mahdollisuuksia viedä asioita yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi laajennettiin kattamaan kaikki syrjintäperusteet ja elämänalueet työelämää lukuun ottamatta. Myös yhdenvertaisuuslain säännös valtuutetun toimivallasta viedä syrjintää koskeva asia lautakunnan



*Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei anna juridisesti sitovia ratkaisuja. Yhdenvertaisuusvaltuutetun keinoja puuttua syrjintään ovat muun muassa neuvonta, selvityspyyntö ja sovinnon edistäminen.*





Käytännössä myös tiukat kannemääräajat ovat omaan estämään hyvityskanteen nostamista. Mikäli uhri haluaa pienentää kuluriskiä pyytämällä aluksi yhdenvertaisuusvaltuutetun ja/tai yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan näkemystä siitä, onko syrjintää tapahtunut, jää hyvityskanteen nostamiseen säädetystä kahden vuoden määräajassa usein hyvin vähän aikaa. Esimerkiksi yhdenvertaisuusvaltuutettu on vienyt yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan viisi tapausta. Niiden kaikkien käsittely lautakunnassa on kestänyt vähintään vuoden.

Siihen, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla ei ole mahdollisuutta määrätä hyvitystä, kiinnitti huomiota myös perustuslakivaliokunta lausunnossaan (PeVL 31/2014vp) yhdenvertaisuuslain uudistuksesta. Perustuslakivaliokunta totesi, että ”syrjintää kokeneiden käytössä tulisi olla matalan kynnyksen oikeusturvakäytännöt, joiden kautta asiaa voitaisiin selvittää ja päättää mahdollisesta hyvityksestä ilman korkeaa kuluriskiä ja pitkiä käsittelyaikoja.” Valiokunta piti tärkeänä selvittää mahdollisuudet käsitellä hyvitystä koskevat asiat yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa. Myös työelämä- ja tasa-arvovaliokunta (TyVM 11/2014 vp) on katsonut, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on tärkeä matalan kynnyksen oikeusturvaelin, joka on myös valtioneuvoston kannalta tuomioistuinmenettelyyn verrattuna tarkoituksenmukaisempi, joten hyvityksen määräämistä lautakunnassa tulee selvittää.

***Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle annettaisiin oikeus määrätä hyvitys syrjinnän uhrille.***

## 2.7. JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

Tässä kertomuksessa on nostettu esille monin tavoin vuonna 2015 uudistuneen yhdenvertaisuuslain uudistuksen suuri merkitys yhdenvertaisuuden vahvistamisessa. Lain keskeinen tavoite, yksilön oikeussuojan vahvistaminen, parani monin tavoin. Yhdenvertaisuuslaki tarjoaa vahvan syrjintäsuojan ja monipuoliset keinot puuttua syrjintään ja edistää yhdenvertaisuutta. Laki antaa valtuutetulle laajan toimivallan ja paljon erilaisia, tarkoituksenmukaisia työvälineitä syrjintään puuttumiseksi eri elämänalueilla, kuten koulutuksessa, palveluissa ja asumisessa. Yhdenvertaisuusvaltuutetulle tehdään kanteluita kaikilla yhdenvertaisuuslain mukaisilla syrjintäperusteilla. Kantelumäärät ovat kasvaneet vuosittain merkittävästi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi puuttua yksilön kokemaan syrjintään matalalla kynnyksellä ja edistää yhdenvertaisuutta oikeusprosessia kevyemmällä tavalla.

Kuka tahansa voi tulla syrjityksi. Tutkimusten mukaan syrjintää kokevat enemmän vähemmistöihin kuuluvat henkilöt. Suuri osa syrjinnästä jää piiloon. Syrjintä tulee myös kalliiksi yhteiskunnalle, kun yksilön kyvyt eivät syrjinnän takia tule käyttöön esimerkiksi työelämässä. On tärkeää, että syrjintää kokenut tai sitä epäilevä tietäisi, minne olla yhteydessä asian selvittämiseksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu parantaa tunnettavuuttaan monipuolisella viestinnällä.

Jo yhdenvertaisuuslain eduskuntakäsittelyn aikana nousi pois esille joitakin kehittämistarpeita, joiden selvittämistä sekä perustuslakivaliokunta että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitivät tarpeellisina (PeVL 31/2014 vp, TyVM 11/2014 vp). Näitä olivat muun muassa yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivallan laajentaminen työelämän yksittäistapauksiin sekä hyvityksen määrääminen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun kolmen ensimmäisen vuoden kokemusten jälkeen on perusteltua jatkaa lain kehittämistä yksilön oikeussuojaa vahvistamaan siten, että valtuutetulle annettaisiin toimivalta arvioida myös työelämässä tapahtuvaa syrjintää. Samoin valtuutetulle tulisi palauttaa mahdollisuus viedä syrjintää koskeva asia yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan uhria nimeämättä. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle tulisi säätää toimivalta määrätä syrjinnän uhrille hyvitys.





Maastapoistamisen täytäntöönpano ja sen valvonta ovat saaneet enenevässä määrin huomiota palautusten määrän kasvaessa vuoden 2017 aikana. Palautusten konkretisoituessa on ymmärrettävää, että huoli palautettavasta ja hänen hyvinvoinnistaan kasvaa. Käännytyspäätöksen täytäntöönpano on kuitenkin pitkän turvapaikkaprosessin viimeinen vaihe. Yhdenvertaisuusvaltuutetun valvonta- ja vaikuttamistehtävä kohdistuu siihen, että täytäntöönpano tapahtuu säädöksiä ja perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen. Valtuutetulla ei ole toimivaltaa puuttua maastapoistamisen täytäntöönpanoon. Valvonnan merkitys on vaikuttamisessa tuleviin palautustilanteisiin sekä niihin rakenteisiin ja toimintatapoihin, joilla maasta poistamista suoritetaan.

Turvapaikkaprosessin hyväksyttävyyttä lähtee prosessin alkuvaiheesta: asioiden puolueettomasta, perusteellisesta selvittämisestä sekä lainmukaisesta ja perustellusta päätöksestä. Jos luottamus päätöksentekoprosessiin horjuu, kyseenalaistuu samalla prosessissa tehdyn päätöksen täytäntöönpanon legitimiys.

### 3.1. MUUTOKSET ULKOMAALAISTEN ASEMAAN HEIKENTÄNEET OIKEUSTURVAA

Viimeisen kolmen vuoden aikana yhdenvertaisuusvaltuutettu on havainnut epäkohtia muun muassa turvapaikanhakijoiden oikeusturvan toteutumisessa, perheenyhdistämisessä ja lapsen edun huomioimisessa ulkomaalaista lasta koskevissa päätöksissä. Lisäksi puutteita näyttää olevan erityisen haavoittuvien turvapaikanhakijoiden tunnistamisessa ja heille asianmukaisen tuen tarjoamisessa. Tähän johtopäätökseen yhdenvertaisuusvaltuutettu on tullut useiden ulkomaalaisten oikeuksien toteutumista koskevien yhteydenottojen perusteella.

Valtuutetun ulkomaalaisten asemaan ja oikeuksiin liittyvä työ pitää sisällään sekä yksittäisten kanteluasioiden käsittelyä että ulkomaalaisten oikeuksien täysimääräisen toteutumisen edistämistä yleisemmällä tasolla. Useissa tapauksissa, jotka koskevat ulkomaalaisen henkilön oikeuksien toteutumista, positiiviseen lopputulokseen päästään osapuolten kanssa neuvottelemalla. Kaikki tapaukset eivät kuitenkaan ratkea näin. Etenkin turvapaikanhakijoiden asemassa on tällä hetkellä paljon parannettavaa.

#### 3.1.1. HAAVOITTUVASSA ASEMASSA OLEVIENTURVAPAIKANHAKIJOIDEN TUNNISTAMINEN JA TUKI

Turvapaikanhakijoiden elämään liittyy monia epävarmuustekijöitä. He ovat lähteneet kotimaastaan usein vainon tai konfliktien vuoksi. He ovat monesti joutuneet jättämään kaiken omaisuutensa ja olemaan pitkään erossa perheenjäsenistään vieraassa kieli- ja kulttuuriympäristössä. Kansainvälisen suojelun saaminen vieraassa valtiossa ei ole itsestään selvää. Siten turvapaikanhakijoiden voidaan katsoa jo ryhmänä olevan muita heikommassa asemassa.

Tässä luvussa haavoittuvuudesta puhuttaessa tarkoitetaan niitä turvapaikanhakijoita, jotka ovat erityisesti haavoittuvassa asemassa kokemuksistaan tai ominaisuuksistaan johtuen. Tällaisia henkilöitä ovat esimerkiksi vammaiset henkilöt, lapset, vanhukset tai seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvat henkilöt sekä kidutuksen, väkivallan tai ihmiskaupan uhriksi joutuneet turvapaikanhakijat.

Oikeusturvan heikennykset ovat vaikeuttaneet haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tunnistamista ja heille kuuluvan asianmukaisen tuen ja palveluiden saamista. Haavoittuvassa asemassa olevien tunnistamiseen velvoittaa esimerkiksi direktiivi kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista ([2013/33/EU, myöhemmin vastaanottodirektiivi](#)). Yhdenvertaisuusvaltuutetun tietoon on tullut useita tapauksia, joissa haavoittuvuutta ei ole tunnistettu ennen kuin vasta prosessin jälkeen tai hyvin myöhäisessä vaiheessa. Tapauksissa kyse on ollut erityisesti sukupuolisen väkivallan tai kidutuksen uhreista, ihmiskaupan uhreista, luku- ja kirjoitustaidottomista turvapaikanhakijoista sekä vammaisten vanhempien tulkina ja tukena toimivista lapsista ja vakavasti sairaita henkilöistä.

Syitä haavoittuvuuden tunnistamattomuuteen on useita. Yhteydenotoissa ovat tulleet esille oikeusavustajien kiire sekä avustajien, edustajien, vastaanottokeskusten ja Maahanmuuttoviraston virkamiesten kokemattomuus. Haavoittuvassa asemassa olevat hakijat eivät ole olleet tietoisia oikeuksistaan tai siitä, mikä merkitys heidän kokemuksillaan on turvapaikkaprosessissa. Neuvonta on ollut osin puutteellista.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu antoi kesäkuussa 2017 lausunnon, joka koskee erityisesti haavoittuviin ryhmiin kuuluvien turvapaikanhakijoiden asian käsittelyä. Lausunnossaan valtuutettu nosti esille turvapaikka-asioissa korostuvia ihmisoikeusperiaatteita ja Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden merkitystä. Valtuutettu kiinnitti turvapaikka-asioita käsittelevien viranomaisten huomiota ulkomaalaislain velvoitteeseen edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa sekä perus- ja ihmisoikeusmyönteistä laintulkintaa turvapaikkahakemusten käsittelyssä.

Ihmiskaupan uhrin ovat oikeutettuja kansainvälisten sopimusten ja EU-oikeuden nojalla erityiseen tukeen. Jos ihmiskaupan uhria ei tunnusteta tai ihmiskaupan oikeudellista määritelmää ei sovelleta oikein, uhria ei välttämättä ohjata ihmiskaupan uhreille suunnatun avun piiriin eikä hyväksikäyttökokemuksia huomioida riittävästi turvapaikka- ja oleskelulupaprosessissa. Uhrin oikeusturva vaarantuu, koska henkilö voi olla oikeutettu esimerkiksi oleskelulupaam ihmiskaupan uhrina. Siksi tunnistamiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Haavoittuvuuden tunnistamiseen on panostettava juuri turvapaikkaprosessin alkuvaiheessa, jotta haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden oikeus prosessin aikaiseen tukeen ja tarpeenmukaisiin vastaanottopalveluihin toteutuu. Vuoden 2016 lainmuutokset turvapaikkaprosessissa saatavaan oikeusapuun ja oikeusapua tarjoavien toimijoiden toimintaedellytyksiin voivat vaikuttaa turvapaikanhakijalle tehtävään aineelliseen päätökseen siten, että mahdollisuus saada suojaa heikentyy. Kun turvapaikanhakijalla ei ole mahdollisuutta tavata lakimiestä ennen turvapaikkapuhuttelua, voi se vaikuttaa siihen, osaako henkilö tuoda päätökseen vaikuttavat tosiasiat päätöksentekijän tietoon. Elleivät tosiseikat ole päätöksentekijän tiedossa, voi seurauksena olla väärä ratkaisu.

Eräässä tapauksessa tukihenkilö oli yhteydessä yhdenvertaisuusvaltuutettuun valitusvaiheessa. Kielteisen päätöksen saaneella turvapaikanhakijalla oli todettu erittäin paha lukihäiriö, joka lausunnon mukaan vaikutti hänen kykyynsä asioida viranomaisten kanssa. Vakava lukihäiriö voidaan tilannekohtaisesti

katsoa yhdenvertaisuuslain tarkoittamaksi vammaisuudeksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu antoi lausunnon Korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehdyn valituslupahakemuksen yhteydessä ja toi esiin, että vammaisena henkilönä hakija olisi ollut oikeutettu kohtuullisiin mukautuksiin. Valtuutettu katsoi, että asia olisi tullut palauttaa Maahanmuuttovirastoon uudelleen käsiteltäväksi ja hakijan toimintakyky olisi tullut huomioida esimerkiksi turvapaikkapuhuttelun järjestämisessä. Valtuutettu piti mahdollisena sitä, ettei hakijan erityistarpeita ollut tunnustettu turvapaikkaprosessin alkuvaiheessa, minkä vuoksi hänen suojelutarvettaan ei ollut riittävän hyvin selvitetty. Korkein hallinto-oikeus ei kuitenkaan antanut asiassa valituslupaa.

Oikeusapuun tehdyillä muutoksilla on siten vaikutuksia siihen, millä tiedoin päätöksentekijä tekee ratkaisun kansainvälisen suojelun saamisesta. Voi myös pohtia, mikä yhteys näillä muutoksilla on siihen, että Maahanmuuttovirasto uskoi vuonna 2017 aiempaa harvemman turvapaikanhakijan olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää hyvänä asiana, että oikeusministeriö on päättänyt selvittää lainmuutosten vaikutukset turvapaikanhakijoiden asemaan. Selvityksen on kuitenkin suunniteltu koskevan myös muiden kuin turvapaikanhakijoiden oikeuspalveluita.

***Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että turvapaikanhakijoiden saamasta oikeusavusta tehtävässä selvityksessä tulisi huomioida turvapaikanhakijoilla oikeusavusta olevien kokemusten lisäksi laajemmin oikeusturvan muutosten yhteisvaikutukset.***

**Alaikäiset turvapaikanhakijat.** Turvapaikanhakijalapsilla on oikeus lastensuojelulain mukaisesti tukitoimiin. He ovat oikeutettuja myös koulunkäyntiin samoin kuin muut Suomessa asuvat lapset. Ilman huoltajaa maahan tulleelle alaikäiselle turvapaikanhakijalle määrätään edustaja, joka käyttää puhevaltaa alaikäisen asiassa. Edustajille ei ole kuitenkaan lainsäädännössä asetettu pätevyys-, koulutautumis- tai raportointivaatimuksia. Edustettavien määrää ei ole rajoitettu eikä edustajien toimintaa käytännössä valvota. Ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten erityisen haavoittuvan aseman sekä prosessin vaativuuden vuoksi edustajien toimintaa tulisi valvoa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää vakavina esiin tulleita tilanteita, joissa lastensuojelu ei ole puuttunut turvapaikanhakijalapsista tehtyihin lastensuojelutoimituksiin. Näissä tilanteissa voi olla kyse syrjinnästä alkuperän tai muun henkilöön liittyvän syyn eli oleskelustatukseen perusteella. Kuntien lastensuojelutoimien tulee huomioida lastensuojelulain velvoittavuus myös turvapaikanhakijalasten kohdalla. Yhdenvertaisuusvaltuutettu antoi lausunnon eräälle kunnalle tapauksessa, joka koski pakolaisaseman saaneen lapsen palvelujen järjestämistä. Lapselle ei ollut tehty lakisääteistä kotoutumissuunnitelmaa, hänen sijoitustaan oli valvottu puutteellisesti ja hänelle tarjotut tukitoimet vaikuttivat riittämättömiltä lapsen vointiin nähden. Myös lapsiasiavaltuutettu on vuonna 2018 [kertomuksessaan](#) eduskunnalle nostanut esiin huolen lapsen edun ja lasten yhdenvertaisen kohtelun toteutumisesta. Sosiaali- ja terveyspalveluiden saaminen ei ole toteutunut yhdenvertaisesti koko maan tasolla. Ongelmia on esiintynyt muun muassa turvapaikanhakijalasten ja -äitien neuvolapalveluiden sekä muiden terveydenhuollon palveluiden saamisessa, varhaiskasvatuksen aloittamisessa ja sosiaalihuollon palveluissa.

Turvapaikanhakijoilla ei usein ole henkilöllisyysasiakirjoja. Alaikäisten kohdalla selvittämätön henkilöllisyys voi tarkoittaa sitä, että alaikäistä kohdellaan täysi-ikäisenä. Näin tapahtuu etenkin tilanteissa, joissa alaikäinen on antanut ennen Suomeen tuloaan jossakin toisessa EU-valtiossa eri syntymäajan, jonka perusteella hän olisi täysi-ikäinen. EU:n ulkopuolelta Eurooppaan tuodut alaikäiset ihmiskaupan uhrit saattavat rikollisten painostuksen vuoksi ilmoittaa olevansa täysi-ikäisiä. Ihmiskaupan uhreja, joiden kohdalla herää epäily iän paikkansapitävyydestä tai jotka ovat itse ilmoittaneet olevansa alaikäisiä, tulee lähtökohteisesti kohdella alaikäisenä. Viranomaisten tulee toiminnassaan turvata se, ettei alaikäinen joudu kantamaan rikoksen uhriksi joutumisen seurauksia Suomessa, vaan hänelle taataan lapsen oikeudet.

Yksin tulleet alaikäiset turvapaikanhakijat saavat useimmiten suojelua tai oleskeluluvan yksilöllisestä inhimillisestä syystä, sillä alaikäisen palauttaminen kotimaahan vaatii erityistä huolellisuutta ja vastaanotto-olosuhteiden tarkkaa arviointia. Ensimmäinen oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syys-

tä myönnetään yhdeksi vuodeksi. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tietoon on tullut tilanteita, joissa täytettyään 18 vuotta nuori ei ole saanut uusittua oleskelulupaansa. Alaikäisten kohdalla tukitoimet ja niiden jatkuvuus ovat erityisen tärkeitä. Yksin tulleeseen alaikäiseen turvapaikanhakijaan panostetaan, mutta kotoutumista haittaa pelko siitä, että täysi-ikäistymisestä seuraa kielteinen päätös jatkolupahakemukseen. YK:n lapsen oikeuksien sopimus velvoittaa ensisijaisesti huomioimaan lapsen edun. Lyhytaikaiset oleskeluluvat vaikeuttavat nuoren kotoutumista ja tekevät hänelle suunnattujen tuki- ja kotoutumistoimien jatkuvuuden mahdottomaksi. Lapsen edun mukaista ei ole tilanne, jossa lapsen tulevaisuus ja oleskelun jatkuvuus Suomessa on epävarma. Epävarmuuden sijaan turvapaikkapolitiikan ja lainsoveltamisen tavoite tulisi olla kestävien ratkaisujen löytäminen, oleskeluluvan saaneiden kotouttaminen ja ihmisten sitouttaminen suomalaiseen yhteiskuntaan.

### 3.1.2. PERHEENYHDISTÄMINEN



Jokaisen oikeus perhe-elämän kunnioitukseen on kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattu ihmisoikeus. Esimerkiksi YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa todetaan, että ”perhe on yhteiskunnan luonnollinen ja perustavanlaatuinen ydinosa ja sillä on oikeus yhteiskunnan ja valtion suojaan”. Perhe onkin lähes kaikkien ihmisten elämässä yksi tärkeimmistä asioista. Turvapaikanhakijat joutuvat usein eroon perheenjäsenistään ja saavat harvoin perheensä yhdistettyä. He pystyvät siten vajavaisesti nauttimaan heille yhtäläisesti kuuluvasta oikeudesta perhe-elämään.

On laajasti tutkittu, että perheenyhdistäminen on tärkein asia kansainvälistä suojelua hakeneen elämässä hänen saavuttuaan vastaanottajavaltioon.

**Tällä hetkellä  
pakolaisen oikeus  
perhe-elämään toteutuu  
Suomessa puutteellisesti ja  
lapsen oikeuksien sopimusta  
ei ole huomioitu asian-  
mukaisella tavalla.**

Jos perheenyhdistäminen ei toteudu ja jos perheenjäsenet jäävät vaaraan, oleskeluluvan saaneen kotoutuminen vaarantuu. [Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun mukaan](#) perheenyhdistämisen estyminen aiheuttaa vakavaa stressiä, sosiaalista syrjäytymistä ja taloudellisia vaikeuksia, jotka estävät normaalin elämän. Sitä vastoin ne oleskeluluvan saaneet, jotka saavat perheensä yhdistettyä, pystyvät hyötymään vahvennetusta sosiaalisesta tuesta, mikä edesauttaa kotoutumista. Perheen tuki on erityisen tärkeä maahan yksintulleille alaikäisille turvapaikanhakijoille.

Ulkomaalaislain toimeentuloedellytyksiä koskevia säännöksiä tiukennettiin vuonna 2016, jolloin tuli voimaan toimeentuloedellytys myös kansainvälistä suojelua saaneen perheenyhdistämiseksi. Pakolaisilla on turvapaikan saatuaan kolmen kuukauden määräaika, jonka aikana vireille saatettuja perheenyhdistämishakemuksia toimeentulo vaatimus ei koske. Toissijaista suojelua saaneella tällaista poikkeusta toimeentuloedellytykseen ei ole. Tämä on johtanut siihen, että toissijaista suojelua saanut henkilö on joutunut valittamaan saamastaan myönteisestä päätöksestä saadakseen pakolaisaseman ja sen myötä paremman mahdollisuuden perheenyhdistämiseen. Sekä turvapaikan että toissijaisten suojelua saaneet henkilöt ovat saaneet kansainvälistä suojelua suhteessa kotimaahansa tai pysyvään asuinvaltioonsa. Siten on vaikea nähdä hyväksyttäviä perusteita heidän erilaiselle kohtelulle perheenyhdistämisen osalta. Kaikkia kansainvälistä suojelua saaneiden perheenyhdistämishakemuksia tulisikin käsitellä samoin periaattein.

Kansainvälistä suojelua saaneiden henkilökohtaiset tilanteet vaihtelevat. Monilla kansainvälistä suojelua saaneilla on taustallaan väkivaltakokemuksia tai sairauksia ja heidän koulutuksensa on jäänyt kesken tai kokonaan suorittamatta. Näihin lähtökohtiin ja suomalaisten työmarkkinoiden kielitaito- ja koulutusvaatimuksiin suhteutettuna ei ole realistista, että suojelua saanut pystyy ainakaan nopeasti löytämään sellaisen työpaikan, jonka tuoma palkka on riittävä esimerkiksi puolison ja kahden lapsen perheenyhdistämiseen. Myös perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 27/2016) katsonut, että kiinteään, varsin suureen euromäärään sidottu toimeentuloedellytys vaikuttaa muodostuvan oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta ongelmalliseksi erityisesti ottaen huomioon

edellytyksen piiriin ehdotuksen myötä tulevien henkilöiden asema ja ansaintamahdollisuudet.

Nopea perheenyhdistäminen tukee menestyksestä kotoutumista. Toimeentuloedellytystä pitäisi arvioida uudelleen kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheenyhdistämishakemusten kohdalla ja palata aiempaan käytäntöön, jossa turvattua toimeentuloa ei edellytetä tämän ryhmän kohdalla.

Perheenyhdistämisen toimeentuloedellytys koskee myös alaikäisiä yksintulleita turvapaikanhakijoita. Lapsen kohdalla pakolaisaseman edellytysten täyttäminen voi olla haastavaa, sillä lapsi ei välttämättä tiedä riittävästi nimenomaan häneen kohdistuvasta uhasta tai osaa kertoa siitä. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen perusteella lapsella on oikeus molempiin vanhempiinsa, eikä lasta saa erottaa vanhemmistaan tahtonsa vastaisesti kuin poikkeustapauksissa. Sopimus myös edellyttää, että lapsen tekemät perheenyhdistämishakemukset tulee käsitellä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti.

Alaikäisen on käytännössä mahdotonta saada sellaisia tuloja, joiden myötä perheenyhdistäminen olisi mahdollista. Tällainen vaatimus lapsen kohdalla ei ole lapsen oikeuksien mukaista. Elatusvelvollisuuden sijaan lapsella on oikeus perhe-elämään ja hoivaan vanhempiensa taholta. Toimeentuloedellytyksen soveltaminen alaikäisen perheenyhdistämishakemuksiin on kohtuutonta. Perustuslakivaliokunta kiinnitti hallituksen huomiota (PeVL 27/2016) siihen, että alaikäisellä perheenkokoajalla on tosiasiallisesti vain vähäinen mahdollisuus täyttää toimeentuloedellytys. Toisaalta kynnys poiketa toimeentuloedellytyksestä on säädetty varsin korkeaksi. Valiokunta huomautti lausunnossaan, että perheenyhdistämistä koskevassa päätöksenteossa on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiin sekä otettava huomioon ulkomaalaislain 6 §:n sääntely lapsen edusta.



Perheenyhdistämistä ei hankaloita ainoastaan korkea toimeentuloedellytys, vaan sen tiellä on usein myös muita esteitä. Euroopan Neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun ohella myös [UNHCR](#) on nostanut esille näitä havaitsemiaan vaikeuksia EU:n ulkomaalaisia koskevan lainsäädännön kuulemisessa syksyllä 2017. Perheenjäsenten on tunnistauduttava Suomen edustustossa, joka on usein kaukana ja jonne pääsyyn voidaan edellyttää viisumia. Oleskelulupahakemuksen maksuja on lisäksi nostettu siten, että yhden aikuisen ja kaksi lasta käsittävä hakemus maksaa lähes tuhat euroa. Kriisialueilla asuvien voi olla vaikea saada hakemus ylipäänsä vireille, koska tarvittavien asiakirjojen hankkiminen ja ulkomaille matkustaminen voi olla mahdotonta. Oleskelulupaa hakeva voi nähdä perheensä laajemmin kuin mitä ulkomaalaislain määritelmä sisältää. Esimerkiksi perheen lapsi voi täysi-ikäistyä prosessin aikana ja jäädä sen vuoksi ulkomaalaislain perheenjäsenen määritelmän ulkopuolelle. Myös tiukka tulkinta perheyhteyden katkeamisesta voi johtaa luvan epäämiseen. Näissä tapauksissa katsotaan pakolaisen vapaaehtoisesti jättäneen perheenjäsenensä ja näin ollen perheenyhdistämiseltä edellytettävä kiinteä perhe-elämä tulkitaan päättyneeksi.

Etenkin konfliktimaista tulevien turvapaikanhakijoiden perheenjäsenillä voi olla samat perusteet ja myös edellytykset suojeluun kuin Suomessa olevalla perheenjäsenellä. Oleskelulupaprosessin kautta tapahtuvan perheenyhdistämisen mahdollisuuden tulee olla todellinen, sillä laillisten keinojen puuttuessa vaihtoehtona voi olla kotimaassa olevien perheenjäsenten lähtö vaaralliselle pakomatalle. Tämä johtaa yksilön kannalta riskialttiisiin tilanteisiin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu antoi hallinto-oikeudelle lausunnon tapauksessa, joka koski perheyhteyden tulkittamista. Perheenisä oli saanut Suomesta pakolaisaseman. Perhe oli paennut kotimaastaan yhdessä, mutta perheenjäsenet olivat myöhemmin joutuneet eroon toisistaan, sillä pakomatka Eurooppaan olisi ollut puolisolle ja pienille lapsille liian riskialtis. Perheenyhdistämishakemus hylättiin, sillä kiinteän perhe-elämän katsottiin katkenneen pitkään jatkuneen pakolaisuuden aikana. Perheen kansalaisuusvaltio vaati perheenyhdistämistä hakeneita perheenjäseniä allekirjoittamaan anteeksipyyntönsä maastapoistumisen vuoksi ja edellytti perheenjäsenten passien uusi-

miseksi, että pakolaisaseman saanut isä palaisi maahan. Perheenjäsenet odottavat kolmannessa maassa passittomina pakolaisina perheenyhdistämisasiassa tehdyn valituksen käsittelyä. Valtuutetun näkemyksen mukaan päätöksessä ei ollut huomioitu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä vahvistamia periaatteita perhesiteen tulkinnasta.

*Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että oikeus perhe-elämään tulisi turvata yhtäläisesti pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman saaneille siten, ettei heidän perheenyhdistämishakemuksiinsa sovelleta toimeentuloedellytystä. Erityisesti tulisi huomioida lapsen oikeus perhe-elämään ja vanhempiensa hoivaan.*

### 3.1.3. OLESKELUN VIRALLISTAMINEN VARJOYHTEISKUNNAN VAIHTOEHTONA

Ilman oleskelulupaa oleskelevien henkilöiden asema on heikko, ja he ovat vaarassa joutua hyväksikäytetyiksi, jopa ihmiskaupan uhreiksi. Ilman oleskelulupaa Suomessa oleskelevien henkilöiden määrä on kasvanut viimeisten kahden vuoden aikana. Tämä on johtunut osin sekä kielteisten kansainvälistä suojelua koskevien päätösten määrän kasvusta että tehdyistä lainsäädäntömuutoksista.

Vastaanottopalvelut säädettiin lakkaavaksi, kun kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen annettu kielteinen päätös on täytäntöönpanokelpoinen (laki kansainvälistä suojelua koskevien vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta, 746/2011, myöhemmin vastaanottolaki). Aiemmin henkilöt pysyivät vastaanottokeskuksessa kirjoilla siihen asti, kunnes päätös oli lainvoimainen tai pantiin täytäntöön eli henkilö poistettiin maasta. Toinen muutos koski tilapäisten oleskelulupien myöntämisen kirstämistä siten, että lupa myönnetään vain henkilölle, joka ei pysty palaamaan kotimaahansa, vaikka on näin pyrkinyt tekemään. Aiemmin henkilöille, joita ei voitu viranomaisitoimin palauttaa, voitiin myöntää tilapäinen oleskelulupa maasta poistamisen estymisen vuoksi. Nykyään tilapäisiä lupia myönnetään vain hyvin poikkeuksellisesti.

Vastaanottopalveluiden lakkaamisen osalta valtuutetun tietoon on tullut useita asiakastapauksia, joissa kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneita henkilöitä on poistettu vastaanottokeskuksista ohjaamatta



kohdistuneista vakavistakaan rikoksista maastapoistamisen pelossa. Oleskelulupahakemuksen voi jättää sähköisesti tai paperilla. Oleskeluluvan hakijan on käytävä kuitenkin tunnistautumassa henkilökohtaisesti Maahanmuuttoviraston palvelupisteellä. Kansalaisjärjestötoimijat ovat tuoneet yhdenvertaisuusvaltuutetun tietoon tapauksia, joissa poliisi oli ottanut kiinni oleskelulupaa hakevan henkilön tämän mennessä tunnistautumaan etukäteen varatulla ajalla. Henkilöllä oli ollut kielteinen, täytäntöönpanokelpoinen päätös. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää huolestuttavana tämänkaltaisen toiminnan vaikutusta, jonka vuoksi vailla oleskelulupaa oleskeleva ei välttämättä uskalla pyrkiä oleskelun laillistamiseen.

Osassa EU-maita on käytössä niin sanottu palomuu- ri. Palomuurilla tarkoitetaan maassa vailla oleskeluoikeutta oleville taattuja menettelyjä, joiden avulla he voivat esimerkiksi ilmoittaa heihin kohdistuneesta rikoksesta tai jättää oleskelulupahakemuksen. Asiointi viranomaisten kanssa palomuurin suojissa tapahtuu ilman pelkoa maastapoistamisen täytäntöönpanosta asiointitilanteen seurauksena. Yhdenvertaisuusvaltuutetun käsityksen mukaan tämä ei vaadi lainsäädäntömuutosta, vaan asia voidaan järjestää ministrieriötasolla tai poliisin sisäisellä ohjeistuksella. Oleskeluluvan hakemisen tulee olla mahdollista, vaikka henkilö on oleskellut maassa ilman oleskelulupaa. Tällaisen tilanteen ei myöskään yksin tule johtaa oleskelulupahakemuksen hylkäämiseen, jos oleskeluluvan edellytykset muilta osin täyttyvät.

***Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että vailla oleskelulupaa oleskeleville tulisi taata mahdollisuus asioida viranomaisen kanssa ilman pelkoa maastapoistamis- päätöksen täytäntöönpanosta asioinnin seurauksena.***

Vuoden 2017 aikana maastapoistamisen täytäntöönpanoon kohdistui poikkeuksellisen suuri kiinnostus sekä kansalaisyhteiskunnan että tiedotusvälineiden taholta. Osa kansalaisista katsoo, että vaikeiden ja pitkäkestoisten konfliktien maihin, kuten Afganistaniin ja Irakiin, ei tulisi palauttaa tällä hetkellä ketään. UNHCR on arvostellut Suomea sisäisen paon liian laajasta soveltamisesta. Suomi toteuttaa palautuksia Kabuliin, jota Amnesty Internationalin arvion mukaan pidetään erittäin vaarallisena alueena. Myös joukko

suomalaisia vaikuttajia on vaatinut lopettamaan palautukset Afganistaniin. Kiristyneen lainsäädännön ja Maahanmuuttoviraston tiukentuneen päätöskäytännön seurauksena palautukset näihin maihin ovat kuitenkin kasvaneet. Tämä puolestaan on lisännyt epäluuloa palautuksia toimeenpanevia viranomaisia kohtaan.

***Tällä hetkellä Afganistanin turvallisuustilanne on epävakaa, ja olosuhteet siellä vaarantavat palautettavien henkilöiden turvallisuuden. Tästä syystä palautuksista olisi perusteltua pidättäytyä, ja Maahanmuuttoviraston tulisi myöntää turvapaikanhakijoille määräaikaista oleskeluluvat.***

### **3.2. TUTKIMUS KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA KOSKEVISTA PÄÄTÖKSISTÄ MAAHANMUUTTOVIRASTOSSA 2015–2017**

Lähi-idässä pitkään jatkuneiden konfliktien seurauksena turvapaikanhakijoiden määrä kasvoi Euroopassa voimakkaasti vuonna 2015. Myös Suomesta haettiin kansainvälistä suojelua vuonna 2015 poikkeuksellisen paljon – hakemuksia tehtiin yli 32 000, kun aiempina vuosina luku oli ollut muutama tuhat vuodessa. Maahanmuuttovirasto teki vuoden 2015 lopulla ja vuonna 2016 aiempaan verrattuna moninkertaisen määrän kansainvälistä suojelua koskevia päätöksiä. Hakemusten voimakkaan kasvun myötä ilmiötä alettiin Euroopassa kutsua pakolaiskriisiksi tai turvapaikkakriisiksi, vaikka turvapaikanhakijoita ja pakolaisia on moninkertainen määrä konfliktialueiden lähistöllä, Euroopan ulkopuolella. Vuonna 2016 ja 2017 hakemuskäärät laskivat Suomessa noin vuoden 2014 tasolle.

Turvapaikanhakijoiden määrän kasvuun reagoitiin Suomessakin tiukentamalla turvapaikkapolitiikkaa muun muassa lainsäädännön muutoksilla. Kansainvälisen suojelun myöntämisen osalta humanitaarisen suojelun kategoria poistettiin ulkomaalaislaista vuonna 2016. Muut lainsäädännön muutokset koskivat muun muassa turvapaikanhakijoiden vastaanottoa ja oikeusapua. Turvapaikkaa tai toissijaista suojelua koskeviin säädöksiin lainmuutoksia ei ole tehty. Kansainvälistä suojelua koskevat ratkaisut, turvapaikkapolitiikka ja lainsäädännön muutokset ovat olleet myös runsaan julkisen keskustelun kohteena.





*Onko myönnetyn suojan tasossa tapahtunut muutoksia vertailtavien ajanjaksojen välillä ja ovatko mahdolliset muutokset selitettävissä esimerkiksi humanitaarisen suojelun poistumisella laista tai sisäisen paon soveltamisen muutoksilla?*

Ajanjaksojen välillä on tapahtunut muutoksia kansainvälisen suojelun antamisessa. Tilastollisesti oli selkeästi havaittavissa, että kansainvälistä suojelua myönnettiin vuonna 2017 huomattavasti vähemmän kuin vuonna 2015. Turvapaikkoja annettiin selvästi vähemmän aiempaan ajanjaksoon verrattuna eikä myöhemmällä ajanjaksolla myönnetty toissijaista suojelua lähes ollenkaan. Ajanjaksolla 2015 selkeä enemmistö turvapaikanhakijoista, 86 prosenttia, sai myönteisen päätöksen, eli kansainvälistä suojelua tai muun oleskeluluvan. Kielteisen päätöksen sai 14 prosenttia, eli heidät käännytettiin maasta. Ajanjaksolla 2017 enemmistö hakijoista, 79 prosenttia, sai puolestaan kielteisen päätöksen ja 21 prosentille myönnettiin kansainvälistä suojelua.

Aineisto ei tukenut ajatusta siitä, että humanitaarisen suojelun poistuminen laista olisi kielteisten päätösten määrän kasvua selittävä tekijä. Humanitaarista suojelua sovellettiin harvoin jo ennen sen poistamista ulkomaalaislaista vuonna 2016 (332/2016), eikä vuoden 2015 tarkastelujakson kokonaisuaineistoon osunut yhtään tällaista tapausta. Tämä on Maahanmuuttoviraston tilastojen nojalla ymmärrettävä lopputulos: vuonna 2015 humanitaarista suojelua tarjottiin kaikista turvapaikanhakijoista 119 henkilölle.

Sisäisen paon arviointi vähentyi selvästi ajanjaksojen välillä ja sitä sovellettiin vain harvoin - vuoden 2017 ajanjaksolla yhdessä tapauksessa. Päätöksistä tarkasteltiin, onko sisäisen paon mahdollisuutta erikseen arvioitu. Vuonna 2015 päätöksistä 92 prosentissa arvioitiin sisäisen paon mahdollisuutta, vuonna 2017 vain 14 prosentissa.

Vuoden 2017 päätöksissä sisäisen paon arvioon asti ei useinkaan päästy siksi, että kansainvälisen suojelun arviointi päättyi ennen tätä vaihetta. Kun päätöksen lopputuloksena on, että hakija ei ole kansainvälisen suojelun tarpeessa, ei myöskään sisäisen paon mahdollisuutta ole ollut tarvetta käsitellä.

## KANSAINVÄLISEN SUOJELUN TASO TUTKIMUKSEN AINEISTOSSA ERI AJANJAKSOILLA, %

	2015	2017
Käännyttäminen (kielteinen päätös)	14	79
Turvapaikka	62	19
Toissijainen suojelu	22	3
Yksilöllinen inhimillinen syy	2	0
Humanitaarinen suojelu	0	/
<b>Yhteensä % (N)</b>	<b>100 (N=125)</b>	<b>100 (N=118)</b>

*Maahanmuuttoviraston tekemien myönteisten ja kielteisten turvapaikkapäätösten osuus tutkimuksen aineistossa vuosina 2015 ja 2017, %*

*Onko vertailtavien ajanjaksojen välillä tapahtunut määrällisiä muutoksia sen suhteen, mihin vainon syihin hakijat vetoavat ja mitä vainon syitä Maahanmuuttovirasto pitää uskottavina?*

Ulkomaalaiselle voidaan antaa turvapaikka, jos hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi alkuperän, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskuntaryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta. Hakija on voinut vedota useampaan edellä mainittuun syyhyn. Joukossa oli myös hakemuksia, joissa hakija ei ollut vedonnut mihinkään laissa säädettyihin perusteisiin. Jälkimmäisiä oli vuonna 2017 hieman vähemmän (10 prosenttia) kuin vuonna 2015 (19 prosenttia).

Uskonto ja poliittinen mielipide olivat yleisimmät hakijoiden vetoamat vainon syyt. Kun tarkasteltiin tilannetta ajanjaksolla 2017, havaittiin, että uskonnollisiin syihin vetoaminen vähentyi ja sen sijaan poliittisiin syihin vetoaminen lisääntyi vuoteen 2015 verrattuna. Muihin syihin vetoaminen oli harvinaisempaa eikä ajanjaksojen välillä havaittu niissä muutoksia.

Niiden hakijoiden kohdalla, jotka olivat ilmoittaneet jonkin lakiin perustuvan vainon syyn, tarkasteltiin erikseen kunkin vainon syyn kohdalla sitä, mitä vainon syitä Maahanmuuttovirasto piti uskottavina. Kaikkien syiden kohdalla nähdään samansuuntainen havainto eli Maahanmuuttovirasto hyväksyi hakijan esittämän perusteen useammin tarkasteluajanjaksoilla

2015 kuin 2017. Suurin muutos oli uskonnon kohdalla. Vuonna 2015 Maahanmuuttovirasto hyväksyi perusteeksi kansainväliselle suojelulle uskonnon lähes kaikissa hakemuksissa, joissa siihen oli vedottu (90 %). Vuonna 2017 näin tapahtui ainoastaan noin viidesosassa hakemuksista. Tämä kuvaa myös yleistä linjaa ajanjaksojen välillä.

#### VAINON SYYT, JOIHIN HAKIJAT OVAT VEDONNEET JA JOTKA MAAHANMUUTTOVIRASTO ON HYVÄKSYNYT TUTKIMUKSEN AINEISTOSSA ERI AJANJAKSOILLA, % JA N (yhteensä)

Vainon syy Maahanmuuttovirasto	Vainon syy hyväksytty tosiseikaksi: [%]		Päätökset, joissa hakija vedonnut ko. syyhyn: yhteensä (N)	
	2015	2017	2015	2017
Uskonto	90 %	19 %	62	42
Poliittinen mielipide	58 %	21 %	55	68
Yhteiskunnalliseen ryhmään kuuluminen	55 %	6 %	20	17
Alkuperä*	50 %	0 %	4	3

*Maahanmuuttoviraston päätöksiä vuosina 2015 ja 2017 koskevan tutkimuksen aineisto jaoteltuna vainon syihin, joihin hakija vedonnut, sekä kunkin vainon syyn hyväksyminen tosiseikaksi, % ja N (yhteensä)*

*Onko vertailtavien ajanjaksojen välillä tapahtunut muutoksia sen suhteen, millaisia vainoksi katsottavia tekoja hakijat pelkäävät ja millaisia hakijan pelkäämiä vainoksi katsottavia tekoja Maahanmuuttovirasto on pitänyt uskottavina?*

Ajanjaksojen välillä ei havaittu suuria eroja sen suhteen, millaisia vainoksi katsottavia tekoja hakijat olivat ilmoittaneet pelkäävänsä. Aiemmin tapahtunut vainon pelon synnä oli hieman yleisempää (73 %) ajanjaksolla 2017 kuin ajanjaksolla 2015 (58 %). Lähes kaikki hakijat (96 % vuonna 2015, 92 % vuonna 2017) olivat ilmoittaneet pelkäävänsä fyysisestä tai henkistä väkivaltaa, mukaan lukien seksuaalinen väkivalta. Ajanjaksojen välillä ei havaittu tässä eroja.

Harvinaisempaa oli molemmilla ajanjaksoilla vetoaminen muihin laissa mainittuihin vainoksi katsottaviin tekoihin, kuten pelkoon syrjivistä oikeudellisista tai poliisin toimintaan liittyvistä toimenpiteistä. Näiden osalta ei myöskään havaittu tilastollisesti merkitseviä eroja.

Siinä, hyväksyikö Maahanmuuttovirasto hakijan esittämän aiemmin koetun vainon pelon synnä, ei havaittu tilastollisesti merkitseviä eroja ajanjaksojen välillä. Sen sijaan selviä eroja havaittiin tavassa, jolla Maahanmuuttoviraston arvioi hakijan kokemaa fyysisen tai henkisen väkivallan pelkoa. Vuoden 2015 ajanjaksolla 85 prosentissa hakemuksista väkivallan pelko oli hyväksytty, vuoden 2017 ajanjaksolla enää 19 prosentissa. Vastaavasti Maahanmuuttovirasto piti vielä vuonna 2015 kolmessa päätöksessä neljästä hakijan pelkoa objektiivisesti katsoen perusteltuna, kun taas vuonna 2017 enää joka viidennessä päätöksessä.

MAAHANMUUTTOVIRASTON HYVÄKSYMÄ PELON SYY TUTKIMUKSEN AINEISTOSSA ERI AJANJAKSOILLA, % JA N (yhteensä)

Maahanmuuttovirasto hyväksynyt	Hakijan pelko hyväksytty tosiseikaksi (%)		Päätökset, joissa hakija vedonnut yhteensä (N)	
	2015	2017	2015	2017
Aiemmin tapahtunut vaino pelon syynä	49 %	38 %	73	86
Fyysisen tai henkisen väkivallan pelko	85 %	19 %	120	108
Maahanmuuttovirasto pitää hakijan pelkoa objektiivisesti katsottuna perusteltuna	77 %	20 %	121	112

*Turvapaikanhakijan ilmoittamat pelon syyt sekä syyn hyväksyminen tosiseikaksi Maahanmuuttoviraston päätöksiä koskevan tutkimuksen aineistossa, vuodet 2015 ja 2017, % ja N (yhteensä)*

*Onko vertailtavien ajanjaksojen välillä tapahtunut määrällisiä muutoksia sen suhteen, millaisiin oikeudenloukkauksiin hakija on vedonnut ja millaisia oikeudenloukkauksia Maahanmuuttovirasto on pitänyt uskottavina?*

Päätöksistä käytiin läpi, onko hakija kertonut olleensa pidätettynä tai vankilassa, tulleen siepatuksi tai kidutetuksi tai kokeneensa muuta väkivaltaa ja hyväksyykö Maahanmuuttovirasto hakijan kertomuksen. Prosenttiosuuksissa siinä, mihin oikeudenloukkauksiin turvapaikanhakijat olivat vedonneet, ei havaittu eroa vuosien välillä. Tilastollisesti merkitsevä ero oli siinä, oliko Maahanmuuttovirasto uskonut hakijan kertomusta sieppauksesta ja muunlaisesta koetusta väkivallasta. Huomattavin ero oli siinä, että aiemmalta ajanjaksolla lähes kaikkien hakijoiden ilmoitus siepatuksi tulemisesta oli hyväksytty (91 %), kun taas ajanjaksolla 2017 ainoastaan joka kolmannen ilmoitus siepatuksi tulemisesta oli hyväksytty.

*Onko vertailtavien ajanjaksojen välillä tapahtunut muutoksia sen suhteen, katsooko Maahanmuuttovirasto hakijaan tai tämän läheiseen kohdistuneiden aiempien oikeudenloukkausten ennakoivan riskiä tuleviin oikeudenloukkauksiin?*

Kansainvälisen suojan tarvetta arvioitaessa päätöksentekijä arvioi, joutuuko suojaa hakeva vainon tai vakavan vaara kohteeksi, jos hänet palautetaan lähtömaahan. Päätöksentekijän on toisin sanoen kyettävä arvioimaan, kohdistuuko henkilöön uhkaa tulevaisuudessa. Pelkästään se seikka, että suojelua hakeva on aiemmin kokenut vainoa tai vakavaa vaaraa, ei riitä. Pakolaisoikeudessa on kuitenkin vakiintuneesti katsottu, että aiemmin tapahtunut oikeudenloukkaus on vahva osoitus siitä, että henkilö voi joutua vainon tai vaaran kohteeksi tulevaisuudessa. Tämä lähtökohta on ilmaistu muun muassa niin kutsutussa EU:n määritelmädirektiivissä (Direktiivi 2011/95/EU vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittämiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle). Sen mukaan päätöksentekijällä on turvapaikanhakijaa korkeampi todistuskynnys ja päätöksentekijän on pystyttävä kumoamaan oletus tulevas-ta vainosta.



#### MÄÄRITELMÄDIREKTIIVI 4. ARTIKLA 4. KOHTA:

Se seikka, että hakija on jo joutunut vainotuksi tai kärsimään vakavaa haittaa tai että häntä on suoraan uhattu vainolla tai tällaisella haitalla, on vakava osoitus hakijan perustellusta pelosta joutua vainotuksi tai todellisesta vaarasta joutua kärsimään vakavaa haittaa, jollei ole perusteltua syytä olettaa, ettei tämä vaino tai vakava haitta tule toistumaan.

Turvapaikkapäätöksistä tarkasteltiin mahdollisten aiempien oikeudenloukkauksien osalta sitä, arvioidaan-ko niiden olevan yksittäisiä, irrallisia tapahtumia, joilla ei ole liittymäkohtaa tulevaisuuden uhkaan. Ajanjaksojen välillä havaittiin tilastollisesti merkitseviä eroja lukuun ottamatta läheisten kokemien oikeudenloukkausten merkitystä. Ajanjaksolla 2017 lähes jokaisessa päätöksessä (95 %), joissa aiempiin fyysisiin oikeudenloukkauksiin oli vedottu, arvioitiin ne yksittäisinä tapahtumina, joilla ei ole liittymäkohtaa tulevaisuuden uhkaan. Ajanjaksolla 2015 näin arvioitiin ainoastaan 11 prosentissa päätöksistä, joissa oikeudenloukkauksiin oli vedottu.

Tarkastelujaksojen välillä oli tilastollisesti merkitsevä ero siinä, katsooko Maahanmuuttovirasto hakijan olevan vaarassa joutua vainotuksi. Vuonna 2015 Maahanmuuttovirasto arvioi hakijan olevan vaarassa joutua vainotuksi 66 prosentissa päätöksistä, mutta ajanjaksolla 2017 vain 19 prosentissa päätöksistä.

*Onko vertailtavien ajanjaksojen välillä tapahtunut muutoksia sen suhteen, miten Maahanmuuttovirasto arvioi, onko hakijan pelko objektiivisesti katsoen perusteltu?*

Maahanmuuttovirasto katsoi vuonna 2015 hakijan pelon olevan perusteltu 77 prosentissa tapauksista, kun taas vuonna 2017 ainoastaan 20 prosentissa. Aineistoa tarkasteltaessa kirjattiin ylös sanallisessa muodossa Maahanmuuttoviraston päätöksissä lausutut perustelut sille, miksi kielteisessä päätöksessä on katsottu, ettei hakijan pelko ole perusteltua. Näiden argumenttien perusteella oli mahdollista arvioida laadullisesti sisällönanalysilla, minkälaisia muutoksia Maahanmuuttoviraston ratkaisukäytännössä on tapahtunut kielteisten ratkaisujen osalta.

Koska vuonna 2015 kielteisiä päätöksiä oli yleisesti ottaen vähemmän, myös kielteisiä päätöksiä perusteleva argumentointi oli tällä ajanjaksolla vähäisempää. Ajanjakson päätösten argumentit painottuivat hakijan kertomuksen uskottavuuteen ja siihen, että hakijan ei katsota olevan profiloitunut vainoa harjoittavan tahon silmissä. Kynnys tehdä kielteinen päätös epäuskottavuuden takia näyttäisi olleen melko korkealla. Vasta kun hakijan kertomus oli "selkeästi epäuskottava" ja hakija oli jättänyt käyttämättä mahdollisuudet sen täydentämiseen tai todistusaineiston esittämiseen, jätettiin kansainvälinen suojele myöntämättä. Sen sijaan vähäisempi epäuskottavuus ei ole välttämättä ollut peruste suojelelu epäämismelle. Aineistossa on mukana monia päätöksiä, joissa Maahanmuuttovirasto on katsonut joitain osia hakijan kertomasta epäuskottavaksi, mutta ei ole voinut sen perusteella katsoa varmaksi, että hakija ei olisi vainon vaarassa, jolloin kansainvälistä suojelelu myönnettiin epäuskottavista seikoista huolimatta.

Vuoden 2017 ajanjaksolla kielteisiä päätöksiä oli paljon, ja niiden argumentointi oli hyvin vaihtelevaa ja monipuolista. Verrattuna aiempaan ajanjaksoon todistustaakka näytti kääntyneen. Aiemmalla ajanjaksolla monissa päätöksissä myönnettiin kansainvälistä suojelelu, mikäli ei voida osoittaa, että hakija ei ole vaarassa. Jälkimmäisellä ajanjaksolla taas suojelelu evättiin hyvin monessa tapauksessa, mikäli hakija ei ollut osannut kertoa tarkasti, mikä aseellinen ryhmittymä häntä uhkaa, sekä miksi ja miten hakijan tai hänen läheisensä kokema oikeudenloukkaus kytkeytyy vainoa harjoittavaan tahoon. Argumentaatioissa esiintyi paljon mainintoja siitä, että hakijan kertomus oli "pintapuolinen", "epätarkka" tai "ristiriitainen". Uhkaan liittyvät argumentit olivat yleisiä, ja useissa päätöksissä argumentoitiin, että yhteys hakijan tai hänen läheisensä kokeman oikeudenloukkauksen ja hakijan mainitseman vainoa harjoittavan tahon välillä perustui hakijan omiin olettamuksiin. Maahanmuuttovirasto argumentoi usein, että henkilö ei ole henkilökohtaisesti profiloitunut minkään tahon silmissä eikä siten ole henkilökohtaisessa vaarassa. Aineiston perusteella vaikutti siis siltä, että ajanjaksolla 2017 hakijalta edellytettiin tarkkoja tietoja esimerkiksi siitä, kuka häntä uhkaa, mistä syystä, ja mikä takia henkilökohtaisesti juuri häntä, ennen kuin on katsottu uskottavaksi, että hakija todella on kansainvälisen suojelelu tarpeessa.

### 3.2.3. TUTKIMUKSEN JOHTOPÄÄTÖKSET

Tilastollisesti on selkeästi havaittavissa, että kansainvälistä suojelua myönnettiin vuonna 2017 huomattavasti vähemmän kuin vuonna 2015. Tutkimuksen valossa kielteisten päätösten määrän lisääntymisen perusteina näkyi, että hakijoiden esittämiä perusteita ei uskottu yhtä usein kuin vuonna 2015. Tämä koskee esitettyjä vainon syitä, tapahtuneita oikeudenloukkauksia sekä pelon perusteltavuutta. Lisäksi aiempien oikeudenloukkausten ei vuonna 2017 katsottu indikoivan tulevien oikeudenloukkausten vaaraa kuten vuonna 2015.

Tämän tutkimuksen keskeisenä tuloksena voidaankin pitää empiirisesti todennettua havaintoa siitä, että Maahanmuuttoviraston ratkaisukäytännössä on tapahtunut kiristymistä. Tarkasteltavana olleiden 18–34-vuotiaiden irakilaisien turvapaikanhakijoiden oikeudellinen asema näyttää merkittävästi heikentyneen tutkimuksen tarkasteluajanjaksojen välillä.

Merkillepantavaa on erityisesti se, että kiristynyttä ratkaisukäytäntöä ei voida selittää ulkomaalaislainsäädännön muutoksilla. Kiristyneen linjan mahdollisia syitä ei voi myöskään tämän aineiston avulla selittää. Sen sijaan selittävät tekijät näyttäisivät liittyvän ennemminkin yleisempään poliittiseen ohjaukseen, hallinnonalan sisäiseen ohjaukseen ja tulkintastandardien muutoksiin. Keskeisessä roolissa muutosten tuottamisessa olivat Maahanmuuttoviraston tulkintakäytännön tiukentuminen ja maatietoa koskevat linjaukset. Yleisenä havaintona voi todeta, että tiukentunut linja on samansuuntainen kuin hallituksen maahanmuutto- ja turvapaikkapoliittiset linjanvedot joulukuussa 2015 julkaistussa toimenpideohjelmassa.

Yksilön näkökulmasta tulkintalinjan muutos näkyi konkreettisimmillaan tavassa, jolla Maahanmuuttovirasto arvioi hakijan ilmoittamaa fyysisen tai henkisen väkivallan pelkoa ja piti sitä perusteltuna. Vuonna 2015 kolmessa päätöksessä neljästä Maahanmuuttovirasto piti hakijan pelkoa objektiivisesti katsoen perusteltuna, kun taas vuonna 2017 vain joka viidennessä. Muutos näkyi myös Maahanmuuttoviraston arvioissa siitä, tuleeko turvapaikanhakijan kokemia aiempia oikeudenloukkauksia pitää osoituksena siitä, että hän on vaarassa joutua niiden kohteeksi myös tulevaisuudessa. Vuonna 2017 aiemmat oikeudenlouk-

kaukset arvioitiin vuotta 2015 useammin yksittäisiksi tapahtumiksi, joilla ei ole liittymäkohtaa tulevaisuuden uhkaan. Raportissa tarkasteltiin useita muuttujia ja niiden kohdalla havaittiin toistuvasti samansuuntainen ilmiö. Hakijoiden ilmoittamat seikat eivät olleet muuttuneet ajanjaksojen välillä, mutta Maahanmuuttoviraston ratkaisukäytäntö oli muuttunut ratkaisevasti ollen huomattavasti tiukempi ajanjaksolla 2017 kuin ajanjaksolla ennen turvapaikanhakijamäärien nousua.

Aineisto ei tukenut ajatusta siitä, että humanitaarisen suojelun poistaminen laista olisi kielteisten päätösten määrän kasvua selittävä tekijä. Humanitaarista suojelua sovellettiin harvoin jo ennen sen poistamista laista vuonna 2016. Sisäistä pakoa sovellettiin vain harvoin ja se vähentyi ajanjaksojen välillä selvästi - vuoden 2017 ajanjaksolla sitä sovellettiin vain yhdessä tapauksessa. Tutkimuksessa ei havaittu hakijaprofiilien osalta tilastollisesti merkitseviä muutoksia mitä tulee sukupuoleen tai perherakenteeseen, eikä myöskään esimerkiksi siinä mihin vainon syyhyn hakijat vetoavat eri ajanjaksoilla tai mitä he ovat raportoineet kokeneensa. Nämäkään syyt eivät selitä kielteisten päätösten määrän kasvua.

Tutkimuksessa näkyvää kehitystä voidaan pitää huolestuttavana sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen että suomalaisen oikeusvaltion kannalta. Turvapaikanhakijan oikeuksia koskevassa päätöksenteossa on kysymys yksilön kannalta erityisen merkittävistä perus- ja ihmisoikeuksista, viimekädessä oikeudesta elämään ja ihmisarvoiseen kohteluun. Tutkimuksen valossa näin keskeisiin oikeuksiin kohdistuvat merkittävät heikennykset on Suomessa mahdollista toteuttaa ilman lainsäätäjän nimenomaista tukea. Oikeusvaltiossa selvänä lähtökohtana kuitenkin tulisi olla, että yksilön oikeusasemaa koskevat muutokset toteutetaan aina lainsäädäntöteitse. Perus- ja ihmisoikeuksia rajoitettaessa tämä on ehdoton vähimmäisvaatimus. Kehitys on samoin ongelmallista Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden valossa.

Asialla on merkitystä myös demokratian toteutumisen kannalta. Kun perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisedellytyksiä heikennetään merkittävästi viranomaisohjauksen ja tulkintalinjausten kautta, ei eduskunnalla ole mahdollisuutta osallistua perustuslain

edellyttämällä tavalla muutosta koskevaan päätöksentekoon. Vasta lainsäädäntömenettely ja siihen liittyvä lakiehdotusten eduskuntakäsittely mahdollistaisi sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista koskevan etukäteisen valvonnan että heikennyksiä koskevat demokraattiset ja julkiset keskustelut.

### 3.3. MAASTAPOISTAMISEN TÄYTÄNTÖÖNPANON VALVONTA TURVAA PALAUTETTAVIEN KOHTELUA JA OIKEUKSIA

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on ulkomaa-laislain mukaan valvoa ulkopuolisena ja riippumattomana viranomaisena maastapoistamisten täytäntöönpanoa. Tässä kertomuksessa esitellään valvon- nassa syntyneitä havaintoja ja kokemuksia vuodesta 2014 lähtien. Yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoo vain pientä osaa palautuksista. Havaintojen pohjalta on kuitenkin löydettävissä kehitystarpeita sekä valvonnalle että maastapoistamisten täytäntöönpanolle.

Poliisin tehtävänä on poistaa maasta ne ulkomaa-laiset, jotka eivät täytä maassa oleskelun edellytyksiä. Joskus palautukset pannaan toimeen pakkokeinoin. Ulkopuolisen, riippumattoman valvonnan tarve on lähtenyt käytännössä ilmenneistä ihmisoikeus- loukkauksista.

Vuosien 1991–2017 aikana Euroopassa raportoitui- n 18 maastapoistamisen yhteydessä tapahtunutta kuole- mantapausta, muun muassa Iso-Britanniassa, Sak- sassa, Ranskassa, Ruotsissa ja viimeksi syksyllä 2017 Tanskassa. Valtaosa kuolemantapauksista johtui vir- heellisestä voimakeinojen käytöstä. Suomessa ei ole tähän mennessä raportoitu palautuksissa tapahtuneen kuolemantapauksia eikä vakavia vammautumisia.

EU:n palauttamisdirektiivin (2008/115/EY) kansallinen täytäntöönpano aloitettiin ulkomaalaislain muutok- silla vuonna 2011 nostamalla vapaaehtoinen palaa- minen ensisijaiseksi paluun muodoksi. Kansalliseen lainsäädäntöön ei vielä tuossa vaiheessa kirjattu di- rektiivin 8.6. artiklan vaatimusta maastapoistamisen tehokkaasta valvonnasta. Maastapoistamisen täytäntöönpanon valvonta osoitettiin silloisen vähemmistö- valtuutetun tehtäväksi 1.1.2014 lähtien (1214/2013).

Hallituksen esityksessä (HE 134/2013) valvonnan katsottiin vahvistavan niin palautettavien kuin saatta- jien oikeusturvaa ja ehkäisevän liiallista voimankäyt- tää ja kiellettyä kohtelua.

#### 3.3.1. VIRKATEHTÄVIÄ PROJEKTIRAHALLA

Kun valvontatehtävä vuoden 2014 alussa annettiin vä- hemmistövaltuutetulle, siihen ei myönnetty erillistä resurssia. Valtuutettua ohjeistettiin hakemaan projek- tirahoitusta valvontatehtävän hoitamista varten. Val- vonta aloitettiin Euroopan unionin Solid-paluurahas- ton hanketuella. Vuodesta 2015 lähtien yhdenvertai- suusvaltuutettu on kehittänyt valvontaa Euroopan uni- onin sisäasioiden rahastojen Turvapaikka-, maahan- muutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) -hankkeella.

Valvontatyön alkaessa ja vielä AMIF-hanketta suun- niteltaessa näköpiirissä ei ollut, että maastapoista- misten määrä olisi kasvamassa merkittävästi. Toisin kuitenkin kävi. Vuonna 2015 saapuneiden ja sittem- min kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanha- kijoiden poikkeuksellisen suuri määrä on lisännyt pa- lautuksia, ja ne jatkuvat vielä lähivuosina. Yhdenver- taisuusvaltuutetun näkemys siitä, ettei lakisäateistä tehtävää tule hoitaa projektirahoituksella, on saanut eduskunnan tuen.

#### 3.3.2. VALVONTA KEHITTYY EUROOPPALAISessa YHTEISTYÖSSÄ

Euroopan unionin tasolla palautusten täytäntöön- panon valvontaa tehostettiin vuonna 2016 Euroopan raja- ja merivartiostoa Frontexia koskevalla ase- tuksella (EU 2016/1624). Asetuksen mukaan jokaises- sa Frontex-yhteistyössä toteutettavassa palautusope- raatiossa on oltava mukana valvoja. Osallistuvien jä- senvaltioiden ja Frontexin tulee palautusoperaatioi- ta toimeenpannessaan varmistaa, että perusoikeuk- sien kunnioittaminen, palautuskiellon periaate ja pak- kotoimien oikeasuhteinen käyttö taataan koko palau- tusoperaation ajan. Frontexin yhteyteen perustettiin jäsenvaltioiden yhteinen valvojapooli. Lisäksi järjes- tettiin palauttamisoperaatioissa toimivien valvojien koulutus.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on mukana 15 jäsenval- tion Forced Return Monitoring II -hankkeessa, jos- sa kehitetään Frontexin valvojapoolin toimintaa, val- vojien ammattitaitoa ja Frontexille raportointia.



reittilennolla ei arvioida onnistuvan. Suomesta on palautettu viime vuosina ihmisiä Frontexin yhteislennoilla ja kansallisilla tilauslennoilla ainakin Albaniaan, Kosovoon, Italiaan, Saksaan, Pakistaniin, Kongoon, Nigeriaan, Irakiin ja Afganistaniin.

Vuosittain Suomesta poistuu vapaaehtoisesti tuhansia kielteisen päätöksen saaneita turvapaikanhakijoita. Poliisin antamien tietojen mukaan poliisi poisti vuonna 2016 maasta saattamalla 289 henkilöä. Saattaminen tarkoittaa sitä, että poliisi meni palautettavan mukana kohdemaahan asti. Valtuutettu valvoi 18 saattamalla tapahtunutta paluuta, joiden kohteena oli yhteensä 89 henkilöä. Lisäksi valvojat olivat mukana neljällä tilauslennolla, joilla Irakiin palasi 341 vapaaehtoisesti Suomesta lähtenyt henkilöä.

Vuonna 2017 poliisi saattoi 554 henkilöä kotimaahansa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoi yhteensä 36 palautusta, joissa poistettiin Suomesta yhteensä 118 henkilöä. Näihin sisältyy myös kaksi poolivalvontaa, eli lentoa, joilla yhdenvertaisuusvaltuutetun valvoja oli mukana Frontexin koordinoiman valvojapoolin edustajana: Saksan palautuslento Kosovoon ja Ruotsin operaatio Afganistaniin. Ruotsin lennolla ei ollut Suomesta palautettavia henkilöitä.

### 3.3.4. VALVOJAT KÄYTÄNNÖN TYÖSSÄ

Yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontatyön ydin on arvioida palautusten täytäntöönpanoa perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Etenkin poliisin voimakeinojen käytöllä ja palautettavien säilöön ottamisella puututaan voimakkaasti yksilön perus- ja ihmisoikeuksien suojaan, muun muassa henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja vapauteen.

Valvonta painottuu haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin ja keskeytyneiden palautusten jälkeen tehtäviin uusiin maastapoistamisiin. Valvottaviksi pyritään valikoimaan myös täytäntöönpanoja, joissa on ennakoitavissa palautettavan henkilön fyysisistä vastarintaa ja poliisin voimankäyttöä. Myös haastavat kohdemaat, jotka eivät esimerkiksi aina vastaanota omia kansalaisiaan, ovat valvonnan kannalta merkittäviä. Niin sanotun vastapalautuksen sattuessa saattopartio palaa saatettava henkilö mukanaan takaisin Suomeen.

### VALVOTUT MAASTAPOISTAMISET 1.1.2014–20.12.2017

Valvotut lennot /lähtövaiheet	2014	2015	2016	2017	yht.
Kansallinen tilauslento	-	7	6	6	<b>19</b>
Yksittäinen palautus reittilennolla	1	1	3	4	<b>9</b>
Frontex yhteis- palautuslento <i>(kansallinen valvonta)</i>	1	5	3	8	<b>17</b>
Frontex poolivalvonta	-	-	-	2	<b>2</b>
Maastalähtö- vaiheen valvonta	5	7	10	16	<b>38</b>
<b>Yhteensä</b>	<b>7</b>	<b>20</b>	<b>22</b>	<b>36</b>	<b>85</b>

Valvonnan toteuttaminen edellyttää, että valtuutettu saa tiedonsaantioikeuksiensa mukaisesti tiedot suunnitteilla olevista maastapoistamisista. Valtuutettu valvoo maastapoistamisia valtakunnallisesti, joten yhteistyön sekä tiedonkulun on oltava sujuvaa kaikkien poliisilaitosten kanssa. Poliisin suhtautuminen yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontamandaattiin on ollut rakentavaa ja yhteistyötä kehitetään edelleen.

Laki antaa valtuutetulle toimivallan valvoa kaikkia maastapoistamisia, mutta suurista palautusmääristä ja valvonnan niukoista resursseista johtuen valtuutettu on toistaiseksi seurannut lähinnä palautuksia, joissa poliisit saattavat maastapoistettavan. Valvoja pyrkii olemaan resurssien puitteissa mukana kaikilla Frontexin rahoittamilla yhteispalautuslennoilla, joihin Suomi osallistuu. Myös kansallisilla charter-lennoilla, joita on tehty esimerkiksi Afganistaniin, on valvoja mukana.

Yksittäisistä reittilennolla tapahtuvista maastapoistamisista poliisi toimittaa yhdenvertaisuusvaltuutetulle etukäteen matkasuunnitelmat. Niistä valvojat valitsevat tarkempaan seurantaan otettavat tapaukset ja ne, joissa lopulta lähdetään matkalle mukaan. Valvontatapausten valikoimiseksi valvojat tekevät taustaselvityksiä ulkomaalaisrekisterin ja käräjäoikeuksien säilöönottopäätösten avulla sekä olemalla suoraan yhteyksissä esimerkiksi vastaanottokeskusten ja säilöönottoyksiköiden henkilökuntaan. Lisäksi valvojat saavat tietoa lakimiesten, järjestöjen ja palautettavien



tiedota yksittäisten operaatioiden toteutumisesta jälkikäteen. Valvontatyön perusteella kootuista havainnoista ja kehittämis ehdotuksista sekä muista toimenpiteistä kerrotaan vuosittain valtuutetun vuosikertomuksessa ja viestitään tarpeen mukaan.

Suomi osallistuu vuosittain useille Euroopan raja- ja merivartiovirasto Frontexin koordinoimille yhteisille palautuslennoille. Helsingin poliisilaitos organisoii järjestelyjä Suomessa.

Valvoja liittyy mukaan viimeistään silloin, kun poliisi lähtee kuljettamaan Suomesta palautettavia henkilöitä lentoasemalle. Lähtövaiheessa valvoja kiinnittää huomiota esimerkiksi siihen, ovatko palautettavat terveydentilaltaan lentokuntoisia, ovatko he olleet tietoisia lähdöstä ja onko heillä ollut mahdollisuus ottaa mukaan haluamansa matkatavarat ja järjestää asian- sa. Ensimmäinen lento on liityntälento, jolloin Suomesta matkustetaan varsinaisen Frontex-operaation lähtöpaikkaan. Se voi olla esimerkiksi Düsseldorf, jos palautuksen järjestävänä maana on Saksa.

Varsinaiselle yhteispalautuslennolle siirrytään, kun kaikkien palautukseen osallistuvien maiden liityntälennot ovat saapuneet. Kunkin osallistujamaan saattajat ohjaavat omat palautettavansa koneeseen järjestäjämään operaatiojohtajan suunnitelman mukaisesti. Lentoturvallisuuden takaamiseksi saattajia on vähintään kaksi jokaista palautettavaa kohti. Jos turvallisuusriski on arvioitu matalaksi, perheenjäsenet voivat istua lähekkäin. Muussa tapauksessa jokainen palautettava istuu kahden poliisin välissä.

Palautettavien, saattajien ja valvojan lisäksi lennolle osallistuu tulkki ja lääkintähenkilökuntaa sekä Frontexin edustaja. Valvoja kulkee Suomen saattopartion mukana ja seuraa tapahtumia kaiken aikaa. Valvoja kirjaa havaintojaan ja arvioi niitä suhteessa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Erityistä huomiota valvoja kiinnittää siihen, miten saattajat ottavat huomioon haavoittuviin ryhmiin kuuluvien palautettavien tarpeet. Erityisen seurannan kohteena on aina myös se, miten saattajat vastaavat palautettavien mahdollisesti aiheuttamaan vastarintaan tai muihin häiriö- ja poikkeustilanteisiin.

Lennon saavuttua perille palautettavat henkilöt luovutetaan kohdemaan viranomaisille. Käytännöt vaihtelevat maittain. Joskus vastaanottavan maan viranomaiset tulevat lentokoneeseen ja palautettavat siirtyvät ulos, kun heidän matkustusasiakirjansa on tarkastettu ja paluu hyväksytty. Joissakin maissa saattajat ohjaavat palautettavat terminaaliin saakka. Luovutuksen jälkeen lähdetään yleensä välittömästi paluumatkalle. Paluulennon aikana kokoonnutaan palauttekeskusteluun, jossa myös valvoja antaa näkemyksensä operaatiosta. Paluun jälkeen valvoja toimittaa Frontexille kirjallisen raportin.

### 3.3.5. VALVONNAN TAVOITTEENA INHIMILLISEMPI MAASTAPOISTAMINEN

Maastapoistamisen valvonta tähtää palautusprosessin kehittämiseen kohti inhimillistä sekä perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavaa toimintaa. Yhteistyö poliisin ja muiden viranomaisten sekä ihmisoikeustoimijoiden kanssa on keskeistä.

**Viranomaistoiminnan läpinäkyvyys.** Valvonnan yhtenä tavoitteena on maastapoistamistoiminnan läpinäkyvyyden lisääminen. Yhdenvertaisuusvaltuutetun läsnäolo maastapoistamisissa mahdollistaa tiedon saamisen siitä, mitä tapahtuu palautusten aikana. Tiedotusvälineet ja ihmisoikeusaktivistit ovat olleet lukuisia kertoja yhteydessä yhdenvertaisuusvaltuutettuun, joka on kertonut tehtävästään ja havainnoistaan. Valtuutettu on antanut myös televisio- ja radiohaastatteluja, jakanut valvonnan kautta saatua tietoa toimittajille ja järjestänyt tiedotustilaisuuksia sekä koulutuksia. Osana tätä viestintää valtuutettu on oikonut yksittäisiä palautuksia ja poliisitoimintaa koskeneita huhuja sekä valvonnan toimivaltaan liittyneitä virheellisiä odotuksia. Ensimmäistä Afganistanin joukkopalautusta seurasi vilkas keskustelu, mistä johtuen valtuutettu katsoi tarpeelliseksi antaa palautuksesta tehtyihin huomioihin perustuvan tiedotteen.

**Esteetön tiedonsaanti.** Maastapoistamisen täytäntöönpanon valvonnan alkaessa vuonna 2014 tilanne oli kaikille osapuolille uusi. Valtuutettu on ensimmäinen poliisin ulkopuolinen taho, jolle annettiin toimivalta valvoa tätä verrattain näkymättömissä suoritettavaa operatiivista poliisitoimintaa. Poliisin keskuudessa valtuutetun julkinen rooli etnisen syrjinnän





perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavaa paluuta. Tämä edellyttää, että poliisi on antanut tiedon matkan ajankohdasta riittävän ajoissa.

Palautuksen ajankohdan ilmoittaminen hyvissä ajoin etukäteen on poliisin näkemyksen mukaan toisinaan ongelmallista. Erityisesti joihinkin palautuksiin liittyvä ulkopuolinen toiminta, jolla maastapoistaminen halutaan estää, on lisännyt täytäntöönpanevan viranomaisen varovaisuutta tiedotuksen suhteen. Osa maastapoistamisista tapahtuu edelleen ennalta ilmoittamatta. Valtuutettu ymmärtää poliisin tavoitteen turvata palautuksen onnistuminen, mutta yllätyksellinen toiminta vähentää luottamusta viranomaisia kohtaan.

*Poliisin tulee löytää toiminnalleen keinoja, jotka turvaavat palautettavien oikeudet ja viranomaistoiminnan läpinäkyvyyden kansalaisyhteiskunnan suuntaan. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että lähtöajankohta voidaan vain hyvin poikkeuksellisesti jättää kertomatta palautettavalle.*

**Viranomaisyhteistyö.** Toimiva viranomaisyhteistyö edistää inhimillistä palautusta silloin, kun palautettava henkilö on esimerkiksi otettu säilöön tai asuu vastaanottokeskuksessa. Joissakin palautteissaan valtuutettu on suositellut poliisia kehittämään yhteistyötä vastaanottokeskusten kanssa. Osana palautukseen valmistautumista kuuluu myös palautettavan tervey-

dentilan huomioiminen ja lääkehoidon jatkuvuuden turvaaminen. Kiireellisissä ja yllätyksellisissä lähdöissä edes vastaanottokeskuksen henkilökunta ei ole aina tiennyt lähtöaikaa. Yksikön työntekijät ovat kuitenkin usein työskennelleet palautettavien kanssa pitkiäkin aikoja. Osapuolten välille on syntynyt molemminpuolinen luottamus, jolloin työntekijät olisivat paras taho tukemaan palautettavan orientoitumista lähtöön. Yhdenvertaisuusvaltuutetun havaintojen mukaan yllätystilanteissa ei ole aina ehditty huolehtia edes matkan aikana tarvittavista lääkkeistä.

*Yhdenvertaisuusvaltuutettu on suositellut, että niissäkin poikkeuksellisissa tilanteissa, kun lähtöajankohtaa ei perustellusta syystä ilmoiteta palautettavalle henkilölle, tulee vastaanottokeskuksen saada tieto tilanteesta. Lähtövaiheessa saattajien tulee aina varmistaa lääkitys ja ohjeistus palautettavalta, vastaanottokeskuksen tai säilöönottokeskuksen henkilökunnalta.*

**Palautettavan yhteydenpito.** Kansalaisyhteiskunnan huoli palautuksista epävarmoihin olosuhteisiin muun muassa Afganistaniin ja Irakiin kasvoi vuonna 2017. Tämä näkyi esimerkiksi mielenosoituksina ja pyrkimyksinä vaikuttaa palautusten toteutumiseen. Saatotehtävää turvatakseen poliisi rajoitti joissakin tapauksissa palautettavan henkilön yhteydenpitoa ottamalla matkapuhelimen pois maastapoistamisen täytäntöönpanon alkaessa.











# 4. Oikeutta ihmiskaupan uhreille – yhdenvertaisuusvaltuutettu kansallisena ihmiskaupparaportoijana

## 4.1. IHMISKAUPPARAPORTOIJAN TEHTÄVÄ JA TOIMINTAEDELLYTYKSET

### 4.1.1. JOHDANTO

Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain mukaan yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii kansallisena ihmiskaupparaportoijana. Kansallinen ihmiskaupparaportointi lisättiin valtuutetun (ent. vähemmistövaltuutettu) tehtäviin 1.1.2009. Valtuutettu seuraa ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä, laatii ja teettää ihmiskauppaa ja siihen liittyviä ilmiöitä koskevia selvityksiä sekä seuraa toimialallaan Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista ja lainsäädännön toimivuutta. Valtuutettu voi myös antaa oikeudellista neuvontaa ja poikkeuksellisesti avustaa ihmiskaupan uhreja oikeudessa. Valtuutetulla on ihmiskaupparaportoijana laajat tiedonsaantioikeudet.

Valtuutetulla on ihmiskaupparaportoijana hyvin laaja toimenkuva, joka ulottuu viranomaisten ja muiden ihmiskauppaan liittyviä tehtäviä hoitavien toiminnan seurannasta aina kansainväliseen yhteistyöhön. Seurantatyö liittyy esimerkiksi ihmiskauppaa koskevien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamiseen ja kansallisen lainsäädännön toimivuuteen. Valtuutetulla on raportoijana velvollisuus antaa kertomus ihmiskaupasta ja siihen liittyvistä ilmiöistä määräajoin valtioneuvostolle ja eduskunnalle. Lisäksi valtuutettu seuraa tilannetta jatkuvasti, antaa ihmiskauppaan liittyviä tehtäviä hoitaville tahoille neuvoja, ehdotuksia ja suosituksia sekä ottaa kantaa ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa havaitsemiinsa puutteisiin myös kertomusten ja selvitysten ulkopuolella.

Aloittaessaan kansallisena ihmiskaupparaportoijana vuonna 2009 valtuutettu selvitti, mitä Suomessa tiedetään ihmiskaupasta, miten laajasta rikollisuuden muodosta ihmiskaupasta Suomen oloissa on kysymys, miten hyvin viranomaiset tunnistavat ihmiskauppaa ja miten ihmiskaupan uhrien kansainvälisiin sopimuksiin, EU-oikeuteen ja Suomen lainsäädäntöön perustuvat oikeudet toteutuvat. Ensimmäisessä ihmiskauppakertomuksessaan eduskunnalle vuonna 2010 valtuutettu totesi, että Suomen ihmiskaupan vastaisen toiminnan suurin haaste on ihmiskaupan uhrien tunnistaminen: ihmiskaupan uhreja ei välttämättä

tunnistettu joko lainkaan tai heitä ei tunnistettu nimenomaan ihmiskaupan vaan jonkun muun rikoksen uhreiksi. Valtuutettu raportoi, että tunnistamattomuuden seurauksena ihmiskaupan uhrien oikeudet eivät toteudu ja ihmiskauppaan syyllistyneiden rikosvastuuseen asettaminen ja ihmiskaupan ehkäiseminen vaikeutuvat.

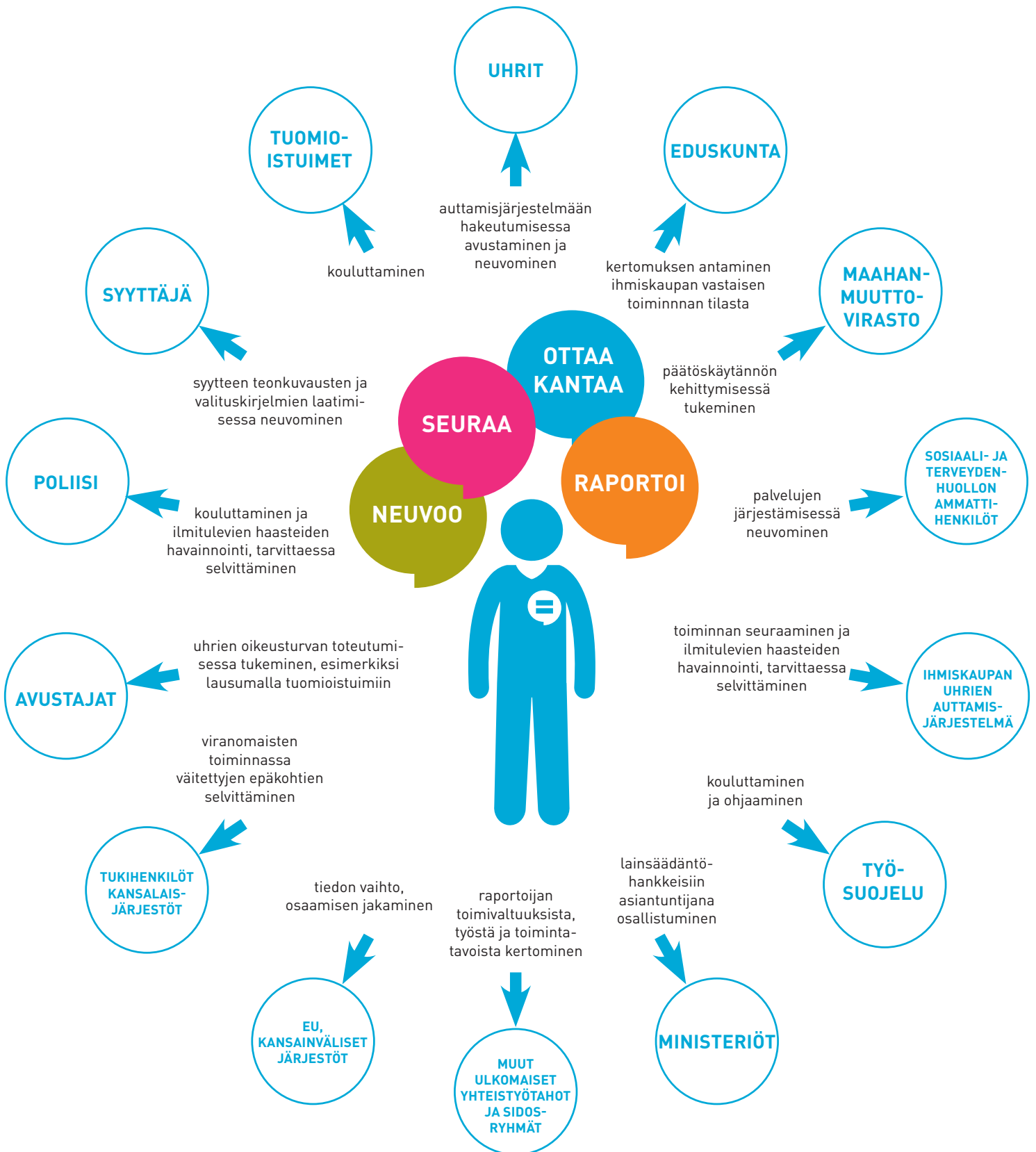
Vuonna 2006 toimintansa aloittaneeseen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ohjautui alkuaikoina vuosittain vain muutamia henkilöitä. Lainvoimaisia ihmiskauppatuomioita oli annettu siihen mennessä vain yksi. Sittemmin tilanne on muuttunut. Ihmiskaupan vastainen toiminta on kehittynyt Suomessa pitkäjänteisen työn seurauksena. Ihmiskauppaa tunnistetaan selvästi paremmin ja rikosvastuu toteutuu aiempaa useammin. Vaikka suuri osa tunnistetuista ihmiskaupan uhreista on ulkomaalaistaustaisia, tunnistetaan Suomessa nykyään myös maan sisäistä ihmiskauppaa, jossa sekä uhrin että tekijät ovat Suomen kansalaisia. Suomalaisia naisia ja tyttöjä viedään myös ulkomaille seksuaalisen hyväksikäytön uhreiksi. Eräässä tällaisessa asiassa valtuutettu toimii parhailaan uhrien oikeudenkäyntiavustajana.

Valtuutettu on aikaisemmissa kertomuksissaan eduskunnalle arvioinut muun muassa rikoslain ihmiskauppasäännösten soveltamista ja tulkintaa. Kertomuksessa annettujen suositusten perusteella eduskunta on velvoittanut valtioneuvoston valmistelemaan lainmuutoksia, joiden ensisijaisena tarkoituksena on ollut parantaa ihmiskaupan tunnistamista rikosprosessissa ja edistää rikosvastuun toteuttamista ihmiskauppaan syyllistyneitä vastaan

Tämän kertomuksen keskiössä on ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuus. Toimiva ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on tehokkaan ihmiskaupan vastaisen toiminnan edellytys. Rikosvastuun toteutuminen edellyttää sitä, että valtiolla on tarjota ihmiskaupan uhreille apua ja suojelua rikosentekijöitä vastaan.

## VALTUUTETTU KANSALLISENA IHMISKAUPPARAPORTOIJANA JA YHTEISTYÖ ERI TOIMIJOIDEN KANSSA

Kuvassa joitain esimerkkejä ihmiskaupparaportoijan yhteistyöstä eri toimijoiden kanssa.



Lisäksi nostetaan esiin kaksi muuta viimeisen neljän vuoden aikana ilmitullutta merkittävää kehityskohdetta. Ensimmäinen liittyy ulkomaalaislakiin ja toinen ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaatioon. Valtuutettu on vuonna 2016 selvittänyt ulkomaalaislain soveltamista, ihmiskaupan uhriksi joutumisen merkitystä turvapaikka- ja oleskelulupaprosessissa sekä valtion vastuuta ehkäistä uudelleen uhriksi joutumista. Selvityksen perusteella annetaan suosituksia ulkomaalaislain muuttamiseksi. Lopuksi arvioidaan vuonna 2014 toimintansa aloittaneen ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaatorakenteen tuloksia ja annetaan suosituksia toiminnan vahvistamiseksi.

#### **4.1.2. TOIMINTAEDELLYTYKSET**

Yhdenvertaisuusvaltuutettu tekee kiinteätä yhteistyötä poliisien, syyttäjien ja muiden viranomaisten, kansalaisjärjestöjen ja uhreja avustavien lakimiesten kanssa paitsi yksilötasolla myös laajemmalla rakenteellisella tasolla. Valtuutettu on tehnyt selvityksiä, osallistunut lainsäädäntö- ja kehittämishankkeisiin, kouluttanut, puuttunut yksittäisissä ihmiskauppapauksissa ilmenneisiin epäkohtiin sekä antanut ohjeita, ehdotuksia, lausuntoja ja suosituksia ihmiskaupan vastaisen toiminnan kehittämiseksi ja uhrien oikeuksien edistämiseksi. Lisäksi valtuutettu on tehnyt tiivistä kansainvälistä yhteistyötä, jonka tarkoituksena on ollut vaihtaa tietoja ja näkemyksiä toimivasta ja tehokkaasta ihmiskaupan vastaisesta työstä. Valtuutettu on vuosien aikana saanut osakseen kansainvälistä kiinnostusta. Monissa kansainvälisissä järjestöissä pidetään Suomen itsenäiseen ja riippumattomaan viranomaiseen perustuvaa mallia tavoiteltavana tapana järjestää kansallinen ihmiskaupparaportointi.

Ihmiskaupan parempi tunnistaminen ja ihmiskaupan vastaisen toiminnan kehittyminen näkyy valtuutetun toimistossa asiakas- ja viranomaisyhteydenottojen selvänä lisääntymisenä. Nykyiset resurssit eivät työ määrän lisääntyessä enää riitä vastaamaan ihmiskaupan vastaisen työn parissa toimivien tahojen tiedon ja tuen tarpeisiin etenkin, kun valtuutettu pyrkii samalla turvaamaan laadukkaan selvitys- ja tutkimustoiminnan. Selvitysten teettäminen on yksi valtuutetun tehtävistä. Kohdennettua tietoa tarvitaan päätöksenteon tueksi ja ihmiskaupan vastaisen toiminnan rakenteiden ja lainsäädännön kehittämiseksi. Myös tähän kertomukseen sisältyvä selvityshanke on rahoitettu valtioneuvoston erillisrahoituksella (VN TEAS).

Käytettävissä olevien vähäisten resurssien vuoksi valtuutettu voi vain hyvin harvoin käyttää lakisäätteistä mahdollisuuttaan avustaa mahdollista ihmiskaupan uhria oikeuksien turvaamisessa. Ihmiskauppaa koskevat esitutkinnot ja oikeuskäsittelyt ovat usein laajoja, pitkäkestoisia ja asiallisesti vaativia jo siitä syystä, että rikoslain tunnusmerkistöjä koskeva oikeuskäytäntö on edelleen vähäistä ja lainsäädäntö tuoretta. Valtuutetun asiantuntemuksella voisi olla nykyistä enemmän käyttöä siitä syystä, että ihmiskauppakysymyksiin erikoistuneita lakimiehiä on edelleen vähän ja osaaminen monin paikoin heikkoa. Valtuutettu saa ihmiskaupan uhreilta säännöllisesti pyyntöjä avustaa heitä rikosprosessissa, mutta valtuutettu ei resurssien vähäisyyden vuoksi voi avustamiseen ryhtyä.

***Valtuutetun ihmiskaupparaportointiin tulee osoittaa riittävät resurssit, jotta valtuutettu voi myös jatkossa tuottaa analysoitua tietoa päätöksenteon tueksi sekä tarvittaessa avustaa ihmiskaupan uhreja heidän oikeuksiensa turvaamisessa esimerkiksi rikosprosessissa.***


Toisaalta haasteena ihmiskaupparaportoinnin toimintaedellytysten kohdalla näyttää valtuutetun tiedonsaantioikeus. Eduskunta on pitänyt kansallisena ihmiskaupparaportoitijana toimivan valtuutetun tiedonsaantioikeuksia tärkeinä (TyVM 15/2008 vp, TyVM 16/2014 vp). Käytännössä tiedonsaanti erityisesti joiltakin esitutkintaviranomaisilta ja kuntien sosiaali- ja terveystoimelta on osoittautunut paikoin ongelmalliseksi. Kyse on ollut tilanteista, joissa valtuutettu on pitänyt tärkeänä selvittää, ovatko esitutkintaviranomaiset noudattaneet heitä koskevaa lainsäädäntöä ja kansainvälisiä velvoitteita. Joidenkin kuntien terveysviranomaiset ovat puolestaan kieltäytyneet toimimasta valtuutetulle tarvittavia tietoja, joiden perusteella olisi voitu arvioida sitä, miten ihmiskaupan uhrien oikeus saada ns. vastaanottolain mukaisia palveluja kunnissa toteutuu.


***Laaja tiedonsaantioikeus osaltaan turvaa valtuutetun toiminnan tehokkuuden, luotettavuuden ja vaikuttavuuden. Tiedonsaantioikeus on edellytys sille, että valtuutettu voi täyttää lakiin perustuvat velvoitteensa kansallisena ihmiskaupparaportoitijana.***





## IHMISKAUPAN VASTAISEN TOIMINNAN KEHITYS SUOMESSA


<ul style="list-style-type: none"> <li>EU:n puitepäättös ihmiskaupan torjunnasta (2002/629/YOS)</li> </ul>	<b>2002</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>EU:n direktiivi ihmiskaupan uhrien ulkomaalaisoikeudellisesta asemasta (2004/81/EY)</li> <li>Ihmiskauppa säädetään rangaistavaksi teoksi</li> </ul>	<b>2004</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>Ensimmäinen ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma hyväksytään</li> </ul>	<b>2005</b>		2			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Suomi liittyy Palermon ihmiskauppaliisipöytäkirjaan (SopS 70-71/2006)</li> <li>Ulkomaalaislakiin lisätään säännökset ihmiskaupan uhrien oleskeluluvasta ja harkinta-ajasta (ulkomaalaislain muutokset)</li> <li>Käräjäoikeus antaa ensimmäisen ihmiskauppatuomionsa</li> </ul>	<b>2006</b>		4		7	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä aloittaa toimintansa</li> <li>Hovioikeus antaa ensimmäisen ihmiskauppatuomionsa</li> </ul>	<b>2007</b>		3		0	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Ihmiskaupan vastainen tarkennettu toimintasuunnitelma annetaan</li> </ul>	<b>2008</b>		6		5	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Vähemmistövaltuutettu (nyk. yhdenvertaisuusvaltuutettu) aloittaa kansallisen ihmiskaupparaportoinnina</li> <li><b>Valtuutetun</b> yhteistyö ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kanssa alkaa</li> </ul>	<b>2009</b>	14	3		0	
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Valtuutettu</b> antaa ensimmäisen kertomuksensa eduskunnalle</li> <li><b>Valtuutetun</b> yhteistyö poliisin kanssa tiivistyy</li> </ul>	<b>2010</b>	23	13	2	0	
<ul style="list-style-type: none"> <li>EU:n ihmiskauppadirektiivi (2011/36/EU)</li> <li><b>Valtuutetun suositus:</b> oikeusministeriö asettaa työryhmän valmistelemaan rikoslain muutoksia</li> <li><b>Valtuutetun</b> yhteistyö Maahanmuuttoviraston kanssa tiivistyy</li> <li><b>Valtuutetun</b> yhteistyö työsuojeluhallinnon kanssa tiivistyy</li> </ul>	<b>2011</b>	80	30	3	1	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Suomi liittyy Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevaan yleissopimukseen (SopS 43-44/2012)</li> <li><b>Valtuutetun suositus:</b> sisäministeriö asettaa työryhmän valmistelemaan ehdotusta ihmiskauppaa koskevan erityislain säätämiseksi</li> <li>Poliisi antaa ohjeen ihmiskaupparikosten tutkinnasta</li> <li><b>Valtuutetun suositus:</b> työsuojeluhallinto antaa ohjeen ihmiskaupan tunnistamisesta ja uhrien auttamisjärjestelmään ohjaamisesta</li> </ul>	<b>2012</b>	88	25	7	7	15
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Valtuutetun suositus:</b> sisäministeriö asettaa työryhmän valmistelemaan ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaation järjestämistä valtioneuvostossa</li> <li><b>Valtuutettu</b> antaa kertomuksensa Suomen ihmiskaupan vastaisen toiminnan yhteensopivuudesta Euroopan neuvoston ihmiskauppaleysoisopimuksen kanssa</li> </ul>	<b>2013</b>	108	21	7	4	11
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Valtuutetun suositus:</b> valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaattori aloittaa toimintansa</li> <li>Euroopan neuvoston ihmiskauppaleysoisopimuksen täytäntöönpanoa seuraava valvontaelin GRETA vieraillee ensimmäistä kertaa Suomessa</li> <li><b>Valtuutettu</b> antaa toisen kertomuksensa eduskunnalle</li> <li>Korkein oikeus antaa ensimmäisen ihmiskauppatuomionsa</li> </ul>	<b>2014</b>	85	20	5	0	26
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Valtuutetun suositus:</b> lainmuutokset rikoslakiin ja ihmiskaupan uhrien auttamista koskevaan lakiin tulevat voimaan</li> <li>GRETA:n suositukset annetaan Suomelle</li> </ul>	<b>2015</b>	88	30	7	7	11
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Valtuutettu</b> julkaisee selvityksensä ulkomaalaislain soveltamiskäytännöstä ihmiskaupan uhrien kohdalla</li> </ul>	<b>2016</b>	167	72	8	6	17
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Valtuutetun suositus:</b> maahanmuuttovirasto uudistaa käytäntöjään ihmiskaupan uhrien oleskelulupahakemusten käsittelyssä</li> </ul>	<b>2017</b>	245	71	5	*	18

 kpl/vuosi = Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakasmäärät

 kpl/vuosi = Tutkitut rikokset rikosnimikkeellä ihmiskauppa

 kpl/vuosi = Nostetut syytteet rikosnimikkeellä ihmiskauppa

 kpl/vuosi = Tuomitut rikosnimikkeellä ihmiskauppa

 kpl/vuosi = Myönnetty turvapaikat ja oleskeluluvat ihmiskaupan uhreille.

\* = Vuonna 2017 annettujen ihmiskauppatuomioiden määrä ei vielä tiedossa

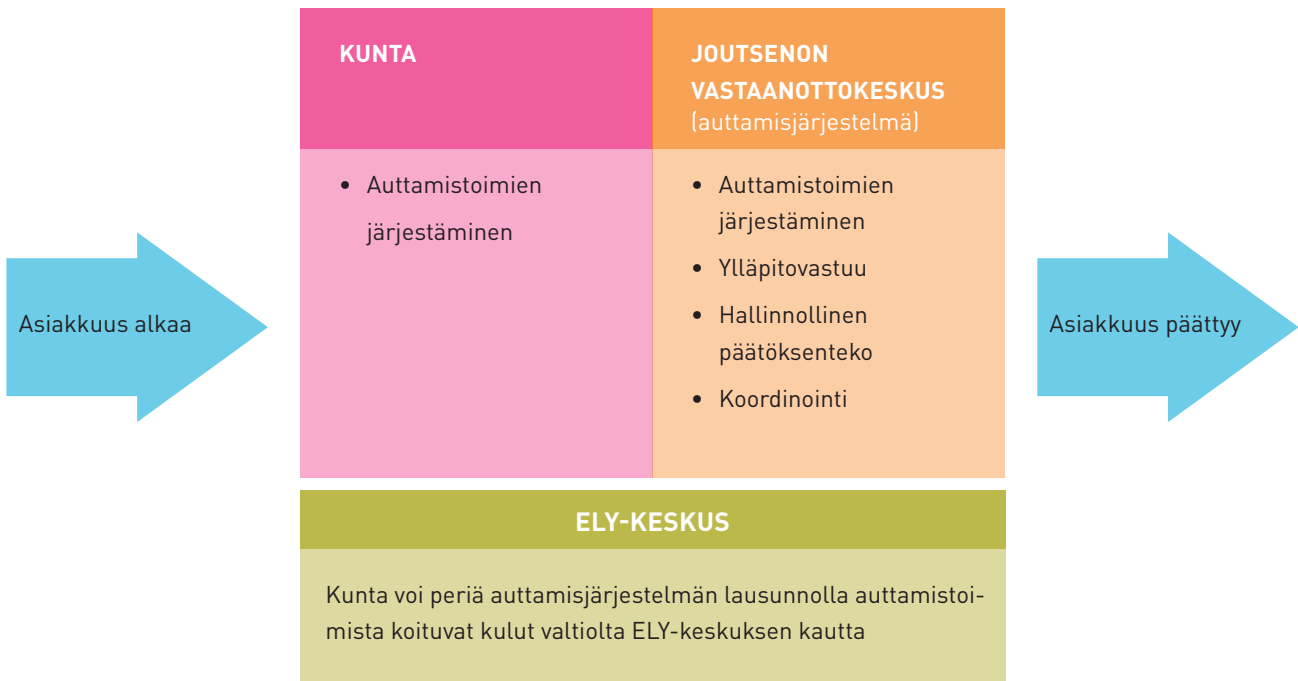
**4.2. TUNTEMATON TULEVAISUUS:  
SELVITYS IHMISKAUPAN UHREISTA  
AUTTAMISTOIMIEN SAAJINA**

**4.2.1. JOHDANTO**

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteutti yhdessä Euroopan kriminaalipolitiikan instituutin Heunin kanssa valtioneuvoston rahoittaman (VN TEAS) selvityshankkeen. Hankkeessa selvitettiin sitä, miten viranomaiset soveltavat ihmiskaupan uhrien auttamista koskevia vastaanottolain (laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta, 746/2011) säännöksiä sekä sitä, miten ihmiskaupan uhrien oikeus saada apua Suomessa toteutuu. Vastaanottolain soveltamista tarkasteltiin seuraavien kolmen kokonaisuuden kautta: ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja ohjautuminen auttamisjärjestelmään, ihmiskaupan uhrit palvelujen saajina sekä auttamisen yhteys rikosprosessiin.

Selvityksessä tarkasteltiin muun muassa siitä, ketkä ohjautuvat ja pääsevät ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään, miten uhrit tunnistetaan ja millaisia oikeusvaikutuksia niin sanotulla varsinaisella tunnistamisella on. Lisäksi selvitettiin, millainen rooli kansalaisjärjestöillä on uhrien tunnistamisessa ja auttamisjärjestelmään ohjautumisessa. Uhrien palvelusaantia tarkasteltiin siltä osin, miten kaksijakoinen (kunnat/Joutsenon vastaanottokeskus) ihmiskaupan uhrien auttamismalli käytännössä toimii sekä vastaavatko annetut palvelut ihmiskaupan uhrien tarpeita ja lainsäädäntöä. Selvityksessä pyrittiin myös vastaamaan auttamisen ja rikosprosessin kytköstä koskeviin kysymyksiin, kuten siihen, millä perusteella auttamisjärjestelmään pääsee, milloin apu alkaa ja loppuu, ja jääkö uhreja tosiasiallisesti avun ulkopuolelle, jos heitä ei rikosoikeudellisessa prosessissa tunnisteta ihmiskaupan uhriksi.

**IHMISKAUPAN UHRIEN AUTTAMISJÄRJESTELMÄ:**



*Auttamisjärjestelmällä tarkoitetaan järjestelmää, jonka puitteissa ihmiskaupan uhrien auttaminen järjestetään. Suomessa ihmiskaupan uhrien auttaminen toteutetaan ns. kaksijakoisella mallilla, jossa kunnat vastaavat niiden ihmiskaupan uhrien auttamisesta, joilla on kotikunta Suomessa. Joutsenon vastaanottokeskus vastaa niiden ihmiskaupan uhrien auttamistoimien järjestämisestä, joilla ei ole kuntapaikkaa. Joutsenon vastaanottokeskuksen lausunnolla kunnille voidaan korvata ihmiskaupan uhrien auttamisesta syntyneitä kustannuksia ELY-keskusten kautta.*







Vastaanottolain uudistamishanketta koskeneessa asiakirja- ja haastatteluaineistossa korostui myös viranomaisten tavoite saattaa ihmiskauppaan syllistyneet rikosoikeudellisen vastuuseen. Haastattelu- ja lainvalmistelua koskevan asiakirja-aineiston mukaan auttamisjärjestelmän keskeisenä ongelmana näyttäyty auttamisen tiukka kietoutuminen rikosprosessiin. Auttamisjärjestelmä tavoittaa viranomaisten tietoon jo tullutta ihmiskauppaa ja pystyy auttamaan etenkin sellaisia uhreja, jotka ovat valmiit kertomaan kokemuksistaan esitutkintaviranomaisille jo ohjautumisvaiheessa.

Tunnistamista voi selvityksen mukaan vaikeuttaa myös se, että kuntien työntekijöiden keskuudessa mielikuvat ihmiskaupasta saattavat olla todellisuutta vastaamattomia, ja ihmiskauppa on monelle hyvin outo ja etäinen asia. Kaikilla sosiaali- ja terveydenhuollon toimipisteillä tai poliisilaitoksilla ei ole riittävää ammatillista osaamista ja ymmärrystä ihmiskauppailmiöstä. Kuntien sosiaali- ja terveystoimissa ei tiedetä riittävästi ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä ja siitä, että sieltä voi saada neuvoa ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen ja auttamiseen. Sosiaalitoimessa ei ole juurikaan tunnistettu uhreja, vaan heidät ohjataan useimmiten kuntien sosiaalitoimen asiakkaiksi auttamisjärjestelmästä. Kunnista on tehty vain yksittäisiä esityksiä auttamisjärjestelmään. Ihmiskaupan uhrien tunnistamista kunnissa voi hankaloittaa kuntien sosiaalityön suuri asiakaspaine, joka voi pahimmillaan johtaa siihen, ettei ihmiskaupan uhria haluta tai uskalleta tunnistaa. Kuntien työntekijät saattavat pelätä, että uhrin asioiden selvittely ja konkreettinen auttamistyö vievät liian suuren osan käytettävissä olevasta työajasta, ja siksi uhri saatetaan jättää tunnistamatta.

Turvapaikanhakijataustaisten ihmiskaupan uhrien kohdalla voi kestää pitkän aikaa ennen kuin asiakas haluaa tai kykenee kertomaan kokemuksistaan vastaanottokeskuksen työntekijälle. Selvityksessä korostui se, että luottamuksen rakentuminen on edellytys ihmiskaupan uhrien tunnistamiselle myös turvapaikanhakijoiden keskuudesta. Tunnistamista saattaa hankaloittaa se, että vastaanottokeskuksen asiakas saa niin nopeasti ajan turvapaikkapuhutteluun, ettei hänen mahdollista ihmiskaupan uhriksi joutumistaan ehditä ennen puhuttelua riittävästi selvittää.

Myös sosiaalitoimessa tuotiin esiin, että luottamuksen synnyttämisessä työntekijän ja erityisesti ulkomaalaistaustaisen asiakkaan välillä keskeistä on se, että työntekijä pitää sanansa ja tekee työtään mahdollisemman läpinäkyväksi. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että asiakas on itse mukana asiakastyön prosesseissa ja tietää, mitä hänestä kirjataan tietojärjestelmiin.

#### **VASTAANOTTOLAKI 36 § TOIPUMISAIKA**

##### **JÄ SEN OIKEUSVAIKUTUKSET:**

Suomen kansalaiselle tai ulkomaalaislain 40 §:ssä tarkoitettu tavoin laillisesti maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle ihmiskaupan uhrille voidaan auttamisjärjestelmään ottamista koskevan päätöksenteon yhteydessä antaa 30 vuorokauden mittainen toipumisaika. Toipumisaikaa voidaan jatkaa enintään 60 vuorokaudella, jos ihmiskaupan uhrin henkilökohtaiset olosuhteet sitä edellyttävät. Toipumisaika keskeytetään, jos uhri päätetään 38 f §:n nojalla poistaa auttamisjärjestelmästä.

Toipumisajan päätyttyä Joutsenon vastaanottokeskuksen johtajalla on velvollisuus ilmoittaa salassapitosäännösten estämättä poliisille ihmiskaupan uhrista ja päätöksestä, jolla uhri on otettu auttamisjärjestelmään, sekä 37 §:ssä tarkoitettut välttämättömät tiedot.

#### **ULKOMAALAIKLAKI 52 B § HARKINTA-AIKA ILMAN OLESKELU-OIKEUTTA MAASSA OLEVALLE IHMISKAUPAN UHRILLE:**

Ennen 52 a §:n mukaisen oleskeluluvan myöntämistä ihmiskaupan uhrille voidaan antaa vähintään kolmenkymmenen päivän ja enintään kuuden kuukauden harkinta-aika.

Selvityksessä tarkasteltiin myös harkinta- ja toipumisaikoja, niiden myöntämistä ja käytännön vaikutusta uhreihin. Selvityksessä ilmeni, että harkinta- ja toipumisaikoja on toistaiseksi myönnetty varsin vähän. Haastatellut järjestöjen edustajat suhtautuivat niihin jokseenkin kriittisesti: harkinta- ja toipumisaikasäännökset ja -menettelyt eivät toimi, eikä niiden tarkoitus toteudu. Järjestöjen edustajien mukaan harkinta- ja toipumisaikaa koskevat lain säännökset ja niiden soveltaminen eivät mahdollista aitoa harkintaa ja toipumista. Tämä johtuu siitä, että uhreja koskevat tiedot menevät auttamisjärjestelmästä joka tapauksessa

esitutkintaviranomaisille siitä riippumatta, mihin joh-  
topäätökseen uhri on harkinta- tai toipumisaikana  
tullut, ja kykeneekö tai uskaltaako hän kertoa koke-  
muksistaan esitutkintaviranomaisille ja käynnistää  
asiassa rikosprosessin.

Selvityksessä kävi myös ilmi, etteivät kaikki haastatel-  
luista esitutkintaviranomaisista ja syyttäjistä tiedoneet  
harkinta- tai toipumisaikoja koskevasta lainsäädännök-  
sistä. Jotkut rikosoikeusjärjestelmän toimijoista piti-  
vät harkinta- ja toipumisaikaa ongelmallisena syyte-  
tyn oikeusturvan näkökulmasta. Haastateltavat eivät  
kuitenkaan tuoneet esiin käytännön tilanteita tai tapa-  
uksia, joissa nämä huolet olisivat konkretisoituneet.

#### 4.2.4. IHMISKAUPAN UHRIEN AUTTAMINEN JA AVUN SAATAVUUS

Ihmiskaupan uhreilla on vastaanottolain mukaan eri-  
tyinen asema palvelujen saajana. Joutsenon vastaan-  
ottokeskus järjestää auttamistoimet sellaisille ihmis-  
kaupan uhreille, joilla ei ole kotikuntalaisia tarkoitet-  
tua kotikuntaa Suomessa. Kunnat vastaavat sellaisten  
ihmiskaupan uhrien auttamistoimien järjestämisestä,  
jotka ovat suomalaisia tai joilla on kotikuntalaisia tar-  
koitettu kotikunta Suomessa. Laissa auttamistoimilla  
tarkoitetaan ihmiskaupan uhreille tarkoitettuja palve-  
luja ja tukitoimia, jotka tarkemmin määritellään lain  
38 a §:ssä. Tässä selvityksessä auttamisjärjestelmäl-  
lä tarkoitetaan sitä Joutsenon vastaanottokeskuksen  
ja kuntien muodostamaa kokonaisuutta, jonka kaut-  
ta auttamistoimet ihmiskaupan uhreille järjestetään.  
Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmällä tarkoi-  
tetaan myös vastuuta koko järjestelmän ylläpidosta,  
koordinoinnista ja hallinnollisesta päätöksenteosta.

Kaikkia turvapaikanhakijataustaisia ihmiskaupan uh-  
reja ei sijoiteta Joutsenon vastaanottokeskukseen.  
Selvityksen mukaan turvapaikanhakijoiden autta-  
mistoimista vastaa Joutsenon vastaanottokeskuk-  
sen sijaan se vastaanottokeskus, johon uhri sijoite-  
taan. Auttamisjärjestelmän käsityksen mukaan nämä  
vastaanottokeskukset ovat vastuussa myös aut-  
tamistoimet sisältävien palvelusuunnitelmien laati-  
misesta niille auttamisjärjestelmän asiakkaille, jot-  
ka asuvat muissa vastaanottokeskuksissa. Vastaanot-  
tokeskuksiin sijoitettujen ihmiskaupan uhrien yhden-  
vertaisuutta auttamistoimien saajina tulisi parantaa  
suhteessa Joutsenon vastaanottokeskuksessa oleviin  
auttamisjärjestelmän asiakkaisiin.

Vastaanottolain uudistuksen myötä ihmiskaupan uh-  
rin auttamista koskevaa sääntelyä sovelletaan kaik-  
kiin ihmiskaupan uhreihin riippumatta siitä, onko  
heillä Suomessa kotikunta vai ei. Lain esitöissä tode-  
taan, että Joutsenon vastaanottokeskuksen ja kuntien  
auttamistoimia koskeva työnjako ja vastuu määrittyvät  
sen mukaan, onko henkilöllä kotikuntalaisia tarkoi-  
tettu kotikunta Suomessa vai ei. Selvityksen mukaan  
laki ja lain esityöt ovat kuitenkin jossain määrin epä-  
selviä sen suhteen, mitä auttamisjärjestelmällä tar-  
kalleen tarkoitetaan, miten auttamistoimet kunnis-  
sa järjestetään ja mikä on Joutsenon vastaanottokes-  
kuksen rooli liittyen kunnissa tapahtuvaan auttamis-  
työhön.

Selvityksessä vastaanottolakia tulkitaan niin, että ih-  
miskaupan uhrien auttamisjärjestelmä muodostuu ko-  
konaisuudesta, jossa on kaksi järjestelyvastuussa ole-  
vaa viranomaistahoa: Joutsenon vastaanottokeskus  
ja kunnat. Selvitys osoittaa, että lainsäädäntötasol-  
la Joutsenon vastaanottokeskuksen ja kuntien keski-  
näinen asema on epätasa-arvoinen. Lainsäädäntö an-  
taa kunnille vastuun järjestää auttamistoimet suoma-  
laisille ja kuntapaikan omaaville ihmiskaupan uhreille,  
mutta sääntely on sijoitettu sellaiseen lakiin, jota kun-  
tien sosiaali- ja terveystoimen ammattihenkilöt eivät  
päivittäisessä työssään yleensä sovelle. Lain sovelta-  
mista vaikeuttaa se, ettei sosiaali- ja terveysministeriö  
ole ohjeistanut kuntia auttamistoimien järjestämisestä,  
kuten vastaanottolain esitöissä ehdotettiin.

Suomi poikkeaa monista muista Euroopan maista sii-  
nä, että järjestöjen rooli ihmiskaupan uhrien auttamis-  
sessa on melko pieni ja auttaminen on rakennettu vi-  
ranomaistoiminnan varaan. Useissa Euroopan mais-  
sa ihmiskaupan uhreille palvelut tuottaa ihmiskau-  
pan uhrien auttamiseen erikoistuneet kansalaisjär-  
jestöt. Apu pitää usein sisällään ympärivuorokautisen  
tuetun asumisen, sosiaali- ja terveystoimen palvelut ja uh-  
rin psyykkisen tuen. Viranomaisvetoisessa auttamis-  
mallissa on hyvät puolensa: rahoitus on suhteellisen  
varmalla pohjalla ja työt tehdään virkavastuulla. Vi-  
ranomaisten työ on kohtuullisen läpinäkyvää, sitä voi-  
daan valvoa helpommin kuin kansalaisjärjestöjen te-  
kemää työtä, ja viranomaistoiminnan epäkohtiin voi-  
daan puuttua muun muassa siksi, että viranomaiset  
tekevät valituskelpoisia hallintopäätöksiä.

Toisaalta selvitys osoittaa, etteivät kaikki ihmiskaupan uhrit saa apua. Haastatteluaineiston mukaan osa ihmiskaupan uhreista ei hakeudu auttamisjärjestelmään. Viranomaistyönä tehtävä ihmiskaupan uhrien auttaminen voi monelle uhrille olla pelottavaa. Uhrit ovat saattaneet elää yhteiskunnan marginaalissa pitkään, he ovat saattaneet itse syyllistyä rikoksiin, ja heidän voi olla vaikea luottaa viranomaisiin. Uhrit voivat kokea hyväksikäytön uhriksi joutumisen häpeällisenä, jolloin kynnyksellä kertoma omista kokemuksista viranomaisille voi olla korkea.

Selvityksessä käy ilmi, että järjestöjen palvelujen piirissä on uhreja, jotka eivät uskalla hakea apua auttamisjärjestelmästä myöskään siitä syystä, että voimassa oleva lainsäädäntö ja sen soveltamiskäytäntö ovat kytkeneet auttamisen tosiasiallisen saannin ja keston tiiviisti yhteen rikosprosessin käynnistymisen ja jatkumisen sekä prosessin lopputuloksen kanssa. Selvityksen mukaan tällä kytköksellä näyttää olevan vaikutuksia siihen, kuka uskaltaa hakeutua auttamisjärjestelmän ja siten viranomaisavun piiriin.

Auttamisjärjestelmän ulkopuolelle jäävät ihmiskaupan uhrit ovat suuressa riskissä joutua uudelleen uhriksi, ja heidän hyväksikäyttönsä saattaa jatkua riittävien palvelujen puuttuessa. Uhrit ja heidän mahdolliset lapsensa ovat alttiita erilaisille hyväksikäytön muodoille.

Selvityksen perusteella yksi mahdollisuus tukea näitä henkilöitä, saada heidän hyväksikäyttönsä loppumaan ja ehkäistä heidän uudelleen uhriksi joutumistaan olisi vahvistaa järjestöjen toimintaedellytyksiä. Järjestöillä on merkittävä rooli ihmiskaupan uhrien auttajina, mutta lainsäädännön ja rakenteiden tasolla asemaa ei ole riittävän hyvin tunnustettu. Järjestöjen mahdollisuutta auttaa uhreja ei tällä hetkellä hyödynnetä täysimääräisesti. Järjestöt voisivat myös toimia uhrien ja viranomaisten välisenä siltana ja siten vahvistaa uhrien luottamusta viranomaisiin kohtaan. On yhteiskunnallisesti tärkeää, että uhrit olisivat jonkin avun piirissä sen sijaan, että he elävät täysin virallisen yhteiskunnan ulkopuolella.

#### 4.2.5. UHRIEN AUTTAMISTYÖ

Selvityksen mukaan auttamisjärjestelmän tekemälle työlle on selkeä tarve. Useimmat selvityksessä haastatellut pitivät ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän olemassaoloa hyvänä asiana. On tärkeää, että on olemassa taho, jolla on syvällistä asiantuntemusta ihmiskaupan uhrien auttamistyöstä ja tietoa, mitä ihmiskaupan uhrit tarvitsevat ja miten näihin tarpeisiin tulisi vastata. Erityisesti esitutkintaviranomaiset kiittivät auttamisjärjestelmää ja pitivät yhteistyötä toimivana. Haastatellut esitutkintaviranomaiset korostivat, että auttamisjärjestelmä tukee poliisin työtä pitämällä huolta ihmiskaupan uhrista, jotta poliisi voi keskittyä

#### AUTTAMISTOIMIEN JÄRJESTÄMINEN IHMISKAUPAN UHREILLE

KUNTA	JOUTSENON VASTAANOTTOKESKUS (auttamisjärjestelmä)	VASTAANOTTOKESKUS
<b>Kotikuntalaiset</b> <i>Esimerkkejä näistä:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Suomen kansalaiset</li> <li>• EU-kansalaiset</li> <li>• Jatkuvaluontoisen oleskeluluvan haltijat</li> </ul>	<b>Ei-kotikuntalaiset</b> <i>Esimerkkejä näistä:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kolmansien maiden kansalaiset</li> <li>• Paperittomat</li> <li>• Turvapaikanhakijat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Turvapaikanhakijat</li> </ul>

Kunnat ovat vastuussa niiden ihmiskaupan uhrien auttamistoimien järjestämisestä, joilla on kotikunta. Joutsenon vastaanottokeskus on vastuussa niiden ihmiskaupan uhrien auttamistoimien järjestämisestä, joilla ei ole kotikuntaa. Turvapaikanhakijat saavat perusauttamistimet heidät majoittavasta vastaanottokeskuksesta (majoitus, sosiaali- ja terveyspalvelut ja vastaanottoraha). Joutsenon vastaanottokeskus voi turvapaikanhakijoille järjestää uhrisemasta johtuvia auttamistoimia. Kuvassa eri uhriryhmät ovat vain esimerkkejä.





ulkopuolella. Myös haastatellut vastaanottokeskusten työntekijät toivat esiin tarpeen pienemmille vastaanottokeskuksille, joissa henkilökunta olisi erikoistunut ihmiskaupan uhrien auttamiseen ja joissa olisi enemmän resursseja perehtyä asiakkaan tilanteeseen.

Mahdollisuus tehdä työtä on tärkeää ihmiskaupan uhrien toipumisen ja elämän merkityksellisyyden kannalta. Monet lain säännökset kuitenkin vaikeuttavat ihmiskaupan uhrien mahdollisuuksia integroitua työelämäänsä. Selvityksessä tuli ilmi useita muitakin haasteita, jotka koskevat muitakin turvapaikanhakijoita. Esimerkiksi kielteinen turvapaikkapäätös katkaisee työnteko-oikeuden niissäkin tapauksissa, joissa henkilö laittaa vireille uuden turvapaikkahakemuksen. Työntekoa ja sen vastaanottamista hankaloittaa oleskelulupaprosessin vireillä ollessa se, että lapset eivät yleensä saa kunnallista päivähoitopaikkaa, jos vanhemmalla ei ole jatkuvaluonteista oleskelulupaa. Lisäksi ihmiskaupan uhreilla on riski tulla hyväksikäytetyksi suomalaisilla työmarkkinoilla, koska he eivät yleensä tunne viranomaisjärjestelmää tai omia ja työnantajan oikeuksia ja velvollisuuksia. Työssä hyväksikäytetyt ihmiskaupan uhrit vaikuttavat selvityksen perusteella kotoutuvan ja työllistyvän helpommin kuin ulkomaalaistaustaiset seksuaalisesti hyväksikäytetyt uhrit. Tämä saattaa johtua seksuaalisen hyväksikäytön aiheuttamasta psyykkisestä oireitumisesta.

Selvityksen mukaan enemmistö ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkaista oli selvityksen teko hetkellä turvapaikanhakijataustaisia. Turvapaikanhakijoiden osuus auttamisjärjestelmän asiakkaista selittyy varmasti osin maailmantilanteen muutoksella ja turvapaikanhakijoiden ja siirtolaisten määrän yleisellä lisääntymisellä Euroopan unionin alueella. Selvityksen mukaan turvapaikkaprosessissa on myös sellaisia henkilöitä, jotka voisivat hakea ensisijaisesti oleskelulupaa ihmiskaupan uhrina ja asiakkuutta ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä.

Auttamisjärjestelmä tarjoaa turvapaikanhakijataustaisille uhreille hyvin vähän siihen nähden, mitä palveluita he saavat joka tapauksessa turvapaikanhakijoina. Selvityksessä kävi ilmi, että keskeiseksi ja konkreettiseksi auttamisjärjestelmän tarjoamaksi hyödyksi haastatellut vastaanottokeskusten työntekijät näkivät psykiatrisen ja psykologisen avun ja niihin liitty-

vät palvelut, joita auttamisjärjestelmä voi hankkia asiakkailleen. Haastatellut vastaanottokeskusten työntekijät eivät kuitenkaan nähneet auttamisjärjestelmän tarjoamaa hyötyä asiakkailleen merkittävän siihen nähden, mitä he saavat jo vastaanottokeskuksesta turvapaikanhakijoina. Toisaalta ihmiskaupan uhriksi saattaa olla psyykkisen avun tarve, mutta vastaanottokeskuksissa (etenkin transit-keskuksissa ja säilönottoyksiköissä) ei ole mahdollista tarjota heille etenkään pitkäkestoisempaa hoitoa tai terapiaa.

Selvityksen mukaan auttamisjärjestelmässä olleita ihmiskaupan uhreja on palautettu joko Dublin-asetuksen tai kielteisen turvapaikka- tai oleskelulupapäätöksen jälkeen kotimaahansa tai johonkin toiseen maahan Euroopan unionin sisällä. Näissä tilanteissa auttamisjärjestelmä on pyrkinyt järjestämään turvallisen ja tuetun paluun henkilölle, mutta tätä on vaikeuttanut se, että maastapoistamispäätös on pantu täytäntöön hyvin nopeasti. Auttamisjärjestelmä ei ole näissä tilanteissa aina ehtinyt järjestää asiakkaalleen riittäviä tukirakenteita vastaanottavaan maahan. Asiakkaalle on pyritty antamaan niiden viranomaisten tai järjestöjen yhteystiedot, jotka vastaanottavassa maassa työskentelevät ihmiskaupan uhrien parissa. Auttamisjärjestelmä pyrkii tekemään näiden uhrien kohdalla varsinaisen tunnistamispäätöksen, jonka se toivoo edistävän maasta poistettavan henkilön ihmiskaupan uhreille tarkoitettuihin palveluihin pääsemistä vastaanottavassa valtiossa. Auttamisjärjestelmän toimivalta ulottuu vain Suomen rajojen sisäpuolelle.

Auttamisjärjestelmä poistaa asiakkaan auttamisjärjestelmästä, jos henkilö poistuu tai hänet poistetaan maasta tai henkilö itse haluaa pois auttamisjärjestelmästä tai on kadonnut. Auttamisjärjestelmä poistaa asiakkaan palvelujen piiristä myös silloin, jos se katsoo, että asiakkaan asiat hoituvat kunnassa hyvin ja hänen arkensa on vakiintunut niin, ettei hän tarvitse enää auttamisjärjestelmän tarjoamia erityispalveluita. Se, että henkilö siirtyy kuntaan, ei kuitenkaan selälaisenaan ole lainmukainen poistamisperuste. Ennen poistamista auttamisjärjestelmän tulisi yhteistyössä uhria auttavien tahojen kanssa varmistua siitä, ettei asiakas enää tarvitse ELY-korvattavia palveluja toipumisensa tueksi. Poistamisen yhteydestä rikosprosessiin palataan johtopäätöksissä jäljempänä.

#### 4.2.6. IHMISKAUPAN UHRIEN AUTTAMINEN KUNNISSA

Selvityksessä kiinnitettiin erityistä huomiota ihmiskaupan uhrien auttamiseen kunnissa. Kuntien tekemää auttamistyötä ei ole aikaisemmin Suomessa tutkittu. Kuten aiemmin on todettu, kaksijakoisessa auttamismallissa kuntien sosiaali- ja terveystoimi järjestää palvelut ihmiskaupan uhreille, jotka ovat suomalaisia ja heille, jotka saavat oleskeluluvan myötä oikeuden kuntapaikkaan. Kunnat ovat siten järjestämisvastuussa ihmiskaupan uhrien palveluista kaikille kuntalaisille. Joutsenon auttamisjärjestelmä voi neuvoa kuntia ihmiskauppailmiön erityispiirteistä, ihmiskaupan uhrien erityistarpeista ja palveluja toteuttavista tahoista.

Selvitys osoittaa, että sosiaali- ja terveysministeriön rooli on muodostunut auttamistyön kokonaisuudessa varsin vaatimattomaksi. Asiakirja- ja haastatteluai-neistosta ilmeni, että sosiaali- ja terveysministeriö on nähnyt ihmiskaupan enemmänkin sisäiseen turvallisuuteen liittyvänä kysymyksenä ja siten sisäministeriön hallinnonalan alaisena asiana. Auttamista myös säännellään sisäministeriön hallinnonalan alaisessa lainsäädännössä. Sosiaali- ja terveysministeriö ei ole auttamista koskevan lainsäädäntöryhmän ehdotuksesta ja eduskunnan vaatimuksesta huolimatta ohjeistanut kuntien sosiaalitointa ihmiskaupan uhrien auttamisesta. Kuntaliitto on antanut kunnille yleiskirjeen ihmiskaupan uhrien auttamisesta vuonna 2016. Tämä ei selvityksen mukaan kuitenkaan ole jalkautunut käytännön työtä tekeville sosiaali- ja terveystoimen ammattilaisille.

Selvityksessä ilmeni, että ihmiskaupan uhrien auttamisen sääntely nimenomaan vastaanotolaissa ei ole täysin toimiva ratkaisu etenkin, kun otetaan huomioon kuntien asiakkaina olevat ihmiskaupan uhrit. Kuntien työntekijät eivät yleensä sovelta vastaanottolakiä työssään, vaan ensisijaisesti sosiaalihuoltolakiä. Tämä näyttäytyy ongelmana uhrien palvelujen saannissa. Haastattelujen perusteella kuntien sosiaaliryöntekijät näkevät ihmiskaupan uhrit pääosin samanlaisina asiakkaina kuin kaikki muutkin sosiaalitoimen asiakkaat. Ihmiskaupan uhrit saavat siten samat palvelut kuin kuka tahansa kuntalainen. Kuntien sosiaali- ja terveystoimen työntekijät aina tiedä vastaanottolain olemassaolosta. Siten he eivät tiedä, että

ihmiskaupan uhreilla on erityisasema palvelujen saajina ja että palveluita olisi mahdollista järjestää vastaanottolain perusteella yleisen sosiaali- ja terveydenhuollon säädösten tarjoamien palvelujen lisäksi. Näistä syistä johtuen vastaanottolain käytännön velvoittavuus on heikko, ja se vaarantaa suomalaisten ja Suomessa pysyvämmien asuvien ihmiskaupan uhrien erityisaseman palvelujen saajana.

Esimerkkinä vastaanottolain heikosta tunnettuudesta on se, ettei selvityksen aineistossa ole yhtään sosiaalitoimen päätöstä, jossa kunnan sosiaalitoimi olisi viitannut vastaanottolakiin tehdessään päätöksen asiakkaalle ostettavasta palvelusta. Vastaanottolaki velvoittaa kuntia järjestämään ihmiskaupan uhreille palveluita joko ostopalveluina tai oman palveluntuotantonsa kautta. Selvityksessä tulee esiin esimerkkejä, joissa kuntien sosiaali- ja terveystoimen asiakkaana olevilla ihmiskaupan uhreilla olisi ollut tarve erikoissairaanhoidon palveluihin, mutta kunta oli evännyt oikeuden palveluihin, koska se oli katsonut, ettei kyseisiä palveluita voida yleisen sosiaalihuoltolain puitteissa antaa. Vastaanottolain mukaan kyseisten erikoispalveluiden järjestäminen ostopalveluna olisi kuitenkin ollut mahdollista vastaanottolain perusteella. Vastaanottolaki mahdollistaa palveluiden järjestämisen esimerkiksi ostopalveluna, ja kunnilla on oikeus hakea korvausta valtiolta (ELY-keskus) näistä kustannuksista. Tämä koskee esimerkiksi terapiapalveluita.

Kuntien työntekijät eivät tunne vastaanottolakiä, sen sisältöä ja velvoittavuutta. Lisäksi vastaanottolain suhde sosiaali- ja terveydenhuollon yleislainsäädäntöön on kuntien sosiaali- ja terveydenhuoltoalojen toimijoille epäselvä. Kansainvälisen ja EU-oikeuden mukaan valtioiden tulee kuitenkin turvata ihmiskaupan uhreille tietyt palvelut. Tämän selvityksen haastattelujen ja asiakirja-aineiston pohjalta näyttää, ettei tämä erityisasema aina toteudu, eivätkä uhrit aina saa palveluja, joihin he olisivat oikeutettuja. Tästä syystä ihmiskaupan uhrien asemaa palvelujen saajana tulee selkiyttää ja palvelujen saantia parantaa.

Suomalaisessa kuntajärjestelmässä uhreja autetaan järjestelmän ehdoilla. Asiakirja-aineiston perusteella järkevää palvelurakennetta on vaikea sovittaa vakavasti traumatisoituneiden, usein ulkomaalaistaustaisten ihmiskaupan uhrien palvelutarpeisiin. Asiakkaat tun-



#### 4.2.7. AUTTAMISEN KYTKEMINEN RIKOSPROSESSIIN

Ihmiskaupan uhreja koskeva lainsäädäntö ja sen tämänhetkinen soveltaminen osoittavat, että auttamisjärjestelmä voi parhaiten auttaa niitä uhreja, joiden rikosprosessi etenee ja joiden asiassa voidaan saada ihmiskauppatuomio. Jos ihmiskaupan uhri ei uskalla hakeutua viranomaisavun piiriin, rikosprosessissa ei saada riittävää näyttöä ihmiskaupparikoksesta tai tuomioistuimien ei tuomitse vastaajia ihmiskaupasta. Silloin uhri jää viranomaisavun ulkopuolelle tai hänet poistetaan auttamisjärjestelmästä. Selvitys osoittaa, että Suomessa on henkilöitä, joilla on vakavasta ihmiskaupan piirteistä sisältävästä hyväksikäytöstä johtuva avuntarve, mutta jotka eivät saa riittävää apua, ohjautu tai pääse viranomaisavun piiriin. Ihmiskaupan uhrien auttaminen on Suomessa viranomais toimintaa. Järjestöjen toimintaedellytykset ovat tällä hetkellä riittämättömät vastaamaan niiden uhrien palvelutarpeisiin, jotka eivät alun perin pääse viranomaisavun piiriin tai jotka poistetaan auttamisjärjestelmästä.

Selvitys osoittaa, että auttamisjärjestelmän tarjoama viranomaisapu ei tavoita kaikkia apua tarvitsevia ihmiskaupan uhreja. Vahva kytkös auttamisen ja rikosprosessin välillä johtaa siihen, että auttamisjärjestelmästä on muodostunut korostuneesti ihmiskaupparikoksen asianomistajia auttava taho. Selvitys osoittaa, että vastaanottolaki ja sen soveltamiskäytäntö saattavat olla ristiriidassa kansainvälisen ja EU-oikeuden kanssa. Kansainvälisen sääntelyn nojalla apua on mahdollista rajata esimerkiksi keston osalta sillä perustella, onko henkilöllä oikeutta oleskella maassa ja ryhtyä uhri yhteistyöhön viranomaisien kanssa ihmiskaupaan syyllistyneiden vastuuseen asettamiseksi. Maassa laillisesti oleskelevien ja esimerkiksi suomalaisten uhrien auttamisen vahva kytkeminen rikosprosessiin on kansainvälisen ja EU-oikeuden valossa selvästi ongelmallisempaa.

Kansainvälinen ja EU-oikeus on aina jossain määrin tulkinnanvaraista. Selvää on se, että kansainväliset veloitteet kieltävät sen, että uhrille annettavan avun ehdoksi asetetaan uhrin halu tai kyky ryhtyä rikosprosessiin. Tämän voi määräysten ihmiskaupan uhrien auttamista ja suojelua korostavan kokonaisuuden valossa tulkita tarkoittavan sitä, ettei rikosprosessin

käynnistymistä ylipäänsä saa asettaa avun saamisen ehdoksi (etenkään) niiden uhrien kohdalla, joilla on oikeus oleskella maassa tai jotka ovat Suomen kansalaisia. Kansainvälisten veloitteiden valossa on myös selvää, ettei tunnistamisprosessin (varsinainen tunnistaminen) päättymisen edellytyksenä ole se, onko asia käynnistetty esitutkinta tai johtaako se langettavaan ihmiskauppatuomioon. Myös Suomen kansallisessa lainsäädännössä ja sen esitöissä lähtökohtana on, että henkilö voi jäädä auttamisjärjestelmään ja saada auttamistoimia, vaikka esitutkinta ihmiskaupparikoksesta olisi syystä tai toisesta päättynyt.

Ongelma kansainvälisen ja EU-oikeuden näkökulmasta liittyy ensisijaisesti siihen selvityksen aineistosta esiin tulevaan tietoon, jonka mukaan moni ihmiskaupan uhri ei nykyisen lainsäädännön ja sen soveltamiskäytännön seurauksena joko pääse viranomaisavun piiriin tai putoaa sieltä pois. Kun tähän kokonaisuuteen lisätään se, ettei tarjolla näytä olevan riittävää apua viranomaisavun ulkopuolelle jääville ihmiskaupan uhreille, ei oikeustila ole täysin sopusoinnussa Suomea sitovan kansainvälisen ja EU-oikeuden kanssa.

Auttamisjärjestelmän keskeisin lainsäädäntöön ja sen soveltamiseen liittyvä ongelma koskee selvityksen mukaan auttamisjärjestelmästä poistamista. Auttamisjärjestelmästä poistaminen nojaa tällä hetkellä rikosprosessin lopputulokseen. Poistamisperusteina auttamisjärjestelmästä on käytetty sitä, että tutkintanimike vaihtuu ihmiskaupasta toiseen nimikkeeseen, syyte nostetaan toisesta rikoksesta tai tuomioistuimien hylkää ihmiskauppsytytteet. Yli kolmasosa auttamisjärjestelmän asiakkuuksien päättymisistä vuosina 2014–2016 on johtunut siitä, että esitutkinnassa tai syyteharkinnassa rikosnimikkeeksi on valikoitunut jokin muu kuin ihmiskauppa. Selvityksen asiakirja-aineisto osoittaa, että ihmiskaupaa koskevan esitutkintaproessin päättymisen eli se, ettei syytettä nosteta ihmiskaupasta tai se, ettei tuomioistuimien tuomitse rikosasian vastaajia ihmiskaupasta, johtaa uhrin poistamiseen auttamisjärjestelmästä.

Selvityksen mukaan auttamisjärjestelmässä katsotaan, että jos esitutkintaviranomainen tutkii rikosta jollain muulla nimikkeellä kuin ihmiskauppa tai rikosnimike vaihtuu esitutkinnassa tai syyteharkinnassa ihmiskaupasta joksikin muuksi rikokseksi, asiakas

pitää poistaa auttamisjärjestelmästä. Auttamisjärjestelmän edustajien haastattelut vahvistivat sitä käsitystä, ettei uhrin avuntarve ole keskeinen peruste, jonka perusteella poistamispäätös tehdään. Auttamisjärjestelmä antaa huomattavan paljon painoarvoa poliisin ja syyttäjän tekemälle rikosnimikkeeseen valinnalle. Uhri poistetaan auttamisjärjestelmästä lähes automaattisesti, jos rikosnimike joko esitutkinnan aikana tai syyteharkinnassa muuttuu ihmiskaupasta johonkin toiseen nimikkeeseen. Samaan aikaan niin auttamisjärjestelmän edustajat kuin rikosoikeusjärjestelmän edustajat kuitenkin toivat haastatteluissa esiin sen, ettei esitutkintaviranomainen ota esitutkinnassa kantaa siihen, onko ihmiskaupparikos tapahtunut vai ei, vaan voiko asiaa tutkia ja saada siitä riittävästi näyttöä, jotta asia voidaan saattaa syyteharkintaan ja tuomioistuimeen ratkaistavaksi.

Haastatellut esitutkintaviranomaiset ja syyttäjät olivat hämmästyneitä siitä, että heidän päätöksellään rikosprosessin käynnistämisestä tai etenemisestä on niinkin huomattava merkitys siihen, saako ihmiskaupan uhri apua vai ei. Haastatellut rikosoikeusjärjestelmän edustajat esittivät, että heidän tehtävänsä on arvioida ihmiskaupparikoksen rikosoikeudellista näyttöä ja sen riittävyttä. Suurin osa heistä myös oletti, että rikosprosessin eteneminen ja siinä tehdyt päätökset ovat erillään auttamistoimista ja uhrin oikeudesta apuun. He myös korostivat, että heidän perustehtävänään on kerätä näyttöä epäilyistä rikoksesta ja toteuttaa rikosvastuuta. Esitutkintaviranomaiset ja syyttäjät eivät aina tunnu tietävän päätöksensä seurauksia uhrin avunsaantiin. Ne esitutkintaviranomaiset ja syyttäjät, jotka ovat tietoisia tästä yhteydestä, kertoivat kantavansa suurta vastuuta yksittäisten, usein haavoittuvassa asemassa olevien, henkilöiden avun saannista.

Vaikka esitutkinta ihmiskaupasta päättyisi, syytettä ihmiskaupasta ei nostettaisi tai tuomiota ei langettaisi ihmiskaupasta, voi tutkinta selvityksen mukaan kuitenkin edelleen jatkua eri nimikkeellä tai syyte voidaan nostaa tai tuomio langettaa jostakin muusta rikoksesta. Haasteellisena uhrien näkökulmasta näyttäytyy se, että silloin henkilö poistetaan auttamisjärjestelmästä. Hänet on otettu ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään siitä syystä, että hänen uskotaan joutuneen vakavan työperäisen, seksuaalisen tai muun hyväksikäytön kohteeksi, ja auttamisjärjestelmä on arvioinut hänen olevan hyväksikäytöstä johtuen

avun tarpeessa. Syyt ottaa henkilö auttamisjärjestelmään eivät välttämättä ole kadonneet, vaikka asiaa on rikosoikeudellisesti arvioitu eri tavoin auttamisjärjestelmään ottamisen jälkeen.

Rikosprosessin päättyminen ihmiskauppanimikkeellä tai kokonaan voi johtua myös siitä, ettei näyttöä ole saatavilla tai tekijää ei voida tavoittaa. Tämä ei tarkoita sitä, etteikö henkilö edelleen voisi olla ihmiskaupparikoksen uhri. Tämä todetaan myös vastaanottolain esitöissä. Rikosoikeusjärjestelmässä vallitsee laillisuusperiaate ja syyttömyysolettama. Rikosoikeusjärjestelmä rakentuu rikoksesta epäillyn ja syytetyn oikeusturvan takaamiselle. Rikosoikeuden periaatteet näyttävät kuitenkin määrittävän rajat myös ihmiskaupan uhrien auttamiselle. Käytännössä tämä johtaa siihen, että oikeutettu pyrkimys taata vastaajan oikeusturva rikosprosessissa määrittelee paradoksaalisesti myös sen, saako rikoksen uhri apua vai ei.

Esitutkinnan rajoittamis- tai keskeyttämisspäätökset tehdään monista eri syistä, esimerkiksi näytön puuttuessa tai kustannusperusteista johtuen. Esitutkintaviranomaiset eivät yleensä päätöksissään suoranaisesti ota kantaa siihen, onko kyseisen tutkinnan kohteena oleva rikos nimenomaisesti ihmiskaupparikos. Esitutkintaviranomaiset ottavat kantaa siihen, onko rikoksesta saatavilla näyttöä. Käytännössä tämä näytön puute voi johtua siitä, ettei vastaajaa voida kuulla, asialle ei ole todistajia tai heitä ei saada henkilöityä, asiakirjatodistelu on vähäistä esimerkiksi asiakirjojen tuhoamisen tai väärentämisen takia tai kyse on niin kauan aikaa sitten tapahtuneista asioista, ettei tapahtumien kulkua voida käytännössä osoittaa. Myös muu asiaa tukeva todistelu voi puuttua. Esimerkiksi jos rikosta tutkitaan jälkikäteisesti, eli rikos on jo tapahtunut eikä enää jatku, muun tukevan näytön hankkiminen voi olla mahdotonta esimerkiksi televalvonnan keinoin. Näyttö lepää siksi näissä tilanteissa erityisen korostuneesti asianomistajan kertomuksen varassa. Vaikka kertomus olisi kuinka yksityiskohtainen tahansa, kertomus ei välttämättä riitä yksinomaiseksi todistusaineistoksi, jos vastaajaa ei saada paikalle tai jos vastaaja valehtelee. Tällöin kyseessä on sana vastaan -tilanne. Esitutkinnan rajoittamis- tai keskeyttämisspäätös ei siis välttämättä tarkoita sitä, että asianomistajan väittämää ihmiskaupparikosta ei olisi tapahtunut.

Auttamisjärjestelmä tulisi ennen kaikkea nähdä uhrin tarvitsemia tukipalveluita – kuten sosiaali- ja terveyspalveluita – tarjoavana toimijana. Auttamisjärjestelmän keskeinen vastaanottolaissa määritelty tehtävä on palvelujen järjestäminen ja tuottaminen niitä tarvitseville asiakkailleen. Näin ollen auttamisjärjestelmässä tulisi olla riittävä osaaminen ja toimivalta arvioida sitä, kuka on ihmiskaupan uhriksi joutumistaan johtuen avun tarpeessa riippumatta rikosprosessista ja sen etenemisestä. Samalla tavalla kuin arvioidaan auttamisjärjestelmässä olevien asiakkaiden palveluntarvetta, myös auttamisjärjestelmästä poistamisen aktualisoituessa esimerkiksi rikosprosessin päättyessä tulisi asiakkaan avuntarvetta arvioida. Poistamispäätökseen liittyvää uhrin kokonaistilanteen arviota ei tulisi tehdä pelkästään hallinnollisena prosessina, vaan siinä tulee olla mukana uhrin kanssa työskennelleet toimijat. Arvio tulisi tehdä yhteistyössä kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijoiden, vastaanottokeskusten sekä uhreja auttavien järjestöjen kanssa. Tämä edellyttää, että auttamisjärjestelmässä on myös riittävä osaaminen tehdä uhrin henkilökohtaisen tilanteen kokonaisarvio.

Selvityksen perusteella on ilmeistä, ettei auttamisjärjestelmä tällaisenaan kykene tavoittamaan sellaisia uhreja, jotka eivät uskalla kertoa kokemastaan hyväksikäytöstä ja väkivallasta esitutkintaviranomaisille. Tieto auttamisjärjestelmään ottamisesta menee aina esitutkintaviranomaisille. Kiinteä yhteys auttamisjärjestelmän ja rikosprosessin välillä näyttää selvityksen mukaan estävän ihmiskaupan uhreja hakeutumasta viranomaisavun piiriin. Näiden uhrien auttaminen näyttää jäävän kansalaisjärjestöjen rajallisen avun varaan. Auttamisjärjestelmä tulkitsee vastaanottolakeja niin, että uhri poistetaan auttamisjärjestelmästä, jos rikosasiassa ei edetä tai siinä ei saada tuomiota ihmiskaupasta. Näin ollen osa uhreista näyttää jäävän avun ulkopuolelle silloinkin, kun uhri on ollut valmis yhteistyöhön viranomaisten kanssa ja kertonut kokemuksistaan esitutkintaviranomaisille ja on kokemuksistaan johtuen avun tarpeessa.

#### 4.2.8. HANKKEESSA ANNETUT SUOSITUKSET

Selvityksen perusteella yksi keskeisin haaste liittyy ennen kaikkea suomalaisten ja muiden kunnissa pysyvämmiin asuvien ihmiskaupan uhrien auttamiseen. Ihmiskaupan vastainen työ on kunnissa vaihtelevaa. Se nojaa vahvasti yksittäisiin työntekijöihin, heidän osaamiseensa ja kykyynsä puuttua ja käsitellä ihmiskauppaa ja sen uhreja. Toisaalta auttamisen vahva kytkentä rikosprosessiin ja sen lopputulokseen näyttää aineiston perusteella johtavan siihen, että osa apua tarvitsevista ihmiskaupan uhreista jää viranomaisavun ulkopuolelle.

Selvityksen perusteella voidaan todeta, etteivät vuonna 2015 voimaan tulleet vastaanottolain muutokset näytä ainakaan merkittävältä osin ratkaisseen ihmiskaupan uhrien auttamisessa aikaisemmin havaittuja ongelmia, jotka liittyivät ennen kaikkea uhrien yhdenvertaisuuteen palveluiden saajina sekä uhrien ohjautuvuuteen viranomaisavun piiriin. Ihmiskaupan uhrien auttamista koskeva vastaanottolaki ja sen soveltamiskäytäntö saattavat olla ristiriidassa kansainvälisen ja EU-oikeuden kanssa.

Ihmiskaupan uhrien auttaminen Suomessa perustuu kahden järjestämisvastuussa olevan viranomais-toimijan malliin, Joutsenon vastaanottokeskuksen ja kuntien. Suuri osa ihmiskaupan auttamisjärjestelmään ohjautuneista uhreista on viime vuosina ollut turvapaikanhakijataustaisia. Auttamisesta säännelään vastaanottolaissa ja uhrien auttamisesta vastaava taho on sijoitettu turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskukseen. Tämä saattaa osaltaan selittää sitä, että auttamisjärjestelmään ohjautuu herkästi etenkin turvapaikanhakijoita. Toki tähän vaikuttaa myös se, että turvapaikanhakijoiden määrä on viime vuosina ollut suuri.

Turvapaikanhakijataustaiset ihmiskaupan uhrit ovat käytännössä kahden, osittain päällekkäisen tukijärjestelmän piirissä. Tästä huolimatta näyttää siltä, että he eivät välttämättä aina saa ihmiskaupan uhrin erityisasemasta johtuvia palveluja. Toisaalta turvapaikanhakijoiden tuen saamista vahvistaa se, että viranomaisauttajat, kuten vastaanottokeskusten sosiaalityöntekijät ja Joutsenon vastaanottokeskuksen työntekijät, soveltavat työkseen vastaanottolakeja ja laki on heille entuudestaan tuttu. Toisaalta annettuja







### 4.3. IHMISKAUPAN UHRIN OIKEUS OLESKELULUPAAN JA UDELLEEN UHRIKSI JOUTUMISEN RISKIN ARVIOINTI OSANA MAASTAPOISTAMISEN MENETELLYÄ

Ulkomaalaislakiin lisättiin vuonna 2006 erityinen oleskelulupaperuste ihmiskaupan uhreille. Lupa myönnetään tilapäisenä tutkinnallisista tai oikeuskäsittelyyn liittyvistä syistä. Olennaista on, että viranomaisen saa ihmiskaupan uhrilta rikostorjunnan kannalta merkityksellisiä tietoja rikollisista, rikoksista ja rikoksen teko-olosuhteista ja että tietoa voidaan tehokkaasti hyödyntää rikostiedustelussa ja rikosten esitutkinnassa (HE 32/2006 vp). Pykälän 2 momentin mukaan oleskelulupa voidaan tietyin edellytyksin myöntää jatkuvana erityisen haavoittuvassa asemassa olevalle ihmiskaupan uhrille kokonaisharkinnan jälkeen. Ihmiskaupan uhrille voidaan myöntää oleskelulupa myös yksilöllisestä inhimillisestä syystä ulkomaalaislain 52 §:n perusteella. Harkinnan asiassa tekee ensivaiheessa Maahanmuuttovirasto.

Vuosien saatossa valtuutettu on yhteistyössä Maahanmuuttoviraston kanssa pyrkinyt vahvistamaan viraston henkilöstön osaamista ihmiskaupan tunnistamisessa, uhrien auttamisjärjestelmään ohjaamisessa ja ulkomaalaislain oleskelulupaedellytysten soveltamisessa. Valtuutettu on kouluttanut viraston henkilöstöä sekä ohjannut ja neuvonut yksittäisissä asiakasasioissa. Valtuutettu on myös pyytänyt virastoa tarvittaessa selvittämään toimintansa perusteita sellaisissa tapauksissa, joissa valtuutetulle on syntynyt epäily uhrien oikeuksien toteutumatta jäämisestä. Joissakin asiakasasioissa valtuutettu on pyydettäessä antanut asiassa lausunnon valitustuomioistuimiin.

Kysymyksiä on herättänyt Maahanmuuttoviraston toiminta liittyen esimerkiksi uhrin tunnistamiseen tai uhrin iän arvioimiseen. Johtuen toisen EU-maan tekemästä ikää koskevasta rekisterimerkinästä lapsiuhria ei ole eräissä tapauksissa kohdeltu lapsena turvapaikkaprosessissa. Pakkoavioliiton uhreja ei ole ohjattu ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään tai työperäisen ihmiskaupan uhrina ei ole tunnistettu ihmiskaupan uhriksi siitä syystä, että pakkotyön kansainvälisoikeudellista määritelmää on sovellettu virheellisesti. Valtuutettu on kiinnittänyt huomiota myös kielteisen turvapaikka- ja oleskelulupapäätöksen saaneiden ihmis-

kaupan uhrien maastapoistamiseen. Viranomaisten tulee huolehtia siitä, että tieto maasta poistettavan henkilön joutumisesta ihmiskaupan uhriksi ja tämän erityispalvelujen tarpeesta välittyy asianmukaisesti vastaanottavan maan viranomaisille. Valtuutettu on kiinnittänyt huomiota myös alaikäisistä lapsista vastuussa olevien ihmiskaupan uhrien riskiin joutua paperittomiksi Suomessa vastaanottopalveluiden lakattua.

Tällä hetkellä Maahanmuuttovirasto on yksi niistä viranomaisista, jotka ohjaavat eniten uhreja auttamisjärjestelmään. Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen virastossa on selvästi parantunut. Myös ihmiskaupan uhreille annettujen oleskelulupien määrä on kasvanut vuodesta 2009. Valtuutetun näkemyksen mukaan tähän on vaikuttanut määrätietoinen, pitkäjänteinen ja suunnitelmallinen kehittämissä. Valtuutettu katsoo, että seuraavassa vaiheessa tulisi arvioida voimassa olevan lainsäädännön ajantasaisuus ja tehdä siihen tarvittaessa muutoksia.

Syksyllä 2016 valtuutettu julkisti ulkomaalaislain soveltamiskäytännöstä selvityksen, joka rajattiin nigerialaistautaisiin ihmiskaupan uhreihin. Maahanmuuttoviraston ulkomaalaislain soveltamiskäytäntö herätti kysymyksiä myös hyvän hallinnon mukaisuudesta. Oleskelulupapäätöksistä (2015 – heinäkuu 2016) koostuneen aineiston perusteella valtuutettu totesi johtopäätöksensä ulkomaalaislain soveltamiskäytännön olevan osin ennakoimatonta ja epä johdonmukaista.

Ulkomaalaislain ja sen esitöiden mukaan jatkuvaperusteisen oleskeluluvan myöntämisen edellytys ”erityisen haavoittuva asema” on vaativa. Valtuutettu katsoi selvityksensä perusteella Maahanmuuttoviraston soveltavan edellytystä suppeasti. Ihmiskaupan uhrin tilanteen arviointi oli osin puutteellista tai vähintäänkin epä johdonmukaista. Ihmiskauppailmiöstä ja ihmiskaupan aiheuttamista yksilöllisistä seurauksista ja vaikutuksista tai uudelleen uhriksi joutumisen riskeistä tehtyä tutkimusta hyödynnettiin päätöksenteossa heikosti.

Valtuutettu katsoi, ettei Maahanmuuttovirasto näyttänyt päätöksissään arvioivan sitä, mitä kansainväliset ihmisoikeussopimukset edellyttävät Suomelta ihmiskaupan uhrien suhteen. Valtuutettu viittasi

erityisenä ihmisoikeusmääräyksenä valtion veloitteeseen ehkäistä ihmiskaupan uhrin joutumista uudelleen ihmiskaupan uhriksi. Määräyksen mukaan valtion on maastapoistamistilanteissa pyrittävä aktiivisin toimenpitein myös edistämään ihmiskaupan uhrin sopeutumista yhteiskuntaan vastaanottavassa valtiossa esimerkiksi huolehtimalla riittävässä määrin siitä, että hakija lapsineen ohjataan käännytystilanteessa tarvittavan avun ja tuen piiriin. Valtuutettu katsoi selvityksessään, ettei Suomen valtio ulkomalaislain soveltamiskäytännössään täysin täyttänyt veloitettaan ehkäistä ihmiskaupan uhrin uudelleen uhriksi joutumista.

Valtuutettu antoi selvityksessään useita lainsäädäntöön ja käytäntöihin liittyviä suosituksia ja kehittämissuhteita. Yksi keskeisimmistä suosituksista liittyi ulkomalaislakiin, joka edellyttää jatkuvan oleskeluluvan myöntämiseksi, että ihmiskaupan uhri on erityisen haavoittuvassa asemassa. Valtuutettu katsoi, että edellytys vaikuttaa liian vaativalta siihen nähden, kuinka vakavasta ja yksilölle vahingollisesta rikollisesta toiminnasta jo itsessään ihmiskaupassa on kyse. Edellytys näyttää erityisen vaativalta, kun sitä verrataan yksilöllisen inhimillisen lupaperusteen (UlkL 52 §) vähemmän vaativaan edellytykseen haavoittuvasta asemasta. Lainmuutoksia puoltaa myös lisääntynyt tutkimustieto ja kokemus ihmiskaupasta.

Lainsäädäntö näyttää nykyisellään johtavan siihen, että ihmiskaupan uhreille voidaan myöntää jatkuva oleskelulupa vain hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa. Nämä poikkeukselliset tilanteet koskevat pääasiassa seksuaalisesti hyväksikäytettyjä naisia, joille hyväksikäyttö on aiheuttanut vakavia vammoja ja joiden kohdalla arvioidaan, ettei heillä käännyttämisen jälkeen ole edellytyksiä selviytyä vastaanottavassa maassa. Suojan ulkopuolelle jäävät muun muassa työperäisen ihmiskaupan uhrit, joiden kohtaama hyväksikäyttöä ei voida tutkia, koska rikos on tapahtunut ulkomailla. Suojan puutetta pyritään joissakin tilanteissa täydentämään yksilöllisen inhimillisen syyn lupaperusteella, mutta haasteena näyttäytyy soveltamiskäytännön ennakoimattomuus.

Nykyinen ulkomalaislaki ja sen esityöt nostavat oleskeluluvan myöntämisen kynnyksen niin korkealle, että edellytykset vastaavat lähes kansainvälisen

suojelun vaatimuksia. Se, että vastaanottava valtio on esimerkiksi kriminalisoinut ihmiskaupan, ei vielä suojele palautettavaa ihmiskaupan uhria uudelleen uhriksi joutumiselta vastaanottavassa maassa. Laki ja sen esityöt eivät tältä osin ole täysin sopusoinnussa vuonna 2012 voimaan tulleen Euroopan neuvoston ihmiskauppaleysohjelman kanssa. Suomen tulee lainsäädännöllään ja sen soveltamiskäytännöllä pyrkiä suojelemaan ihmiskaupan uhreja uudelleen uhriksi joutumiselta myös palautustilanteissa.

Valtuutettu suositteli muuttamaan ulkomalaislakia ihmiskaupan uhrin oleskeluluvasta niin, että haavoittuva asema riittäisi jatkuvan luvan myöntämisen perusteeksi. Edellytyksen arvioinnissa tulisi nykyisten esitöiden ohjaaman laintulkinnan sijaan keskittyä ihmiskaupan ja uhriksi joutumisen näkökulmasta olennaisiin seikkoihin. Yksilöllisessä harkinnassa huomioidavat seikat voisivat liittyä esimerkiksi ihmiskaupaan liittyvän hyväksikäyttökokemusten vakavuuteen ja pitkäkestoisuuteen sekä avun tarpeeseen esimerkiksi psyykkisen oirehinnan vuoksi. Harkinnassa voisi kiinnittää huomiota myös muuhun henkilökohtaiseen tilanteeseen, kuten velan olemassaoloon ja hakijan vastuuseen alaikäisistä lapsista sekä hänen tosiasialliseen kykyynsä ja mahdollisuuksiinsa huolehtia käännytystilanteessa itsestään ja lapsistaan ilman vaaraa uudelleen uhriksi joutumisesta.

***Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että ihmiskaupan uhrin jatkuvaluonteisen oleskeluluvan perusteita muutettaisiin siten, että oleskeluluvan saamiseksi riittää uhrin "haavoittuva asema" nykyisen "erityisen haavoittuvan aseman" sijaan. Samoin tulisi arvioida mahdolliset muutostarpeet tilapäiseen ihmiskaupan uhrin oleskelulupa.***

Valtuutettu on kiinnittänyt erikseen huomiota myös Maahanmuuttoviraston menettelyyn niin sanottujen tilapäisten rikosperustaisten oleskelulupien käsittelyssä. Selvityspyynnön taustalla oli epäily siitä, ettei Maahanmuuttovirasto ollut käsitellyt oleskelulupahakemuksia hallintolain edellyttämällä joutuisuudella. Virasto oli odottanut ainakin joidenkin ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmään ohjautuneiden asiakkaiden ja rikosprosessin asianomistajien oleskelulupahakemusten käsittelyä niin pitkään, että sillä oli ollut käytössään syyttäjän päätös syytteen nostamisen edellytyksistä.

Valtuutettu katsoi, ettei Maahanmuuttoviraston tulisi pitkittää asian käsittelyä ja odottaa rikosasian siirtymistä syyttäjälle tai syyttäjän päätöstä. Koska esitutkinta saattaa kestää vuosia, on aiheellista, että asianomistajan oleskeluoikeus ratkaistaan esitutkin-  
nan alkuvaiheessa. Valtuutettu on pyytänyt Maahan-  
muuttovirastoa käsittelemään oleskelulupia koskevat  
asiat hyvän hallinnon periaatteita noudattaen. Näihin  
periaatteisiin kuuluu muun muassa hakijan oikeus  
saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytys-  
tä. Valtuutettu pitää tärkeänä, että Maahanmuuttovi-  
raston ulkomaalaislain soveltamiskäytäntöä ohjataan  
tarvittaessa myös lainsäädäntömuutoksin.

#### ULKOMAALAISLAIN SOVELTAMISTA KOSKEVAN SELVITYKSEN TULOS:

Maahanmuuttovirasto päätti syksyllä 2016 tehdä tiedonhankintamatkan Italiaan tarkoituksenaan selvittää, miten Dublin-palautettava ihmiskaupan uhri ohjautuu ihmiskaupan uhreille tarkoitetun avun pariin ja minkälaisissa tilanteissa apu jää saamatta. Matkan keskeisenä tavoitteena oli myös saada tietoa siitä, mihin tahoon Suomen viranomaisten tulisi olla yhteydessä ennen henkilön palauttamista Italiaan. Lisäksi Maahanmuuttovirasto pyrki selvittämään sellaisten Italiaan palautettavien ihmiskaupan uhrien tilannetta, joilla on Italiassa voimassa oleva oleskelulupa.

Helmikuussa 2017 Maahanmuuttovirasto tiedotti tiedonhankintamatkasta ja sen tuloksista. Ylijohtaja Vuorio ilmoitti, että matkalla saaduilla tiedoilla on vaikutusta Maahanmuuttoviraston päätöksentekoon. Jatkossa virasto aikoo harkita entistä tarkemmin ja yksilöllisemmin ihmiskaupan uhrien käännyttämistä Italiaan. Tarkemman linjauksen saa pyydettäessä Maahanmuuttovirastolta. Valtuutettu seuraa aktiivisesti Maahanmuuttoviraston päätöksentekoa. Käytännössä linjaus on johtanut siihen, että esimerkiksi ns. Dublin-mennettelyssä tunnistettujen ihmiskaupan uhrien hakemuksia on otettu aineelliseen käsittelyyn Suomessa.

#### 4.4. IHMISKAUPAN VASTAISEN TOIMINNAN KOORDINAATIO

Sisäministeriö asetti maaliskuussa 2013 työryhmän laatimaan ehdotuksen ihmiskaupan poikkihallinnollisesta koordinaatiosta valtioneuvostossa. Työryhmä ehdotti, että ihmiskaupan vastaisen toiminnan poikkihallinnollista seuranta ja koordinoitua varten perustetaan ihmiskauppakoordinaattorin virka ja ihmiskaupan vastaista toimintaa ohjaamaan perustetaan ohjausryhmä. Ohjausryhmän kokoukset valmistelisi lisäksi perustettava ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinoinnin verkosto.

Ihmiskauppakoordinaattorin tehtävänä olisi

- 1) seurata ja yhteen sovittaa ohjausryhmän linjausten mukaisesti ihmiskaupan vastaista viranomais-toimintaa ja edistää uhrien oikeuksien toteutumista poikkihallinnollisesti
  - 2) edistää ihmiskaupan vastaista yhteistyötä viranomaisten ja kolmannen sektorin toimijoiden välillä
  - 3) tehdä yhteistyötä muiden valtioiden viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen kanssa
  - 4) osallistua Suomen hallituksen kannanottojen koordinoimiseen ihmiskauppapolitiikkaan liittyvissä kysymyksissä ja edustaa tai järjestää edustus kansainvälisissä järjestöissä ja muissa elimissä sekä
  - 5) järjestää tiedonkeruuta ja raportoida ihmiskaupan vastaisen toiminnan toteutumisesta valtioneuvostossa ohjausryhmälle ja sisäisen turvallisuuden ministeriryhmälle.
- Työryhmä ehdotti lisäksi, että koordinaattori laatisi ohjausryhmälle esityksen siitä, miten ihmiskaupan vastainen toiminta organisoidaan. Koordinaattorin tulisi myös laatia ehdotus
- 6) yhteistyösopimukseksi viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen välillä
  - 7) ihmiskaupan vastaisen toiminnan strategiaksi

- 8) koordinaattorin tehtävän sääntelystä ja lainsäädäntömuutostarpeista. Työryhmän ehdotuksessa korostettiin, että koordinaattorirakenteen tarkoituksena on tuoda käytännön työssä saatu tieto osaksi päätöksentekoa, jotta operationaalisella tasolla nouseisiin ongelmiin voidaan reagoida. Tavoitteeksi asetettiin se, että koordinaattori seuraa ajantasaisesti sekä päätöksentekoa että käytännön työssä esille nousevia haasteita ja uusia ilmiöitä.

Valtuutettu on pyrkinyt aktiivisesti tukemaan koordinaattorirakenteen toimintaa tuomalla tietoon ja ratkaistavaksi käytännön ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa ilmenneitä haasteita sekä esittämällä ehdotuksia koordinaattorirakenteen edelleen kehittämiseksi. Koordinaattorirakenne on tarpeellinen väline ihmiskaupanvastaisen toiminnan tehostamiseksi. Ihmiskaupan aiheuttamien haasteiden ratkaiseminen edellyttää eri hallinnonalojen näkemysten yhteensovittamista. Toimintaympäristön viimeaikainen muutos korostaa keskustelun ja yhdessä sovittujen ratkaisukeinojen löytämisen tärkeyttä.

Valtuutettu kuitenkin katsoo, että koordinaattorirakenteen toimintaa tulisi parantaa. Työryhmän ajatus siitä, että koordinaattorirakenne ottaisi kokonaisvastuun ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa olevien haasteiden ratkaisemisessa, ei ole toistaiseksi toteutunut. Koordinaattorirakenne ei ole kyennyt riittävästi käsittelemään tai ratkaisemaan ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa olevia käytännön haasteita. Koordinaattorirakenne ei myöskään ole onnistunut koordinoimaan ihmiskaupan vastaista toimintaa valtionhallinnossa, eikä lisäämään yhteistyötä ja tiedonvaihtoa viranomaisten välillä. Koordinaatiosta ei eduskunnan nimenomaisesta asiaa koskevasta ponnesta huolimatta ole myöskään valmisteltu lainsäädäntöä (EK 53/2014 vp). Valtuutettu katsoo, ettei koordinaattorirakenne tällaisenaan näytä vastaavan alkuperäistä tarkoitustaan.

Sisäministeriö lähetti kesällä 2017 lausuntokierrokselle muistion ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaation jatkon järjestämisestä. Lausuntoja antoivat keskeiset ihmiskaupan ja ihmiskaupan uhrissa parissa työskentelevät tahot, kuten yhdenvertaisuusvaltuutettu, Maahanmuuttovirasto, yhteensovittamissihteeristössä edustettuna olevat ministeriöt,

Poliisihallitus, YK:n yhteydessä toimiva Euroopan rikminaalipolitiikan instituutti HEUNI ja useat kansalliset järjestöt. Lausunnoista ei ole laadittu yhteenvetoa, mutta valtuutettu on tutustunut lausuntoihin. Kaikki lausunnonantajat pitivät koordinaatiota sinällään tarpeellisena ja tärkeänä, mutta useimmat heistä toivoivat koordinaattorirakenteelta nykyistä selvästi käytännönläheisempää työtettä. Monissa lausunnoissa katsottiin, ettei koordinaattorirakenne ole pystynyt vastaamaan sille asetettuihin tavoitteisiin ja ehdotettiin, että koordinaattorirakenteen tähänastinen vaikuttavuus ja tehokkuus arvioitaisiin ennen päätöstä jatkon järjestämisestä. Lausunnoissa nostettiin esille kysymys koordinaattorin sijoituspaikasta. Osa lausunnonantajista puolsi rakenteen vakiinnuttamista lainsäädännöllä tai ainakin asian tarkempaa selvittämistä.

Valtuutettu ehdotti omassa lausunnossaan ulkopuolisen arvion teettämistä koordinaattorirakenteen toimivuudesta. Valtuutettu katsoi, että arvio voisi tuottaa arvokasta tietoa siitä, miten ihmiskaupan vastaisen työn koordinaatio on käynnistynyt Suomessa ja miten sitä tulisi kehittää. Valtuutettu ehdotti, että viimeistään siinä vaiheessa harkittaisiin uudelleen myös koordinaattorin sijoituspaikkaa sekä mahdollisia lainsäädäntötarpeita. Valtuutetun saaman tiedon mukaan sisäministeriön tarkoituksena on teettää selvitys koordinaation järjestämisestä valtioneuvostossa kevään 2018 aikana.

*Ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaatiosta tulisi säätää eduskunnan ponnem mukaisesti. Samassa yhteydessä tulisi uudelleen harkita koordinaattorin sijoituspaikka. Valtuutettu puoltaa koordinaattorin (määräaikaisen) viran siirtämistä oikeusministeriöön.*











#### **SUOSITUS 1:**

##### **KÄYNNISTETÄÄN YHDENVERTAISUUSLAIN OSITTAISUUDISTUS**

Syrjinnän uhrin oikeussuojan vahvistamiseksi yhdenvertaisuusvaltuutetulle annettaisiin työsuojeluviranomaisten ohella toimivalta arvioida myös työelämässä tapahtuvaa syrjintää.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulle palautettaisiin mahdollisuus saattaa syrjintää koskeva asia yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi myös uhria nimeämättä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle annettaisiin oikeus määrätä hyvitys syrjinnän uhrille.

Oppilaitoksen toiminta määriteltäisiin syrjinnäksi, jos oppilaitos ei puutu oppilaaseen tai opiskelijaan kohdistettuun häirintään.

Varhaiskasvatukseen säädettäisiin yksikkökohtainen velvoite yhdenvertaisuuden edistämiseen ja yhdenvertaisuussuunnitelman laatimiseen vastaavalla tavalla kuin oppilaitoksille.

Työnhakijalla olisi kaikissa tilanteissa mahdollisuus saada selvitys työnantajalta perusteista, joilla valintapäätös on tehty.

#### **SUOSITUS 2:**

##### **VALMISTELLAAN ULKOMAALAISLAKIA KOSKEVAT MUUTOKSET**

Säädettäisiin todistustaakan jakautumisesta turvapaikanhakijan ja viranomaisen välillä ja erityisesti turvattaisiin lainsäädäntömuutoksin määritelmädirektiivin (2011/95/EU) artiklan 4 kohdan 4 soveltaminen siten, että turvapaikanhakijan kokema aiempi oikeudenloukkaus katsotaan vakavaksi osoitukseksi hakijan perustellusta pelosta joutua vainotuksi tai todellisesta vaarasta joutua kärsimään vakavaa haittaa, jollei ole perusteltua syytä arvioida, ettei tämä vaino tai vakava haitta tule toistumaan.

Oikeus perhe-elämään turvattaisiin yhtäläisesti pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman saaneille siten, ettei heidän perheenyhdistämishakemuksiinsa sovellettaisi toimeentuloedellytystä, joka voi käytännössä johtaa syrjintään taloudellisen aseman perusteella. Erityisesti tulisi huomioida lapsen oikeus

perhe-elämään ja vanhempiansa hoivaan. Vähintäänkin pakolaisaseman saaneiden perheenyhdistämishakemuksiin sovellettava suotuisampi kohtelu olisi ulotettava koskemaan myös toissijaista suojelua saaneita, sillä erilaiselle kohtelulle ei ole hyväksyttäviä perusteita.

#### **SUOSITUS 3:**

##### **VALMISTELLAAN VASTAANOTTOLAKIA KOSKEVAT MUUTOKSET**

Selvitettäisiin vastaanottolain vaikutukset ilman oleskelulupaa oleskelevien henkilöiden määrän kasvuun ja toteutettaisiin tarvittavat lainmuutokset sen turvaamiseksi, että vastaanottopalvelut eivät lakkaisi ennen kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneen hakijan maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoa.

#### **SUOSITUS 4:**

##### **SELVITETÄÄN PALOMUURIN KÄYTTÖÖNOTTO ILMAN OLESKELULUPAA OLESKELEVIEN KOHDALLA**

Ilman oleskelulupaa oleskeleville henkilöille taattaisiin mahdollisuus asioida viranomaisen kanssa ilman pelkoa maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanosta asioinnin seurauksena.

#### **SUOSITUS 5:**

##### **SÄÄDETÄÄN LAILLA VÄLTÄMÄTTÖMÄSTÄ HUOLENPIDOSTA JA TOIMEENTULOSTA**

Perustuslain 19 §:ssä säädetystä välttämättömästä huolenpidosta ja toimeentulosta, johon kaikilla - myös ilman oleskelulupaa oleskelevillä henkilöillä - on oikeus, säädettäisiin lailla.

#### **SUOSITUS 6:**

##### **YHDENVERTAISUUSVALTUUTETUN MAASTAPOISTAMISEN TÄYTÄNTÖÖNPANON VALVONNAN RESURSSIT VAKINAISTETAAN**

Julkisen talouden suunnitelmassa huolehdittaisiin, että valtuutetun lakisääteiselle tehtävälle varataan vakituiset resurssit.

**SUOSITUS 7:****SELKIYTETÄÄN IHMISKAUPAN UHRIEN AUTTAMISTA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖÄ**

Ihmiskaupan uhrien erityisasemaa palveluiden saajina parannettaisiin esimerkiksi säätämällä erillislaki sosiaali- ja terveysministeriön johdolla tai sisällyttämällä ihmiskaupan uhrien erityisasema ja oikeus auttamistoimiin sosiaali- ja terveydenhuoltoon koskevaan yleislainsäädäntöön ja turvaamalla sosiaali- ja terveystoimen riittävä ohjaus.

Ihmiskaupan uhrien auttamisen ja rikosprosessin kytköstä heikennettäisiin siten, että lainsäädäntö ja sen soveltaminen olisivat nykyistä paremmin sopusoinnussa Suomea sitovan kansainvälisen ja EU-oikeuden kanssa.

Auttamisen uhrilähtöisyyttä vahvistettaisiin, jotta erityisen haavoittuvassa asemassa olevat ihmiskaupan uhrin ohjautuisivat nykyistä useammin ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään.

**SUOSITUS 8:****VALMISTELLAAN ULKOMAALAISLAKIA KOSKEVAT MUUTOKSET IHMISKAUPAN UHRIEN OLESKELULUVISTA**

Ihmiskaupan uhrin jatkuvaluonteisen oleskeluluvan perusteita muutettaisiin siten, että oleskeluluvan saamiseksi riittää uhrin "haavoittuva asema" nykyisen "erityisen haavoittuvan aseman" sijaan.

Arvioitaisiin mahdolliset muutostarpeet myös tilapäiseen ihmiskaupan uhrin oleskelulupa.

**SUOSITUS 9:****VALMISTELLAAN LAINMUUTOS TYÖSUOJELUVIRANOMAISEN TOIMIVALLAN LAAJENTAMISEKSI IHMISKAUPPARIKOKSIIN**

Työsuojeluviranomaisen toimintaa ohjaavaa ns. valvontalakia (44/2006) muutettaisiin siten, että työsuojeluviranomaisen ilmoitettava myös epäilemättään ihmiskaupparikoksesta poliisille.





## **YHDENVERTAISUUS**

VALTUUTETTU

DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN

NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN

OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI