

K 7/2022 vp

**Yhdenvertaisuus-
valtuutetun
kertomus
eduskunnalle
2022**

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2022

ISBN (painettu): 978-952-69466-2-7

ISBN (pdf) 978-952-69466-3-4

Eduskuntatunnus: K 7/2022 vp

Painopaikka: Helsinki, 2022

Sisällys

Esipuhe	6
Yhdenvertaisuusvaltuutettu	10
1. Yhdenvertaisuus on oikeudenmukaisen yhteiskunnan perusta	12
1.1 Syrjinnän uhrien pääsyä oikeuksiinsa on vahvistettava yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksessa	15
1.1.1 Syrjinnän oikeasuhtaiset seuraamukset	15
1.1.2 Oikeussuojan vahvistaminen työelämässä	16
1.1.3 Vammaisten henkilöiden oikeussuojan vahvistaminen	18
1.1.4 Yhdenvertaisuusvaltuutetun tuki syrjinnän uhreille	19
1.2 Yhdenvertaisuutta on edistettävä aktiivisesti viranomaisten työssä	21
1.2.1 Viranomaisten yhdenvertaisuussuunnittelua ja sen tukemista on tehostettava merkittävästi	21
1.2.2 Lainvalmistelussa on parannettava yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia	23
1.2.3 Turvallisuusviranomaisten on panostettava syrjinnän vastaisiin toimiin	24
1.2.4 Sosiaali- ja terveydenhuolto on keskeisessä asemassa ihmisten yhdenvertaisuudelle	30
1.2.5 Esteetön yhteiskunta on kaikille yhdenvertainen	35
1.3 Syrjintää ilmenee monilla elämänalueilla	38
1.3.1 Vammaisten henkilöiden työelämäosallisuutta on edistettävä määrätietoisesti	38
1.3.2 Koulutus yhdenvertaisuutta vahvistamaan	42
1.3.3 Syrjintä asumisessa	47
1.3.4 Digitalisaatiolla ja tekoälyllä on merkittäviä yhdenvertaisuuteen liittyviä ulottuvuuksia	52
1.3.5 Jokaisen lapsen ja nuoren on saatava kokea olevansa arvokas omana itsenään	58
1.4. Saamelaisten yhdenvertaisuutta ja oikeuksien toteutumista parannettava	62
1.4.1 Saamelaiskäräjälain uudistus on merkittävä askel saamelaisten oikeuksille	62
1.4.2 Uusilla hyvinvointialueilla on keskeinen rooli kielellisten oikeuksien toteutumisessa	62
1.4.3 Saamelaisten yhteydenotoista käy ilmi kielitaitoisten ammattilaisten puute	63

2. Ihmiskaupparaportoiija ihmiskauppailmiön seuraajana.	65
2.1 Ihmiskauppa on laaja, usein piiloon jäävä vakava rikos	65
2.2 Ihmiskaupan vastaisen toiminnan kehittäminen	66
2.2.1 Ihmiskaupan vastaisella toimintaohjelmalla kehykset monialaiselle toiminnalle.	66
2.2.2 Ihmiskaupan uhreja koskevan erillislain valmistelu	68
2.2.3 Ihmiskaupan uhrin tunnistaminen on avain oikeuksien toteutumiseen	70
2.2.4 Rankaisemattomuusperiaate ja ihmiskaupan uhrien tunnistaminen	71
2.3 Rikosvastuun toteutuminen	72
2.3.1 Rikosvastuun toteutuminen edellyttää koko viranomaisketjun toimivuutta	72
2.3.2 Ihmiskaupparikoksia tulee esiin runsaasti, tuomioita edelleen vähän	73
2.3.3 Ihmiskauppaan on puututtava kysyntää vähentämällä	75
2.4 Työperäiseen hyväksikäyttöön puuttuminen edellyttää monialaista yhteistyötä.	77
2.4.1 Työelämän hyväksikäyttötilanteet jäävät usein piiloon	77
2.4.2 Uhrien oikeuksien turvaaminen on yhteiskunnan tehtävä	77
2.5 Ihmiskaupan uhrien oleskelulupakäytännöistä	79
2.5.1 Valtuutetun selvitys ihmiskaupan uhrien oleskeluluvista	79
3. Ulkomaalaisten asema ja oikeudet Suomessa.	85
3.1 Lapsen oikeuksien ja perhe-elämän suojan toteutuminen vaatii toimia	85
3.1.1 Lapsen edun arvioinnissa ja toteuttamisessa merkittäviä puutteita	86
3.1.2 Maahantulosäännösten kiertämissäpykälä rajoittaa lapsen oikeuksia	87
3.2 Paperittomuus – esteet oleskelun virallistamisen tiellä.	89
3.2.1 Esteet oleskelun virallistamisen tiellä	90
3.2.2 Lain tulisi mahdollistaa paremmin hakijan tilanteen huomioiminen	91
3.3 Ulkoministeriön ja Suomen edustustojen rooli perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaajana	92
3.3.1 Koronapandemia kärjisti pitkään tiedossa olleita ongelmia	92
3.3.2 Haavoittuvassa asemassa olevien oikeuksien turvaamisessa puutteita	93
3.3.3 Esteitä oikeuksien toteutumisessa	93

3.4	Maastapoistamisen valvonnan ytimessä perus- ja ihmisoikeudet	95
3.4.1	Yhdenvertaisuusvaltuutettu maastapoistamisen täytäntöönpanon valvojana.	95
3.4.2	Yhdenvertaisuusvaltuutetun havainnot ja palautuksista	96
3.4.3	Haavoittuvassa asemassa olevien palautettavien henkilöiden oikeuksien vahvistaminen	96
3.5	Maastapoistamispäätöksen täytäntöönpantavuus ja riski palautuskiellon loukkauksesta	100
3.5.1	Lainsäädäntöä ja käytäntöä selkeytettävä	101
3.5.2	Ihmisoikeussopimusten valvonta- ja täytäntöönpanokiellot.	101
	Loppusanat ja suositukset eduskunnalle	104
	Lähteet	108

Esipuhe

Yhdenvertaisuus ja perus- ja ihmisoikeudet tunnustetaan yhä selvemmin keskeisiksi suomalaisen yhteiskunnan arvoiksi. Monet suuret ja pienet yritykset, viranomaiset sekä kansalaisjärjestöt haluavat, että niiden sitoutuminen yhdenvertaisuuteen ja ihmisoikeuksiin tunnetaan. Esimerkiksi liikuntajärjestöjen Reilu Peli -toimintaperiaatteiden syrjimättömyyteen on sitoutunut lähes koko urheiluyhteisö. Oikeusministeriön ja yhdenvertaisuusvaltuutetun Olen antirasisti -kampanjaan sitoutui toista sataa toimijaa. Toisaalta kuitenkin syrjivä ja rasistinen puhe on normalisoitunut osaksi yhteiskunnallista keskustelua ja sen kohteena ovat erityisesti seksuaali- ja sukupuolivähemmistöt, turvapaikanhakijat sekä rodullistetut suomalaiset.

Molemmat kehityssuunnat näkyvät yhdenvertaisuusvaltuutetun työssä: näemme ilahduttavaa edistystä, mutta myös räikeitä, musertavia syrjinnän ja ulkopuolisuuden kokemuksia. Tässä kertomuksessa viestitämme eduskunnalle erityisesti havaitsemiamme haasteista yhdenvertaisuudelle sekä ratkaisuehdotuksiamme.

Tämä eduskuntakertomus on yhdenvertaisuusvaltuutetun toinen. Ensimmäinen kertomus nykyisen yhdenvertaisuuslain aikana annettiin keväällä 2018.

Viimeisen kahden vuoden ajan koronapandemia on ravistellut koko maailmaa ja suomalaista yhteiskuntaa. Sen aikana on käyty paljon keskustelua perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksistä, ja kuitenkin löydetty melko hyvin yhteisymmärrys, millä tavalla voimme suojella myös kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevia tänä aikana ja turvata yhdenvertaisuutta. Rajoitusten seurausten arviointi on vielä käynnissä, ja pandemian vaikutusten arviointi on varmistettava myös vähemmistöjen osalta sekä turvattava resurssit korjaaviin toimiin.

Kuluneen neljän vuoden aikana valtuutetun toimisto on kasvanut ja saanut uusia tehtäviä. Vuoden 2021 alusta toimiston maastapoistamisen valvonnan tehtävä laajeni EU:n raja- ja merivartiostovirasto Frontex'in palautusten valvontatehtäviin. Syksyllä 2021 eduskunta hyväksyi muutoksen lakiin yhdenvertaisuusvaltuutetusta, jonka myötä saimme tehtävän naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana vuoden 2022 alusta. Tätä tehtävää ei vielä käsitellä tässä kertomuksessa. Valtuutetun toimiston yhteyteen perustettiin vuoden 2022 alusta myös vanhusasiavaltuutetun tehtävä.

Asiakasyhteydenotot meille lisääntyvät joka vuosi ja ylittivät kahden tuhannen rajan vuonna 2021. Näistä 1584 koski syrjintäasioita. Tämä kertoo siitä, että yhä useampi tuntee valtuutetun työtä, ja kokee voivansa

saada apua syrjivään tilanteeseen. Luku kertoo toisaalta myös siitä, että syrjintä on edelleen syvällä rakenteissa suomalaisessa yhteiskunnassa. Tiedämme tutkimusten perusteella myös, että syrjintää kokeneet eivät aina etsi apua, ja että syrjintä on monen ryhmän kohdalla huomattavan aliraportoitu ilmiö. Ei ehkä tiedetä, mistä voi saada apua, ei luoteta, että avunpyyntö johtaa mihinkään, tai pelätään vastatoimia.

Valtuutetun omat selvitykset, kuten vuonna 2020 toteutettu selvitys afrikkalaistaustaisten henkilöiden syrjintäkokemuksista, täydentävät asiakasyhteydenotoista ja tutkimuksesta saatua kuvaa siitä, että yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi on vielä paljon työtä edessä. Syrjintä ja rasismi ovat monelle vähemmistöön kuuluvalla ihmiselle koko elämään vaikuttava kokemus, lapsuudesta asti. Onkin välttämätöntä toimia sen eteen, että syrjintää kokenut ihminen voi luottaa siihen, että syrjintään puututaan ja että syrjinnästä on seuraamuksia tekijälle.

Monet valtuutetun vuoden 2018 eduskuntakertomuksessa esittämistä muutoksista lainsäädäntöön ja rakenteiden kehittämiseksi ovat toteutuneet. Eräs keskeinen kokonaisuus on kuitenkin vielä kesken: yhdenvertaisuuslain osittaisuudistus.

Yhdenvertaisuuslaki ja sille rakentuva valvontajärjestelmä sisältää välineet syrjintään puuttumiselle. Lain toimivuudesta ja sen puutteista on kertynyt jo paljon tietoa. On ensiarvoisen tärkeää, että vireillä olevassa yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksessa toteutetaan muutoksia, joilla vahvistetaan syrjinnän uhrin pääsyä oikeuksiinsa. Toimiva valvonta edellyttää myös, että yhdenvertaisuusvaltuutetulla on resurssit vastata kasvavaan yhteydenottojen määrään ja samalla toimia aloitteellisesti syrjivien rakenteiden purkamiseksi.

Yhä edelleen törmäämme työssämme väärinkäsitykseen, että yhdenvertaisuus tarkoittaisi kaikkien samanlaista kohtelua. Samanlainen kohtelu kaikille ei kuitenkaan aina riitä takaamaan yhdenvertaisuuden toteutumista. Tämä väärinkäsitys aiheuttaa vakavia esteitä esimerkiksi vammaisten henkilöiden osallistumiselle työelämään. Tarvitsemme perusteellisen ajattelutavan muutoksen, jotta YK:n vammaisyleissopimuksen meille asettama tavoite vammaisten ihmisten todellisesta yhdenvertaisuudesta ja osallisuudesta toteutuvat.

Suurissa yhteiskunnallisissa muutosprosesseissa – oli kyse digitalisaatiosta ja tekoälyn lisääntyvästä hyödyntämisestä tai hyvinvointialueiden rakentamisesta – on välttämätöntä, että viranomaisilla on valmiudet ja osaamista arvioida yhdenvertaisuutta eri väestöryhmien tilanteiden ja varsinkin haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien näkökulmasta. Tämä

tarve kohdistuu niin lainsäädäntöön, muutoshankkeisiin, kuin käytännön toteutukseen. Yhdenvertaisuussuunnittelu on lakisääteinen ja hyödyllinen väline näitä prosesseja tukemaan, ja tässä koko valtioneuvoston ja ministeriöiden tulisi johtaa esimerkillään.

Haavoittuvassa asemassa olevien väestöryhmien perus- ja ihmisoikeudet ovat keskiössä kaikessa valtuutetun työssä. Olemme viime vuosina nostaneet esiin muun muassa ihmiskaupan uhrien oleskelulupiin liittyvät ongelmat, ilman huoltajaa tulleiden turvapaikanhakijalasten perheenyhdistämiskäytäntöjen puutteita sekä haavoittuviin ryhmiin kuuluvien tilannetta maastapoistamisen yhteydessä.

Ihmiskaupan uhrien vaikeaan ja haavoittuvaan asemaan on luotava turvaa oleskelupien, turvallisen asumisen, vahvojen tukipalvelujen, ja toimivan rikosprosessin keinoin. Ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma antaa konkreettisine toimenpiteineen hyvät puitteet puuttua tähän vakavaan ihmisoikeusongelmaan.

Vuonna 2015–2016 toteutetut muutokset ulkomaalaislakiin heikensivät erityisesti kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden oikeuksia. Joitakin korjausliikkeitä on tapahtunut vuosina 2020–2021, mutta lisämuutoksia ulkomaalaislakiin tarvitaan. Tästä esimerkkinä on ”paperitomien” ihmisten ryhmä, johon kuuluu satoja lapsia. Tälle ryhmälle on löydettävä kestäviä, inhimillisiä ratkaisuja ja on jätettävä poliittinen retoriikka sivuun.

Syksyllä 2021 valtioneuvosto hyväksyi perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman sekä ensimmäisen rasismin vastaisen toimintaohjelman. Molemmissa on johtavana ajatuksena tietoperustan vahvistaminen; toisessa perus- ja ihmisoikeusindikaattoreiden kautta, toisessa syrjinnän seurantatiedon osalta. Tämän tietopohjan kartuttamista varten tarvitaan resurssit pitkäjänteiselle tutkimukselle ja tiedonkeruulle. Näin voidaan paremmin tunnistaa syrjiviä tai oikeuksien toteutumista estäviä rakenteita ja kohdistaa korjaavia toimenpiteitä tehokkaasti.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun työssä kansalaisyhteiskunnalla on verrattoman keskeinen rooli tukena haavoittuvassa asemassa oleville ryhmille, mutta myös viestintuojana ja asiantuntijana. Meille on ollut erityisen arvokasta, että olemme yhdenvertaisuusasiain neuvottelukunnassa nuorten edustajien avulla voineet käydä keskustelua vähemmistöihin kuuluvien nuorten kokemuksista.

Myös vähemmistöihin kuuluvat nuoret aktiivit joutuvat valitettavan usein maalittamisen ja vihapuheen kohteiksi. Siksi on tärkeää, että niin poliisi, syyttäväviranomainen kuin tuomioistuimet osoittavat ihmisoike-

ussopimusten ja perustuslain mukaisesti sanan- ja mielihäpäenvapauden rajat. Perusoikeuksiin kuuluu, että omien perusoikeuksien toteuttaminen ei saa loukata muiden perusoikeuksia.

Lämpimät kiitokset tämän kertomuksen sisällöstä ja sen taustalla olevista tuhansista päivystyspuheluista, viesteistä, kirjeistä, lausunnoista ja kokouksista kuuluvat yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston koko henkilöstölle. Työntekijöiden suuri asiantuntemus ja sitoutuneisuus ovat kannatelleet työtämme vaikean korona-ajan läpi.

Toivon, että tämä kertomus antaa kimmokkeen keskustelulle yhdenvertaisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien edistämisestä ja siitä, mitä toimenpiteitä edelleen tarvitaan. Miten rakennamme Suomesta entistä turvallisemman ja hyväksyttävemmän yhteiskunnan kaikille täällä asuville ja tänne muuttaville? Jossa syrjintää kokenut ihminen, ihmiskaupan uhri tai turvapaikanhakija tietää saavansa tukea tilanteeseensa ja asialleen oikeudenmukaisen käsittelyn. Yhteiskunta, jossa jokainen lapsi ja nuori voi kokea olevansa arvokas ja tärkeä, omana ainutlaatuisena itsenään. Odotamme näistä teemoista hyvää vuoropuhelua eduskunnan kanssa.



A handwritten signature in black ink that reads "Kristina Stenman". The signature is fluid and cursive.

Kristina Stenman
yhdenvertaisuusvaltuutettu

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka tehtävä on edistää yhdenvertaisuutta ja puuttua syrjintään. Yhdenvertaisuusvaltuutetun puoleen voi kääntyä, jos on kokenut tai havainnut syrjintää iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii myös Suomen kansallisena ihmiskaupparaporttina ja valvoo maastapoistamisen täytäntöönpanoa. Valtuutetun tehtäviin kuuluu myös ulkomaalaisten aseman ja oikeuksien seuraaminen ja edistäminen. Valtuutetulle säädettiin myös uusi tehtävä naisiin kohdistuvan väkivallan raporttina 1.1.2022 alkaen.

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

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

Eduskuntakertomuksen rakenne

Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain mukaan valtuutettu antaa kerran neljässä vuodessa eduskunnalle kertomuksen yhdenvertaisuuden toteutumisesta. Lain mukaan kertomuksessa käsitellään myös ihmiskauppaa ja siihen liittyviä ilmiöitä. Tämä eduskuntakertomus on yhdenvertaisuusvaltuutetun toinen. Kertomuksessa käsitellään laajasti valtuutetun toiminnan ja toimivallan eri puolia – yhdenvertaisuutta, syrjintää, ulkomaalaisten oikeuksien toteutumista, ihmiskaupan vastaista toimintaa ja maastapoistamisen täytäntöönpanon valvontaa. Tässä kertomuksessa ei vielä käsitellä valtuutetun uuteen, naisiin kohdistuvan väkivallan raporttina tehtävään liittyviä havaintoja.

Kertomuksen ensimmäisessä luvussa käsitellään valtuutetun työtä yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja syrjintään puuttumiseksi. Luvussa nostetaan esiin valtuutetun keskeisiä havaintoja ja huomioita yhden-

vertaisuudesta ja syrjinnästä sekä lainsäädännön toimivuudesta. Havaintoja ihmiskaupasta ja ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta käsitellään luvussa kaksi ja luvussa esitetään myös suosituksia muun muassa ihmiskaupan uhrien oikeus-suojan parantamiseksi. Kolmannessa luvussa käsitellään ulkomaalaisten aseman ja oikeuksien toteutumista muun muassa lapsen oikeuksien näkökulmasta, sekä nostetaan esiin keskeisiä ulkomaalaislainsäädännön uudistamistarpeita. Kolman-nessa luvussa käsitellään myös valtuutetun havaintoja maastapoistamisen täy-täntöönpanon valvonnan työstä ja esitetään suosituksia erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien palautettavien aseman parantamiseksi. Kertomuksen lopussa on vielä eduskunnalle annettavat suositukset, joiden avulla voidaan parantaa pe-rus- ja ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa.



1. Yhdenvertaisuus on oikeudenmukaisen yhteiskunnan perusta

Oikeudenmukaisessa yhteiskunnassa henkilöön liittyvät tekijät, kuten vammaisuus, seksuaalinen suuntautuminen, uskonto tai etninen alkuperä, eivät saisi vaikuttaa ihmisten mahdollisuuksiin päästä koulutukseen, saada työtä ja palveluja ja osallistua muutoin yhteiskuntaan.

Ihmisten lähtökohdat ja mahdollisuudet yhteiskunnassa ovat kuitenkin erilaisia, ja syrjintä vaikuttaa ihmisten asemaan ja osallisuuden mahdollisuuksiin Suomessa. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteuttaminen edellyttää, että syrjintään perustuvaa eriarvoisuutta pyritään aktiivisesti poistamaan kaikilla yhteiskunnan alueilla.

Yhdenvertaisuus ja osallisuus ovat monin tavoin sidoksissa yhteiskunnassa vallitseviin asenteisiin. Ennakkoluulojen ja rakenteellisen syrjinnän purkaminen on välttämätöntä yhdenvertaisemman yhteiskunnan luomiseksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu edistää työllään yhdenvertaisuuden toteuttamista laajasti yhteiskunnassa, pyrkii poistamaan ja ehkäisemään rakenteellista syrjintää sekä puuttuu ihmisten kokemaan syrjintään.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka keskeinen tehtävä on puuttua syrjintään ja edistää yhdenvertaisuutta sekä valvoa yhdenvertaisuuslain noudattamista. Valtuutetulle tulee yhteydenottoja syrjinnästä laajasti eri syrjintäperusteilla ja kaikilta elämänalueilta. Yhteydenottomäärät ovat kasvaneet vuosittain merkittävästi.

Yhdenvertaisuuslain mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen, tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintä tarkoittaa yksinkertaistetusti sitä, että henkilöä kohdellaan samanlaisessa tilanteessa huonommin kuin toisia yhden tai useamman henkilökohtaisen ominaisuuden takia,

ilman hyväksyttävää syytä. Syrjintä voi olla välitöntä tai välillistä, tai kohtuullisten mukautusten epäämistä vammaisilta henkilöiltä. Yhdenvertaisuuslaissa kielletään myös häirintä sekä ohje tai käsky syrjiä.



Ennakkoluulojen ja rakenteellisen syrjinnän purkaminen on välttämätöntä yhdenvertaisemman yhteiskunnan luomiseksi.

Yhdenvertaisuuslaki mahdollistaa monta eri tapaa, joilla valtuutettu voi puuttua syrjintään ja edistää yhdenvertaisuutta. Käytännössä yhdenvertaisuusvaltuutetun työ on esimerkiksi neuvontaa, yksittäisten tapausten selvittämistä, sovinnon edistämistä osapuolten välillä, kouluttamista, tiedon keräämistä, selvitysten tekemistä sekä lainsäädäntöön ja viranomaisten käytäntöihin vaikuttamista. Valtuutettu voi myös viedä yksittäisen syrjintää koskevan asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tai tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Tässä luvussa käsitellään yhdenvertaisuuden tilaa ja syrjinnän ilmenemistä Suomessa. Luvussa esitetään ratkaisuja syrjinnän vähentämiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi sekä ihmisten oikeusturvan paremmaksi toteuttamiseksi. Valtuutettu esittää suosituksia lainsäädännön kehittämiseksi sekä yhdenvertaisuutta edistäviksi toimenpiteiksi.

Luvun ensimmäisessä osassa käsitellään käynnissä olevaa yhdenvertaisuuslain osittaisuudistusta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että uudistuksessa on välttämätöntä parantaa

syrijinnän uhrien oikeussuojaa. Luvun toisessa osassa keskitytään viranomaisten ja julkisten toimijoiden velvollisuuteen edistää yhdenvertaisuutta. Valtuutettu katsoo, että viranomaisten on edistettävä yhdenvertaisuutta tehokkaammin ja painottaa viranomaisten keskeistä asemaa yhdenvertaisuuden turvaamisessa. Tämän jälkeen luvussa käsitellään syrjinnän ilmenemistä eri

elämänalueilla Suomessa, erityisesti valtuutetun työssä viimeisen neljän vuoden aikana keskeisesti esiin nousseiden osa-alueiden, kuten vammaisten henkilöiden työelämän, asumisen, koulutuksen ja digitalisaation osalta. Lopuksi käydään läpi alkuperäiskansa saamelaisten yhdenvertaisuuden toteutumista.

Välitön syrjintä

Välitön syrjintä on sitä, kun ihmistä kohdellaan jonkin hänen henkilökohtaisen ominaisuutensa takia ilman hyväksyttävää syytä epäsuotuisammin kuin jotakuta toista vastaavassa tilanteessa.

Välillinen syrjintä

Välillinen syrjintä tarkoittaa sitä, että näennäisesti neutraali sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun henkilön ilman hyväksyttävää syytä muita epäedullisempaan asemaan henkilökohtaisen ominaisuuden perusteella.

Kohtuullisten mukautusten epääminen

Kohtuullisten mukautusten epääminen on syrjintää. Viranomaisen, koulutuksen järjestäjän, työnantajan sekä tavaroiden ja palvelujen tarjoajan on tehtävä kohtuullisia mukautuksia vammaiselle henkilölle. Mukautuksilla turvataan vammaisen ihmisen yhdenvertaisuutta yksittäisissä tilanteissa. Mukautusten tulee vastata kulloisessakin tilanteessa vammaisen henkilön tarvetta. Kohtuullisuutta arvioidaan tapauskohtaisesti ja mukautukset voidaan toteuttaa eri tilanteissa eri tavoin.

Moniperusteinen syrjintä

Moniperusteisella syrjinnällä tarkoitetaan syrjinnän kohteeksi joutumista kahden tai useamman eri syrjintäperusteen perusteella. Yhdenvertaisuuslakia sovelletaan moniperusteiseen syrjintään myös silloin, kun yksi syrjintäperusteista on sukupuoli. Sukupuoleen perustuvaa syrjintää valvoo muutoin tasa-arvovaltuutettu.

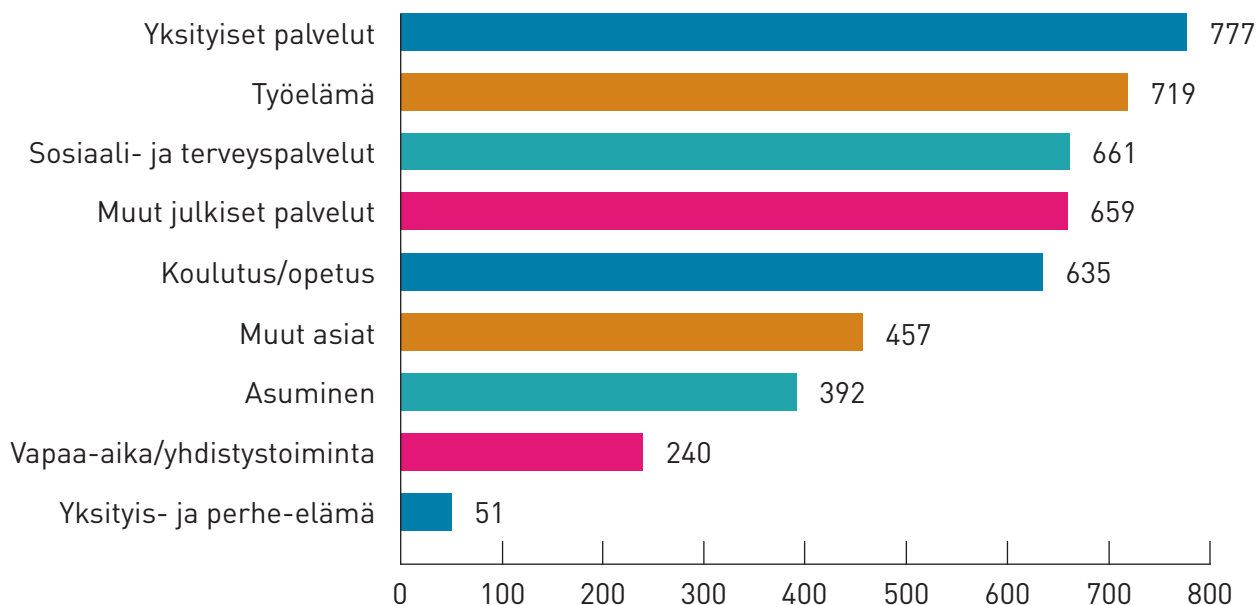
Häirintä

Häirintä on yhdenvertaisuuslaissa kiellettyä syrjintää. Häirintä määritellään laissa käyttäytymiseksi, jolla loukataan henkilön ihmisarvoa tarkoituksellisesti tai tosiasiallisesti. Käyttäytymisellä luodaan kiellettyyn syrjintäperusteeseen, kuten esimerkiksi seksuaaliseen suuntautumiseen, alkuperään tai vammaisuuteen liittyvä halventava, nöyryyttävä, uhkaava, vihamielinen tai hyökkäävä ilmapiiri.

Positiivinen erityiskohtelu

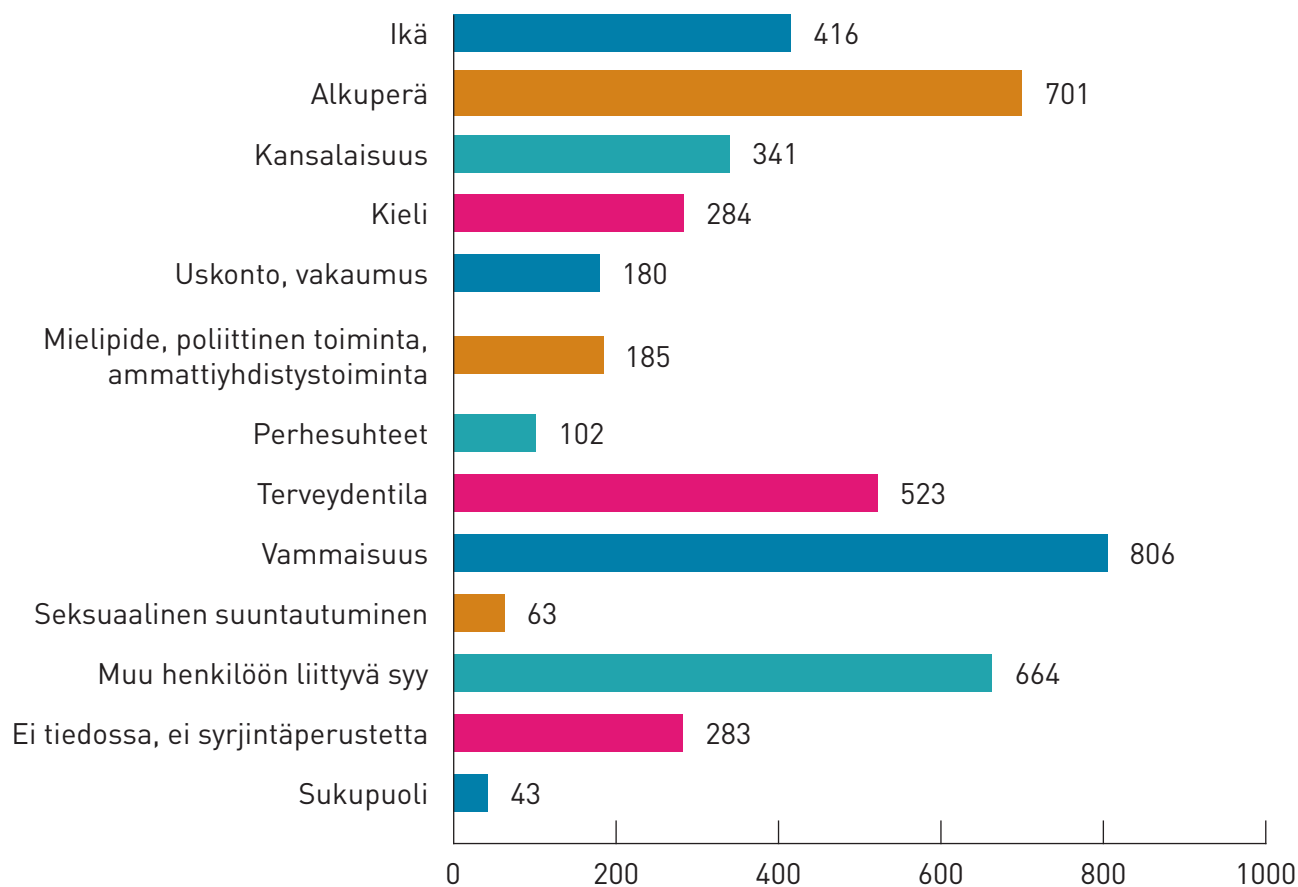
Positiivinen erityiskohtelu tarkoittaa toimenpiteitä, joilla edistetään tosiasiallista yhdenvertaisuutta tai ehkäistään tai poistetaan syrjinnästä johtuvia haittoja. Positiivinen erityiskohtelu ei ole syrjintää.

Vireille tulleet syrjäntäyhteydenotot elämäalueittain yhteensä vuosina 2018–2021



Vireille tulleiden syrjäntäyhteydenottojen määrät elämäalueittain jakoutuivat vuosina 2020–2021 seuraavanlaisesti: yksityiset palvelut 777 kpl, työelämä 719 kpl, muut julkiset palvelut 659 kpl, sosiaali- ja terveyspalvelut 661 kpl, muut asiat 457 kpl, koulutus ja opetus 635 kpl, asuminen 392 kpl, vapaa-aika ja yhdistystoiminta 240 kpl sekä yksityis- ja perhe-elämä 51 kpl.

Vireille tulleet syrjäntäyhteydenotot syrjäntäperusteittain yhteensä vuosina 2018–2021



Vireille tulleiden syrjäntäyhteydenottojen syrjäntäperusteiden määrät jakoutuivat vuosina 2018–2021 seuraavanlaisesti: ikä 416 kpl, alkuperä 701 kpl, kansalaisuus 341 kpl, kieli 284 kpl, uskonto tai vakaumus 180 kpl, mielipide, poliittinen toiminta tai ammattiyhdistystoiminta 185 kpl, perhesuhteet 102 kpl, terveydentila 523 kpl, vammaisuus 806 kpl, seksuaalinen suuntautuminen 63 kpl, muu henkilöön liittyvä syy 664 kpl, ei tiedossa tai ei syrjäntäperustetta 283 kpl ja sukupuoli 43 kpl.

1.1 Syrjinnän uhrien pääsyä oikeuksiinsa on vahvistettava yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksessa

Kun edellinen eduskuntakertomus luovutettiin vuonna 2018, yhdenvertaisuuslaki oli ollut voimassa kolme vuotta. Nyt toimeenpanosta on kokemusta jo useammalta vuodelta ja trendit ovat selvät: on myönteistä, että yhdenvertaisuuden merkitys tunnustetaan yhä laajemmin keskeisenä osana yhteiskunnan kehittämistä. Toisaalta kasvavat yhteydenotot syrjintäepäilyistä osoittavat, että syrjintä on edelleen vakava yhteiskunnallinen ongelma, joka tutkimusten valossa jää laajasti piiloon.

Vähemmistöihin kohdistuva syrjintä on edelleen yleistä Suomessa. EU:n perusoikeusviraston tekemän tutkimuksen mukaan melkein puolet (45 %) Suomessa asuvista afrikkalaistaustaisista henkilöistä oli kokenut syrjintää kyselyä edeltävän vuoden aikana¹. Afrikkalaiseen alkuperään liittyvää syrjintää esiintyi Suomessa toiseksi eniten tutkituista EU:n jäsenmaista ja noin kaksi kertaa enemmän kuin muissa tutkituissa EU maissa keskimäärin. Syrjinnän yleisyydestä Suomessa kertoo myös se, että 44 % suomalaisista pitää vammaisten henkilöiden syrjintää Suomessa yleisenä². Kolmannen esimerkin syrjinnän yleisyydestä tuo esiin Helsingin yliopistossa tehty tutkimus, jonka mukaan henkilö, jolla on somalialaiselta vaikuttava nimi, joutuu lähettämään noin neljä kertaa enemmän työhakemuksia päästäkseen haastateluun kuin hakija, jolla on perinteisesti suomalaisiksi mielletty nimi³.



On tärkeää, että oikeussuojaa pystytään vahvistamaan yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksessa.

Syrjintää voidaan vähentää vaikuttamalla ihmisten asenteisiin ja syrjiviin rakenteisiin. On tärkeää viestittää, että syrjintä on kiellettyä ja että syrjintään puututaan. Myös Suomea sitovat Euroopan unionin direktiivit edellyttävät, että syrjinnän juridiset seuraamukset ovat tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Tehokkaat seuraamukset ovat tärkeitä myös, jotta syrjinnän kohteeksi joutunut voi luottaa oikeuksiensa toteutumiseen, mikä rohkaisee ilmoittamaan syrjinnästä ja puuttumaan siihen. Tutkimukset ja selvitykset osoittavat, että Suomella on tältä osin lainsäädännössä vielä paljon parannettavaa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää erittäin tärkeänä, että oikeussuojaa pystytään vahvistamaan oikeusministeriössä vireillä olevassa yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksessa. Seuraavaan osuuteen on kirjattu yhdenvertaisuusvaltuutetun keskeisimmät ehdotukset oikeussuojan vahvistamiseksi.

1.1.1 Syrjinnän oikeasuhteiset seuraamukset

Yhdenvertaisuuslain mukaan syrjinnän uhrilla on oikeus saada hyvitystä viranomaiselta, työnantajalta tai koulutuksen järjestäjältä tai tavaroiden tai palveluiden tarjoajalta, jos syrjinnän kieltoa on rikottu. Valtioneuvoston tilaaman yhdenvertaisuuslain arviointiselvityksen mukaan tuomioistuimet määräisivät hyvitystä maksettavaksi yhteensä vain kolme kertaa yhdenvertaisuuslain perusteella nostetuissa kanteissa vuosina 2015–2019. Arviointiselvityksen mukaan rikoslain perusteella nostetuissa jutuissa hyvitystä tuomittiin syrjinnästä samana aikana ”muutamia kertoja”⁴.

Hyvityksen hakemisesta on tehty Suomessa erityisen vaikeaa. Uhrin on itse haastettava syrjintään syyllistynyt käräjäoikeuteen ja vaadittava hyvitystä silloinkin, kun yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on jo todennut, että syrjintää on tapahtunut. Uhrin ei kuitenkaan useimmiten kannata vaatia hyvitystä käräjäoikeudessa, koska riskinä on, että uhri voi joutua maksamaan huomattavat vastapuolen oikeudenkäyntikulujen korvaukset, jos uhri häviää vaatimuksen oikeudessa.

Yhdenvertaisuuslakia säädettäessä ajateltiin, että asian käsittely yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa tasoittaisi tietä hyvityksen hakemiseen käräjäoikeudessa. Syrjinnästä käräjäoikeuk-

sisä tuomitut hyvitykset ovat olleet keskimäärin joidenkin tuhansien eurojen suuruisia. Näin pieniä hyvityksiä ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista hakea kanteella käräjäoikeudessa, koska maksettavien oikeudenkäyntikulujen riski on yksinkertaisissakin asioissa hyvitystasoon nähden moninkertainen. Esimerkiksi asianajajaliitto on esittänyt, että euromäärältään näin pieniä vaatimuksia ei käsiteltäisi nykyiseen tapaan käräjäoikeuksissa.

Suositus:

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle annetaan mahdollisuus määrätä hyvitystä samassa yhteydessä, kun se arvioi onko syrjinnän kieltoa rikottu. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on jo nykyistä yhdenvertaisuuslakia säädettäessä halunnut tarkemmin selvittää lautakunnan mahdollisuuden määrätä hyvityksestä. Lautakunnan käsittely on osapuolille maksutonta ja lautakunnan päätöksistä on mahdollisuus hakea muutosta hallinto-oikeudesta.

1.1.2 Oikeussuojan vahvistaminen työelämässä

Koko yhdenvertaisuuslain voimassaoloajan, vuodesta 2004 lähtien, Suomessa on keskusteltu tarpeesta vahvistaa syrjinnän uhrin asemaa työelämässä. Yhdenvertaisuuslakia säädettäessä Suomessa päädyttiin eurooppalaisittain poikkeukselliseen ratkaisuun, jossa syrjinnän kieltoa yleisesti valvovilla viranomaisilla, Suomessa yhdenvertaisuusvaltuutetulla ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla, ei ole toimivaltaa työelämässä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun osalta tähän oikeusturvan toteutumisen kannalta keskeiseen ongelmaan ovat kiinnittäneet huomiota muun muassa EU:n komissio, Euroopan neuvoston rasismin vastainen komitea ECRI sekä eduskunnan perustuslakivaliokunta.

Työsuojeluviranomaisten toimintamahdollisuudet puuttua työelämän syrjintään ovat monella tavalla rajoitetut. Työsuojeluviranomaisten toiminta keskittyy työnantajan ohjaamiseen työsuhteen aikana. Tämän takia se yleensä ei ole puuttunut syrjintään silloin kun työsuhde on päättynyt tai

syrjintä on muutoin loppunut. Keskeisenä seuraamuksena on ollut todetun syrjinnän siirtäminen syyttäjän arvioitavaksi rikosoikeudellisia seuraamuksia varten. Näissä tilanteissa yhdenvertaisuuslain syrjinnän uhrin suojaksi säädetyt oikeussuojakeinot ovat kuitenkin jääneet toteutumatta.

Työelämä on syrjinnän kiellon osalta yksi keskeisimmistä elämänalueista, koska työelämän syrjinnällä on laajoja vaikutuksia yksilön taloudelliseen ja sosiaaliseen asemaan sekä vähemmistöjen luottamukseen siihen, että heitä kohdellaan yhteiskunnassa oikeudenmukaisesti. Tutkimukset osoittavat, että erityisesti vähemmistöt kohtaavat työelämässä laajaa syrjintää. Kuitenkin vähemmistöihin kuuluvat vievät esimerkiksi rekrytointisyrjintää työsuojeluviranomaisten tutkittavaksi vain harvoin.

Kansalaisjärjestöt ja osa työmarkkinajärjestöistä on esittänyt, että yhdenvertaisuusvaltuutetulle ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle annettaisiin mahdollisuus arvioida myös työelämän syrjintää samalla tavoin kuin muuallakin yhteiskunnassa esiintyvää syrjintää. Nykyisin tasa-arvovaltuutettu voi puuttua työelämän syrjintään silloin kun se liittyy sukupuoleen tai sukupuolen ilmaisuun ja tasa-arvovaltuutettu voi tuoda asian työelämän syrjinnän myös yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi.

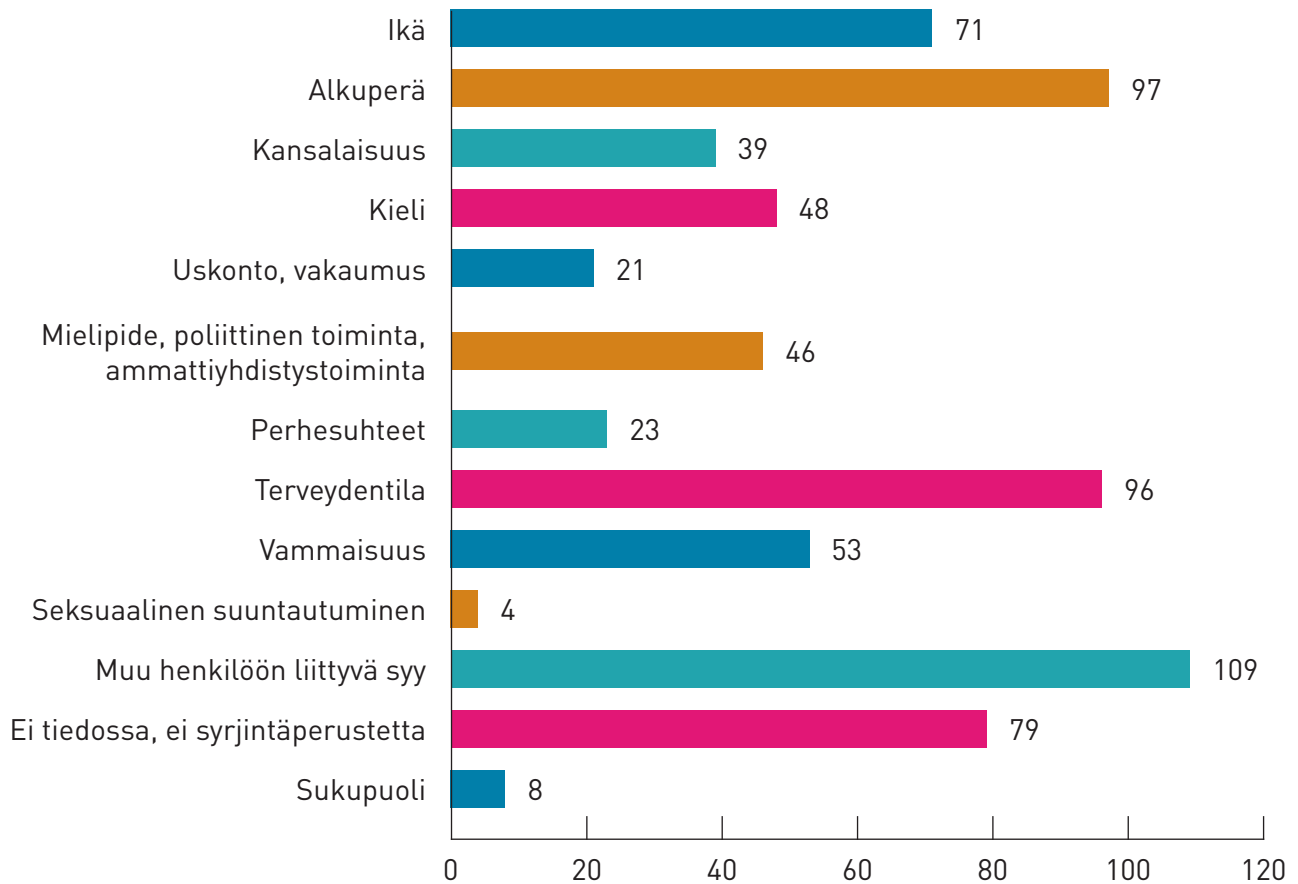


Tutkimukset osoittavat, että erityisesti vähemmistöt kohtaavat työelämässä laajaa syrjintää.

Suositus:

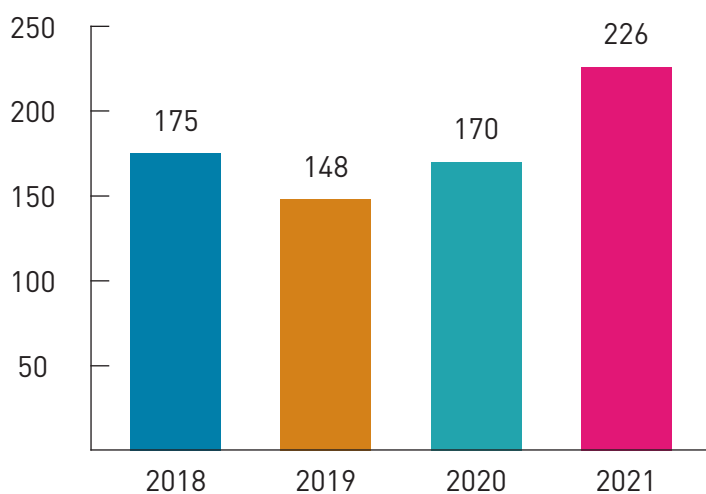
Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että työelämän syrjintää koskevan asian voisi tuoda jatkossa myös yhdenvertaisuusvaltuutetun käsiteltäväksi ja asian voisi tarvittaessa viedä myös yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan. Näin oikeussuojat työelämässä vahvistuisi. Työsuojeluviranomaiset voisivat kuitenkin myös jatkossa osaltaan arvioida ja puuttua työelämän syrjintään.

Vireille tulleet työelämää koskevat syrjintäyhteydenotot yhteensä vuosina 2018–2021



Vireille tulleiden syrjintäyhteydenottojen syrjintäperusteiden määrät jakautuivat vuosina 2018–2021 työelämässä seuraavanlaisesti: ikä 71 kpl, alkuperä 97 kpl, kansalaisuus 39 kpl, kieli 48 kpl, uskonto tai vakaumus 21 kpl, mielipide, poliittinen toiminta tai ammattiyhdistystoiminta 46 kpl, perhesuhteet 23 kpl, terveydentila 96 kpl, vammaisuus 53 kpl, seksuaalinen suuntautuminen 4 kpl, muu henkilöön liittyvä syy 109 kpl, ei tiedossa tai ei syrjintäperustetta 79 kpl ja sukupuoli 8 kpl.

Vireille tulleet työelämää koskevat syrjintäyhteydenotot 2018–2021



Vuonna 2021 syrjintäyhteydenottoja tuli vireille työelämään liittyen yhteensä 226 kappaletta. Vuonna 2020 vastaava määrä oli 170 kappaletta, vuonna 2019 sen sijaan 148 kappaletta. Vuonna 2018 yhteydenottoja tuli vireille 175 kappaletta.

1.1.3 Vammaisten henkilöiden oikeussuojan vahvistaminen

Nykyinen yhdenvertaisuuslaki on säädetty ennen kuin vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva YK:n sopimus (CRPD) astui Suomessa laintasaisesti voimaan. Sopimuksen kantava ajatus on, että vammaiset henkilöt voivat yhdenvertaisesti osallistua kaikkeen yhteiskunnan toimintaan. Tämän varmistamiseksi sopimus edellyttää valtioita säätämään yksittäistapauksissa osallistumisen mahdollistavista kohtuullisista mukautuksista sekä ennakkollisesti varautumaan vammaisten henkilöiden tarpeisiin kaikille sopivan suunnitelun kautta.

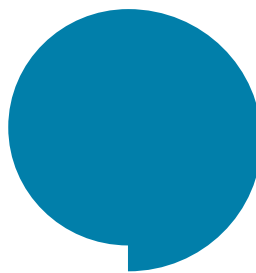
Suomen nykyinen yhdenvertaisuuslaki sisältää velvollisuuden tehdä kohtuullisia mukautuksia niissä tilanteissa, joissa olosuhteet eivät muuten mahdollista vammaisten henkilöiden asiointia viranomaisessa, sekä saada koulutusta, työtä ja yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluita yhdenvertaisesti muiden kanssa. Yhdenvertaisuuslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä myös viitataan toimijoiden velvollisuuteen varautua yleisempiin vammaisten henkilöiden tarpeisiin jo ennakkollisesti. Tällä tavalla lainsäädäntö jo nyt laajenee kohtuullisten mukautusten käsitteen ulkopuolelle. Kohtuullisilla mukautuksilla tarkoitetaan vammaisyleissopimuksessa toimintojen mukauttamista yksittäistapauksessa vammaisen henkilön ilmoittamien tarpeiden mukaisesti.

Yhdenvertaisuuslain pykälissä ei kuitenkaan viitata velvollisuuteen ennakoivasti varautua vammaisten henkilöiden tarpeisiin. Tuomioistuimet ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta ovat kuitenkin huomioineet YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen lain tasoisesti velvoittavia säädöksiä päätöksissään ja näin turvanneet vammaisten henkilöiden yhdenvertaista kohtelua. Oikeuskäytäntö myös osoittaa, että velvollisuus kohtuullisiin mukautuksiin voi ulottua myös esimerkiksi vammaista henkilöä koskeviin viranomaispäätöksiin. Näissä tilanteissa ei ole kyse enää siitä, että vammaisilla henkilöillä on yhdenvertainen oikeus päästä asioimaan viranomaisessa vaan, että päätöksissä myös huomioidaan hakijan vammaisuudesta johtuvat erityistarpeet, jotta lopputulos on yhdenvertainen.

Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään KHO:2021:189 todennut, että YK:n vammais-sopimusta ja sen velvoitteita muun muassa kohtuullisista mukautuksista on sovellettava oikeuslähteenä⁵. Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden asiassa antaman päätöksen, jossa oli keskeisesti viitattu yhdenvertaisuuslain esitöiden sellaisiin perusteluihin, jotka valtuutetun arvion mukaan ovat ongelmallisia YK:n vammaisyleissopimuksen velvoitteiden valossa. Päätös osaltaan osoittaa, että nykyinen yhdenvertaisuuslain säännös kohtuullisista mukautuksista ei turvaa vammaisten henkilöiden oikeuksia syrjimättömyyteen niin kuin Suomea sitova YK:n vammaisyleissopimus edellyttää.

Suositus:

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että yhdenvertaisuuslakiin selkeästi kirjaetaan YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen CRPD:n velvoitteet kohtuullisiin mukautuksiin sekä ennakkollinen varautuminen vammaisten henkilöiden erityistarpeisiin kaikille sopivaa suunnittelua käyttäen. Nämä täsmennykset ovat tärkeitä monien vammaisten henkilöiden yhdenvertaisten oikeuksien toteutumiseksi. Niiden kirjaaminen yhdenvertaisuuslakiin on tärkeää myös sen takia, että vammaisten henkilöiden oikeudet ja eri toimijoiden velvollisuudet tulisi olla selkeästi lainsäädännöstä ilmeneviä sen sijaan että ne selviävät vain kansainvälisiin sopimuksiin perehtymällä.



Korkeimman hallinto-oikeuden päätös KHO:2021:189

Korkein hallinto-oikeus katsoi Finnair Oyj:n syrjineen liikuntavammaista henkilöä tilanteessa, jossa henkilö joutui ostamaan kolme vierekkäistä paikkaa perushinnalla lentomatkalle. Kyseisessä tapauksessa lisäpaikkojen hintoihin kohdistuvaa alennusta liikuntavammaisen henkilön yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi ei voitu pitää Finnairin kannalta kohtuuttomana. Finnairin olisi pitänyt toteuttaa kohtuulliset mukautukset vammaiselle henkilölle.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätös on erittäin merkittävä vammaisten henkilöiden oikeuksien näkökulmasta vahvistaen erityisesti vammaisten henkilöiden tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista. Yhdenvertaisuusvaltuutettu vei kyseisen tapauksen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan vuonna 2016. Lautakunta totesi 2017 antamassaan päätöksessä Finnairin syrjineen vammaista matkustajaa. Finnairin valitettua päätöksestä asia eteni aina korkeimpaan hallinto-oikeuteen saakka.

1.1.4 Yhdenvertaisuusvaltuutetun tuki syrjinnän uhreille

Yhdenvertaisuusvaltuutetun asiakasyhteydenottojen määrä on kasvanut vuosi vuodelta. Hallituksen esityksessä (19/2014) nykyisestä yhdenvertaisuuslaista oikeusministeriö arvioi, että ”valtuutetun asiakasmäärien voidaan suuntaa antavasti arvioida kaksinkertaistuvan uudistuksen myötä”. Todellisuus on kuitenkin osoittanut, että tämä arvio oli aivan liian alhainen. Syrjintään liittyvät yhteydenotot ovat enemmän kuin viisikertaistuneet vuosien 2014 ja 2021 välillä. Kun 2014 valtuutettu sai syrjintään liittyviä yhteydenottoja 287, vuonna 2021 syrjintäyhteydenottoja tuli yhdenvertaisuusvaltuutetulle yhteensä 1584 kappaletta.

Yhdenvertaisuuslaki mahdollistaa puuttumisen yksilön kokemaan syrjintään matalalla kynnyksellä oikeusprosessia kevyemmällä tavalla. Laki antaa valtuutetulle monia toisiaan täydentäviä työkaluja selvittää syrjintävaihteita ja tarvittaessa puuttua niihin. Näihin keinoihin kuuluvat selvitys- ja tietopyyntöjen tekeminen, perustellut kannanotot suosituksineen syrjinnän poistamiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi, sovinnon edistäminen osapuolten välillä, johon useimmiten liittyy hyvityksen maksaminen syrjinnän uhrille. Lisäksi valtuutetulla on mahdollisuus asian viemiseen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaistavaksi sekä poikkeuksellisesti syrjinnän uhrin avustamiseen tuomioistuimessa.

Merkittävästi lisääntyneet yhteydenottomäärät ovat kuitenkin johtaneet siihen, että valtuutettu on vuosi vuodelta joutunut nostamaan kynnystä suhteessa siihen, mitä asioita ryhdytään seikka-peräisemmin selvittämään. Valtuutettu pystyy nykyresursseilla edelleen ryhtymään toimenpiteisiin selvissä sekä periaatteellisesti tai syrjinnän uhrin kannalta erityisen merkittävässä tapauksissa. Valtuutettu joutuu kuitenkin valitettavan usein, myös tapauksissa, jotka yhteydenoton perusteella sinänsä olisi perusteltua ainakin jossain määrin selvittää, tyytyä antamaan yhteydenottajalle neuvoja ja ohjeita hänen mahdollisuuksistaan edetä asiassa ilman valtuutetun apua. Tätä asiantilaa ei voida pitää tyydyttävänä.

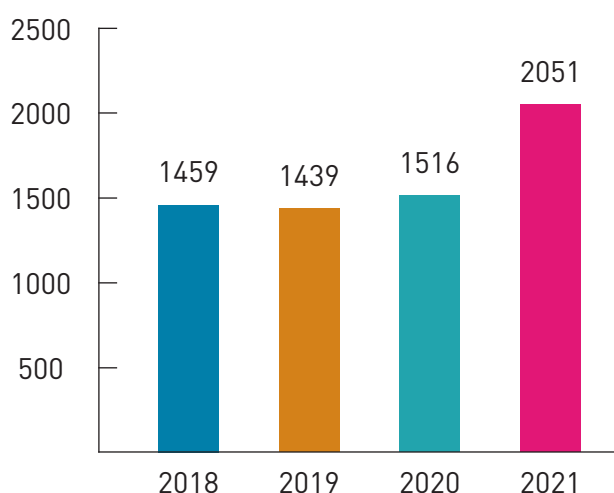
Valtuutetun syrjintään puuttuva ja yhdenvertaisuutta edistävä työ on kaksijakoinen. Syrjintään puuttuminen on useimmiten reaktiivista, kun taas edistämistyöllä pyritään vaikuttamaan syrji-

viin rakenteisiin ja toimintamalleihin jo ennakolta niin, ettei syrjintää esiintyisi. Edellä kuvatun syrjintään puuttumisen lisäksi yhdenvertaisuuslaki sisältääkin odotuksen siitä, että valtuutettu laatii ja teettää selvityksiä, julkaisee raportteja sekä tekee aloitteita; antaa neuvoja ja lausuntoja; edistää tiedotusta, kasvatusta ja koulutusta; osallistuu eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön sekä seuraa toimialallaan Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta. Nykyisillä resursseilla, yhteydenottomäärien lisääntyneessä merkittävästi ja niiden todennäköisesti lisääntyessä entisestään tulevaisuudessa, valtuutetun mahdollisuudet syrjintään puuttumisen lisäksi tehdä yllä mainittua strategista edistämistä ja vaikuttamistyötä ovat valitettavasti hyvin rajalliset verrattuna kysyntään ja valtuutettuun kohdistuviin odotuksiin.

Suositus:

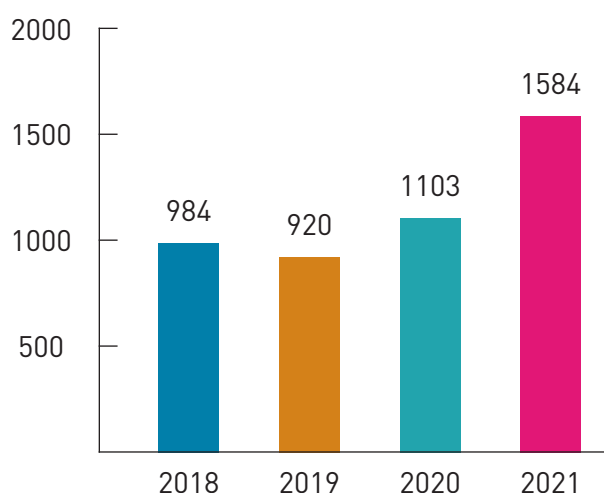
Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että lainsäädännön sisältämän oikeussuojan lisäksi myös yhdenvertaisuusvaltuutetun mahdollisuuksiin edistää yhdenvertaisuutta ja tukea syrjinnän uhreja kiinnitetään huomiota vahvistamalla yhdenvertaisuusvaltuutetun resursseja vastaamaan asiakasmäärien kasvua.

Vireille tulleet yhteydenotot 2018–2021



Vuonna 2021 yhteydenottoja tuli vireille yhteensä 2051 kappaletta. Vuonna 2020 vastaava määrä oli 1516 kappaletta, vuonna 2019 yhteydenottoja tuli vireille 1439 kappaletta ja vuonna 2018 puolestaan 1459 kappaletta.

Vireille tulleet syrjintäyhteydenotot 2018–2021



Vuonna 2021 syrjintäyhteydenottoja tuli vireille yhteensä 1584 kappaletta. Vuonna 2020 vastaava määrä oli 1103 kappaletta, vuonna 2019 yhteydenottoja tuli 920 kappaletta, ja vuonna 2018 yhteydenottoja tuli vireille 984 kappaletta.

1.2 Yhdenvertaisuutta on edistettävä aktiivisesti viranomaisten työssä

Yhdenvertaisuuden edistämisen tarkoituksena on ehkäistä syrjintää, turvata kaikkien ihmisten tosiasiallinen yhdenvertaisuus sekä poistaa syrjinnästä johtuvaa eriarvoisuutta yhteiskunnassa. Viranomaiset ja julkiset toimijat ovat keskeisessä asemassa yhdenvertaisuuden edistämässä ja ihmisten yhdenvertaisuuden turvaamisessa yhteiskunnassa.

Yhdenvertaisuuslain mukaan viranomaisilla, julkista hallintotehtävää hoitavilla yksityisillä toimijoilla, koulutuksen järjestäjillä ja työnantajilla on velvollisuus arvioida ja edistää yhdenvertaisuutta toiminnassaan. Lisäksi näillä toimijoilla on velvollisuus laatia yhdenvertaisuussuunnitelma niistä toimenpiteistä, joilla yhdenvertaisuutta edistetään. Julkista hallintotehtävää hoitavista ja työnantajista yhdenvertaisuussuunnittelovelvoite



Yhdenvertaisuussuunnittelu on tehokas työkalu ja jatkuva kehittämisprosessi, joka voi parantaa merkittävästi viranomaistoiminnan laatua.

koskee niitä, joiden palveluksessa on säännöllisesti vähintään 30 henkilöä.

Yhdenvertaisuuden vahvistaminen vaatii organisaatioissa vahvaa johtajuutta ja selkeää viestimistä siitä, että edistämismuutokset on itsestään selvä osa laillisesti toimivaa ja nykyaikaista koulua, työpaikkaa tai virastoa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu painottaa, että viranomaisten on aktiivisesti edistettävä yhdenvertaisuutta toiminnassaan ja huolehdittava siitä, että yhdenvertaisuus huomioidaan laajasti myös eri väestöryhmien osalta. Tässä luvussa käsitellään yhdenvertaisuuden edistämistä ja syrjimättömyyttä erityisesti viranomaisten ja julkisten toimijoiden näkökulmasta. Luvussa käsitellään

tarvetta tehostaa viranomaisten yhdenvertaisuussuunnittelua ja parantaa lainvalmistelun yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia. Lisäksi luvussa käydään läpi tarvetta painottaa syrjinnän ehkäisemistä ja yhdenvertaisuuden edistämistä turvallisuusviranomaisten ja sosiaali- ja terveyspalvelujen toiminnassa. Lopuksi käsitellään esteettömyyden parantamisen välttämättömyyttä.

1.2.1 Viranomaisten yhdenvertaisuussuunnittelua ja sen tukemista on tehostettava merkittävästi

Yhdenvertaisuussuunnittelu on osa yhdenvertaisuuslaissa säädettyä viranomaisen velvollisuutta edistää yhdenvertaisuutta. Velvoitteella pyritään varmistamaan, että viranomaisen sitoutuu tavoitteelliseen ja suunnitelmalliseen yhdenvertaisuuden edistämistyöhön ja myös dokumentoi tätä työtä. Tällöin edistämistyöstä tulee näkyvää, seurattavaa ja julkilausuttua. Viranomaisen yhdenvertaisuuden edistämismuutokset täsmentää perustuslain 22 §:stä johtuvaa julkisen vallan velvoitetta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslakivaliokunta viittasikin yhdenvertaisuuslain säätämistä koskevassa lausunnossaan (PeVL 31/2014 vp) muun muassa PL 22 §:ään, ja katsoi yhdenvertaisuussuunnitelmilla olevan keskeinen merkitys etenkin tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteuttamisessa ja syrjinnän ehkäisemisessä julkista hallintotehtävää hoidettaessa⁶.

Edistämismuutokseilla tähdätään tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumiseen viranomaistoiminnassa. On olennaista, että yhdenvertaisuussuunnittelu perustetaan toiminnan lähtötilanteen yhdenvertaisuusarviointiin, jonka pohjalta asetetaan tavoitteet ja niitä yksilöivät konkreettiset toimenpiteet, ja tavoitteiden toteutumista seurataan. Näin tehtynä yhdenvertaisuussuunnittelu on tehokas työkalu ja jatkuva kehittämisprosessi, joka voi parantaa merkittävästi viranomaistoiminnan laatua.

Merkittävä osa yhdenvertaisuussuunnittelun potentiaalista viranomaisten toiminnan kehittämisessä on kuitenkin jäänyt hyödyntämättä. Tähän on useita eri syitä, joista merkittävä on suhtautuminen yhdenvertaisuussuunnitteluun ensisijaisesti velvoitteena laatia yksittäinen suunnitelmasuunnitelma. Suunnitelmien kirjaukset ovat usein ympäripyöreitä ja sisältävät esimerkiksi niukasti

informaatiota siitä, miten yhdenvertaisuuden lähtötilanteen arviointi on tehty.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontatyössä tulee säännöllisesti tietoon viranomaisia, joilla ei ole ollenkaan lain edellyttämää viranomaistoiminnan kattavaa yhdenvertaisuussuunnitelmaa. THL:n marraskuussa 2021 julkaisemien tietojen mukaan vain 45 % kunnista on laatinut viranomaistoimintaa käsittelevän yhdenvertaisuussuunnitelman⁷. Tapauksissa, joissa yhdenvertaisuussuunnitelmia yhdistetään esimerkiksi tasa-arvosuunnitelmaan, tarkastelun painopiste näyttää siirtyvän sukupuolten tasa-arvoon. Vastaavasti henkilöstöpoliittisen ja viranomaistoimintaa käsittelevien suunnitelmien yhdistämisessä painottuu pääsääntöisesti työyhteisönäkökulma.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on jo muutaman vuoden edellyttänyt, että ministeriöt osana niiden yhdenvertaisuuden edistämismääräyksiä, antavat tarvittavaa tukea hallinnonalansa viranomaisille ja seuraavat alaiensa virastojen yhdenvertaisuussuunnittelun tilaa. Valtuutettu on kannustanut ministeriöitä kytkemään yhdenvertaisuuden edistämistyön hallinnolliseen ohjaukseensa, kuten tulosohjaukseen.

Ministeriöiden ohjauksen ja seurannan kehittämiseksi tarvitaan kuitenkin tietoa hallinnonalan viranomaisissa tehdystä työstä ja sen laadusta sekä tuen tarpeista. Yhdenvertaisuusvaltuutettu kehittää parhaillaan mittareita ja työkalua tämän mahdollistamiseksi. Parantaakseen yhdenvertaisuussuunnittelun laatua viranomaistoiminnan osalta, yhdenvertaisuusvaltuutettu osallistuu vuosina 2021–2022 oikeusministeriön koordinoimaan EU-komission rahoittamaan Yhdenvertaisuuden tekijät -hankkeeseen. Valtuutettu kehittää hankkeessa raportointityökalua, jonka avulla ministeriöt saavat hallinnonalansa viranomaisilta tietoa yhdenvertaisuuden edistämistä koskevista toimista ja yhdenvertaisuussuunnittelusta sekä siitä, mihin seikkoihin yhdenvertaisuuden edistämistyössä viranomaiset kaipaavat tukea. Tiedon on tarkoitus tukea myös tehokkaamman laillisuusvalvonnan toteuttamista.

Jotta suunnittelutyö voi vastata viranomaisen toimintaympäristön todellisiin kehittämistarpeisiin, on yhdenvertaisuuden arviointi suoritettava huolellisesti. Ilman riittävää arviointia päädytään todennäköisesti asettamaan tavoitteita ja toimen-

piteitä, jotka eivät palvele viranomaistoiminnan todellisia kehittämistarpeita. Arvioinnin tulee perustua eri syrjintäperusteita ja relevantteihin eri väestö- ja asiakasryhmiä koskevaan tietoon. Muutoin kehitystavoitteet ja toimet saattavat kohdistua ainoastaan asiakasryhmiin, joiden tarpeista hallinnonalalla on jo valmiiksi tilasto- tai tutkimustietoa.

Tietopohjaan ja sen puutteisiin onkin erityisen olennaista kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuden edistämisessä ja suunnitteluprosessiin kuuluvassa arvioinnissa. Ministeriöiden ja muiden viranomaisten on panostettava nykyistä tehokkaammin oikeuksien yhdenvertaista toteutumista ja rakenteellisen syrjinnän tunnistamista koskevan tiedon systemaattiseen tuottamiseen.

Valtuutettu on lausunnoissaan sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksessa korostanut myös uuden hallinnon tason, hyvinvointialueiden, merkitystä yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Kuntien ja hyvinvointialueiden on varmistettava, että niiden palvelut tavoittavat kaikki asukkaat yhdenvertaisesti, ja yhdenvertaisuussuunnittelu on myös näille toimijoille keskeinen väline.

Yhdenvertaisuussuunnittelu on tärkeä väline kohti arjen yhdenvertaisuutta kaikille ihmisille heidän taustastaan ja ominaisuuksistaan riippumatta, olipa toimijana viranomainen, koulutuksen järjestäjä tai työntekijä. Hyvä tietopohja ja toimivat työkalut suunnittelulle auttavat organisaatioita tekemään yhdenvertaisuussuunnittelusta toimivan ja kehittyvän osan organisaation strategista suunnittelua, toimintaa ja toiminnan arviointia.



Suosituks:

- Ministeriöiden tulee osana hallinnon-alansa ohjausta ja valvontaa varmistaa, että viranomaisilla on tehtynä lakisääteiset laadukkaat yhdenvertaisuussuunnitelmat ja että suunnitelmat päivitetään säännöllisesti.
- Hyvinvointialueiden ja kuntien on laadittava tehokkaat arviointiin perustuvat yhdenvertaisuussuunnitelmat. Kuntaliiton on tärkeää tukea tätä työtä.
- Valtioneuvoston tulee resursoida malleja ja työkaluja yhdenvertaisuussuunnittelun tueksi, kuten Yhdenvertaisuuden tekijät-hankkeessa kehitettyä työkalua.
- Valtioneuvoston on luotava rakenteet ja turvattava riittävät resurssit pitkäjänteiselle tiedonkeruulle rasismi- ja syrjintäkokemuksista sekä oikeuksien yhdenvertaisesta toteutumisesta. Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman perus- ja ihmisoikeusindikaattorit sekä syrjintätiedon kehittäminen kansallisen rasismin vastaisen toimintaohjelman mukaisesti ovat tärkeitä tässä kehittämistyössä.

1.2.2 Lainvalmistelussa on parannettava yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia

Osana yhdenvertaisuuden edistämistyötään yhdenvertaisuusvaltuutettu antaa lausuntoja muun muassa ministeriöiden lainvalmisteluun. Valtuutettu on kiinnittänyt jo pidempään huomiota siihen, että lainvalmistelun yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi näyttää vähäisenä ja, tehdylläkin osin, puutteelliselta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on tehnyt havainnot muun muassa myöhässä ja liian suppeasti suoritetuista kuulemisista sekä puuttuvista ja liian kapeista arvioinneista, joissa huomio on kiinnitetty vain yhteen syrjintäperusteeseen tai vähemmistöryhmään. Esityksissä tai niiden luonnoksissa saatetaan yleisellä tasolla kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuteen, todeta esityksen edistävän



Tehokas ja kattava yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi säädösvalmistelussa on erittäin keskeinen keino edistää yhdenvertaisuuden toteutumista.

yhdenvertaisuutta tai todeta, että esityksellä ei ole vaikutuksia yhdenvertaisuuteen ilman, että konkreettista yhdenvertaisuusvaikutusarviointia on tehty.

Kuulemiskäytäntöjen vaihtelevuus vaikuttaa yhdenvertaisuusvaikutusten arviointien laatuun ja kattavuuteen. Valtuutettu on eräiden keskeisten hankkeiden mietintö- tai hallituksen esityksen luonnosvaiheessa esittänyt huomionsa siitä, että asiassa tulisi kuulla esimerkiksi vammaisjärjestöjä. Kaikista ministeriöistä ei ole tullut lainsäädäntöesityksiä lausunolle myöskään yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Kuulemiskäytännöissä vaikuttaisi kuitenkin viime vuosina tapahtuneen parannusta.

Yhdenvertaisuutta koskevan osaamisen ja tiedon puutteet heijastuvat myös lainvalmisteluun. Ministeriöissä on yleisesti selvä tarve lisätä tietoa ja osaamista yhdenvertaisuudesta, syrjinnän kiellosta sekä yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnista. Tämä tarve on noussut esille esimerkiksi valtuutetun valvoessa yhdenvertaisuuslain 5 §:n mukaisen edistämismääräyksen toimeenpanoa ministeriöissä. Valtuutettu suosittelee ministeriöille, että esimerkiksi yhdenvertaisuussuunnitelman päivityksen yhteydessä yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnin toteutumista lainvalmistelussa tarkasteltaisiin säännöllisesti. Tarvittaessa yhdenvertaisuussuunnitelmiin on hyvä kirjata tarvittavia toimia esimerkiksi koulutuksesta sekä konkreettisia ja seurattavia tavoitteita yhdenvertaisuusvaikutusarviointien määristä hallituksen esitysluonnoksissa.

Syrjintää ja yhdenvertaisuutta sekä yleisemmin eri väestöryhmien elämäntilanteita ja oikeuksien toteutumista koskevan tiedon puutteellisuus on merkittävä este riittävälle yhdenvertaisuusvaikutusarviointille. Valtuutettu onkin lainvalmistelun kehittämistä koskien tuonut esille myös sen, että valtioneuvoston ja ministeriöiden tulee lisätä syr-

jintää ja yhdenvertaisuutta koskevan tiedon saata-
vuutta ja tuottamista.

Yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia koske-
vien ohjeiden sisältö ei ole tällä hetkellä riittävä.
Valtuutettu on tuonut tämän esille vuonna 2021
oikeusministeriölle ja eduskunnalle 2021 toimit-
tamissaan lausunnoissa⁸. On tärkeää, että oikeus-
ministeriössä käynnissä olevassa lainsäädännön
vaikutustenarviointiohjeen päivityksessä tämä
puute korjataan. Valtuutettu katsoo aiheelliseksi,
että yhdenvertaisuusvaikutusarvioinneista lain-
valmistelussa teetettäisiin oma selvitys viimeis-
tään muutaman vuoden kuluttua päivitetyn ohjeen
käyttöönoton jälkeen.

Valtuutettu katsoo, että yhdenvertaisuusvai-
kutusten arviointi tulee tehdä osana perus- ja
ihmisoikeusvaikutusten arviointia aina, kun on
kysymys olennaisista vaikutuksista eri väestöryh-
mien yhdenvertaisuudelle. Lainvalmistelijan tulisi
esimerkiksi yhdessä relevanttien sidosryhmien
kanssa tunnistaa ne ihmisryhmät, joihin valmis-
teltavan lainsäädännön voidaan olettaa olennai-
sella tavalla vaikuttavan. Näiden ryhmien osalta
tulee tehdä etukäteisarviointia perusteellisemmat
vaikutusarviointit niin välittömien kuin välillisten-
kin vaikutusten osalta. Olennaisuuden vaatimus
tulee myös hahmottaa suhteessa kyseisten ihmis-
ten elämään, eikä esimerkiksi suhteessa kyseisen
ryhmän kokoon, sillä yhdenvertaisuusvaikutukset
ovat usein merkityksellisiä juuri vähemmistöryh-
mien kannalta. Viranomaisen yleinen velvollisuus
edistää yhdenvertaisuutta (YVL 5 §) ja julkisen val-
lan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite
(PL 22 §) puoltavat systemaattista yhdenvertai-
suusvaikutusarviointien laadintaa lainvalmiste-
lussa.

Tehokas ja kattava yhdenvertaisuusvaikutusten
arviointi säädösvalmistelussa on erittäin keskei-
nen keino edistää yhdenvertaisuuden toteutumista.
Kun lainvalmistelussa huomioidaan yhdenver-
taisuus oikein, torjutaan samalla rakenteellista
syrjintää.

Suosituks:

- Yhdenvertaisuudenvaikutusten arvioinnin
laatua on tärkeää seurata eduskunnan
valiokuntatyössä.
- Yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia
koskevia ohjeita on merkittävästi tarken-
nettava.
- Yhdenvertaisuusvaikutusten arvioin-
ti tulee tehdä lainvalmistelussa osana
perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvi-
ointia aina, kun on kysymys olennaisista
vaikutuksista. Arvioitavat väestöryhmät
tulee tunnistaa lainvalmistelussa varhain
tarvittaessa yhteistyössä sidosryhmien
kanssa.
- Ministeriöiden tulee lisätä koulutusta
sekä hyödyntää yhdenvertaisuussuunnit-
telua paikkana arvioida ja edistää yhden-
vertaisuusvaikutusten arvioinnin toteutu-
mista lainvalmistelussa.
- Valtioneuvoston tulee parantaa lainval-
mistelun käytössä olevaa tietopohjaa
sitien, että se tukee yhdenvertaisuusarvi-
oinnin laadukasta tekemistä.

1.2.3 Turvallisuusviranomaisten on panostettava syrjinnän vastaisiin toimiin

Etniseen alkuperään perustuvaan syrjintään ja rasismiin on puututtava määrätietoisemmin

Etnisen alkuperään perustuva syrjintä ja rasismi
turvallisuusviranomaisten toiminnassa on nous-
nut viime vuosina keskusteluun useissa maissa.
Keskustelua on siivittänyt viime aikoina erityisesti
rasistista poliisiväkivaltaa ja syrjintää vastustava
Black Lives Matter -liike. Suomessakin on vii-
me aikoina keskusteltu rasismista, syrjinnästä
ja etnisestä profiloinnista poliisitoiminnassa. Li-
säksi keskustelu tekoälyn hyödyntämisen syr-
jintäriskeistä ennakoivassa poliisitoiminnassa ja
kasvojentunnistusmenetelmissä on laajentunut.
Rasismien, alkuperään perustuvan syrjinnän ja
profiloinnin vaikutukset ovat yhteiskunnallisesti

vakavia, ja niihin on puututtava tehokkaasti turvallisuusviranomaisissa, kuten poliisissa, rajavartiolaitoksessa, Tullissa ja puolustusvoimissa.

YK:n ihmisoikeuskomitea ilmaisi keväällä 2021 huolensa Suomelle etnistä profilointia poliisin toiminnassa koskevien ilmoitusten johdosta⁹. Komitea edellytti Suomelta toimia etnisen profiloinnin kiellon varmistamiseksi laissa ja käytännössä, sekä lainvalvontaviranomaisten koulutusta.

Etnisellä profiloinnilla viitataan sellaisiin turvallisuusviranomaisten toimiin ja käytäntöihin, joissa toimenpiteitä tai valvontaa kohdistetaan henkilöön hänen todelliseen tai oletettuun alkuperäänsä liittyvien ominaisuuksien kuten ihonvärin, kielen tai tiettyyn uskontoon tai kulttuuriin viittavan pukeutumisen perusteella, eikä niinkään henkilön käytöksen tai objektiivisten todisteiden perusteella.

Etniseen profilointiin liittyviä kokemuksia on viime vuosina käsitelty selvityksissä, erityisesti Helsingin yliopiston Pysäytetyt-tutkimuksessa¹⁰. Tutkimuksesta käy ilmi, että syrjintää on koettu poliisin sekä erityisesti vartiointin toiminnassa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuonna 2020 julkaisema selvitys afrikkalaistaustaisten henkilöiden kokemasta syrjinnästä osoittaa, että hieman yli puolet vastaajista on kokenut etnistä profilointia esimerkiksi poliisin tai vartijoiden toimesta¹¹. Selvityksistä käy ilmi, että etniseen alkuperään perustuvaa syrjintää kokevat Suomessa niin ulkomaalaisiksi ulkonäkönsä vuoksi profiloidut henkilöt kuin romanitkin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on useiden vuosien ajan kiinnittänyt sisäministeriön, turvallisuusviranomaisten sekä vartiointialan toimijoiden huomiota etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän ja profiloinnin ehkäisemiseen. Valtuutettu on korostanut myös yhdenvertaisuussuunnittelua tehokkaana keinona arvioida ja sitoutua tarvittaviin toimenpiteisiin syrjinnän ehkäisemiseksi.

Etnisessä profiloinnissa on kyse rakenteellisesta syrjinnästä ja rasismista ja se linkittyy tiedostettuihin tai tiedostamattomiin syrjiviin stereotyyppioihin. Etnistä profilointia voi ilmetä yksittäisen virkahenkilön toimien lisäksi turvallisuusviranomaisen yleisesti noudattamissa käytännöissä. Etnisellä profiloinnilla on laajakantoisia ja vakavia seurauksia yhteiskunnassa. Etninen profilointi voi vähentää luottamusta poliisiin ja muihin viran-

omaisiin, heikentää yhteiskuntaan kuuluvuuden tunnetta sekä lisätä vihapuhetta ja syrjiviä asenteita. Etninen profilointi on sen kohteeksi joutu-neelle henkilölle alentavaa ja toiseuttavaa.

YK:n rotusyrjintäkomitea antoi vuoden 2020 lopussa kattavan yleissuosituksen etnisen profiloinnin estämisestä turvallisuusviranomaisissa (CERD/C/GC/36, 17.12.2020). Komitea totesi etnisen profiloinnin poliisissa lisääntyneen globaalisti viime vuosina ja suositteli sopimusvaltiolle, että niiden tulee arvioida poliisin linjausten, käytäntöjen ja koulutuksen sisältöjä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu suositti sisäministeriölle ja Poliisihallitukselle, että Suomi tekisi arvioinnin komitean yleiskommentin täytäntöönpanotarpeista. Sisäministeriö ilmoitti alkuvuonna 2022 ryhtyvänsä toimiin valtuutetun suosituksen johdosta.



Yhdenvertaisuusvaltuutettu on useiden vuosien ajan kiinnittänyt sisäministeriön, turvallisuusviranomaisten sekä vartiointialan toimijoiden huomiota etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän ja profiloinnin ehkäisemiseen.

Valtuutettu toi myös esille sen, että turvallisuusviranomaisen tulisi huolehtia läpinäkyvyydestä etnisen syrjinnän ja profiloinnin vastaisissa toimissa sekä ulkomaalaisvalvonnan käytännöissä. Tämä parantaa valvonnan laatua, vahvistaa luottamusta viranomaisiin, ja keskustelun kautta käytäntöjä pystytään kehittämään.

Romaneihin kohdistunut operaatio kertoo etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän ongelmista poliisissa

Vuonna 2021 ilmeni, että Helsingin poliisilaitos oli kohdistanut vuosina 2013–2015 romaneihin laajan KURI1-nimisen operaation. Poliisilta pyytämiensä tietojen pohjalta yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoi, että asiassa syntyi syrjintäoletta.

Operaation esille nouseminen vasta vuonna 2021 ja sen riittämätön käsittely poliisissa osoit-

tavat valtuutetun arvion mukaan syrjinnän tunnistamiseen, ehkäisemiseen ja puuttumiseen liittyviä puutteita poliisissa.

Valtuutettu antoi operaatioon liittyen kannanoton ja esitti suosituksia jatkotoimenpiteiksi Poliisihallitukselle ja sisäministeriölle loppuvuonna 2021. Poliisihallitus oli tehnyt operaatiosta oma-aloitteisen laillisuusvalvontaselvityksen, mutta valtuutettu ei pitänyt selvitystä ja siinä todettuja jatkotoimia riittävinä, eikä siinä esitettyä syrjinnän kiellon tulkintaa asiassa oikeanlaisena¹².

KURI1:ksi nimetty operaatio määrättiin perustettavaksi vuonna 2013 ja toiminta käynnistettiin toimintaohjeella, jonka mukaan operaation tavoitteena oli ennalta estää ampumistapauksia ja tuottaa tietoa jo tutkinnassa olleiden tapausten selvittämiseksi. Toimintaohjeen kirjaus romaneista, joihin tehostettua tarkkailua ja valvontaa tuli kohdistaa, on ymmärrettävissä niin, että kohteena on kuka tahansa romaniksi oletettu henkilö, joka liikkuu autossa tai seurueessa. Ohjeessa myös edellytettiin matalalla kynnyksellä puuttumaan kaikkiin valvonnassa havaittuihin rikkeisiin. Toimintaohjeessa ei kiinnitetty huomiota syrjinnän kieltoon eikä operaation toimeenpanon seurannassakaan ilmeisesti näin tehty. Valtuutettu katsoi, että operaatio näytti perustuneen syrjivään ohjeeseen.

Romaniyhteisössä tieto operaatiosta on herättänyt useita perusteltuja kysymyksiä, kuten onko valvonnan kohteeksi joutuneiden romaneiden tiedot edelleen poliisin hyödynnettävissä ja kuinka laajasti operaatio on koskenut romaneita.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu suositti joulukuussa 2021 sisäministeriölle ja Poliisihallitukselle jatkotoimia KURI1-operaation toimintatapojen ja vaikutusten riittäväksi jatkoselvittämiseksi sekä asian käsittelemiseksi romaniyhteisön kanssa, ja selvitystyö jatkuu arviolta kevään 2022 ajan¹³. Tapahtuneen riittävä selvittäminen ja avoin käsittely on olennaista etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän välttämiseksi jatkossa sekä sille, että toimenpiteet romaneiden poliisia kohtaan kokeaman luottamuksen vahvistamiseksi onnistuvat. Romaneilla on asiassa myös oikeus riittävään tietoon.

Havaintoja etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän kiellon noudattamisesta turvallisuusviranomaisissa

Valtuutettu on käsitellyt viime vuosina poliisin, rajavartiolaitoksen ja Tullin toimintaa koskevia etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän kieltoon liittyviä tilanteita ja kysymyksiä. Valtuutettu on esittänyt suosituksia syrjinnän ehkäisemiseksi ja yhdenvertaisuussuunnittelun parantamiseksi.

Turvallisuusviranomaisissa on valtuutetun havaintojen mukaan alettu aiempaa enemmän kiinnittämään huomiota syrjinnän ja etnisen profiiloinnin kieltoon. Esimerkiksi koulutusta on lisätty ja sen kehittämisestä on kirjattu tavoitteita yhdenvertaisuussuunnitelmiin. Sitoutumista ja toimenpiteitä syrjinnän ehkäisemiseksi on edelleen määrätietoisesti tehostettava organisaatioiden kaikilla tasoilla.

Turvallisuusviranomaisissa ei vielä riittävästi huomioida ja ymmärretä etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän kiellon sisältöä ja esimerkiksi siihen liittyvää oikeasuhtaisuuspunnintaa. Etninen alkuperä on erityisen vahvasti lainsäädännössä suojattu syrjintäperuste ja siihen perustuva erilainen kohtelu voi vain harvoin olla hyväksyttävää. Etnisen profiiloinnin kiellosta ei voida ymmärtää etnisen syrjinnän kiellosta erillisenä ja suppeampana kieltona. Etniseen alkuperään liittyvien oletusten vaikutukset viranomaisen päätöksentekoon voivat myös olla tiedostamattomia.

Koulutukselle etnisen syrjinnän kiellosta ja yhdenvertaisuudesta on luotava pysyvät rakenteet turvallisuusviranomaisissa ja alan yksityisissä toimijoissa. Käytännön työtä tekevät poliisissa, rajalla, tullissa ja vartioiden parissa tarvitsevat säännöllistä koulutusta eri näkökulmista.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että turvallisuusviranomaisten johdon, kuten esimerkiksi poliisilaitosten päälliköiden, sitoutuminen tehokkaaseen kouluttamiseen ja ohjeistamiseen on olennaista syrjinnän ja rasismien kitkemiseksi turvallisuusviranomaisten toiminnassa. Lisäksi tarvitaan toimien ja linjausten läpinäkyvyyttä.

Ulkomaalaisvalvontaa koskeva säännös etnisen profiiloinnin kiellosta tarvitsee selkiyttämistä

Poliisin ulkomaalaisvalvontaa koskevassa koulutuksessa on tapahtunut hyvää kehitystä ja koulutusta syrjinnän kiellosta ulkomaalaisvalvonnassa on lisätty. Valtuutetun käsityksen mukaan eräissä koulutuksissa on alettu opettamaan, että henkilön etniselle alkuperälle ei tule antaa merkitystä ulkomaalaisvalvontaa suoritettaessa. Kyseinen linjaus on oikea lähtökohta ulkomaalaisvalvonnalle.

Koska ulkomaalaisvalvonta on luonteeltaan toimintaa, jossa on syrjintäriskkejä, tulee sitä koskevan sääntelyn ja kirjallinen ohjeistuksen olla erityisen selkeää. Valtuutettu katsoo, että tilanne ei ole tällä hetkellä tyydyttävä ja sekä lakia että ohjeita tulisi uudistaa.

Poliisin toimintaa koskevan, korkeimmasa hallinto-oikeudessa vireillä olevan tapauksen (21735/03.04.04.04.01/2021) käsittelyn myötä sekä seurattuaan poliisin ulkomaalaisvalvontaa koskevaa ohjausta usean vuoden ajan, valtuutettu katsoo, että ulkomaalaisvalvonnan suorittamista koskevaa ulkomaalaislain 129 a §:ä on etnisen syrjinnän ja profiiloinnin ehkäisemiseksi tarpeellista selkiyttää. Myös nykyisiä Poliisihallituksen ja rajavartiolaitoksen antamia ulkomaalaisvalvontaa koskevia ohjeita tulisi tietyiltä osin muuttaa ja selkiyttää syrjinnän riskin välttämiseksi ulkomaalaisvalvonnassa.

Ulkomaalaislain 129 a §:n ja erityisesti sen 3 momentin keskeinen ongelma on, että se ei riittävällä ja etnisen syrjinnän kiellon toteutumista varmistavalla tavalla estä henkilöön kohdistuvien tarkastustoimenpiteiden perustamista henkilön todelliseen tai oletettuun etniseen alkuperään. Säännöksessä sallitaan valvonnan kohdistaminen tiettyyn henkilöön hänen todellisen tai oletetun etnisen alkuperän perusteella, mikäli alkuperä vaikuttaa valintaan vähemmän kuin ratkaisevassa määrin. Säännöksessä tai sen perusteluissa ei kuitenkaan tarkemmin määritellä, miten valvontatoimenpiteen alkuperään ratkaisevassa määrin perustamista koskevaa kieltoa tulee käytännössä tulkita. Perusteluissa tai turvallisuusviranomaisien ohjeissa ei myöskään riittävästi käsitellä veloitetta noudattaa syrjintäkieltoa.

Säännöksellä on pyritty korostamaan yhdenvertaisuuden toteutumista ulkomaalaisvalvonnassa ja tarkoituksena on ollut säätää etnisen

profiiloinnin kiellosta. Säännös ei kuitenkaan käytännössä toimi tavoitteensa mukaisesti ja se tulisi kokonaisuudessaan uudistaa.

Säännöstä uudistettaessa on olennaista huomioida etnisen profiiloinnin ilmiön keskeiset elementit sekä sen aiheuttamat vakavat haitat niin sen kohteeksi joutuneille yksilöille kuin laajemmin yhteiskunnalle.

Ulkomaalaislain 129 a §:n selkeys on erityisen tärkeää, sillä ei ole hyväksyttävää tai syrjintäkiellon sallimaa, että jotkut henkilöt ovat jokapäiväisessä elämässään oletetun etnisyytensä vuoksi muita useammin alttiita ulkomaalaisvalvonnan toimenpiteille, kuten esimerkiksi henkilöllisyyden tarkastuksille. Ulkomaalaisvalvonnan kohdistaminen tiettyyn henkilöön esimerkiksi hänen ihonvärinsä vuoksi on syrjinnän lisäksi nöyryyttävää ja toiseuttavaa.

Viharikosten tunnistamisessa ja tutkimisessa on merkittäviä edistämistarpeita

Vuonna 2021 Poliisiammattikorkeakoulun toteuttaman ja oikeusministeriön julkaiseman Viharikokset ja niiden käsittely oikeusprosessissa –selvityksen mukaan vihamotiivin tunnistamisessa ja käsittelyssä on merkittäviä puutteita koko rikosprosessissa¹⁴. Poliisi ei tunnista kaikkia viharikoksia eikä epäily rikoksen mahdollisesta vihamotiivista aina välity syyttäjälle. Selvityksen mukaan tuomiota kovennetaan vihamotiivin perusteella harvoin. Lisäksi jopa puolessa vihamotiivin vuoksi kovennetuista rangaistuksista käräjäoikeus ei perustellut millä tavalla vihamotiivi todella kovensi tuomiota. Perusteluissa oli puutteita myös tapauksissa, joissa rangaistusta ei syyttäjän vaatimuksesta huolimatta tuomittu kovennettuna. Puutteelliset perustelut voivat rapauttaa uskoa oikeusjärjestelmän toimivuuteen ja siten ylläpitää aliraportointia mahdollistavia rakenteita.

Selvityksessä suositeltiin muun muassa poliisia koskien viharikosluokituksen pakollista käyttöä rikosilmoituksen kirjauksen yhteydessä, esitutkintayhteistyön tehostamista, poliisin koulutusharjoitusten päivittämistä sekä erikoistumisen tukemista poliisissa, syyttäjälaitoksessa ja mahdollisesti tuomaristossakin. Valtuutettu pitää suosituksia tärkeinä ja tarpeellisina toteuttaa.

Valtuutettu katsoo välttämättömäksi, että viharikoskoulutusta tarjotaan riittävästi ja että poliisi-

en edellytetään osallistuvan siihen. On olennaista, että Poliisihallitus, poliisilaitosten johto sekä Poliisiammattikorkeakoulu korostavat viharikoksia koskevan koulutuksen ja viharikosten tunnistamisen sekä tehokkaan tutkinnan tärkeyttä.

Turvallisuusviranomaisten on edistettävä yhdenvertaisuutta tavoitteellisesti

Viranomaisilla on yhdenvertaisuuslaissa säädetty erityinen velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta. On myönteistä, että turvallisuusviranomaiset ovat viime vuosina päivittäneet toiminnalliset, yhdenvertaisuuslain 5 §:n mukaiset yhdenvertaisuussuunnitelmansa ja suunnitelmien laatu on parantunut. Olennaista kuitenkin on, mitä asetetut tavoitteet käytännössä tarkoittavat ja miten organisaatioiden johto sitoutuu edistämistyöhön ja tukee sen toteuttamista.

Valtuutettu korostaa, että poliisilaitosten on tehtävä omaan tilannekartoitukseen ja riittävään arviointiin perustuvat toiminnalliset yhdenvertaisuussuunnitelmat. Arvioinnissa on keskeistä huomioida kattavasti eri syrjäntäperusteet. Edistämisen velvollisuuden tehokas toteuttaminen edellyttää tietoa eri väestö- ja vähemmistöryhmien turvallisuutta sekä turvallisuusviranomaisia koskevista kokemuksista. Sisäministeriö teetti sisäistä turvallisuutta koskevan selonteon pohjaksi selvityksen haavoittuviin ryhmiin kuuluvien henkilöiden turvallisuuden kokemuksista ja selonteossa kiinnitetään huomiota haavoittuvassa asemassa olevien väestöryhmien turvallisuuteen¹⁵. Poliisihallitus on 2021 päivitettyssä yhdenvertaisuussuunnitelmassaan päättänyt selvittää eri vähemmistöryhmien kokemuksia poliisista. Valtuutettu pitää tärkeänä, että selvitys tehdään riippumattomasti ja kattavasti, ja että sitä hyödynnetään suunnitelmien päivittämisessä.



Turvallisuusviranomaisten henkilöstön on tärkeää heijastaa yhteiskuntamme moninaisuutta.

Tiedossa on, että turvallisuussektorilla on huomattavaa aliraportointia vähemmistöjen syrjäntäkokemuksista. Hyvä yhdenvertaisuussuunnittelu sekä sen pohjalta tavoitteellisesti toteutetut toimenpiteet myös rakentavat luottamusta turvallisuusviranomaisiin. Luottamus on avain siihen, että syrjäntäkokemukset tuodaan viranomaisten tietoon. Romanit sekä seksuaali- ja sukupuolivähemmistöt ovat esimerkkejä ryhmistä, joiden turvallisuuden kokemuksen ja luottamuksen rakentamiseksi on tehtävä nykyistä tavoitteellisempaa työtä.

Moninaisuus turvallisuusviranomaisissa on olennainen yhdenvertaisuutta edistävä toimi. Turvallisuusviranomaisten henkilöstön on tärkeää heijastaa yhteiskuntamme moninaisuutta. Poliisiammattikorkeakoulussa on käynnissä toimenpiteitä, joilla pyritään vahvistamaan etnisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden rekrytointia poliisiopintoihin. Tätä työtä tulee jatkaa pitkän aikavälillä.

Yksityisen turvallisuussektorin ja vartiointin toimien merkitys kasvaa

Yksityisen vartiointialan merkitys turvallisuustoimijana julkisissa tiloissa ja yhteiskunnan eri toiminnoissa on kasvanut. Onkin tarpeellista kohdistaa lisähuomiota myös siihen, kuinka yhdenvertaisuus ja syrjäntän kieltä toteutuvat vartiointissa ja järjestyksenvalvonnassa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu käsittelee säännöllisesti yhteydenottoja erityisesti etnisen syrjäntän ja profiloinnin kokemuksista vartiointissa. Valtuutettu on myös lausunut syyttäjälle muutama viime vuosina syyteharkinnassa olleisiin syrjäntärikosasioihin. Yhteydenottoissa on usein kysymys tilanteesta, jossa henkilö on kokenut vartijan seuranneen häntä, kohdistaneen tavaroiden tarkastamista tai estäneen hänen asiointiaan kaupassa perusteettomasti hänen alkuperänsä vuoksi. Usein yhteydenottaja tällaisissa tapauksissa on romani. Myös tutkimukset kertovat vähemmistöihin kuuluvien ihmisten kokevan syrjäntää vartiointin toimesta.

Valtuutettu on jo useamman vuoden ajan tehnyt vaikuttamistyötä alan toimijoiden ja erityisesti Suomen vartioliikkeitten liiton suuntaan yhdenvertaisuuden edistämiseksi alan käytännöissä. Valtuutettu on korostanut yhdenvertaisuuden

edistämismääräystä, joka koskee turvallisuusalan yrityksiä työntekijöinä sekä siltä osin, kun ne suorittavat julkista hallintotehtävää.

Valtioneuvoston rasismia vastaiseen toimintaohjelmaan on kirjattu toimenpiteeksi tavoite vahvistaa yhdenvertaisuuden toteutumista vartiointiliikkeiden toiminnassa. Valtuutettu pitää tätä sisäministeriön vetovastuulle osoitettua tavoitetta tarpeellisenä. On aiheellista tarkastella esimerkiksi, kuinka syrjinnän kieltoa käsitellään esimerkiksi, kuinka syrjinnän kieltoa käsitellään vartioiden koulutuksessa. Lisäksi on tarpeellista arvioida ja tarvittaessa tehostaa poliisin vartiointiin kohdistuvan valvonnan tehokkuutta.

Suosituks:

- Ulkomaalaislain 129 a § on uudistettava ulkomaalaisvalvonnan syrjintäriskien ja säännöksen epäselvyyden vuoksi. Ulkomaalaisvalvontaa suorittavien viranomaisten ohjeita on selkiytettävä.
- Etnisen syrjinnän ja profiloinnin ehkäisemistä turvallisuusviranomaisten toiminnassa on kehitettävä. YK:n rotusyrjintäkomitean yleiskommentin 36. toimeenpanosta on tehtävä kansallinen arvio.
- Romaneihin kohdistunutta Helsingin poliisin laajaa ”KURI1”-operaatiota on selvitettävä riittävästi, asiaa on käsiteltävä romaniyhteisön kanssa ja on ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin.
- Eri väestöryhmien turvallisuuden kokeuksista ja luottamuksesta viranomaisiin ja vartijoihin on tuotettava riittävästi tietoa tehokkaiden toimenpiteiden suunnittamiseksi.
- Viharikoksista annettavaa koulutusta poliisille on lisättävä. Viharikosten tunnistamista ja tutkintaa on kehitettävä.
- Yksityisen vartiointisektorin valvonnassa ja vartijoiden koulutuksessa on tehostettava syrjinnän kiellon noudattamista ja yhdenvertaisuuden edistämistä koskevien velvoitteiden käsittelyä.

Etnisen syrjinnän kieltä ulkomaalaisvalvonnassa

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on parhaillaan käsiteltävänä tapaus, joka osaltaan osoittaa ulkomaalaislain 129 a §:n ongelmallisuuden. Tapauksen puitteissa tulkitaan etnisen syrjinnän kieltä prostituutio- ja ulkomaalaisvalvonnassa. Valtuutettu katsoo, että tässä vuonna 2016 tapahtuneessa tilanteessa Helsingin poliisi toimi syrjivästi ja etnisesti profiloituen. Valtuutettu on toimittanut asiassa kattavat yhdenvertaisuuslain 27 §:n mukaiset lausunnot Helsingin hallinto-oikeudelle ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Hallinto-oikeus kumosi vuonna 2021 antamallaan päätöksellä (01185/19/1205) yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan vuonna 2018 antaman päätöksen asiassa ja katsoi, että poliisi ei ollut toiminut syrjivästi. Valtuutetun arvioon mukaan hallinto-oikeuden päätöksessä ei kuitenkaan huomioidu kattavasti syrjinnän kieltä koskevaa kansallista ja kansainvälistä sääntelyä. Hallinto-oikeus totesi päätöksessään muun muassa, että valvontatoimenpiteiden kohteeksi valikoitumisesta kyseisille henkilöille odotettavissa ollut haitta olisi vain lyhytaikainen pysähtyminen henkilöllisyysasiakirjojen esittämistä varten. Korkeimmalle hallinto-oikeudelle toimittamassaan lausunnossa valtuutettu korosti muun muassa sitä, että ihonvärinsä perusteella pysäytetyksi joutumisen henkilökohtaiset haitat ovat vakavat ja etnisen profiloinnin kielteiset vaikutukset yhteiskunnassa ovat laajakantoisia.

Ruotsinkielisten oikeuksien toteutumisesta huolehdittava

Perustuslaissa ja kielilaisissa turvataan ruotsinkielisten oikeudet käyttää kieltään viranomaisten kanssa asioidessa. Viranomaisilla on velvollisuus varmistaa, että palvelu ja asiointi onnistuu ruotsiksi ja suomeksi. Yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulevien yhteydenottojen mukaan ongelmia kielellisten oikeuksien toteutumisessa on kuitenkin kaikilla elämäntilanteilla, esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Hallituksen joulukuussa 2021 julkaiseman kielilainsäädännön soveltamista koskevan kertomuksen mukaan kielellisten oikeuksien, kuten ruotsinkielisten oikeuksien toteutumisessa on merkittäviä puutteita¹⁶. Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa viranomaisten veloitetta turvata kielellisten oikeuksien toteutuminen täysimääräisesti. Viranomaisten on myös toimeenpantava tehokkaasti yhdenvertaisuuslain asettamaa veloitetta edistää yhdenvertaisuutta.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan marraskuussa 2021 antaman päätöksen mukaan poliisi syrji ruotsinkielistä henkilöä, kun

hänsen kanssa ei johdonmukaisesti asioitu hänen äidinkieltään kiinniottamiseen liittyvässä tilanteessa¹⁷. Yhdenvertaisuusvaltuutettu vei asian henkilön puolesta yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi vuonna 2019. Lautakunta antoi asiassa ensimmäisen päätöksen keväällä 2020. Poliisi valitti päätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen ja toimitti uusia selvityksiä asiaan liittyen. Hallinto-oikeus katsoi, että poliisin uuden selvityksen vuoksi lautakunnan tulee käsitellä asia uudelleen. Lautakunta arvioi asian uudelleen ja totesi marraskuussa 2021 antamassaan päätöksessään poliisin syrjineen ruotsinkielistä henkilöä. Päätös ei ole lainvoimainen, sillä poliisi on valittanut myös toisesta päätöksestä hallinto-oikeuteen.

Valtuutettu on poliisia koskevan asian käsittelyn yhteydessä korostanut, että erityisesti henkilön perusoikeuksien kannalta haasteellisissa tilanteissa, kuten fyysistä vapautta rajoitettaessa, on erittäin tärkeää, että kielelliset oikeudet toteutuvat syrjimättömästi. Kielilain mukaisesti viranomaisten tulee oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä.

1.2.4 Sosiaali- ja terveydenhuolto on keskeisessä asemassa ihmisten yhdenvertaisuudelle

Sosiaali- ja terveydenhuolto sekä sosiaaliturvajärjestelmä ovat suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan kulmakiviä. Se, miten yhdenvertaisuus näissä palveluissa toteutuu, muodostaa keskeisen osan perustuslain 6 § takaamasta jokaisen yhdenvertaisuudesta ja suojasta syrjintää vastaan.

Sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kysymykset voivat näyttäytyä sekä laajojen yhteiskunnallisten mullistusten kautta että käytänteinä, jotka voivat pidempään jatkua muodostua syrjiviksi. Tässä luvussa käsitellään erityisesti kahta historiallista tapahtumaa, jotka vaikuttivat sosiaali- ja terveydenhuoltoon merkittävästi kuluneen neljän vuoden aikana ja vaikuttavat myös tulevaisuudessa: koronapande-

mia ja sosiaali- ja terveydenhuoltouudistus. Näistä ensimmäinen oli ennalta-arvaamaton ja toiseen huipentui lähes parin vuosikymmenen selvitys- ja lainvalmistelutyö.

Koronapandemia on koskettanut syvästi koko yhteiskuntaa. Koska sosiaali- ja terveydenhuolto on ollut pandemian hallinnassa keskeisessä roolissa, on paikallaan käsitellä sitä tästä näkökulmasta. Sosiaali- ja terveydenhuoltouudistus puolestaan tulee vaikuttamaan laajasti moniin seikkoihin, kuten julkisen talouden rakenteisiin, kuntien asemaan ja aluepoliittiseen tasapainoon. Uudistuksen keskeisenä onnistumisen mittarina on pidettävä sitä, kuinka hyvin uudistuksella pystytään vastaamaan kaikkien Suomen asukkaiden palvelujen tarpeeseen ja tukemaan heidän hyvinvointiaan.

Uusien hyvinvointialueiden rakentamisessa erityistä huomiota on kiinnitettävä niihin sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmää koskeviin kannanottoihin ja ratkaisuihin, joissa on nostettu esiin palvelujen yhdenvertaisuusongelmia ja syrjintää. Näistä on tähän lukuun nostettu miespareihin kohdistuva verenluovutuksen kieltö, kuntien vammaispalvelujen käytännöt vammaisen ihmisen työelämäosallisuutta tukevinä palveluina sekä erikoissairaanhoidon käytännöt.

Poikkeusoloissa yhdenvertaisuuden punninta tulee tehdä huolellisesti

Koronapandemia on ravistellut maailmaa ja Suomea alkuvuodesta 2020 lähtien. Pandemian torjunnassa Suomi – niin kuin muutkin maat – on monella tavoin rajoittanut kansalaisten ja muiden maassa asuvien perusoikeuksia. Pandemian torjunta onkin ennen näkemättömällä tavalla nostanut julkiseen keskusteluun oikeusvaltion periaatteet, joilla perusoikeuksia voidaan rajoittaa. Näistä eniten keskustelussa esillä on ollut oikeasuhtaisuuden vaatimus, jonka mukaan välttämättömistä rajoitustoimista on valittava ne, jotka vähiten loukkaavat perusoikeuksia, kuten esimerkiksi oikeutta tavata läheisiään, käydä koulua ja harjoittaa ammattiaan.

Koronatilanteen vaihdellessa päätöksenteossa on yhä uudelleen jouduttu arviomaan, mitkä sillä hetkellä ovat ne välttämättömimmät mutta tehokkaat rajoitustoimet, joita tarvitaan tautitilanteen kurissapitämiseksi. Näitä toimenpiteiden valinnassa on samalla jouduttu arvioimaan toimenpiteiden vaikutuksia erityisesti heikossa asemassa olevien tai muuten haavoittuvien ryhmien asemaan. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on erityisesti nostanut esiin ikääntyneiden, vammaisten henkilöiden tai lasten asemaan vaikuttavien rajoitustoimien kriittisen arvioinnin. Erityisesti pandemian alkuvaiheessa yhdenvertaisuusvaltuutettu nosti esiin etnisten vähemmistöjen saavuttamisen monikielisellä tiedotuksella. Tilanne paranikin, mutta tiedotus ei kaikilta osin ole saavuttanut maahanmuuttajaväestöä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu totesi apulaisoikeusasiamiehelle antamassaan lausunnossaan, että pandemian alkuaikoina yli 70-vuotiaisiin tai vammaisiin henkilöihin kohdistuneita liikkumisvapauden rajoitustoimia voitiin pitää syrjivinä,

koska ne eivät perustuneet lakiin eikä niiden toimeenpanossa riittävästi toteutettu suhteellisuusperiaatetta. Valtuutettu arvioi kriittisesti myös sitä, että valtioneuvoston viestinnässä ikääntyneiden henkilöiden liikkumisrajoitteista puhuttiin velvoitteista, kun kuitenkin juridisesti tällaisia rajoitteita voidaan perustaa vain lailla, joten käytännössä kyse oli suosituksista. Valtuutettu on kannanotoissaan pandemian aikana korostanut, että rajoitustoimenpiteiden oikeutusta on aina arvioitava kulloinkin käsillä olevan tartuntatautiliikenteen mukaisesti. Tämä tarkoittaa, että rajoitustoimenpiteiden oikeasuhtaisuuden arviointi muuttuu ajan ja tilanteen mukaan.

Hyvinvointialueiden toiminnan suunnittelussa on huomioitava yhdenvertaisuus kattavasti

Vuonna 2023 hyvinvointialueet ottavat kunnilta vastuun sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä. Samalla viedään läpi suurin palvelujärjestelmän uudistus Suomessa vuosikymmeniin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on monivaiheisen valmisteluprosessin aikana seurannut valmistelua ja antanut lausuntoja sekä sosiaali- ja terveysministeriölle että eduskuntakäsittelyyn.

Lausunnoissaan valtuutettu piti sinänsä kannatettavana, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut nyt kootaan laajemman väestöpohjan omaaville hyvinvointialueille. Näin alueilla on paremmat voimavarat turvata vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden palvelut ja esimerkiksi vastata vammaisten henkilöiden yksilöllisiin tarpeisiin. Yhdenvertaisuuden toteutuminen edellyttää kuitenkin yhdenvertaisuuden huomioimista kokonaisvaltaisesti hyvinvointialueiden toiminnan valmistelussa ja suunnittelussa.

Hyvinvointialueiden strategia ja yhdenvertaisuussuunnittelu ovat erittäin merkittävässä asemassa, ja näiden valmistelun tulee perustua eri väestöryhmien tilanteen ja palvelutarpeen huolelliseen kartoitukseen. Muualla tässä kertomuksessa, kuten asumista käsittelevässä luvussa, on korostettu pelastusviranomaisen yhdenvertaisuussuunnittelun merkitystä osana hyvinvointialueen kokonaisuutta. Yhdenvertaisuuslain lisäksi tässä suunnittelussa on huomioitava vammaisyleissopimuksen sisältö kattavasti.

Valtuutettu kiinnitti sote-uudistuksen valmis-

telussa huomiota muun muassa tilojen esteettömyyteen, viestinnän esteettömyyteen ja saavutettavuuteen sekä tiedonsaantiin alueen eri kielillä. Palvelujen järjestämisen osalta valtuutettu korosti muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon tilojen esteettömyyttä ja ehdotti, että hyvinvointialueiden kaikkien toimipisteiden esteettömyystiedot saatettaisiin hyvinvointialueiden tilatietojärjestelmään saataville. Järjestelmää tulee ylläpitämään hyvinvointialueiden yhteinen toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskeskus.

Kielellisten oikeuksien toteutuminen, niin ruotsin, saamen kuin viittomakielen osalta, on myös erittäin keskeistä yhdenvertaisuuden toteutumiselle. Valtuutettu ehdotti, että saamen kielen osalta tulisi säätää järjestämisvelvollisuus saamen kielen kotiseutualueiden hyvinvointialueella, samoin kuin ruotsinkielisten palvelujen järjestämisvelvollisuudesta on säädetty. Viittomakielen osalta valtuutettu katsoi, että tulkkauksen järjestäminen tulisi säätää velvoitteeksi hyvinvointialueille.

Valtuutettu pitää myönteisenä, että hyväksytyyn lakiin hyvinvointialueista sisällytettiin vaatimus viestinnän esteettömyydestä ja saavutettavuudesta. Samoin järjestämislakiin on kirjattu vaatimus palvelujen yhdenvertaisesta toteuttamisesta, sekä näiden saavutettavuudesta ja esteettömyydestä. Sen sijaan saamenkielisten palvelujen sekä viittomakielen ja muiden kielten tulkkauksen osalta kirjaukset järjestämislaissa on jätetty varsin avoimiksi. Näiden toteutumista on seurattava huolellisesti, kuten eduskuntakäsittelyssäkin todettiin. Tilojen esteettömyyden ja saavutettavuuden osalta on tärkeää, että toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskeskuksessa varmistetaan osaaminen vammaisten henkilöiden tarpeista, esteettömyydestä ja saavutettavuudesta.

Valtuutettu totesi myös lausunnoissaan, että vammaisten henkilöiden oikeuksien näkökulmasta hyvinvointialuekokonaisuuden lisäksi vammaispalvelulainsäädännön uudistus on erittäin merkittävä. Järjestämislakiin sisältyy myös vammaispalvelujen näkökulmasta tärkeitä yleisiä periaatteita, jotka vaativat täsmentämistä sekä ajattelutavan perustavanlaatuisista muutosta kohti tosiasiallista yhdenvertaisuutta vammaisille henkilöille.

Suosituks:

- Hyvinvointialueiden hyvinvointi- ja palvelustrategioissa on huomioitava kattavasti vammaisyleissopimus ja yhdenvertaisuuslaki.
- Hyvinvointialueiden rahoituskehystä on seurattava tarkasti muun muassa vammaisten henkilöiden subjektiivisten oikeuksien toteutumiseksi.
- Kielellisten oikeuksien toteutumista on seurattava tarkasti hyvinvointialueisiin kohdistuvassa valtion ohjauksessa, erityisesti ruotsin-, saamen- ja viittomakielisten palvelujen osalta.

Vammaispalvelut tukemaan vammaisten henkilöiden tosiasiallista osallisuutta

Sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen rinnalla toteutetaan vammaispalvelulain uudistus ja säädetään uusi vammaispalvelulaki. Uusi laki tulee sisältämään säännökset vammaisille henkilöille järjestettävistä sosiaalihuollon erityispalveluista. Samalla nykyinen vammaispalvelulaki sekä kehitysvammalaki kumotaan. Hallitusohjelman mukaisesti tavoitteena on, että vammaisten henkilöiden yksilölliset tarpeet huomioidaan jatkossa paremmin. Uudistuksen tavoitteiksi on kirjattu vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden, osallisuuden ja osallistumisen toteuttaminen, vammaisten henkilöiden itsenäisen elämän ja itsemääräämisoikeuden toteutumisen tukeminen, vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden, osallisuuden ja osallistumisen esteiden poistaminen sekä vammaisten henkilöiden yksilöllisten tarpeiden mukaisten, riittävien ja laadukkaiden palveluiden turvaaminen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteutti vuosina 2021–2022 laajan selvityksen vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelun ja henkilökohtaisen avun vaikutuksesta vammaisen henkilön työelämän mahdollistajana. Tarkastelun kohteena olivat mahdolliset alueelliset erot sekä se, miten kuljetuspalvelut ja henkilökohtainen apu vaikuttavat vammaisen henkilön osallisuuteen ja työllistymiseen. Lisäksi tarkasteltiin sitä, kuinka vammais-

ten henkilöiden oikeudet toteutuvat valitusprosessissa aina ylimpiin oikeusasteisiin asti.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu teki selvitystä varten tietopyynnön kolmelletoista eri kokoiselle vammaispalvelulakia soveltavalle viranomaiselle ympäri Suomen. Valtuutettu pyysi tiedot yleisesti vammaispalvelulain mukaisesta kuljetuspalvelusta tai henkilökohtaisesta avusta annettujen päätösten määrästä ja niitä koskeviin oikaisuvaatimukseen annettujen ratkaisujen määrästä. Valtuutettu pyysi myös erikseen tiedot työelämään liittyvät asioista. Edelleen valtuutettu pyysi tilastotiedon siitä, kuinka monessa tapauksessa oikaisuvaatimuselin muutti vammaispalvelulain mukaista kuljetuspalvelua ja henkilökohtaista apua koskevaa viranhaltijapäätöstä sekä tiedon siitä, mikä oli työelämään linkittyneiden muutettujen viranhaltijapäätösten määrä. Tarkastelujaksona olivat vuodet 2019–2020. Selvitykseen saatiin myös hallinto-oikeuksien ratkaisut ajankaksolta 2019–2020 työelämän tarpeisiin haetuista vammaispalveluista. Tämän lisäksi kartoitettiin laajalla kyselyllä tarkasteltujen alueiden vammaisneuvostojen toimijoilta heidän näkemyksiään oikeuksien toteutumisesta ja vammaispalveluista.

Keskeisenä huomiona selvityksessä nousevat esiin alueelliset erot vammaispalveluissa. Kuntien tai kuntayhtymien välillä on suuria eroja palveluiden myöntämiskäytännöissä, valitusten määrissä sekä päätösten perustelussa. Tilanne asettaa vammaiset henkilöt eriarvoiseen asemaan riippuen siitä, missä he asuvat. Vammaispalveluiden siirtyessä hyvinvointialueille onkin kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että alueilla on mahdollisimman yhtenäiset käytännöt. Uudistuva vammaispalvelulaki on myös tässä keskeisessä osassa. Vammaispalvelulain uudistus tulee toteuttaa siten, että alueellista soveltamisvaraa yksilöllisten tarpeiden huomioimisessa on mahdollisimman vähän lain tarkoitusperään nähden.

Selvitys osoittaa myös, että viranhaltijat ja oikeusasteet viittaavat päätöksissään ensisijaisesti soveltamisohjeisiin. Lakiin viitataan usein vasta toissijaisesti, vaikka kunnan tai kuntayhtymän soveltamisohjeella ei ole oikeudellista sitovuutta. Soveltamisohjeen mukaisen harkintavallan tulisi ehdottomasti täyttää myös yhdenvertaisuuslain sekä vammaisyleissopimuksen takaamien oikeuksien mukaisen punninnan, sillä soveltamisohjeen

noudattaminen ei voi johtaa näiden kanssa ristiriitaiseen lopputulokseen.

Nykyisen vammaispalvelulain ja myös kunnallisten vammaispalveluiden soveltamisohjeiden suurin haaste on siinä, että vammaispalveluissa lähtökohtana tulisi aina olla yksilöllinen palveluntarve, mutta soveltamisohjeissa edellytetään usein kaavamaisista soveltamista. Lukuisten kuntien soveltamisohjeista löytyy esimerkiksi ohje tai sääntö siitä, että kuljetuspalveluna korvattava työmatka voi olla ainoastaan matka kotoa säännölliselle työtekopaikalle ja takaisin. Tällainen sääntö on vammaispalvelujen kontekstissa ongelmallinen. Kategorinen sääntö vailla mukautusmahdollisuutta ei ota huomioon vammaisen henkilön eri elämäntilanteita, työelämän asettamia vaatimuksia tai esimerkiksi työn ja perhe-elämän yhdistämistä. Tulkinta, jonka mukaan vammaispalveluissa yhden ainoan järjestämistavan tulisi sopia jokaisen vammaisen henkilön yksilölliseen elämäntilanteeseen ja toimintarajoitteeseen, ei toteuta tosiasiallisen ja osallistavan yhdenvertaisuuden periaatetta.

Tarkastelluista hallinto-oikeuden ratkaisuisista käy ilmi, että hallinto-oikeudet eivät järjestelmällisesti huomioi yhdenvertaisuuslain tai YK:n vammaisyleissopimuksen asettamia vaatimuksia soveltaessaan vammaispalvelulakia tai -asetusta. Tarkastelluista neljästätoista hallinto-oikeuspäätöksestä kahdeksatoista hallinto-oikeus ei mainitse perusteluissaan tai soveltamisohjeissa lainkaan yhdenvertaisuuslakia tai vammaisyleissopimusta. Yhdenvertaisuuslaki ja/tai vammaisyleissopimus on huomioitu kahdessa päätöksessä ja niissä valittaja oli nimenomaan vedonnut näihin oikeuslähteisiin.

Hallintotuomioistuimien ei yhdessäkään tarkastellussa päätöksessä itsenäisesti soveltanut yhdenvertaisuuslakia tai vammaisyleissopimusta. Selvityksen valossa on todettavissa vaara, että vammaispalvelulakia ja -asetusta tulkitaan tällä hetkellä tuomioistuimissa puutteellisesti ja liian tiukasti yksittäisten vammaispalvelulain pykälien nojalla sivuuttaen muu velvoittava vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta takaava lainsäädäntö.

Suositus:

- Vammaispalvelulainsäädännön uudistuksessa tulee täysimääräisesti huomioida vammaisyleissopimuksen sisältö niin, että sääntely turvaa yksilölliset, tarvelähtöiset palvelut vammaisille henkilöille. Vammaispalveluilla on voitava aidosti tukea vammaisen henkilön tosiasiallista ja osallistavaa yhdenvertaisuutta, esimerkiksi työelämässä.

Verenluovutussäännöt asettavat miesparit eriarvoiseen asemaan

Verenluovutuskieltojen yhdenvertaisuus on ollut pitkään esillä yhdenvertaisuusvaltuutetun arvioi-
dessa seksuaalisen suuntautumisen perusteella tapahtuvaa syrjintää Suomessa. Yhdenvertaisuus-
valtuutettu arvioi, että nykyinen Lääkealan tur-
vallisuus- ja kehittämiskeskus Fimean määräys
verenluovutuskielloista saattaa rikkoa yhdenver-
taisuuslain syrjintäkieltoa seksuaalisen suuntau-
tumisen perusteella.

Fimean veriturvallisuudesta annetun määräyk-
sen mukaan seksi vakituisen kumppanin kanssa ei
aiheuta verenluovutuskieltoa silloin, kun kumppa-
nit ovat eri sukupuolta. Määräyksen mukaan seksi
vakituisen kumppanin kanssa kuitenkin aiheuttaa
luovutuskiellon silloin, kun molemmat kumppanit
ovat miehiä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun käsityk-
sen mukaan millään muulla viranomaisella ei ny-
kyisin ole määräystä, joka kohtelee ihmisiä näin
selkeästi eriarvoisesti heidän seksuaalisen suun-
tautumisen perusteella.

Yhdenvertaisuuslain mukaan erilainen kohtelu
viranomaistatoiminnassa esimerkiksi seksuaa-
lisen suuntautumisen perusteella voi olla oikeu-
tettua vain, jos se perustuu lainsäädäntöön ja
kohtelulla on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoit-
teen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Tämän
mukaisesti viranomaisen olisi pystyttävä osoit-
tamaan, että veriturvallisuutta ei pystytä toteut-
tamaan vähäisemmin toimin kuin kohdistamalla
rajoituksia vakiintuneessa parisuhteessa miehen
kanssa eläviin miehiin. Fimea ei ole tapaamisis-
saan tai kirjeenvaihdossaan yhdenvertaisuus-
valtuutetun ilmaissut, että sillä olisi käytössään

tieteellistä tutkimustietoa vakiintuneessa pari-
suhteessa miehen kanssa elävien miesten riskis-
tä veriturvallisuudelle Suomessa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että ve-
renluovutusta koskevaa määräystä tulee muuttaa
niin, ettei se kohtele vakituudessa parisuhteessa
seksiä harjoittavia pareja eri tavoin heidän sek-
suaalisen suuntautumisensa perusteella. Fimea
on ilmoittanut yhdenvertaisuusvaltuutetulle, että
se käynnistää selvitystyön asiasta. Yhdenvertai-
suusvaltuutettu harkitsee asian saattamista yh-
denvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsitel-
täväksi syrjinnän kiellon rikkomisena.



**Verenluovutusta koskevaa määräystä
tulee muuttaa niin, ettei se kohtele
vakituudessa parisuhteessa seksiä
harjoittavia pareja eri tavoin heidän
seksuaalisen suuntautumisensa
perusteella.**

Sairaaloiden käytännöissä tulee huomioida yhdenvertaisuus nykyistä kattavammin

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on viime vuosina saa-
nut paljon yhteydenottoja erikoissairaanhoidon
käytännöistä palvelujen esteettömyyteen liittyen
sekä kohtuullisten mukautusten epäämisen tilan-
teista. Sairaaloiden käytännöt saattavat perustua
kaavamaiseen potilasturvallisuuden arvioon tai
puutteellisiin apuvälineisiin ja nämä käytännöt
voivat erityisesti lasten tai vammaisten ihmisten
kohdalla aiheuttaa nöyryyttäviä tai pelottavia ti-
lanteita.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun työssä on tullut
esille, että jokaiselta yliopistosairaalta puuttui
yhdenvertaisuuslain 5 § mukainen toiminnallinen
yhdenvertaisuussuunnitelma. Yhdenvertaisuus-
suunnittelu on jatkuva palveluiden kehittämispro-
sessi, jolla pyritään yhdenvertaiseen kohteluun
viranomaisen toiminnassa, kuten hoito- ja poti-
lastyössä. Viranomaisen velvollisuudesta edistää
yhdenvertaisuutta ja laatia yhdenvertaisuussuun-
nitelma säädetään yhdenvertaisuuslain 5 §:ssä.
Valtuutetun tietojen mukaan toiminnallisten yh-

denvertaisuussuunnitelmien laatiminen on viimein käynnissä kaikissa yliopistollisissa sairaaloissa.

Erikoissairaanhoidon toiminta on usein toimenpidekeskeistä ja monilta osin päivystysluonteista. Toimintaa määrittää potilaslaki, jossa säädetään oikeudesta hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon ja siihen liittyvään kohteluun. Laissa säädetään, että hoito on järjestettävä ihmisarvoa, vakaumusta ja yksityisyyttä kunnioittaen. Lisäksi potilaan äidinkieli, kulttuuri ja yksilölliset tarpeet on mahdollisuuksien mukaan huomioitava.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on muun muassa selvittänyt vammaisen lapsen kohtelua leikkauksenhoidossa yliopistosairaalassa. Kyseessä oli monivammainen kouluikäinen lapsi, joka kommunikoi ei-sanallisesti, pääosin omien perheenjäsenten tulkittavissa olevin merkein. Lapsen äidin ei annettu olla mukana lapselle päivystysaikaan tehdyn leikkauksen nukutus- tai heräämövaiheessa. Sairaala viittasi sen yleisiin sääntöihin. Kyseisessä tapauksessa säännön noudattaminen johti tilanteeseen, jossa vammaisen lapsen oikeus kommunikoida ja tulla ymmärretyksi toimintarajoitteistaan huolimatta hoitotoimenpiteen yhteydessä ei toteutunut. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoi, että potilaan vanhemman mukana olo leikkauksen alussa ja heräämössä olisi tullut toteuttaa kohtuullisena mukautuksena. Sairaala oli kategorisesti kieltäytynyt mukauttamasta käytäntöjään, joten asiassa syntyi oletama syrjinnästä. Valtuutetun saaman asiantuntijalausannon mukaan sairaalan käytännöt lapsipotilaiden kohdalla eivät olleet lääketieteellisesti arvioiden ainoat mahdolliset, vaan äidin läsnäolo olisi voitu toteuttaa turvallisesti. Näin olisi voitu toteuttaa yhdenvertaisuuslain 15 § mukainen kohtuullinen mukautus, joka on sairaaloitakin koskeva ehdoton velvoite.

Valtuutettu esittää huolensa jopa maamme suurimpienkin terveydenhuollon toimijoiden puutteellisesta valmiudesta edistää yhdenvertaisuutta eri potilasryhmien, erityisesti vammaisten ja kielivähemmistöihin kuuluvien potilaiden, kohdalla. Valtuutetun tietoon tulleissa muissakin vastavissa tapauksissa kyse on ollut hoitotoimenpiteen järjestämistavassa tehtävästä mukautuksesta, ei varsinaisesti oikeudesta hoitotoimenpiteeseen. Toisaalta tietoon on tullut tilanne yliopistosairaalassa, jossa kohtuullisten mukautusten epä-

amisen epäiltiin vaarantaneen hoitotoimenpiteen toteutumisen. Kyse oli syöpähoitojen toteuttamisesta liikkumisesteiselle potilaalle.

Erikoissairaanhoidossa näyttäisi olevan tilanteita, joissa lääketiede ja yhdenvertaisuuden toteutuminen nähdään vastakkainasetteluna. Potilaan yksilöllisen tilanteen huomioiminen on keskeinen osa hänen syrjimätöntä, potilaslainkin mukaista ihmisarvoa kunnioittavaa hoitoa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää hyvänä, että sairaanhoitopiireissä on nyt käynnistetty yhteistä yhdenvertaisuussuunnitteluprosessia.



Potilaan yksilöllisen tilanteen huomioiminen on keskeinen osa hänen syrjimätöntä, potilaslainkin mukaista ihmisarvoa kunnioittavaa hoitoa.

Suositus:

- Hyvinvointialueiden yhdenvertaisuussuunnitelmien ja palvelustrategioiden valmistelussa tulee arvioida erikoissairaanhoidon hoitokäytäntöjä yhdenvertaisuuden toteutumiseksi. Hoitokäytäntöjen on mahdollistettava vammaisille henkilöille tehtävät kohtuulliset mukautukset silloin, kun lääketieteelliset syyt eivät ehdottomasti aseta esteitä.

1.2.5 Esteetön yhteiskunta on kaikille yhdenvertainen

Täysipainoiseen arkeen kuuluu mahdollisuus liikkua, opiskella, tehdä töitä, harrastaa, matkustaa ja hoitaa asioitaan. Jotta tämä voisi toteutua kaikille ihmisille, tulee yhteiskunnan esteettömyyteen ja saavutettavuuteen panostaa. Olemassa olevan ympäristön esteellisyys on Suomessa edelleen merkittävä ongelma. Esteettömyyden toteutuminen koostuu monista tekijöistä ja se vaatii toteutuakseen velvoittavaa lainsäädäntöä, erilaisten tarpeiden ymmärtämistä sekä tahtoa tehdä yhteiskunnasta toimivampi kaikille. Esteet-

tömyydessä on ennen kaikkea kysymys toimivista ratkaisusta, jotka palvelevat laajaa ihmisjoukkoa. Esteettömyys ja saavutettavuus ovat keskeisiä edellytyksiä sille, että vammaiset henkilöt voivat elää itsenäisesti ja osallistua täysimääräisesti kaikilla elämänalueilla. Esteettömyys myös hyödyttää laajasti erilaisia ihmisiä.

Esteettömyyttä käsitellään tässä osiossa julkisen liikenteen ja esteettömyysdirektiivin näkökulmasta. Lisäksi esteettömyyttä käsitellään tässä kertomuksessa asumista koskevassa osiossa.

Esteettömyys on otettava lähtökohdaksi julkisen liikenteen suunnittelussa ja toteutuksessa

Julkisen liikenteen esteettömyys ja saavutettavuus ovat avaintekijöitä useiden perusoikeuksien toteutumiseksi. Traficomin henkilöliikennetutkimuksen mukaan 10 %:lla suomalaisista on jokin liikkumisen este tai haitta¹⁸.

Viranomaiset ovat YK:n vammaisyleissopimuksen 9 artiklan mukaisesti velvoitettuja purkamaan saavutettavuuden ja esteettömyyden esteitä sekä edistämään esteettömien ja saavutettavien palveluiden syntymistä niin sähköisten palveluiden kuin kuljetuksenkin saralla.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on esittänyt kaikille sopivan muotoilun vakiinnuttamista julkisen liikenteen palvelustandardiksi. Laadullisen palvelutasotavoitteen asettamisen haasteena näyttää kuitenkin olevan kokonaiskuvan puute markkinaehtoisesta ja julkisesti tuetun liikenteen palvelutarjonnasta. Tällöin yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi ja siitä tehtävät johtopäätökset uhkaavat jäädä tehottomiksi. Tarve ajantasaiselle ja kattavalle esteettömyystiedolle korostuu entisestään matkaketjuja yhdistävien palveluiden yleistyessä. Myös vammaispalvelun kuljetuksia tulisi pystyä yhdistämään osaksi matkaketjuja.

Palvelujen muotoilussa on tärkeää huomioida käyttäjien monimuotoiset tarpeet ja varmistettava, että digitaaliset palvelut ovat aidosti saavutettavia. Samalla on otettava huomioon, että kaikki henkilöt eivät tulevaisuudessakaan pysty käyttämään digitaalisia sovelluksia. Siksi viranomaisten on varmistettava, että liikennepalveluiden yhdenvertainen hyödyntäminen ei tulevaisuudessa olisi riippuvaista siitä, pystyykö tai osaako matkustaja käyttää digitaalisia sovelluksia.



Palvelujen muotoilussa on tärkeää huomioida käyttäjien monimuotoiset tarpeet.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnitti huomiota ostoliikenteen esteettömyyteen Pirkanmaan pilotti -hankkeessa

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnitti huomiota Tampereen seudun lähijunaliikenteen pilottikokeilun esteettömyyteen. Pirkanmaan pilotti -hankkeessa Tampereen ja sen lähipaikkakuntien välille avattiin joulukuussa 2019 uusia lähiliikenteen junavuoroja. Nämä vuorot olivat osa VR:n ja liikenne- ja viestintäministeriön vuodelle 2020 sopimaa ostoliikennettä. Pirkanmaan pilotissa VR liikennöi pääosin vanhalla Sm2-lähijunakalustolla, joka ei ole esteetöntä muun muassa matkustajille, jotka käyttävät pyörätuolia. Kokeilussa käytettävän kaluston vuoksi osa matkustajista ei siten pääse kyseisiin lähiliikenteen palveluihin.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Viranomaisen syyllistyykin matalammalla kynnyksellä syrjintään kuin yksityinen yritys tapauksissa, joissa viranomaisen käynnistää uuden palvelun, jota vammaiset henkilöt eivät pysty palvelun esteellisyyden vuoksi käyttämään. Valtuutettu katsoi, että viranomaisen voi jättää vain poikkeuksellisesti erityisjärjestelyjä tekemättä niille vammaisille henkilöille, jotka eivät pysty käyttämään käyttöön otettua palvelua vammaisuutensa vuoksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo erittäin ongelmalliseksi, jos viranomaisen ei vaadi esteettömyyttä ja saavutettavuutta julkisissa hankinnoissaan. Viranomaisten on hankintoja suunnitellessaan varmistettava hankittavan tuotteen tai palvelun saavutettavuus ja esteettömyys myös vammaisille henkilöille. Jos esteetöntä palvelua ei asianmukaisesti ja oikeasuhtaisesti yrityksistä huolimatta pystyttäisi hankkimaan, olisi viranomaisen arvioitava esimerkiksi vaihtoehtoisen lähiliikennepalvelun tarjoamista niille henkilöille, jotka eivät voi käyttää suunniteltua lähiliikennepalvelua sen esteellisyyden vuoksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu totesi, että pelkääntään liiketaloudelliset tai muut puhtaasti voiton tavoitteluun liittyvät tavoitteet eivät ole sellainen hyväksyttävä tavoite, jolla yksityinen palveluntarjoaja voisi oikeuttaa esteettömyyspuutteista aiheutuvan epäedullisemmän aseman vammaisten asiakkaiden osalta.

Valtuutetun suosituksen mukaisesti VR otti Pirkanmaan pilotin yhteysväylillä käyttöön toimintamallin, jolla mahdollistetaan esimerkiksi matkustajille, jotka käyttävät pyörätuolia esteettömissä kaukojunissa matkustaminen lähiliikennelipun hinnalla.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu aloitti Pirkanmaan pilottia koskeneen tapauksen jälkeen keskustelut liikenne- ja viestintäministeriön ja VR:n kanssa valtion henkilöjunaliikenteen ostoliikennesopimuksen uudistamisen (2022–2030) yhdenvertaisuusvaikutuksista. Erityisesti huomion kohteena oli Kotkan satama – Kouvola -yhteysväli, joka on esteellinen yhteysväylillä käytettävän kaluston ja asemalaiturien osalta. Liikenne- ja viestintäministeriö on sitoutunut selvittämään yhteistyössä valtuutetun kanssa mahdollisuudet järjestää esteetön korvaava vaihtoehto kyseiselle yhteysväylille sekä selvittämään vaihtoehdon edellyttämän määrärahan.

VR on sitoutunut uusimaan esteellisen lähijunakaluston yhdeksänvuotisen ostoliikennesopimuskauden aikana esteettömäksi. Lisäksi ministeriö on aloittanut neuvottelut asemalaiturien esteettömyysmuutoksista kyseisellä yhteysväylillä.

Suositus:

- Kaikille sopivan suunnittelun -käsite tulisi ottaa julkisen liikenteen tavoiteltavaksi palvelustandardiksi.

Esteettömyysdirektiivi on tärkeä väline matkalla esteettömyyden edistämiseen

Esteettömyyden edistäminen on välttämätöntä, jotta kaikilla on yhdenvertainen mahdollisuus osallistua yhteiskuntaan. Yhdenvertaisuusvaltuutettu lausui helmikuussa 2022 luonnoksesta hallituksen esitykseksi esteettömyysdirektiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi. Esteettömyysdirektiivin toimeenpano on tärkeä jatke ja täydennys digipalvelulain vaatimuksille.

Valtuutettu painottaa, että työ jatkuu myös direktiivin voimaansaattamisen jälkeen, sillä esteettömyysdirektiivi ei ole soveltamisalaltaan laaja. Suomi on sitoutunut esteettömyyden ja saavutettavuuden jatkuvaan kehittämiseen vammaisyleissopimuksen myötä. Rakennetun ympäristön esteettömyys tulee turvata, jotta saavutettavat ja esteettömät palvelut sekä tuotteet ovat myös käytännössä vammaisten ihmisten saavutettavissa.

Valtuutettu kiinnittää huomiota erityisesti siihen, että vaikka esteettömyysdirektiivi antaisi kansallista liikkumavaraa rakennetun ympäristön suhteen, yhdenvertaisuuslaki ja vammaisyleissopimus eivät samanlaista liikkumavaraa anna. Palvelun järjestäminen esteellisesti siten, ettei vammaisella henkilöllä ole pääsyä palveluun, voi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaisukäytännön perusteella olla yhdenvertaisuuslain 13 §:n mukaisesti oikeutettavissa vain poikkeuksellisesta hyväksyttävästä syystä.

Hätätekstiviestimahdollisuuden laajeneminen koskemaan muiden ohella viittomakielisiä kuuroja siten, ettei hätäkeskukseen yhteyden ottamisen edellytyksenä jatkossa vaadita ennakkorekisteröintiä, on tärkeää. Videoyhteys tulisi ottaa käyttöön lainvaatimuksena.

Valtuutettu myös korosti lausunnossaan, että luonnosesityksen yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia on täydennettävä ja sääntelyn valvontaan on turvattava riittävät resurssit.



Esteettömyyden edistäminen on välttämätöntä, jotta kaikilla on yhdenvertainen mahdollisuus osallistua yhteiskuntaan.

1.3 Syrjintää ilmenee monilla elämänalueilla

Kaikilla ihmisillä on oikeus yhdenvertaiseen kohteluun ja syrjintä kielletään monissa kansallisissa laeissamme, yhdenvertaisuuslaissa ja rikoslaissa sekä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tilastot, selvitykset ja tutkimukset kuitenkin osoittavat, että syrjintä on yleistä Suomessa ja sitä ilmenee kaikilla elämänalueilla. Syrjintä on edelleen syvällä suomalaisen yhteiskunnan rakenteissa, käytännöissä ja asenteissa. Tiedetään myös, että syrjintä on aliraportoitu ilmiö. Monille syrjintää kokeville ihmisille syrjintä on toistuvaa ja selvityksistä käy ilmi, että useat eivät luota syrjinnästä ilmoittamisen johtavan mihinkään, eikä siitä tämän vuoksi ilmoiteta viranomaisille.

Kuluneen neljän vuoden aikana yhdenvertaisuusvaltuutettuun on otettu yhteyttä eniten vammaisuuteen ja alkuperään perustuvaan syrjintään liittyen. Elämänalueista valtuutetulle tulleet yhteydenotot ovat useimmiten koskeneet yksityisiä palveluita kuten asumista tai kauppaa, työelämää sekä sosiaali- ja terveyspalveluita ja muita julkisia palveluita.

Tässä luvussa käsitellään syrjinnän ilmenemistä eri elämänalueilla Suomessa, erityisesti valtuutetun työssä viimeisen neljän vuoden aikana keskeisesti esiin nousseiden osa-alueiden osalta. Luvussa syvennytään työelämässä, asumisessa, digitalisaatiossa, koulutuksessa sekä lasten ja nuorten elämässä ilmenevään syrjintään useiden eri syrjintäperusteiden näkökulmasta. Lisäksi luvussa käsitellään sekä tekoälyn hyödyntämiseen liittyviä syrjinnän riskejä että tarvetta ottaa yhdenvertaisuuden edistäminen tekoälyn hyödyntämisen keskiöön. Syrjintää sosiaali- ja terveydenhuollossa käsitellään tämän kertomuksen luvussa 1.2.

1.3.1 Vammaisten henkilöiden työelämäosallisuutta on edistettävä määrätietoisesti

Vammaiset ihmiset kokevat syrjintää monella elämän osa-alueella Suomessa. Suuri osa syrjinnästä johtuu yhteiskunnan rakenteista ja vallitsevista asenteista. Työelämä on yksi keskeinen elämänalue, jolla vammaisten ihmisten yhdenvertaisuus ei toteudu.

Työelämlainsäädäntöä on kehitetty vammattoman henkilön lähtökohdista ja vammaisuus rinnastetaan usein virheellisesti työkyvyttömyyteen, osatyökyvyttömyyteen tai sairauteen. Vammaisia ihmisiä on Suomessa ohjattu työkyvyttömyyseläkkeelle jo suoraan peruskoulusta ilman, että heidän työkykyään olisi varsinaisesti arvioitu.

Suomessa onkin suuri määrä työkykyisiä vammaisia ihmisiä, jotka ovat tahtomattaan työelämän ulkopuolella. Heidän joukossaan on ammattiin valmistuneita osaajia, korkeasti koulutettuja asiantuntijoita ja motivoituneita työntekijöitä monenlaisiin tehtäviin. Yhteiskunnassa vallitsee vielä nykyäänkin oletama vammaisten ihmisten työelämän ulkopuolisuudesta. Tähän tarvitaan perustavanlaatuisen muutos, jotta yhdenvertainen työelämä saavutetaan.

Tässä osiossa käsitellään vammaisten henkilöiden työllistymisen rakenteellisia esteitä ja ratkaisuja niihin. Valtuutettu esittää suosituksia vammaisten henkilöiden oikeuksien tehokkaamaksi toteutumiseksi ja työelämäosallisuuden edistämiseksi.

YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista

YK:n vammaisyleissopimus tuli Suomessa voimaan 10.6.2016 ja on Suomessa suoraan sovellettavaa oikeutta. Kansallisia lakeja on tulkittava sopimuksen mukaisesti ja sopimuksen hengessä. Suomi on sitoutunut turvaamaan vammaisten henkilöiden työnteko-oikeuden toteutumisen ja edistämään sitä.

Vammaisyleissopimuksen artikla 27 koskee vammaisten henkilöiden oikeutta tehdä työtä ja työllistyä yhdenvertaisesti muiden kanssa. Tähän sisältyvät oikeus mahdollisuuteen ansaita elantonsa vapaasti valitsemallaan työllä sekä oikeus avoimeen ja osallistavaan työympäristöön, joka on vammaisten henkilöiden saavutettavissa.

Yhdenvertaisuuslaissa ja vammaisyleissopimuksessa säädetään velvollisuudesta toteuttaa vammaisen henkilön tarvitsemia kohtuullisia mukautuksia. Mukautusten toteuttamisella on vammaisten henkilöiden työllistymisessä merkittävä rooli sekä työpaikalla että esimerkiksi vammaispalveluja toteutettaessa. Yhdenvertaisuuslain mukaan velvollisuus koskee viranomaisia, koulutuksen järjestäjiä ja työnantajia. Vammaisyleis-

sopimuksen mukautusvelvoite on soveltamisalaltaan yhdenvertaisuuslain säädöstä laajempi.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun työssä on tullut esille, että vammaisyleissopimuksen soveltamisessa Suomessa on vielä paljon kehitettävää. Viranomaiset eivät tunne ja siten myöskään sovelta sopimusta riittävästi. Lisäksi vammaispalveluiden ja työvoimahallinnon soveltamisohjeet eivät ohjaa perusoikeusmyönteiseen ja yhdenvertaisuutta edistävään laintulkintaan. Valtuutettu painottaa, että vammaisyleissopimuksen oikeudet työllistymisen osalta eivät toteudu ilman, että lainsäädäntöä tarkistetaan.

Asennemuutoksessa tarvitaan julkisen vallan toimenpiteitä

Vammaisyleissopimuksen määritelmän mukaan ”vammaisiin henkilöihin kuuluvat ne, joilla on pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, jonka vuorovaikutus erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa.” Vammaisuus määritellään yksilön ja ympäristön välisenä vuorovaikutussuhteena, ei henkilön diagnoosiin perustuvana. Kuitenkin myös työelämään liittyvissä viranomaisratkaisuihin jokin palvelu, etuus tai kohtuullinen mukautus saatetaan virheellisesti tehdä riippuvaiseksi siitä, onko henkilö saanut tietyn diagnoosin. Näkökulmana tulisi kuitenkin olla, miten kunkin vammaisen ihmisen tilanteessa voidaan tukea hänen mahdollisuutensa osallistua täysimääräisesti yhteiskuntaan, myös työelämään.

YK:n vammaisyleissopimus myös velvoittaa julkista valtaa lisäämään tietoisuutta vammaisuudesta ja vammaisten ihmisten panoksesta yhteiskuntaan. Yhdenvertaisuusvaltuutettu painottaa, että tämä velvollisuus on otettava vakavasti ja sitä on toteutettava tehokkaasti ja pitkäjänteisesti. Tällä tavoin voidaan purkaa rakenteellista syrjintää sekä haitallisia asenteita ja ennakkoluuloja, ja siten vähentää vammaisten ihmisten kohtaamaa syrjintää kaikilla elämänalueilla.

Vammaisuus ei tarkoita työkyvyttömyyttä

Voimassa oleva lainsäädäntö, viranomaiskäytännöt ja yleiset asenteet eivät luo edellytyksiä vammaisten ihmisten työelämäoikeuksien toteutu-

miselle vammaisyleissopimuksen edellyttämällä tavalla. Tarvitaan perustavanlaatuinen ajattelutavan muutos, jossa vammaisen ihminen nähdään aktiivisena toimijana, ei hoivan kohteena. Pelkkä työläinsäädännön tarkastelu ei riitä, vaan avainmuutokseen on eri hallinnonalat ylittävä uudistaminen. Työllisyys on sisällytettävä keskeiseksi näkökulmaksi esimerkiksi vammaispalveluiden järjestämiseen.

Euroopan komissio on julkaissut vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan strategian vuosille 2021–2030¹⁹. Strategian keskeinen pyrkimys on vammaisyleissopimuksen tehokkaampi täytäntöönpano. Vammaiset henkilöt mukaan ottava työmarkkinapolitiikka on yksi strategian keskeinen tavoite. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että komission jäsenvaltioille suosittelemat toimenpiteet on toteutettava täysimääräisesti, jotta vammaisyleissopimuksen takaamat oikeudet voisivat käytännössä toteutua.



Voimassa oleva lainsäädäntö, viranomaiskäytännöt ja yleiset asenteet eivät luo edellytyksiä vammaisten ihmisten työelämäoikeuksien toteutumiseen vammaisyleissopimuksen edellyttämällä tavalla.

Työ- ja elinkeinoministeriö julkaisi vuonna 2020 selvityksen vammaisten henkilöiden työllistymisen rakenteellisista esteistä²⁰. Selvitystyön aloittamiseen johti yhdenvertaisuusvaltuutetun ministeriölle tekemä aloite. Selvitys osoittaa lukuisia rakenteellisia työelämän yhdenvertaisuuteen liittyviä ongelmia, joihin lainsäätäjän tulisi viipymättä puuttua. Selvityksestä käy ilmi ongelmia muun muassa vammaispalveluissa, tuki- ja palvelujärjestelmissä ja esteettömyydessä. Selvityksen jatkotyö työ- ja elinkeinoministeriössä, Tiekartta esteiden raivaamiseksi vammaisten henkilöiden työllistymiseltä, on viivästynyt. Yhdenvertaisuusvaltuutettu painottaa, että tiekartta on tarpeellista tehdä viipymättä valmiiksi. Tiekartan toteuttami-

seksi on varattava riittävät resurssit ja varmistettava poikkihallinnollinen yhteistyö toimenpiteiden tehokkuuden takaamiseksi.

Tilasto- ja tutkimustiedon puutteet ovat vammaisten henkilöiden työelämäosallisuuden tehokkaan edistämisen esteenä

Yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnilla on keskeinen merkitys, jotta lainsäädäntöä uudistettaessa voidaan turvata vammaisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on huomauttanut useaan otteeseen puutteellisesta vaikutustenarvioinnista juuri lakiesitysten vammaisvaikutusten osalta. Vaikutusten arviointiin liittyy myös vammaisia henkilöitä koskeva tilastotiedon puute.

Tilastotietoa vammaisten ihmisten työelämäosallisuudesta ei ole saatavilla riittävästi päätöksenteon tueksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu teki aloitteen syksyllä 2021 Terveyden ja hyvinvoinninaltokselle sekä sosiaali- ja terveysministeriölle vammaisten henkilöiden työelämäoikeuksia koskevan tutkimustiedon puutteiden korjaamiseksi.

Ilman riittävää tietoa on mahdotonta toteuttaa vaikuttavia toimenpiteitä vammaisten ihmisten työllisyyden parantamiseksi tai arvioida kuinka vammaisyleissopimuksen edellyttämät oikeudet toteutuvat Suomessa. Vammaisyleissopimus edellyttää Suomelta asianmukaisen vammaisuuteen liittyvän tilasto- ja tutkimustiedon kokoamista ja ylläpitämistä. Valtuutettu on katsonut, että nykyinen asiointi ei vastaa Suomelle asetettuja velvoitteita.



Tarvitaan perustavanlaatuinen ajattelutavan muutos, jossa vammaisen ihminen nähdään aktiivisena toimijana, ei hoivan kohteena.

Suosituks:

- Rakenteellisten uudistusten tai muuten merkityksellisten hankkeiden kohdalla vammaisvaikutusten arviointiin tulee kiinnittää erityistä huomiota. Tilasto- ja tutkimustiedon puutteet vammaisten henkilöiden työelämäosallisuuteen liittyen vaikeuttavat tietoon perustuvaa päätöksentekoa sekä viranomaistoiminnan yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia.
- Lainsäätäjän ja viranomaisten tulisi hyödyntää positiivista erityiskohtelua, jotta vammaisten henkilöiden oikeudet työelämässä voisivat toteutua yhdenvertaisesti.
- Tiekartta vammaisten henkilöiden työllistymisen rakenteellisten esteiden purkamiseksi tulee valmistella viipymättä työ- ja elinkeinoministeriön johdolla. Tiekartan toimeenpanoon on varattava riittävät resurssit ja varmistettava poikkihallinnollinen yhteistyö toimenpiteiden tehokkuuden takaamiseksi.

Työsyryntää kokeneiden vammaisten henkilöiden oikeusturvasta on huolehdittava

Vammaisten henkilöiden kokema työsyryntä näyttää tulevan vain harvoin toimivaltaisen viranomaisen, eli aluehallintovirastojen työsuojelun tietoon. Vammaisuus on syrjintäperusteena vuosittain vain noin 2–4 prosentissa työsuojeluviranomaisille tehdyissä valvontapyyntöissä työsyryntää koskien.

Vammaisten henkilöiden kokema työsyryntä näyttää kuitenkin olevan yleistä. Oikeusministeriön 2021 julkaiseman perusoikeusbarometrin mukaan viimeisen viiden vuoden aikana 39 % vammaisista henkilöistä ilmoitti kokeneensa syrjintää työssä tai työnhaussa. Syrjintää kokeneista vammaisista henkilöistä 88 % ei ilmoittanut viimeksi koetusta syrjinnästä työssä tai työnhaussa²¹. Useimmin syy ilmoittamatta jättämiseen oli ajatus siitä, ettei ilmoittamisella olisi mitään vaikutusta. Taustalla näyttäisi olevan myös epäluottamus järjestelmän toimivuuteen sekä pelko vastatoimista, kuten työpaikan menettämisestä.

Vammaisuus ja alkuperä ovat vuosia olleet yhdenvertaisuusvaltuutetun yleisimmät yhteydenotto- ja valitukset. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei kuitenkaan ole toimivaltaa selvittää työelämää koskevaa syrjintää.

Tilastot osoittavat, että suurin osa vammaisten henkilöiden kokemasta työsyrynnästä jää piiloon ja siihen on nykyisellä sääntelyllä vaikea puuttua. Työsyryntärikoksia, joissa vammaisuus on syrjintäperusteena, on hyvin vähän ja toisaalta syyttämättä jättämispäätöksiä ja esitutkinnan rajoituspäätöksiä on suhteellisen paljon. Tämä kertoo, että vammaisuutta syrjintäperusteena ei tunnista riittävästi myöskään poliisissa ja syyttäjälaitoksessa.

Työsyrynnän uhrien pääsyä oikeuksiinsa tulee vahvistaa. Syrjinnän uhrien oikeusturvan tulee toteutua nykyistä paremmin. Viranomaisten, kuten poliisien ja syyttäjien, tietoisuutta haavoittavassa asemassa oleviin vähemmistöihin kohdistuvasta syrjinnästä on lisättävä tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti.

Vammaiset yrittäjät ja edellytykset yrittäjyydelle

Vammaisella henkilöllä on oltava yhdenvertaiset mahdollisuudet yrittäjyyteen. Jotta tämä voisi toteutua, tulisi vammaisuudesta aiheutuvat kustannukset kompensoida vammaisille yrittäjille etenkin yrityksen perustamisvaiheessa. Nämä kulut ovat sellaisia, joita vammattomilla yrittäjillä ei ole. Vammainen henkilö saattaa joutua hankkimaan esteettömiä tai saavutettavia lisäominaisuuksia sisältäviä laitteita, jotka ovat usein kalliimpia. Tällaiset kulut asettavat vammaisen yrittäjän heikompaan asemaan kilpailutilanteessa vammattomiin yrittäjiin nähden.

Vammaispalveluiden myöntämisessä aloittelemaan yrittäjyyteen on kuntakohtaisia eroja. Jotkin kunnat saattavat edellyttää, että vammaisen yrittäjä pystyisi heti nostamaan yrityksestään palkkatuloja, jotta hänelle myönnettäisiin yritystoimintaan kuljetuspalveluita tai henkilökohtaista apua. Tämä on monelle aloittavalle yrittäjälle mahdollonta. Vammainen yrittäjä tarvitsee mahdollisesti kuljetuspalveluita ja henkilökohtaista apua, jotta voi aloittaa yritystoimintansa ja nostaa palkkatuloja. Käytännössä vammaispalvelulain kunnallinen soveltamiskäytäntö voi estää vammaisen henkilön yrittäjyyden.



Vammaisella henkilöllä on oltava yhdenvertaiset mahdollisuudet yrittäjyyteen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on havainnut kaksi epäkohtaa liittyen viranomaisohjeistuksiin ja laintulkintaan. Ensimmäinen epäkohta liittyy aloittelevan yrittäjän starttirahaan ja kansaneläkelain 12 §:n 4 momentin mukaiseen vamman perusteella maksettavaan eläkkeeseen. Työkyvyttömyyseläkkeen myöntämisedellytyksenä ei ole työkyvyttömyys, vaan eläkettä maksetaan esimerkiksi pysyvän sokeuden tai liikuntakyvyttömyyden perusteella riippumatta henkilön työkyvystä. Tätä eläkettä saavat henkilöt saavat kyseistä eläkettä täysimääräisesti huolimatta siitä, kuinka paljon heillä on ansiotuloja. Sitä vastoin KEHA-keskus (ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittäminen ja hallintokeskus) tulkitsee voimassa olevaa lainsäädäntöä siten, että aloittelevan yrittäjän starttirahasta vähennetään kansaneläkelain 12 §:n 4 momentin mukainen eläke ilman yksilöllistä harkintaa, joka huomioisi esimerkiksi vammaisuudesta aiheutuvat kustannukset yrittäjyyden osalta. KEHA-keskuksen tulkintakäytännön vuoksi starttirahaa ei välttämättä jää lainkaan maksettavaksi yritystä perustavalle vammaiselle henkilölle.

Toinen epäkohta on Kansaneläkelaitoksen (Kela) myöntämisen elinkeinotuen kriteereissä. Tuki on tarkoitettu rahoittamaan vammaisten yrittäjien toimintarajoitteista johtuvia yrityksen perustamis- ja muuttamiskustannuksia sekä henkilökohtaisia työvälineitä jopa 17 000 eurolla, omavastuun ollessa aina vähintään 20 prosenttia. Jos vammaisen henkilö on osakkaana yrityksessä, jossa on muita osakkaita, elinkeinotuen myöntäminen edellyttää, että vammaisen osakas omistaa yhtiöstä vähintään 51 prosenttia. Kriteerit perustuvat Kelan ohjeistukseen ja johtavat käytännössä siihen, että elinkeinotukea myönnetään vain, jos vammaisen ihminen on yksinyrittäjä. Elinkeinotukea on viime vuosina myönnetty huomattavan vähän. Vuodesta 2015 lähtien tukea on saanut enimmillään 19 ihmistä vuodessa ja vähimmillään neljä ihmistä vuodessa.

Suosituks:

- Viranomaisten on turvattava vammaisen henkilön yhdenvertaiset mahdollisuudet perustaa yritys.
- Kuntien vammaispalveluiden käytänteiden ja järjestämistapojen on joustettava, jotta yrittäjyys ja työnteko on vammaiselle henkilölle tosiasiallisesti mahdollista.
- Yrittäjille myönnettävien tukien ja etuuksien on oltava käytännössä myös vammaisten hakijoiden saatavilla. Viranomaiskäytäntöjen ja ohjeistusten yhdenvertaisuusvaikutukset tulee arvioida ja on varmistettava, että myöntämiskäytännöt toteuttavat perus- ja ihmisoikeusmyönnteistä laintulkintaa.

Työkyvyttömyyseläkkeeseen tarvittavat muutokset

Julkisen vallan on tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti pyrittävä poistamaan työkyvyttömyyseläkesääntelystä vammaisten henkilöiden työelämäosallisuutta vaikeuttavat rakenteelliset esteet, kuten kannustinloukut. Yksi konkreettinen vaihtoehto olisi kehittää positiivisena erityiskohteluna vammaisille henkilöille työkyvyttömyyssääntelystä irrallinen malli. Mallin tulisi yhteensovittaa kansaneläkelain 12 § 2 ja 4 momenttien mukaisen työkyvyttömyyseläkkeiden piirteet niin, että vammaisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeudet toteutuisivat parhaiten.

Suositus:

- Eläkelainsäädäntöä ja työvoimapalvelujen toimintamalleja tulee uudistaa niin, että ne tukevat vammaisen henkilön osallistumista työelämään ilman riskiä ansionmenetyksestä.

1.3.2 Koulutus yhdenvertaisuutta vahvistamaan

Kasvatuksen ja opetuksen merkityksestä lapsen ja nuoren hyvän ja turvallisen kasvun perustana kodin ja perheen rinnalla on laaja yhteisymmärrys suomalaisessa yhteiskunnassa. Koulutuksen tärkeä tehtävä on tunnistettu myös yhdenvertaisuuslaissa, jossa koulutuksen järjestäjälle asetetaan velvoite edistää yhdenvertaisuutta ja laatia yhdenvertaisuussuunnitelma.

Tutkimusten ja selvitysten sekä yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulevien yhteydenottojen perusteella vähemmistöihin kuuluvien ihmisten kokemukset kasvatuksesta ja koulutuksesta kuitenkin kertovat jo varhaislapsuudesta koetuista ennakkoluuloista, ulkopuolisuudesta, kiusaamisesta ja vähättelystä. On keskeistä, että syrjintä rakenteellisenä ilmiönä kasvatuksessa ja koulutuksessa tunnustetaan ja kehitetään toimintatapoja, jotka vahvistavat yhdenvertaisuutta. Hyvä johtaminen, vahva tietopohja, tutkimukseen ja hyviin käytäntöihin perustuva kehittämistyö, hyvä yhdenvertaisuussuunnittelu sekä soveltuvat täydennyskoulutussisällöt tukevat näitä toimintatapoja.

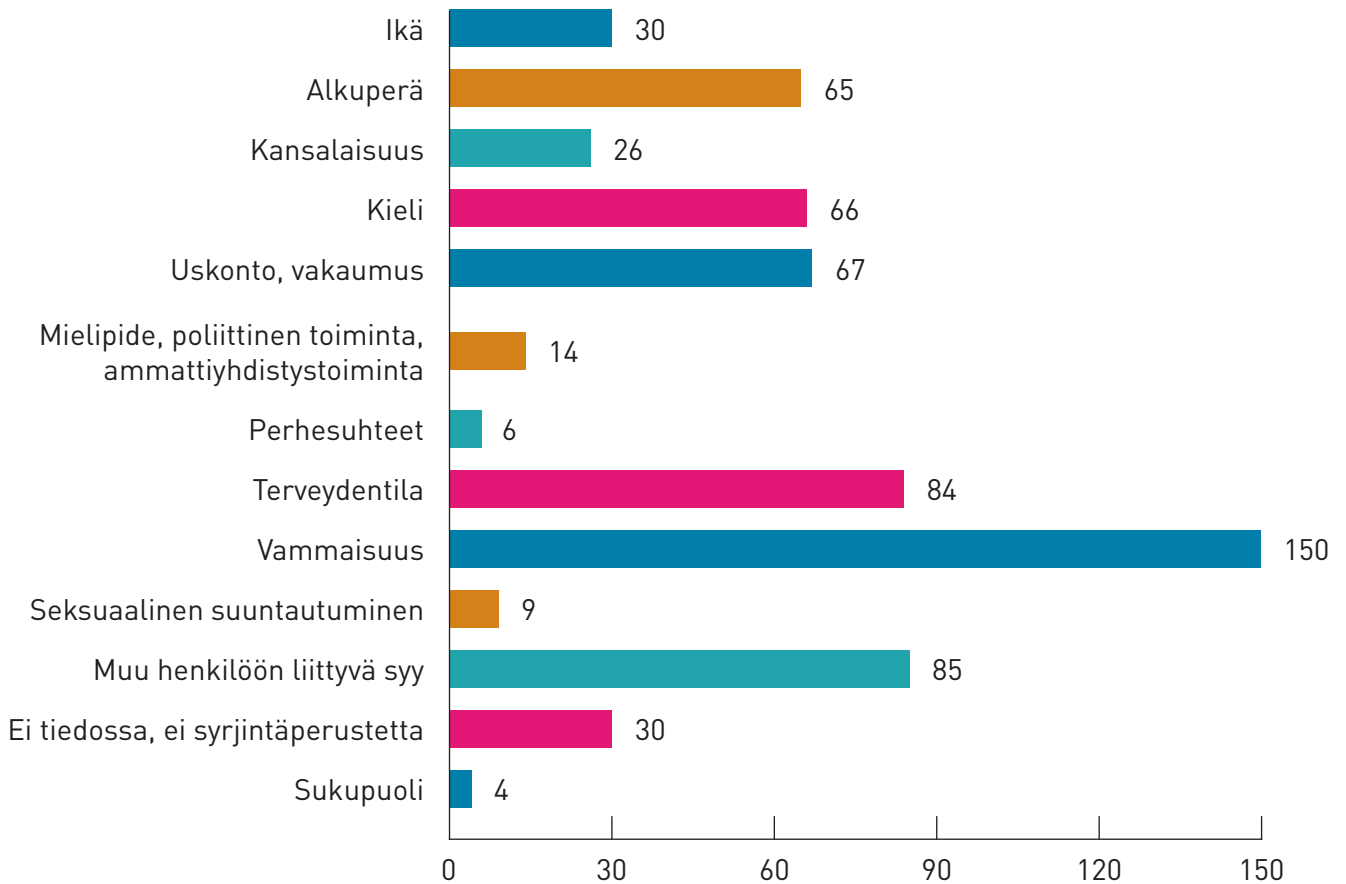
Antirasistinen työ kasvatuksessa ja koulutuksessa

Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuonna 2020 julkaisema selvitys afrikkalaistaustaisten henkilöiden kokemasta syrjinnästä Suomessa toi esille, että rasismia esiintyy kaikilla koulutusasteilla jo varhaiskasvatuksesta alkaen²². Erityisesti rasistinen häirintä ja rodullistavat oppilaan ohjauksen käytännöt kävivät ilmi kyselyyn vastanneiden ja selvitykseen haastateltujen kokemuksista. Rasistinen häirintä ja oppilaitosten riittämätön puuttuminen siihen korostuvat myös yhdenvertaisuusvaltuutetun saamista yhteydenotoissa.

Lasten yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että yhdenvertaisuussuunnitteluelvoite tulisi ulottaa koko koulutusjärjestelmään, myös varhaiskasvatukseen. Tämä tarkoittaisi sitä, että varhaiskasvatuksen järjestäjille säädettäisiin oppilaitosten ja koulutuksen järjestäjien tapaan velvoite edistää yhdenvertaisuutta ja laatia yhdenvertaisuussuunnitelma.

Varhaiskasvatukseen ja oppilaitoksiin tarvitaan laadukkaiden toiminnallisten yhdenvertaisuus-

Vireille tulleet koulutusta koskevat syrjintäyhteydenotot yhteensä vuosina 2018–2021



Vireille tulleiden syrjintäyhteydenottojen syrjintäperusteiden määrät jakautuivat vuosina 2018–2021 koulutuksessa ja opetuksessa seuraavanlaisesti: ikä 30 kpl, alkuperä 65 kpl, kansalaisuus 26 kpl, kieli 66 kpl, uskonto tai vakaumus 67 kpl, mielipide, poliittinen toiminta tai ammattiyhdistystoiminta 14 kpl, perhesuhteet 6 kpl, terveydentila 84 kpl, vammaisuus 150 kpl, seksuaalinen suuntautuminen 9 kpl, muu henkilöön liittyvä syy 85 kpl, ei tiedossa tai ei syrjintäperustetta 30 kpl ja sukupuoli 4 kpl.

suunnitelmien lisäksi antirasistista ja syrjinnänvastaista kasvatustyötä, sillä vastuu turvallisesta oppimisympäristöstä on oppilaitoksella ja koulutuksen järjestäjällä. Rasismin- ja syrjinnänvastainen kasvatustyö tulisi saada osaksi opettajien tutkinto-ohjelmia ja täydennyskoulutusta.

Rasismiin ja syrjintään tulee aktiivisesti puuttua koulutuksessa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että yhdenvertaisuuslain häirinnän kieltoa tulee hyödyntää tehokkaammin keinona puuttua rassistiseen häirintään. Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen yhteydessä tulisikin vahvistaa oppilaitosten velvollisuutta puuttua häirintään. Tällä hetkellä työnantajan menettelyä pidetään syrjintänä, jos työnantaja ei ryhdy tarvittaviin toimiin työntekijään kohdistuvan häirinnän poistamiseksi sen jälkeen, kun häirintä on tullut työnantajan



Rasismen- ja syrjinnänvastainen kasvatustyö tulisi saada osaksi opettajien tutkinto-ohjelmia ja täydennyskoulutusta.

tietoon. Vastaava velvollisuus toimenpiteisiin tulisi laajentaa oppilaitoksissa koskemaan henkilökunnan lisäksi myös oppilaisiin ja opiskelijoihin kohdistuvaan häirintään puuttumista.

Valtuutettu katsoo, että oppilaitoksissa tulee olla selkeät prosessit yhteishenkilöineen rassistiseen häirintään ja syrjintään puuttumiseen. Prosessien tulee olla lasten ja nuorten kannalta

helposti ja luotettavasti saatavilla. Puuttumisvelvollisuus ei koske ainoastaan rasistista häirintää vaan kattaa kaikki syrjintäperusteet. Myös käytäytymiseen, jolla luodaan ihmisarvoa alentava tai uhkaava ilmapiiri esimerkiksi seksuaalisen suuntautumisen tai vammaisuuden perusteella, on puututtava aktiivisesti ja voimakkaasti.

Opinto-ohjauksessa sekä S2-aineeseen ohjaamisessa ilmenevien rodullistavien ajattelutapojen tiedostaminen ja purkaminen on tärkeää yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta koulutuksessa. Näitä syrjiviä rakenteellisia käytäntöjä on opittava tunnistamaan ja tunnustamaan, jotta niitä voidaan purkaa, sillä ne voivat olla merkittäviä jatkokoulutuksen, elämänpolkujen ja yhteiskunnallisen aseman eriytyemisessä.

Afrikkalaistaustaisten henkilöiden syrjintäkokemuksia koskevan selvityksen julkaisemisen jälkeen useat kansalaisjärjestöt, yliopistot ja viranomaiset ovat ryhtyneet selvityksen suositusten mukaisiin toimenpiteisiin. Järjestökentältä on jo tullut ohjeita rasistiseen häirintään puuttumiseen ja yliopistoissa on vahvistettu antirasistisen oppilaanohjauksen koulutusta. Myös yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto järjestää antirasistisia koulutuksia ja tuottaa materiaaleja oppilaitoksille oikeusministeriön koordinoiman EU-rahoitteisen Osaavat-hankkeen (2021–2023) puitteissa²³.



Koulutuksen syrjiviä rakenteellisia käytäntöjä on opittava tunnistamaan ja tunnustamaan, jotta niitä voidaan purkaa.

Kohtuullisilla mukautuksilla turvataan vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta koulutuksessa

Vammaisuus oli vuosina 2018–2021 syrjintäperusteena 23 % kaikista yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulleista koulutusta koskevista yhteydenotoista. Näistä valtaosassa on kyse kohtuullisten mukautusten toteutumisesta koulutuksessa. Myös yhdenvertaisuuslain 27 §:n mukaisissa lausuntopyyntöissä tuomioistuimilta kohtuullisia mukau-

tuksia koulutuksessa koskevat yhteydenotot ovat vahvasti edustettuina. Aiheesta on saatu myös ohjaavaa oikeuskäytäntöä viime vuosina.

Korkeimman hallinto-oikeuden toukokuussa 2020 antama vuosikirjapäätös tarjoaa merkittävän linjauksen yhdenvertaisuuslain ja perusopetuslain välisestä suhteesta²⁴. Tapauksessa oli kyse vammaisen lapsen mahdollisuudesta jatkaa vanhassa koulussaan perheen muutettua toisen koulun oppilaaksiottoalueelle. Kunnan sääntöjen mukaan muuton jälkeen lapsella on oikeus jatkaa vanhassa koulussa, mutta siinä tapauksessa kunta ei järjestä lapselle koulukuljetusta. Kyseinen lapsi tarvitsi koulukuljetusta vammansa vuoksi. Perusopetuslain 32 §:n mukaan kunta voi velvoittaa huoltajat vastaamaan koulukuljetuksesta, mikäli lapsi otetaan muuhun kuin kunnan määräämään lähikouluun. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan lain sanamuoto on sinällään hyvin selkeä ja kunnan toiminta oli perusopetuslain mukaista.

Yhdenvertaisuuslaki velvoittaa kuntaa ja muita koulutuksen järjestäjiä kuitenkin tekemään sellaisia kohtuullisia mukautuksia, joiden avulla vammaiset henkilöt voivat yhdenvertaisesti muiden kanssa saada koulutusta. Koulukuljetus oli lapselle välttämätön ja kuljetuksen epääminen heikensi lapsen mahdollisuutta nauttia yhdenvertaisesti oikeudesta jatkaa vanhassa koulussaan perheen muuton jälkeen. Kuljetuksen kustannuksia ei voitu myöskään pitää kohtuuttomina, koska matka perheen kotoa lapsen vanhaan kouluun oli käytännössä sama kuin hänen muuton jälkeiseen lähikouluunsa. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus katsoi, että maksuton kuljetus tulee myöntää lapselle yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaisena kohtuullisena mukautuksena.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätös vahvisti yhdenvertaisuusvaltuutetun aikaisemman linjauksen koulukuljetusten roolista yhdenvertaisten koulutusmahdollisuuksien turvaamisessa. Korkein hallinto-oikeus myös tukeutui ratkaisussaan yhdenvertaisuusvaltuutetun tapauksessa antamaan lausuntoon. Ratkaisu vahvisti, että ohjeissa, käytännöissä ja päätöksissä on mentävä yhdenvertaisuuslaki edellä silloin, kun perusopetuslain sanamuotojen rajoittava tulkinta johtaa syrjiviin lopputuloksiin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu painottaa, että kunnissa tulisi arvioida oppilaaksi ottoa, koulu-

kuljetuksia ja muuten opetusta ohjaavat säännöt yhdenvertaisuuslain näkökulmasta. Käytäntöjä tarkasteltaessa tulisi kiinnittää huomiota muun muassa siihen, onko ohjeisiin jäänyt välillisesti syrjiviä elementtejä ja miten niissä on huomioitu kunnan velvollisuus kohtuullisiin mukautuksiin vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden turvaamiseksi. Ainoastaan perusopetuslakiin nojaavat ohjeet eivät aina riitä turvaamaan kaikkien oppilaiden yhdenvertaisia mahdollisuuksia saada koulutusta.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätös on merkittävä linjaus. Tarvitaan kuitenkin edelleen lainvoimaisia tulkintoja monista mukautusvelvoitteen sisällöllisistä kysymyksistä. Tuleeko maksuton koulukuljetus tarjota vuoroasumisen molemmista osoitteista niille lapsille, jotka tarvitsevat kuljetusta toimintarajoitteidensa vuoksi? Missä laajuudessa mukautusvelvollisuus koskee opintojen suoritusapojen lisäksi myös osaamistavoitteita koulutuksen eri asteilla?

Valtuutettu painottaa, että koulutuspolkujen tulisi olla avoimia myös vammaisille henkilöille. Koulutuksen järjestäjien ja oppilaitosten tuleekin varmistaa kohtuullisilla mukautuksilla, ettei oikeus koulutukseen vaarannu turhien esteiden vuoksi.



Ainoastaan perusopetuslakiin nojaavat ohjeet eivät aina riitä turvaamaan kaikkien oppilaiden yhdenvertaisia mahdollisuuksia saada koulutusta.

Koronapandemia nosti esiin monia yhdenvertaisuuskysymyksiä koulutuksessa

Koulutuksessa on viimeisen kahden vuoden aikana jouduttu reagoimaan monin tavoin koronapandemian aiheuttamaan poikkeustilanteeseen. Järjestelyitä on tehty tilanteissa, joita ei pystytty ennakoimaan koulutusta koskevia lakeja, ohjeita ja käytäntöjä laadittaessa. Laajamittainen etäopetus koulutuksen eri tasoilla ja muut poikkeukselliset opetusjärjestelyt ovat aiheuttaneet myös

uusia ongelmia yhdenvertaisuuden toteutumises- sa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on saanut useita yhteydenottoja, joissa on tuotu esiin korona-ajan ohjeistuksien syrjiviä piirteitä.

Kun peruskouluissa palattiin ensimmäisen etäopetusjakson jälkeen lähiopetukseen touko- kuussa 2020, yhdenvertaisuusvaltuutettu sai yhteydenoton, jossa tuotiin esiin riskiryhmiin kuuluvien läheisiä koskeva ongelma opetushallituksen ohjeissa. Koronaviruksen riskiryhmään kuuluville oppilaille ohjeistettiin erityisten opetusjärjestelyiden tekemisestä, mikä käytännössä usein tarkoitti etäopetusta. Perusopetuslain mukaan näitä järjestelyitä voidaan tehdä ainoastaan oppilaan omaan terveydentilaan perustuen. Opetushallitus suositteli lähiopetuksesta pois jäämistä myös niille lapsille, joiden läheiset kuuluivat riskiryhmään. Heille ei kuitenkaan perusopetuslain nojalla voitu tarjota etäopetusta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnitti opetushallituksen huomion perusopetuslain soveltamiseen yhdenvertaisuuslaki huomioiden. Ohjeistus asetti riskiryhmiin kuuluvien lähipiirissä olevat lapset epäedulliseen asemaan suhteessa niihin lapsiin, jotka itse kuuluvat riskiryhmään. Opetushallitus muutti ohjeistustaan yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunnon pohjalta. Tapauksessa on syytä huomioida myös nopea reagointi poikkeuksellisessa tilanteessa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun vastaanottamasta yhteydenotosta opetushallituksen muutettujen ohjeiden julkaisemiseen kesti kokonaisuudessaan alle viikon.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu lausui myös perusopetuslain tilapäisistä muutoksista. Laajemmin etäopetusta mahdollistavat uudistukset eivät lähtökohtaisesti olleet yhdenvertaisuusvaltuutetun arvion mukaan syrjiviä, vaikka niissä oppilaita asetettiin eri asemaan esimerkiksi iän ja vammaisuuden perusteella, koska järjestelyiden tavoitteena oli turvata haavoittuvassa asemassa olevien opetus ja keinot tähän tavoitteeseen pääsemiseksi olivat oikeasuhtaisia. Pandemian pitkittyessä erityisjärjestelyiden eriarvoistavat vaikutukset vahvistuivat. Tämän vuoksi yhdenvertaisuusvaltuutettu suhtautui keväällä 2021 aikaisempaa kriittisemmin perusopetuslain tilapäiseen muuttamiseen. Koronarajoitusten kumulatiiviset vaikutukset kohdistuivat suhteettoman raskaina lapsiin ja nuoriin. Pandemian hillitsemiseksi tuli

kohdistaa toimenpiteitä vahvemmin muualle kuin kouluihin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että myös poikkeusoloissa toimenpiteiden vaikutusarviointi tulisi toteuttaa huolellisesti ja siten, että syrjinnän riski ja rajoitustoimenpiteiden vaikutukset yhdenvertaisuuden näkökulmasta punnitaan huolellisesti. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että vahvat rajoitustoimenpiteet, kuten laajasti toteutettu etäopetus ja harrastustoiminnan rajoitukset vuosina 2020–2021, ovat kuormittaneet vahvasti erityisesti lasten ja nuorten hyvinvointia. Voidaan jopa katsoa, että lapsiin ja nuoriin on kohdistunut heidän ikänsä johdosta välillistä syrjintää, kun samanaikaisesti esimerkiksi anniskeluravintoloiden toiminta on monilla alueilla ollut mahdollista.

Jotta lasten ja nuorten hyvinvointi voidaan turvata yhdenvertaisesti pandemian jälkeisenä aikana, tulee kiinnittää erityistä huomiota yksilölliseen tukeen, opinto- ja opiskelijaohjaukseen, sekä lapsille ja nuorille annettaviin matalan kynnyksen palveluihin, erityisesti mielenterveyspalvelujen osalta.

Katsomusaineiden yhdenvertaisuus

Perusopetuslain mukaan kunnan on järjestettävä uskonnon opetusta kunnan enemmistöuskonnon mukaan, käytännössä joko evankelis- luterilaisen kirkon tai ortodoksisen kirkon oppien mukaan. Lisäksi kunnan on järjestettävä toisen kirkkokunnan mukaista opetusta, jos opiskelijoita on vähintään kolme. Muihin uskontokuntiin kuuluville kunnan tulee järjestää opetusta huoltajien näin toivoessa, jos oppilaita on vähintään kolme. Uskontokuntiin kuulumattomille opetetaan elämäkatsomustietoa, ja opetusta järjestetään, jos huoltajat sitä pyytävät vähintään kolmelle oppilaalle. Tälle perusjärjestelylle on aikanaan ollut lainsäätäjän vahva tuki ja katsomusaineiden pienten ryhmien opetukseen on mahdollisuus erityisrahoitukseen. Tämä mahdollisuus on nähty tärkeänä vähemmistöuskontojen edustajien kannalta.

Katsomusaineiden opetus on kuitenkin oppilaiden yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta ongelmallista. Nykytilanteessa oppilaiden enemmistön uskontokuntaan kuuluvilla tai niillä oppilailla, joille järjestetään oman uskonnon opetusta, ei ole mahdollisuutta valita elämäkatsomustie-

toa, kun taas uskontokuntiin kuulumattomat tai vähemmistöuskontoihin kuuluvat voivat halutesaan opiskella uskontoa. Tällaiselle erolle valintamahdollisuuksissa ei ole esitetty perusoikeuksien näkökulmasta hyväksyttäviä perusteluita. Yhtäläinen valinnanvapaus olisi toteutettavissa ilman laajoja muutoksia opettajien koulutukseen ja opetusjärjestelmään.

Katsomusaineiden erilliseen opetukseen liittyy myös useita käytännön järjestelyihin liittyviä ongelmia. Erityisesti oppilaat, jotka eivät opiskele oppilaiden enemmistön uskontoa joutuvat usein epäedulliseen asemaan. Pienen ryhmäkoon vuoksi saatetaan opetusta yhdistellä johonkin tiettyyn kouluun kunnan alueella. Kuljetusten järjestämisessä oppilaan oman koulun ja katsomusaineen opetusta tarjoavan koulun välillä voi olla ongelmia. Luokkajaoissa valinnaisten oppiaineiden, painotetun opetuksen tai kaveritoiveiden huomioiminen muodostuu vaikeaksi palapeliksi, jossa joudutaan toisinaan tekemään ylimääräisiä kompromisseja. Myös opettajien saatavuus on monilla paikkakunnilla haaste vähemmistöuskontojen opetuksessa.

Kuluvalla hallituskaudella selvitetään opetus- ja kulttuuriministeriön toimesta katsomusaineiden opetuksen uudistamista. Yhtenä vaihtoehtona on kaikille oppilaille yhteinen yleissivistävä katsomusaine, joka antaisi oppilaille käsityksen eri uskontojen historiallisesta, kulttuurisesta ja yhteiskunnallisesta merkityksestä. Uudistuksen arvioinnissa on kuitenkin myös huomioitava vähemmistöuskontoihin kuuluvien oikeus saada tietoa omasta uskonnostaan ja tukea oman kulttuuriperinnön säilyttämiseen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu seuraa katsomusaineiden opetuksen uudistustyötä.



Suosituks:

- Yhdenvertaisuussuunnitteluvuote tulee ulottaa koko kasvatuksen ja opetuksen järjestelmään. Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksessa vuote tulee laajentaa koskemaan myös varhaiskasvatusta
- Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksessa on vahvistettava oppilaitosten velvollisuutta puuttua oppilaisiin ja opiskelijoihin kohdistuvaan häirintään. Ohjeistuksilla ja koulutuksilla tulee vahvistaa oppilaitosten kykyä puuttua häirintään.
- Kaikille koulutuksen tasoille on laadittava ohjeistusta kohtuullisista mukautuksista koulutuksessa. Ohjeistuksen tulee kattaa oppimistilanteiden ja arvioinnin lisäksi myös oppilasvalintaan, kuljetuksiin ja opintohallintoon liittyvät mukautusvelvoitteet.
- Koronapandemian rajoitustoimenpiteiden vaikutuksia lapsiin ja nuoriin on seurattava huolellisesti, ja erityisesti varmistettava oppilas- ja opiskelijahuollon ja mielenterveyspalvelujen resurssit ja saatavuus.
- Katsomusaineiden opetuksessa tulee tarjota valinnan mahdollisuus kaikille oppilaille, niin että myös kirkkokuntaan kuuluvat oppilaat voivat valita elämäntiedon.

1.3.3 Syrjintä asumisessa

Yhdenvertaisuusvaltuutetulle vuosittain tulevasta yhteydenotoista noin 10 % liittyy syrjintään asumisessa. Yhteydenotoissa on kyse esimerkiksi syrjintäkokemuksista asunnon saamisesta tai asukasvalinnassa, asumisen esteellisyydestä tai tilapäisen asumisen järjestämisestä. Lisäksi yhteydenotot koskevat häirintätilanteita naapurustossa sekä syrjivien perustein tehtyjä vuokrasuhteiden päättymistilanteita. Asumiseen liittyen valtuutettuun ottavat erityisesti yhteyttä romanit ja ulkomaalaistaustaiset henkilöt. Lisäksi vammaisilta henkilöiltä ja henkilöiltä, joilla on toimin-

tarajoitteita, tulee yhä enemmän yhteydenottoja liittyen puutteisiin asumisen esteettömyydessä tai kohtuullisten mukautusten toteutumisessa.

Esteettömyys on keskeinen osa asumisen yhdenvertaisuutta

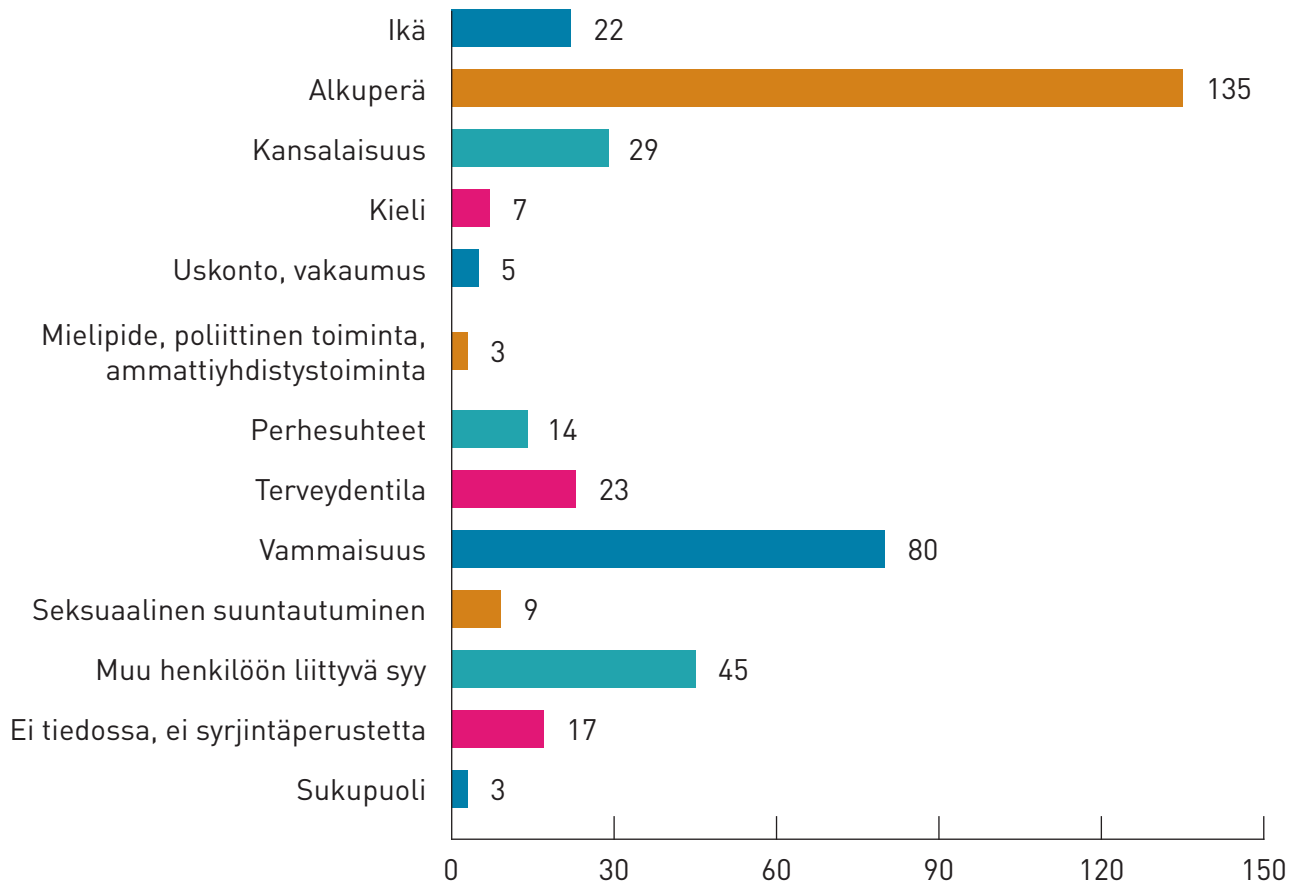
Yhdenvertaisuusvaltuutettu on saanut lukuisia yhteydenottoja, jotka liittyvät vakaviin puutteisiin asumisen esteettömyydessä. Yhteyttä ovat ottaneet etenkin vammaiset ja iäkkäät henkilöt, mutta myös lastenvaunujen, rollaattorin tai apuvälineiden kanssa liikkuvat henkilöt sekä tilapäisesti liikkumisesteiset ihmiset. Yhteydenotot ovat liittyneet useimmiten sisäänkulun ja liikkumisen esteellisyyteen, hissiremontin aikaisiin järjestelyihin sekä apuvälineiden säilytykseen ja lataamiseen. Pahimmillaan asunto-osakeyhtiöiden toimet tai niiden puute voi johtaa siihen, että ihminen jää kotinsa vangiksi.

Esteettömyydellä tarkoitetaan asunto-osakeyhtiön kohdalla esimerkiksi esteetöntä liikkumista asuntoon ja sieltä pois, mahdollisten apuvälineiden säilytystä taloyhtiön yhteisissä tiloissa sekä parkkipaikkoja invatunnuksella varustetuille ajoneuvoille. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että vammaisen ihmisen apuvälineen säilyttäminen ja lataaminen taloyhtiön yhteisissä varastotiloissa tulisi lähtökohtaisesti sallia. Sähkömopon, sähköpyörätuolin tai muun apuvälineen säilyttämisen ja lataamisen kieltämisen taloyhtiön yhteisissä varastotiloissa tai pyörävarastossa voidaan tapauskohtaisen arvion perusteella tulkita olevan välillistä syrjintää. Lisäksi säilytyspyynnön epäämisessä voi yksittäistapauksessa olla kyse kohtuullisen mukautuksen epäämisestä, joka myös on yhdenvertaisuuslain vastaista syrjintää. On tärkeää varmistua siitä, että myös huoltoa ja isännöintiä hoitavat tahot ovat tietoisia vammaisten ihmisten oikeuksista sekä esteettömistä ja syrjimättömistä toimintatavoista.



Vammaisen ihmisen apuvälineen säilyttäminen ja lataaminen taloyhtiön yhteisissä varastotiloissa tulisi lähtökohtaisesti sallia.

Vireille tulleet asumista koskevat syrjäntäyhteydenotot yhteensä vuosina 2018-2021



Vireille tulleiden syrjäntäyhteydenottojen syrjäntäperusteiden kappalemäärät jakautuivat vuosina 2018-2021 asumisessa seuraavanlaisesti: ikä 22 kpl, alkuperä 135 kpl, kansalaisuus 29 kpl, kieli 7 kpl, uskonto tai vakaumus 5 kpl, mielipide, poliittinen toiminta tai ammattiyhdistystoiminta 3 kpl, perhesuhteet 14 kpl, terveydentila 23 kpl, vammaisuus 80 kpl, seksuaalinen suuntautuminen 9 kpl, muu henkilöön liittyvä syy 45 kpl, ei tiedossa tai ei syrjäntäperustetta 17 kpl ja sukupuoli 3 kpl.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on vuonna 2021 tehnyt kaksi merkittävää päätöstä, jotka liittyvät asunto-osakeyhtiöiden velvollisuuksiin. Toisessa tapauksessa lautakunta totesi asunto-osakeyhtiön syyllistyneen syrjintään, kun yhtiö ei antanut lupaa luiskan ja sähköisen ovenavausjärjestelmän asentamiseen talon etuoveen²⁵. Toisessa päätöksessä lautakunta linjasi taloyhtiön olevan yhdenvertaisuuslain 15 § mukainen palveluntarjoaja ja näin ollen velvollinen toteuttamaan kohtuulliset mukautukset, perustaen näkemyksensä perus- ja ihmisoikeusmyönteiseen laintulkintaan²⁶. Lautakunta perusteli linjaustaan myös YK:n vammaisyleissopimuksen kohtuullisten mukautusten määritelmällä ja saavutettavuutta ja esteettömyyttä koskevalla artiklalla.

Esteettömyyden turvaaminen tulisi kirjata asunto-osakeyhtiölakiin

Vaikka asunto-osakeyhtiöitä sitookin jo edellä kuvatulla tavalla velvollisuus edistää esteettömyyttä, tulisi esteettömyyden turvaaminen kirjata myös asunto-osakeyhtiölakiin. YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva sopimus (CRPD) on Suomessa saatettu lain tasoisesti voimaan eduskunnan päätöksellä. Vammaisyleissopimus sisältää esteettömyyttä (artikla 9) sekä itsenäistä elämää ja osallisuutta yhteisöissä (artikla 19) koskevia määräyksiä. Vammaisyleissopimus sisältää myös kaikille sopivan suunnittelun -periaatteen ja velvoittaa valtiot toteuttamaan yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja syrjinnän poistamiseksi kaikki asianmukaiset toimet, jotta kohtuullisten mukautusten tekeminen vammaisille henkilöille varmistetaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on arvioinut ja lausunut vireillä olevaan asunto-osakeyhtiölain muutokseen. Valtuutettu pitää välttämättömänä, että esteettömyysvelvoitteet kirjataan selkeästi näkyviin asunto-osakeyhtiölakiin. Asunto-osakeyhtiölaissa tulisi huomioida pysyvästi tai tilapäisesti liikkumisesteisten tai muuten liikkumisesteisten henkilöiden oikeudet ja yhdenvertaisuus sekä asunto-osakeyhtiön vastuut yhdenvertaisuuden toteuttamisessa muun muassa niin, että asunto-osakeyhtiöllä on selkeä velvollisuus arvioida esteettömyyttä ja toteuttaa osakkaiden kohtuullisia mukautuksia koskevia pyyntöjä. Yleisten tilojen osalta lähtökohtana tulisi olla eri tavoin liikkumisesteisten ihmisten pääsy näihin tiloihin, ellei pyydetyistä muutostöistä aiheutuisi kohtuutonta haittaa tai kohtuuttomia kustannuksia yhtiölle.

Oikeusministeriö on ilmoittanut, että hallituksen esitys on tarkoitus antaa syksyllä 2022. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on huolestunut siitä, että tällä hetkellä yhteisymmärrys on vain siitä, että osakkaalla olisi oikeus toteuttaa esteettömyyttä parantava muutos osakehuoneistonsa ulkopuolella omalla kustannuksellaan tai esimerkiksi julkisen tuen avulla. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että osakeyhtiölakiin kirjattaisiin myös taloyhtiön velvollisuus luovuttaa yhteisiä tiloja liikuntarajoitteisten henkilöiden kulkuneuvoja varten ja ottaa liikuntarajoitteisten henkilöiden tarpeet huomioon yhtiön kunnossapito- ja muutostöissä.

Suositus:

- Asunto-osakeyhtiölain uudistuksessa tulee varmistaa yhdenvertaisuus ja esteettömyys Suomea sitovan YK:n vammaisten henkilöiden yleissopimuksen velvoitteiden mukaisesti.

Pelastusviranomaisen rooli taloyhtiöiden esteettömyydessä

Tulkinta siitä, saako apuvälineitä säilyttää taloyhtiön yleisissä tiloissa, vaihtelee eri pelastuslaitosten kesken.

Eräässä valtuutetulle tullessa yhteydenotossa taloyhtiö ei antanut lupaa asentaa etuovelle luis-

kaa, eikä asukas tämän vuoksi olisi päässyt pelastautumaan talosta mahdollisen hätätilanteen kohdalla. Pelastusviranomainen ei puuttunut asiaan, vaikka asia oli viety pelastusviranomaisen tietoon. Koska pelastuslaissa ei erikseen mainita vammaisia henkilöitä, pelastusviranomaiset kokevat haastavaksi ottaa kantaa puutteisiin pelastautumisjärjestelyissä yksittäisen taloyhtiön kohdalla. Kyseisessä tapauksessa pelastusviranomainen ei tehnyt tulkintaa lainkaan yhdenvertaisuuslain näkökulmasta vammaisen asukkaan yhdenvertaisen pelastautumisen mahdollistamiseksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu vei asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan.

Yhdenvertaisuuslain soveltamisala on yleinen ja sitä sovelletaan rinnan muun lainsäädännön kanssa. Pelastuslaitos on julkista valtaa käyttävä viranomainen, joka on veloitettu perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen. Pelastuslaitoksella on yhdenvertaisuuslain mukainen velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta sekä noudattaa syrjintäkieltoa. Pelastuslaitoksen on pyrittävä ennalta varmistamaan, että nämä velvollisuudet voivat toteutua. Pelastuslaitoksen on pyrittävä tulkitsemaan pelastuslakia perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti siten, että yhdenvertaisuus toteutuu käytännössä. Lisäksi viranomaisella on perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi oltava valmius hyödyntää tarvittaessa yhdenvertaisuuslain 9 §:n mukaista positiivista erityiskohtelua, mikäli yhdenvertaisuuden toteutumista ei pystytä muutoin takaamaan.

Suositus:

- Pelastusalalla tulee edistää yhdenvertaisuutta suunnitelmallisesti ja kokonaisvaltaisesti. Velvollisuus arvioida ja edistää yhdenvertaisuuden toteutumista pelastusalalla tulee huomioida hyvinvointialueiden strategioissa ja yhdenvertaisuussuunnitelmissa.

Julkista hallintotehtävää hoitavalla vuokranantajalla on velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta

Valtuutettu saa säännöllisesti yhteydenottoja, joissa kuntien omistamat vuokratyöyhtiöt tai julkista hallintotehtävää hoitavat yksityiset vuokratyöyhtiöt eivät näytä toteuttavan oikeutta yhdenvertaiseen ja syrjimättömään asumiseen. Vuokratyöyhtiöt eivät aina ymmärrä tai tiedosta julkisen hallintotehtävän tuomia vastuita, erityisesti velvoitetta lisätoimiin asiakkaan kohdalla yhdenvertaisuuden edistämismuutoksen nojalla. Yhteydenotot ovat liittyneet esimerkiksi taloyhtiön asiointikielten käyttöön, velvollisuuksiin tehdä kohtuullinen mukautus vammaisen asunnonhankijan tai asukkaan kohdalla tai muihin erityistarpeisiin, joilla turvataan vammaisen henkilön liikkuminen esimerkiksi remontin aikana. Tällaisissa tilanteissa on riski, että heikommassa asemassa olevan henkilön oikeudet eivät toteudu ja asiakkaalta itseltään vaaditaan kohtuuttomasti ponnisteluja yhdenvertaisuuden toteutumiseksi.

Yleishyödylliset yhteisöt, kuten osakeyhtiömuotoiset kuntien asuntoyhtiöt, ja muut yksityiset vuokratyöyhtiöt katsotaan julkista hallintotehtävää hoitavaksi silloin, kun ne tarjoavat valtion tukemia vuokra-asuntoja (ns. ARA-kohteita) yleisesti haettaviksi ja kun ne tekevät niihin asukasvalintoja. Tältä osin toimijat rinnastuvat viranomaisiin ja heillä on yhdenvertaisuuslain mukainen velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta. Edistämismuutokselta toimijalta voidaan edellyttää pidemmälle meneviä toimia kohtuullisten mukautusten toteuttamisen suhteen kuin esimerkiksi yksityisomisteiselta yritykseltä. Yhdenvertaisuuslain syrjinnän kieltä sekä velvoite tehdä kohtuullisia mukautuksia koskee kuitenkin kaikkien taloyhtiöiden ja vuokranantajien toimintaa.

Suosituks:

- ARA-kohteita vuokraavien vuokranantajien on yhdenvertaisuuslain mukaisesti tavoitteellisesti edistettävä yhdenvertaisuutta julkiseksi hallintotehtäväksi katsottavissa tehtävissään.
- Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA:n ja ympäristöministeriön on tiedotettava ja ohjeistettava asunnonvuokraustoimijoita yhdenvertaisuudesta. Kuntien on omassa toiminnassaan ja omistajaohjauksen keinoin omistamiaan osakeyhtiöitä kohtaan varmistettava yhdenvertaisuuden edistämisen toteutuminen asumisessa.

Asumisneuvonta

Asumisneuvonnan kautta voidaan edistää syrjinnän vaarassa olevien henkilöiden oikeuksien toteutumista asumisessa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu lausui asumisneuvonnan lakisääteistämistä valmistelleen työryhmän loppuraporttiin, että asumisneuvonnasta säädettäisiin lailla. Valtuutettu korostaa, että jatkotyössä tulee huomioida yhdenvertaisuuslain tuomat velvoitteet, erityisesti neuvonnan järjestämistapojen ja sisällön osalta.

Asumisneuvonnassa on syytä huomioida yhdenvertaisuus niin, että yksilötasolla tehdään kohtuulliset mukautukset ja tarvittaessa toteutetaan positiivista erityiskohtelua. Esimerkiksi asunnonvaihtotilanteessa asukkaan vammaisuuteen tai terveydentilaan liittyvät erityistarpeet asunnon esteettömyydelle tai asunnonvaihdon aikataululle tulisi huomioida jo varhaisessa vaiheessa.

Viranomaistoimintaan kuuluu hyvän hallinnon periaatteiden noudattaminen. Asumisneuvonnassa tämä tarkoittaa esimerkiksi kielilain ja hallintolain velvoitteiden noudattamista ja yhdenvertaisuuslain mukaisen yhdenvertaisuuden edistämismuutoksen osalta monikielistä neuvontaa asiakaskunnan tarpeet huomioiden mahdollisuuksien mukaan. Lisäksi asumisneuvonnan osalta se tarkoittaa riittävän tiedon antamista, asiakkaan kokonaisvaltaista tukemista sekä aktiivista tiedottamista.



Suositus:

- Asumisneuvonnasta tulee säätää lailla. Eri ryhmien erityistarpeet huomioivassa laissa tulee turvata neuvonta erityisesti syrjäytymisvaarassa tai asunnottomuuden vaarassa oleville henkilöille sekä neuvonnan saavutettavuus.

Vuokranantaja syrji samaa sukupuolta olevaa paria asunnonvuokrauksessa

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on viime vuosina käsitellyt useita tapauksia, joissa samaa sukupuolta olevalle parille ei ole vuokrattu asuntoa seksuaalisen suuntautumisen vuoksi. Seksuaalivähemmistöjen syrjintään liittyy paljon aliraportointia, eivätkä kaikki ilmoita kokemastaan syrjinnästä. Syrjintää onkin todennäköisesti enemmän kuin siitä raportoidaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu edisti sovintoa tapauksessa, jossa yksityinen vuokranantaja syrji samaa sukupuolta olevaa paria asunnon vuokrauksessa seksuaalisen suuntautumisen perusteella²⁷. Vuokranantajan ja asuntoa hakeneen parin viestinvaihdossa vuokranantaja myös loukasi parin ihmisarvoa tavalla, joka täyttää yhdenvertaisuuslaissa kielletyn häirinnän määritelmän. Vuokranantaja maksoi kummallekin asunnonhakijalle 1000 euroa hyvitystä syrjinnästä.

Romanien syrjintä asuntomarkkinoilla vaikuttaa koko elämään

Romanien syrjintä on vakava ihmisoikeusongelma Suomessa. Suurin osa romanien yhteydenotoista yhdenvertaisuusvaltuutetulle on viime vuosina koskenut asumista. Myönteistä kehitystä on, että juuri asumi-

seen liittyvään syrjintään on puututtu viime vuosina enemmän myös rikosoikeudellisin keinoin.

Lapin käräjäoikeus tuomitsi (R 20/752) vuokranantajan syrjinnästä tapauksessa, jossa vuokranantaja kieltäytyi vuokraamasta asuntoa asunnonhakijalle, joka on romani, etnisen alkuperän vuoksi. Oikeus myös totesi, etteivät vuokranantajan kieltäytymisperusteet olleet mitenkään hyväksyttäviä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu antoi asiassa käräjäoikeudelle lausunnon, jossa valtuutettu katsoi, että asiassa syntyi selvä oletama yhdenvertaisuuslain vastaisesta syrjinnästä etnisen alkuperän perusteella.

Etelä-Karjalan käräjäoikeus tuomitsi vuonna 2019 (R 19/1279) vuokranantajan syrjintärikoksesta. Vastaaja vetosi asunto-osakeyhtiön muiden osakkaiden haluttomuuteen saada taloon romanasukkaita, ja käräjäoikeus katsoi tämän perustelun lainvastaiseksi ja syrjintärikoksen tunnusmerkistön täyttäväksi syrjinnäksi.

Oikeustietoisuus on keskeinen osa syrjintään puuttumista ja yhdenvertaisuuden edistämistä. Romanit ovat entistä paremmin tietoisia oikeuksistaan, mikä näkyy myös yhteydenotoissa yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Yhdenvertaisuusvaltuutettu oli mukana uudistamassa ROMPO2-ohjelman aikana romaniväestölle ja viranomaisille suunnattua opasta vuokra-asunnon hausta, millä pyritään lisäämään oikeustietoisuutta²⁸.

Romanit ovat edelleen yhteisötasolla muihin suomalaisiin verrattuna heikommassa taloudellisessa ja sosiaalisessa asemassa. Valtuutettu näkee tärkeäksi puuttua myös rakenteellisiin esteisiin, jotka hidastavat romaniväestön sosioekonomisen aseman parantumista. Oikeus asuntoon on yksi tärkeimmistä perusoikeuksista, ja asunto-olosuhteet vaikuttavat keskeisesti mahdollisuuteen osallistua aktiivisesti työelämään ja muuhun yhteiskunnalliseen toimintaan.

1.3.4 Digitalisaatiolla ja tekoälyllä on merkittäviä yhdenvertaisuuteen liittyviä ulottuvuuksia

Yhdenvertaisuuden edistäminen on otettava keskiöön palveluita digitalisoitaessa

Digitalisaation avulla pystytään merkittävästi edistämään yhdenvertaisuutta esimerkiksi tuottamalla palveluita, jotka ovat saatavilla asuinpaikasta, toimintarajoitteista ja kielestä riippumatta. Hyvällä etukäteissuunnittelulla ja yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnilla voidaan vastata ihmisten erilaisiin tarpeisiin entistä paremmin ja toimintoja voidaan myös tehostaa vaarantamatta perusoikeuksien toteutumista.

Yhteiskunnan toimintojen digitalisoituminen kuitenkin luo myös haasteita yhdenvertaisuuden ja palveluiden saavutettavuuden toteutumiselle. Haasteet liittyvät esimerkiksi ihmisten erilaisiin digitaalisiin, digilaitteiden ja -yhteyksien kustannuksiin ja saatavuuteen, digiratkaisujen saavutettavuusongelmiin sekä kielellisiin esteisiin. Esimerkiksi osa ikääntyneistä ja vammaisista henkilöistä voi jäädä keskeisten palveluiden ulkopuolelle epäyhdenvertaisesti toteutettujen digitaalisten toimintojen vuoksi. Digilaitteisiin ja verkko-yhteyksiin liittyvät kustannukset voivat myös johtaa siihen, että osa väestöstä jää yhteiskunnan palveluiden ja esimerkiksi sosiaalisen vuorovaikutuksen ulkopuolelle.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulee säännöllisesti digitalisaatioon liittyviä yhteydenottoja. Tämä on yksi osoitus siitä, että digitalisaatiossa ei vielä riittävästi huomioida yhdenvertaisuuskysymyksiä ja eri ihmisryhmien tarpeita. Yhteydenotoissa on tuotu ilmi esimerkiksi seuraavanlaisia ongelmia: Sähköisten palveluiden saavutettavuuspuutteet estävät vammaisten henkilöiden asioinnin ja paperiasiointi on hankaloitunut verkkoasiointiin ver-

rattuna esimerkiksi verotuksessa. TE-palveluissa, Kelassa ja terveydenhuollossa on hankaluuksia hoitaa asioita sähköisesti ja esimerkiksi terveystietoihin ei pääse käsiksi. Lisäksi osalla ikääntyneistä ja vammaisista henkilöistä on hankaluuksia hoitaa pankkiasiointiaan. Yhteydenotot liittyvät usein vahvan sähköisen tunnistautumisen ongelmiin.

Koronapandemia lisäsi merkittävästi sähköisten palveluiden saatavuutta, mutta toi samalla esille myös digitalisaation kielteisiä vaikutuksia. Monia ihmisiä jäi käytännössä palveluiden ulkopuolelle.

Yhdenvertaisuuden edistäminen ja eri ihmisryhmien inklusio tulee ottaa nykyistä vahvemmin tavoitteeksi eri yhteiskunnan toimintoja ja palveluita digitalisoitaessa. Yhdenvertaisuuslain mukaan viranomaisilla, työnantajilla ja koulutuksen järjestäjillä on velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta ja arvioida toimintansa yhdenvertaisuusvaikutuksia. Etenkin viranomaisten on arvioitava toimintaympäristöään ja pyrittävä toimillaan edistämään laaja-alaisesti yhdenvertaisuuden toteutumista. Tämä koskee myös digitaalisia palveluita.

Yhdenvertaisuuden edistämismuutokset edellyttävät tehokasta yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia digi- ja tekoälyjärjestelmiä suunniteltaessa, kehitettäessä ja käytettäessä. Arvioinnissa tulee aina huomioida järjestelmän aiotun käyttötarkoituksen erityispiirteet. Lisäksi digitaalisten palveluiden suunnittelussa tulee taata niiden saavutettavuus. Saavutettavuutta on myös arvioitava säännöllisesti.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että etenkin julkisissa palveluissa, mutta myös esimerkiksi pankkipalveluissa sähköisten palveluiden rinnalla on turvattava riittävät fyysisen asioinnin ja muun asioinnin mahdollisuudet. Viranomaisten ei tule unohtaa velvollisuuttaan palvella monikanavaisesti ja myös muilla tavoin kuin sähköisesti.

On välttämätöntä, että sähköinen tunnistautuminen mahdollistetaan yhdenvertaisesti kaikille. Yksi oikeasuuntainen tekijä tämän edistämiseksi on henkilötunnusjärjestelmän uudistamista koskeva lainsäädäntöesitys alkuvuodelta 2022. Valtiovarainministeriön vetämän digitaalisen henkilöllisyyden hankkeen tavoite on, että jokaisella olisi yhdenvertainen mahdollisuus hyödyntää digitaalista henkilöllisyyttä yhteiskunnan palveluissa.



Yhdenvertaisuuden edistäminen ja inklusio tulee ottaa nykyistä vahvemmin tavoitteeksi eri toimintoja ja palveluita digitalisoitaessa

Tämä on erittäin tärkeä tavoite. Pääsyä digitaalisiin palveluihin on tarkasteltava perusoikeuskysymyksenä.

Jotta digitaaliset palvelut olisivat yhdenvertaisesti kaikkien saatavilla, tulee järjestää riittävästi digitukea, huolehtia digiosaamisen ja -lukutaidon kehittämisestä, sekä varmistaa mahdollisuus digilaitteiden käyttöön. Digitukea on tarvetta suunnata erityisesti lasten, ikääntyneiden ja vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi. Myös kielellisten oikeuksien yhdenvertaiseen toteutumiseen on kiinnitettävä huomiota. Digilaitteisiin liittyvät kustannukset voivat estää pääsyn digitaalisiin palveluihin. Toimeentulotuen onkin katettava nykyistä paremmin digitaalinen osallistuminen ja asioiden hoitaminen. Valtuutettu kannattaa valtiovarainministeriön asettaman Digi-arkin -neuvottelukunnan vuonna 2021 ehdottamia toimenpiteitä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen vahvistamiseksi digitaalisissa palveluissa.

Saavutettavat digitaaliset palvelut rakentavat yhdenvertaisempaa Suomea

Digitalisaatio ja digipalvelut voivat tarjota monille ihmisryhmille paremmat mahdollisuudet yhdenvertaiseen osallistumiseen yhteiskunnassa sekä vahvistaa esimerkiksi vammaisten henkilöiden itsenäisyyden ja itsemääräämisoikeuden toteutumista. Tämän toteutuminen käytännössä edellyttää, että digitaaliset palvelut ja sovellukset suunnitellaan johdonmukaisesti helppokäyttöisiksi ja niiden saavutettavuus varmistetaan poikkeuksetta.

On tärkeää, että digitaaliset palvelut ovat yhdenvertaisesti kaikkien ulottuvilla ja hyödynnettävissä. Digipalveluja suunniteltaessa tuleekin huomioida ihmisen erilaisuus. Palveluja tulee voida käyttää, vaikka olisi esimerkiksi kuulo- tai näkövamma, luki- ja oppimisvaikeus, muistihäiriö tai vaikkapa heikko suomen kielen taito.

Laki digitaalisten palveluiden tarjoamisesta velvoittaa pääosin viranomaisen asemassa toimivia organisaatioita. Saavutettavuus on keskeinen elementti erityisesti viranomaisten toiminnassa ja julkisissa palveluissa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että saavutettavuus tulisi ottaa vielä nykyistä paremmin huomioon viranomaisten hankinnoissa. Viranomaiset esimerkiksi ostavat palveluja tapahtumien järjestämiseen. Tällöin tulee

huomioida saavutettavuus ja esteettömyys laajasti tekniikan, tulkkauksen ja tilojen esteettömyyden näkökulmasta. Hankintoja tehtäessä saavutettavuuden tulisikin olla ratkaiseva vaatimus.

Viranomaisten lisäksi saavutettavuusvaatimukset koskevat julkisoikeudellisia laitoksia ja osaa järjestöistä. Saavutettavuusvaatimukset voivat myös koskea joidenkin organisaatioiden verkkopalveluja erityisavustuksen perusteella. Lisäksi osa yksityistä sektoria kuuluu saavutettavuusvaatimusten piiriin. Saavutettavat digipalvelut hyödyttävät kaikkia organisaatioita ja saavutettavuus on tärkeää taata laajasti yhteiskunnassa.

Suosituks:

- Sähköinen tunnistautuminen on toteutettava yhdenvertaisesti kaikille. Lainsäädäntöä on kehitettävä tämän pikaiseksi toteuttamiseksi.
- Yhdenvertaisuuden ja saavutettavuuden toteuttaminen on otettava keskiöön palveluita digitalisoitaessa. Digitaaliset palvelut tulee suunnitella ja toteuttaa niin, että ne ovat yhdenvertaisesti saavutettavia kaikille. Viranomais- ja välttämättömyyspalveluita, mukaan lukien pankkipalveluita, digitalisoitaessa on varmistettava palveluiden monikanavaisuus.
- Digiosaamista ja digilukutaitoa on kehitettävä ja kaikille on järjestettävä riittävä digituki. Tässä on huomioitava erityisesti vammaiset ja ikääntyneet ihmiset.

Yhteistyötä saavutettavuuden edistämiseksi

Yhdenvertaisuusvaltuutettu tapaa säännöllisesti digipalvelulain valvonnasta vastaavaa Etelä-Suomen aluehallintoviraston saavutettavuusyksikköä. Erityisesti YK:n vammaisyleissopimuksen sekä digipalvelulain asettamat veloitteet ovat keskeisiä kummankin viranomaisen toiminnan kannalta. Vuonna 2021 valtuutettu antoi lausunnon saavutettavuusyksikölle Helsingin yliopiston käyttöönottamasta SISU-opintojärjestelmästä, jota näkövammaiset henkilöt eivät pysty itsenäisesti käyttämään. Opiskelijoiden on muun muassa tarkoitus ilmoittautua kursseille ja hallinnoida kattavasti omia opintojaan järjestelmässä. Valtuutettu katsoi launnonssa, että yliopiston menettely oli ongelmallista sekä yhdenvertaisuuslain että vammaisyleissopimuksen veloitteiden kannalta. Aluehallintovirasto antoi huomautuksen Helsingin yliopistolle vakavista saavutettavuuspuutteista

Tekoälyä koskeva sääntely, linjaukset ja rahoitus ohjaavat yhdenvertaisuuden toteutumista

Tekoälyn käyttö lisääntyy vahvasti yhteiskunnan eri sektoreilla. Tekoäly mahdollistaa toiminnan, kuten päätöksenteon, nopeuden, tarkkuuden ja volyymin tavalla, johon ihminen ei pysty. Tämä on mahdollisuus muuttaa monia yhteiskunnan toimintoja tehokkaammiksi ja laadukkaammiksi. Tekoälyn käyttö voi kuitenkin myös uusintaa ja jopa vahvistaa syrjiviä rakenteita. Siksi tekoälyn käyttö edellyttää hyvää suunnittelua, laadukasta tietopohjaa, tulosten ennakkointia, eettistä punnintaa ja selkeitä reunaehtoja. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten huolellinen arviointi tulee asettaa keskiöön. Lainsäätäjällä ja muilla päättäjillä on keskeinen asema tekoälyn yhdenvertaisuusvaikutusten suuntaamisessa ja kielteisten vaikutusten estämisessä.

Tekoälyn hyötyjä ja samalla riskejä yhdenvertaisuudelle sekä muille ihmisoikeuksille on tuotu esille useissa viime vuosina julkaistuissa kansainvälisissä ja eurooppalaisissa raporteissa, esimer-

kiksi Euroopan neuvoston²⁹, EU:n perusoikeusviraston³⁰, YK:n³¹ sekä useiden kansalaisjärjestöjen raporteissa³².

Tekoälyn hyödyntäminen voi johtaa välittömään tai välilliseen syrjintään. Yksittäisen tekoälyjärjestelmän kielteiset yhdenvertaisuusvaikutukset ja varsinkin automaattisen päätöksenteon syrjivyyden voivat johtua monenlaisista ihmisen toiminnasta johtuvista seikoista. On kriittistä, minkälaiset säännöt ja ehdot käytetyille algoritmeille asetetaan. Syrjivät tulokset voivat johtua myös esimerkiksi käytetyn datan huonosta laadusta, datan heikosta edustavuudesta ja mallin huonosti valituista ominaisuuksista. Mitä läpinäkymättömämpää ja monitahoisempaa tekoälyjärjestelmän toiminta on, sitä vaikeampaa syrjinnän riskejä on arvioida ja ehkäistä. Tämä korostuu etenkin koneoppimista hyödyntävien tekoälyjärjestelmien yhteydessä.

Tekoäly saattaa myös voimistaa yhteiskunnan rakenteissa ja päätöksenteossa nykyisin esiintyvää sekä aiemmin esiintynyttä rakenteellista syrjintää. Koneoppiva tekoäly perustuu usein olemassa olevasta datasta oppimiseen, oppiminen tapahtuu jo tekemistämme päätöksistä ja tuottamastamme tiedosta. Esimerkiksi data liittyen siihen, minkä tyyppisiä henkilöitä on aiemmin rekrytoitu tiettyyn tehtävään, ketkä ovat aktiivisimman hakeutuneet terveydenhoitoon, keihin on erityisesti kohdistettu turvallisuusviranomaisten toimia ja keiden tarpeisiin liikennevälineitä on kehitetty, määrittää oppivan tekoälyn toimintaa. Yhteiskunnan epäyhdenvertaisuus heijastuu datasta oppivan tekoälyn tekemisiin johtopäätöksiin, suosituksiin ja päätöksiin, ellei tätä nimenomaisesti pyritä estämään.

On tärkeää pohtia myös sitä, minkälaiseen päätöksentekoon tekoäly ylipäättään soveltuu ja minkälaisia päätöksiä ei tulisi jättää tekoällylle lainkaan. Nämä kaikki ovat ihmisten harkintaa edellyttäviä päätöksiä, mikä ilmentää ihmisten roolin keskeisyyttä tekoälyjärjestelmien yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden takaamisessa. Erityisesti koneoppivan tekoälyn tekemille johtopäätöksille ja ennusteille on luontaista tietyn asteinen epävarmuus, eivätkä vääristymät aina välttämättä ole seurausta huonolaatuisesta datasta taikka päätöksenteon perustaksi huonosti valituista ominaisuuksista. Tekoälyn yhdenvertaisuusvaikutuksia eri käyttökonteksteissa onkin tarkasteltava laajemmasta yhteiskunnallisten vai-

kutusten näkökulmasta kuin ainoastaan juridisen syrjinnän näkökulmasta.

Tekoälyä ja digitalisaatiota koskevalla sääntelyllä, päätöksillä ja resurssien kohdentamisella linjataan merkittävällä tavalla yhdenvertaisuuden toteutumisesta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että lainsäätäjillä ja päättäjillä on keskeinen asema tekoälyn käytön tuomien myönteisten vaikutusten suuntaamisessa ja kielteisten vaikutusten estämisessä.

Velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta on huomioitava tekoälyn kehittämisessä ja käytössä

Yhdenvertaisuuslaki asettaa viranomaisille, julkista hallintotehtävää hoitaville tahoille, koulutuksen järjestäjille ja työnantajille kattavat velvoitteet edistää yhdenvertaisuutta toiminnassaan (YVL 5-7 § sekä 4 §). Velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta edellyttää aktiivisia ja ennakoivia toimia, ja koskee myös tekoälyn hyödyntämistä.

Yhdenvertaisuuden edistämismuotojen toteuttamisen yksi keskeinen keino ja edellytys on tehokas yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi. Valtuutettu onkin tekoälyä ja tietojärjestelmähankkeita koskevien sääntelyhankkeiden puitteissa esittänyt, että yhdenvertaisuusvaikutusten arviointivelvoitteesta on säädettävä nimenomaisesti ja riittävän kattavasti sitovassa sääntelyssä. Valtuutettu on pitänyt tärkeänä, että tältä osin panostetaan myös ohjaukseen, jota eri toimijat arvioinnin suorittamiseksi tarvitsevat.

Tekoälyä koskevan sääntelyn, toimintalinjauksen ja käytännön toimien tulee pohjautua nimenomaan yhdenvertaisuuden edistämiseen sen sijaan, että tyydyttäisiin ainoastaan syrjinnän ehkäisemiseen.

Tehokkaiden ja tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen tähtäävien vaikutusarviointien ohella on lukuisia erilaisia keinoja lisätä tekoälyn hyödyntämisen yhdenvertaisuutta. Järjestelmän kehittämisessä on tarpeellista ymmärtää ja ottaa huomioon ihmisten ja olosuhteiden moninaisuus. Monialaisuus ja yhteistyö sekä eri sidosryhmien osallistaminen onkin kehittämiskäytännössä tärkeää. Lisäämällä monimuotoisuutta tekoälyjärjestelmien kehittäjissä, tarjoamalla järjestelmien kehittäjille, hankkijoille ja päättäjille koulutusta yhdenvertaisuudesta sekä varmistamalla teko-

älyjärjestelmien riittävä läpinäkyvyys ja valvonta voidaan merkittävästi edistää tekoälyn hyödyntämisen yhdenvertaisuutta.

Niin julkisten hankintojen kuin julkisen hallinnon strategioiden samoin kuin tiedolla johtamisen suunnitelmien toimeenpanossa on huomioitava tekoälyn ja datan hyödyntämisen mahdollisuudet yhdenvertaisuuden edistämiseen. Viranomaisten tulee yhdenvertaisuuden edistämismuoto huomioiden edellyttää ja valvoa kaikissa tekoälyn hyödyntämiseen ja teknologian ostamiseen liittyvissä hankinnoissaan ja avustuksissaan, että toimittava osapuoli on tehnyt ja jatkossakin tekee tekoälyjärjestelmälle yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia.

Tekoälyn laajakantoisten vaikutusten vuoksi eri väestöryhmille on tarjottava tietoa ja koulutusta tekoälyn perusasioista. Lisäksi on panostettava sellaisen tekoälytutkimuksen ja innovaatioiden rahoittamiseen, joiden näkökulmana ja tavoitteena on yhdenvertaisuuden edistäminen.

Tekoälyä koskevissa sääntelyhankkeissa on huomioitava yhdenvertaisuus

Nykyinen sääntely ei ole kaikilta osin riittävä vastaamaan tekoälyn käyttöön liittyviin yhdenvertaisuushaasteisiin. Jotta yhdenvertaisuuden toteuttaminen voidaan turvata, tarvitaan uutta sääntelyä. Kansallisella, EU-tasolla ja Euroopan neuvoston tasolla onkin sääntelyhankkeita vireillä.

Suomen tulee pyrkiä siihen, että EU-tasolle luodaan tehokas, kattava ja selkeä sääntely syrjinnän ehkäisemiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi tekoälyn hyödyntämistä koskien. Komission huhtikuussa 2021 esittämä niin sanottu tekoälyasetusluonnos ei ole riittävä yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden näkökulmista³³. Valtuutettu antoi asetusluonnoksesta lausunnon lakivaliokunnalle ja kiinnitti lausunnossaan huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin. EU-sääntelyllä tulisi tehostaa yhdenvertaisuuden edistämistä pelkän syrjinnän ehkäisemisen sijasta ja esimerkiksi vaikutusarviointi- ja läpinäkyvyysvelvoitteita tulee kehittää tästä näkökulmasta. Sääntelyyn on myös sisällytettävä tehokkaat valvontamekanismit ja kuluttajien sekä syrjinnän uhrien oikeusturvakeinot on turvattava. Jatkovalmistelussa on myös huomioitava yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolain sekä tietosuoja-sääntelyn asettamat velvoitteet ja mekanismit sekä valvontaelimet. Yh-



Nykyinen sääntely ei ole kaikilta osin riittävä vastaamaan tekoälyn käyttöön liittyviin yhdenvertaisuushaasteisiin.

denvertaisuuden ja syrjimättömyyden sekä muiden ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta on tarkkaan arvioitava kiellettyjä käytäntöjä koskevan sääntelyn kattavuus, samoin kuin korkean riskin sovelluksia koskevan sääntelyn selkeys ja kattavuus. EU-sääntely ei saa heikentää yksilöiden yhdenvertaisuuden turvaamisen näkökulmasta mahdollisesti kattavampaa tekoälyä koskevaa kansallisen tason sääntelyä ja suojaa.

Myös muissa EU:n tekoälyä ja sosiaalisen median alustoja koskevissa sääntelyhankkeissa on varmistettava tehokas syrjinnän ehkäiseminen ja esimerkiksi syrjivän vihapuheen estäminen.

Oikeusministeriössä on käynnissä julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskeva sääntelyhanke ja valtiovarainministeriössä on käynnissä hanke julkisen hallinnon tietojärjestelmien sääntelyn kehityksestä. Nämä hankkeet ovat tärkeitä askeleita yhdenvertaisuutta tukevan kansallisen sääntelyn ja käytänteiden laatimiselle.

Valtuutettu on tekoälyyn liittyen korostanut muun muassa valvontaa, läpinäkyvyyttä ja yhdenvertaisuusvaikutusarviointia. Läpinäkyvyys ja dokumentointivelvoitteet ovat olennaisia kaikille tekoälyjärjestelmille. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaikutusten arviointi tulisi tehdä kaikille tekoälyjärjestelmille. Syrjintäriskien kartoitusta tulisi tehdä tehokkaalla testauksella tekoälyjärjestelmän kehittämisen ja käyttöönoton yhteydessä sekä koko käytön elinkaaren aikana. Yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnissa ei tule käyttää standardeja ja testikehikkoja, jotka ovat riittämättömiä kansallisen yhdenvertaisuussääntelyn asettaman tosiasiallisen yhdenvertaisuuden tavoittelun näkökulmasta.

Tietoa ja keskustelua tekoälystä ja yhdenvertaisuudesta tarvitaan

Suomessa on tarvetta nykyistä laajemmalle yhteiskunnalliselle keskustelulle siitä, minkälaista sääntelyä tekoälyn kehittämisestä ja käytöstä tulisi

laatia, jotta ihmis- ja perusoikeuksien toteutuminen turvataan. Lisäksi tarvitaan myös yleisemmin keskustelua siitä, millaisia vaikutuksia tekoälyn käytössä on yhdenvertaisuudelle. Tietoisuus syrjintä- ja yhdenvertaisuussääntelyn vahvasta yhteydestä tekoälyn käyttöön on parantunut viime vuosina. Esimerkiksi verkossa kaikille ilmaisissa Helsingin yliopiston ja teknologiayhtiö Reaktorin laatimissa tekoälykurssissa on käsitelty syrjinnän kieltoa ja yhdenvertaisuutta.

Tietoisuudessa ja osaamisessa on kuitenkin vielä reilusti parannettavaa, erityisesti yhdenvertaisuuslain syrjintäkieltojen ja edistämisvelvoitteiden sisältöjä koskien. Tekoälyä kehittävät ja hyödyntävät toimijat tarvitsevat myös tukea yhdenvertaisuusvaikutusten arvioimiseksi.

Turun ja Tampereen yliopistojen sekä Demos Helsingin toimesta on parhaillaan käynnissä vuosina 2021–2022 tehtävä tutkimus tekoälysovellusten syrjintäriskeistä. ”Tekoälyn vinoumien välttäminen: suomalainen arviointikehikko syrjimättömille tekoälysovelluksille” -tutkimus toimeenpanee hallitusohjelman tärkeää kirjausta siitä, että hallitus pyrkii varmistamaan, ettei tekoälyjärjestelmissä hyödynnetä välittömästi tai välillisesti syrjiviä toimintamalleja ja että Suomeen luodaan ohjeistus tekoälyn eettisestä käytöstä. Valtuutettu osallistuu hankkeen puitteissa toimivaan asiantuntijaryhmään. Tutkimuksessa tuotetaan tietoa siitä, millaisia koneoppimiseen pohjautuvia tekoälyjärjestelmiä Suomessa on käytössä, millaiseen vaikutusarvioon ne pohjautuvat sekä mitä syrjiviä vaikutuksia niillä voi olla. Tutkimuksessa kehitetään arviointikehikko tekoälysovellusten syrjivien piirteiden tunnistamiseksi ja välttämiseksi. Hankkeen jälkeen hallituksen ja ministeriöiden tulee jatkaa toimenpiteitä tekoälyn syrjimättömyyden ja yhdenvertaisen hyödyntämisen varmistamiseksi.

Tekoäly- ja digitalisaatiokehitys vaatii resursseja perus- ja ihmisoikeuksien valvontaan

Tekoälyn hyödyntäminen ja digitalisaatio ovat erittäin merkittäviä yhdenvertaisuuden toteutumiseen vaikuttavia kehityssuuntia. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivalta puuttua syrjintään ja edistää yhdenvertaisuutta tekoälyn käytössä ulottuu yhdenvertaisuuslain soveltamisalan mukaisesti kattavasti sekä julkisen että yksityisen sektorin toi-

mintaan. Tosin valtuutetun puuttuva toimivalta työelämän syrjintäasioissa estää valtuutettua tutkimaan esimerkiksi mahdollisia syrjintätilanteita tekoälyä käyttävissä rekrytoinneissa.

Tarpeet yhdenvertaisuusvaltuutetun toimille valvoa ja edistää syrjimättömyyttä sekä edistää yhdenvertaisuutta tekoälyn hyödyntämisessä ovat moninaisia ja kasvavat tekoälyn käytön lisääntymisen myötä. Tämän lisäksi on huomioitava ministeriöiden ja kaikkien viranomaisten velvoite omilla hallinto- ja toiminta-aloillaan panostaa syrjimättömän ja yhdenvertaisuutta edistävän tekoälyn käyttöön.

Valtuutettu pitää erittäin tärkeänä, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista valvovat toimijat voivat paneutua tekoälysovellusten käytön perus- ja ihmisoikeusvaikutusten seuraamiseen ja puuttua loukkauksiin. Tämä edellyttää resurssien kohdentamista valvontaan. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tulisi jatkossa voida tehdä oma-aloitteista sektorikohtaista tekoälyn ja digitalisaation hyödyntämiseen liittyvää selvitys- ja valvontatyötä sekä näihin pohjautuvaa yhdenvertaisuuden edistämistyötä. Esimerkiksi automaattisen päätöksenteon kohteeksi joutuvat yksittäiset henkilöt eivät välttämättä tiedä tullessa syrjityiksi, eikä heidän ole helppoa saada tarvittavia tietoja yrityksiltä arvioidakseen, onko syrjintää tapahtunut.

Valtuutettu pitää tarpeellisena myös vahvistaa tiedonvaihtoa ja yhteistyötä muiden valvontaa suorittavien viranomaisten, kuten tietosuojavaltuutetun, tasa-arvovaltuutetun, kuluttajaviranomaisten, finanssivalvonnan sekä ylimpien laillisuusvalvojien kanssa.

Valtuutetun käsiteltäväksi on tähän mennessä saatettu vasta muutamia yksittäisiä automaattista päätöksentekoa koskevia yhteydenottoja. Yhteydenotot ovat koskeneet luotonantoa. Yhteydenotot lisääntynevät jatkossa automaattisen päätöksenteon ja tekoälyn hyödyntämisen sekä sitä koskevan tietoisuuden lisääntyessä.

Equinet, eurooppalainen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusviranomaisten yhteistyöverkosto, on tekoälyä koskevassa raportissaan tuonut esille yhdenvertaisuuselinten keskeistä roolia ja riittävän resursoinnin tarvetta tekoälyn käytön syrjimättömyyden varmistamisessa³⁴.

Tekoälyyn perustuva syrjivä profilointi on riski, jota on ehkäistävä finanssialalla ja turvallisuussektorilla

Datan määrän ja saatavuuden kasvun mahdollistama profilointi voi aiheuttaa merkittäviä syrjintäriskejä monilla sektoreilla. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on kiinnittänyt huomiota erityisesti luotonannossa tapahtuvaan profilointiin. Syrjintän ehkäisemiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi on kuitenkin tarvetta toimiin useilla eri sektoreilla, kuten vakuutuksissa, rekrytoinnissa ja turvallisuusalalla.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on kohdistanut valvontaa ja yhdenvertaisuuden edistämistyötä erityisesti luotonantoon vuonna 2017 valtuutetun yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan viemän automaattista luottopäätöksentekoa koskevan tapauksen johdosta. Kyseisessä tapauksessa luotonantajan toiminta perustui automatisoituun päätöksentekojärjestelmään, jossa luotonhakijat pisteytettiin muun muassa asuinpaikan, sukupuolen, äidinkielen ja iän perusteella. Lautakunta totesi päätöksessään luotonantajan toimineen syrjivästi ja asetti yritykselle merkittävän uhkasakon³⁵. Tapauksen jälkeen valtuutettu on jatkanut keskusteluja laajemmin alan mahdollisista syrjivistä käytännöistä Finanssivalvonnan kanssa. Finanssivalvonta³⁶ ohjeisti vuonna 2020 pankkeja luottopäätöksenteon syrjimättömyydestä.

Vuoden 2020 lopussa rotusyrjinnän vastaista yleissopimusta valvova YK:n komitea antoi jäsenvaltioille suosituksen, joka koskee etnisen profiloinnin kieltoa ja tekoälyä turvallisuusviranomaisissa³⁷. Komitea totesi, että uusien teknologioiden käyttö turvallisuussektorilla saattaa lisätä rasismia ja syrjintää. Komitea antoi toimintasuosituksia erityisesti vaikutustenarvioinnista ja toimien läpinäkyvyydestä. Komitea korosti valtioiden velvollisuutta varmistaa, että myös tekoälyä kehittävä ja käyttävät yritykset toimivat syrjimättömästi. Valtuutettu on esittänyt sisäministeriölle ja poliisihallitukselle, että Suomen tulisi tehdä komitean yleiskommentin pohjalta arvio toimintatarpeista ja että asiasta tulisi käydä jatkokeskustelua valtuutetun, tutkijoiden ja sidosryhmien kanssa.

Suosituksset:

- Tekoälyä ja automaattista päätöksentekoa koskevaan sääntelyyn on sisällytettävä kattavat ja täsmälliset velvoitteet yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnille ja läpinäkyvyydelle sekä tehokasta valvontaa tukevia säännöksiä.
- Tehokas ja riippumaton valvonta tekoälyn syrjimättömyyden varmistamiseksi on mahdollistettava sääntelyn lisäksi valvonnan riittävällä resursoinnilla.
- Yhdenvertaisuuden arviointi – ja edistämisvelvoitetta on noudatettava kaikissa tekoälyä koskevissa julkisen hallinnon toimissa, mukaan lukien sääntelyhankkeissa, julkisissa hankinnoissa, ministeriöiden ja viranomaisten tekoälyohjelmissa, tiedolla johtamisen ja datan hyödyntämisen strategioissa sekä tutkimusrahoituksessa.
- Ministeriöiden on varmistettava riittävä ohjaus ja tuki tehokkaiden ja jatkuvien yhdenvertaisuusvaikutusarviointien tekemiseksi kaikille tekoälyä hyödyntäville toimijoille myös yksityisellä sektorilla.

1.3.5 Jokaisen lapsen ja nuoren on saatava kokea olevansa arvokas omana itsenään

Sillä, miten yhdenvertaisuus toteutuu, on vaikutusta ihmisen asemaan ja mahdollisuuksiin aina lapsuudesta saakka. Syrjintä loukkaa perus- ja ihmisoikeuksia ja voi vaikuttaa kokonaisvaltaisesti ihmisten elämään ja osallisuuteen yhteiskunnassa.

Lapset ja nuoret ovat herkässä, haavoittuvassa, ja tärkeässä elämänvaiheessa, kun oma persoonallisuus rakentuu ja suhde ympäröivään maailmaan kehittyy. Lapsille ja nuorille on mahdollistettava kasvuympäristö, jossa voi kasvaa ja kehittyä omana itsenään ilman syrjintää tai häirintää. Tämä ei kuitenkaan toteudu etenkin monien vähemmistöihin kuuluvien lasten ja nuorten kohdalla. Tutkimuksista käy ilmi, että monilla vähemmistöihin kuuluvilla nuorilla on valtaväestöön kuuluvia nuoria suurempi riski tulla syrjityksi ja

joutua kiusatuksi koulussa.

Yksinäisyys ja ulkopuolelle jääminen haittaavat lasten hyvinvointia. Syrjintä, rasismi ja vihapuhe heikentävät elämänlaatua ja vaikuttavat ihmisen hyvinvointiin, terveyteen ja turvallisuuden tunteeseen kokonaisvaltaisesti.

Lasten ja nuorten yhdenvertaisuuteen on tärkeää panostaa kaikilla yhteiskunnan osa-alueilla, jotta jokaisella voisi olla aidosti yhdenvertaiset osallisuuden mahdollisuudet koulutuksessa, työelämässä ja kaikilla muillakin elämän osa-alueilla.

Rasismi ja syrjintä vaikuttavat lasten ja nuorten elämään jo varhain

Etniset ja uskonnolliset vähemmistöt kohtaavat rasismia Suomessa yksittäisinä rasistisina tekoina ja arjessa tapahtuvana syrjintänä ja ulossulkeamisena. Rasismi voi ilmetä arjessa monin tavoin jo lapsuudessa ja nuoruudessa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvityksestä afrikkalaistaustaisten ihmisten kokemasta syrjinnästä käy ilmi, että rasismi vaikuttaa kokonaisvaltaisesti afrikkalaistaustaisten suomalaisten elämään³⁸. Enemmistö kyselyn vastaajista on kokenut syrjintää koulutuksessa ja lähes kolmannes vastaajista oli kokenut syrjintää jo ennen kouluikää varhaiskasvatuksessa. Tulokset vastaavat muuta Suomessa tehtyä koulumaailman rasismia käsittelevää tutkimusta, mikä osoittaa, että rasismi on koulumaailmassa vahvasti läsnä.

Valkonormatiivisuudesta poikkeaminen vaikuttaa siihen, miten tulee koulussa nähdyksi ja kohdelluksi opetushenkilökunnan ja muiden oppilaiden taholta. Ulkomaalaistaustaisilla nuorilla on suurempi riski tulla kiusatuksi koulussa tai jäädä vaille hyvää ystävää valtaväestöön kuuluviin yläkouluikäisiin nuoriin verrattuna. Koulutuksessa esiintyvää rasismia käsitellään tämän kertomuksen luvussa 1.3.

”En mä koe että mulla on samoja... mahdollisuuksia kun muilla täällä. Ja se et mä joudun selittelemään itteäni jatkuvasti. Ja olemassaoloani, niin se on todella todella raskasta.”

- Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvitys afrikkalaistaustaisten henkilöiden kokemasta syrjinnästä

Monet muslimilapset ja -nuoret kokevat uskontoon perustuvia ennakkoluuloja, jotka vaikuttavat heidän osallisuuteensa yhteiskunnassa. EU:n perusoikeusviraston EU MIDIS II -tutkimuksen suomalaisista kaikenikäisistä muslimivastaajista 45 % oli kokenut häirintää edellisen vuoden aikana³⁹. Tutkimuksessa mukana olleiden EU-maiden keskiarvo oli 27 %. Oikeusministeriön selvityksessä käy ilmi, että muslimien kohtaamassa vihapuheessa ja häirinnässä korostui uskontoon liitettyillä ”ominaisuuksilla” leimaaminen, joka näkyy huuteluna ja aggressiivisena käytöksenä tuntemattomien taholta⁴⁰.

Rasismikokemuksiin ja uskontoon perustuvaan syrjintään liittyy paljon aliraportointia. Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvityksestä afrikkalaistaustaisten henkilöiden syrjinnästä käy ilmi, että suuri osa ei ilmoita kokemastaan syrjinnästä millekään viralliselle taholle. Yleisin syy on se, että yksittäisen syrjintää koskevan ilmoituksen ei luoteta johtavan mihinkään, sillä rasismi on niin suuri ongelma. Myös EU MIDIS II -tutkimuksen tulos on samansuuntainen: kyselyyn vastanneista muslimimaahanmuuttajista ja heidän jälkeläisistään syrjinnästä teki ilmoituksen ainoastaan 31 %.

Rasismi myös heikentää mielenterveyttä. Toistuva rasismien kohtaaminen voi aiheuttaa masennusta, ahdistusta ja arvottomuuden tunnetta. Tutkimustieto osoittaa, että mielenterveyspalvelut on rakennettu valkoisuuden ehdoilla ja näkyviin vähemmistöihin kuuluvat nuoret jäävät siksi usein ilman tarvitsemaansa apua⁴¹.

Rasismien poistaminen edellyttää aktiivisia antirasistisia toimia kaikilla yhteiskunnan osa-alueilla. Valtioneuvoston rasismien vastainen toimintaohjelma julkaistiin syksyllä 2021⁴². Ohjelma on tärkeä edistysaskel rasismiin puuttumiseksi ja ohjelman toimeenpano vaatii pitkäjänteistä työtä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että ohjelman toimeenpanossa on keskeistä huomioida laajasti rakenteellisen rasismien vaikutukset. Rakenteellinen rasismi on tunnistettava ja siihen on puututtava aktiivisesti ja määrätietoisesti kaikkialla yhteiskunnassa, myös viranomaisten toiminnassa. Oikeusministeriö ja yhdenvertaisuusvaltuutettu toteuttivat syksyllä 2021 ja alkuvuodesta 2022 Olen antirasisti -kampanjan, jolla nostettiin esiin konkreettisia antirasistisia tekoja

ja kannustettiin ihmisiä ja organisaatioita toimimaan kaikkia rasismien muotoja vastaan⁴³.

Sateenkaarinuorten hyvinvoinnista on huolehdittava

Syrjinnän ehkäisemisessä ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi sateenkaarinuorten arjessa on vielä paljon tehtävää.

Vuoden 2019 kouluterveyskysely toi esille sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöihin kuuluvien nuorten eriarvoisuuden muihin nuoriin nähden monilla terveyden ja hyvinvoinnin osa-alueilla⁴⁴. Kyselyn tuloksista käy ilmi, että sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöihin kuuluvilla nuorilla oli muihin nuoriin nähden huomattavasti enemmän terveyteen ja hyvinvointiin liittyviä huolia. Sateenkaarinuorilla oli myös kiusaamisen ja yksinäisyyden kokemuksia sekä koulu-uupumusta. Tuloksista myös ilmenee, että sateenkaarinuoret eivät saa tukea ja apua ongelmiinsa muita nuoria useammin, vaikka tuen tarve on yleisempää. Tämä on vakava viesti, johon yhteiskunnan on puututtava.



On tehtävä töitä sen vahvistamiseksi, että sateenkaarinuoret voivat luottaa siihen, että heidän hyvinvoinnistaan ja ihmisoikeuksistaan huolehditaan yhteiskunnassamme.

Osalle nuorista nämä ongelmat korostuivat koronapandemian aikana: joillakin sateenkaarinuorilla on ongelmia ja turvattomuutta kotiympäristössään, ja monet turvalliset kohtaamispaikat suljettiin ja toimintaa keskeytettiin. Silloin koti saattoi muodostua ainoaksi, mutta ahdistavaksi tilaksi nuorelle.

Jokaisella nuorella on oikeus osallisuuteen, tukeen ja turvalliseen kasvuympäristöön omana itsenään. On aikuisten tehtävä pitää huoli siitä, että tämä myös käytännössä toteutuu. Yhdenvertaisuusvaltuutettu painottaa, että kouluissa, harrastuksissa ja esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluissa on tärkeää olla osaamista sateenkaarinuorten kohtaamiseen ja turvallisen tilan luomiseen.

Monet sukupuoli- ja seksuaaliseen suuntautumiseen liittyvät yhteiskunnan ahtaat normit kuormittavat useiden nuorten elämää. Sateenkaarinuorten asemaa voidaan parantaa kyseenalaistamalla ja purkamalla normatiivisia oletuksia sukupuolesta ja seksuaalisuudesta kaikkialla yhteiskunnassa. On tärkeää, että yhteiskunnassa on tilaa jokaiselle olla ja elää oman näköistään elämää.

On tehtävä töitä sen vahvistamiseksi, että sateenkaarinuoret voivat luottaa siihen, että heidän hyvinvoinnistaan ja ihmisoikeuksistaan huolehditaan yhteiskunnassamme. Tämä tarkoittaa myös sitä, että heidät huomioidaan lainsäädännön uudistuksissa. Yksi kiireisimpiä esimerkkejä on translaki, joka on uudistettava ilman viivästyksiä itsemääräämisoikeutta kunnioittavaksi ja vastaamaan perus- ja ihmisoikeuksia, myös nuorten osalta.

Oikeusministeriö julkaisi syksyllä tilanearvion seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa⁴⁵. Selvityksen on tarkoitus tukea systemaattista sateenkaari-ihmisten perus- ja ihmisoikeuksien edistämistä valtioneuvostossa. Selvitys kattaa lähes kaikkien ministeriöiden hallinnonalat ja sen on tarkoitus toimia pohjana politiikkatoimien kehittämiseksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että selvityksen ehdotukset sateenkaaripoliittisiksi tavoitteiksi ja toimenpiteiksi on toimeenpantava tehokkaasti.

Syrjintä voi vaikeuttaa työelämään pääsyä

Syrjintä vaikuttaa haitallisesti lasten ja nuorten hyvinvointiin ja osallisuuteen, mutta myös tulevaisuudennäkymiin ja mahdollisuuksiin esimerkiksi työelämässä.

Koulun TET-jaksojen on tarkoitus mahdollistaa oppilaan tutustuminen työelämään kouluaikana, mutta monilla vähemmistöihin kuuluvilla nuorilla, kuten vammaisilla nuorilla ja romaninuorilla, on vaikeuksia saada TET-harjoittelupaikkaa. Monet nuoret joutuvatkin kokemaan työelämän syrjintää jo perusopetusikäisinä. Syvään juurtuneet ennakkoluulot ja asenteet ovat suuri este esimerkiksi romanien ja vammaisten nuorten työllistymiselle vielä tänäkin päivänä.

Pelko työllistymisen vaikeuksista voi vaikuttaa nuorten kokemukseen siitä, mikä heille on mahdollista tulevaisuudessa tai millaiselle kou-

lutuspolulle nuori suuntautuu. Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvityksestä kävi ilmi, että afrikkalaistaustaiset ihmiset kokivat rodullistavaa ohjausta oppilaanohjauksessa⁴⁶. On tärkeää, että vähemmistöihin kuuluvia, kuten kaikkia muitakin nuoria, kannustetaan ja ohjataan heidän kiinnostuksiansa, toiveidensa ja koulumenestyksensä mukaisille aloille.

”Peruskoulussa opinto-ohjaaja viittasi siihen, että minun näköiset eivät menestyisi lukiossa ja lannisti minua. Haluamastani huolimatta yritti tyrkyttää minulle vaihtoehtoja, joita en halunnut ja jotka olivat selvästi tasoani alhaisemmat.”

- Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvitys afrikkalaistaustaisten henkilöiden kokemasta syrjinnästä

Syrjintä on yleistä työelämässä, ja se vaikuttaa monien ihmisten mahdollisuuksiin työllistyä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvityksestä vammaisten henkilöiden kokemasta syrjinnästä käy ilmi, että vammaisilla nuorilla on enemmän syrjintäkokemuksia työelämässä kuin vanhemmilla vastaajilla. Tämä kertoo siitä, että ensimmäisen työpaikan löytäminen on haasteellista vammaiselle nuorelle. Vammaisten ihmisten työelämosallisuuden edistämistä käsitellään luvussa 1.3.

Tutkimukset osoittavat myös, että ulkomaa-laistaustaiset ja näkyviin vähemmistöihin kuuluvat ihmiset kokevat paljon syrjintää ja eriarvoista kohtelua työpaikoilla. Esimerkiksi yhdenvertaisuusvaltuutetun selvitys afrikkalaistaustaisten henkilöiden syrjinnästä osoittaa, että syrjinnän- ja rasisminkokemukset työelämässä ovat yleisiä ja että ennakkoluulot ja rasismi vaikuttavat negatiivisesti työympäristöön.

Työelämän rakenteellinen syrjintä voi johtaa vähemmistöihin kuuluvien ihmisten ajautumiseen matalapalkkaisille aloille tai koulutusta vastamattomiin tehtäviin. Tämä voi pitkällä aikavälillä johtaa työelämän segregoitumiseen ja vaikuttaa negatiivisesti vähemmistöihin kuuluvien ihmisten tulotasoon läpi elämän.

Lasten ja nuorten yhdenvertaisuuden edistäminen vaatii aktiivisia ja pitkäjänteisiä toimia

Syrjintä voi vaikuttaa kasautuvasti läpi ihmisen elämän. Jos syrjintää tai rasismia joutuu kokemaan jo lapsena, vaikuttaa se ihmisen minäkuvaan, tulevaisuudennäkymiin ja hyvinvointiin. Syrjintä ja rasismi voivat aiheuttaa lapsille ja nuorille vähemmistöstressiä, ulkopuolisuuden tunnetta ja yksinäisyyttä.

Ennakkoluulojen ja rakenteellisen syrjinnän purkaminen on välttämätöntä yhdenvertaisemman yhteiskunnan luomiseksi. Yhdenvertaisuus ja osallisuus ovat monin tavoin sidoksissa yhteiskunnan arvo- ja asenneilmastoon. Lasten ja nuorten hyvinvointia, osallisuutta ja mahdollisuuksia yhteiskunnassa voidaan parantaa politiikkatoimilla, jotka tähtäävät syrjinnän vähentämiseen ja yhdenvertaisuuden edistämiseen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa niin viranomaisten kuin koulutuksen järjestäjien ja työntekijien velvollisuutta edistää yhdenvertaisuutta suunnitelmallisesti ja puuttua syrjintään määrätietoisesti. Hyväksyvän ja turvallisen kasvuympäristön turvaaminen jokaiselle lapselle ja nuorelle on oltava koko yhteiskunnan yhteinen tavoite. Jokaisella lapsella ja nuorella tulee olla turvallista kasvaa ja kehittyä, tulla arvostetuksi, nähdäksi ja kuulluksi omana itsenään.

Monimuotoisuuden edistäminen poliisissa ja Puolustusvoimissa lisää osallisuutta

Samaistuttavien ihmisten näkeminen kaikilla yhteiskunnan osa-alueilla vaikuttaa siihen, millaisena lapset ja nuoret kokevat mahdollisuutensa osallistua ja olla osana yhteiskuntaa. Julkisen vallan edustajilla ja viranomaisilla on paljon vastuuta nuorten yhdenvertaisuuden turvaamisessa. Suomi on moninainen maa ja on tärkeää, että myös viranomaisorganisaatioissa näkyy moninaisesti erilaisia ihmisiä. Se voi myös lisätä vähemmistöihin kuuluvien ihmisten luottamusta viranomaisiin. Sillä, miten vähemmistöihin kuuluvat nuoret sijoittuvat esimerkiksi turvallisuusalan työpaikkoihin tai miten heidät kohdataan esimerkiksi Puolustusvoimissa, on suuri periaatteellinen merkitys.

Poliisilla ja Puolustusvoimilla on sekä viranomaisina että työnantajina velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu

on käynyt poliisin ja Puolustusvoimien kanssa keskusteluja siitä, että joidenkin musliminaisten käyttämän, hiukset ja kaulan peittävän huivin huivin käyttö sallittaisiin osana uniformua. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on tukenut sisäministeriötä sen tehdessä selvitystä huivin käytöstä poliisin virkapuvun kanssa. Monissa muissa maissa, kuten Ruotsissa, Iso-Britanniassa ja Kanadassa, huivin ja muiden uskontoon liittyvien päähineiden käyttö on ollut mahdollista jo pidempään.

Myös Suomesta on löydettävissä hyviä esimerkkejä uskonnollisten asusteiden mahdollistamisesta työasun kanssa. Esimerkiksi Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri HUS tarjoaa työntekijöilleen työasuun sopivan huivin. Suomessa ei ole myöskään suhtauduttu myönteisesti oikeuskäytännössä ja lainvalvontaratkaisuisissa uskonnollisten symbolien tai vaatteiden käytön rajoitukseen, vaan lähtökohtana on, että esimerkiksi huivin käyttöä työtehtävissä ei ole voinut kieltää. Erään vaateliikkeen työntekijä on esimerkiksi saanut syrjintärikostuomion siitä, kun hän lähetti työntekijän kotiin työntekijän käyttämän huivin takia.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että on tärkeää, että Suomen monikulttuurisuus ja -uskontoisuus näkyy myös viranomaisorganisaatioissa. Valtuutettu myös painottaa, että kaikilla tulisi olla yhdenvertainen mahdollisuus suorittaa asepalvelus tai pyrkiä haluamaansa ammattiin taustastaan tai uskonnostaan riippumatta. Näin voidaan myös turvata lasten ja nuorten yhdenvertaisuuden toteutumista eri elämänvaiheissa.

Suosituks:

- Musliminaisten käyttämän huivin ja muiden vastaavien päähineiden käyttö mahdollistetaan osana virkapukua poliisissa ja osana sotilas- ja virkapukua Puolustusvoimissa.
- Kohti sateenkaariystävällisempää Suomea -selvityksen ehdotukset sateenkaari poliittisiksi tavoitteiksi ja toimenpiteiksi on toimeenpantava tehokkaasti.

1.4 Saamelaisten yhdenvertaisuutta ja oikeuksien toteutumista parannettava

Saamelaiset ovat alkuperäiskansa, jolle perustuslaki turvaa oikeuden omaan kieleen ja kulttuuriin sekä niihin liittyvän itsehallinnon. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on edistänyt saamelaisten oikeuksien toteutumista sekä lausunnoilla lainsäädäntöhankkeisiin että yksittäisissä tapauksissa, joissa saamelaisiin on kohdistunut yhdenvertaisuuslain kieltämää syrjintää kielen tai alkuperän perusteella.

1.4.1 Saamelaiskäräjälain uudistus on merkittävä askel saamelaisten oikeuksille

Saamelaisten itsehallinnossa keskeisin instituutio on saamelaiskäräjät. Voimassa olevassa saamelaiskäräjälainissa on puutteita, joita on yritetty korjata jo useita kertoja, mutta tähän asti lakiesitykset ovat kariutuneet.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää saamelaiskäräjälain uudistusta tärkeänä askeleena alkuperäiskansa saamelaisten oikeuksien paremmalle toteutumiseksi Suomessa. Sekä Euroopan neuvoston että Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeussopimusten valvontaelimet ovat Suomea koskevissa suosituksissaan toistuvasti nostaneet esiin tarpeen saamelaisten itsemääräämisoikeuden ja yhdenvertaisuuden edistämiseen. Viimeksi asiaan otti kantaa YK:n ihmisoikeuskomitea suosituksissaan Suomen määräaikaisraportin perusteella toukokuussa 2021⁴⁷.

Valtuutettu katsoo, että ehdotettu lakiesitys edistäisi näiden tavoitteiden toteutumista. Lakiesitys vahvistaa saamelaisten itsemääräämisoikeutta omaa kieltä ja kulttuuria koskevissa asioissa. Lain muutoksilla vastataan myös YK:n ihmisoikeuskomitean 2019 antamissa ratkaisuisa esiintuomiin ihmisoikeusloukkauksiin saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkitsemistä koskevissa asioissa⁴⁸.

Saamelaiskäräjät valitaan toteuttamaan kielen ja kulttuuriin liittyvää itsemääräämisoikeutta. Ehdotuksen määritelmällä saamelaisuudesta varmistetaan, että vaaliluetteloon merkityillä

henkilöillä on elävä yhteys saamelaiseen kieleen ja kulttuuriin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että lakiin esitettävät vaatimukset syrjinnän kiellosta sekä yleisesti että erityisesti vaaliluetteloon merkitsemiseen liittyen edistävät alkuperäiskansa saamelaisiin kuuluvien oikeuksien toteutumista⁴⁹. Esityksessä korkein hallinto-oikeus säilyisi viimeisenä muutoksenhakuelimenä, mutta nykyistä rajatumalla toimivallalla. Korkein hallinto-oikeus voisi ottaa ratkaistavaksi valituksia, joissa on esitetty perusteltu väite syrjinnästä tai mielivallasta. Tämä on valtuutetun näkemyksen mukaan tärkeä turva yksilön oikeussuojalle.

1.4.2 Uusilla hyvinvointialueilla on keskeinen rooli kielellisten oikeuksien toteutumisessa

Saamen kielilaki määrittelee saamelaisten kielellisiä oikeuksia, joista keskeisen osan muodostavat kielellisten oikeuksien toteutuminen julkisissa palveluissa. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, joka astuu voimaan 2023, on erittäin merkittävä, ja uusien hyvinvointialueiden rooli on keskeinen siinä, miten saamelaisten kielelliset oikeudet tulevaisuudessa toteutuvat. Yhdenvertaisuusvaltuutettu esitti lausunnoissaan niin valmisteluvaiheessa kuin eduskunnan valiokunta-kuulemisessa, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin tulisi säätää saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisveloitte⁵⁰. Eduskunnan hyväksymään lainsäädäntöön järjestämisveloitetta ei kuitenkaan kirjattu, vaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lain 5 §:ään on oikeudesta käyttää saamen kieltä kirjattu seuraavasti (2–3 mom.):

Asiakkaalla on oikeus käyttää saamen kieltä saamelaisten kotiseutualueen kunnissa tuotettavissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa sekä Lapin hyvinvointialueen alueella sellaisissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa, joita tuotetaan vain kotiseutualueen kuntien ulkopuolella sijaitsevista toimintayksiköissä. Lisäksi asiakkaalla on oikeus käyttää saamen kieltä Lapin hyvinvointialueen alueella kotiseutualueen kuntien ulkopuolella sijaitsevista toimintayksiköissä tuotettavissa sosiaali- ja terveydenhuollon

palveluissa, jotka Lapin hyvinvointialue on osoittanut kotiseutualueen kuntien asukkaiden käytettäväksi 4 §:ssä tarkoitetun palvelujen saavutettavuuden perusteella. Oikeudesta käyttää saamen kieltä säädetään muutoin saamen kielilaissa (1086/2003).

Jos sosiaali- tai terveydenhuollon henkilöstö ei hallitse asiakkaan käyttämää viittoma- tai muuta kieltä tai asiakas ei vammaisuuden tai muun syyn vuoksi voi tulla ymmärretyksi, on sen lisäksi, mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, palveluja annettaessa mahdollisuuksien mukaan huolehdittava tulkitsemisesta ja tulkin hankkimisesta.

Mietinnössään (StVM 16/2021) sosiaali- ja terveysvaliokunta kuitenkin totesi yhtyvänsä perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämään vaatimukseen siitä, että valtioneuvoston tulee seurata ja arvioida uudistuksen toimeenpanon vaikutuksia saamenkielisten oikeuksien käytännön toteutumiseen ja ryhtyä tarvittaessa vaadittaviin toimiin varmistaakseen potilaiden ja asiakkaiden mahdollisuus saada omakielistä palvelua. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että saamelaisten palveluiden turvaamiseksi on keskeistä, että uudistuksen toimeenpanossa huomioidaan laajasti saamelaisten itsemääräämisoikeus sekä kielelliset oikeudet.

1.4.3 Saamelaisten yhteydenottoista käy ilmi kielitaitoisten ammattilaisten puute

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on viime vuosina vastaanottanut 5–10 saamelaisten yhdenvertaisuuteen liittyvää yhteydenottoa vuosittain. Yhteydenottojen pienestä lukumäärästä huolimatta yhteydenotot käsittelevät laajalti sosiaali- ja terveyspalveluita, koulutusta ja saamelaisiin kohdistuvaa häirintää. Suurimmassa osassa tapauksia yhdenvertaisuusvaltuutettu on antanut neuvontaa yhdenvertaisuuden edistämiseksi, mutta osa tapauksista on edennyt tarkempaan selvitykseen. Yhteydenotoissa toistuvana teemana on kielitaitoisten ammattilaisten puute. Rekrytointiyrittäjistä huolimatta riittävän saamen kielitaidon omaavaan henkilöstöä ei ole saatavilla. Ongelman ratkaisemiseksi on panostettava sekä kielen kou-

lutukseen että eri alojen osaajien kouluttamiseen saamelaisten kotiseutualueella.

Saamen kielten ja saamenkielisen opetuksen tilanteessa on tapahtunut huomattavaa kehitystä viimeisten vuosikymmenten aikana. Perusopetuslain mukaan saamelaisten kotiseutualueella opilailla on oikeus pääosin saamenkieliseen opetukseen. Kotiseutualueen ulkopuolella vastaavaa oikeutta ja niihin liittyviä kuntien velvollisuuksia ei ole. Kun huomioidaan, että nykyään noin 80 % saamelaislapsista asuu kotiseutualueen ulkopuolella, on perusteltua kysyä, onko tämä erilainen kohtelu asuinpaikan mukaan perusteltua. Saamenkielistä opetusta tarjotaan jo muutamissa suurimmissa kaupungeissa. Kotiseutualueen ulkopuolisen saamenkielisen opetuksen lainsäädännöllisen pohjan ja taloudellisten tukirakenteiden kehittäminen auttaisi turvaamaan laajemmin saamelaislasten mahdollisuutta saada opetusta omalla kielellään.

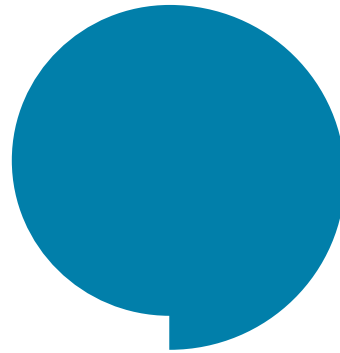
Oikeutta saamenkieliseen varhaiskasvatukseen ei ole rajattu vastaavalla tavalla alueellisesti kuin saamenkielistä perusopetusta. Varhaiskasvatuksessa pula pätevistä saamenkielisistä varhaiskasvatuksen ammattilaisista on erityisen suuri. Samalla saamenkielisten kielikylpyjen asema ja rahoitus on usein epävarmalla pohjalla. Panostamalla sekä kieltä jo osaavien että kieltä elvyttävien lasten varhaiskasvatukseen, parannetaan edellytyksiä saamenkielisten ammattilaisten kouluttamiseen kaikille aloille tulevaisuudessa.

Suosituks:

- Saamelaiskäräjälaki on uudistettava saamelaisten itsemääräämisoikeutta vahvistavalla tavalla.
- Saamelaisten sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaamiseksi sote-uudistuksen toimeenpanossa on huomioitava laajasti saamelaisten itsemääräämisoikeus sekä kielelliset oikeudet.
- Saamelaisten kielellisten oikeuksien toteutumista haittaavaan resurssipulaan on vastattava lisäpanostuksilla kielen koulutukseen sekä eri alojen osaajien kouluttamiseen saamelaisten kotiseutualueella.

Poronhoitajien sijaisavun puutteet korjattava

Saamelaiskäräjät pyysi keväällä 2021 yhdenvertaisuusvaltuutetulta lausuntoa poronhoitajien sijaisavusta. Poronhoitajien sijaisapu on huomattavasti rajatumppaa kuin muiden maatalousyrittäjien. Toisin kuin muut maatalousyrittäjät, poronhoitajat eivät esimerkiksi voi saada sijaisapua vanhempainvapaan tai asevelvollisuuden vuoksi. Tämä rajausta kohdistuu erityisesti nuoriin saamelaisiin. Valtuutettu katsoi, että poronhoitajien sijaisavun suppeudesta verrattuna maatalousyrittäjien mahdollisuuksiin saada sijaisapua syntyy olettaen yhdenvertaisuuslain kieltämästä välittömästä syrjinnästä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunnon jälkeen sosiaali- ja terveysministeriö on ryhtynyt toimiin lainsäädännön uudistamiseksi⁵¹.



2. Ihmiskaupparaportoiija ihmiskauppailmiön seuraajana

2.1 Ihmiskauppa on laaja, usein piiloon jäävä vakava rikos

Ihmiskaupan vastainen työ on esillä entistä vahvemmin Suomessa. Ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma sisältää laaja-alaisesti toimia ihmiskauppaan puuttumiseksi ja uhrien tunnistamiseksi. Ihmiskaupparikoksiin keskittynyt poliisin erityisyksikkö on merkittävä askel rikosvastuun tehostamiseksi. Myös uhrien auttamista koskevaa lainsäädäntöä ollaan muuttamassa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ihmiskaupparaportoiijana seuraa ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä. Valtuutettu tekee selvityksiä, osallistuu kansaliseen ja kansainväliseen toimintaan sekä lainsäädäntö- ja kehittämishankkeisiin. Valtuutettu voi puuttua yksittäisiä ihmiskaupan uhreja koskevissa tapauksissa ilmenneisiin epäkohtiin sekä antaa neuvoja ja suosituksia ihmiskaupan uhrien oikeuksien turvaamiseksi. Riippumattoman raportoinnin edellytyksenä on yhdenvertaisuusvaltuutetun laaja tiedonsaantioikeus, myös salassa pidettävään aineistoon.

Ihmiskaupan vastainen toiminta Suomessa on kehittynyt viimeisten vuosien aikana paljon. Rikostutkintojen, tuomioiden, tunnistettujen uhrien ja ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa mukana olevien tahojen määrä on kasvanut moninkertaiseksi. Toimijoiden ja ihmiskaupan vastaisen työn asiantuntijuuden kasvaessa muuttuu myös yhdenvertaisuusvaltuutetun rooli ihmiskaupparaportoiijana. Esimerkiksi ihmiskauppaan erikoistuneiden oikeusavustajien vuoksi yhdenvertaisuusvaltuutettu ei ole avustanut ihmiskaupan uhreja viime vuosina tuomioistuinissa, vaikka toimivalta siihen on. Ihmiskaupparaportointiin osoitettujen resurssien rajallisuus tarkoittaa valintojen tekemistä siinä, mihin yhdenvertaisuusvaltuutettu keskittyy ihmiskaupan vastaisessa työssä. Itsenäinen ja

riippumaton raportointi, selvitysten teko ihmiskauppaan liittyvistä ilmiöistä sekä suositusten antaminen ovat toiminnan ydintä.

Ihmiskauppa on noussut myös julkiseen keskusteluun näkyvämmiin. Esimerkit nepalilaisravintoloissa tapahtuvasta hyväksikäytöstä ja kilpailutettujen siivousyritysten työntekijöiden heikosta tilanteesta ovat tuoneet näkyviksi, miten ihmiskaupan uhreja saattaa olla töissä ravintoloissa, joissa syömme ja kouluissa, joissa lapsemme käyvät. Ihmiskaupan uhrit ovat näkyvissä, mutta heidän hyväksikäyttönsä visusti piilossa. Ihmiskauppa ei ole kuitenkaan maahanmuuttokysymys vaan se kohdistuu yhtä lailla suomalaisiin ja Suomessa pysyvästi asuviin.

Ihmiskauppaa tunnistetaan paremmin myös erilaisissa muodoissa. Selvityksessä naisvankien olosuhteista, toiminnoista ja turvallisuudesta vuonna 2020 nousi ilmi, että Suomessa vankilärangaistusta suorittaa henkilöitä, joiden kohdalla voi olla kyse ihmiskaupan uhriksi joutumisesta⁵². Kansainvälisten velvoitteiden mukaan ihmiskaupan uhria ei saa rangaista rikoksesta, jonka hän on tehnyt ihmiskaupan uhriksi joutumisen seurauksena. Se edellyttää, että ihmiskaupan uhrin hyväksikäyttö rikollisessa toiminnassa tunnistetaan.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä tuo vuosikatsauksissaan esiin ilmiötietoa ihmiskaupasta. Ihmiskaupan uhreja on tunnistettu esimerkiksi pakkoavioliitoissa, kerjäämiseen pakotettuihin ja lähisuhteissa tapahtuvan väkivallan piiristä. Ihmiskaupan määritelmä on avoin ja kattaa erilaisia hyväksikäytön muotoja, joten ihmiskaupasta opittaessa myös erilaisissa tilanteissa olevia uhreja tulee tunnistetuksi paremmin.

Pakkoavioliitto on eräs ihmiskaupan muoto, vaikka kaikki pakkoavioliitot eivät täytä ihmiskaupan määritelmää. Tällä hetkellä pakkoavioliittojen katsotaan olevan rikoslain mukaisesti rangaistavaa ihmiskauppana tai pakottamisena.

Oikeusministeriö on arvioinut pakkoavioliittojen erilliskriminalisointia. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on puoltanut sitä, että avioliittoon pakottaminen kriminalisoidaan erikseen. Pakkoavioliitto voisi edelleen täyttää myös ihmiskaupan määritelmän. Avioliittoon pakottamista koskevien mahdollisten rikoslain muutosten lähtökohtana on oltava uhrin oikeussuojan vahvistaminen. Avioliittolakia ollaan kuitenkin muuttamassa siten, että pakottamalla solmitun avioliiton voi avioeron lisäksi päättää kumoamalla. Tällöin esimerkiksi siviilisääty palautuu ennen pakkoavioliittoa olleeksi.

Pakkoavioliitto ei ole ainoa ihmiskaupan muoto lähisuhteissa. Perheenjäsentä voidaan hyväksikäyttää seksuaalisesti, pakkotyössä tai rikollisessa toiminnassa. Näitä tilanteita on tunnistettu viime vuosina. Osa uhreista on hakenut apua ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä tai järjestöistä, yksittäisissä tapauksissa asiaa on arvioitu oikeudessa. Ihmiskauppa on sukupuolittunut ilmiö, johon lähisuuhdeväkivalta ja naisiin kohdistuva väkivalta liittyvät kiinteästi. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiala laajenee naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävän perustamisen myötä vuonna 2022. Ihmiskaupparaportoinnissa on tämän jälkeen mahdollisuuksia entistä tarkemmin paneutua ihmiskauppailmiöön sukupuolinäkökulmasta.

Ihmiskaupan uusien muotojen tunnistaminen ja määrittely ei ole helppoa. Vaikka uhreja tunnistetaan ja autetaan, oikeuskäytäntöä ilmiöistä tulee huomattavasti hitaammin. Lisäksi tuomiot ovat usein salassa pidettäviä. Tämä vaikeuttaa esimerkkien käyttöä, kouluttamista ja ilmiön tuomista näkyviin. On perusteltua suojata uhreja, mutta tunnusmerkistön analyysi olisi tärkeä saada ihmiskaupan vastaisen työn asiantuntijoiden hyödynnettäväksi. Tämä auttaisi tunnistamaan paremmin tilanteita, joissa ihmiskaupan määritelmä voi täyttyä.

Ihmiskaupan näkökulmasta olennaista on tarkastella myös yhteiskunnan katvealueita. Esimerkiksi asunnottomat henkilöt, päihdeongelmaiset henkilöt ja huumeiden käyttäjät ovat haavoittuvan asemansa vuoksi alttiita hyväksikäytölle. Usein ihmiskauppaa tai sen kaltaista hyväksikäyttöä voi näkyä matalan kynnyksen palveluissa työskenteleville, mutta ilmiöitä ei tunnisteta ihmiskaupaksi, vaan ne ovat osa marginalisoituneiden ihmisten

kohtaamaa ongelmavyöhykettä. Vaikka ihmiskaupan vastainen työ kehittyy ja aiheesta puhutaan enemmän, tulee koulutusta ihmiskaupasta tarjota edelleen ja myös uusille kohderyhmille. Ihmiskaupan juurisyyt ovat ihmisten haavoittuvan aseman hyväksikäytössä. Siksi näiden ihmisten parissa työskentelevien tulisi saada koulutusta ihmiskauppailmiön tunnistamiseksi ja uhrien ohjaamiseksi avun piiriin.



Ihmiskaupan juurisyyt ovat ihmisten haavoittuvan aseman hyväksikäytössä.

2.2 Ihmiskaupan vastaisen toiminnan kehittäminen

2.2.1 Ihmiskaupan vastaisella toimintaohjelmalla kehykset monialaiselle toiminnalle

Ihmiskaupan vastainen toiminta Suomessa pohjaa kansainvälisiin sopimuksiin, EU-direktiiveihin ja kansalliseen lainsäädäntöön. Kansainvälisten sopimusten toimeenpanoa valvovat elimet arvioivat valtioiden toimia ja antavat suosituksia toiminnan tehostamiseksi. Tässä luvussa käsitellään ihmiskaupan vastaisen toiminnan kehittymistä suositusten valossa sekä kansallisen toimintaohjelman keskeisiä kohtia.

Keskeisimmät direktiivit, joihin tässä kertomuksessa viitataan, ovat direktiivi 2011/36/EY ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta (myöhemmin ihmiskauppadirektiivi) sekä direktiivi 2004/81/EY oleskeluluvasta, joka myönnetään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisien kanssa tekeville kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja tai jotka ovat joutuneet laittomassa maahantulossa avustamisen kohteiksi (myöhemmin oleskelulupadirektiivi).

Edellisessä kertomuksessaan eduskunnalle yhdenvertaisuusvaltuutettu antoi useita suosituksia ihmiskaupan vastaisen toiminnan kehittämi-

seksi. Valtuutettu suositteli selkiyttämään ihmiskaupan uhrien auttamista koskevaa lainsäädäntöä sekä muuttamaan ulkomaalaislakia ihmiskaupan uhrin oleskelulupien edellytysten osalta. Työsuojeluviranomaisen toimivaltaa ihmiskaupparikoksiin laajennettiin valtuutetun suosituksen mukaisesti ja hallituksen esitys hyväksyttiin eduskunnassa syksyllä 2021 (HE 94/2021 vp, 920/2021). Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan erillislain valmistelua käsitellään luvussa seuraavassa luvussa.

Ihmiskaupan vastainen toiminta on Suomessa nostettu ensimmäistä kertaa hallitusohjelman tavoitteisiin. Valtioneuvoston ihmiskaupakoordinaattori on sijoitettu oikeusministeriöön ja vuonna 2021 julkaistiin ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma vuosille 2021–2023⁵³. Valtioneuvostotason koordinaatio on osoittautunut välttämättömäksi ihmiskaupan vastaisen työn edistämiseksi ja se on tarpeen vakiinnuttaa. Jotta koordinaatio on vaikuttavaa ja tehokasta, sille on turvattava riittävät toimintaedellytykset.

Ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman valmistelussa, esimerkiksi työryhmätyöskentelyn muodossa, oli mukana laajasti eri hallinnonalojen edustajia ja kansalaisjärjestöjä. Ihmiskaupan uhriksi joutuneita kuultiin kokemusasiantuntijoina. Työssä huomioitiin suositukset, joita kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelimet ovat antaneet Suomelle. Toimintaohjelmalla on useita strategisia tavoitteita. Hyväksikäyttö tulee saada paremmin viranomaisten tietoon, uhrin tulee taivoittaa ja tunnistaa sekä heidän tulee saada tarvitsemansa apu. Tavoitteena ovat myös rikosvastuun toteutuminen, laaja-alainen yhteistyö ihmiskaupan torjunnassa sekä ihmiskaupan vastaisen työn kehitys tietoon pohjautuen. Toimintaohjelmassa on sovittu 55 toteutettavasta toimenpiteestä tavoitteiden saavuttamiseksi.

Ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma vuosille 2021–2023 on toimeenpantava täysimääräisesti. Nykyisen toimintaohjelman pohjalta tulee ajoissa valmistella seuraavaa laajaa, poikkihallinnollista toimintaohjelmaa. Toimintaohjelma on merkittävä väline ihmiskaupan vastaisen työn strategiselle kehittämiselle. Tämän toimintaohjelman puitteissa on tehty useita selvityksiä, jotka luovat tietopohjaa sille, miten ihmiskaupan vastaista toimintaa tulisi kehittää. Selvityksissä esille nousseiden havaintojen ja suositusten toimeenpano edellyttää

poikkihallinnollista työtä myös nykyisen toimintaohjelmakauden jälkeen. Toimeenpanosta on huolehdittava myös eri hallinnonaloilla.

Seuraavassa toimintaohjelmassa tulee huomioida nykyisestä toimintaohjelmasta tehtävä arvio. Toimintaohjelmassa on myös tärkeä huomioida entistä konkreettisemmin lapsiin kohdistuvan ihmiskaupan estäminen, lapsiuhrien tunnistaminen ja riittävät tukipalvelut ihmiskaupasta toipumiseksi sekä uudelleen uhriksi joutumisen estämiseksi.

Ihmiskaupan vastaisen työn koordinaatio tulee vakiinnuttaa riittävien toimintaedellytyksin. Koordinaation keskeisenä tehtävänä on valmistella seuraava poikkihallinnollinen ihmiskaupan vastaisen työn toimintaohjelma.

Ihmiskauppa on nostettu esiin myös muissa ohjelmissa, kuten naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaohjelmassa, hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa, kansallisessa lapsistrategiassa sekä laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastaisessa toimintaohjelmassa. Ihmiskauppa on osa edellä mainittuja kokonaisuuksia, ja ihmiskaupan vastaista työtä vahvistaa sen saaminen osaksi muita rakenteita. On tärkeää, että ihmiskaupan vastaista työtä tehdään laajalla rintamalla.

Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen (SopS 44/2012) toimeenpanoa seuraa ihmiskaupan vastaisen toiminnan asiantuntijaryhmä GRETA. GRETA antoi arviointiraportin suosituksineen Suomelle keväällä 2019. Osa suosituksista on samoja kuin ensimmäisellä arviointikierroksella vuonna 2015, esimerkiksi suositus kansallisen järjestelmän kehittämiseksi ihmiskaupan uhrien ohjaamiseksi avun pariin (National Referral Mechanism, NRM). GRETA on myös toistuvasti kehottanut Suomea kehittämään kattavan ja yhtenäisen ihmiskaupaa koskevan tiedonkeruujärjestelmän, joka kokoaisi yhteen eri toimijoiden keräämän tilastollisen tiedon.

Ihmiskauppa on piiloutuva ilmiö, jonka laajuutta on vaikea arvioida. Tietoon perustuva toiminnan kehittäminen ja toimenpiteiden suuntaaminen edellyttävät sitä, että saatavilla on perustietoa, kuten tilastoja, ja sitä tukee eri teemoihin keskittynyt tutkimus. Ihmiskaupan ilmiötietoa kerääntyy Suomessa ihmiskaupparaporttoijan lisäksi esimerkiksi Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmälle, poliisille sekä järjestöille. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän vuosikatsaus on

säännöllisesti päivitettävä ja kattavin kooste tällä hetkellä ihmiskauppailmiöstä Suomessa. Esimerkiksi rikostorjunnan tai kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon tekemän auttamistyön osalta ei kuitenkaan ole vakiintunutta julkista tiedonkeruuta ja julkaisumenetelmää.

Eri toimijoiden, kuten poliisin, meneillään olevat tietojärjestelmähankeet vaikuttavat siihen, millaista tietoa tällä hetkellä kenenkin toimijan saatavissa on. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on työssään havainnut, että eri tahojen tuottama vakioimaton tieto voi muuttua riippuen pyytämisaikakohdasta. Kysymys voi olla usein siitä, millä ehdoin tietoa pyydetään tai noudetaan järjestelmistä. Tilastokeskus kokoaa tiedot vuodesta toiseen samasta aiheesta yhteismitallisesti tilastointia varten. Vakioidut tilastot tekevät niistä luotettavia. Ihmiskaupasta tulee kerätä sekä ilmiö-, että tilastotietoa, sillä kumpikaan ei yksin ole riittävä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä tiedonkeruun toimintamallien kehittämistä ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman mukaisesti.

2.2.2 Ihmiskaupan uhreja koskevan erillislain valmistelu

Edellisessä kertomuksessaan eduskunnalle yhdenvertaisuusvaltuutettu antoi suosituksen ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön kehittämisestä. Suositukset pohjautuivat Tuntematon tulevaisuus -selvityksen havaintoihin. Sosiaali- ja terveysministeriössä aloitti kesällä 2020 ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön uudistamista valmisteleva työryhmä (STM/054:00/2020).

Sanna Marinin hallitusohjelman tavoitteena on parantaa ihmiskaupan uhrien asemaa eri tavoin. Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädäntötyöryhmän tavoitteeksi asetettiin vallitsevan lainsäädännön ja ihmiskaupan uhrien auttamisen käytäntöjen selkeyttäminen. Uhrien oikeuden auttamistoimiin tulisi toteutua yhdenvertaisesti riippumatta uhrin asuinpaikasta tai siitä, onko uhrilla kotikunta vai ei. Lisäksi auttamisen kytköstä rikosprosessiin heikennettäisiin. Erillislain valmistelun yhteydessä tehtäisiin myös ehdotukset lainsäädännöksi ihmiskaupan uhrien turvallisista ja tuetuista asumispalveluista.

Ihmiskaupan uhrien auttamisen saattaminen osaksi sosiaali- ja terveydenhuoltoa on osoittautu-

nut käytännössä vaikeaksi työksi. Erityisen ihmiskaupan uhreja koskevan kokonaisuuden rakentaminen sote-järjestelmän sisään on kohdannut vastustusta. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä tekee paljon sellaista työtä, joka vaatisi erityisiä toimintatapoja sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioon. Poliisi voi esimerkiksi pyytää operaatioonsa mukaan Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän työntekijän, joka huolehtii uhrien auttamiseen liittyvistä käytännön asioista ja auttaa siten poliisin keskittymistä rikostutkintaan. Auttamisjärjestelmän puhelinpäivystyksen kautta kenen tahansa on mahdollista saada neuvoja ja apua. Akuutin majoitustarpeen kohdalla poliisi voi turvautua sosiaalipäivystyksen lisäksi Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään tai järjestöihin.

Tätä kertomusta kirjoitettaessa hallitusohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi tehtävä työ on kesken ja valmistelun suunta on muuttunut. Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan erillislain laatimisesta on luovuttu. Sen sijaan tehtäisiin muutoksia lakiin kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (nk. vastaanotolaki). Vastaanottolain muutokset ovat sisäministeriön alaa, joten käytännössä lainvalmistelu on siirtymässä sosiaali- ja terveysministeriöstä sisäministeriöön. Erillislain valmistelun sijaan sosiaali- ja terveysministeriö lisäisi sosiaali- ja terveydenhuollon lakeihin viittaukset ihmiskaupan uhreihin sekä säätäisi ja huolehtisi ihmiskaupan uhrien turvallisesta ja tuetusta asumispalvelusta. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön tulisi kehittää sote-palvelujärjestelmää siten, että hyvinvointialueiden mahdollisuudet auttaa ihmiskaupan uhreja turvataan.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on ollut valmistelun aikana huolissaan siitä, miten hyvät käytännöt sekä lainsäädännössä jo oleva ihmiskaupan uhri-



Ihmiskaupan uhrien tulee saada riittävät ja oikea-aikaiset palvelut myös tilanteessa, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluilla ei pystytä vastaamaan vaativiin tuen tarpeisiin.

en erityisasema turvataan. Lainsäädäntömuutoksia tarvitaan, jotta havaitut ongelmat esimerkiksi tunnistamisen ja auttamisen kytkeytymisessä rikosprosessiin saadaan korjattua. Auttamistoi-
mien tarkoituksena on tukea uhrin toipumista ja estää uudelleen uhriksi joutumista. Tämä edellyttää myös turvallisia ja tuettuja asumispalveluja ihmiskaupan uhreille. Ihmiskaupan uhrien auttaminen vaatii monien ammattilaisten yhteistyötä, joten tiedonvaihto viranomaisten välillä tulee mahdollistaa, kun uhrin auttaminen sitä vaatii.

Sote-uudistus konkretisoituu vuoden 2023 alussa, kun hyvinvointialueet ottavat sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät hoitaakseen. Uudistuksen tavoitteena on vahvistaa peruspalveluita ja saattaa kaikki toiminnot sen piiriin. Sote-järjestelmässä ihmiskaupan uhrit ovat marginaalinen ryhmä ja tarpeet voivat olla pitkälti samoja kuin muidenkin sote-palveluiden asiakkaiden. Erityisosaamiselle on kuitenkin tarvetta. Käytännössä sote-palveluihin ohjautuminen ei ole aina yksinkertaista eikä ihmiskauppaerityistä lähestymistapaa palveluissa tunneta tai osata ottaa huomioon. Tilanteen parantamiseksi sote-järjestelmässä on lisättävä osaamista ja ohjeistusta ihmiskaupasta. Ihmiskaupan uhrien auttamisen tulee olla uhri-
lähtöistä ja rakenteiden tulee voida vastata uhrien tarpeisiin. Ihmiskaupan uhrien tulee saada riittävät ja oikea-aikaiset palvelut myös tilanteessa, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluilla ei pystytä vastaamaan vaativiin tuen tarpeisiin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on huolissaan, saavutetaanko hallitusohjelman tavoitteet koskien ihmiskaupan uhrien auttamista. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä seuraavien toimien toteuttamista:

- Ihmiskaupan uhrien turvallisesta ja tuetusta asumispalvelusta tulee säätää lailla. Tällä hetkellä ihmiskaupan uhreille ei ole aina tarjolla heidän tarpeisiinsa vastaavaa turvallista ja tuettua asumista. Turvakotiin pääsevät vain ihmiskaupan uhrit, joiden tilanteeseen yhdistyy lähisuhdeväkivaltaa. Turvallisella ja tuetulla asumispalvelulla on merkittävä vaikutus ihmiskaupan uhrin tilanteen vakauttamiseksi, toipumisen mahdollistamiseksi ja uudelleen uhriksi joutumisen ehkäisemisessä.

- Ihmiskaupan uhrien tunnistamiselle ja auttamiselle ei ole sosiaali- ja terveydenhuollossa vakiintuneita, valtakunnallisia malleja. Käytännöt ovat kirjavia eri kunnissa. Sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen yhteydessä hyvinvointialueille tulee rakentaa toimivat menetelyt ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi ja avun pariin ohjaamiseksi. Ohjausmalleja tulee kehittää yhteistyössä eri viranomaisten, ihmiskaupan uhreja tukevien järjestöjen sekä Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kanssa. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön on varmistettava kehittämistyön resurssit ja mallinnustyön nopea eteneminen.

- Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevaa lainsäädäntöä tulee muuttaa siten, että kytkös ihmiskaupan uhrien auttamisen ja rikosprosessin välillä poistetaan. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan, jos ihmiskaupparikosta koskeva esitutkinta tai syyte ei etene, on se peruste poistaa henkilö ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä. Henkilö on silti voinut joutua ihmiskaupan uhriksi ja hänellä voi olla siitä joutuva tuen tarvetta. Ihmiskaupan uhrien tulee saada apua ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä riippumatta rikosprosessin etenemisestä.

Ihmiskauppa ei ole ainoa ilmiö, jonka kohdalla erityinen malli uhrien tuentarpeisiin vastaamiseksi on perusteltu. MARAK on moniammatillinen menetelmä vakavan parisuhdeväkivallan riskinarviointiin ja uhrin auttamiseen. MARAK ko-
koa alueella toimivat viranomaiset ja järjestö-
hot yhteen ja koordinoi uhrille annettavaa tukea. Valtakunnallisen Barnahus-hankkeen tavoitteena on taata lapsille moniammatillinen, lapsikeskeinen, viiveetön ja mutkaton väkivaltarikosten tutkintaprosessi sekä varmistaa lapselle ja tämän perheelle riittävä tuki ja hoito. Seri-tukikeskukset tarjoavat seksuaaliväkivaltaa kohdanneille palveluita matalalla kynnyksellä, esimerkiksi traumatu-
keaa ja psykologista neuvontaa. Olisi tärkeää, että näissä toiminnoissa saatuja hyviä käytäntöjä voitaisiin hyödyntää ihmiskaupan uhrien auttamisen kehittämisessä.

2.2.3 Ihmiskaupan uhrin tunnistaminen on avain oikeuksien toteutumiseen

Ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutuminen edellyttää ihmiskaupan tunnistamista. Ihmiskaupparaporttoijan ensimmäisessä kertomuksessa eduskunnalle vuonna 2010 nostettiin esiin, että monet tahot eivät tunnistanee ihmiskaupan uhreja eivätkä siten osanneet ohjata uhreja avun piiriin tai ottaa ihmiskauppaa huomioon eri prosesseissa. Kertomuksessa silloin esiin nostetut viranomaiset, esimerkiksi Maahanmuuttovirasto, poliisi ja työsuojelu, ovat vuosien varrella kehittäneet toimintaansa ja ottaneet vastuuta ihmiskaupan vastaisesta työstä. Ihmiskaupan tunnistaminen ja uhrien ohjaaminen avun pariin ovat muodostuneet osaksi viranomaisten toimintaa.

Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ei ole Suomelle vapaaehtoista. Euroopan neuvoston ihmiskaupan yleissopimuksen 10 artikla velvoittaa valtioita huolehtimaan, että toimivaltaiset viranomaiset pystyvät tunnistamaan ihmiskaupan uhrit. Yleissopimuksen selitysmuistiossa toimivaltaisiin viranomaisiin luetaan esimerkiksi poliisi, työsuojelu, tulli, maahanmuuttoviranomaiset ja lähetystöt. EU:n ihmiskauppadirektiivin johdannossa katsotaan esimerkiksi lakimiehet, syyttäjät sekä sosiaali-, lasten- ja terveydenhuoltohenkilöstö sellaisiksi viranomaisiksi, jotka todennäköisesti kohtaavat työssään ihmiskaupan uhreja tai potentiaalisia uhreja. Siksi heidän tulisi saada riittävä koulutus uhrien tunnistamiseen ja siihen, miten uhrien kanssa tulee menetellä.

Ihmiskaupan uhrit ovat oikeutettuja toipumista varten tarvitsemaansa apuun ja tukeen. Ihmiskaupan uhrien tunnistamis- ja ohjausjärjestelmä (National Referral Mechanism, NRM) määritellään Etyjin aiheesta julkaisemassa käsikirjassa yhteistyöhön pohjaavaksi kansalliseksi kehykseksi⁵⁴. Tämä väline auttaa valtioita täyttämään velvoitteensa suojella ihmiskaupan uhreja ja edistää heidän ihmisoikeuksiaan. NRM tukee koordinaatiota julkisen sektorin ja muiden toimijoiden, kuten kansalaisjärjestöjen ja yksityisen sektorin, kanssa.

Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen toiminnan asiantuntijaryhmä GRETA on suosittelut molemmissa Suomea koskevissa arvioinneissaan laatimaan tunnistamis- ja ohjausjärjestelmän, tarkoituksena tehostaa uhrien ohjautumista



Ihmiskaupan uhrit ovat oikeutettuja toipumista varten tarvitsemaansa apuun ja tukeen.

avun pariin. Järjestelmän laatiminen on kirjattu kansalliseen toimintaohjelmaan. Järjestelmää on valmisteltu yhdessä Etyjin Demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimiston ODIHR:n kanssa. Kehitystyö on riippunut myös STM:ssä käynnissä olevasta ihmiskaupan uhrien auttamista koskevasta lainsäädäntöhankkeesta. Käytännössä Suomessa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä ja uhrien ohjaaminen sen pariin on vastannut sitä, mitä tunnistamis- ja ohjausjärjestelmällä tarkoitetaan. Osa ihmiskaupan uhriksi joutuneista Suomen kansalaisista tai Suomessa pysyvästi asuvista ei kuitenkaan koskaan ohjaudu auttamisjärjestelmän pariin, vaan he saavat auttamistoimet sosiaali- ja terveydenhuollon parissa. Tunnistamis- ja ohjausjärjestelmän laatiminen selkeyttäisi nykyistä tilannetta.

EU:n ihmiskauppadirektiivissä ei säädetä erityisesti, miten tunnistaminen tulee tehdä. Ihmiskaupan uhrien auttaminen on toteutettu eri tavoin eri jäsenmaissa. Tunnistaminen on kuitenkin lähtöoletus direktiivin toteutumiseksi. Johdannossa todetaan, että ihmiskaupan uhrien on voitava käyttää oikeuksiaan tehokkaasti. Jos henkilö jää tunnistamatta nimenomaisesti ihmiskaupan uhriksi, jäävät myös hänen oikeutensa toteutumatta täysimääräisesti. Tunnistamis- ja ohjausjärjestelmän tarkoitus on luoda vakiintuneet toimintatavat selkeyttämään ja tukemaan viranomaisten, järjestöjen ja muiden ihmiskaupan uhreja kohtaavien tahojen työtä. Tunnistamis- ja ohjausjärjestelmän tarkoituksena on myös varmistaa, että ihmiskaupan uhriksi tunnistettu henkilö pääsee avun pariin, eikä jää vaille tarvitsemaansa apua ja tukea.

Tunnistaminen on välttämätöntä, jotta vakaan rikokseen voidaan puuttua ja ihmisen koskemattomuus turvata. Etenkin lapsiuhrien kohdalla tunnistamista ja hyväksikäyttöön puuttumista tulee tehostaa. Lapsiin ja nuoriin kohdistuvaa ihmiskauppaa tunnistetaan Heunin selvityksen mukaan lähinnä turvapaikanhakijoiden keskuudessa⁵⁵. Muilta osin ihmiskauppa saatetaan tunnistaa il-

miönä, mutta yksittäisten lasten ja nuorten kohdalla uhriksi joutumista ei tunnusteta, tai jos tunnustetaan, se ei johda ohjautumiseen Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään tai muutoin tule tietoon. Suomessa on ollut rikostutkintoja lapsiin ja nuoriin kohdistuvasta ihmiskaupasta ja siitä on annettu myös ankaria tuomioita. Edellä mainitun selvityksen mukaan uhrin ohjautuvat kuitenkin Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään pääosin vasta täysi-ikäisenä.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään tehtävän ohjaamisen rinnalla on kehitettävä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin ohjautumista, kuten edellisessä luvussa on nostettu esiin. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden välisen työnjaon selkeyttämiseksi tulee laatia ihmiskaupan uhrien tunnistamisen ja avun pariin ohjaamisen menettelyt. Menettelyissä on huomioitava erityisesti lapset. Mahdollisia ihmiskaupan uhreja kohtaavia viranomaisia on tiedotettava ja koulutettava avun pariin ohjaamisesta.

2.2.4 Rankaisemattomuusperiaate ja ihmiskaupan uhrien tunnistaminen

Rankaisemattomuusperiaate (engl. non-punishment principle) on kansainvälinen oikeusperiaate. Periaatteen mukaan ihmiskaupan uhreja ei tule syyttää tai rangaista osallisuudesta lainvastaisiin tekoihin, joihin heidät on pakotettu ihmiskaupan seurauksena. Ihmiskaupan uhrien rankaisemattomuudesta säädetään muun muassa Euroopan neuvoston ihmiskauppaleysohjelmassa (26 artikla) ja Euroopan unionin ihmiskauppadirektiivissä (8 artikla).

Rankaisemattomuusperiaate suojaa ihmiskaupan uhreja rikosvastuulta teoista, jotka he ovat tehneet pakotettuina. Periaatetta tarvitaan siksi, että sillä voidaan vastata rikollisen toiminnan hyväksikäytön erityispiirteisiin, turvata ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutuminen ja edistää ihmiskaupparikoksen tekijöiden rikosvastuun toteutumista.

Rankaisemattomuusperiaate kytkeytyy olennaisesti hyväksikäyttöön rikollisessa toiminnassa, joka on kansainvälisesti tunnustettu ihmiskaupan muoto. EU:n ihmiskauppadirektiivin mukaan tällä tarkoitetaan toimintaa, jossa henkilöä käytetään hyväksi muun muassa taskuvarkauksiin, myymälävarkauksiin, huumausaineiden laittomaan

kauppaan ja muuhun vastaavaan rangaistavaan toimintaan, josta saadaan taloudellista hyötyä. Ihmiskaupan uhrien tekemät lainvastaiset teot voivat liittyä myös väärennettyjen asiakirjojen käyttöön tai laittomaan maahantuloon ja maassa oleskeluun. Lisäksi ihmiskaupan uhreja voidaan pakottaa osallistumaan hyväksikäyttäjän ihmiskaupparikokseen, jonka uhreja he myös itse ovat. Esimerkiksi prostituutiossa hyväksikäytetty ihmiskaupan uhri voidaan pakottaa värväämään uusia uhreja hyväksikäytön piiriin.

Rikollisessa toiminnassa hyväksikäytettyjen ihmiskaupan uhrien tunnistaminen on kuitenkin vaikeaa, koska ihmiskaupan uhri ei voi kertoa viranomaisille kokemastaan hyväksikäytöstä paljastamatta samalla omaa osallisuuttaan rikolliseen toimintaan. Uhrien on siksi vaikeaa hakea apua viranomaisilta, eivätkä he välttämättä ole halukkaita kertomaan koko tilanteestaan edes jäätyään kiinni pakotettuna tehdystä rikoksesta. Lisäksi ihmiskaupan uhrin ei välttämättä tunnista itseään uhriksi. Rikoksiin pakottaminen tiukentaa hyväksikäyttäjän kontrollia uhrista, koska ihmiskaupan uhrin oman rikosvastuun pelko ja uhkaaminen paljastamisella lisää uhrin riippuvuutta hyväksikäyttäjältä.

Jos hyväksikäyttöä rikollisessa toiminnassa ei tunnusteta, ihmiskaupan uhria kohdellaan uhrin sijasta yksinomaan rikoksen tekijänä. Tällöin myöskään ihmiskaupparikos ei tule ilmi, jolloin ihmiskaupparikoksen tekijää ei saada rikosvastuuseen. Toisin sanoen todellisen tekijän sijasta rangaistaan vakavan rikoksen uhria. Rankaisemattomuusperiaatella pyritään puuttumaan tähän perustavanlaatuisen ongelmaan. Rankaisemattomuusperiaate on eräänlainen kannustin kertoa hyväksikäytöstä ja tae siitä, ettei tämä käänny uhria itseään vastaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteuttaa oikeusministeriön tilaaman selvityksen, jossa tarkastellaan lainsäädännön nykytilaa, arvioidaan rankaisemattomuusperiaatteen soveltamisen käytäntöjä, ja esitetään suosituksia viranomaiskäytäntöjen ja mahdollisesti lainsäädännön kehittämiseksi. Selvitys valmistuu keväällä 2022.

2.3 Rikosvastuun toteutuminen

2.3.1 Rikosvastuun toteutuminen edellyttää koko viranomaisketjun toimivuutta

Ihmiskauppa on taloudellisesti kannattava rikos, josta hyötyy järjestäytyneet rikollisuus. Euroopan komission kolmannessa raportissa ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta ihmiskaupan on kuvattu tuovan valtavaa hyötyä rikollisille aiheuttaen samalla suuret kustannukset yhteiskunnalle⁵⁶. Ihmiskauppaan syyllistyneistä henkilöistä vain pieni osa jää kiinni ja kantaa rikosoikeudellisen vastuun tekemistään rikoksista. Rikosvastuun parrempi toteutuminen on nostettu esiin viime vuosina Suomen, EU:n sekä Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (Etyj) ihmiskaupan vastaisessa työssä. Esimerkiksi Etyjin tavoitteena on saada jäsenvaltiot moninkertaistamaan ihmiskaupasta nostettujen syytteiden määrä.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen antoi merkittävän ratkaisun joulukuussa 2021 koskien poliisin ja syyttäjien menettelyä sekä ihmiskaupan tutkintaa⁵⁷. Apulaisoikeuskansleri oli käynyt läpi 50 poliisin esitutkintaa. Pisimmillään tutkinta oli kestänyt yli neljä vuotta. Ratkaisussa poliisille annettiin 12 huomautusta lainvastaisesta esitutkinnan aiheettomasta viipymisestä ja 15 asiassa kiinnitettiin huomiota esitutkinnan toimittamiseen liittyvään lainsäädäntöön ja menettelyihin esitutkinnassa. Ratkaisussa todettiin, että epäsuhta avun pariin ohjattujen uhrien ja tuomioistuihin päätyneiden ihmiskaupparikosten määrässä voi olla osoitus vakavasta rakenteellisesta ongelmasta ihmiskaupan rikosvastuun toteutumisessa.

Ratkaisussa tuli esiin rikostutkintojen ongelmia, joita myös yhdenvertaisuusvaltuutettu on tuonut esiin vuosien varrella. Apulaisoikeuskanslerin mukaan ongelma on vakava ja Poliisihallituksen tähänastiset toimenpiteet ovat olleet riittämättömiä. Vaikka Poliisihallitus kertoo lisänneensä koulutusta ihmiskaupparikosten torjunnassa, poliisilaitosten apulaisoikeuskanslerille antamat selvitykset osoittavat, että puutteet poliisin osaamisessa ovat ilmeisiä. Syytätutkintojen venymiseen ja siihen, ettei ihmiskauppaa tunnistettu esitutkinnassa olivat esimerkiksi osaamisen puutteet ja vähäiset tutkintaresurssit. Poliisilai-

tokset vetosivat esitutkintojen venymisen syinä sellaisiin rakenteellisiin seikkoihin, jotka poliisihallinnon sisällä tulee hoitaa kuntoon. Näitä ovat esimerkiksi tulkkaukseen, asiakirjojen salaamiseen, viranomaisyhteistyöhön ja työn organisointiin liittyvät kysymykset. Ratkaisussa apulaisoikeuskansleri nostaa esiin, ettei pelkkä osaamisen varmistaminen riitä, vaan olennaista on myös poliisihenkilön tai syyttäjän oma asenne ja motivaatio tutkia ihmiskaupparikoksia laadukkaasti.

Suomen ihmiskaupan vastaisessa toimintaohjelmassa on nostettu esiin esteitä rikosvastuun toteutumisessa. Esteet ovat pitkälti samoja, joita apulaisoikeuskanslerin edellä mainitussa ratkaisussa on tullut esiin. Rajat ylittävä rikollisuus vaikeuttaa päätekijöiden saamista vastuuseen. Paljastavaa toimintaa ei ole riittävästi. Ihmiskauppa koskeva rangaistussäännös koetaan vaikeaksi soveltaa käytännössä ja tunnusmerkistö voi olla vaikeasti toteutettavissa. Ihmiskauppaa ei osata aina ottaa huomioon esitutkinnan alussa. Jos hyväksikäyttö tulee poliisin tietoon vasta esitutkinnan päätyttyä, näytön saaminen rikoksesta voi olla vaikeaa. Toimintaohjelmassa on pyritty parantamaan tilannetta kirjaamalla useita esitutkintaviranomaisten toimintaa koskevia toimenpiteitä, joilla pyritään tietojohtoisuuteen, ohjauksen ja resurssien vahvistamiseen sekä tilannekuvan muodostamiseen. Lisäksi huomioidaan esimerkiksi koulutustarpeet sekä esitutkintayhteistyön kehittäminen niin syyttäjien kanssa kuin moniviranomaisyhteistyön muodossa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulle tuodaan useimmiten tietoon ihmiskaupan uhrien tai heitä auttavien tahojen toimesta ne tapaukset, joissa rikosvastuun toteutumisessa on ollut ongelmia. Ihmiskaupparikoksesta ei ole aloitettu esitutkintaa tai esitutkinta on kestänyt pitkään, ihmiskauppaa tai sen uhria ei ole tunnistettu, tai syyttäjä on katsonut, ettei rikoksesta ole riittävä näyttö syytteen nostamista varten. Etenkin työperäisen hyväksikäytön kohdalla ongelmallista on, että ellei rikos etene ihmiskauppana, ei se välttämättä etene muullakaan uhrin kannalta olennaisella nimikkeellä.

Kun rikosprosessi ei etene, tarkoittaa se usein uhrille lisääntyviä vaikeuksia. Henkilön poistaminen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä tulee arvioitavaksi, eikä uhri voi saada tilapäistä

oleskelulupaa ihmiskauppaa koskevan rikostutkinnan perusteella. Siksi on erittäin tärkeää, että ihmiskaupan uhrien auttamista kehitetään itsenäiseksi rikosprosessin etenemisestä. Ulkomailain uudistuksen myötä työperäisen hyväksikäytön uhri voi saada oleskeluluvan kokemansa hyväksikäytön vuoksi ilman rikosprosessin olemassaoloa.

Ihmiskaupan vastaisessa toimintaohjelmassa esitutkintaviranomaisille ja syyttäjille on osoitettu useita konkreettisia toimenpiteitä. Oikeusministeriö selvittää mahdollisuutta esitutkintalain muutokseen, jonka mukaan ihmiskaupan mahdollisiin uhreihin kohdistuvat tutkintatoimenpiteet olisi mahdollisuuksien mukaan annettava tähän tehtävään erityisesti perehtyneille tutkijoille ja tutkinnanjohtajille. Tätä muutosta tukee apulaisoikeuskanslerin ratkaisu, jossa kävi ilmi poliisilaitosten lainvastaisia laiminlyöntejä ja käytäntöjä. Myös yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tätä tarpeellisenä muutoksena.

Ihmiskaupan vastaista työtä ei kuitenkaan voi jättää siihen erikoistuneiden henkilöiden vastuulle. Muidenkin rikosnimikkeiden tutkinnassa voidaan tunnistaa hyväksikäyttöä ja silloin on osattava arvioida, voiko kyseessä olla ihmiskauppa. Siksi poliisia on edelleen kattavasti koulutettava ihmiskaupan tunnistamiseksi jo tutkinnan alkuvaiheessa.

2.3.2 Ihmiskaupparikoksia tulee esiin runsaasti, tuomioita edelleen vähän

Suurin osa ihmiskaupasta ja siihen liittyvästä hyväksikäytöstä jää piiloon. Viranomaisten tietoon tullut ihmiskaupparikollisuus edustaa vain pientä osaa tapahtuneista rikoksista. Vuosina 2011–2015 esitutkintaviranomaisten tietoon tuli keskimäärin vain 25 ihmiskaupparikosta vuodessa. Rikosten lukumäärissä on kuitenkin tapahtunut viimeisen viiden vuoden aikana kasvua. Vuosina 2016–2020 esitutkintaviranomaisten tietoon tuli keskimäärin hieman yli 80 ihmiskaupparikosta vuodessa. Suurin osa ihmiskaupparikoksista on koskenut perustunnusmerkistön mukaisia ihmiskaupparikosta. Vuosina 2011–2020 noin kymmenessä prosentissa tapauksista oli kyse törkeästä ihmiskaupparikoksesta. Vuonna 2020 poliisin tietoon tuli yhteensä 111 ihmiskaupparikosta, joista 98 oli perustunnusmerkistön mukaisia ja 13 törkeitä.

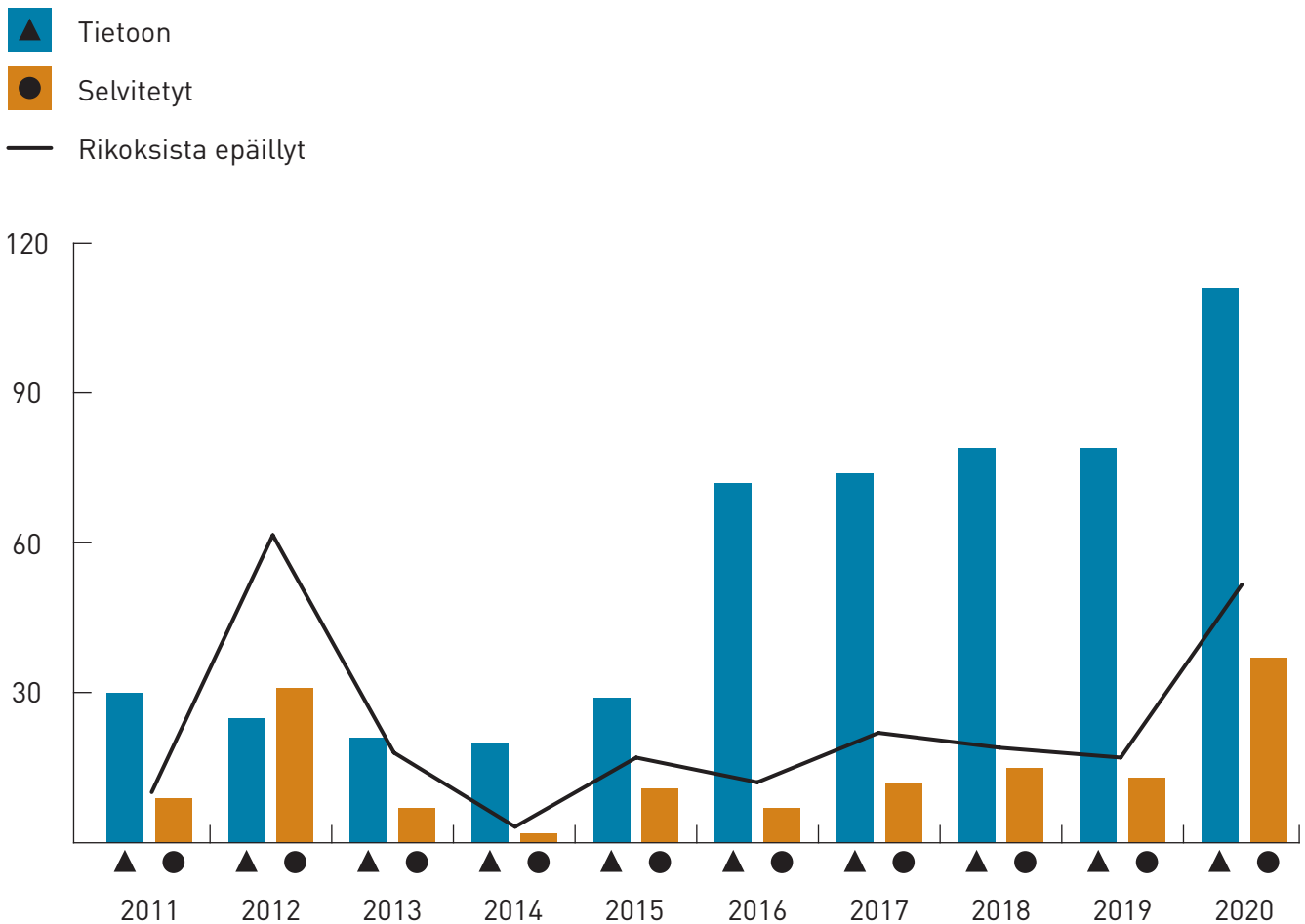
Esitutkintaviranomaiset eivät pysty selvittämään kaikkia ihmiskaupparikoksia. Kuvioista 1 käy esille tietoon tulleiden rikosten ja selvitettyjen rikosten selkeä ero. Vuosina 2011–2015 noin puolet rikosepäilyistä selvitettiin. Viimeisen viiden vuoden aikana selvitysprosentti on laskenut, ja oli enää noin 20 prosenttia. Ihmiskaupparikosepäilyt ovat laajoja ja niiden rikostutkinta voi olla pitkäkestoista. Tästä syystä on mahdollista, että osa vuosina 2016–2020 tilastoiduista rikoksista tullaan selvittämään tulevana vuosina. Osa ilmoituksista koskee kokonaan ulkomailta tapahtuneita rikoksia, joista ei ole riittävästi tietoa niiden selvittämiseksi tai tutkinnan siirtämiseksi esimerkiksi toiseen EU-maahan.

Poliisi ilmoitti säännönmukaisesti selvittämänsä ihmiskaupparikokset syyttäjälle. Syyttäjälle ilmoitettujen ihmiskaupparikosten lukumäärä on siten sama kuin selvitettyjen rikosten määrä. Syyttäjien tekemästä syyteharkinnasta ei enää julkaista vuosittain tilastotietoa, mutta tilastoja on esimerkiksi ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman liitteenä. Näiden tilastojen mukaan syyttäjät tekevät käsittelemisään ihmiskaupparikoksissa huomattavan määrän päätöksiä esitutkinnan rajoittamisesta.

Pieni osa esitutkintaviranomaisten tietoon tulleista ihmiskaupparikoksista on johtanut käräjäoikeudessa syytteen nostamiseen. Käräjäoikeuksissa käsiteltyjen ihmiskaupparikosten lukumäärä on pysynyt hyvin vähäisenä. Vuosina 2016–2020 nostettiin päärikoksena keskimäärin vain viisi syytettä ihmiskaupparikoksista (RL 25:3-3a). Rangaistukseen tuomittuja oli keskimäärin vain kolme vuodessa.

Rikosvastuun tehostamiseksi Helsingin poliisilaitoksella keskitettiin ihmiskaupparikosten tutkintaa talousrikosten torjuntaan vuonna 2020. Vuoden 2021 alussa aloitti vahvemmin resursoitu valtakunnallinen ihmiskaupparikosten tutkintaan erikoistunut ryhmä. Ryhmän tavoitteena on toimia tiiviissä yhteistyössä keskusrikospoliisin, poliisilaitosten nimettyjen ihmiskaupparikostorjunnan asiantuntijoiden sekä muiden viranomaisten ja yhteistyötahojen kanssa. Poliisilaitosten vastuulla ovat edelleen paikallisten ihmiskaupparikosten paljastaminen ja tutkiminen, tutkintaryhmä puolestaan tutkii laajemmat, valtakunnalliset ihmiskaupparikokset. Tutkintaryhmä voi tukea

Kuvio 1: Ihmiskaupparikoksissa (RL 25:3-3a) esitutkintaviranomaisten tietoon tulleet ja selvittämät rikokset sekä rikoksesta epäillyt henkilöt vuosina 2011–2020 (N)



Ihmiskaupparikoksissa esitutkintaviranomaisen tietoon tulleita tapauksia oli 30 kpl vuonna 2011, 25 kpl vuonna 2012, 21 kpl vuonna 2013, 20 kpl vuonna 2014, 29 kpl vuonna 2015, 72 kpl vuonna 2016, 74 kpl vuonna 2017, 79 kpl vuonna 2018, 79 kpl vuonna 2019 ja vuonna 2020 111 kpl. Selvitettyjä tapauksia oli 9 kpl vuonna 2011, 31 kpl vuonna 2012, 7 kpl vuonna 2013, 2 kpl vuonna 2014, 11 kpl vuonna 2015, 7 kpl vuonna 2016, 12 kpl vuonna 2017, 12 kpl, 15 kpl vuonna 2018, 13 kpl vuonna 2019 ja 37 kpl vuonna 2020. Rikoksista epäiltyjen henkilöiden lukumäärä oli vuonna 2011 10 kpl, 62 kpl vuonna 2012, 18 kpl vuonna 2013, 3 kpl vuonna 2014, 17 kpl vuonna 2015, 12 kpl vuonna 2016, 22 kpl vuonna 2017, 19 kpl vuonna 2018, 17 kpl vuonna 2019 ja 52 kpl vuonna 2020.

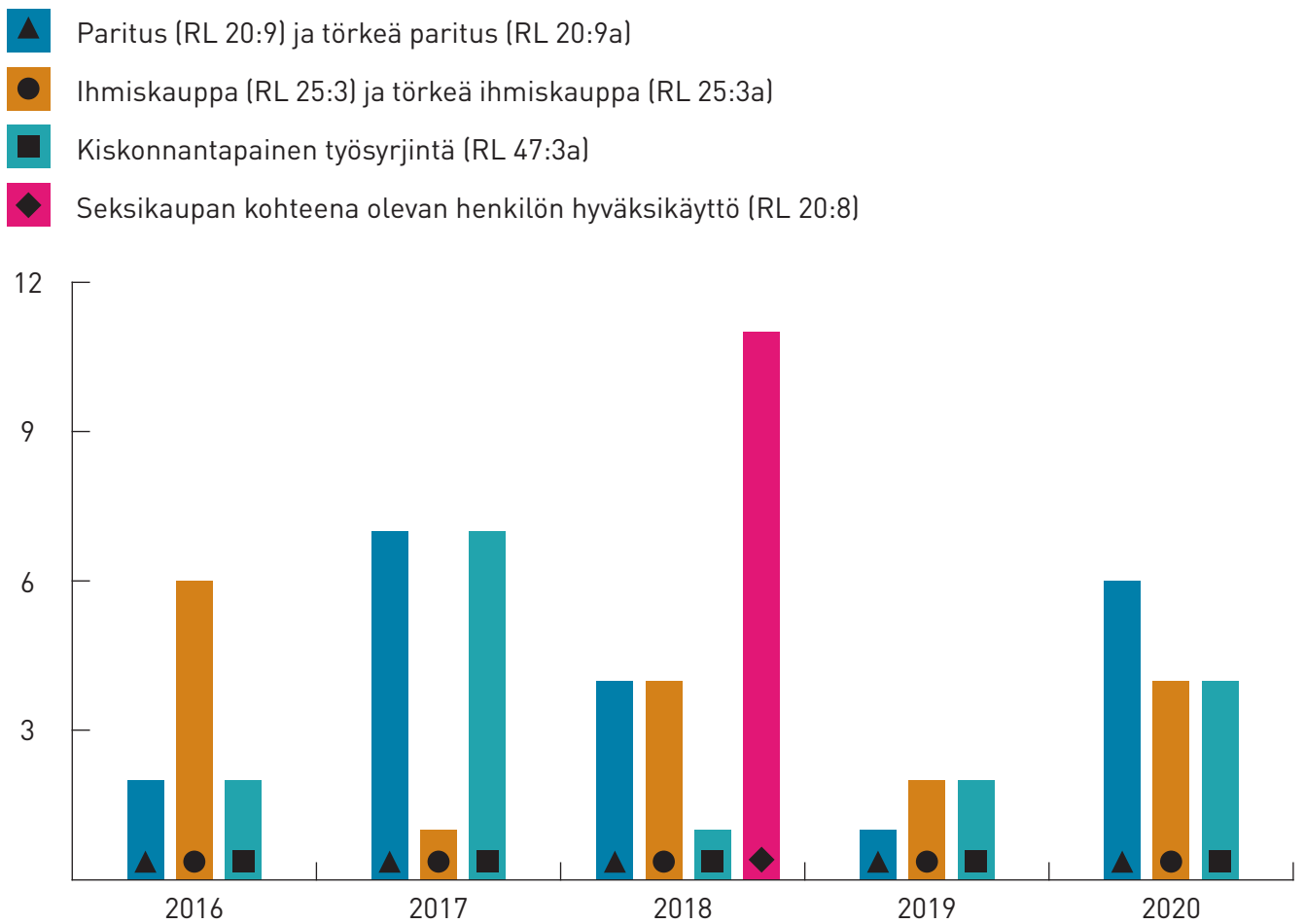
Lähde: Laskettu Tilastokeskuksen luvuista

poliisilaitoksia tutkinnoissa. Vastauksena poliisin tutkintaryhmälle Etelä-Suomen syyttäjäalueelle on perustettu ihmiskauppaan perehtyneiden erikoissyyttäjien ryhmä.

Tutkintaryhmä on ollut toiminnassa alle vuoden, joten ryhmän tuloksia ei voi vielä arvioida. Ihmiskaupan tunnusmerkistön soveltaminen on osoittautunut vuosien varrella haastavaksi, minkä vuoksi erikoistuminen on tarpeen. Ihmiskauppaan erikoistuneen tutkintaryhmän toiminta ja resurssit tulee vakiinnuttaa, jotta osaamista ja toimin-

tatapoja voidaan pitkäjänteisesti kehittää. Lisäksi hyväksikäyttöön liittyvien vakavien rikosten tutkinta tulee nähdä tutkintaryhmän lisäksi kaikkien poliisilaitosten työnä. Nämä rikokset tulee ottaa vakavasti ja tutkia asianmukaisesti, ja jokaisella poliisilaitoksella tulee olla osaamista esimerkiksi trauman vaikutuksesta uhriin sekä uhrin sensitiivisestä kuulemisesta. Poliisihallituksen ja poliisilaitosten tulee toteuttaa ne toimenpiteet, joita apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa niille osoitetaan.

Kuvio 2: Käräjäoikeudessa tuomitut (syyksi lukevat tuomiot) rikoksittain vuosina 2016–2020 (N)



Käräjäoikeudessa tuomittiin vuosina 2016–2020 rikoksia seuraavanlaisesti: Parituksesta ja törkeästä parituksesta tuomittiin 2kpl vuonna 2016, 7 kpl vuonna 2017, 4 kpl vuonna 2018, 1 kpl vuonna 2019 ja 6 kpl vuonna 2020. Ihmiskaupasta ja törkeästä ihmiskaupasta tuomittiin 6 kpl vuonna 2016, 1kpl vuonna 2017, 4kpl vuonna 2018, 2 kpl vuonna 2019 ja 4 kpl vuonna 2020. Kiskonnantapaisesta työsyrynnästä tuomittiin 2kpl vuonna 2016, 7 kpl vuonna 2017, 1 kpl vuonna 2018, 2 kpl vuonna 2019 ja 4 kpl vuonna 2020. Seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytöstä tuomittiin 0 kpl 2016, 0 kpl vuonna 2017, 11 kpl vuonna 2018, 0 kpl vuonna 2019 ja 0 kpl vuonna 2020.

Lähde: Laskettu Tilastokeskuksen luvuista

Rikosvastuun toteutumista tulee tehostaa muun muassa seuraavin keinoin. Ihmiskaupaa koskevat tutkinnat on annettava mahdollisuuksien mukaan tähän tehtävään perehtyneille tutkijoille ja tutkinnanjohtajille. Poliisia on edelleen koulutettava ihmiskaupan tunnistamiseksi jo tutkinnan alkuvaiheessa. Ihmiskaupaan erikoistuneen tutkintaryhmän resurssit on vakainaistettava.

2.3.3 Ihmiskaupaan on puututtava kysyntää vähentämällä

Euroopan komissio julkaisi keväällä 2021 uuden ihmiskaupan vastaisen strategian vuosille 2021–2025⁵⁸. Ihmiskauppa on vaikea ja piiloutuva ilmiö, ja siihen puuttuminen edellyttää eri tapoja toimia, kuten ihmiskaupan ennaltaehkäisyn, uhrien suojelun sekä tehokkaan rikos- ja oikeusprosessin. Ihmiskauppadirektiivin toimeenpano ei ole ollut riittävän tehokasta. Ihmiskauppa on edelleen EU:ssa merkittävä ihmisoikeusongelma. Sen koh-

teeksi joutuu tuhansia ihmisiä, etenkin naisia ja lapsia, ja rikollisten saama rahallinen hyöty on suuri. Tuomioiden määrä EU-tasolla on hyvin pieni suhteessa ihmiskaupan arvioituihin määriin.

Strategian mukaan komissio aikoo tehostaa ihmiskauppadirektiivin toimeenpanon tukemista jäsenvaltioissa sekä arvioida direktiivin toimivuutta. Yhtenä keskeisenä osana direktiivin muutoksissa strategiassa on nostettu esiin kysynnän vähentämiseen tähtäävät toimenpiteet. Ihmiskauppadirektiivin mukaan jäsenvaltioiden on harkittava ihmiskaupan uhrin palveluiden käytön kriminalisointia:

Ihmiskaupan ehkäisemisen ja torjunnan tehostamiseksi kysyntää hillitsemällä jäsenvaltioiden on harkittava toimenpiteiden toteuttamista sellaisten palvelujen käytön kriminalisoimiseksi, joissa on kyse 2 artiklassa tarkoitetusta hyväksikäytöstä, kun tiedetään, että palvelun tarjoaja on 2 artiklassa tarkoitetun rikoksen uhri. (Direktiivi ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta, 2011/36/EU, 18 artikla, 4 kohta)

Strategiassa komissio nostaa esiin mahdollisuuden muuttaa direktiiviä siten, että jäsenvaltioiden oman harkinnan sijaan niiden tulisi kriminalisoida palveluiden käyttö, kun niitä tarjoava henkilö on ihmiskaupan uhri. Käytännössä tavoite olisi puuttua tehokkaammin seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvään ihmiskauppaan. Etyjin ihmiskaupan vastaisen työn erityisedustajan toimiston julkaiseman [katsauksen](#) mukaan kysyntään on puututtava, jotta ihmiskauppailmiötä voidaan torjua tehokkaasti⁵⁹.

Suomessa seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttö on jo kriminalisoitu, jos ostajan on ollut syytä epäillä henkilön olevan parituksen tai ihmiskaupan uhri. Vuoden 2015 lakimuutosten myötä seksin ostamisesta parituksen tai ihmiskaupan uhrilta tuli rangaistavaa myös tuotamuksellisenä, eli huolimattomuudesta tehtynä. Aiemmin rangaistavaa oli, jos seksin ostaja tiesi henkilön olevan parituksen tai ihmiskaupan uhri. Nyt riittää, jos ostajalla on ollut syytä epäillä sitä.

Lainmuutoksen tavoitteena oli suojata paremmin parituksen ja ihmiskaupan uhreja. Rikoslain

säännöstä seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytöstä sovelletaan kuitenkin vain harvoin. Pahimmissa tapauksissa yksittäistä ihmiskaupan uhria on hyväksikäytetty satoja kertoja. Rikostutkinta kohdistuu kuitenkin päätekijään. Seksiä parituksen tai ihmiskaupan uhrilta ostaneiden ja uhreja siten hyväksikäyttäneiden henkilöiden vastuu toteutuu äärimmäisen harvoissa tapauksissa. Viimeisten vuosien aikana näitä koskevien rikosilmoitusten määrä on ollut vuositasolla alle 10. Syyttäjälle rikosasia etenee vielä harvemmin – vuonna 2015 näitä eteni syyttäjälle neljä, vuonna 2018 seitsemän, vuosina 2016, 2017, 2019 ja 2020 ei yhtään. Tuomioiden osalta vuosi 2018 tekee tilastoissa poikkeuksen, sillä silloin oikeudessa tuomittiin 11 henkilöä seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytöstä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää huolestuttavana, että seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä koskevia tutkintoja jätetään aloittamatta esimerkiksi resurssisyistä. Voidaankin todeta, että seksikaupan kohteita hyväksikäyttävät henkilöt pystyvät toimimaan vailla kiinni jäämisen ja rangaistuksen pelkoa.

Taloudelliset voitot hyväksikäytön uhrien kustannuksella ovat juurisyy ihmiskaupalle seksuaalisen hyväksikäytön muodossa. Keskustelussa harvemmin nostetaan esiin se, että ihmiskaupparikolliset vastaavat toiminnallaan kysyntään, jonka luovat seksiä ostavat, pääosin miehet. Siksi ihmiskaupan vastaisessa työssä on vahvistettava kysyntään puuttumista ja saatettava hyväksikäyttäjät rikosoikeudelliseen vastuuseen päätekijöiden lisäksi. Seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttö on kriminalisoitu. Se ei kuitenkaan riitä, jos hyväksikäyttöä ei tutkita, siitä ei nosteta syytteitä eikä hyväksikäyttöön syyllistyneiden seksin ostajien vastuu siten toteudu.

Ihmiskaupan kysyntään on puututtava huomattavasti nykyistä tehokkaammin saattamalla ihmiskaupan tai parituksen uhreja hyväksikäyttävät henkilöt rikosoikeudelliseen vastuuseen. Käytännössä tällä hetkellä hyväksikäyttäjät joutuvat aniharvoin vastuuseen.

2.4 Työperäiseen hyväksikäyttöön puuttuminen edellyttää monialaista yhteistyötä

2.4.1 Työelämän hyväksikäyttötilanteet jäävät usein piiloon

Ihmiskauppa on piilorikollisuutta, joka naamioituu laillisen toiminnan rakenteisiin. Ihmiskaupan vastaista työtä tekevät jakavat näkemyksen, että työperäistä hyväksikäyttöä tapahtuu huomattavasti enemmän kuin sitä tulee ilmi. Riskialoja ovat esimerkiksi ravintola-, rakennus- ja siivousalat, maatalous- ja kausityö, kauneudenhoitoala sekä autopesulat. Hyväksikäytön kohteeksi joutuvat etenkin ulkomaalaiset työntekijät. Hyväksikäytön skaala on laaja maksamattomista ylityökorvauksista ihmiskauppaan.

Suomessa on tunnistettu hyvin eurooppalaiseen tasoon nähden työperäistä hyväksikäyttöä ihmiskaupaksi. Aiheesta on julkaistu myös viime vuosina useita tutkimuksia, kuten Euroopan kriminaalipoliittisen instituutin Heunin selvitykset ulkomaalaistaustaisten ihmiskaupan uhrien työllisyyspalveluiden järjestämisestä⁶⁰, ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjunnan menettelyistä eri maissa⁶¹ sekä työperäisen hyväksikäytön liiketoimintamallista⁶². Sanktiot esimerkiksi työsyrynnästä ovat pienet suhteessa saatavaan taloudelliseen hyötyyn. Erot seuraamuksissa ovat suuret ihmiskaupan ja kiskonnantapaisen työsyrynnän välillä. Tutkimustietoa tulee käyttää työperäiseen hyväksikäyttöön puuttumiseksi. Tutkimuksissa tuodaan esiin tarve selvittää esimerkiksi rikoslain uudistusta siten, että työperäinen hyväksikäyttö kriminalisoidaisiin erikseen.

Poliisiammattikorkeakoulussa on meneillään hanke, jolla kehitetään moniviranomaistoimintaa. Hankkeessa laaditaan toimintamalleja kohdennettuun valvontaan keskeisimmille työvoimaa vaativille toimialoille. Viranomaiset ovat jo aiemmin toteuttaneet yhteistyössä valvontaiskuja esimerkiksi maa- ja marjatiloilta. Yhteisillä valvonnoilla pystytään eri toimivaltojen avulla muodostamaan kattavampaa kuvaa tilanteesta. Esimerkiksi asumisolosuhteiden valvonnassa ympäristöterveystarkastajien ja palo- ja rakennus-

valvontaviranomaisten mukana olo voivat tuoda näkyviin ihmiskaupan uhrien jopa terveydelle ja turvallisuudelle vaaralliset asuinolosuhteet.

Valvonnan ja tutkinnan tehostaminen ei yksin riitä työperäisen hyväksikäytön kitkemiseksi. Jos työperäistä ihmiskauppaa ei tunnisteta tai ihmiskaupan tunnusmerkistö ei täyty, ero lähirikoksiin ja niiden rangaistavuuteen on suuri. On merkityksellistä, että ihmiskaupasta työperäisen hyväksikäytön muodossa on annettu tuomioita, mutta näin tapahtuu hyvin harvoin. Kiskonnantapaisesta työsyrynnästä annettavat tuomiot ovat olleet esimerkiksi veroviranomaisen tekemän selvityksen⁶³ sekä Heunin tutkimusten mukaan pääosin päivasakkoja, jotka ovat olleet useimmiten pieniä.

”[Työperäinen] hyväksikäyttö on usein systemaattista ja ammattimaista. Kiinnijäämisriski on pieni, koska toiminta ei välttämättä näy ulospäin ja uhri on ulkomaalainen, joka saattaa hyväksyä menettelyn tai ainakin alistua siihen. Ilmiön olemassaoloa ja tekijöiden piirin laajuutta selittävät osaltaan se, että hyväksikäyttö mahdollistaa tekijälleen erittäin kannattavan liiketoiminnan. Törkeimmissä tapauksissa on myös tehty vakavia talousrikoksia.” (Hallituksen esitys ulkomaalaislain muuttamisesta, HE 253/2020 vp)

2.4.2 Uhrien oikeuksien turvaaminen on yhteiskunnan tehtävä

Rikosvastuun tehostamisen rinnalla hyväksikäytön kohteiden oikeuksia tulee vahvistaa. Ellei rikosprosessi etene, hyväksikäytetty voi Suomessa kantaa raskaat seuraukset tilanteesta, johon hän itse ei ole voinut vaikuttaa. Pelkoon työpaikan menettämisestä ja sitä seuraavista tulojen, oleskeluoikeuden ja mahdollisesti perheen oleskeluoikeuden menettämisestä on pyritty vastaamaan uudella työperäisen hyväksikäytön kohteeksi joutuneen oleskeluluvalla. Syksyllä 2021 voimaan tulleen ulkomaalaislain muutoksen tavoitteena on tukea hyväksikäytön kohteeksi joutunutta niissäkin tilanteissa, joissa rikostutkinta ei etene. Uuden 54 b §:n mukaan ulkomaalaiselle myönnetään jatkolupa uuden työn hakemista tai yritystoimintaa varten, jos on perusteltua aihetta epäillä, että hänen työnantajansa on merkittäväällä tavalla laiminlyönyt velvollisuuksiaan hänen työnantajanaan

tai muulla tavalla hyväksikäyttänyt häntä. Oleskelulupa myönnetään jatkuvaluonteisena yhdeksi vuodeksi eikä sen myöntäminen edellytä turvattua toimeentuloa.

Työperäisen hyväksikäytön uhrin oleskelulupaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 253/2020 vp) on tavoitteina painotettu uhrin oikeusasemaa ja perus- ja ihmisoikeuksia, sekä uhrin mahdollisuutta irtautua hyväksikäytöstä. Perusteluissa on otettu huomioon työperäisen hyväksikäytön uhrin todelliset olosuhteet. Luvan myöntäminen ei edellytä esimerkiksi rikostutkintaa tai kirjallista näyttöä asiasta.



Yhteiskunnan tulee tukea ihmiskaupan uhreja hyväksikäytöstä irtautumisen jälkeen ja mahdollistaa heidän toipumisensa.

Uuden säännöksen soveltamiskäytäntöä tulee seurata. Lain valmistelun tavoite oli vastata konkreettiseen ongelmaan tavalla, joka suojaisi heikossa asemassa olevia ihmisiä ja mahdollistaisi irtautumisen työperäisestä hyväksikäytöstä. Jotta lain tavoitteet voivat toteutua, tulee työperäisen hyväksikäytön uhrien olla kuitenkin tietoisia mahdollisuudesta saada oleskelulupa. On myös tärkeää, että ihmiskaupan uhrin oleskelulupaa koskevissa mahdollisissa muutoksissa huomioidaan tämä uudistus. Hyväksikäytön kohteeksi joutuneille myönnettävien oleskelulupien lähtökohtana tulee olla henkilön tilanteen turvaaminen ja oikeuksien vahvistaminen. Ihmiskaupan uhrin oleskelulupakäytännöistä luvussa 2.5.

Yhteiskunnan tulee tukea ihmiskaupan uhreja hyväksikäytöstä irtautumisen jälkeen ja mahdollistaa heidän toipumisensa. Työperäisen hyväksikäytön tai ihmiskaupan uhrit voivat kohdata hyväksikäyttötilanteesta lähdettyään ja uutta työtä etsiessään rakenteellisia esteitä ja ongelmia. Henkilön oikeuksien toteutumiseen vaikuttavat esimerkiksi kototumispalveluiden piiriin pääsy ja työttömyysetuuden saaminen hyväksikäyttötilanteen päätyttyä. Maksamattomien palkkojen saaminen tulisi olla käytännössä mahdollista ilman

oikeusprosessia, johon henkilö ei esimerkiksi ulkomailta käsin pysty käytännössä osallistumaan. Jos työperäiseen hyväksikäyttöön ei pystytä puuttumaan tai siitä ei seuraa tekijälle mitään seuraamuksia, etenkin kun kaltoinkohdeltu työntekijä poistuu maasta, antaa yhteiskunta väärän viestin hyväksikäytöstä.

Työperäiseen hyväksikäyttöön tulee puuttua kokonaisvaltaisesti. Tutkimustietoa aiheesta on ja sen pohjalta viranomaisten tulee tehdä strategisia toimenpiteitä ilmiön kitkemiseksi ja uhrien oikeuksien turvaamiseksi. Työ- ja elinkeinoministeriössä toimii esimerkiksi ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyn työryhmä. Ministeriössä on lähdetty jo toteuttamaan useita toimenpiteitä työperäiseen hyväksikäyttöön puuttumiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön rooli on myös merkittävä, sillä ulkomaalaisiin kohdistuva työperäinen hyväksikäyttö on työsuojelukysymys. Edellä mainitut ministeriöt pyrkivät yhdessä hakemaan ratkaisuja myös ulkomaalaisten työntekijöiden majoitusoloihin liittyviin väärinkäytöksiin. Hyväksikäyttöön puuttuminen edellyttää poikkihallinnollisia toimenpiteitä, pitkäjänteistä kehitystä ja yhteistyötä, joten työn on jatkuttava nyt käynnissä olevien työryhmien kausien jälkeen.

Yhteiskunnan tulee varmistaa, että ulkomalaisen työntekijän hyväksikäyttö ei kannata. Ministeriöiden työtä ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjumiseksi on jatkettava.



2.5 Ihmiskaupan uhrien oleskelulupakäytännöistä

2.5.1 Valtuutetun selvitys ihmiskaupan uhrien oleskeluluvista

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteutti vuonna 2021 osin sisäministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön rahoittamana tutkimuksen ihmiskaupan uhrien oleskelulupakäytännöstä⁶⁴. Tutkimuksen taustalla oli yhdenvertaisuusvaltuutetun aiempi kertomus, jonka pohjalta eduskunta edellytti valtioneuvostoa selvittämään, liittyykö ihmiskaupan uhrien oleskelulupaperusteisiin lainsäädännöllisiä muutostarpeita (EK 45/2018 vp).

Tutkimuksessa selvitettiin, minkälaisia ihmiskaupan uhreja tunnistettiin ja miten ulkomaalaislakia sovellettiin käsiteltäessä heidän oleskelulupaansa koskevia hakemuksia. Pääpaino oli tarkastella ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan (52 a §) ja yksilöllisestä inhimillisestä syystä myönnettävän oleskeluluvan (52 §) soveltamista ja pykälien välistä rajanvetoa. Yhtenä keskeisenä kysymyksenä oli selvittää, miten ihmiskaupan uhrien haavoittuvuutta arvioitiin ja minkälaisille tekijöille annettiin merkitystä haavoittuvuusarvioinnissa.

Tutkimusaineisto muodostui Maahanmuuttoviraston vuosina 2018–2020 tekemistä päätöksistä, joissa oli viitteitä mahdollisista ihmiskaupan uhreista. Päätöksissä sovellettiin ulkomaalaislain säännöstä ihmiskaupan uhreille myönnettävästä oleskeluluvasta, mutta myös kansainvälistä suojelua ja yksilöllistä inhimillistä syytä koskevia säännöksiä. Kolmelta vuodelta poimitussa rekisteriaineistossa oli yhteensä 461 päätöstä, joista 145 valittiin lähiluvun kohteeksi.

Kansainvälisissä velvoitteissa on korostettu ihmiskaupan uhrien auttamista ja suojelemista. Euroopan neuvoston yleissopimuksessa on kiinnitetty huomiota kolmansista maista tulevien ihmiskaupan uhrien oleskeluoikeuteen. Euroopan unionissa annettiin vuonna 2004 asiasta oleskelulupadirektiivi, jossa säädetään oleskeluluvan myöntämisestä ihmiskaupan uhrille joko henkilökohtaisen tilanteen perusteella tai rikosprosessin takia (2004/81/EY). Suomessa ulkomaalaislakiin lisättiin vuonna 2006 erityissäännös ihmiskaupan uhrille myönnettävästä tilapäisestä tai jatkuvasta oleskeluluvasta (52 a §). Tilapäinen lupa voidaan

myöntää, jos ihmiskaupan uhrin läsnäolo on tarpeellista rikosprosessin takia. Jatkuva lupa voidaan myöntää, jos ihmiskaupan uhri on erityisen haavoittuvassa asemassa. Ihmiskaupan uhri voi myös saada kansainvälistä suojelua (87–88 §) tai hän voi saada jatkuvan oleskeluluvan yksilöllisestä inhimillisestä syystä (52 §). Yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella myönnettävän oleskeluluvan voi saada esimerkiksi haavoittuvan aseman perusteella. Ihmiskaupan uhrin jatkuvan oleskeluluvan saamiseksi edellytetään *erityisen* haavoittuvaa asemaa.

Ulkomaalaislain 52 a §:n (21.7.2006/619) mukaan Suomessa olevalle ihmiskaupan uhrille myönnetään tilapäinen oleskelulupa, jos:

- 1) ihmiskaupan uhrin oleskelu Suomessa on perusteltua ihmiskaupan esitutinnan tai tuomioistuinkäsittelyn vuoksi;
- 2) ihmiskaupan uhri on valmis tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa ihmiskaupasta epäiltyjen kiinni saamiseksi; sekä
- 3) ihmiskaupan uhrilla ei ole enää siteitä ihmiskaupasta epäiltyihin.

Jos ihmiskaupan uhri on erityisen haavoittuvassa asemassa, oleskelulupa voidaan myöntää jatkuvana ja riippumatta siitä, täytyvätkö 1 momentin 1 ja 2 kohdassa säädetyt edellytykset vai ei.

Ihmiskaupan uhria koskevaa erityissäännöstä sovellettiin vähän

Maahanmuuttovirasto on myöntänyt varsin vähän ensimmäisiä oleskelulupia ihmiskaupan uhreille heitä koskevan erityissäännöksen perusteella (52 a §). Maahanmuuttoviraston poimiman rekisteriaineiston mukaan vuosina 2018–2020 ihmiskaupan uhrille myönnettiin keskimäärin noin kymmenen oleskelulupaa vuodessa. Niistä alle puolet annettiin ensimmäistä oleskelulupaa koskevan hakemuksen perusteella, loput olivat jatkolupia jo aiemmin myönnettyyn ihmiskaupan uhrin oleskelulupaun. Samana ajanjaksona ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän piiriin hyväksyttiin kuitenkin keskimäärin hieman yli 200 uutta asiakasta vuodessa, joista valtaosa oli turvapaikanhakijoita.

Auttamisjärjestelmän hyväksytyjen asiakkaiden ja ihmiskauppaa koskevan erityissäännöksen perusteella oleskeluluvan saaneiden lukumäärien välillä oli huomattava ero.

Maahanmuuttoviraston käsiteltävänä on ollut enemmän ihmiskaupan uhreihin liittyviä hakemuksia kuin mitä tilastotiedoista voisi päätellä, koska heille voidaan myöntää myös kansainvälistä suojelua tai oleskelulupa muilla ulkomaalaislain perusteilla. Tiedossa on, että tällaisia päätöksiä on tehty, mutta niiden tarkkaa lukumäärää eri vuosina ei tilastoida. Ihmiskaupan uhreja ei ole eroteltu erityisenä ryhmänä Maahanmuuttoviraston julkaisemissa tilastoissa. Kaikkia ihmiskaupan uhreja ei myöskään tunnisteta turvapaikkaprosessin aikana.

Maahanmuuttoviraston vuosilta 2018–2020 poimimassa rekisteriaineistossa oli yhteensä 461 päätöstä, joissa oli viitteitä mahdollisista ihmiskaupan uhreista. Aineistossa hakijoista noin 60 prosenttia oli naisia ja miehiä oli noin 40 prosenttia. Myönteisen päätöksen sai noin 67 prosenttia, kun taas kielteisen päätöksen sai noin 33 prosenttia hakijoista. Myönteisissä ja kielteisissä päätöksissä hakijoiden keski-ikä oli 26 vuotta, mutta naiset olivat keskimäärin hieman miehiä vanhempia. Rekisterissä ei ole tietoa siitä, onko päätöksen perusteena ollut ihmiskauppa tai onko Maahanmuuttovirasto pitänyt henkilöä ihmiskaupan uh-

rina. Päätösten lähiluvun perusteella pystyttiin selvittämään tarkemmin ihmiskaupan merkitystä oleskelulupaharkinnassa.

Myönteinen päätös annettiin yleensä kansainvälisen suojelun (87–88 §) perusteella, mutta ihmiskauppa ei ollut pääasiallisena syynä sen saamiselle. Toiseksi eniten myönnettiin oleskelulupia yksilöllisestä inhimillisestä syystä (52 §). Näissä päätöksissä otettiin usein kantaa ihmiskauppaan ja sillä oli vaikutusta oleskeluluvan myöntämiselle, koska hakijan katsottiin olleen haavoittuvassa asemassa. Kolmanneksi eniten myönnettiin oleskelulupia ihmiskaupan uhrille ulkomaalaislain 52 a §:n perusteella joko tilapäisenä tai jatkuvana.

Tutkimatta jätetyissä tapauksissa suurimassa osassa oli kyse vastuunmäärittämisasetuksen, eli niin sanotun Dublin-asetuksen soveltamisesta. Vastuunmäärittämisasetuksen mukaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on tutkittava pääsääntöisesti siinä jäsenvaltiossa, johon hakija saapui ensimmäisenä. Tämän lisäksi tutkimatta jätettiin hakemuksia siitä syystä, että hakija oli saanut suojelua toisessa jäsenvaltiossa. Rauenneissa päätöksissä kyse on useimmiten tapauksista, joissa henkilö on poistunut maasta kesken kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn.

Päätöstyyppi	N	%
Myönteinen	265	57,5
- kv-suojelu	(175)*	(38,0)
- yksilöllinen inhimillinen syy	(61)	(13,2)
- ihmiskaupan uhri	(29)	(6,3)
Kielteinen	128	27,8
Tutkimatta jättäminen	64	13,9
Rauennut	4	0,9
Yhteensä	461	100

Maahanmuuttoviraston tekemät päätökset ihmiskauppaan viitanneissa tapauksissa 2018–2020, eriteltynä päätöstyypeittäin: Myönteisiä päätöksiä 265 kpl, eli 57,5% kaikista päätöksistä. Näistä päätöksistä 175 kpl, eli 38%, oli kansainvälisen suojelun pohjalta tehtyjä päätöksiä, 61 kpl, eli 13,2%, yksilöllisen inhimillisen syyn pohjalta tehtyjä päätöksiä ja 29 kpl, eli 6,3%, ihmiskaupan uhriksi joutumisen pohjalta tehtyjä päätöksiä. Kaikista päätöksistä 128 kpl, eli 27,8%, oli kielteisiä, 64 kpl, eli 13,9%, jätettiin tutkimatta ja 4 kpl, eli 0,9%, päätöksistä raukesi. Yhteensä päätöksiä oli 461 kpl.

*Taulukon selitys: Suluissa olevat luvut kuvastavat myönteisten päätösten jakautumista. Niitä koskevat prosenttiluvut on laskettu kokonaisaineistosta.

Lähde: Maahanmuuttoviraston poimima aineisto.

Kynnys tulkita ihmiskaupan uhrin erityisen haavoittuvaa asemaa on korkea

Maahanmuuttoviraston tulkintakäytäntö erityisen haavoittuvassa asemassa olevien uhrien kohdalla osoittautui hyvin tiukaksi. Jo pelkästään tapausmäärän vähäisyyden takia on mahdollista todeta, että ulkomaalaislain 52 a §:n toisen momentin mukainen säännös jatkuvan oleskeluluvan myöntämisestä erityisen haavoittuvassa asemassa oleville ihmiskaupan uhreille on jäänyt lähes kuolleeksi kirjaimeksi. Päätöksissä todettiin yleensä, että uhri ei ollut erityisen haavoittuvassa asemassa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää huomiota siihen, että kynnys tulkita ihmiskaupan uhrin olevan erityisen haavoittuvassa asemassa on asetettu hyvin korkealle.

Päätöksissä kuvatussa ihmiskaupassa oli lähes aina kysymys pakkotyöstä, seksuaalisesta hyväksikäytöstä tai pakkoavioliitosta. Suurimmalla osalla hyväksikäyttö oli tapahtunut muualla kuin Suomessa. Hyväksikäytön kesto vaihteli, mutta erityisesti osa naisista oli joutunut pitkäkestoisen seksuaalisen väkivallan kohteiksi. Päätöksistä kävi selkeästi ilmi ihmiskaupan kasaantuminen, jolloin uhria oli käytetty toistuvasti eri elämänvaiheissa hyväksi. Joillakin hyväksikäyttö oli alkanut lapsuudessa ja jatkunut eri muodoissa läpi aikuisuuden.

Tutkimuksen mukaan ihmiskaupan uhreista tehty haavoittuvuusarviointi oli monipuolista, mutta vaihtelevaa. Haavoittuvuusarvioinnissa nostettiin esille hakijan kokeman hyväksikäytön laatu, piirteet ja aiheuttamat seuraukset. Haavoittuvuusarvioinnissa annettiin merkitystä myös hakijan ominaisuuksille, hänen hankkimilleen tiedoille ja taidoille sekä hänen elämänsä tulleensa, jossa on voinut olla fyysistä ja henkistä terveyttä kuormittavia tekijöitä. Haavoittuvuus liitettiin siihen, miten hakija voisi kotimaahan palatessaan huolehtia toimentulostaan, terveydestään ja välttää mahdollista uudelleen uhriksi joutumistaan. Vaikutusta oli lisäksi sillä, miten yhteisössä suhtauduttaisiin kotimaahan palaavan henkilöön ja minkälaista turvaa hän saisi omalta perheeltään tai suvultaan sekä minkälaista tukea, apua ja suojaa hän voisi saada yhteiskunnan eri toimijoilta.

Haavoittuvuusarviointi oli yksittäiseen tapaukseen kiinnittyvää harkintaa, jossa osa tekijöistä puhui haavoittuvuuden puolesta, osa sitä vastaan.



Kynnys tulkita ihmiskaupan uhrin olevan erityisen haavoittuvassa asemassa on asetettu hyvin korkealle.

Suurimmassa osassa tapauksia esiintyi useita eri haavoittuvuuden puolesta puhuvia seikkoja. Tutkimuksen mukaan erityisen harvinaisia olivat päätökset, joissa ihmiskaupan uhria olisi pidetty erityisen haavoittuvassa asemassa olevana. Haavoittuvien ihmiskaupan uhrien kohdalla tärkeässä asemassa oli ulkomaalaislain 52 §:n mukainen säännös, jolloin oleskelulupa voitiin myöntää yksilöllisestä inhimillisestä syystä. Haavoittuvuusarviointi ei kuitenkaan ollut johdonmukaista 52 a §:n ja 52 § välillä, eikä se myöskään ollut yhdenmukaista, vaan osassa hyvin samankaltaisia päätöksiä tehtiin myönteisiä päätöksiä toisen hakijan saadessa kielteisen päätöksen.

Vuoden 2006 ulkomaalaislain tavoite suojella aikaisempaa tehokkaammin ihmiskaupan uhreja heille annettavan erityisen oleskelulupaperusteiden avulla ei näytä toteutuneen hyvin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on huolissaan siitä, että ihmiskaupan uhrin on ollut erittäin vaikea saada jatkuva oleskelulupa erityisen haavoittuvan asemansa perusteella.

Maahanmuuttovirasto antoi lokakuussa 2020 ohjeen mahdollisen ihmiskaupan uhrin asian käsittelemisestä. Tutkimuksen valossa ohjeen avulla ei pystytä muuttamaan tiukaksi muodostunutta oleskelulupakäytäntöä, minkä takia yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää eduskunnalle, että ulkomaalaislakia on uudistettava. Ulkomaalaislain 52 a §:stä on poistettava edellytys erityisen haavoittuvasta asemasta ja oleskeluluvan saamiseksi olisi riittävää, että ihmiskaupan uhri on haavoittuvassa asemassa. Näin oleskelulupa kattaisi laajemmin ihmiskaupan uhriksi joutuneiden henkilöiden tilanteita, eikä ainoastaan äärimmäisen vakavia hyväksikäyttötapauksia.

Tilapäisen oleskeluluvan saamisen edellytyksiä on laajennettava

Uudistettaessa ulkomaalaislakia vuonna 2006 tavoitteena oli parantaa ihmiskaupan uhrien suo-

jelua, minkä lisäksi nostettiin esille ihmiskaupparikosten ennaltaehkäisemiseen ja rikosten selvittämiseen liittyviä tekijöitä. Kysymys on rikosvastuun toteuttamisesta ihmiskaupparikoksissa, eli siitä että myöntämällä ihmiskaupan uhrille oleskeluoikeus pystytään saattamaan rikoksiin syyllistyneet henkilöt vastuuseen heidän tekemistään rikoksista. Rikosvastuun tehostamiseen liittyy hallituksen esityksen (32/2006) kannanotto siitä, että mahdollisuus saada oleskeluoikeus ihmiskaupan uhrina alentaa uhrien kynnystä tehdä rikosilmoituksia heihin kohdistuneista hyväksikäytöistä. Tilapäisen oleskeluluvan tavoitteena on myös rauhoittaa uhrin tilanne rikosprosessin ajaksi ja tukea hänen toipumistaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tekemästä tutkimuksesta kävi ilmi, että vireillä oleva esitutkinta vaikutti usein myönteisesti oleskeluluvan saamisen. Kielteisistä päätöksistä paljastui, että jos esitutkinta oli lopetettu tai syyttäjä oli tehnyt esitutkinnan rajoittamista tai syyttämättä jättämistä koskevan päätöksen, hakija ei yleensä enää saanut oleskelulupaa ihmiskaupan uhrina. Ihmiskaupparikosten tutkinnassa on kuitenkin varsin tavallista, että rikosepäilyt eivät välttämättä etene edes syyteharkintaan, eivätkä varsinkaan tuomioistuimeen asti.

Kansainvälisissä keskusteluissa on nostettu esille, että uhrin näkökulmasta on ongelmallista, jos oleskelulupa perustuu vaatimukseen uhrin yhteistyöstä rikosprosessissa. Ihmiskaupan uhri ei pysty vaikuttamaan siihen, miten ammattitaitoisesti tai tehokkaasti ihmiskauppaan liittyviä rikoksia tutkitaan tai viedään rikosprosessissa eteenpäin. Näistä syistä oleskeluluvan kytkeminen uhrin statukseen rikosprosessissa on ongelmallista.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tarpeellisena käynnistää keskustelua siitä, miten tilapäisen luvan saaneille ihmiskaupan uhreille olisi mahdollista turvata mahdollisuus pysyä myöhemminkin Suomessa, vaikka rikosprosessi olisi päättynyt. Nykyistä sääntelyä pysyvämpi oleskeluoikeus onnistuisi paremmin edellä mainitussa lainsäätäjän tavoitteessa pyrkiä alentamaan ihmiskaupan uhrien kynnystä tehdä rikosilmoituksia hyväksikäytöstä. On myös arvioitava uuden, työperäisen hyväksikäytön perusteella myönnettävän oleskeluluvan ja ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan välistä suhdetta.

Ihmiskaupan uhri ei aina saanut oikeutta olla Suomessa koko sitä aikaa, kun rikosprosessi oli vireillä. Tutkittaessa oleskelulupakäytäntöä päätösten lähiluvussa paljastui tapauksia, joissa poliisin kirjoittaman lausunnon mukaan hakijaa ei enää hänen kuulustelunsa jälkeen tarvittu esitutkinnassa ja hän sai oleskelulupahakemuksensa kielteisen päätöksen. Päätösten perusteella vaikutti siltä, että näissä tapauksissa ei ollut välttämättä tietoa siitä, mitä rikosprosessin myöhäisemmissä vaiheissa tulee tapahtumaan. Soveltamiskäytäntö on ongelmallinen, koska siinä korostuu rikosprosessin toimijoista vain poliisin näkemys asiasta ja samalla sivuutetaan uhrille kuuluvat oikeudet rikoksen asianomistajana. Hakijan oikeudet rikoksen asianomistajana eivät toteudu, jos hän oleskeluluvan menetettyään ei enää pääse osallistumaan esitutkinnan jälkeisiin rikosprosessin vaiheisiin. Käytännössä ihmiskaupparikosta koskevan oikeudenkäynnin aikana ihmiskaupan uhrin läsnäolo on myös näytön arvioimiseen ja rikoksen toteennäyttämiseen liittyvien kysymysten takia välttämätöntä.

Kielteisissä tapauksissa oli sellaisia, joissa rikosprosessin edetessä rikosnimikkeenä ei ollut ihmiskauppa vaan sen lähirikos. Kun kyse ei ollut ihmiskaupasta koskevasta rikostutkinnasta, ei enää ollut perusteita myöntää oleskelulupaa ulkomaalaislain 52 a §:n ensimmäisen momentin perusteella. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää soveltamiskäytäntöä ongelmallisena myös siitä näkökulmasta, että rikosnimike saattaa vaihtua takaisin ihmiskaupaksi tuomioistuinprosessin aikana.

Tilanteen parantamiseksi tarvitaan muutoksia ulkomaalaislakiin. Tilapäisen oleskeluluvan saamiseksi esitutkinnan käynnistyminen olisi riittävä peruste. Samalla luovuttaisiin ensimmäistä tilapäistä lupaa harkittaessa lausunnon pyytämisestä poliisilta uhrin läsnäolon tarpeellisuudesta ja/tai uhrin tekemästä yhteistyöstä viranomaisten kanssa.

Yhteenveto ja suositukset

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toteuttamassa tutkimuksessa selvitettiin, minkälaisia ihmiskaupan uhreja tunnistettiin sekä miten ulkomaalaislakia sovellettiin käsiteltäessä heidän oleskelulupaansa koskevia hakemuksia. Ihmiskaupan uhrin saavat vain harvoin jatkuvan oleskeluluvan erityisen haavoittuvan aseman perusteella. Soveltamiskäy-

tännössä kynnys tulkita ihmiskaupan uhrin olevan erityisen haavoittuvassa asemassa on asetettu hyvin korkealle. Ihmiskaupan uhrista tehty haavoittuvuusarviointi ei ole myöskään yhtenäinen suhteessa ulkomaalaislain 52 §:n mukaiseen säännökseen.

Ulkomaalaislain 52 a §:n toisen momentin mukaisesta säännöksestä on poistettava ihmiskaupan uhria koskeva edellytys erityisen haavoittuvasta asemasta. Jatkuvan oleskeluluvan saamiseksi tulisi olla riittävää, että ihmiskaupan uhri on haavoittuvassa asemassa. Maahanmuuttoviraston tulee varmistua ohjeistuksella siitä, että haavoittuvuuden arviointi tehtäisiin riittävän huolellisesti, eikä kynnys katsoa ihmiskaupan uhri haavoittuvassa asemassa olevaksi nouse liian korkeaksi.

Tutkimuksesta kävi myös ilmi, että ihmiskaupan uhreille on myönnetty vain vähän tilapäisiä oleskelulupia ihmiskaupparikokseen liittyvistä rikostutkinnallisista syistä. Ihmiskaupan uhrille ei myönnetty oleskeluoikeutta tapauksissa, joissa hänen läsnäoloaan esitutkinnassa ei ole pidetty tarpeellisena.

Ihmiskaupan uhrille on turvattava oikeus olla Suomessa koko rikosprosessin keston ajan. Oles-

keluoikeus on edellytys sille, että ihmiskaupan uhri pystyy rikoksen asianomistajana käyttämään hänelle kuuluvia oikeuksia rikosprosessissa.

Ulkomaalaislain 52 a §:n ensimmäisen momentin mukaista säännöstä tilapäisen oleskeluluvan saamisesta tulisi muuttaa siten, että esitutkinnan käynnistyminen on riittävä peruste luvan saamiselle. Samalla on luovuttava ensimmäistä tilapäistä lupaa harkittaessa lausunnon pyytämisestä uhrin läsnäolon tarpeellisuudesta ja/tai uhrin tekemästä yhteistyöstä viranomaisten kanssa.

Tilapäistä oleskelulupaa koskevaa päätöksentekoa on nopeutettava. Tilapäistä oleskelulupaa koskeva hakemus tulisi käsitellä kolmen kuukauden sisällä hakemuksen jättämisestä.

Ulkomaalaislakia on muutettava siten, että yhä useampi ihmiskaupan uhri täyttää oleskeluluvan myöntämisen edellytykset. Jatkuvan oleskeluluvan saamiseksi tulee riittää, että uhri on haavoittuvassa asemassa nykyisin edellytettävän erityisen haavoittuvan aseman sijaan. Tilapäisen oleskeluluvan edellytyksiä tulee muuttaa niin, että ihmiskaupan uhrin oikeudet rikoksen asianomistajana turvataan koko rikosprosessin ajaksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun ihmiskaupan vastaista työtä koskevat suositukset

Ihmiskaupan uhrien auttaminen

- Ihmiskaupan uhrien turvallisesta ja tuetusta asumispalvelusta tulee säätää lailla. Turvallisella ja tuetulla asumispalvelulla on merkittävä vaikutus ihmiskaupan uhrin tilanteen vakauttamiseksi, toipumisen mahdollistamiseksi ja uudelleen uhriksi joutumisen ehkäisemisessä.
- Sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen yhteydessä hyvinvointialueille tulee rakentaa toimivat menettelyt ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi ja avun pariin ohjaamiseksi. Ohjausmalleja tulee kehittää yhteistyössä eri viranomaisten, ihmiskaupan uhreja tukevien järjestöjen sekä Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kanssa. Sosiaali- ja terveysministeriön on varmistettava kehittämistyön resurssit ja mallinnustyön nopea eteneminen.
- Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevaa lainsäädäntöä tulee muuttaa siten, että kytkös ihmiskaupan uhrien auttamisen ja rikosprosessin välillä poistetaan. Ihmiskaupan uhrien tulee saada apua Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä riippumatta rikosprosessin etenemisestä.

Rikosvastuun toteutuminen

- Rikosvastuun toteutumista tulee tehostaa muun muassa seuraavin keinoin. Ihmiskauppaa koskevat tutkinnat on annettava mahdollisuuksien mukaan tähän tehtävään perehtyneille tutkijoille ja tutkinnanjohtajille. Poliisia on edelleen koulutettava ihmiskaupan tunnistamiseksi jo tutkinnan alkuvaiheessa. Ihmiskauppaan erikoistuneen tutkintaryhmän resurssit on vakinaistettava.

- Ihmiskaupan kysyntään on puututtava huomattavasti nykyistä tehokkaammin saattamalla ihmiskaupan tai parituksen uhreja hyväksikäyttävät henkilöt rikosoikeudelliseen vastuuseen. Käytännössä tällä hetkellä hyväksikäyttäjät joutuvat aniharvoin vastuuseen.
- Yhteiskunnan tulee varmistaa, että ulkomaalaisen työntekijän hyväksikäyttö ei kannata. Ministeriöiden työtä ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjumiseksi on jatkettava.

Oleskeluluvat

- Ulkomaalaislakia on muutettava siten, että yhä useampi ihmiskaupan uhri täyttää oleskeluluvan myöntämisen edellytykset. Jatkuvan oleskeluluvan saamiseksi tulee riittää, että uhri on haavoittuvassa asemassa nykyisin edellytettävän erityisen haavoittuvan aseman sijaan. Tilapäisen oleskeluluvan edellytyksiä tulee muuttaa niin, että ihmiskaupan uhrin oikeudet rikoksen asianomistajana turvataan koko rikosprosessin ajaksi.

Ihmiskaupan vastaisen työn tehokas toteutuminen

- Ihmiskaupan vastaisen työn koordinaatio tulee vakiinnuttaa riittävin toimintaedellytyksin. Koordinaation keskeisenä tehtävänä on valmistella seuraava poikkihallinnollinen ihmiskaupan vastaisen työn toimintaohjelma.

3. Ulkomaalaisten asema ja oikeudet Suomessa

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviin sisältyy ulkomaalaisten aseman ja oikeuksien edistäminen sekä maastapoistamisen täytäntöönpanon valvojana toimiminen.

Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan valtuutetun tulee seurata muun muassa ulkomaalaisten oloja, asemaa ja oikeuksia sekä edistää ulkomaalaisten yhdenvertaisuutta. Lisäksi valtuutetulla on ulkomaalaislain nojalla erityinen rooli ulkomaalaisten oikeusturvan täydentäjänä ja heidän oikeuksiensa toteutumisen valvonnassa. Valtuutetulla on oikeus tulla kuulluksi yksittäisissä turvapaikanhakijaa tai ulkomaalaisen karkottamista koskevissa asioissa. Valtuutetulla on myös laaja tiedonsaantioikeus ulkomaalaisasioissa. Valtuutetulla on pääsy ulkomaalaisia koskevaan henkilörekisteriin, ja oikeus saada tiedoksi muun muassa kaikki maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuksien ulkomaalaislain nojalla tekemät päätökset.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoo ulkopuolisena ja riippumattomana viranomaisena karkotettavien ja käännyttävien ulkomaalaisten maastapoistamisen täytäntöönpanoa. Valvontavaroite perustuu EU:n paluudirektiiviin ja Suomessa tehtävä on osoitettu ulkomaalaislaissa yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Laki antaa valtuutetulle toimivallan valvoa kaikkien maastapoistamisten täytäntöönpanoa.

Maastapoistamisen valvonnan tavoitteena on palautusprosessin kehittäminen kohti inhimillistä ja ihmisoikeuksia kunnioittavaa toimintaa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontatyön ydin onkin arvioida palautusten täytäntöönpanoa perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta.

Tässä luvussa käsitellään valtuutetun ulkomaalaisten oikeuksiin liittyvässä työssä sekä maastapoistamisen valvonnassa esiin nousseita havaintoja, sekä esitetään suosituksia perus- ja ihmisoikeuksien vahvistamiseksi. Luvussa käsitellään erityisesti lapsen oikeuksien ja perhe-elä-

män suojan toteutumista ja paperittomuutta sekä maastapoistamisen valvonnan havaintoja haavoittuvan aseman huomioimisesta ja palautuskiellon loukkaamisen riskeistä.

3.1 Lapsen oikeuksien ja perhe-elämän suojan toteutuminen vaatii toimia

Yhdenvertaisuusvaltuutettu seuraa aktiivisesti erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ulkomaalaisten oikeuksien toteutumista Suomessa. Valtuutetulla on tiedonsaantioikeus kaikkiin ulkomaalaislain nojalla tehtyihin päätöksiin ja valtuutettuun otetaan myös yhteyttä muun muassa asianosaisten, heidän läheistensä, tukihenkilöiden ja oikeusavustajien toimesta. Maastapoistamisen valvojan roolissa valtuutettu perehtyy haavoittuvassa asemassa olevien ulkomaalaisten tilanteisiin ja prosesseihin siinä vaiheessa, kun poliisi alkaa valmistelemaan maastapoistamisen täytäntöönpanoa.

Viime vuosina valtuutettu on työssään ulkomaalaisten oikeuksien edistämiseksi havainnut ja saanut tietoonsa yhä enenevässä määrin tapauksia, joissa lapsen perustavaa laatua olevat oikeudet eivät toteudu. Tyypillisimmillään on kyse tilanteesta, jossa toinen vanhemmista erotetaan lapsesta käännyttämällä tai karkottamalla hänet pois Suomesta.

Suomessa on kiinnitetty huomiota lapsen oikeuksien toteutumisen puutteellisuuteen valtuutetun havaintojen ja valtuutetun vuonna 2020 perheenyhdistämisestä julkaiseman selvityksen lisäksi myös tuoreessa tutkimuksessa. Oikeuskäytäntöjä ja lapsen edun käsitettä tutkineessa väitöskirjassa esitettiin muun muassa, että "samanlaisissa oikeudellisissa kysymyksissä ei pitäi-

si käyttää erilaisia oletuksia esimerkiksi siitä, onko lapsen etu olla vanhempien kanssa vai ei, koska vaarana on syrjivään lopputulokseen päätyminen”⁶⁵. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ulkomaalaisratkaisujen ja lastensuojeluratkaisujen vertailu osoitti, että samat oikeudet toteutuvat ulkomaalaisasioissa huomattavasti huonommin.

Suomi sai vuonna 2021 ensimmäisen langettavan päätöksen YK:n lapsen oikeuksien komitealta tapauksessa, jossa Suomi oli päättänyt kääntää lapsiperheen kotimaahansa. Komitea katsoi, että Suomi laiminlöi velvollisuutensa varmistaa, ettei lapsi joudu kotimaassaan todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa kuten väkivaltaa tai häirintää. Lisäksi komitea katsoi Suomen laiminlyöneen veloitteensa ottaa huomioon lapsen edun ensisijaisuus riittävällä tavalla arvioidessaan turvapaikka-asiaa.

Ulkomaalaisten oikeuksista puhuttaessa on muistettava, että perusoikeudet koskevat myös muita kuin Suomen kansalaisia. Vaikka perustuslaillinen oikeus tulla ja oleskella maassa ei ulotu ulkomaalaiseen, esimerkiksi perhe-elämän suojan ja lasten oikeuksien tulisi suojata yhtä lailla ulkomaalaisia kuin suomalaisia. Nämä oikeudet on siis otettava huomioon myös asioissa, joissa arvioidaan ulkomaalaisen oikeutta tulla maahan tai oleskella maassa.

Seuraavaksi käsitellään syitä erityisesti lapsen oikeuksien ja perhe-elämän suojan puutteelliselle toteutumiseen tutkimuksen ja valtuutetun havaintojen pohjalta. Valtuutettu esittää lopuksi suosituksensa toimista ulkomaalaisten ja lasten oikeuksien tehokkaammaksi toteutumiseksi oleskelulupa-asioissa.

3.1.1 Lapsen edun arvioinnissa ja toteuttamisessa merkittäviä puutteita

Lapsen ja vanhempien välisen perhe-elämän viettämiselle Suomessa on käytännössä merkittäviä esteitä silloin, kun jompikumpi vanhemmista ei ole Suomen kansalainen. Valtuutetun huomion ovat herättäneet erityisesti tapaukset, joissa lapsiperheen ulkomaalainen vanhempi saa kielteisen päätöksen oleskelulupa-asiaansa, vaikka yhteistä perhe-elämää on vietetty Suomessa jo useita vuosia. Tapauksissa syntyy usein vaikutelma, että vanhempaa rangaistaan hänen aiemmasta, moi-

tittavaksi katsotusta toiminnastaan. Esimerkiksi vanhemman vuosien takainen ulkomaalaislain säännösten vastainen menettely, kuten aiemmassa prosessissa väärin henkilötietojen antaminen tai vailla oleskeluoikeutta maassa oleminen, on voitu katsoa merkityksellisemmäksi seikaksi kuin 4-vuotiaan suomalaisen lapsen oikeus elää yhdessä vanhempansa kanssa.

Valtuutettu on kiinnittänyt edellä esitetyn kaltaisissa tapauksissa huomiota muun muassa siihen, ettei lapsen etua sovelleta YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen edellyttämällä tavalla. Sopimuksen mukaan valtioiden on taattava, ettei lapsi joudu tahtonsa vastaisesti eroon vanhemmistaan, paitsi kun tähän on lailliset perusteet ja lapsen etu sitä vaatii. Lisäksi sopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.



Ulkomaalaisasioissa lapsen etu näyttäytyykin kriteerinä, joka saa todellista merkitystä vain hyvin harvoin.

Lapsen edun ensisijaisuus tarkoittaa muun muassa sitä, että päätöstä tehtäessä on ensimmäiseksi arvioitava, mikä ratkaisu kyseessä olevassa tapauksessa parhaiten toteuttaisi lapsen etua. Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuksien päätöksistä ei kuitenkaan ole nähtävissä, että tämä lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan mukainen vaatimus toteutuisi oleskelulupa-asioissa. Vakavimmat valtuutetun tietoon tulleet esimerkit ovat koskeneet lapsen vanhemman oleskelulupapäätöksiä, joissa ei arvioida lapsen edun toteutumista lainkaan, ja lapsen omassa päätöksessä todetaan ainoastaan, ettei lapsen etu edellytä oleskeluluvan myöntämistä, koska lapsen huoltajallekaan ei oleskelulupaa ole myönnetty.

Ulkomaalaislaissa on oma lapsen etua koskeva säännöksensä. Lain 6 §:n mukaan päätöksenteossa, joka koskee kahdeksatoista vuotta nuo-

rempaa lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Lisäksi käännytystä ja karkottamista koskevassa kokonaisharkinnassa on lain 146 §:n mukaan erityisesti kiinnitettävä huomiota lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan. Ulkomaalaislain säännöksissä ei siis nimenomaisesti viitata lapsen edun ensisijaisuuteen, eikä toisaalta määritellä tarkemmin sitä, miten lapsen etu tulisi asiassa ottaa huomioon. Ulkomaalaislaki määrittelee lapsen edun siten suppeammin kuin esimerkiksi lastensuojelulaki.

Lapsen edun puutteellinen arviointi ja toteutuminen kävi ilmi myös valtuutetun 2020 julkaisemassa selvityksessä, joka koski kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheenyhdistämispäätöksiä. Selvityksessä läpikäytyissä kielteisissä Maahanmuuttoviraston päätöksissä todettiin, että lapsen etu ei edellytä oleskelulupien myöntämistä. Lapsen etua on arvioitu samalla tavoin usein myös hallinto-oikeuksien päätöksissä. Kuitenkin ulkomaalaislain esitöissä on lapsen edun yksilöllisen tarkastelun osalta nostettu esiin muun muassa se, että päätöksentekijän on ratkaisua tehdessä keskeistä selvittää, mikä ratkaisu juuri tässä tapauksessa on juuri tämän lapsen edun mukainen⁶⁶. Käytännössä, kuten selvityksessä läpikäytyissä päätöksissä, lapsen etu otetaan huomioon kuitenkin rajallisemmin. Ulkomaalaisasioissa lapsen etu näyttäytyykin kriteerinä, joka saa todellista merkitystä vain hyvin harvoin.

Ulkomaalaislakia koskevan hallituksen esityksen mukaan painoarvoa tulisi antaa muun muassa sosiaalityöntekijän arviolle lapsen edun toteutumisesta. Lisäksi YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen edun arvioimisen tulisi suorittaa maahanmuuttoviranomaisista riippumaton viranomainen. Sosiaalityöntekijöiden tai lastensuojeluviranomaisen lausunnoilla ei kuitenkaan valtuutetun havaintojen ja selvityksen aineiston perusteella näytä olevan todellista merkitystä, kun päätöksentekijät arvioivat lapsen etua. Yksin tulleiden lasten katsotaan usein saavan riittävää hoitoa tai tukea Suomessa muilta kuin vanhemmiltaan. Suomessa asuvien perheiden osalta lapsen katsotaan puolestaan saavan riittävää hoitoa ja tukea vain toiselta vanhemmistaan, jolloin lapsen edun ei katsota edellyttävän sitä, että koko perhe ja vanhemmat pysyisivät lapsen kanssa Suomessa.

Suositus:

- Lapsen edun ja oikeuksien on toteuduttava ulkomaalaisasioissakin täysimääräisesti. Ulkomaalaislain lasten oikeuksia koskevia pykälä on kehitettävä vastaamaan lapsen oikeuksien sopimusta ja lastensuojelulakia.

3.1.2 Maahantulosäännösten kiertämissä pykälä rajoittaa lapsen oikeuksia

Yhdenvertaisuusvaltuutetulle on kertynyt mittaavasti havaintoja erityisesti ulkomaalaislain 36.2 §:n vaikutuksesta oleskeluluvan myöntämiseen. Säännöksen mukaan oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos on perusteltua epäillä ulkomaalaisen tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen. Valtuutetun perheenyhdistämistä koskenut selvitys osoitti, että säännöksen nojalla evättiin merkittävässä määrin oikeus perhe-elämän viettämiseen jopa kansainvälistä suojelua saaneilta yksin tulleilta lapsilta⁶⁷.

Suurin osa valtuutetun tietoon tulleista tapauksista, joissa edellä mainittua säännöstä on sovellettu ja oleskelulupa on jätetty myöntämättä, koskee Suomessa vuosina 2015–2016 turvapaikkaa hakeneita henkilöitä. Heille on joko kielteisen päätöksen jälkeen tai turvapaikkaprosessin aikana muodostunut muita siteitä Suomeen, jolloin he ovat hakeneet oleskelulupaa esimerkiksi työn, opiskelun tai perhesiteen perusteella.

Ulkomaalaislain 36.2 §:n soveltamiskynnys vaikuttaa alhaiselta ja säännöstä sovelletaan hyvin erilaisiin tapauksiin. Vuonna 2019 yhdenvertaisuusvaltuutettu lausui korkeimmalle hallinto-oikeudelle karkotusasiassa, joka koski Suomessa kymmenen vuotta asunutta ja hyvin kotoutunutta nuorta afganistanilaista miestä. Maahanmuuttovirasto ja hallinto-oikeus katsoivat asiassa, että mies tulee karkottaa siksi, että hän oli kansalaisuutta hakiessaan kertonut antaneensa Suomeen tullessaan viranomaisille väärän tiedon kotipaikkakunnastaan. Karkotuspäätös perustui maahantulosäännösten kiertämistä koskevaan säännökseen. Valtuutettu katsoi, että Suomeen hyvin kotoutuneen henkilön karkottaminen 10 vuotta

sitten antamansa väärän kotipaikkatiedon vuoksi on kohtuutonta. Lisäksi valtuutettu katsoi, että maahantulosäännösten kiertämistä koskevan pykälän soveltamisen kannalta asia on tärkeä saattaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Korkein hallinto-oikeus ei kuitenkaan ottanut asiaa käsiteltäväkseen, vaan hylkäsi valituslupahakemuksen.



Lapsen ja vanhemman välinen suhde on perhe-elämän ydintä ja tätä kautta myös kyseisen perus- ja ihmisoikeuden ydinaluetta.

Valtuutetun tietoon on tullut myös enenevässä määrin tapauksia, joissa kyseistä säännöstä on sovellettu rajoittaen myös suomalaisten lasten oikeutta perhe-elämään ja molempiin vanhempiinsa. Valtuutettuun on otettu yhteyttä useissa tapauksissa, joissa on ollut kyse lapsen toisen vanhemman käännytyksestä maahantulosäännösten kiertämisen perusteella, vaikka tämä olisi ollut aktiivisesti mukana pienen lapsensa ja puolisonsa elämässä jo usean vuoden ajan. Vanhemman on katsottu esimerkiksi maassa ollessaan toimineen vastoin maassa oleskelua koskevia säännöksiä, kun hän on hakenut usean vuoden aikana oleskelulupaa usealla eri perusteella. Myös esimerkiksi maahan tullessa annettu väärä henkilötieto on voitu katsoa sellaiseksi maahantulosäännösten kiertämistä osoittavaksi toiminnaksi, joka estää luvan myöntämisen suomalaisen lapsen isälle kuusi vuotta maahantulon jälkeen.

Vaikka maahantulosäännösten kiertämistä koskevaa pykälää sovellettaisiin edellä kuvatuin tavoin vanhemman oleskelulupahakemukseen, ei asiaa voida erottaa lapsen edusta ja oikeudesta perhe-elämään. Tapauksissa on käytännössä kyse siitä, että Suomessa asuva lapsi erotetaan tai on vaarassa joutua erotetuksi vanhemmastaan, vaikka vanhempi ei olisi syylistynyt rikolliseen toimintaan, eikä olisi vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Vastaavissa tilanteissa esimerkiksi monet muut EU-maat kunnioittavat

lapsen oikeuksia ja oikeutta perhe-elämään Suomea paremmin.

Valtuutettu antoi perheenyhdistämistä koskevien selvityksensä pohjalta suosituksen maahantulosäännösten kiertämistä koskevan säännöksen muuttamisesta. Säännöksen tulisi selkeämmin täyttää perustuslain asettamat vaatimukset lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta sekä perhe-elämän suojasta. Selvitys osoitti, että säännös voi rajoittaa nykyisessä muodossaan merkittävästi kansainvälistä suojelua saaneiden lasten oikeuksia. Valtuutetun havainnot ovat osoittaneet, että säännös rajoittaa samalla tavoin myös suomalaisten lasten oikeutta elää yhdessä vanhempiensa kanssa. Valtuutettu katsoo, että säännöksen soveltamisalaa tulee rajata etenkin perhesideasioissa, mutta myös muiden oleskelulupaperusteiden kohdalla.

Korkein hallinto-oikeus katsoi kesällä 2020 kahdessa vuosikirjapäätöksessään⁶⁸, että maahanmuuton hallintaan liittyvää yleistä etua voidaan tietyissä tapauksissa pitää hakijan ulkomalaislain 36.2 §:n vastaisen menettelyn vuoksi niin painavana, että perhe-elämän suojan on kokonaisharkinnassa väistyttävä. Päätöksissä ei kuitenkaan ollut kyse lapsiperheistä, vaan puolisoiden välisestä perhe-elämästä.

Korkeimman hallinto-oikeuden edellä mainitut päätökset ovat äänestyspäätöksiä. Tämä osaltaan puoltaa valtuutetun näkemystä lainkohdan epätäsmällisyydestä ja suositusta siitä, että säännöstä tulisi rajata siten, että erityisesti perhe-elämän suoja toteutuisi nykyistä paremmin. Valtuutettu pitää lisäksi huolestuttavana havaintojaan siitä, että säännöstä on viime vuosina sovellettu enenevässä määrin myös muissa oleskelulupa-asioissa.

Sisäministeriö selvitti 15.7.2020 asetetussa hankkeessa perheenyhdistämiseen liittyviä ongelmia ja arvioi mahdollisia säädösmuutostarpeita erityisesti yhdenvertaisuusvaltuutetun julkaiseman selvityksen suositusten pohjalta. Hankkeen pohjalta annetussa lakiesityksessä ei kuitenkaan olla rajaamassa 36.2 §:n soveltamista muutoin kuin kansainvälistä suojelua saaneiden yksin tulleiden alaikäisten kohdalla. Valtuutettu katsoo edellä esitetty huomioiden, että tämä on riittämätöntä lapsen edun ja perhe-elämän suojan turvaamiseksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että ny-

kyinen soveltamiskäytäntö, jossa lapsi voidaan erottaa vanhemmastaan ulkomaalaislain 36.2 §:n nojalla on myös perustuslain näkökulmasta ongelmallinen. Lapsen ja vanhemman välinen suhde on perhe-elämän ydintä ja tätä kautta myös kyseisen perus- ja ihmisoikeuden ydinaluetta. Valtuutettu pitää kyseenalaisena sitä, täyttääkö lapsen edun ja perhe-elämän rajoittaminen kyseessä olevalla säännöksellä perusoikeuksien rajoittamiselle asetettuja kriteerejä. Kielteisten päätösten lopputulos, jossa lapsi erotetaan vanhemmastaan ja estetään perhe-elämän viettäminen, on ristiriidassa perustuslaista ja YK:n lapsen oikeuksien so-
pimuksesta ilmenevien lasten oikeuksien kanssa.

Valtuutetun lausunto korkeimmalle hallinto-oikeudelle

Valtuutettu lausui korkeimmalle hallinto-oikeudelle syksyllä 2021 tapauksessa, jossa oli kyse suomalaisen aviopuolisosta ja pienen lapsen isästä ja huoltajasta. Miehen katsottiin ensinnäkin kiertäneen maahantulosäännöksiä antaessaan maahan tullessaan vääriä tietoja henkilöllisyydestään. Miehen katsottiin myös vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta hänen saamansa sakkotuomion perusteella. Valtuutetun tutustuttua tapauksen yksityiskohtiin näyttäytyi selvänä, ettei saatavilla olleiden tietojen perusteella ollut syytä olettaa miehen vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta. Valtuutettu katsoi myös, ettei hänen toimintansa osoittanut laissa tarkoitettua maahantulosäännösten kiertämisen tarkoitusta. Joka tapauksessa suomalaisten lasten oikeus elää yhdessä molempien vanhempiensa kanssa, sekä aviopuolisoiden oikeus perhe-elämään, olisi tullut katsoa käännättämistä koskevassa harkinnassa painavammiksi perusteiksi, kuin isän useiden vuosien takaiset moitittavaksi katsottavat teot. Valtuutetun lausunosta huolimatta korkein hallinto-oikeus ei myöntänyt asiassa valituslupaa ja perheenisä käännytettiin kansallisvaltioonsa EU:n ulkopuolelle.

Suositus:

- Ulkomaalaislain 36.2 §:n soveltamisalaa on rajattava sekä perhesideasioissa, että muiden oleskelulupaperusteiden kohdalla. Säännöksen soveltaminen ei saa johtaa lapsen edun vastaisiin ratkaisuihin, eikä etenkin lapsen erottamiseen vanhemmastaan.

3.2 Paperittomuus – esteet oleskelun virallistamisen tiellä

Osa Suomessa asuvista vailla oleskelulupaa olevista ulkomaalaisista ihmisistä on ajautunut tilanteeseen, jossa heillä on heikot mahdollisuudet virallistaa oleskelunsa Suomessa. Tilanteeseen ovat vaikuttaneet erityisesti vuosina 2015–2016 voimaantulleet lainmuutokset, joilla muun muassa poistettiin humanitaarisista syistä myönnettävä oleskelupa laista ja kiristettiin tilapäisen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä tilanteissa, joissa maastapoistaminen ei ole viranomaistoimin mahdollista.

Merkittäviä lainmuutoksia olivat myös muun muassa turvapaikanhakijoille myönnettävän oikeusavun supistaminen ja vastaanottopalvelujen saannin keston rajaaminen. Hakijoiden näkökulmasta tilannetta vaikeutti lisäksi samoihin aikoihin tapahtunut lainsoveltamisen tiukkeneminen, joka osoitettiin muun muassa yhdenvertaisuusvaltuutetun yhdessä Turun yliopistojen kanssa tekemässä selvityksessä⁶⁹. Useissa selvityksissä on lisäksi todettu, ettei monen vuosina 2015–2016 turvapaikkahakemuksensa jättäneen henkilön oikeusturva toteutunut riittävällä tavalla.

Turvapaikanhakijan työnteko-oikeus ja tietyissä tilanteissa vastaanottopalvelujen lakkaaminen sidottiin lainmuutoksilla käännätyspäätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen. Tästä on seurannut monia ongelmia hakijoille ja esimerkiksi heidän työnantajilleen, sillä itse täytäntöönpanokelpoisuuteen liittyvät säännökset ovat osin monitulkintaisia ja epäselviä. Vastaanottopalvelut saattavat saman prosessin aikana päättyä ja alkaa uudestaan, ja

työnteko-oikeuden keston liittyä epäselvyyksiä. Kääntäytymispäätöksen täytäntöönpantavuuden ajankohtaan liittyviä ongelmia käydään tarkemmin lävitse luvussa 3.5.

Käytäntö on osoittanut, että turvapaikkaprosessissa olleiden puutteiden korjaaminen jälkikäteen on hyvin vaikeaa. Kesällä 2019 tehdyn lainmuutoksen seurauksena myös uusintahakemusten tutkittavaksi ottamisen kynnyksiä nostettiin. Tämä on entisestään vaikeuttanut ensimmäisessä prosessissa olleiden puutteiden tunnistamista uusintahakemusta arvioitaessa. Esimerkiksi turvapaikanhakijan haavoittuva asema, kuten kidutuksen tai ihmiskaupan uhriksi joutuminen tai vammaisuus, on voinut jäädä tunnistamatta ensimmäisessä prosessissa, jolloin hakija ei ole saanut tarvittavaa tukea koko prosessiin. Tällaisia ihmisiä päätyi edelleen avun piiriin kunnan tai kolmannen sektorin paperittomien kanssa tehtävässä työssä.

Erityisesti vuosien 2015–2016 turvapaikkamennettelyssä olleista ongelmista kärsineiden joukossa on siis paljon myös haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä. Toisaalta turvapaikkaprosessi ei vielääkään toimi kaikilta osiltaan kuten pitäisi. Pahimmillaan vuonna 2015 Suomeen tulleet odottavat yhä edelleen ensimmäistä lainvoimaista päätöstään turvapaikkahakemukseensa.

Maahanmuuttovirasto arvioi syksyllä 2021, että Suomessa on noin 3000 vuonna 2016 tai aiemmin turvapaikkaa hakenutta ihmistä, jotka ovat joko edelleen turvapaikkaprosessissa tai paperittomina vastaanottopalvelujen ulkopuolella. Tässä luvussa käsitellään valtuutetun havaintoja oleskelun virallistamisen esteistä ja ongelmista, jotka edelleen heikentävät erityisesti 2015–2016 Suomeen turvapaikanhakijoina tulleiden asemaa.

3.2.1 Esteet oleskelun virallistamisen tiellä

Lainsäädännön ja ratkaisukäytännön kiristyminen on johtanut siihen, että voimassa olevaa lainsäädäntöä soveltamalla yhä useampi saa kielteisen oleskelulupapäätöksen myös silloin kun kotoutuminen on alkanut hyvin ja henkilö on opiskellut itselleen ammatin tai saanut työpaikan. Monet kielteisen päätöksen saaneista ovat eläneet Suomessa nuhteettomasti noudattaen yhteiskunnan sääntöjä, he puhuvat hyvää suomen kieltä ja heillä on täällä myös perhettä ja ystäviä. Kielteisiä päätöksiä on

valtuutetun tietoon tulleissa tapauksissa annettu esimerkiksi lähes kymmenen vuotta Suomessa asuneelle, täällä opiskelleelle ja työssä käyneelle nuorelle afganistanilaiselle miehelle, nuorelle somalialaiselle naiselle, joka oli valmistumassa lähihoitajaksi ja työssä käyneelle irakilaiselle miehelle, jolla on suomalainen puoliso ja pieni lapsi.

Ulkomaalaisen maahantulosta ja oleskelusta Suomessa säädetään ulkomaalaislaissa, jossa on määritelty pääosa niistä perusteista, joilla oleskelulupa ulkomaalaiselle voidaan myöntää. Kunkin oleskelulupaperusteen – esimerkiksi kansainvälinen suojelu, työ, opiskelu tai perheside – kohdalla on laissa säädetty myös erityisistä edellytyksistä, jotka asiassa tulee täyttyä.

Oleskelulupaa hakevan asiassa tulee täyttyä jonkun tietyn oleskelulupatyypin edellytykset, jotta luvan saaminen on mahdollista. Tämä tarkoittaa sitä, että vaikka esimerkiksi Afganistanista kotoisin oleva hakija puhuisi suomea, hänellä olisi Suomessa perheenjäseniä ja työ- ja opiskelupaikka, hänelle ei myönnetä oleskelulupaa, mikäli yhdenkään tapaukseen sopivan yksittäisen lupatyypin edellytykset eivät täyty.

Oleskelulupatyyppejä koskevien edellytystenköön täyttäminen ei riitä

Pelkästään tietyn oleskelulupatyypin vaatimusten täyttäminen ei riitä, vaan ulkomaalaislaissa on asetettu myös muita edellytyksiä luvan saamiseksi. Oleskeluluvan saaminen edellyttää yleensä, että ulkomaalaisen henkilön toimeentulo on turvattu ja että hänellä on hallussaan voimassaoleva matkustusasiakirja. Esimerkiksi Suomessa asuvan lapsen oikeus molempiin vanhempiinsa voi jäädä toteutumatta siitä syystä, että vanhempien tulot katsotaan liian pieniksi.

Myös matkustusasiakirjavaatimus on tosi-asiassa voinut muodostua ylitsepääsemättömäksi esteeksi Suomessa jo oleskelevalle hakijalle. Monilla mailla ei ole lähetystä Suomessa, mikä lisäksi matkustusasiakirjan saanti lähetystön kautta ilman henkilöllisyyttä osoittavia asiakirjoja on usein mahdotonta. Tämän lisäksi tietyistä epävakaisista maista voi ylipäätään olla vaikeaa saada matkustusasiakirjaa ja Somalian valtion myöntämiä matkustusasiakirjoja puolestaan ei pidetä Suomessa luotettavina. Tämänhetkinen oikeustila tarkoittaa muun muassa sitä, että somalialainen

henkilö ei voi lähtökohtaisesti saada oleskelulupaa Suomeen esimerkiksi työn tai opiskelun perusteella.

Ulkomaalaislaissa on lisäksi erillinen pykälä (36 §) yleisistä edellytyksistä oleskeluluvan myöntämiseksi. Lainkohdan mukaan oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä muun muassa silloin, jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta. Pykälä sisältää myös jo edellä käsitellyn säännöksen maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertämisestä. Ulkomaalaislain 36 § näyttää lähinnä tarjoavan keinon lainsoveltajalle ehkäistä rikollisuutta, mutta käytännössä pelkkä maahan tullessa annettu väärä tieto kotipaikkakunnasta voi myöhemmin johtaa kielteiseen päätökseen. Toisaalta sakkorangaistuksen saaminen rikoksesta, jolla ei ole aiheutettu vaaraa muille ihmisille eikä tavoiteltu taloudellista hyötyä, on voitu katsoa esteeksi myöntää oleskelulupa Suomeen täysin kotoutuneelle työssäkäyvälle lapsiperheen isälle. Myös se, että hakee useamman kerran kansainvälistä suojelua tai oleskelulupaa, voidaan katsoa hakijan vahingoksi ja jättää oleskelulupa myöntämättä, vaikka kaikki edellytykset esimerkiksi työlupaa saamiseksi lopulta täyttyisivätkin.

3.2.2 Lain tulisi mahdollistaa paremmin hakijan tilanteen huomioiminen

Edellä esitettyjen esimerkkien valossa näyttää siltä, että laki jättää lainsoveltajalle laajan harkintavallan oleskeluluvan epäämiseksi, mutta ei anna tehokkaita työkaluja soveltaa lakia hakijamyönteisellä tavalla. Ulkomaalaislaissa on kuitenkin myös säännös, joka näyttää tarjoavan mahdollisuuden madaltaa oleskelun laillistamisen esteitä. Oleskelulupa voidaan myöntää 52 §:n mukaan yksilöllisistä inhimillisistä syistä ”jos oleskeluluvan epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta hänen terveydentilansa, Suomeen syntyneiden siteiden tai muun yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi, kun erityisesti otetaan huomioon olosuhteet, joihin hän joutuisi kotimaassaan, tai hänen haavoittuva asemansa”.

Soveltamiskäytännössä kynnys luvan myöntämiseksi kyseessä olevalla perusteella on kuitenkin noussut hyvin korkeaksi. Toisin kuin lainkohdan sanamuoto antaisi kenties olettaa, oleskelua on lähes mahdotonta saada laillistetuksi esimer-

kiksi Suomeen syntyneiden siteiden, kuten työn, perhesiteiden tai opiskelun, perusteella.

Ulkomaalaislaissa on myös useita muita säännöksiä, joita muokkaamalla voitaisiin paremmin varmistaa se, että oleskelulupa voidaan myöntää silloin kun se on sekä yksilön, että yhteiskunnan näkökulmasta järkevää. Esimerkiksi matkustusasiakirjavaatimusta ja muukalaispassin myöntämistä koskevia säännöksiä muuttamalla voitaisiin pitää huolta siitä, ettei esimerkiksi työoleskeluluvan saanti jää pelkästään hakijan kansallisuudesta kiinni (35 §, 134 §). Oleskelulupaprosesseja sujuvoitaisi ja inhimillistäisi myös se, että laissa olisi tarkemmin rajattu se, minkälaista toimintaa ulkomaalaisen kohdalla ylipäätään pidetään moitittavana (36 §).

On kaikkien etu, että vailla oleskeluoikeutta maassa oleva henkilö pyrkii virallistamaan asemansa hakemalla oleskelulupaa. Hakemusta poliisille jättäessään tällainen henkilö saattaa kuitenkin samalla syyllistyä ulkomaalaislain 185 §:n mukaiseen ulkomaalaisrikkomukseen, jolloin poliisi voi määrätä hänelle sakkoja siltä ajalta, kun hän on ollut maassa ilman oleskeluoikeutta. Lainsoveltamiskäytännössä suhtaudutaan muutoinkin kielteisesti hakijan yrityksiin virallistaa oleskeluaan kielteisen turvapaikka- tai oleskelulupapäätöksen jälkeen (36.2 §).

Henkilön asuessa samassa maassa usean vuoden ajan on luonnollista, että hänelle muodostuu kyseiseen maahan siteitä. Näissä tilanteissa lain tulisi ennen kaikkea mahdollistaa oleskelun virallistaminen, ei rakentaa sen tielle esteitä.



On kaikkien etu, että vailla oleskeluoikeutta maassa oleva henkilö pyrkii virallistamaan asemansa hakemalla oleskelulupaa.

Suosituksset:

- Ulkomaalaislain on mahdollistettava hakijan kokonaistilanteen huomioon ottaminen nykyistä paremmin. Hakijan yrityksiä virallistaa oleskelunsa ei tulisi pitää moitittavana toimintana.
- Turvapaikanhakijan työnteko-oikeutta koskevia säännöksiä on yksinkertaistettava. Työnteon jatkuminen maastapoistamiseen asti turvaisi sekä hakijan, että työnantajan oikeudet.
- Suomeen ennen vuotta 2017 saapuneiden ja täällä edelleen vailla oleskelulupaa olevien oleskelu tulisi virallistaa erillislailla.

Valtuutetun lausunto korkeimmalle hallinto-oikeudelle

Valtuutettu lausui vuonna 2019 korkeimmalle hallinto-oikeudelle asiassa, jossa oli kyse Suomeen alaikäisenä tulleesta afganistanilaisesta, joka oli saanut oleskeluluvan yksilöllisestä inhimillisestä syystä. Jatko-oleskeluluvan edellytykset 52 §:n perusteella eivät korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kuitenkaan täyttyneet, vaikka hakija oli aikuistunut Suomessa ja kotoutunut tänne erinomaisesti. Hän ei ollut syyllistynyt rikoksiin, hän puhui suomea, opiskeli ammattiin eikä hänellä ollut kotimaassaan Afganistanissa minkäänlaista sosiaalista verkostoa.

3.3 Ulkoministeriön ja Suomen edustustojen rooli perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaajana

Maahantuloon liittyvissä asioissa Maahanmuuttoviraston lisäksi erityisesti ulkoministeriöllä ja sen alaisuudessa toimivilla edustustoilla on merkittävä rooli. Edustustot vastaavat esimerkiksi viisumi-asioista ja oleskelulupaprosessiin liittyvän tunnistautumisen järjestämisestä. Joissain tapauksissa merkityksellisintä Suomeen tulevalle voi olla se, missä ja millä ehdoin hän voi Suomen edustustossa asioida.

Suomeen muutetaan ulkomailta useimmiten perheen perässä. Suomen edustustojen toiminnalla ja konsulipalvelujen järjestämiseen liittyvillä ratkaisuilla on merkittävä vaikutus etenkin haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten perus- ja ihmisoikeuksille, kuten lapsen oikeuksien ja perhe-elämän suojan toteutumiselle.

3.3.1 Koronapandemia kärjisti pitkään tiedossa olleita ongelmia

Ulkomaan edustustojen rooli viisumi- ja oleskelulupaprosessissa korostui koronapandemian myötä. Ulkoministeriön asettamien rajoitusten johdosta viisumihakemuksia ei käsitelty, eikä edustustoissa voinut käydä tunnistautumassa oleskelulupahakemuksen vireille saattamiseksi. Tästä seurasi, että etenkin perheet, joiden jäseniä asui pandemian alettua eri maissa, joutuivat heikkoon asemaan. Monilta estyi mahdollisuus viettää tosiasiallista perhe-elämää puolison tai lasten kanssa hyvin pitkäksi aikaa. Jotkut odottavat edelleen mahdollisuutta asioida edustustossa saadakseen edes hakemuksensa käsittelyyn ja päästäkseen perheensä luokse.

Perustuslaki ja Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet edellyttävät aina yksilöllistä harkintaa, kun tehdään ratkaisuja, jotka voivat rajoittaa yksilön perhe-elämän suojaa. Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan kaikissa hallintoviranomaisten lasta koskevista toiminnoista on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lisäksi sopimus velvoittaa muun muassa käsittelemään lapsen asian myönteisesti, kiireellisesti ja humanisti.

Vaikka etenkin pandemian alkuvaiheessa toi-

menpiteet edustustojen osalta olivat ymmärrettäviä, valtuutettu pitää pitkäaikaisia rajoituksia hyvin ongelmallisina hakijoiden oikeuksien kannalta. Hakijoilla ei ole ollut mahdollisuutta saada hakemusasioitaan edes vireille. Rajoituksia on sovellettu joustamattomasti ottamatta huomioon esimerkiksi hakijan haavoittuvaa asemaa. Ulkoministeriöllä ja edustustoilla on velvollisuus myös poikkeusoloissa turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen sekä noudattaa perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatetta.

Pandemia-aikana esiintyneet tilanteet viisumi- ja oleskelulupaprosesseissa eivät olleet kaikilta osin uusia. Edustustojen kanssa asiointiin on liittynyt hakijan näkökulmasta merkittäviä haasteita myös ennen pandemiaa. Valtuutettu on pitänyt esillä näitä haasteita esimerkiksi perheenyhdistämistä koskeneessa kannanotossaan jo vuonna 2018. Muun muassa näitä ongelmia käsitellään tarkemmin seuraavassa kappaleessa.

3.3.2 Haavoittuvassa asemassa olevien oikeuksien turvaamisessa puutteita

Ulkomailta haetun oleskeluluvan saamisen esteenä on monia juridisia, hallinnollisia ja käytännön ongelmia, kuten lyhyet hakemusten määräajat, tiukat todistus- ja asiakirjavaatimukset, tulorajat sekä esteet, jotka liittyvät lähtömaan ja toimivaltaisten edustustojen sijaintiin. Hakemusmaksun lisäksi kaikesta edellä mainitusta voi myös aiheutua jopa usean tuhannen euron taloudelliset kulut hakijoille. Ongelmat näkyvät useina valtuutetulle osoitettuna yhteydenottoina etenkin perheenyhdistämisasiossa.

Suomessa perheenyhdistämishakemuksen voi jättää vain ulkomailta oleskeleva hakija. Vaikka hakemuksen voi tehdä myös sähköisesti, hakijoiden on joka tapauksessa käytävä henkilökohtaisesti tunnistautumassa Suomen edustustossa. Matkustusasiakirjan lisäksi on usein hankittava ja esitettävä myös erinäinen määrä laillistettuja dokumentteja perhesiteeseen liittyen, samoin kuin laillisesta oleskelusta edustustomaassa. Edellä esiin tuotujen ongelmien lisäksi haasteita on usein viestinnässä sekä edustustojen että yrityksen kanssa, joille prosessin hoitaminen on joissain tapauksissa ulkoistettu.

Valtuutetulle tietoon tulleet tapaukset edustavat maantieteellisesti ja kansalaisuuksiltaan

laajaa joukkoa. Joissain tapauksissa perheenkokoajana on korkeasti koulutettu suomalainen, joissain Suomesta kansainvälistä suojelua saanut luku- ja kirjoitustaidoton henkilö. Epätietoisuus erilaisista vaatimuksista ja ehdoista yhdistää kuitenkin edustustojen kanssa asioivia riippumatta heidän taustoistaan ja mahdollisuuksistaan selvittää oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan.

Lähtömaan sijainnista riippuu se, kuinka suureksi haasteeksi itse matka edustustoon muodostuu. Suomen edustustoverkosto on suhteellisen harva ja kaikki edustustot eivät käsittele oleskelulupa- ja viisumiasioita. Toimivaltaisista edustustoista säädetään maakohtaisesti valtioneuvoston asetuksella. Tämä johtaa siihen, että monet perheenyhdistämistä hakevat joutuvat matkustamaan kauas asioidakseen toimivaltaisessa edustustossa, usein ulkomaille jopa tuhansien kilometrien päähän. Pelkkä ajan varaaminen edustustoon ja sinne matkustaminen voi siis joskus koitua ylittämättömäksi esteeksi prosessissa.

Myöskään pelkkä toimivaltaiseen edustustoon pääseminen ei riitä, vaan ulkomaalaislain 60 §:n mukaan oleskeluluvan hakijan on oleskeltava laillisesti siinä maassa, jossa hakemus jätetään. Tämä edellyttää usein viisumia, jota voi joskus olla mahdotonta saada. Erittymisen ongelmallisia tilanteet ovat haavoittuvassa asemassa oleville hakijoille. Esimerkiksi kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheenjäsenet ovat usein myös itse kansainvälisen suojelun tarpeessa suhteessa kotimaahansa. Ulkomaille matkustaminen voi itsessään olla heille hyvin riskialtista ja heillä voi muun muassa olla vaikeuksia matkustusasiakirjojen hankkimisessa. Matkustusasiakirjan hankkiminen sekä kotimaansa rajan ylittäminen voi olla vaarallista etenkin Suomesta turvapaikan saaneen perheenjäsenille. Ulkoministeriö soveltaa ”laillisen oleskelun vaatimusta” ehdottomasti, jolloin se voi estää pakolaisen perheenjäsenten turvaan ja perheenjäsenensä luokse pääsemisen. Usein kyseessä on perheenäiti lapsineen.

3.3.3 Esteitä oikeuksien toteutumisessa

Pitkään epävakana pysyneen Afganistanin tilanne muuttui kesällä 2021 nopeasti pahempaan, ja muiden maiden joukossa Suomi lopulta evakuoimaan hädänalaisessa asemassa olleita henkilöitä. Myös yhdenvertaisuusvaltuutettu otti kan-

taa Suomessa asuvien perheenjäsenten tilanteen huomioon ottamiseksi lähettämällä kirjeen ministeri Ohisalolle ja ministeri Haavistolle⁷⁰. Afganistanin operaatio osoitti, että yhteisen tahtotilan löytyessä löytyy myös ratkaisuja, joilla perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen on mahdollista turvata.

Etenkin nyt tiedossa olevaa taustaa vasten on kuitenkin muistettava, että Suomi palautti kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneita afganistanilaisia kansallisvaltioonsa vielä samana kesänä, eikä sallinut afganistanilaisten perheenyhdistämistä hakevien asioida Suomen Kabuln edustustossa. Tästä ei poikettu edes 2020 keväällä tai kesällä koronapandemian aikana valtioiden rajojen kiinni ollessa, vaan Suomesta turvapaikan saaneiden afganistanilaisten perheenjäsenten vaadittiin korona-aikanakin matkustavan Intiaan tunnistaustuakseen.

Valtuutettu sai jälleen vuoden 2021 loppua kohden nopeasti enenevässä määrin yhteydenottoja Suomessa asuvia afganistanilaisia ja heidän perheitään koskien. Afganistanilaisille myönnettiin syksyllä 2021 mahdollisuus asioida perheenyhdistämisasioida Teheranin edustustossa poikkeusluvalla. Poikkeuslupan saamiseksi hakijoilla tuli käytännössä olla sekä viisumi, että meno-paluulentoliput Afganistanista Iraniin. Viisumin saaminen ja Iraniin asti pääseminen ei kuitenkaan riittänyt. Esimerkiksi syksyllä 2021 valtuutetun saaman yhteydenoton mukaan Teheranissa olleelle perheelle ei voitu varata aikaan tunnistautumiseen edustustossa, sillä hakijoilta edellytettiin englannin kielen taitoa. Ulkoministeriön maahantuloasiainyksikön mukaan läsnäolotulkkauksista ei ollut mahdollista järjestää terveysturvallisesti. Toisaalta puhelintulkkauksista ei voitu ulkoministeriön mukaan hyväksyä ennen kuin siihen olisi sopiva järjestelmä käytössä.

Joulukuun alussa tilanne muuttui jälleen siten, että afganistanilaisten asiointi Teheranissa mahdollistettiin tasavallan presidentin asetuksella UM/2021/203, ilman poikkeuslupaa. Tämän jälkeen valtuutetulle tulleissa yhteydenotoissa oli kyse siitä, että monet perheet olivat ensin syksyllä 2021 toimineet ulkoministeriön poikkeuslupamennettelyä koskevan ohjeistuksen mukaisesti. Saatuaan poikkeuslupan edellytyksenä olleen Iranin viisumin, jonka edellytyksenä on ollut matkalip-

pujen hankinta, perheet ovatkin saaneet joulukuussa tiedon, että uuden asetuksen vuoksi poikkeuslupamennettely on lakkautettu ja heidän ei ole mahdollista saada ajanvarauksia Teheranin edustustoon ennen helmikuuta 2022. Tällöin heidän jo saamansa viisumit eivät enää olleet voimassa.

Valtuutetun saamista yhteydenotoissa perheenyhdistämisen hakijoina kerrottiin olevan pääosin naisia ja lapsia, joista monia uhkasi paluu Afganistaniin ilman, että he olisivat saaneet perheenyhdistämishakemustaan edelleenkaan vireille. Valtuutettu antoi asiassa kannanoton, jossa valtuutettu katsoi, että Suomen viranomaisten oli välittömästi ryhdyttävä toimenpiteisiin muun muassa yhdenvertaisuuslain 5 §:n ja perustuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla⁷¹. Kun afganistanilaisten on erityisen vaikeaa saada oikeus perhe-elämään toteutumaan muun muassa Suomen hallinnollisten käytäntöjen vuoksi, valtuutettu katsoi olevan yhdenvertaisuuden edistämismennettelynkin edellyttämää, että Teheranissa jo olleiden hakijoiden Suomessa olevien perheenjäsenten oikeus perhe-elämään turvataan pikaisilla toimenpiteillä.

Valtuutetun myöhemmin saamien tietojen mukaan osa Teheraniin päässeistä Suomessa asuvien perheenjäsenistä sai asiansa nopeasti käsittelyyn. Osa kuitenkin joutui palaamaan Afganistaniin viisumeiden päätyttyä.

Perheenkokoajat ja hakijat kertoivat viesteissään myös siitä, etteivät edustustot aina edes vastaa heille osoitettuihin tiedusteluihin. Edustuston toiminnalla on perheenyhdistämistä koskeissa asioissa merkitystä usein haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten, muun muassa lasten, perustavaa laatua olevien oikeuksien toteutumiselle. Valtuutettu pitää ehdottoman tärkeänä, että edustustoissa parannetaan hyvän hallinnon mukaisia toimintatapoja ja täytetään paremmin myös viranomaisen neuvontavelvollisuuden virkatyölle asettamat vaatimukset.

Valtuutettu katsoo, että muun muassa perustuslaki, lapsen oikeuksien sopimus ja perheenyhdistämisdirektiivi edellyttävät ratkaisuja, joilla mahdollistetaan pakolaistaustaisten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden asiointi siinä lähetystössä, jossa se on heille tosiasiallisesti mahdollista.

Suosituksset:

- Ulkomaalaislain 60 § on muutettava siten, että pykälä tai sen tulkinta ei aiheuta esteitä perhe-elämän kunnioittamiselle ja lasten oikeuksien toteutumiselle.
- On selvitettävä, miten viranomaisen neuvontavelvollisuus oleskelulupa-asioissa järjestetään perustuslain 22 §:n velvoitteiden mukaisesti. Niin Suomessa kuin ulkomaillakin olevan hakijan on saatava viranomaiselta tarvittavaa neuvontaa prosessiinsa.

3.4 Maastapoistamisen valvonnan ytimessä perus- ja ihmisoikeudet

3.4.1 Yhdenvertaisuusvaltuutettu maastapoistamisen täytäntöönpanon valvojana

Yhdenvertaisuusvaltuutetun yhtenä tehtävänä on ulkomaalaislain mukaan valvoa ulkopuolisena ja riippumattomana viranomaisena maastapoistamisen täytäntöönpanoa. Paluudirektiivi edellyttää, että jäsenvaltiot säätävät tehokkaasta järjestelmästä palautusten valvomiseksi.

Lain mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetulla on toimivalta valvoa kaikkien maastapoistamisten täytäntöönpanoa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on kohdentanut valvontaa resurssiensa puitteissa erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden palautuksiin. Lisäksi valvonnan kohteeksi valitaan palautuksia, jotka kohdistuvat haastaviin kohdemaihin, kuten esimerkiksi Irakiin ja Somaliaan, joiden viranomaiset rajoittavat tai sääntelevät kansalaistensa vastaanottamista, ja joissa on huono turvallisuustilanne, sekä paljon raportoituja ihmisoikeusloukkauksia. Valvontaa pyritään kohdistamaan myös palautuksiin, joissa on kohonnut voimankäytön riski.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontatyön ydin on arvioida palautusten täytäntöönpanoa perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Perusoikeudet määrittelevät vähimmäistason, jolla varmistetaan, että



Yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontatyön ydin on arvioida palautusten täytäntöönpanoa perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta.

jokaista henkilöä kohdellaan ihmisarvoa kunnioittaen. Euroopan neuvoston Kidutuksen vastainen komitea (CPT) on todennut maastapoistamisten täytäntöönpanon olevan erityisen riskialtis tilanne perus- ja ihmisoikeusloukkauksille. Julkisen vallan on perustuslain mukaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä velvoite koskee myös maastapoistamisen täytäntöönpanoa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun palautusten valvonnan toimintaympäristö on laajentunut eurooppalaisen raja- ja merivartiovirastoa (Frontex) koskevan asetuksen tultua voimaan. Asetus edellyttää, että jäsenvaltio nimeää palautusten valvoja Frontexin valvoajareserviin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu sai tätä tehtävää varten kaksi uutta maastapoistamisen valvojan virkaa vuonna 2021. Uuden veloitteen myötä Euroopan raja- ja merivartioviraston käyttöön nimetyt valvojat valvovat myös muiden Euroopan jäsenvaltioiden viranomaisten tekemiä palautuksia ilman, että niillä olisi mitään liityntää Suomen viranomaisten toimiin. Ulkomaalaislain 152 b §:ään lisättiin toinen momentti, jonka mukaan yhdenvertaisuusvaltuutettu vastaa osallistumisesta raja- ja merivartiotoasetuksen 51 artiklan mukaiseen pakkotoimin tapahtuvan palauttamisen valvojien reserviin. Tähän veloitteeseen liittyvää valvontatoimintaa on käynnistetty vuoden 2021 aikana yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston maastapoistamisen täytäntöönpanon valvonnassa.



Maastapoistamisen valvonnassa on havaittu, että käytännöt vaihtelevat, eivätkä palautettavien oikeudet aina toteudu.

3.4.2 Yhdenvertaisuusvaltuutetun havainnot palautuksista

Perusoikeusmyönteiset toimintatavat kehittyneet, mutta palautettavien oikeudet eivät aina toteudu maastapoistamisen käytännöissä

Vuosien 2014–2021 aikana yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoi 212 maastapoistamisen täytäntöönpano-operaatiota. Vuositasolla valvontojen määrä vaihteli. Ensimmäisenä vuonna 2014 niitä tehtiin 7 ja määrällisesti eniten valvontoja tehtiin vuonna 2018, jolloin valtuutetun toimistossa oli myös enemmän henkilöstöä tekemässä valvontaa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteutti Euroopan sisäasioiden rahaston (AMIF) rahoittaman hankkeen, jonka loppuraportissa on selvitetty tarkemmin valvonnan havainnot vuosien 2014–2019 aikana⁷². Yhdenvertaisuusvaltuutetun havaintojen mukaan palautuksissa monet käytännöt ovat kehittyneet perusoikeuksia paremmin huomioon ottaen suuntaan. Perusoikeusmyönteiset toimintatavat ja niiden kehittäminen vaativat kuitenkin edelleen jatkuvaa seuranta, huomiota ja koulutusta.

Maastapoistamisen valvonnassa on havaittu, että käytännöt vaihtelevat, eivätkä palautettavien oikeudet aina toteudu. Palautuksissa nousevat perusoikeuskysymykset liittyvät esimerkiksi poliisin voimankäyttöön, haavoittuvan aseman tunnistamiseen, tulkkaukseen ja oikeusturvaan. Kyseessä on hyvin perustavanlaatuiset oikeudet kuten palautettavan fyysisen koskemattomuuden, hengen ja terveyden suojaaminen sekä sen varmistaminen, ettei Suomi loukkaa palautuskieltoa.

Poliisille antamiinsa kirjallisiin palautteisiin valvojat kirjaavat sekä hyviä käytäntöjä että seikkoja, joista on huomautettavaa. Valtuutettu on viime vuosien aikana kiinnittänyt palautteissaan huomiota erityisesti poliisin voimankäyttöön, tulkkaukseen, haavoittuvuuden tunnistamiseen, matka-ajankohdasta ilmoittamiseen, palautettavan yhteydenpitomahdollisuuteen, palautettavien oikeusturvakysymyksiin ja viranomaisien väliseen tiedonsiirtoon ja tiedonkulkuun.

Maastapoistamisen valvojat ovat havainneet valvontatyössään paljon hyviä käytäntöjä, jotka edistävät perus- ja ihmisoikeusmyönteisyyttä palautuksissa. Osa näistä käytännöistä näyttää olevan pitkälti vakiintuneita menettelytapoja poliisin

toiminnassa, kun taas osassa on kyse käytännöistä, joissa menettelytavat poliisin toiminnassa ovat valvojen havaintojen mukaan vaihdelleet. Hyvät käytännöt voivat ehkäistä myös palautuksiin toisinaan liittyvää vastustamista, jolloin voimankäytön riski vähenee ja myös palaamaan haluton henkilö voi kokea tulevansa kohdelluksi arvokkaasti.

3.4.3 Haavoittuvassa asemassa olevien palautettavien henkilöiden oikeuksien vahvistaminen

Haavoittuvassa asemassa olevien palautettavien henkilöiden kohdalla vaara perusoikeuksien loukkauksesta on vielä suurempi kuin muiden palautettavien kohdalla, koska haavoittuva asema voi vaatia poliisilta erityisiä toimia, joita ei muiden palautettavien kohdalla ole tarvetta pohtia. Erityisen riskialttiita ovat tilanteet, joissa haavoittuvuutta ei ole tunnistettu Suomessa oleskelun aikana viranomaismenettelyissä.

Maastapoistamisen täytäntöönpanon valvontaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 134/2013 vp) todetaan, että valvonnassa tulisi ottaa huomioon haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tilanne sekä palautuksen inhimilliseen toteuttamiseen liittyvät seikat. Valvonnassa on havaittu, että osassa palautuksia haavoittuvassa asemassa olevien erityistarpeet otetaan huomioon erinomaisesti, kun taas toisaalta on havaittu, että haavoittuvuutta ei ole aina edes tunnistettu. Lainsäätäjän asettaman toiminnallisen painopisteen, kansainvälisten säädösten sekä valvontatyössä esiin nousseiden kehittämistarpeiden vuoksi yhdenvertaisuusvaltuutettu selvitti vuosina 2020–2021 Euroopan sisäasioiden rahaston (AMIF) rahoittamalla hankkeella palautettavien haavoittuvuuden tunnistamista ja huomioon ottamista maastapoistamisen valmistelussa ja täytäntöönpanossa⁷³.

Haavoittuvuuden tunnistamisen ja palausten valmistelun puuttuvat rakenteet

Hankkeessa ja yleisesti maastapoistamisen valvonnassa on havaittu, että viranomaisilla ei ole selkeitä rakenteita, eikä ohjeistusta haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden palautusten valmisteluun. Esimerkiksi poliisihallituksen maastapoistamisen täytäntöönpanoa koskevassa ohjeessa haavoittuvaan asemaan liittyviä seik-

koja on käsitelty hyvin suppeasti. Ohjeessa ei ole erillistä osaa haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden palautuksista, eikä myöskään näiden palautettavien erityistarpeiden selvittämisestä ja huomioon ottamisesta. Valvonnassa on toisaalta tullut ilmi, että yksittäisissä palautuksissa sekä poliisilla että vastaanottokeskuksilla on perusoikeusmyönteisiä toimintatapoja, joissa haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tarpeet on tarkkaan kartoitettu ja huomioitu.

Huolestuttava havaintona kuitenkin on tilanteet, joissa palautettavan haavoittuvuutta ei ole tunnistettu, eikä palautettavien tarpeita ole näin osattu ottaa huomioon. Tällaisissa tapauksissa konkretisoituu riski perusoikeusloukkauksista.



Viranomaisilla ei ole selkeitä rakenteita, eikä ohjeistusta haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden palautusten valmisteluun.

Suositus:

Poliisille ja vastaanottokeskuksiin tulee luoda rakenteet, toimintamallit ja ohjeistus, jotka turvaavat haavoittuvassa asemassa olevien palautettavien oikeudet palautusta valmisteltaessa ja sen aikana. Poliiseille ja vastaanottokeskusten henkilökunnalle tulee järjestää säännöllistä koulutusta haavoittuvuuden tunnistamisesta ja sen merkityksestä palautusta valmisteltaessa ja sen aikana.

Tieto palautuksesta tulee antaa hyvissä ajoin etukäteen

Poliisihallituksen ohjeen mukaan poliisin tulee ilmoittaa maastapoistamisen täytäntöönpanosta ja sen ajankohdasta vastaanottokeskuksen johtajalle tai hänen sijaiselleen ennen täytäntöönpanoa⁷⁴. Saman ohjeen mukaan palautettavalle itselleen tulee ilmoittaa maastapoistamisen ajankohta niin

pian kuin mahdollista. Jos poliisilla on tiedossa seikkoja, jotka voivat vaarantaa palautuksen täytäntöönpanon, voidaan ajankohta poikkeuksellisesti jättää ilmoittamatta ennakkoon.

Valtuutetun maastapoistamisen valvonnan hankkeessa kävi kuitenkin ilmi, että poliisi ei aina ilmoita palautuksen ajankohtaa vastaanottokeskukseen. Silloin kun asiakas noudetaan yllättäen, vastaanottokeskuksen henkilökunta ei ehdi valmistella palautettavaa lähtöön. Näissä tilanteissa haavoittuvassa asemassa olevien palautettavien tuen tarve jää vastaanottokeskuksessa huomioimatta. Palautettavaa ei esimerkiksi ehditä auttaa orientoitumaan paluuseen tai ehditä huolehtia hänen lääkkeitänsä. Hankkeen aikana tuli esille, että myöskään ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä ei aina saa tietoa auttamisjärjestelmässä olevan uhrin palautusajankohdasta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että poliisin käytännöt korjataan poliisihallituksen ohjeen mukaisiksi. On kiinnitettävä huomiota siihen, että palautettavalle henkilölle kerrotaan palautusajankohta niin pian kuin mahdollista. Vastaanottokeskuksille, säilöönottoyksiköille ja ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmälle tulee aina ilmoittaa hyvissä ajoin tulevasta palautuksesta – myös silloin, kun henkilö on yksityismajoituksessa.

Lapsen etu ja oikeudet palautuksissa

Lapsilla on oikeus erityiseen suojeluun haavoittuvuutensa vuoksi. Turvapaikanhakijoina lapset ovat aina haavoittuvassa asemassa. Lasta on kohdeltava ikätasoisesti lapsena ja hänen erityistarpeensa huomioon ottaen. Lapsen edun ensisijaisuus on turvattu YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3(1) artiklassa, mutta myös ulkomaalaislain 6.1 §:ssä. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus on Suomessa voimassa lakitasoisena. Sopimus ja sen suojeluelvoitteet koskevat täysimääräisesti kaikkia lapsia, myös lapsia, joita ollaan poistamassa maasta.

Ulkomaalaislakia koskevan hallituksen esityksen mukaan lapsen etu on aina yksilöllinen ja sidottu lapsen kulloiseenkin elämäntilanteeseen. Lapsen etua tuleekin harkita kokonaisuudessaan ottaen huomioon lapsen yksilölliset tarpeet, toivomukset ja mielipiteet. Oikeudellisissa ja hallinnollisissa ratkaisuisissa on keskeistä, että viran-

omainen selvittää, mikä ratkaisu tai toimintamalli juuri kyseisessä tapauksessa on kyseisen lapsen edun mukainen. Hallituksen esityksessä korostetaan myös sosiaalityöntekijöiden asemaa lapsen etua selvitetessä. Poliisihallitus on maastapoistamista koskevassa ohjeessaan viitannut lapsen oikeuksien komitean kantaan lapsen edun arvioinnin ehdottomuudesta. Komitean mukaan lapsen oikeuksista annetun yleissopimuksen 3(1) artikla ei jätä jäsenvaltioille harkintavaltaa asiassa. Kaikkien hallintoviranomaisten, muun muassa poliisin, on tekemissään yksittäisissä päätöksissä arvioitava ensisijaisesti lapsen etua, jonka on ohjattava niin päätöksiä kuin täytäntöönpanotoimenpiteitäkin.



Lapset eivät ole vastuussa aikuisten asioiden käsittelystä eikä lapsia tule laittaa tilanteeseen, jossa he selvittävät vanhempiensa ja viranomaisten välisiä asioita.

Lapsen edun arviointi ja määrittäminen on välttämätöntä tilanteessa, jossa lapsi saatetaan erottaa vanhemmistaan. Koska vanhemmista erottamisella on merkittäviä vaikutuksia lapseen, tällaisen erottamisen pitäisi olla viimeinen vaihtoehto ja ainoastaan silloin, kun lapsi on vaarassa kokea välitöntä vahinkoa tai kun tämä on muutoin välttämätöntä. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla suojaa perheen yhtenäisyyttä. Maastapoistamisen täytäntöönpanon aikana onkin huolehdittava, ettei lasta eroteta vanhemmistaan lapsen edun vastaisesti tai lapsen etua arvioimatta. Palautusmatkat tulee järjestää siten, että perhe voi matkustaa yhdessä ja myös kuljetusvälineessä sijoittua mahdollisimman lähelle toisiaan, ellei se poikkeuksellisesti ole vastoin lapsen etua ja perheen toivetta.

Lapset eivät ole vastuussa aikuisten asioiden käsittelystä eikä lapsia tule laittaa tilanteeseen, jossa he selvittävät vanhempiensa ja viranomaisten välisiä asioita. Muutamassa hankeaikana

valvotussa palautuksessa havaittiin, että lapset toimivat palautuksen aikana joissain tilanteissa äidin ja poliisin välisissä keskusteluissa tulkkeina. Valvoja kiinnitti tähän huomiota poliisille antamissaan palautteissa. Poliisihallituksen ohjeeseen lisättiin hankkeen aikana kielto käyttää lasta tulkkina perheen asioita käsiteltäessä missään maastapoistamisen vaiheessa.

Lapsen etu ja oikeudet on huomioitava myös palautusta suunniteltaessa

Palautuksen valmistelun aikana voi käydä ilmi, että muilla viranomaisilla tai yksityishenkilöillä on herännyt huoli lapsen turvallisuudesta tai kasvusta ja kehityksestä. Lapsesta on voitu tehdä lastensuojeluilmoitus hänen saamansa päätöksen jälkeen tai lapsen asioiden selvittäminen voi olla kesken. Lapsen edun arviointi edellyttää, että lapsiin liittyvät huolenaiheet selvitetään asianmukaisesti ennen palautuksen täytäntöönpanoa.

Hankeaikana saatujen tietojen perusteella poliisi arvioi ja ottaa lapsen edun huomioon vaihtelevasti palautusten täytäntöönpanossa ja sen valmistelussa. Lähes kaikissa hankkeen aikana valvotuissa palautuksissa ilmeni, että lapsista pidettiin täytäntöönpanon aikana hyvää huolta. Valvonnassa saatujen havaintojen mukaan lapsiperheiden palautuksissa korostuu palautusmatkaan valmistautumisen merkitys.

Valvonnassa on havaittu, että ongelmia lapsen edun arvioinnissa tai huomioon ottamisessa saattaa tulla silloin kun uusia tietoja perheen tai lasten tilanteesta tulee esille maastapoistamista koskevan päätöksenteon jälkeen. Esimerkiksi lasten tilanteen selvittäminen voi olla vielä palautus-hetkellä kunnan lastensuojelussa kesken.

Lapsilla on oikeus ikätasoisesti saada tietoa palautukseen liittyvistä menettelyistä ja Lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan mukaan heidän mielipiteensä tulee selvittää aina kun lapsia koskevia toimia tehdään. Valvotuissa tapauksissa ei tullut ilmi, että lapsia olisi kuultu tai heidän mielipidettään selvitetty muuttuneissa tilanteissa ennen palautuksen täytäntöönpanoa.

Suositus:

Poliisin tulee luoda selkeä prosessi lapsen edun arvioimiseksi ennen palautuksen täytäntöönpanoa. Tämä tulee suunnitella yhdessä asiantuntijoiden kanssa ja liittää myös osaksi poliisin koulutusta.



Toimiva vuorovaikutus sujuvoittaa palautusoperaatiota, mahdollistaa haavoittuvassa asemassa olevien erityistarpeiden huomioon ottamisen ja voi vähentää tarvetta voimankäyttöön.

Puutteita tulkkauksessa

Palautettavien kielitaito vaihtelee hyvin paljon. On ensiarvoisen tärkeää, että saattajat ja palautettavat ymmärtävät toisiaan. Tulkin merkitys korostuu akuuteissa, esimerkiksi terveydentilaan liittyvissä tilanteissa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on jo aikaisemmin kiinnittänyt huomiota puutteelliseen tulkkaukseen. Valvojat ovat huomauttaneet, että tulkin käyttö on olennainen osa palautettavan ihmisarvoista kohtelua.

Toimiva vuorovaikutus sujuvoittaa palautusoperaatiota, mahdollistaa haavoittuvassa asemassa olevien erityistarpeiden huomioon ottamisen ja voi vähentää tarvetta voimankäyttöön. Frontexin koordinoimissa yhteispalautuksissa on tulkki mukana koko operaation ajan. Hankkeen aikana valvotuissa palautuksissa käytettiin lähtövaiheessa puhelin-tulkkauksista, mutta yhdessäkään niistä ei tulkki ollut läsnä, eikä lennon aikana ollut tulkkauksista. Aikaisempina vuosina yksittäisissä tilauslentopalautuksissa on ollut tulkki mukana myös matkan aikana.

Suositus:

Haavoittuvassa asemassa olevan henkilön maastapoistamisessa tulee olla tulkki läsnä koko operaation ajan, mikäli yhteistä kieltä ei ole. Tulkkaukseen tulee varata riittävät resurssit.

Olosuhdemuutoksista ilmoittaminen avustajalle ja päätöksentekijöille

Toisinaan palautettavan tilanteessa tapahtuu merkittäviä muutoksia juuri ennen palautuksen täytäntöönpanoa. Tällaisia voivat olla esimerkiksi terveydentilaan liittyvät äkilliset muutokset. Palautettava on voinut joutua sairaalahoitoon esimerkiksi psyykkisen sairauden tai itsetuhoisen käyttäytymisen johdosta. Olosuhdemuutoksilla voi olla ratkaiseva vaikutus palautettavan oikeusaseman arviointiin ja siksi on tärkeää, että tiedot saatetaan myös palautettavan oikeudellisen avustajan ja päätöksentekijän tietoon.

Hankkeen aikana huomattiin, että palautettavan olosuhteissa tapahtuneet muutokset tai uudet tiedot välitettiin eteenpäin vaihtelevasti. Esille tuli tietoja ja tapauksia, joissa palautettavan joutumisen sairaalaan tai huoli lasten tilanteesta jäi ilmoittamatta avustajalle ja/tai päätöksentekijälle.

Hankkeessa selvitettiin viranomaisten näkemyksiä siitä, kenellä on vastuu ilmoittaa olosuhdemuutoksista päätöksentekijöille ja palautettavan avustajalle. Vastaukset vaihtelivat, eikä yhteistä käsitystä tai ohjeistusta näihin tilanteisiin ole, vaan käytännössä niitä ratkaistaan tapaus kerrallaan.

Mikäli turvapaikka- tai oleskelulupa-asiassa merkitykselliset tiedot jäävät avustajalta tai päätöksentekijältä saamatta muodostaa se riskin palautettavan perusoikeuksien toteutumiseen ja palautuskiellon loukkaukselle. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että poliisi ja Maa-hanmuuttovirasto luovat rakenteet juuri ennen palautuksen täytäntöönpanoa tapahtuvien merkityksellisten olosuhdemuutosten ilmoittamisesta palautettavan avustajalle ja/tai päätöksentekijöille.

Ihmiskaupan uhrit

Ihmiskaupan uhrien palautuksiin liittyy keskeisesti sen huomioiminen, että uhri pääsisi avun ja tuen piiriin palautusmaassa. Tavoitteena on estää uhrin joutuminen uudelleen ihmiskaupan uhriksi. Tähän velvoittaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen artikla 4, jonka mukaan valtioilla on velvollisuus suojella henkilöitä orjuudelta ja sen kaltaiselta pakkotyöltä.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisuihmissaan⁷⁵ asettanut täytäntöönpanoviranomaiselle kaksi velvoitetta, joiden avulla uhrin pääseminen aut-

tamisjärjestelmän piiriin kohdemaassa pyritään toteuttamaan. Täytäntöönpanoviranomaisen on uhrin suostumuksella annettava etukäteen tieto palautettavasta ihmiskaupan uhrista uhrin avustamiseen erikoistuneelle taholle kohdemaahan. Mikäli palautettava ihmiskaupanuhri ei anna tähän suostumustaan, tulee täytäntöönpanoviranomaisen tarjota hänelle auttavien tahojen yhteystiedot kohdemaassa.

Hankkeen aikana saatujen tietojen mukaan ihmiskaupan uhrit eivät useinkaan anna suostumustaan tietojensa luovuttamiselle kohdemaan viranomaisille. Ilmoitus vastaanottajamaahan ja sieltä saatava vahvistus uhrin pääsystä palveluiden piiriin kuitenkin saattaa olla ihmiskaupan uhria hyväksikäytöltä suojaava tekijä. Hankkeen aikana viranomaisilta saatujen tietojen perusteella yhdenvertaisuusvaltuutetulle jäi vaikutelma, että Korkeimman hallinto-oikeiden velvoite takaa vain harvoissa tapauksissa ihmiskaupan uhrille mahdollisuuden päästä vastaanottavassa maassa avun piiriin. Tämä johtuu kahdesta syystä. Ensinnäkin ihmiskaupan uhrin suostumuksen saaminen tietojen luovuttamiseen on haastavaa. Toisaalta taas Korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä pidettiin ongelmallisena käytännön seikkojen ja toimivaltakysymyksiin liittyvien ongelmien vuoksi sekä siksi, että velvoite ei tosiasiansa takaa uhrille oikeutta päästä avun piiriin kohdemaassa. Velvoitteen tuoma apu on siis usein hyvin näennäinen. Nykyisellään tilanne altistaa uhrit uudelleen ihmiskaupan uhriksi joutumiselle.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että poliisin keskustellessa ihmiskaupan uhrin kanssa mahdollisesta avun piiriin ohjaamisesta, poliisin tulee kiinnittää erityistä huomiota keskustelun sisältöön, siihen varattuun aikaan ja luottamuksellisen ilmapiirin luomiseen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että ihmiskaupan vastaisessa työssä myös luodaan rakkenteet rajojen yli tapahtuvaan ohjaukseen, jolla maastapoistettavien ihmiskaupan uhrien pääsy avun piiriin turvataan myös palautustilanteissa kohdemaissa. EU:n ihmiskaupan vastaisissa verkostoissa keskustellaan rajat ylittävästä ihmiskaupan uhrien tunnistamisen ja avun pariin ohjaamisen järjestelmästä (transnational referral mechanism). Tavoitteena tulisi olla ihmiskaupan uhrin yksilöllisen tilanteen huomioiminen sekä

ohjaaminen konkreettisiin tukitoimiin palautustilanteessa. Ihmiskaupan uhria ei tule palauttaa valtioon, jossa häntä uhkaa uudelleen uhriksi joutumisen riski.

Suositus:

Poliisin tulee koota asianmukaiset ja ajantasaiset tiedot keskeisten paluumaiden auttavista tahoista, joihin poliisi on uhrin suostumuksella yhteydessä ennen hänen palautustaan ja/tai joiden yhteystiedot uhrille annetaan mukaan.

3.5 Maastapoistamispäätöksen täytäntöönpantavuus ja riski palautuskiellon loukkauksesta

Suomi on sitoutunut sekä kansainvälisissä sopimuksissa että kansallisessa lainsäädännössään noudattamaan ehdotonta palautuskieltoa, jonka mukaan ketään ei tule palauttaa alueelle, jossa hän on vaarassa joutua esimerkiksi kidutetuksi tai epäinhimillisen, halventavan tai ihmisarvoa loukkaavan kohtelun tai rangaistuksen kohteeksi. Palautuskiellon arviointi sisältyy ulkomaalaislain nojalla kaikkeen päätöksentekoon. Maastapoistaminen on osa turvapaikka- ja oleskelulupaprosessia niissä tilanteissa, joissa hakemus ei ole johtanut oleskelulupaan ja hakija määrätään poistumaan maasta. Palautuskielto tulee arvioitavaksi myös, kun maastapoistamispäätöstä pannaan täytäntöön. Lisäksi käännytys- tai karkotuspäätöksen täytäntöönpanon yhteydessä tulee usein käytännössä arvioitavaksi myös muut palautettavan henkilön perus- ja ihmisoikeudet, kuten lapsen etu, ja palautettavan terveydentila.

Täytäntöönpantavissa olevan maastapoistamispäätöksen ja erityisesti tahdonvastaisen palautuksen välillä voi kulua useampi kuukausi, jolloin myös palautettavan henkilön olosuhteissa on voinut tapahtua muutoksia. Hallintotuomioistuimilta voi valituksen yhteydessä tai valitusprosessin aikana hakea täytäntöönpanon kieltoa koskevaa

välipäätöstä, mutta kynnyksellä on tuomioistuimien käytännössä varsin korkea. Myös ihmisoikeussopimusten valvontaelimet voivat niille tehdyn valituksen yhteydessä pyytää Suomea keskeyttämään palautuspäätöksen täytäntöönpanon. Tässä luvussa käsitellään maasta poistamiseen liittyviä, palautettavan henkilön ihmisoikeuksien näkökulmasta keskeisiä ongelmia, niin lainsäädännön kuin menettelyjen osalta. Jos näihin ongelmiin ei puututa, on olemassa vaara, että Suomi loukkaa palautuskieltoa tai muutoin ulkomaalaisen perus- ja ihmisoikeuksia.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun maastapoistamisen täytäntöönpanon valvonnassa on havaittu haasteita etenkin kansainvälistä suojelua koskevien käännytyspäätösten täytäntöönpanon osalta. Havainnot liittyvät epäselvän lainsäädännön ja epävarmojen käytäntöjen lisäksi kansallisten tuomioistuimien korkeaan kynnykseen määrätä käännytysten täytäntöönpanokiello. Eräänä osoituksena ulkomaalaislain tiukoista soveltamiskäytännöistä ja täytäntöönpanon epäyhdenmukaisuudesta on, että kansainväliset sopimusvalvontaelimet ovat viime vuosina tehneet useita välipäätöksiä maastapoistamis päätöksen toimeenpanon keskeyttämisestä Suomea vastaan tehdyissä valitusasioissa.

3.5.1 Lainsäädäntöä ja käytäntöä selkeytettävä

Ulkomaalaislaki sääntelee siitä, milloin maastapoistamis päätös on täytäntöön pantavissa. Yleensä päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin valitus on lainvoimaisesti ratkaistu. Kansainvälistä suojelua hakevien kohdalla pääsääntö on, että valitus Maahanmuuttoviraston päätöksestä hallinto-oikeuteen lykkää täytäntöönpanoa. Tähän pääsääntöön sisältyy kuitenkin poikkeuksia esimerkiksi, jos hakija on saapunut Suomeen toisesta unionin jäsenmaasta sekä osassa uusintahakemustilanteista. Valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei lykkää maastapoistamisen täytäntöönpanoa.

Valitusmenettelyn yhteydessä hallinto-oikeudelta ja korkeimmalta hallinto-oikeudelta (KHO) voi hakea maastapoistamis päätöksen täytäntöönpanon väliaikaista kieltämistä. Ulkomaalaislaissa säännellään vaihtelevasti siitä, missä ajassa tuomioistuimen pitää ratkaista sille tehty hakemus. Monimutkainen sääntely aiheuttaa epäselvyyttä ja

epävarmuutta maastapoistamis päätöksen täytäntöön pantavuuden ajankohdan määrittelyyn sekä siihen liittyviin oikeuksiin.

Valtuutetun tiedossa on esimerkiksi marraskuulta 2021 tapaus, jossa KHO on kieltänyt turvapaikanhakijan käännytysten täytäntöönpanon vasta seitsemän kuukauden päästä siitä, kun täytäntöönpanokiello on KHO:lta haettu. Sen vuoksi, että täytäntöönpanokielloa ei ollut myönnetty heti sitä haettaessa, olivat kyseisen turvapaikanhakijan vastaanottopalvelut päättyneet ja poliisin tulokinnan mukaan hän oli työskennellyt vailla työnteke-oikeutta. Myös näiden täytäntöön pantavuuteen sidottujen merkittävien oikeuksien vuoksi, tulee täytäntöön pantavuuden ajankohdan olla selkeästi määritelty.

Poliisi vastaa maasta poistamis päätösten täytäntöönpanosta noudattaen tuomioistuimien mahdollisia täytäntöönpanon kieltäviä päätöksiä. Poliisihallituksen maastapoistamista koskevaan ohjeeseen sisältyy kirjauksia siitä, miten poliisi tarkistaa ennen palautusta maastapoistamis päätöksen täytäntöön pantavuuden KHO:lta. Valtuutetun näkemyksen mukaan poliisin ja KHO:n sopima toimintatapa on liian epävarma esimerkiksi tilanteissa, joissa maastapoistamisen täytäntöönpanokielloa haetaan uudelleen valitusmenettelyn aikana. Toimintatapoja ja ohjeistusta on syytä selkiyttää.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että ulkomaalaislain täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä tulisi täsmentää siten, että poliisin tulee aina odottaa hallintotuomioistuimen ratkaisua täytäntöönpanokiellohakemukseen ennen maastapoistamisen täytäntöönpanoa. Lisäksi täytäntöönpanokiellohakemuksia koskevat ratkaisut tulisi aina tehdä kirjallisesti. Valtuutettu katsoo, että palautuskiellon näkökulmasta poliisin tulisi myös olla tietoinen valitusasiassa tehdyistä mahdollisista uusista täytäntöönpanokiellohakemuksista.

Suosituksset:

- Ulkomaalaislain maastapoistamisen täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä tulee yksinkertaistaa ja yhdenmukaistaa säätämällä, ettei käännitys- tai karkotuspäätöstä voida panna täytäntöön ennen kuin täytäntöönpanokieltoa koskeva hakemus on ratkaistu.
- Poliisin ja tuomioistuinten tiedonvaihtoa tulee selkeyttää niin, että tuomioistuin viran puolesta ilmoittaa poliisille, mikäli valitusasiassa on esitetty uusi täytäntöönpanonkieltoa koskeva hakemus.
- Hallintotuomioistuinten tulisi ratkaista täytäntöönpanonkieltoa koskeva hakemus aina kirjallisesti, jotta sekä poliisi että valittajan oikeudellinen avustaja tietävät, että tuomioistuin on arvioinut asian.

3.5.2 Ihmisoikeussopimusten valvontaelinten täytäntöönpanonkiellot

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tiedon mukaan eduskuntakertomusta kirjoitettaessa on Suomea vastaan vireillä yhteensä 20 valitusta, joissa ylikansallinen toimielin on pyytänyt pidättäytymään valittajien käännetyksestä. Valitukset koskevat yhteensä 51 ihmistä, joista 34 on aikuisia ja 17 lapsia. Valitukset ovat vireillä YK:n kidutuksen vastaisessa komiteassa (CAT), YK:n lapsen oikeuksien komiteassa (CRC) ja YK:n ihmisoikeuskomiteassa (CCPR). Kyseiset komiteat valvovat, että kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen, lapsen oikeuksien yleissopimuksen ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen jäsenvaltiot noudattavat sopimusta.

Valituksen ylikansallisiin sopimusvalvontaelimiin voi tehdä vasta siinä vaiheessa, kun kaikki kansalliset oikeussuojakeinot on käytetty. Tämä tarkoittaa käytännössä ajankohtaa, jolloin suomalainen hallintotuomioistuin ei ole kieltänyt valituksen yhteydessä tehdyn täytäntöönpanonkieltohakemuksen johdosta maastapoistamista, joka näin ollen on täytäntöönpanontavissa. Valitukset

ylikansallisiin sopimusvalvontaelimiin joudutaan tästä syystä tekemään usein hyvin lähellä maastapoistamisen ajankohtaa, jolloin sopimusloukkauksen tai jopa palautuskiellon loukkauksen vaara on ilmeinen.

Poliisihallituksen maastapoistamista koskevassa ohjeessa todetaan poliisin noudattavan poikkeuksetta ylikansallisten sopimusvalvontaelinten täytäntöönpanonkieltoja, mutta ohjeessa ei määrätä, että poliisin tulisi odottaa maastapoistamista täytäntöönpannessaan sitä, että valvontaelimelle tehty täytäntöönpanonkieltohakemus ratkaistaan. Täytäntöönpanonkieltohakemukset ratkaistaan valvontaelimissä yleensä muutamien päivien sisällä valituksen vireille tulosta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on suositellut poliisille, että maastapoistamisen täytäntöönpanoa tulisi lykätä siihen asti, että ylikansallinen sopimusvalvontaelin on ratkaissut täytäntöönpanonkieltoa koskevan hakemuksen. Valtuutettu on myös katsonut, että poliisihallituksen ohjetta tulisi täydentää tältä osin.

Valituksen laatiminen ylikansalliselle sopimusvalvontaelimelle on oikeudelliselle avustajalle työlästä ja aikataulu yleensä kiireellinen. Siihen voi liittyä myös taloudellinen kuduriski. Kynnys valituksen tekemiselle ylikansallisiin valvontaelimiin on kaiken kaikkiaan hyvin korkea. Valtuutettu katsoo, että käännytettävien oikeusturvan ei tulisi olla kiinni yksittäisten oikeudellisten avustajien ammattitaidosta ja resursseista viedä asia ylikansallisen valvontaelimen ratkaistavaksi, kun vaarana on, että Suomi rikkoo sopimusvelvoitteitaan.

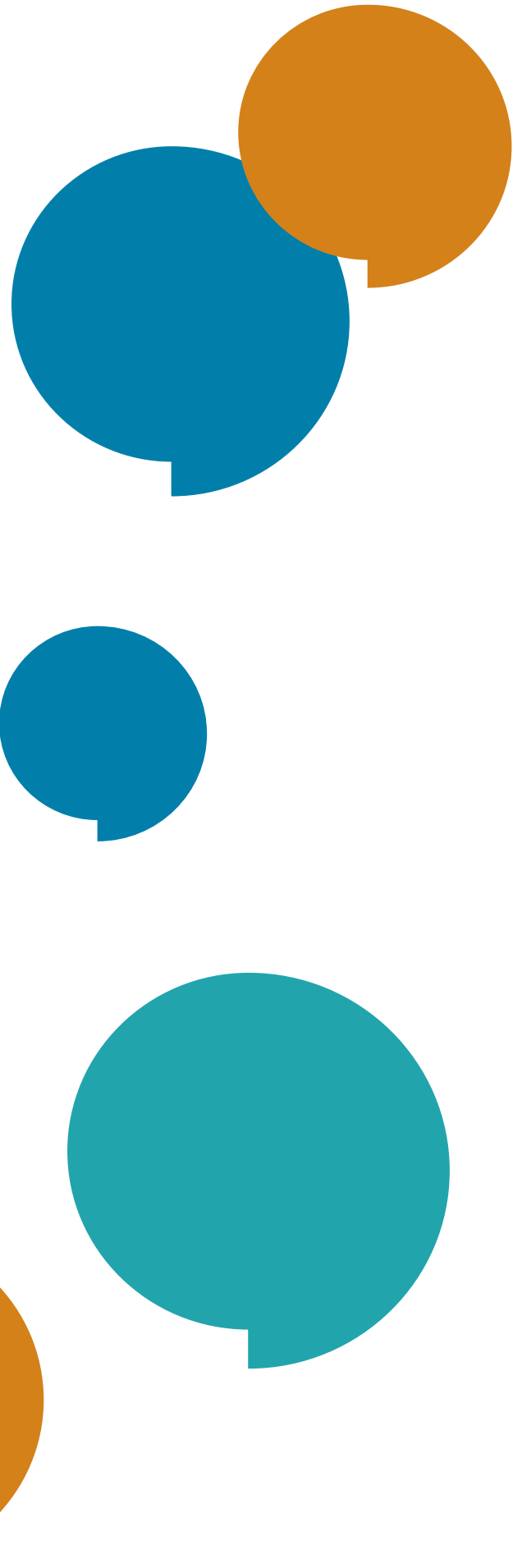
Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää huolestuttavana, että suhteellisen lyhyen aikavälin sisällä näin monessa ylikansalliseen toimielimeen vietyssä tapauksessa suomalainen hallintotuomioistuin on arvioinut asiaa täytäntöönpanonkiellon osalta toimielimiä tiukemmin. Tämä on osoitus kansallisten hallintotuomioistuinten varsin tiukasta tulkinnasta Suomen ihmisoikeusvelvoitteista, ja päätösten täytäntöönpanon keskeyttämisen kynnuksesta. Tämä herättää huolen myös oikeusturvan toteutumisen osalta sekä palautuskiellon loukkausvaarasta.



Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää huolestuttavana, että suhteellisen lyhyen aikavälin sisällä näin monessa ylikansalliseen toimielimeen viedyssä tapauksessa suomalainen hallintotuomioistuin on arvioinut asiaa täytäntöönpanokiellon osalta toimielimiä tiukemmin.

Suositus:

Kansainvälisissä sopimuksissa taattujen perus- ja ihmisoikeuksien tunnistamiseen kansallisessa päätöksenteossa tulee kiinnittää erityistä huomiota, ulkomaalaislain 1 § mukaisesti. Yhdenvertaisuusvaltuutettu kehottaa sisäministeriötä ulkomaalaislain uudistamishankkeessa erityisesti arvioimaan sopimusvalvontaelinten Suomelle antamien maastapoistamispäätösten täytäntöönpanoa koskevien väliaikaisratkaisujen sekä valvontaelinten yleiskommenttien merkitystä ja tarpeita täsmentää kansainvälisten sopimusveloitteiden merkitystä kansallisessa päätöksenteossa.



Loppusanat ja suositukset eduskunnalle

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on laaja tehtäväkenttä ja toimivalta. Valtuutetun tehtävänä on puuttua syrjintään, edistää yhdenvertaisuutta, toimia kansallisena ihmiskaupparaportoijana ja maastapoistamisen täytäntöönpanon valvojana sekä arvioida ja edistää ulkomaalaisten asemaa ja oikeuksia. Vuoden 2022 alussa valtuutetulle tuli myös uusi tehtävä naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana. Laajan tehtäväkentän kautta yhdenvertaisuusvaltuutetulle on kertynyt kattava kokonaiskuva perus- ja ihmisoikeuksien tilasta Suomessa sekä eri vähemmistöjen asemasta.

Viimeisen neljän vuoden aikana on nähty edistystä ihmisoikeuksien ja yhdenvertaisuuden toteutumisessa Suomessa. Yhä useammat toimijat ovat lähteneet aktiivisesti edistämään yhdenvertaisuutta ja ihmisoikeuksia sekä toimimaan rasismia vastaan. Toisaalta tutkimukset ja yhdenvertaisuusvaltuutetun tilastot näyttävät, että syrjintää koetaan edelleen Suomessa paljon, eivätkä oikeudet toteudu yhdenvertaisesti kaikkien väestöryhmien kohdalla.

On vielä paljon tehtävää, jotta yhdenvertaisuus voisi toteutua jokaiselle. Rakenteelliseen syrjintään on puututtava aktiivisesti ja yhdenvertaisuutta on edistettävä kaikilla elämänalueilla, perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen tulee ottaa keskiöön ulkomaalaisten asemaan liittyvissä asioissa, lapsen oikeuksien toteutumisesta on huolehdittava nykyistä paremmin ja ihmiskaupan uhrien oikeussuojan on toteuduttava tehokkaammin.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on monta yhdenvertaisuuslain mahdollistamaa tapaa puuttua syrjintään ja edistää yhdenvertaisuutta. Nykyisen sääntelyn puitteissa syrjinnän uhrin oikeussuoja ei kuitenkaan toteudu riittävän hyvin. Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksessa onkin tärkeää vahvistaa syrjinnän uhrien oikeussuojaa, ja mahdollistaa nykyistä paremmin syrjintään puuttuminen sekä pitää huolta, että syrjinnän oikeasuhtaiset seuraamukset voivat toteutua.

Yhdenvertaisuutta on edistettävä laajasti yhteiskunnassa ja viranomaiset sekä julkiset toimijat ovat tässä keskeisessä asemassa. Yhdenvertaisuuslaissa säädetään viranomaisten velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta. Viranomaisten ja muiden julkisten toimijoiden tulee toteuttaa edistämistoimia nykyistä tehokkaammin ja lain valmistelussa on kiinnitettävä paremmin huomiota yhdenvertaisuusvaikutusten arviointiin. Suomessa on myös aukkoja syrjintää ja rasismia koskevan tiedon keruussa, ja tiedonkeruulle on syytä luoda toimivat rakenteet.

Syrjintää koetaan laajasti eri elämänalueilla ja monilla syrjintäperusteilla. Valtuutetulle on kuluneen neljän vuoden aikana tullut eniten yhteydenottoja syrjinnästä vammaisuuteen ja alkuperään perustuen. Syrjin-

tään on puututtava tehokkaasti kaikilla elämänalueilla yhdenvertaisuutta edistäviä toimintatapoja ja käytäntöjä vahvistamalla sekä lainsäädännön muutoksilla. Esimerkiksi vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden toteutumiseksi tarvitaan muutoksia muun muassa vammaispalvelulainsäädäntöön, sekä toimia työelämän rakenteellisten esteiden purkamiseksi. Saamelaiskärjälaki on uudistettava alkuperäiskansa saamelaisten itsemääräämisoikeutta vahvistaen.

Perus- ja ihmisoikeuksien kunnioituksen tulee olla keskiössä, kun tehdään päätöksiä haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden asemasta. Ulkomaalaislakia on muutettava, jotta lapsen oikeudet toteutuvat nykyistä paremmin, ja hakijan kokonaistilanne voidaan huomioida riittävästi. Maastapoistamisen täytäntöönpanossa on kiinnitettävä huomiota haavoittuvassa asemassa olevien palautettavien ihmisten asemaan ja tunnistamiseen.

Ihmiskaupan vastaista työtä tehdään koko ajan laajemmin eri viranomaisten, järjestöjen ja myös yritysten toimesta. Laajasti valmisteltu poikkihallinnollinen toimintaohjelma on tehokas tapa edistää ihmiskaupan vastaista työtä. Ihmiskaupan vastaisen työn kulmakiviä ovat uhrien auttaminen, rikosvastuun toteutuminen ja oleskeluoikeus. Näistä jokaisesta osa-alueesta tulee kehittää ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutumisen vahvistamiseksi.

Tässä eduskuntakertomuksessa esitettyjen havaintojen perusteella yhdenvertaisuusvaltuutettu antaa eduskunnalle seuraavat suositukset.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun suositukset eduskunnalle

YHDENVERTAISUUS ON OIKEUDENMUKAISEN YHTEISKUNNAN PERUSTA

Syrjintää kokeneen oikeussuojaa vahvistetaan

Yhdenvertaisuuslain uudistuksessa tulee vahvistaa syrjintää kokeneen oikeussuojaa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää erityisesti seuraavia muutoksia tärkeinä:

- Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla tulee olla mahdollisuus määrätä hyvitys katsoessaan henkilön tulleen syrjityksi.
- Yhdenvertaisuusvaltuutetun ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivalta laajennetaan työelämän syrjintätapauksiin.
- Lakiin kirjataan YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen CRPD:n mukaiset veloitteet kohtuullisiin mukautuksiin sekä ennakollinen varautuminen vammaisten henkilöiden erityistarpeisiin kaikille sopivaa suunnittelua käyttäen.
- Yhdenvertaisuussuunnitteluvelvoite laajennetaan koskemaan myös varhaiskasvatusta.
- Koulutuksen järjestäjän velvollisuus puuttua oppilaisiin ja opiskelijoihin kohdistuvaan häirintään säädetään lailla.
- Yhdenvertaisuusvaltuutetun mahdollisuuksia edistää yhdenvertaisuutta, selvittää syrjintätapauksia ja tukea syrjinnän uhreja vahvistetaan niin että valtuutetun resurssit vastaavat yhteydenottomäärien huomattavaa kasvua.

Vahvistetaan toimia yhdenvertaisuuden edistämiseksi

- Yhdenvertaisuussuunnittelua ja yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia vahvistetaan julkisen hallinnon ja lainsäädännön kehittämisessä.
- Syrjintää ja rasismia koskevan tiedon keruulle on luotava rakenteet ja turvattu resurssit.
- Viranomais- ja välttämättömyyspalveluita digitalisoitaessa on varmistettava palveluiden tarjonnan monikanavaisuus.

Syrjintään puututaan kaikilla elämänalueilla

- Asunto-osakeyhtiölain uudistuksessa varmistetaan yhdenvertaisuus ja esteettömyys Suomea sitovan YK:n vammaisten henkilöiden yleissopimuksen veloitteiden mukaisesti.
- Asumisneuvonnasta, joka on saavutettavaa erityisesti syrjäytymisvaarassa ja asunnottomuuden vaarassa oleville henkilöille, säädetään lailla.
- Sähköinen tunnistautuminen on toteutettava yhdenvertaisesti kaikille. Lainsäädäntöä on kehitettävä tämän pikaiseksi toteuttamiseksi.
- Tekoälyä ja automaattista päätöksentekoa koskevaan sääntelyyn on sisällytettävä kattavat ja täsmälliset veloitteet yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnille ja läpinäkyvyydelle sekä tehokasta valvontaa tukevia säännöksiä.
- Ulkomaalaisvalvonnan syrjintäriskien ja ulkomaalaislain 129 a §:n epäselvyyden vuoksi säännöstä on uudistettava ja viranomaisten ohjeita on selkiytettävä.

- Tiekartta vammaisten henkilöiden työllistymisen rakenteellisten esteiden purkamiseksi on valmisteltava ja toteutettava viipymättä työ- ja elinkeinoministeriön johdolla.
- Vammaispalveluita sekä eläkejärjestelmää koskevan lainsäädännön ja vammaispalveluihin liittyvien alueellisten järjestämistapojen on toteutettava tosiasiallisesti vammaisten henkilöiden työelämäosallisuutta ja yrittäjyyttä.

Alkuperäiskansa saamelaisten yhdenvertaisuutta on vahvistettava

- Saamelaiskäräjälaki on uudistettava saamelaisten itsemääräämisoikeutta vahvistavalla tavalla.

IHMISKAUPAN UHRIEN OIKEUKSIEN SUOJAAMINEN VAATII MONIALAISIA TOIMENPITEITÄ

Ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutumiseksi:

- Hyvinvointialueille tulee rakentaa toimivat menettelyt uhrien tunnistamiseksi ja avun pariin ohjaamiseksi.
- Ihmiskaupan uhrien turvallisesta ja tuetusta asumisesta säädetään lailla.
- Uhrien auttamisen edellytyksenä nyt oleva kytkös rikosprosessiin poistetaan ihmiskaupan uhrien auttamista koskevasta laista.
- Ulkomaalaislakia on muutettava siten, että yhä useampi ihmiskaupan uhri täyttää oleskeluluvan myöntämisen edellytykset.

Rikosvastuun toteutumisen tehostamiseksi:

- Ihmiskauppatutkinnat annetaan mahdollisuuksien mukaan tähän perehtyneille tutkijoille ja tutkinnanjohtajille.
- Poliisia on edelleen koulutettava ihmiskaupan tunnistamiseksi jo tutkinnan alkuvaiheessa.
- Ihmiskauppaan erikoistuneen tutkintaryhmän resurssit on vakinaistettava.

ULKOMAALAISTEN PERUS- JA IHMISOIKEUDET TUOTAVA VAHVEMMIN PÄÄTÖKSENTEKOON

- Lapsen edun ja oikeuksien sekä perhe-elämän täysimääräiseksi toteutumiseksi ulkomaalaislakia on muutettava. Lain soveltaminen ei saa johtaa lapsen edun vastaisiin ratkaisuihin.
- Ulkomaalaislakia on muutettava oleskeluvan hakijan kokonaistilanteen huomioivaksi. Lain tulee mahdollistaa hakijamyönteiset ratkaisut nykyistä paremmin.
- Suomeen ennen vuotta 2017 saapuneiden ja täällä edelleen vailla oleskelulupaa olevien oleskelu tulisi virallistaa erillislailla.
- Palautettavien oikeuksien toteutuminen ja palautuskiellon kunnioittaminen varmistetaan ja haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt tunnistetaan ja erityiset tarpeet huomioidaan täytäntöönpanossa.

Lähteet

- ¹ FRA 2018, Being Black in the EU/Second European Union Minorities and Discrimination Survey.
- ² European Commission 2019, Discrimination in the European Union, Special Eurobarometer 493, Finland
- ³ Akhlaq Ahmad 2019, When the Name Matters: An Experimental Investigation of Ethnic Discrimination in the Finnish Labor Market
- ⁴ Nieminen K., Jauhola L. et al. 2020, Aidosti yhdenvertaiset - Yhdenvertaisuuslain arviointi
- ⁵ Korkein hallinto-oikeus 2021, KHO:2021:189
- ⁶ Perustuslakivaliokunnan lausunto 31/2014 vp
- ⁷ Ståhl, Timo; Saaristo, Vesa; Wiss, Kirsi 2021, Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kuntajohdossa – TEA 2021 : Päätösten vaikutusten ennakoarviointi yhä yleisempää
- ⁸ Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunnot oikeusministeriölle ja eduskunnalle 2021, VTDno-2021-317
- ⁹ United Nations, International Covenant on Civil and Political Rights 2021: CCPR/C/FIN/CO/7, 3.5.2021.
- ¹⁰ The Stopped - Pysäytetyt. Etnisen profiloinnin tutkimushanke.
- ¹¹ Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2020, Selvitys afrikkalaistaustaisten henkilöiden kokemasta syrjinnästä.
- ¹² Poliisihallituksen laillisuusvalvontaselitys 3.6.2021, POL-2021-48770
- ¹³ Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2021, Kannanotto suosituksineen Helsingin poliisilaitoksen romaneihin kohdistaman ennaltaestämisen- ja tiedonkeruuoperaation johdosta.
- ¹⁴ Oikeusministeriö 2021, Viharikokset ja niiden käsittely rikosprosessissa. Oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita 2021:18.
- ¹⁵ Sisäministeriö 2021, Selvitys haavoittuviin ryhmiin kuuluvien turvallisuuden kokemuksista. Sisäministeriön julkaisuja 2021:21.
- ¹⁶ Valtioneuvosto 2021, Hallituksen kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:88.
- ¹⁷ Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta 2021, Oman äidinkielen käyttö viranomaisessa. 1063/2021.
- ¹⁸ Liikennevirasto 2018, Henkilöliikennetutkimus 2016: Suomalaisten liikkuminen.
- ¹⁹ European Commission 2021, Union of Equality: Strategy for the Rights of Persons with Disabilities 2021-2030.
- ²⁰ Kyröläinen Anni 2020, Vammaisten henkilöiden työllistymisen rakenteelliset esteet. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:36.
- ²¹ Oikeusministeriö 2021, Perusoikeusbarometri. Oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita.
- ²² Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2020, Selvitys afrikkalaistaustaisten henkilöiden kokemasta syrjinnästä.
- ²³ Oikeusministeriö 2021, Osaavat-hanke OM023:00/2021
- ²⁴ Korkein hallinto-oikeus 2020, Vuosikirjapäätös, KHO:2020:60.
- ²⁵ Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta 2021, Asuintalon sisäänkäynti. 813/2020.
- ²⁶ Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta 2021, Asunto-osakeyhtiön remontti. 647b/2019.
- ²⁷ Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2021, Tiedote sovinnosta 9.12.2021.
- ²⁸ Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2020, Tietoa vuokra-asumisesta romanasukille ja viranomaisille.
- ²⁹ Council of Europe 2019, Discrimination, Artificial Intelligence and Algorithmic Decision-Making.
- ³⁰ FRA 2020, Getting the future right – Artificial intelligence and fundamental rights.
- ³¹ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights 2021, The right to privacy in the digital age: report.
- ³² AlgorithmWatch 2020, Automating Society Report 2020.
- ³³ Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2021, Valtuutetun lausunto lakivaliokunnalle, VTDno-2021-1212.

- ³⁴ Equinet 2020, Equinet Report: Regulating for an equal AI: A new role for equality bodies.
- ³⁵ Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta 2018, Luottokelpoisuuden arviointimenettely. 216/2017.
- ³⁶ Finanssivalvonta 2020, Finanssivalvonta kiinnittää pankkien huomiota asiakkaiden syrjimättömän kohtelun vaatimukseen luotonmyönnössä. Valvottavatiedote.
- ³⁷ United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination 2020, General recommendation No. 36 (2020) on preventing and combating racial profiling by law enforcement officials. CERD/C/GC/36.
- ³⁸ Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2020, Selvitys afrikkalaistaustaisten henkilöiden kokemasta syrjinnästä.
- ³⁹ FRA 2017, Second European Union Minorities and Discrimination Survey: Muslims - Selected Findings.
- ⁴⁰ Oikeusministeriö 2016, "Usein joutuu miettimään, miten pitäisi olla ja minne olla menemättä". Selvitys vihapuheesta ja häirinnästä ja niiden vaikutuksista eri vähemmistöryhmiin. Oikeusministeriön julkaisu 7/2016.
- ⁴¹ Helsingin yliopisto 2021, Mielenterveyspalvelujen valkoiset rakenteet voivat estää nuoria saamasta apua. Helsingin yliopiston uutiset ja tiedotteet.
- ⁴² Oikeusministeriö 2021, Yhdenvertainen Suomi: Valtioneuvoston toimintaohjelma rasismin torjumiseksi ja hyvien väestösuhteiden edistämiseksi. Oikeusministeriön julkaisuja, mietintöjä ja lausuntoja 2021:34.
- ⁴³ Oikeusministeriö ja yhdenvertaisuusvaltuutettu 2021-2022, Olen antirasisti -kampanja.
- ⁴⁴ Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2020, Sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöihin kuuluvien nuorten hyvinvointi: Kouluterveyskyselyn tuloksia 2019.
- ⁴⁵ Oikeusministeriö 2021, Kohti sateenkaariystävällisempää Suomea: Tilanearvio seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa 2021. Oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita 2021:26.
- ⁴⁶ Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2020, Selvitys afrikkalaistaustaisten henkilöiden kokemasta syrjinnästä.
- ⁴⁷ YK 2021, Ihmisoikeuskomitea: Loppupäätelmät Suomen seitsemännestä määräaikaisraportista.
- ⁴⁸ Ks. YK 2019, Ihmisoikeuskomitea, ratkaisu No. 2668/2015.
- ⁴⁹ Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2021, Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto saamelaiskäräjälain muutosta valmistelleen toimikunnan mietinnöstä.
- ⁵⁰ Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2021, Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen HE 241/2020 vp.
- ⁵¹ Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2021, Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto poronhoitajien sijaisavusta.
- ⁵² Rikosseuraamuslaitos 2020, Naisvankiselvitys: Selvitys naisvankien olosuhteista, toiminnoista ja turvallisuudesta. Rikosseuraamuslaitoksen monisteita 4/2020.
- ⁵³ Oikeusministeriö 2021, Suomi torjuu ihmiskauppaa: Ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma. Oikeusministeriön julkaisuja, mietintöjä ja lausuntoja 2021:15.
- ⁵⁴ OSCE 2004, National Referral Mechanisms - Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons: A Practical Handbook.
- ⁵⁵ Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti 2019, Lapsiin ja nuoriin kohdistuva ihmiskauppa Suomessa.
- ⁵⁶ European Commission 2020, Third report on the progress made in the fight against trafficking in human beings.
- ⁵⁷ Oikeuskanslerinvirasto 2021, Poliisin ja syyttäjien menettely sekä ihmiskaupan tutkinta (pdf).
- ⁵⁸ Euroopan komissio 2021, Euroopan komission ihmiskaupan vastainen strategia vuosille 2021-2025 (pdf).
- ⁵⁹ OSCE 2021, Discouraging the demand that fosters trafficking for the purpose of sexual exploitation.
- ⁶⁰ Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti 2021, Hyväksikäytöstä reiluun työelämään. Selvitys ulkomaalaistaustaisten ihmiskaupan uhrien työllisyyspalveluiden järjestämisestä Suomessa.
- ⁶¹ Työ- ja elinkeinoministeriö 2021, Selvitys ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjunnan menettelyistä eri maissa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:55.
- ⁶² Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti 2019, Likainen vyöhyke. Työperäisen hyväksikäytön liiketoimintamalli.
- ⁶³ Verohallinto 2020, Ulkomaalaisten alipalkkaus harmaan talouden ilmiönä Suomessa – oikeustapa-analyysi (pdf). Selvitys 5/2020.
- ⁶⁴ Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2021, Ihmiskaupan uhrien oleskelulupakäytäntö (pdf).
- ⁶⁵ Sormunen Milka 2021, The Best Interests of the Child in Human Rights Practice: An Analysis of Domestic, European and International Jurisprudence. Väitöskirja, Helsingin yliopisto.

- ⁶⁶ Hallituksen esitys Eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 2003. [HE 28/2003 vp. \(pdf\)](#).
- ⁶⁷ Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2020, [Lapset ilman perhettä - kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheenyhdistäminen \(pdf\)](#).
- ⁶⁸ KHO:2020:64 [vuosikirjapäätös](#).
KHO:2020:63 [vuosikirjapäätös](#).
- ⁶⁹ Turun yliopisto 2018, [Kansainvälistä suojelua koskevat päätökset Maahanmuuttovirastossa 2015–2017. Pilottitutkimus 18–34-vuotiaita Irakin kansalaisia koskevista myönteisistä ja kielteisistä päätöksistä. Oikeustieteellisen tiedekunnan tutkimusraportteja ja katsauksia 1/2018 \(pdf\)](#).
- ⁷⁰ Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2021, [Kirje ulkoministerille ja sisäministerille Suomessa asuvien afganistanilaisten perheenjäsenten tilanteesta](#).
- ⁷¹ Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2022, [Yhdenvertaisuusvaltuutetun kannanotto ulkoministeriölle: Suomessa asuvien afganistanilaisten oikeus perhe-elämään turvattava](#).
- ⁷² Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2020, [Maastapoistamisen täytäntöönpanon valvonta – havainnot vuosilta 2014 – 2019 \(pdf\)](#).
- ⁷³ Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2021, [Miten vahvistaa palautettavien oikeuksia – haavoittuvuuden tunnistaminen ja huomioon ottaminen palautustoiminnassa \(pdf\)](#).
- ⁷⁴ Käännättämistä ja maasta karkottamista koskevan päätöksen täytäntöönpano (POL-2021-67956).
- ⁷⁵ Korkein hallinto-oikeus 2017, [KHO:2017:42](#).
Korkein hallinto-oikeus 2017, [KHO:2017:43](#).



YHDENVERTAISUUS

VALTUUTETTU

**DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI**