K 6/2018 vp

YHDENVERTAISUUS-VALTUUTETUN KERTOMUS EDUSKUNNALLE

2018

SISÄLLYS

Esipuhe: Tarinoita, tekoja ja saavutuksia yhdenvertaisuuden puolesta ... 4

1. Työtä ihmisoikeuksien puolesta ... 5

1.1. Ihmisoikeuksien merkitys korostuu vaikeina aikoina ... 6

1.2. Edistysaskelia kohti ihmisoikeuksien täysimääräistä toteutumista ... 6

1.3. Rasismi ... 7

1.4. Haavoittuvuutta luodaan ja torjutaan rakenteilla ... 8

1.5. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto ... 9

2. Yhdenvertaisuudesta oikeussuojaa kaikille ... 12

2.1. Yhdenvertaisuuslailla matalan kynnyksen keinoja puuttua syrjintään ... 13

2.1.1. Syrjinnän kielto yhdenvertaisuuslaissa ja rikoslaissa ... 13

2.1.2. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta ... 14

2.2. Syrjintään puuttuminen ja yhdenvertaisuuden edistäminen ... 15

2.2.1. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimintatavat ... 15

2.2.2. Yhteydenottojen ja tutkimusten kautta saadaan tietoa syrjinnästä Suomessa ... 19

2.2.3. Lainsäädännössä velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta ... 23

2.2.4. Yhdenvertaisuustyötä vahvistettava kouluissa ja varhaiskasvatuksessa ... 26

2.3. Yhdenvertaisuusvaltuutetun asiakastyössä näkyvät syrjinnän monet muodot ... 27

2.3.1. Koulutuksessa toteutettava kielelliset oikeudet, mukautukset ja vakaumuksen kunnioitus ... 28

2.3.2. Yksityisissä palveluissa kirjavia käytäntöjä niin kaupoissa, ravintoloissa kuin pankkialalla ... 30

2.3.3. Syrjintä sosiaali- ja terveyspalveluissa sekä asumisessa ... 33

2.3.4. Yhdenvertaisuuslain häirinnän kielto keinona puuttua vihapuheeseen ... 35

2.4. Kohti vammaisten henkilöiden täysimääräistä osallisuutta ... 37

2.4.1. Asenteet ja rakenteet yhdenvertaisuuden tiellä ... 37

2.4.2. Esteetön, saavutettava ja yhdenvertainen yhteiskunta ... 39

2.4.3. Vammaisten henkilöiden asuminen ... 40

2.4.4. Saavutettavat sähköiset palvelut ja tulkkaus ... 41

2.4.5. Esteetön liikkuminen ja matkustaminen ... 42

2.5. Työelämän syrjintään puuttumista vahvistettava ... 43

2.5.1. Työsyrjintä on kansainvälisesti merkittävä ongelma ... 43

2.5.2. Tutkimustietoa syrjinnästä työelämässä ... 44

2.5.3. Työsyrjintään puuttuminen ... 45

2.5.4. Työnhakuun liittyvä syrjintä ... 46

2.5.5. Yhtenäinen oikeussuoja työelämään ... 47

2.6. Muut yhdenvertaisuuslain kehittämistarpeet ... 48

2.6.1. Syrjintä ilman uhria yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan ... 48

2.6.2. Kuluriski heikentää oikeussuojaa hyvityksen saamisessa ... 49

2.7. Johtopäätökset ja suositukset ... 50

3. Ulkomaalaisen asema ja oikeudet Suomessa ... 52
3.1. Muutokset ulkomaalaisten asemaan heikentäneet oikeusturva ... 53
3.1.1. Haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden tunnistaminen ja tuki ... 53
3.1.2. Perheenyhdistäminen ... 55
3.1.3. Oleskelun virallistaminen varjoyhteiskunnan vaihtoehtona ... 57
3.2. Tutkimus kansainvälistä suojelua koskevista päätöksistä Maahanmuuttovirastossa 2015–2017 ... 59
3.2.1. Tutkimuksen tavoitteet ... 60
3.2.2. Tutkimuksen keskeiset havainnot ... 61
3.2.3. Tutkimuksen johtopäätökset ... 66
3.3. Maastapoistamisen täytäntöönpanon valvonta turvaa palautettavien kohtelua ja oikeuksia ... 67
3.3.1. Virkatehtäviä projektirahalla ... 67
3.3.2. Valvonta kehittyy eurooppalaisessa yhteistyössä ... 67
3.3.3. Poliisi panee toimeen maastapoistamisen ... 68
3.3.4. Valvojat käytännön työssä ... 69
3.3.5. Valvonnan tavoitteena inhimillisempi maastapoistaminen ... 71
3.4. Johtopäätökset ja suositukset ... 74

4. Oikeutta ihmiskaupan uhreille – yhdenvertaisuusvaltuutettu kansallisena ihmiskaupparaportoijana ... 78
4.1. Ihmiskaupparaportoijan tehtävä ja toimintaedellytykset ... 78
4.1.1. Johdanto ... 78
4.1.2. Toimintaedellytykset ... 80
4.2. Tuntematon tulevaisuus: selvitys ihmiskaupan uhreista auttamistoimien saajina ... 82
4.2.1. Johdanto ... 82
4.2.2. Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja auttamisjärjestelmään ohjautuminen ... 83
4.2.3. Tunnistamisen haasteita ... 85
4.2.4. Ihmiskaupan uhrien auttaminen ja avun saatavuus ... 87
4.2.5. Uhrien auttamistyö ... 88
4.2.6. Ihmiskaupan uhrien auttaminen kunnissa ... 91
4.2.7. Auttamisen kytkeminen rikosprosessiin ... 93
4.2.8. Hankkeessa annetut suositukset ... 95
4.3. Ihmiskaupan uhrin oikeus oleskelulupaan ja uudelleen uhriksi joutumisen riskin arviointi osana maastapoistamismenettelyä ... 98
4.4. Ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaatio ... 100
4.5. Johtopäätökset ja suositukset ... 102

5. Loppusanat ja suositukset ... 104

Tarinoita, tekoja ja saavutuksia yhdenvertaisuuden puolesta

Käsissäsi on yhdenvertaisuusvaltuutetun ensimmäinen eduskuntakertomus. Kun kerran neljässä vuodessa pääsee nostamaan asioita suoraan lainsäätäjän pöydälle, suhtaudumme asiaan sille kuuluvalla vakavuudella. Mikä on yhdenvertaisuuden tila Suomessa, mitkä asiat ovat kunnossa ja mikä pielessä, mistä asioista halutaan keskustelua ja mitä kehittämistarpeita liittyy toimintatapoihin ja lainsäädäntöön? Valtuutetun toimiston henkilökunnan kanssa olemme koonneet aineistoa tähän kertomukseen ja sen ohella tehneet myös kaksi erillistä taustaselvitystä. Valtuutetun toimiala on valtavan laaja, eikä kaikkeen voi syventyä tässä kertomuksessa niin paljon kuin haluaisi. Se ei tarkoita, etteivätkö vähemmälle käsittelylle jääneet asiat olisi tärkeitä ja ettei niihin päivittäisessä työssä kiinnitettäisi huomiota. Luettavuuden ja kokonaisuuden hallittavuuden kannalta on ollut välttämätöntä rajata käsiteltäviä asioita. Eduskunnan näkökulmasta kertomuksen aihepiirit ja teemat koskettavat useiden valiokuntien toimialaa ja on toivottavaa, että kertomus saa sen mukaisen käsittelyn.

Valtuutetun tehtävänä on Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen ja kansallisen lainsäädännön toimivuuden seuranta, minkä vuoksi kannanotoissa ei voi välttää epäkohtien esiinnostamista. Tässäkin kertomuksessa tuodaan esille ihmisten kokemuksia syrjinnästä ja muista oikeudenloukkauksista sekä arvioidaan lainsäädännön kehittämistarpeita ihmis- ja perusoikeuksien sekä yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Haluan ajatella tulevaisuutta positiivisen kautta. Yhdenvertaisuus sinänsä on kiveen valettu, yksi demokratian ja oikeusvaltion keskeisimmistä oikeuksista ja arvoista. Yhdenvertaisuuden eteneminen tapahtuu käytännössä pienin askelin. Maailmanlaajuisesti tilanne ei näytä nyt kovin hyvältä. Eräs historioitsijatuttuni kuitenkin lohdutti, että historian näkökulmasta muutama vuosi ei tarkoita vielä mitään, vaan maailma on edelleen kehittymässä parempaan suuntaan. Minä uskon siihen ja haluan tehdä töitä sen suunnan pitämiseksi. Ihmisoikeuksia, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa pitää puolustaa. Palataan siihen, miksi ihmisoikeussopimukset on laadittu. Siksi, että jokainen ihminen on yhtä arvokas ja siksi häntä pitää kohdella yhdenvertaisesti.

Lainsäädäntö luo perustan yhdenvertaisuudelle, mutta sen toteutuminen edellyttää oikeustietoisuutta, aktiivista yhdenvertaisuuden edistämistä, syrjintään puuttumista sekä tehokkaita ja oikeasuhtaisia sanktioita. Tavoite on selvä, mutta miten siihen päästään? Onneksi yhdenvertaisuuslaki ei ole jättänyt tehtävää vain meille valvontaviranomaisille vaan kaikille viranomaisille, työnantajille, koulutuksen järjestäjille ja oppilaitoksille. Sen ohella lukuisat kansalaisjärjestöt ja kansalaisyhteiskunnan edustajat tekevät omalla sarallaan lujasti töitä ihmisten yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Eikä siitä ole haittaa bisnekselläkään. Vaikka asiat etenevät pienin askelin, jokainen askel ovat tärkeä. Olemme kehittäneet toimintatapojamme helpommin lähestyttäviksi ja pyrkineet tehokkaaseen ja joustavaan asioiden käsittelyyn. Tuloksia on saavutettu, iso kiitos siitä koko toimiston väelle.

Saavutus on ollut esimerkiksi se, että romaniäidit lapsineen saavat anteeksipyynnön ja hyvityksen ravintolassa kohtaamastaan syrjinnästä, että pieni vammainen tyttö pääsee sittenkin musiikkiluokalle koulukyydin järjestyessä, että oppilaitos saa tuomion syrjiessään viittomakielistä opiskelijaa epäämällä häneltä opiskeluoikeuden, että suomalainen seksuaalivähemmistöön kuuluva henkilö saa pysyvästi rakkaansa Suomeen ja he voivat avioitua tai että tekijä tuomitaan ihmiskaupasta ja uhri pääsee auttamisjärjestelmään ja saa tarvitsemansa avun. Saavutukset kuulostavat ehkä pieniltä maailmankaikkeudessa, mutta ovat suuria asioita yksittäisen ihmisen kannalta. Syrjintä on vakava asia, se rikkoo ihmisoikeuksia eikä siihen pidä koskaan suhtautua olankohautuksella tai mielensä pahoittamisena.

Toivon, että kertomus antaa sinullekin tietoa oikeuksien toteutumisesta Suomessa, herättää ajatuksia ja oivalluksia sekä ennen kaikkea halun tehdä työtä yhdenvertaisuuden ja oikeudenmukaisuuden puolesta.

Kirsi Pimiä
Yhdenvertaisuusvaltuutettu

1. Työtä ihmisoikeuksien puolesta

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

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

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

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

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

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

1.1. IHMISOIKEUKSIEN MERKITYS KOROSTUU VAIKEINA AIKOINA

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

IHMISOIKEUKSIEN YLEISMAAILMALLINEN JULISTUS 1948 ARTIKLA 1:

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

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

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

1.2. EDISTYSASKELIA KOHTI IHMISOIKEUKSIEN TÄYSIMÄÄRÄISTÄ TOTEUTUMISTA

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

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

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

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

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

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

Kansalaisaktiivisuus tuli näkyviin myös, kun vapaaehtoiset tukihenkilöt auttoivat monin eri tavoin turvapaikanhakijoiden vastaanottamisessa syksyllä 2015. Monet vapaaehtoiset ovat kulkeneet turvapaikanhakijoiden rinnalla pitkän prosessin ajan. Osan kohdalla prosessi on päättynyt oleskelulupaan, osalla vapaaehtoiseen kotimaahan paluuseen ja toisilla kielteisen päätöksen täytäntöönpano odottaa vielä. Niin sanottujen pakkopalautusten vastustaminen ja näkyväksi tekeminen ovat lisääntyneet huomattavasti vuoden 2017 aikana. Palautuksiin reagoimalla on protestoitu Suomen epäoikeudenmukaiseksi koettua turvapaikkapolitiikkaa vastaan. Aktiivisuudella voidaan nostaa esiin epäkohtia nopeasti ja tehokkaasti.

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

1.3. RASISMI

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

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

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

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

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

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

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

Poliittiset päättäjät ja muut näkyvässä asemassa olevat henkilöt toimivat tahtomattaankin esimerkkeinä. Heidän sanoillaan tai esittämillään väitteillä on yksittäistä tekoa laajempi vaikutus asenneilmapiiriin ja jopa ihmisten käytökseen. Sananvapauteen liittyy aina vastuu.

1.4. HAAVOITTUVUUTTA LUODAAN JA TORJUTAAN RAKENTEILLA

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

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

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

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

vitsevia, ikääntyneitä, ihmiskaupan uhreja, vammaisia henkilöitä sekä kielivähemmistöihin tai muihin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä.

Romaninuoren työllistymisestä voidaan helposti julkisessa keskustelussa sälyttää vastuu nuorelle, vaikka hän joutuisi syrjivien asenteiden vuoksi heikompaan työmarkkina-asemaan pätevyydestään riippumatta. Positiivinen erityiskohtelu on konkreettinen tapa edistää heikommassa työmarkkina-asemassa olevaan ryhmään kuuluvien työllistymistä. Anonyymi rekrytointi on yksi tapa huolehtia siitä, etteivät oletukset henkilön taustasta vaikuta rekrytointipäätöksiin. Tämänkaltaisilla toimilla luodaan yhdenvertaisuutta edistäviä rakenteita ja ehkäistään syrjintää.

Yritysten yhteiskuntavastuusta puhutaan jatkuvasti enemmän. Keskustelussa ovat usein esillä ympäristöön tai alihankintaketjuihin liittyvät kysymykset. Osana yhteiskuntavastuuta voidaan nähdä myös ihmisten moninaisuuden huomioiminen aidosti kuluttajina ja työntekijöinä. Yksi keino tähän on yrityksen toimintaa koskeva yhdenvertaisuussuunnittelu.

Turvapaikanhakijoiden kansainvälisen suojelun prosessiin on tehty tällä hallituskaudella lukuisia muutoksia. Oikeusapua on rajattu, palkkioperusteita sekä tulkkauskulujen maksua on muutettu ja valitusaikoja on lyhennetty. Lainsäädäntömuutokset yhdessä ovat vähentäneet avustajan käyttöä turvapaikanhakuvaiheessa esimerkiksi turvapaikkapuhuttelussa ja vaikeuttaneet osaltaan laadukasta hallintoprosessia. Vastaanottopalveluiden rajaaminen on synnyttänyt uuden paperittomien ryhmän. Palveluiden ulkopuolelle on suljettu ihmisiä, jotka odottavat päätöstä ylimmästä valitusasteesta sekä ihmisiä, joita ei voida tosiasiassa palauttaa kielteisestä päätöksestä huolimatta. Näiden ihmisten tilanteet vaihtelevat, mutta useat heistä ovat haavoittuvassa asemassa ja erilaiselle hyväksikäytölle alttiita.

Viitteet työperäisestä hyväksikäytöstä ja ihmiskaupasta ovat lisääntyneet yhä enemmän kahden viime vuoden aikana. Yhtenä syynä voidaan pitää hyväksikäytölle alttiiden ihmisten määrän kasvua, mikä tekee hyväksikäyttäjille helpommaksi halvan tai ilmaisen työvoiman käytön. Työ ihmiskaupan tehokkaaksi ehkäisemiseksi edellyttää rakenteisiin puuttumista ja kaikkien toimijoiden tiivistä yhteistyötä.

Haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeuksien turvaaminen, moninaisuuden näkeminen voimavarana ja yhteiskunta, johon kaikki voivat osallistua, antavat parhaat lähtökohdat hyvinvoivalle ja vahvalle Suomelle. Rakenteellisiin ongelmiin puuttuminen vaatii poliittisilta päätöksentekijöiltä tahtoa ja asian laajempaa tarkastelua. Perus- ja ihmisoikeuksien huomioiminen lainvalmistelussa sekä perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta ovat merkittäviä tekijöitä, joilla edesautetaan yhdenvertaisuuden ja yleisemminkin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

1.5. YHDENVERTAISUUSVALTUUTETUN TOIMISTO

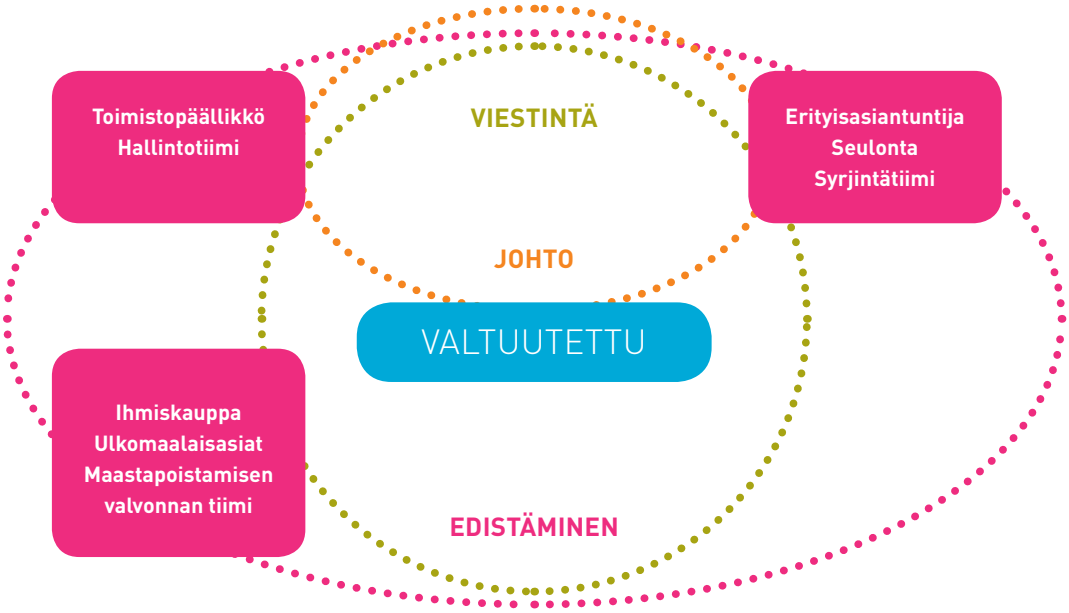
Yhteiskunnan tila ja ilmapiiri vaikuttavat myös yhdenvertaisuusvaltuutetun työhön. Valtuutetun toimintastrategian mukaan tehtävän keskeisimpänä yhteiskunnallisena tavoitteena on, että yhdenvertaisuus toteutuu Suomessa aiempaa paremmin. Työtä riittää niin yhdenvertaisen kohtelun kuin ulkomaalaisten ja ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutumisen edistämiseksi. Valtuutetun laaja toimintakenttä ja toisaalta rajalliset resurssit haastavat priorisoimaan ja rajaamaan toimintaa. Valtuutettu valitseekin vuosittain teemat, joihin kiinnitetään erityistä huomiota ja kohdistetaan resursseja.

Yhdenvertaisuuslaki edellyttää yhdenvertaisuuden edistämistä niin viranomaisilta, oppilaitoksilta kuin työnantajiltakin. Yhdenvertaisuuden tuloksellinen edistäminen tapahtuu yhteistyön kautta. Yhdenvertaisuuden edistäminen yhteiskunnassa edellyttää kiinteää yhteistyötä ja verkostoitumista niin poliittisten päätöksentekijöiden, viranomaisten, yritysten kuin kansalaisyhteiskunnan kanssa. Medialla on tärkeä rooli tiedonvälittäjänä yhdenvertaisuuden edistämistyössä.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun laaja mandaatti edellyttää toimiston henkilökunnalta laaja-alaista osaamista ja kykyä käsitellä aiempaa suurempaa yhteydenottojen määrää ja vaativia oikeudellisia kysymyksiä. Toimistossa huolehditaan siitä, että henkilökunnalla on eri toimialueista sekä eri syrjintäperusteista riittävää osaamista.

Toimiston palveluja ja toimintatapoja on viimeisen kolmen vuoden aikana kehitetty vielä helpommin lähestyttäviksi, saavutettaviksi ja asiakasystävällisiksi,

YHDENVERTAISUUSVALTUUTETUN TOIMISTON ORGANISAATIO

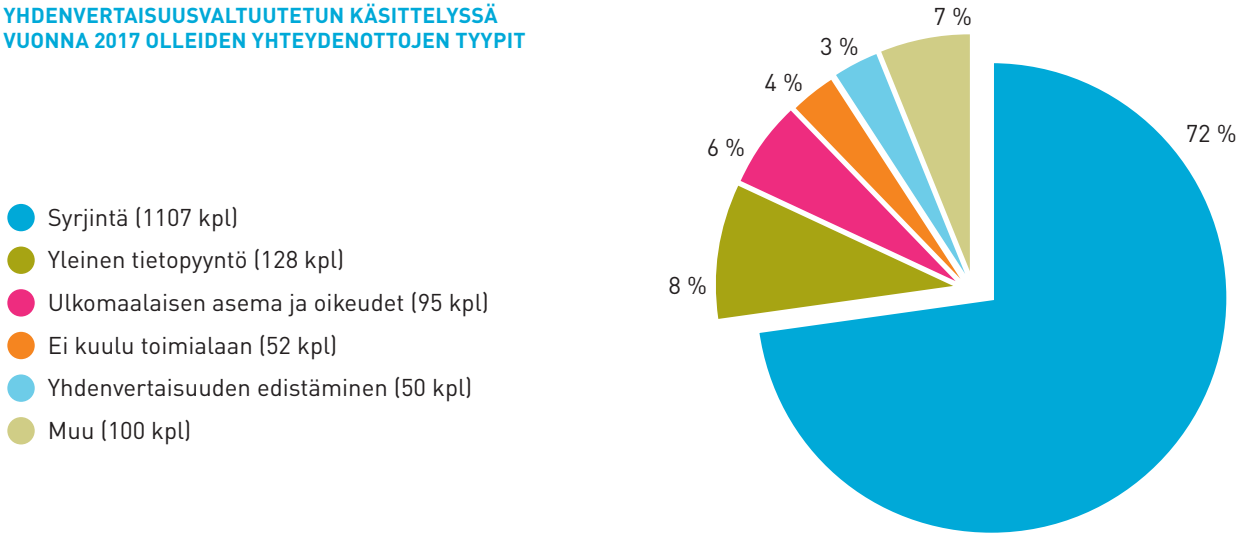


jotta valtuutettu koetaan luotettavana ja uskottavana matalan kynnyksen oikeusturvakeinona. Resurssit kohdennetaan niin, että asioiden käsittely on tehokasta ja joustavaa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistossa on 16 pysyvää virkaa. Sen lisäksi toimistossa on työskennellyt vuodesta 2015 lähtien kahdesta viiteen henkilöä erilaisella hankerahoituksella. Tällä hetkellä toimistossa työskentelee yhteensä 21 henkilöä. Henkilökunta jakautuu syrjintä-, hallinto-, viestintä- ja ulkomaalais-, ihmiskauppa- ja maastapoistamisasioiden tiimeihin. Vaikka valtuutettu sai yhdenvertaisuuslain uudistuksen yhteydessä viisi uutta virkaa, henkilöresurssit sekä toimintamääräraha ovat edelleen hyvin rajallisia (n. 1,5 m €/vuosi). Etenkin vuosittaisen toimintamäärärahan alhainen taso 150 000 € rajoittaa valtuutetun mahdollisuuksia suunnitella ja toteuttaa laajempia ja yhteiskunnallisesti vaikuttavia hankkeita yhdenvertaisuuden edistämiseksi eri elämänalueilla.

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

YHDENVERTAISUUSVALTUUTETUN KÄSITTELYSSÄ VUONNA 2017 OLLEIDEN YHTEYDENOTTOJEN TYYPIT



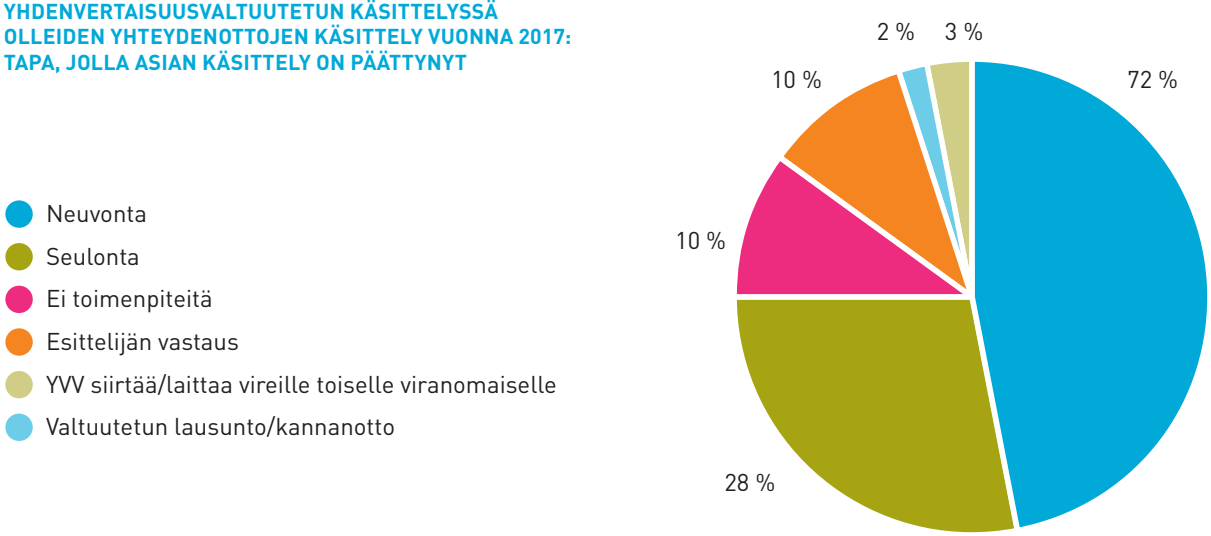
mutta muussa tapauksessa käsittelyajat pitenisivät merkittävästi ja monia tärkeitä asioita jouduttaisiin käsittelemään pintapuolisemmin. Se kyseenalaistaisi valtuutetun tehokkaana matalan kynnyksen oikeusturvakeinona. On selvää, että valtuutettu ei pysty tehokkaasti ja laadukkaasti hoitamaan lakisääteistä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

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

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

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

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



2. Yhdenvertaisuudesta oikeussuojaa kaikille

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

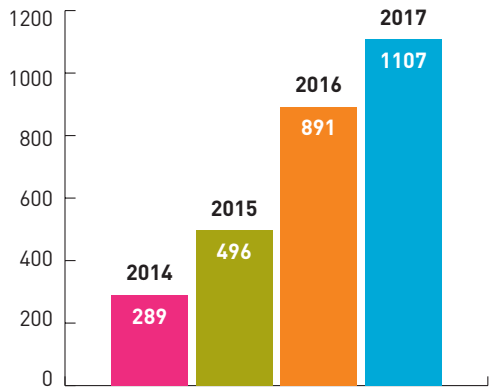
Yhdenvertaisuuslainsäädäntö mahdollistaa syrjintään puuttumisen ja yhdenvertaisuuden edistämisen monin tavoin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi puuttua yksilön kokemaan syrjintään matalalla kynnyksellä ja edistää yhdenvertaisuutta oikeusprosessia kevyemmällä tavalla.

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

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

YHDENVERTAISUUSLAIN MUKAISET SYRJINTÄPERUSTEET

VALTUUTETUN KÄSITTELYSSÄ OLLEIDEN SYRJINTÄ-YHTEYDENOTTOJEN MÄÄRÄN KASVU 2014–2017



2.1 YHDENVERTAISUUSLAISSA MATALAN KYNNYKSEN KEINOJA PUUTTUA SYRJINTÄÄN

Perustuslain yhdenvertaisuussäännöstöä on Suomessa jo vuosikymmenten ajan täydennetty erityislainsäädännöllä ja erityisviranomaisilla. Pisimpään tukea ja oikeussuojaa ovat antaneet tasa-arvolaki ja tasa-arvovaltuutettu sukupuoleen liittyvän syrjinnän osalta jo 1980-luvulta lähtien. Vuonna 2002 Euroopan unionissa hyväksytty direktiivi rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta (2000/43/EY, myöhemmin rasismidirektiivi) edellyttää, että jäsenmaat kieltävät etnisen syrjinnän ja puuttuvat siihen koulutuksessa sekä tavaroiden ja palveluiden saamisessa. Samaan aikaan hyväksytty direktiivi yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista (2000/78/EY, myöhemmin työsyrjintädirektiivi) kieltää syrjinnän työelämässä iän, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen sekä uskonnon ja vakaumuksen perusteella. Vuonna 2004 voimaantullut yhdenvertaisuuslaki perustui Euroopan unionin direktiivien edellyttämään etnisen syrjinnän sekä työsyrjinnän kieltävään lainsäädäntöön.

Syrjinnän kieltoa koskevia direktiivejä täytäntöönpantaessa monet EU:n jäsenvaltiot päättivät tarjota suojaa syrjintää vastaan laajemminkin kuin direktiivit edellyttivät. Monet lausunnonantajat, kuten kansalaisjärjestöt, toivoivat, että syrjintä esimerkiksi tavaroiden ja palvelujen tarjonnassa olisi kielletty myös esimerkiksi vammaisuuden tai seksuaalisen suuntautumisen perusteella. Samoin toivottiin, että yhdenvertaisuuslakia valvomaan perustettavat viranomaiset, vähemmistövaltuutettu ja syrjintälautakunta voisivat auttaa syrjinnän uhreja etnisiä vähemmistöjä laajemmin ja että nämä viranomaiset voisivat puuttua myös työelämässä tapahtuvaan syrjintään. Suomi kuitenkin päätyi 2000-luvun alussa lähellä direktiivin minimitasoa olevan suojan tarjoamiseen. Eduskunta hyväksyi jo vuonna 2003 ponnen, joka edellytti hallituksen uudistavan yhdenvertaisuuslainsäädäntöä yksilön oikeussuojaa laajentaen. Tästä sai alkunsa prosessi, joka johti nykyisen yhdenvertaisuuslainsäädännön voimaantuloon vuoden 2015 alusta.

2.1.1. SYRJINNÄN KIELTO YHDENVERTAISUUSLAISSA JA RIKOSLAISSA

Syrjinnän kiellon ja yhdenvertaisuuslainsäädännön keskeinen tarkoitus on turvata yksilön oikeuksia. Vuoden 2015 yhdenvertaisuuslain keskeisenä tavoitteena oli laajentaa oikeussuojaa niin, että syrjinnän kielto koskee kaikkea yksityistä ja julkista toimintaa. Ainoastaan uskonnon harjoittaminen ja yksityinen, perhe-elämän piiriin kuuluva toiminta jäivät soveltamisalan ulkopuolelle. Toisena keskeisenä tavoitteena oli varmistaa, että syrjintäkielto ja yhdenvertaisuuden edistämisen vaatimus koskevat kaikkia henkilöön liittyviä ominaisuuksia. Tämän takia syrjintäkieltoluetteloon otettiin direktiiveissä edellytettyjen perusteiden (ikä, vammaisuus, etninen alkuperä, seksuaalinen suuntautuminen sekä uskonto ja vakaumus) lisäksi myös kansalaisuus, kieli, terveydentila, perhesuhteet, mielipide, poliittinen toiminta, ammattiyhdistystoiminta sekä käsite 'muu henkilöön liittyvä syy', jonka tarkoituksena oli täydentää syrjintäkieltoluetteloa. Myös suurimmassa osassa Euroopan unionin jäsenmaita syrjintäkielto on laajempi kuin direktiivit edellyttävät.

Aikaisempi vähemmistövaltuutetun nimike muutettiin yhdenvertaisuusvaltuutetuksi. Samassa yhteydessä yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviä laajennettiin niin, että valtuutettu pystyy arvioimaan syrjintää ja puuttumaan yhdenvertaisuuden loukkauksiin kaikilla lain syrjintäperusteilla. Vaikka yhdenvertaisuusvaltuutetun roolia työelämän yhdenvertaisuuden edistäjänä korostettiin, ei valtuutetulle eikä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle säädetty mahdollisuutta ottaa kantaa yksittäisiin työelämän syrjintätapauksiin.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivalta sivuaa monelta osin muiden viranomaisten toimivaltaa. Esimerkiksi opetuksen ja varhaiskasvatuksen osalta on usein ratkaistava, onko kantelun luontevampi käsittelijä valtuutettu vai aluehallintovirasto. Rajapintaa on viranomaistoiminnan ja muun julkisen sektorin osalta myös eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toimivaltaan. Yhdenvertaisuusvaltuutettu tekee yhteistyötä eri viranomaisten kanssa tarkoituksenmukaisimpien toimintatapojen löytämiseksi.

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

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

Korkein oikeus (KKO:2015:41): "Rikoslain 47 luvun 3 §:ssä rangaistusuhalla tehostetun työelämää koskevan syrjintäkiellon tarkoitus liittyy perustuslain 6 §:n 2 momentissa ilmaistuun yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen. Tämän periaatteen keskeisen merkityksen vuoksi ei ole perusteltua, että syrjintäkieltoa ilman painavia syitä tulkittaisiin eri tavoin oikeusjärjestyksen eri alueilla. Tällainen perusteltu syy olisi esimerkiksi tavoite rajoittaa syrjinnän rikosoikeudellinen soveltamisala suppeammaksi kuin yhdenvertaisuuslain sääntely. Perhesuhteiden perusteella tapahtuvan syrjinnän kohdalla sanotun kaltaista tarkoitusta ei ole todettavissa lakien esitöistä. Korkein oikeus toteaa tämän vuoksi, että sovellettaessa rikoslain 47 luvun 3 §:ssä tarkoitettua perhesuhteita koskevaa syrjintäperustetta, voidaan tunnusmerkistöä tulkittaessa ottaa huomioon, miten kyseistä syrjintäperustetta on muualla lainsäädännössä arvioitu. Rikosoikeuden laillisuusperiaate kuitenkin edellyttää edellä kohdassa 10 todetuin tavoin, ettei säännöstä tällöin tulkita tavalla, joka on sen tarkoitukselle vieras ja johtaa ennakoimattomaan tulokseen."

2.1.2. YHDENVERTAISUUS- JA TASA-ARVOLAUTAKUNTA

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

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

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

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

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

2.2. SYRJINTÄÄN PUUTTUMINEN JA YHDENVERTAISUUDEN EDISTÄMINEN

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

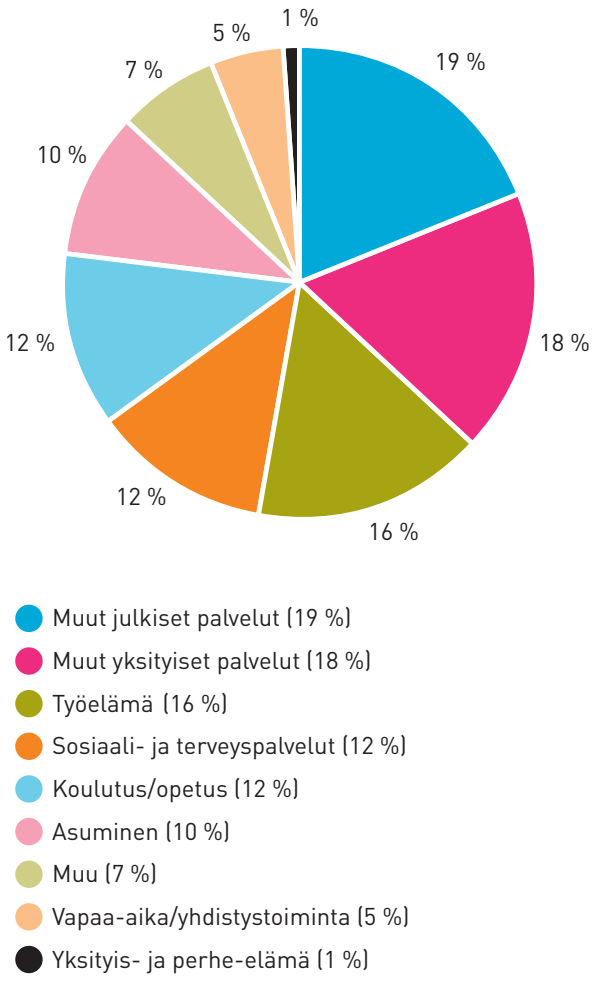
Yhdenvertaisuutta edistämällä ehkäistään syrjintää ja lisätään ihmisten tietoisuutta syrjinnän kiellosta. Nykyisen lain edellyttämien, aiempaa laajempien ja useammilta toimijoilta vaadittujen yhdenvertaisuussuunnitelmien on tullut olla tehtynä vuoden 2017 alusta. Valtuutettu on aloittanut toimivaltaansa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

2.2.1. YHDENVERTAISUUSVALTUUTETUN TOIMINTATAVAT

Yhdenvertaisuusvaltuutettu käsittelee syrjintää koskevia yhteydenottoja kaikkia yhdenvertaisuuslain mukaisia syrjintäperusteita koskien. Työ on organisoitu elämänalueittain. Samalla on vahvistettu eri syrjintäperusteita koskevaa asiantuntemusta. Yhteydenottoja otetaan vastaan puhelimitse, kirjeitse, sähköpostitse ja verkkolomakkeella. Lisäksi valtuutettu on aloittanut chat-päivystyksen, jossa annetaan neuvontaa ja vastataan tietopyyntöihin.

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

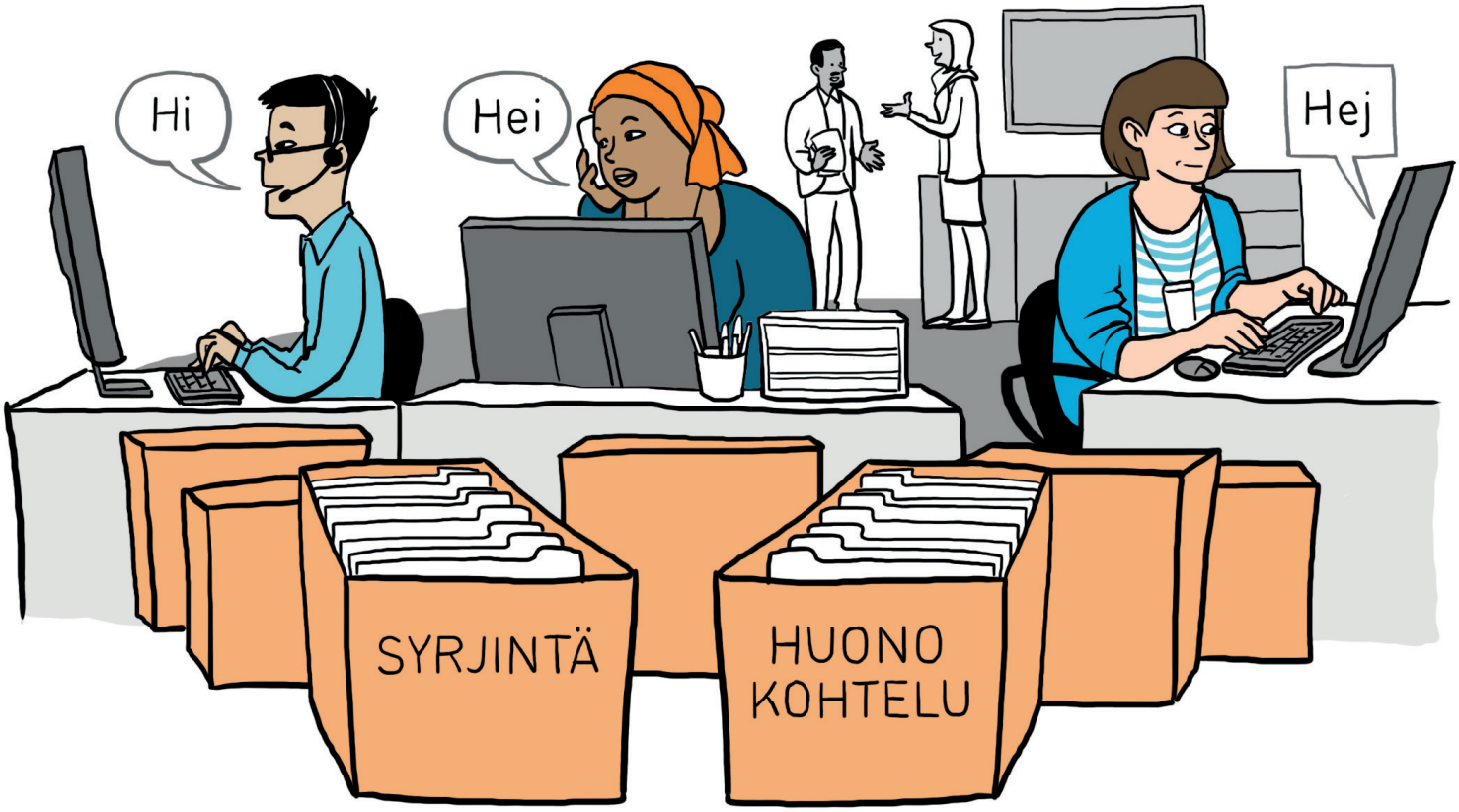
YHDENVERTAISUUSVALTUUTETULLE TULLEET SYRJINTÄYHTEYDENOTOT ELÄMÄNALUEITTAIN VUONNA 2017



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

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on harkintavaltaa siinä, mitä kanteluita otetaan tarkempaan käsittelyyn ja millä tavoin. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimintaan sovelletaan hallintolain (9.5.2014/368) 2 lukua hyvän hallinnon perusteista ja 8a lukua hallintokanteluiden käsittelystä sekä soveltuvilta osin myös muita kyseisen lain säännöksiä. Hallintolain 53b § velvoittaa valtuutetun ryhtymään niihin toimenpiteisiin, joihin se kantelun perusteella katsoo olevan aihetta. Valtuutetulla on näin ollen laaja harkintavalta päättää, mihin toimenpiteisiin ryhdytään yksittäisen kantelun perusteella. Valtuutettu vastaa kaikkiin kirjallisesti tulleisiin syrjintäyhteydenottoihin. Kaikkia kanteluita ei tutkita, mutta jos kantelun perusteella on aihetta epäillä, että viranomainen tai muu toimija on menetellyt yhdenvertaisuuslain vastaisesti, valtuutettu ryhtyy pääsääntöisesti selvittämään asiaa. Harkitessaan toimenpiteitään sekä arvioidessaan, millä viranomaisella on asiassa ensisijainen toimivalta, valtuutettu huomioi muun muassa yksilön pääsyn oikeuksiinsa tehokkaimmalla ja tarkoituksenmukaisimmalla tavalla sekä käsiteltävänä olevan asian mahdollista laajempaa mahdollisen laajemman yhteiskunnallisen merkityksen.

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



Sovinnon edistäminen. Yhdenvertaisuuslain mukaan valtuutettu voi edistää sovintoa syrjintätilanteessa. Jotta yhdenvertaisuusvaltuutettu ryhtyy edistämään sovintoa, asian tulee olla yhdenvertaisuuslain vastaisen menettelyn osalta riidaton. Valtuutetun laatimat sovintosopimukset sisältävät yleensä syrjinnän myöntävän osapuolen anteeksipyynnön sekä yhdenvertaisuuslain mukaisen tapauskohtaisesti arvioidun oikeasuhtaisen hyvityksen. Syrjinnän myöntävältä osapuolelta edellytetään yleensä sopimuksessa myös sitoutumista siihen, että tapahtuneeseen johtaneet menettelytavat eivät jatku sekä erilaisia edistämistoimenpiteitä, kuten ohjeiden laatimista työntekijöille yhdenvertaisuuden ja syrjintäkiellon huomioimiseksi. Näin yhdenvertaisuusvaltuutettu ottaa sovinnon edistämisessä huomioon myös syrjintää yleisemmin estävän ulottuvuuden. Valtuutetun laatimat sovintosopimukset ovat pääsääntöisesti julkisia.

Valtuutetun kuuleminen. Valtuutetulle on yhdenvertaisuuslain soveltamista koskevassa tuomioistuinasiassa varattava mahdollisuus tulla kuulluksi yhdenvertaisuuslain 27 §:n mukaisesti. Nämä lausunnot liittyvät usein yhdenvertaisuuslainsäädännön tulkintaan. Valtuutettu on myös käyttänyt oikeuttaan lausua oikeustapauksissa, jossa on pyritty yksittäisen tapauksen ohella edistämään laajemmin yhdenvertaisuutta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on tuomioistuimille ja syyttäjille antamissaan lausunnoissa kiinnittänyt huomiota myös yhdenvertaisuuslain mukaiseen hyvitykseen määrään. Aiempi oikeuskäytäntö ei ole seuraamusten osalta ollut tehokas, oikeasuhtainen ja varoittava. Nykyisen yhdenvertaisuuslain osalta oikeuskäytäntöä on vielä vähän, mutta odotukset tehokkaista seuraamuksista ovat korkealla.

Uhrin avustaminen oikeudessa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi harkintansa mukaan avustaa syrjinnän uhriksi joutunutta myös asian oikeuskäsittelyssä. Oikeusavustajana toimiminen on poikkeuksellista ja siihen ryhdytään pääsääntöisesti ainoastaan periaatteellisesti merkittävissä asioissa. Tästä esimerkki on valtuutetun toimiminen pasifistisen totaalikieltäytyjän avustajana rikosoikeudenkäynnissä Helsingin hovioikeudessa toukokuussa 2017. Valtuutettu otti asian ajettavakseen, koska Suomen hallitukset eivät perustuslakivaliokunnan ja YK:n ihmisoikeuskomitean useista huomautuksista huolimatta olleet ryhtyneet lainvalmistelutoimiin muuttaakseen voimassa olevaa syrjivää lainsäädäntöä. Tavoitteena on saada aikaan muutos yhdenvertaisuutta loukkaavaan oikeudentilaan ase- ja siviilipalveluksessa. Ainoastaan Jehovan todistajiin kuuluvat henkilöt on poikkeuslailla vapautettu sekä ase- että siviilipalveluksesta, kun taas muihin uskontokuntiin kuuluvat tai vakaumuksensa takia kieltäytyvät henkilöt tuomitaan vapausrangaistukseen.

Hovioikeus antoi merkittävän linjaratkaisun (R 16/738) asiassa helmikuussa 2018 ja hylkäsi syytteen totaalikieltäytyjää vastaan siviilipalveluksesta kieltäytymisestä. Hovioikeus oli tuomiossaan yksimielinen siitä, että uskontonsa tai vakaumuksensa takia kieltäytyvien henkilöiden erilaiselle kohtelulle ei löydy perustuslain mukaista hyväksyttävää syytä. Hovioikeuden enemmistö (äänestyspäätös 4-3) totesi, että totaalikieltäytyjän tuomitseminen vapausrangaistukseen johtaisi ilmeiseen ristiriitaan perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon kanssa, kun säännöstä tulkitaan yhdessä Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus edellytti eri vakaumusten yhdenvertaista kohtelua, eikä erilaista kohtelua voitu pitää hyväksyttävänä edes sen vuoksi, että vapautuslaki oli säädetty poikkeuslakina. Tämä oli ensimmäinen kerta, jolloin kansallinen tuomioistuin on todennut poikkeuslain perustuslain vastaiseksi. Syyttäjä valittanee päätöksestä korkeimpaan oikeuteen.

Kannanotto ja tarkastus. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei ole oikeudellisesti sitovaa ratkaisuvaltaa. Valtuutetun kannanotto tai muu puuttuminen syrjintään edistää kuitenkin usein sekä syrjinnän päättymistä että syrjivän tahon kiinnostusta ryhtyä yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin. Valtuutetulla on laaja tiedonsaantioikeus, jonka puitteissa se voi tarvittaessa sakon uhalla pyytää syrjinnästä epäillyltä taholta selvitystä tapahtuneesta. Yhdenvertaisuusvaltuutetun käytössä oleviin keinoihin sisältyy tarkastusten tekeminen viranomaisen, oppilaitoksen tai palvelujen tarjoajan toimitiloihin, jos se on tarpeen esimerkiksi syrjintäepäilyn selvittämiseksi. Vuoden 2017 loppuun mennessä valtuutettu on tehnyt yhden tarkastuksen.

Yhdenvertaisuussuunnittelun valvonta. Käsitellessään kanteluita yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää huomiota myös yhdenvertaisuuslain mukaisiin yhdenvertaisuuden edistämisvelvoitteisiin. Tämän vuoksi valtuutettu pyytää kanteluita käsitellessään säännönmukaisesti yhdenvertaisuussuunnitelmia edistämisvelvollisilta tahoilta: viranomaisilta, oppilaitoksilta ja koulutuksen järjestäjiltä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoo yhdenvertaisuussuunnitelmia myös erikseen esimerkiksi pyytämällä suunnitelmia kohdennetusti tietyltä viranomaisten tai oppilaitosten joukolta. Työnantajan yhdenvertaisuussuunnitelmia valvoo työsuojeluviranomainen.

Yhdenvertaisuuden edistäminen. Edistääkseen yhdenvertaisuutta ja ehkäistäkseen syrjintää yhdenvertaisuusvaltuutettu lain mukaan 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. Yhdenvertaisuuslain mukaan valtuutettu antaa lisäksi yleisiä suosituksia syrjinnän ehkäisemiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi.

YHDENVERTAISUUSVALTUUTETUN PUHEET, KOULUTUKSET, TAPAAMISET JA TILAISUUKSIIN OSALLISTUMINEN 2017

Valtuutettu pitää vuosittain kymmeniä koulutuksia ja puheenvuoroja eri tilaisuuksissa esimerkiksi yhdenvertaisuussuunnittelusta sekä syrjinnän ehkäisemiseen ja siihen puuttumiseen liittyvistä velvoitteista.

Valtuutettu toteuttaa näitä tehtäviään monipuolisesti eri elämänalueilla ja eri syrjintäperusteisiin liittyen. Valtuutettu tekee yhteistyötä ja kartuttaa asiantuntemustaan esimerkiksi tapaamalla kansalaisjärjestöjä ja eri elämänalueilla keskeisiä viranomaisia, yritysten edustajia ja muita toimijoita. Erityisen tärkeää on kuulla eri syrjintäperusteita edustavien tahojen ja henkilöiden kokemuksia, jotta syrjinnän ja yhdenvertaisuuden mekanismeja voi ymmärtää.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on monenlaisia toimintatapoja edistää yhdenvertaisuutta konkreettisesti. Esimerkiksi vuonna 2017 yhdenvertaisuusvaltuutettu edisti yhdenvertaisuutta tapauksessa, jossa eräs seurakunta kieltäytyi vuokraamasta samaa sukupuolta oleville pareille seurakunnan tiloja hääjuhlaansa. Koska kyseessä ei ole uskonnonharjoittaminen vaan seurakunnan toiminta tilojen vuokraajana, yhdenvertaisuuslaki soveltuu tapaukseen. Valtuutetulla ei ollut tiedossa yksittäistä henkilöä, johon syrjivä päätös olisi kohdistunut, joten valtuutettu ei voinut esimerkiksi saattaa asiaa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu lähti edistämään yhdenvertaisuutta asiassa keskusteluin muun muassa seurakunnan ja Kirkkohallituksen kanssa. Tavoitteena on, että seurakunnat kohtelevat kaikkia tilojen vuokraamisesta kiinnostuneita yhdenvertaisesti. Kirkkohallitus pyysi asiassa selvitystä tuomiokapituleilta ja muistutti, että yhdenvertaisuuslaki soveltuu seurakuntien tilojen vuokraamiseen.

Viestintä ja vaikuttaminen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu tekee monipuolista ja pitkäjänteistä vaikuttamistyötä asiantuntijana muun muassa antamalla lausuntoja lainvalmisteluun, teettämällä selvityksiä ja strategisella viestinnällä. Valtuutettu levittää tietoa yhdenvertaisuuslain soveltamisesta ja ottaa kantaa ajankohtaisiin kysymyksiin antamalla asiantuntijahaastatteluita, julkaisemalla tiedotteita ja blogikirjoituksia sekä toimimalla sosiaalisessa mediassa. Yksittäisenkin syrjintätapauksen merkitys kasvaa tiettyä organisaatiota ja syrjintää kokenutta henkilöä laajemmaksi, kun suuren yleisön tietoisuus sekä oikeuksista että syrjintäkiellosta ja sanktioista kasvaa. Näkyvyys on tärkeää, jotta syrjintää kokeneet tai havainneet henkilöt osaavat ottaa yhteyttä valtuutettuun ja jotta tietoisuus syrjintäkiellosta ja yhdenvertaisuuden edistämisvelvoitteista leviää.

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

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

Facebook: Yhdenvertaisuusvaltuutettu
Twitter: @yhdenvertaisuus
Instagram: @yhdenvertaisuus ja
verkkosivut: www.syrjintä.fi.

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

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

Yhdenvertaisuusasioiden neuvottelukunta. Yleisen yhdenvertaisuuden edistämisen ja syrjinnän ehkäisemisen kannalta merkittävien toimijoiden ja viranomaisten tietojenvaihtoa sekä yhdenvertaisuuteen liittyvien kysymysten käsittelyä varten valtuutetun yhteydessä on yhdenvertaisuusasioiden neuvottelukunta. Valtioneuvosto asettaa neuvottelukunnan kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Neuvottelukunnan yhteyteen valtuutettu on perustanut ulkomaalaisasioiden, vammaisasioiden sekä työelämäjaostot. Jaostot kokoontuvat muutaman kerran vuodessa tietyn teeman tarkempaa käsittelyä varten. Neuvottelukunnan ja jaostojen kautta yhdenvertaisuusvaltuutettu saa ajankohtaista tietoa sekä toiminnan kehittämisen kannalta olennaista palautetta toiminnastaan.

2.2.2 YHTEYDENOTTOJEN JA TUTKIMUSTEN KAUTTA SAADAAN TIETOA SYRJINNÄSTÄ SUOMESSA

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

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

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

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

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

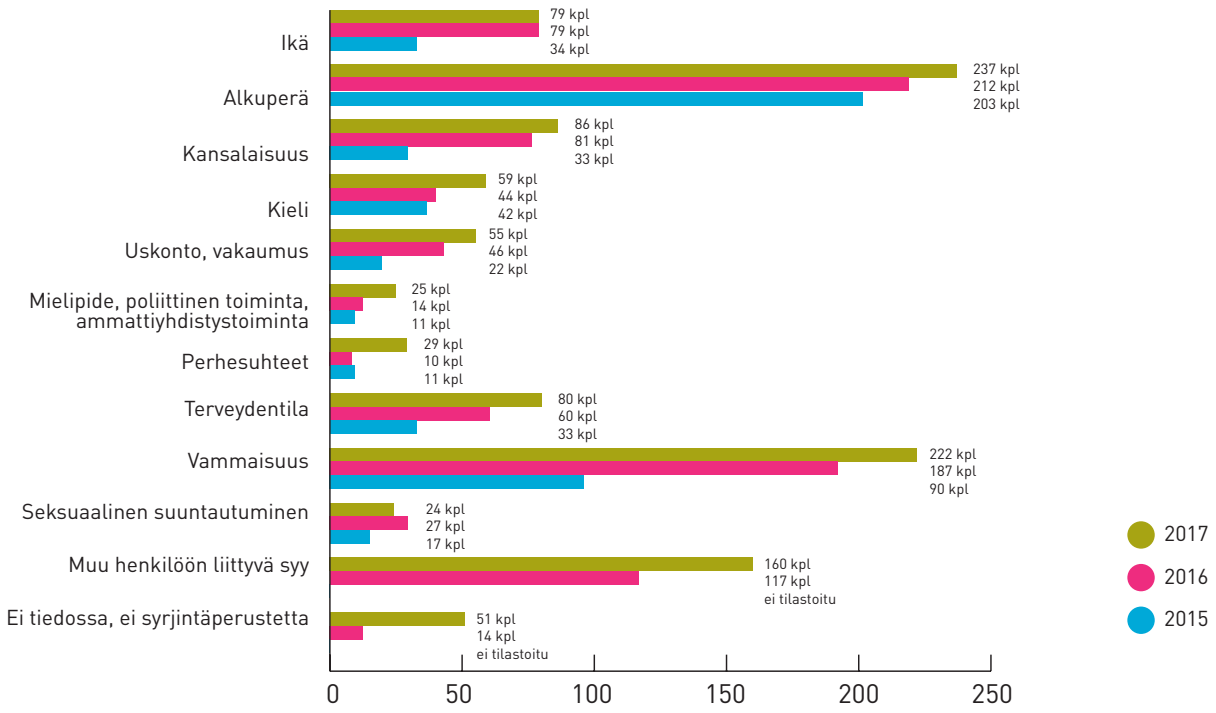
Ikään liittyvistä yhteydenotoista mainittakoon, että ne liittyvät usein erilaisiin yleisiin ikärajoihin tai tietylle ikäryhmälle kohdennettuihin alennuksiin tai palveluihin pikemminkin kuin yksittäiseen henkilöön iän perusteella kohdistuneeseen negatiiviseen kohteluun. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on käsitellyt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

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

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

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

YHDENVERTAISUUSVALTUUTETULLE TULLEET SYRJINTÄYHTEYDENOTOT SYRJINTÄPERUSTEITTAIN VUOSINA 2015, 2016 JA 2017



ikääntyneiden henkilöiden kokemasta syrjinnästä sosiaali- ja terveyspalveluissa. Yhdenvertaisuuden edistämistyössä tulisikin huomioida henkilön koko elämänkaari. Esimerkiksi ikääntyneiden seksuaalivähemmistöihin kuuluvien tai ikääntyvien vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumiseen liittyy osin erilaisia piirteitä kuin työikäisten tai nuorten.

Tietoisuuden lisäämisen merkitys moniperusteisesta syrjinnästä on nostettu esille juuri julkaistussa raportissa Vähemmistöjen sisäisten vähemmistöjen ihmisoikeudet ja moniperusteinen syrjintä (Juridica Lapponica 43). Moniperusteisen syrjinnän parempi raportointi niin kansallisesti kuin ylikansallisille ihmisoikeusvalvontaelimillekin on keskeistä moniperusteisen syrjinnän ennalta ehkäisemiseksi ja huomioimiseksi muun muassa lainsäädännössä.

Valtuutetulle tulevat yhteydenotot eivät välttämättä suoraan kerro tosiasiallisen syrjinnän määrästä tai siitä, mitä ryhmiä koskeva syrjintä on yleisintä. Tietoisuus yhdenvertaisuusvaltuutetusta voi olla vahvempaa sellaisten ryhmien kohdalla, joita edustaa vahva kansalaisjärjestökenttä ja joihin liittyvät yhdenvertaisuuskysymykset ovat saaneet paljon julkisuutta. Alkuperään, kansalaisuuteen ja kieleen liittyvät kysymykset muodostivat aiemman vähemmistövaltuutetun keskeisimmät tehtävät, joten niihin liittyvä toimivalta tunnetaan parhaiten.

Myös tasa-arvovaltuutetulle tehdyt kantelut, työsyrjintää valvoville työsuojeluviranomaisille tulevat yhteydenotot, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan saamat hakemukset tai tuomioistuinten käsittelemät syrjintää koskevat oikeusjutut kuvaavat osaltaan Suomessa tapahtuvaa syrjintää. Tarkemman syrjintää koskevan tiedon saamiseksi tarvitaan myös asiaa koskevaa tutkimusta.

Euroopan perusoikeusviraston julkaisi loppuvuodesta 2017 toisen raporttinsa etnisten vähemmistöjen kohtaamasta syrjinnästä EU:ssa (Second European Union Minorities and Discrimination Survey, EU MIDIS II). Tutkimuksessa oli Suomen osalta haastateltu oman tai vanhempien syntymämaan perusteella Saharan eteläpuolisesta Afrikasta olevia maahanmuuttajia ja heidän lapsiaan, eli 1. ja 2. polven maahanmuuttajia. Tutkimuksen tulosten mukaan 45 % vastaajista oli kohdannut Suomessa syrjintää edellisen 12 kuukauden aikana. Luku on huolestuttava.

Vertailukelpoisen ja säännöllisesti toistuvan tutkimustiedon saaminen syrjinnästä on keskeistä syrjinnän ehkäisemiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Eri syrjintäperusteet huomioiva, säännöllisin väliajoin tehtävä barometri tuottaisi tutkittua tietoa syrjinnästä, jolloin puuttuminen syrjiviin rakenteisiin ja epäkohtiin saisi vankemman pohjan. Valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman osana oikeusministeriö ja Ihmisoikeuskeskus ovat toteuttamassa vuosien 2018–2019 aikana perusoikeusbarometrin, jolla kartoitetaan kansalaisten näkemyksiä perusoikeuksien yhdenvertaisesta toteutumisesta Suomessa. Barometrillä selvitetään muun muassa valittujen väestöryhmien yleistä tietämystä Suomen perusoikeuksista, käsityksiä eri oikeuksien tärkeydestä sekä kokemuksia niiden toteutumisesta ihmisten arjessa. Toivottavasti barometri luo pohjan säännönmukaisen syrjintää koskevan tiedon keräämiselle.

Tutkimuksen avulla on mahdollista selvittää eri väestöryhmien pääsyä oikeuksiinsa. Oikeuksiin pääsy tarkoittaa sekä laajemmin oikeuksien toteutumista että suppeammin sitä, saako henkilö tehokkaan ja oikeudenmukaisen käsittelyn asialleen tilanteessa, jossa epäilee oikeuksiensa tulleen loukatuiksi. Eräs ryhmä, jonka oikeuksiin pääsy toteutuu todennäköisesti puutteellisesti, ovat lapset. Yhdenvertaisuuslain mukaiset oikeussuojakeinot ovat teoriassa yhtä lailla käytössä iästä riippumatta, mutta lapsilta itseltään ei ole tullut yhdenvertaisuusvaltuutetulle kanteluita. Yhteydenotot koskien esimerkiksi varhaiskasvatusta, koulua tai harrastuksia tulevat lasten huoltajilta tai alan parissa työskenteleviltä. Lapsia koskevaa syrjintätietoa tarvittaisiin lisää. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen Kouluterveyskyselyn tuloksista on vuodesta 2017 alkaen erotettavissa yhä enemmän syrjintä- ja häirintäkokemuksia koskevaa tietoa vähemmistöasemaan liittyen. Tulosten perusteella vähemmistöihin kuuluvat lapset ja nuoret kokevat koulussa enemmän häirintää ja syrjintää kuin muut. Kouluterveyskyselyn säännöllisellä toteuttamisella saadaan pitkällä tähtäimellä vertailukelpoista tietoa lasten ja nuorten hyvinvoinnin ja syrjintäkokemusten kehityksestä.

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

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

Suuri osa syrjinnästä jää yhdenvertaisuusvaltuutetun arvion mukaan yhä piiloon. Syitä on monia: syrjintää kohdanneiden luottamus viranomaisiin voi olla matalalla tai tieto oikeuksista ja oikeussuojakeinoista puutteellista. Asian eteenpäin viemisen seurauksia pelätään ja oikeussuojakeinot eivät aina tuo toivottavaa tulosta. Osa esimerkiksi rakenteellisesta syrjinnästä on myös luonteeltaan sellaista, että yhdenvertaisuuslainsäädännöllä ei pystytä siihen tehokkaasti puuttumaan. Jos lainvalmistelussa ei ole otettu huomioon yhdenvertaisuusvaikutuksia, laki voi asettaa jonkin ryhmän muita epäedullisempaan asemaan. Syksyllä 2015 yhdenvertaisuusvaltuutettu esitti huolensa vanhemman tilanteeseen perustuvan lapsen varhaiskasvatusoikeuden rajaamisen vaikutuksista yhdenvertaisuuteen. Hallituksen esitysluonnokseen ei sisältynyt kattavaa arviota esityksen tosiasiallisista vaikutuksista lasten yhdenvertaisuuteen ja lapsen oikeuksiin. Varhaiskasvatusoikeuden muutoksen tultua voimaan on käynyt ilmi, että muutoksen kielteiset vaikutukset kohdistuvat erityisen voimakkaasti muun muassa yksinhuoltajien lapsiin.

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

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

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

mutta monissa tapauksissa jättävät syrjinnän ilmoittamatta, koska koettu syrjintä ei ole ollut heidän mielestään tarpeeksi vakavaa. Monet eivät tienneet tahoa, joka tarjoaa apua ja neuvoa syrjinnän uhreille.

Romanit kokevat paljon syrjintää eri elämänalueilla. Vähemmistövaltuutetun vuonna 2014 romanien syrjintäkokemuksista tekemän selvityksen mukaan romanivastaajista 68,7 % kertoi kokeneensa syrjintää jollakin elämän alueella selvitystä edeltäneen vuoden aikana. Yhdenvertaisuusvaltuutetulle on tullut yhteydenottoja romanien kohtaamasta syrjinnästä koskien niin yksityisen sektorin kuin viranomaistenkin toimintaa. Yhteydenotot ovat koskeneet lisäksi esimerkiksi poliisin epäasiallista käyttäytymistä romanin tehdessä rikosilmoitusta tai yksityisen sektorin osalta esimerkiksi ravintolaan pääsyyn liittyvää syrjintää tai epäasiallista kohtelua kaupoissa tai huoltoasemilla. Yhteydenotoissa tulee usein myös ilmi, että henkilö on jo aiemmin kokenut epäasiallista kohtelua tai syrjintää.

Somalinkieltä äidinkielenään puhuvat ovat Suomen kolmanneksi suurin vieraskielinen kielivähemmistö venäjän- ja vironkielisten jälkeen. Somalialaistaustaisiin kohdistuva syrjintä on hyvin yleistä. Yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulee suhteellisen vähän yhteydenottoja somalinkielisiltä tähän taustaan liittyen. Syrjintään voidaan puuttua vain, jos se tulee tietoon. Yksittäistapaus voi olla hyvinkin merkityksellinen, jos sen avulla pystytään puuttumaan syrjiviin rakenteisiin.

Oikeustietoisuudessa on kyse siitä, että ihminen tietää, mitä syrjintä on ja tunnistaa syrjinnän sen kohdatessaan. Hyvään oikeustietoisuuteen kuuluu lisäksi oleellisesti se, että syrjintää kokenut tietää vähintään sen, mistä saa apua ja neuvoja asian selvittämisessä. Voidaan jopa sanoa, että tietoisuus olemassa olevista oikeusturvaelimistä on tärkeämpää kuin se, että henkilö itse tietää, onko häntä syrjitty. Matalan kynnyksen toimija, kuten yhdenvertaisuusvaltuutettu, voi yhdessä asiakkaan kanssa selvittää, onko tapauksessa kyse lainvastaisesta menettelystä vai jostakin muusta. Tärkeintä onkin, että syrjintää kokenut tai sitä epäilevä tietäisi, minne olla yhteydessä asian selvittämiseksi. Edellä esitettyjen tutkimusten valossa tietoisuutta oikeusturvaelimistä on parannettava. Tähän haasteeseen yhdenvertaisuusvaltuutetun tulee osaltaan vastata.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tietoon tulleissa kanteluissa on usein kyse rakenteellisesta syrjinnästä, johon vaikuttaminen edellyttää pitkäjänteistä toimintaa. Avainasemassa yhdenvertaisuuden toteutumiseksi yhteiskunnan rakenteiden tasolla on systemaattinen yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi ja sen tulosten kunnianhimoinen huomioon ottaminen kaikessa säädösvalmistelussa sekä julkisen sektorin hankkeissa siten, että lainsäädäntö olisi jo alun perin tosiasiallisesti yhdenvertaista ja ihmisten moninaisuuden huomioon ottavaa. Yhteiskunnan rakenteiden muuttaminen edellyttää koulutusta yhdenvertaisuudesta ja yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnista lainvalmistelijoille sekä poliittisia linjauksia siitä, että yhdenvertaisuusvaikutuksille annetaan päätöksenteossa niille kuuluva painoarvo.

Yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi tulee vakiinnuttaa osaksi kaikkea lainvalmistelua sekä valtioneuvoston hankkeiden valmistelua.

2.2.3 LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ VELVOLLISUUS EDISTÄÄ YHDENVERTAISUUTTA

Lainsäädäntö tarjoaa nykyisen yhdenvertaisuuslain myötä hyvät välineet yhdenvertaisuuden edistämiseen. Se asettaa viranomaisille, työnantajille, koulutuksen järjestäjille ja oppilaitoksille velvoitteet sekä yhdenvertaisuuden edistämiseen että konkreettisen yhdenvertaisuussuunnitelman laatimiseen. Työnantajien osalta suunnitelman laatimisvelvoite koskee vähintään 30 työntekijän työpaikkoja, mutta edistämisvelvoite kaikkia työnantajia.

Yhdenvertaisuuslain mukaan julkista hallintotehtävää hoitavalla yksityisellä toimijalla on velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta. Julkista hallintotehtävää hoitavan velvollisuus yhdenvertaisuuden edistämiseen on keskeinen erityisesti huomioiden sen, miten paljon julkisia palveluja on järjestetty ostopalveluina tai muuten ulkoistamalla.

Suunnitteluvelvollisuus koski aiemmin vain viranomaisia ja syrjintäperusteista vain etnistä alkuperää. Nykyisessä yhdenvertaisuuslaissa velvollisuutta laatia yhdenvertaisuussuunnitelma laajennettiin niin, että tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista on arvioitava ja toteutettava kaikilla laissa mainituilla syrjintäperusteilla.

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

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

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

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

MITÄ TARKOITTAA TOIMINNALLINEN YHDENVERTAISUUSSUUNNITELMA?

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

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

asiakasryhmiä, eri tavoin vammaisia henkilöitä, uskonnon vuoksi tietynlaista uima-asua käyttäviä henkilöitä, eri kieliryhmiä sekä seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjä. Edistämisvelvoite koskee kaikkea toimintaa eli muutakin kuin yhdenvertaisuussuunnitelmaan valittuja toimenpiteitä. Edistämisvelvollisuus tarkoittaa, että päätöksissä ja päivittäisessä toiminnassa on valittava toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaasti, tarkoituksenmukaisesti ja oikeasuhtaisesti yhdenvertaisuutta edistävä vaihtoehto.

Yhdenvertaisuussuunnitelmien tuli siirtymäajan jälkeen olla tehtynä 1.1.2017 mennessä. Useilta toimijoilta on vielä vuoden 2017 aikana kuitenkin puuttunut suunnitelma. Valtuutettu on kannustanut suunnitelmien laadukkaaseen laatimiseen vielä määräajan umpeutumisen jälkeenkin. Yhdenvertaisuussuunnitelmaksi ei kelpaa esimerkiksi se, että olemassa olevaan tasa-arvosuunnitelmaan lisätään sana yhdenvertaisuus. Tällaisiakin esimerkkejä on valitettavasti nähty.

Vuoden 2018 alusta yhdenvertaisuusvaltuutettu aloittaa toiminnallisten yhdenvertaisuussuunnitelmien systemaattisemman valvonnan. Valvonta kohdistetaan muun muassa keskeisiin valtionhallinnon viranomaisiin. Lisäksi valtuutettu pilotoi lähivuosina oppilaitosten suunnitteluvelvoitteen valvontaa yhteistyössä lapsiasiavaltuutetun ja tasa-arvovaltuutetun kanssa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu edistää laadukasta yhdenvertaisuussuunnittelua myös osallistumalla yhteistyöhankkeisiin ja konsultoimalla eri tahojen materiaaleja. Parhaillaan yhdenvertaisuusvaltuutettu on asiantuntijana mukana esimerkiksi oikeusministeriön hallinnoiman Rainbow Rights -hankkeen Kuntaliiton hankeosuudessa, jossa tuetaan kuntien yhdenvertaisuustyötä. Rainbow Rights -hanke on saanut rahoituksen EU:n perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuus -ohjelmasta.

Viranomaisen velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta ja laatia yhdenvertaisuussuunnitelma koskee muun muassa kaikkia kunnallisia viranomaisia sekä kuntaa kokonaisuutena. Viranomaisen tulee kartoittaa toimintasektorinsa yhdenvertaisuustilanne kansalaisyhteiskuntaa konsultoiden. Kartoituksen pohjalta laaditaan toiminnallinen yhdenvertaisuussuunnitelma, johon kirjataan yhdenvertaisuuden edistämiseksi tavoitteet, toimenpiteet, vastuutahot, aikataulu sekä seuranta. Suunnittelussa tulee ottaa huomioon myös viranomaisesta riippumattomat olosuhteet, jotka vaikeuttavat yhdenvertaisuuden toteutumista sen toimialalla.

Kunnan toiminnalla ihmisten arjen kannalta välttämättömien sekä ihmisten hyvinvointia ja osallisuutta tukevien palveluiden ja foorumien tarjoajana on keskeinen vaikutus yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Tulevan maakuntauudistuksen myötä merkittävä osa tällä hetkellä kunnille kuuluvista velvoitteista siirtyy maakuntien vastuulle. Maakunta on myös viranomainen, jonka toimintaa koskee viranomaisen velvoite edistää yhdenvertaisuutta kaikki yhdenvertaisuuslain mukaiset syrjintäperusteet huomioon ottaen ja velvoite laatia toimialoilleen yhdenvertaisuussuunnitelma. Maakuntauudistus on tuhannen taalan paikka varmistaa suunnitelmallisen ja laadukkaan yhdenvertaisuustyön ottaminen kunkin maakunnan palveluiden lähtökohdaksi jo alusta alkaen. Suunnittelun tulee perustua eri syrjintäperusteita edustavien ihmisten tai tahojen kuulemiseen sekä muuhun saatavilla olevaan tietoon yhdenvertaisuustilanteesta kyseisen viraston toiminnassa. Yhdenvertaisuussuunnitelmat tulee panna toimeen kullakin toimialalla käytännön työssä. Niiden toteuttamiseen tulee suunnata myös resurssit. Toimeenpanoa ja vaikutuksia tulee lisäksi seurata. Yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoo suunnitelmien laatimista, laatua ja toimeenpanoa muun muassa käsitellessään kuntien ja maakuntien toimintaa koskevia syrjintäilmoituksia.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei ole toimivaltaa valvoa työnantajien yhdenvertaisuussuunnitelmia, mutta se on tehnyt erityisesti Etelä-Suomen aluehallintoviraston kanssa yhteistyötä työnantajien tukemisessa laadukkaaseen yhdenvertaisuussuunnitteluun. Vuonna 2016 yhdenvertaisuusvaltuutettu myös toteutti yksityisen sektorin toimijoille työpajoja, joiden tavoite oli tukea yrityksiä laatimaan hyvä yhdenvertaisuussuunnitelma ja edistämään yhdenvertaisuutta omassa toiminnassaan suunnitelmallisesti ja tavoitteellisesti. Hanke sisälsi kolme työpajatapaamista ja yrityskohtaisen tapaamisen yhdenvertaisuusvaltuutetun kanssa. Osallistuminen oli yrityksille ilmaista ja yritykset valittiin avoimen hakuprosessin kautta.

Yhdenvertaisuuslaki velvoittaa yksityisiä palveluntarjoajia yhdenvertaisuussuunnitelmien laatimiseen vain työnantajan ominaisuudessa. Valtuutettu on suositellut, että yritykset ottaisivat suunnitelmissaan huomioon myös toiminnan yhdenvertaisuuden suhteessa asiakkaisiin. Tästä voidaan käyttää nimitystä toiminnallinen yhdenvertaisuussuunnittelu. Se tarkoittaa yhdenvertaisuuden arvioimista ja kehittämistä koskien esimerkiksi asiakaspalvelua, markkinointia ja tiedotusta, palveluiden saavutettavuutta sekä valmiutta vammaisten asiakkaiden tarvitsemiin mukautuksiin. Moninaisuuden huomioiminen tuo yritykselle uusia asiakkaita ja ehkäisee syrjintäkanteluita.

2.2.4. YHDENVERTAISUUSTYÖTÄ VAHVISTETTAVA KOULUISSA JA VARHAISKASVATUKSESSA

Jokaisella lapsella on oikeus turvalliseen oppimis- ja kasvuympäristöön. Jotta tämä toteutuisi, lasten ja heidän perheidensä moninaisuus pitää ottaa huomioon kaikessa koulun toiminnassa. Opetusmateriaalit, opetuksen sisältö, oppilaitoksen tilojen esteettömyys ja saavutettavuus, oppituntijärjestelyt ja kodin ja koulun yhteistyö ovat esimerkkejä osa-alueista, joilla löytyy paljon sekä tarpeita että konkreettisia keinoja edistää yhdenvertaisuutta.

Yhdenvertaisuuden suunnitelmallista edistämistä tarvitaan. Ammattikouluissa syrjinnän ja häirinnän kokemukset näyttävät vuonna 2017 julkaistun Amisbarometrin mukaan kasautuvan vieraskielisille opiskelijoille. Heistä 28 % oli kokenut seksuaalista häirintää tai vähintään satunnaista kiusaamista opiskelijoiden taholta, 23 % opettajien taholta. Syrjintää vieraskielisistä on kokenut opettajien taholta 6 %, muiden opiskelijoiden taholta 13 % ja molempien taholta 6 %. Suomenkielisistä opiskelijoista syrjintää on kokenut 4 % ja ruotsinkielisistä 9 %.

Kouluterveyskyselyn (2017) tulosten mukaan seksuaalivähemmistöihin kuuluvilla nuorilla, erityisesti pojilla, oli heteronuoria yleisemmin kokemuksia kiusaamisesta, uhkailusta ja väkivallasta. Seksuaalivähemmistöihin kuuluvat nuoret kokivat muita useammin, ettei heillä ole läheisiä ystäviä. Yhdenvertaisuussuunnittelu on keino kartoittaa tilanne omassa oppilaitoksessa ja toteuttaa konkreettisia toimenpiteitä oppimisympäristön parantamiseksi myös vähemmistöihin kuuluville opiskelijoille.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun muodostaman kuvan mukaan oppilaitosten yhdenvertaisuustyö hakee vielä muotoaan. Useissa kunnissa kouluille ja oppilaitoksille on laadittu materiaalia yhdenvertaisuussuunnitelmien tueksi. Joissain kunnissa yhdenvertaisuussuunnitelma on laadittu kuntatasolla ja kopioitu oppilaitostasolle, mikä ei ole yhdenvertaisuuslain näkökulmasta riittävää. Yhdenvertaisuussuunnittelun tulee tapahtua oppilaitoskohtaisesti, jotta se perustuisi kunkin oppilaitoksen todellisiin tarpeisiin. Oppilaiden, opiskelijoiden ja huoltajien kuunteleminen on tehokkaan ja tuloksellisen yhdenvertaisuustyön perusta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu tekee opetussektorilla yhteistyötä muun muassa tasa-arvovaltuutetun kanssa. Yhdenvertaisuuden edistämisvelvoitteet oppilaitoksille ja koulutuksen järjestäjille ovat yhdenvertaisuuslaissa ja tasa-arvolaissa keskenään hyvin samansisältöiset, ja moni oppilaitos tekeekin yhdistetyn yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelman. Koulutustoiminnassa ja viestinnässä onkin usein järkevää viestiä yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain velvoitteista yhdenmukaisesti ja samanaikaisesti. Yhdenvertaisuusvaltuutettu osallistuu vuonna 2018 asiantuntijana Opetushallituksen opastyöhön, jossa laaditaan tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusopas toisen asteen oppilaitoksille.

Lasten yhdenvertaisuuden näkökulmasta olisi parempi, että yhdenvertaisuussuunnitteluvelvoite ulottuisi nykyistä selvemmin koko koulutusjärjestelmään siten, että myös varhaiskasvatuksen järjestäjille ja kullekin varhaiskasvatusyksikölle säädettäisiin oppilaitosten

ja koulutuksen järjestäjien tapaan erillisvelvoite edistää yhdenvertaisuutta ja laatia yhdenvertaisuussuunnitelma. Yhä suurempi osa varhaiskasvatuspalveluista siirtyy yksityiseksi yksityisen hoidon tuen käytön myötä ja kuntien siirtyessä palvelusetelimalliin. Joissain kunnissa jo 40 % varhaiskasvatuksesta tapahtuu yksityisissä päiväkodeissa esimerkiksi palvelusetelin puitteissa. Tällöin varhaiskasvatuksen tuottajaa voi koskea julkista hallintotehtävää hoitavan velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta, mutta tämä velvoite tunnetaan huonosti. Kunnalliset päiväkodit puolestaan ovat viranomaisen yleisen yhdenvertaisuuden edistämis- ja suunnitteluvelvoitteen piirissä. Varhaiskasvatuslain ja valtakunnallisten varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden kirjaukset yhdenvertaisuudesta koskevat kaikkia varhaiskasvatuksen järjestäjiä.

Kunnilla on velvollisuus valita vain sellaisia palveluntarjoajia, jotka toteuttavat varhaiskasvatuslain tavoitteita kokonaisuudessaan. Myös yhdenvertaisuuslain syrjintäkielto ja velvollisuus kohtuullisiin mukautuksiin koskee yksityisiä palveluntarjoajia. Näitä säädöksiä ei voi kiertää sopimusehdolla, jonka mukaan esimerkiksi erityisen tuen tarve olisi peruste irtisanoa palvelusopimus. Kuntien ja aluehallintovirastojen tulee valvontatehtävässään kiinnittää huomiota lasten yhdenvertaiseen kohteluun varhaiskasvatuksessa. Yhdenvertaisuusvaltuutetulle ei ole toistaiseksi tullut kanteluita palvelusopimuksen irtisanomisesta varhaiskasvatuksessa syrjivin perustein, mutta valtuutetulla on valmius käsitellä tällaisia kanteluita tulevaisuudessa.

"Yksityinen päiväkoti voi vapaasti valita asiakkaansa." Lause ei pidä täysin paikkaansa. Valintaa ei saa tehdä syrjivin perustein. Irtisanominen esimerkiksi terveydentilan tai erityisen tuen tarpeen vuoksi voi rikkoa yhdenvertaisuuslakia sekä olla ristiriidassa varhaiskasvatuslain tavoitteiden kanssa. Yksityisellä päiväkodilla on velvollisuus kohtuullisten mukautusten tekemiseen huomioiden esimerkiksi päiväkodin koko, taloudellinen asema ja mukautuksia varten saatavissa oleva tuki.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee, että yhdenvertaisuuslaissa säädetään varhaiskasvatukselle yksikkökohtainen velvoite yhdenvertaisuuden edistämiseen ja yhdenvertaisuussuunnitelman laatimiseen vastaavalla tavalla kuin oppilaitoksille.

2.3. YHDENVERTAISUUSVALTUUTETUN ASIAKASTYÖSSÄ NÄKYVÄT SYRJINNÄN MONET MUODOT

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on matalan kynnyksen oikeusturvaelin, jonka puuttuminen syrjintätapaukseen auttaa syrjintää kokenutta henkilöä pääsemään oikeuksiinsa oikeusprosessia kevyemmin. Kolmen vuoden aikana kertyneen kokemuksen myötä voidaan sanoa, että valtuutetun yhteydenotoilla eri toimijoihin on monissa tapauksissa konkreettista vaikutusta. Yhdenvertaisuusvaltuutetun yhteydenotto syrjinnästä epäiltyyn tahoon ehkäisee myös vastaavien syrjintätilanteiden syntyä ja edistää yhdenvertaisuutta yksittäistapausta laajemmin.

Syrjintätilanteessa yhdenvertaisuusvaltuutettu selvittää sovinnon mahdollisuutta yhdessä osapuolten kanssa tai toisaalta asiaa voidaan lähteä edistämään oikeusteitse. Syrjinnän uhrit ovat saaneet hyvitystä ja vahingonkorvauksia. Ongelmallista on, että toistuvasta syrjinnästä ei aina seuraa riittävän merkittäviä sanktioita.

Seuraavaksi käydään läpi joitakin yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulleita syrjintäkanteluita. Huomioiden yhteydenottojen ja käsiteltyjen kanteluiden määrän, on esimerkkejä valikoitu siten, että ne antaisivat laajaa kuvaa syrjinnästä eri elämänalueilla. Yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulleissa yhteydenotoissa, joissa asiakas epäilee kohdanneensa syrjintää, yleisimmät syrjintäperusteet ovat alkuperä, vammaisuus ja muu henkilöön liittyvä syy, esimerkiksi asuinpaikka, ammatti, rikostausta, asevelvollisuus tai ulkonäkö.

2.3.1. KOULUTUKSESSA TOTEUTETTAVA KIELELLISET OIKEUDET, MUKAUTUKSET JA VAKAUMUKSEN KUNNIOITUS

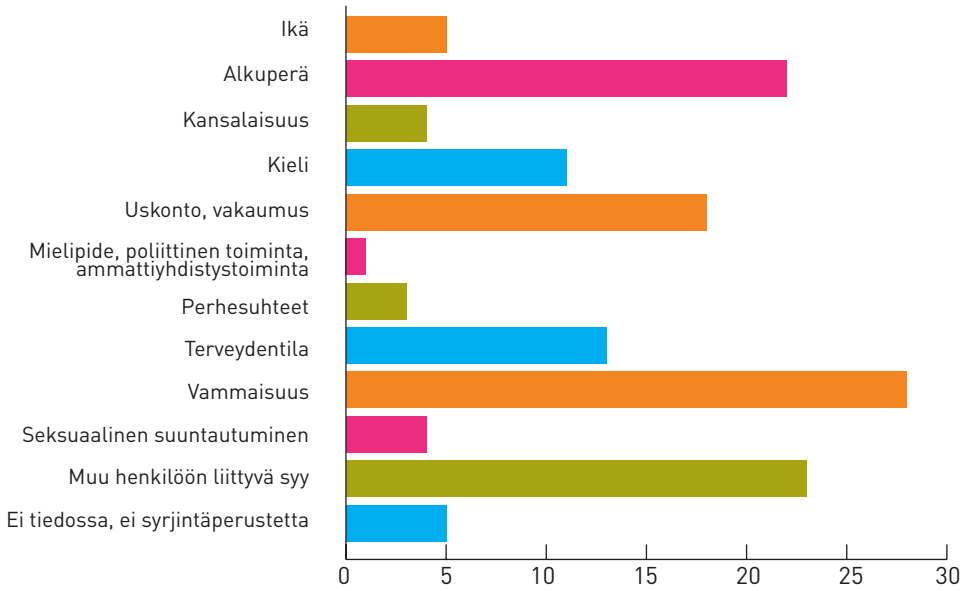
Yhdenvertaisuuslaki velvoittaa jokaisen oppilaitoksen edistämään yhdenvertaisuutta sekä toteuttamaan vammaisen oppilaan tai opiskelijan tarvitsemat kohtuulliset mukautukset. Kaikilta kouluasteilta tulee silti yhdenvertaisuusvaltuutetulle kanteluita tapauksista, joissa oppilas tai opiskelija on asetettu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

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

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

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

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



kunnissa vaihtelevasti. Yhdenvertaisuusvaltuutettu tapasi kotiseutualueen kunnan edustajia sekä saamelaislasten huoltajia ja opettajia vuoden 2016 lopussa edistääkseen laadukkaan ja riittävän kattavan saamenkielisen opetuksen järjestämistä. Saamenkielisen opetuksen tilanteeseen sekä saamen kielen opetuksen saatavuuteen myös saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella on kiinnittänyt huomiota myös muun muassa Opetushallitus.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa saamelaislasten oikeutta laadukkaaseen, äidinkielellä annettuun opetukseen. Opetuksen resurssit ja edellytykset, kuten koulutetun henkilöstön määrä ja tarkoituksenmukaiset toimenkuvat, tulee turvata saamelaisten kotiseutualueella. Mahdollisuuksien mukaan saamenkielistä opetusta on tarjottava saamelaisille oppilaille myös kotiseutualueen ulkopuolella.

Kielelliset oikeudet nousivat esille Kaakkois-Suomessa vuonna 2015 tapauksessa, jossa oppilasta oli kielletty käyttämästä omaa äidinkieltään (venäjää) koulussa kaverinsa kanssa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu totesi, että oppilaiden pakottaminen suomenkieliseen keskusteluun keskenään muussa kuin opetuksen tavoitteiden toteutumisen kannalta välttämättömissä tilanteissa on sekä lapsen kielellisten oikeuksien että lapsen kaikkien kielten tukemista painottavan opetussuunnitelman vastaista. Koululla ei myöskään ole valtuuksia tällaiseen kieltoon.

Viittomakielisten henkilöiden yhdenvertaisuuden ja osallisuuden toteutuminen edellyttää tulkkauspalveluiden lisäksi oman kielen oppimista, mutta viittomakielen opetuksessa on puutteita. Perustuslakivaliokunta (PeVM 10/2014 vp) on viittomakielilakia koskevassa mietinnössään painottanut oman kielen eli tässä tapauksessa viittomakielen oppimisen merkitystä. Se on pitänyt tärkeänä, että jokaiselle lapselle ja hänen perheelleen turvataan mahdollisuudet saada riittävästi viittomakielen opetusta niin, että lapsen oikeus omaan kieleen eli viittomakieleen toteutuu. Samalla koko perheelle luodaan mahdollisuudet toimivaan vuorovaikutukseen yhteisen kielen avulla. Edelleen perustuslakivaliokunta edellytti mietinnössään, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin sen turvaamiseksi, että viittomakieltä käyttävien oikeudet toteutuvat koko maassa siten kuin heidän kielellisiä oikeuksiaan koskevaa lainsääntöä laadittaessa on tarkoitettu.

Hallituksen vuonna 2017 julkaisemassa kertomuksessa kielilainsäädännön soveltamisesta todetaan, että eri puolilla maata asuvat kuuroina tai vaikeasti kuulovammaisina syntyneet lapset ja heidän vanhempansa ovat hyvin eriarvoisessa asemassa riippuen heidän asuinkuntansa käytännöistä ja määrärahalinjauksista. Osassa kuntia myönnettyjen opetustuntien määrä on riittämätön uuden kielen oppimiseksi, ja joissakin kunnissa viittomakielen opetusta ei myönnetä lainkaan määrärahojen puutteesta johtuen. Toisinaan perheille tarjotaan viittomakielen opetuksen sijaan vain tukiviittomien opetusta. Näin ollen osa viittomakieltä tarvitsevista lapsista ja heidän perheistään jää ilman toimivaa yhteistä kieltä ja vuorovaikutusta. Hallituksen kertomuksessa suositellaan, että selvitetään viranomaisten toimintatapoja, jotka estävät tai vaikeuttavat kuurona tai kuulovammaisena syntyvän lapsen mahdollisuutta oppia viittomakieltä puhutun kielen rinnalla, ja ryhdytään tarvittaviin toimenpiteisiin tilanteen parantamiseksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että viittomakielisten lasten oikeus omaan kieleen tulee turvata lainsäädännön tasolla.

Kohtuulliset mukautukset koulussa. Koulukyydin ehdoista ja järjestämisestä on tullut yhdenvertaisuusvaltuutetulle useita yhteydenottoja. Valtuutettu edisti ratkaisun löytymistä tapauksessa, jossa kaupunki oli päättänyt evätä koulukyydin musiikkiluokalle päässeeltä vammaiselta lapselta. Peruste epäämiselle oli se, ettei kyseessä ollut lähikoulu eikä kenellekään myönnetä koulukuljetusta valinnaista opetusta tarjoavaan kouluun. Koulukyydin kustannukset kaupungille eivät olisi käytännössä muuttuneet. Asiassa ei ollut otettu huomioon yhdenvertaisuuslain asettamaa velvoitetta selvittää tarve ja mahdollisuus kohtuullisiin mukautuksiin. Valtuutetun asiaan puuttumisen jälkeen kaupunki myönsi koulukyydin lapselle. Kaupungin linjaukseen koulukyydeistä lisättiin huomio yhdenvertaisuuslain mukaisesta velvollisuudesta kohtuullisiin mukautuksiin vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi.

Katsomusaineet. Viime vuosina eri viranomaiset ovat käsitelleet katsomusaineiden opetuksen järjestämistä. Vähemmistöuskontoja ja -katsomuksia edustavat henkilöt ja tahot ovat tuoneet myös yhdenvertaisuus-

valtuutetulle esiin huolensa, toteutuuko oikeus oman uskonnon tai elämänkatsomustiedon opetukseen opetussuunnitelman mukaisesti, jos opetusryhmiä yhdistetään ja jos opettajalta puuttuu opettamansa aineen pätevyys. Valtuutettu antoi aluehallintovirastolle lausunnon (VVTDno-2016-396) ruotsinkielisen ortodoksisen uskonnon opetuksen järjestämisestä eräässä kunnassa. Valtuutettu katsoi, että opetusryhmien yhdistäminen saattaa rikkoa välillisen syrjinnän kieltoa ja yhdenvertaisuuden edistämisvelvoitetta, jos opetussuunnitelman mukainen opetus ei toteudu kaikkien yhdessä opetettavien katsomusaineiden osalta ja jos opettajalta puuttuu joidenkin opettamiensa katsomusaineiden pätevyys. Myös apulaisoikeusasiamies on 11.9.2017 antamassaan, toista kuntaa koskevassa ratkaisussa (EOAK/3469/2016) korostanut oppilaan oikeutta opetussuunnitelman perusteiden mukaiseen oman oppiaineen opetukseen ja arviointiin.

Toinen toistuva teema oppilaiden yhdenvertaisuudesta uskonnon tai vakaumuksen perusteella on katsomuksellisten juhlien järjestäminen koulussa. Jos koulu järjestää uskonnollista ohjelmaa, kuten kirkossakäynnin, siihen osallistumattomille oppilaille tulee järjestää vastaavalla tavalla erityistä ohjelmaa ja siitä tulee tiedottaa samaan tapaan kuin uskonnollisesta ohjelmasta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että koulun yhteiset juhlat, kuten joulu- ja kevätjuhlat ja todistustenjako, tulee järjestää siten, että ne sopivat kaikille oppilaille.

2.3.2. YKSITYISISSÄ PALVELUISSA KIRJAVIA KÄYTÄNTÖJÄ NIIN KAUPOISSA, RAVINTOLOISSA KUIN PANKKIALALLA

Yhdenvertaisuuslain syrjintäkielto ja velvoite kohtuullisiin mukautuksiin koskevat kaikkia tavaroiden ja palveluiden tarjoajia. Yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulee kanteluita erilaisista yksityisistä palveluista monien eri syrjintäperusteiden perusteella. Yksityisiin palveluihin liittyvät yhteydenotot voivat koskea niin sosiaali- ja terveyspalveluita, koulutusta kuin asumistakin, jolloin ne on tilastoitu kyseiselle sektorille. Muita yksityisiä palveluita koskevat yhteydenotot liittyvät useimmiten pankki- ja vakuutuspalveluihin, ravintola- ja hotellipalveluihin tai kaupan sektoriin. Palvelu on joko evätty kokonaan asiakkaan ominaisuuden, kuten terveydentilan, vammaisuuden, alkuperän tai kielen vuoksi, tai vammaisen asiakkaan tarvitsemia mukautuksia ei ole selvitetty tai riittävässä määrin tehty. Joskus taustalla on väärinkäsitys siitä, että palveluntarjoaja saisi täysin vapaasti valita asiakkaansa. Rikoslaki ja yhdenvertaisuuslaki kieltävät asiakkaiden valitsemisen syrjivin perustein.

YLEISIMMÄT SYRJINTÄPERUSTEET MUISSA YKSITYISISSÄ PALVELUISSA 2017

Muihin yksityisiin palveluihin kuuluvat muut palvelut kuin sosiaali- ja terveyspalvelut, koulutus- ja opetuspalvelut tai asumispalvelut.

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

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

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

Valtuutetulle tulevien yhteydenottojen perusteella romanit kohtaavat syrjintää erilaisissa yksityisissä palveluissa, kuten kaupoissa tai huoltoasemilla. Erään kaupan ohje koskien epäiltyjä myymälävarkauksia vaikutti sisältävän lainvastaista etnisen profiloinnin ohjeistusta, johon vedoten nuoria romaniasiakkaita kohdeltiin kaupassa epäasiallisesti. Yhdenvertaisuusvaltuutetun yhteydenotto johti anteeksipyyntöön asiakkaille sekä ohjeistuksen muutokseen. Syrjivien asenteiden yleisyys romaneja kohtaan ilmeni eräässä toisessa tapauksessa siten, että osa yrittäjän asiakkaista oli ilmoittanut yrittäjälle, etteivät halua romanitaustaisen työntekijän palvelevan heitä.

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

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

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

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on korostanut, ettei vakuutuksia saa evätä automaattisesti pelkästään asiakkaan diagnoosin tai vammaisuuden perusteella.

Kysymys isännänvastuusta ja vakuutusturvan saatavuudesta on puolestaan noussut esille vammaispalvelulain henkilökohtaisen avun työantajamallin osalta (laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista, 380/1087). Vammaispalvelulain työnantajamallissa vammainen henkilö toimii avustajansa työnantajana toisin kuin niissä tapauksissa, joissa henkilökohtainen apu järjestetään palvelusetelin, ostopalvelun tai kunnan itsensä järjestämänä. Normaalisti työnantaja korvaa työntekijän aiheuttamat vahingot. Vammainen henkilö työnantajana ei kuitenkaan saa aina vakuutusturvaa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan henkilökohtaisen avun käyttäjien mahdollisuudet saada korvausta avustajien aiheuttamista vahingoista tulisi yhtenäistää ja turvata lailla riippumatta siitä, millä vammaispalvelulain mukaisella mallilla henkilökohtaista apua hänelle järjestetään.

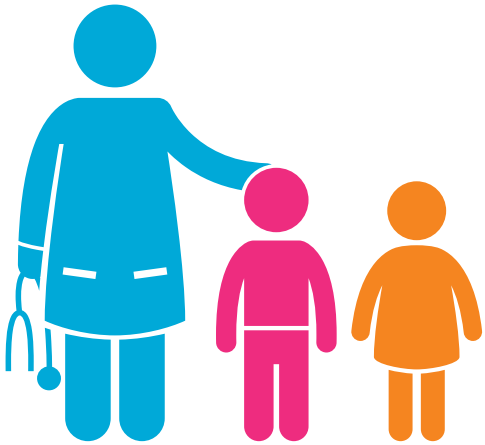
Henkilöllisyyden todentaminen. Usealla alalla syrjintäepäilyt liittyvät tyypillisesti henkilöllisyyden todentamiseen. Pankkipalveluissa on Suomessa käyty oikeutta siitä, millaiset ja minkä maiden henkilöllisyystodistukset kelpaavat verkkopankkipalveluiden saamiseksi. Tällöin on selvitetty sitä, onko henkilöllisyystodistusten rajaukseen ollut lainmukainen oikeuttamisperuste vai onko toiminta ollut syrjivää. Vähemmistövaltuutettu vei kaksi tällaista tapausta silloiseen syrjintälautakuntaan. Valitusten myötä tapauksiin on saatu vuosikirjaratkaisu korkeimmasta hallinto-oikeudesta (KHO:2017:19). Verkkopankkitunnukset ovat tällä hetkellä käytetyin sähköinen tunnistautumisväline Suomessa. Luottolaitosten täytyy tarjota palvelua kaikille syrjimättömästi ja yhdenvertaisesti, sillä sähköisen tunnistautumisvälineen puuttuminen hankaloittaa ihmisten jokapäiväistä elämää merkittävästi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ajoi yhdessä Finanssivalvonnan ja Finanssialan keskusliiton kanssa ulkomaalaisen henkilökorttiuudistusta, joka toteutui vuonna 2017. Uudistus paransi tilannetta pankkipalveluiden osalta. Vuonna 2017 toteutetut luottolaitoslain muutokset oikeudesta peruspankkipalveluihin ja verkkopankkipalveluiden kuulumisesta peruspankkipalveluihin edesauttavat myös palveluiden saatavuutta.

Ravintolapalveluihin on liittynyt tilanteita, joissa ulkomaalaistaustaista henkilöä ei ole päästetty ravintolaan, vaikka hänellä on ollut esittää henkilöllisyystodistus. Ravintola-alalla myös julkisuudessa on käyty keskustelua lainsäädännön edellyttämistä henkilöllisyystodistuksista. Valtuutettu on toiminnassaan havainnut, että anniskeluikärajaan perustuen tietyt ravintolat ovat vaatineet iän todistamista muiltakin kuin nuorehkoilta näyttäviltä henkilöiltä, etenkin ulkomaalaisilta tai ulkomaalaisiksi oletetuilta henkilöiltä. Näissä tilanteissa on valtuutetun kokemuksen mukaan usein ollut kyse pyrkimyksestä valikoida asiakkaat rikoslaissa tai yhdenvertaisuuslaissa kielletyin syrjivin perustein.

Helsingin käräjäoikeus (16/143258) tuomitsi helsinkiläisravintolan ovimiehen sakkoihin etnisestä syrjinnästä. Ovimies ei päästänyt ulkomaalaistaustaista asiakasta sisälle hänen etnisen taustansa takia. Ovimies ei kelpuuttanut ulkomaalaistaustaisen asiakkaan henkilöllisyystodistusta yhdenvertaisin perustein verrattuna valtaväestöön. Vaikka ravintola muuten hyväksyi ajokortin sisäänpääsyyn oikeuttavaksi henkilöllisyysasiakirjaksi, ei näin menetelty ulkomaalaistaustaisen asiakkaan kohdalla. Hovioikeus ei antanut asiassa jatkokäsittelylupaa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esitti sosiaali- ja terveysvaliokunnalle huolensa hyväksyttävien henkilöllisyystodistusten suppeasta rajauksesta alkoholilain uudistuksen yhteydessä joulukuussa 2017. Eduskunta muutti hallituksen esitystä alkoholilaista valtuutetun lausunnon johdosta parempaan suuntaan. Ravintoloiden on hyväksyttävä muukin viranomaisen myöntämä luotettava kuvallinen asiakirja iän todistamisessa kuin pelkästään kuvallinen henkilökortti, ajokortti tai passi. Tällaisia voivat olla esimerkiksi muukalaispassi ja pakolaisen matkustusasiakirja. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira muutti tämän jälkeen ohjettaan ravintoloille eduskunnan päätöstä vastaavasti.

2.3.3. SYRJINTÄ SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUISSA SEKÄ ASUMISESSA

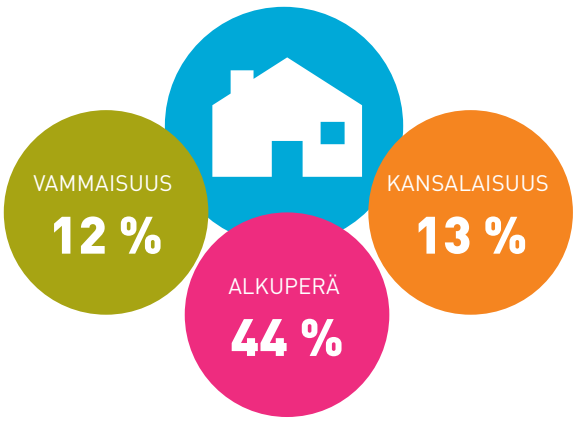


Sosiaali- ja terveyspalvelut ovat ihmisen hyvinvoinnin ja arjen kannalta olennaisia palveluita. Usein ne ovat melko intiimejä luonteeltaan: ihminen joutuu sosiaali- ja terveyspalveluiden asiakkaana käsittelemään hyvin henkilökohtaisia asioitaan tai esimerkiksi päästämään tuntemattoman henkilön koskettamaan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

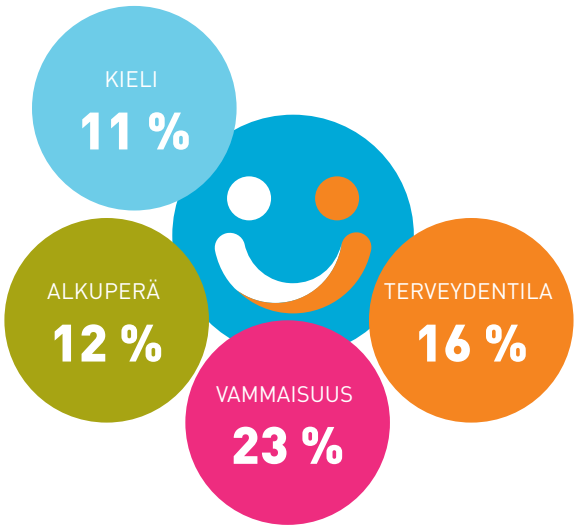
Saamelaisbarometri 2016 -selvityksen mukaan saamelaisten kotiseutualueen kuntien välillä on suuria eroja saamenkielisten terveyspalveluiden saatavuuden suhteen. Palveluiden saatavuudessa on myös selkeitä kielikohtaisia eroja. Koltansaamenkielisiä terveyspalveluita ei ole Saamebarometrin vastausten perusteella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

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

YLEISIMMÄT SYRJINTÄPERUSTEET ASUMISESSA 2017



YLEISIMMÄT SYRJINTÄPERUSTEET SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUISSA 2017



ja terveyspalveluiden uudistukseen yhdenvertaisuusvaltuutettu on tuonut esiin näkemyksiään yhdenvertaisuuden ja yhdenvertaisuuden edistämisvelvoitteiden arvioimisesta Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle, joka vastaa tulevaisuudessa maakuntien toteuttamien sosiaali- ja terveyspalveluiden arvioinnista.

Suuri osa sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvistä yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulleista kanteluista on toistaiseksi ollut luonteeltaan ensisijaisesti muuta kuin yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettua syrjintää. Yhteydenotot koskevat esimerkiksi kunnan harkintavallan piiriin kuuluvan lainsäädännön soveltamista, johon yhdenvertaisuusvaltuutetun mahdollisuudet puuttua yksittäistapauksessa ovat vähäiset. Näissä tapauksissa henkilön ensisijainen tapa päästä oikeuksiinsa on hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin, eli hallintovalituksella. Tapaukset, joihin yhdenvertaisuusvaltuutettu on puuttunut, ovat liittyneet muun muassa alaikäisten turvapaikanhakijoiden iänmääritykseen laitoksessa, ruotsinkielisten päivystyspalveluiden saamiseen, lapsen uskonnollisen taustan huomioimiseen sijoituspäätöksessä huostaanoton jälkeen, sosiaali- ja terveyspalvelutilojen esteellisyyteen sekä maahanmuuttajataustaisten asiakkaiden epäasialliseen kohteluun terveysasemalla.

Hedelmöityshoitolain perusteella naispareille ja yksin hoitoa hakeville naisille voidaan antaa hedelmöityshoitoja. Käytännössä hoitoja ei kuitenkaan ole annettu julkisessa terveydenhuollossa. Sosiaali- ja terveysministeriö, sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira sekä eduskunnan oikeusasiamies ovat puuttuneet useita kertoja hoidon yhdenvertaiseen saatavuuteen liittyviin epäkohtiin, mutta tilanne ei ole muuttunut. Yhdenvertaisuusvaltuutettu vei marraskuussa 2015 yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan tapauksen, jossa hoito evättiin naisen kanssa parisuhteessa olevalta naiselta. Lautakunta katsoi joulukuussa 2016 antamassaan ratkaisussa (80/2015), että hoidon evännyt lääkäri syrji asiakasta tämän seksuaalisen suuntautumisen perusteella. Hoitavan lääkärin toiminta perustui yliopistosairaaloiden johtajaylilääkärien antamaan ohjeeseen, jonka mukaan hoitoja ei anneta naispareille. Lautakunta totesi ohjeen olevan yhdenvertaisuuslain vastaista syrjintää ja asetti uhkasakon päätöksensä noudattamiseksi. Kukin johtajaylilääkäri on hakenut lautakunnan päätöksen muutosta hallinto-oikeudesta, joten asiaa ei ole toistaiseksi ratkaistu lainvoimaisesti.

Asuminen. Asuminen on perusoikeus, johon liittyvä syrjintä asettaa ihmisen erityisen hankalaan asemaan. Syrjintä asukasvalinnassa on kiellettyä, mutta sitä tulee esiin erityisesti etnisen alkuperän ja kansalaisuuden suhteen. Esille on tullut asuntoilmoituksia, joissa asunto rajataan vain suomalaisille, tai jokin tietty ryhmä rajataan pois.

Ympäristöministeriön tammikuussa 2018 julkaisema Romanien asumisen yhdenvertaisuuden seurantaselvitys on jatkoa vuonna 2012 julkaistulle Romanien asuminen ja yhdenvertaisuus -selvitykselle. Selvityksessä tarkasteltiin romanien asumisen yhdenvertaisuuden kehittymistä ja tehtyjen toimenpiteiden vaikuttavuutta. Selvityksen mukaan romanien yhdenvertaisuus asumisessa suhteessa valtaväestöön on lisääntynyt, ja väestöryhmät ovat tasavertaistuneet asunnon hakijoina. Taloudelliset ongelmat ovat kuitenkin lisääntyneet niin valtaväestöllä kuin romaneillakin. Erityisesti nuoret romanit kokevat usein asumiseen vaikuttavia taloudellisia ongelmia. Osa romaneista on vaarassa pudota tavallisilta asuntomarkkinoilta. Romanien muuttolupa- ja väistämisvelvollisuuskäytännöt aiheuttavat joissain tapauksissa lisähaasteita. Ne eivät enää näy edellisen selvityksen tapaan asuntotoimijoiden työssä, mutta sosiaalityössä tunnistetaan niiden vaikutus. Selvityksessä suositellaan asuntotoimijoiden tiiviimpää viranomaisyhteistyötä ja asiakkaiden ohjausta palveluihin sekä romaniyhteisön sisäisen muutostyön jatkamista.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistoon romaneilta tulleissa asumista koskevissa yhteydenotoissa toisena osapuolena on usein kunta. Yleisin syy yhteydenottoon on, että henkilö ei saa kunnalta tai vuokratalo-yhtiöltä asuntoa. Joissain tapauksissa kerrotaan, että yksityinen vuokranantaja ei ole halunnut enää vuokrata vapaana olevaa asuntoa kuultuaan, että asunnonhakija on romani. Toinen yleinen yhteydenoton syy liittyy ongelmiin asumisaikana. Yhteydenottaja kokee, että esimerkiksi taloyhtiö, isännöitsijä tai sosiaalityöntekijä on kohdellut häntä syrjivästi etnisen alkuperän takia. Asumisaikaisiin yhteydenottoihin on monenlaisia muitakin syitä, kuten naapuririidat, romaneihin kohdistuva häirintä ja vuokrasopimusten purkamiset.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu edisti sovintoa tapauksessa, jossa kaupungin vuokra-asuntotoiminnasta vastaava yritys sijoitti vuokralaiset asuntoihin alkuperän perusteella. Syrjivä käytäntö johti tilanteeseen, jossa asunnonhakijat joutuivat etnisen alkuperänsä vuoksi muita epäedullisempaan asemaan, koska yritys rajoitti alkuperän perusteella asunnonhakijan mahdollisuutta tiettyihin kohteisiin. Sovintosopimuksessa yritys sitoutui noudattamaan syrjinnän kieltoa sekä maksoi 2000 euroa hyvitystä asunnonhakijalle.

2.3.4. YHDENVERTAISUUSLAIN HÄIRINNÄN KIELTO KEINONA PUUTTUA VIHAPUHEESEEN

Yhdenvertaisuuslaki kieltää häirinnän, joka liittyy johonkin yhdenvertaisuuslain 8 § 1 momentissa lueteltuun syrjintäperusteeseen. Häirintää on henkilön ihmisarvoa tarkoituksellisesti tai tosiasiallisesti loukkaava käyttäytyminen, jolla luodaan henkilöön liittyvän syyn vuoksi henkilöä halventava tai nöyryyttävä taikka häntä kohtaan uhkaava, vihamielinen tai hyökkäävä ilmapiiri.

Yhdenvertaisuuslain häirinnän kielto on yksi keino puuttua vihapuheeseen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pyrkii toiminnallaan ehkäisemään ja puuttumaan vihapuheeseen muun muassa osallistumalla aktiivisesti yhteiskunnalliseen keskusteluun, kampanjoimalla vihapuheeseen puuttumisen puolesta, selvittämällä häirintäilmoituksia, viemällä häirintätapauksia yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan ja tekemällä tutkintapyyntöjä poliisille tai valtakunnansyyttäjälle. Oikeuskäytäntöä on kertynyt kunnianloukkauksia ja kansanryhmää vastaan kiihottamista koskevista tapauksista, myös häirintäsäännöksestä tarvittaisiin ennakkotapauksia.

Yhdenvertaisuuslaissa kielletty häirintä kohdistuu usein etnisiin vähemmistöihin. Saamelaisista on esitetty mediassa ja sosiaalisessa mediassa paljon stereotyyppisiä ja loukkaavia käsityksiä, jotka saattavat olla yhdenvertaisuuslain kieltämää häirintää. Verkkokeskusteluiden ongelmana on se, että yksittäisiin kommentteihin on vaikea puuttua lainsäädännön keinoin, jos kommentit eivät ole hyvin räikeitä tai toistuvia. Lievemmätkin ilmaisut voivat kuitenkin muodostaa osan laajemmasta, saamelaisiin suunnatusta kielteisestä ilmapiiristä ja voivat toimia saamelaisia hiljentävästi. Saamelaiset ovat alkuperäiskansa, jolle perustuslaki turvaa oikeuden omaan kieleen ja kulttuuriin. Ongelmana on myös saamelaisen kulttuurin oikeudeton hyödyntäminen, kun saamelaisten kulttuuriperintöä, kuten asuja, jäljitellään tai esitetään ilman yhteyttä saamelaisiin itseensä. Saamelaisten oikeuksien toteutumista ja alkuperäiskansastatuksen merkitystä on käsitelty julkisessa keskustelussa paljon yhdenvertaisuusvaltuutetun toimikauden aikana.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tietoon on tullut joitakin epäilyjä kouluissa ja oppilaitoksissa tapahtuneesta häirinnästä. Keväällä 2017 valtuutettu neuvotteli sovinnon asiassa, joka koski opettajan opiskelijaan kohdistamaa häirintää kansalaisuuden perusteella. Opettaja oli haukkunut virolaisia henkilöitä epäasiallisesti muiden opiskelijoiden kuullen. Neuvottelujen tuloksena oppilaitos pyysi anteeksi kyseisen opettajan ryhmään kuuluneelta virolaiselta opiskelijalta, ja maksoi hänelle 2000 euron hyvityksen syrjinnästä. Sovinnon edistäminen on yksi yhdenvertaisuusvaltuutetun keinoista puuttua syrjintään. Sovintomenettely on sekä syrjinnän kohteelle että syrjineelle taholle tapa saada asiaan ratkaisu ilman mahdollisesti pitkääkin oikeuskäsittelyä.

Koulu on lapsen elämän keskeinen ympäristö ja siellä tapahtuva häirintä voi aiheuttaa elämänmittaisia traumoja. Lapsi ei voi valita, käykö hän koulua vai ei. Vastuu turvallisesta oppimisympäristöstä on oppilaitoksella ja koulutuksen järjestäjällä. Yhdenvertaisuuslain 14 §:ssä tulisi määritellä oppilaitoksen toiminta syrjinnäksi, jos oppilaitos ei puutu oppilaaseen tai opiskelijaan kohdistettuun häirintään. Samassa pykälässä on jo säädetty, että työnantajan menettelyä on pidettävä syrjintänä, jos työnantaja saatuaan tiedon siitä, että työntekijä on joutunut työssään 1 momentissa tarkoitetun häirinnän kohteeksi, laiminlyö ryhtyä käytettävissään oleviin toimiin häirinnän poistamiseksi.

Pohdinnan arvoista on myös velvoitteen laajentaminen koskemaan kaikkia niitä tilanteita, joissa häirinnän uhri ei pysty omaehtoisesti vaihtamaan toimintaympäristöään esimerkiksi laitoshoidossa tai ase- ja siviilipalveluksessa. Näin on tehty oppilaitosten sekä ase- ja siviilipalveluksen osalta Ruotsissa.

Yhdenvertaisuuslaissa tulee määritellä oppilaitoksen toiminta syrjinnäksi, jos oppilaitos ei puutu oppilaaseen tai opiskelijaan kohdistettuun häirintään. Vastaavaa säädöstä tulee harkita myös niiden tahojen osalta, jotka vastaavat laitoshoidosta sekä ase- ja siviilipalveluksesta.

Sananvapaus ja kokoontumisvapaus. Sananvapaus ja kokoontumisvapaus eivät oikeuta loukkaamaan toisen henkilön ihmisarvoa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ehdotti poliisihallitukselle osoittamassaan aloitteessa vuoden 2016 itsenäisyyspäivän alla, että poliisi arvioisi Pohjoismaisen vastarintaliikkeen oikeutta osoittaa mieltään. Avoimen rasistiset järjestöt, joiden ideologia ja toiminta loukkaavat syvästi toisten ihmisten ihmisarvoa, eivät nauti perus- ja ihmisoikeuksien suojaamaa kokoontumis- ja sananvapautta. Puuttuminen järjestäytyneeseen rasismiin ja vihapuheeseen on tärkeää, jotta ei synny kuvaa, että toiminta olisi sallittua.

Poliisihallitus nosti maaliskuussa 2017 Pirkanmaan käräjäoikeudessa kanteen Pohjoismaisen vastarintaliikkeen lakkauttamiseksi. Poliisihallituksen näkemys oli, että väkivaltaisten ja avoimen rasististen järjestöjen toiminnalle ei pidä antaa sijaa suomalaisessa yhteiskunnassa. Pirkanmaan käräjäoikeus (17/41766) julisti 30.11.2017 antamassaan päätöksessä Pohjoismaisen vastarintaliikkeen lakkautetuksi. Oikeus katsoo sen olevan yhdistys, joka ajaa demokraattisten arvojen kanssa yhteensopimattomia tavoitteitaan laittomin ja räikeästi hyvän tavan vastaisin keinoin. Oikeuden mukaan yhdistys panettelee ja solvaa kansanryhmiä ja levittää vihapuhetta. Pohjoismainen vastarintaliike on valittanut oikeuden päätöksestä, joten käräjäoikeuden päätös ei ole lainvoimainen tätä kertomusta laadittaessa.

Erään koulun läheisyydessä keväällä 2017 pidetty rasistinen mielenosoitus sai aikaan laajan tuomitsevan reaktion. Yhdenvertaisuusvaltuutettu lähetti valtakunnansyyttäjälle tutkintapyynnön eräistä mielenosoituksessa esitetyistä kommenteista. Mielenosoituksessa esitettiin tiettyyn etniseen alkuperään liittyviä solvaavia ja loukkaavia kommentteja yleisesti sekä tilaisuudessa kuvatulla videolla näkyvistä nuorista, jotka ilmeisesti olivat kyseisen koulun oppilaita. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pyysi valtakunnansyyttäjää arvioimaan, ovatko tietyt mielenosoitukseen osallistuneet henkilöt kommenteillaan syyllistyneet kiihottamiseen kansanryhmää vastaan, kunnianloukkaukseen tai muuhun rikokseen mielenosoituksen yhteydessä. Valtakunnansyyttäjän määräyksestä asiassa käynnistettiin esitutkinta. Mielenosoitus voi olla myös yhdenvertaisuuslain mukaista häirintää, kun mielenosoituksessa loukataan vähemmistöryhmiin kuuluvien henkilöiden ihmisarvoa ja luodaan näitä henkilöitä halventava, uhkaava tai vihamielinen ilmapiiri. Valtuutetun aloitteen pohjalta poliisihallitus lähetti tammikuussa 2017 poliisilaitoksille kirjeen, jossa kehotetaan poliisiyksiköitä kiinnittämään huomiota valtuutetun esille nostamiin asioihin ja ryhtymään tarvittaessa toimenpiteisiin mielenosoitusten siirtämiseksi, jos mielenosoitusta pidetään esimerkiksi turvapaikanhakijoiden asutuksen tai uskonnon harjoittamiseen käytetyn rakennuksen edessä ja se loukkaa sivullisten oikeuksia.

Yhdenvertaisuuslain häirintäsäännöstä muutettiin vuoden 2015 alussa voimaan tulleessa uudistuksessa. Nykylain mukaan henkilön ihmisarvoa tarkoituksellisesti tai tosiasiallisesti loukkaava käyttäytyminen on häirintää, jos loukkaava käyttäytyminen liittyy 8 §:n 1 momentissa tarkoitettuun syyhyn ja käyttäytymisellä luodaan mainitun syyn vuoksi henkilöä halventava tai nöyryyttävä taikka häntä kohtaan uhkaava, vihamielinen tai hyökkäävä ilmapiiri. Aiemmin muotoilu oli laajempi kattaessaan henkilön lisäksi ihmisryhmän. Hallituksen esityksessä todetaan, että uusi, ehdotettu säännös vastaisi sisällöllisesti aiempaa, eikä lainsäätäjän tarkoitus ollut heikentää oikeussuojaa (HE 19/2014, s. 78). Lain perusteluissa todetaan, että yksilöllinen kokemus loukkaantumisesta ei ole ratkaisevaa, vaan syrjinnän loukkaavuutta tulee arvioida objektiivisin perustein. Näin ollen häirintään puuttumisen edellytyksenä ei tulisi olla asianomistajan löytyminen.

Säännöksen sanamuodon muuttaminen ja ihmisryhmän poistaminen tunnusmerkistöstä on johtanut epäselvään tilanteeseen, jossa mahdollisesti joudutaan keinotekoisesti etsimään asialle asianomistaja, vaikka kyse on ilmeisestä ja vakavasta häirinnästä. Myös yksilön näkökulmasta saattaa olla vaikea ymmärtää säännöksen sisältöä.

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

2.4. KOHTI VAMMAISTEN HENKILÖIDEN TÄYSIMÄÄRÄISTÄ OSALLISUUTTA

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

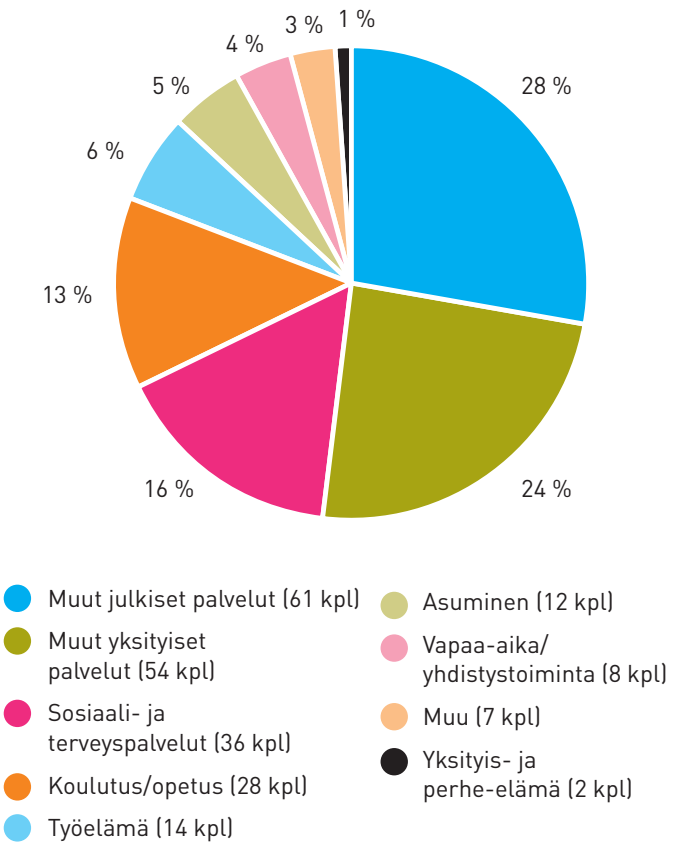
Seuraavaksi kuvataan niitä vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden toteutumisen esteitä ja ongelmia joita yhdenvertaisuusvaltuutettu on yhteydenottojen, sidosryhmien sekä selvitysten kautta saanut tietoonsa. Esille nostetaan asenteet, tarve esteettömälle ja saavutettavalle yhteiskunnalle, asuminen,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

2.4.1. ASENTEET JA RAKENTEET YHDENVERTAISUUDEN TIELLÄ

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

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

VAMMAISUUS SYRJINTÄPERUSTEENA ERI ELÄMÄNALUEILLA 2017 (222 kpl)



"Ei puhuta, että on vammaisia, joilla on aivot ja jotka voisivat tehdä mitä tahansa tietotekniikka- tai myyntityötä. Se on semmoinen median ja ehkä yleisemmin yhteiskunnan ongelma, että vammaiset nähdään liian ahtaasti vain tietyntyyppisinä vammaisina." – Selvitys vammaisten henkilöiden syrjintäkokemuksista arjessa 2016, selvitykseen haastateltu.

Vammaiset henkilöt määriteltiin pitkään lääketieteen kautta ja vammaisuus nähtiin "normaalista" poikkeamisena ja vammaisen henkilön henkilökohtaisena ongelmana. Vammaisuuden sosiaalisessa tai yhteiskunnallisessa mallissa katsottiin, että ongelma on yhteiskunnassa, joka luo ja ylläpitää vammaisuutta esimerkiksi stereotypioilla, asenteellisuudella ja yhteiskuntaan luoduilla osallistumisen esteillä. Sittemmin vammaisuuden ihmisoikeusmalli on suunnannut keskustelua perus- ja ihmisoikeuksiin. YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (myöhemmin YK:n vammaissopimus) ja sen lisäpöytäkirja tulivat kansainvälisesti voimaan 3.5.2008 ja Suomessa 10.6.2016. Sopimuksessa on räätälöity universaalisti tunnustettuja ihmisoikeuksia vammaisten henkilöiden tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamiseksi. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sellaisten yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta keskeisten elementtien avaamista, kuten esteettömyys, saavutettavuus ja kohtuulliset mukautukset.

Vammaisten henkilöiden täysimääräinen ja yhdenvertainen osallisuus suomalaisessa yhteiskunnassa ei kehity eikä toteudu ilman merkittävää asenteiden muutosta. Asenneilmapiirin parantamiseksi tarvitaan perus- ja ihmisoikeuskasvatusta sekä vammaisuuden moninaisuuden ymmärtämistä. Vammaisia henkilöitä, esteettömyyttä ja saavutettavuutta ei usein osata huomioida osana ihmisten ja yhteiskunnan moninaisuutta ennakoivasti uudistusten tai lainsäädäntöhankkeen yhteydessä, vaan mahdollisesti vasta myöhemmässä vaiheessa, jos silloinkaan.

Tavoitteena tulee olla, että kaikilla on käytännössä samat toimintamahdollisuudet. Kaikkien on esimerkiksi voitava hätätilanteessa turvautua hätäkeskukseen. Vammaton henkilö voi tehdä hätäilmoituksen ilman etukäteistoimia hädän sattuessa. Sitä vastoin kuuron, kuuroutuneen tai puhevammaisen henkilön on osattava ja muistettava rekisteröityä kahden vuoden välein käyttäjäksi ennen kuin hätäilmoituksen tekeminen tekstiviestillä on mahdollista. Lisäksi rekisteröityminen edellyttää vahvaa sähköistä tunnistamismenetelmää, jota kaikilla ei ole.

Palveluita tai yleisötilaisuuksia järjestetään edelleen myös esteellisissä tiloissa. Lisäksi erilaisten palveluiden saavutettavuudessa on ongelmia. Esimerkiksi vammattomalle henkilölle helppo ja edullinen tapa hankkia yleisötapahtumiin pääsyliput on lipunvälitysyritysten verkkosivut. Pyörätuolia käyttäville asiakkaille tämä ei kuitenkaan ole mahdollista, jos pyörätuolipaikkaa ei voi varata verkkopalvelusta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu käy parhaillaan keskustelua lipunvälitysyritysten ja tapahtumanjärjestäjien kanssa tilanteen korjaamiseksi.

Vammaisilla henkilöillä on oikeus osallistua yhdenvertaisesti muiden kanssa kulttuurielämään ja oikeus nauttia yhdenvertaisesti yleisesti saatavilla olevista palveluista. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on laatinut keväällä 2017 tapahtumajärjestäjille ja lipunvälitysyrityksille suosituksen tapahtumien saavutettavuuden parantamiseksi. Suositus kiinnittää huomiota kysymyksiin, jotka ovat nousseet esille yhteydenotoissa yhdenvertaisuusvaltuutettuun ja keskusteluissa lipunvälitysyritysten kanssa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee muun muassa, että henkilökohtaiset avustajat saavat osallistua tapahtumiin veloituksetta, että tapahtumien ennakkotiedoissa käy ilmi, miten pääsee esteettömästi paikalle ja että verkkokaupasta pystyisi ostamaan myös pyörätuolipaikkoja.

Jotta YK:n vammaissopimuksen oikeudet ja vammaisten henkilöiden tosiasiallinen yhdenvertaisuus toteutuu, vaatii se lainsäätäjältä aktiivisia toimenpiteitä, vammaisuuden moninaisuuden ymmärtämistä yhteiskunnan eri tasoilla sekä esteettömän ja saavutettavan yhteiskunnan tietoista luomista sekä perus- ja ihmisoikeusmyönteistä laintulkintaa.

2.4.2. ESTEETÖN, SAAVUTETTAVA JA YHDENVERTAINEN YHTEISKUNTA

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

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

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

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

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

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

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

mukaan koulutuksen järjestäjällä on velvollisuus järjestää sellainen erityisruokavalio, jota oppilaan terveydentila tai vammaisuus edellytti ja että myös yhdenvertaisuuslain syrjinnän kielto edellyttää tätä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu antoi asiassa lausunnon korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston mukaan työtä hakenut henkilö sivuutettiin lyhytkasvuisuutensa vuoksi erään kaupungin arkiston järjestämistä koskevassa rekrytoinnissa. Työnantaja katsoi, että työnteko olisi edennyt henkilöltä liian hitaasti. Työnhakija vei asian oikeuteen. Kymenlaakson käräjäoikeus katsoi 24.1.2017 asiassa R 16/1865 antamassaan ratkaisussa, että käsitys työnhakijan hitaudesta perustui oletukseen. Vaikka työskentelyolosuhteet sinänsä voivat olla hyväksyttävä ja painava syy jättää henkilö valitsematta tehtävään, työnantajan olisi pitänyt ennen valintapäätöksen tekemistä selvittää työnhakijan apuvälinetarvetta tai muita mahdollisia mukautustoimia.

Lain vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987) tarkoituksena on edistää vammaisten henkilöiden edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä. Valitettavasti yhdenvertaisuusvaltuutettu saa kuukausittain yhteydenottoja liittyen vammaispalveluiden epäämiseen tai vammaispalveluissa oleviin toimimattomiin käytänteisiin. Tämänkaltaisissa tilanteissa valtuutetun toimintamahdollisuudet ovat vähäiset: ensisijainen keino päästä oikeuksiinsa on hakea muutosta päätökseen käyttämällä varsinaisia muutoksenhakukeinoja.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että jääminen ilman vammaispalvelulaissa tarkoitettuja välttämättömiä palveluita on vammaiselle henkilölle suuri yhdenvertaisuuden este, johon valtion tulee puuttua aktiivisesti turvaamalla vammaispalveluiden riittävät resurssit.

2.4.3. VAMMAISTEN HENKILÖIDEN ASUMINEN

Perustuslaki takaa vapauden liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Asumispalveluiden kilpailuttaminen ja siitä aiheutuva epävarmuus palveluntarjoajien pysyvyydestä ja todellisesta kyvykkyydestä aiheuttavat merkittävän riskin vammaisen asukkaan yhdenvertaisuudelle, itsemääräämisoikeudelle ja henkilökohtaiselle vapaudelle.

Lainsäädännön mukaan kuntien ei ole pakko kilpailuttaa vammaisten henkilöiden pitkäaikaispalveluita. Palveluita ei ole pakko kilpailuttaa varsinkaan vuosien välein eikä kuntien ole pakko kilpailuttaa niitä halvimmalla mahdollisella hinnalla. Kunnat voivat tuottaa palvelujansa itse. Kilpailutusta kuitenkin tapahtuu. Usein vaihtuva palveluntarjoaja vaikeuttaa vammaisen henkilön mahdollisuuksia vaikuttaa asuinolosuhteisiinsa. Vammainen henkilö ei voi myöskään vaikuttaa siihen, kilpailuttaako juuri hänen asuinkuntansa palveluita vai ei. Vammaisten henkilöiden elämänmittaisten palveluiden, kuten asumispalveluiden tai tulkkauspalveluiden, hankintamenettelytapaa ei tule jättää hankintayksiköiden eli kuntien, maakuntien tai esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen harkinnan varaan. Palvelunkäyttäjien itsemääräämisoikeus kyseisissä palveluissa on varmistettava lain tasolla esimerkiksi asiakasseteleiden tai henkilökohtaisen budjetin avulla sekä turvaamalla vammaiselle henkilölle mahdollisuus valita toinen palveluntarjoaja, mikäli palvelun laadussa on ongelmia. Asiaa on syytä selvittää perusteellisesti eduskunnassa käsittelyyn tulevan kansalaisaloitteen myötä.

Asumisessa ja rakennetussa ympäristössä tulisi Suomessa ottaa lähtökohdaksi nykyisiä säännöksiä kattavampi esteettömyys vammaisten henkilöiden tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamiseksi. Suomi ratifioi kesällä 2016 YK:n yleissopimuksen vammaisten henkilöiden oikeuksista. Vain vähän ennen ratifiointia ministeriöstä lähetettiin lausunnolle rakennetun ympäristön voimassa olleita esteettömyysmääräyksiä heikentävä asetusluonnos. Vaikka asetusta muokattiin parempaan suuntaan, saa esteellisyys edelleen olla osa rakennettavaa ympäristöä esimerkiksi uusien opiskelija-asuntojen osalta: Niistä vain viiden prosentin on oltava esteettömiä.

Edellinen esimerkki osoittaa, että päätöksenteossa ei vielä osata ottaa riittävästi huomioon YK:n vammaissopimuksen vaatimuksia. Joidenkin vuosien kuluttua mahdollisesti implementoitavaksi tuleva Euroopan unionin esteettömyysdirektiivi tarjoaa hyvän mahdollisuuden ottaa kunnianhimoinen lähtökohta esteettömyyden toteuttamiseen. Yhteiskunnan rakentamisen lähtökohdaksi on otettava kaikille esteetön ja saavutettava yhteiskunta. Tämä vaatii erityisesti lainsäätäjältä ja päätöksentekijöiltä merkittävää asennemuutosta ja vammaisuuden moninaisuuden ymmärtämistä.

2.4.4. SAAVUTETTAVAT SÄHKÖISET PALVELUT JA TULKKAUS

Suomi digitalisoituu kovaa vauhtia. Sähköiset palvelut tuovat yhdenvertaisia mahdollisuuksia, mutta samalla ne altistavat tiettyjä ryhmiä syrjinnälle. Yhdenvertaisuusvaltuutettuun on otettu enenevissä määrin yhteyttä digitalisaatioon liittyen. Yhteydenottojen huolenaiheet ovat koskeneet erityisesti aistivammaisia henkilöitä, neurologisesti vammaisia henkilöitä sekä sähköisten palveluiden ulkopuolella syystä tai toisesta eläviä henkilöitä, kuten osaa ikääntyneistä ja köyhyysrajan alapuolella elävistä henkilöistä. Ei ole oikeudenmukaista eikä tehokasta rakentaa palveluita vain tietylle osalle väestöstä.

Saavutettavuusdirektiiviä eli Euroopan unionin direktiiviä (2016/2102) julkisen sektorin organisaatioiden verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta täytäntöönpannaan vuoden 2018 aikana. Tämä mahdollistaa palveluiden saavutettavuuden olennaisen parantamisen. Laaja kansallinen soveltamisala lisää kaikkien osallisuutta yhteiskunnassa.

Verkkopankkitunnukset ovat tällä hetkellä käytetyin sähköisen tunnistamisen väline Suomessa. On tärkeää, että pankit tuntevat ja noudattavat tarkkaan vuonna 2017 säädettyjä velvoitteita, jotka koskevat asiakkaan oikeuksia peruspankkipalveluihin. Pankkien tulee muun muassa tehdä kohtuullisia mukautuksia tiliin liittyvien sähköisen tunnistamisen palveluiden osalta.

Hakija katsoi tulleensa syrjityksi, koska pankki ei ollut myöntänyt hänelle verkkopankkitunnuksia hänen näkövammastaan johtuen eikä ollut ryhtynyt tarvittaviin kohtuullisiin mukautuksiin. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta kielsi ratkaisullaan (31/2015) pankkia jatkamasta tai uusimasta hakijan tai muiden näkövammaisten ihmisten syrjintää pankkipalveluita tarjotessaan sekä määräsi pankin tekemään yhdenvertaisuuslain 15 §:ssä tarkoitetut asianmukaiset ja tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta näkövammaiset henkilöt voivat yhdenvertaisesti muiden kanssa saada pankkipalveluita pankissa mukaan lukien verkkopankkitunnuksien saaminen. Lautakunta asetti kieltopäätöksensä ja määräyksensä tehosteeksi 50 000 euron suuruisen uhkasakon.

Kuulovammaisten, kuurosokeiden ja viittomakielisten henkilöiden sekä puhevammaisten henkilöiden tulkkauspalveluihin liittyviä ongelmia on nostettu paljon esiin palvelun siirryttyä kunnilta Kelalle vuonna 2010. Vammaisjärjestöt, asiakkaat, tulkkausalan ammattilaiset ja ammattijärjestöt ovat kritisoineet rajusti tulkkauspalveluiden kilpailuttamista ja hankintalain mukanaan tuomia ongelmia. Kelan uusin kilpailutus vuonna 2017 ja sen tuomat hankaluudet ovat johtaneet myös pätevien tulkkien jäämiseen kilpailutuksen ulkopuolelle. Pätevien tulkkien riittävä saatavuus ja heidän mahdollisuutensa ylläpitää ammattitaitoaan osana Kelan tulkkauspalvelua on ehdottoman tärkeää, jotta asiakkaat voivat saada laadukasta palvelua. On huomattava, että merkittävä osa kaikista vammaisalan tulkkauksista tapahtuu tulkkauspalvelulain (laki vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta, 133/2010) nojalla eli Kelan kilpailutuksen piirissä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta antoi vuoden 2016 lopussa ratkaisun (117/2016), jossa se katsoi Kelan syrjineen välillisesti kuulonäkövammaista palvelunkäyttäjää, kun Kela ei ollut ottanut huomioon asiakkaan yksilöllisiä tarpeita, vaan oli nojautunut tekemässään kilpailutuksessa tulkeille asetettuihin joustamattomiin vähimmäisvaatimuksiin. Tulkeille asetettu vaatimus oli johtanut siihen, ettei hakija ollut saanut lainkaan tulkkausta, vaikka portugalin kieltä taitavat tulkki olisi ollut käytettävissä. Asiasta valitettiin Helsingin hallinto-oikeuteen. Lausunnossaan oikeudelle yhdenvertaisuusvaltuutettu yhtyi lautakunnan ratkaisuun. Ratkaisusta on valitettu.

2.4.5. ESTEETÖN LIIKKUMINEN JA MATKUSTAMINEN

Vammaispalvelulaki (380/1987) takaa vammaiselle henkilölle tietyn määrän matkoja, mutta laki yksinään ei pysty turvaamaan vammaisen henkilön tosiasiallista yhdenvertaisuutta matkustamisen suhteen. Yleisessä käytössä olevan joukkoliikenteen tulisi olla kaikkien käytettävissä.

Liikennesektorilla on useita eri toimijoita, kuten Liikennevirasto, Trafi, VR, HSL, joilla on lomittaiset vastuualueet liikenteen järjestelyistä. Esimerkiksi junaliikenteen viranomaisvastuiden osalta ei ole osoitettavissa tahoa, jolla olisi kokonaiskuva tai -vastuu kyseisen liikennemuodon osalta. Pirstaleisuus vaikeuttaa tehokkaiden yhdenvertaisuuden edistämistoimenpiteiden toteuttamista, ja aiheuttaa ongelmia myös yksittäisten syrjintäepäilyjen selvittämisessä. Liikenteen yhdenvertaisuusvaikutusten ja esteettömyyden koordinaatioon täytyisi osoittaa nykyistä selkeämmin vastuuviranomainen, joka vastaisi matkustajien yhdenvertaisiin oikeuksiin liittyvästä kokonaisuudesta.

Viranomaisella on yhdenvertaisuuslain 5 §:n mukainen velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti kaikessa toiminnassaan. Julkista liikennettä koskevien viranomaispäätösten, ohjeistusten ja lupamenettelyiden yhdenvertaisuusvaikutukset tulee arvioida esimerkiksi vammaisten matkustajien oikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

Kuntayhtymä uudisti lippujen leimauslaitteet vuonna 2016. Kosketusnäyttölaitteet eivät kuitenkaan olleet esteettömiä näkövammaisille matkustajille. Yhdenvertaisuusvaltuutettu kävi kuntayhtymän ja Näkövammaisten liitto ry:n kanssa neuvotteluita siitä, miten julkista tehtävää hoitava kuntayhtymä ratkaisee ongelman vammaisten matkustajien oikeuksien toteutumisen kannalta tehokkaalla tavalla. Lokakuussa 2016 kuntayhtymä päätti vapauttaa lipunostosta alueella asuvat näkövammaiset matkustajat, joiden haitta-aste on yli 50 %. Marraskuussa 2017 kuntayhtymä laajensi oikeuden koskemaan myös kuntayhtymän alueen ulkopuolella asuvia näkövammaisia matkustajia. Päätös tulee voimaan kesällä 2018.

Lipunmyynnin lopettaminen pääkaupunkiseudun lähijunaliikenteessä kesällä 2017 ja konduktööripalveluiden vähentäminen osassa lähijunaliikennettä on koettu vammaisia ja ikääntyneitä matkustajia syrjiväksi. Ongelmia vammaisten henkilöiden liikkumisen kannalta löytyy myös muualta: Suomessa on yhä esteellisiä asemalaitureita, linja-autoliikenne varsinkin kaukoliikenteessä on yhä pääsääntöisesti esteellistä tai muutoin esteetön junaliikenne korvataan ratatöiden aikana linja-autoilla, jotka eivät ole esteettömiä. Kaikki tämä eriarvoistaa ja luo osallisuuden esteitä osalle väestöä.

Vammaiset henkilöt tarvitsevat kohdennettuja toimenpiteitä yhdenvertaisuutensa ja osallisuutensa parantamiseksi tavaroiden ja palveluiden tarjonnassa sekä työelämässä. Liikkumisen, matkustamisen ja sen kautta osallisuuden toteutuminen vaatii usean eri tahon toimia. Vammaisuuden moninaisuuden ymmärtäminen on tärkeä askel. Samoin tulee ymmärtää, että kohdennettujen palveluiden ja mukautusten lisäksi tarvitaan kaikille sopivaa suunnittelua, esteettömyyttä ja saavutettavuutta.

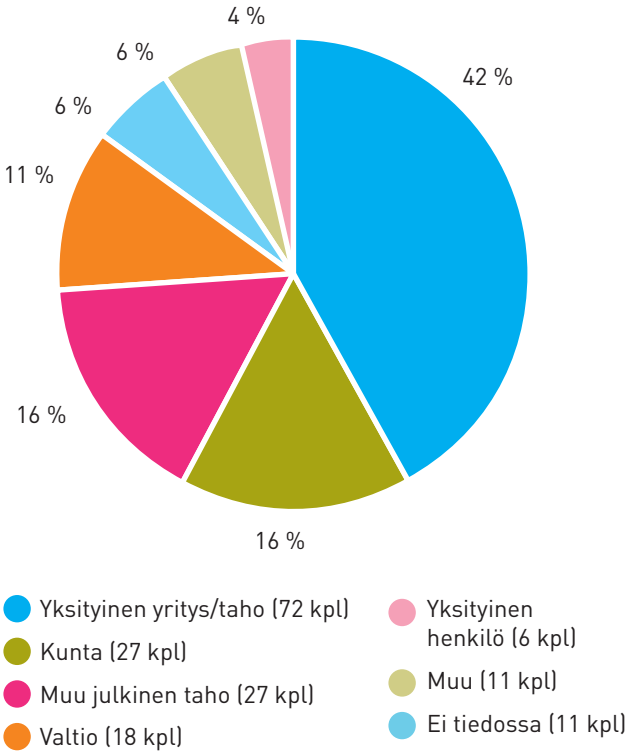
Yhdenvertaisuusvaltuutettu pyysi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaa tutkimaan, oliko lentoyhtiö syrjinyt liikuntavammaista asiakasta, kun yhtiö ei ollut tehnyt yhdenvertaisuuslain tarkoittamia kohtuullisia mukautuksia vammansa takia kolme vierekkäistä penkkiä tarvitsevalle matkustajalle. Lautakunta (102/2016) piti sitä, että asiakas joutuu ostamaan kolme vierekkäistä istumapaikkaa, hänen kannaltaan sellaisena kohtuuttomana kustannuksena, jonka vuoksi hänen pääsynsä palvelujen piiriin oli kokonaan estynyt hinnan takia. Lautakunta katsoi lentoyhtiön laiminlyöneen kohtuullisten mukautusten tekemisen ja siten syrjineen asiakasta hänen liikuntavammaisuutensa perusteella. Asiasta on valitettu.

2.5. TYÖELÄMÄN SYRJINTÄÄN PUUTTUMISTA VAHVISTETTAVA

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

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

TYÖELÄMÄN SYRJINTÄ JA VASTAPUOLI 2017 (172 kpl)



2.5.1. TYÖSYRJINTÄ ON KANSAINVÄLISESTI MERKITTÄVÄ ONGELMA

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

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

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

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

2.5.2. TUTKIMUSTIETOA SYRJINNÄSTÄ TYÖELÄMÄSSÄ

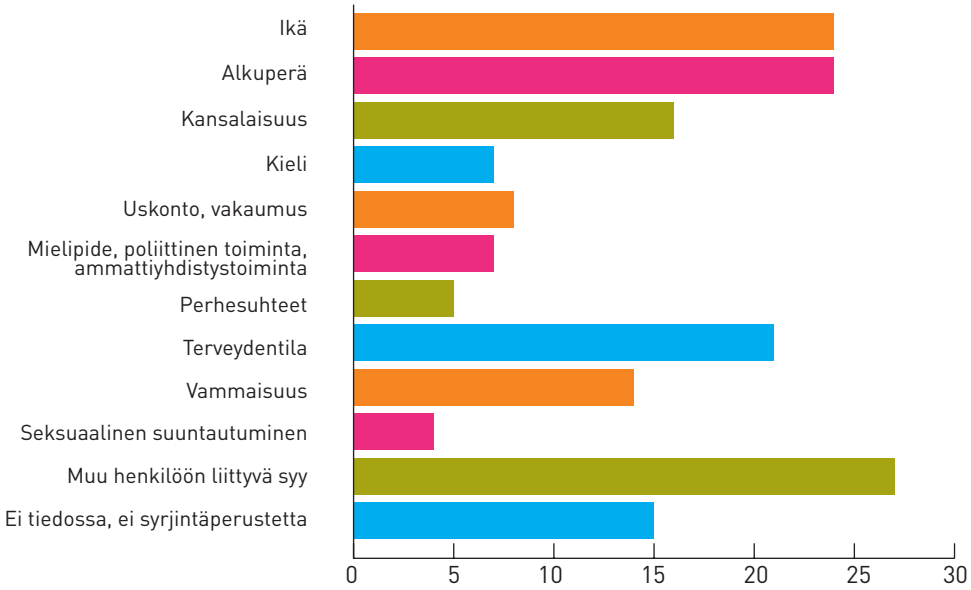
EU:n perusoikeusviraston vuonna 2012 julkaisemassaan, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen syrjintäkokemuksia EU-maissa käsitelleeseen tutkimukseen Suomessa vastanneista 15 % oli kokenut edellisen 12 kuukauden aikana syrjintää työelämässä seksuaalisen suuntautumisen, sukupuoli-identiteetin tai sukupuolen ilmaisun vuoksi. Työnhaussa syrjintää ilmoitti edellisen 12 kuukauden aikana kokeneensa 8 %. Kaikista kyseisessä tutkimuksessa millä tahansa elämänalueella syrjintää kokeneista vain 7 % oli tehnyt viimeisimmästä syrjintäkokemuksestaan ilmoituksen. Suurimmiksi syiksi ilmoittamatta jättämiseen vastaajat kertoivat, ettei ilmoittaminen kannata koska: syrjintää tapahtuu jatkuvasti (56 %); että mikään ei kuitenkaan muuttuisi (55 %); että tapahtunutta ei otettaisi vakavasti (36 %); että ei tiennyt, mihin tai miten ilmoittaa asiasta (33 %); ja että ei halunnut seksuaalisen suuntautumisensa tai sukupuoli-identiteettinsä tulevan tietoon (31 %).

Vähemmistövaltuutetun vuonna 2014 julkaiseman, romanien syrjintäkokemuksia käsitelleen selvityksen mukaan kyselyyn vastanneista romaneista 53,8 % oli kokenut syrjintää työnhaussa edellisen viiden vuoden aikana. Syrjintää työnhaussa kohdanneista vain reilu 10 % ilmoitti kokemastaan syrjinnästä. Vähemmistövaltuutetun ja edelleen yhdenvertaisuusvaltuutetun asiakastyön perusteella on ilmeistä, että valtaväestön keskuudessa vallitsee voimakkaita ennakkoluuloja romaneja kohtaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuonna 2016 julkaiseman, vammaisten henkilöiden syrjintäkokemuksia arjessa koskeneen selvityksen perusteella 35,4 % vastaajista oli kokenut syrjintää työhönotossa edellisen 12 kuukauden aikana. Edellisen viiden vuoden aikana työelämässä oli kokenut syrjintää 41,2 % vastaajista. Selvityksen mukaan vain 10 %työnhaussa syrjintää kohdanneista vastaajista oli tehnyt ilmoituksen kokemastaan syrjinnästä. Yleisin syy työnhaussa koetun syrjinnän ilmoittamatta jättämiselle oli, ettei vastaaja uskonut asialle tapahtuvan mitään. Seuraavaksi yleisin syy oli pelko siitä, ettei heitä otettaisi vakavasti. Lisäksi peruste ilmoituksen tekemättömyydelle oli, että syrjintä ei ollut tarpeeksi vakavaa tai syrjintää kokenut ei tullut ajatelleeksi sen ilmoittamista.

Loppuvuonna 2017 julkaistussa EU MIDIS II -tutkimuksessa selvitettiin Saharan eteläpuolisesta Afrikasta kotoisin olevien henkilöiden kokemaa syrjintää Suomessa. Heistä 45 % on kokenut Suomessa syrjintää edellisen vuoden aikana. Työhönotossa syrjintää oli kokenut 16 % ja työelämässä 12 % edellisen vuoden aikana.

YHDENVERTAISUUSVALTUUTETULLE TULLEET YHTEYDENOTOT: TYÖELÄMÄ JAOTELTUNA SYRJINTÄPERUSTEITTAIN 2017 (172 KPL)



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

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

2.5.3. TYÖSYRJINTÄÄN PUUTTUMINEN

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

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

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

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

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

ottamaan kantaa myös joihinkin yksittäisiin syrjintätapauksiin työelämässä, mitä ei lain uudistamisvaiheessa ymmärretty.

Työsuojeluviranomaiset voivat valvoa vuokratyötä käyttävää yritystä vain silloin, kun se käyttää työnjohto- ja valvontaoikeuttaan suhteessa vuokratyöntekijöihin. Muissa tilanteissa käyttäjäyrityksen, eli työntekijää tarvitsevan yrityksen, valvonta kuuluu yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Tällainen tilanne olisi esimerkiksi rekrytointitilanteissa, joissa käyttäjäyritys on ulkoistanut rekrytoinnin vuokrayritykselle, mutta hakija ei tule rekrytoiduksi käyttäjäyrityksen asettamien, syrjiväksi epäiltyjen ehtojen tai ohjeiden vuoksi. Tällöin vuokrayhtiötä valvoo työsuojeluviranomainen, käyttäjäyritystä puolestaan yhdenvertaisuusvaltuutettu.

Toimivallan jako on limittäistä myös tilanteessa, jossa osana rekrytointia työnhakijan soveltuvuudesta työterveyslääkäri antaa lausunnon. Mikäli tapauksessa epäillään syrjintää, työnantajan menettelyä valvoo työsuojeluviranomainen ja työterveyden menettelyä yhdenvertaisuusvaltuutettu, sillä työterveyshuoltolain mukaan työterveyshuollon ammattihenkilöiden tulee olla ammatillisesti riippumattomia työnantajista.

2.5.4. TYÖNHAKUUN LIITTYVÄ SYRJINTÄ

Työnhakuun liittyvä syrjintä on yksi syrjinnän muoto työelämässä. Tutkimukset (esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriö, Discrimination in the Finnish Labor Market, 2012) osoittavat, että syrjintää työhönotossa pidetään yhteiskunnan kannalta erityisen haitallisena ja siihen puuttumista vaikeana.

Valtuutettu yritti tuloksetta edistää sovintoa työelämän tapauksessa, jossa oli kyse syrjinnästä uskonnon perusteella. Tavoitteena oli työsuhteen solmiminen ja hyvitys. Kaupungin asuntotuotantotoimisto oli ilman asianmukaista syytä päättänyt olla ottamatta jo tehtävään valittua islaminuskoista insinööriä työhön, koska ilmeni, että hän työtehtävien salliessa halusi hyödyntää ruokataukoaan osallistumalla perjantairukoukseen. Aluehallintovirasto, joka valtuutetun pyynnöstä tutki tapauksen, totesi tarkastuskertomuksessaan, että työnantaja ei ole osoittanut, että päätös olla ottamatta tehtävään valittua henkilöä työhön olisi ollut asianmukainen ja tarpeellinen. Työnhakijaa oli siis välillisesti syrjitty uskonnon perusteella. Tarkastuskertomuksessa todettiin myös, että työnantajan menettely rekrytoinnissa antaa viitteitä siitä, että työpaikalla on kehittämistarpeita tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumisessa ja että työnantaja ei ollut osoittanut täyttäneensä yhdenvertaisuuslain 7 §:n velvollisuutta edistää yhdenvertaisuutta. Työpaikalla ei ollut arvioitu yhdenvertaisuuden toteutumista eri syrjintäperusteiden näkökulmasta. Poliisi on suorittanut tapauksessa esitutkinnan ja tapaus on helmikuun 2018 tietojen mukaan siirtynyt syyteharkintaan epäiltynä työsyrjintänä.

Yhtenä keinona rekrytointisyrjinnän ja syrjintäepäilyjen selvittämisessä on, että syrjintää epäilevälle hakijalle kerrotaan, millä perustein rekrytointi on tehty. Julkishallinnon puolella tämä toteutuu virkanimityksissä laadittavan nimityskirjan perusteluissa. Yhdenvertaisuuslain uudistuksessa myös yksityiselle työnantajalle tuli velvollisuus selvittää rekrytoinnin perusteet, mutta ainoastaan silloin, kun vammainen henkilö katsoo tulleensa syrjityksi työnhaussa kohtuullisten mukautusten epäämisen takia. Vastaavasti tasa-arvolaki on jo pitkään sisältänyt vastaavanlaisen työnantajan selvitysvelvollisuuden silloin, kun syrjinnän epäillään liittyvän sukupuoleen. Näiden säädösten myötä suuri osa rekrytointitilanteista on jo selvitysvelvollisuuden piirissä.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta piti yhdenvertaisuuslain käsittelyn yhteydessä tärkeänä laajentaa selvitysvelvollisuutta koskemaan myös muita kuin vammaisuuteen liittyviä syrjintäepäilyjä (PeVL 31/2014vp s. 10). Perustuslakivaliokunnan mukaan ”vasta saatuaan työnantajan selvityksen syrjintää

epäilevä työntekijä pystyy arvioimaan, onko syrjintää tapahtunut ja onko hänellä perusteita ryhtyä toimenpiteisiin asian saattamiseksi asianomaisten viranomaisten tutkittavaksi". Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että lain yhdenmukaistaminen eri syrjintäperusteiden osalta selkeyttäisi rekrytointisyrjintään puuttumista.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että työnhakijalla olisi kaikissa tilanteissa mahdollisuus saada selvitys työnantajalta perusteista, joilla valintapäätös on tehty.

2.5.5. YHTENÄINEN OIKEUSSUOJA TYÖELÄMÄÄN

Yhdenvertaisuusvaltuutetulta puuttuva toimivalta ottaa kantaa työelämän yksittäisiin tapauksiin ja näin perehtyä syvällisemmin työelämän syrjintäkysymyksiin heikentää myös valtuutetun mahdollisuuksia edistää työelämän yhdenvertaisuutta aloittein tai kampanjoin. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on julkaista raportteja ja antaa suosituksia myös työelämän yhdenvertaisuudesta. Tätä helpottaisi mahdollisuus perehtyä syvällisemmin työelämässä tapahtuvaan syrjintään käytännön tapauksia selvittämällä.

Keinona puuttua paremmin työelämässä esiintyvään syrjintään on esitetty, että yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi tasa-arvovaltuutetun tavoin mahdollisuus antaa arvionsa työelämän syrjintätilanteista. Valtuutettujen arviot syrjinnästä eivät ole millään elämänalueella oikeudellisesti sitovia, mutta tasa-arvovaltuutetun toiminnassa ne ovat osoittautuneet myös työelämässä hyväksi matalan kynnyksen oikeusturvakeinoksi syrjintään puuttumisessa ja sovinnon etsimisessä osapuolten välille.

Vastaavan toimivallan lisääminen yhdenvertaisuusvaltuutetulle täydentäisi yksilön oikeussuojaa. Pyytämällä yhdenvertaisuusvaltuutetulta arviota syrjinnästä henkilö saisi nopeasti arvion tapauksen menestymismahdollisuuksista yhdenvertaisuuslain näkökulmasta sekä neuvontaa kuluriskistä, eri menettelyvaihtoehdoista ja syrjintään puuttumisen keinoista. Toimivallan lisääminen poistaisi erityiskysymyksiin kuten vuokratyövoimaan, rekrytointiin ja harjoittelijoihin liittyviä epäselvyyksiä siitä, mikä viranomainen ja miten asiaan voi puuttua. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on käytössään laaja keinovalikoima edistää yhdenvertaisuutta ja puuttua syrjintään. Yksittäisiä työsyrjintätapauksia koskeva tieto tehostaisi valtuutetun toimintaa työsyrjinnän poistamiseksi samalla tavoin kuin muillakin elämänalueilla.

Yksilön näkökulmasta olisi selkeää, jos yhdenvertaisuusvaltuutetulla aluehallintoviraston ohella olisi täysi toimivalta työelämässä tapahtuvassa syrjinnässä. Tämä selkiyttäisi yksilön oikeussuojaa työelämän syrjinnän osalta ja yhdenmukaistaisi tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusvaltuutettujen toimivaltaa. Tarkoituksenmukaista olisi, että syrjintää epäilevä voisi edelleenkin harkita, haluaako hän kääntyä työsuojeluviranomaisten alueellisesti kattavan palveluverkoston puoleen vai saattaa asiansa yhdenvertaisuusvaltuutetun käsiteltäväksi.

Valtuutetun toimintamahdollisuuksien laajentaminen antaisi olennaista tukea valtuutetun yleisemmälle tehtävälle edistää yhdenvertaisuutta työelämässä. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan asiasta todennut (PeVL 31/2014 vp s. 10), että "työelämän yhdenvertaisuus- ja syrjintäkysymysten valvonnan jättäminen yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivallan ulkopuolelle on ongelmallista lain yhtenäisen valvonnan ja yhdenvertaisuusvaltuutetun aseman kannalta, kun otetaan huomioon, että työelämä on yhdenvertaisuuslain keskeinen soveltamisalue." Myös työelämä- ja tasa-arvovaliokunta totesi mietinnössään (TyVM 11/2014 vp), että se "pitää toimivallan jakoa ongelmallisena, koska työsuojeluviranomaiset eivät ole perus- ja ihmisoikeuskysymysten asiantuntijoita, kuten yhdenvertaisuusvaltuutettu on."

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että syrjinnän uhrin oikeussuojan vahvistamiseksi yhdenvertaisuusvaltuutetulla tulisi työsuojeluviranomaisten ohella olla toimivalta arvioida myös työelämässä tapahtuvaa syrjintää.

2.6. MUUT YHDENVERTAISUUSLAIN KEHITTÄMISTARPEET

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

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

2.6.1. SYRJINTÄ ILMAN UHRIA YHDENVERTAISUUS- JA TASA-ARVOLAUTAKUNTAAN

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

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

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

käsiteltäväksi muutettiin. Nykyisen lain perusteella yhdenvertaisuusvaltuutettu ei voi viedä lautakunnan käsittelyyn syrjintäasiaa, jossa ei ole nimetty syrjinnän uhria. Tällaisia selkeästi syrjiviä tilanteita voivat olla syrjivät työpaikkailmoitukset tai syrjivät ohjeet. Eurooppalaisessa oikeuskäytännössä on tunnistettu tarve puuttua syrjintään jo ennen kuin se kohdistuu yksittäiseen henkilöön. Euroopan unionin tuomioistuimen tuomiossa (Firma Feryn, C-54/07) todetaan, että jo pelkästään työnantajan ilmoitus, ettei hän ota palvelukseensa tiettyä etnistä alkuperää olevia työntekijöitä, on välitöntä syrjintää työhönotossa. Tuomioistuin totesi, ettei tällaisen välittömän syrjinnän olemassaolo edellytä, että asiassa voidaan yksilöidä henkilö, joka väittää joutuneensa tällaisen syrjinnän kohteeksi.

Kun asiaa ei ole mahdollista viedä lautakuntaan ilman nimettyä uhria, se vaikuttaa mahdollisuuksiin ennaltaehkäistä syrjintää puuttumalla syrjiviin toimintatapoihin jo ennen kuin ne kohdistuvat yksittäiseen henkilöön. Kyse voi olla esimerkiksi jo olemassa olevista syrjivistä ohjeista tai syrjivästä työpaikkailmoituksesta. Joissakin tilanteissa henkilöt, jotka ilmoittavat yhdenvertaisuusvaltuutetulle syrjintäepäilystä, katsovat, ettei heillä leimautumisen, vastatoimien tai vihapuheen pelon takia ole mahdollisuutta itse olla esillä syrjinnän esiin nostavana tahona. Aiemman yhdenvertaisuuslain mukaan vähemmistövaltuutettu pystyi viemään syrjivän toiminnan periaatteellisena kysymyksenä lautakunnan arvioitavaksi ilman, että mahdollisen uhrin tai yhteydenottajan nimi tulee esille. Nimetyn asianomistajan edellyttäminen on ongelmallista erityisesti häirintätapauksissa.

Aiempaan lakiin sekä hallituksen esitykseen viitaten yhdenvertaisuusvaltuutettu on vienyt tapauksia yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan ilman nimettyä uhria. Lautakunta on kuitenkin lain sanamuodon perusteella katsonut, ettei valtuutettu voi viedä tällaisissa tapauksissa asiaa lautakuntaan. Siten lautakunnan ratkaisu on jäänyt saamatta esimerkiksi tilanteessa, jossa kuntosali antoi selvästi ymmärtää julkisella lausumalla, etteivät turvapaikanhakijat ole tervetulleita salin asiakkaiksi. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei ollut tuolloin tiedossa yksittäistä turvapaikanhakijaa, joka olisi lausuman jälkeen yrittänyt päästä kuntosalin asiakkaaksi. Yhdenvertaisuuslakia valmisteltiin pitkään. Missään valmistelun vaiheessa ei käynyt ilmi, että syrjintään puuttumista olisi ollut tarkoitus heikentää tällä tavoin. Yhdenvertaisuuslain perustana olevassa hallituksen esityksessä (HE 19/2014vp) todetaan nimenomaisesti, että ”yhdenvertaisuusvaltuutetun oikeus saattaa syrjintää tai vastatoimia koskeva asia lautakunnan käsiteltäväksi vastaa [aikaisemman] yhdenvertaisuuslain 15 §:n 1 momenttia.” Lisäksi yhdenvertaisuuslain 1 §:ssä todetaan nimenomaisesti, että yhdenvertaisuuslain tarkoituksena on tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeusturvaa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo näillä perusteilla, että yhdenvertaisuuslain kirjoittamisessa on tältä osin tapahtunut työtapaturma, joka rajoittaa haitallisella tavalla yhdenvertaisuuden edistämistä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että yhdenvertaisuusvaltuutetulle palautettaisiin mahdollisuus saattaa syrjintää koskeva asia yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi myös uhria nimeämättä.

2.6.2. KULURISKI HEIKENTÄÄ OIKEUSSUOJAA HYVITYKSEN SAAMISESSA

Syrjinnän ehkäiseminen edellyttää, että syrjintään puututaan ja että syrjinnästä on seuraamuksia. EU-direktiivit edellyttävät, että näiden seuraamusten on oltava ”tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia”. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla tai yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla ei kuitenkaan ole toimivaltaa määrätä uhrille maksettavaa hyvitystä.

Syrjinnän uhrin on viime kädessä hyvitystä saadakseen nostettava erillinen siviilikanne yleisessä tuomioistuimessa. Tämä tarkoittaa käytännössä joko yleisen oikeusavun tai yksityisen asianajajan hankkimista. Merkittävämpi este oikeuksien toteutumiselle on kuitenkin riski joutua maksamaan vastapuolen oikeudenkäyntikulut, mikäli syrjintää ei oikeudessa pystytä toteennäyttämään. Oikeudenkäyntikuluriski estää käytännössä uhria viemästä asiaa oikeuteen ja siten vaatimasta yhdenvertaisuuslain mukaista hyvitystä tapahtuneesta syrjinnästä. Tämä on merkittävä oikeusturvan puute suomalaisessa yhdenvertaisuuslainsäädännössä.

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

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

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

2.7. JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

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

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

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

Yhdenvertainen yhteiskunta edellyttää systemaattista ja pitkäjänteistä muutostyötä. Rakenteellisen syrjinnän poistaminen edellyttää muutoksia lainsäädäntöön, asenteisiin ja viranomaisten toimintatapoihin. Lainsäädäntö tarjoaa jo nyt hyvät välineet yhdenvertaisuuden edistämiseen. Se asettaa viranomaisille, koulutuksen järjestäjille, oppilaitoksille ja työnantajille velvoitteet sekä yhdenvertaisuuden edistämiseen että konkreettisen yhdenvertaisuussuunnitelman laatimiseen. Yhdenvertaisuusajattelu tulee vakiinnuttaa osaksi kaikkia toimintoja niin viranomaisissa kuin työpaikoilla ja oppilaitoksissakin. Varhaiskasvatuksen kehittyessä on perusteltua laajentaa lain edistämisvelvoite koskemaan myös varhaiskasvatuksen järjestäjiä ja yksiköitä.

Koulu on lapsen keskeinen elämänpiiri. Saamelaislapsilla on oikeus laadukkaaseen, äidinkielellä annettuun opetukseen. Opetuksen resurssit ja edellytykset tulee turvata saamelaisten kotiseutualueella ja mahdollisuuksien mukaan myös kotiseutualueen ulkopuolella. Viittomakielisten henkilöiden yhdenvertaisuuden ja osallisuuden toteutuminen edellyttää oman kielen oppimista. Viittomakielisten lasten oikeus omaan kieleen tulee turvata lainsäädännön tasolla.

Yksi suurimmista kansallisista hallinnollisista uudistuksista on toteutumassa ensi vuonna. Maakuntauudistuksen yhteydessä maakuntien on viranomaisena otettava vakavasti velvollisuutensa edistää yhdenvertaisuutta ja huomioitava se ennalta kaikessa toiminnassaan. Lainvalmistelussa ja eri hallinnon tasoilla on vakiinnutettava yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi.

Yhdenvertaisuus tarkoittaa myös osallisuutta ja ihmisen monipuolisia toimintamahdollisuuksia yhteiskunnassa. Yleinen asenneilmapiiri vaikuttaa merkittävästi ihmisen kokemukseen siitä, kuuluuko hän joukkoon. Rasistinen ja muu vihapuhe ja häirintä ovat yleistyneet Suomessa. Sananvapaus ja kokoontumisvapaus eivät oikeuta loukkaamaan toisen henkilön ihmisarvoa. Yhdenvertaisuuslain häirinnän kielto on yksi keino puuttua vihapuheeseen rikoslain ohella. Viranomaisten on käytettävä vihapuheeseen ja häirintään puuttumisen keinoja tehokkaasti. Perus- ja ihmisoikeuskasvatuksella tuetaan moninaisuuden ja sekä omien että toisten henkilöiden oikeuksien parempaa ymmärtämistä.

Esteetön yhteiskunta on perusedellytys osallisuudelle ja yhdenvertaisuudelle. Vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeutta on kunnioitettava ja heidän yhdenvertaisuutensa on toteutettava niin rakenteellisesti kuin asenteissakin. Yhteiskunnan rakentamisen lähtökohdaksi on otettava kaikille esteetön ja saavutettava yhteiskunta. Tämä vaatii erityisesti lainsäätäjältä ja päätöksentekijöiltä merkittävää asennemuutosta ja vammaisuuden moninaisuuden ymmärtämistä. Esteetön suunnittelu ottaa huomioon myös ikääntyvän väestön tarpeet ja siitä hyötyy moni esimerkiksi sairastumisen, onnettomuuden tai vanhemmuuden myötä. YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista edellyttää esteetöntä yhteiskuntaa ja se on toimeenpantava tehokkaasti.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää eduskunnalle*:*

SUOSITUS 1:

KÄYNNISTETÄÄN YHDENVERTAISUUSLAIN OSITTAISUUDISTUS

Syrjinnän uhrin oikeussuojan vahvistamiseksi yhdenvertaisuusvaltuutetulle annettaisiin työsuojeluviranomaisten ohella toimivalta arvioida myos työelamässä tapahtuvaa syrjintää.

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

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

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

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

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

3. Ulkomaalaisen asema ja oikeudet Suomessa

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toiminnassa eri toimivallat risteävät ulkomaalaisasioissa. Ulkomaalaisilla, etenkin turvapaikanhakijoilla, on vähemmän tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta ja heille kuuluvista oikeuksista, ja osaksi siksi heillä on korostuneen oikeussuojan tarve.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävät sisältävät hallituksen esitöiden (HE 19/2014) mukaan ulkomaalaisten ja etnisten vähemmistöjen samoin kuin muiden syrjinnän vaarassa olevien ryhmien olojen, aseman ja oikeuksien seuraamista sekä näiden ryhmien yhdenvertaisuuden edistämistä ja syrjinnän ehkäisemistä. Ulkomaalainen voi kansalaisuutensa, kielensä tai alkuperänsä vuoksi joutua syrjityksi, jolloin valtuutettu yhdenvertaisuuden edistämisen ja syrjintään puuttumisen kautta voi ottaa hänen asiansa käsittelyyn. Kansallisena ihmiskaupparaportoijana valtuutettu seuraa ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä. Suomessa tunnistetuista ihmiskaupan uhreista valtaosa on ulkomaalaisia, minkä vuoksi ihmiskaupan vastaiseen työhön liittyy myös erilaisia ulkomaalaisoikeudellisia kysymyksiä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on myös valvoa maastapoistamisen täytäntöönpanoa, että se tapahtuu säädösten mukaisesti sekä perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on pitänyt epäsuotavana viimeisen kolmen vuoden aikana tapahtunutta kehitystä erityisesti turvapaikanhakijoiden asemaa ja oikeuksia koskien. Suomeen tuli vuonna 2015 moninkertainen määrä turvapaikanhakijoita aiempiin vuosiin verrattuna. Seuraavina vuosina määrä palasi aiempien vuosien tasolle. Poikkeukselliseen tilanteeseen vastattiin kiristämällä lainsäädäntöä ja käytänteitä hallituksen turvapaikkapoliittisen ohjelman mukaisesti. Hallituksen tavoitteena oli muun muassa rajata turvapaikanhakijoiden vastaanoton aiheuttamia kustannuksia ja vähentää Suomen houkuttelevuutta turvapaikanhakijoita vastaanottavana maana.

Lainsäädäntömuutosten ja käytänteiden tiukentumisen seurauksena turvapaikanhakijoiden asema on vaikeutunut huomattavasti. Valitusaikoja turvapaikka-asioissa on lyhennetty, oikeutta käyttää oikeusavustajaa on rajattu, korkeimman hallinto-oikeuden valituslupaperusteita on tiukennettu ja oikeusavustajien palkkioperusteita on muutettu sekä oikeutta vastaanottopalveluihin on heikennetty. Vastaanottopalveluiden lakkaaminen kielteisen turvapaikkapäätöksen jälkeen on riittävien peruspalvelujen puuttuessa lisännyt turvapaikanhakijoiden riskiä joutua hyväksikäytön, jopa ihmiskaupan uhriksi.

Muutokset näyttävät kokonaisuudessaan johtaneen suhteettomiin seurauksiin yksilöiden kannalta. Suomeen on luotu kaksitasoinen järjestelmä, jossa oikeusturva turvapaikka-asioissa on heikompi kuin muilla elämänalueilla.

Tiukentunut turvapaikkapolitiikka ja siihen perustuva viranomaistoiminta näyttää johtaneen sekä yksilön että yhteiskunnan näkökulmasta vaikeasti perusteltaviin lopputuloksiin. Osa kielteisen päätöksen saaneista turvapaikanhakijoista on saanut työpaikan tai perustanut Suomessa perheen. Tästä huolimatta työlupapäätöstä tai perhesideasian tutkimista odottava henkilö on poistettu maasta. Väestön vanhentuessa Suomeen tarvitaan ulkomaista työvoimaa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että työvoimatarpeen ja henkilön jo palkanneen ja perehdyttäneen yrityksen näkökulmasta olisi kalliita palautuksia kannattavampaa, että työllistynyt henkilö voisi hakea ja odottaa työlupapäätöstä Suomessa. Myös jokaisen oikeutta perhe-elämään tulee kunnioittaa ja antaa mahdollisuus siihen, että perhesiteen vaikutus maassaoleskeluoikeuteen tutkitaan ennen maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoa.

Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutti ja yhdenvertaisuusvaltuutettu ovat tehneet pilottitutkimuksen kansainvälistä suojelua koskevista päätöksistä Maahanmuuttovirastossa 2015–2017. Tässä kertomuksessa esitellään tutkimuksen keskeiset havainnot ja johtopäätökset. Tutkimus osoittaa, että lain tulkinta on muuttunut. Huomattavasti harvempi turvapaikanhakija sai suojelua vuonna 2017 kuin 2015. Aineistosta asiaa selittävänä tekijänä nousee esiin, että entistä harvemman turvapaikanhakijan perusteita uskottiin jälkimmäisellä ajanjaksolla.

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

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

3.1. MUUTOKSET ULKOMAALAISTEN ASEMAAN HEIKENTÄNEET OIKEUSTURVAA

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

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

3.1.1. HAAVOITTUVASSA ASEMASSA OLEVIEN TURVAPAIKANHAKIJOIDEN TUNNISTAMINEN JA TUKI

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

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

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

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

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

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

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

Eräässä tapauksessa tukihenkilö oli yhteydessä yhdenvertaisuusvaltuutettuun valitusvaiheessa. Kielteisen päätöksen saaneella turvapaikanhakijalla oli todettu erittäin paha lukihäiriö, joka lausunnon mukaan vaikutti hänen kykyynsä asioida viranomaisten kanssa. Vakava lukihäiriö voidaan tilannekohtaisesti katsoa yhdenvertaisuuslain tarkoittamaksi vammaisuudeksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu antoi lausunnon Korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehdyn valituslupahakemuksen yhteydessä ja toi esiin, että vammaisena henkilönä hakija olisi ollut oikeutettu kohtuullisiin mukautuksiin. Valtuutettu katsoi, että asia olisi tullut palauttaa Maahanmuuttovirastoon uudelleen käsiteltäväksi ja hakijan toimintakyky olisi tullut huomioida esimerkiksi turvapaikkapuhuttelun järjestämisessä. Valtuutettu piti mahdollisena sitä, ettei hakijan erityistarpeita ollut tunnistettu turvapaikkaprosessin alkuvaiheessa, minkä vuoksi hänen suojeluntarvettaan ei ollut riittävän hyvin selvitetty. Korkein hallinto-oikeus ei kuitenkaan antanut asiassa valituslupaa.

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

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

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

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

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

Yksin tulleet alaikäiset turvapaikanhakijat saavat useimmiten suojelua tai oleskeluluvan yksilöllisestä inhimillisestä syystä, sillä alaikäisen palauttaminen kotimaahan vaatii erityistä huolellisuutta ja vastaanotto-olosuhteiden tarkkaa arviointia. Ensimmäinen oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä myönnetään yhdeksi vuodeksi. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tietoon on tullut tilanteita, joissa täytettyään 18 vuotta nuori ei ole saanut uusittua oleskelulupaansa. Alaikäisten kohdalla tukitoimet ja niiden jatkuvuus ovat erityisen tärkeitä. Yksin tulleeseen alaikäiseen turvapaikanhakijaan panostetaan, mutta kotoutumista haittaa pelko siitä, että täysi-ikäistymisestä seuraa kielteinen päätös jatkolupahakemukseen. YK:n lapsen oikeuksien sopimus velvoittaa ensisijaisesti huomioimaan lapsen edun. Lyhytaikaiset oleskeluluvat vaikeuttavat nuoren kotoutumista ja tekevät hänelle suunnattujen tuki- ja kotoutumistoimien jatkuvuuden mahdottomaksi. Lapsen edun mukaista ei ole tilanne, jossa lapsen tulevaisuus ja oleskelun jatkuvuus Suomessa on epävarma. Epävarmuuden sijaan turvapaikkapolitiikan ja lainsoveltamisen tavoite tulisi olla kestävien ratkaisujen löytäminen, oleskeluluvan saaneiden kotouttaminen ja ihmisten sitouttaminen suomalaiseen yhteiskuntaan.

3.1.2. PERHEENYHDISTÄMINEN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Yhdenvertaisuusvaltuutettu antoi hallinto-oikeudelle lausunnon tapauksessa, joka koski perheyhteyden tulkitsemista. Perheenisä oli saanut Suomesta pakolaisaseman. Perhe oli paennut kotimaastaan yhdessä, mutta perheenjäsenet olivat myöhemmin joutuneet eroon toisistaan, sillä pakomatka Eurooppaan olisi ollut puolisolle ja pienille lapsille liian riskialtis. Perheenyhdistämishakemus hylättiin, sillä kiinteän perhe-elämän katsottiin katkenneen pitkään jatkuneen pakolaisuuden aikana. Perheen kansalaisuusvaltio vaati perheenyhdistämistä hakeneita perheenjäseniä allekirjoittamaan anteeksipyynnön maastapoistumisen vuoksi ja edellytti perheenjäsenten passien uusimiseksi, että pakolaisaseman saanut isä palaisi maahan. Perheenjäsenet odottavat kolmannessa maassa passittomina pakolaisina perheenyhdistämisasiassa tehdyn valituksen käsittelyä. Valtuutetun näkemyksen mukaan päätöksessä ei ollut huomioitu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä vahvistamia periaatteita perhesiteen tulkinnasta.

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

3.1.3. OLESKELUN VIRALLISTAMINEN VARJOYHTEISKUNNAN VAIHTOEHTONA

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

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

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

heitä kunnan palveluiden piiriin. Jokaisella on oikeus perustuslain 19 §:n mukaiseen välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut 31.1.2017 suositukset laittomasti maassa oleskelevien kiireellisestä sosiaali- ja terveydenhuollosta. Ohjeesta huolimatta alueelliset käytännöt kunnissa vaihtelevat. Vailla oleskelulupaa oleskelevalle ei ole aina saatavilla kunnassa mitään palveluita. Joissakin toisissa kunnissa heidän on mahdollista esimerkiksi päästä hätämajoitukseen ja saada täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että kuntien erilaiset käytännöt ovat johtaneet yhdenvertaisuuden näkökulmasta ongelmalliseen tilanteeseen. Asiasta annettu ministeriön ohje ei ole ratkaissut ongelmaa, vaan jokainen kunta joutuu itse ratkaisemaan, mitä välttämätön toimeentulo ja huolenpito kunnalle tarkoittavat. Lainsäädännön ja ohjeistuksen puuttuessa tapauksessa usein yksittäinen sosiaalityöntekijä joutuu tekemään ratkaisun perustuslaillisen oikeuden sisällöstä. Vastuu on siten sälytetty valtakunnalliselta tasolta yksittäiseen harkintaan, mikä ei ole tarkoituksenmukaista eikä edistä yhdenvertaisuuden toteutumista.

Kela vastaa perustoimeentulotuen myöntämisestä. Turun hallinto-oikeus kumosi päätöksellään (17.10.2017, 17/0569/2) Kelan kielteisen toimeentulotukipäätöksen ja totesi, että myös laittomasti maassa oleskelevalla on oikeus vähintään välttämättömään osaan toimeentulotuesta. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulleiden tietojen mukaan perustoimeentulotuen saaminen Kelasta ei hallinto-oikeuden päätöksestä huolimatta kuitenkaan aina toteudu vailla oleskelulupaa oleskelevien kohdalla.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että perustuslain 19 §:ssä säädetystä välttämättömästä huolenpidosta ja toimeentulosta, johon kaikilla - myös ilman oleskelulupaa oleskelevilla henkilöillä - on oikeus, tulisi säätää lailla.

Suomessa oleskelee kasvava määrä henkilöitä, joita ei voida viranomaistoimin palauttaa. Heistä osa kokee eri syistä, etteivät he voi tai uskalla palata kotimaahansa, vaan palaamista parempi vaihtoehto on oleskella Suomessa ilman oleskelulupaa. Näillä henkilöillä on usein hyvin heikot mahdollisuudet laillistaa oleskeluaan. Ilmiöllä on monenlaisia haittoja, kuten hyväksikäytön uhriksi joutuminen, terveysriskit, rikollisuus ja epätoivoisuus. Ne kohdistuvat voimakkaasti niin ilman oleskelulupaa olevaan henkilöön kuin yhteiskuntaan laaja-alaisemmin.

Valtioneuvosto antoi vastaanottolain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 170/2014) yhteydessä lausuman, jonka mukaan se seuraa tarkasti esityksen vaikutuksia laittomasti maassa oleskelevien määrään ja ryhtyy tarvittaviin lainsäädännöllisiin ja muihin toimiin tilanteen korjaamiseksi, jos laittomasti maassa oleskelevien määrä esityksen toteutumisen myötä merkittävästi kasvaa. Maahanmuuttoviraston ohjeen (MIGDno-2016-819) mukaan Maahanmuuttovirasto seuraa vastaanottopalveluiden lakkaamisia ja niiden syitä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että vastaanottolain vaikutukset ilman oleskelulupaa oleskelevien henkilöiden määrän kasvuun tulisi selvittää sekä toteuttaa tarvittavat lainmuutokset sen turvaamiseksi, että vastaanottopalvelut eivät lakkaisi ennen kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneen hakijan maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoa.

Käytäntö on osoittanut, että osa vailla oleskelulupaa oleskelevista jää Suomeen heikkoonkin tilanteeseen. Tilanteeseen tulee siksi olla muitakin ratkaisuja kuin käännytyspäätöksen täytäntöönpano. Ei ole kenenkään etu, että työmarkkinoilla työskentelee ihmisiä luvatta tai ettei rikoksista uskalleta ilmoittaa. Suomessa työskentelevien, täällä vuosia asuneiden ja yhteiskuntaan integroituneiden henkilöiden oleskelun laillistaminen olisi yhteiskunnan näkökulmasta järkevämpi vaihtoehto kuin tilan antaminen varjoyhteiskunnan ja hyväksikäyttömahdollisuuksien kasvamiselle.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää huolestuttavana, että vailla oleskeluoikeutta oleskelevat eivät välttämättä uskalla hakea oleskelulupaa tai ilmoittaa heihin

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

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

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että vailla oleskelulupaa oleskeleville tulisi taata mahdollisuus asioida viranomaisen kanssa ilman pelkoa maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanosta asioinnin seurauksena.

Vuoden 2017 aikana maastapoistamisen täytäntöönpanoon kohdistui poikkeuksellisen suuri kiinnostus sekä kansalaisyhteiskunnan että tiedotusvälineiden taholta. Osa kansalaisista katsoo, että vaikeiden ja pitkäkestoisten konfliktien maihin, kuten Afganistaniin ja Irakiin, ei tulisi palauttaa tällä hetkellä ketään. UNHCR on arvostellut Suomea sisäisen paon liian laajasta soveltamisesta. Suomi toteuttaa palautuksia Kabuliin, jota Amnesty Internationalin arvion mukaan pidetään erittäin vaarallisena alueena. Myös joukko suomalaisia vaikuttajia on vaatinut lopettamaan palautukset Afganistaniin. Kiristyneen lainsäädännön ja Maahanmuuttoviraston tiukentuneen päätöskäytännön seurauksena palautukset näihin maihin ovat kuitenkin kasvaneet. Tämä puolestaan on lisännyt epäluuloa palautuksia toimeenpanevia viranomaisia kohtaan.

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

3.2. TUTKIMUS KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA KOSKEVISTA PÄÄTÖKSISTÄ MAAHANMUUTTOVIRASTOSSA 2015–2017

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

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

Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta ja Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutti päättivät toukokuussa 2017 toteuttaa yhteisen pilottitutkimuksen, jossa selvitettäisiin kansainvälistä suojelua koskevissa päätöksissä tapahtuneita muutoksia. Tutkimuksen taustalla olivat yhteiskunnallisessa keskustelussa esiintyneet eriävät näkemykset suojelun tasosta ja päätöskäytännöistä sekä kansalaisyhteiskunnan keskuudessa kasvanut huoli turvapaikanhakijoiden saamien päätösten oikeellisuudesta. Tutkimuksen lähtökohtana oli saada tutkittua tietoa asiasta, joka keskustelussa vaikutti pohjautuvan tiedon sijasta enimmäkseen mielipiteisiin.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviin kuuluu muun muassa laatia ja teettää selvityksiä, julkaista raportteja sekä tehdä aloitteita. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on laaja tiedonsaantioikeus, jonka perusteella valtuutetulla oli oikeus saada tutkimuksessa käytetty aineisto. Valtuutettu palkkasi määräaikaisesti tutkimushankkeeseen kaksi tutkijaa, joiden tehtävänä oli perehtyä tehtyihin päätöksiin ja koodata salassa pidettävät turvapaikkapäätökset tutkimuksessa käytettyyn numeraaliseen muotoon ja analysoida aineisto. Tutkimuksen ohjauksesta ja tutkimustulosten arvioinnista vastasivat Turun yliopisto ja Åbo Akademi.

Tutkimushankkeen toteutus alkoi elokuussa 2017. Koska hankkeen aikataulu oli kireä ja tutkimusaineiston saatavuuteen liittyi epävarmuustekijöitä, tutkimuksen kysymyksenasetteluun ja käytettävään aineistoon tehtiin useita rajauksia. Tarkasteltaviin päätöksiin valittiin vain ensimmäisen asteen päätökset, eikä oikeuslaitosten päätöksiä ole siten käyty läpi. Tutkimus onkin luonteeltaan pilottitutkimus. Tähän kertomukseen on nostettu tutkimuksen keskeiset havainnot ja johtopäätökset. Tarkemmat tulokset sekä esimerkiksi aineiston ja menetelmien yksityiskohtainen kuvaus löytyvät koko tutkimuksesta, joka on julkaistu erillisenä.

3.2.1 TUTKIMUKSEN TAVOITTEET

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää tilastollisin ja laadullisin menetelmin ulkomaalaislain soveltamista kansainvälisen suojelun osalta Maahanmuuttoviraston päätöksenteossa vuosina 2015 ja 2017. Tutkimuksessa pyrittiin erityisesti analysoimaan, onko ratkaisukäytännössä tapahtunut tilastollisesti merkittäviä muutoksia ajanjaksojen välillä sekä sitä, miten mahdolliset muutokset näkyvät konkreettisessa päätöksenteossa.

Tutkimuksessa selvitettiin, onko tapahtunut määrällisiä muutoksia liittyen muun muassa hakijaprofiileihin eri ajanjaksoina ja onko tapahtunut muutoksia ajanjaksojen välillä siinä, mihin perusteisiin hakija on vedonnut ja mitä hakijan kertomia seikkoja Maahanmuuttovirasto on pitänyt uskottavina. Lisäksi tarkasteltiin, miten edellä esitetyt seikat ovat vaikuttaneet päätöksen lopputulokseen.

Aineisto. Tutkimuksen aineistona oli 18–34-vuotiaita Irakin kansalaisia koskevat myönteiset ja kielteiset kansainvälisen suojelun päätökset kahdelta eri ajanjaksolta vuosina 2015 ja 2017. Aineistona oli yhteensä 243 päätöstä, joista 125 on tehty vuoden 2015 huhti-elokuussa (kokonaisaineisto kaikista päätöksistä) ja 118 vuoden 2017 kesä-elokuussa (satunnaisotos). Tutkimus kohdistettiin kyseisen ikäryhmän Irakin kansalaisiin, koska heidän osuutensa kansainvälistä suojelua hakevista oli tarkasteltavilla ajanjaksoilla selvästi suurin.

Selvitykseen valittu ensimmäinen ajanjakso vuodelta 2015 edustaa niin sanottua normaalitilannetta ennen kansainvälisen suojelun hakemus- ja päätösmäärien hetkellistä voimakasta kasvua ja ulkomaalaislakiin tehtyä muutosta humanitaarisen suojelun kategorian poistamisesta. Toinen ajanjakso vuodelta 2017 edustaa uutta, "kriisin" jälkeistä normalisoitunutta tilannetta.

Päätösten rakenne ja perusteleminen. Maahanmuuttoviraston kansainvälistä suojelua koskevaan päätökseen sisältyvät diaaritiedot, eli asiaa ja hakijaa koskevat perustiedot, hakijan asiaa koskeva viranomaisen päätös, hakijan ilmoittamien hakemusperusteiden kuvaus, hakijan mahdollisesti toimittamat lisäselvitykset ja päätöksen perustelut. Perusteluosio sisältää Maahanmuuttoviraston arvion hakemukseen sisältyvistä tosiseikoista sekä näiden tosiseikkojen oikeudellisen arvion. Päätökseen sisältyvät lisäksi muutoksenhakuohjeet, tiedoksianto sekä päätökseen sovelletut oikeusohjeet ja lähteet.

Maahanmuuttoviraston antamien kansainvälistä suojelua koskevien päätösten eri osioiden laajuudessa oli havaittavissa merkittäviä muutoksia vertailtavien ajanjaksojen välillä. Kokonaisuutena muutokset hakemusperusteiden ja tosiseikkojen kuvauksessa sekä oikeudellisen arvion laajuudessa vaikeuttivat selvästi kansainvälistä suojelua koskevien myönteisten ratkaisujen vertailua vuosien 2015 ja 2017 välillä. Vuoden 2017 osalta myönteisessä päätöksessä olevien tietojen suppeuden vuoksi oli vaikea päätellä, millaisen arvion perusteella suojelua oli myönnetty. Aineiston perusteella oli mahdollista vertailla lähinnä sitä, millaisen arvion pohjalta Maahanmuuttovirasto oli päätynyt kielteiseen ratkaisuun kansainvälistä suojelua koskevissa päätöksissään.

Kansainvälisen suojelun oikeudellinen tausta. Kansainvälisen oikeuden lähtökohtana on, että kukin valtio päättää siitä, kenet se päästää alueelleen. Toisaalta jokaisella vainon kohteeksi joutuneella on myös oikeus hakea kansainvälistä turvapaikkaa (esimerkiksi YK:n yleismaailmallinen ihmisoikeuksien julistus, artikla 14(1)). Oikeutta turvapaikkaan ei sen sijaan kansainvälisen oikeuden nojalla ole. Kansainvälinen oikeus kuitenkin sisältää niin sanotun palautuskiellon, jonka mukaan ketään ei saa lähettää sellaiselle alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi. Suomessa kansainvälinen suojelu perustuu kansainvälisiin instrumentteihin ja sopimuksiin sekä Euroopan unionin oikeuteen. Tästä ihmisoikeudesta on säädetty täsmällisemmin ulkomaalaislaissa, jonka 6 luvussa säädetään kansainvälisestä suojelusta.

Ulkomaalaiselle annetaan ulkomaalaislain 87 §:n perusteella turvapaikka, jos hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi alkuperän, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskuntaluokkaan kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta. Tämän lisäksi edellytetään, että henkilö oleskelee kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella, ja että hän on pelkonsa johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun. Jos henkilö ei täytä edellä mainittuja kriteerejä, hänelle voidaan myöntää oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella. Tällöin edellytetään, että on esitetty merkittäviä perusteita uskoa, että henkilö joutuisi kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa, ja että hän on kykenemätön tai haluton turvautumaan kyseisen maan suojeluun.

Kaikki henkilöt, joiden kohdalla vainon vaara on hyväksytty, eivät kuitenkaan saa suojelua. Turvapaikka tai toissijainen suojeluasema voidaan jättää myöntämättä esimerkiksi sen vuoksi, että henkilö voi turvautua niin sanottuun sisäiseen pakoon. Tällöin henkilö voi siirtyä kotimaansa toiseen osaan, jossa hänellä ei ole pelkoa joutua vainotuksi tai hän voi siellä saada suojelua. Sisäistä pakoa arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota esimerkiksi maan sekä turvapaikanhakijan henkilökohtaisiin olosuhteisiin.

3.2.2. TUTKIMUKSEN KESKEISET HAVAINNOT

Seuraavassa käydään läpi keskeisiä tutkimuskysymyksiä ja aineiston pohjalta löydettyjä havaintoja niistä. Tarkemmat taulukot sekä havainnot löytyvät tutkimuksesta.

Onko hakijaprofiileissa tapahtunut määrällisiä muutoksia vertailtavien ajanjaksojen välillä (esimerkiksi liittyen hakijan uskontoon, sukupuoleen tai perhesuhteisiin)?

Tutkimuksessa tarkasteltiin, onko hakijaprofiileissa eli henkilöiden taustatiedoissa tapahtunut muutoksia ajanjaksojen välillä. Hakijaprofiilien osalta tutkimuksessa ei havaittu tilastollisesti merkitseviä muutoksia mitä tulee sukupuoleen tai perherakenteeseen (puoliso ja alaikäiset lapset mukana hakemuksessa). Miesten ja naisten sekä perheellisten osuus pysyi samana eri tarkasteluajanjaksoilla. Uskonnolliseen taustaan liittyen havaittiin, että sunnien osuus hakijoista vähentyi ajanjaksojen välillä, kun taas shiiojen osuus kasvoi selkeästi. Uskonnon osalta havaintoja oli tietyissä ryhmissä niin vähän, että tilastollista merkitsevyyttä ei voitu esittää.

Yhtenä perusteena kielteisten päätösten määrän kasvuun on esitetty yksintulleiden nuorten miesten määrän kasvua. Aineisto ei tukenut edellä mainittua väitettä. Tutkimuksen ajanjaksoilla hakijoiden sukupuoli ja perherakenne eivät muuttuneet merkittävästi. Tutkimuksen aineistoon valitut hakijat edustivat tiettyä ikäryhmää ja kansalaisuutta, eli nämäkään tekijät eivät selitä tutkimuksen tuloksia.

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

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

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

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

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

KANSAINVÄLISEN SUOJELUN TASO TUTKIMUKSEN AINEISTOSSA ERI AJANJAKSOILLA, %

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

MÄÄRITELMÄDIREKTIIVI 4. ARTIKLA 4. KOHTA:
Se seikka, että hakija on jo joutunut vainotuksi tai kärsimään vakavaa haittaa tai että häntä on suoraan uhattu vainolla tai tällaisella haitalla, on vakava osoitus hakijan perustellusta pelosta joutua vainotuksi tai todellisesta vaarasta joutua kärsimään vakavaa haittaa, jollei ole perusteltua syytä olettaa, ettei tämä vaino tai vakava haitta tule toistumaan.

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

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

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

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

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

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

3.2.3. TUTKIMUKSEN JOHTOPÄÄTÖKSET

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

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

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

Yksilön näkökulmasta tulkintalinjan muutos näkyi konkreettisimmillaan tavassa, jolla Maahanmuuttovirasto arvioi hakijan ilmoittamaa fyysisen tai henkisen väkivallan pelkoa ja piti sitä perusteltuna. Vuonna 2015 kolmessa päätöksessä neljästä Maahanmuuttovirasto piti hakijan pelkoa objektiivisesti katsoen perusteltuna, kun taas vuonna 2017 vain joka viidennessä. Muutos näkyi myös Maahanmuuttoviraston arvioissa siitä, tuleeko turvapaikanhakijan kokemia aiempia oikeudenloukkauksia pitää osoituksena siitä, että hän on vaarassa joutua niiden kohteeksi myös tulevaisuudessa. Vuonna 2017 aiemmat oikeudenloukkaukset arvioitiin vuotta 2015 useammin yksittäisiksi tapahtumiksi, joilla ei ole liittymäkohtaa tulevaisuuden uhkaan. Raportissa tarkasteltiin useita muuttujia ja niiden kohdalla havaittiin toistuvasti samansuuntainen ilmiö. Hakijoiden ilmoittamat seikat eivät olleet muuttuneet ajanjaksojen välillä, mutta Maahanmuuttoviraston ratkaisukäytäntö oli muuttunut ratkaisevasti ollen huomattavasti tiukempi ajanjaksolla 2017 kuin ajanjaksolla ennen turvapaikanhakijamäärien nousua.

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

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

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

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

3.3. MAASTAPOISTAMISEN TÄYTÄNTÖÖNPANON VALVONTA TURVAA PALAUTETTAVIEN KOHTELUA JA OIKEUKSIA

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on ulkomaalaislain mukaan valvoa ulkopuolisena ja riippumattomana viranomaisena maastapoistamisten täytäntöönpanoa. Tässä kertomuksessa esitellään valvonnassa syntyneitä havaintoja ja kokemuksia vuodesta 2014 lähtien. Yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoo vain pientä osaa palautuksia. Havaintojen pohjalta on kuitenkin löydettävissä kehitystarpeita sekä valvonnalle että maastapoistamisen täytäntöönpanolle.

Poliisin tehtävänä on poistaa maasta ne ulkomaalaiset, jotka eivät täytä maassa oleskelun edellytyksiä. Joskus palautukset pannaan toimeen pakkokeinoin. Ulkopuolisen, riippumattoman valvonnan tarve on lähtenyt käytännössä ilmenneistä ihmisoikeusloukkauksista.

Vuosien 1991–2017 aikana Euroopassa raportoitiin 18 maastapoistamisen yhteydessä tapahtunutta kuolemantapausta, muun muassa Iso-Britanniassa, Saksassa, Ranskassa, Ruotsissa ja viimeksi syksyllä 2017 Tanskassa. Valtaosa kuolemantapauksista johtui virheellisestä voimakeinojen käytöstä. Suomessa ei ole tähän mennessä raportoitu palautuksissa tapahtuneen kuolemantapauksia eikä vakavia vammautumisia.

EU:n palauttamisdirektiivin (2008/115/EY) kansallinen täytäntöönpano aloitettiin ulkomaalaislain muutoksilla vuonna 2011 nostamalla vapaaehtoinen palaaminen ensisijaiseksi paluun muodoksi. Kansalliseen lainsäädäntöön ei vielä tuossa vaiheessa kirjattu direktiivin 8.6. artiklan vaatimusta maastapoistamisen tehokkaasta valvonnasta. Maastapoistamisen täytäntöönpanon valvonta osoitettiin silloisen vähemmistövaltuutetun tehtäväksi 1.1.2014 lähtien (1214/2013). Hallituksen esityksessä (HE 134/2013) valvonnan katsottiin vahvistavan niin palautettavien kuin saattajien oikeusturvaa ja ehkäisevän liiallista voimankäyttöä ja kiellettyä kohtelua.

3.3.1. VIRKATEHTÄVIÄ PROJEKTIRAHALLA

Kun valvontatehtävä vuoden 2014 alussa annettiin vähemmistövaltuutetulle, siihen ei myönnetty erillistä resurssia. Valtuutettua ohjeistettiin hakemaan projektirahoitusta valvontatehtävän hoitamista varten. Valvonta aloitettiin Euroopan unionin Solid-paluurahaston hanketuella. Vuodesta 2015 lähtien yhdenvertaisuusvaltuutettu on kehittänyt valvontaa Euroopan unionin sisäasioiden rahastojen Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) -hankkeella.

Valvontatyön alkaessa ja vielä AMIF-hanketta suunniteltaessa näköpiirissä ei ollut, että maastapoistamisten määrä olisi kasvamassa merkittävästi. Toisin kuitenkin kävi. Vuonna 2015 saapuneiden ja sittemmin kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden poikkeuksellisen suuri määrä on lisännyt palautuksia, ja ne jatkuvat vielä lähivuosina. Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemys siitä, ettei lakisääteistä tehtävää tule hoitaa projektirahoituksella, on saanut eduskunnan tuen.

3.3.2. VALVONTA KEHITTYY EUROOPPALAISESSA YHTEISTYÖSSÄ

Euroopan unionin tasolla palautusten täytäntöönpanon valvontaa tehostettiin vuonna 2016 Euroopan raja- ja merivartiovirasto Frontexia koskevalla asetuksella (EU 2016/1624). Asetuksen mukaan jokaisessa Frontex-yhteistyössä toteutettavassa palautusoperaatiossa on oltava mukana valvoja. Osallistuvien jäsenvaltioiden ja Frontexin tulee palautusoperaatioita toimeenpannessaan varmistaa, että perusoikeuksien kunnioittaminen, palautuskiellon periaate ja pakkotoimien oikeasuhteinen käyttö taataan koko palautusoperaation ajan. Frontexin yhteyteen perustettiin jäsenvaltioiden yhteinen valvojapooli. Lisäksi järjestettiin palauttamisoperaatioissa toimivien valvojien koulutus.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on mukana 15 jäsenvaltion Forced Return Monitoring II -hankkeessa, jossa kehitetään Frontexin valvojapoolin toimintaa, valvojien ammattitaitoa ja Frontexille raportointia.

Hankkeen koulutuksissa keskitytään vahvistamaan perus- ja ihmisoikeusosaamista ja tunnistamaan mahdolliset oikeudenloukkausriskit palautuksen eri vaiheissa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontatyötä tekevät henkilöt ovat suorittaneet asetuksen edellyttämän koulutuksen ja osa heistä on nimetty valvojapooliin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on toiminut toistaiseksi kaksi kertaa niin sanottuna poolivalvojana Ruotsin ja Saksan organisoimilla yhteispalautuslennoilla. Operaatioihin osallistuminen on edistänyt kansallisen valvonnan kehittämistyötä.

Palautusten toimeenpanoa koskevia suosituksia ovat antaneet esimerkiksi Kidutuksen vastainen komitea ja Euroopan neuvosto. Lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimus, EU-perusoikeuskirja ja YK:n vuoden 1951 pakolaissopimus sisältävät säädöksiä palautustoiminnasta. Myös Frontexilla on ohjeensa palautustoimintaan. Suosituksissa toistuvia teemoja ovat maastapoistettavan henkilön mahdollisuus valmistautua riittävän ajoissa lähtöön, terveydentilan huomioiminen, voimankäytön viimesijaisuus ja suhteellisuus, maastapoistamisen dokumentointi ja saattajien erityiskoulutus saattotehtäviin.

3.3.3. POLIISI PANEE TOIMEEN MAASTAPOISTAMISEN

Henkilön, jolla ei ole Suomessa oleskeluoikeutta, tulee ensisijaisesti poistua Suomesta vapaaehtoisesti. Käännyttämis- tai karkottamispäätöksen tekee Maahanmuuttovirasto. Siihen voi hakea muutosta hallinto-oikeudesta. Kielteisen lainvoimaisen päätöksen saaneista turvapaikanhakijoista suuri osa palaa vapaaehtoisesti kotimaahansa Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (International Organization for Migration, IOM) tukemina.

Pakkotoimin tapahtuvassa maastapoistamisessa poliisi hoitaa matkajärjestelyt, asettaa saattajat matkalle ja toteuttaa varsinaisen maastapoistamisen. Poliisin tulee varmistaa myös, että palautettava henkilö on terveydentilaltaan matkustuskykyinen ja häntä koskevaan käännytyspäätökseen ei ole määrätty täytäntöönpanokieltoa. Täytäntöönpanokiellon voi määrätä hallinto-oikeus, korkein hallinto-oikeus tai ylikansallinen muutoksenhakuelin.

EHDOTTOMAT PALAUTUSKIELLOT

Suomen viranomaisten on noudatettava kansainvälisiin sopimuksiin nojaavia ehdottomia palautuskieltosäännöksiä. Palautuskielto on sisällytetty Geneven pakolaissopimukseen, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen, Euroopan ihmisoikeussopimukseen, Suomen perustuslakiin ja ulkomaalaislakiin. Palautuskielto tarkoittaa, ettei ketään ei saa käännyttää tai karkottaa alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi. Ketään ei saa palauttaa myöskään alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle, jolla hän joutuisi edellä mainitun kohtelun kohteeksi. Palautuskieltosäännös huomioidaan käännyttämispäätöksessä.

Maastapoistaminen pakkotoimin on viimeinen keino. Poliisilla on silloin lainmukainen oikeus käyttää tarvittaessa voimakeinoja, mikä tarkoittaa voimankäyttövälineen tai fyysisen voiman käyttämistä kohdehenkilöön. Voimakeinojen käyttöä rajaa muun muassa suhteellisuusperiaate, joka edellyttää, että poliisi mitoittaa toimintansa alimmalle sellaiselle tasolle, jolla saadaan aikaan riittävä tavoiteltu vaikutus.

Saattopoliisit koulutetaan erikseen voimankäyttötekniikoista. Poliisille sallittuja voimakeinoja ovat esimerkiksi palautettavan käsiraudoittaminen, bodycuffin eli käsirautavyön pukeminen tai sitominen apuvälineiden, kuten muovisten siteiden, avulla. Tarvittaessa poliisi voi käyttää myös erityisiä sylkemisen estämiseen tarkoitettuja välineitä. Perusteltavissa olevista voimankäytön vaihtoehdoista on valittava se, joka vähiten rajoittaa maastapoistettavan henkilön oikeuksia.

Poliisin on kunnioitettava palautettavan henkilön perus- ja ihmisoikeuksia sekä noudatettava omia toimivaltuuksiaan. Poliisin toimintaa maastapoistamisen täytäntöönpanossa säätelevät eurooppalaiset ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset sekä kansallisesti lait ja sitä alemman tasoinen sääntely.

Viime vuosina poliisi on palauttanut ihmisiä Suomesta noin sataan eri maahan. Iso osa palautuksista toteutetaan reittilennoilla. Tilauslentoja voidaan tehdä, jos palautetaan useita henkilöitä samaan tai kahteen toisiaan lähellä olevaan maahan tai jos palauttamisen

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

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

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

3.3.4. VALVOJAT KÄYTÄNNÖN TYÖSSÄ

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

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

VALVOTUT MAASTAPOISTAMISET 1.1.2014–20.12.2017

Valvotut lennot /lähtövaiheet	2014	2015	2016	2017	yht.
Kansallinen tilauslento	-	7	6	6	**19**
Frontex yhteispalautuslento *(kansallinen valvonta)*	1	1	3	4	**9**
Frontex poolivalvonta	-	-	-	2	**2**
Maastalähtövaiheen valvonta	5	7	10	16	**38**
Yhteensä	7	20	22	36	**85**

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

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

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

avustajien ja läheisten yhteydenottojen kautta. Maastapoistettavilla henkilöillä itsellään on vain harvoissa tapauksissa osaamista tai mahdollisuutta ottaa yhteyttä valtuutetun toimistoon.

Valvonnan laajuus vaihtelee. Se voi kattaa kaikki palauttamisen vaiheet tai kohdistua vain johonkin vaiheeseen, kuten esimerkiksi matkaan säilöönottoyksiköstä lentokoneeseen saakka. Valvoja seuraa, havainnoi ja kirjaa palautettavan henkilön ja poliisin toimintaa koko täytäntöönpanon ajan. Se edellyttää esteetöntä pääsyä tilanteisiin ja valvonnan kannalta olennaisiin tietoihin. Valvoja tekee muistiinpanoja erityisesti huolenaiheista ja puutteista palautettavan henkilön oikeuksien toteutumisessa. Myös hyviä käytäntöjä kirjataan niiden vahvistamiseksi ja levittämiseksi.

Valvoja kiinnittää huomiota muun muassa siihen, onko palautettava henkilö ollut tietoinen lähtöajasta ja onko hänellä ollut valmistautua lähtöön, miten haavoittuvuuteen liittyvät seikat on huomioitu, miten saattajat kohtelevat maastapoistettavaa henkilöä ja miten saattopartion johtajana toimiva poliisi toteuttaa operaatiokokonaisuuden. Muita tarkkailtavia seikkoja ovat palautettavan yhteydenpidon toteutuminen avustajaan ja läheisiin, tulkkauksen järjestäminen ja saattajien kommunikointi palautettavan henkilön kanssa, matkatavaroiden mukaan saaminen, terveydentilan ja ravitsemuksen huomioon ottaminen, voimankäytön viimesijaisuus ja suhde vastustamiseen sekä voimankäyttövälineiden hallinta. Matkan aikana valvoja voi tilanteen mukaan keskustella myös palautettavan kanssa.

Maastapoistamisen täytäntöönpanoa seuratessaan valvoja asettuu lähelle poliisia ja palautettavaa henkilöä, puuttumatta kuitenkaan poliisin työhön. Voimankäyttötilanteessa valvojat arvioivat, onko voimankäyttöön turvauduttu viimesijaisena keinona ja onko se ollut oikeassa suhteessa vastustukseen. Lisäksi arvioidaan, onko voimankäytöstä varoitettu ja onko maastapoistettavalle siten annettu tilaisuus toimia toisin ja näin välttää voimatoimien kohteeksi joutuminen.

Valvontamatkalla ollessaan valvoja voi esittää saattopartion johtajalle kysymyksiä ja tuoda esille havaintojaan. Valvojalla ei ole toimivaltaa puuttua yksittäisten maastapoistamisten toimeenpanotapaan, ajankohtaan tai voimakeinojen käyttöön. Valvoja ei voi myöskään estää tai keskeyttää palautusta.

Frontex-palautusten, kansallisten charterlentojen ja reittilennoilla tapahtuneiden yksittäisten palautusten päätyttyä valvoja antaa saattajille suullista palautetta. Lisäksi valvoja toimittaa poliisille ja poliisihallitukselle kirjallisen palautteen. Tehtävän vaikuttamiskeinot ovat siten pääosin jälkikäteisiä.

VALVONNAN VAIKUTTAMISKEINOT:

- Suullinen palaute poliisipartiolle saattotehtävän päätyttyä
- Kirjallinen palaute poliisilaitoksille ja Poliisihallitukselle
- Raportointi Frontexille
- Neuvottelut poliisilaitosten johdon ja Poliisihallituksen kanssa
- Saattotehtävissä toimivien kouluttaminen
- Tiedottaminen, viestintä
- Yhdenvertaisuuslain mukainen keinovalikoima:
    - Suositusten, ohjeiden ja neuvojen antaminen
    - Selvityspyynnön tekeminen
    - Kantelun tekeminen esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehelle
    - Valtuutetun kertomukset eduskunnalle ja valtioneuvostolle

Valvontatehtävä päättyy, kun kohdemaan viranomaiset vastaanottavat palautettavan henkilön ja hyväksyvät hänen maahan saapumisensa. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei ole toimivaltaa valvoa toisen valtion viranomaistoimintaa. Valtuutettu tai muut suomalaiset viranomaiset saavat vain poikkeuksellisesti tietoa siitä, mitä palautetulle henkilölle tapahtuu luovutuksen jälkeen. Palauttamisen jälkeisen seurannan tarpeellisuudesta on keskusteltu niin kansallisella kuin EU-tasollakin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä vaihtoehtojen selvittämistä palautuksen jälkeisen seurannan mahdollistamiseksi.

Yksittäisten palautettavien henkilöiden osalta yhdenvertaisuusvaltuutetun on otettava huomioon yksityisyyden suoja ja salassapitovelvoitteet. Myös poliisitoiminnan näkökulmasta palautuksiin liittyy salassa pidettäviä seikkoja. Näistä syistä valvontatyön painopiste ei ole julkisuudessa eikä tiedon laajassa levittämisessä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei anna tietoja suunnitteilla olevista palautuksista eikä yleensä

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

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

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

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

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

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

3.3.5. VALVONNAN TAVOITTEENA INHIMILLISEMPI MAASTAPOISTAMINEN

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

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

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

kiellon valvojana sekä ulkomaalaisen aseman ja oikeuksien puolustajana saattoi herättää epäilyjä objektiivisuudesta. Vaikka valvontaan ja yhteistyöhön valtuutetun kanssa suhtauduttiin rakentavasti, oli valtuutetulla aluksi vaikeuksia saada tietoja esimerkiksi konkreettisista matkasuunnitelmista.

Valtuutetun tiedonsaantioikeus vahvistettiin Poliisihallituksen määräyksellä (POL-2017-5403), joka tuli voimaan 1.10.2017. Määräyksen mukaan poliisilaitosten tulee ilmoittaa maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanon suunnittelusta ja täytäntöönpanoista Helsingin poliisilaitokselle, joka vastaa keskitetysti näiden tietojen ilmoittamisesta yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Ilmoitukseen tulee kirjata muun muassa palautettavan henkilötiedot sekä lähtöajankohta, lennot ja saaton syy. Määräyksessä todetaan, että mikäli on ennakoitavissa, että palautuksesta tulee poikkeuksellisen haastava, asiasta tulee olla yhteydessä suoraan yhdenvertaisuusvaltuutettuun. Valtuutetun valvonta haastavissa palautuksissa tuo tilanteeseen puolueettoman näkemyksen eri osapuolten toiminnasta ja parantaa siten sekä palautettavien henkilöiden että palautustoimintaan osallistuvien poliisien oikeusturvaa. Poliisihallituksen määräystä ei ole kuitenkaan tähän mennessä täysimääräisesti toteutettu muun muassa resurssisyihin vedoten. Yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontatoiminnan kannalta on välttämätöntä, että määräystä noudatetaan myös käytännössä.

Poliisityön kehittäminen. Ulkomaalaislaissa yhdenvertaisuusvaltuutetulle ei annettu erillistä raportointivelvoitetta valvontatehtävästä. Kyseisessä hallituksen esityksessä todetaan ainoastaan, että valtuutettu raportoi valvonnan tuloksista vuosittain antamassaan toimintakertomuksessa. Valtuutettu on kuitenkin arvioinut, että valvonnan tuloksellisuuden ja tavoitteellisuuden kannalta on tärkeää antaa palautetta valvojan havainnoista kunkin valvontaoperaation jälkeen. Palaute annetaan osallistuneille poliisilaitoksille, poliisihallitukselle sekä palautuksia koordinoivalle Helsingin poliisilaitokselle. Poliisi on kertonut käsittelevänsä valtuutetun palautetta ja siinä esitettyjä suosituksia sisäisissä palavereissaan sekä huomioivansa ne koulutuksissaan.

Tulkkaus. Poliisille antamissaan suosituksissa yhdenvertaisuusvaltuutettu on kiinnittänyt huomiota muun muassa tulkkauksen tarpeellisuuteen ja huomauttanut, että tulkin käyttö palautuksissa on olennainen osa palautettavan ihmisarvoista kohtelua. Toimiva kommunikaatio sujuvoittaa palautusoperaatiota, mahdollistaa haavoittuvassa asemassa olevien erityistarpeiden huomioon ottamisen ja vähentää osaltaan tarvetta voimankäyttöön. Poliisi onkin lisännyt tulkkauksen käyttöä ja todennut, että kaikilla charter-palautuksilla pyritään järjestämään ainakin puhelintulkkaus. Tulkkauksessa on kuitenkin edelleen puutteita.

Kansainvälisten suositusten ja yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan tulkin tulee olla mukana koko lennon ajan, jos yhteistä kieltä ei ole.

Tieto matka-ajankohdasta. Valtuutettu on koulutuksissaan ja palautteessaan korostanut matkaan valmistautumisen merkitystä palautustoimintaa koskevien kansainvälisten suositusten mukaisesti. Niissä toistuva keskeinen teema on maastapoistettavan henkilön mahdollisuus valmistautua matkaan, hyvästellä ystävät ja perheenjäsenet sekä hoitaa asiansa muutenkin kuntoon. Suomesta palautetaan henkilöitä, jotka ovat eläneet Suomessa yhteiskuntaan integroituneena esimerkiksi aiemmin myönnetyllä määräaikaisella oleskeluluvalla useita vuosia, ja toisaalta henkilöitä, jotka ovat olleet verrattain lyhyen ajan vastaanottokeskuksessa. Lähtöä edeltävät olosuhteet vaihtelevat myös siltä osin, että osa palautettavista henkilöistä on otettu säilöön palauttamisen varmistamiseksi, ja jotkut voidaan noutaa suoraan kotoa. Joissakin tapauksissa lähtö on ollut niin yllätyksellinen, että palautettava henkilö ei ole ehtinyt pakkaamaan tavaroita mukaansa. Myös ihmiskaupan uhrien maastapoistamiset ovat toisinaan tapahtuneet ennalta ilmoittamatta, jolloin uhrien auttamisjärjestelmällä ei ole ollut mahdollisuutta sopia vastaanotosta kohdemaassa uhreja auttavien toimijoiden kanssa.

Oikea-aikaisella tiedottamisella on suuri merkitys myös palautettavan psyykkiseen valmistautumiseen. Sopeutuminen paluuajatukseen vaatii aikaa. Eri toimijoiden yhteydenpito ja tietojenvaihto tukevat palautettavan valmistelua ja valmistautumista matkaan ja edesauttavat inhimillisempää,

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

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

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

Viranomaisyhteistyö. Toimiva viranomaisyhteistyö edistää inhimillistä palautusta silloin, kun palautettava henkilö on esimerkiksi otettu säilöön tai asuu vastaanottokeskuksessa. Joissakin palautteissaan valtuutettu on suositellut poliisia kehittämään yhteistyötä vastaanottokeskusten kanssa. Osana palautukseen valmistautumista kuuluu myös palautettavan terveydentilan huomioiminen ja lääkehoidon jatkuvuuden turvaaminen. Kiireellisissä ja yllätyksellisissä lähdöissä edes vastaanottokeskuksen henkilökunta ei ole aina tiennyt lähtöaikaa. Yksikön työntekijät ovat kuitenkin usein työskennelleet palautettavien kanssa pitkiäkin aikoja. Osapuolten välille on syntynyt molemminpuolinen luottamus, jolloin työntekijät olisivat paras taho tukemaan palautettavan orientoitumista lähtöön. Yhdenvertaisuusvaltuutetun havaintojen mukaan yllätystilanteissa ei ole aina ehditty huolehtia edes matkan aikana tarvittavista lääkkeistä.

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

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

Lain perusteella palautettavan henkilön yhteydenpitomahdollisuus avustajaan on aina sallittava.

Poliisin saattoraportti. Poliisi laatii jokaisesta maastapoistamisesta saattoraportin. Saattoraporttien perusteella voidaan arvioida myös niitä palautuksia, joihin valvoja ei ole osallistunut. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on antanut palautetta saattoraporttien puutteellisesta sisällöstä. Valtuutetun palautteeseen on vastattu Poliisihallituksen tuoreessa vastuunjakomääräyksessä, jossa on kiinnitetty huomiota myös saattoraportin laatuun ja sisältöön. Raportista on käytävä ilmi saaton eri vaiheet, jotta saaton kulusta voidaan muodostaa kokonaiskuva. Helsingin poliisilaitos valvoo raporttien laatua. Saattoraportit tulee määräyksen mukaan toimittaa yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Näin valvontatehtävän kannalta hyödyllinen tieto lisääntyy koko ajan.

Oikeus kannella. Palautetulla on mahdollisuus tehdä kantelu kohtelustaan palautuksen aikana. Myös valtuutettu voi tarvittaessa tehdä kantelun tai saattaa poliisitoiminnan tutkittavaksi. Toistaiseksi valtuutettu on kannellut yhdestä palautuksesta eduskunnan oikeusasiamiehelle ja pyytänyt arvioimaan, oliko palautuksen aikana käytetty voimankäyttö asianmukaista. Oikeusasiamies siirsi kantelun Valtakunnansyyttäjänvirastoon esitutkinnan toimittamisen tarpeen arvioimiseksi. Syyttäjä teki 21.12.2017 päätöksen, että asiassa ei toimiteta esitutkintaa. Asian käsittely jatkuu oikeusasiamiehen toimistossa.

Myös Frontexilla on oma kantelumekanismi koordinoimillaan lennoilla. Saattopartionjohtajan tulee kertoa kantelumahdollisuudesta ja antaa palautettavalle kantelulomake, joka toimitetaan täytettynä edelleen Frontexin ihmisoikeusyksikön tutkittavaksi.

3.4. JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

Lähi-idässä pitkään jatkuneet konfliktit koskettivat monien suomalaisten arkea uudella tavalla, kun vuonna 2015 sadattuhannet irakilaiset, syyrialaiset ja afganistanilaiset pakenivat alueen sekasortoa Eurooppaan ja myös Suomeen. Avun ja turvan antamista pidettiin tärkeänä, toisaalta pohdittiin, mitkä ovat pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden hädänalaisille tarjoaman avun ja suojelun rajat. Jyrkimmissä puheenvuoroissa vaadittiin rajojen sulkemista. Yksi yhteiskunnallisen väittelyn kysymys on ollut, tarjoaako Suomi liian vähän vai liikaa kansainvälistä suojelua turvapaikkaa Suomesta hakeneille. Kasvanutta turvapaikanhakijoiden määrää seurasi lainsäädännön ja lain soveltamiskäytännön muutoksia, joita tässä luvussa on käyty läpi.

Perus- ja ihmisoikeusnäkökulman tulisi olla keskiössä tehtäessä päätöksiä haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten turvapaikanhakijoiden, asemasta. Turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikassa tulisi pyrkiä kestäviin ratkaisuihin niin yksilön kuin yhteiskunnan näkökulmasta.

Muutokset näyttävät kokonaisuudessaan johtaneen merkittäviin seurauksiin yksilöiden kannalta. Suomeen on luotu oikeusjärjestelmällemme vierasta kaksitasoista järjestelmää, jossa oikeusturvan tasoon vaikuttaa henkilön asema Suomessa. Oikeusturvan heikennykset ovat osaltaan vaikeuttaneet haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tunnistamista ja heille kuuluvan asianmukaisen tuen ja palveluiden saamista. Turvapaikanhakijan haavoittuvuutta ei ole aina tunnistettu ennen kuin vasta prosessin jälkeen tai hyvin myöhäisessä vaiheessa. Oikeusapuun tehdyillä muutoksilla on vaikutuksia siihen, millä tiedoin päätöksentekijä tekee ratkaisun kansainvälisen suojelun saamisesta.

Turvapaikanhakijalasten oikeutta lastensuojelulain mukaisiin tukitoimiin ei aina kunnioiteta. Lapsen edun tulee olla ensisijainen arviointiperuste, kun tehdään lasta koskevia päätöksiä, kuten oleskelulupapäätöksiä. Ilman huoltajaa maahan tulleet lapset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa. Turvapaikkaprosessin vaativuuden vuoksi edustajien toimintaa tulisi valvoa.

Turvapaikanhakijoiden oikeusavusta suunnitellaan selvitystä. Turvapaikanhakijoiden asemaan vaikuttavien lainsäädäntömuutosten ja tiukennettujen käytänteiden vaikutukset tulisi arvioida kokonaisuudessaan. Muutoksilla on ollut merkittäviä turvapaikanhakijan oikeusturvaa heikentäviä yhteisvaikutuksia, joita tulisi arvioida sekä oikeusturvan puutteet korjata.

Toimeentuloedellytyksen ja hakemusmaksujen korotuksen seurauksena perheenyhdistäminen ja oikeus nauttia kaikille yhtäläisesti kuuluvasta oikeudesta perhe-elämään on tehty monille kansainvälistä suojelua, etenkin toissijaista suojelua, saaneille käytännössä mahdottomaksi. Alaikäisellä perheenkokoajalla on tosiasiallisesti olematon mahdollisuus täyttää toimeentuloedellytys ja kynnys poiketa toimeentuloedellytyksestä on säädetty hyvin korkeaksi. Nopea perheenyhdistäminen tukee menestyksekästä kotoutumista ja perheenyhdistämisen tulee olla tosiasiallisesti kansainvälistä suojelua saaneille mahdollista.

Ilman oleskelulupaa Suomessa oleskelevien henkilöiden määrä on kasvanut viimeisten kahden vuoden aikana. Kaikkia heitä ei voida viranomaistoimin palauttaa. Kunta on vastuussa henkilön perustuslain 19 §:ssä mainitusta välttämättömästä toimeentulosta ja huolenpidosta, mutta kunnissa on eri tulkintoja siitä, mitä tämä käytännössä tarkoittaa. Kuntien erilaiset käytännöt ovat johtaneet yhdenvertaisuuden näkökulmasta ongelmalliseen tilanteeseen. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta on myös ongelmallista, että vailla oleskelulupaa oleskelevat henkilöt eivät uskalla hakea oleskelulupaa tai ilmoittaa heihin kohdistuneista rikoksista maastapoistamisen täytäntöönpanon pelossa.

Maahanmuuttoviraston kansainvälistä suojelua koskevia päätöksiä tarkastelleen tutkimuksen mukaan päätöskäytäntö on muuttunut olennaisesti vuosien 2015 ja 2017 välillä. Tuloksia ei voi selittää julkisuudessa esitetyillä seikoilla, joita ovat olleet hakijaprofiilin muutos ja hakijoiden painottuminen nuoriin, yksintulleisiin miehiin, humanitaarisen suojelun poiston aiheuttama välillinen vaikutus esimerkiksi sisäisen paon arviointiin, toissijaisen suojelun soveltamisen kiristyminen tai tilanteen muutokset hakijoiden lähtömaissa.

Tutkimuksen valossa edellä mainitut seikat eivät ole keskeisiä kielteisen päätösmäärän kasvua selittäviä tekijöitä, vaan kyse vaikuttaa olevan näyttökynnyksen kiristymisestä. Kiristyneen käytännön mukaan esimerkiksi turvapaikanhakijaan kohdistuneet aiemmat oikeudenloukkaukset nähtiin satunnaisina ja irrallisina tapahtumina, tai hakijalta edellytettiin paljon tietoa häntä uhkaavasta tahosta ja syystä uhkaan, sekä häneen kohdistuneen oikeudenloukkauksen yhdistämistä uhkaavaan tahoon. Nämä tulkintalinjat vaikuttavat tutkimuksen mukaan muuttuneen merkittävästi vuodesta 2015. Vaikuttaa, että Maahanmuuttovirasto on nostanut hakijalle osoitetun näyttötaakan niin korkeaksi, että vain hyvin harva turvapaikanhakija pystyy ylittämään sen saatavissa olevalla todistusaineistolla.

Voidaankin perustellusti kysyä, onko muuttunut soveltamiskäytäntö linjassa kansainvälisten normien kanssa. Näyttökynnystä arvioitaessa on huomioitava esimerkiksi määritelmädirektiivi sekä olennaiset Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ja EU-tuomioistuimen ratkaisut koskien näyttökynnystä sekä näyttötaakan jakautumista. EIT ja EU-tuomioistuin viittaavat ratkaisukäytännössään UNHCR:n linjauksiin. Nämä kaikki muodostavat Suomea sitovaa oikeuskäytäntöä. Ulkomaalaislakia ei voi soveltaa vapaana juuristaan, vaan esimerkiksi määritelmädirektiiviä koskevan eurooppalaisen oikeuskäytännön tulee vaikuttaa myös Suomen päätöskäytäntöön – ei vain lopputuloksen osalta vaan myös näytön arvioinnin osalta.

Turvapaikanhakijan oikeuksia koskevassa päätöksenteossa on kysymys yksilön kannalta erityisen merkittävistä perus- ja ihmisoikeuksista, viimekädessä oikeudesta elämään ja ihmisarvoiseen kohteluun. Soveltamiskäytännön muuttuessa näin merkittävästi ilman lainmuutosta, herättää se kysymyksen oikeusvaltioperiaatteiden toteutumisesta etenkin huomioiden, että kyse on ollut haavoittuvasta ihmisryhmästä. Oikeusvaltiossa selvänä lähtökohtana kuitenkin tulisi olla, että yksilön oikeusasemaa koskevat muutokset toteutetaan aina lainsäädäntöteitse. Perus- ja ihmisoikeuksia rajoitettaessa tämä on ehdoton vähimmäisvaatimus. Olisikin syytä keskustella viranomaisen harkintavallan laajuudesta etenkin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden osalta sekä perus- ja ihmisoikeuksien rajoituksen osalta.

Soveltamiskäytännön muuttuessa näin merkittävästi ilman lainmuutosta herättää se kysymyksen oikeusvaltioperiaatteiden toteutumisesta, etenkin huomioiden, että kyse on ollut haavoittuvasta ihmisryhmästä. Olisikin syytä keskustella viranomaisen harkintavallan laajuudesta etenkin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden osalta sekä perus- ja ihmisoikeuksien rajoituksen osalta.

Tutkimus koski vain 18–34 -vuotiaille irakilaisille tehtyjä päätöksiä. Voidaan kuitenkin olettaa, että päätöskäytäntö on muuttunut myös muiden hakijaryhmien keskuudessa. Tutkimuksessa ei aika- ja muiden rajoitteiden vuoksi voitu arvioida tuomioistuinten ratkaisuja kansainvälistä suojelua koskien.

Tutkimuksen havaintojen pohjalta on syytä kysyä, toteutuuko turvapaikanhakijoiden oikeusturva Suomessa täysimääräisesti. Vaatimus kielteisten päätösten nopeasta täytäntöönpanosta on kyseenalainen, ellei voida varmistua, että päätöskäytäntö on oikea ja hakijan asia on selvitetty perusteellisesti.

Kansainvälisen suojelun tasosta ja sen muutoksista Suomessa tulisikin toteuttaa laajempi tutkimus, joka kattaisi eri hakemus- ja valitusvaiheet. Yksintulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden päätöskäytäntöä olisi tärkeää selvittää erikseen.

Vuoden 2017 lopussa tiedossa olleiden kielteisten kansainvälisen suojelun päätösten määrän perusteella poliisilla tulee olemaan maastapoistamisen täytäntöönpanossa merkittäviä haasteita lähitulevaisuudessa. Poliisin arvion mukaan maastapoistamiset lisääntyvät edelleen lähivuosina ja niistä tulee entistä vaikeampia erityisesti palautettavien henkilöiden ja ulkopuolisen vastustuksen vuoksi. Saattotehtäviin tulee jatkuvasti uusia ja kokemattomia poliiseja.

Tästä syystä on tärkeää, että Poliisihallituksen maastapoistamisen täytäntöönpanoa koskeva ohje päivitetään pikaisesti vastaamaan lisääntyneiden ja vaikeutuneiden palautusten vaatimuksia. Uudistetun ohjeen tulee sisältää aiemmin tässä luvussa esitetyt kehittämistoimenpiteet tulkkauksesta, yhteydenpidosta avustajaan ja läheisiin, palautettavan tiedonsaannista palautuksestaan sekä vastaanottokeskuksen tiedottamisesta palautusajankohdasta.

Poliisihallituksen antamaa määräystä valtuutetun tiedonsaantioikeutta koskien tulee noudattaa. Riippumattoman valvojan läsnäolo tahdonvastaisissa palautuksissa lisää viranomaistoiminnan läpinäkyvyyttä, parantaa palautettavien oikeusturvaa ja hälventää viranomaistoimintaan kohdistuvaa epäluuloa sekä väärien tietojen leviämistä. Myös eri vaihtoehtojen selvittäminen palautuksen jälkeisen seurannan mahdollistamiseksi on tärkeää.

Valtiovarainvaliokunta painotti vuoden 2018 talousarvioista antamassaan mietinnössä (VaVM 22/2017 vp), että keväällä 2018 laadittavassa julkisen talouden suunnitelmassa on huolehdittava, että yhdenvertaisuusvaltuutetun lakisääteiselle tehtävälle osoitetaan riittävä vakituinen määräraha. Kehysrahoituksessa on muutoinkin varauduttava tiedossa oleviin valvontatehtäviin ja niihin liittyviin määrärahatarpeisiin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää eduskunnalle:

SUOSITUS 2:

VALMISTELLAAN ULKOMAALAISLAKIA KOSKEVAT MUUTOKSET

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

Oikeus perhe-elämään turvattaisiin yhtäläisesti pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman saaneille siten, ettei heidän perheenyhdistämishakemuksiinsa sovellettaisi toimeentuloedellytystä, joka voi käytännössä johtaa syrjintään taloudellisen aseman perusteella. Erityisesti tulisi huomioida lapsen oikeus perhe-elämään ja vanhempiensa hoivaan. Vähintäänkin pakolaisaseman saaneiden perheenyhdistämishakemuksiin sovellettava suotuisampi kohtelu olisi ulotettava koskemaan myös toissijaista suojelua saaneita, sillä erilaiselle kohtelulle ei ole hyväksyttäviä perusteita.

SUOSITUS 3:

VALMISTELLAAN VASTAANOTTOLAKIA KOSKEVAT MUUTOKSET

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

SUOSITUS 4:

SELVITETÄÄN PALOMUURIN KÄYTTÖÖNOTTO ILMAN OLESKELULUPAA OLESKELEVIEN KOHDALLA

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

SUOSITUS 5:

SÄÄDETÄÄN LAILLA VÄLTTÄMÄTTÖMÄSTÄ HUOLENPIDOSTA JA TOIMEENTULOSTA

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

SUOSITUS 6:

YHDENVERTAISUUSVALTUUTETUN MAASTAPOISTAMISEN TÄYTÄNTÖÖNPANON VALVONNAN RESURSSIT VAKINAISTETAAN

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

4. Oikeutta ihmiskaupan uhreille – yhdenvertaisuusvaltuutettu kansallisena ihmiskaupparaportoijana

4.1. IHMISKAUPPARAPORTOIJAN TEHTÄVÄ JA TOIMINTAEDELLYTYKSET

4.1.1. JOHDANTO

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

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

Aloittaessaan kansallisena ihmiskaupparaportoijana vuonna 2009 valtuutettu selvitti, mitä Suomessa tiedetään ihmiskaupasta, miten laajasta rikollisuuden muodosta ihmiskaupasta Suomen oloissa on kysymys, miten hyvin viranomaiset tunnistavat ihmiskauppaa ja miten ihmiskaupan uhrien kansainvälisiin sopimuksiin, EU-oikeuteen ja Suomen lainsäädäntöön perustuvat oikeudet toteutuvat. Ensimmäisessä ihmiskauppakertomuksessaan eduskunnalle vuonna 2010 valtuutettu totesi, että Suomen ihmiskaupan vastaisen toiminnan suurin haaste on ihmiskaupan uhrien tunnistaminen: ihmiskaupan uhreja ei välttämättä tunnistettu joko lainkaan tai heitä ei tunnistettu nimenomaan ihmiskaupan vaan jonkun muun rikoksen uhreiksi. Valtuutettu raportoi, että tunnistamattomuuden seurauksena ihmiskaupan uhrien oikeudet eivät toteudu ja ihmiskauppaan syyllistyneiden rikosvastuuseen asettaminen ja ihmiskaupan ehkäiseminen vaikeutuvat.

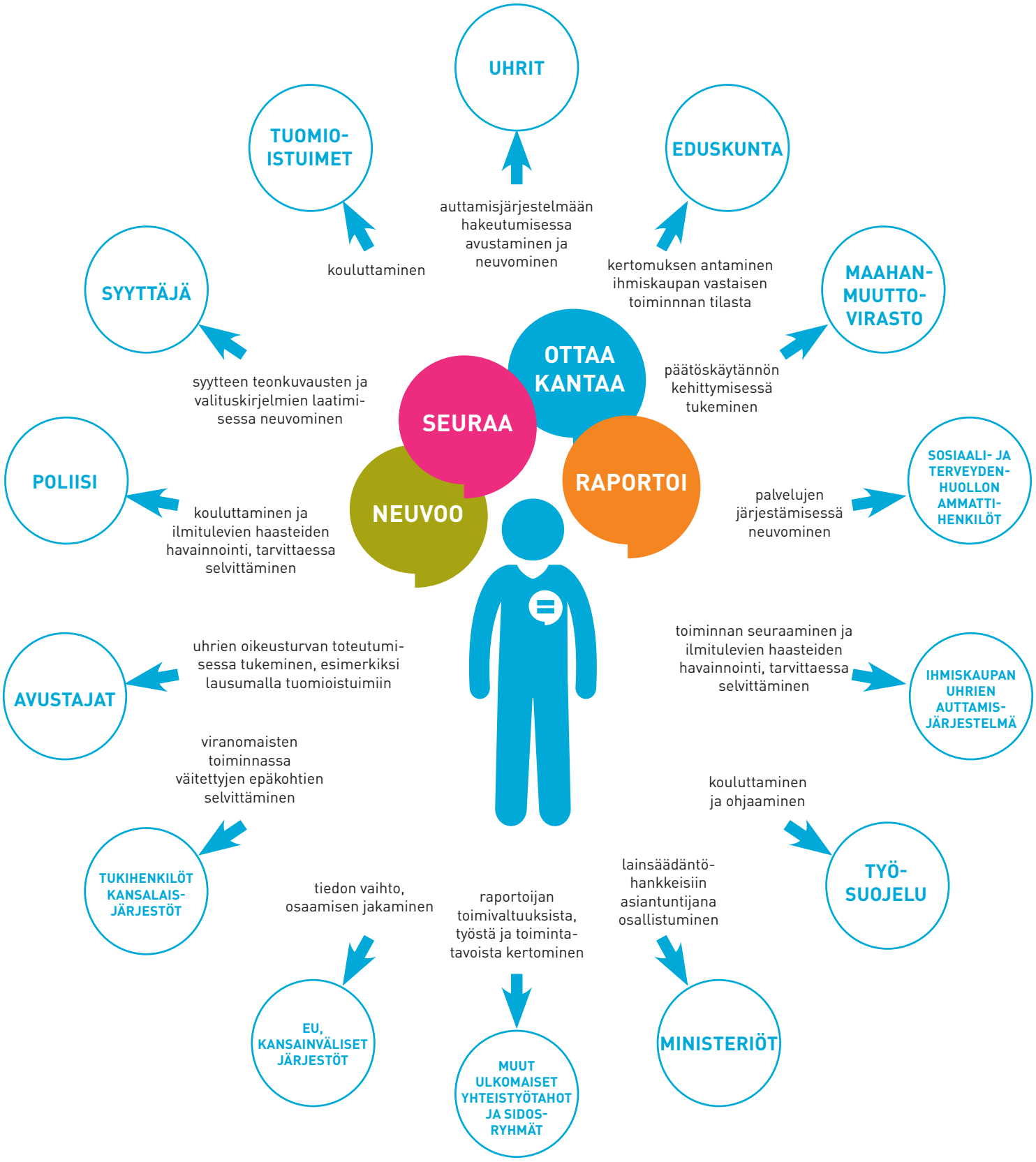
Vuonna 2006 toimintansa aloittaneeseen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ohjautui alkuaikoina vuosittain vain muutamia henkilöitä. Lainvoimaisia ihmiskauppatuomioita oli annettu siihen mennessä vain yksi. Sittemmin tilanne on muuttunut. Ihmiskaupan vastainen toiminta on kehittynyt Suomessa pitkäjänteisen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

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

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

VALTUUTETTU KANSALLISENA IHMISKAUPPARAPORTOIJANA JA YHTEISTYÖ ERI TOIMIJOIDEN KANSSA

Kuvassa joitain esimerkkejä ihmiskaupparaportoijan yhteistyöstä eri toimijoiden kanssa.



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

4.1.2. TOIMINTAEDELLYTYKSET

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

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

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

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

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

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

IHMISKAUPAN VASTAISEN TOIMINNAN KEHITYS SUOMESSA

• EU:n puitepäätös ihmiskaupan torjunnasta (2002/629/YOS)	**2002**					
• EU:n direktiivi ihmiskaupan uhrien ulkomaalaisoikeudellisesta asemasta (2004/81/EY) • Ihmiskauppa säädetään rangaistavaksi teoksi	**2004**					
• Ensimmäinen ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma hyväksytään	**2005**		2			
• Suomi liittyy Palermon ihmiskauppalisäpöytäkirjaan (SopS 70-71/2006) • Ulkomaalaislakiin lisätään säännökset ihmiskaupan uhrien oleskeluluvasta ja harkinta-ajasta (ulkomaalaislain muutokset) • Käräjäoikeus antaa ensimmäisen ihmiskauppatuomionsa	**2006**		4		7	
• Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä aloittaa toimintansa • Hovioikeus antaa ensimmäisen ihmiskauppatuomionsa	**2007**		3		0	
• Ihmiskaupan vastainen tarkennettu toimintasuunnitelma annetaan	**2008**		6		5	
• Vähemmistövaltuutettu (nyk. yhdenvertaisuusvaltuutettu) aloittaa kansallisena ihmiskaupparaportoijana • **Valtuutetun** yhteistyö ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kanssa alkaa	**2009**	14	3		0	
• **Valtuutettu** antaa ensimmäisen kertomuksensa eduskunnalle • **Valtuutetun** yhteistyö poliisin kanssa tiivistyy	**2010**	23	13	2	0	
• EU:n ihmiskauppadirektiivi (2011/36/EU) • **Valtuutetun suositus:** oikeusministeriö asettaa työryhmän valmistelemaan rikoslain muutoksia • **Valtuutetun** yhteistyö Maahanmuuttoviraston kanssa tiivistyy • **Valtuutetun** yhteistyö työsuojeluhallinnon kanssa tiivistyy	**2011**	80	30	3	1	
• Suomi liittyy Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevaan yleissopimukseen (SopS 43-44/2012) • **Valtuutetun suositus:** sisäministeriö asettaa työryhmän valmistelemaan ehdotusta ihmiskauppaa koskevan erityislain säätämiseksi • Poliisi antaa ohjeen ihmiskaupparikosten tutkinnasta • **Valtuutetun suositus:** työsuojeluhallinto antaa ohjeen ihmiskaupan tunnistamisesta ja uhrien auttamisjärjestelmään ohjaamisesta	**2012**	88	25	7	7	15
• **Valtuutetun suositus:** sisäministeriö asettaa työryhmän valmistelemaan ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaation järjestämistä valtioneuvostossa • **Valtuutettu** antaa kertomuksensa Suomen ihmiskaupan vastaisen toiminnan yhteensopivuudesta Euroopan neuvoston ihmiskauppayleissopimuksen kanssa	**2013**	108	21	7	4	11
• **Valtuutetun suositus:** valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaattori aloittaa toimintansa • Euroopan neuvoston ihmiskauppayleissopimuksen täytäntöönpanoa seuraava valvontaelin GRETA vierailee ensimmäistä kertaa Suomessa • **Valtuutettu** antaa toisen kertomuksensa eduskunnalle • Korkein oikeus antaa ensimmäisen ihmiskauppatuomionsa	**2014**	85	20	5	0	26
• **Valtuutetun suositus:** lainmuutokset rikoslakiin ja ihmiskaupan uhrien auttamista koskevaan lakiin tulevat voimaan • GRETAn suositukset annetaan Suomelle	**2015**	88	30	7	7	11
• **Valtuutettu** julkaisee selvityksensä ulkomaalaislain soveltamiskäytännöstä ihmiskaupan uhrien kohdalla	**2016**	167	72	8	6	17
• **Valtuutetun suositus:** maahanmuuttovirasto uudistaa käytäntöjään ihmiskaupan uhrien oleskelulupahakemusten käsittelyssä	**2017**	245	71	5	*	18

kpl/vuosi = Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakasmäärät

kpl/vuosi = Tutkitut rikokset rikosnimikkeellä ihmiskauppa

kpl/vuosi = Nostetut syytteet rikosnimikkeellä ihmiskauppa

kpl/vuosi = Tuomiot rikosnimikkeellä ihmiskauppa

kpl/vuosi = Myönnetyt turvapaikat ja oleskeluluvat ihmiskaupan uhreille.

* *= Vuonna 2017 annettujen ihmiskauppatuomioiden määrä ei vielä tiedossa*

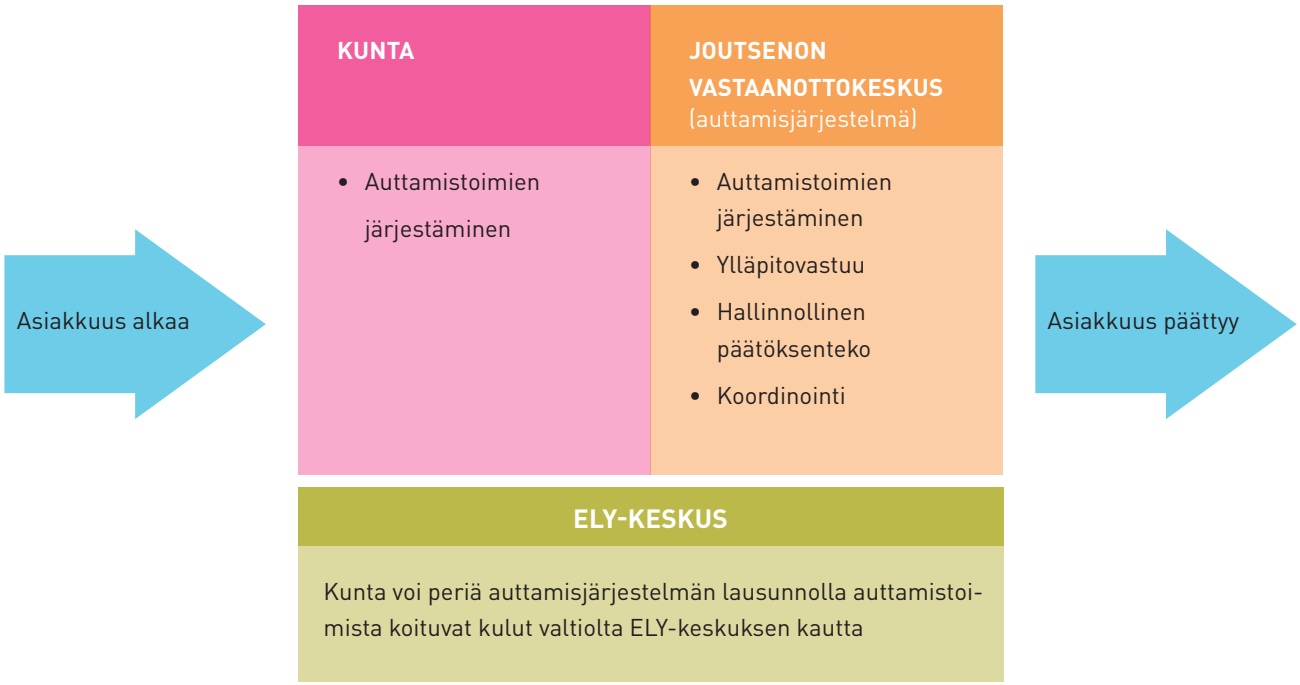
4.2. TUNTEMATON TULEVAISUUS: SELVITYS IHMISKAUPAN UHREISTA AUTTAMISTOIMIEN SAAJINA

4.2.1. JOHDANTO

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

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

IHMISKAUPAN UHRIEN AUTTAMISJÄRJESTELMÄ:



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

Selvityksen aineisto koostui Joutsenon vastaanottokeskukselta ja kunnilta kerätystä asiakirja-aineistosta vuosilta 2014–2016. Kuntia koskeva aineisto koostui 36:sta auttamisjärjestelmässä olleesta ihmiskaupan uhrista, jotka on Suomessa tunnistettu ihmiskaupan uhreiksi ja jotka ovat olleet kuntapalvelujen piirissä. Aineisto kuvailee asiakkaiden saamia auttamistoimia sekä heitä koskevia asiakaskirjauksia ja päätöksiä selvityksen kolmen vuoden ajanjaksolla.
Aineistossa oli 30 Joutsenon vastaanottokeskuksen järjestämisvastuulla olleen asiakkaan asiakaskertomukset vuosilta 2014–2016. Aineistossa oli lisäksi 316 auttamisjärjestelmään ottamista koskevaa päätöstä, 48 auttamisjärjestelmästä poistamista koskevaa päätöstä sekä 18 ihmiskaupan uhrin varsinaista tunnistamista koskevaa päätöstä vuosilta 2014–2016.

Haastatteluaineisto koostuu yhteensä 46:sta haastattelusta, joissa oli yhteensä 83 haastateltavaa henkilöä. Haastatteluja tehtiin eri puolilla Suomea. Haastateltavat olivat Joutsenon vastaanottokeskuksen, uhreja auttavien kansalaisjärjestöjen, kuntien sosiaalitoimen ja vastaanottokeskusten työntekijöitä, poliiseja, syyttäjiä, työsuojelutarkastajia, terveydenhuollon, rajavartiolaitoksen sekä ministeriöiden ja valtion virastojen edustajia. Seuraavassa esitellään selvityksen keskeiset johtopäätökset suosituksineen.

4.2.2. IHMISKAUPAN UHRIEN TUNNISTAMINEN JA AUTTAMISJÄRJESTELMÄÄN OHJAUTUMINEN

Tunnistaminen on monesti aikaa ja resursseja vievä, monipolvinen prosessi. Toisin kuin usein saatetaan kuvitella, tunnistaminen ei ole nopea tai hetkellinen toimi. Joissain tilanteissa voi kestää päiviä, kuukausia, joskus jopa vuosia, ennen kuin tunnistettava henkilö kykenee kertomaan riittävästi kokemuksistaan ja antamaan suostumuksensa siihen, että hänet voidaan ohjata ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Osa uhreista ei välttämättä koskaan anna suostumustaan auttamisjärjestelmään ohjaamiselle.

Selvityksen mukaan ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja auttamisjärjestelmään ohjautumista hankaloittavat erilaiset epävarmuudet ja epäselvyydet. Ne liittyvät esimerkiksi uhrin maassa oleskelun statukseen, turvallisuuteen, lasten asemaan ja tilanteeseen, toimeentuloon tai arjesta selviytymiseen. Uhrit voivat olla psyykkisesti erittäin huonokuntoisia ja heidän avuntarpeensa voivat olla moninaisia. Haastatellut asiantuntijat korostivat, että vakavasti traumatisoitunut henkilö ei välttämättä toimi johdonmukaisesti, eikä hänen muistinsa toimi normaalisti. Tämä voi vaikeuttaa sekä uhrin tunnistamista että hänen auttamistaan. Tunnistamista järjestöissä vaikeuttaa se, ettei järjestöillä ole riittävästi resursseja alkuvaiheen tunnistamistyöhön.

Esittäminen ja ohjautuminen auttamisjärjestelmään. Selvityksen mukaan eniten esityksiä vuosina 2014–2016 tekivät vastaanottokeskukset, mutta yli kolmannes esitetyistä henkilöistä sai kielteisen päätöksen. Toiseksi eniten esityksiä teki poliisi, ja näistä lähes kaikki henkilöt otettiin auttamisjärjestelmään. Maahanmuuttoviraston tekemien esitysten määrä nousi huomattavasti selvityksen ajanjaksolla, ja useimmiten sen tekemät esitykset hyväksyttiin. Oikeudellisten avustajien tekemien esitysten määrä oli pieni, ja yli puolet heidän esittämistään henkilöistä sai kielteisen päätöksen. Järjestöjen tekemien esitysten osuus oli pieni, ja kielteisten päätösten osuus esityksistä oli noin neljännes.

Esityksen tekemistä ihmiskaupan uhrin ottamiseksi auttamisjärjestelmään ei koeta vaikeaksi, ja tästä näkökulmasta kynnys auttamisjärjestelmään hakeutumiselle ei ole korkea. Haastatellut toivat kuitenkin esiin epätietoisuutensa siitä, kuinka yksityiskohtainen esityksen auttamisjärjestelmään ottamiseksi tulisi olla. Yhtäältä tuotiin esiin se, että esityksen tulisi olla riittävän yksityiskohtainen, jotta auttamisjärjestelmä voi arvioida uhrin kertomuksen uskottavuutta ja avuntarvetta. Toisaalta haastatellut järjestöjen edustajat ja vastaanottokeskusten työntekijät toivat esiin sen, että kovin yksityiskohtaisesta esityksestä voi olla jopa haittaa asiakkaalle, jos asiakkaalla on meneillään esimerkiksi turvapaikkaprosessi. Jos esityksessä auttamisjärjestelmään tulee ilmi turvapaikkapuhuttelusta eriäviä kertomuksia tai yksityiskohtia, voi tämä kyseenalaistaa asiakkaan uskottavuuden auttamisjärjestelmään hakeutumisessa. Toisaalta mahdolliset ristiriitaisuudet voivat vaikuttaa kielteisesti turvapaikka- ja oleskelulupaprosessissa.

Selvityksen ajanjaksona auttamisjärjestelmään otetuista henkilöistä noin kolmannes otettiin järjestelmään esitutkinnan perusteella. Selkeä enemmistö uhreista hyväksyttiin auttamisjärjestelmän asiakkaaksi muiden olosuhteiden perusteella. Tämä tarkoittaa sitä, että hakijoiden kertomuksessa oli viitteitä ihmiskaupan uhriksi joutumisesta. Selvityksen kolmivuotisen aineiston perusteella kaikista auttamisjärjestelmälle tehdyistä esityksistä vuosina 2014–2016 suurin osa on koskenut seksuaalisen hyväksikäytön kohteiksi joutuneita henkilöitä (40 %). Toiseksi yleisin hyväksikäyttötarkoitus on työvoiman hyväksikäyttö, jonka uhriksi on joutunut 31 % esitetyistä henkilöistä. Näiden jälkeen yleisimmät yksittäiset hyväksikäytön muodot ovat avioliittoon pakottaminen sekä hyväksikäyttö kotityössä. Alaikäisten ihmiskaupan uhrien määrä auttamisjärjestelmässä on kasvanut vuosien 2014 ja 2016 välillä.

Auttamisjärjestelmään on lisäksi esitetty muun muassa rikollisuuteen ja sotilaalliseen toimintaan pakotettuja henkilöitä sekä elinkaupan tai sen yrityksen kohteeksi joutuneita henkilöitä. Selvityksen perusteella näitä muita ihmiskaupan hyväksikäyttötarkoituksia tunnistetaan viranomaistoiminnassa edelleen heikosti ihmiskaupaksi. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään vuosina 2014–2016 esitetyistä henkilöistä 65 % oli turvapaikanhakijataustaisia.

Vuosina 2014–2016 auttamisjärjestelmään hyväksyttiin kaikkiaan 75 % esitetyistä uhreista. Kaikista auttamisjärjestelmään esitetyistä henkilöistä 38 % oli nigerialaisia, ja lähes kaikki heistä olivat joutuneet seksuaalisen hyväksikäytön kohteiksi Italiassa, Espanjassa tai Kreikassa. Osa auttamisjärjestelmään ottamista koskevista päätöksistä, myös kielteisistä, tehdään tapaamatta uhria. Selvityksen mukaan kielteisen päätöksen saaneista 44 % on ollut seksuaalisesti hyväksikäytettyjä. Suuri osa heistä on ulkomailla ihmiskaupan uhriksi joutuneita naisia, jotka ovat hakeneet Suomesta myös turvapaikkaa. Heihin kohdistunutta hyväksikäyttöä ei pääsääntöisesti tutkita Suomessa, ja tämä näyttäisi selvityksen mukaan vaikuttavan myös heidän pääsyynsä auttamisjärjestelmään.

Selvitys vahvistaa sen käsityksen, ettei auttamisjärjestelmään ohjaudu juuri lainkaan sellaisia seksuaalisen hyväksikäytön uhriksi joutuneita henkilöitä, jotka olisivat joutuneet ihmiskaupan uhreiksi Suomessa. Haastatteluaineiston perusteella näyttää siltä, että Suomessa seksuaalisesti hyväksikäytetyt ihmiskaupan uhrit eivät edes hakeudu auttamisjärjestelmään. Haastatteluaineiston mukaan syitä hakeutumatta jättämiselle on monia. Keskeiseksi syyksi tähän arvioivat muun muassa järjestöjen edustajat sen, että järjestelmän uhrilähtöisyys on heikko, ja sen yhteys rikosprosessiin on vahva. Haastatellut järjestöjen edustajat pitivät uhrien ohjautumisen näkökulmasta erityisen haasteellisena sitä, että tieto auttamisjärjestelmään otetusta uhrista menee väistämättä poliisille.

Selvityksen mukaan yksi yleinen kielteisen päätöksen peruste on ollut se, ettei hakijan vapautta ollut riittävästi rajoitettu, jotta tapahtunut hyväksikäyttö voitaisiin tulkita ihmiskaupaksi. Vastaanottolain esitöiden mukaan auttamisjärjestelmään tulisi kuitenkin päästä matalalla kynnyksellä henkilön oman uskottavaksi arvioidun kertomuksen perusteella ja esityksessä esiin tuotujen seikkojen perusteella. Auttamisjärjestelmään ottamista koskevassa päätöksenteossa ei aina näytetty riittävästi huomioitavan psyykkisiä painostuskeinoja, kuten uhrin riippuvaisen aseman ja turvattoman tilan hyväksikäyttämistä. Auttamisjärjestelmä myös pyytää usein lisätietoa muilta viranomaisilta ennen kuin se tekee päätöksen auttamisjärjestelmään ottamisesta. Lisäinformaation pyytäminen ei saisi johtaa auttamisjärjestelmään ottamisen kynnyksen nousemiseen korkeammalle kuin laki edellyttää. Olennaista tulisi olla uhrin kokonaistilanteen ja sen hetkisen avuntarpeen arviointi.

Ihmiskaupan uhrin varsinainen tunnistaminen. Vastaanottolain mukaan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmällä on oikeus varsinaisesti tunnistaa henkilö ihmiskaupan uhriksi tietyissä rajatuissa tilanteissa. Suurin osa tunnistamismenettelyyn tuoduista uhreista tunnistetaan ihmiskaupan uhreiksi, mikä antaa uhreille oikeuden saada auttamistoimia auttamisjärjestelmän kautta. Varsinaisia tunnistamispäätöksiä on selvityksen mukaan tehty sillä perusteella, ettei asiassa ole avattu Suomessa esitutkintaa ihmiskauppanimikkeellä, mutta henkilön on silti perustellusti katsottu joutuneen ihmiskaupan uhriksi esimerkiksi

ulkomailla. Auttamisjärjestelmän tekemiä varsinaisia tunnistamispäätöksiä on kuitenkin toistaiseksi tehty vähän.

VASTAANOTTOLAKI 38 § IHMISKAUPAN UHRIN VARSINAINEN TUNNISTAMINEN:

Esitutkintaviranomainen tai syyttäjä tunnistaa ihmiskaupan uhrin käynnistäessään epäiltyä rikoslain (39/1889) 25 luvun 3 tai 3 a §:ssä tarkoitettua ihmiskaupparikosta koskevan esitutkinnan, jonka uhri tunnistettava henkilö mahdollisesti on.

Maahanmuuttovirasto tunnistaa ihmiskaupan uhrin myöntäessään tälle oleskeluluvan ulkomaalaislain 52 a §:n 2 momentin nojalla.

Joutsenon vastaanottokeskus voi tunnistaa 38 c §:ssä tarkoitettua monialaista asiantuntijaryhmää kuultuaan ihmiskaupan uhrin, jos:

1) esitutkintaviranomainen tai syyttäjä on päättänyt olla käynnistämättä esitutkintaa Suomessa, mutta on perusteltua syytä katsoa, että auttamisjärjestelmään otettu henkilö on joutunut ihmiskaupan uhriksi ulkomailla; taikka

2) esitutkinnan keskeyttämistä tai päättämistä koskevasta päätöksestä käy ilmi, että henkilön on katsottava joutuneen ihmiskaupparikoksen uhriksi, mutta asiaa ei ole voitu toimittaa syyttäjälle käsiteltäväksi, koska asiassa ei voida nostaa syytettä ketään vastaan.

Selvityksestä kävi ilmi, että auttamisjärjestelmäkin pitää varsinaista tunnistamista koskevan lainsäännöksen soveltamista haastavana. Auttamisjärjestelmän edustajat pitivät varsinaisen tunnistamispäätöksen oikeusvaikutuksia epäselvinä, ja laissa ei säännellä varsinaisen tunnistamisen lakkaamisesta tai purkautumisesta. Auttamisjärjestelmän tekemän varsinaisen tunnistamisen ainoa oikeusvaikutus näyttäisi olevan se, että ihmiskaupan uhri on auttamisjärjestelmän asiakas, kunnes hänet poistetaan järjestelmästä. Muita oikeusvaikutuksia varsinaisella tunnistamisella ei ole, mikä lisää järjestelmän ennakoimattomuutta. Selvityksen mukaan on ilmeistä, että nykyistä sääntelyä varsinaisesta tunnistamisesta tulisi kehittää kohti ennakoitavampaa menettelyä ja lopputulosta.

Vastaanottolain mukaan auttamisjärjestelmän tukena toimii monialainen asiantuntijaryhmä. Asiantuntijaryhmään kuuluu esimerkiksi poliisin ja sosiaalitoimen edustajat. Selvityksen mukaan monialaisella asiantuntijaryhmällä näyttäisi olevan merkittävä rooli uhrien varsinaisessa tunnistamismenettelyssä. Asiantuntijaryhmän tehtävänä on lain mukaan toimia auttamisjärjestelmän päätöksenteon ja uhrien auttamistoimien ja suojelutarpeen arvioinnin tukena. Monialaisen asiantuntijaryhmän kannanotot perustuvat asiakirjoihin ja auttamisjärjestelmän kertomaan. Asiantuntijaryhmän mahdollisuus arvioida uhrien tosiasiallista tilannetta, uhriksi joutumista, uhrin kertomuksen uskottavuutta ja avuntarvetta on riittämätön, koska ryhmä ei tapaa tai kuule uhreja.

4.2.3. TUNNISTAMISEN HAASTEITA

Selvityksessä kävi ilmi, että järjestöjen auttamisjärjestelmään ohjaamien uhrien määrä on pieni. Tämä voi liittyä siihen, että auttamisjärjestelmän ja järjestöjen välinen yhteistyö on haastateltavien mukaan vähentynyt ja heikentynyt. Eräiden haastateltujen järjestöjen työntekijöiden mukaan järjestöjen ja auttamisjärjestelmän välinen yhteistyö oli takavuosina aidommin yhteistyötä, ja dialogia ja vuorovaikutusta järjestöjen ja auttamisjärjestelmän välillä oli enemmän. Syiksi yhteistyön vähenemiselle esitettiin mm. auttamisjärjestelmän asiakasmäärien kasvua ja uhrien auttamisen vahvempaa sidonnaisuutta rikosprosessiin.

Selvityksessä nousi esiin, että monet ihmiskaupan uhrien parissa työskentelevät järjestöt suhtautuvat epäillen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kykyyn tarjota uhreille sellaista apua, jota he uskovat uhrien tarvitsevan. Haastateltujen järjestöjen edustajien mukaan päätös esittää uhria auttamisjärjestelmään ei ole aina helppo asiakkaalle itselleen, eikä myöskään järjestön työntekijälle. Järjestöt harkitsevat, mitä auttamisjärjestelmään esittäminen tarkoittaa asiakkaan kannalta ja minkälainen vaikutus esityksellä on esimerkiksi rikos- ja turvapaikkaprosesseihin. Osa tässä selvityksessä haastatelluista järjestöjen edustajista ei pidä auttamisjärjestelmää aidosti uhrilähtöisenä, vaan ”syyllisten vastuuseen saattamisen apujärjestelmänä”.

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

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

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

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

VASTAANOTTOLAKI 36 § TOIPUMISAIKA JA SEN OIKEUSVAIKUTUKSET:

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

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

ULKOMAALAISLAKI 52 B § HARKINTA-AIKA ILMAN OLESKELUOIKEUTTA MAASSA OLEVALLE IHMISKAUPAN UHRILLE:

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

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

esitutkintaviranomaisille siitä riippumatta, mihin johtopäätökseen uhri on harkinta- tai toipumisaikana tullut, ja kykeneekö tai uskaltaako hän kertoa kokemuksistaan esitutkintaviranomaisille ja käynnistää asiassa rikosprosessin.

Selvityksessä kävi myös ilmi, etteivät kaikki haastatelluista esitutkintaviranomaisista ja syyttäjistä tienneet harkinta- tai toipumisaikoja koskevista lainsäännöksistä. Jotkut rikosoikeusjärjestelmän toimijoista pitivät harkinta- ja toipumisaikaa ongelmallisena syytetyn oikeusturvan näkökulmasta. Haastateltavat eivät kuitenkaan tuoneet esiin käytännön tilanteita tai tapauksia, joissa nämä huolet olisivat konkretisoituneet.

4.2.4. IHMISKAUPAN UHRIEN AUTTAMINEN JA AVUN SAATAVUUS

Ihmiskaupan uhreilla on vastaanottolain mukaan erityinen asema palvelujen saajana. Joutsenon vastaanottokeskus järjestää auttamistoimet sellaisille ihmiskaupan uhreille, joilla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa. Kunnat vastaavat sellaisten ihmiskaupan uhrien auttamistoimien järjestämisestä, jotka ovat suomalaisia tai joilla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa. Laissa auttamistoimilla tarkoitetaan ihmiskaupan uhreille tarkoitettuja palveluja ja tukitoimia, jotka tarkemmin määritellään lain 38 a §:ssä. Tässä selvityksessä auttamisjärjestelmällä tarkoitetaan sitä Joutsenon vastaanottokeskuksen ja kuntien muodostamaa kokonaisuutta, jonka kautta auttamistoimet ihmiskaupan uhreille järjestetään. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmällä tarkoitetaan myös vastuuta koko järjestelmän ylläpidosta, koordinoinnista ja hallinnollisesta päätöksenteosta.

Kaikkia turvapaikanhakijataustaisia ihmiskaupan uhreja ei sijoiteta Joutsenon vastaanottokeskukseen. Selvityksen mukaan turvapaikanhakijoiden auttamistoimista vastaa Joutsenon vastaanottokeskuksen sijaan se vastaanottokeskus, johon uhri sijoitetaan. Auttamisjärjestelmän käsityksen mukaan nämä vastaanottokeskukset ovat vastuussa myös auttamistoimet sisältävien palvelusuunnitelmien laatimisesta niille auttamisjärjestelmän asiakkaille, jotka asuvat muissa vastaanottokeskuksissa. Vastaanottokeskuksiin sijoitettujen ihmiskaupan uhrien yhdenvertaisuutta auttamistoimien saajina tulisi parantaa suhteessa Joutsenon vastaanottokeskuksessa oleviin auttamisjärjestelmän asiakkaisiin.

Vastaanottolain uudistuksen myötä ihmiskaupan uhrin auttamista koskevaa sääntelyä sovelletaan kaikkiin ihmiskaupan uhreihin riippumatta siitä, onko heillä Suomessa kotikunta vai ei. Lain esitöissä todetaan, että Joutsenon vastaanottokeskuksen ja kuntien auttamistoimia koskeva työnjako ja vastuu määrittyvät sen mukaan, onko henkilöllä kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa vai ei. Selvityksen mukaan laki ja lain esityöt ovat kuitenkin jossain määrin epäselviä sen suhteen, mitä auttamisjärjestelmällä tarkalleen tarkoitetaan, miten auttamistoimet kunnissa järjestetään ja mikä on Joutsenon vastaanottokeskuksen rooli liittyen kunnissa tapahtuvaan auttamistyöhön.

Selvityksessä vastaanottolakia tulkitaan niin, että ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä muodostuu kokonaisuudesta, jossa on kaksi järjestelyvastuussa olevaa viranomaistahoa: Joutsenon vastaanottokeskus ja kunnat. Selvitys osoittaa, että lainsäädäntötasolla Joutsenon vastaanottokeskuksen ja kuntien keskinäinen asema on epätasa-arvoinen. Lainsäädäntö antaa kunnille vastuun järjestää auttamistoimet suomalaisille ja kuntapaikan omaaville ihmiskaupan uhreille, mutta sääntely on sijoitettu sellaiseen lakiin, jota kuntien sosiaali- ja terveystoimen ammattihenkilöt eivät päivittäisessä työssään yleensä sovella. Lain soveltamista vaikeuttaa se, ettei sosiaali- ja terveysministeriö ole ohjeistanut kuntia auttamistoimien järjestämisestä, kuten vastaanottolain esitöissä ehdotettiin.

Suomi poikkeaa monista muista Euroopan maista siinä, että järjestöjen rooli ihmiskaupan uhrien auttamisessa on melko pieni ja auttaminen on rakennettu viranomaistoiminnan varaan. Useissa Euroopan maissa ihmiskaupan uhreille palvelut tuottaa ihmiskaupan uhrien auttamiseen erikoistuneet kansalaisjärjestöt. Apu pitää usein sisällään ympärivuorokautisen tuetun asumisen, sosiaali- ja terveyspalvelut ja uhrin psyykkisen tuen. Viranomaisvetoisessa auttamismallissa on hyvät puolensa: rahoitus on suhteellisen varmalla pohjalla ja työtä tehdään virkavastuulla. Viranomaisten työ on kohtuullisen läpinäkyvää, sitä voidaan valvoa helpommin kuin kansalaisjärjestöjen tekemää työtä, ja viranomaistoiminnan epäkohtiin voidaan puuttua muun muassa siksi, että viranomaiset tekevät valituskelpoisia hallintopäätöksiä.

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

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

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

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

4.2.5. UHRIEN AUTTAMISTYÖ

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

AUTTAMISTOIMIEN JÄRJESTÄMINEN IHMISKAUPAN UHREILLE

KUNTA	JOUTSENON VASTAANOTTOKESKUS (auttamisjärjestelmä)	VASTAANOTTOKESKUS
Kotikuntalaiset *Esimerkkejä näistä:* • Suomen kansalaiset • EU-kansalaiset • Jatkuvaluontoisen oleskeluluvan haltijat	**Ei-kotikuntalaiset** *Esimerkkejä näistä:* • Kolmansien maiden kansalaiset • Paperittomat • Turvapaikanhakijat	• Turvapaikanhakijat

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

suorittamaan tapauksen esitutkintaa. Myös kuntien sosiaalitoimen edustajat ja vastaanottokeskusten työntekijät pitivät yhteistyötä auttamisjärjestelmän kanssa pääosin hyvänä.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmällä on merkittävä rooli ihmiskauppaan liittyvän oikeudellisen ja muun tiedon antajana sekä asiakkaan auttamisen ja viranomaistoiminnan koordinoijana Suomessa. Auttamisjärjestelmä on tiiviissä yhteydessä muihin viranomaisiin ja tiettyihin järjestöihin. Joutsenon vastaanottokeskuksen työntekijät matkustavat ympäri Suomea sekä osallistuvat verkostokokouksiin ja yksittäisiä asiakkaita koskeviin palavereihin esimerkiksi kunnissa. Haastatteluissa tuli esiin, että auttamisjärjestelmän maantieteellinen sijainti Itä-Suomessa on arkisen sosiaali- ja terveystyön näkökulmasta haastava, etenkin kasvokkain tehtävän asiakastyön ja sidosryhmäyhteistyön osalta. Auttamisjärjestelmän yhden työntekijän sijoittaminen Ouluun on parantanut yhteistyötä etenkin Pohjois- ja Länsi-Suomessa. Lapin alueelta on ohjautunut tämän jälkeen aiempaa enemmän asiakkaita auttamisjärjestelmään.

Haastatteluissa tuli ilmi myös, että toimijoiden välisessä tiedonkulussa olisi parannettavaa ja, että osa kuntien sosiaalityöntekijöistä toivoi aktiivisempaa oma-aloitteista yhteydenpitoa auttamisjärjestelmältä. Joutsenon auttamisjärjestelmän yhteistyö erityisesti Rikosuhripäivystyksen kanssa on selvityksen mukaan tiivistä. Toisaalta kävi ilmi, että yhteistyö toisten järjestöjen kanssa oli vähentynyt ja jopa loppunut. Selvitys osoittaa, että auttamisjärjestelmän työmäärä on kasvanut, ja tällä hetkellä käytettävissä olevat henkilöresurssit eivät vastaa tarvetta.

Joutsenon vastaanottokeskus tekee selvityksen mukaan hyvää asiakastyötä silloin, kun se on vastuussa auttamistoimien järjestämisestä ihmiskaupan uhreille. Joutsenon vastaanottokeskus ja sen työntekijät näyttäytyvät selvityksen perusteella osaavilta ja työhönsä omistautuneilta. Asiakkaat, joille Joutsenon vastaanottokeskus järjestää palvelut, saavat selvityksen perusteella pääosin tarvitsemansa avun. Joutsenon vastaanottokeskuksen asiakastyö on vaativaa ja huomattavan kuormittavaa, hyvin vaikeassa asemassa olevien ja traumatisoituneiden asiakkaiden parissa tehtävää työtä.

Selvityksessä tuli ilmi, että kansalaisjärjestöt tekevät paljon työtä korvatakseen viranomaistoiminnassa olevia puutteita ja resurssipulaa ihmiskaupan uhrien jokapäiväisessä, käytännön auttamistyössä. Kansalaisjärjestöt auttavat asiakkaita viranomaisprosesseissa ja tekevät jalkautuvaa sosiaalityötä. Järjestöistä etenkin Rikosuhripäivystyksellä on tärkeä rooli ihmiskaupan uhrien auttamisessa. Selvityksessä kävi ilmi, että joissain kunnissa Rikosuhripäivystys tekee läheistä yhteistyötä kunnan sosiaalitoimen kanssa tarjoamalla sosiaalitoimen työntekijöille neuvoja ja auttamalla uhreja käytännön asioiden hoitamisessa. Osalle selvityksessä haastatelluista sosiaalitoimen edustajista Rikosuhripäivystys näyttäytyi selkeämpänä ja konkreettisempana ihmiskaupan uhreja auttavana tahona kuin varsinainen auttamisjärjestelmä. Myös seurakunnat ja uskonnolliset yhteisöt voivat olla tietyillä alueilla tärkeässä roolissa uhrien arkisessa auttamisessa.

Monilla uhreilla on tarve kokonaisvaltaiselle tuelle ja turvalliselle, tuetulle asumiselle, mikä tarkoittaa, että henkilökunta on paikalla ympärivuorokautisesti. Suomessa tällaisia palveluntuottajia on hyvin vähän tarpeeseen nähden, eivätkä nykyiset tuetun asumisen muodot sovi kaikille ihmiskaupan uhreille, esimerkiksi miespuolisille uhreille. Ihmiskaupan uhreja on majoitettu hätämajoituskeskuksissa, vuokra-asunnoissa, ensikodeissa, vastaanottokeskuksissa ja asunnottomien tai päihteidenkäyttäjien asuntoloissa. Sekä haastattelu- että asiakirja-aineiston mukaan on ilmeistä, ettei Suomessa ole riittävästi ympärivuorokautista, turvallista ja tuettua majoitusta ihmiskaupan uhreille. Ihmiskaupan uhrit ovat yksilöitä, joilla on erilaisia tarpeita. Siksi tarjolla tulisi olla erilaista tuettua ja turvattua asumista. Monet ihmiskaupan uhrit ovat vakavasti traumatisoituneita ja tarvitsevat intensiivistä tukea, ja osaan kohdistuu myös vakavaa turvallisuusuhkaa.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) on laatinut voimassa olevaan turvakotilakiin soveltamisohjeen. Sen mukaan turvakoteihin ei voi majoittaa ihmiskaupan uhreja, ellei ihmiskauppaan liity lähisuhdeväkivaltaa. Selvityksessä nousi esiin useita esimerkkejä siitä, että viranomaisilla (sosiaalityöntekijät, poliisi, työsuojelu) oli vaikeuksia löytää sopivaa akuuttia majoitusta tunnistetuille ihmiskaupan uhreille, etenkin virka-ajan

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

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

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

Auttamisjärjestelmä tarjoaa turvapaikanhakijataustaisille uhreille hyvin vähän siihen nähden, mitä palveluita he saavat joka tapauksessa turvapaikanhakijoina. Selvityksessä kävi ilmi, että keskeiseksi ja konkreettiseksi auttamisjärjestelmän tarjoamaksi hyödyksi haastatellut vastaanottokeskusten työntekijät näkivät psykiatrisen ja psykologisen avun ja niihin liittyvät palvelut, joita auttamisjärjestelmä voi hankkia asiakkailleen. Haastatellut vastaanottokeskusten työntekijät eivät kuitenkaan nähneet auttamisjärjestelmän tarjoamaa hyötyä asiakkailleen merkittävän siihen nähden, mitä he saavat jo vastaanottokeskuksesta turvapaikanhakijoina. Toisaalta ihmiskaupan uhrilla saattaa olla psyykkisen avun tarve, mutta vastaanottokeskuksissa (etenkin transit-keskuksissa ja säilöönottoyksiköissä) ei ole mahdollista tarjota heille etenkään pitkäkestoisempaa hoitoa tai terapiaa.

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

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

4.2.6. IHMISKAUPAN UHRIEN AUTTAMINEN KUNNISSA

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

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

Selvityksessä ilmeni, että ihmiskaupan uhrien auttamisen sääntely nimenomaan vastaanottolaissa ei ole täysin toimiva ratkaisu etenkin, kun otetaan huomioon kuntien asiakkaina olevat ihmiskaupan uhrit. Kuntien työntekijät eivät yleensä sovella vastaanottolakia työssään, vaan ensisijaisesti sosiaalihuoltolakia. Tämä näyttäytyy ongelmana uhrien palvelujen saannissa. Haastattelujen perusteella kuntien sosiaalityöntekijät näkevät ihmiskaupan uhrit pääosin samanlaisina asiakkaina kuin kaikki muutkin sosiaalitoimen asiakkaat. Ihmiskaupan uhrit saavat siten samat palvelut kuin kuka tahansa kuntalainen. Kuntien sosiaali- ja terveystoimen työntekijät aina tiedä vastaanottolain olemassaolosta. Siten he eivät tiedä, että ihmiskaupan uhreilla on erityisasema palvelujen saajina ja että palveluita olisi mahdollista järjestää vastaanottolain perusteella yleisen sosiaali- ja terveydenhuollon säädösten tarjoamien palvelujen lisäksi. Näistä syistä johtuen vastaanottolain käytännön velvoittavuus on heikko, ja se vaarantaa suomalaisten ja Suomessa pysyvämmin asuvien ihmiskaupan uhrien erityisaseman palvelujen saajana.

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

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

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

tevat huonosti suomalaista yhteiskuntaa ja sen palvelujärjestelmää. Ihmiskaupan uhrit tarvitsevat erityistä tukea toipuakseen hyväksikäyttökokemuksistaan ja kotoutuakseen Suomeen. Ihmiskaupan uhrit tarvitsevat monesti vahvaa sosiaaliohjausta kyetäkseen edes hakemaan palveluita, joihin heillä on oikeus. Ihmiskaupan uhrien oikeus kotouttamispalveluihin tulisi turvata sellaisessakin tilanteessa, jossa uhri on oleskellut maassa pitkään, jos kotoutumispalveluihin ei ole ollut tosiasiallista mahdollisuutta osallistua ihmiskaupan uhriksi joutumisen vuoksi.

Viranomaisasioiden hoitamista vaikeutti myös se, ettei osalla ulkomaalaistaustaisista uhreista ollut suomalaisen viranomaistoiminnan edellyttämiä asiakirjoja, kuten henkilöllisyystodistusta, matkustusasiakirjaa, vihkitodistusta tai lasten syntymätodistusta.

Keskeinen haaste kunnissa on lisäksi rutiinien puute, koska ihmiskauppatapauksia on toistaiseksi melko vähän. Kun yksittäiselle kunnan sosiaalityöntekijälle tulee ensimmäinen ihmiskaupan uhri asiakkaaksi, hän joutuu käytännössä opettelemaan työn kantapään kautta. Olisi siksi hyödyllistä, että ne työntekijät, joilla on jo kokemusta, voisivat tavalla tai toisella jakaa kokemuksiaan ja osaamistaan muille. Haastatteluissa nousi esiin, että kuntien sosiaalityöntekijät kaipaavat ohjeistusta siitä, miten ihmiskauppatapauksissa pitäisi toimia. Koulutukselle on ilmeinen tarve. Koulutusta on kuntien sosiaalitoimen työntekijöille ollut tarjolla, mutta niihin on ollut vaikea saada riittävästi osallistujia. On epäselvää, onko syynä sosiaalityöntekijöiden kiire, kiinnostuksen puute, ”ei koske minua” -ajattelu, vai se, ettei tieto koulutuksista tavoita oikeita henkilöitä.

Asiakirja-aineiston perusteella sosiaalitoimen asiakkaina olevat ihmiskaupan uhrit tarvitsevat hyvin paljon apua ja tukea viranomaisasioiden hoitamisessa, terveydenhoitopalveluihin hakeutumisessa, asunnon hankkimisessa, kodin kalustamisessa, raha-asioiden hoitamisessa, työnhaussa ja lasten asioiden hoitamisessa. Kuntien sosiaali- ja terveystoimet eivät kuitenkaan aina pysty riittävästi vastaamaan uhrien hyvin arkisiin, käytännön avuntarpeisiin.

Selvityksen perusteella ihmiskaupan uhrien auttaminen nojaa vahvasti yksittäisten sosiaalitoimen työntekijöiden kykyyn, osaamiseen, aktiivisuuteen ja motivaatioon sekä käytettävissä olevaan aikaan. Hyvässä tilanteessa asiakkaan kohdalle sattuu asiaan vihkiytynyt ja ihmiskaupan erityspiirteet tunteva sosiaalityöntekijä, joka paneutuu asiakkaan tilanteeseen ja pyrkii vastaamaan asiakkaan usein monimutkaisiinkin palvelutarpeisiin. Kuntien välillä ja jopa kuntien sisällä erot yksittäistenkin sosiaalityöntekijöiden välillä voivat olla huomattavia. Jos asiakkaan auttaminen on kiinni yksittäisen työntekijän osaamisesta, auttaminen ja tarvittavien palvelujen saaminen on sattumanvaraista, ja on selvää, että tällöin palvelun laadussa on huomattavia eroja sekä kuntien välillä että kuntien sisällä. Käytännössä tämä edellyttää selkeämpää ohjeistusta, koulutusta ja seurantaa.

Osa haastatelluista kuntien sosiaalitoimen edustajista piti yhteistyötä auttamisjärjestelmän kanssa hyvänä. Osa haastateltavista kuitenkin toivoi, että auttamisjärjestelmä tarjoaisi oma-aloitteisesti ja aktiivisesti tukea ja neuvoja niille kuntien sosiaalityöntekijöille, joiden asiakkaina ihmiskaupan uhreja on. Haastateltujen järjestöjen edustajien mielestä yhteistyö kuntien sosiaali- ja terveystoimen kanssa vaihteli kuntien ja yksittäisten työntekijöiden välillä. Heidän mielestään kunnissa oli puutteita ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittyvässä osaamisessa. Selitys tälle voi olla se, että kuntiin ei ole kertynyt tarpeeksi kokemusta, koska asiakkuudet monissa kunnissa ovat edelleen yksittäisiä.

Ihmiskaupan uhrien auttamisen lähtökohdan tulisi olla uudelleen uhriksi joutumisen ehkäiseminen. Asiakirja-aineistossa ilmeni, että joidenkin auttamistoimien piirissä olevien ihmiskaupan uhrien uskotaan ajautuneen uudelleen hyväksikäytetyiksi Suomessa. Osalla uudelleen uhriksi joutuneista ihmiskaupan uhreista on ollut alaikäisiä lapsia mukanaan Suomessa. Yksinhuoltajaäiteinä ja seksuaalisesta hyväksikäytöstä johtuvasta traumasta oirehtivina uhreilla on usein vaikeuksia jaksaa ja pärjätä arjessa. Myös uhrien lapsilla on siten erityisen tuen tarpeita. Asiakirja-aineiston perusteella lapsen avun tarpeeseen pystyttiin parhaiten tarttumaan, jos lapset olivat varhaiskasvatuksen piirissä.

4.2.7. AUTTAMISEN KYTKEMINEN RIKOSPROSESSIIN

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

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

Kansainvälinen ja EU-oikeus on aina jossain määrin tulkinnanvaraista. Selvää on se, että kansainväliset velvoitteet kieltävät sen, että uhrille annettavan avun ehdoksi asetetaan uhrin halu tai kyky ryhtyä rikosprosessiin. Tämän voi määräysten ihmiskaupan uhrien auttamista ja suojelua korostavan kokonaisuuden valossa tulkita tarkoittavan sitä, ettei rikosprosessin käynnistymistä ylipäänsä saa asettaa avun saamisen ehdoksi (etenkään) niiden uhrien kohdalla, joilla on oikeus oleskella maassa tai jotka ovat Suomen kansalaisia. Kansainvälisten velvoitteiden valossa on myös selvää, ettei tunnistamisprosessin (varsinainen tunnistaminen) päättymisen edellytyksenä ole se, onko asiassa käynnistetty esitutkinta tai johtaako se langettavaan ihmiskauppatuomioon. Myös Suomen kansallisessa lainsäädännössä ja sen esitöissä lähtökohtana on, että henkilö voi jäädä auttamisjärjestelmään ja saada auttamistoimia, vaikka esitutkinta ihmiskaupparikoksesta olisi syystä tai toisesta päättynyt.

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

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

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

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

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

Vaikka esitutkinta ihmiskaupasta päättyisi, syytettä ihmiskaupasta ei nostettaisi tai tuomiota ei langetettaisi ihmiskaupasta, voi tutkinta selvityksen mukaan kuitenkin edelleen jatkua eri nimikkeellä tai syyte voidaan nostaa tai tuomio langettaa jostakin muusta rikoksesta. Haasteellisena uhrien näkökulmasta näyttäytyy se, että silloin henkilö poistetaan auttamisjärjestelmästä. Hänet on otettu ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään siitä syystä, että hänen uskotaan joutuneen vakavan työperäisen, seksuaalisen tai muun hyväksikäytön kohteeksi, ja auttamisjärjestelmä on arvioinut hänen olevan hyväksikäytöstä johtuen avun tarpeessa. Syyt ottaa henkilö auttamisjärjestelmään eivät välttämättä ole kadonneet, vaikka asiaa on rikosoikeudellisesti arvioitu eri tavoin auttamisjärjestelmään ottamisen jälkeen.

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

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

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

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

4.2.8. HANKKEESSA ANNETUT SUOSITUKSET

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

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

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

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

palveluja ja niiden kestoa määrittävät päätökset, jotka tehdään turvapaikka- ja oleskeluprosessissa.

Kunnissa tehtävää ihmiskaupan uhrien auttamistyötä vaikeuttaa se, etteivät vastuussa olevat sosiaali- ja terveysviranomaiset tunne vastaanottolakia, sen sisältöä ja velvoittavuutta. He eivät siis tiedä, että ihmiskaupan uhreilla on erityisasema ja siitä johtuvia oikeuksia palvelujen saajina. He eivät myöskään aina tunne kunnolla mahdollisuutta hakea kuntakorvauksia ihmiskaupan uhreille tarjotuista erityispalveluista, eikä heillä aina ole aikaa hakea korvauksia. Sosiaali- ja terveysministeriö ei ole ohjeistanut alaistaan hallintoa asiassa, mikä omalta osaltaan heikentää lain tunnettuutta ja sen soveltamista. Tämä johtaa siihen, ettei ihmiskaupan uhrin erityisasema toteudu. Ihmiskaupan uhrit eivät aina saa palveluja, joihin he olisivat lain mukaan oikeutettuja ihmiskaupan uhreina. Näiden asiakkaiden joukossa on myös valtaväestöön kuuluvia Suomen kansalaisia.

Ihmiskaupan uhrien auttamista kunnissa tulee vahvistaa kehittämällä sääntelyä ja parantamalla viranomaisohjeistusta. Tavoitteena tulee olla, että sosiaalityöntekijät, terveysalan ammattilaiset ja muut keskeiset kuntien toimijat ymmärtävät, että he voivat työssään kohdata ihmiskaupan uhreja. Heidän tulee myös tietää, mitä näissä tilanteissa tehdään tai mistä he voivat saada lisätietoa työnsä tueksi.

Ihmiskaupan uhrien auttaminen ja rikosprosessi on lainsäädännön ja sen soveltamisen kautta sidottu yhteen tavalla, joka on ongelmallista Suomea sitovan kansainvälisen ja EU-oikeuden valossa. Erityisen haasteellinen oikeustila on niiden uhrien osalta, jotka ovat suomalaisia tai joilla on oikeus oleskella maassa. Auttamisen rikosprosessikytkös näyttää vahvistuneen vuonna 2015 voimaan tulleiden lainmuutosten myötä. Auttamisjärjestelmän asiakkuus yleensä loppuu ihmiskauppaa koskevan rikosprosessin päättyessä. Muutos näkyy myös siinä, että niin sanottujen ihmiskaupan lähirikosten uhrien näyttää olevan aikaisempaa vaikeampi saada apua auttamisjärjestelmältä. Selvitys osoittaa, että osa ihmiskaupan uhreista ei vahvan rikosprosessiyhteyden vuoksi hakeudu viranomaisavun piiriin. Auttamisjärjestelmää ja sitä koskevaa lainsäädäntöä on tästä syystä kehitettävä ja uhrilähtöisyyttä vahvistettava. Samalla on pyrittävä lisäämään kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa ja auttamisessa.

Selvityksen mukaan ihmiskaupan vastainen työ tarvitsee nykyistä huomattavasti rakenteellisempaa, strategisempaa, kokonaisvaltaisempaa ja tavoitteellisempaa lähestymistapaa. Tämä edellyttää, että vastuunalaisissa ministeriöissä tuetaan käytännön ihmiskaupan vastaista työtä riittävällä lainsäädännöllä, ohjeistuksella, resursseilla ja seurannalla. Vaikka ihmiskauppa vaikuttaa lukumääräisesti yhteiskunnallisesti marginaaliselta ilmiöltä, on kyseessä perustavanlaatuinen ihmisoikeusloukkaus, jonka uhreilla on erityisoikeuksia. Selvitys osoittaa tarpeen keskustella siitä, mikä on niiden ihmiskaupan uhrien asema avun saajina, jotka eivät koskaan toivu hyväksikäyttökokemuksistaan ja joille kuntien tarjoamat sosiaali- ja terveyspalvelut eivät riitä ihmisarvoisen elämän ylläpitämiseen. Selvitys peräänkuuluttaa arvokeskustelua siitä, mikä on ihmiskaupan uhrien auttamistyön eetos Suomessa ja mitkä periaatteet ohjaavat ihmiskaupan uhrien auttamistyötä.

TEAS-SELVITYKSEN PERUSTEELLA ANNETTIIN SEURAAVAT SUOSITUKSET.

1) Ihmiskaupan uhrien auttamisesta säädetään erillislaki, jossa auttamisen kytköstä rikosprosessiin heikennetään ja auttamisjärjestelmän uhrilähtöisyyttä vahvistetaan.

2) Jos erillislakia ei säädetä, sosiaali- ja terveydenhuollon yleislaeissa turvataan ihmiskaupan uhrien erityisasema säätämällä ihmiskaupan uhrien asemasta sosiaali- ja terveyspalvelujen saajina kunnissa. Tämän tulisi sisältää asiakkaalle maksuttomat terapiapalvelut. Em. lakeihin vähintään lisätään velvoite noudattaa toiminnassaan vastaanottolakia järjestäessään palveluja ihmiskaupan uhreille.

3) Sosiaali- ja terveysministeriö antaa ihmiskaupan uhreja koskevan lainsäädännön soveltamisohjeen kuntien ja tulevien maakuntien sosiaali- ja terveystoimesta vastaaville tahoille.

4) Säädetään, että kunnat saavat korvauksen ihmiskaupan uhreille järjestettävistä palveluista Joutsenon vastaanottokeskukselta ELY-keskusten sijaan.

5) Joutsenon vastaanottokeskus sijoittaa työntekijöitä eri puolille Suomea ihmiskaupan uhrien auttamisen maantieteellisen kattavuuden parantamiseksi. Sisäministeriö/Maahanmuuttovirasto turvaa riittävät henkilöresurssit Joutsenon vastaanottokeskukselle ihmiskaupan uhrien auttamista varten.

6) Ihmiskaupan uhrien poistamista koskevaa päätöstä tehdessään Joutsenon vastaanottokeskus tekee aina uhrin henkilökohtaisesta tilanteesta kokonaisarvion (38 f §) sen arvioimiseksi, onko auttamisjärjestelmän asiakas edelleen auttamistoimien tarpeessa. Tämä kokonaisarvio tehdään yhteistyössä uhria auttavien tahojen kanssa, joita voivat olla esimerkiksi viranomaiset ja kolmas sektori. Jos kokonaisarvion perusteella katsotaan, että uhrilla on edelleen ihmiskaupan uhriksi joutumisesta johtuvia avuntarpeita, henkilöä ei poisteta auttamisjärjestelmästä. Tämän tavoitteen toteutumisen turvaamiseksi asiasta on tarvittaessa säädettävä lailla.

7) Harkinta-aikaa koskevaa sääntelyä muutetaan niin, että Joutsenon vastaanottokeskuksen päättäessä harkinta-ajan antamisesta esitutkintaviranomaisille annetaan ainoastaan uhrin henkilöllisyyteen liittyvät tiedot. Mikäli henkilö ei harkinta-ajan päätyttyä halua ryhtyä yhteistyöhön esitutkintaviranomaisten kanssa, muuta Joutsenon vastaanottokeskukseen kertynyttä asiaan liittyvää tietoa ei luovuteta esitutkintaviranomaisille. Toipumisajan saaneiden uhrien henkilötietoja ei luovuteta esitutkintaviranomaisille, jos uhri ei halua ryhtyä yhteistyöhön esitutkintaviranomaisten kanssa.

8) Ihmiskaupparikosten paljastamista ja tutkintaa kehitetään esimerkiksi poliisin ihmiskauppaan erikoistuneilla tutkintayksiköillä.

9) Työsuojeluviranomaisten toimintaa ohjaavaa ns. valvontalakia (44/2006) muutetaan niin, että työsuojeluviranomaisen on ilmoitettava myös epäilemästään ihmiskaupparikoksesta poliisille. Ihmiskauppaa koskevassa rikosasiassa työsuojeluviranomaiselle varataan lisäksi tilaisuus tulla kuulluksi esitutkinnassa sekä annetaan lausuntomahdollisuus asiassa syyttäjälle ja läsnäolo- ja puheoikeus tuomioistuimessa.

10) Valtio antaa korvamerkittyä rahoitusta esimerkiksi THL:n kautta parantaakseen ihmiskaupan uhrien turvallista ja tuettua majoitusta.

11) Kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä uhrien alkuvaiheen tunnistajana ja konkreettisena auttajana vahvistetaan korvamerkityllä valtion rahoituksella (esimerkiksi STEAn kautta).

4.3. IHMISKAUPAN UHRIN OIKEUS OLESKELULUPAAN JA UUDELLEEN UHRIKSI JOUTUMISEN RISKIN ARVIOINTI OSANA MAASTAPOISTAMISMENETTELYÄ

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

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

Kysymyksiä on herättänyt Maahanmuuttoviraston toiminta liittyen esimerkiksi uhrin tunnistamiseen tai uhrin iän arvioimiseen. Johtuen toisen EU-maan tekemästä ikää koskevasta rekisterimerkinnästä lapsiuhria ei ole eräissä tapauksissa kohdeltu lapsena turvapaikkaprosessissa. Pakkoavioliiton uhreja ei ole ohjattu ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään tai työperäisen ihmiskaupan uhria ei ole tunnistettu ihmiskaupan uhriksi siitä syystä, että pakkotyön kansainvälisoikeudellista määritelmää on sovellettu virheellisesti. Valtuutettu on kiinnittänyt huomiota myös kielteisen turvapaikka- ja oleskelulupapäätöksen saaneiden ihmiskaupan uhrien maastapoistamiseen. Viranomaisten tulee huolehtia siitä, että tieto maasta poistettavan henkilön joutumisesta ihmiskaupan uhriksi ja tämän erityispalvelujen tarpeesta välittyy asianmukaisesti vastaanottavan maan viranomaisille. Valtuutettu on kiinnittänyt huomiota myös alaikäisistä lapsista vastuussa olevien ihmiskaupan uhrien riskiin joutua paperittomiksi Suomessa vastaanottopalveluiden lakattua.

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

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

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

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

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

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

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

Nykyinen ulkomaalaislaki ja sen esityöt nostavat oleskeluluvan myöntämisen kynnyksen niin korkealle, että edellytykset vastaavat lähes kansainvälisen suojelun vaatimuksia. Se, että vastaanottava valtio on esimerkiksi kriminalisoinut ihmiskaupan, ei vielä suojele palautettavaa ihmiskaupan uhria uudelleen uhriksi joutumiselta vastaanottavassa maassa. Laki ja sen esityöt eivät tältä osin ole täysin sopusoinnussa vuonna 2012 voimaan tulleen Euroopan neuvoston ihmiskauppayleissopimuksen kanssa. Suomen tulee lainsäädännöllään ja sen soveltamiskäytännöllä pyrkiä suojelemaan ihmiskaupan uhreja uudelleen uhriksi joutumiselta myös palautustilanteissa.

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

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

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

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

ULKOMAALAISLAIN SOVELTAMISTA KOSKEVAN SELVITYKSEN TULOS:

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

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

4.4. IHMISKAUPAN VASTAISEN TOIMINNAN KOORDINAATIO

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

Ihmiskauppakoordinaattorin tehtävänä olisi

1) seurata ja yhteen sovittaa ohjausryhmän linjausten mukaisesti ihmiskaupan vastaista viranomaistoimintaa ja edistää uhrien oikeuksien toteutumista poikkihallinnollisesti

2) edistää ihmiskaupan vastaista yhteistyötä viranomaisten ja kolmannen sektorin toimijoiden välillä

3) tehdä yhteistyötä muiden valtioiden viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen kanssa

4) osallistua Suomen hallituksen kannanottojen koordinoimiseen ihmiskauppapolitiikkaan liittyvissä kysymyksissä ja edustaa tai järjestää edustus kansainvälisissä järjestöissä ja muissa elimissä sekä

5) järjestää tiedonkeruu ja raportoida ihmiskaupan vastaisen toiminnan toteutumisesta valtioneuvostossa ohjausryhmälle ja sisäisen turvallisuuden ministeriryhmälle.

Työryhmä ehdotti lisäksi, että koordinaattori laatisi ohjausryhmälle esityksen siitä, miten ihmiskaupan vastainen toiminta organisoidaan. Koordinaattorin tulisi myös laatia ehdotus

6) yhteistyösopimukseksi viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen välillä

7) ihmiskaupan vastaisen toiminnan strategiaksi

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

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

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

Sisäministeriö lähetti kesällä 2017 lausuntokierrokselle muistion ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaation jatkon järjestämisestä. Lausuntoja antoivat keskeiset ihmiskaupan ja ihmiskaupan uhrissa parissa työskentelevät tahot, kuten yhdenvertaisuusvaltuutettu, Maahanmuuttovirasto, yhteensovittamissihteeristössä edustettuna olevat ministeriöt, Poliisihallitus, YK:n yhteydessä toimiva Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti HEUNI ja useat kansalaisjärjestöt. Lausunnoista ei ole laadittu yhteenvetoa, mutta valtuutettu on tutustunut lausuntoihin. Kaikki lausunnonantajat pitivät koordinaatiota sinällään tarpeellisena ja tärkeänä, mutta useimmat heistä toivoivat koordinaatiorakenteelta nykyistä selvästi käytännönläheisempää työotetta. Monissa lausunnoissa katsottiin, ettei koordinaatiorakenne ole pystynyt vastaamaan sille asetettuihin tavoitteisiin ja ehdotettiin, että koordinaatiorakenteen tähänastinen vaikuttavuus ja tehokkuus arvioitaisiin ennen päätöstä jatkon järjestämisestä. Lausunnoissa nostettiin esille kysymys koordinaattorin sijoituspaikasta. Osa lausunnonantajista puolsi rakenteen vakiinnuttamista lainsäädännöllä tai ainakin asian tarkempaa selvittämistä.

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

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

4.5. JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on raportointikaudella tehnyt kaksi selvitystä ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutumisesta. Ensinnäkin yhdenvertaisuusvaltuutettu toteutti yhteistyössä Euroopan kriminaalipolitiikan instituutin Heunin kanssa valtioneuvoston rahoittaman (VN-TEAS) selvityksen. Tarkoituksena oli selvittää, miten viranomaiset soveltavat ihmiskaupan uhrien auttamista koskevia vastaanottolain säännöksiä sekä sitä, miten ihmiskaupan uhrien oikeus saada apua Suomessa toteutuu. Selvityksen perusteella haasteet ihmiskaupan uhrien auttamisessa liittyvät pääasiassa kolmeen keskeiseen seikkaan: ihmiskaupan uhrien auttamiseen kuntien sosiaali- ja terveystoimessa, auttamisen ja rikosprosessin väliseen kiinteään yhteyteen sekä kansalaisjärjestöjen rajallisiin toimintaedellytyksiin ihmiskaupan uhrien tunnistajina ja auttajina.

Selvityksen mukaan Joutsenon vastaanottokeskus tekee hyvää asiakastyötä ja hyvää yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa. Myös kunnissa uhreja autetaan korkealla ammattietiikalla. Selvityksestä tuli kuitenkin esille, ettei auttamisjärjestelmän tarjoama viranomaisapu tavoita kaikkia apua tarvitsevia ihmiskaupan uhreja. Erityisen haasteellinen tilanne on kunnissa. Kuntien sosiaali- ja terveystoimi ei tunne ihmiskaupan uhrien auttamista koskevaa vastaanottolakia, eikä sosiaali- ja terveysministeriö ole ohjeistanut kuntia lain soveltamisesta. Seurauksena ihmiskaupan uhrit eivät aina saa palveluja, joihin he lain mukaan olisivat oikeutettuja. Uhrien joukossa on myös valtaväestöön kuuluvia Suomen kansalaisia.

Selvitys myös osoittaa, että Suomessa on henkilöitä, jotka eivät ihmiskauppaan liittyvästä avuntarpeesta huolimatta saa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä riittävää apua. He eivät joko ohjaudu tai pääse viranomaisavun piiriin. Jotkut uhreista poistetaan auttamisjärjestelmästä esimerkiksi rikosnimikkeen muuttumisen vuoksi. Osa ihmiskaupan uhreista ei edes hae viranomaisavun piiriin. Auttamisjärjestelmään ei esimerkiksi esitetä juuri lainkaan sellaisia seksuaalisen hyväksikäytön uhriksi joutuneita henkilöitä, jotka olisivat joutuneet ihmiskaupan uhreiksi Suomessa.

Selvityksen mukaan yksi keskeinen syy avun piiriin ohjautumattomuuteen on lainsäädännön ja sen soveltamisen seurauksena syntynyt vahva kytkös ihmiskaupan uhrien auttamisen ja rikosprosessin välillä. Selvityksen mukaan kytkös näyttää vahvistuneen vuonna 2015 voimaan tulleen lainmuutoksen myötä. Ihmiskaupan uhrien auttaminen ja rikosprosessi on lainsäädännön ja sen soveltamisen kautta sidottu yhteen tavalla, joka on ongelmallista Suomea sitovan kansainvälisen ja EU-oikeuden valossa. Erityisen haasteellinen oikeustila on niiden uhrien osalta, jotka ovat suomalaisia tai joilla on oikeus oleskella maassa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tekemä ulkomaalaislain soveltamiskäytäntöä Maahanmuuttovirastossa koskeva selvitys vuodelta 2016 herätti kysymyksiä hyvän hallinnon mukaisuudesta. herätti kysymyksiä hyvän hallinnon mukaisuudesta. Selvityksen mukaan viraston ulkomaalaislain soveltamiskäytäntö oli osin ennakoimatonta ja epäjohdonmukaista. Selvitys myös osoitti, että kynnys myöntää ihmiskaupan uhrille jatkuva oleskelulupa on asettunut hyvin korkealle, ja edellytykset vastaavat lähes kansainvälisen suojelun vaatimuksia. Maahanmuuttovirasto ei myöskään ollut päätöksenteossaan riittävästi arvioinut hakijan riskiä joutua uudelleen ihmiskaupan uhriksi maastapoistamisen jälkeen, vaikka tämä on Suomen kansainvälisoikeudellinen velvoite. Valtuutettu on seurantatoimessaan havainnut haasteita myös tilapäisen rikosperustaisen uhriluvan harkinnassa.

Sisäministeriön poliisiosastolla vuonna 2014 toimintansa aloittanut ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaatiorakenne ei nykyisellään näytä vastaavan alkuperäistä tarkoitustaan. Vaikka ihmiskaupan vastaisen toiminnan poikkihallinnollinen koordinaatio olisi tärkeää, ei koordinaatiorakenne ole toistaiseksi kyennyt riittävästi käsittelemään tai ratkaisemaan ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa olevia käytännön haasteita tai edistämään viranomaisten yhteistyötä ja tiedonkulkua. Valtuutetun saaman tiedon mukaan sisäministeriön tarkoituksena on teettää koordinaatiorakenteesta ulkopuolinen selvitys kevään 2018 aikana.

Ihmiskaupan vastainen toiminta on kehittynyt selvästi viime vuosina Suomessa. Ihmiskaupan tunnistaminen on parantunut, oikeuskäytäntö on kehittynyt ja

ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä on tullut tärkeä yhteistyökumppani monille viranomaisille ja kansalaisjärjestöille. Ihmiskaupan parempi tunnistaminen ja ihmiskaupan vastaisen toiminnan kehittyminen näkyvät valtuutetun toimistossa asiakas- ja viranomaisyhteydenottojen lisääntymisenä. Nykyiset resurssit eivät työmäärän lisääntyessä riitä vastaamaan ihmiskaupan vastaisen työn parissa toimivien tahojen tiedon ja tuen tarpeisiin etenkin, kun valtuutettu pyrkii samalla turvaamaan laadukkaan selvitys- ja tutkimustoiminnan. Valtuutetun toimintaedellytyksiä kansallisena ihmiskaupparaportoijana tulee parantaa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain mukaan valtuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka toimivalta ja tiedonsaantioikeus ovat laajat. Laaja tiedonsaantioikeus osaltaan turvaa valtuutetun toiminnan tehokkuuden, luotettavuuden ja vaikuttavuuden. Laajasta tiedonsaantioikeudesta huolimatta valtuutetun tiedonsaantioikeus on joissakin tilanteissa kiistetty, eikä valtuutettu ole aina pyytäessään saanut tehtävänsä hoitamiseksi tarvittavaa tietoa muilta viranomaisilta. Valtuutetun tiedonsaantioikeus tulee jatkossakin turvata.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää eduskunnalle:

SUOSITUS 7:

SELKIYTETÄÄN IHMISKAUPAN UHRIEN AUTTAMISTA KOSKEVAA LAINSÄÄDÄNTÖÄ

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

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

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

SUOSITUS 8:

VALMISTELLAAN ULKOMAALAISLAKIA KOSKEVAT LAINMUUTOKSET IHMISKAUPAN UHRIEN OLESKELULUVISTA

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

Arvioitaisiin mahdolliset muutostarpeet myös tilapäiseen ihmiskaupan uhrin oleskelulupaan.

SUOSITUS 9:

VALMISTELLAAN LAINMUUTOS TYÖSUOJELUVIRANOMAISEN TOIMIVALLAN LAAJENTAMISEKSI IHMISKAUPPARIKOKSIIN

Muutettaisiin työsuojeluviranomaisen toimintaa ohjaavaa ns. valvontalakia (44/2006) siten, että työsuojeluviranomaisen on ilmoitettava epäilemästään ihmiskaupparikoksesta poliisille.

5. Loppusanat ja suositukset

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on laaja tehtäväkenttä ja toimivalta puuttua syrjintään, toimia kansallisena ihmiskaupparaportoijana sekä maastapoistamisen täytäntöönpanon valvojana. Tämän tehtäväkentän kautta yhdenvertaisuusvaltuutetulle on kertynyt hyvä kokonaiskuva perus- ja ihmisoikeuksien tilasta Suomessa sekä eri vähemmistöjen asemasta.

Yhdenvertaisuuden sekä perus- ja ihmisoikeuksien tärkeys korostuvat yhteiskunnallisesti haastavissa tilanteissa. Ihmisoikeusilmapiiri on ollut Suomessa viime vuosina haastava. Edistysaskeleita on otettu esimerkiksi tasa-arvoisen avioliittolain ja vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen hyväksymisen myötä. Toisaalta esimerkiksi saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana on sivuutettu ja turvapaikanhakijoiden oikeusasemaa heikennetty.

Kuka tahansa voi tulla syrjityksi. Tutkimusten mukaan vähemmistöihin kuuluvat henkilöt kokevat muita enemmän syrjintää. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on vastaanottanut kuluneen kolmen vuoden aikana syrjintää koskevia yhteydenottoja merkittävästi enemmän alkuperään tai vammaisuuteen kuin muihin syrjintäperusteisiin liittyen. Kanteluiden sekä tutkimustiedon perusteella syrjintä eri elämänalueilla on sekä yleistä että hyvin monimuotoista. Syrjintä voi liittyä verkkopankkipalveluihin, terveydenhoitoon, koulukuljetuksiin, asunnon vuokraamiseen tai häirintään työpaikalla. Osa syrjinnästä jää kuitenkin piiloon ja siihen ei pystytä puuttumaan tehokkaasti.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toiminnan tuloksellisuuden kannalta on järkevää panostaa ennalta ehkäisevään toimintaan. Ennalta ehkäisevät keinot ja oikeustietoisuuden parantaminen ovat keskeisiä yhdenvertaisuuden edistämisessä. Yhdenvertaisuuslaki tarjoaa yksilölle vahvan syrjintäsuojan. Laki antaa yhdenvertaisuusvaltuutetulle monenlaisia keinoja puuttua syrjintään ja edistää yhdenvertaisuutta eri elämänalueilla. Valtuutettu käyttää laajasti sille suotua toimivaltaa. Valtuutettu voi puuttua yksilön kokemaan syrjintään matalalla kynnyksellä ja edistää yhdenvertaisuutta oikeusprosessia kevyemmällä tavalla. Yhdenvertaisuusvaltuutetun työhön sijoitetut resurssit voidaan saada takaisin moninkertaisesti, kun vältytään usein vakavilta oikeudenloukkauksilta ja niistä aiheutuvista kustannuksista niin julkisella kuin yksityisellä sektorilla.

Yhdenvertaisuuslain kehittämisellä olisi mahdollista puuttua vielä paremmin syrjintään ja edistää yhdenvertaisuutta. Perustuslakivaliokunta ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunta (PeVL 31/2014 vp, TyVM 11/2014 vp) ovat pitäneet tarpeellisina selvittää muun muassa valtuutetun toimivallan laajentamista työelämän yksittäistapauksiin sekä hyvityksen määräämistä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun kolmen ensimmäisen vuoden kokemusten jälkeen on perusteltua jatkaa lain kehittämistä yksilön oikeussuojaa vahvistaen siten, että valtuutettu voisi arvioida myös työelämässä tapahtuvaa syrjintää. Samoin valtuutetun tulisi voida viedä syrjintää koskeva asia yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan uhria nimeämättä, ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla tulisi olla toimivalta määrätä syrjinnän uhrille hyvitys.

Kolmen viimeisen vuoden aikana etenkin turvapaikanhakijoiden oikeuksia on kavennettu tavalla, joka on herättänyt kysymyksen oikeusvaltion tilasta. Turvapaikanhakijoiden asemaa koskien on tehty sekä lakimuutoksia että soveltamiskäytäntöjen tiukennuksia. Näiden yhteisvaikutuksia tulisi arvioida kriittisesti. Perus- ja ihmisoikeuksien kunnioituksen tulee olla keskiössä, kun tehdään päätöksiä haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden asemasta. Turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikassa tulee pyrkiä kestäviin ratkaisuihin niin yksilön kuin yhteiskunnankin näkökulmasta.

Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan, Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutin ja yhdenvertaisuusvaltuutetun toteuttaman pilottitutkimuksen mukaan turvapaikanhakijoiden perusteita kansainväliselle suojelulle ei hyväksytty vuonna 2017 yhtä usein kuin vuonna 2015. Näyttää siltä, että Maahanmuuttoviraston soveltamiskäytännöllä hakijan näyttötaakka on nostettu hyvin korkeaksi. Oikeusvaltiossa selvänä lähtökohtana tulisi kuitenkin olla, että keskeiset yksilön oikeusasemaa koskevat muutokset toteutetaan aina lainsäädäntöteitse. Kansainvälisen suojelun tasosta ja sen muutoksista Suomessa tulisikin toteuttaa laajempi tutkimus, joka kattaisi eri hakemus- sekä valitusvaiheet.

Toimeentuloedellytyksen ja hakemusmaksujen korotuksen seurauksena perheenyhdistäminen on tehty käytännössä mahdottomaksi monille kansainvälistä suojelua saaneille, etenkin toissijaista suojelua ja alaikäisille oleskeluluvan saaneille. Ilman oleskelulupaa oleskelevien määrä on kasvanut viime vuosina. Kuntien erilaiset käytännöt välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon sisällöstä ovat johtaneet yhdenvertaisuuden näkökulmasta ongelmalliseen tilanteeseen. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta on merkittävä puute, että vailla oleskelulupaa oleskelevat henkilöt eivät uskalla hakea oleskelulupaa tai ilmoittaa heihin kohdistuneista rikoksista maastapoistamisen täytäntöönpanon pelossa.

Epäilyt oikeusturvan riittämättömyydestä ja muutosten tuomat yhteisvaikutukset turvapaikanhakijoiden päätösprosessiin vaikuttavat siihen, koetaanko kielteisten päätösten täytäntöönpano oikeutetuksi. Vaatimus kielteisten päätösten nopeasta täytäntöönpanosta on kyseenalainen, ellei voida varmistua, että päätöskäytäntö on oikea ja hakijan asia on selvitetty perusteellisesti. Tällä hetkellä Afganistanin turvallisuustilanne on epävakaa, ja olosuhteet siellä vaarantavat palautettavien henkilöiden turvallisuuden. Tästä syystä palautuksista olisi perusteltua pidättäytyä, ja Maahanmuuttoviraston tulisi myöntää turvapaikanhakijoille määräaikaiset oleskeluluvat.

Vuoden 2017 lopussa tiedossa olleiden kielteisten kansainvälisen suojelun päätösten määrän perusteella maastapoistamiset lisääntyvät edelleen lähivuosina. Niistä tulee entistä vaikeampia erityisesti palautettavien henkilöiden ja ulkopuolisen vastustuksen vuoksi. Riippumattoman valvojan läsnäolo tahdonvastaisissa palautuksissa lisää viranomaistoiminnan läpinäkyvyyttä, parantaa palautettavien oikeusturvaa ja hälventää viranomaistoimintaan kohdistuvaa epäluuloa sekä väärien tietojen leviämistä. Valtiovarainvaliokunta painotti vuoden 2018 talousarviosta antamassaan mietinnössä (VaVM 22/2017 vp), että keväällä 2018 laadittavassa julkisen talouden suunnitelmassa on huolehdittava, että yhdenvertaisuusvaltuutetun lakisääteiselle tehtävälle valvoa maastapoistamisten täytäntöönpanoa osoitetaan riittävä vakituinen määräraha.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun ja Euroopan kriminaalipolitiikan instituutin yhteistyössä tekemä selvitys ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuudesta osoittaa, että auttamisjärjestelmän tarjoama viranomaisapu ei tavoita kaikkia apua tarvitsevia ihmiskaupan uhreja. Erityisen haasteellinen tilanne on kunnissa. Kuntien sosiaali- ja terveystoimi ei tunne ihmiskaupan uhrien auttamista koskevaa vastaanottolakia eikä ihmiskaupan uhrien erityisasema palveluiden saajina kunnissa toteudu. Ihmiskaupan uhrit eivät aina saa palveluja, joihin he lain mukaan olisivat oikeutettuja. Uhrien joukossa on myös valtaväestöön kuuluvia Suomen kansalaisia.

Selvitys myös osoittaa, että Suomessa on henkilöitä, jotka eivät ihmiskauppaan liittyvästä avuntarpeesta huolimatta saa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä riittävää apua. He eivät joko ohjaudu tai pääse viranomaisavun piiriin. Jotkut uhreista poistetaan auttamisjärjestelmästä esimerkiksi rikosnimikkeen tai syytteen muuttumisen vuoksi. Kansalaisjärjestöjen toimintaedellytykset viranomaisavun ulkopuolelle jäävien ihmiskaupan uhrien auttamiseen ovat riittämättömät. Osa ihmiskaupan uhreista ei edes hae viranomaisavun piiriin. Auttamisjärjestelmään ei esimerkiksi esitetä juuri lainkaan sellaisia seksuaalisen hyväksikäytön uhriksi joutuneita henkilöitä, jotka olisivat joutuneet ihmiskaupan uhreiksi Suomessa.

Selvityksen mukaan yksi keskeinen syy on lainsäädännön ja sen soveltamisen seurauksena syntynyt vahva kytkös ihmiskaupan uhrien auttamisen ja rikosprosessin välillä. Kytkös näyttää vahvistuneen vuonna 2015 voimaan tulleen lainmuutoksen myötä. Selvityksen mukaan rikosoikeusjärjestelmän toimijat itse esittivät, että auttamisjärjestelmän tulisi voida auttaa uhreja riippumatta rikosprosessin etenemisestä.

Tässä kiteytettynä yhdenvertaisuusvaltuutetun ensimmäisen eduskuntakertomuksen keskeisimmät viestit, joiden perusteella valtuutettu antaa eduskunnalle seuraavat suositukset.

SUOSITUS 1:

KÄYNNISTETÄÄN YHDENVERTAISUUSLAIN OSITTAISUUDISTUS

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

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

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

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

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

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

SUOSITUS 2:

VALMISTELLAAN ULKOMAALAISLAKIA KOSKEVAT MUUTOKSET

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

Oikeus perhe-elämään turvattaisiin yhtäläisesti pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman saaneille siten, ettei heidän perheenyhdistämishakemuksiinsa sovellettaisi toimeentuloedellytystä, joka voi käytännössä johtaa syrjintään taloudellisen aseman perusteella. Erityisesti tulisi huomioida lapsen oikeus perhe-elämään ja vanhempiensa hoivaan. Vähintäänkin pakolaisaseman saaneiden perheenyhdistämishakemuksiin sovellettava suotuisampi kohtelu olisi ulotettava koskemaan myös toissijaista suojelua saaneita, sillä erilaiselle kohtelulle ei ole hyväksyttäviä perusteita.

SUOSITUS 3:

VALMISTELLAAN VASTAANOTTOLAKIA KOSKEVAT MUUTOKSET

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

SUOSITUS 4:

SELVITETÄÄN PALOMUURIN KÄYTTÖÖNOTTO ILMAN OLESKELULUPAA OLESKELEVIEN KOHDALLA

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

SUOSITUS 5:

SÄÄDETÄÄN LAILLA VÄLTTÄMÄTTÖMÄSTÄ HUOLENPIDOSTA JA TOIMEENTULOSTA

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

SUOSITUS 6:

YHDENVERTAISUUSVALTUUTETUN MAASTAPOISTAMISEN TÄYTÄNTÖÖNPANON VALVONNAN RESURSSIT VAKINAISTETAAN

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

SUOSITUS 7:

SELKIYTETÄÄN IHMISKAUPAN UHRIEN AUTTAMISTA KOSKEVAA LAINSÄÄDÄNTÖÄ

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

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

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

SUOSITUS 8:

VALMISTELLAAN ULKOMAALAISLAKIA KOSKEVAT MUUTOKSET IHMISKAUPAN UHRIEN OLESKELULUVISTA

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

Arvioitaisiin mahdolliset muutostarpeet myös tilapäiseen ihmiskaupan uhrin oleskelulupaan.

SUOSITUS 9:

VALMISTELLAAN LAINMUUTOS TYÖSUOJELUVIRANOMAISEN TOIMIVALLAN LAAJENTAMISEKSI IHMISKAUPPARIKOKSIIN

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

YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTU

DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI