

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2026



YHDENVERTAISUUSVALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN



Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2026

K 2/2026 vp



YHDENVERTAISUUSVALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2026

ISBN 978-952-65873-1-8 (pehmeäkantinen)

ISBN 978-952-65873-2-5 (PDF)

Eduskuntatunnus: K 2 / 2026 vp

Taitto: Inka Kosonen

Paino: Grano Oy

Painopaikka: Vantaa, 2026

Sisällys

1	Valtuutetun puheenvuoro	11
	Pääsuositukset	16
2	Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävät	21
3	Syrjintä ja yhdenvertaisuus	27
3.1	Syrjintä yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulleiden yhteydenottojen valossa	29
3.1.1	Yhteydenotot syrjintäperusteittain	30
3.1.2	Yhteydenotot elämäalueittain	32
3.1.3	Syrjintää kokeneiden vastapuolet	35
3.2	Syrjinnän uhrin oikeusturvaa on parannettava	36
3.2.1	Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle mahdollisuus määrätä hyvitystä ja hallinnollinen sanktio	36
3.2.2	Syrjinnän ehkäisy ja yhdenvertaisuuden edistäminen on varmistettava rikosprosessin kaikissa vaiheissa	41
3.2.3	Esteettömyyden ja saavutettavuuden laiminlyönti tulee määritellä syrjinnäksi	51
3.2.4	Yhdenvertaisuusvaltuutetulle oikeus saada asiantuntijalausuntoja toiselta viranomaiselta	53
3.3	Selvitys yhdenvertaisuusvaltuutetun toimista oikeuskäytännön kehittämiseksi	55
3.3.1	Katsaus tuomioistuimille ja syyttäjille annettuihin lausuntoihin ...	55
3.3.2	Syrjintärikkokset ja rangaistukset	61
3.3.3	Yhdenvertaisuusvaltuutetun tekemät lautakuntahakemukset ja avustaminen tuomioistuimissa	64
3.3.4	Romanien syrjintä: palveluiden epäämistä, etnistä profilointia ja häirintää	68
3.3.5	Vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta edistävää oikeuskäytäntöä	69
3.3.6	Työelämän yhdenvertaisuutta on edistettävä	75
3.3.7	Yhdenvertaisuutta edistävää oikeuskäytäntöä tarvitaan lisää	77
3.4	Yhdenvertaisuuden toteutuminen yhteiskunnan keskeisillä alueilla	78
3.4.1	Kohti yhdenvertaisempaa työelämää	78
3.4.2	Koulutuksen yhdenvertaisuudessa on edistytty, mutta lapset kohtaavat edelleen syrjintää	97
3.4.3	Etnisen profiloinnin kiellon tehostaminen turvallisuusviranomaisten toiminnassa.....	112

3.4.4	Urheilujärjestöjen ja seurojen vastuuta syrjintään puuttumisesta on vahvistettava	116
3.4.5	Esteettömyys turvaa yhdenvertaisuutta asumisessa	118
3.4.6	Viranomaisella ja yksityisellä palveluntarjoajalla on velvollisuus puuttua häirintään.....	122
3.4.7	Peruspankkipalveluiden yhdenvertaisuus on turvattava	124
3.5	Syrjinnälle alttiiden ryhmien yhdenvertaisuuden edistäminen	128
3.5.1	Uudistetun saamelaiskärjälain toimeenpanoa on seurattava	128
3.5.2	Puutteelliset resurssit eivät saa vaikuttaa vammaispalvelulain soveltamiseen	132
3.5.3	Sateenkaari-ihmisten yhdenvertaisuutta on edistettävä määrätietoisesti	136
3.5.4	Antirasistiseen työhön ja yhdenvertaisuuden edistämiseen on sitouduttava pitkäjänteisesti	142
3.6	Yhdenvertaisuuden edistäminen rakenteissa	146
3.6.1	Perusoikeuksien turvaaminen edellyttää yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia	146
3.6.2	Tekoälyn käytössä on varmistettava yhdenvertaisuuden vaikutusarviointi	151
3.6.3	Monikanavainen viranomaisasiointi on turvattava kaikille	158
3.6.4	Kokemuksia yhdenvertaisuussuunnittelun valvonnasta	160
4	Ulkomaalaisten asema ja oikeudet	167
4.1	Pääsy turvapaikkaprosessiin ja ehdoton palautuskielto on turvattava kaikissa tilanteissa	171
4.1.1	Oikeus hakea turvapaikkaa on turvattava kaikissa maahantulon tilanteissa	171
4.1.2	Rajavartiolaitoksen perus- ja ihmisoikeusosaamista on vahvistettava ja riippumaton perusoikeuksien seuranta on varmistettava uusissa menettelyissä	175
4.2	Laadukkaat viranomaisprosessit turvaavat ulkomaalaisten ihmisten oikeudet	179
4.2.1	Turvapaikkamenettelyn laatuun on panostettava	179
4.2.2	Rajamenettely lisää oikeusturvariskejä ja rajoittaa turvapaikanhakijoiden oikeuksia	184
4.2.3	Oleskelulupasääntelyn muutokset vaikeuttavat oleskeluluvan saamista	186
4.3	Oleskeluluvan saaneiden mahdollisuuksia kotoutua Suomeen ja elää perheensä kanssa on helpotettava	188

4.4	Lapsen oikeuksien toteutuminen on turvattava	190
4.4.1	Lapsen edun ensisijaisuus on vahvistettava lainsäädännön tasolla	190
4.4.2	Lapsen edun ensisijaisuus on huomioitava ulkomaalaislain soveltamisessa	192
5	Maastapoistamisen valvonta	197
5.1	Maastapoistamisen täytäntöönpanon valvonnan ytimessä on perus- ja ihmisoikeudet	197
5.2	Riippumaton valvonta turvaa palautettavien henkilöiden oikeuksia	199
5.3	Palautuksen huolellinen valmistelu turvaa palautettavan henkilön oikeuksien toteutumista	200
5.4	Haavoittuvassa asemassa olevien palautettavien henkilöiden oikeuksien toteutuminen on vahvistettava	201
5.4.1	Ihmiskaupan uhrin avun jatkuminen palautuksen kohdemaassa on varmistettava	203
5.4.2	Perheiden palautukset edellyttävät kokonaisvaltaista arviointia ja lapsen oikeuksien turvaamista	204
5.5	Lasten säilöönotto on kiellettävä	205
5.6	Palautettavan asianomistajan oikeusturva on toteuduttava kiireellisissä maastapoistamistilanteissa	207
5.7	Ihmisoikeuksien toteutuminen on turvattava täysimääräisesti palautustoimia kehitettäessä	208
5.7.1	Paluuasetuksella tulee pyrkiä vahvistamaan palautusten perusoikeusvalvontaa	209
5.7.2	Perus- ja ihmisoikeusriskeihin liittyvä huoli voimistuu	209
5.7.3	Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmaa ei saa sivuuttaa palauttamispolitiikan uudistuksissa	210
6	Ihmiskaupparaportointi	213
6.1	Ihmiskaupparaportointi edellyttää perus- ja ihmisoikeusperustaista ihmiskaupan torjuntaa	213
6.1.1	Ihmiskauppa muuttuu jatkuvasti	215
6.2	Kansallisia rakenteita on vahvistettava ihmiskaupan torjumiseksi ja uhrien auttamiseksi	218
6.2.1	Koordinaation tueksi tarvitaan poikkipolittinen työryhmä ...	218
6.2.2	Toimintaohjelmilla voidaan edistää ihmiskaupan vastaista työtä	219
6.2.3	Lainsäädännön kehityksen on oltava johdonmukaista	220
6.2.4	Kansainväliseen työvoiman ja opiskelijoiden rekrytointiin tarvitaan suojatoimia hyväksikäytön estämiseksi	223

6.3	Uhrien auttaminen edellyttää ihmiskaupan tunnistamista	225
6.3.1	Hyvinvointialueiden työ ihmiskaupan uhrien auttamiseksi on vakiinnutettava	225
6.3.2	Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän toimintaedellytykset on varmistettava	228
6.3.3	Järjestöjen mahdollisuudet tukea ihmiskaupan uhreja on turvattava	229
6.4	Poliisin erikoistuminen ihmiskaupparikollisuuden torjuntaan on turvattava	230
6.5	Viranomaisten on tunnistettava lapsen hyväksikäyttö ja puututtava siihen	232
6.5.1	Viranomaiset ovat vastuussa ihmiskaupan tunnistamisesta	232
6.5.2	Lasten rikosoikeudellista suojaa on vahvistettava	233
6.5.3	Rankaisemattomuusperiaatteen soveltaminen edellyttää lapsen tunnistamista rikolliseen toimintaan pakotetuksi	234
6.6	Ihmiskaupan uhrien käännytyksistä tulisi luopua	236
7	Naisiin kohdistuvan väkivallan raportointi	239
7.1	Suomi on ollut haluton torjumaan naisiin kohdistuvaa väkivaltaa	242
7.1.1	Naisiin kohdistuva väkivalta on ihmisoikeuskysymys	242
7.1.2	Koordinaatiota ja resursseja on vahvistettava naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämiseksi	245
7.2	Naisten rikosoikeudellista suojaa on tehostettava	247
7.2.1	Rikosvastuun toteuttamisessa on puutteita	247
7.2.2	Raskauttavista seikoista on säädettävä rikoslaissa	251
7.2.3	Pakottava kontrolli on kriminalisoitava	253
7.3	Väkivallan vastaisen työn rakenteista ja palvelujärjestelmän vähimmäistasosta on säädettävä laissa	254
7.3.1	Peruspalveluissa on varmistettava väkivallan puheeksi otto ja palveluohjaus	254
7.3.2	Järjestöjen rooli väkivallan vastaisessa työssä on turvattava	256
7.3.3	Seksuaalikasvatus on väkivallan ennaltaehkäisyn kulmakivi	257
7.4	Systemaattisen riskinarvioinnin on oltava lakisääteinen osa väkivallan vastaista työtä	258
7.4.1	Naisten turvallisuus on vaarassa, kun väkivallan toistumisen riskiä ei tunnisteta	258
7.4.2	Kuolemaan johtavasta lähisuhdeväkivallasta on perustettava tutkimustoiminto	261
7.5	Tietopohjaa on vahvistettava yhteiskunnallisen päätöksenteon tueksi	262
	Viitteet	263



1 Valtuutetun puheenvuoro

Hyviä ja huonoja uutisia

Aluksi hyvät uutiset. Suomi on nyt monimuotoisempi kuin koskaan aikaisemmin ja syrjintään puututaan entistä tehokkaammin useiden vähemmistöjen kohdalla. Pidämme yhä itsestään selvempänä sitä, että vammaisten henkilöiden on voitava yhdenvertaisesti osallistua kaikkeen yhteiskunnan toimintaan. Esimerkiksi korkein oikeus linjasi viime vuonna, että julkisten keskustelutilaisuuksien järjestäminen esteellisissä tiloissa on vammaisuuteen liittyvää syrjintää.

Kouluissa, työpaikoilla ja harrastuksissa yhä useammalla meistä on mahdollisuus tuoda esiin valtaväestöstä poikkeava uskonto tai identiteetti. Esimerkiksi urheiluseurat puuttuvat aikaisempaa tehokkaammin etniseen taustaan, uskontoon tai vammaisuuteen liittyvään kiusaamiseen ja syrjintään. Suomalaisien käsitykset perheistä, parisuhteista ja sukupuolen moninaisuudesta ovat muuttuneet niin, että emme oleta kaikkien olevan heteroita tai pelkäämään miehiä tai naisia.

Tunnistamme ihmiskauppaa ja naisiin kohdistuvan väkivallan rakenteita yhä paremmin, ja ymmärrämme, että niiden torjunta vaatii erityisosaamisen kehittämistä ja kohdennettuja toimia esimerkiksi poliisissa, syyttäjissä ja tuomioistuimissa. Suomalaiset tietävät, että perustuslakimme ja kansainväliset sopimukset velvoittavat meitä tarjoamaan suojaa vainotuille ja haavoittuvassa asemassa oleville. Tunnistamme eri ikäisten, lasten ja ikääntyneiden erityis-

tarpeet arjessa ja palveluissa. Vaikka aina on kiistelty siitä, miten ja missä asioissa yhdenvertaisuutta ja perusoikeuksia pitää seuraavaksi viedä eteenpäin, suomalaiset jakavat laajasti ajatuksen, että yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa pitää edistää.

Sitten on myös huonoja uutisia. Yhteiskunnallinen vastakkainasettelu on lisääntynyt. Suurin osa meistä ei halua kyseenalaistaa toisen ihmisen oikeutta esimerkiksi uskontoonsa tai identiteettiinsä. Jos oma elämäntilanne kuitenkin tuntuu toivottomalta, on houkuttelevaa lähteä etsimään syyllisiä vähemmistöistä. On myös niitä, jotka hakevat huomiota hyökkäämällä vähemmistöjä vastaan. Rasismia, islamofobiaa ja homofobiaa ollaan valmiita viljelemään poliittisen tai muun näkyvyyden toivossa. Vuonna 2025 eniten maailmalla levinnyt uutinen Suomesta koskikin avointa rasismia suomalaisessa politiikassa.

Yhdysvaltain halu kyseenalaistaa ja loukata kansainvälisiä sopimuksia sekä Venäjän hyökkäys Ukrainaan ovat saaneet osan suomalaisistakin ajattelemaan, että myös meidän pitäisi lakata noudattamasta sopimuksia ja tinkiä esimerkiksi velvollisuudesta antaa suojaa turvapaikkaa tarvitseville. Suomi ei vielä ole kieltämässä lasten säilöönottoa, toisin kuin YK:n lapsen oikeuksien komitea on Suomelle suositellut.

Myös julkisen talouden säästöt ja leikkaukset kohdistuvat erityisen ankarasti ryhmiin, jotka ovat jo valmiiksi haavoittuvassa asemassa ja syrjinnän vaarassa. Erityisen ongelmallista on, ettei näitä vaikutuksia ole aina haluttu riittävästi selvittää ennakoon. Jos on selvitetty, esityksiä ei ole kuitenkaan haluttu muuttaa haitallisten vaikutusten vähentämiseksi. Eikä myöskään ole mietitty, miten heikennyksiä voisi tasapainottaa esimerkiksi vahvistamalla suojaa syrjinnältä, mikä useimmiten ei edes edellytä merkittäviä resurssien lisäyksiä.

Valtuutetun suosituksista löytyy suuntaa uudistuksille

Suomi on vielä kaukana yhdenvertaisuuden toteutumisesta. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on laatia eduskunnalle esityksiä siitä, miten yhdenvertaisuutta ja perusoikeuksia tulisi viedä eteenpäin. Tässä edus-

kuntakertomuksessa valtuutettu kuvaa tämän hetken keskeisiä ongelmia yhdenvertaisuuden toteutumisessa sekä muissa valtuutetun tehtävissä. Olemme keskittyneet löytämään ratkaisuja keskeisiin ongelmiin, ja muokkaamaan ratkaisut suosituksiksi eduskunnalle. Odotamme, että aikaisempien eduskuntakertomusten tapaan suositukset vaikuttavat siihen, millaisia esityksiä hallitus tuo eduskunnan käsiteltäväksi.

Eduskuntakertomus myös kuvaa valtuutetun työtä ja työn saavutuksia. Yhdenvertaisuuden osalta strategiaamme on puuttua yksilöiden kohtaamaan syrjintään tehokkaasti ja varmistaa, että uhrien oikeudet toteutuvat. Toisaalta haluamme myös aktiivisella viestinnällä vaikuttaa siihen, että vastaava syrjintä ei muiden kohdalla toistuisi ja ihmiset olisivat tietoisempia oikeuksistaan. Näin työssä yhdistyvät syrjintään puuttuminen ja sen ennaltaehkäisy.

Ihmiskaupan ja naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnin tehtävissään valtuutettu keskittyy arvioimaan, miten uhrien tukijärjestelmä toimii ja miten sitä voitaisiin kehittää. Valtuutettu on myös tiedonsaantioikeuksiensa nojalla selvittänyt, puututaanko näihin rikoksiin täysipainoisesti, ja miten niitä voidaan estää nykyistä tehokkaammin. Valtuutettu vaatiikin lähisuhdeväkivallan riskinarvioinnista lainsäädäntöä.

Ulkomaalaisten oikeuksien valvonnassa valtuutettu arvioi turvapaikkajärjestelmän toimivuutta ja lausuu järjestelmän ongelmakohdista. Valtuutettu myös valvoo EU-oikeuden mukaisesti maasta poistettavien henkilöiden oikeuksien toteutumista ja tekee ehdotuksia siitä, miten toimintaa pitää kehittää huomioimaan erityisen haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt, kuten lapset.

Syrjintä on erityisen vahingollista verrattuna muuhun epäasialliseen kohteluun, koska se osoittaa syrjinnän kohteelle, että häntä saatetaan myös jatkossa kohdella muita huonommin vain hänen henkilökohtaisten ominaisuuksiensa vuoksi. Se vähentää luottamusta yhteiskunnan oikeudenmukaisuuteen ja sitoutumista yhteisöihin. Osa yhdenvertaisuusvaltuutetun suosituksista liittyy yhdenvertaisuuden edistämiseen jonkin tietyn vähemmistöryhmän kohdalla. Jotkin suosituksista taas koskevat kaikkia syrjinnän vaarassa olevia ryhmiä, mutta ne kohdistuvat tietyille elämänalueelle, kuten työelämään,

koulutukseen, vapaa-aikaan tai palvelujen saatavuuteen. Teemme suosituksia myös siitä, miten yhdenvertaisuus on otettava tekoälyn ohjauksen ytimeen.

Valtuutettu on myös pitkään kiinnittänyt huomiota siihen, etteivät syrjinnästä langetettavat sanktiot ole tehokkaita, varoittavia ja oikeasuhtaisia, toisin kuin EU-oikeus niiden edellyttää olevan. Suomea on myös kansainvälisessä vertailussa arvosteltu siitä, että syrjinnän uhrin on hyvitystä saadakseen nostettava erikseen kanne käräjäoikeudessa, eikä tämä useimmiten ole uhrille mahdollista. Asiaan ovat kiinnittäneet huomiota myös eduskunnan perustuslakivaliokunta sekä työelämä- ja tasa-arvovaliokunta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle on annettava mahdollisuus päättää hyvityksestä samalla kun se tekee päätöksensä siitä, onko syrjintää tapahtunut vai ei.

Kiitokset

Suomessa kansalaisjärjestöillä, kuten ihmisoikeusjärjestöillä, on ollut tärkeä rooli syrjinnän ja sen uhrien äänen esiintuomisessa. Kansalaisyhteiskunnalla on tärkeä rooli myös yhdenvertaisuusvaltuutetun työn kirittäjänä, mistä haluan kiittää. Kiitos myös tutkijoille, jotka mahdollistavat tietopohjaisen keskustelun ja päätöksenteon perusoikeuksien toteutumiseksi kaikille.

Erityisesti kiitän yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston henkilökuntaa sen tinkimättömästä työstä perus- ja ihmisoikeuksien puolustamisessa ja tämän eduskuntakertomuksen kirjoittamisessa.



Rainer Hiltunen



Pääsuositukset

Syrjinnän uhrin oikeusturvaa on parannettava

- Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla tulee olla toimivalta käsitellä yhdenvertaisuuslain noudattamista työelämässä. Lisäksi lautakunnan pitää voida määrätä hyvitys ja seuraamusmaksu nykyisen pelkän hyvityssuosituksen sijaan.
- Eduskunnan on säädettävä oikeushenkilön rangaistusvastuu koskemaan myös syrjintärikoksia. Syyttäjän olisi ajettava syrjintärikoksen yhteydessä asianomistajan hyvitysvaativuudesta hyvitysvastuullista tahoa vastaan.
- Yhdenvertaisuuslain sanamuotoa on täsmennettävä niin, että myös esteettömyyden ja saavutettavuuden laiminlyönti mainitaan yhdenvertaisuuslaissa kiellettynä syrjintänä.

Yhdenvertaisuuden toteutuminen yhteiskunnan keskeisillä alueilla

- Syrjintää epäilevän henkilön tiedonsaantioikeutta työelämässä on parannettava. Työnantajalle tulee asettaa velvollisuus antaa pyynnöstä kirjallinen selvitys henkilölle, joka epäilee tulleen syrjityksi työhaussa tai työnantajan palveluksessa.
- Perusopetuslain uudistettujen tukea koskevien säännösten vaikutuksia vammaisiin oppilaisiin on selvitettävä ja arvioitava kattavasti. Mahdollisia puutteita on korjattava.
- Poliisin ja muiden turvallisuusviranomaisten tulee kaikilla tasoilla vahvistaa antirasistista työtään sen lisäksi, että kohdennetuilla toimenpiteillä varmistetaan etnisen profiloinnin kiellon noudattaminen.
- Yhdenvertaisuuslain häirinnän kiellon sääntelyyn on lisättävä urheilu-, kulttuuri- ja muiden vapaa-ajan järjestöjen ja seurojen velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin häirinnän poistamiseksi, kun järjestön tai seuran toiminnan piirissä tapahtuva häirintä on tullut sen tietoon. Järjestöjen ja seurojen menettely olisi syrjintää, jos ne eivät ryhdy toimiin häirinnän poistamiseksi.

- Vammaisten henkilöiden oikeutta yhdenvertaiseen asumiseen on selvennettävä lisäämällä asunto-osakeyhtiöt yhdenvertaisuuslain 15 §:ään mukauttamisvelvollisiksi toimijoiksi.

Syrjinnälle alttiiden ryhmien yhdenvertaisuuden edistäminen

- Saamelaisten totuus- ja sovintokomission suositusten toimeenpano on aloitettava välittömästi. Laajemmat hankkeet on otettava huomioon, kun seuraavasta hallitusohjelmasta neuvotellaan.
- Hyvinvointialueiden taloudellinen tilanne ei saa vaikuttaa vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumiseen. Valtioneuvoston on seurattava uuden vammaispalvelulain sekä erityisesti siihen sisältyvän elämänvaihe-
rajausten soveltamista.
- Valtioneuvoston tulee laatia kokonaisvaltainen kansallinen sateenkaari-
poliittinen toimenpideohjelma.
- Valtioneuvoston tulee laatia kokonaisvaltainen kansallinen rasismin-
vastainen toimenpideohjelma.

Yhdenvertaisuuden edistäminen rakenteissa

- Eduskunnan on varmistettava, että sen käsittelemissä lakiesityksissä on riittävästi arvioitu perus- ja ihmisoikeuksien yhdenvertaista ja syrjimä-
töntä toteutumista, jotta uudistusten yhteisvaikutukset voidaan ottaa päätöksenteossa huomioon.
- Yhdenvertaisuuden vaikutusarviointia on edellytettävä kaikissa julkisen sektorin tekoälyhankkeissa ja -hankinnoissa.
- Valtioneuvoston on turvattava kaikille yhdenvertainen viranomaisasiointi. Saavutettavuus on varmistettava, kun digitaalisia palveluita suunnitellaan ja kehitetään. Mahdollisuus monikanavaisen viranomaisasiointiin on turvattava.

Ulkomaalaisten asema ja oikeudet

- Lapsen edun ensisijainen huomiointi on kirjattava ulkomaalaislakiin ja vastaanottolakiin.
- Maksuton oikeusapu on varmistettava turvapaikkamenettelyn alusta lähtien, jotta turvapaikkaperusteet ja haavoittuva asema tunnistetaan etupainotteisesti.
- Seulonta- ja rajamenettelyiden perusoikeuksien seurantamekanismin resurssit on varmistettava.
- Oleskeluluvan saaneiden mahdollisuuksia kotoutua Suomeen ja elää perheensä kanssa on helpotettava lailla.
- Pääsy turvapaikkaprosessiin ja ehdoton palautuskielto on turvattava Suomen itärajalla.
- Pakolaiskiintiön kohdentamisen lähtökohtina tulee olla perustuslaillinen yhdenvertaisuusperiaate ja hädänalaisten pakolaisten uudelleensijoittamistarve.

Maastapoistamisen valvonta

- Lasten säilöönotto on kiellettävä.
- Palautuksia ei tule tehostaa siten, että vaarannetaan palautettavien henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.
- Suomen ei tule kannattaa paluusetusehdotuksen heikennyksiä palautettavien henkilöiden oikeuksiin. Palautusten riippumaton valvonta on asetuksessa turvattava.

Ihmiskaupparaportoija

- Ihmiskaupan vastaisten toimien rakenteita vahvistetaan: poliisin ihmis-kauppaan erikoistuneen tutkintaryhmän pysyvyys varmistetaan, valtioneuvoston poikkihallinnollinen työryhmä vakinaistetaan asetuksella ja hyvinvointialueille annetaan tehokkaampi ohjaus.
- Lapsia ja nuoria sekä nuorisorikollisuutta koskeviin politiikkaohjelmiin ja toimiin sisällytetään vahva ihmiskaupan uhrien tunnistamisen ja tukemisen näkökulma.
- Ulkomaalaisten ihmiskaupan uhrien oikeudet turvataan laskemalla kynnystä saada oleskelulupa.

Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoija

- Väkivallan riskinarvioinnista on säädettävä laki.
- Rakennelaki on säädettävä.
- Raskauttavista seikoista on säädettävä rikoslaissa.



2 Yhdenvertaisuus- valtuutetun tehtävät

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka toimiala on laaja. Eri tehtäviä yhdistää perus- ja ihmisoikeuksien valvonta ja edistäminen.

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

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii myös Suomen kansallisena ihmiskaupparaporttina ja naisiin kohdistuvan väkivallan raporttina. Lisäksi valtuutettu valvoo maastapoistamisen täytäntöönpanoa. Valtuutetun tehtäviin kuuluu myös ulkomaalaisten aseman ja oikeuksien seuraaminen ja edistäminen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettuun otetaan yhteyttä kaikkiin valtuutetun tehtäviin liittyen. Yhteydenottomäärät ovat kasvaneet vuosittain, ja suurin osa yhteydenotoista liittyy yhdenvertaiseen kohteluun ja syrjintään eri elämäalueilla. Käytännössä yhdenvertaisuusvaltuutetun työ on esimerkiksi lainsäädäntöön ja viranomaisten käytäntöihin vaikuttamista, neuvontaa, yksittäisten tapausten selvittämistä, sovinnon edistämistä eri osapuolten välillä, kouluttamista, tiedon keräämistä, oikeussuojan toteuttamista, oikeudellista avustamista ja yhdenvertaisuuden edistämistä esimerkiksi viestinnän keinoin. Valtuutetun tehtävät ja oikeudet on kirjattu yhdenvertaisuuslakiin (1325/2014)

ja lakiin yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014). Osa valtuutetun tehtävistä ja oikeuksista on kirjattu ulkomaalaislakiin (301/2004).

Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain mukaan valtuutettu antaa kerran neljässä vuodessa eduskunnalle kertomuksen yhdenvertaisuuden toteutumisesta. Lain mukaan kertomuksessa käsitellään myös ihmiskauppaa ja naisiin kohdistuvaa väkivaltaa. Kertomuksessa käsitellään laajasti valtuutetun toiminnan ja toimivallan eri puolia – yhdenvertaisuutta, syrjintää, ulkomaalaisten oikeuksien toteutumista, ihmiskaupan vastaista toimintaa, naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja maastapoistamisen täytäntöönpanon valvontaa. Tämä on yhdenvertaisuusvaltuutetun kolmas eduskuntakertomus.

Yhdenvertaisuuslain tärkeitä käsitteitä

Välitön syrjintä

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

Välillinen syrjintä

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

Kohtuullisten mukautusten epääminen

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

Moniperusteinen syrjintä

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

Häirintä

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

Positiivinen erityiskohtelu

Positiivinen erityiskohtelu tarkoittaa oikeasuhtaisia toimenpiteitä, joilla edistetään heikommassa asemassa olevien ryhmien, kuten vähemmistöjen, tosiasiallista yhdenvertaisuutta tai ehkäistään tai poistetaan syrjinnästä johtuvia haittoja. Positiivinen erityiskohtelu ei ole syrjintää.



3 Syrjintä ja yhdenvertaisuus

Syrjintään puuttuminen ja yhdenvertaisuuden edistäminen on yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävistä vanhin ja laajin. Vähemmistövaltuutettu, yhdenvertaisuusvaltuutetun edeltäjä, perustettiin vuonna 2001 EU-direktiivien velvoittamana puuttumaan etnisyyteen perustuvaan syrjintään.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu tarjoaa apua ja tukea ihmisille, jotka arvioivat joutuneensa syrjinnän kohteeksi. Valtuutettu saa vuosittain yli 2 500 syrjintää koskevaa yhteydenottoa. Tavoitteena on tukea ihmisiä puuttumalla syrjintään mahdollisimman matalalla kynnyksellä. Usein jo se riittää, että henkilö saa neuvontaa oikeuksistaan.

Tarvittaessa valtuutettu voi selvittää tapahtunutta ottamalla yhteyttä syrjinnästä epäiltyyn tahoon. Jo tämä johtaa monesti asian myönteiseen ratkaisuun. Valtuutettu voi myös antaa oikeudellisen kannanoton siitä, onko asiassa tapahtunut syrjintää, sekä edistää sovintoa ehdottamalla hyvityskorvausta. Mikäli osapuolet eivät tämän perusteella pääse asiassa sovintoon, valtuutettu voi harkita asian viemistä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan. Jos syrjintää käsitellään oikeudessa, on valtuutetulla oikeus tulla kuulluksi oikeudenkäynnissä. Lisäksi valtuutettu voi viedä asian oikeudenkäyntiin uhria tukeakseen.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulleet yhteydenotot kertovat syrjinnästä Suomessa. Näistä yhteydenotoista kerrotaan tarkemmin luvussa 3.1. Valtuutetun tuomioistuimelle syrjinnästä antamia lausuntoja sekä valtuutetun yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan viemiä asioita on selvitetty tarkemmin luvussa 3.3.

Valtuutettu selvittää ja edistää yhdenvertaisuuden toteutumista eri elämänalueilla. Vaikka kaikki syrjintä on haitallista, on esimerkiksi työelämässä ja koulutuksessa tapahtuva syrjintä erityisen vakavaa, sillä sen vaikutukset elämään ovat pitkäaikaisia. Eri elämänalueilla tapahtuvalla syrjinnällä on usein omat erityispiirteensä ja tarpeet yhdenvertaisuuden edistämiseksi ovat erilaiset. Yhdenvertaisuusvaltuutetun työstä ja syrjinnästä eri elämänalueilla kerrotaan luvussa 3.4. Yhdenvertaisuusvaltuutetun työ syrjintään puuttumisessa on organisoitu elämänalueiden, kuten työelämä, koulutus ja sosiaali- ja terveysterveyst, perusteella. Lisäksi valtuutettu tunnistaa tarpeen arvioida erityisesti syrjinnän vaarassa olevien ryhmien, kuten eri vähemmistöjen, asemaa. Ajankohtaisesta työstä näiden ryhmien osalta kerrotaan luvussa 3.5.

Julkisella vallalla ja viranomaisilla on Suomessa laaja velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta ja puuttua syrjintään. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Yhdenvertaisuuslain mukaan viranomaisten, koulutuksen järjestäjien ja työnantajien on myös edistettävä yhdenvertaisuutta arvioimalla sen toteutumista ja edistämistä yhdenvertaisuussuunnitelmassa. Näissä suunnitelmissa on arvioitava myös rakenteellisen syrjinnän torjumista. Euroopan neuvoston käyttämän määritelmän mukaan rakenteellisella syrjinnällä tarkoitetaan instituutioiden säännöissä, normeissa, rutiineissa, käyttäytymisessä ja asenteissa ilmenevää tietoista tai tiedostamattomana syrjintää.¹ Yhdenvertaisuusvaltuutetun työtä yhdenvertaisuuden edistämiseksi kuvataan luvussa 3.6.

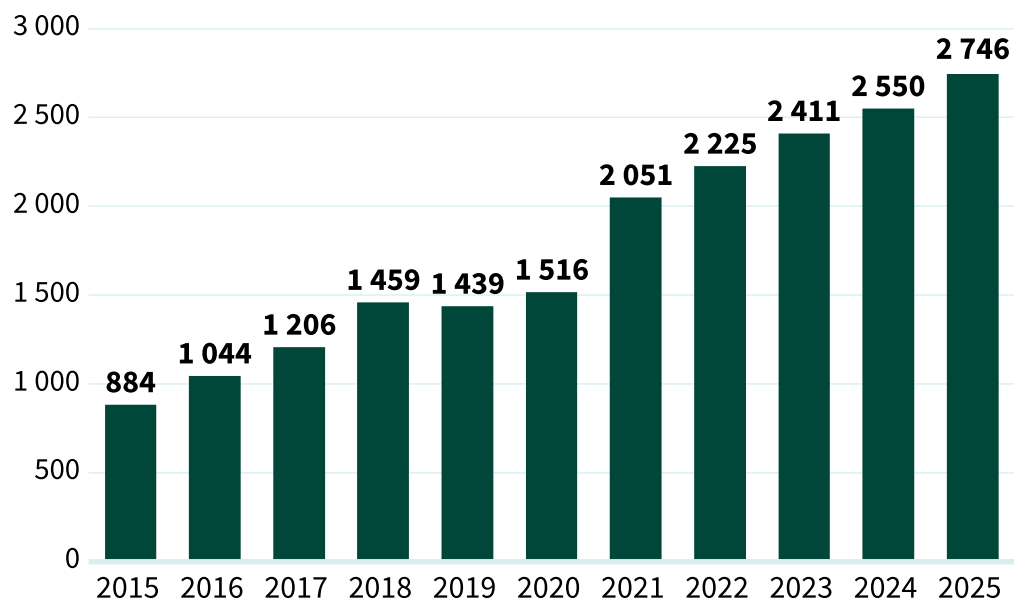
Vaikka syrjintä on ollut pitkään kielletty lainsäädännössämme, sitä kuitenkin esiintyy paljon. Esimerkiksi Suomen afrikkalaistaustaisista henkilöistä yli puolet (57 %) kertoo tullessa syrjityksi viimeisen vuoden aikana.² Monet syrjintää kokeneet eivät useinkaan puutu syrjintään vaan pyrkivät esimerkiksi ohittamaan ja unohtamaan syrjinnän. Keskeinen syy syrjintäkokemusten ilmoittamatta jättämiselle on se, että ilmoittamisen ei uskota johtavan mihinkään. Suomalaisista syrjinnän uhreista näin kertoo 36 prosenttia.³

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on pitkään tuonut esiin, että yhdenvertaisuuslain tarjoamassa syrjintäsuojassa on aukkoja, eivätkä syrjinnän seuraamukset ole EU:n direktiivien mukaisesti tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei myöskään ole käytettävissään kaikkia keinoja, mitä tarvittaisiin syrjintään puuttumiseen. Yhdenvertaisuusvaltuutetun suosituksia oikeusturvan parantamiseksi käsitellään luvussa 3.2 ja työelämän osalta myös luvussa 3.4.1.

3.1 Syrjintä yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulleiden yhteydenottojen valossa

Yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulleet syrjintäyhteydenotot kertovat osaltaan siitä, minkälaista syrjintä oli Suomessa vuonna 2025. Kaikki syrjintä ei kuitenkaan tule valtuutetun tietoon. Erityisen haavoittuvassa asemassa olevilla henkilöillä ei välttämättä ole tietoa tai voimavaroja ilmoittaa kohtaamastaan syrjinnästä. Syrjintään voidaan myös olla turtuneita tai ei uskota, että syrjinnästä ilmoittaminen muuttaisi mitään. Yhteydenottojen määrän jatkuva kasvu ei suoraan kerro siitä, että esimerkiksi syrjintä Suomessa olisi lisääntynyt. Todennäköisempiä syitä yhteydenottojen määrän kasvulle ovat, että yhdenvertaisuusvaltuutettu tunnetaan aikaisempaa paremmin ja että valtuutetun mahdollisuuksiin auttaa yhteyttä ottaneita luotetaan enemmän.



Kaikki vireille tulleet yhteydenotot vuosina 2015–2025



Kasvava tarve yhdenvertaisuusvaltuutetun kaltaiselle taholle kertoo myös siitä, että perus- ja ihmisoikeudet eivät toteudu täysimääräisesti.

Tässä eduskuntakertomuksessa tarkastellaan yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulleita yhteydenottoja tuoreimpien saatavissa olevien tietojen perusteella. Vuonna 2025 valtuutetulle tulleiden asiakasyhteydenottojen määrä kasvoi aiempien vuosien tapaan. Vuonna 2025 yhteydenottoja tuli yhteensä 2746 ja vuonna 2024 yhteydenottoja tuli 2550 kappaletta. Suurin osa valtuutetulle tulleista yhteydenotoista koskee syrjintä- ja yhdenvertaisuusasioita (87 %). Tämän ohella valtuutettu saa myös erilaisia tieto- ja aineistopyyntöjä sekä

kymmeniä asiakasyhteydenottoja, jotka liittyvät valtuutetun erityistehtäviin koskien ulkomaalaisten oikeuksia ja asemaa, maastapoistamisen valvontaa sekä ihmiskaupparaportointia ja naisiin kohdistuvan väkivallan raportointia.

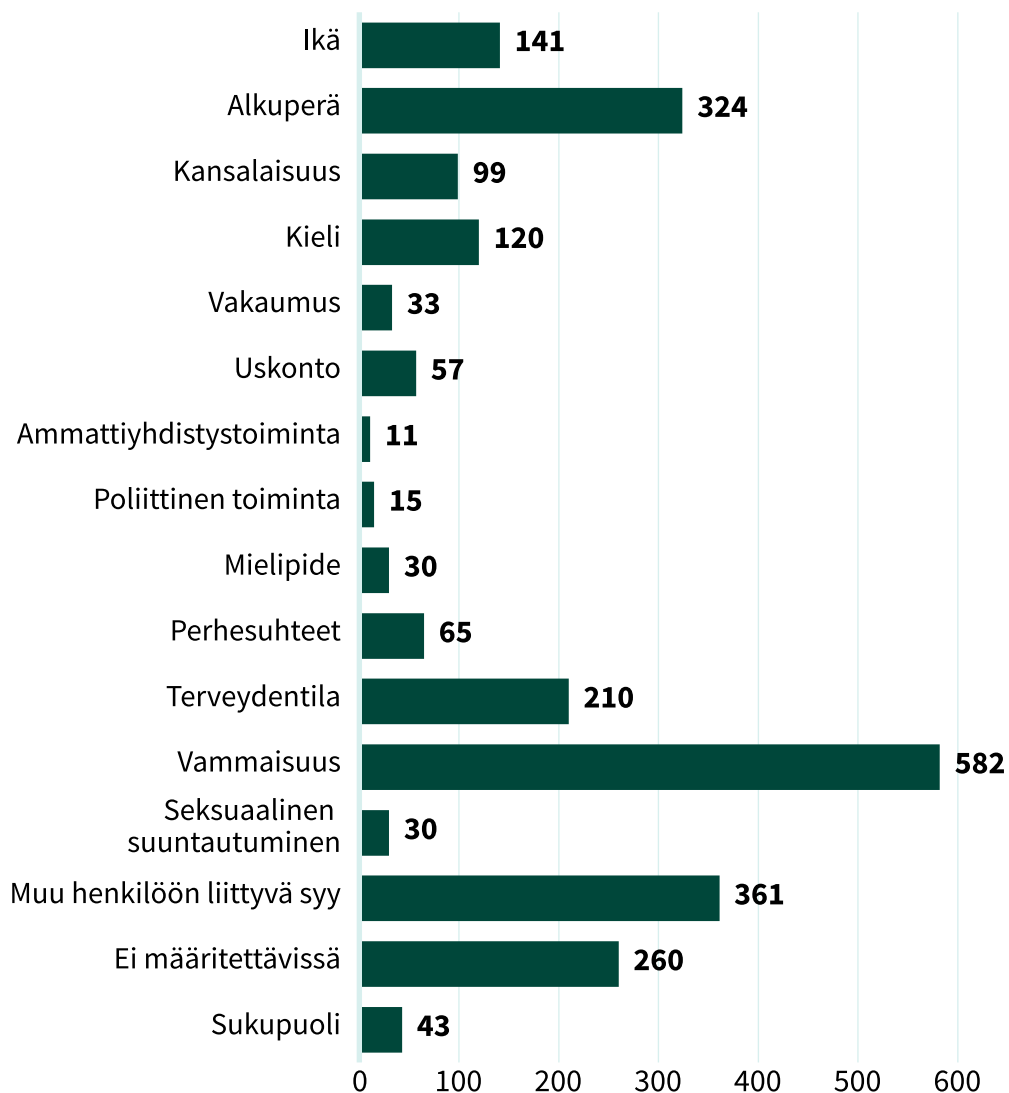
Yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulleet asiakasyhteydenotot kertovat, että valtuutetun kaltaiselle matalan kynnyksen oikeussuojaelimelle on kasvava tarve. Moni syrjintää kokenut haluaa puuttua kokemaansa syrjintään ja olla valtuutettuun yhteydessä. Se kertoo osaltaan, että valtuutettuun luotetaan ja että suomalainen yhteiskunta puolustaa yhdenvertaisuutta ja syrjimättömyyttä myös käytännössä. Toisaalta kasvava tarve yhdenvertaisuusvaltuutetun kaltaiselle taholle kertoo myös siitä, että perus- ja ihmisoikeudet eivät toteudu täysimääräisesti.

3.1.1 Yhteydenotot syrjintäperusteittain

Yhdenvertaisuusvaltuutettu tilastoi saapuvia yhteydenottoja luokittelemalla niitä syrjintäperusteiden mukaan. Yhteydenotoissa selvästi yleisin syrjintäperuste on vammaisuus (582 kappaletta). Vammaisuutta koskevat yhteydenottomäärät ovat jatkaneet kasvuaan. Jos vammaisuuteen liittyvät yhteydenotot lasketaan yhteen terveydentilaa koskevien yhteydenottojen kanssa, on niitä yhteensä 792 kappaletta. Valtuutetulle tulee paljon vammaisuuteen ja terveydentilaan liittyviä yhteydenottoja, sillä yhteiskunnassamme

on edelleen paljon rakenteita ja asenteita, jotka synnyttävät välillisesti syrji-
viä käytäntöjä näille ryhmille kaikilla elämänalueilla.

Seuraavaksi yleisin syrjintäperuste yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulleissa
yhteydenotoissa on alkuperä (324 kappaletta). Alkuperän käsite kattaa syr-
jinnän esimerkiksi ihonvärin ja etnisyyden perusteella. Jos alkuperän kans-
sa lasketaan yhteen kansalaisuutta ja kieltä koskevat yhteydenotot, niiden
yhteenlaskettu määrä on yhteensä 543. Näiden perusteiden korostuminen on
merkki siitä, että Suomessa esiintyy edelleen merkittävässä määrin rakenteel-



Syrjintä- ja yhdenvertaisuusyhteydenotot syrjintäperusteittain vuonna 2025

lista sekä arkipäivän syrjintää ja rasismia. Viime vuosina rasismi on näkynyt yhä enenevässä määrin myös julkisessa keskustelussa ja politiikassa.

Muista syrjintäperusteista ikää koskevat yhteydenotot korostuvat erityisesti työelämän rekrytointitilanteissa sekä digitaalista asiointia koskevissa tilanteissa. Uskontoon ja vakaumukseen liittyvät yhteydenotot painottuvat uskonnollisten tilaisuuksien järjestämiseen koulutuksen ja kasvatuksen elämäntilanteella.

Yhteydenottoja, joista syrjintäperuste ei ole määriteltävissä, on melko paljon suhteessa muihin yhteydenottoihin eli 260 kappaletta. Valtuutetulle tulee yhteydenottoja, joissa yhteydenottajat kokevat, että heitä kohdellaan epäoikeudenmukaisesti tai heidät saatetaan muita huonompaan asemaan ilman, että tilanne liittyy yhdenvertaisuuslain mukaiseen syrjintäperusteeseen. Lisäksi valtuutettu saa yhteydenottoja, joissa pyydetään yleisesti yhdenvertaisuuteen tai syrjintään liittyvää neuvontaa.

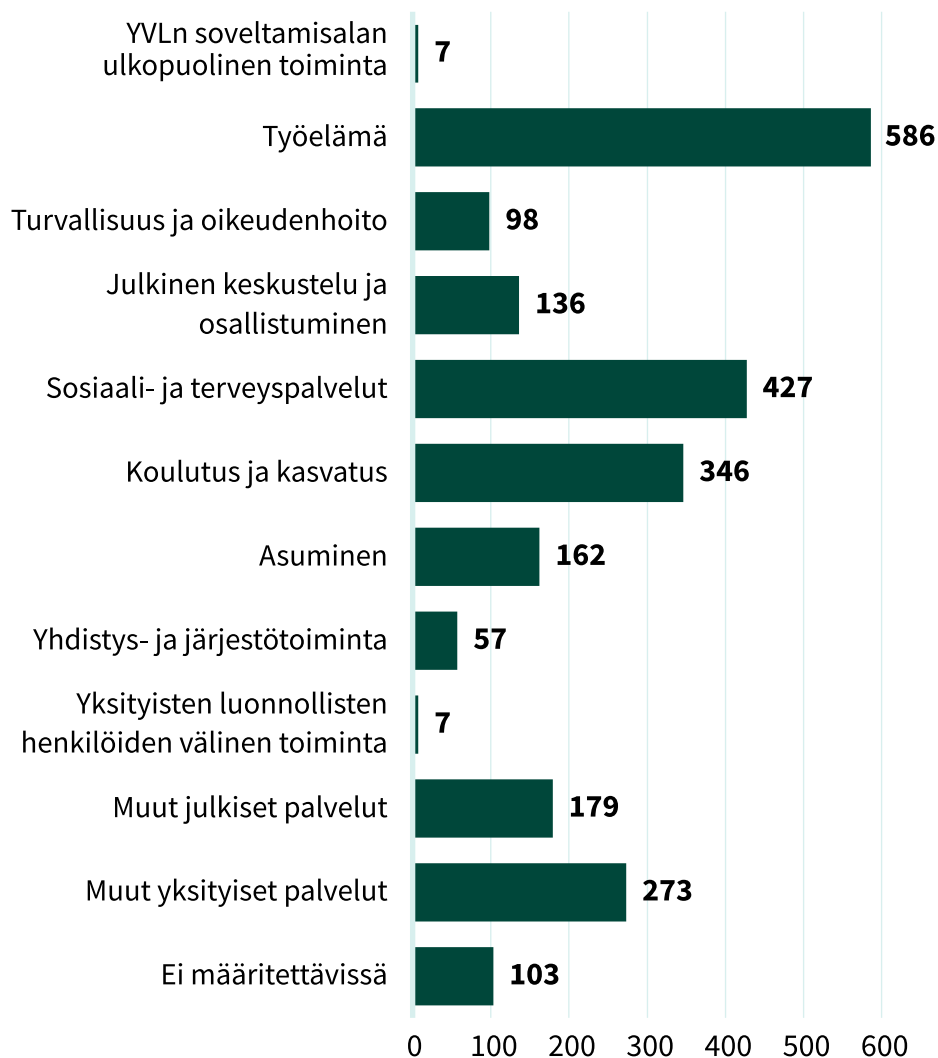
Seksuaalista suuntautumista koskevien yhteydenottojen määrä on edelleen vuonna 2025 suhteellisen vähäinen (30 yhteydenottoa), kuten aiempinakin vuosina. Tutkimusten perusteella kuitenkin tiedetään, että sateenkaarivähemmistöihin kuuluvat ihmiset kokevat yhä paljon syrjintää Suomessa.⁴

3.1.2 Yhteydenotot elämäntilanteittain

Yhdenvertaisuusvaltuutettu tarkastelee työtään syrjintäperusteiden lisäksi elämäntilanteittain. Valtuutettuun otetaan laajasti yhteyttä kaikilla elämäntilanteilla. Suurin osa syrjintä- ja yhdenvertaisuusyhteydenotoista koskee työelämää (586 kappaletta eli 25 %). Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivalta työelämässä laajeni kesällä 2023 voimaan tulleella lakimuutoksella, mutta valtuutettu on saanut yhteydenottoja työelämään liittyen jo aiemminkin. Työelämä on lakimuutoksen jälkeen noussut asiakastyössä selvästi suurimmaksi elämäntilanteeksi. Vuonna 2025 työelämän syrjintäyhteydenotot ovat liittyneet esimerkiksi ikäsyrjintään rekrytoinnissa, työsuhteen päättämiseen, työoloihin ja kohteluun työpaikalla sekä vammaisille henkilöille tehtäviin kohtuullisiin mukautuksiin. Työelämään liittyvissä yhteydenotoissa on muita elämäntilanteita useammin kyse mielipiteeseen, ammattiyhdistystoimintaan, perhesuhteisiin, sukupuoleen ja muuhun henkilöön liittyvään syyhyn perus-

tuvasta syrjinnästä. Lue lisää työelämän yhdenvertaisuudesta ja syrjinnästä kertomuksen luvusta 3.4.1.

Seuraavaksi yleisimmät elämänalueet asiakastyössä ovat sosiaali- ja terveyspalvelut (427 yhteydenottoa) ja koulutus- ja kasvatus (346 yhteydenottoa). Sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyen nousee esille vammaisten ja sairaiden henkilöiden palvelut ja etuudet, esteettömyys ja saavutettavuus sekä haavoittuvassa ja suuressa tuen tarpeessa olevien ihmisten asiat. Uusi vammais- palvelulaki on myös nostanut entistä enemmän esille tarvetta monialaiseen ja -ammattilliseen palvelutarpeen arviointiin ja toteutukseen sekä eri toimi-



Syrjintä- ja yhdenvertaisuusyhteydenotot elämänalueittain vuonna 2025

joiden yhteistyöhön sosiaali- ja terveyspalveluissa. Sosiaali- ja terveysalalle tehdyt säästöt ovat lisänneet resurssien puutetta ja se näkyy valtuutetulle tul-leissa yhteydenotoissa yleisenä huolena palveluiden saamisesta.

Koulutuksen ja kasvatuksen sektorilla keskeiset teemat ovat olleet vammai-sille oppilaille tehtävät mukautukset, häirintä kouluissa ja uskonnollisia tilai-suuksia koskevat yhteydenotot. Lisäksi alkuperään, vammaisuuteen ja sek-suaali- ja sukupuolivähemmistöihin liittyvät kiusaamista koskevat yhteydenotot näyttävät lisääntyneen koulutuksessa ja kasvatuksessa. Tätä voi osin selittää yleisesti viime vuosina Suomessa ja globaalisti koventunut asenneilmapiiri suhteessa moninaisuuteen ja tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen.

Yksityisten palveluiden elämäntilanteella yhteydenotot ovat koskeneet esi-merkiksi syrjintää palveluihin pääsyssä, osallistumista erilaisiin tapahtumiin, pankki- ja vakuutuspalveluita, iäkkäiden ja vammaisten henkilöiden digitaali-sen asiain haasteita sekä palveluiden esteettömyyttä ja saavutettavuutta.

Asumisen elämäntilanteelle on tullut yhteydenottoja liittyen vammaisten henki-löiden oikeuksiin ja yhdenvertaisuuteen, syrjintään asunnon vuokraamisessa erityisesti ulkomaalaistaustaan, romanitaustaan tai Kelan tukien saamiseen liittyen tai erilaisiin riita- ja häirintätilanteisiin naapurustossa.

Turvallisuuden ja oikeudenhoidon osalta yhteydenotoissa ovat vuonna 2025 näkyneet erityisesti erilaiset etniseen profilointiin liittyvät kokemukset esimer-kiksi kaupoissa, poliisissa ja rajavartiolaitoksessa. Yhteydenotoissa näkyvät myös kokemukset rikosprosessin syrjivyydestä, toimimattomuudesta sekä epäreilystä poliisin ja oikeusviranomaisten osalta.

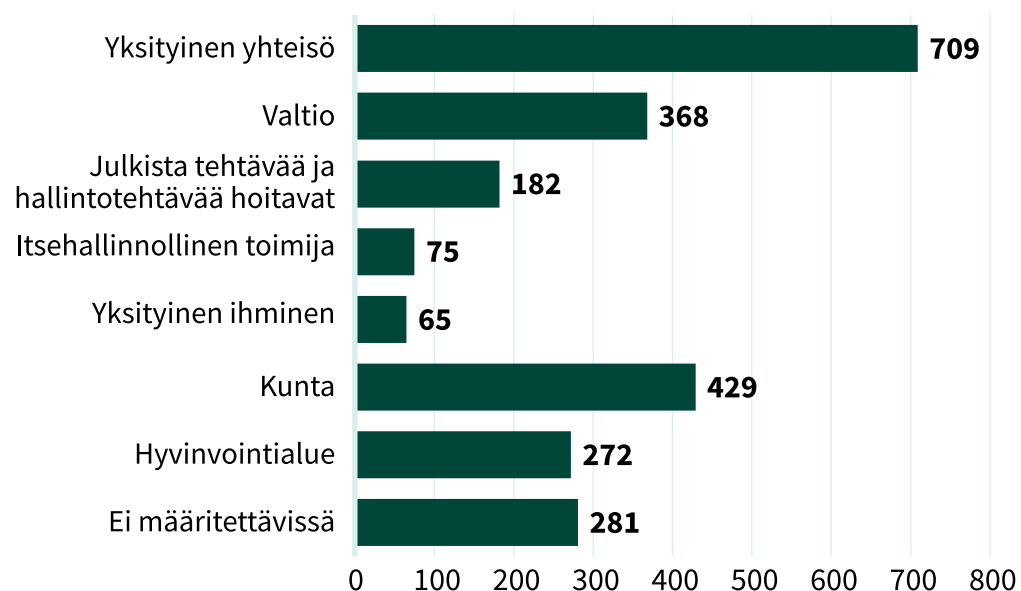
Julkiseen keskusteluun ja osallistumiseen liittyviä yhteydenottoja tuli val-tuutetulle vuonna 2025 hieman enemmän kuin edellisellä vuonna. Rasisti-set, homofobiset ja islamofobiset kommentit sosiaalisessa sekä perinteisessä mediassa heikentävät vähemmistöjen turvallisuuden ja yhteiskuntaan kuu-lumisen tunnetta. Erityisen haitallisia rasistiset kommentit ovat silloin, kun niitä esittävät merkittävässä yhteiskunnallisessa asemassa olevat poliitikot tai julkisuuden henkilöt.

Yhteydenottoja tulee säännöllisesti myös muihin julkisiin palveluihin liittyen, kuten verotukseen, liikunnan ja vapaa-ajan palveluihin sekä kulttuuri- palveluihin ja liikenteeseen. Valtuutettuun ottavat paljon yhteyttä esimerkiksi henkilöt, jotka eivät käytä digitaalisia palveluita. He ovat huolissaan siitä, miten he pystyvät hoitamaan yhdenvertaisesti asioitaan yhteiskunnassamme, jossa yhä useampi toiminto digitalisoituu.

Yhdistys- ja järjestötoiminnan osalta yhteydenotot ovat puolestaan koskeneet esimerkiksi syrjiviksi koettuja yhdistysten sääntöjä, erottamista yhdistyksessä sekä toimintaa erilaisissa liikunta- ja harrastusseuroissa.

3.1.3. Syrjintää kokeneiden vastapuolet

Syrjintäyhteydenottojen vastapuolen osalta yksityinen yhteisö on yleisin yksittäinen vastapuoli (709 yhteydenottoa). Kuitenkin yhteenlaskettuna yhteydenottoja, joissa vastapuolena on selvästi julkista valtaa edustava taho, kuten valtion, kunnan tai hyvinvointialueen toimija, on yhteensä 1069. Julkista valtaa edustavien vastapuolten osuus suhteessa yksityisiin on kasvanut entisestään. Tätä voi selittää se, että monet kokevat että julkisen vallan ylläpitämiä toimintoja on monelta osin heikennetty, mikä voi lisätä epäilyksiä epäoikeudenmukaisuudesta ja syrjinnästä palvelujen saamisessa.



Syrjintä- ja yhdenvertaisuusyhteydenottojen vastapuoli vuonna 2025

3.2 Syrjinnän uhrin oikeusturvaa on parannettava

Lainsäädäntömme on jo pitkään kieltänyt syrjinnän. Syrjintään puuttuminen on kuitenkin yhä vaikeaa, eivätkä syrjinnän uhrin oikeudet useinkaan toteudu. Uhrit eivät myöskään itse usko oikeuksiensa toteutumiseen ja tämä on tutkimusten⁵ mukaan merkittävä syy siihen, ettei syrjintää raportoida tai viedä tutkittavaksi.

Oikeuksien toteutumiseen vaikuttaa se, minkälaista oikeusturvaa lainsäädäntö tarjoaa, mutta myös asenteilla on merkittävä vaikutus. Jos syrjintää vähätellään tai siihen puuttumista ei pidetä itsestäänselvyytenä, eivät vähemmistöihin kuuluvat syrjinnän uhrit välttämättä reagoi syrjintään vaan pyrkivät ohittamaan tapahtuneen. Asenteet ja lainsäädäntö vaikuttavat myös toisiinsa: lainsäädäntö kuvastaa yhteiskunnallisia asenteita, mutta myös muuttaa niitä. Syrjinnän uhrin oikeuksien toteutumiseen vaikuttaa myös se, kuinka helpoksi tai vaikeaksi oikeuksiin pääsy on tehty. Suomessa on kritisoitu erityisesti sitä, miten vaikeaa syrjinnän uhrin on saada hyvitystä tai muuta korvausta syrjinnästä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on koonnut tähän eduskuntakertomukseen suosituksia lainsäädännön kehittämiseksi. Suositukset koskevat lainsäädännön kehittämistarpeita syrjinnän seuraamuksissa, syrjintään puuttumisen prosesseissa sekä lainsäädännön kattavuudessa.

3.2.1 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle mahdollisuus määrätä hyvitystä ja hallinnollinen sanktio

Suositus:

- Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle tulee säätää mahdollisuus määrätä syrjinnästä hyvitys ja seuraamusmaksu.

Syrjinnän uhrin oikeus hyvitykseen jää usein toteutumatta

EU:n syrjinnän vastaiset direktiivit⁶ edellyttävät, että syrjinnän seuraamukset ovat tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on itsenäinen ja riippumaton matalan kynnyksen oikeusturvalin, jonka avulla syrjintää kokenut voi saattaa asiansa viranomaisen tutkitavaksi joustavasti, kustannustehokkaasti ja nopeasti.⁷ Yhdenvertaisuuslain mukaan syrjinnän kohteeksi joutuneella on oikeus saada hyvitys syrjinnästä. Nykyisen lainsäädännön mukaan lautakunta voi suosittaa hyvitystä, mutta sillä ei ole toimivaltaa määrätä syrjinnän uhritte hyvitystä. Yhdenvertaisuuslakia tulee muuttaa niin, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voisi määrätä hyvitystä maksettavaksi syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneelle henkilölle.

Nykyisellään lautakuntakäsittely yksinään ei takaa uhrin oikeusturvaa. Käytännössä syrjintää kohdannut henkilö joutuu usein hakemaan ensin ratkaisua yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta ja sen jälkeen hyvitystä yleisestä tuomioistuimesta. Saman asian käsittely ensin syrjintäasiana lautakunnassa ja sitten käräjäoikeudessa siviilioikeudellisena riita-asiana kuluttaa sekä yksilön että oikeuslaitoksen rajallisia resursseja ja hidastaa syrjinnän uhrien ja muiden asianosaisten mahdollisuutta saada asiansa oikeudellisesti ratkaistuksi. Siviilikanteeseen liittyy suuri taloudellinen riski joutua maksamaan vastapuolen oikeudenkäyntikulut, mikä käytännössä estää uhrien pääsyä tuomioistuimeen. Maksettavaksi tulevat oikeudenkäyntikulut ovat usein moninkertaisia haettavaan hyvitykseen verrattuna. Yhdenvertaisuuslain mukaista hyvitystä koskevia kanteita nostetaankin melko harvoin. Erityisesti haavoittuvimmassa asemassa olevien uhrien mahdollisuus saada hyvitystä jää käytännössä hyvin heikoksi eikä yhdenvertaisuussäätelyn tarkoitus siksi tältä osin toteudu.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan nykyinen mahdollisuus antaa hyvityksen osalta vain oikeudellisesti sitomaton suositus ei riitä. Se vaikeuttaa myös syrjinnästä epäillyn mahdollisuuksia saada hyvitystä koskeva oikeudellinen ja muutoksenhakukelpoinen ratkaisu ilman aiheetonta viivästystä. Hallinto-oikeudellinen menettely, jossa sekä oikeuskysymys että kysymys hyvityksen määrästä ratkaistaisiin keskitetysti, olisikin sekä kantajalle että vastaajalle edullisempi ja nopeampi vaihtoehto kuin käräjäoikeuskäsittely.



Erityisesti haavoittuvimmassa asemassa olevien uhrien mahdollisuus saada hyvitystä jää käytännössä hyvin heikoksi eikä yhdenvertaisuus siksi tältä osin toteudu.

Perustuslakivaliokunta⁸ korosti jo nykyisen yhdenvertaisuuslain eduskuntakäsittelyssä syrjintää kokeneiden oikeusturvan tarvetta ja asian viivytyksettömän selvittämisen tärkeyttä. Valiokunta katsoi, että syrjintää kokeneiden käytössä tulisi olla matalan kynnyksen oikeusturvakanavia, joiden kautta asiaa voitaisiin selvittää ja päättää mahdollisesta hyvityksestä ilman korkeaa kuluriskiä ja pitkiä käsittelyaikoja.

Myös kansainväliset ihmisoikeuksien valvontaelimet ovat kiinnittäneet huomiota epäkohtiin Suomen lainsäädännössä. Euroopan rasismin vastainen komissio (ECRI) on suositellut vuodesta 2019 alkaen, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle annetaan toimivalta määrätä korvauksia syrjinnän uhreille.⁹ YK:n ihmisoikeuskomitea on puolestaan todennut jo vuonna 2021, että uhrien mahdollisuus saada hyvitystä vain tuomioistuinprosessin jälkeen ei ole tehokas eikä riittävän nopea oikeussuojakeino.¹⁰

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaa vastaaville lautakunnille on säädetty mahdollisuus määrätä hyvitys syrjinnän uhrille esimerkiksi Norjassa ja Tanskassa. Tällainen ratkaisu olisi myös kustannustehokas, sillä se vähentäisi tarvetta turvautua ruuhkautuneisiin yleisiin tuomioistuimiin, joissa käsittelyajat ovat pitkiä. Tämä tehostaisi myös syrjinnän ennaltaehkäisyä. Lautakunta on nimenomaisesti syrjintäasioihin erikoistunut oikeusturvaelin, joten syrjinnän vastaiseen lainsäädäntöön ja Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin.

Oikeus määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu tehostaisi syrjinnän kieltoa

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle tulee antaa toimivalta määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu. Maksu olisi syrjinnän uhrille mahdollisesti maksettavista hyvityksistä erilli-

nen seuraamus yhdenvertaisuuslain syrjinnän kiellon rikkomisesta. Lisäksi valtuutettu suosittaa, että hallinto-oikeuksille ja työtuomioistuimelle tulisi antaa oikeus määrittää hyvitys yhdenvertaisuuslain vastaisesta syrjinnästä. Aiheesta voi lukea lisää tämän eduskuntakertomuksen työelämään liittyvässä luvussa 3.4.1.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan mahdollisuus määrätä seuraamusmaksu syrjinnän kiellon loukkauksesta vahvistaisi syrjintälainsäädännön vaikutusta, lisäisi menettelyiden tehokkuutta sekä edistäisi ja selkeyttäisi kansainvälisen oikeuden ja EU-oikeuden vaatimusten tehokasta toimeenpanoa.

Nykyiset lainsäädännön oikeusturvakeinot painottavat ensisijaisesti yksilölle aiheutuneen vahingon korjaamista syrjinnän uhrille suoritettavalla hyvityksellä. Toissijaisesti oikeusturvakeinot painottavat syrjinnän uusimiseen liittyviä taloudellisia riskejä, sillä lautakunta voi asettaa uhkasakon siltä varalta, että vastaaja uusii syrjivän menettelyn. Lainsäädäntö ei anna riittävästi työkaluja puuttua havaittuun syrjintään välittömästi, oikea-aikaisesti ja riittävän vaikuttavilla toimenpiteillä. Nykyinen järjestelmä ei puutu riittävällä tavalla rakenteelliseen syrjintään eikä tuota organisaatioille riittäviä kannustimia ehkäistä syrjiviä käytäntöjä. Yksilölle maksettava hyvitys ei yksinään ole riittävän varoittava seuraus ainakaan vakavista syrjinnän kiellon loukkauksista.

Hallinnolliset seuraamukset kohdistuvat syrjinnän kiellon rakenteellisiin ja ennaltaehkäiseviin ulottuvuuksiin ja ohjaavat sekä julkisia että yksityisiä toimijoita edistämään yhdenvertaisuutta, kouluttamaan henkilöstöään ja seuraamaan yhdenvertaisuuden toteutumista järjestelmällisesti. Lainsäädäntömuutos tukisi myös kulttuurista muutosta, jossa syrjintä otetaan vakavasti ja se nähdään yksityisten välisiä suhteita laajempänä yhteyskunnallisena ongelmana, johon valtiovallalla on velvollisuus puuttua.

Syrjinnässä ei ole kyse ainoastaan uhrin ja syrjivän tahon riidasta, jossa riittää, että loukkaaja maksaa loukatulle hyvitystä. Toisaalta myöskään rikosprosessi ei aina ole tarkoituksenmukainen keino hyvittää syrjintää yksittäisen syrjintätapauksen kohdalla. Tilanteissa, jossa syrjivä taho on oikeushenkilö, eli esimerkiksi viranomainen, palvelun tarjoaja tai koulutuksen järjestäjä,



Nykyinen järjestelmä ei puutu riittävästi tavalla rakenteelliseen syrjintään eikä tuota organisaatioille riittäviä kannustimia ehkäistä syrjiviä käytäntöjä.

yksilöllisen rikosvastuun toteuttamiseen tähtäävä rikosprosessi ei myöskään ole aina mahdollinen.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan mahdollisuus määrätä euromääräinen tai esimerkiksi organisaation liikevaihtoon perustuva hallinnollinen seuraamusmaksu yhdenvertaisuuslain vastaisesta syrjinnästä täydentäisi syrjinnän seuraamusjärjestelmää. Se vahvistaisi yhdenvertaisuuden toteutumista, ohjaisi organisaatioita

arvioimaan syrjinnän kiellon loukkaamisesta aiheutuvia taloudellisia ja liiketoiminnallisia riskejä jo ennalta ja vahvistaisi siten organisaatioiden vastuuta syrjinnästä. Hallinnollinen seuraamusmaksu ehkäisisi syrjintää nykyistä uhkasakkojen määräämisen mahdollisuutta paremmin. Uhkasakkojen toimeenpano edellyttää uutta vastaavaa syrjinnän kiellon loukkausta sekä sitä, että asianosainen käyttää resurssejaan uuden täytäntöönpanoa koskevan hakemuksen vireille tuomiseen lautakunnassa.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta, jolla on sekä toimivalta määrätä hyvitys että hallinnollisia sanktioita, pystyisi toteuttamaan niitä periaatteita, joita kansainvälinen ihmisoikeusjärjestelmä, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimus ja EU:n yhdenvertaisuusdirektiivit, edellyttävät. EU:n syrjinnän vastaiset direktiivit¹¹ velvoittavat jäsenvaltioita tarjoamaan paitsi yksilöllistä oikeussuojaa myös tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia syrjinnästä riippumatta siitä, esittääkö uhri vaatimuksia. Lisäksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn perussopimuksen (SEUT) 19 artikla edellyttää unionin jäsenvaltioilta tehokkaita oikeudellisia ja hallinnollisia mekanismeja syrjimättömyyden toteuttamiseksi. Eurooppalaisen sääntelyn perusteella pelkät yksilölliset hyvitysmekanismit eivät riitä, vaan lisäksi tarvitaan varoittavia sanktiomekanismeja, kuten hallinnollisia seuraamusmaksuja, jotta sääntely olisi tosiasiallisesti tehokasta. Myös YK:n ihmisoikeussopimusjärjestelmän

sopimusinstrumentit kuten rasismien vastainen yleissopimus tukee tätä linjaa: valtiolla tulee olla käytössään oikeasuhtaisia ja riittävän varoittavia syrjintää ehkäiseviä ja syrjinnän hyvittäviä oikeussuojamekanismeja.

3.2.2 Syrjinnän ehkäisy ja yhdenvertaisuuden edistäminen on varmistettava rikosprosessin kaikissa vaiheissa

Vihapuheen normalisoituminen horjuttaa vakavalla tavalla demokratiaa, osallisuutta ja oikeuksien yhdenvertaista toteutumista. Vihapuhe kohdistuu erityisesti vähemmistöihin ja sen torjumiseksi tarvitaan aiempaa tehokkaampia politiikka- ja viranomaistoimia. Konkreettisina toimina rikoslain säännöksiä tulisi muuttaa niin, että kiihottamisrikos voisi kohdistua myös yksilöön, eikä yksilöön kohdistuva vihapuhe enää olisi asianomistajarikos. Lisäksi syyttäjille tulisi säätää velvollisuus kuulla yhdenvertaisuusvaltuutettua kiihottamisrikosta koskevassa syyteharkinnassa. Myös vihamotiivien tunnistamisessa ja käsittelyssä havaitut puutteet on korjattava, ja oikeushenkilöt on saatettava rikosoikeudelliseen vastuuseen syrjintärikoksista.

Viranomaisten on tunnistettava vihapuhetta ja puututtava siihen paremmin

Suositus

- Viranomaisten on tunnistettava vihapuhetta ja puututtava siihen myös rikosoikeudellisin keinoin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on erityisen huolissaan vihapuheen jatkuvasta normalisoitumisesta niin politiikassa kuin laajemminkin yhteiskunnassa. Valtuutettu on havainnut kasvavaa vihamielisyyttä näkyviä vähemmistöjä ja ulkomaalaistaustaisiksi oletettuja ihmisiä, kuten muslimeja ja somaleja kohtaan. Myös romanit kohtaavat Suomessa laajasti vihapuhetta. Lisäksi vihapuheesta saavat osansa yhdenvertaisuusasioiden parissa työskentelevät virka henkilöt, tutkijat, poliitikot ja aktivistit. Vihapuheen yleistyminen ja siihen puuttumattomuus on huolestuttava ilmiö, joka vaikuttaa laaja-alaisesti koko



Vihapuheen yleistyminen ja siihen puuttumattomuus on huolestuttava ilmiö, joka vaikuttaa laaja-alaisesti koko yhteiskuntaan, nostaa kynnystä osallistua julkiseen keskusteluun ja vaientaa jo ennalta marginalisoidumpia ääniä yhteiskunnassa.

yhteiskuntaan ja horjuttaa demokraattisia rakenteita ja periaatetta jokaisen yksilön yhtäläisestä ihmisarvosta. Vihapuhe nostaa kynnystä toimia aktiivisesti osana yhteisöä ja osallistua julkiseen keskusteluun. Vihapuhe vaientaa jo ennalta marginalisoidumpia ääniä yhteiskunnassa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan lainkäyttöviranomaisille tulisikin antaa pakollista ja jatkuvaa koulutusta yhdenvertaisuudesta ja rangaistavan vihapuheen tunnistamisesta, jotta rangaistava vihapuhe ei jäisi huomaamatta.

Vihapuhetta ei ole määritelty tyhjentävästi lainsäädännössä. Vihapuheessa voi kuitenkin olla kysymys sananvapausrikoksesta, joita ovat laitton uhkaus, kunnianloukkaus, kiihottamisrikos ja julkinen kehottaminen rikokseen. Tällöin vihapuhe voidaan määritellä myös viharikokseksi. Vaikka vihapuhe ei täyttäisikään rikoksen tunnusmerkkejä, se voi olla yhdenvertaisuuslaissa kiellettyä häirintää.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu saa lukuisia yhteydenottoja, joissa on kyse vähemmistöön kuuluvaan ihmiseen kohdistuvasta vihapuheesta verkossa tai sen ulkopuolella. Sekä verkossa että sen ulkopuolella tapahtuvan vihapuheen ehkäisemiseksi tarvitaan tehokkaita toimenpiteitä. Ennen kaikkea julkisen vallan tulee varmistaa, että rikoksen tunnusmerkistön täyttävä vihapuhe tutkitaan perusteellisesti ja että epäillyt rikokset asetetaan syytteeseen ja niistä rangaistaan asianmukaisesti. Lisäksi rikoksen uhreille on tarjottava tosiasiallisesti tehokkaita oikeussuojakeinoja.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on kiinnittänyt saamissaan yhteydenotoissa huomiota siihen, että joissakin tapauksissa poliisi on päättänyt esitutkinnan kiihottamisesta kansanryhmää vastaan, koska vihapuheen kohteena ei ole ollut ryhmä, vaan yksilöitävissä oleva henkilö. Kyseessä olevissa asiakokonaisuuksissa olisi kuitenkin syytä huomioida, että jos teon kohteena ei ole ryhmä, vaan yksi tai useampi yksilöitävissä oleva henkilö, sovellettaviksi voivat tulla kiihottamisrikoksen sijaan kunnianloukkausrikokset. Yksilöitävään henkilöön tai henkilöihin kohdistettuna teko voi myös täyttää laittoman uhkauksen tunnusmerkistön. Poliisin tulisi tällöin kiinnittää huomiota myös koventamisperusteeseen eli rikoksen tekemiseen syrjivin vaikuttimin.¹² Lainkäyttöviranomaisten olisikin syytä saada pakollista ja jatkuvaa koulutusta yhdenvertaisuudesta ja vihapuheen tunnistamisesta.

Kiihottamisrikosta on laajennettava kohdistumaan myös yksilöön

Suositus

- Kiihottamisrikoksen on voitava kohdistua myös yksilöön.

Euroopan komissio on käynnistämässään rikkomusmenettelyssä katsonut, että Suomi ei ole edelleenkään toimeenpannut rasismipuitepäätöstä asianmukaisesti, kun kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevassa säännöksessä ei ole kriminalisoitu yksilöön kohdistuvaa tekoa. Kunnianloukkausta, julkista kehottamista rikokseen ja laitonta uhkausta koskevissa rikoslain säännöksissä ei EU-komission mukaan viitata nimenomaisesti niihin ominaisuuksiin, jotka ovat keskeisiä puitepäätöksen kriminalisointivelvoitteen kannalta. Kyseessä olevissa säännöksissä ei aseteta rangaistavuuden edellytykseksi sitä, että teko kohdistuu uhriin tiettyjen puitepäätöksessä suojattujen ominaisuuksien eli rodun, ihonvärin, uskonnon, syntyperän taikka kansallisen tai etnisen alkuperän perusteella. Komissio on lisäksi katsonut, että yksilöön kohdistuvissa teoissa Suomen lainsäädäntö ei täytä puitepäätöksen vaatimuksia, koska kunnianloukkaus ei ole yleisen syytteen alainen rikos.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu yhtyy komission esittämään kritiikkiin ja katsoo, että eduskunnan on ryhdyttävä pikaisiin toimiin yksilöön kohdistuvan vihapuheen kriminalisoimiseksi ja saattamiseksi yleisen syytteen alaiseksi rikokseksi.

Valtuutetun kuuleminen kiihottamisrikoksissa lisäksi yhdenvertaisuuden toteutumista

Suositus

- Syyttäjälle on säädettävä velvollisuus kuulla yhdenvertaisuusvaltuutettua rikoslain 11 luvun 10 §:n mukaisesta kiihottamisesta kansanryhmää vastaan ja rikoslain 11 luvun 10 a§:n mukaisesta törkeästä tekemuodosta ennen kuin syyttäjä tekee päätöksen asiassa.

Nykyisen lainsäädännön mukaan syyttäjän on ennen syytteen nostamista syrjintärikoksesta varattava yhdenvertaisuusvaltuutetulle tilaisuus tulla kuulluksi. Valtuutettu suosittaa, että syyttäjälle säädettäisiin velvollisuudesta kuulla yhdenvertaisuusvaltuutettua syrjintärikosten lisäksi kansaryhmää vastaan kiihottamista koskevissa asioissa. Valtuutetun voidaan katsoa asiantuntemuksellaan tuovan lisäarvoa syyttäjän arviointiin perus- ja ihmisoikeuksien ja yhdenvertaisuuden toteutumisen näkökulmasta, arvioimalla tutkinnan kohteena olevia tietoja, viestejä tai mielipiteitä etenkin niiden vähemmistöryhmien näkökulmasta, joihin epäillyt loukkaavat lausumat ovat kohdistuneet.

Syyttäjän tehtävänä olisi edelleen huolehtia rikosoikeudellisen vastuun toteutumisesta hänen käsiteltävänään olevassa asiassa. Kiihottamisrikoksia koskeva kuulemisvelvoite ei vaikuttaisi syyttäjän harkintavaltaan nykytilaan verrattuna. Velvoite ei poistaisi tai rajoittaisi syyttäjän harkintavaltaa, mikä pätee myös voimassa olevaan syrjintärikoksia koskevaan kuulemisvelvoitteeseen.

Koska kiihottamisrikoksilla ei nykyisellään ole asianomistajaa, on niiden eteneminen rikosprosessissa täysin riippuvainen syyttäjän ratkaisusta. Kuulemis-

velvoite parantaisi sitä tietopohjaa, jonka nojalla syyttäjä tekee ratkaisunsa. Lisäksi se voisi parantaa päätösten yhtenäisyyttä ja johdonmukaisuutta ja siten myös rikosoikeudellisen yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista erityisen perus- ja ihmisoikeusherkässä rikoslajissa.

Rikoslain soveltaminen on lähtökohtaisesti itsenäistä ja muusta lainsäädännöstä riippumatonta. Sen tulkinnassa voidaan kuitenkin tukeutua siihen, miten samankaltaisia tilanteita on muualla lainsäädännössä säännelty¹³. Vastaavasti kuin yhdenvertaisuuslain 8 §:n syrjinnänkielto ja rikoslain 11 luvun 11 §:n syrjintäkriminalisointi ovat siinä määrin samanlaisia, että niitä on soveltuvin osin johdonmukaista tulkita yhtenevästi, myös yhdenvertaisuuslain 14 §:n häirinnän kiellossa ja rikoslain kiihottamisessa kansanryhmää vastaan suojellaan keskeisesti samaa oikeushyvää, ja ne rajaavat olennaisilta osin samankaltaisesti perustuslain 12 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa turvatun sananvapauden käyttöalaa.

Velvoitteen myötä valtuutettu saisi samalla aiempaa kootummin tiedon syyteharkintaan edenneistä epäillyistä kiihottamisrikoksista. Lisäksi valtuutettu pystyisi johdonmukaisemmin seuraamaan kiihottamisrikoksia ilmiönä sekä niiden etenemistä rikosprosessissa ja raportoimaan niistä. Kuulemisvelvoitteella olisi myönteinen vaikutus Suomen vihapuhetta koskevien ihmisoikeussuositusten toteuttamiseen.

Vihamotiivien tunnistamisessa ja käsittelyssä havaitut puutteet on korjattava

Suosituks

- Poliisin on tehtävä yhteistyötä haavoittuvassa asemassa olevien väestöryhmien kanssa luottamuksen parantamiseksi ja ilmoituskynnyksen madaltamiseksi.
- Rikosprosessin viranomaisille on järjestettävä pakollista ja jatkuvaa koulutusta viharikoksista, niiden tunnistamisesta sekä niihin liittyvistä ihmisoikeusvelvoitteista.
- Viharikosten ja vihapuheen rikostutkintaa poliisissa on tehostettava. Lisäksi poliisin ja syyttäjien on tehtävä tehokasta esitutkintayhteistyötä niin, että syyttäjä voi jo esitutkinnassa ohjata poliisia selvittämään vihamotiivien toteen näyttämisen osalta keskeisiä seikkoja.
- Harkinnanvaraiseen syyttämättäjäättämiseen on suhtauduttava pidättyväisesti epäiltyjen viharikosten kohdalla.

Viharikokset vaarantavat etenkin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden turvallisuuden tunnetta ja henkilökohtaista koskemattomuutta. Vaikka rikoksen syrjivä motiivi on rangaistuksen koventamisperuste, viranomaisilla on yhä vaikeuksia viharikosten tunnistamisessa ja käsittelyssä. Tämä ilmenee ilmoitettujen viharikosten määrään verrattuna vähäisenä määränä syyksi lukevia viharikostuomioina sekä uhrien muuta väestöä heikompana luottamuksena rikosoikeusjärjestelmään.

Miten viharikos määritellään?

Suomen lainsäädäntö ei sisällä erityistä viharikoksen määritelmää. Yleisesti ottaen viharikos on rikos, jonka motiivina on ennakkoluuloisuus, vihamielisyys tai muu negatiivinen suhtautuminen uhria kohtaan jonkin laissa kielletyn syrjintäperusteen perusteella. Rikoslain mukaan rangaistuksen koventamisperusteita ovat rikoksen tekeminen rotuun, ihonväriin, syntyperään, kansalliseen tai etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, sukupuoleen, seksuaaliseen suuntautumiseen tai vammaisuuteen perustuvasta syystä tai niihin rinnastettavasta muusta syystä. Kuitenkin esimerkiksi syrjintä-, työsyryntä- ja kiihottamisrikoksissa syrjivä syy on osa rikoksen tunnusmerkistöä. Teon syy siis ratkaisee, voidaanko rikos määritellä viharikokseksi. Viharikos voi kohdistua henkilöön, ryhmään, omaisuuteen tai instituutioon tai sen edustajiin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on seurannut viharikostilannetta yleisesti, sillä viharikollisuus on erityisen vahingollista perus- ja ihmisoikeuksien sekä yhdenvertaisuuden toteutumiselle. Valtuutettu on seurannut myös yksittäistapauksia, joissa valtuutettu on ohjeistanut asiakkaita tekemään syrjivästä rikoksesta rikosilmoituksen poliisille ja kiinnittämään poliisin huomiota erityisesti rangaistuksen koventamisperusteisiin. Tässä yhteydessä valtuutettu on havainnut käytännön ongelmia siinä, miten esitutkintaviranomaiset tunnistavat viharikospiirteitä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää erityisen huolestuttavana kasvavaa viharikosten määrää, johon ovat kiinnittäneet huomiota myös kansainväliset ihmisoikeuksien valvontaelimet. Poliisi kirjasi vuonna 2024 ennätykselliset 1 808 rikosilmoitusta epäillyistä viharikoksista, mikä merkitsi noin 13 % kasvua edellisvuodesta. Kysymys ei kuitenkaan näytä olevan yksittäisestä tilastopiikistä vaan pidempiaikaisesta trendistä. Huomionarvoista on myös se, että viharikoksia aliraportoidaan, eli vain pieni osuus viharikoksista tulee viranomaisten tietoon. Viharikosten aliraportointi selittyy viharikosten koetulla arkipäiväisyydellä, epäluottamuksella viranomaisia kohtaan sekä pelolla, epätietoisuudel-

la ja tuen tarpeella. Luottamusta rikosoikeusjärjestelmään ei myöskään edistä se, että viharikokset johtavat vain harvoin syytteeseen ja tuomioon. Tätä selittänee myös se, että selvityksessä viharikoksiksi luokitelluista tapauksista poliisi itse luokitteli viharikoksiksi vain 51 prosenttia. Tämä herättää epäilyksen siitä, onko poliisilla riittävää osaamista viharikosten tunnistamiseen. Vihamotiivien tunnistamisessa ja käsittelyssä rikosprosessijärjestelmässä onkin edelleen puutteita.¹⁴

Viharikoksen yleisin motiivi on uhrin etninen tausta. Poliisin tietoon tulleista epäillyistä viharikoksista vuonna 2024 suurin osa (67,6 %) liittyi rikosepäilyihin, joiden motiivi liittyi rikosilmoituksesta ilmenevien tietojen perusteella uhrin etniseen tai kansalliseen taustaan. Kansallisen tai etnisen alkuperän osuus rikosten epäillyistä vihavaikuttimista on pysytellyt viime vuosina noin 70 prosentissa. Tämän lisäksi yleisiä motiiveja ovat seksuaalinen suuntautuminen (10,3 %), uskonnollinen tausta (8,7 %) ja vammaisuus (9,7 %).¹⁵

Suomessa kohdataan EU:n perusoikeusviraston tutkimuksen mukaan rassistista väkivaltaa ja sen uhkaa verrokkimaita enemmän. Esimerkiksi afrikkalais-taustaiset ihmiset kohtaavat Suomessa enemmän rassistista väkivaltaa ja häirintää verrattuna muihin selvityksen maihin. Suomessa 11 prosenttia vastaajista kertoi kokeneensa rassistista väkivaltaa edeltäneiden viiden vuoden aikana, kun kaikkien maiden keskiarvo oli 4 prosenttia. Tutkimusta edeltäneen vuoden aikana rassistista häirintää Suomessa kertoi kohdanneensa 43 prosenttia kaikista vastaajista. Tutkimuksessa mukana olleiden maiden yhteinen keskiarvo oli lähes puolet tästä; 24 prosenttia. Myös kokemukset rassistisesta väkivallasta tutkimusta edeltäneen viiden vuoden aikana olivat Suomessa kaikkein yleisimpiä.¹⁶

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää myös huomiota rassistisen väkivallan raaistumiseen ja sen yhteiskuntarauhaa uhkaavaan luonteeseen. Vuonna 2023 Päijät-Hämeen käräjäoikeus antoi Suomen ensimmäisen tuomion äärioikeistolaisesta terrorismista rikosasiassa, johon liittyi myös rassistista väkivaltaa. Kesällä 2024 Suomessa tapahtui useita puukotuksia, joiden uhrin valikoituivat heidän etnisen taustansa vuoksi. Edellä mainitut teot ovat huolestuttavia signaaleja syrjivien asenteiden eskaloitumisesta hengenvaaraa aiheuttaviksi väkivallanteoiksi.



Viharikokset vaarantavat etenkin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden turvallisuuden tunnetta ja henkilökohtaista koskemattomuutta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Valtuutettu huomauttaa, että viharikoksiin puuttuminen on Suomea sitova kansainvälinen ihmisoikeusvelvoite. Esimerkiksi YK:n rasismiin vastainen komitea, ihmisoikeuskomitea, kidutuksen vastainen komitea ja Euroopan rasismiin ja suvaitsemattomuuden vastainen komitea ovat huomauttaneet Suomea puutteista viharikosten käsittelyssä. Rikosoikeusjärjestelmän on oltava sellainen, että kansalliset ja etniset vähemmistöt voivat luottaa sen suojelevan heitä rassistiselta

ta väkivallalta. Valtion on ylläpidettävä tehokasta rikosoikeudellista järjestelmää, joka on kykenevä estämään, tutkimaan ja rankaisemaan oikeudenloukkauksia (ks. Angelova and Iliev v. Bulgaria [2007]).

Valtuutettu suosittaa sisäministeriötä ja poliisia ryhtymään vuoropuheluun eri vähemmistöryhmien kanssa, jotta viharikoksiin voidaan puuttua tehokkaammin ja jotta luottamusta poliisiin voidaan vahvistaa ja ilmoituskynnystä viharikoksista madaltaa. Poliisille ja syyttäjälaitokselle tulisi järjestää pakollista ja jatkuvaa koulutusta viharikosasioiden käsittelystä ja syrjivien syiden tunnistamisesta sekä riittävää rahoitusta viharikosten tutkintaan.

Jotta viharikosten rikosvastuu toteutuisi tehokkaasti, yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittaa tiivistä yhteistyötä poliisin ja syyttäjän välillä jo esitutkintavaiheessa. Tämä tarkoittaa, että syyttäjä voisi ohjata poliisia selvittämään vihamotiivin kannalta olennaisia seikkoja heti tutkinnan aikana. Syyttäjän ei tulisi vaatia syytteen nostamiseen samaa näyttökynnystä kuin tuomioon, sillä muuten tuomiovalta siirtyisi käytännössä syyttäjälle. Syytteen nostamiseen riittää, että on olemassa todennäköisiä syitä epäillä rikosta, johon liittyy laissa määritelty syrjivä motiivi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että epäilty viharikos tulisi vain poikkeuksellisissa olosuhteissa jättää harkinnanvaraisin perustein syyttämättä.

Myös oikeushenkilöt on saatettava rikosoikeudelliseen vastuuseen syrjintärikoksista

Suositus:

- Eduskunnan on säädettävä oikeushenkilön rangaistusvastuu koskemaan myös syrjintärikoksia.

Syrjintärikos tapahtuu yleensä oikeushenkilön, kuten viranomaisen, palvelun tarjoajan tai koulutuksen järjestäjän toiminnassa. Nykyisellään rikosoikeudellinen vastuu syrjinnästä kohdistuu kuitenkin vain yksityishenkilöihin. Oikeushenkilön rangaistusvastuu ulottuu sen sijaan kiihottamisrikokseen. Eduskunnan tulisi säätää laki, joka asettaisi oikeushenkilöt rangaistusvastuuseen myös syrjintärikoksista.

Oikeushenkilön rikosvastuuta on perusteltu sillä, että rangaistusvastuu lisää valvontaa ja ohjausta ja ehkäisee rikoksia. Sama pätee syrjintärikoksiin. Kun oikeushenkilöllä on vastuu, ne huolehtivat paremmin siitä, ettei syrjintää tapahdu. Syrjintärikokset tapahtuvat usein oikeushenkilön toiminnassa, toisin kuin sananvapausrikokset, jotka ovat yleensä yksittäisten henkilöiden tekoja.

Yhdenvertaisuuslain mukaan syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneella on oikeus saada hyvitys siltä viranomaiselta, työnantajalta, varhaiskasva-



Pelkkä hyvitys ei riitä ehkäisemään syrjintää. Syrjintään puuttumisen kannalta on keskeistä luoda oikeushenkilölle velvoite, joka paremmin varmistaa, ettei niiden toiminnassa syyllistytä syrjintärikoksiin.

tuksen järjestäjältä tai palveluntuottajalta, koulutuksen järjestäjältä taikka tavaroiden tai palveluiden tarjoajalta, joka on tämän lain vastaisesti syrjinyt häntä tai kohdistanut häneen vastatoimia.

Pelkkä hyvitys ei kuitenkaan riitä ehkäisemään syrjintää. Syrjintään puuttumisen kannalta on keskeistä luoda oikeushenkilölle velvoite, joka paremmin varmistaa, ettei niiden toiminnassa syöllistytä syrjintärikoksiin. Tämä voisi kannustaa oikeushenkilöitä kouluttamaan henkilöstöä ja laatimaan selkeitä ohjeita. Jos toimija on huolimattomuudellaan luonut olosuhteet syrjinnälle, se voitaisiin tuomita yhteisösakkoon, ellei se ole ryhtynyt tehokkaisiin toimiin rikoksen estämiseksi ja vahinkojen korjaamiseksi.

Nykytilanne on ongelmallinen myös uhrin oikeuksien toteutumisen kannalta, koska yhdenvertaisuuslain mukaista hyvitystä ei ole mahdollista vaatia yksityishenkilöltä. Täten syyttäjä ei voi ajaa rikosoikeudellisten vaatimusten yhteydessä yhdenvertaisuuslain mukaista hyvitystä oikeushenkilöä vastaan, koska oikeushenkilöä ei voi saattaa vastuuseen syrjintärikoksissa. Vaikka kiihottamisrikos on teoriassa moitittavampi kuin syrjintärikos, käytännössä sekä kiihottamis- että syrjintärikokset sovitetaan usein sakolla. Ero vastuun soveltamisessa näihin rikoksiin ei ole perusteltu. Oikeushenkilön vastuun laajentaminen syrjintärikoksiin tekisi laista johdonmukaisemman ja parantaisi syrjinnän uhrien asemaa.

3.2.3 Esteettömyyden ja saavutettavuuden laiminlyönti tulee määritellä syrjinnäksi

Suositus:

- Yhdenvertaisuuslain sanamuotoa on täsmennettävä niin, että myös saavutettavuuden ja esteettömyyden laiminlyönti mainitaan yhdenvertaisuuslaissa kiellettynä syrjintänä.

Suomi on vielä monella tavalla syrjivä vammaisia henkilöitä kohtaan. Esimerkiksi monet julkiset rakennukset, työpaikat ja koulut ovat esteellisiä. Suomessa lain tasoisena vuonna 2016 voimaan tullut YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva sopimus on kuitenkin olennaisesti parantanut vammaisten henkilöiden oikeuksia osallistua kaikkeen yhteiskunnan toimintaan.

Vammaissopimus edellyttää, että esteettömyyden ja saavutettavuuden laiminlyönti määritellään syrjinnäksi. Nykyisin tuomioistuimet useimmiten tulkitsevat yhdenvertaisuuslakia tällä tavalla, vaikka siitä ei yhdenvertaisuuslaissa ole nimenomaisesti säädetty. Esimerkiksi tuoreessa korkeimman oikeuden tapauksessa julkisen tilaisuuden järjestäminen esteellisessä tilassa katsottiin yhdenvertaisuuslain kieltämäksi syrjinnäksi¹⁷.

Esteettömyyden ja saavutettavuuden vaatimuksia on kirjattu esimerkiksi rakentamislainsäädäntöön, digitaalisten palvelujen tarjoamista koskevaan lainsäädäntöön sekä eräiden tuotteiden esteettömyysvaatimuksia koskevaan lainsäädäntöön. Lainsäädäntö kohdistuu pääosin uusien tuotteiden ja rakennusten esteettömyyteen ja saavutettavuuteen eikä näiden laiminlyönnistä aiheutuvista seurauksista ole säädetty tehokkaasti.

Esteettömyys- ja saavutettavuusnormien laiminlyönti on oikeuskäytännössä katsottu syrjinnäksi, mikäli vammainen henkilö ei laiminlyöntien takia ole yhdenvertaisesti voinut saada esimerkiksi palveluja. Velvollisuutta toteut-

taa esteettömyyttä ja saavutettavuutta voidaan rajoittaa, mikäli niiden toteuttaminen olisi kohtuutonta. Kohtuullisuusarvioinnissa tulisi ensisijaisesti huomioida esteettömyyden tai saavutettavuuden laiminlyönnin vaikutukset, mutta myös niiden vaatimat kustannukset ja velvoitetun käytettävissä olevat resurssit. Voimassa olevien esteettömyys- ja saavutettavuusnormien toteuttamista ei kuitenkaan voitaisi pitää kohtuuttomana.



Vammaissopimus edellyttää, että esteettömyyden ja saavutettavuuden laiminlyönti määritellään syrjinnäksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että yhdenvertaisuuslain sanamuotoa täsmennetään niin, että myös saavutettavuuden ja esteettömyyden laiminlyönti mainitaan yhdenvertaisuuslaissa kiellettynä syrjintänä. Näin on tehty esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa. On tärkeää, että niin vammaiset henkilöt kuin ne, joilla on saavutettavuuteen ja esteettömyyteen liittyviä velvoitteita saavat tiedon oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan suoraan yhdenvertaisuuslaista, ilman että heidän täytyy erikseen perehtyä vammaissopimuksen tulkintaan.

3.2.4 Yhdenvertaisuusvaltuutetulle oikeus saada asiantuntijalausuntoja toiselta viranomaiselta

Suositus:

- Yhdenvertaisuusvaltuutetulla tulee olla mahdollisuus saada toiselta viranomaiselta asiantuntijalausunto, kun se on tarpeen valtuutetun käsittelemän asian selvittämiseksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 5 §:n mukaan valtuutetulla on oikeus saada viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta, koulutuksen järjestäjältä ja oppilaitokselta, varhaiskasvatuksen järjestäjältä ja palveluntuottajalta, työnantajalta, tavaroiden tai palvelujen tarjoajalta sekä niiden palveluksessa olevilta selvitys seikoista, jotka ovat tarpeen valtuutetun tehtävien hoitamiseksi.

Valtuutettu saa vuosittain useita sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyviä yhteydenottoja, joissa syrjinnän arvioimiseksi tarvittaisiin lääketieteellistä asiantuntemusta ja lääketieteellistä arviointia. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on käsitellyt vuonna 2023 vireille tullutta asiaa, joka koski vaikeavammaisen henkilön lääkinällisen kuntoutuksen järjestämistä. Valtuutettu katsoi, että kunnan toiminnan arvioiminen mahdollisen syrjinnän näkökulmasta, edellytti henkilön terveydentilan ja hänen saamansa hoidon arviointia. Tämä vaatii lääketieteellistä osaamista, jota valtuutetulla itsellään ei ole käytettävissään.

Tämän vuoksi valtuutettu pyysi aluehallintovirastolta lausuntoa sen arvioimiseksi, oliko annettu hoito lääketieteellisesti riittävää. Aluehallintovirasto vastasi, että sillä ei ole nykyisillä voimavaroilla mahdollisuutta antaa kyseistä lausuntoa ja totesi, että halutessaan asiaa voi tiedustella sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviralta. Valvira puolestaan kieltäytyi lausunnon antamisesta todeten, että sen tehtäväksi ei ole säädetty yhdenvertaisuusasioiden käsittelyä.

Valtuutettu katsoo, että yhdenvertaisuusvaltuutetusta annettua lakia tulisi muuttaa siten, että valtuutetulla olisi oikeus saada asiantuntijalausunto silloin, kun se on tarpeellista syrjintäasian käsittelyssä. Valtuutettu tiedostaa, että asiantuntija-arvion laatiminen vaatii työpanosta lausunnon laativalta viranomaiselta, jonka vuoksi lausunnon pyytämisen tulisi olla tarkkaan harkittua ja tulisi kyseeseen lähinnä tapauksissa, joilla on laajempaa ja yleisempää merkittävyyttä myös muissa kuin yksittäisissä tilanteissa.

3.3 Selvitys yhdenvertaisuusvaltuutetun toimista oikeuskäytännön kehittämiseksi

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaan kuuluu useita tapoja, joilla se voi aktiivisesti vaikuttaa yhdenvertaisuutta ja syrjintää koskevan oikeuskäytännön muodostumiseen. Vaikka yksi valtuutetun tehtävistä on valvoa yhdenvertaisuuslain noudattamista, valtuutettu ei voi antaa oikeudellisesti sitovia tulkintoja lain soveltamisesta. Oikeudellisesti sitovia ratkaisuja antavat yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta sekä tuomioistuimet.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivalta oikeuskäytäntöön vaikuttamiseen liittyen sisältää kolme pääasiallista menetelmää. Ensinnäkin yhdenvertaisuusvaltuutettu voi avustaa syrjinnän uhreja tuomioistuimissa. Tämä on poikkeuksellinen toimenpide, jota on käytetty vain periaatteellisesti merkittävissä tapauksissa, joissa syrjinnän uhrin oikeusturva olisi muutoin ollut vaarassa. Toiseksi valtuutettu voi tehdä hakemuksia yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on vuoden 2015 jälkeen tehnyt lautakuntaan 21 hakemusta. Kolmanneksi tuomioistuinten ja syyttäjien tulee varata yhdenvertaisuusvaltuutetulle mahdollisuus tulla kuulluksi, kun ne soveltavat yhdenvertaisuuslakia tai ennen syytteen nostamista syrjintärikoksesta. Vuosina 2015–2024 yhdenvertaisuusvaltuutettu antoi tuomioistuimille ja syyttäjille yhteensä 203 lausuntoa.

Tätä selvitystä varten on käyty läpi kaikki valtuutetun antamat lausunnot ja niihin liittyvät päätökset. Myös lautakuntahakemusten ja syrjinnän uhrien avustamisen kautta saatu oikeuskäytäntö on huomioitu selvityksessä. Selvityksen alussa esitellään valtuutetun toimintaa tuomioistuimissa ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa. Sen jälkeen esitellään tapauksista nousevaa uutta oikeuskäytäntöä yhdenvertaisuuslain soveltamisesta.

3.3.1 Katsaus tuomioistuimille ja syyttäjille annettuihin lausuntoihin

Laajimmin käytetty valtuutetun toimivalta oikeusprosesseissa on lausunnon antaminen tuomioistuimille tai syyttäjälle, kun ne soveltavat yhdenvertaisuuslakia tai käsittelevät syrjintärikosta. Yhdenvertaisuuslain 27 §:n mukaan



Valtuutetulla on yhdenvertaisuuden toteutumista ja syrjintää seuraavana viranomaisena erityisasiantuntemusta syrjinnän eri ilmenemismuodoista.

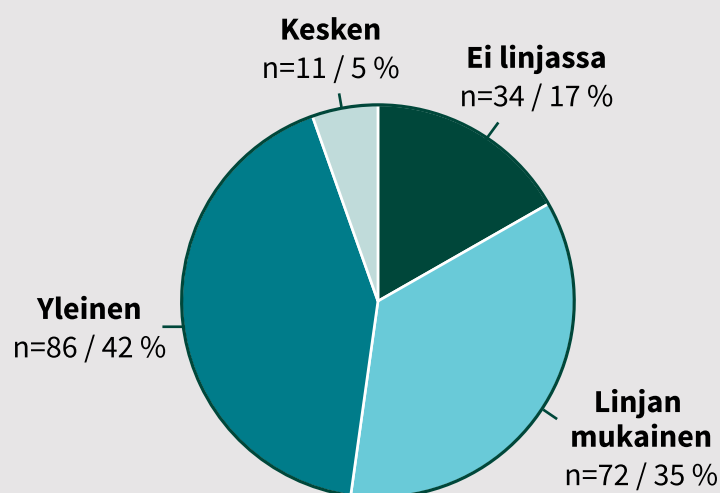
”Tuomioistuimen on sen käsiteltävänä olevassa, tämän lain soveltamista koskevassa asiassa varattava yhdenvertaisuusvaltuutetulle mahdollisuus tulla kuulluksi siltä osin kuin asia kuuluu valtuutetun toimivaltaan. Syyttäjän on ennen syytteen nostamista rikoslain 11 luvun 11 §:ssä [syrjintä] tarkoitettua rikoksesta varattava valtuutetulle mahdollisuus tulla kuulluksi.” Pykälä tuotiin lakiluonnokseen lakimuu-
tosta valmistelleen työryhmän työn loppuvaiheessa. Pykälän peruste-

lut hallituksen esityksessä ovat niukat eikä pykälästä käyty keskustelua lakimuutoksen eduskuntakäsittelyn aikana. Pykälä perustui vastaavaan tietosuojavaltuutetun toimivaltaan. Hallituksen esityksen mukaan ”valtuutetulla on yhdenvertaisuuden toteutumista ja syrjintää seuraavana viranomaisena erityisasiantuntemusta syrjinnän eri ilmenemismuodoista.” Pykälän taustalla on ajatus valtuutetusta tuomioistuimen ystävänä (*amicus curiae*), joka voi asiantuntemuksellaan auttaa tuomioistuinta tai syyttäjää päätöksenteossa olematta tapauksessa osapuolena. *Amicus curiae* -käytäntö on laajentunut alun perin angloamerikkalaisesta oikeusperinteestä moniin eurooppalaisiin valtioihin ja kansainväliseen oikeuteen. EU:n tasa-arvo ja yhdenvertaisuuselinten asemaa koskeva direktiivi suosittelee valtuutetun kuulemistä aina, kun syrjintää käsitellään tuomioistuimessa.

Kun tuomioistuimet ja syyttäjät pyytävät valtuutetulta lausuntoa, valtuutettu perehtyy tapauksen materiaaleihin ja päättää, antaako se asiassa lausunnon. Vuosina 2015–2024 yhdenvertaisuusvaltuutettu vastaanotti 27 §:n nojalla 858 lausuntopyyntöä ja antoi 203 lausuntoa. Valtuutettu on lausunnoissaan panostanut tapauksiin, jotka ovat merkittäviä yhdenvertaisuuslain soveltamisen kannalta. Valtuutettu ei pääsääntöisesti ole lausunut tapauksissa, joissa on kyse näytön arvioinnista tai joissa sovelletaan ensisijaisesti esimerkiksi koulutuksen tai terveydenhuollon substanssilainsäädäntöä.

Selvitystä varten on käyty läpi kaikki lausunnot, jotka yhdenvertaisuusvaltuutettu on antanut syyttäjille ja tuomioistuimille vuosina 2015–2024, sekä niihin liittyvät päätökset. Lausuntojen ja päätösten analyysin avulla ei voida tehdä johtopäätöksiä siitä, missä määrin valtuutetun lausunto on vaikuttanut päätöksen sisältöön. Saman sisältöinen päätös olisi voinut tulla myös ilman valtuutetun lausuntoa. Tapaukset on lausunnon ja päätöksen sisällön yhteneväisyyden mukaan luokiteltu kolmeen kategoriaan. Päätös on katsottu olevan ”linjassa” lausunnon kanssa, jos päätös on lausunnon pääargumentin mukainen ja vastaavasti ”ei linjassa” jos näin ei ole. Toisaalta suuri osa (86 kappaletta eli 42 %) lausunnoista esitti yleisluontoisia huomioita yhdenvertaisuuslain soveltamisesta ottamatta kantaa esimerkiksi siihen, onko tapauksessa tapahtunut syrjintää vai ei. Tällöin päätöksestä ei voida sanoa, onko se lausunnon linjan mukainen. Selvityksen kirjoittamishetkellä 11 tapauksessa asian käsittely oli vielä kesken. Selvityksessä ei käyty läpi niitä lausuntopyyntöjä, joissa valtuutettu ei lausunut. Kuviossa 1 näkyy tapausten jakauma yllä kuvatun luokituksen mukaan.

Valtuutetun saamien lausuntopyyntöjen ja annettujen lausuntojen määrät ovat kasvaneet huomattavasti selvityksen ajanjaksolla. Taulukossa 1 on luokiteltuna valtuutetun saamat lausuntopyynnöt ja annetut lausunnot. Taulukossa kaikkien kategoriaan kuuluvien tapausten jälkeen on suluissa kaksi lausunnoissa laajimmin korostuvaa asiaryhmää: romanien ja vammaisten



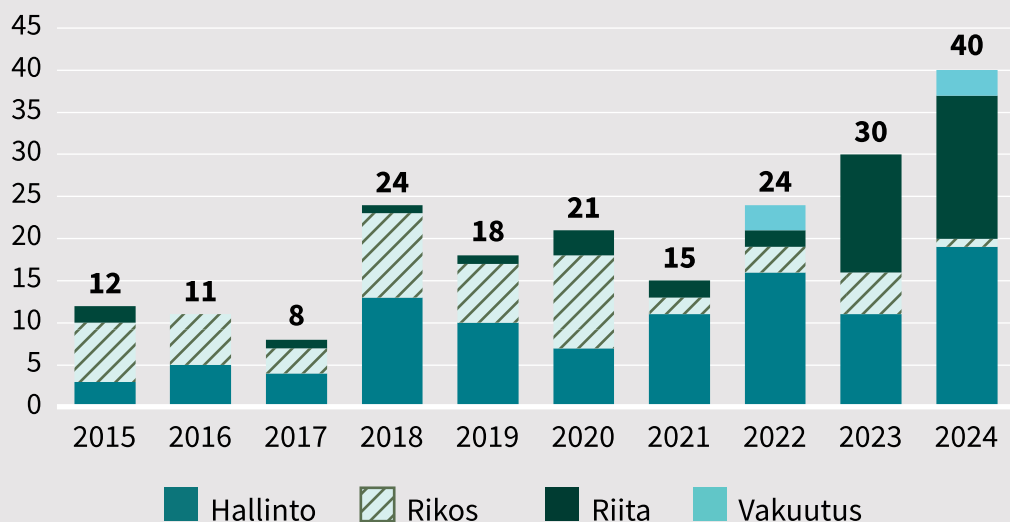
Kuvio 1: Lausuntojen ja päätösten luokittelu

henkilöiden syrjintä. Kokonaisuudessaan 203 annetusta lausunnosta 41 eli 20 % on koskenut romanien syrjintää, 90 eli 44 % vammaisiin henkilöihin kohdistuvaa syrjintää ja loput 72 eli 35 % kaikkia muita syrjintäperusteita. Näiden tapauskokonaisuuksien jakaumassa on kuitenkin selkeä muutos nyky-muotoisen yhdenvertaisuuslain ensimmäisen ja seuraavan viiden vuoden ajanjakson välillä. Ensimmäisten viiden vuoden aikana lausunnot jakautuivat lähes tasan kolmeen osaan romanien syrjintään, vammaisten syrjintään ja muihin syrjintäperusteisiin. Seuraavalla viiden vuoden ajanjaksolla romanien syrjinnästä annettujen lausuntojen määrä oli pienentynyt määrällisesti sekä etenkin suhteellisenä osuutena kaikista annetuista lausunnoista. Vammaisuuteen liittyviin tapauksiin annettujen määrä puolestaan nousi lähes kolminkertaiseksi.

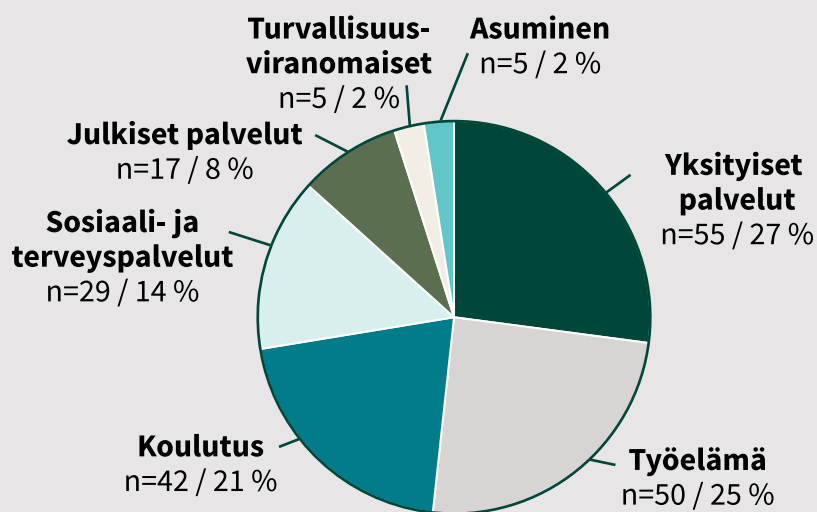
Taulukko 1: Yhdenvertaisuusvaltuutetun 2015–2024 antamat yhdenvertaisuuslain 27 § mukaiset lausunnot. Taulukossa lukumäärä, jonka jälkeen sulussa ensin romani- ja toiseksi vammaissyrintätapaukset.

	Lausunto- pyynnöt	Ei lausuta	Lausuttu	Yleinen	Linjan mukainen	Ei linjassa	Kesken
2015	25	13	12 (4, 2)	7 (1, 1)	4 (3, 1)	1 (0, 0)	0
2016	36	25	11 (5, 4)	5 (3, 1)	5 (1, 3)	1 (1, 0)	0
2017	40	32	8 (2, 2)	3 (1, 0)	5 (1, 2)	0 (0, 0)	0
2018	97	73	24 (8, 8)	9 (0, 6)	11 (6, 1)	4 (2, 1)	0
2019	92	74	18 (5, 9)	5 (0, 4)	7 (2, 4)	6 (3, 2)	0
2020	86	65	21 (9, 11)	7 (0, 6)	10 (7, 3)	4 (2, 2)	0
2021	87	69	15 (2, 10)	4 (0, 2)	7 (1, 5)	4 (1, 3)	0
2022	105	81	24 (2, 20)	10 (1, 8)	8 (0, 7)	6 (1, 5)	0
2023	130	100	30 (3, 3)	18 (1, 0)	8 (2, 2)	2 (0, 1)	2 (0, 0)
2024	163	123	40 (1, 21)	18 (0, 9)	7 (0, 6)	5 (0, 3)	9 (1, 3)
Yhteensä 2015–2019	290	217	73 (24, 25)	29 (5, 12)	32 (13, 11)	13 (6, 3)	0
Yhteensä 2020–2024	568	437	130 (17, 65)	57 (2, 25)	40 (10, 23)	22 (4, 14)	11 (1, 3)
YHTEENSÄ	858	654	203 (41, 90)	86 (7, 37)	72 (23, 34)	34 (10, 17)	11 (1, 3)

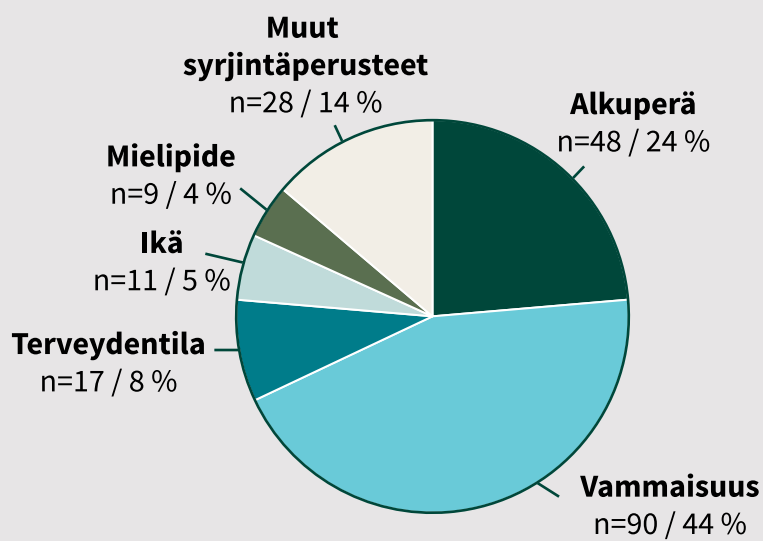
Kaikkienensa valtuutetun antamista lausunnoista noin puolet on annettu hallinto-oikeuksille, neljäsosa rikosprosesseihin ja neljäsosa riita-asioihin. Valtuutettu huomautti vuonna 2022 vakuutusoikeudelle siitä, että 27 §:n mukainen kuulemisvelvollisuus koskee myös vakuutusoikeutta. Tämän jälkeen valtuutettu on antanut vakuutusoikeudelle kuusi lausuntoa. Riita-asioihin annettujen lausuntojen määrä on noussut huomattavasti vuoden 2023 jälkeen, kun valtuutettu sai mandaatin käsitellä yksittäisiä syrjintätapauksia myös työelämässä. Hallinto-oikeuksille annetuissa lausunnoissa vammaisuus korostuu syrjintäperusteena. Sadasta annetusta lausunnosta 72 tapauksessa syrjintäperusteena oli vammaisuus. Hallinto-oikeuksissa lausuntoja on annettu pääosin koulutuksen ja sosiaali- ja terveyspalveluiden alalla. Rikosasioissa syrjintäperusteena korostuu alkuperä (43 tapausta 55 tapauksesta) ja elämänalueena yksityiset palvelut (41/55). Alkuperään perustuvaa syrjintää yksityisissä palveluissa oli rikosasioissa 35 tapausta eli 64 prosenttia.



Kuvio 2: Annetut lausunnot prosessilajeittain



Kuvio 3: Lausunnot elämäalueittain



Kuvio 4: Lausunnot syrjintäperusteittain

3.3.2 Syrjintärikokset ja rangaistukset

Suositus:

- Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettua lakia on muutettava siten, että syyttäjän olisi ajettava syrjintärikoksen yhteydessä asianomistajan hyvitysvaatimusta hyvitysvastuullista tahoja vastaan.

Uuden yhdenvertaisuuslain alkuaikoina merkittävä osa 27 §:n nojalla annetuista lausunnoista koski epäiltyjä syrjintärikoksia. Yhdenvertaisuusvaltuutetun pääasiallinen toimivalta koskee yhdenvertaisuuslain valvontaa, mutta hallituksen esityksessä yhdenvertaisuuslain muuttamisesta katsottiin, että valtuutetun asiantuntemus syrjinnästä voisi olla avuksi syyttäjille ja tuomioistuimille myös tapauksissa, jossa syrjintää arvioidaan rikoslain 11 luvun 11 §:n mukaisena syrjintärikoksena. Yhdenvertaisuuslain ja rikoslain soveltamisessa on merkittäviä eroja. Yhdenvertaisuuslakia sovelletaan pääosin oikeushenkilöihin, kuten koulutuksen järjestäjiin, viranomaisiin ja palvelun tarjoajiin. Rikoslakia puolestaan sovelletaan luonnollisiin henkilöihin, eli syrjintärikoksessa rikosvastuu kohdistuu henkilöön. Syrjintärikoksissa myös syrjinnän kynnys on usein korkeampi, koska syrjintärikoksessa vaaditaan asettamista **ilmeisen** eriarvoiseen tai muita **olennaisesti** huonompaan asemaan. Yhdenvertaisuuslain syrjintäkielloissa on puolestaan kyse epäedulliseen asemaan saattamisesta ilman ilmeisen ja olennaisen vaatimusta. Lisäksi rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ohjaa usein konservatiiviseen laintulkintaan, kun taas yhdenvertaisuuslain suhteen perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta ohjaa progressiivisempaan tulkintaan, jossa huomioidaan vahvemmin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tulkintakäytännössä tapahtuneet muutokset.

Lausunnoissaan syyttäjille ja käräjäoikeuksille rikosasioissa yhdenvertaisuusvaltuutettu on painottanut, että syrjinnänkieltoa tulisi arvioida yhtenevästi



Lausunnoissaan syyttäjille ja käräjäoikeuksille rikosasioissa yhdenvertaisuusvaltuutettu on painottanut periaatetta, että syrjinnänkieltoa tulisi arvioida yhtenevästi oikeuden eri osa-alueilla.

oikeuden eri osa-alueilla. Ensimmäisestä, Varsinais-Suomen käräjäoikeudelle syyskuussa 2015 annetusta lausunnosta lähtien valtuutettu on toistuvasti viitannut korkeimman oikeuden ennakkopäätökseen¹⁸, jossa todetaan, että ”vaikka rikoslain soveltaminen on lähtökohtaisesti itsenäistä ja muusta lainsäädännöstä riippumatonta, voidaan rikoslain säännösten tulkinnassa tukeutua kuvatuin rajoittein siihen, miten samankaltaiset tilanteet on muualla lainsäädännössä säännelty”. Korkein oikeus viittaa samassa päätöksessä myös yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen ja toteaa, että ”ei ole perusteltua, että syrjintäkieltoa ilman painavia syitä tulkittaisiin eri tavoin oikeusjärjestyksen eri alueilla”. Syrjinnän muodoista välillistä syrjintää, häirintää ja mukautusten epäämistä sekä erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteita kuvataan yhdenvertaisuuslaissa rikoslakia kattavammin. Niihin liittyvään oikeuskäytäntöön voidaan siis viitata soveltuvien osien myös rikosprosesseissa, kun niiden mukaisesti henkilö on asetettu muita ilmeisen eriarvoiseen tai olennaisesti huonompaan asemaan kielletyn syrjintäperusteen nojalla. Tämä linja on vahvistunut myös oikeuskäytännössä.

Rikosprosesseihin annetuissa lausunnoissa keskeisessä osassa on myös syrjinnän uhrien yksityisoikeudellisten vaatimusten ajaminen. Rikoksen uhrilla on oikeus vahingonkorvauksen lisäksi yhdenvertaisuuslain 23 §:n mukaiseen hyvitykseen. Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunnoissa on toistettu vuodesta 2015 asti kanta, että olisi toivottavaa, että syyttäjä ajaisi myös syrjinnän uhrien yksityisoikeudellisia vaatimuksia, tärkeimpänä niistä hyvitysvaativuudesta. Asianomistajien voi olla hankalaa tiedostaa oikeutensa sekä kohdentaa korvaus- ja hyvitysvaatimuksia oikein.

Jos syyttäjä ajaa vain rangaistusvaatimusta syrjinnästä epäillylle henkilölle, syrjinnän uhri voi yhtyä rangaistusvaatimukseen ja esittää vahingonkorvausvaatimuksen. Hyvitysvaatimus tulisi kuitenkin kohdistaa yhdenvertaisuuslain 23 §:n mukaan syrjinnästä epäillyn luonnollisen henkilön sijaan oikeushenkilölle eli esimerkiksi viranomaiselle, palvelun tarjoajalle tai koulutuksen järjestäjälle, joka on usein syrjinnästä epäillyn henkilön työnantaja. Koska hyvitysvaatimus kohdistuu eri tahoon kuin syyttäjän rangaistusvaatimus, asianomistajalle voi tulla kuluriski vastapuolen oikeudenkäyntikuluista, mikäli tuomioistuimien hylkää hänen ajamansa hyvitysvaatimuksen.

Syyttäjät eivät lähes poikkeuksetta aja yhdenvertaisuuslain mukaisia hyvitysvaatimuksia syrjintäasioissa. Tämä on seurausta siitä, että oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun (ROL) lain 3 luvun 9 §:n mukaan syyttäjän tulee lähtökohtaisesti ajaa rangaistuksen lisäksi myös yksityisoikeudellisia vaatimuksia asianomistajan pyynnöstä ainoastaan rikosasian vastaajaa vastaan. Syyttäjät eivät useimmiten myöskään aja asianomistajien kärsimyskorvausvaatimuksia, koska syyttäjät edellä mainitun lainkohdan perusteella katsovat, että se ei voi tapahtua ilman olennaista haittaa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää nykyistä syyttäjien toimivaltaa rajaavaa lainsäädäntöä ja syyttäjien kärsimys- ja vahingonkorvauksiin liittyvää käytäntöä ongelmallisena syrjinnän uhrin oikeuksiin pääsyn kannalta. Valtuutetun näkemyksen mukaan syyttäjien tulisi voida ajaa kaikkia syrjinnän uhrien yksityisoikeudellisia vaatimuksia ja myös käytännössä tehdä niin. Myös valtakunnansyyttäjä on yleisohjeessaan¹⁹ katsonut, että oikeuspoliittisesti ja yleisen edun kannalta on tärkeää, että rikosentekijät joutuvat vastuuseen aiheuttamistaan vahingoista. Syyttäjän velvollisuus yksityisoikeudellisten vaatimusten ajamiseen edistää tätäkin tavoitetta.

Tapauksissa, joissa valtuutettu on antanut lausunnon rikosasioissa, 26 henkilöä on tuomittu syrjintärikoksista päiväsakkoihin. Rangaistuksista valtaosa (18 tapausta) oli 20–30 päiväsakkoa. Korkein rangaistus, 55 päiväsakkoa, annettiin tapauksessa, jossa ravintolan omistaja oli antanut syrjivän ohjeen, ettei romaneja palvella, ja tätä ohjetta noudattaen kolmen henkilön pääsy ravintolaan oli estetty. Päiväsakkojen lisäksi lähes jokaisessa kyseisistä tapauksista määrättiin myös vahingonkorvausta, jonka taso oli pääsääntöisesti 500–1000 euroa jokaiselle syrjinnän uhrille. Rikosten lisäksi vahingonkorvauksia

määrättiin myös riita-asioissa. Työelämään liittyvissä riita-asioissa vahingonkorvauksien määrät nousivat usein huomattavasti korkeammiksi tapauksissa, joissa oli kyse syrjivästä irtisanomisesta. Yhdenvertaisuuslain mukaista hyvitystä määrättiin 18 tapauksessa. Näistä seitsemän oli rikosasioita, joissa oli määrätty myös rangaistus, ja niistä viidessä oli hyvityksen lisäksi määrätty myös vahingonkorvausta. Hyvityksen taso oli pääsääntöisesti tuhannen euron luokkaa muissa kuin työelämän ja koulutuksen kysymyksissä. Jos kyse oli työ- tai koulutuspaikan menettämisestä syrjinnän vuoksi, hyvitys oli huomattavasti korkeampi.

3.3.3 Yhdenvertaisuusvaltuutetun tekemät lautakunta-hakemukset ja avustaminen tuomioistuimissa

Syyttäjille ja tuomioistuimille annettavien lausuntojen lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutettu voi tehdä hakemuksia yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan ja avustaa syrjinnän uhreja tuomioistuimissa. Vuonna 2015 voimaan tullessa yhdenvertaisuuslain kokonaisuudistuksessa valtuutetun mahdollisuus tehdä hakemus lautakuntaan rajautui ainoastaan syrjinnän uhrin puolesta tehtäviin hakemuksiin. Valtuutettu ei siis voinut tehdä hakemusta oma-aloitteisesti syrjinnän uhria nimeämättä. Tämä muutos aikaisempaan vähemmistövaltuutetun toimivaltaan liittyen ei ollut tarkoitettu, mutta lain sanamuodot eivät mahdollistaneet oma-aloitteista hakemusta syrjivän toiminnan arvioimiseksi ja uhkasakon asettamiseksi ilman uhria. Asia korjattiin vuoden 2023 lakimuutoksen yhteydessä, jolloin valtuutetun lisäksi myös yhdenvertaisuutta edistäville yhteisöille annettiin mahdollisuus tehdä hakemuksia lautakuntaan ilman nimettyä syrjinnän uhria.

Valtaosa yhdenvertaisuusvaltuutetun yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan tekemistä hakemuksista perustuu asioihin, jotka ovat olleet valtuutetun käsiteltävinä, mutta selvityksen ja kannanoton jälkeen vastapuoli ei vastoin valtuutetun käsitystä ole katsonut toimintaansa syrjiväksi. Kyseessä ovat siten pääasiassa tapaukset, joissa kysymys syrjinnästä on ollut riidanalainen tai tulkinnanvarainen. Lautakunnasta valtuutettu on saanut tukea yhdenvertaisuuslain soveltamista koskeville tulkinnoilleen. Lautakunta on hylännyt valtuutetun hakemuksen ainoastaan yhdessä tapauksessa vuodelta 2016, jossa ei ollut nimettyä syrjinnän uhria eli valtuutetulla ei ollut toimi-

valtaa saattaa kyseistä asiaa lautakunnan arvioitavaksi. Tapaus toi ilmi lain muutoksessa tulleen tarkoittamattoman toimivallan rajauksen. Kahdessa tapauksessa valtuutettu on peruuttanut hakemuksen, kun asia oli korjautunut hakemuksen jättämisen jälkeen.

Osana yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävää auttaa syrjinnän uhreja valtuutettu voi myös avustaa syrjinnän uhreja tuomioistuimissa. Valtuutettu on toiminut avustajana tuomioistuimissa vain poikkeuksellisissa tilanteissa. Kyse on ollut joko oikeuskäytännön kehittymisen kannalta poikkeuksellisen merkittävistä tapauksista tai tapauksista, joissa syrjinnän uhri ei pääse oikeuksiinsa, jos valtuutettu ei ryhdy avustajaksi. Esimerkiksi maanpuolustusvelvollisuuden totaali kieltäytyjien erilaiseen kohteluun vakaumuksen perusteella ei useista usealla vuosikymmenellä tehdyistä yrityksistä huolimatta saatu muutosta ilman tapauksen viemistä tuomioistuimeen. Toisaalta yhdenvertaisuusvaltuutettu on avustanut henkilöä valituksessa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaisusta, jossa lautakunta esitti rajaavan tulkinnan mukautusvelvollisuudesta korkeakouluopinnoissa. Valtuutettu on avustanut syrjinnän uhreja myös tapauksissa, joissa ilman valtuutetun apua syrjinnän uhrit eivät olisi päässeet oikeuksiinsa. Tällainen tapaus oli esimerkiksi, kun kahden kampaajina toimineen nuoren romaninaisen työsuhteet päätettiin poikkeuksellisen törkeällä tavalla. Valtuutettu on puolustanut syrjinnän uhrien oikeuksia hallinto-oikeuksissa myös tapauksissa, joissa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on todennut syrjinnän valtuutetun tekemän hakemuksen mukaisesti ja syrjintään syyllistynyt taho on valittanut lautakunnan päätöksestä hallinto-oikeuteen.

Valtuutetun lautakuntahakemukset*

Hakemuksen vuosi Elämänaalue Syrjintäperuste	Kuvaus
2016 ²⁰ Sosiaali- ja terveyspalvelut Seksuaalinen suuntautuminen	Yhdenvertaisuusvaltuutettu pyysi lautakuntaa tutkimaan, olivatko yliopistosairaaloien johtajaylilääkärit syylistyneet yhdenvertaisuuslaissa kiellettyyn syrjivään menettelyyn antamalla sairaanhoitopiireilleen määräyksen, jonka perusteella tietyt potilasryhmät, kuten itselliset naiset tai naisparit, suljettiin kokonaan pois julkisen terveydenhuollon hedelmöityshoidoista. Lautakunta katsoi ohjeistuksen syrjiväksi. Valitusprosessit asiassa hallinto-oikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa eivät johtaneet muutoksiin pääkysymyksen osalta, eli siitä että ohjeet olivat syrjiviä.
2016 ²¹ Yksityiset palvelut Vammaisuus	Lentoyhtiön velvollisuus tehdä kohtuullisia mukautuksia. Vammansa vuoksi lisäpaikkoja tarvinneen matkustajan lisälippujen hinnan alennusta ei pidetty määrältään ja toteutusmahdollisuuksiltaan kohtuuttomana, joten kieltäytyminen hyvissä ajoin pyydetyn mukautuksen tekemisestä oli syrjintää. Lautakunta katsoi, että lentoyhtiö syrji vammaista henkilöä. Asia eteni KHO:een, joka vahvisti kohtuullisten mukautusten laiminlyönnin.
2016 ²² Yksityiset palvelut Muu henkilöön liittyvä syy	Kuntosali ilmoitti julkisesti, ettei ota asiakkaiskseen läheisen vastaanottokeskuksen asukkaita. Lautakunta ei voinut käsitellä yhdenvertaisuusvaltuutetun tekemää hakemusta ilman nimettyä syrjinnän uhria.
2016 & 2018 ²³ Julkinen keskustelu Alkuperä	Hakaristilipun julkinen esilläpito häirintänä. Ensimmäinen hakemus peruttiin, koska hakemuksessa ei ollut nimettyä syrjinnän uhria. Uusi hakemus tehtiin syrjinnän uhrin puolesta. Lautakunta katsoi, että hakaristilipun julkinen esilläpito oli kyseisessä tapauksessa juutalaiseen henkilöön kohdistettua häirintää.
2017 ²⁴ Yksityiset palvelut Äidinkieli, sukupuoli, ikä, muu henkilöön liittyvä syy (asuinpaikka)	Verkkokaupassa eväty laskuluottihakemus. Arvio luottokelpoisuudesta perustui automatisoituun päätöksentekoon, jossa pisteytettiin henkilön sukupuoli, virallinen äidinkieli, ikä ja asuinpaikka. Henkilön luottotiedoissa ei ollut häiriömerkintöjä eikä hänellä ollut mahdollisuutta esittää lisäselvitystä tai päästä yksilölliseen arviointiin. Lautakunta vahvisti, että kyse oli moniperusteisesta syrjinnästä.
2018 ²⁵ Julkiset palvelut Kieli	Poliisin kieltäytyminen palvelemasta ruotsinkielistä alaikäistä päihtynyttä henkilöä tämän äidinkielellä. Lautakunta ja myöhemmin poliisin tekemän valituksen jälkeen myös hallinto-oikeus totesivat, että kyse oli välittömästä syrjinnästä kielen perusteella.
2018 ²⁶ Sosiaali- ja terveyspalvelut Vammaisuus	Kelan olisi tullut ryhtyä toimenpiteisiin, jotta asianomistaja olisi voinut saada yhdenvertaisuuslain 15 §:ssä tarkoitettuna kohtuullisena mukautuksena kirjoitustulkkauksen puhutusta suomesta kirjoitetuksi englanniksi osallistuakseen kuulovammaisten vertaistukitapaamiseen. Kela oli siten menetellyt syrjinnän kiellon vastaisesti. Hallinto-oikeus hylkäsi Kelan valituksen.
2020 ²⁷ Asuminen Vammaisuus	Taloyhtiö syrji vammaista henkilöä, kun se kielsi vammaispalveluiden kustantaman luiskan ja ovenavausjärjestelmän rakentamisen. Lautakunta vahvisti syrjinnän.

*Viitteessä linkki lautakunnan tai tuomioistuimen päätökseen, jos se on julkisesti saatavilla

Hakemuksen vuosi Elämänaalue Syrjintäperuste	Kuvaus
2020 Yksityiset palvelut Alkuperä	Ravintoloitsija ripusti oven yläpuolelle ”Arbeit macht frei” -kyltin. Valtuutettu katsoi, että kyse oli häirinnästä. Hakemus peruttiin ravintoloitsijan poistettua kyltin.
2021 Julkiset palvelut Vammaisuus Kieli	Kaupunki toimi vastoin yhdenvertaisuuslain edistämisvelvollisuuttaan, kun se ei järjestänyt koronapandemiaa koskeviin tiedotustilaisuuksiinsa viittomakielistä tulkkausta. Lautakunta viittasi myös YK:n vammaisyleissopimuksesta johtuviin velvoitteisiin (artiklat 11 ja 25).
2021 ²⁸ Koulutus Vammaisuus	Puutteet koulun väistötilojen esteettömyydessä olivat välitöntä syrjintää ja viivyttely esteellisyydestä johtuvien toimenpiteiden käynnistämisessä kohtuullisten mukautusten epäämistä. Lautakunta vahvisti syrjinnän.
2022 Yksityiset palvelut Uskonto	Muslimeita syrjittiin, kun heiltä kiellettiin oman uskonnon harjoittaminen (mm. rukoulu) kristillisen yhdistyksen leirikeskuksessa, jota vuokrataan yleisesti leirikäyttöön. Leirikeskuksen yleisiä tiloja ei voitu pitää sakraalitiloina, joissa muun uskonnon harjoittamista olisi voitu rajoittaa. Lautakunta kielsi leirikeskusta jatkamasta syrjivää käytäntöä.
2022 Asuminen Alkuperä Muu henkilöön liittyvä syy (taloudellinen asema)	Vuokra-asunnon hakijaa syrjittiin puolison sosioekonomisen aseman (maksuhäiriömerkintä) ja alkuperän (romani) perusteella, kun hänelle kieltäydettiin vuokraamasta asuntoa, vaikka hakija olisi pystynyt yksin huolehtimaan asumiskustannuksista. Lautakunta vahvisti syrjinnän.
2023 Koulutus Vammaisuus	Yhdistelmäluokalla opiskelevat vammaiset oppilaat jätettiin kategorisesti pois koulun muulle ikäluokalle järjestetyltä leirikoululta ilman osallistumismahdollisuuksien yksilöllistä arviointia. Lautakunta vahvisti välillisen syrjinnän
2023 Julkiset palvelut Vammaisuus	TE-toimisto epäsi henkilön hakemuksen työvoimakoulutuksiin arvioimatta hänen mahdollisuuttaan suoriutua koulutuksista kohtuullisten mukautusten avulla. Yhdenvertaisuusvaltuutettu peruutti hakemuksen asiassa saavutetun sovinnon jälkeen.
2023 ²⁹ Julkiset palvelut Kieli	Pelastusopisto järjesti koulutusta siten, että ruokailu ja majoitus olivat maksullisia vain ruotsinkielisessä koulutuksessa, jota ei järjestetty opiston omissa tiloissa. Lautakunta katsoi, että kyse oli välittömästä syrjinnästä kielen perusteella. Tavoitteena oli helpottaa ruotsinkielisten henkilöiden kouluttautumista tuomalla koulutus alueelle, jossa asuu enemmän ruotsinkielisiä, mutta maksullisuus ei ollut oikeutettua. Ei lainvoimainen.
2023 Sosiaali- ja terveyspalvelut Vammaisuus, ikä	Kela hylkäsi tartuntatautipäivärahan yli 16-vuotiaiden vammaisten lasten huoltajilta ilman yksilöllistä tarveperusteista harkintaa. Kyse oli ikään ja vammaisuuteen perustuvasta moniperusteisesta syrjinnästä vammaisia lapsia ja heidän huoltajiaan kohtaan. Lautakunta vahvisti syrjinnän. Ei lainvoimainen.

Hakemuksen vuosi
Elämäalue
Syrjintäperuste

Kuvaus

2024 Asuminen Vammaisuus	Asumisoikeusyhtiö ei myöntänyt asukkaalle lupaa asentaa vammaisen lapsen tarpeisiin tarkoitettua terapia-allasta asunnon pihalle. Lautakunta totesi välillisen syrjinnän ja kohtuullisten mukautusten epäämisen, koska vastapuoli ei kyennyt osoittamaan, että kieltäytyminen olisi ollut hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi oikeutettua. Ei lainvoimainen.
2024 Sosiaali- ja terveyspalvelut Kieli	Hakijaa syrjittiin, kun hän ei alaikäisenä saanut sairaalan päivystyksessä hoitoa mielen-terveyden haasteisiin omalla äidinkielellään ruotsiksi. Lautakunta vahvisti välittömän syrjinnän, koska hakijalla on subjektiivinen lakiperusteinen oikeus palveluun omalla kielellään. Ei lainvoimainen.
2024 Sosiaali- ja terveyspalvelut Kieli ja vammaisuus	Sairaala syrji välillisesti syntymäkuuroa viittomakielistä henkilöä, kun se ei vastannut potilaan tulkkauksen tarpeeseen ajoissa ja riittävästi. Tulkkaus toteutui vasta yli 40 tunnin kuluttua siitä, kun potilas oli hakeutunut päivystykseen ja sieltä edelleen osastolle. Lautakunta vahvisti syrjinnän. Ei lainvoimainen.

3.3.4 Romanien syrjintä: palveluiden epäämistä, etnistä profilointia ja häirintää

Yhdenvertaisuusvaltuutettu antoi vuosina 2015–2024 syyttäjille ja tuomioistuimille 41 lausuntoa romaneihin kohdistuneesta syrjinnästä. Valtuutettu on antanut yhteensä 48 lausuntoa, joissa syrjintäperusteena on ollut alkuperä, eli ainoastaan seitsemässä tapauksessa syrjintää kohdannut on ollut alkuperältään muu kuin romani. Valtaosa lausunnoista koski yksityisiä palveluita, joissa romaneja oli joko kieltäydytty palvelemasta tai ei palveltu samoilla ehdoilla kuin muita. Useissa tapauksissa kyse oli myös syrjivistä käskyis-



Tapausten määrästä ja palveluiden kirjosta piiryy synkkä kuva romanien kohtaamasta syrjinnästä.

tä tai ohjeista, kun työntekijöitä oli ohjeistettu palvelemaan romaneja syrjivällä tavalla. Syrjintää tapahtui palveluissa hyvin laajasti. Tuomioita on annettu syrjinnästä kaupoissa, ravintoloissa, huoltoasemilla ja majoitusliikkeissä. Tapausten määrästä ja palveluiden kirjosta piiryy synkkä kuva romanien kohtaamasta syrjinnästä.

Valtuutettu on korostanut rikoslain ja yhdenvertaisuuslain syrjinnänkieltojen yhteneväisyyttä romaneihin kohdistuneisiin syrjintärikoksiin annetuissa lausunnoissaan. Vaikka kynnys syrjinnälle on rikoslaissa yhdenvertaisuuslakia korkeampi, syrjintärikoksista on annettu tuomioita myös romanien asettamisesta ilmeisen epäedulliseen asemaan. Kyseessä on ollut esimerkiksi perusteeton kielto romanihameen käyttämisestä työpaikalla tai häirinnän piirteitä sisältävän musiikin soittaminen palvelussa romaniasiakkaille. Syrjintätuomio on annettu myös vartijalle, joka perusteettomasti seurasi romaniasiakkaita kaupassa. Tuomio vahvistaa yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen, että etninen profilointi voi olla myös syrjintärikos.

3.3.5 Vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta edistävää oikeuskäytäntöä



Tuomioistuimet ovat useissa merkittävässä tapauksissa nojanneet päätöksissään yhdenvertaisuusvaltuutetun lausuntoihin.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tekemillä hakemuksilla yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan sekä lausunnoilla tuomioistuimille on saatu merkittävää oikeuskäytäntöä vammaisiin henkilöihin kohdistuvasta syrjinnästä. YK:n yleissopimuksessa vammaisten henkilöiden oikeuksista (CRPD) vammaisuus määritellään seuraavasti: ”Vammaisiin henkilöihin kuuluvat ne, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka vuorovaikutuksessa erilaisten

esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa.” Määritelmässä korostuu vammaisuuden sosiaalinen määrittely. Kyse ei ole yksilön ominaisuudesta vaan yksilön ominaisuuksien ja ympäristön välisestä vuorovaikutuksesta. Selvitykseen läpikäytyissä oikeustapauksissa korostuu ympäristö, käytännöt tai jopa lainsäädäntö, joka ei huomioi vammaisten henkilöiden oikeuksia. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on lausunnoissaan viitannut kotimaisen lainsäädännön ohella kattavasti YK:n vammaisyleissopimuksen artikloihin ja sen

tulkintakäytäntöön. Tuomioistuimet ovat useissa merkittävässä tapauksissa nojanneet päätöksissään yhdenvertaisuusvaltuutetun lausuntoihin.

Velvollisuus tehdä kohtuullisia mukautuksia

Yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaan viranomaisen, koulutuksen järjestäjän, työnantajan sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajan on tehtävä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa käyttää viranomaisen palveluita sekä saada koulutusta, työtä ja yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluita samoin kuin suoriutua työtehtävistä ja edetä työuralla. Mukautusvelvollisuus kumpuaa YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien sopimukselta. Valtuutettu on pyrkinyt aktiivisesti edistämään vammaisten henkilöiden oikeuksia puolustavan oikeuskäytännön syntymistä mukautusvelvollisuuden laajuudesta ja sisällöstä.

Keskeiseksi muodostunut varhainen tapaus on yhdenvertaisuusvaltuutetun hakemus yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan vuonna 2016. Tapauksessa oli kyse palvelun tarjoajan mukautusvelvollisuudesta. Finnair Oyj oli edellyttänyt, että pysyvän vammansa vuoksi lisätilaa tarvitseva henkilö maksaa kolmesta normaalihintaisesta paikasta, koska hänelle ei ollut tarjota sellaista yhtä istumapaikkaa, jossa hän olisi voinut matkustaa vammansa vuoksi. Lautakunta totesi vuonna 2017 antamassaan päätöksessä, että Finnair syrji vammaista matkustajaa. Finnair valitti päätöksestä, ja asia eteni aina korkeimpaan hallinto-oikeuteen saakka. Korkein hallinto-oikeus antoi asiassa vuosikirjapäätöksen vuonna 2021³⁰. Korkein hallinto-oikeus linjasi päätöksessään, että Finnair oli laiminlyönyt kohtuullisten mukautusten järjestämisen liikuntavammaiselle matkustajalle ja siten syrjinyt häntä hänen vammaisuutensa perusteella yhdenvertaisuuslain vastaisesti. Päätöksessä todetaan, että kyseisessä tapauksessa lisäpaikkojen hintoihin kohdistuvaa alennusta liikuntavammaisen henkilön yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi ei voida pitää Finnair Oyj:n kannalta kohtuuttomana.

Hallinto-oikeus oli kumonnut lautakunnan ratkaisun, joten yhdenvertaisuusvaltuutettu valitti päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituksen tueksi valtuutettu hankki asiantuntijalausunnot kahdelta kansainväliseltä

vammaisten henkilöiden oikeuksien asiantuntijalta. Valtuutetun valituksen ja asiantuntijalausuntojen mukaisesti korkein hallinto-oikeus korosti, että yhdenvertaisuuslain mukautussäännöstä on tulkittava yhdenmukaisesti CRPD-komitean vammaisyleissopimuksen tulkinnasta antamien linjausten kanssa. Oikeus katsoi, että mukautusvelvollisuuden arvioinnissa on kyseessä kaksiosainen testi, ”jossa ensiksi arvioidaan, millaiset toimenpiteet ovat välttämättömiä yksittäistapauksessa vammaisen henkilön oikeuksien toteutumisen ja yhdenvertaisuuden turvaamiseksi, jonka jälkeen arvioitavaksi tulee se, onko tämä toimenpide siihen veloitettun kannalta kohtuuton.” Valtuutettu on jatkossa lausunnoissaan viitannut tähän korkeimman hallinto-oikeuden tulkintaan, ja tuomioistuimet ovat hyödyntäneet kaksiosaista testiä useissa päätöksissä kohtuullisista mukautuksista eri elämänalueilla.

Korkein hallinto-oikeus on antanut kohtuullisista mukautuksista myös kaksi vuosikirjaratkaisua, jotka liittyvät perusopetuslain 32 §:n mukaisiin maksuttomiin koulukuljetuksiin. Ratkaisujen sisältöä kuvataan tarkemmin tämän eduskuntakertomuksen koulutuksen yhdenvertaisuutta koskevassa luvussa 3.4.2. Koulukuljetuksiin liittyvissä korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksissä on linjattu yleisemminkin merkittävällä tavalla perusopetuslain tai muun substanssilainsäädännön ja yhdenvertaisuuslain välisestä suhteesta. Korkein hallinto-oikeus on katsonut, että perusopetuslain vakiintuneen tulkinnan mukaan lapsilla ei olisi kyseisissä tapauksissa oikeutta maksuttomaan koulukuljetukseen. Maksuton koulukuljetus oli kuitenkin tarjottava kohtuullisena mukautuksena, jotta vammaiset lapset voivat saada koulutusta yhdenvertaisesti muiden kanssa.

Tarve mukautuksiin on ilmennyt myös muissa vammaisten henkilöiden tarvitsemisissa kuljetuksissa. Esimerkiksi päätöksiä harkinnanvaraisesta toimeentulotuesta ei voi tehdä kaavamaisesti yleisiä linjauksia soveltaen, vaan niissä on huomioitava vammaisten henkilöiden tarpeet. Tapauksissa harkinnanvaraisella toimeentulotuella on mahdollistettu vammaisten henkilöiden matkustaminen esimerkiksi muulla paikkakunnalla pidettäviin perhejuhliin. Näissä tapauksissa hallinto-oikeudet ovat ratkaisseet asioita pääosin substanssilainsäädännön nojalla ilman arviointia mukautustarpeesta. Lainsäädäntöön sisältyy yleensä säännöksiä, jotka ohjaavat tekemään yksilöllistä harkintaa.

Valtuutettu on lausunnoissaan korostanut, että tässä harkinnassa on huomioitava vammaisten henkilöiden erityistarpeet.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on käsitellyt useita tapauksia, joissa on ollut kyse Kansaneläkelaitoksen tulkkauspalveluita koskevista päätöksistä, jotka eivät ole huomioineet vammaisen henkilön yksilöllisiä, vammasta johtuvia erityistarpeita. Yhdenvertaisuusvaltuutettu teki lautakuntaan hake muksen äidinkielenään englantia käyttävän kuulovammaisen henkilön puolesta. Henkilö oli asunut Suomessa pitkään, mutta kuulovamman takia hän ei ollut suomen kielen opiskelusta huolimatta oppinut kieltä siinä määrin, että olisi hyötynyt suomenkielisestä kirjoitustulkkauksesta. Tämän vuoksi hän tarvitsi tulkkausta puhutusta suomesta kirjoitettuun englantiin, jotta hän pystyi osallistumaan suomenkielisiin vertaistukitapaamisiin. Lautakunta totesi asiassa syrjinnän ja tapaus eteni hallinto-oikeuteen, kun Kela valitti ratkaisusta. Hallinto-oikeus katsoi lautakunnan ratkaisun mukaisesti, että Kelan olisi tullut huomioida henkilön vammasta johtuva vaikeus suomen kielen oppimisessa ja tehdä kohtuullisia mukautuksia järjestämäänsä tulkkauspalveluun.

Yksi keskeinen oikeudellinen ongelma velvollisuudessa tehdä kohtuullisia mukautuksia koskee asunto-osakeyhtiöitä. YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista velvoittaa mukautuksiin myös asumisessa. Asunto-osakeyhtiöitä koskeva lainsäädäntö sekä yhdenvertaisuuslaki ja sen esityöt jättävät asian kuitenkin tulkinnanvaraiseksi, koska suhteessa osakkaisiin asunto-osakeyhtiötä ei suoraan voida pitää palveluntarjoajana, jolla on velvollisuus tehdä kohtuullisia mukautuksia. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on useissa lausunnoissaan korostanut vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta asumisessa ja tarvetta saada muutos epäselvään oikeustilaan. Asia on nykyisen lainsäädännön tulkinnan osalta tällä hetkellä korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyssä ja tilannetta on kuvattu kattavammin tämän kertomuksen asumista käsittelevässä luvussa 3.4.5.

Puutteet esteettömydessä kiellettynä syrjintänä

Hallituksen esityksessä yhdenvertaisuuslaiksi ei käydä kattavasti läpi esteettömyyden puutteita syrjintänä. Esteettömyyslainsäädäntöä esitellään yhdenvertaisuuslaista erillisenä kokonaisuutena. Hallituksen esityksen mukaan koh-

tuullisilla mukautuksilla voidaan myös paikata puutteita esteellisyydessä, mutta mukautukset on kuitenkin erotettava yleisluontoisista esteettömyysvaatimuksista. Yhdenvertaisuuslain soveltamisessa esteettömyysvelvollisuuksien laiminlyöntiä on käsitelty syrjintänä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan varhaisista ratkaisuista alkaen. Osa lautakunnan ratkaisuista on edennyt hallinto-oikeuksiin, ja yhdenvertaisuusvaltuutettu on antanut tuomioistuimille tapauksissa lausuntoja.

Hallinto-oikeuksiin edenneissä tapauksissa oli kyse yksityisissä tiloissa järjestettävien yleisötilaisuuksien esteellisyydestä. Valtuutettu on vuonna 2016 todennut, että esteettömyyden puutteita voidaan käsitellä syrjintänä. Valtuutettu painotti myös lausunnossaan, että esteettömyyden ja syrjinnän välistä suhdetta arvioitaessa on huomioitava myös YK:n vammaisyleissopimuksen vaatimukset. Valtuutettu kiinnitti hallinto-oikeuden huomiota lisäksi siihen, että esteettömyydessä ei ole kyse ainoastaan liikkumisesta, vaan poliittisen tilaisuuden järjestäminen esteellisissä tiloissa rajoittaa vammaisen henkilön poliittiseen osallistumiseen liittyviä perusoikeuksia³¹. Lautakunta ja lautakunnan päätöksiin liittyen hallinto-oikeudet ovat katsoneet useissa tapauksissa, että esteettömyyden laiminlyönti on yhdenvertaisuuslaissa kiellettyä syrjintää.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on lausuntojen lisäksi tehnyt syrjinnän uhrin puolesta hakemuksen lautakuntaan koulurakennuksen esteellisyyteen liittyvässä tapauksessa. Tapaus kuvataan kattavammin tämän eduskuntakeromuksen koulutukseen liittyvässä luvussa 3.4.2. Esteettömyyden ja syrjinnän kiellon näkökulmasta tapauksessa on kuitenkin keskeistä se, että sinänsä esteettömyysasetuksen vaatimukset täyttävä rakennus voi johtaa välilliseen syrjintään, kun rakennuksen käyttötarkoitus otetaan huomioon. Valtuutetun lautakuntaan viemässä tapauksessa kyse oli koulusta, jossa oppilas joutui kiertämään rakennuksen useita kertoja päivässä ja poikkeavan kulkureitin vuoksi joutui myös erilleen muista oppilaista. Rakennuksen käyttötarkoitus ja esteettömän sisäänkäynnin sijainti asettivat liikkumisessa apuvälineitä käyttävän oppilaan epäedulliseen asemaan.

Vaikka esteettömyyden laiminlyönneistä ei nimenomaisesti säädetä yhdenvertaisuuslaissa, eikä asiaa käsitellä esitöissä, lautakunnasta ja tuomioistuimista on saatu runsaasti oikeuskäytäntöä, joka selventää esteettömyyden ja syrjinnän välistä suhdetta. Yhdenvertaisuuslain selkeyttäminen näiltä osin auttaisi eri toimijoita tuntemaan esteettömyyteen liittyvät velvollisuudet ja oikeudet.

Kenelle vammaispalvelut kuuluvat?

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on ottanut useissa tuomioistuimille annetuissa lausunnoissa kantaa vammaisuuden määrittelyyn. Erityisinä kysymyksinä lausunnoissa nousee esiin ikääntyneinä vammautuneiden asema ja vammaispalveluissa niin sanotun voimavaraedellytyksen tulkinta. Molemmissa kyse on siitä, että jonkin syrjintäperusteen nojalla joitain vammaisia henkilöitä kohdellaan huonommin tai heidät asetetaan epäedulliseen asemaan suhteessa toisiin vertailukelpoisessa asemassa oleviin vammaisiin henkilöihin.

Vammaispalvelulaissa pääasiassa ikääntymiseen liittyvistä toimintarajoitteista johtuva avun tarve ei kuulu vammaispalveluiden vaan muun lainsäädännön nojalla toteutettaviin palveluihin. Vammaispalveluilla ei kuitenkaan ole ikärajaa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on antanut tuomioistuimille lausuntoja tapauksissa, joissa henkilö on vammautunut vanhemmalla iällä. Eräissä tapauksessa kyse oli hallinto-oikeuden käsittelyn aikaan yli 90-vuotiaasta henkilöstä, jonka näkökyky oli heikentynyt sairauden seurauksena yli kymmenen vuotta aikaisemmin. Vaikka kyseinen sairaus on yleisempi ikääntyneillä, ei sitä voida pitää normaalina vanhenemiseen liittyvänä toimintarajoitteena. Hallinto-oikeus nojaa ratkaisussaan vahvasti valtuutetun antamaan lausuntoon, jossa on käyty läpi kansainvälistä normistoa vammaisten henkilöiden oikeuksista ja arvioitu lääketieteellisiin julkaisuihin nojaten, ettei kyseisen henkilön vammautumisesta voida pitää normaalina vanhenemiseen liittyvänä toimintarajoitteena. Hallinto-oikeus hyväksyi valituksen ja palautti asian kuntaan vammaispalvelulain mukaisen avustajapalvelun tarpeen arvioimiseksi. Ikääntyneinä vammautuneiden sulkeminen vammaispalveluiden ulkopuolelle on syrjivää erityisesti tilanteissa, joissa muun lainsäädännön nojalla ei voida toteuttaa vammaisen henkilön tarpeisiin vastaavia palveluita.



Ikääntyneinä vammautuneiden sulkeminen vammaispalveluiden ulkopuolelle on syrjivää erityisesti tilanteissa, joissa muun lainsäädännön nojalla ei voida toteuttaa vammaisen henkilön tarpeisiin vastaavia palveluita.

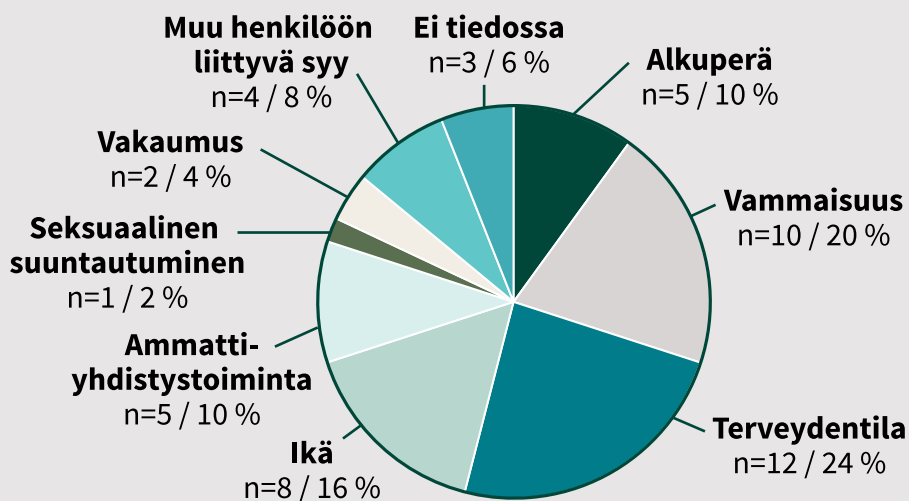
Toinen merkittävä kokonaisuus vammaispalveluiden rajaamisen suhteen ovat ne vammaiset henkilöt, joiden kohdalla kunnat tai hyvinvointialueet ovat katsonneet, ettei vammaisella henkilöllä ole voimavaroja määritellä omaa avuntarvettaan. Tuolloin voimassa olleen vammaispalvelulain mukaan henkilökohtaisen avun saamisen edellytyksenä oli se, että vammaisen henkilö pystyy itse määrittelemään avun sisällön ja toteutustavan. Vammaispalvelut ovat evänneet henkilökohtaista apua esimerkiksi neurovähemmistöihin kuuluvilta, vaikka heitä voidaan pitää yhdenvertaisuuslain ja YK:n vammaisyleissopimuksen näkökulmista vammaisina henkilöinä useissa yhteyksissä. Eräässä tapauksessa neurovähemmistöön kuuluva korkeakouluopiskelija haki henkilökohtaista apua opintojaan varten. Avun tarve liittyi opintojen organisoimiseen niin, että hän voi edetä opinnoissaan. Hän oli edennyt hyvin lukio-opinnoissaan, kun tukitoimet olivat riittävät, mutta ilman avustajaa korkeakouluopinnot olivat keskeytyneet. Vammaispalvelu katsoi, ettei opiskelijalla ollut voimavaroja määritellä avun sisältöä ja toteutustapaa, koska apu oli luonteeltaan ohjaavaa. Valtuutettu totesi lausunnossaan, että voimavaraedellytyksen soveltaminen niin, etteivät jotkin vammaisryhmät voi saada apua, voi olla syrjivää. Hallinto-oikeus ratkaisi asian valtuutetun lausunnon linjan mukaisesti.

3.3.6 Työelämän yhdenvertaisuutta on edistettävä

Valtuutettu antoi 1.1.2015–31.5.2023 välillä tuomioistuimille 18 lausuntoa työelämäasioissa. Lisäksi valtuutettu antoi työsuojeluviranomaisille heidän pyynnöstään kaksi lausuntoa, jotka on kirjattu oikeudellisiksi lausunnoiksi ja huomioitu myös tässä selvityksessä. Valtuutettu sai toimivallan käsitellä työelämään liittyviä asioita yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksessa

kesäkuussa 2023. Tämän jälkeen yhdenvertaisuusvaltuutettu on antanut työelämäasioissa 1.6.2023–31.12.2024 tuomioistuimille 30 lausuntoa. Työelämään liittyvissä tapauksissa näkyy muihin elämänalueisiin liittyviä lausuntoja tasaisempi jakautuminen eri syrjintäperusteisiin. Viidestäkymmenestä lausunnosta kahdessatoista syrjintäperusteena on ollut terveydentila ja kahdeksassa ikä. Kun kaikista lausunnoista lähes puolessa syrjintäperusteena on vammaisuus, niin työelämässä vammaisuus oli syrjintäperusteena kymmenessä tapauksessa eli 20 prosentissa.

Työelämään liittyvissä asioissa osapuolet ovat vuosina 2023–2024 päätyneet kahdeksassa tapauksessa sovintoon yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunnon antamisen jälkeen ennen tuomioistuimen ratkaisua. Tämä on lähes neljäsosa 30 tapauksesta, joissa valtuutettu antoi lausunnon. Koska asioissa ei ole tuomioistuimen ratkaisua, tapaukset on kirjattu tähän selvitykseen yleisiksi lausunnoiksi. Joissain tapauksissa osapuolten sopimuksissa viitataan suoraan yhdenvertaisuusvaltuutetun lausuntoon. Valtuutetun lausuntojen jälkeen tehdyt sovinnot ovat säästäneet asianosaisten ja tuomioistuimien resursseja, kun riitaprosessia ei ole tarvinnut käydä tuomioistuimessa loppuun.



Kuvio 5: Syrjintäperusteet työelämään liittyvissä lausunnoissa

3.3.7 Yhdenvertaisuutta edistävää oikeuskäytäntöä tarvitaan lisää

Tämä selvitys on toteutettu yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston sisäisenä työnä. Valtuutetun näkemyksen mukaan valtioneuvoston syrjinnän seurannan asiantuntijaryhmän tulisi kattavasti seurata myös syrjintään liittyvän oikeuskäytännön kehitystä. Valtuutettu toivoo myös, että akateemiset tutkijat tutkisivat kattavammin yhdenvertaisuuslain soveltamiseen ja syrjintään liittyvää oikeuskäytäntöä.

Selvitystä varten läpikäydyissä oikeustapauksissa on saatu runsaasti uutta, yhdenvertaisuutta edistävää oikeuskäytäntöä. Erityisesti vammaisten henkilöiden oikeudet ovat vahvistuneet yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ja tuomioistuimien ratkaisujen kautta. Tuomarit ja syyttäjät eivät välttämättä käsittele syrjintäasioita tai sovello yhdenvertaisuuslakia toistuvasti. Valtuutetun lausunnot tarjoavat tuomioistuimille katsauksen relevantteihin oikeustapauksiin ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteisiin. Huomionarvoista on myös se, että moni asia on päättynyt sovintoon valtuutetun lausunnon jälkeen.

Selvityksen nojalla valtuutetun näkemys on, että yhdenvertaisuuslain 27 §:n mukainen toimintamalli kuulemisvelvollisuudesta olisi perusteltua ottaa käyttöön myös laajemmin. Ensinnäkin on tärkeää ohjeistaa tuomioistuimia ja syyttäjiä velvollisuudesta varata yhdenvertaisuusvaltuutetulle mahdollisuus tulla kuulluksi yhdenvertaisuuslain soveltamisesta ja syrjintärikoksista. Valtuutetun tiedossa on tapauksia, jossa tätä velvollisuutta ei ole noudatettu. Yhdenvertaisuuslain 27 §:ää vastaava säädös tulisi sisällyttää myös tasa-arvolakiin. Suomen malli voi toimia hyvänä esimerkkinä muille maille siitä, miten vahvistaa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettujen roolia oikeudellisissa prosesseissa.

3.4 Yhdenvertaisuuden toteutuminen yhteiskunnan keskeisillä alueilla

Syrjintä on yleistä Suomessa ja sitä ilmenee kaikilla elämänalueilla. Syrjintä on edelleen syvällä suomalaisen yhteiskunnan rakenteissa, käytännöissä ja asenteissa. Syrjintä on myös aliraportoitu ilmiö. Monille syrjintää kokeville ihmisille syrjintä on toistuvaa ja useat syrjintää kokeneet eivät luota syrjinnästä ilmoittamisen johtavan mihinkään, eikä tämän vuoksi ilmoita siitä viranomaisille.

Tässä luvussa käsitellään syrjinnän ilmenemistä eri elämänalueilla Suomessa, erityisesti valtuutetun työssä keskeisten osa-alueiden osalta. Luvussa yhdenvertaisuusvaltuutettu antaa suosituksia, joiden avulla työelämän, asumisen, koulutuksen ja turvallisuusviranomaisten toiminnan yhdenvertaisuutta voidaan edistää.

3.4.1 Kohti yhdenvertaisempaa työelämää

Yhdenvertaisuudella työelämässä on kokoaan suurempi merkitys perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle. Syrjintä työelämässä ja epäyhdenvertaisuutta työelämässä ylläpitävät käytännöt asettavat monet, erityisesti vähemmistöihin kuuluvat ihmiset vaikeaan asemaan yhteiskunnassa. Työelämän merkitys yksilön perusoikeus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle ei rajaudu vain työelämään, vaan oikeuksien toteutumattomuus vaikuttaa laaja-alaisesti hen-

kilön mahdollisuuksiin taloudelliseen itsenäisyyteen. Tällä on puolestaan vahvoja vaikutuksia myös esimerkiksi huollettavien lasten oikeuksiin.



Yhdenvertaisuudella työelämässä on kokoaan suurempi merkitys perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle.

Syrjinnän uhriksi joutuneen henkilön oikeusturvan tehostaminen on yksi yhdenvertaisuuslain keskeisimmistä tarkoituksista. Yhdenvertaisuuslaissa nimetty tarkoitus on myös luoda suojaa henkilölle, joka joutuu epäedulliseen asemaan syrjintäepäilyyn puut-

tumisen vuoksi eli vastatoimien kohteeksi. Nykyjärjestelmä sisältää useita yksittäisiä ongelmakohtia, jotka vaikeuttavat tämän tavoitteen toteutumista: Rekrytointisyrjinnän kanneaika on puolet lyhyempi kuin muuhun syrjintään puuttumiseksi, vaikka juuri yhdenvertaista työelämään pääsyä voidaan perustellusti pitää yhdenvertaisiin oikeuksiin pääsyn kannalta korostuneen merkityksellisenä. Syrjintäkysymykseen liittyvää asiakokonaisuutta voidaan käsitellä myös sellaisissa tuomioistuimissa, joilla ei ole toimivaltaa määrätä yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettua hyvitystä syrjinnän uhrille, ja oikeuksiin pääsy jää tältä osin puutteelliseksi. Todelliset matalan kynnyksen oikeussuojakeinot puuttuvat.

Työelämän yhdenvertaisuuden osalta positiivisia signaaleja voi nähdä tuomioistuinien työelämän syrjintää käsittelevissä ratkaisuissa. Erityisesti vammaisten henkilöiden työelämässä tarvitsemista kohtuullisista mukautuksista on saatu tärkeää linjaavaa oikeuskäytäntöä. Yhdenvertaisuuslain 27 § nojalla antamat lausunnot tuomioistuimille tukevat osaltaan perus- ja ihmisoikeusmyönteisen oikeuskäytännön vahvistumista. Lue lausuntokäytännöstä lisää luvusta 3.3.

Jos työlainsäädännön turvaverkon purkamista jatketaan, tulee työntekijän asemasta haavoittuvampi ja on olemassa suuri vaara, että suojaavien rakenteiden alasajo tulee vaikuttamaan erityisesti syrjinnän vaarassa olevien asemaan.

Työntekijän mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivaltaa on lisättävä

Suositus:

- Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla tulee olla toimivalta käsitellä yhdenvertaisuuslain noudattamista työelämässä. Lautakunnan pitää voida määrätä hyvitys nykyisen pelkän hyvityssuosituksen sijaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta muodostavat muilla elämänaloilla matalan kynnyksen lainvalvonnan kaksiporrasmallin, joka tukee syrjintää epäilevän henkilön oikeuksiin pääsyä. Tätä toimivaltaa lautakunnalla ei kuitenkaan ole työelämän osalta, eikä tätä korjattu yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksessa. Epäkohta tulee korjata mahdollisimman pian, jotta myös työhön otettaessa tai työskentelyn aikana syrjintää epäilleen olisi mahdollista päästä helpommin oikeuksiinsa.

Tällöin lautakunnan olisi mahdollista käsitellä työelämän syrjintää. Lautakunnalla onkin jo toimivalta naisten ja miesten tasa-arvosta annetun lain mukaan sukupuolisyryjintää epäillessä. Syrjintää epäilevän oikeussuojan toteutumisen kannalta olisi perusteltua, että lainsäädäntö olisi eri syrjintäperusteiden osalta mahdollisimman yhteneväinen.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle annettiin yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksessa oikeus antaa suositus yhdenvertaisuuslain mukaisen hyvityksen maksamiseksi. Hyvityksen suositaminen on muilla elämänalueilla osoittautunut käytännössä riittämättömäksi, eivätkä syrjintään syyllistyneet tahot useinkaan noudata hyvityssuosituksia. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä syrjinnän uhrin oikeussuojan toteutumisen kannalta, että lautakunnalla olisi oikeus suosituksen sijaan määrätä hyvityksestä. Tämän tulisi koskea toimivaltaan tehtävän muutoksen jälkeen myös työelämässä tapahtunutta syrjintää. Myös eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pitänyt tarpeellisenä parantaa työelämän oikeussuojaa sekä edellyttänyt yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan laajemman toimivallan selvittämistä.

Syrjinnän uhrin oikeus hyvitykseen

Suositus:

- Hallinto-oikeuksille ja työtuomioistuimelle tulee antaa oikeus määrätä hyvitys yhdenvertaisuuslain vastaisesta syrjinnästä.

Julkisella vallalla on velvollisuus turvata perusoikeuksiin pääsy ja tehokas syrjintäsuojan toteutuminen. Kansallisesti sitovat Euroopan unionin syrjintädirektiivit edellyttävät, että syrjintää kokeneelle määrättävät seuraamukset ovat tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia.

Yhdenvertaisuuslain noudattamista voidaan käsitellä yleisten tuomioistuinten lisäksi hallinto-oikeudessa sekä työtuomioistuimessa vireillä olevissa asioissa. Hallinto-oikeuksissa tulee vireille asioita, joissa on keskeisesti kysymys yhdenvertaisuuslain soveltamisesta. Tällaisia ovat esimerkiksi kantelut viranomaistyönantajien tekemistä virkavalinnoista. Työtuomioistuimessa ratkaistaan työehtosopimusmääräysten tulkintaa koskevia riita-asioita, joissa osassa on kyse syrjivästä määräyksestä tai tulkinnasta. Nykylainsäädännön nojalla kuitenkin vain yleisissä tuomioistuimissa voidaan määrätä yhdenvertaisuuslain mukaista hyvitystä syrjinnän kiellon rikkomisesta. Tämä on syrjintää kokeneen henkilön oikeuksiin pääsyn kannalta hyvin ongelmallista.

Saadakseen lainmukaisen hyvityksen syrjinnästä henkilön tulisi nostaa kanne käräjäoikeudessa kanneaikojen puitteissa, eli useimmiten käytännössä jo ennen esimerkiksi hallinto-oikeusprosessin päättymistä. Kanteennostaja ei myöskään voi luottaa siihen, että käräjäoikeus päättyy samaan lopputulokseen hallinto-oikeuden kanssa. Oikeudenkäynnit ovat yksilöille henkisesti kuormittavia ja sisältävät merkittävän taloudellisen riskin. Syrjinnän uhrin oikeuksiin pääsy ei saisi riippua siitä missä prosessissa hänen loukatuksi tulemistaan käsitellään ja kuinka paljon taloudellista riskiä hän on kykenevä ottamaan saadakseen syrjintäepäilyn ratkaistuksi lainvoimaisesti. Ei ole kohtuullista, että syrjinnän uhrin tulisi samassa asiassa käydä useampi oikeusprosessi päästäkseen hänelle kuuluviin oikeuksiin. Tämä ei ole myöskään tuomioistuinten resurssien käytön kannalta tarkoituksenmukaista. Näin hallinto-oikeuksille ja työtuomioistuimelle tulisi antaa oikeus määrätä hyvitystä pakottavan lainsäädännön vastaisesta syrjinnän kiellon rikkomisesta.

Rekrytointisyrjintää kokeneen suojaa on parannettava

Suositus:

- Yhdenvertaisuuslain mukaisissa kanneajoissa ei tule olla eroja. Kanneaikojen tulee olla riittävän pitkiä tosiasiallisen oikeussuojan turvaamiseksi. Yhdenvertaisuuslain rekrytointisyrjintää koskeva kanneaika on säädettävä kahden vuoden pituiseksi.

Työelämään pääsyn merkitys on hyvin olennainen yksilön muiden oikeuksien toteutumiselle. Työelämään pääsillä turvataan ennen kaikkea yksilön mahdollisuuksia taloudelliseen toimeentuloon, mutta sillä on myös vahvasti sosiaalinen ja yhteiskuntaan sitouttava vaikutus.

Merkittävä osa yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulevista työelämäyhteydenotoista koskee rekrytointisyrjintää. Valtuutettu on havainnut, että yhdenvertaisuuslaissa säädetty vuoden kanneaika, joka poikkeaa lain yleisestä kahden vuoden kannejasta, on riittämätön ja voi käytännössä vaarantaa yksilön oikeusturvan toteutumisen. Vuoden kanneaika on rekrytointitapauksissa usein liian lyhyt asian matalan kynnyksen selvittämiseksi ja sovinnollisen ratkaisun löytämiseksi ennen kanneajan umpeutumista.

Jotta ilmeisiltä aikatauluongelmilta välttyttäisiin, syrjintää epäilevän henkilön tulisi olla viipymättä valintapäätöksestä tiedon saatuaan yhteydessä valvovaan viranomaiseen. Kuukaudenkin viivästys yhteydenotossa voi jotta tilanteeseen, jossa sovinnon edistämistä ei ehditä toteuttaa ennen kanneen nostamisen määräaika. Joissakin tapauksissa syrjinnästä epäillyt tahot ovat valtuutetun havaintojen mukaan pyrkineet käyttämään tätä aikataulupainetta hyödyksi pyytämällä uusia määräaikoja tai vastaamalla niin niukasti heille osoitettuihin selvityspyyntöihin, että asian käsittelemiseksi tarvitaan lisäselvityskierros. Hyvän hallinnon mukaiset määräajat ja yhden vuoden kan-

neajasta johtuva aikataulupaine voivat tällöin olla vaikeasti yhteensovitettavissa. Tämä voi vaarantaa syrjinnän uhrin oikeuksiin pääsyn.

Syrjintää epäilevän oikeussuojan toteutumisen kannalta olisi perusteltua, että lainsäädäntö olisi eri syrjintäperusteiden osalta mahdollisimman yhteneväinen. Kun sukupuolisyryintää koskevissa työhönottoasioissa kanneaikaa ollaan pidentämässä kahteen vuoteen, ei ole perusteltua, että oikeussuoja olisi muiden perusteiden osalta heikompi.³² Perustelut kannetaan lyhentämiselle – kuten se, että epäilty rekrytointisyryintä pitäisi käsitellä mahdollisimman pian valintapäätöksen jälkeen ja että hakudokumentteja tulisi säilyttää vain rajoitetun ajan hakijoiden yksityisyyden suojaamiseksi – eivät ole niin painavia, että niiden perusteella tulisi rajata syrjinnän uhrin pääsyä oikeuksiinsa. Kanneajan keston pidentäminen ei myöskään vaarantaisi tehtävään valitun henkilön oikeuksia, kun yhdenvertaisuuslaki ei mahdollista valintapäätöksen kumoamista. Oikeusturvakeinot on rajattu oikeuteen saada taloudellista korvausta syrjinnästä.

Syrjintää epäilevällä on oltava oikeus saada selvitys

Suositus:

- Syrjintää epäilevän henkilön tiedonsaantioikeutta työelämässä on parannettava. Työnantajalle tulee asettaa velvollisuus antaa pyynnöstä viipymättä kirjallinen selvitys henkilölle, joka epäilee tulleen syrjityksi työhaussa tai työnantajan palveluksessa.

Syrjintää epäilevällä tulisi olla oikeus saada työnantajalta perusteet sen menettelystä ja valintapäätöksistä. Selvityksen tarkoituksena on antaa tietoa henkilöille itselleen sekä siitä, onko asiassa perusteita viedä se viranomaisen tai tuomioistuimen käsiteltäväksi. Näin on jo säädetty sukupuolisyryintää koskevissa epäilyissä tasa-arvolain 10 §:ssä sekä vammaisen henkilöiden osal-

ta yhdenvertaisuuslain 15:4 §:ssä. Yhdenmukainen tiedonsaantioikeus tulisi säätää muilla syrjintäperusteilla yhdenvertaisuuslaissa.

Viranomaistyönantajien, kuten valtion ja kuntien, on perusteltava aina päätöksensä myös rekrytointien osalta. Sääntelyn puute heikentää rekrytointisyrjintään puuttumista erityisesti yksityisellä sektorilla. Ilman riittäviä tietoja syrjintää epäilevä henkilö ei voi arvioida, onko hänet esimerkiksi ohitettu rekrytoinnissa epäasiallisin perustein. Henkilön oikeusturva voi tämän myötä vaarantua. Valtuutetun työssä tällaisia tilanteita on havaittu varsinkin ikäsyrjintää epäiltäessä.

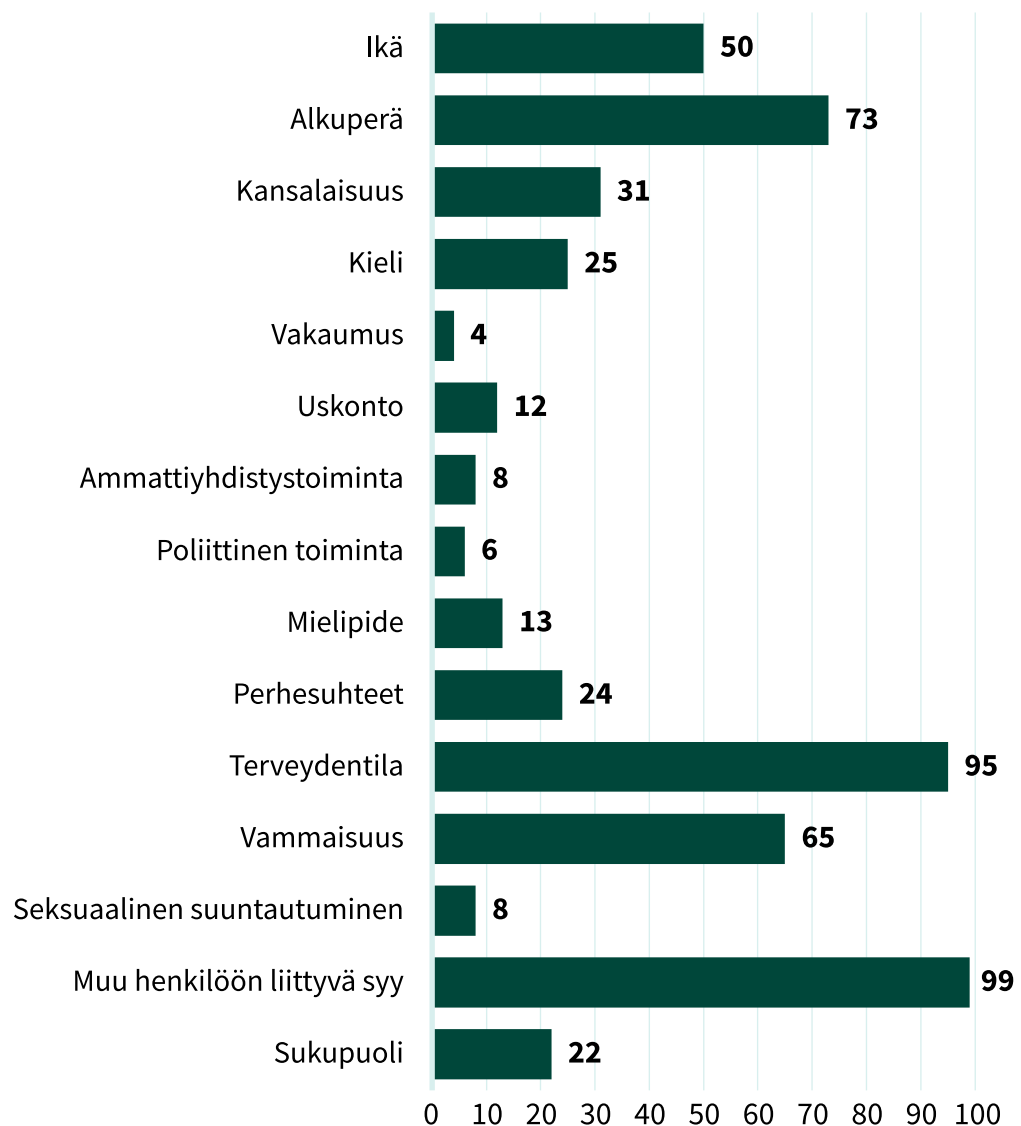
Se, että työnantaja antaa riittävän selvityksen sitä pyydettyä, edistäisi myös viranomaisten resurssien tehokkaampaa kohdentamista. Jos tietoja ei ole saatavilla, yhdenvertaisuusvaltuutetun on vaikeampi ottaa asiaa käsittelyyn, koska henkilöllä ei silloin välttämättä ole esittää seikkoja, joiden perusteella syrjintää voitaisiin epäillä. Toisaalta ei ole tarkoituksenmukaista oikeussuojan eikä viranomaisresurssien näkökulmasta, että viranomaisen olisi toimivaltansa nojalla aina pyydettävä selvitys työnantajalta ja toimittava tietojen välittäjänä.

Työelämän yhteydenotot ovat kasvaneet merkittävästi

Osana yhdenvertaisuuslain osittaisuudistusta yhdenvertaisuusvaltuutettu sai kesäkuussa 2023 toimivallan valvoa yhdenvertaisuuslain noudattamista työelämässä. Uudistuksen myötä viranomaisten tietoon tulee aiempaa enemmän ja matalammalla kynnyksellä työelämän syrjintäepäilyjä. Yhteydenottomäärillä mitattuna työelämästä on nopeasti muodostunut suurin elämänaalue yhdenvertaisuusvaltuutetun työssä.

Samalla kun yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulleet työelämäyhteydenotot ovat yli kaksinkertaistuneet, on myös työsuojeluviranomaisen saama syrjintäyhteydenottojen määrä jatkanut kasvamistaan. Viranomaisten välinen yhteistyö on ollut toimivaa, eivätkä osittaisuudistuksen yhteydessä esitetyt pelot rinnakkaisten toimivaltuuksien toimivuudesta ole osoittautuneet aiheellisiksi. Pikemminkin näyttää siltä, että yhdenvertaisuusvaltuutetun ja työsuojeluviranomaisen mandaatit täydentävät toisiaan ja vähentävät piiloon jäävän syrjinnän määrää.

Työelämäyhteydenottojen kasvu ei jakaudu tasaisesti eri syrjäntäperusteiden kesken. Esimerkiksi valtuutetulle tulleiden seksuaaliseen suuntautumiseen liittyvien yhteydenottojen määrä on pysynyt vähäisenä, eikä se näytä seuraavan työelämäntapausten yleisempää kasvutrendiä. Tutkimuksen mukaan seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvista 12 prosenttia kokee kohdanneensa syrjintää työhönotossa tai työelämässä viimeisen 12 kuukauden aikana.³³ Valtuutettu tekee aktiivista yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan kanssa ja etsii keinoja vähentää aliraportointia sekä lisätä eri ihmisryhmien luottamusta, että syrjinnästä kannattaa ilmoittaa viranomaiselle.



Yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulleet työelämäyhteydenotot syrjäntäperusteittain vuonna 2025

Siinä, mitkä syrjintäperusteet painottuvat työelämän yhteydenotoissa, voidaan valtuutetun ensimmäisten työelämämandaatin vuosien aikana havaita tapahtuneen jonkinlaisia muutoksia. Vuonna 2025 yleisimmäksi syrjintäperusteeksi nousi muu henkilöön liittyvä syy. Muuna henkilöön liittyvänä syynä työelämässä voidaan pitää esimerkiksi työntekijän ammatillista toimintaa. Ammatillinen toiminta on syrjintärikoksen tunnusmerkistössä yksi nimenomaisesti mainituista syrjintäperusteista. Siinä voi olla kyse esimerkiksi työntekijän oikeuksien puolustamisesta ilman varsinaista liityntää ammattiyhdistystoimintaan. Työelämän syrjintäyhteydenotoissa yleisin syrjintäperuste oli aiemmin ikä, joskin ero seuraavaksi yleisimpiin syrjintäperusteisiin on kaventunut vuosi vuodelta. Myös terveydentila, alkuperä ja vammaisuus ohittivat yhteydenottomäärissä iän, joka vuonna 2025 oli viidenneksi yleisin työelämän syrjintäperuste. Työelämäyhteydenotot ovat yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen jälkeisellä tarkasteluvälillä alkaneet syrjintäperusteiden jakautumisen osalta enenevässä määrin muistuttaa yleisemmin yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulevia yhteydenottoja.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulleissa työelämän yhteydenotoissa on korostunut rekrytointiin liittyvät asiat. Perinteisesti viranomaisen tietoon, kuten tuomioistuinten käsiteltäväksi, on tullut erityisesti työsuhteen päättämisestä koskevia syrjintätapauksia. Se, että työhönottoon liittyviä yhteydenottoja tulee yhdenvertaisuusvaltuutetulle lähes kaksinkertainen määrä verrattuna työsuhteen päättämistapauksiin, on poikkeuksellista. Tätä voi osaltaan selittää se, että yhdenvertaisuusvaltuutettu on vuosien ajan pitänyt julkisuudessa esillä vähemmistöjen työelämäoikeuksien toteutumisen merkitystä ja rekrytointisyrjintään puuttumisen tärkeyttä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on myös monille vähemmistöille tuttu viranomaistaho.

Vähemmistöjen asema työelämässä

Kohtuulliset mukautukset turvaavat vammaisten työntekijöiden oikeuksia

Monet vammaiset henkilöt kohtaavat työelämässä syrjintää, joka tavanomaisesti ilmenee jo työhönotossa. Merkittävä osa työkykyisistä vammaisista henkilöistä jää työvoiman ulkopuolelle. Tällä on kielteisiä vaikutuksia heidän yhteiskunnalliseen asemaansa ja yleiseen hyvinvointiinsa.

Työntekijöiden ja työnhakijoiden epäedulliseen asemaan asettaminen vamman tai terveydentilan perusteella on kielletty. Lisäksi yhdenvertaisuuslain 15 §:ssä edellytetään työnantajaa tekemään kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi ”yhdenvertaisesti muiden kanssa saada työtä sekä suoriutua työtehtävistä ja edetä uralla”. Kohtuullisten mukautusten epääminen on syrjinnän erityismuoto, joka täydentää välittömän ja välillisen syrjinnän kieltoja.

Mukautusvelvollisuus perustuu YK:n vammaisyleissopimukseen ja EU:n syrjintädirektiiviin. YK:n vammaisyleissopimusta valvova komitea sekä Euroopan unionin tuomioistuin ovat ratkaisullaan määrittäneet velvollisuuden laajuutta. Vammaisuuden määritelmä on dynaaminen. Vammaisiin henkilöihin kuuluvat ihmiset, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa.³⁴ Vammaisuus voi olla syntyperäistä, taikka se voi johtua esimerkiksi tapaturmasta tai onnettomuudesta. Vammaisuudeksi on EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä katsottu myös sairaus, jos siitä aiheutuu työntekoa rajoittava pitkäaikainen haitta vuorovaikutuksessa ympäristön esteiden kanssa. Määritelmä ei ole diagnoosipohjainen.

Työpaikalla tehtävillä kohtuullisilla mukautuksilla tarkoitetaan yksittäistapauksissa toteutettavia tarpeellisia ja asianmukaisia muutoksia ja järjestelyjä, joilla varmistetaan vammaisen ihmisen mahdollisuus saada työtä, suoriutua työtehtävistä ja edetä uralla yhdenvertaisesti muiden kanssa, ja joilla ei aiheuteta suhteetonta tai kohtuutonta rasitetta työnantajalle. Mukautukset on arvioitava ja toteutettava yksittäistapauksessa siten, että ne sopivat juuri tapaukseen liittyvän vammaisen henkilön tarpeisiin kyseisessä tilanteessa. On tärkeää ymmärtää, että tarvittavat mukautukset voivat olla hyvin erilaisia riippuen vammaisen henkilön tarpeista.

Työelämässä mukautukset voivat kohdistua esimerkiksi työoloihin ja työn organisointiin, työmenetelmiin, apuvälineisiin sekä koulutuksen ja työtä koskevan opastuksen järjestämiseen vammaisen henkilön yksilölliset tarpeet huomioon ottaen.

Vammaisuuden määritelmän ymmärtäminen ja soveltuvien mukautusten arvioiminen edellyttää mukautusvelvollisilta toimijoilta kouluttautumista. Jos työnantajan edustajalla ei ole tilanteen edellyttämää ymmärrystä siitä, mitä kaikkea vammaisuudella tarkoitetaan, voidaan päätyä mukautusvelvollisuuden laiminlyöntiin ja velvollisuuteen maksaa syrjintää kokeneelle yhdenvertaisuuslain mukaista hyvitystä.

Neurovähemmistöjen huomioiminen työpaikoilla

Neurovähemmistöihin kuuluvien oikeudet kohtuullisiin mukautuksiin eivät toteudu riittävästi. Mukauttamiseen liittyvät puutteet aiheuttavat haasteita ja syrjintäepäilyitä työelämässä. Usein ne liittyvät siihen, etteivät työnantajat ole tietoisia siitä, että neurovähemmistöön kuuluminen on katsottavissa sel-laiseksi vammaksi tai toimintarajoitteeksi, joka velvoittaa työnantajaa toteut-tamaan kohtuullisia mukautuksia.

Myös mukautusten toteuttamisessa voi olla puutteita. Kohtuullisten mukau-tusten toteuttamatta jättäminen voi johtaa neurovähemmistöön kuuluvan työntekijän kuormittumiseen ja työkyvyn heikentymiseen. Neurovähemmis-töön kuuluvat saattavat kohdata myös muita yhdenvertaisuuslain vastaisia käytäntöjä. Henkilöiden tapaa kommunikoida ja toimia sosiaalisissa tilan-teissa ei aina välttämättä ymmärretä, mikä voi johtaa siihen, että vuoropuhe-lun sijaan työntekijän käytöstä pyritään kontrolloimaan tiukin työnjohdollis-in keinoin, kuten varoituksin.

Yhdenvertaisuuden toteutumiseksi ja syrjinnän välttämiseksi olisi tärkeää, että työpaikoilla koulutettaisiin henkilöstöä neuromoninaisuuteen liittyen. Koulut-tautumalla voidaan muun muassa välttää riskiä siitä, että neurovähemmistöön kuuluva henkilö suljetaan syrjivästi työyhteisön ulkopuolelle. Työnantajalla on velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta ja huomioida myös vammaisuus kehitettäessä työpaikan toimintatapoja ja käytäntöjä.

Lisäksi valtuutettu kehottaa kiinnittämään huomiota myös yhdenvertaisuuslain 7 §:n 1 momentin mukaiseen työnantajan yhdenvertaisuuden edistämisvelvoitteeseen, jonka myötä työnantajalla voidaan katsoa olevan aktiivinen velvollisuus edistää yhdenvertaisuuden toteutumista työpaikalla. Edistämistoimenpiteiltä edellytetään toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja oikeasuhtaisuutta.

Kohtuulliset mukautukset työelämässä

- **Työnantajalla on työn tarjoamisvelvollisuus silloin, kun työ saadaan synnitettyä kohtuullisilla järjestelyillä**, jotka eivät vaikuta negatiivisesti muiden työntekijöiden asemaan. Kohtuullisia mukautuksia voivat olla esimerkiksi töiden järjesteleminen, työtehtävien uudelleen jakaminen, sisäisten siirtojen tekeminen tai muu toimenpide. Tarvittaessa yksittäistapaukseen sopivia tehokkaita mukautustoimenpiteitä tulisi etsiä laajemmin työnantajan toiminnoista.³⁵
- **Etätyö kohtuullisena mukautuksena:** Työnantajan katsottiin syrjineen työntekijää epäämällä tältä etätyön, vaikka hän oli aiemmin saanut tehdä etätyötä ja työterveydenhuolto oli suositellut etätyötä ainoana keinona työntekijän työkyvyn säilyttämiseksi.³⁶
- **Työnantajalla velvollisuus arvioida oma-aloitteisesti työntekijän mahdollisesti tarvitsemia kohtuullisia mukautuksia**, vaikka työntekijä ei itse pyytäisi mukautuksia. Työnantaja oli purkanut työsopimuksen koeajalla ilman, että se oli selvittänyt, selviytyisikö työntekijä työtehtäviinsä kohtuullisten mukautusten avulla.³⁷

Viittomakielisten oikeus kohtuullisiin mukautuksiin työelämässä

Viittomakielisten kuurojen on vaikeaa työllistyä muun muassa työnantajien ennakoluulojen vuoksi. Kuurot ovat kouluttautuneet eri aloille, mutta jopa palkattoman työharjoittelupaikan hankkiminen on haastavaa. Asiat ovat kuitenkin ratkaistavissa kohtuullisilla mukautuksilla tai Kelan järjestämällä työelämäntulkkauksella.

Vaikka työtehtävien hoitamisessa viittomakielen taito nimenomaisesti katsottaisiin eduksi, saattaa työnantaja edellyttää työpaikkailmoituksessa hakijoilta puhetaitoa. Näin oli tapauksessa, jossa viranomaistyönantaja haki koulunkäyntiohjaajien tiimivastaavaa kouluun, jossa on useita kuuroja oppilaita ja henkilökunnan jäseniä. Työnantaja vetosi puhetaidon osalta muun muassa turvallisuussyihin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoi, ettei puhetaidon vaatimukselle ollut perusteluja, vaan kuuro pystyisi hoitamaan kyseistä tehtävää käyttämällä työelämäntulkkauksia. Valtuutettu kiinnitti myös huomiota siihen, että työnantajan näkemys siitä, että viittomakieliset voisivat työskennellä vain viittomakielisten parissa, vahvistaa mielikuvaa viittomakieltä käyttävien segregaatiosta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on selvittänyt tapausta, jossa kuurolle työnhakijalle sanottiin työhaastattelun jälkeen, ettei työympäristö ole turvallinen kuuroille. Valtuutettu totesi, ettei pelkkä väite työturvallisuuden osalta riitä, vaan työturvallisuusriskiä tulee arvioida objektiivisesti ja riittävästi haettavan työtehtävän osalta. Kategorinen linjaus koskien työturvallisuusriskiä vammaisten työnhakijoiden esteenä ilman yksilökohtaista arviointia kohtuullisista mukautuksista ei ole lähtökohtaisesti hyväksyttävää.

Työelämän rasisia rakenteita on purettava

Ulkomaalaistaustaiset ihmiset kokevat työuralla etenemiseen liittyvää syrjintää edelleen lähes kaksi kertaa useammin suhteessa koko väestöön: Tutkimuksin on osoitettu, että ihminen, jolla on perinteisesti suomalaisena pidetty nimi, saa huomattavasti useammin kutsun työhaastatteluun kuin ihminen, jonka nimeä ei pidetä perinteisesti suomalaisena.³⁸ Työelämän segregaatiota kuvastaa myös se, että korkeasta koulutuksestaan huolimatta ulkomaalaistaustaiset naiset eivät etene koulutustaan vastaaviin ammatteihin kielitaidosta ja Suomessa suoritetusta tutkinnosta huolimatta. Useampi kuin joka kolmas korkeasti koulutettu ulkomaalaistaustainen nainen on ylikoulutettu nykyisiin työtehtäviinsä.³⁹

Työelämän rasistinen syrjintä voi johtaa mustien, ruskeiden ja muiden ei-valkoiseksi rodullistettujen ihmisten ajautumiseen matalapalkkaisille aloille tai heidän koulutustaan vastaamattomiin tehtäviin. Tämä voi pitkällä aikavälillä johtaa työelämän segregaatian syventymiseen ja vaikuttaa negatiivisesti vähemmistöihin kuuluvien ihmisten tulotasoon, osallisuuteen ja elämänlaatuun läpi elämän.

Romanien kohtaama syrjintä työelämässä on vakava ongelma

Romaneihin kohdistuva syrjintä on vakava ihmisoikeusongelma, josta Suomi saa toistuvasti huomautuksia kansainvälisiltä ihmisoikeusvalvoilta. Valtuutetulle tulleiden yhteydenottojen mukaan romanit kohtaavat syrjintää monilla elämänalueilla. Työelämässä syrjintä on yleistä, mikä vaikeuttaa esimerkiksi työelämään pääsyä ja opintoihin kuuluvien harjoittelupaikkojen saamista.

Turun hovioikeus vahvisti vuonna 2024 antamallaan ratkaisulla⁴⁰, että työnantaja oli syrjinyt kahta romaninaista päättäessään näiden työsuhteet koeaikana käytyä ilmi, että he käyttivät romanihametta. Valtuutettu pitää ratkaisua periaatteellisesti merkittävänä ja tapausta esimerkkinä syrjivistä käytännöistä, joita romanit kohtaavat. Hovioikeus päätyi asiassa samaan lopputulokseen kuin aiemmin työsuojeluviranomainen ja käräjäoikeus. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toimi asiassa sille laissa annetun toimivallan nojalla syrjintää kokeiden naisten oikeudellisena avustajana.

Venäjän kansalaisten asema työmarkkinoilla on vaikeutunut

Erilainen kohtelu työelämässä on yhdenvertaisuuslain 12 §:n mukaan oikeutettua vain, jos kohtelu perustuu työtehtävien laatuun ja niiden suorittamista koskeviin todellisiin sekä ratkaiseviin vaatimuksiin, ja kohtelu on oikeasuhtaista oikeutettuun tavoitteeseen pääsemiseksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tietoon on tullut useita kansalaisuuteen perustuvia työsyRJintäepäilyjä, joissa on ollut kyse Suomen ja Venäjän kaksoiskansalaisista. Venäjän vuonna 2022 aloittaman hyökkäyssodan jälkeen Venäjän kaksoiskansalaisten tilanne suomalaisilla työmarkkinoilla on olennaisesti muuttunut. On sinänsä perusteltua, että kansallisen turvallisuuden kannalta kriittisissä tehtävissä työnantajat ovat ottaneet huomioon turvallisuustyöympäristössä tapahtuneet muutokset muun muassa kiinnittämällä tarkempaa huomiota työntekijöiden ulkomaansidonnaisuuksiin.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun käsityksen mukaan turvallisuusselvityksiä on voitu pyytää ikään kuin varmuudeksi sellaisiin tehtäviin, joissa sen tarpeellisuus on epäselvä. Työnantaja on myös esimerkiksi saattanut asettaa lainvastaisesti omia pakotteita tai syrjäyttänyt kaksoiskansalaisen rekrytoinnissa pyytämättä turvallisuusselvitystä. Jo vuosia työnantajan palveluksessa työskennelleestä kaksoiskansalaisesta on saatettu huolestua, vaikka yksilön henkilökohtaisissa olosuhteissa mikään ei ole muuttunut. Tällöin työntekijän kulkuoikeuksia ja pääsyä tietojärjestelmiin on saatettu rajoittaa kaksoiskansalaisuuden perusteella. Ulkomaansidonnaisuuksien selvittämisen yhteydessä tehdään aina kulloiseenkin yksittäistapaukseen liittyvä kokonaisharkinta, jossa sidonnaisuuksina huomioidaan esimerkiksi kohdemaassa olevat läheiset ja omaisuus, taloudellinen toiminta ja myös kansalaisuus osana kokonaisuutta. Pelkkä kansalaisuus ei ole turvallisuusselvityksessä ilmoitettava seikka. Tämä tulisi työnantajien omia ratkaisuja harkitessaan huomioida.

Turvallisuusselvitysten pyytäminen tulisi myös rajata selkeämmin tehtäviin, joiden kannalta selvitys on tarpeen siten kuin turvallisuusselvityslainsäädännössä säädetään. Työnantajien tulee lisäksi mahdollisuuksiensa mukaan itsenäisesti arvioida sille ilmoitettujen tietojen merkitystä selvityksen kohteena olevan tehtävän kannalta sen sijaan, että ilmoituskynnyksen ylittävät

tiedot johtavat automaattisesti hakijan hylkäämiseen. Muussa tapauksessa vastuu rekrytointipäätöksestä siirretään käytännössä Suojelupoliisille, mikä ei vastaa lainsäätäjän tarkoitusta.

Myös oikeusvaltioperiaatteet ovat keskeinen osa sisäistä turvallisuutta. Viime kädessä työnantaja on vastuussa syrjinnän kiellon yhteensovittamisesta turvallisuuskäytäntöjen kanssa. Turvallisuuden kannalta ei ole merkityksetöntä, jos yksi Suomen suurimmista vähemmistöryhmistä pyritään tosiasiallisesti sulkemaan ulos merkittävältä osalta työmarkkinoita. Tällaiset toimintatavat voivat lisätä venäläisvähemmistön kokemaa epäluottamusta suomalaista oikeusjärjestelmää ja viranomaisia kohtaan.

Viranomaisten on varmistettava hankintojen, kilpailutusten ja ulkoistusten syrjimättömyys

Viranomaisten hankintoihin ja ulkoistuksiin liittyvä yhdenvertaisuusosaaminen ei ole riittävällä tasolla. Viranomaiset eivät yleisesti näytä arvioivan hankintojen ja kilpailutusten yhdenvertaisuusvaikutuksia, vaikka viranomaisia koskeva yhdenvertaisuuden edistämismääräys yhdessä syrjinnäkieltojen kanssa edellyttävät sitä.

Viranomaisen ulkoistaman palvelun ylläpitoon saattaa esimerkiksi sisältyä tulkinnanvaraisia ehtoja, joiden noudattaminen johtaa syrjivään lopputulokseen palvelua ylläpitävän yksityisen yrityksen rekrytoinneissa.

Eräässä valtuutetun selvittämässä tapauksessa yksityinen palveluntarjoaja edellytti viranomaisrekisterin ylläpitotehtävään rekrytoitavalta työntekijältä Suomen kansalaisuutta. Yritys vetosi tämän olevan pakollinen vaatimus asiakkaiden puolelta johtuen palvelujen luonteesta, eikä turvallisuusselvityksellä voitaisi päästä samaan päämäärään. Hankinnan tehneet viranomaiset eivät kuitenkaan olleet tietoisia yrityksen asettamasta rajauksesta, eivätkä ne nähneet sille perusteita. Asiassa edistettiin osapuolten välistä sovinnollista ratkaisua ja kehoitettiin viranomaisia tarkastamaan hankintasopimuksien sa lainmukaisuus.

Uskonnon tai vakaumuksen ei tulisi perusteetta rajoittaa ammatinvalintaa

Erilainen kohtelu työelämässä on sallittua vain, jos kohtelu on oikeasuhteista tavoitteeseen pääsemiseksi. Työnantajan asettama määräys täysin yhdenmukaisesta työasusta voi olla syrjivä, jos se tosiasiallisesti estää jonkun ryhmän työskentelyn näissä tehtävissä.

Esimerkiksi vartijana tulisi voida toimia myös islaminuskoa harjoittava henkilö. Valtuutettu antoi perustellun kannanoton tapauksessa, jossa vartiointialan yritys ei ollut ottanut palvelukseensa alaa opiskelevaa naista, joka vakaumuksena perusteella käytti hijab-huivia. Työnantaja vetosi asiassa siihen, että vartijan asun on oltava yhdenmukainen, eikä huivia käyttävää vartijaa kyettäisi tunnistamaan vartijaksi siten kuin alan pukeutumisesta säädetään sisäministeriön antamassa asetuksessa. Työnantaja esitti myös huolensa, että vartijan voisi kuristaa huivilla.

Valtuutettu totesi, että vartijan asuun voi alaa koskevien säännösten perusteella kuulua päähine. Työnantaja ei esittänyt perusteluja sille, millä tavalla hijab-huivin käyttö vaikuttaisi siihen, ettei vartijan asua tunnistettaisi lain edellyttämällä tavalla. Kategorinen kielto työturvallisuusriskiin vedoten ilman yksilöllistä arviointia on ongelmallinen. Suomessa on kuitenkin aiemminkin työskennellyt muslimitaustaisia naisia vartijana, samoin monessa muussa maassa.

Työnantajan olisi tullut pyrkiä vähemmän rajoittavien keinojen käyttöön ja etsimään ratkaisuja, jotta myös huivia käyttävä nainen voi työskennellä vartijan tehtävissä.

Viranomaisen yhdenvertaisten työelämäoikeuksien turvaajana

Suositus:

- Työllisyysalueuudistuksen yhdenvertaisuusvaikutuksia on seurattava ja arvioitava.

Viranomaisilla on keskeinen rooli erityisesti sellaisten ihmisryhmien pääsyssä työelämään, joihin on perinteisesti kohdistunut syrjintää ja ennakkoluuloja. Vuoden 2025 alussa voimaantulleella työllisyysalueuudistuksella on merkittäviä

vaikutuksia yhdenvertaisuuden toteutumiseen työmarkkinoille pääsyssä.



Viranomaisilla on keskeinen rooli erityisesti sellaisten ihmisryhmien pääsyssä työelämään, joihin on perinteisesti kohdistunut syrjintää ja ennakkoluuloja.

Työllisyysalueuudistuksen riskinä on, että haavoittuvassa asemassa olevat työnhakijat eivät viranomaiselle asetettujen taloudellisten kannustimien vuoksi saa heidän tosiasialliset tarpeensa huomioon ottavaa palvelua, joka tehokkaasti auttaisi heitä pääsemään työelämään yhdenvertaisesti. Sen

sijaan viranomaisen resursseja saatetaan kohdistaa sellaisiin työnhakijoihin, jotka eivät viranomaisen apua juurikaan tarvitse työllistyäkseen.

Työllisyyspalveluiden vastuu asiakkaiden yhdenvertaisuuden toteuttamisesta korostuu erityisesti sen vuoksi, että palveluita järjestäessä käytetään runsaasti harkintavaltaa. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumiseksi viranomaisella voi olla suoranaisten velvollisuus ryhtyä positiivisen erityis-

kohtelun toteuttamiseen syrjinnän vaarassa olevien ryhmien osalta, mikäli yhdenvertaisuuden toteutumista ei muutoin voida taata.

Työllisyyspalveluilla toteutetaan julkiselle vallalle perustuslaissa osoitettua velvollisuutta turvata jokaiselle oikeus työhön. Myös YK:n vammaisyleissopimus edellyttää, että julkinen valta edistää vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia työllistyä sekä avustaa heitä työn saamisessa. Vammaisten henkilöiden yhdenvertainen oikeus työllisyyspalveluihin ei aina kuitenkaan toteudu. Palveluiden järjestämisessä tulisi huomioida paremmin asiakkaiden yksilölliset tarpeet sen sijaan, että niitä tarjotaan kaikille samanlaisina.

Työllisyyspalveluiden merkitys työelämään pääsyn portinvartijana on korostunut syrjinnän vaarassa olevien ihmisryhmien kohdalla. Se, onko työllisyyspalvelut järjestetty niin, että ne vastaavat haavoittuvassa asemassa olevien ihmisryhmien tarpeisiin, on siten perus- ja ihmisoikeuksia koskeva kysymys.

3.4.2 Koulutuksen yhdenvertaisuudessa on edistytty, mutta lapset kohtaavat edelleen syrjintää

Suositus:

- Perusopetuslain uudistettujen tukea koskevien säännösten vaikutuksia vammaisiin oppilaisiin on selvitettävä ja arvioitava kattavasti. Mahdollisia puutteita on korjattava.

Varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa jokaisella lapsella, oppilaalla ja opiskelijalla tulee olla yhdenvertaiset mahdollisuudet päästä koulutukseen, oppia, osoittaa oppimaansa ja olla osa yhteisöä. Nykyinen yhdenvertaisuuslaki on reilussa kymmenessä vuodessa parantanut koulutuksen yhdenvertaisuutta. Esimerkiksi vammaisten henkilöiden oikeus yhdenvertaisuuteen ymmärretään kattavammin periaatteena sekä myös konkreettisina toimenpiteinä. Myös häirintää tunnistetaan paremmin ja oppilaitoksissa on luotu toimintamalleja häirinnän ehkäisyyn ja poistamiseen.

Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksessa vuonna 2023 koulutuksen järjestäjien vastuuta häirinnän poistamisesta vahvistettiin. Häirinnällä luodaan vihamielistä ja ihmisarvoa alentavaa ilmapiiriä, jolla heikennetään vähemmistöihin kuuluvien turvallisuuden tunnetta.

Koulutuksessa on kuitenkin edelleen tarvetta suunnitelmalliselle työlle yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Esimerkiksi rasismi on edelleen yleinen, moninainen ja vakava ongelma kouluissa⁴¹. Kouluterveyskyselyt tuovat toistuvasti tietoa myös seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien oppilaiden kokemasta syrjinnästä⁴². Lisäksi rakenteellinen syrjintä vaikuttaa nuorten mahdollisuuksiin saada koulutusta. Esimerkiksi ulkomaalaistaustaisten nuorten koulutuspolut eriytyvät suomalaistaustaisista etenkin toisella asteella.⁴³



Koulutuksessa on edelleen tarvetta suunnitelmalliselle työlle yhdenvertaisuuden edistämiseksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulevissa koulutukseen liittyvissä yhteydenotoissa korostuvat vammaisten lasten yhdenvertaisuus ja uskonnollisten tilaisuuksien yhdenvertainen järjestäminen. Vammaisten lasten yhdenvertaisuuden toteutumisesa koulutuksessa on useita puutteita. Lapsen tarpeita vastaavat ja riittävät tukitoimet ovat yksi keskeinen yhdenvertaisuutta edistävä tekijä.

Koulutuksen erityislainsäädännön perusteella järjestettävän tuen valvonta on pääsääntöisesti Lupa- ja valvontaviraston (entiset aluehallintoviranomaiset) vastuulla. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on kuitenkin selvittänyt tai antanut hallinto-oikeuksille lausuntoja tukitoimiin liittyvissä tapauksissa, joissa olisi ollut erityisen tärkeää huomioida esimerkiksi velvollisuus kohtuullisiin mukautuksiin tuen toteuttamisen tavoissa.

Oikeus oppimisen tukeen on keskeinen vammaisten lasten yhdenvertaisuuteen vaikuttava asia, josta yhdenvertaisuusvaltuutettuun otetaan yhteyttä. Oikeutta oppimisen tukeen on uudistettu viime vuosina koulutuksen eri asteilla. Uudistettujen tukea koskevien säännösten vaikutuksia vammaisiin

oppilaisiin on selvitettävä ja arvioitava kattavasti. Vammaisten oppilaiden yhdenvertaisuuden osalta yhdenvertaisuusvaltuutettu on selvittänyt myös laajemmin kysymyksiä yhdenvertaisista mahdollisuuksista saada koulutusta liittyen esimerkiksi kuljetusten järjestämiseen, tilojen esteettömyyteen ja osallisuuteen kouluyhteisössä. Valtaosa yhteydenottojen myötä havaituista ongelmista olisi ollut vältettävissä hyvällä yhdenvertaisuussuunnittelulla. Hyvinvointialueuudistuksen jälkeen on ilmennyt ongelmia myös oppilaiden terveydenhuoltoon liittyvän tuen toteutumisessa sekä aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämisessä.

Vastuu häirinnän poistamisesta koulutuksessa vahvistui

Yhdenvertaisuuslaissa kiellettyä häirintää on ihmisarvoa loukkaava käyttäytyminen, jolla luodaan henkilöä tai ihmisryhmää halventava, nöyryyttävä, uhkaava tai vihamielinen ilmapiiri jonkin kielletyn syrjintäperusteen nojalla. Häirintää voi olla esimerkiksi homofobinen, rasistinen tai vammaisvihamielinen kiusaaminen. Yhdenvertaisuuslain uudistuksessa vuonna 2023 koulutuksen ja varhaiskasvatuksen järjestäjän vastuuta häirinnän poistamisesta vahvistettiin. Koulutuksen tai varhaiskasvatuksen järjestäjä syyllistyy syrjintään, jos järjestäjä saa tiedon opiskelijaan, oppilaaseen tai lapseen kohdistuvasta häirinnästä ja laiminlyö velvollisuuden ryhtyä toimiin häirinnän poistamiseksi. Tällaisissa tapauksissa häirinnän kohteella on myös oikeus yhdenvertaisuuslain mukaiseen hyvitykseen.

Yhdenvertaisuutta on edistettävä koulutuksessa ja varhaiskasvatuksessa tehokkaammin ja suunnitelmallisemmin

Suosituks:

- Varhaiskasvatuksen velvollisuus yhdenvertaisuussuunnitelmaan on palautettava toimipaikkakohtaiseksi.
- Koulutusta yhdenvertaisuussuunnittelusta ja lasten näkemysten huomioimisesta suunnittelussa on lisättävä.

Viime vuosina on julkaistu tutkimuksia⁴⁴, jotka osoittavat, että jo pienet lapset ovat kokeneet syrjintää tai häirintää esimerkiksi alkuperän, uskonnon, vammaisuuden tai terveydentilan perusteella. Esimerkiksi Helsingin yliopiston tuore tutkimus osoittaa, että koulun henkilökunnalla ja oppilailla on vaikeuksia tunnistaa rasismia ja puuttua siihen.⁴⁵ Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutettu saa toistuvasti yhteydenottoja syrjintäepäilyistä varhaiskasvatuksen, koulun ja harrastustoiminnan piiristä. Syrjintää koulutuksessa on ehkäistävä, ja siihen on puututtava tehokkaammin. Esimerkiksi Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio (ECRI) suosittelee Suomea tekemään rasismin ja rasistisen syrjinnän sekä sateenkaari-ihmisten kohtaaman syrjinnän vastaisia toimenpiteitä kouluissa. Lisäksi ECRI suosittelee, että suomalaisten koulujen opettajille tarjotaan perustason koulutusta ja jatkokoulutusta ihmisoikeuskysymyksissä, joihin kuuluu myös syrjinnän kieltö.⁴⁶

Yhdenvertaisuuslaki velvoittaa jokaisen koulutuksen järjestäjän ja tämän ylläpitämän oppilaitoksen sekä varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan edistämään yhdenvertaisuutta. Myös lapset, oppilaat ja huoltajat tulee osallistaa suunnittelutyöhön. Hyvin toteutettu yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnittelu ohjaa henkilökuntaa kohtaamaan kaikki oppilaat, lapset ja perheet yhdenvertaisesti ja tasa-arvoisesti sekä luo arkeen käytäntöjä, jotka ehkäisevät syrjintää.

Yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämistä tulee vahvistaa varhaiskasvatuksessa – lasten kokemaa syrjintää ja häirintää on ehkäistävä tehokkaasti

Yhdenvertaisuusvaltuutettu teki syksyllä 2024 varhaiskasvatuksen toiminnallisesta yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnittelusta selvityksen, joka antaa tietoa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnittelun tilasta Suomessa⁴⁷. Selvitys tukee varhaiskasvatuksen suunnitelmallista tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyötä sekä lakisääteisen suunnitteluvuorokauden toteuttamista.

Selvitys osoittaa, että valtaosassa varhaiskasvatuksen järjestäjien toimipaikkoja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmat olivat valmiit jo vuoden 2024 aikana. Suunnitelmien käytännön toteutusta on kuitenkin vahvistettava, jotta suunnittelu tukee vahvemmin yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämistä arjen toiminnassa. Suunnitelmat perustuivat vain harvoin kaikki syrjintäperusteet huomioivaan kokonaisvaltaiseen toimipaikkakohtaiseen arviointiin. Tällöin suunnitelmaan valitut edistämistoimet eivät välttämättä perustu toimipaikan todellisiin kehittämistarpeisiin. Eri väestöryhmien yhdenvertaisuuden toteutumiseen tulisi myös kiinnittää huomiota aiempaa paremmin.

Lisäksi selvitys tuo esiin tarpeen vahvistaa varhaiskasvatuksen henkilöstön osaamista yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämisessä. Suunnittelun kartoitusvaihe jää helposti rutiininomaiseksi tiedonkeruuksi, jos henkilöstöllä ei ole riittävää ymmärrystä syrjinnästä yhteiskunnallisena ilmiönä sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnittelun periaatteista. Osaamisen kehittämiseen tulee panostaa nykyistä vahvemmin henkilöstön koulutuksessa ja työyhteisöjen rakenteissa. Myös varhaiskasvatuksen järjestäjien on tuettava henkilöstön mahdollisuuksia osaamisensa vahvistamiseen.

Toimipaikkakohtaiset suunnitelmat antavat parhaat edellytykset lasten yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toteutumiselle

Syksyllä 2024 voimaan tullut yhdenvertaisuuslain muutos poisti varhaiskasvatuksen järjestäjiltä velvoitteen laatia yksikkökohtaisia yhdenvertaisuussuunnitelmia, tehdä ne yhteistyössä henkilöstön kanssa sekä kuulla lapsia ja huoltajia suunnittelun aikana. Nämä muutokset voivat heikentää yhdenvertaisuuden toteutumista käytännössä, jos suunnitelman tekemisen

yhteydessä ei enää käydä aitoa vuoropuhelua varhaiskasvatuksen arjessa mukana olevien tahojen kanssa. Henkilökunnan ja kotien osallistaminen suunnitteluun on tehokkain tapa ehkäistä syrjintää ja edistää yhdenvertaisuutta varhaiskasvatuksessa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee, että varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnitteluvelvollisuus palautetaan toimipaikkatasolle. Valtuutettu suosittelee, että yhdenvertaisuussuunnitelmat laaditaan edelleen varhaiskasvatuksen toimipaikoissa samanaikaisesti tasa-arvosuunnitelmien kanssa, vaikka siihen ei tällä hetkellä ole velvoitetta laissa. Toimipaikkakohtaiset suunnitelmat antavat parhaat edellytykset lasten yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toteutumiselle.

Kouluilla on yhdenvertaisuussuunnitelmat, mutta suunnittelussa on kehitettävää

Kaikilla kouluilla on oltava ajantasainen yhdenvertaisuussuunnitelma, joka sisältää arvion yhdenvertaisuuden toteutumisen tilanteesta koulussa sekä toimenpiteet yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Oppilaille ja heidän huoltajilleen on yhdenvertaisuuslain mukaan varattava mahdollisuus tulla kuulluiksi edistämistoimenpiteistä. Yhdenvertaisuussuunnittelulla voidaan onnistua parantamaan yhdenvertaisuuden toteutumista ja koko koulun ilmapiiriä, kun suunnitteluun osallistetaan koko kouluyhteisö: henkilökunta, oppilaat ja huoltajat. Tämä edellyttää myös, että suunnitelma sisältää riittävän konkreettiset toimenpiteet, jotka vastaavat kattavassa lähtötilanteen arvioinnissa havaittuihin puutteisiin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on aiemmin selvittänyt valtionhallinnon yhdenvertaisuussuunnittelun tilaa Yhdenvertaisuuden tekijät -EU-hankkeessa kehitetyllä raportointityökalulla, josta voi lukea tarkemmin tämän julkaisun luvusta 3.6.4. Nyt valtuutettu on kehittänyt työkalusta oppilaitosten yhdenvertaisuussuunnittelun valvontaan soveltuvan version. Työkalun avulla voidaan vertailla eri kuntien vastauksia keskenään tai yksittäisen kunnan vastauksia kaikkien kuntien keskimääriin vastauksiin.

Oppilaitosten raportointityökalua pilotoitiin keväällä 2025 kuudessa kunnassa. Kussakin kunnassa kysely yhdenvertaisuussuunnittelusta lähetettiin enintään

viidelle peruskoululle. Pilotissa selvisi, että suuressa osassa kouluja oli tehty yhdenvertaisuussuunnitelma (95 %, vastaajia yhteensä 21). Suunnitelman laatineista kouluista viidenness ei kuitenkaan ollut tehnyt yhdenvertaisuuden toteutumisen lähtötilanteen arviota osana suunnittelutyötä. Kaikkiin suunnitelmiin oli sisällytetty tavoitteita ja toimenpiteitä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Suurimmassa osassa kouluja oppilaat olivat osallistuneet suunnittelutyöhön (95 %), mutta vain alle puolessa kouluista huoltajat olivat saaneet osallistua (45 %). Suuri osa vastaajista kertoi toivovansa koulutuksen järjestäjältä tukea ja konkreettisia työkaluja arvioinnin, kyselyiden ja seurannan toteuttamiseksi, oppilaiden ja huoltajien osallistamiseksi sekä koulun toiminnan kannalta merkityksellisten tai syrjinnän vaarassa olevien ryhmien kuulemiseksi.

Raportointityökalu tuottaa hyödyllistä laadullista tietoa yhdenvertaisuusvaltuutetun laillisuusvalvonnan sekä hallinnonalan sisäisen omavalvonnan ja ohjauksen tueksi. Se tuottaa kaivattua läpinäkyvyyttä siitä, miten koulut toteuttavat velvoitettaan edistää yhdenvertaisuutta tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Pilotoinnin perusteella raportointityökalua kehitetään, ja työkalun avulla on myöhemmin tarkoitus toteuttaa laajempi selvitys koulujen yhdenvertaisuussuunnittelun tilasta.

Keskeiset yhdenvertaisuussuunnittelun osa-alueet ovat:

- ➔ lähtötilanteen yhdenvertaisuusarviointi
- ➔ arvioinnin pohjalta asetetut tavoitteet ja niitä konkretisoivat toimenpiteet
- ➔ toimenpiteiden toteuttamisen vastuuttaminen ja aikataulutus
- ➔ työn etenemisen seuranta
- ➔ suunnittelutyön päivitys

Vammaisten lasten yhdenvertaisuus koulutuksessa vaatii lainsäädännön selkeyttämistä ja resursseja

Suosituks:

- Perusopetuslakia on selkeytettävä vammaisten lasten koulukuljetusten osalta vastaamaan nykyistä oikeuskäytäntöä.
- Koulutukseen liittyvien kuljetusten lainsäädäntöä sekä vastuunjako kuntien ja hyvinvointialueiden välillä on selkeytettävä.
- Ohjeistusta ja koulutusta vammaisten lasten osallisuudesta on lisättävä.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulevista koulutukseen liittyvistä yhteydenotoista yli kolmasosassa on syrjintäperusteena vammaisuus tai terveydentila. Valtuutettu antaa myös lausuntoja tuomioistuimille yhdenvertaisuuslain soveltamisesta, ja valtaosassa koulutukseen liittyvistä lausunnoista on kyse vammaisen henkilön yhdenvertaisista mahdollisuuksista saada koulutusta. Oikeus koulutukseen ei kata ainoastaan oppimista ja esimerkiksi kokeita tai näyttöjä, vaan se koskee kaikkea koulutukseen liittyvää toimintaa. Vammaisilla henkilöillä on oikeus olla osa oman koulunsa yhteisöä.

Vammaisten oppilaiden osallisuus kouluyhteisössä on turvattava

Puutteet koulujen esteettömyydessä heikentävät vammaisten henkilön mahdollisuuksia saada koulutusta ja olla osa kouluyhteisöä yhdenvertaisesti muiden kanssa. Esteettömyysratkaisujen pitää tukea vammaisen henkilön oppimista ja olemista osana kouluyhteisöä. Esimerkiksi esteetön sisäänkäynti ei itsessään riitä, jos se ei takaa vammaisille oppilaille mahdollisuutta olla koulukavereidensa kanssa.



**Yhdenvertaisuus-
valtuutetulle tulevis-
ta koulutukseen liitty-
vistä yhteydenotoista
yli kolmasosassa on
syrjintäperusteena
vammainen tai
terveydentila.**

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa kunnan kokonaisvaltaista roolia saavutettavien oppimisympäristöjen varmistamisessa. Kunnan eri toimialojen on tehtävä yhteistyötä, jotta saavutettavat oppimisympäristöt voidaan toteuttaa myös esimerkiksi tilanteissa, joissa opetus joudutaan siirtämään väistötiloihin. Koulutuksen järjestäjällä on myös ennakointivelvollisuus yhdenvertaisuuden turvaamiseksi. Oppilaitoksen pitää siis ennakoida arvioida tarvetta

esteettömyysratkaisuille ja tehdä tarvittavat toimenpiteet sekä mahdollisesti tarvittavat kohtuulliset mukautukset, joilla jo olemassa olevan rakennetun ympäristön kielteisiä vaikutuksia voidaan vähentää.

Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumiseen ei riitä, että vammaisten oppilaiden oikeus tavanomaiseen opetukseen toteutuu. Vammaisilla oppilaila on lähtökohtaisesti oltava yhdenvertaiset mahdollisuudet osallistua myös kouluajalla järjestettäviin retkiin ja leirikouluihin sekä kouluajan ulkopuoliseen toimintaan. Ohjeistuksissa retkien ja leirikoulujen järjestämiseen⁴⁸ korostuu perusopetuksen maksuttomuus ja ohjeistus varainkeruusta. Ohjeistusta tulisi täydentää ohjeilla vammaisten lasten yhdenvertaisuuden turvaamisesta.

Valtuutetun hakemukset yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan koulujen yhdenvertaisuuteen liittyen

Kunnan toimialojen on tehtävä yhteistyötä esteettömän oppimisympäristön varmistamiseksi

Vammainen oppilas, joka käyttää liikkumisen apuvälineitä, joutui hissien sijainnin vuoksi koulupäivän aikana toistuvasti kiertämään yli 100 metriä muita oppilaita pidemmän reitin opetustilojen ja pihan välillä. Kiertoreitti oli oppilaalle hänen vammansa vuoksi fyysisesti raskas, se vei kohtuuttoman paljon aikaa välitunneista ja erotti hänet luokkatovereistaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu teki asiassa hakemuksen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan. Lautakunnan ratkaisun mukaan koulutuksen järjestäjä syyllistyi yhdenvertaisuuslain vastaiseen välilliseen syrjintään ja oppilaitos oli laiminlyönyt velvollisuutensa tehdä kohtuullisia mukautuksia.

Lautakunta katsoi, että pitkäaikaiseen väistötilakäyttöön muokatusta rakennuksesta olisi voitu alun perin tehdä saavutettavampi. Paremmin saavutettavaa vaihtoehtoa ei voitu kuitenkaan toteuttaa, koska rakennuksen viereen rakennettiin muun muassa autoliikenteen kääntöpaikka.

Lautakunta linjasi, että myös rakennus, jossa on esteettömyysasetuksen vähimmäisvaatimukset täyttävä sisäänkäynti, voi olla välillisesti syrjivä. Koulurakennuksessa esteettömän sisäänkäynnin hankala sijainti synnytti vammaiselle lapselle epäedullisen aseman, sillä hän joutui kulkemaan reittiä useita kertoja päivässä ja joutui eroon luokkakavereistaan.

Ratkaisussaan lautakunta painotti myös koulutuksen järjestäjän ennakointivelvollisuutta yhdenvertaisuuden turvaamiseksi. Opetustilojen aiheuttamat ongelmat vammaisille oppilaille olivat hyvissä ajoin koulutuksen järjestäjän tiedossa ja ongelmat olisi voitu ratkaista jo suunnitteluvaiheessa. Oppilaitoksen olisi myös pitänyt suunnitella ja toteuttaa jo ennakoiden kohtuullisia mukautuksia, joilla rakennetun ympäristön kielteisiä vaikutuksia olisi voitu vähentää etukäteen.

Vammaisilla oppilailla on oltava yhdenvertaiset mahdollisuudet osallistua retkiin ja leirikouluihin

Yhdysluokalla opiskeli kaksi kuudesluokkalaista, joilla oli vammaisuudesta johtuva tukitoimien tarve. Koulun kuudennet luokat järjestivät leirikoulun samaan aikaan ja samassa paikassa. Yhdysluokalla opiskelevat kuudesluokkalaiset osallistuivat kuitenkin leirikoulun aikana koululla normaaliin opetukseen. Koulussa ei selvitetty, olisiko heidän mahdollista osallistua leirikouluun ikätovereidensa kanssa.

Lautakunnan mukaan kyse oli välillisestä syrjinnästä, kun koulussa tehtiin luokkakohtaisia päätöksiä ilman, että asiaa tarkasteltiin yksilötasolla. Toimintatapa sivuutti vammaisten oppilaiden yhdenvertaiset oikeudet osallistua tehokkaasti kouluyhteisöönsä. Koulun olisi tullut arvioida vammaisten oppilaiden mahdollisuutta osallistua leirikouluun ja tarvittaessa selvittää, olisivatko oppilaat voineet osallistua esimerkiksi hyödyntämällä erityisen tuen palveluita.

Vammaisten oppilaiden tarpeet on huomioitava koulukuljetuksissa

Vammansa vuoksi kuljetusta tarvitseville oppilaille tulee perusopetuslain nojalla tarjota maksuton koulukuljetus. Lain mukaisen koulukuljetuksen vahvana lähtökohtana on ollut, että oikeus maksuttomaan kuljetukseen koskee lapsen väestörekisteriosoitteen ja kunnan osoittaman lähikoulun välistä matkaa. Tämä ei välttämättä riitä toteuttamaan vammaisten lasten yhdenvertaisuutta. Viime vuosina korkeimmasta hallinto-oikeudesta ja muista tuomioistuimista on saatu vammaisten oikeuksia vahvistavaa oikeuskäytäntöä (katso infolaatikko, sivu 106). Ratkaisut vahvistavat velvollisuutta ottaa koulukuljetusten järjestämisessä huomioon niiden erityinen rooli vammaisten lasten yhdenvertaisuuden mahdollistamisessa. Koulukuljetuksien järjestämiseen on tarvittaessa tehtävä kohtuullisia mukautuksia ja joustoja.

Vammaisten lasten koulukuljetusten toteuttamisessa on ilmennyt myös tulkintaongelmia siitä, tuleeko kuljetus tarjota koulutuksen lainsäädännön vai vammaispalvelulain nojalla. Kysymys on siten siitä, tuleeko kunnan vai hyvinvointialueen tarjota kuljetus. Tulkintaongelmia on erityisesti tapauksissa, joissa vammaisen lapsen kotikunnassa ei ole tarjolla hänen tarpeisiinsa vastaavaa koulutusta sekä tapauksissa, joissa on kyse kuljetuksista perusopetuslain mukaiseen aamu- ja iltapäivätoimintaan. Epäselvyydet siitä, minkä tahon vastuulla kuljetuksen järjestäminen on, eivät saa johtaa tilanteisiin, joissa vammaisen lapsen tarvitsema kuljetus ei toteudu. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on antanut hallinto-oikeuksille useita lausuntoja yksittäisistä kuljetuspäätöksistä tehtyihin valituksiin ja kehottanut ministeriöitä ryhtymään toimiin tulkinnanvaraisten tilanteiden selkiyttämiseksi.

Vammaisten lasten oikeuksia vahvistavaa oikeuskäytäntöä koulukuljetuksista

Erityisesti kaksi korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisua ovat linjanneet uudella tavalla oikeudesta maksuttomaan koulukuljetukseen.

Ensimmäisessä tapauksessa⁴⁹ oli kyse lapsen mahdollisuudesta jatkaa vanhassa koulussaan perheen muutettua toisen koulun oppilaaksiottoalueelle. Perusopetuslain 32 §:n mukaan kunta voi velvoittaa huoltajat vastaamaan koulukuljetuksesta, jos lapsi otetaan muuhun kuin kunnan määräämään lähikouluun. Lain sanamuoto on sinällään hyvin selkeä. Se ei kuitenkaan huomioi maksuttoman kuljetuksen roolia vammaisten lasten yhdenvertaisuuden turvaamisessa. Jos maksuton koulukuljetus rajataan ainoastaan kunnan osoittamaan lähikouluun, vammaiset lapset eivät voi yhdenvertaisesti valita painotettua opetusta tai jatkaa vanhassa koulussaan perheen muuton jälkeen. Yhdenvertaisuuden turvaamiseksi myös koulukuljetuksissa on tehtävä vammaisille henkilöille kohtuullisia mukautuksia.

Toisessa korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa⁵⁰ oli kyse vuoroviikoin vanhempiansa luona asuvan lapsen oikeudesta maksuttomaan koulukuljetukseen molemmista kodeistaan. Tässäkin tapauksessa kyse oli maksuttoman koulukuljetuksen yleisen linjan soveltamisesta ilman, että huomioidaan vammaisten henkilöiden tarpeita. Maksuttomalla koulukuljetuksella ei turvata ainoastaan lapsen koulutuksellisia oikeuksia vaan myös oikeutta perhe-elämään. Ilman kuljetusta molemmista osoitteista vammansa vuoksi kuljetusta tarvitseva lapsi ei voisi käytännössä asua vuoroasumisessa molempien vanhempiansa kanssa. Korkein hallinto-oikeus linjasi, että maksuton koulukuljetus on tarjottava sitä vammansa vuoksi tarvitsevalle hänen molemmista osoitteistaan, kun kustannukset ovat kohtuulliset.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätökset vahvistivat yhdenvertaisuusvaltuutetun linjan koulukuljetusten roolista yhdenvertaisten koulutusmahdollisuuksien turvaamisessa. Korkein hallinto-oikeus myös tukeutui molemmissa ratkaisussaan yhdenvertaisuusvaltuutetun yhdenvertaisuuslain 27 §:n nojalla antamiin lausuntoihin.

Uskontojen ja vakaumusten yhdenvertaisuutta on parannettava koulutuksessa

Suositus:

- Katsomusaineiden valinnanvapauteen ja eri katsomusaineiden ylioppilaskirjoituksiin liittyvät yhdenvertaisuusongelmat on korjattava viipymättä.

Uskonnoilla on huomattava merkitys sekä monille yksilöille että suomalaiselle yhteiskunnalle. Oppilaiden tulee oppia uskonnoista ja niiden merkityksestä, mutta opetus on toteutettava yhdenvertaisesti oppilaiden uskonnonvapautta kunnioittaen. Nykyinen katsomusaineiden opetuksen järjestämistapa on monimutkainen ja osin epäyhdenvertainen. Opetushallitus asetti työryhmän katsomusaineiden kehittämiseksi vuosiksi 2022–2024. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston edustaja osallistui työryhmän työskentelyyn.

Katsomusaineiden opetuksen lähtökohtana on, että oppilaat voivat osallistua oman uskontonsa opetukseen ja uskontokuntiin kuulumattomille opetetaan elämänkatsomustietoa. Tällä hetkellä opetushallitus on vahvistanut opetussuunnitelman perusteet perusopetuksessa 14 ja lukiokoulutuksessa 11 eri uskonnon oppimäärään ja elämänkatsomustietoon.

Katsomusaineiden opetuksen kehittämiseksi tarvitaan kokonaisuudistus, jolla korjataan lainsäädännön ja opetuksen yhdenvertaisuusongelmat. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että kaikilla oppilailla tulee olla oikeus valita uskonnon opetuksen ja elämänkatsomustiedon välillä. Tällä hetkellä oppilaan valinnanvapaus katsomusaineiden suhteen riippuu siitä, mihin uskonnolliseen yhteisöön hän kuuluu vai kuuluuko mihinkään.

Opetussuunnitelmien perusteet ja opetuksen käytännön toteutus tulee tehdä niin, että uskonnot, vakaumukset ja uskonottomuus huomioidaan opetuksessa kokonaisvaltaisesti ja yhdenvertaisesti. Kaikille oppilaille yhteinen

katsomusaine on yksi vaihtoehto uskontoihin liittyvän opetuksen toteuttamiseksi jatkossa. Se ei kuitenkaan automaattisesti takaa oppilaiden yhdenvertaisuutta. Nykyinen katsomusaineiden opetus vahvistaa vähemmistöjen yhdenvertaisuutta ja asemaa, kun opetus konkreettisesti osoittaa oppilaille, että vähemmistön uskontoa kohdellaan samalla tavalla kuin enemmistön uskontoa. Tällä voi olla erityistä merkitystä uskonnonvapauden toteutumiseen tilanteissa, jossa jotakin uskonnollista vähemmistöä vähätellään tai halveksitaan julkisessa keskustelussa. Kouluissa toteutettava vähemmistöuskonnon opetus myös tukee laadukkaana opetusmateriaalin toteuttamista ja varmistaa ammattitaitoisten aineenopettajien koulutuksen verrattuna siihen tilanteeseen, että uskontoa ei opetettaisi kouluissa.

Uskontoihin liittyvä opetus ja kasvatus ei kytkeydy ainoastaan katsomusaineiden opetukseen. Päiväkodit ja koulut voivat tehdä myös yhteistyötä uskonnollisten yhteisöjen ja muiden tahojen kanssa. Yhteistyö voi olla kahdenlaista: katsomuskasvatuksellista tai uskonnollisten tilaisuuksien järjestämistä.

Varhaiskasvatuksen katsomuskasvatuksessa tai perusopetuksen yleissivistävässä opetuksessa tehtävän yhteistyön tulee olla kaikille sopivaa lapsen vakaumuksesta riippumatta. Tällainen toiminta ei voi siksi sisältää uskonnon harjoittamista tai uskontoon sitouttavaa sisältöä.

Koulut ja päiväkodit voivat järjestää myös uskonnollisia tilaisuuksia, joissa on uskonnon harjoittamista tai uskontoon sitouttavaa sisältöä. Tällaisia uskonnollisia tilaisuuksia voivat olla esimerkiksi joulukirkko tai seurakunnan pitämä uskonnollinen aamunavaus. Uskonnollisille tilaisuuksille on kuitenkin järjestettävä vaihtoehtoinen tilaisuus, joka on uskonnollista sisältöä lukuun ottamatta rinnastettavissa uskonnolliseen tilaisuuteen. Vaihtoehtoista tulee tiedottaa hyvissä ajoin niin, että lapsilla ja huoltajilla on aidosti mahdollisuus valita, kumpaan tilaisuuteen osallistuvat. Valinnanvapaus on kaikilla vakaumuksesta riippumatta.

Koulutuksen ja varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnittelu tarjoaa työkaluja suunnitelmalliseen ja yhdenvertaisuutta edistävään toimintaan lasten uskontotietoisuuden parantamisessa. Hyvä suunnittelu ja kattava sekä

oikea-aikainen viestintä ovat avaimia yhdenvertaisuutta edistävään katsomuskasvatukseen ja uskonnollisten tilaisuuksien järjestämiseen.

Opetushallituksella on kattavat ohjeet uskonnollisten tilaisuuksien järjestämiseen⁵¹. Ohjeet tarjoavat hyvän perustan uskonnollisten yhteisöjen kanssa tehtävälle yhteistyölle. Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan ohjeistuksessa tulisi kuitenkin olla selkeämmin tietoa siitä, että uskonnollisia tilaisuuksia ovat uskonnon harjoittamisen lisäksi myös tilaisuudet, joissa on uskontoon sitouttavaa sisältöä.

3.4.3 Etnisen profiloinnin kiellon tehostaminen turvallisuusviranomaisten toiminnassa

Suosituksset:

- Poliisin ja muiden turvallisuusviranomaisten on kehitettävä CERD-komitean suositusten mukaisesti toimintaansa sen varmistamiseksi, että etnisen profiloinnin kiello toteutuu täysimääräisesti kaikissa yksiköissä. Poliisin ja rajavartiolaitoksen täytyy kehittää ja toteuttaa tiedonkeruuta siitä, missä määrin poliisi- ja rajavalvontatoiminnassa esiintyy etnistä profilointia.
- Poliisin ja muiden turvallisuusviranomaisten tulee kaikilla tasoilla panostaa laajempaan ja jatkuvaan anti-rasistiseen työhön sen lisäksi, että kohdennetuilla toimenpiteillä varmistetaan etnisen profiloinnin kiellon noudattaminen.
- Poliisin on täsmennettävä ulkomaalaisvalvontaohjetta edelleen etnisen profiloinnin kiellon osalta.



Etnisessä profiloinnissa on kyse rakenteellisesta syrjinnästä ja rasismista, jolla on vakavia ja laajakantoisia kielteisiä vaikutuksia niin sen uhreihin kuin koko yhteiskuntaan.

Etnisessä profiloinnissa on kyse rakenteellisesta syrjinnästä ja rasismista, jolla on vakavia ja laajakantoisia kielteisiä vaikutuksia niin sen uhreihin kuin koko yhteiskuntaan. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää erityisen tärkeänä, että turvallisuusviranomaiset edelleen kehittävät toimintaansa etnisen profiloinnin ehkäisemiseksi, rakenteellisen rasismin purkamiseksi ja viranomaisluottamuksen parantamiseksi.

Etnisellä profiloinnilla tarkoitetaan sellaisia toimia ja käytäntöjä, joissa toimenpiteitä tai valvontaa kohdistetaan henkilöön hänen todelliseen tai oletettuun alkuperäänsä liittyvien ominaisuuksiensa perusteella. Valtuutetun tietoon tulee säännöllisesti tapauksia, joissa henkilö kokee esimerkiksi tullessaan pysäytetyksi turvallisuusviranomaisen toimesta ihonvärinsä vuoksi. Valtuutettu selvittää epäilyjä etnisestä profiloinnista turvallisuusviranomaisissa osana yhdenvertaisuuslain valvontaa ja pyrkii vahvistamaan etnisen profiloinnin kiellon mukaisia käytäntöjä yhteistyössä turvallisuusviranomaisten kanssa. Esimerkiksi syksyllä 2025 Rajavartiolaitos ei suostunut etnisistä profilointia koskevassa asiassa valtuutetun suosittelemaan sovintoon, minkä johdosta valtuutettu vei syrjintätapauksen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan arvioitavaksi. Valtuutetun näkemyksen mukaan kyseinen tapaus on yksi osoitus siitä, että Suomen turvallisuusviranomaiset eivät ymmärrä eivätkä tehokkaasti tunnista ja ehkäise etnistä profilointia toiminnassaan, vaikka profiloinnin kiellosta on tuoretta oikeuskäytäntöä korkeimmasta hallinto-oikeudesta⁵².

Yhdenvertaisuusvaltuutetun suositukset KURI1-operaation jatkotoimenpiteiksi

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on jatkanut romaneihin kohdistuvan etnisen profiloinnin ehkäisyä yhdessä romanijärjestöjen, poliisin ja sisäministeriön

kanssa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu antoi joulukuussa 2021 kannanoton Helsingin poliisilaitoksen romaneihin vuosina 2013–2015 kohdistamasta Kuri1-ennaltaestämis- ja tiedonkeruuoperaatiosta, joka jatkui osittain myös vuosina 2016 ja 2017.



Kuri1-operaatiossa oli kyse syvälle rakenteisiin menevästä rasismista, jonka tunnistaminen ja tunnustaminen on edellytys syrjimättömälle poliisitoiminnalle ja luottamuksen parantamiselle.

Valtuutettu katsoi, että Helsingin poliisilaitoksen romaneihin kohdistama Kuri1-operaatio herätti vahvan oletettaman etniseen alkuperään perustuvasta syrjinnästä. Operaation toimintaohjeen perusteella operaatio perustui yhdenvertaisuuslaissa kiellettyyn syrjivään ohjeeseen. Toimintaohjeen kirjaus romaneista, joihin tehostettua tarkailua ja valvontaa tuli kohdistaa, oli ymmärrettävissä niin, että kohteena olivat yleisesti poliisien romaniksi oletamat henkilöt, jotka liikkuvat autolla tai seurueessa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu painotti kannanotossaan, että tapahtunut on syytä ottaa vakavasti, sillä etniseen alkuperään perustuvas-

sa syrjinnässä on kyse erityisen vakavasta syrjinnän muodosta. Kannanotto sisälsi suosituksia sisäministeriölle ja Poliisihallitukselle.

Syksyllä 2023 valtuutettu järjesti tilanteen seurantaan varten pyöreän pöydän keskustelutilaisuuden, johon osallistui yhdenvertaisuusvaltuutetun lisäksi edustajia muun muassa sisäministeriön poliisiosastolta, Poliisihallituksen laillisuusvalvonnasta, Helsingin poliisilaitoksesta ja romanijärjestöistä. Valtuutettu antoi tilaisuudessa suositukset etnisen profiloinnin ehkäisemistä poliisitoiminnassa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee, että Poliisihallitus kehittää CERD-komitean⁵³ yleissuosituksessa nro 36 esitettyjen suositusten mukaisesti toimintaansa sen varmistamiseksi, että etnisen profiloinnin kieltä on täysi-

määräisesti sisäistetty kaikissa poliisilaitoksissa. Poliisihallituksen tulisi myös tehokkaasti valvoa etnisen profiloinnin kiellon noudattamista poliisitoiminnassa sekä kehittää ja toteuttaa tiedonkeruuta siitä.

Poliisin ja muiden turvallisuusviranomaisten tulee säännöllisesti kerätä laadullista ja määrällistä tietoa siitä, miten toiminta on kohdistunut eri etnisiin vähemmistöryhmiin. Poliisi tekee säännöllisesti poliisibarometrin, joka on seuranta- ja arviointitutkimus, jossa tutkitaan kansalaisten arvioita poliisin toiminnasta ja Suomen sisäisen turvallisuuden tilasta. Keskustelua esimerkiksi poliisibarometrin kehittämisestä on syytä jatkaa siten, että vastaajajoukko laajennetaan kattamaan eri etniset vähemmistöryhmät. Tietopohjaa tulee laajentaa myös siten, että etnisten vähemmistöryhmien kokemuksia ja näkemyksiä käytetään laajemmin poliisitoiminnan kehittämiseen. Poliisilaitosten tulisi huolehtia myös siitä, että kaikissa alueellisissa romanasianeuvottelukunnissa on jäsenenä myös poliisin edustaja. Lisäksi paikallisromanityöryhmiin on myös nimettävä poliisijäsen, jotta alueellinen yhteistyö ja tiedonvaihto toimii mahdollisimman mutkattomasti.

Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutettu suositteli poliisia kaikilla tasoilla panostamaan laajempaan antirasistiseen työhön sen lisäksi, että kohdennetuilla toimenpiteillä varmistetaan etnisen profiloinnin kiellon noudattaminen poliisitoiminnassa. Kuri1-operaatiossa oli kyse syvälle rakenteisiin menevästä rasismista, jonka tunnistaminen ja tunnustaminen on edellytys syrjimättömälle poliisitoiminnalle ja luottamuksen parantamiselle.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että etnisen profiloinnin kiellosta järjestetään säännöllistä koulutusta. Koulutuksessa on erityisesti huomioitava valvontaa suunnittelevat, siitä määräyksiä antavat ja sitä suorittavat virkahenkilöt. Koulutuksen tulee sisältää syrjinnän kiellon ja yhdenvertaisuuden edistämisen kansallinen ja kansainvälinen sääntely.

Ulkomaalaisvalvontaohjetta on täsmennettävä edelleen etnisen profiloinnin kiellon osalta

Vaikka Poliisihallitus päivitti ulkomaalaisvalvontaohjeensa korkeimman hallinto-oikeuden etnistä profilointia koskevan ratkaisun⁵⁴ jälkeen, valtuutettu

katsoo, että ohjetta pitäisi päivittää vielä laajemmin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun johdosta.

Ohjeessa on tarpeen käsitellä valvontatoimenpiteiden oikeasuhtaisuusarviointia, jonka korkein hallinto-oikeus on nostanut esiin ratkaisussaan ja jota myös yhdenvertaisuuslaki edellyttää. Lisäksi ohjeessa pitää korostaa, että etnisen profiloinnin kieltä ei ole erillinen yhdenvertaisuuslaissa säädetystä etnisen syrjinnän kiellosta. Ohjeessa tulisi myös tarkemmin käsitellä tuomioistuimen huomioita yksilöön liittyvistä havainnoista ja poliisin käyttämän vihje- ja analyysitiedon yksilöitävyydestä. Käytännölliset, ymmärrettävät ja käyttövalmiit ohjeet ovat erityisen tärkeitä autettaessa lainvalvonnasta ja rajaturvallisuudesta vastaavia virkahenkilöitä välttämään lainvastaista profilointia.

3.4.4 Urheilujärjestöjen ja seurojen vastuuta syrjintään puuttumisesta on vahvistettava

Suositus:

- Yhdenvertaisuuslain häirinnän kiellon sääntelyyn on lisättävä urheilujärjestöjen ja seurojen velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin häirinnän poistamiseksi, kun järjestön tai seuran toiminnan piirissä tapahtuva häirintä on tullut sen tietoon. Järjestöjen ja seurojen menettely tulisi katsoa syrjinnäksi, jos ne eivät ryhdy toimiin häirinnän poistamiseksi.

Urheilussa on otettu viimeisten vuosien aikana isoja edistysaskeleita häirinnän tunnistamiseksi ja poistamiseksi sekä häirinnän uhrien auttamiseksi. Yleisluontoisista arvolinjauksista ja puheesta nollatoleranssista on useissa lajiliitoissa ja urheiluseuroissa edetty konkreettisiin toimintaohjeisiin ja kurinpitokäytäntöjen uudistamiseen. Vastuuta häirinnän poistamisesta urheilussa tulisi kuitenkin selkeyttää lainsäädännön tasolla.



Lajiliitot ja urheiluseurat ovat vastuussa kaikille harrastajille turvallisten ja yhdenvertaisten harrastusmahdollisuuksien luomisesta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu käsiteli vuonna 2022 tapausta, jossa jääkiekon junioripelaajaan oli otelussa kohdistettu toisen pelaajan toimesta rasistista nimittelyä. Valmentaja vaati erotuomareilta toimenpiteitä asian selvittämiseksi. Valmentaja ohjasi joukkueensa pukuhuoneeseen tapahtuneen johdosta, minkä jälkeen erotuomarit keskeyttivät ottelun. Jääkiekkoliitto asetti valmentajalle toimintakiellon

ottelun keskeyttämisestä huomioimatta sitä, että valmentajan toiminnan motiivina oli rasistiseen nimittelyyn puuttuminen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu totesi, että valmentajalle annettu rangaistus oli yhdenvertaisuuslain 16 §:ssä tarkoitettu kielletty vastatoimi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu selvitti asiaa ja edisti sovintoa osapuolten välillä. Liiton ohjeistus erotuomareille häirintään puuttumiseksi ja kurinpidon käytännöt olivat puutteellisia, mikä asetti häirinnän kohteeksi joutuneet pelaajat epäedulliseen asemaan. Jääkiekkoliitto maksoi sekä pelaajalle että valmentajalle yhdenvertaisuuslain mukaisen hyvityksen ja sitoutui vahvistamaan häirintään puuttumista. Liitto on sittemmin uudistanut ohjeistusta häirintään puuttumisesta kaikille jääkiekon parissa toimiville. Urheilun oikeusturvalautakunnan päätöksissä näkyy myös kurinpitokäytäntöjen muutos. Häirintätapaukset selvitetään aikaisempaa perusteellisemmin ja häirintään syyllistyneille määrätään seuraamuksia.

Lajiliitot ja urheiluseurat ovat vastuussa kaikille harrastajille turvallisten ja yhdenvertaisten harrastusmahdollisuuksien luomisesta. Häirinnän ennaltaehkäisy ja häirintään puuttuminen ovat keskeisiä elementtejä turvallisen toimintaympäristön luomisessa. Yhdenvertaisuuslaissa on erikseen todettu, että työnantajan sekä koulutuksen ja varhaiskasvatuksen järjestäjän laiminlyönti puuttua häirintään on syrjintää. Valtuutettu katsoo, että yhdenvertaisuuslakia tulee muuttaa niin, että myös järjestöjen ja seurojen menette-

ly katsottaisiin syrjinnäksi, jos ne eivät ryhdy käytettävissään oleviin toimiin häirinnän poistamiseksi.

3.4.5 Esteettömyys turvaa yhdenvertaisuutta asumisessa

Suositus:

- Vammaisten henkilöiden oikeutta yhdenvertaiseen asumiseen on selvennettävä lisäämällä asunto-osakeyhtiöt yhdenvertaisuuslain 15 §:ään mukauttamisvelvollisiksi toimijoiksi.



Asuminen on jokaisen perusoikeus. Siihen liittyvä syrjintä on erityisen vahingollista, ja se voi pahimmillaan johtaa asunnottomuuteen.

Asuminen on jokaisen perusoikeus. Siihen liittyvä syrjintä on erityisen vahingollista, ja se voi pahimmillaan johtaa asunnottomuuteen. Kaikkien oikeutta itsenäiseen asumiseen ja elämiseen tulee edistää, jotta jokaisen oikeus yhteiskunnalliseen osallistumiseen voi toteutua täysimääräisesti. Erityisesti julkisten tahojen omistamien

taloyhtiöiden tulee toiminnassaan edistää yhdenvertaisuuden toteutumista esimerkiksi tarjoamalla asumiseen liittyvää neuvontaa tai puuttumalla asuminen aikaiseen häirintään.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun saamat asumista koskevat yhteydenotot liittyvät useimmiten asunnon saamiseen, asukasvalintaan, asunnon ja kulkureittien esteettömyyspuutteisiin, tilapäisen asumisen järjestämiseen, häirintätilanteisiin naapurustossa, varoituskäytäntöihin ja vuokrasuhteiden päättämis-tilanteisiin. Syrjintäperusteina yhteydenotoissa näyttäytyvät erityisesti alkuperä, heikko sosioekonominen asema, luottotiedottomuus, asunnottomuus, terveydentila ja vammaisuus.

Asumisen esteettömyys turvaa osaltaan asumisen yhdenvertaisuuden toteutumista. Esteellinen ja vanhentunut asuntokanta tarkoittaa monille vammaisille ja ikääntyneille henkilöille haasteita itsenäisen liikkumisen toteutumisessa sekä asuinpaikan valinnassa. Kaikilla taloyhtiön asukkailla tulisi olla mahdollisuus käyttää kaikkia taloyhtiön tiloja itsenäisesti. Esteettömyyden huomioiminen onkin lähtökohtana kaikissa uusissa rakennushankkeissa. Yhdenvertaisuuden toteutumista tulee kuitenkin edistää vammaisille henkilöille tehtävillä kohtuullisilla mukautuksilla, koska esteellistä rakennuskantaa on vielä olemassa.

Kaikkien asukkaiden samanlainen kohtelu ei aina riitä takaamaan yhdenvertaisuuden toteutumista asunto-osakeyhtiössä. Asukkaiden elämäntilanteet voivat muuttua ja esimerkiksi asunto-osakeyhtiön osakkeita hankittaessa hyväksytyt taloyhtiön ja huoneistojen rakenteet voivat asukkaan muuttuneen elämäntilanteen vuoksi muodostua myöhemmin esteellisiksi. Esteettömyys palvelee myös tätä tarkoitusta ja lisäksi useita muitakin ihmisryhmiä kuin vammaisia henkilöitä.

Vammaisten henkilöiden oikeutta yhdenvertaiseen asumiseen on selvennettävä

Oikeustilan näkökulmasta vaikuttaa tällä hetkellä epäselvältä, onko asunto-osakeyhtiöillä velvollisuus tehdä kohtuullisia mukautuksia yksittäisessä tilanteessa. Yhdenvertaisuuslain mukaan viranomaisen, koulutuksen järjestäjän, työnantajan sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajan on tehtävä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa käyttää viranomaisen palveluita sekä saada koulutusta, työtä ja yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluita samoin kuin suoriutua työtehtävistä ja edetä työuralla. Mukautusten kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan ensisijaisesti huomioon vammaisen ihmisen tarpeet ja lisäksi myös mukautusvelvollisen toimijan koko, taloudellinen asema, toiminnan luonne ja laajuus sekä mukautusten arvioidut kustannukset ja mukautuksia varten saatavissa oleva tuki. Kohtuullisten mukautusten epääminen on yksi yhdenvertaisuuslaissa mainituista syrjinnän muodoista.

Valtuutettu on jo pitkään katsonut, että mukautusvelvoite koskee myös yksityisiä asunto-osakeyhtiöitä. Valtuutetun näkemystä tukee yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaisukäytäntö, jossa lautakunta on katsonut, että mukautusvelvoite koskee myös asunto-osakeyhtiöitä⁵⁵. Lautakunta on perustellut näkemystään perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä laintulkinnalla sekä YK:n vammaisyleissopimuksen kohtuullisten mukautusten määrittämällä ja sopimuksen saavutettavuutta ja esteettömyyttä koskevalla artiklalla. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on omassa työssään tukeutunut lautakunnan ratkaisukäytäntöön.

Yhdenvertaisuuslain soveltamisala kattaa lähtökohtaisesti kaiken julkisen ja yksityisen toiminnan, myös asunto-osakeyhtiöiden toiminnan. Asunto-osakeyhtiön ja osakkaiden välisissä suhteissa ei ole kysymys yksityis- ja perhe-elämään kuuluvasta toiminnasta, joten on kiistatonta, että yhdenvertaisuuslakia sovelletaan myös asunto-osakeyhtiöiden toimintaan. Yhdenvertaisuuslain välittömän ja välillisen syrjinnän kieltö koskee myös asunto-osakeyhtiöitä, eikä yhtiö voi asettaa vuokralaista tai osakasta epäsuotuisampaan asemaan esimerkiksi henkilön vammaisuuden vuoksi. Asunto-osakeyhtiö voi omalla toiminnallaan edistää yhdenvertaisuuden toteutumista ja kohtuullisia mukautuksia toteuttamalla välttää syyllistymästä syrjintään.

YK:n vammaisyleissopimuksen mukaan sopimusvaltioiden on toteutettava asianmukaiset toimet varmistaakseen vammaisille henkilöille yhtäläisesti vammattomien henkilöiden kanssa pääsyn muun muassa fyysiseen ympäristöön ja itsenäiseen elämään. Vammaisyleissopimuksen edellyttämiä toimia ovat saavutettavuuden esteiden tunnistaminen ja poistaminen muun muassa rakennuksista sekä muista sisä- ja ulkotiloista, asunnot mukaan lukien. Vammaisyleissopimuksen tarkoittamalla yhdenvertaisella pääsillä fyysiseen ympäristöön tarkoitetaan asunto-osakeyhtiön kannalta vammaisen henkilön hallinnoiman asunnon esteettömyyden lisäksi esteetöntä liikkumista asuntoon ja sieltä pois.

Helsingin hallinto-oikeus on vuoden 2025 alussa antamassaan ratkaisussa⁵⁶ katsonut, että asunto-osakeyhtiöitä ei voitaisi pitää yhdenvertaisuuslain 15 §:ssä tarkoitettuna tavaroiden ja palveluiden tarjoajana, joka ammattimaisesti

tarjoaa yleisesti saatavilla olevia tavaroita ja palveluita. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta oli samassa asiassa päätenyt aiemmin toiselle kannalle ja katsonut asunto-osakeyhtiön evännen hakijan oikeuden kohtuullisiin mukautuksiin ja syrjineen hakijaa yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä tarkoitettulla tavalla⁵⁷.

Koska asialla on vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen kannalta yleisempää merkittävyyttä ja asia koskee sekä yhdenvertaisuuslain että vammaisyleissopimuksen tulkintaa, on yhdenvertaisuusvaltuutettu laatinut korkeimmalle hallinto-oikeudelle valituslupahakemuksen ja valituksen kyseisessä asiassa. Asia on tämän julkaisun kirjoitushetkellä vielä korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltävänä. Valituksessa katsotaan, että hallinto-oikeuden tulkinta mukautusvelvollisuudesta on väärä ja ristiriidassa YK:n vammaisyleissopimuksen kanssa. Jos velvoite tehdä kohtuullisia mukautuksia ei koskisi yksityisiä asunto-osakeyhtiöitä, syntyisi lainsäädäntöön aukko vammaisuuteen perustuvaa syrjintää koskevassa sääntelyssä, koska muita syrjinnän muotoja kuitenkin sovellettaisiin asunto-osakeyhtiöihin. Tämä aukko olisi ristiriidassa vammaisyleissopimuksen vaatimusten kanssa, jotka koskevat vammaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltämistä.

Vammaisyleissopimuksen 4 artikla velvoittaa varmistamaan, että sopimuspuolet toteuttavat kaikki asianmukaiset toimet poistaakseen henkilön, järjestön tai yksityisen yrityksen vammaisuuden perusteella harjoittaman syrjinnän. Säännös ei viittaa siihen, että velvoite koskisi vain yhteisöjä, jotka tarjoavat yleisölle avointa palvelua tai tilaa tai että yksityiset yritykset, mukaan lukien asunto-osakeyhtiöt, olisi jätetty velvoitteen ulkopuolelle. Näin ollen, jos korkein hallinto-oikeus päätyisi samalle kannalle kuin hallinto-oikeus, jonka mukaan asunto-osakeyhtiö ei ole yhdenvertaisuuslain 15 §:n perusteella mukautusvelvollinen toimija, on valtioneuvoston syytä arvioida yhdenvertaisuuslain muuttamista. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että yhdenvertaisuuslain 15 §:ään on tehtävä tarvittavat lainsäädäntömuutokset, jotta vammaisten henkilöiden oikeudet asumisessa toteutuvat vammaisyleissopimuksessa tarkoitettulla tavalla.

3.4.6 Viranomaisella ja yksityisellä palveluntarjoajalla on velvollisuus puuttua häirintään

Suositus:

- Häirintään puuttumisen laiminlyönti on säädettävä viranomaisten sekä tavaroiden ja palveluiden tarjoajien osalta syrjinnäksi yhdenvertaisuuslaissa.

Viranomaisella ja yksityisellä palveluntarjoajalla on jo nyt vastuu puuttua häirintään tiloissaan tai tapahtumissaan. Jos viranomainen tai palveluntarjoaja sivuuttaa asiakkaaseen kohdistuvan häirinnän, se voi syyllistyä välilliseen syrjintään. Lainsäädännön selkeyden vuoksi velvollisuudesta puuttua häirintään tulisi säätää yhdenvertaisuuslain nimenomaisesti häirintää koskevassa pykälässä. Vastaavasta velvollisuudesta puuttua häirintään on jo säädetty työntekijöiden, oppilaitosten ja varhaiskasvatuksen osalta.

Voimassa olevan yhdenvertaisuuslain tulkintakäytännön mukaisesti viranomaisen ja palveluntarjoajan tulee jo nykyisin varmistaa, että henkilökunnan tietoon tullessiin häirintäilmoituksiin reagoidaan häirinnän estämiseksi. Ohjeistuksissa on huomioitava myös tilanteet, joissa häirintä kohdistuu asiakkaisiin. Viranomaisen ja palveluntarjoajan on varmistettava, että heidän henkilöstönsä ja muut heidän puolestaan toimivat henkilöt ymmärtävät heille kuuluvat yhdenvertaisuuslain mukaiset velvollisuudet.

Erityisesti viranomaisten sekä suurten yksityisten toimijoiden on varauduttava ennalta palvelemaan monimuotoisia asiakasryhmiä yhdenvertaisesti. Jos havaitaan johonkin ihmisryhmään kohdistuvan tavallista suurempi syrjinnän tai häirinnän vaara, on viranomaisen tai palveluntarjoajan pyrittävä varmistamaan tälle asiakasryhmälle turvallinen ja syrjimätön palvelu.



Erityisesti viranomaisten sekä suurten yksityisten toimijoiden on varauduttava ennalta palvelemaan monimuotoisia asiakasryhmiä yhdenvertaisesti.

Hotelli syyllistyi syrjintään laiminlyödessään asiakkaiden väliseen häirintään puuttumisen

Yhdenvertaisuusvaltuutettu edisti sovintoa tapauksessa, jossa kaksi hotellin asiakasta joutui häirinnän kohteeksi. Hotellissa vierailleet henkilöt, joista toinen oli alaikäinen, joutuivat kahden muun asiakkaan häirinnän kohteiksi hotellin tiloissa. Häirintä perustui asiakkaiden oletettuun kansalaisuuteen ja etniseen alkuperään.

Häirintää kohdanneet asiakkaat ottivat yhteyttä hotellin henkilökuntaan. Vastaanottovirkailija oli todennut häirinnästä ilmoittaneille, ettei asiaan voida puuttua kiireen vuoksi. Valtuutettu totesi häirinnän sivuuttamisen johtuneen hotellin osittain puutteellisesta ohjeistuksesta ja menettelytavasta tilanteissa, joissa asiakas ilmoittaa kohtaamastaan häirinnästä tai syrjinnästä. Hotellin häirintäilmoitusten selvittämistä ja käsittelyä koskevat käytännöt olivat välillisesti syrjiviä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvityksen jälkeen asianosaiset pääsivät asiassa sovintoon.

3.4.7 Peruspankkipalveluiden yhdenvertaisuus on turvattava

Suositus:

- Vammaisten henkilöiden oikeus kohtuullisiin mukautuksiin ja oikeuteen saada pankkipalveluja syrjimättömästi on kirjattava yhdenvertaisuuslain lisäksi myös pankkilainsäädäntöön.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun saamien yhteydenottojen sekä vammaisjärjestöjen neuvontapalveluiden kokemusten perusteella vammaisiin ihmisiin kohdistuu syrjintää pankkipalveluissa. Myös valtiovarainministeriön arviomuistiossa⁵⁸ palveluiden syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden toteutuminen eri asiakasryhmittäin nostettiin esiin erityisenä huolenaiheena. Syrjinnän vaarassa olevina asiakasryhminä tunnistettiin vammaiset ja ikääntyneet henkilöt sekä ihmiset, jotka eivät kykene käyttämään digitaalisia palveluita.

Peruspankkipalveluilla tarkoitetaan kuluttaja-asiakkaan oikeutta pankkitiliin, debit-korttiin sekä verkkopankkitunnuksiin. Näihin sisältyy myös vahva sähköinen tunnistusväline, jota voidaan käyttää tunnistautumiseen pan-

kin omien palveluiden lisäksi muissa sähköisissä palveluissa. Nyky-yhteiskunnassa peruspankkipalvelut ovat yksittäisen henkilön näkökulmasta yhtä välttämättömiä kuin esimerkiksi sähkö- ja puhelinliittymä.

Hallitus uudistaa tämän julkaisun kirjoittamishetkellä peruspankkipalveluita koskevaa sääntelyä, ja yhdenvertaisuusvaltuutettu on osallistunut



Nyky-yhteiskunnassa peruspankkipalvelut ovat yksittäisen henkilön näkökulmasta yhtä välttämättömiä kuin esimerkiksi sähkö- ja puhelinliittymä.

säännösvalmistelusta vastaavan työryhmän työhön.⁵⁹ Työryhmä ehdottaa muun muassa uutta yrityksen ja yhteisön perusmaksutiliä, joka laajentaisi peruspankkipalveluihin oikeutettujen piiriä myös muihin kuin kuluttaja-asiakkaisiin. Valtuutettu pitää välttämättömänä, että oikeus saada peruspankkipalveluita syrjimättömästi ja yhdenvertaisesti laajennetaan koskemaan myös yrityksiä ja yhteisöjä, kuten toiminimiyrittäjiä, mikro- ja pienyrityksiä sekä yhdistyksiä.

Yhdenvertaisuuslakia sovelletaan sekä julkiseen että yksityiseen toimintaan. Siten pankkien tulee toiminnassaan noudattaa yhdenvertaisuuslain syrjinnän kieltoa sekä velvollisuutta tehdä kohtuullisia mukautuksia vammaisille henkilöille. Valtuutettu katsoo – samoin kuin yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta ratkaisukäytännössään – että yhdenvertaisuuslaki on syrjintää arvioitaessa ensisijainen suhteessa muuhun tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä säädettyyn lainsäädäntöön. Valtuutetun valvontatyön perusteella kuitenkin vaikuttaa siltä, että pankit kokevat yhdenvertaisuuslain velvoitteet alisteisiksi muulle luottolaitoksia koskevalle sääntelylle.

Oikeutta syrjimättömiin ja yhdenvertaisiin peruspankkipalveluihin on yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan heikentänyt esimerkiksi ”de-risking”-ilmiö, jossa pankit pyrkivät riskien hallinnan sijaan välttämään asiakkuuteen liittyviä riskejä sulkemalla tai epäämällä asiakkuuksia yksittäisiltä asiakkailta tai asiakasryhmiltä.

Voimassa olevan luottolaitoslain 15 luvun 6 a §:n perustelut⁶⁰ eivät ole käytännössä riittäneet turvaamaan vammaisten henkilöiden oikeutta saada peruspankkipalveluita yhdenvertaisesti. Valtuutettu onkin työryhmässä esittänyt, että luottolaitoslakiin lisätään viittaus yhdenvertaisuuslakiin, mukaan lukien pankkien velvollisuuteen tehdä kohtuullisia mukautuksia yksittäisissä tilanteissa vammaisille henkilöille.

Nykyinen tunnistamis- ja maksuvälineitä koskeva sääntely on johtanut siihen, ettei vahvan sähköisen tunnistamisen välineen käyttö henkilökohtaisen avustajan avulla ole aina sallittua, vaikka yhdenvertaisuuslaki edellyttäisi mukautuksia. Suomen valtio on YK:n vammaisyleissopimuksen osapuolena sitoutunut sen velvoitteisiin, joihin kuuluu muun muassa asioimisen salliminen toisen

henkilön tuella. Sopimuksen toteutumista valvova CRPD-komitea on todennut, että henkilön asema vammaisena henkilönä tai vamman olemassaolo ei milloinkaan saa olla peruste oikeudellisen kelpoisuuden tai minkään muun yleissopimuksen 12 artiklassa määrätyn oikeuden kieltämiseen.

Vammaisiin henkilöihin kohdistuva syrjintä pankki-palveluissa

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on havainnut, että pankkipalveluiden saannissa esiintyy syrjintää muun muassa vammaisuuden perusteella. Joissakin tilanteissa henkilökohtaisen avustajan tai muun luotetun henkilön käyttö on välttämätöntä, jotta vammainen tai toimintarajoitteinen henkilö voi yhdenvertaisesti saada ja käyttää peruspankkipalveluita. Kategorinen kieltäytyminen tällaisista mukautuksista voi johtaa sellaisten vammaisten ihmisten syrjintään, jotka tarvitsevat toisen ihmisen apua tai tukea esimerkiksi kognitiivisen, sosiaalisen tai fyysisen vamman tai toimintarajoitteen vuoksi.

Pankit vetoavat usein tunnistamis- ja maksuvälineiden henkilökohtaisuutta koskeviin säännöksiin ja rinnastavat avustajan käytön tunnistamis- tai maksuvälineen oikeudettomaan luovuttamiseen. Joissakin tapauksissa pankit ovat myös saattaneet edellyttää oikeustoimikelpoiselta vammaiselta henkilöltä oikeudellisen toimivallan luovuttamista toiselle henkilölle esimerkiksi valtakirjalla tai ohjanneet asiakasta hakeutumaan edunvalvontaan.

Henkilökohtainen apu on vammaispalvelu, johon vammaisella henkilöllä on subjektiivinen oikeus, mikäli hän täyttää vammaispalvelulaissa säädetyt edellytykset palvelun saamiseksi. Henkilökohtainen apu on itsenäisen elämän ja yhdenvertaisuuden mahdollistaja vammaiselle henkilölle. Se tarkoittaa toisen henkilön antamaa apua niissä tavanomaisen elämän toimissa, mukaan lukien taloudellisten asioiden hoitamista, joita vammainen henkilö ei pysty kokonaan tai osittain itse tekemään.

Turvapaikanhakijoihin ja kielivähemmistöihin kohdistuva syrjintä pankkipalveluissa

Turvapaikanhakijat ja henkilöt, joilla ei ole pysyvää oleskelulupaa, kohtavat usein esteitä pankkipalveluiden saannissa. Yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulleiden yhteydenottojen perusteella vaikuttaa siltä, että yksittäinen tekijä, kuten henkilön asema turvapaikanhakijana riittää usein perusteeksi palveluiden epäämiselle rahanpesun estämistä koskevan sääntelyn nojalla. Peruspankkipalvelut ovat olennaisia itsenäisen elämän ja yhdenvertaisen osallisuuden kannalta, eikä niiden epääminen saa muodostua esteeksi esimerkiksi Suomessa laillisesti oleskelevan henkilön työskentelylle.

Pankkipalveluiden yhdenvertaisuuteen liittyy myös kielikysymys ja tarve käyttää tulkkia peruspankkipalveluita avatessa. Suomessa asuu noin 500 000 vieraskielistä ihmistä eli henkilöä, joiden äidinkieli on muu kuin suomi tai ruotsi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on saanut yhteydenottoja tilanteista, joissa pankki on kieltäytynyt avaamasta peruspankkipalveluita tulkin välityksellä. Yhdenvertaisuuslaki kieltää syrjinnän muun muassa kielen ja alkuperän perusteella, ja valtuutetun näkemyksen mukaan tällainen toiminta synnyttää oletettaman välillisestä syrjinnästä. Lisäksi se on ristiriidassa kansallisen ja EU-sääntelyn kanssa, jonka mukaan peruspankkipalvelut on tarjottava syrjimättömästi ETA-valtiossa laillisesti asuville henkilöille. EU-sääntelyn tarkoituksena on ollut mahdollistaa henkilöiden vapaa liikkuvuus unionin alueella. Vaatimus suomen tai ruotsin kielen taidosta pankkitilin avaamiseksi muodostaa tälle merkittävän esteen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää yhdenvertaisuutta edistävänä sitä, että talletuspankeilla olisi velvollisuus tarjota palveluita asiakkailleen suomen ja ruotsin lisäksi myös englanniksi. Peruspankkipalveluiden osalta tulisi arvioida myös sitä, olisiko pankin vastattava tulkkauskustannuksista jollekin muulle asiakkaan osaamalle kielelle. Muiden kuin peruspankkipalveluiden kohdalla tulkkauskustannukset voisivat sen sijaan jäädä asiakkaan vastuulle.

3.5 Syrjinnälle alttiiden ryhmien yhdenvertaisuuden edistäminen

3.5.1 Uudistetun saamelaiskäräjälain toimeenpanoa on seurattava

Suosituksset:

- Oikeusministeriön on seurattava uudistetun saamelaiskäräjälain toimeenpanoa erityisesti vaaliluetteloon merkitsemisen ja neuvotteluvälvoituksen toteutumisen osalta.
- Oikeutta saamenkieliseen koulutukseen on vahvistettava lainsäädännön tasolla myös saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella. Saamen kielten etäopetuksessa on siirryttävä hankkeista vakituiseen toimintaan.
- Saamen kielten taitoisten sosiaali- ja terveyspalveluiden ammattilaisten koulutusta on lisättävä entisestään. Samalla on huolehdittava koulutetun henkilöstön pysymisestä Suomessa.
- Saamelaisten totuus- ja sovintokomission suositusten toimeenpano on aloitettava välittömästi. Laajemmat hankkeet on otettava huomioon neuvoteltaessa seuraavasta hallitusohjelmasta.

Alkuperäiskansa saamelaisten oikeuksien edistämässä suurimman huomion on viime vuosina – ja jopa vuosikymmeninä – vienyt saamelaiskäräjälain uudistaminen. Vuonna 1995 voimaan tullut laki loi pohjan saamelaisten itsehallinnolle, mutta sisälsi samalla useita ongelmia. Saamelaiskäräjälain uudistus on erittäin merkittävä saamelaisten kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien turvaamiseksi sekä heidän perus- ja ihmisoikeuksiensa edistämiseksi. Saamelais-



Saamelaiskäräjälain uudistus on erittäin merkittävä saamelaisten kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien turvaamiseksi sekä heidän perus- ja ihmisoikeuksiensa edistämiseksi.

käräjälain uudistaminen on vaatinut runsaasti työtä ja resursseja erityisesti saamelaisilta, mutta myös muilta ihmisoikeustoimijoilta. Vuonna 2025 hyväksytty lain muutos on kompromissi, jolla kuitenkin on saamelaiskäräjien vahvan enemmistön tuki. Lisäksi muutos vastaa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten esiin nostamiin ihmisoikeusloukkauksiin.

Saamelaiskäräjälain uudistuksen vaikutuksia on seurattava

Esityksen keskeisimpiä muutoksia oli saamelaiskäräjälain 3 §:n uudistaminen. Entisen lain saamelaismääritelmän sijaan pykälän otsikko muutettiin sen tarkoitusta vastaavaksi: oikeudeksi tulla merkityksi vaaliluetteloon. Pykälästä poistettiin alun perinkin kiistanalainen lapinverokriteeri, jonka tulkinnan muutokset ovat aiheuttaneet epäjohtamukaisuutta ja kiistoja vaaliluetteloon merkitsemisestä.

Kielikriteeriä laajennettiin yhdellä sukupolvella. Jatkossa vaaliluetteloon tulee hyväksyä henkilöt, joiden isovanhempien vanhemmista vähintään yksi on oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään. Muutos vastaa saamelaiskäräjien tahtoa ja oli tarpeen myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten esiin nostamien ihmisoikeusloukkausten poistamiseksi.

Uudistettua lakia on väitetty syrjiväksi osaa saamelaisista kohtaan. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on arvioinut syrjintäväitteitä ja katsoo, ettei uusi laki ole syrjivä⁶¹. Lain soveltamista tulee kuitenkin seurata tarkasti erityisesti vaaliluetteloon merkitsemisen osalta. Jo ensimmäisten päätösten tueksi on laadittava käytännöt, jotka ohjaavat soveltamaan lakia yhdenvertaisesti ja alkuperäiskansan oikeuksia edistävästi.

Lakimuutos vahvisti ja selkeytti saamelaiskäräjien asemaa viranomaisprosesseissa. Uudistuksen myötä neuvotteluiden ja yhteistoiminnan menettelytavoista säädetään lain tasolla. Keskeistä on neuvottelujen oikea-aikaisuus ja vilpiton pyrkimys yhteisymmärrykseen. Neuvotteluelvoite ei kuitenkaan anna saamelaiskäräjille veto-oikeutta päätöksentekoon. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että lain soveltamisesta tulee laatia ohjeistuksia ja järjestää koulutuksia kaikille viranomaisille ja julkista hallintotehtävää hoitaville.

Saamenkielisten palveluiden ja koulutuksen turvaaminen vaatii lainsäädännön muutoksia

Yhdenvertaisuuslain soveltamisessa päähuomion tulee tulevana vuosina olla saamenkielisten palveluiden yhdenvertaisessa saatavuudessa. Tämä tarkoittaa yhdenvertaisuutta saamen- ja suomenkielisten palveluiden välillä kotiseutualueella sekä erityisesti lasten osalta yhdenvertaisuuden edistämistä kotiseutualueella ja sen ulkopuolella asuvien lasten välillä.

Saamelaisten kielelliset oikeudet ovat vahvistuneet viimeisten vuosikymmenten aikana, mutta lainsäädäntöä on edelleen päivitettävä vastaamaan tämänhetkistä tilannetta. Valtaosa saamelaislapsista asuu nykyään muualla kuin saamelaisten kotiseutualueella, minkä vuoksi oikeutta opetukseen saamen kielillä ja saamen kielten opiskeluun on vahvistettava myös kotiseutualueen ulkopuolella.

Koulutuksen järjestäjälle tulisi säätää velvollisuus järjestää koulutusta saamen kielillä myös kotiseutualueen ulkopuolella, mikäli koulutukseen olisi riittävästi oppilaita. Jo nykyään useat kunnat kotiseutualueen ulkopuolella järjestävät opetusta saamen kielellä, mutta selkeä lakiin perustuva sääntely edistäisi oikeuksien toteutumista ja helpottaisi rahoituksen järjestämistä. Myös saamen kielten opetusta on vahvistettava, ja etäopetuksessa tulisi siirtyä hankkeista vakituiseen toimintaan.

Sosiaali- ja terveyspalveluissa asiakkaalla on kotiseutualueella ja laajalti Lapin hyvinvointialueen palveluissa oikeus asioida saamen kielellä. Hyvinvointialueelle ei kuitenkaan ole säädetty lakiin velvollisuutta saamenkielisten

palveluiden järjestämisestä, vaan viimekädessä palveluita voidaan toteuttaa tulkkauksen avulla. Valtuutetun näkemyksen mukaan on kyseenalaista, voidaanko esimerkiksi tiettyjä lasten, vanhusten, muistisairaiden tai joidenkin vammaisten henkilöiden palveluita toteuttaa yhdenvertaisesti tulkin välityksellä.

Merkittävä este saamenkielisten sosiaali- ja terveystalveluiden kehittämislle on saamenkielientaitoisten ammattilaisten puute. Tilannetta tulee parantaa lisäämällä alan koulutusta ja vahvistamalla sosiaali- ja terveystalan houkuttelevuutta Suomessa, jotta koulutettu henkilöstö saadaan pysymään maassa. Etenkin pohjoissaamea osaaville terveydenhuollon ammattilaisille on kysyntää myös Norjassa ja Ruotsissa, mikä lisää kilpailua työvoimasta.

Valtioneuvoston asettama saamelaisten totuus- ja sovintokomissio luovutti loppuraporttinsa valtioneuvostolle joulukuussa 2025.⁶² Raporttia varten kuultiin lähes neljänsadan saamelaisen kokemuksia ja teetettiin 25 erillisselvitystä. Raportissa kuvataan kattavasti ja koskettavasti saamelaisiin kohdistettuja suomalaistamistoimia ja muita oikeusloukkauksia. Raportissa esitetään runsaasti kehitysehdotuksia saamelaisten aseman ja oikeuksien edistämiseksi. Suositusten toimeenpano on aloitettava välittömästi, ja laajemmat hankkeet on otettava huomioon neuvoteltaessa seuraavasta hallitusohjelmasta.

3.5.2 Puutteelliset resurssit eivät saa vaikuttaa vammais- palvelulain soveltamiseen

Suosituks:

- Hyvinvointialueiden taloudellinen tilanne ei saa vaikuttaa vammaisten henkilöiden perusoikeuksien toteutumiseen. Valtioneuvoston on seurattava uuden vammaispalvelulain sekä erityisesti siihen sisältyvän elämänvaiherajauksen soveltamista.
- Vammaispalveluiden saajien piirin laajentuminen Suomen väestörakenteen muuttuessa ei saa johtaa siihen, että kaikkien vammaisten henkilöiden palveluita heikennetään olennaisesti niin, että palvelut eivät vastaisi heidän tarpeisiinsa edes kohtuullisella tasolla.
- Valtion on huolehdittava riittävien resurssien kohdentamisesta vammais- ja sosiaalipalveluihin niin, että vammaisten henkilöiden tarpeisiin vastataan.

Vammaispalveluilla on keskeinen merkitys vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisessa. Palveluilla varmistetaan, että vammaiset henkilöt voivat osallistua yhteiskuntaan yhdenvertaisella ja syrjimättömällä tavalla. Ilman toimivia ja riittäviä vammaispalveluita vammaisten henkilöiden oikeus itsenäiseen elämään ei toteudu lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

Uusi vammaispalvelulaki (675/2023) tuli voimaan vuoden 2025 alussa. Lain tarkoituksena on toteuttaa vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta, osallisuutta ja osallistumista yhteiskunnassa, sekä poistaa niiden toteutumisen esteitä. Uuden vammaispalvelulain valmistelu oli erityisen pitkä prosessi, ja sitä tehtiin usealla eduskuntakaudella. Laissa on kolmen vuoden siirtymä-



Suomen tämänhetkinen ikärakenne, julkisen talouden tilanne tai näistä johtuvat säästöpainheet eivät saa ohjata vammaispalvelulain soveltamista.

aika, joten monien vammaispalveluasiakkaiden päätökset ovat vielä aiemman lain mukaisia.

Uusi vammaispalvelulaki ottaa paremmin huomioon aiemmassa lainsäädännössä väliinputoajiksi jääneet autistit, neurokirjolla olevat ihmiset sekä lievästi kehitysvammaiset henkilöt. Uuden lain 1 §:n tarkoituksena on ohjata lain toimeenpanoa. Vammaispalvelulain tavoitteena on vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden edistä-

minen suhteessa vammattomiin henkilöihin, jotta vammaisten henkilöiden oikeus osallistua ja tehdä omia valintojaan voisivat toteutua. Yhdenvertaisuutta tulee tarkastella myös suhteessa muihin vammaisiin ja laissa edellytetäänkin vammaisen henkilön yksilöllisen tarpeen ja edun mukaisten, riittävien ja laadultaan hyvien palveluiden turvaamista. Vammaispalvelulain tarkoituksena on tärkeä, ja se pitää huomioida myös silloin, kun päätetään yksittäisten henkilöiden palveluista.

Vammaispalvelulain uudistamista ovat ohjanneet myös julkisen talouden säästöpainheet. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on esittänyt huolensa tähän liittyen lainvalmistelun useassa vaiheessa. Vammaispalvelulain soveltamisalaa tulisi ohjata Suomea sitova YK:n vammaisyleissopimus ja sen sisältämä vammaisuuden määritelmä, sekä perustuslain 19 §:ssä asetettu välttämättömien ja riittävien sosiaalipalveluiden taso. Suomen tämänhetkinen ikärakenne, julkisen talouden tilanne tai näistä johtuvat säästöpainheet eivät saa ohjata vammaispalvelulain soveltamista.⁶³

Uutta vammaispalvelulakia on sen voimaantulon jälkeen muutettu jo kertaalleen soveltamisalapykälään lisätyllä elämänvaiherajauksella, joka tuli voimaan 1.1.2026 alkaen. Elämänvaiherajauksen tarkoitus on erottaa tiettyyn elämänvaiheeseen, kuten vanhuuteen, tavanomaisesti kuuluva avun ja tuen

tarve vammasta tai sairaudesta johtuvasta avun tarpeesta. Rajauksen lisäämistä lakiin perusteltiin sillä, että se säilyttää vammaispalvelulain erityislakina, joka turvaa vammaisten henkilöiden palvelut. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei pitänyt rajausta hyväksyttävänä, vaan katsoi, että elämänvaiherajauksessa on kyse vammaisuuden käsitteen perusteettomasta rajaamisesta henkilön korkeaan ikään perustuen. Hallituksen esityksessä rajaukselle esitettiin taloudellisia syitä, jotka eivät yhdenvertaisuusvaltuutetun mielestä olleet hyväksyttäviä perusteita ikääntyneiden vammaisten erilaiselle kohtelulle. Valtuutettu myös piti lakiin lisättyä elämänvaiherajauksia ristiriitaisena YK:n vammaisyleissopimuksen sisällön ja oikeuksien sekä sopimusta valvovan CRPD-komitean Suomea koskevien kannanottojen ja ratkaisun kanssa.⁶⁴

Uudessa vammaispalvelulaissa korostetaan aiempaa vahvemmin sosiaalihuoltolain mukaisten palveluiden ensisijaisuutta. Tämä tulee suurella todennäköisyydellä johtamaan siihen, että ikääntyneiden vammaisten ihmisten perusoikeuksia rikotaan. Valtuutettu pitää suurena riskinä lain soveltamisessa sitä, että elämänvaiherajauksen perusteella ikääntyneet vammaiset henkilöt jätetään kustannussyistä vammaispalveluiden ulkopuolelle. Näin ollen he jäisivät jo nykyisellään riittämättömien sosiaalihuoltolain palveluiden piiriin tai jopa kokonaan sosiaalihuoltolain palveluiden ulkopuolelle. Eri hyvinvointialueilta on kantautunut viestiä siitä, että tiettyjen vammaryhmien tai ikääntyneiden vammaisten palveluita pyritään säästösyistä järjestelmällisesti siirtämään sosiaalihuoltolain piiriin. Valtuutettu on kuullut myös tapauksista, joissa hyvinvointialueet rajaavat erityispalveluiden sisältöä ja määrää, vaikka vammaisen henkilön elämäntilanteessa tai toimintakyvyssä ei ole tapahtunut mitään muutosta. Jotta vammaisten ihmisten yhdenvertaisuus toteutuu, vammaispalveluiden on oltava saatavilla kaiken ikäisille vammaisille henkilöille, jotka niitä tarvitsevat ja joiden palveluntarpeeseen ei pystytä vastaamaan ensisijaisten lakien palveluilla.

Vammaisten henkilöiden elämässä uuden lain soveltamisala aiheuttaa suurta epävarmuutta ja pelkoa siitä, miten palvelut tullaan toteuttamaan tulevaisuudessa ja ovatko palvelut riittäviä yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi. Saman huolen jakavat myös useat hyvinvointialueiden vammaispalveluissa työskentelevät ammattilaiset. Vammaisfoorumin raportin perusteella asiakkaita ohjataan

voimakkaasti palveluihin, jotka eivät tälläkään hetkellä vastaa asiakkaiden tarpeisiin tai jotka eivät pysty edes ottamaan uusia asiakkaita vastaan. Hyvinvointialueen vammaispalveluiden työntekijöille suunnattuun kyselyyn vastanneista vammaissosiaalityön ammattilaisista jopa 76 prosenttia kertoi, että yleislakien mukaisia palveluita ei ole saatavissa tai ne eivät ole riittäviä. Vain 8 prosenttia vastaajista arvioi palvelut riittäviksi. Raportissa nousi esiin myös se, että lähes kaikki palvelut vaatisivat kehittämistä ja erityisesti lisää resursseja.⁶⁵

Samalla linjalla on Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL), joka seuraa uuden vammaispalvelulain täytäntöönpanoa. THL:n tutkimuksen mukaan alueiden resurssipula vaikeuttaa lain toimeenpanoa. Toimeenpano vaatii vielä selkeämpää ohjausta ja riittäviä voimavaroja, vaikka uusi vammaispalvelulaki vahvistaisikin vammaisten oikeuksia.⁶⁶

Yhdenvertaisuusvaltuutettu seuraa saamiensa asiakasyhteydenottojen kautta ja yhteistyössä vammaisjärjestöjen kanssa uuden vammaispalvelulain täytäntöönpanoa. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei ole toimivaltaa muuttaa hyvinvointialueen vammaispalveluiden tai muiden viranomaisten tekemiä päätöksiä, ja muutoksenhaku päätöksistä on erityisen tärkeää. Valtuutettu voi yhdenvertaisuuslain 27 §:n mukaisen toimivaltansa nojalla antaa hallinto-oikeuksille lausuntoja vammaispalveluita koskevissa asioissa silloin, kun vammaispalvelulain soveltamisen ohella asiassa on kyse myös yhdenvertaisuuslain soveltamisesta. Yhdenvertaisuuslain mukainen viranomaisen velvollisuus tehdä kohtuullisia mukautuksia koskee muun muassa vammaispalveluiden järjestämistapaa, jolla tietty palvelu saatetaan yksittäiselle vammaiselle henkilölle sopivaksi ja käytettäväksi. Mukautusvelvollisuus tulee huomioida jo viranhaltijapäätöksiä tehtäessä sekä myös sosiaalipalveluita koskevissa säännönmukaisissa muutoksenhakumenettelyissä.

Uuden vammaispalvelulain osalta olennaisen oikeuskäytännön saaminen tulee kestämään vuosia. Erityisen epätoivottavia ovat tilanteet, joissa pitkän muutoksenhakuprosessin aikana vammaispalvelut saatetaan evätä kokonaan tai toteuttaa riittämättömästi tavalla, joka ei mahdollista henkilön yhdenvertaista osallisuutta yhteiskunnassa. Tämä voi aiheuttaa valtavasti inhimillistä kärsimystä ja epävarmuutta palvelun tarpeessa oleville vammaisille henkilöille ja heidän läheisilleen.

3.5.3 Sateenkaari-ihmisten yhdenvertaisuutta on edistettävä määrätietoisesti

Yhdenvertaisuusvaltuutettu seuraa ja edistää sateenkaarioikeuksien toteutumista ja puuttuu seksuaaliseen suuntautumiseen perustuvaan syrjintään ja häirintään. Sukupuolivähemmistöjen syrjinnän puolestaan kieltää tasa-arvolaki, jota valvoo tasa-arvovaltuutettu.

Seksuaalivähemmistöjen yhdenvertaisuus ei edelleenkään toteudu täysimääräisesti. Esimerkiksi Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) 2023 kyselyssä Suomessa 24 % sateenkaarivähemmistöihin kuuluvista vastaajista kertoi kohdanneensa syrjintää ainakin yhdellä elämänalueella edellisen vuoden aikana.⁶⁷ Valtioneuvoston on edistettävä seksuaali- ja sukupuoli-vähemmistöjen yhdenvertaisuuden toteutumista ja pidettävä huolta siitä, että sateenkaari-ihmisten oikeudet eivät ota takapakkia. Homo-, bi- ja trans-fobiaan on puututtava määrätietoisesti ja tehokkaasti.

Seuraavista luvuista löydät tietoa sateenkaari-ihmisten oikeuksien toteutumisesta Suomessa sekä yhdenvertaisuusvaltuutetun esittämistä rakenteellisista keinoista seksuaalivähemmistöjen yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja turvaamiseksi.

Mitä termillä sateenkaari-ihminen tarkoitetaan?

Sateenkaari-ihminen on henkilö, joka kuuluu seksuaali- ja/tai sukupuoli-vähemmistöön, eli esimerkiksi homo-, bi- ja panseksuaali, transihminen, muunsukupuolinen tai intersukupuolinen.

Anti-gender-liikehdintä pyrkii horjuttamaan sateenkaari-ihmisten asemaa

Konservatiivinen ja laajasti järjestäytynyt kansainvälinen anti-gender-liike pyrkii heikentämään naisten sekä sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöjen

perus- ja ihmisoikeuksia. Liike pyrkii muun muassa kyseenalaistamaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa edistävät toimet ja lainsäädännön sekä rajoittamaan näiden ryhmien oikeuksia.

Toiminta ilmenee esimerkiksi kampanjoina, oikeudellisina valituksina tai painostuksena viranomaisia ja koulutuksen järjestäjiä kohtaan. Viime aikoina yhdenvertaisuusvaltuutetulle ja tuomioistuimiin on tehty valituksia, jotka kohdistuvat viranomaisten yhdenvertaisuutta edistäviin tai syrjintää ehkäiseviin toimenpiteisiin. Viranomaista on syytetty syrjinnästä esimerkiksi tilanteissa, joissa viranomainen tai muu julkinen toimija on evännyt tilojen käytön taholta, joka vastustaa yhdenvertaisuutta. Myös yhdenvertaisuutta edistäviä toimia, kuten Pride-liputusta, on kritisoitu ja vastustettu. Tällaisella toiminnalla pyritään hankaloittamaan tai hidastamaan sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöjen oikeuksien edistämistä.

Vastaavaa toimintaa kohdistuu myös koulutuksen järjestäjiin, jotka opetussuunnitelman mukaisesti tarjoavat opetusta seksuaalisuuden ja sukupuolen moninaisuudesta.

On tärkeää, että viranomaiset, koulutuksen ja varhaiskasvatuksen järjestäjät ja työnantajat tiedostavat velvollisuutensa edistää yhdenvertaisuutta myös sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöihin kuuluvien henkilöiden osalta. Työnantajilla sekä koulutuksen ja varhaiskasvatuksen järjestäjillä on korostunut velvollisuus puuttua häirintään sekä varmistaa turvallinen ja yhdenvertainen toimintaympäristö.

Sateenkaaripoliittisella toimintaohjelmalla edistetään seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen yhdenvertaisuutta kokonaisvaltaisesti

Suositus:

- Valtioneuvoston tulee laatia kokonaisvaltainen kansallinen sateenkaaripoliittinen toimintaohjelma.

Suomessa tarvitaan suunnitelmallista, tavoitteellista ja pitkäjänteistä politiikkaa seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen oikeuksien ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee, että seuraavan hallituskauden aikana laaditaan kattava ja kaikki hallinnonalat läpileikkaava kansallinen sateenkaaripoliittinen toimintaohjelma. Toimintaohjelmalle pitää myös varata riittävät resurssit.

Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen kaupunginhallituksen Pride-liputuspäätöksestä

Kaupunginhallitus oli päättänyt vuosittaisesta sateenkaariliputuksesta Pride-tapahtuman aikaan. Asiasta valitettiin hallinto-oikeuteen. Valittajat katsoivat, että kaupunginhallituksen päätös rikkoo kaupungin liputuskäytäntöjä ja yhdenvertaisuusperiaatetta. Hallinto-oikeus kuitenkin totesi, ettei kyse ollut yksittäiselle järjestölle tai muulle yksittäiselle toimijalle myönnetystä erioikeudesta, kuten myös yhdenvertaisuusvaltuutettu oli todennut lausunnossaan oikeudelle. Kaupungin päätöksen tarkoituksena oli osoittaa tuki sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöjen oikeuksien edistämiseksi Pride-tapahtuman yhteydessä.

Hallinto-oikeus katsoi, että kaupunginhallituksen päättämässä liputuskäytännössä oli kysymys ennen kaikkea yhdenvertaisuuslain mukaisesta yhdenvertaisuuden edistämistoimenpiteestä, joihin viranomaisella on yhdenvertaisuuslaissa säädetty velvollisuus. Päätös ei asettanut ketään henkilöä tai ryhmää eriarvoiseen asemaan. Näin ollen hallinto-oikeus hylkäsi Pride-liputuksesta tehdyn valituksen. Päätöksestä on valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joten se ei ole lainvoimainen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että virastojen ja kaupunkien tulisi perustuslaillisen ja yhdenvertaisuuslakiin sisältyvän yhdenvertaisuuden edistämisvelvoitteensa nojalla jatkaa Pride-liputusten sekä Pride-tapahtumien järjestämistä ja tukemista.



Suomessa tarvitaan suunnitelmallista, tavoitteellista ja pitkäjänteistä politiikkaa seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen oikeuksien ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi.

Valtuutettu suosittelee, että toimintaohjelma sisältää sekä lainsäädännöllisiä että käytännön politiikkatoimia, joilla edistetään seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen yhdenvertaisuutta kokonaisvaltaisesti. Esimerkiksi niin sanottu eheytystoiminta pitää kieltää laintasoisesti kattavasti eri muodoissaan. Toimintaohjelmassa on huomioitava moniperusteinen syrjintä ja moninkertaiseen vähemmistöön kuuluvien sateenkaari-ihmisten asema.

Toimintaohjelman tulee sisältää sateenkaari-ihmisten turvallisuutta edistäviä toimia sekä tehostaa viharikoksien ja -tekojen ja väkivallan uhan vastaista työtä. Lisäksi tulisi kiinnittää huomiota muun muassa sateenkaari-ihmisten työelämäoikeuksiin ja yhdenvertaisuuden toteutumiseen koulumaailmassa sekä monimuotoisten perheiden oikeuksien toteutumiseen. Myös eri-ikäiset seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvat ihmiset on otettava huomioon terveyttä ja hyvinvointia koskevissa palveluissa nykyistä paremmin.

Lisäksi toimintaohjelmassa on edistettävä asenneilmapiiriä, joka tukee seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien henkilöiden perus- ja ihmisoi-
keuksien toteutumista.

Euroopan komissio kannustaa jäsenvaltioita kehittämään omia kansallisia toimintaohjelmiaan seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen yhdenvertaisuuden edistämiseksi.⁶⁸ Myös Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio (ECRI) suosittelee Suomelle LGBTI-strategian laatimista, johon liittyisivät kansallinen toimintasuunnitelma sekä sen toteuttamiseen varattu riittävä budjetti.⁶⁹

Pohjoismaista Islannilla, Norjalla, Ruotsilla ja Tanskalla on jo sateenkaari-poliittiset toimintaohjelmat. Kansallisen toimintaohjelman laatimisessa ja toimeenpanossa voisi hyödyntää Euroopan komission HLBTIQ-strategiatyölle tarjoamia tuki- ja rahoitusmahdollisuuksia⁷⁰ sekä tukea Euroopan neuvostolta.

”Eheytystoiminta” on kiellettävä Suomessa

Suositus:

- ”Eheytystoiminta” on kiellettävä lailla kattavasti eri muodoissaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että niin sanottu eheytystoiminta täytyy eduskunnan päättämällä tavalla kieltää lailla kattavasti eri muodoissaan. ”Eheytystoiminnan” kieltäminen on merkittävä askel seksuaali- ja sukupuoli-vähemmistöjen oikeuksien vahvistamiseksi.

”Eheytystoiminta” tarkoittaa toimia, joilla tähdätään seksuaalisen suuntautumisen, sukupuoli-identiteetin tai sukupuolen ilmaisun muuttamiseen. ”Eheytystoiminta” on vahingollista ja epäeettistä, ja se loukkaa vakavasti seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien ihmisten ihmisoikeuksia. Se myös aiheuttaa sateenkaari-ihmisille kärsimystä ja voi altistaa mielenterveyden haasteille.

Eduskunta hyväksyi Rikkomaton – kielletään eheytyshoidot -kansalaisaloitteen ”eheytyshoitojen” kieltämisestä maaliskuussa 2025. Kiellon säätämiseen ovat kehottaneet myös muun muassa Euroopan komissio⁷¹, Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous (PACE)⁷², Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio (ECRI)⁷³ sekä Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu⁷⁴.

Kiellon tulee kattaa myös ulkomaille järjestettyjen niin sanottujen eheytyshoitomatkojen järjestäminen sekä ”eheytystoiminnan” markkinointi ja ilmoittelu. Kiellon pitää koskea myös tapauksia, joissa ”eheytystoiminnan” kohteena

oleva ihminen olisi antanut toimintaan suostumuksensa. Suostumusta ei voida pätevästi antaa sellaisiin toimenpiteisiin, jotka loukkaavat yksilön keskeisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

”Eheytystoiminta” on kielletty kokonaan tai osittain useissa maissa, kuten Norjassa, Islannissa, Saksassa, Kanadassa, Brasiliassa, Ecuadorissa, Espanjassa, Uudessa-Seelannissa ja Ranskassa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että Norjan 2023 säätämä eheytyshoitojen kieltävä laki on kattavuudeltaan ja muotoilultaan varsin toimiva Suomen sääntelyä kehitettäessä.

Hedelmöityshoitojen yhdenvertainen saatavuus on turvattava

Sairausvakuutuslakia on muutettu niin, että hedelmöityshoidot on palautettu Kela-korvattavuuden piiriin. Yksityisen terveydenhuollon hedelmöityshoidoista on kuitenkin mahdollista saada Kela-korvausta vain silloin, kun lapsettomuuden taustalla on sairaus. Tämä rajausta asettaa esimerkiksi naisparit ja yksin vanhemmaksi haluavat naiset eriarvoiseen asemaan ilman hyväksyttävää syytä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että hedelmöityshoitojen korvattavuuden sitominen sairausperusteisuuteen on välillistä syrjintää seksuaalivähemmistöjä kohtaan, sillä näennäisesti neutraali sääntö asettaa esimerkiksi naisparit heteropareja huonompaan asemaan.

Hedelmöityshoitojen yhdenvertainen saatavuus on turvattava ja syrjivä henkilörajaus hedelmöityshoitojen Kela-korvattavuudessa poistettava. Lisäksi hedelmöityshoitolakia tulisi tarkastella kokonaisvaltaisesti yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

3.5.4 Antirasistiseen työhön ja yhdenvertaisuuden edistämiseen on sitouduttava pitkäjänteisesti

Suositukset:

- Valtioneuvoston tulee laatia kokonaisvaltainen kansallinen rasisminvastainen toimenpideohjelma.
- Valtioneuvoston rasisminvastaiseen toimenpideohjelmaan on asetettava selkeitä ja saavutettavissa olevia tavoitteita. Käyttöön on otettava toimenpiteitä, jotka torjuvat rasismia kansallisella ja paikallisella tasolla.

Kansallinen rasisminvastainen toimenpideohjelma edistää antirasistista työtä

Etniseen alkuperään perustuva syrjintä on yksi yleisimmistä syrjintäperusteista sekä Suomessa että EU:n alueella. Rasistinen syrjintä Suomessa onkin laaja ja vakava yhteiskunnallinen epäkohta, joka koskettaa monia eri vähemmistöryhmiä. Viime vuosina julkaistut raportit ja tutkimukset alleviivaavat tarvetta ryhtyä välttämättömiin toimiin rasismin kitkemiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Syrjintää purkavaa ja antirasistista toimintaa tulisi vahvistaa ja toteuttaa suunnitelmallisesti sekä pitkäjänteisesti kaikilla yhteiskunnan eri osa-alueilla. Antirasismi tarkoittaa aktiivista ja tietoista toimintaa rasismia vastaan. Tästä syystä tarvitsemme kansallisen rasisminvastaisen toimenpideohjelman, joka asettaa selkeitä tavoitteita ja toimenpiteitä rasismin torjumiseksi ja antirasismin edistämiseksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittaa, että kansalliseen rasisminvastaiseen toimenpideohjelmaan asetetaan selkeitä ja saavutettavissa olevia tavoitteita ja, että käyttöön otetaan toimenpiteitä, jotka torjuvat rasismia kansallisella ja paikallisella tasolla. Myös olemassa olevaa tietoa viharikollisuudesta ja tutkimustuloksia rasistisesta syrjinnästä ja häirinnästä tulee käyttää tietopohjaisen

päätöksenteon varmistamiseksi. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten⁷⁵ valvontaelimet ovat antaneet Suomelle lukuisia suosituksia rasistiseen syrjintään ja häirintään puuttumiseksi. Näiden suositusten toteuttaminen on otettava mukaan rasisminvastaiseen toimintaohjelmaan. Kansallisen rasisminvastaisen



Kuten tutkimukset ja yhdenvertaisuusvaltuutetun saamat yhteydenotot osoittavat, syrjintä ja rasismi ovat syvällä suomalaisen yhteiskunnan rakenteissa, käytännöissä, instituutioissa ja asenteissa.

toimenpideohjelman toteutumisesta ja vaikuttavuutta tulisi tarkastella myös ulkopuolisen arvioinnin kautta. Toimenpideohjelman toteutumisesta ja vaikuttavuutta tulisi tarkastella myös niiden väestöryhmien kanssa, jotka kohtaavat rasismia.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan antirasistista työtä tekeville kansalaisjärjestöille tulisi varata riittävät resurssit ja tarvittava lisärahoitus. Useilla kansalaisjärjestöillä on ollut vuosien varrella merkittävä rooli rasisminvastaisessa työssä. Yhdenver-

taisuusvaltuutettu pitääkin tärkeänä, että paikallisella ja kansallisella tasolla antirasistista työtä tekevien toimintaa tuetaan ja vahvistetaan entisestään. Yhteiskunta voi torjua rasismia ja syrjintää aiempaa tehokkaammin lisäämällä tietoisuutta antirasismista ja ryhtymällä antirasistisiin politiikkatoimiin, kartoittamalla jatkuvasti yhdenvertaisuuden tilaa ja sen toteutumisen esteitä, resursoimalla syrjinnän uhrien tukipalveluita sekä muilla hallinnollisilla ja viime kädessä rikosoikeudellisillatoimenpiteillä.

Rasismien ja syrjinnän torjumisella edistetään ihmisoikeuksia kaikilla elämäalueilla

Yhdenvertaisuusperiaate ja syrjinnän kielto ovat kansallisen perusoikeusjärjestelmän ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ydinaluetta. Perustuslain mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Myös yhdenvertaisuuslainsäädäntö edellyttää aktiivisia toimia

syrjintään puuttumiseksi. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen edellyttääkin aktiivisia antirasistisia politiikkatoimia.

Ilmiönä rasismi koskettaa paitsi monia ulkomaalaistaustaisia henkilöitä, myös niitä rodullistettuja suomalaisia, jotka kohtaavat rasistista syrjintää esimerkiksi etnisen alkuperän, kielen, uskonnon tai nimen perusteella. Rasismi kohdistuu myös Suomen kansallisiin vähemmistöihin, kuten romaneihin, Suomen juutalaisiin sekä alkuperäiskansa saamelaisiin. Rasismi koskettaakin hyvin laajaa joukkoa ihmisiä, joista suuri osa on kasvanut ja syntynyt Suomessa. Rasis-



Viime vuosina julkaistut raportit ja tutkimukset alleviivaavat tarvetta ryhtyä välttämättömiin toimiin rasisminkin kitkemiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi.

mi ei ole uusi ilmiö, vaan rasismilla on Suomessa pitkälle ulottuvat juuret.

Tutkimukset ja viranomaisten selvitykset osoittavat, että rasistista syrjintää ilmenee kaikilla elämänalueilla esimerkiksi koulutuksessa, työelämässä, asuntomarkkinoilla ja arjen vuorovaihtuksessa.⁷⁶ Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutetun tilastot, yhteydenottojen määrät, valtuutetun selvittämät yksittäistapaukset ja lukuisat eri tutkimukset osoittavat, että rasistinen syrjintä on Suomessa yleistä.

Syrjintä on usein jatkuvaa, kumulatiivista ja ylisukupolvista.⁷⁷ Se vaikuttaa yksilön hyvinvointiin, mielenterveyteen, turvallisuuden tunteeseen ja luottamukseen yhteiskuntaa kohtaan. Syrjintäkokemusten ylisukupolviset vaikutukset ovat merkittäviä. Vanhempien kokemukset voivat heikentää lasten mielenterveyttä ja hyvinvointia. Ylisukupolviset rasismin kokemukset voivat heikentää lasten ja nuorten kiinnittymistä yhteiskuntaan. Siksi rasistinen syrjintä on tunnistettava ja siihen on puututtava paitsi yksilötasolla myös rakenteellisesti ja yhteiskunnallisesti.

Rakenteellinen rasismi näkyy muun muassa koulutuspolkujen eriytymisessä, työelämän rekrytointikäytännöissä ja urakehityksessä, sekä asunnon saannin vaikeuksissa. Oletetun tai todellisen alkuperän lisäksi henkilön asemaan saat-
taa vaikuttaa ratkaisevasti myös hänen sukupuolensa ja uskontonsa. Näin ollen syrjintä on usein myös moniperusteista ja/tai risteävää. Moniperusteinen ja risteävä syrjintä on erityisen vakava ilmiö, jota tulee torjua johdonmukaisesti.

Viime vuosina on julkaistu useita kansainvälisiä ja kansallisia tutkimuksia ja selvityksiä, jotka muistuttavat siitä, että rasismi on edelleen merkittävä yhteis-
kunnallinen ongelma suomalaisessa yhteiskunnassa. EU:n perusoikeusviraston tutkimusraportin ohella esimerkiksi Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen väes-
tötutkimuksen⁷⁸ mukaan 42 prosenttia Suomessa asuvista maahan muutta-
neista oli kokenut syrjintää kyselyä edeltäneen vuoden aikana. Joissakin ryh-
missä syrjintäkokemukset olivat vieläkin yleisempiä. Esimerkiksi Afrikasta ja
Lähi-idästä muuttaneista nuorista syrjintää kertoi kohdanneensa jopa 63 ja
58 prosenttia. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen Finmonik-tutkimuksesta⁷⁹
puolestaan ilmeni, että joka neljäs vastaajista raportoi kokeneensa syrjintää
viikoittain. Syrjintäkokemukset pitivät sisällään nimittelyä, kielteisiä eleitä
sekä huomiotta tai ryhmän ulkopuolelle jättämistä. Vastaajat raportoivat syr-
jinnän seurauksina kokevansa turvattomuuden tunteen kokemuksesta, luot-
tamuksen rapautumisesta yhteiskuntaa kohtaan, mielenterveysongelmista,
ja heikommasta koetusta elämänlaadusta.

Kuten tutkimukset ja yhdenvertaisuusvaltuutetun saamat yhteydenotot osoit-
tavat, syrjintä ja rasismi ovat syvällä suomalaisen yhteiskunnan rakenteissa,
käytännöissä, instituutioissa ja asenteissa. Kokemukset rasistisesta syrjinnästä
tai häirinnästä ovat harvemmin kertaluontoisia – ne ovat usein jatkuvia, elä-
män eri osa-alueilla ilmeneviä, kumulatiivisia ja ylisukupolvisia. Rasismin ja
syrjinnän torjumisella edistetään ihmisoikeuksia kaikilla elämänaloilla. Tä-
stä syystä tarvitsemme kansallisen rasisminvastaisen toimintasuunnitelman
vahvistamaan ja edistämään tätä työtä.

3.6 Yhdenvertaisuuden edistäminen rakenteissa

Yksittäisiin syrjintätapauksiin puuttuminen on etenkin syrjintää kohdanneen näkökulmasta tärkeää. Yksittäisten tapausten kautta voi kuitenkin usein vaikuttaa vain rajallisesti laajempaan yhteiskunnalliseen muutokseen. Yhteiskunnassamme ilmenevä syrjintä on usein ennen kaikkea rakenteellista, ja jo tapahtuneeseen syrjintään puuttuminen ei yksistään riitä yhdenvertaiseman yhteiskunnan saavuttamiseksi. Laajempi yhdenvertaisuuden edistäminen on erityisen tärkeä osa yhdenvertaisuusvaltuutetun vaikuttamistyötä. Valtuutettu pyrkii edistämään yhdenvertaisuutta julkisen vallan toiminnassa esimerkiksi antamalla lausuntoja lakiesityksiin, viestimällä ja kouluttamalla yhdenvertaisuudesta sekä valvomalla että yhdenvertaisuuden edistämismveloitetta noudatetaan.

3.6.1 Perusoikeuksien turvaaminen edellyttää yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia

Suositus:

- Eduskunnan on varmistettava, että sen käsittelemissä lakiesityksissä on riittävästi arvioitu perus- ja ihmisoikeuksien yhdenvertaista ja syrjimätöntä toteutumista, jotta uudistusten yhteisvaikutukset voidaan ottaa päätöksenteossa huomioon.

Julkisen vallan on perustuslain mukaisesti turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Myös yhdenvertaisuuslaki asettaa viranomaiselle velvollisuuden edistää yhdenvertaisuutta. Lainvalmistelun kaikissa vaiheissa on varmistettava, että lainsäädäntö turvaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen eikä lainsäädäntö rajoita syrjinnän vaarassa olevien ihmisten yhdenvertaisten oikeuksien toteutumista. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on kiinnittänyt viime aikoina toistuvasti huomiota siihen, että lainsäädännön uudistuksissa ei ole

tehty kattavaa yhdenvertaisuusvaikutusten ja eri lakiesitysten yhteisvaikutusten arviointia. Puutteet yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnissa heikentävät myös eduskunnan perustuslaillista oikeutta päättää lainsäädännöstä, koska eduskunta ei saa riittäviä tietoja arvioida lakiesityksen kaikkia vaikutuksia.

Pakolaiskiintiön kohdentaminen

Valtuutettu pitää tärkeänä, että pakolaiskiintiön kohdentamisen lähtökohtina ovat perustuslaillinen yhdenvertaisuusperiaate ja hädänalaisten pakolaisten uudelleensijoittamistarve.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ryhtyi lokakuussa 2024 omasta aloitteestaan selvittämään sisäministeriön toimintaa vuoden 2025 pakolaiskiintiön kohdentamisen valmistelussa. Julkisuudessa olleiden tietojen perusteella oli syntynyt selkeä oletus, että sisäministeriön johto oli antanut ohjeita virkahenkilöille priorisoida kristittyjä pakolaisia muslimimaista tulevien pakolaisten sijaan.

Valtuutettu antoi maaliskuussa 2025 kannanoton, jossa todettiin ministeriön poliittisen johdon toimineen vastoin perustuslain ja yhdenvertaisuuslain syrjinnän kieltoja asettamalla pakolaisia eri asemaan heidän uskontonsa perusteella.⁸⁰ Valtuutettu saattoi asian myös oikeuskanslerin arvioitavaksi. Valtuutetun valvontatoimenpiteiden seurauksena valtioneuvosto keskeytti pakolaiskiintiön valmistelun ja teki YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n esityksen perusteella uuden kohdentamispäätöksen, jonka sisältö oli sama kuin edellisenä vuonna.

Oikeuskansleri antoi oman ratkaisunsa asiassa ja totesi, että sisäministeriön pakolaiskiintiön kohdentamisen valmistelu oli epäonnistunut.⁸¹ Oikeuskansleri kiinnitti erityisesti sisäministerin erityisavustajan huomiota yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon merkitykseen perustuslain ja Suomen valtiosäännön perustavanlaatuisina periaatteina. Hän myös katsoi, että ministereiden ja heidän poliittisten avustajiensa tulee varmistaa, ettei heidän antamansa poliittinen ohjaus sisällä suoraan tai välillisesti syrjiviä elementtejä ja ettei se myöskään synnytä epäilyjä syrjinnän mahdollisuudesta.



Työntekijän aseman yleinen heikentäminen vaikuttaa syrjinnälle alttiiden työntekijöiden asemaan muita enemmän.

Viranomaisen on tehtävä yhdenvertaisuusvaikutuksia koskeva arviointi, kun lakeja valmistellaan. Arviossa on kiinnitettävä huomiota lakiesityksen mahdollisiin vaikutuksiin eri kansanryhmiin, kuten eri ikäisiin henkilöihin, vammaisiin henkilöihin tai pienituloisiin. Samoin on tunnistettava, onko esityksellä erityisiä vaikutuksia esimerkiksi pienten lasten vanhempiin, uskonnollisiin vähemmistöihin tai seksuaalivähemmistöihin. Yksittäisen

lakiesityksen arviointi ei kuitenkaan riitä, jos samaan aikaan tehdään muutoksia useampiin lakeihin. Tällöin on arvioitava myös yhteisvaikutusta, joka esityksillä on eri ihmisryhmiin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on kiinnittänyt huomiota vaikutusarvioinnin puutteisiin ja sirpalemaisuuteen erityisesti ulkomaalaislainsäädäntöä koskevissa uudistuksissa (ks. luku 4), työlainsäädännön osalta sekä sosiaaliturvaan ja sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvissä uudistuksissa.

Syrjinnän lisääntymistä ei ole huomioitu työelämän lainsäädäntömuutoksissa

Työlainsäädännön muutoksissa valtuutettu on kiinnittänyt huomiota siihen, että vaikutusten arviointi saattaa tyypistyä pelkiksi havainnoiksi lainsäädännön kielteisistä vaikutuksista, jos arviointia ylipäättään on tehty. Valmisteluvaiheessa lausunnonantajilla tulee kuitenkin olla mahdollisuus vertailla eri toteuttamisvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia. Jos lakiesityksellä on kielteisiä yhdenvertaisuusvaikutuksia eikä esitykselle nähdä olevan vaihtoehtoja, tulee samassa yhteydessä arvioida miltä osin haittoja voidaan torjua muilla toimenpiteillä. Valtuutetun arvion mukaan huomiot kielteisistä yhdenvertaisuusvaikutuksista eivät ole useinkaan johtaneet muutoksiin esityksessä tai vaikutusten tasapainottamiseen.

Myös kattavampi yhteisvaikutusten arviointi, jossa tarkasteltaisiin asiaa yhdenvertaisten työelämäoikeuksien toteutumisen näkökulmasta, on usein puuttunut lakiesityksistä kokonaan. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on toistuvasti kiinnittänyt huomioita siihen, että työlainsäädännön uudistuksien yhteisvaikutuksista työntekijöiden asemaan ei ole tehty kokoavaa yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia, jossa otettaisiin huomioon lakimuutosten kokonaisvaikutukset varsinkin syrjinnän vaarassa oleviin ryhmiin, kuten maahanmuuttajataustaisiin, ikääntyneisiin ja vammaisiin henkilöihin. Valtuutettu on säännöllisesti kyseenalaistanut sen, voidaanko ilman yhteisvaikutusten arviointia täyttää hyvän lainvalmistelun vaatimukset sekä turvata perus- ja ihmisoikeudet perustuslain 22 §:n mukaisesti ja suojella työvoimaa perustuslain 18 §:n edellyttämällä tavalla.⁸²

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että työlainsäädäntöön tehdyt muutokset mahdollistavat aiempaa helpommin työsuhteen päättämisen tai uusimatta jättämisen myös tilanteessa, jossa peiteltynä motiivina on syrjivä peruste. Uudistukset jättävät syrjinnän vaarassa olevat ryhmät erittäin haavoittuvaan asemaan. Työelämään liittyvän lainsäädäntöuudistusten vaikutuksia vähemmistöryhmiin ja syrjinnän kokemuksiin on välttämätöntä seurata ja tarvittaessa kompensoida syrjinnän kieltoa tehostamalla.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu muistuttaa, että tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumiseksi viranomaisella voi olla suoranainen velvollisuus ryhtyä positiivisen erityiskohtelun toteuttamiseen syrjinnän vaarassa olevien ryhmien osalta, jos yhdenvertaisuuden toteutumista ei muutoin voida taata.

Yhdenvertaisuus vaarantuu sosiaali- ja terveysjärjestelmän muutoksissa

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on kiinnittänyt huomiotaan yhdenvertaisuusvaikutusten arviointeihin sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmään liittyvissä lakiuudistuksissa. Valtuutettu on esittänyt lausunnoissaan huolensa esityksistä, joilla on yhteisvaikutuksia ja kasautuvia vaikutuksia samojen ihmisryhmien ja perheiden toimeentuloedellytysten toteutumiseen. Eri esityksien vaikutusarvioinneissa on esimerkiksi mainittu, että esitys johtaa ihmisten taloudellisen tilanteen kiristymiseen, toimeentulotuen tarpeen

lisääntymiseen sekä kolmannen sektorin järjestämän ruoka-avun kysynnän kasvuun. Silppumainen lainvalmistelu asettaa ihmisten perustuslain 19 §:ssä turvattujen oikeuksien toteutumisen ja yhdenvertaisuuden vaaraan.⁸³

Myös sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että jo tehdyt ja suunnitteilla olevat lakimuutokset eivät ole ongelmattomia perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden valossa. Ministeriö on julkaissut eduskunnan päätöksenteon tueksi muistion, jossa se arvioi toimeentuloturvaan ja sosiaali- ja terveyspalveluihin vuosina 2024–2026 tehtyjen ja suunniteltujen lainsäädäntömuutosten yhteisvaikutuksia.⁸⁴ Arviointimuistio osoittaa, että eri ihmisryhmiin kohdistuvien vaikutusten arviointi on haastavaa ja ulottuu pitkälle ajalle, koska sosiaaliturvaan tehdyt heikennykset on jaksotettu usealle vuodelle ja useaan eri esitykseen. Myös etuudensaajan on vaikeaa ennakoida sirpaleisten muutosten vaikutusta toimeentuloonsa.

Yhdenvertaisuuden toteutumista tulee arvioida myös siinä, miten yhteiskunnan resurssit kohdentuvat jollain elämänalueella kuten terveydenhuollossa. Valtuutettu on esimerkiksi todennut lausunnoissaan, että julkisen talouden resurssien kohdentaminen erityisesti yksityiseen terveydenhuoltoon merkitsee samalla ensisijaisesti hyvin toimeentulevan väestönosan sairaanhoidon tukemista ja terveyden edistämistä. Julkiseen terveydenhuoltoon kohdistuvat muutokset koskettavat puolestaan erityisesti haavoittuvassa sosioekonomisessa asemassa olevia ihmisiä. Esimerkiksi THL on katsonut, että työterveyspalveluiden käyttö on merkittävä terveyspalvelujen tuloluokittaista eriarvoisuutta aiheuttava tekijä Suomessa. Työterveyspalvelujärjestelmä suosii suurituloisia, kun taas terveyskeskuslääkärikäynnit painottuvat pienituloisille.⁸⁵ Myös Kela on todennut, että yksityislääkäri- ja hammaslääkäripalkkioiden korvaukset sekä tutkimuksen ja hoidon korvaukset näyttäisivät keskittyvän erityisesti keski- ja suurituloisille.⁸⁶

Sosiaaliturvaan kohdistuneiden leikkausesitysten vaikutusarvioinneissa on tunnistettu, että toimeentulotuen tarve todennäköisesti lisääntyy muutosten vuoksi. Kelan tilastojen mukaan perustoimeentulotuen saajien määrä sekä maksetun tuen määrä ovat olleet kasvussa⁸⁷. Myös häätöjen⁸⁸ ja asunnottomien⁸⁹ määrä on kasvussa. Valtuutettu katsoo, että ihmisten lisääntyneen taloudellisen ahdingon helpottamiseksi sekä riittävien ja oikea-aikaisten

sosiaali- ja terveyspalveluiden saamiseksi vaaditaan aktiivisia toimenpiteitä, jotta ihmisten perus- ja ihmisoikeudet voivat toteutua yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi.

3.6.2 Tekoälyn käytössä on varmistettava yhdenvertaisuuden vaikutusarviointi

Algoritmisilla järjestelmillä ja tekoälyllä on kasvava rooli perusoikeuksiin vaikuttavissa tilanteissa, kuten terveydenhuollossa, koulutuksessa, työn saamisessa ja viranomaisvalvonnassa. Tekoäly ja automaattinen päätöksenteko voivat merkittävästi parantaa palveluita ja niiden saavutettavuutta. Tekoälyä voidaan hyödyntää myös epäyhdenvertaisten käytäntöjen tunnistamiseen ja haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien oikeuksien tukemiseen.

Samalla raportit ja käytännön esimerkit osoittavat, että ilman ennakoivia toimia ja seurantaa tekoälyn käyttö voi tahattomasti vahvistaa eriarvoisuutta, tuottaa ja lisätä syrjiviä stereotypioita ja aiheuttaa syrjintää.⁹⁰ Vakavasti syrjiviä tekoälyjärjestelmiä on käytetty Euroopassa. Esimerkkejä ovat poliisin kasvojentunnistusjärjestelmät, jotka syrjivät ruskeita ja mustia henkilöitä, sekä etuuksien saajien valvonnassa käytetyt algoritmit, jotka profiloivat syrjivästi maahanmuuttajataustan tai sukupuolen perusteella. Myös työelämässä ja erityisesti rekrytoinnissa on raportoitu tekoälyn käyttöön liittyvästä syrjinnästä. Syrjinnän riskiä lisää se, että toimijat eivät aina tiedä, miten tekoälyä käytetään, eivätkä he tee vaikutusarviointeja.⁹¹

Algoritmisten järjestelmien syrjivyyks voi johtua monista tekijöistä – keskeisesti ihmisten toiminnasta. Näitä ovat esimerkiksi käyttötavan, kohteen, datan tai mallin valinta sekä seurannan ja testauksen puutteet.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu vaatii erityisesti valtioneuvostolta ja viranomaisilta nykyistä selkeämpää sitoutumista, osaamisen varmistamista ja konkreettisia toimia tekoälyn käytön myönteisten yhdenvertaisuusvaikutusten turvaamiseksi. Yhdenvertaisuusarviointia on systemaattisesti edellytettävä kaikissa julkisen sektorin tekoälyhankkeissa ja hankinnoissa.

Yhdenvertaisuuden edistämismääräyksiä on toimeenpantava tekoälyn käytössä. Valtuutettu painottaa lisäksi, että syrjinnän ennaltaehkäisy ei ole vain juridinen velvollisuus ja inhimillisesti erittäin tärkeää, vaan myös taloudellisesti tehokkaampaa kuin algoritmisen järjestelmän käytöstä aiheutuneiden virheiden korjaaminen jälkikäteen.



**Algoritmisten
järjestelmien syr-
jivyyden voi johtua
monista tekijöistä
– keskeisesti ihmis-
ten toiminnasta.**

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on toimivalta puuttua algoritmiseen syrjintään ja edistää yhdenvertaisuutta esimerkiksi oma-aloitteisilla selvitys- ja valvontatoimilla. Valtuutettu voi viedä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan syrjivän tekoälyjärjestelmän käyttöä koskevan asian myös ilman

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on toimivalta puuttua algoritmiseen syrjintään ja edistää yhdenvertaisuutta esimerkiksi oma-aloitteisilla selvitys- ja valvontatoimilla. Valtuutettu voi viedä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan syrjivän tekoälyjärjestelmän käyttöä koskevan asian myös ilman

yksilöityä uhria. Lautakunta voi syrjinnän todettuaan tehostaa kieltopäätöstään uhkasakolla. Yhdenvertaisuusvaltuutetun suorittaman oma-aloitteisen ohjauksen ja valvonnan toteuttaminen edellyttää kuitenkin riittäviä resursseja. Nykyisillä resursseilla valtuutettu ei pysty toteuttamaan valvontaa ja sitä tukevaa viranomaisyhteistyötä riittävästi.

Yhdenvertaisuusarviointia on systemaattisesti edellytettävä kaikissa julkisen sektorin tekoälyhankkeissa ja hankinnoissa

Suositus:

- Yhdenvertaisuuden vaikutusarviointia on edellytettävä kaikissa julkisen sektorin tekoälyhankkeissa ja -hankinnoissa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu odottaa valtioneuvostolta ja ministeriöiltä konkreettisia toimia yhdenvertaisuuden turvaamiseksi tekoälyn käytössä ja yhdenvertaisuuden edistämismääräyksen toimeenpanemiseksi. Valtioneuvoston

ja ministeriöiden on yhdenvertaisuuslain 5 § mukaisesti edistettävä yhdenvertaisuutta toiminnassaan – tämä koskee myös digitalisaatio- ja tekoälyhankkeita ja -linjauksia. Myös lainsäätäjien ja muiden viranomaisten tulisi varmistaa, että sääntely, ohjaus ja rahoitus tukevat yhdenvertaisuutta.

Valtuutettu pitää kiireisimpänä toimenä sitä, että yhdenvertaisuuden vaikutusarviointia edellytetään kaikissa julkisen sektorin tekoälyhankkeissa ja -hankinnoissa.⁹² Arvioinnin toteutumista on tarpeen tukea valtioneuvoston ja ministeriöiden antamalla ohjauksella, arviointimenetelmien laadinnalla sekä osaamisen vahvistamisella. Menetelmän kehittämisessä voidaan hyödyntää olemassa olevia kansallisia ja EU-tason pohjia, kuten VN TEAS -rahoituksella laadittua tekoälyn yhdenvertaisuuden arviointikehikkoa.⁹³ Arviointia on olennaista edellyttää järjestelmän hyödyntämisen suunnitteluvaiheesta lähtien läpi järjestelmän koko käyttökaaren.

Suomen keskeinen tavoite on ollut lisätä tekoälyn käyttöä ja purkaa esteitä digitalisaatiolta. Samalla tekoälyn eettinen käyttö ja ihmiskeskeisyys on todettu keskeisiksi lähtökohdiksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että syrjäntäkielto ja yhdenvertaisuuden edistämismääräykset perustuvat lakiin, eivät pelkkiin eettisiin periaatteisiin. Valtuutettu on huolissaan siitä, tinguu täänkö tehostamisen, ns. digiesteiden purkamisen ja hallinnon keventämisen varjolla syrjimättömyyden varmistamisesta. Esimerkiksi yhdenvertaisuusvaikutusten arviointeja ei valtuutetun tietojen mukaan juurikaan ole tehty julkisen sektorin tekoälyhankkeissa. Tehostamistavoite ei saa vaarantaa yhdenvertaisuuden turvaamista.

On myönteistä, että tekoälyn syrjäntäriskeistä keskustellaan aiempaa enemmän ja aihe näkyy viranomaisohjeissa. Viittaukset ovat kuitenkin usein suppeita. Valtuutettu on antanut oma-aloitteista ohjausta, jotta yhdenvertaisuus huomioitaisiin lainmukaisesti.

Tekoälystrategioiden ja käyttöpäätösten keskiöön on otettava yhdenvertaisuus

Suositus:

- Yhdenvertaisuus on otettava tekoälystrategioiden ja -ohjauksen ytimeen.

Tekoälyn käyttöpäätökset eivät ole vain teknisiä ratkaisuja, vaan myös arvo- ja budjettivalintoja. Yhdenvertaisuusvaltuutettu nosti tämän kysymyksen esille jo vuoden 2022 eduskuntakertomuksessaan. On tärkeää arvioida sitä, mihin tekoäly soveltuu ja mitä päätöksiä ei sillä tule tehdä. Yhdenvertaisuusvaikutuksia on tarkasteltava laajasta yhteiskunnallisesta näkökulmasta. Tekoälyn käytön lisääntyessä nämä viestit ovat entistä ajankohtaisempia. Tekoäly voi syventää eriarvoisuutta ja aiheuttaa haittaa erityisesti haavoittuvassa asemassa oleville ryhmille myös pitkällä aikavälillä. Euroopan neuvoston uusi tekoälyä koskeva puiteyleissopimus velvoittaa valtioita edistämään yhdenvertaisuutta.⁹⁴ Sopimus on huomioitava Suomessa.

Yhdenvertaisuuden edistäminen ja turvaaminen tekoälyn käytössä on sisällytettävä kansallisten strategioiden ja viranomaistason hallintamallien ydintavoitteisiin. Lisäksi lainsäädäntöön, joka koskee datan hyödyntämistä viranomaisissa, on tehtävä riittävät yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnit ja lakeihin on tarvittaessa sisällytettävä syrjimättömyyttä nimenomaan tukevia säännöksiä. Valtuutettu on kiinnittänyt tähän huomiota muun muassa lausunnoissaan, jotka koskevat ennakoivaa terveydenhuoltoa⁹⁵ sekä rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia⁹⁶.

Tekoälyn käytön arvoista, mukaan lukien yhdenvertaisuudesta, tarvitaan laajaa yhteiskunnallista keskustelua. Eri ryhmien osallistuminen keskusteluun on varmistettava. Lisäksi tekoälyasetuksen asettaman tekoälylukutaitovelvoitteen toimeenpanossa on huomioitava syrjinnän kiello ja yhdenvertaisuus. Tekoälyn laajakantoisten vaikutusten vuoksi eri väestöryhmille on tarjottava

tietoa ja koulutusta tekoälyn yhdenvertaisuusvaikutuksista. Valtuutettu on Equal AI -hankkeensa puitteissa kohdistanut koulutusta aiheesta erityisesti viranomaisille ja kansalaisjärjestöille sekä kouluttanut tietosuoja- ja rekrytoinnin ammattilaisia. On myös erittäin tärkeää, että tekoälyn ja algoritmisten järjestelmien käytön läpinäkyvyyttä lisätään, jotta käyttövalinnoista ja vaikutuksista voidaan käydä tietopohjaista keskustelua sekä kohdentaa valvontaa.⁹⁷

Tekoälyn käytössä on noudatettava yhdenvertaisuuden edistämisvelvoitetta

Suositus:

- Yhdenvertaisuuden edistämisvelvoitetta on toimeenpantava tekoälyn ja algoritmisten järjestelmien käytössä.

Yhdenvertaisuuden edistämisvelvoite edellyttää tekoälyjärjestelmien suunnittelun ja käytön arviointia yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Pelkkä syrjinnän riskien minimointi ei riitä. Lisäksi viranomaisten tulisi yhdenvertaisuuslain mukaisen edistämisvelvoitteen toimeenpanemiseksi edellyttää, että tekoälyhankinnoissa toimittajat tekevät ja ylläpitävät järjestelmiensä yhdenvertaisuusvaikutusten arviointeja.⁹⁸ Tekoälyn ja algoritmisten järjestelmien vaikutukset on huomioitava viranomaisen yhdenvertaisuussuunnittelussa. Säännöllisesti päivitettävä suunnitelma tukee tekoälyn käytön yhdenvertaisuuden varmistamista.

Myös julkista hallintotehtävää hoitavat, koulutuksen järjestäjät ja työnantajat ovat velvollisia edistämään yhdenvertaisuutta ja arvioimaan käyttämien algoritmisten järjestelmien ja tekoälyn vaikutuksia yhdenvertaisuuteen.

Syrjintä määrittyy yhdenvertaisuussäntelyn pohjalta – ei tekoälyasetuksen pohjalta

Tekoälyn ja algoritmisten järjestelmien käyttöä koskeva sääntely on kehittynyt ja muuttunut. EU:n tekoälyasetus ((EU) 2024/1689) suojaa perusoikeuksia ja syrjimättömyyttä, mutta sen tuomaa suojaa määrittää asetuksessa säädetty tekoälyn määritelmä. Asetuksen velvoitteet koskevat keskeisesti vain korkean riskin järjestelmiä. Lisäksi arviointi järjestelmän riskeistä ja tarvittavista ehkäisy- ja hallintatoimista jää pitkälti järjestelmän kehittäjälle tai käyttäjälle. Riskiperustaisuus ei lähtökohdiltaankaan ole ongelmaton suhteessa syrjimättömyyden turvaamiseen ja yhdenvertaisuuteen perusoikeutena.⁹⁹

Tekoälyjärjestelmien syrjimättömyyttä arvioidaan yhdenvertaisuussäntelyn nojalla, ei tekoälyasetuksen perusteella. Syrjintäperusteet ja edistämismittarit määräytyvät kansallisen sääntelyn mukaisesti. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaikutusten arvioinnissa ja testauksessa on käytettävä standardeja ja työkaluja, jotka huomioivat yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosäntelyn vaatimukset.

Tekoälyasetuksen tehokas valvonta edellyttää riittäviä resursseja ja yhdenvertaisuusosaamista markkinavalvontaviranomaisilta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii asetuksen mukaisena perusoikeuksia suojelevana elimenä (artikla 77) ja tarvitsee tehtäviensä hoitamiseen asianmukaiset resurssit.¹⁰⁰

Suomessa automaattinen päätöksenteko julkisella sektorilla rajattiin käytännössä sääntöpohjaisten järjestelmien käyttöön vuonna 2024 tehdyllä lakimuutoksella. Sääntöpohjainen järjestelmä toimii ihmisen ennalta määrittämien sääntöjen mukaisesti. Myös sääntöpohjaisten järjestelmien käytössä voi aiheutua syrjintää, mutta tällöin syrjintäriskit ovat helpommin tunnistettavissa ja ehkäistävissä kuin koneoppivien tekoälyjärjestelmien hyödyntämisessä. Tekoälyyn liittyvien erityisten syrjintäriskien vuoksi valtuutettu suhtautuu varauksella ajatukseen, että sääntelyä tässä vaiheessa muutettaisiin.¹⁰¹ Nykyinen sääntely velvoittaa myös nimenomaisesti turvaamaan syrjimättömyyden automaattisissa ratkaisumenettelyissä: käsittelysäännöistä on käytävä ilmi, miten ratkaisumenettelyn syrjimättömyys varmistetaan (laki julkisen hallinnan tiedonhallinnasta 28 a §). Tämä dokumentaatiovelvoite tarkoittaa käy-

tännössä yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia ja keskeisten johtopäätösten kirjaamista. Velvoite ehkäisee syrjintää ja lisää läpinäkyvyyttä.¹⁰²

Oma-aloitteinen valvonta ja ohjaus ovat keskiössä tekoälyn syrjimättömyyden turvaamisessa

Suositus:

- Valvontaviranomaisille on varmistettava riittävät resurssit seurata ja valvoa tekoälyn syrjimättömyyttä sekä antaa ohjausta myös oma-aloitteisesti.



Tekoälyn syrjimättömyyden viranomaishallintaan ja ohjaukseen on turvattava riittävät resurssit.

Tekoälyn käytön lisääntyminen edellyttää syrjintäkiellon valvonnan kehittämistä. Yksittäisten henkilöiden on lähes mahdotonta havaita tekoälyjärjestelmän vaikutuksia esimerkiksi viranomaispäätöksissä, valvontatoimissa tai rekrytoinnissa. Algoritminen syrjintä on useimmiten tahatonta. Tekoälyn läpinäkyvättömyys ja sen laajat ryhmätason vaikutukset

korostavat tarvetta panostaa oma-aloitteiseen valvontaan yksilöiden oikeus-suojan toteuttamisen ohella.¹⁰³ Tekoälyjärjestelmät voivat aiheuttaa haittaa yhdenvertaisuudelle laajalla tasolla, vaikka ne aiheuttaisivat vain vähäistä haittaa yksilöille. Vaikutukset voivat kohdistua laajasti ja pitkällä aikajänteellä tiettyyn ryhmään, eikä uhreja ole helppo tunnistaa.¹⁰⁴

Tämän vuoksi oma-aloitteiseen tekoälyn syrjimättömyyden viranomaisvalvontaan ja ohjaukseen on turvattava riittävät resurssit.

Equal AI -hanke kehittää ohjaus- ja valvontavalmiuksia

Vuonna 2024 käynnistynyt kaksivuotinen Equal AI -hanke tukee yhdenvertaisuusvaltuutetun ja muiden viranomaisten valmiuksia arvioida tekoälyn yhdenvertaisuusvaikutuksia sekä kehittää oma-aloitteista seuranta-, ohjaus- ja valvontatoimintaa.¹⁰⁵

Hankkeessa on koulutettu tekoälyn käytön syrjimättömyydestä. Vuonna 2026 julkaistiin raportit yhdenvertaisuuselimä ja tekoälyasetusta sekä eurooppalaista yhdenvertaisuussäätelyä ja tekoälyä koskien sekä laaditaan tukimateriaali tekoälyn yhdenvertaisuusvalvontaan.¹⁰⁶

Hankkeen rahoittavat Euroopan unionin teknisen tuen väline (TSI) ja Euroopan neuvosto. Sen kumppaneina toimivat Belgian ja Portugalin yhdenvertaisuuselimet sekä Euroopan neuvosto.

3.6.3 Monikanavainen viranomaisasiointi on turvattava kaikille

Suositus:

- Valtioneuvoston on turvattava kaikille yhdenvertainen viranomaisasiointi. Saavutettavuus on varmistettava, kun digitaalisia palveluita suunnitellaan ja kehitetään. Mahdollisuus monikanavaisen viranomaisasiointiin on turvattava.

Digitaalisten palveluiden suunnittelussa, kehittämisessä ja käyttöönotossa on huomioitava eri käyttäjien mahdollisuudet asioida sähköisiä asiointikanavia käyttäen. Kaikilla ei kuitenkaan ole mahdollisuutta asioida digitaalisesti.



Kaikilla ei ole mahdollisuutta asioida digitaalisesti. Toimijoiden tulee tämän vuoksi tarjota asiointipalvelua eri tavoilla, jotta yhdenvertaiset asiointimahdollisuudet toteutuvat kaikille.

Toimijoiden tulee tämän vuoksi tarjota asiointipalvelua eri tavoilla, jotta yhdenvertaiset asiointimahdollisuudet toteutuvat kaikille.

Suomi on siirtymässä asteittain digitaalisten palveluiden ensisijaisuuteen viranomaisasiointikanavana. Ensimmäinen askel on sähköisten tiedoksiantojen ensisijaisuus, mikä vähentää paperipostin määrää. Uudistuksen yhteydessä on todettu, että vaihtoehtoisia asiointi- ja viestintä-

kanavia on oltava tarjolla niille, jotka eivät pysty käyttämään digitaalisia palveluita ja viestintäkanavia. Digitalisaation edistäminen jatkuu myös tulevilla hallituskausilla, joten nyt tehtävillä muutoksilla on vaikutusta pitkälle tulevaisuuteen.

Petteri Orpon hallitus on laatinut esitysluonnokset eduskunnalle sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuudesta viranomaistoiminnassa ja sähköisestä tiedoksiannosta Verohallinnossa. Tavoitteena on edistää asiakirjojen sähköistä tiedoksiantoa sekä tavoitella valtionhallinnon tuottavuusohjelman mukaisia säästöjä.

Sähköisen asioinnin mahdollistaminen ja käytön lisääminen parantaa monien mahdollisuuksia saada palveluja ja tietoa sekä osallistua yhteiskunnan toimintoihin. Digitalisaation edistäminen voi myös vahvistaa vammaisten henkilöiden itsenäisyyttä ja itsemääräämisoikeutta. Tämä kuitenkin edellyttää, että digitaaliset palvelut ja sovellukset suunnitellaan johdonmukaisesti mahdollisimman helppokäyttöisiksi ja niiden saavutettavuus varmistetaan poikkeuksetta jo suunnittelun alkuvaiheesta lähtien.

Kaikilla ei ole mahdollisuutta käyttää digitaalisia palveluja. Julkisen vallan on turvattava kaikille yhdenvertainen pääsy viranomaispalveluihin, mikä käytännössä tarkoittaa toimivaa monikanavaista asiointia. Säästöjä toteutettaessa ei saa vaarantaa palveluiden yhdenvertaisuutta.

Sähköisten palveluiden käyttäjille on tuotava selkeästi ilmi, mitä sähköisten tiedoksiantojen ensisijaisuus käytännössä tarkoittaa ja mitä vaikutuksia sillä on asiakkaalle. Lisäksi on varmistettava, että sähköisestä asioinnista luopuminen on selkeää ja toimivaa tilanteissa, joissa sähköinen asiointi ei enää ole mahdollista asiakkaalle.

3.6.4 Kokemuksia yhdenvertaisuussuunnittelun valvon- nasta

Suosituks:

- Eduskunnan on edellytettävä, että valtioneuvosto ja ministeriöt velvoittavat hallinnonalojensa virastot toteuttamaan yhdenvertaisuussuunnittelua laadukkaasti ja ajantasaisesti.
- Ministeriöiden on varmistettava, että viranomaisten toiminta perustuu kattavaan ja oikea-aikaiseen yhdenvertaisuusvaikutusten arviointiin.

Pelkkä syrjimättömyys ei riitä, vaan viranomaisilla on yhdenvertaisuuslain mukaan myös velvollisuus aktiivisin toimin edistää yhdenvertaisuutta. Epäyhdenvertaisuus ei aina näyntyä suorana syrjintänä, vaan saattaa piiloutua rakenteisiin ja aiheuttaa välillistä syrjintää. Yhdenvertaisuuden edistämiselvoite edellyttää rakenteista johtuvan syrjinnän havaitsemista ja korjaamista. Edistämiselvoitteeseen sisältyy ajantasaisen yhdenvertaisuussuunnitelman laatiminen. Suunnitelman tulee sisältää viranomaisen arvio omien toimintojensa yhdenvertaisuusvaikutuksista sekä toimenpiteistä, jotka ovat tarpeen yhdenvertaisuuden edistämiseksi.



Pelkkä syrjimättömyys ei riitä, vaan viranomaisilla on yhdenvertaisuuslain mukaan myös velvollisuus aktiivisin toimin edistää yhdenvertaisuutta.

Laadukas yhdenvertaisuussuunnittelu on parhaimmillaan luonteva osa viranomaisen ydintoimintoja. Tämä edellyttää, että suunnitelma ja siihen kirjattavat toimenpiteet ovat riittävän konkreettisia. Perusta aidosti vaikuttavalle yhdenvertaisuussuunnittelulle luodaan jo lähtövaiheessa, jossa viranomainen arvioi, millaisia vaikutuksia sen toiminnalla voi olla syrjinnän vaarassa oleviin ryhmiin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on selvittänyt valtionhallinnon yhdenvertaisuussuunnittelun tilaa Yhdenvertaisuuden tekijät -EU-hankkeessa (2021–2023) kehitetyllä raportointityökalulla. Työkalu mahdollistaa suunnittelun laadun arvioinnin määrällisten ja laadullisten indikaattorien avulla. Työkalu mukautuu sekä yksittäisen viraston että kokonaisen hallinnonalan tarkasteluun ja myös hallinnonalojen välisten erojen vertailuun.

Tähän mennessä yhdenvertaisuusvaltuutettu on suorittanut valtionhallinnossa kaksi tiedonkeruukierrosta, ensimmäinen vuosina 2022–2023 ja uusintakierros vuonna 2025. Tiedonkeruu on suoritettu kahdeksalla eri hallinnonalalla. Ensimmäisellä kierroksella tiedonkeruuseen osallistui 104 virastoa ja uusintakierroksella 129 virastoa sisältäen muun muassa tuomioistuimet, poliisilaitokset ja ELY-keskukset. Raportointityökalun tulokset kattavat siten merkittävän osan valtionhallinnon viranomaisista.

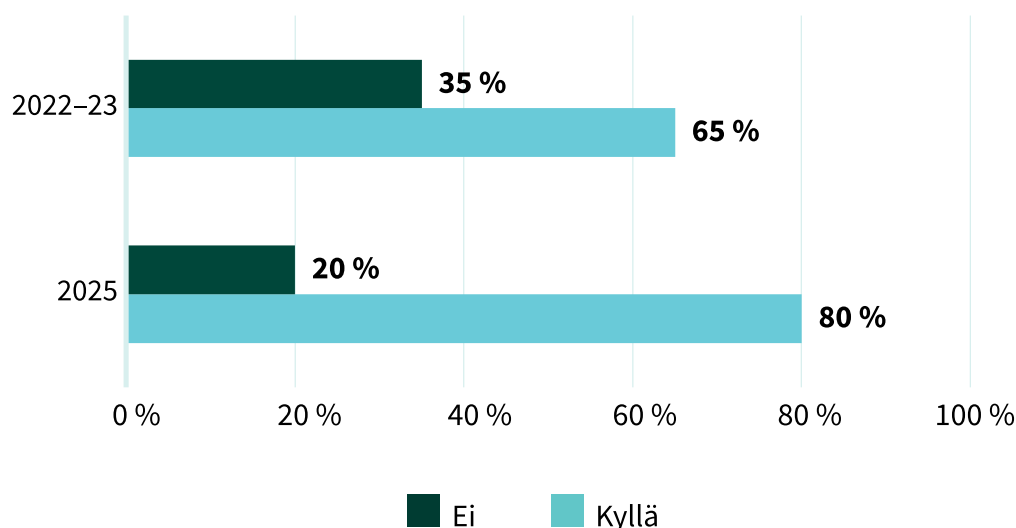
Raportointityökalu tuottaa käyttökelpoista laadullista tietoa niin yhdenvertaisuusvaltuutetun laillisuusvalvonnan kuin ministeriöiden hallinnonalojen sisäisen omavalvonnan ja ohjauksen tueksi. Se lisää kaivattua läpinäkyvyyttä siitä, mitä viranomaiset tekevät – tai jättävät tekemättä – toteuttaessaan velvoitettaan edistää yhdenvertaisuutta tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti.

Raportointityökalu paljasti merkittäviä puutteita viranomaisten yhdenvertaisuussuunnittelussa

Viranomaisilla on perustuslaista johtuva velvollisuus turvata perus- ja ihmis-oikeudet. Vaikka osa viranomaisista on huolehtinut yhdenvertaisuussuunnittelusta asianmukaisesti, raportoinnin tulokset osoittavat, että valtionhallinnon tasolla suunnittelussa on edelleen merkittäviä puutteita. On viitteitä siitä, että yhdenvertaisuussuunnittelun laiminlyönyt viranomainen ei todennäköisesti ole yleisemminkään arvioinut toimintansa yhdenvertaisuusvaikutuksia. Tällöin vaarana on, että viranomaisella ei ole riittävää tietopohjaa tai kykyä turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista eri ihmisryhmien kannalta.

Tiedonkeruukierrosten välillä velvoitteen laiminlyöneiden viranomaisten määrä väheni selvästi, mutta edelleen joka viides viranomainen ei ole lainkaan laatinut lain edellyttämää toiminnallista yhdenvertaisuussuunnitelmaa.

29 % suunnitelman laatineista virastoista kertoo, että he eivät ole vielä päivittäneet suunnitelmaansa. Lisäksi 21 %:lla vastaajista ei ollut sovittuna aikataulua seuraavalle päivitykselle. Nämä tiedot ovat huolestuttavia, sillä suunnitelman tulee olla ajantasainen, ja velvollisuus toiminnallisen suunnitelman laatimiseen on ollut voimassa jo kymmenen vuotta.



Onko viranomainen tehnyt toiminnallisen yhdenvertaisuussuunnitelman?
Vastaajien määrä: 233

Toiminnallisen yhdenvertaisuussuunnittelun laiminlyönti näyttää viittaavan laajempaan yhdenvertaisuuden edistämismääräyksen laiminlyöntiin viranomaisissa. Peräti 80 % virastoista, joilta yhdenvertaisuussuunnitelma puuttui, ilmoitti, ettei virasto ollut lainkaan arvioinut viranomaistoimintansa järjestämiseen liittyviä yhdenvertaisuusvaikutuksia. Lisäksi näillä viranomaisilla vaikuttaa olevan yleisiä haasteita hahmottaa, onko niillä riittävästi tilasto- ja tutkimustietoa eri syrjintäperusteista vaikutusten arvioimiseksi.

Vaikka viranomainen olisi muodollisesti laatinut yhdenvertaisuussuunnitelman, ei se välttämättä täytä suunnittelulle asetettavia vaatimuksia. Suunnittelu saattaa tyytyä muodollisten suunnitteluasiakirjojen laatimiseen sen sijaan, että viranomainen pyrkisi aidosti tunnistamaan toimintansa yhdenvertaisuusvaikutuksia ja suunnittelemaan niitä varten kohdennettuja, konkreettisia toimenpiteitä. Laadulliset puutteet käyvät ilmi esimerkiksi siitä, että viranomaisista, jotka ilmoittivat laatineensa toiminnallisen yhdenvertaisuussuunnitelman, vain 65 % kertoi suunnitelman perustuneen toiminnan vaikutustenarvointiin. Lisäksi lähtötilanteen arvioinnissa oli harvoin huomioitu kattavasti eri syrjintäperusteita, joskin tiedonkeruiden välillä on havaittavissa hienoja kohentumista.

Raportoinnin tuloksista ilmenee, että monia keskeisiä viranomaistoiminnan osa-alueita oli jätetty arvioimatta. Esimerkiksi vain 13 % arviointia suorittaneista virastoista kertoi arvioineensa kilpailutusten ja hankintojen yhdenvertaisuusvaikutuksia. Vain 22 % virastoista oli ottanut arvioinnissaan huomioon laajat tai muuten merkitykselliset hankkeet yhdenvertaisuusnäkökulmasta. Keskeinen laadullinen puute liittyi myös arviointimenetelmiin. Hyvin harvoin hyödynnettiin ihmisoikeusraporttien havaintoja tai suosituksia tai kuultiin syrjinnän vaarassa olevia henkilöryhmiä, joihin viranomaisen toiminta kohdistuu.

Kun virastoilta kysyttiin, ovatko ne kouluttaneet henkilöstöään yhdenvertaisuuskysymyksistä, 42 % ilmoitti, ettei koulutusta ole järjestetty. Lähes puolet virastoista kertoi, ettei ole kouluttanut johtoa lainkaan yhdenvertaisuusasioista. Huolestuttavaa on myös se, että säännöllisesti yhdenvertaisuuskoulutusta antavien virastojen osuus on laskenut tiedonkeruiden välisenä aikana. Lisäksi neljäsosa kyselyyn vastanneista virastoista kertoi, että he eivät ole saaneet tukea yhdenvertaisuustyöhönsä ministeriöltä tai muulta hallinnonalan ohjaavalta viranomaiselta.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun suositukset ministeriöille yhdenvertaisuuden edistämistyön kehittämiseksi:

1. Ministeriöiden tulee osana hallinnonalansa ohjausta ja valvontaa varmistaa, että viranomaisilla on tehtynä lakisääteiset sekä toiminnalliset että henkilöstöpoliittiset yhdenvertaisuussuunnitelmat. Suunnitelmien tulee olla laadukkaat ja ajantasaiset.
2. Ministeriöiden on varmistettava tulosohjauksesta vastaavien viranhaltijoiden yhtenäiset toimintatavat yhdenvertaisuuden edistämiseksi osana ministeriöiden alaisten virastojen hallinnollista ohjausta. Laadullisten kriteerien käyttöä osana tulosohjausta on määrätietoisesti edistettävä.
3. Ministeriöiden on huolehdittava yhdenvertaisuuden edistämisen laadullisesta seurannasta myös silloin, kun virastolla on useampi tulosohjaava ministeriö.
4. Ministeriöiden on varmistettava tarvittava tuki alaisilleen virastoille yhdenvertaisuustyön käynnistämiseksi, kehittämiseksi ja suunnitelmien päivittämiseksi.
5. Ministeriöiden on kohdistettava toimenpiteitä eri syrjintäperusteita koskevan tietopohjan kartuttamiseen. Tiedon tuottamisen tulee olla systemaattista ja tukea oikeuksien yhdenvertaista toteutumista sekä rakenteellisen syrjinnän tunnistamista.

6. Ministeriöiden on kerättävä tietoa alaisiltaan virastoilta siitä, mihin syrjintäperusteisiin ja viranomaistoiminnan osa-alueisiin tiedonpuutteet liittyvät. Kartoituksessa on huomioitava myös useamman syrjintäperusteen yhteisvaikutukset, esimerkiksi vammaisuuden ja sukupuolen tai iän ja alkuperän yhdistelmät.
7. Ministeriöiden tulee kehittää käytäntöjä, jotka helpottavat alaistensa virastojen yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia. Tällaisia voivat olla esimerkiksi hallinnonalan yhteiset koulutustilaisuudet ja vertaisverkostot.
8. Kansalaisyhteiskunnan kuulemiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota osana viranomaistoiminnan yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia. Tukeakseen toimintamallin juurtumista hallinnonalallaan ministeriö voi kehittää esimerkiksi hallinnonalan yhteisiä yhdenvertaisuuden arviointiin liittyviä kuulemistilaisuuksia.



4 Ulkomaalaisten asema ja oikeudet

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviin sisältyy ulkomaalaisten aseman ja oikeuksien edistäminen. Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan valtuutetun tulee seurata muun muassa ulkomaalaisten oloja, asemaa ja oikeuksia sekä edistää ulkomaalaisten yhdenvertaisuutta. Ulkomaalaisilla on vähemmän tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta ja heille kuuluvista oikeuksista. Tämän vuoksi heillä on korostunut oikeusturvan tarve. Etenkin turvapaikanhakijat ovat lähtökohtaisesti epävarmassa ja jopa vaarallisessa tilanteessa. Kyse on erityisen haavoittuvassa asemassa olevista ihmisistä, joiden suhteen oikeusturvavaatimukset korostuvat.¹⁰⁷

Ottaen huomioon ulkomaalaisten ihmisten oikeusturvan tarpeen ja erityisesti turvapaikanhakijoiden haavoittuvan aseman, yhdenvertaisuusvaltuutetulle on ulkomaalaislaissa säädetty erityinen rooli ulkomaalaisten oikeusturvan täydentäjänä ja heidän oikeuksiensa toteutumisen valvonnassa. Valtuutetulla on oikeus tulla kuulluksi yksittäisissä turvapaikanhakijaa tai ulkomaalaisen karkottamista koskevissa asioissa. Valtuutetun tehtävien toteuttamista mahdollistaa laaja tiedonsaantioikeus ulkomaalaisasioissa.

Valtuutetun tavoitteena on edistää etenkin haavoittuvimmassa asemassa olevien oikeuksien toteutumista. Valtuutettu pyrkii erityisesti tunnistamaan lainsäädännössä ja sen soveltamisessa, mukaan lukien viranomaisohjeistuksessa, ilmeneviä epäkohtia ja saamaan niihin perus- ja ihmisoikeuksia turvaavaa muutosta.

Ulkomaalaislain muutosten yhteisvaikutukset ulkomaalaisten oikeuksiin

Turvapaikanhakijoiden ja laajemmin ulkomaalaisten oikeuksia on heikennetty viime vuosina monin tavoin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on tästä erittäin huolissaan ja suosittelee korjausliikkeitä.

Ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen sijasta uudistuksia on toteutettu sirpaleisesti ilman kokonaiskuvaa päällekkäisten ja perättäisten muutosten ihmis-oikeusvaikutuksista. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on viime vuosien aikana antanut useita kymmeniä ulkomaalaisten henkilöiden oikeuksia heikentäviin lakiesityksiin lausuntoja, joissa valtuutettu on toistuvasti nostanut esiin tarpeen arvioida esitysten yhteisvaikutuksia.

Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei saa muodostua kohtuuttomaksi. Perustuslakivaliokunnan mukaan ”[l]ukuisat ulkomaalaislain erilliset muutokset kasvattavat riskiä siitä, että eduskunnalla ei ole kokonaiskuvaa uudistuksista”.¹⁰⁸ Ilman kattavia yhteisvaikutusten arviointia lakimuutosten merkittävät ihmisoikeusvaikutukset uhkaavat jäädä pimentoon.

Viime vuosien aikana on tehty esimerkiksi seuraavat ulkomaalaisten asemaa heikentävät muutokset:

- Rajamenettely on otettu käyttöön ja nopeutetun menettelyn käyttöä on laajennettu.
- Turvapaikanhakijoiden vastaanottorahaa on pienennetty.
- Turvapaikanhakua rajoittava määräaikainen poikkeuslaki on säädetty.
- Säilöönoton ja maahantulokiellon käyttötilanteita on lisätty ja laitton oleskelu on määritelty.
- Turvapaikkaprosessista on muun muassa poistettu puhuttelupöytäkirjan läpikäynti.
- Paperittomien terveyspalveluihin pääsyä on rajoitettu.
- Tilapäistä suojelua saaneiden mahdollisuudet vakinaistaa oleskelunsa on poistettu.
- Perheenyhdistämisen edellytyksiä on tiukennettu.
- Oleskelulupasääntelyä on uudistettu uusilla luvan epäämisen perusteilla ja henkilöllisyyden todentamista tiukentamalla.
- Työntekijän oleskeluluvalle on asetettu palkkaraja.
- Työntekijän oleskelulupa on liitetty työttömyyttä koskeva kolmen tai kuuden kuukauden sääntö.
- Kansainvälisen suojelun oleskelulupien pituutta on lyhennetty.
- Pysyvän oleskeluluvan edellytyksiä on tiukennettu.
- Kansalaisuuden saamisen edellytyksiä tiukennetaan kolmessa laki-hankkeessa.

Julkisen vallan on perustuslain mukaisesti turvattava perus- ja ihmisoikeuksien, kuten perhe-elämän suojan, henkilökohtaisen vapauden tai yhdenvertaisuuden toteutuminen. Turvaamisvelvollisuus koskee lähtökohtaisesti kaikkia Suomen lainkäyttöpiirissä olevia henkilöitä, myös turvapaikanhakijoita tai kansainvälistä suojelua saaneita henkilöitä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu seuraa työssään muun muassa perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksissa turvattujen oikeuksien toteutumista.

Ulkomaalaisten oikeuksien kannalta erityisen merkityksellinen perus- ja ihmis-oikeus on ehdoton palautuskielto. Kansainvälisissä sopimuksissa ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä turvatulla palautuskiellolla turvataan oikeus elämään sekä suojellaan kidutukselta ja epäinhimilliseltä ja halventavalta kohtelulta. Palautuskiellon mukaan ketään ei saa karkottaa, palauttaa tai luovuttaa toiseen valtioon, jos on perusteltu syy uskoa, että hän olisi siellä vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun epäinhimillisen tai ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi.¹⁰⁹ Ulkomaalaisten aseman ja oikeuksien edistämistehtävässään yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää erityistä huomiota ehdottomaan palautuskieltoon ja sen noudattamiseen.

Viime vuosina ulkomaalaisten ihmisten asemaa on heikennetty merkittävästi. Ulkomaalaislainsäädäntöä on muutettu lukuisilla eri lakimuutoksilla, jotka rajoittavat ulkomaalaisten ihmisten perus- ja ihmisoikeuksia. Osa muutoksista on ristiriidassa perus- ja ihmisoikeuksien kanssa. Näin on erityisesti niin sanottuun välineellistettyyn maahantuloon liittyvissä toimissa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on erittäin huolissaan lakimuutosten vaikutuksista turvapaikanhakijoiden ja maahan muuttaneiden oikeuksiin ja asemaan. Muutokset ovat mittavia, periaatteellisesti merkittäviä ja ne vaikuttavat suoraan turvapaikanhakijoiden ja maahan muuttaneiden ihmisten arkeen. Muutokset on toteutettu sirpaleisesti, eikä kokonaisvaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin ole arvioitu kattavasti. Lakimuutosten inhimillinen hinta on kohtuuttoman korkea.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää välttämättömänä, että Suomessa toteutetaan viipymättä kattava tarkastelu ulkomaalaislainsäädännön muutosten vaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksiin. Lainsäädäntöä on muutettava merkittävästi, jotta ulkomaalaisten perus- ja ihmisoikeudet turvataan täysimääräisesti. Myös lainsoveltajalla on velvollisuus soveltaa lakia niin, että perus- ja ihmisoikeudet turvataan.

4.1 Pääsy turvapaikkaprosessiin ja ehdoton palautuskielto on turvattava kaikissa tilanteissa

4.1.1 Oikeus hakea turvapaikkaa on turvattava kaikissa maahantulon tilanteissa

Suosituks

- Suomen on vastattava kaikkiin maahantulon tilanteisiin keinoilla, jotka turvaavat perus- ja ihmisoikeudet.
- Turvapaikanhakua rajoittavan poikkeuslain määräaika ei tule jatkaa, eikä lakia soveltaa.
- Rajavartiolakia on uudistettava, ja varmistettava aito ja tehokas pääsy turvapaikkamenettelyyn. Itärajalle on avattava rajanylityspaikkoja, joissa myös turvapaikan hakeminen on mahdollista.

Itärajan sulk vaarantaa oikeuden hakea turvapaikkaa

Jokaisella ihmisellä on oikeus hakea turvapaikkaa. Valtiolla on velvollisuus turvata aito ja tehokas pääsy turvapaikkamenettelyyn. Tämä tarkoittaa



Valtiolla on velvollisuus turvata aito ja tehokas pääsy turvapaikkamenettelyyn.

velvollisuutta pitää riittävä määrä rajanylityspaikkoja avoimna turvapaikanhakijoille, ottaa vastaan turvapaikkahakemukset ja tutkia ne.¹¹⁰ Oikeus hakea turvapaikkaa kytkeytyy ehdottomaan palautuskieltoon. Ehdottomalla palautuskiellolla turvataan oikeus elämään sekä suojellaan kidutuk-

selta ja epäinhimilliseltä ja halventavalta kohtelulta. Kidutuksen kieltä ja oikeus elämään ovat ehdottomia oikeuksia, joista ei ole mahdollista poiketa edes kansallisen hätätilan aikaan.¹¹¹

Viimeisten vuosien aikana näiden oikeuksien toteutuminen on Suomessa vaarantunut. Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan itärajan sulkeminen vaarantaa vakavasti aidon ja tehokkaan pääsyn turvapaikkaprosessiin. Myös YK:n kidutuksen vastainen komitea ja Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu ovat ilmaisseet huolensa turvapaikanhakijoiden oikeuksien toteutumisesta itärajalla.¹¹²

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on selvittänyt ihmisoikeuksien toteutumista turvapaikanhaun keskittämistilanteissa jo ennen rajasulun käyttöönottoa. Valtuutettu on tutustunut rajavartiolaitoksen soveltamiseen tutustumalla soveltamisohjeisiin, seuraamalla soveltamisharjoituksia ja käymällä keskustelua lain soveltajien kanssa. Rajasulun aikaan valtuutetun asiantuntijat ovat käyneet kahdella havainnointimatalla itärajalla ja käyneet vuoropuhelua Rajavartiolaitoksen kanssa. Tavoitteena on ollut erityisesti selvittää, miten rajavartiolaitos sovelletaan suhteessa lapsiin, vammaisiin ja muihin erityisen haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin, joiden turvapaikkahakemukset voidaan lain nojalla ottaa vastaan myös rajasulun aikana. Valtuutetun havaintojen perusteella haavoittuvan aseman selvittäminen rajaesteellä on hyvin haastavaa. Monesti haavoittuva asema, kuten ihmiskaupan tai sukupuolistuneen väkivallan uhriksi joutuminen, ei ole ulkoisesti havaittavissa. Keskittämisen vuoksi voi olla vaikea selvittää tilanteita, joissa viitteitä haavoittuvuudesta on tunnistettu. Valtuutettu katsookin, että epävarmoissa tilanteissa henkilö tulisi tulkita erityisen haavoittuvassa asemassa olevaksi.

Valtuutettu kuitenkin korostaa, että oikeus hakea turvapaikkaa ja palautuskielto ovat universaaleja ihmisoikeuksia. Ne on turvattava jokaiselle ihmiselle, ei ainoastaan kaikista haavoittuvimmassa asemassa oleville ihmisille. Palautuskiellolla suojataan ihmistä kaikista perustavanlaatuisimmilta oikeudenloukkauksilta: kuolemanvaaralta ja kidutukselta sekä muulta epäinhimilliseltä ja ihmisarvoa loukkaavalta kohtelulta. Jokaisella on oltava oikeus saada suojelua näiltä oikeudenloukkauksilta.

Suomen toimet niin sanottuun välineellistettyyn maahantuloon liittyen:

Rajavartiolakia muutettiin heinäkuussa 2022 niin, että valtioneuvosto voi päättää rajanylityspaikkojen sulkemisesta ja turvapaikkahakemusten keskittämisestä.

Marraskuussa 2023 valtioneuvosto arvioi Suomen joutuneen itärajalla välineellistetyn maahantulon kohteeksi. Valtioneuvosto päätti tämän vuoksi keskittää turvapaikkahakemusten vastaanottamisen.

Joulukuusta 2023 lähtien koko itäraja on ollut suljettuna, ja turvapaikkahakemusten vastaanottaminen on keskitetty lento- ja vesiliikenteen rajanylityspaikoille.

Kesällä 2024 säädettiin poikkeuslakina laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi. Lain nojalla valtioneuvosto voi päättää estää turvapaikanhakijoiden maahanpääsyn ja poistaa heidät maasta ilman, että heidän turvapaikkahakemuksensa otetaan vastaan. Lakia ei ole Suomessa vielä otettu käyttöön tai sovellettu. Määräaikaisen lain voimassaoloaika on jo kertaalleen pidennetty jatkumaan vuoden 2026 loppuun.

Turvapaikanhakua rajoittava poikkeuslaki on perus- ja ihmisoikeuksien vastainen

Yhdenvertaisuusvaltuutetun arvion mukaan turvapaikanhakua rajoittava poikkeuslaki on perus- ja ihmisoikeuksien vastainen. Myös esimerkiksi perustuslakivaliokunta arvioi lakiesityksen olevan ristiriidassa useiden ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.¹¹³ Lain käyttöönotto-tilanteissa ihmisiä voitaisiin poistaa maasta ilman pääsyä turvapaikkaprosessiin, jossa palautuskiellon loukkauksen vaara tulisi asiallisesti arvioiduksi. Tämä on ehdottoman palautuskiellon vastaista. Myös Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu ja YK:n kidutuksen vastainen komitea ovat kiinnittäneet huomiota palautuskiellon vastaisena pidettyyn poikkeuslakiin.¹¹⁴



Turvapaikanhakijan oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ei toteudu, jos poikkeuslakia sovelletaan.

Turvapaikanhakijan oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ei toteudu, jos poikkeuslakia sovelletaan. Poikkeuslain soveltamistilanteissa turvapaikkahakemuksia otetaan vastaan ainoastaan hyvin poikkeuksellisesti hakijan erityisen haavoittuvan aseman tai palautuskiellon

ilmeisen loukkaamisen vaaran vuoksi. Tilanteessa asiaa arvioitaisiin lyhyellä summaarisella arvioinnilla. Arvioinnista ei tehtäisi varsinaista hallintopäätöstä eikä siitä voisi valittaa hallinto-oikeuteen tai odottaa valituksen ratkaisua Suomessa. Tällöin on merkittäviä riskejä, että henkilö palautetaan palautuskiellon vastaisesti vaarallisiin olosuhteisiin, jossa häntä uhkaa vaino, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava tai epäinhimillinen kohtelu.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on erittäin huolissaan haavoittuvan aseman tunnistamisesta ja palautuskiellon selvittämisestä summaarisessa arviointitilanteessa. Valtuutettu on seurannut Rajavartiolaitoksen valmistautumista poikkeuslain soveltamiseen. Valtuutettu on seurannut osaa Rajavartiolaitoksen soveltamisharjoituksista, tutustunut koulutusmateriaaliin sekä käynyt havaintojensa pohjalta keskustelua laitoksen kanssa. Havainnot vahvistavat entises-

tään käsitystä siitä, että summaarisella arviointimenettelyllä ei voida täyttää edes perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden vähimmäistasoa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että turvapaikanhakua rajoittavalle poikkeuslaille on vaihtoehtoja, jotka turvaavat paremmin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Esimerkiksi uuteen EU:n maahanmuuttosäätelyyn sisältyvä kriisiasetus säätää keinoista, joilla voidaan vastata myös välineellistettyyn maahanmuuttoon kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita paremmin kunnioittaen. Kriisiasetus ei mahdollista turvapaikkahakemusten vastaanoton rajoittamista Suomen mallin mukaisesti. Sen sijaan välineellistettyyn maahantuloon voidaan vastata esimerkiksi ohjaamalla kaikki tulijat rajamenettelyyn ja pidentämällä sen enimmäiskesto. Myös Suomen kansallisessa lainsäädännössä on perus- ja ihmisoikeuksia paremmin turvaavia keinoja reagoida tilanteisiin, joissa turvapaikanhakijoiden määrä kasvaa nopeasti. Esimerkiksi järjestelykeskusten perustaminen on keino, jota ei vuosina 2023–2024 kuitenkaan käytetty. Tällaisten keinojen olisi oltava ensisijaisia suhteessa poikkeuslakiin.

4.1.2 Rajavartiolaitoksen perus- ja ihmisoikeusosaamista on vahvistettava ja riippumaton perusoikeuksien seuranta on varmistettava uusissa menettelyissä

Suosituks

- Rajavartiolaitoksen uusien tehtävien edellyttämälle perus- ja ihmisoikeuskoulutukselle on varattava riittävät resurssit.
- Rajavartiolaitoksen tehtävien laillisuusvalvonta sekä tilastointi on varmistettava.
- Seulonta- ja rajamenettelyiden tehokas perusoikeusmonitorointi on varmistettava.

Perusoikeusherkkiin seulonta- ja rajamenettelyihin on varmistettava tehokas riippumaton seuranta

EU:n uusi maahanmuuttosäntely edellyttää, että Suomi perustaa riippumattoman monitorointimekanismin. Mekanismi seuraa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista seulontamenettelyssä ja rajamenettelyissä. Erityisesti huomiota kiinnitetään turvapaikkamenettelyyn pääsyn, palautuskiellon periaatteen ja lapsen edun toteutumiseen sekä säilöönottoa koskevien sääntöjen noudattamiseen. Tämän lisäksi EU:n maahanmuuttosäntely edellyttää varmistamaan, että perustellut väitteet oikeudenloukkauksista menettelyissä käsitellään tuloksellisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Tarvittaessa perustelluista väitteistä pitää käynnistää tutkinta ja tutkinnan edistymistä tulee seurata.

Perusoikeusmonitorointi tulee resursoida riittävästi ja monitorioijalla/monitoroinnilla tulee olla selkeät ja kattavat tiedonsaantioikeudet ja toimivaltuudet, jotta se voi toimia tehokkaasti ja vaikuttavasti. Monitorointimekanismin tulee voida joustavasti kerätä havaintoja asiakirjojen ja tietokantojen avulla sekä myös paikan päällä suoritettavien tarkastusten kautta. Mekanismin tulee voida käydä havaintojen pohjalta vuoropuhelua toimeenpanevien viranomaisten kanssa ja antaa suosituksia tarvittaessa. On olennaista, että seuranta, havainnot ja suositukset johtavat korjaaviin toimiin erityisesti rakenteellisella tasolla. Näin voidaan varmistaa, että monitorointi johtaa kestäviin muutoksiin toimintatavoissa.

Tätä julkaisua työstettäessä lainvalmistelu EU:n maahanmuuttosäntelyn täytäntöönpanosta sekä ratkaisut monitoroinnin suhteen olivat kesken. Yhdenvertaisuusvaltuutetulle on hallituksen esitysluonnoksessa esitetty seulontaasetuksen mukaista yleistä seurantatehtävää osana sääntelyn edellyttämää monitorointimekanismin täytäntöönpanoa. Tehtävä ei sisältäisi perusteltujen väitteiden tutkinnan varmistamista, joka toteutuisi muin järjestelyin kuin yhdenvertaisuusvaltuutetun toimesta. Valtuutettu on ilmoittanut olevansa valmis ottamaan tehtävän vastaan edellyttäen tehtävän sisällöllisen tehokkuuden lisäksi, että seurantatehtävälle osoitetaan riittävät resurssit. Hallituksen esityksen luonnoksessa tehtävälle on varattu täysin riittämättömät resurssit. Toimiva ja tosiasiallinen seuranta edellyttää riittäviä resursseja.

Haavoittuvan aseman tunnistaminen ja sen varmistaminen, että palautuskieltoa ei loukata, ovat erittäin keskeisessä asemassa turvapaikanhakijoiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa. Nämä tehtävät vaativat laajaa ymmärrystä haavoittuvuudesta sekä haavoittuvaa asemaa aiheuttavista olosuhteista ja tilanteista. Lisäksi etenkin palautuskieltoa arvioidakseen turvapaikanhakijoita kuulevilla tulee olla kattavasti tietoa turvapaikkaperusteista ja eri maiden ihmisoikeus- ja turvallisuustilanteista sekä kykyä soveltaa kansainvälistä oikeutta.

Suomessa ja EU:ssa on viime vuosina tehty useita lakimuutoksia, joiden myötä Rajavartiolaitokselle on osoitettu uusia tehtäviä, jotka vaativat henkilöstöltä täysin uudenlaista osaamista turvapaikanhakijoiden tilanteista ja oikeuksista:

- **Rajavartiolain 16 §:n mukainen turvapaikkapaikkahaun keskitäminen ja Suomen koko itärajan sulkeminen.** Rajavartijat voivat ottaa turvapaikkahakemuksia vastaan suljetulla rajanylityspaikalla vain yksittäistapauksissa huomioiden erityisen haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden oikeudet.
- **Turvapaikanhakua rajoittava poikkeuslaki.** Jos laki otetaan käyttöön, turvapaikanhakijoiden pääsy maahan estetään ilman turvapaikkahakemusten vastaanottamista. Hakemus otetaan vastaan, jos rajavartija tapauskohtaisesti arvioi sen olevan välttämätöntä erityisen haavoittuvan hakijan tilanteessa tai arvioidessaan hakijan olevan ilmeisessä palautuskiellon loukkausvaarassa.
- **Rajamenettelyn käyttöönotto.** Rajavartiolaitoksen suorittaman kuulemisen perusteella turvapaikanhakija voidaan ohjata rajamenettelyyn. Rajamenettely on lyhyessä ajassa suoritettava turvapaikkamenettely, jonka aikana hakijan liikkumisvapautta rajoitetaan.
- **EU:n maahanmuuttosäätelyn muutokset.** Rajavartiolaitokselle tulee kesällä 2026 uusi rooli toteuttaa Suomen ulkorajoilla seulontaa, jonka perusteella henkilö ohjataan rajamenettelyyn, normaaliin turvapaikkamenettelyyn tai palautusmenettelyyn.

Yllä luetellut muutokset edellyttävät, että Rajavartiolaitoksen henkilöstöllä on osaamista tunnistaa ja huomioida haavoittuvassa asemassa olevat turvapaikanhakijat. Haavoittuvassa asemassa olevia ovat esimerkiksi lapset, ihmiskaupan uhrit, sukupuolistuneen väkivallan uhrit, kidutuksen sekä muun fyysisen, psyykkisen ja seksuaalisen väkivallan uhrit sekä vammaiset ja iäkkäät henkilöt. Haavoittuva asema ei siis aina näy ulospäin. Haavoittuvan aseman tunnistaminen on oleellista tietyissä tilanteissa jo menettelyyn pääsyn kannalta, mutta myös, jotta henkilö saa tarvitsemansa tuen menettelyiden aikana. Lisäksi haavoittuvan aseman vaikutusta on arvioitava suhteessa palautuskiellon loukkausvaaraan.

Turvapaikanhakua rajoittavan poikkeuslain soveltamistilanteessa Rajavartiolaitoksen pitää pystyä tunnistamaan ja arvioimaan myös palautuskiellon tai ketjupalautuskiellon loukkausvaara. Palautuskiellon arvioinnin tulee kattaa ensisijainen maa, johon henkilö Suomesta tosiasias- sa poistetaan sekä tilanne, jossa hänet palautettaisiin kyseisestä maasta edelleen hänen kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa.

Haavoittuvuuden ja palautuskiellon arvioinnille oleellisten tietojen esille tuleminen ja tunnistaminen edellyttää hyvää vuorovaikutusta turvapaikanhakijan ja häntä kuulevan viranomaisen välillä sekä riittävää aikaa ja luottamuksen rakentumista. Rajavartiolaitoksen mahdollisuudet arvioida haavoittuvaa asemaa ja palautuskieltoa eroavat hyvin suuresti siitä, miten haavoittuvaa asemaa ja palautuskieltoa on aiemmin Suomessa arvioitu eli Maahanmuuttoviraston toimesta turvapaikkahakemuksen tutkinnan yhteydessä.

Turvapaikkahakemusten keskittämistilanteessa sekä turvapaikanhakua rajoittavan poikkeuslain soveltamistilanteessa rajavartija kuulee hakijaa hyvin lyhyesti rajanylityspaikalla, minkä jälkeen Rajavartiolaitoksen edustaja ratkaisee heti, otetaanko turvapaikkahakemus vastaan. Hakijan ei ole tosiasias- sa mahdollista saada asiantuntevaa oikeusapua Rajavartiolaitokselle osoitettuihin menettelyihin, minkä lisäksi niistä puuttuu tehokas valitusoikeus, ja ratkaisujen seuraukset ovat käytännössä peruuttamattomia. Rajavartiolaitokselle osoitetut uudet tehtävät edellyttävät siis erittäin mittavaa uudenlaista osaamista Rajavartiolaitoksen perinteisiin tehtäviin nähden, ja niissä

on korostunut riski ihmisoikeusloukkauksille. Näin ollen Rajavartiolaitoksen perus- ja ihmisoikeuksiin keskittyvälle kouluttautumiselle on turvattava riittävät resurssit.

Jotta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista on mahdollista seurata, yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että Rajavartiolaitoksen uusien tehtävien mukainen toiminta on tilastoitava riittävän yksilöidysti ja sen sisäisen laillisuusvalvonnan on seurattava menettelyitä aktiivisesti. Lisäksi Rajavartiolaitoksen ohjeistusten, käytäntöjen ja sen suorittamien toimien tulee olla mahdollisimman läpinäkyviä ja niistä tiedotuksen avointa.

4.2 Laadukkaat viranomaisprosessit turvaavat ulkomaalaisten ihmisten oikeudet

4.2.1 Turvapaikkamenettelyn laatuun on panostettava

Suosituks

- Laadukas ja tehokas turvapaikkaprosessi menettelyn alusta lähtien on turvattava lainsäädännöllä ja riittävällä resursoinnilla.
- Oikeutta oikeusapuun ei tule rajata turvapaikkaprosessin missään vaiheessa.

Turvapaikkaprosessissa selvitetään hakijan turvapaikkaperusteita ja mahdollista haavoittuvaa asemaa. Turvapaikkaperusteisiin, kuten vainoon ja sotaan, sekä mahdolliseen haavoittuvuuteen liittyy usein traumaattisia kokemuksia, pelkoa tai häpeää. Niistä kertominen voi olla vaikeaa ja edellyttää luottamusta viranomaisiin, jota hakijalla ei välttämättä heti Suomeen saapuessaan ole.

Henkilö ei myöskään aina ole tietoinen haavoittuvasta asemastaan tai siitä, että asia voi olla tärkeä turvapaikkaprosessille.

Turvapaikkaperusteiden ja haavoittuvan aseman selvittäminen ei siis ole yksinkertainen tehtävä. Se edellyttää huolellisuutta, luottamuksellisen ilmapiirin rakentamista ja riittävästi aikaa. Nämä eivät toteudu, jos turvapaikkaprosessia tehostetaan lyhytaikaista taloudellista säästöä havitellen ilman, että huomioidaan tämän vaikutukset menettelyn laatuun. Vuodesta 2015 lähtien turvapaikkamenettelyyn kohdistettiin lukuisia tehostamiseen tähtääviä muutoksia, joiden seurauksena uusintahakemusten tekemisen tarve kuitenkin tutkimustiedon mukaan lisääntyi.¹¹⁵ Yhdenvertaisuusvaltuutetun uusintahakemuksia koskevan selvityksen perusteella uusintahakemukset ovatkin olleet tärkeä väline hakijoiden perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi. Uusintahakemukset ovat olleet tärkeitä esimerkiksi tilanteissa, joissa asiaa ei ole saatu aiemmassa turvapaikkamenettelyssä selvitettyä riittävästi.¹¹⁶

Turvapaikkaprosessin tehostaminen menettelyn laatua heikentämättä on tärkeää. Päätöksenteon käsittelyaikojen pitkittyminen on raskasta yksilölle, ja se voi myös olla vastoin ulkomaalaislakia ja EU-säätelyä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on saanut lukuisia yhteydenottoja viivästyneistä päätöksentekoprosesseista. Erityisenä ongelmana vuonna 2024 ilmenivät venäläisten turvapaikanhakijoiden hakemusten viivästyneet käsittelyajat.¹¹⁷ Riittävät resurssit turvapaikka-asioiden ja maatietaa koskevien muutosten käsittelylle on turvattava, jotta turvapaikkahakemukset voidaan ratkaista ulkomaalaislain määrittämissä aikarajoissa ja yhdenvertaisesti.

Toimivassa ja tehokkaassa turvapaikkaprosessissa tulee panostaa sellaisiin seikkoihin, jotka edistävät asian selvittämistä alusta lähtien, jotta turvapaikkaperusteet tai hakijan haavoittuva asema eivät jää tunnistamatta. Yksi tällainen tekijä on turvapaikkapuhutteluiden toteuttaminen läsnäolopuhutteluna. Viime vuosina on vahvistettu etäpuhutteluiden käyttöä, vaikka etäpuhutteluissa voi olla vaikeampi luoda luottamuksellista ilmapiiriä. EU:n maahanmuuttosäätelyn muutoksessa korostetaan läsnäolopuhutteluiden merkitystä ja etäpuhutteluiden poikkeuksellisuutta.¹¹⁸

Keskeinen seikka, joka edistää turvapaikkaperusteiden ja haavoittuvan aseman oikea-aikaista ilmenemistä ja selvittämistä, on oikeusavun tarjoaminen koko turvapaikkamenettelyn ajan. Oikeusavun tarjoaminen menettelyn alkuvaiheissa edistää turvapaikkaperusteiden kattavampaa selvittämistä ja tunnistamista jo Maahanmuuttovirastossa, mikä vähentää tuomioistuimiin valittamisen tarvetta ja sitä myöten menettelyn kestoja sekä resurssien tarvetta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitääkin erittäin huolestuttavana EU:n maahanmuuttosäätelyyn liittyvää hallituksen esitysluonnosta, jossa ehdotetaan pääsäännöksi sitä, ettei turvapaikanhakijan ole enää mahdollista saada oikeusapua hallintovaiheessa eli Maahanmuuttoviraston käsitellessä kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta. Valtuutettu katsoo, että oikeusavun saanti kansainvälistä suojelua koskevan menettelyn kaikissa vaiheissa tulee turvata niin turvapaikanhakijan oikeusturvan kuin laadukkaan ja tehokkaan turvapaikkaprosessin näkökulmasta.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunnot haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden asioissa

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on käyttänyt oikeuttaan lausua turvapaikanhakijan asiassa muun muassa ihmiskaupan ja sukupuoleen perustuvan väkivallan uhreiksi joutuneiden naisten tapauksissa.

Toistuvan sukupuoleen perustuvan väkivallan ja ihmiskaupan uhriksi joutuneet on tunnistettava

Toistuvasti ihmiskaupan uhriksi sekä sukupuoleen kohdistuvan väkivallan uhriksi joutunut nuori nainen oli päätetty palauttaa toisen kerran Suomesta toiseen EU-maahan. Hakija oli joutunut ensimmäisen palautuksen jälkeen uudelleen ihmiskaupan uhriksi.

Valtuutettu nosti lausunnossaan tuomioistuimelle esiin sen, että ensimmäisen hakemuksen yhteydessä oli tehty väärä riskiarvio uudelleen ihmiskaupan uhriksi joutumisesta, eikä tätä ollut tunnistettu ja huomioitu toisen hakemuksen yhteydessä. Valittajan haavoittuva asema, hänen kokemansa vakavat ja toistuvat oikeudenloukkaukset sekä valtion velvoite suojella väkivallan uhria ja perustuslain mukainen valtion velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen tulee arvioida kokonaisuutena.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että valittajaa oli pidettävä erityisen haavoittuvassa asemassa olevana, sillä hän oli joutunut useaan otteeseen ihmiskaupan uhriksi ja hän oli traumatisoitunut pienten lasten äiti. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että hänelle oli myönnettävä ihmiskaupan uhrin jatkuva oleskelulupa.

Haavoittuva asema on tunnistettava ja huomioitava turvapaikka-menettelyssä

Monin tavoin haavoittuvassa asemassa olevan turvapaikanhakijan kertomuksen uskottavuus oli osittain kyseenalaistettu Maahanmuuttoviraston päätöksessä.

Valtuutettu pyysi tuomioistuimelle toimittamansa lausuntonsa oheen turvapaikka-asioihin perehtyneen psykologin lausunnon. Asiantuntijalausunnossa todettiin puutteita tavassa, jolla hakijaa oli kuultu erityisesti tarkentavien kysymysten osalta, minkä lisäksi puhuttelijat ja tulkit olivat vaihtuneet useita kertoja. Lausunnossa todettiin puutteita myös siinä, millä tavoin psykologinen tutkittu tieto inhimillisestä muistista sekä kulttuuritaustan ja traumaattisten kokemusten vaikutus muistamiseen oli otettu huomioon ratkaisussa.

Korkein hallinto-oikeus palautti asian uuden selvityksen perusteella Maahanmuuttovirastolle, joka myönsi hakijalle hänen aiemmin kertomillaan perusteilla kansainvälistä suojelua.

4.2.2 Rajamenettely lisää oikeusturvariskejä ja rajoittaa turvapaikanhakijoiden oikeuksia

Suosituksset:

- Rajamenettelyssä on kiinnitettävä huomiota erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin turvapaikanhakijoihin. Haavoittuvassa asemassa oleva turvapaikanhakija perheineen tulee siirtää matalalla kynnyksellä rajamenettelystä normaaliin turvapaikkamenettelyyn.
- Rajamenettelyssä olevien turvapaikanhakijoiden pääsy sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä oikeusavun piiriin ennen turvapaikkapuhuttelua on turvattava.
- Rajamenettelyn laillisuusvalvonta ja tilastointi on varmistettava.



Turvapaikkahakemusten nopea käsittely voi vaarantaa hakijoiden oikeuksien toteutumisen esimerkiksi silloin, jos hakijoita ei tunnisteta haavoittuvassa asemassa oleviksi.

Suomessa otettiin syksyllä 2024 käyttöön rajamenettely, jolla tavoitellaan tiettyjen turvapaikkahakemusten nopeaa käsittelyä ja hakijoiden maastapoistamista. Rajamenettelyssä turvapaikanhakijalle on tehtävä päätös neljän viikon kuluessa turvapaikkahakemuksesta. Hakijoiden liikkumisvapautta rajoitetaan, eivätkä he saa poistua heille osoitetulta vastaanottokeskuksen alueelta. Nopea käsittely voi vaarantaa hakijoiden oikeuksien toteutumisen esimerkiksi, jos hakijoita ei tunnisteta

haavoittuvassa asemassa oleviksi, eivätkä he näin ollen saa tarvitsemaansa tukea. Tällöin haavoittuva asema ei tule myöskään huomioiduksi päätöksenteossa. Jos hakijoille ei nopeassa menettelyssä pystytä varmistamaan asian tuntevaa oikeudellista apua, eivät myöskään turvapaikkaperusteet ja muut oleelliset seikat välttämättä tule riittävällä tavalla selvitettyiksi ja tunnistetuiksi päätöksenteossa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu selvitti rajamenettelykäytäntöjä menettelyn käytön ensimmäisen puolen vuoden ajalta. Haasteita oli ilmennyt oikeusavun saannissa ennen turvapaikkapuhuttelua sekä rajamenettelyssä olevien hakijoiden tiedonsaannissa.

Turvapaikanhakijan päätöksen kannalta oleellista on, että hakijan turvapaikkapuhuttelussa saadaan mahdollisimman kattavasti selvitettyä hänen tilanteensa. Rajamenettelyssä turvapaikkapuhuttelu pidetään hyvin pian maahantulon jälkeen, minkä vuoksi on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että hakija ehtii saada riittävän tuen ja tiedon ennen turvapaikkapuhuttelua. Turvapaikkapuhuttelua on myös oltava mahdollista siirtää, eikä turvapaikkamenettelyn laatua tule heikentää sen kiirehtimisen kustannuksella.

Haavoittuvassa asemassa olevan henkilön mahdolliset tuen tarpeet on selvitettävä sekä arvioitava, voiko hän saada tarvitsemansa tuen rajamenettelyssä. Tämä voi olla haastavaa nopeassa menettelyssä. Hakija olisikin siirrettävä matalalla kynnyksellä pois rajamenettelystä, jos käy ilmi, ettei hänen tuen tarpeisiinsa pystytä vastaamaan täysimääräisesti. Normaalissa turvapaikkaprosessissa haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten tuen tarpeet voidaan pääsääntöisesti turvata paremmin.

Hakijoille tulee antaa tieto siitä, miksi heidät on ohjattu rajamenettelyyn. Tieto tulee antaa suullisesti ja kirjallisesti hakijan ymmärtämällä kielellä. Hakijoille on myös annettava kattavasti tietoa kaikista niistä tilanteista, joissa rajamenettelyä ei tule soveltaa. Rajamenettelyä ei esimerkiksi tule soveltaa, jos hakijalle ei pystytä tarjoamaan hänen haavoittuvasta asemastaan johtuvien tai muuten turvapaikkamenettelyn aikana todettujen erityistarpeidensa edellyttämää tukea.

Uuden EU:n maahanmuuttosääntelyn soveltamisen myötä on todennäköistä, että rajamenettelyssä olevien hakijoiden määrä moninkertaistuu. Kasvu on otettava huomioon sosiaali- ja terveyspalveluiden, oikeusavun sekä muiden edellä mainittujen toimintojen resursoinnissa. On myös varmistettava, että sisäinen laillisuusvalvonta seuraa hakijoiden oikeuksien toteutumista ja että tilastointi tukee tiedonsaantia menettelystä.

4.2.3 Oleskelulupasääntelyn muutokset vaikeuttavat oleskeluluvan saamista

Suositus:

- Maahantulosäännösten kiertämistä koskevaa sääntelyä on muutettava. Uudistuksen lähtökohdaksi tulee asettaa perus- ja ihmisoikeuksien täysimääräinen toteutuminen.

Vuonna 2024 toteutettiin oleskelulupasääntelyn uudistus, jossa oleskeluluvan saamisen edellytyksiä tiukennettiin lukuisilla eri tavoilla. Uudistus teki merkittävästi vaikeammaksi saada oleskelulupaa niin perhesiteen, työn kuin yritystoiminnankin perusteella. Oleskeluluvan epäämisen tilanteet on kirjoitettu entistä ehdottomampaan muotoon. Tällöin mahdollisuudet yksilölliseen ja oikeudet täysimääräisesti huomioivaan laintulkintaan heikentyvät. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää lakimuutosta ongelmallisena perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Uudistuksen tavoitteena oli maahantulosäännösten kiertämisen estäminen. Jo ennen uudistusta yhdenvertaisuusvaltuutettu seurasi ja sai yhteydenottoja aiemman maahantulosäännösten kiertämistä koskevan lainkohdan soveltamisesta. Kyse saattoi olla esimerkiksi lapsen toisen vanhemman käännyttyksestä maahantulosäännösten kiertämisen perusteella, jos vanhempi oli hakenut usean vuoden aikana oleskelulupaa usealla eri perusteella. Tällöin

kielteiset päätökset perustuivat yhteen ulkomaalaislain momenttiin ja sitä koskevaan hallintopäätös- ja oikeuskäytäntöön. Nyt oleskeluluvan epäämisen tilanteita on määritelty laintasoisesti liki kaksikymmentä.

Valtuutettu kiinnitti lainvalmisteluvaiheessa huomiota lakimuutoksen ongelma-kohtiin ja nosti esimerkiksi esiin sen, että muutos vaikeuttaa olennaisesti paperittomien ihmisten asemaa, sillä uuden lainkohdan mukaan oleskelulupaa ei myönnetä, jos henkilö on oleskellut Suomessa paperittomana. Vaikka henkilö olisi siis esimerkiksi työllistynyt, perustanut perheen tai aloittanut yritystoiminnan, ei hän voisi uuden lainkohdan perusteella saada oleskelulupaa, jos hän olisi elänyt paperittomana. Tällainen sääntely ei ole kenenkään etu. Se rajoittaa paperittomien ihmisten oikeuksia, minkä lisäksi se on omiaan vahvistamaan varjoyhteiskunnan syntymistä, harmaata taloutta ja hyväksikäytön lisääntymistä sekä heikentämään viranomaisten tietopohjaa maassa oleskelevista ihmisistä.

Uutta lainsäädäntöä on sovellettu paljon. Sen voimassaolon ensimmäisten neljän kuukauden aikana oleskelulupa evättiin yli 300 tilanteessa. Muutos vaikuttaa merkittävästi esimerkiksi niiden turvapaikanhakijoiden tilanteeseen, joiden ei enää ole mahdollista saada oleskelulupaa työn tai opiskelun perusteella. Ensimmäisen neljän kuukauden aikana tehtiin yli 100 tutkimatta jättämistä koskevaa päätöstä turvapaikanhakijoiden työ- tai opiskeluperusteisiin oleskelulupahakemuksiin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu muistuttaa, että turvapaikkamenettelyt kestävät usein vuosia, ja monille turvapaikanhakijoille löytyy tuona aikana työ tai opiskelupaikka. Ansiotyötä tehdessään turvapaikanhakija ei tarvitse esimerkiksi vastaanottorahaa ja voi elättää itsensä ja maksaa veroja. Valtuutettu onkin katsonut muutoksella olevan kielteisiä vaikutuksia niin turvapaikanhakijoille, työnantajille kuin yhteiskunnallekin.

4.3 Oleskeluluvan saaneiden mahdollisuuksia kotoutua Suomeen ja elää perheensä kanssa on helpotettava

Suosituksset:

- Pysyvän oleskeluluvan ja kansalaisuuden saamista on helpotettava. Erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten mahdollisuudet vakinaistaa oleskelunsa tulee huomioida.
- Muutetaan perheen yhdistämistä koskevaa sääntelyä ihmis-oikeusmyönteisemmäksi.

Viime vuosina pysyvän luvan tai kansalaisuuden saamista on vaikeutettu useilla lainsäädäntömuutoksilla, joiden myötä oleskeluluvalla elävien ihmisten asema on vaikeampi ja elämä epävarmempaa. Tutkimusten mukaan epävarmuus oleskeluluvasta ja sen jatkosta heikentää mielenterveyttä ja mielen-terveyspalveluista saatavan avun tehokkuutta.¹¹⁹ Se voi vaikuttaa edellytyksiin kotoutua ja rakentaa elämäänsä Suomessa. Onkin todettu, että ”[o]leskeluluvan saaminen tai uusiminen koskettaa koko elämää: katkolla ei ole ainoastaan oleskeluoikeus, vaan myös työ-, perhe- ja ihmissuhteet, ylipäätään koko tulevaisuus.”¹²⁰

Yhdenvertaisuusvaltuutettu huomauttaa, että kyse on ihmisistä, joiden on jo katsottu täyttävän oleskeluluvan edellytykset. Tällöin seuraavana askeleena olisi pidettävä kotoutumista ja kiinnittymistä suomalaiseen yhteiskuntaan. Lakimuutosten myötä vahvistuva jatkuva epävarmuus oleskeluoikeuden jatkosta voi kuitenkin muodostua esteeksi kotoutumiselle. Kotoutumiseen liittyvät haasteet eivät liity vain yksilöihin, joita tilanne koskee, vaan sillä on myös yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Myös perheenyhdistämisen edellytyksiä on tiukennettu, vaikka tutkimusten perusteella perheenyhdistäminen tukee menestyksestä kotoutumista.¹²¹ Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee perus- ja ihmisoikeusmyönteisempää perheenyhdistämispolitiikkaa, joka tukee oleskeluluvan saaneiden ihmisten edellytyksiä kotoutua ja juurtua Suomeen yhdessä perheidensä kanssa.

Toteutuneiden muutosten lisäksi keskusteluissa esiintyy uusia luvansaaneiden ihmisten asemaan kohdistuvia heikennysehdotuksia. Näihin lukeutuu mahdollinen sosiaaliturvan eriyttäminen siten, että työmarkkinatuen (jatkossa yleis-tuki) sijasta oleskeluluvalla oleskelevat ihmiset voisivat saada kotoutumistukea. Myönnettävä tuki voisi olla riippuvainen erilaisista seikoista, kuten kielitaidosta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata toimia, jotka asettavat luvan saaneet ihmiset eriarvoiseen asemaan suhteessa muihin Suomessa asuviin ihmisiin.

Tilapäisellä oleskeluluvalla Suomessa asuvat eivät voi saada pysyvää lupaa tai kansalaisuutta

Ukrainan sotaa pakenevien tilapäistä suojelua Suomesta saaneiden ihmisten on erityisen vaikea saada pysyvää oleskelulupaa. Aiemmin ulkomaalaislakiin sisältyi pykälä, jonka nojalla kolmen vuoden tilapäisen suojelun jälkeen henkilön oli mahdollista saada jatkuva oleskelulupa, mutta tämä mahdollisuus poistettiin. Ilman jatkuvaa oleskelulupaa henkilö ei voi saada pysyvää oleskelulupaa tai kansalaisuutta. Asialla on myös yhdenvertaisuusvaikutuksia, sillä tilapäistä suojelua saavien aseman heikentäminen suhteessa muihin oleskelulupaperusteisiin kohdistuu valtaosin Ukrainan kansalaisiin. Onkin varmistettava, että eri suojelulupia saaneet henkilöt ovat yhdenvertaisesti oikeutettuja reittiin kohti pysyvää oleskelua ja kotoutumista.

4.4 Lapsen oikeuksien toteutuminen on turvattava

4.4.1 Lapsen edun ensisijaisuus on vahvistettava lainsäädännön tasolla

Suositus:

- Ulkomaalaislaissa ja vastaanottolaissa on vahvistettava lapsen edun ensisijainen huomioiminen YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen ja EU:n maahanmuuttosäätelyn mukaisesti.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu antoi edellisen kertomuksensa eduskunnalle vuonna 2022. Eduskunta antoi kertomuksen pohjalta kirjelmän, jossa se edellytti, että valtioneuvosto selvittää lainsäädännön muutokset, joilla lapsen oikeuksien täysimääräinen toteutuminen turvataan silloin, kun lapsi tai jompikumpi hänen vanhemmistaan on ulkomaalainen.¹²² Tästä huolimatta lapsen oikeuksien toteutumista on entisestään lakimuutoksilla heikennetty ulkomaalaisasioissa.

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaan kaikissa lapsia koskevissa toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen edun ensisijaisuuden periaate koskee niin lainsäätäjiä kuin lainsoveltajiakin. YK:n lapsen oikeuksien komitea on kehottanut Suomea varmistamaan ulkomaalaisten lasten oikeuksien kunnioittaminen.¹²³

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja lapsiasiavaltuutettu kiinnittivät loppuvuodesta 2023 huomiota lapsen edun ja oikeuksien toteutumiseen maahanmuuttoa koskevien muutosesitysten perusteella.¹²⁴ Valtuutetut ilmaisivat huolensa useasta lainsäädäntöehdotuksesta. Huomioita kiinnitettiin esimerkiksi rajamenetelyyn, johon voidaan ottaa myös lapsiperheitä ja tietyissä tilanteissa yksin tulleita alaikäisiä. Lisäksi nostettiin esille vastaanottorahan pienennysten vaikutukset lapseen ja lapsiperheisiin sekä lapsiperheiden perheenyhdistämistä

vaikeuttavat lainsäädäntömuutokset. Kaikki kansallisen lainsäädännön muutokset ovat suoraan tai välillisesti heikentäneet lasten asemaa.

Parannuksia lapsen oikeuksien toteutumiseen on toteutettu lähinnä EU-oikeuden myötä. Esimerkiksi lapsen iän huomioimisajankohtaa on muutettu vastaamaan paremmin EU-tuomioistuimen vaatimuksia. Lisäksi EU:n maahanmuuttosäätelyn muutos, jota aletaan soveltaa kesäkuussa 2026, tulee tuomaan lapsen oikeuksien osalta joitain mahdollisia parannuksia. Esimerkiksi yksintulleiden alaikäisten lasten rajamenettelyn mahdollistavia tilanteita vähennetään ja lasten säilöönoton edellytykset tiukentuvat. Myös EU:n maahanmuuttosäätelyn edellyttämä haavoittuvuusarviointi sekä muun muassa lapsen edun toteutumista seuraava mekanismi seulonta- ja rajamenettelyissä voivat jatkossa osaltaan edistää lasten asemaa ulkomaalaisasioissa.



Lapsen oikeuksien toteutumista on heikennetty lakimuutoksilla entisestään ulkomaalaisasioissa.

EU:n maahanmuuttosäätelyn sisältää myös selkeästi määritellyn lapsen edun ensisijaisuuden periaatteen. Nykyisin ulkomaalaislaissa ei säädetä lapsen edun nimenomaisesti ensisijaisuudesta, vaikka laissa on säännös lapsen edun huomioimisesta.

4.4.2 Lapsen edun ensisijaisuus on huomiotava ulkomaalaislain soveltamisessa

Suositus:

- Lapsiperheitä koskevissa asioissa lapsen etu on otettava ensisijaisesti huomioon myös vanhempia koskevassa päätöksenteossa, joka väistämättä aina vaikuttaa myös lapseen.

Lainsäätäjän lisäksi lainsoveltajan tulee huomioida lapsen etu ensisijaisena harkintaperusteena lasta koskevassa päätöksenteossa sekä muissa toimituksissa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on kiinnittänyt huomiota lapsen edun ensisijaisuuden käytännön merkitykseen ulkomaalaisasioissa.

Haavoittuvassa asemassa olevia ei tule palauttaa Kreikkaan

Kreikassa sekä turvapaikanhakijoiden että oleskeluluvan saaneiden elinolosuhteet ovat olleet jo vuosien ajan erittäin huonot. Kreikassa luvan saaneet ovat muun muassa kertoneet joutuneensa kadulle ilman toimeentuloa tai huolenpitoa.

Korkein hallinto-oikeus myönsi vuosina 2022–2023 useita täytäntöönpanokieltoja etenkin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden Kreikkaan käännetyksille. Täytäntöönpanokielto tarkoittaa väliaikaista määräystä, ettei käännytystä saa toteuttaa sen aikana, kun tuomioistuin käsittelee valitusasiaa. Samaan aikaan YK:n lapsen oikeuksien komiteassa ja YK:n ihmisoikeuskomiteassa oli vireillä lukuisia valituksia, jotka koskivat vuonna 2020–2023 Kreikkaan tehtyjä käännytyspäätöksiä. Komiteat olivat pyytäneet Suomea pidättäytymään valittajien palautuksista sen ajaksi, kun ne käsittelevät valituksia. Maahanmuuttovirasto jatkoi edelleen käännytyspäätösten tekemistä Kreikkaan, eikä hallinto-oikeus myöntänyt käännetyksille täytäntöönpanokieltoja valitusten yhteydessä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu lausui useiden haavoittuvassa asemassa olevien, mukaan lukien lapsiperheiden, valitusasioissa hallinto-oikeuksille. Valtuutettu toi esiin huolensa ongelmallisesta tilanteesta, joka vallitsi, kun hallinto-oikeudet eivät reagoineet tilanteeseen täytäntöönpanokiellon, toisin kuin niitä korkeampi tuomioistuin, korkein hallinto-oikeus, sekä YK:n ihmisoikeus-sopimusten noudattamista valvovat komiteat. Hakijoiden maastapoistaminen oli näissä tapauksissa siis mahdollista jo silloin, kun hallinto-oikeus vasta käsitteli valitusta. Valtuutettu saattoi tilanteen muun muassa sisäministeriön, Maahanmuuttoviraston, Poliisihallituksen ja poliisin, joka vastaa maastapoistamisen täytäntöönpanosta, tietoon.

Kesällä 2023 Maahanmuuttovirasto ilmoitti muuttaneensa päätöskäytäntöään lapsiperheiden Kreikkaan palautusten osalta. Syksyllä 2023 korkein hallinto-oikeus antoi Kreikkaa koskevan vuosikirjapäätöksen¹²⁵, jossa se palautti haavoittuvassa asemassa olevan valittajan asian Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsittelyyn oleskelulupaa koskevin osin.

Vanhemman haavoittuva asema sekä pitkä Suomessa oloaika on otettava huomioon lapsen edun ja oikeuksien arvioinnissa

Suomessa syntynyt 8-vuotias lapsi ja hänen haavoittuvassa asemassa oleva vanhempansa oli päätetty käännättää kotimaahan, jossa heillä ei kertomansa mukaan ollut turvaverkostoa.

Valtuutettu viittasi lausunnossaan lapsen edun huomioimiseen YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta. Valtuutettu totesi, että hakemuksen ja valituksen käsittelyssä on kiinnitettävä erityistä huomiota vanhemman haavoittuvaan asemaan sekä siihen, että lapsi oli syntynyt ja asunut koko elämänsä Suomessa, jossa hän oli jo aloittanut myös koulunkäynnin. Lausunnossa tarkasteltiin lapsen ja hänen vanhempansa tilannetta etenkin ulkomaalaislain yksilöllisiä inhimillisiä syitä koskevan oleskeluluvan myöntämisedellytysten ja kokonaisharkinnan näkökulmasta.

Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen ja asia on vireillä korkeimmassa hallinto-oikeudessa tämän julkaisun kirjoittamishetkellä.

Haavoittuvassa asemassa olevaa lapsiperhettä ei tule käännättää eri maihin

Perhe oli hakenut turvapaikkaa, mutta heille oli tehty kielteiset käännätyspäätökset. Perheenjäsenten kansalaisuuksien perusteella heitä oltiin käännättämässä keskenään eri maihin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoi lausunnossaan, ettei Maahanmuuttovirasto ollut päätöksessään arvioinut yksilöllisesti ja ensisijaisesti lapsen etua ja haavoittuvaa asemaa, kuten laki ja Suomea velvoittavat ihmisoikeussopimukset edellyttävät. Virasto ei myöskään ollut ottanut kantaa siihen, mikä vaikutus eri maihin tehtävällä käännättämisellä olisi lapsen etuun, kun hänen perheyhteytensä katkeaisivat. Valtuutettu katsoi, ettei perheenjäseniä tulisi käännättää eri maihin.

Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen ja asia on vireillä korkeimmassa hallinto-oikeudessa tämän julkaisun kirjoittamishetkellä.

Lasta ei tule ottaa säilöön ja lapsen etu on huomioitava ensisijaisesti myös, kun hänen vanhempansa säilöönottopäätöstä tehdään

Lapset olivat olleet vanhempansa kanssa säilöönotettuina useita viikkoja. Valtuutettu katsoi lausunnossaan käräjäoikeudelle, että perheen säilöönottoa tulee arvioida muun muassa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteiden mukaisesti, ja totesi, ettei lasten säilöönottaminen ole perusteltua.

Käräjäoikeus vahvisti säilöönoton, josta perheen oikeudellinen avustaja kanteli hovioikeuteen, jolle valtuutettu myös lausui. Valtuutettu toi esiin muun muassa velvollisuuden arvioida eri vaihtoehtojen vaikutuksia lapsen oikeuksiin ja etuun myös silloin, kun heidän vanhempansa säilöönotosta päätetään. Hovioikeus katsoi lähes kahdeksan viikkoa kestäneen säilöönoton jälkeen, ettei lasten ja heidän vanhempansa säilöönnotolle ole perusteita.



5 Maastapoistamisen valvonta

5.1 Maastapoistamisen täytäntöönpanon valvonnan ytimessä on perus- ja ihmisoikeudet

Yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoo ulkomaalaisten maastapoistamisen täytäntöönpanoa. Valvonnan tavoitteena on varmistaa, että maastapoistettavien henkilöiden perusoikeudet toteutuvat täysimääräisesti koko maastapoistamisprosessin ajan. Tavoite on vahvistaa palautettavien henkilöiden perusoikeuksia turvaavia rakenteita, kuten perusoikeuksien tehokasta huomiointia täytäntöönpanoa koskevassa ohjeistuksessa ja koulutuksessa.

EU:n paluudirektiiviin säädettiin jäsenvaltioille velvollisuus järjestää tehokas maastapoistamisen täytäntöönpanon valvonta, koska palautettavia henkilöitä oli kuollut ja vammautunut palautusoperaatioissa. Maastapoistamistoiminta on merkittävää julkisen vallan käyttöä, johon liittyy riskejä perus- ja ihmisoikeuksien loukkaamisesta. Palautusten toimeenpanoa ja valvontaa koskevia suosituksia ovat lisäksi antaneet esimerkiksi Euroopan neuvoston kidutuksen vastainen komitea (CPT), Euroopan neuvosto ja Euroopan unionin perusoikeusvirasto (FRA). Ulkomaalaislain 152 b §:n mukaisesti yhdenvertaisuusvaltuutetulla on toimivalta valvoa kaikkien maastapoistamisten täytäntöönpanoa kaikissa täytäntöönpanon vaiheissa. Valtuutettu kohdentaa valvontaa erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden palautuksiin sekä palautuksiin, joissa on kohonnut voimankäytön riski.

Valvonnassa selvitetään ja arvioidaan kattavasti palautettavien henkilöiden tilannetta ja annetaan viranomaisille suosituksia toimintatapojen kehittämiseksi. Yksi tapa esittää suosituksia on valvontamatkojen jälkeen täytäntöönpanoviranomaisille annettavat palautteet. Valvontahavaintoja ja valtuutetun suosituksia esitetään myös esimerkiksi poliisin ja Rajavartiolaitoksen koulutuksissa.

Valvonnassa läpikäydään muun muassa poliisin ja Rajavartiolaitoksen maastapoistamisen täytäntöönpanosuunnitelmat, säilöönottopäätökset ja maahanpääsyn epäämis- ja käännetytyspäätökset. Näin kerätään tilannekuvaa ja valikoidaan valvontakohteet. Yksittäisten palautusten valvontaa suoritetaan valmisteluvaiheeseen kohdistuvana valvontana ja matkavalvontana.

Maastapoistamisen valmisteluvaiheessa täytäntöönpanevalle viranomaiselle esitetään usein kysymyksiä, joilla kiinnitetään huomiota palautettavan henkilön tilanteen ja oikeuksien toteutumisen kannalta olennaisiin asioihin. Pyydetty tiedot koskevat erityisesti sitä, milloin palautettava henkilö saa tiedon palautuksesta sekä miten haavoittuvuus ja mahdollinen voimankäytön riski on huomioitu. Näin myös ennakollisesti turvataan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista palautuksissa. Valtuutettu on havainnut tämän valvontatavan käytännössä tukeneen sitä, että palautusta toimeenpaneavat poliisit huomioivat esimerkiksi haavoittuvuuteen liittyviä seikkoja paremmin.

Vuodesta 2024 lähtien yhdenvertaisuusvaltuutettu on pyytänyt poliisilta valmisteluvaiheessa selvitystä noin 300 palautettavan henkilön asiassa. Vuosina 2022–2025 valtuutettu on valvonut yhteensä noin kahdensadan henkilön kansallisesti toimeenpannun palautuksen matkavaiheen, joka useimmiten toteutetaan lentokoneella. Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutetun valvojat ovat valvoneet Frontexin valvojareservin kautta nimettyinä valvojina noin 1300 ihmisen palautuksen EU-maasta Euroopan ulkopuolelle.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontatyön ydin on arvioida maastapoistamisen täytäntöönpanoa perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on kiinnittänyt viime vuosina poliisin huomioita erityisesti matka-ajankohdan ilmoittamiseen, tulkkaukseen ja haavoittuvuuden tunnistamiseen.

5.2 Riippumaton valvonta turvaa palautettavien henkilöiden oikeuksia

Suositus

- Palautusten tehostamistoimet eivät saa lisätä riskiä palautettavien henkilöiden oikeuksien loukkaamiseen tai heikentää tehokasta riippumatonta valvontaa.

Maastapoistamisen täytäntöönpano on erittäin läpinäkyvää viranomais-toimintaa. Tämän vuoksi ulkopuolisella, riippumattomalla ja itsenäisellä valvonnalla on tärkeä rooli palautettavien henkilöiden oikeuksien toteutumisen turvaamisessa. Riippumattomuus lisää myös valvonnan luotettavuutta palautettavien henkilöiden, muiden asianosaisten ja yleisön silmissä sekä vahvistaa oikeusvaltioperiaatteen toteutumista.

Yksi riippumattoman valvonnan kriteeri on se, että valvonnasta ja palautusten täytäntöönpanosta vastaavat selkeästi erilliset viranomaiset. Riippumattomuus ei siten täysin toteudu Euroopan raja- ja merivartiostossa, Frontexin, koordinoimissa palautuksissa. Frontexia koskeva asetus¹²⁶ edellyttää, että kaikissa Frontexin koordinoimissa palautuksissa on oltava valvoja. Jos palautuksen järjestävällä maalla ei ole omaa valvojaa operaatioon, tulee valvoja pyytää Frontexin valvojareservistä, jota hallinnoi Frontexin organisaatioon kuuluva perusoikeusvastaava. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoisi paremmaksi, että EU- tasolla palautuksia valvoisi selvästi riippumaton toimija.

Suomessa riippumatonta palautusten valvontaa on tehty nyt yli kymmenen vuotta, ja sillä on ollut merkittävä rooli palautettavien henkilöiden oikeuksien turvaamisessa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu aloitti valvonnan vuonna 2014, jonka jälkeen oikeuksien toteutuminen on parantunut.

Poliisin omaan ohjeistukseen on esimerkiksi sisällytetty valtuutetun esittämiä suosituksia lapsen edun huomioonnotusta sekä palautusajankohdan ilmoittamisesta palautettavalle henkilölle. Poliisin ja Rajavartiolaitoksen palautuksia koskevaan koulutukseen on sisällytetty perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvät teemat erityisesti valtuutetun valvontaa käsittelevän osion myötä. Valtuutetu



Palautusten tehostaminen ei saa tapahtua palautettavien henkilöiden perusoikeuksien kustannuksella.

tu kuitenkin suosittaa poliisia ja Rajavartiolaitosta edelleen varmistamaan, että perus- ja ihmisoikeudet huomioidaan läpi palautuksia koskevan koulutuksen.

Tällä hetkellä yhdenvertaisuusvaltuutetun suurin huoli liittyy täytäntöönpanoviranomaisten kovaan paineeseen tehostaa

palautuksia. Kiire lisää oikeudenloukkausten riskiä palautuksissa. Palautusten tehostaminen ei saa tapahtua palautettavien henkilöiden perusoikeuksien kustannuksella. Valtuutettu edellyttää, että palautusten tehostamiseen liittyvät toimet toteutetaan siten, että palautettavien henkilöiden perusoikeudet turvataan kaikissa tilanteissa. Myös tehokkaan, riippumattoman valvonnan toimintaedellytykset, kuten riittävät resurssit ja oikea-aikainen tiedonkulku on varmistettava. Valtuutettu on viime aikoina joutunut kiinnittämään poliisin huomiota siihen, että poliisi mahdollistaa riittävän oikea-aikaiset tiedot valvontaa varten.

5.3 Palautuksen huolellinen valmistelu turvaa palautettavan henkilön oikeuksien toteutumista

Palautusten huolellisella valmistelulla on suuri merkitys perusoikeuksien toteutumiselle palautuksissa. Palautettavan henkilön mahdolliset haavoittuvuudet on tunnistettava ja tarpeen mukaan huomioitava toimeenpanotavoissa ja ajankohdan valinnassa.

Palautettavalle henkilölle on kerrottava tieto lähtöajankohdasta mahdollisimman varhain. Valtuutettu on toistuvasti muistuttanut poliisia lähtöajankohdan ilmoittamisen tärkeydestä. Paluuajankohdan ilmoittaminen riittävän ajoissa korostuu kansainvälisissä suosituksissa.¹²⁷ Erityisesti pitkään Suomessa olleiden kohdalla on tärkeää, että palautettava henkilö voi hoitaa asiansa Suomessa kuntoon ja valmistautua matkaan. Valmistautumisen mahdollisuus voi vähentää vastustamista ja voimankäytön riskiä.

Valvomissaan palautuksissa valtuutettu on antanut useasti palautetta myös tulkkauksen puutteesta. Valtuutettu katsoo, että erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden palautuksissa tulkkauksen tulisi olla saatavilla koko operaation ajan, jos saattajilla ja palautettavilla henkilöillä ei ole yhteistä kieltä. On tärkeää, että palautettava henkilö ymmärtää, mitä tapahtuu, ja tulee myös itse kuulluksi.

5.4 Haavoittuvassa asemassa olevien palautettavien henkilöiden oikeuksien toteutumista on vahvistettava

Suosituks

- Poliisille ja vastaanottokeskuksiin on luotava rakenteet, toimintamallit ja ohjeistus, jotka turvaavat haavoittuvassa asemassa olevien palautettavien henkilöiden oikeudet palautuksen valmistelusta lähtien.
- Poliiseille ja vastaanottokeskusten henkilökunnalle on järjestettävä säännöllistä koulutusta haavoittuvuuden tunnistamisesta.



Jos haavoittuvuuden huomioon ottaminen ei ole rakenteissa eikä sitä tehdä järjestelmällisesti, se voi altistaa palautettavien henkilöiden perusoikeuksien loukkauksille.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kohdistaa suurimman osan valvonnasta haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden palautuksiin. Valtuutettu on havainnut poliisin toiminnassa sekä hyviä käytäntöjä että suositellut kehittämään toimintatapoja tilanteissa, joissa on puutteita. Valvotuista tapauksista ilmenee, että poliisi ei ole aina ollut tietoinen palautettavan henkilön haavoittuvasta asemasta. Kyse on voi-

nut olla siitä, että haavoittuvuutta ei ole tunnistettu tai siitä, että palautettava henkilö ei ole halunnut kertoa poliisille terveydentilaansa tai haavoittuvaan asemaansa liittyviä seikkoja.

Valtuutettu on korostanut poliisille palautettavan henkilön haavoittuvuudesta johtuvien erityistarpeiden huomioimista. Valtuutettu on joissain tilanteissa joutunut esittämään poliisille suosituksen, että se oma-aloitteisesti keskeyttäisi ja siirtäisi palautusajankohtaa, mikäli palautettavan henkilön erityistarpeista ei voida huolehtia. Valtuutettu on viitannut perustuslain julkiselle vallalle asettamaan velvoitteeseen turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnitti jo vuonna 2022 antamassaan eduskuntakertomuksessa huomiota siihen, että viranomaisilla ei ole selkeitä rakenteita eikä ohjeistusta haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden palautusten valmisteluun. Esimerkiksi Poliisihallituksen maastapoistamisen täytäntöönpanoa koskevassa ohjeessa haavoittuvaan asemaan liittyviä seikkoja on käsitelty hyvin suppeasti. Ohjeessa ei ole erillistä osaa haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden palautuksista eikä palautettavien henkilöiden erityistarpeiden selvittämisestä ja huomioon ottamisesta. Jos haavoittuvuuden huomioon ottaminen ei ole rakenteissa eikä sitä tehdä järjestelmällisesti, se voi altistaa palautettavien henkilöiden perusoikeuksien loukkauksille.

Valtuutettu on myös suositellut, että poliiseille ja vastaanottokeskusten henkilökunnalle järjestetään säännöllistä koulutusta haavoittuvuuden tunnistamisesta ja sen merkityksestä.

Koska haavoittuvuuden järjestelmällisessä tunnistamisessa ja huomioon ottamisessa on edelleen haasteita, eikä vakiintuneita rakenteita ole, yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo aiemmin esittämiensä suositusten oleva edelleen ajankohtaisia ja tarpeellisia toteuttaa poliisissa ja vastaanottokeskuksissa.

5.4.1 Ihmiskaupan uhrin avun jatkuminen palautuksen kohdemaassa on varmistettava

Suositus

- Ihmiskaupan uhria ei tule poistaa maasta, mikäli hänen avunsaantinsa jatkumista kohdemaassa ei voida varmistaa.

Ihmiskaupan uhrit ovat usein haavoittuvassa asemassa ja riskissä joutua uudestaan ihmiskaupan uhriksi, jos he eivät saa riittävää tukea. Siksi yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää erityistä huomiota ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään esitettyjen ja auttamisjärjestelmässä olevien henkilöiden palautuksiin. Euroopan neuvoston ihmiskauppayleissopimuksen 10 artiklan mukaan ihmiskaupan uhria ei tule poistaa maasta ennen kuin viranomaiset ovat saattaneet tunnistamismenettelyn päätökseen. Tämän perusteella valtuutettu katsoo, ettei ihmiskaupan uhria tule poistaa maasta, jos hänen tunnistamisprosessinsa on kesken ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä.¹²⁸

Valvonnassa nousee toistuvasti esiin kysymys siitä, tulevatko Suomessa tunnistetut ihmiskaupan uhrit pääsemään tarvitsemansa avun piiriin kohdemaassa. Valtuutettu kiinnitti asiaan huomiota jo edellisessä vuoden 2022 eduskuntakertomuksessaan. Vaikka poliisi tai ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä olisi pyrkinyt edesauttamaan sitä, että uhri saisi tukea paluu-

maassa, avun saaminen näyttää usein ennakoimattomalta ja sattumanvaraiselta. Osa palautusmaista ei reagoi lainkaan yhteydenottoihin, ja niissäkin tapauksissa, joissa vastaus saadaan, avun toteutumista tai sen jatkuvuutta ei voida varmistaa. Valvonnassa tehdyt havainnot ovat perusteena myös tämän julkaisun luvussa 6.6 esitettyyn suositukseen, että ihmiskaupan uhrin oleskeluvan kynnyksen tulisi olla matalampi.

Valtuutettu katsoo, että keskeisten viranomaisten Suomessa tulee sopia selkeästi siitä, kuka vastaa ihmiskaupan uhrin avunsaannin riittävästä varmistamisesta palautuksen kohdemaassa. Lisäksi tulee määritellä menettelyt tilanteisiin, joissa kohdemaan lainsäädäntö tai käytännöt voisivat jättää uhrin tuen ulkopuolelle. Tarvitaan myös EU-tasoinen rakenne rajat ylittävälle ohjaukselle turvaamaan avun jatkuminen kohdemaassa ja ehkäisemään uhrien joutumista uudelleen hyväksikäytön kohteeksi.

5.4.2 Perheiden palautukset edellyttävät kokonaisvaltaista arviointia ja lapsen oikeuksien turvaamista

Suositukset

- Perheiden kokonaistilanne ja lasten yksilöllinen etu on arvioitava kaikissa palautustilanteissa.
- Perhettä ei tule palauttaa, kun lastensuojelun tarpeen arviointi on kesken. Poliisin ohjeistusta tulee tarkentaa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on havainnut perheiden palautuksien toimeenpanossa hyviä käytäntöjä, mutta myös kehitettävää. Parhaimmillaan sosiaalitoimi on otettu mukaan tukemaan perheitä. Sosiaalitoimen työntekijät ovat tulleet esimerkiksi mukaan puhutuksiin tai lähtövaiheeseen tai antaneet kriisitukea lähtöön sopeutumisessa.



Perheiden palautuksiin ei tulisi ryhtyä tilanteissa, joissa lastensuojelun tarpeen arviointi on kesken.

Valtuutettu on kiinnittänyt poliisin huomiota lapsen edun arviointiin ja lapsen oikeuksien toteutumiseen¹²⁹ perheiden palautuksissa. Perheiden palautuksiin ei tulisi ryhtyä tilanteissa, joissa lastensuojelun tarpeen arviointi on kesken. Perheen kokonaistilannetta pitää arvioida, kun palautustilannetta

valmistellaan. Arvioinnissa tulee huomioida esimerkiksi vanhempien voimien vaikutus lapsen tilanteeseen sekä perheen sisäisen väkivallan uhka, jos sellaista on viitteitä. Valtuutettu on kiinnittänyt huomiota myös lasten edun yksilölliseen arviointiin olosuhteissa, joissa perhetilanteet ovat muuttuneet juuri ennen palautuksen täytäntöönpanoa. Lapsiperheen määränpään pääsyn selvittäminen jo ennen palautusmatkaa on lapsen edun mukaista.

5.5 Lasten säilöönotto on kiellettävä

Suosituks

- Lapsen etu tulee arvioida ensisijaisesti, kun lapsen säilöönottoa harkitaan. Arvioinnissa on huomioitava, miten eri toimenpidevaihtoehdot ja ratkaisut turvaavat lapsen oikeuksien toteutumisen.
- Lapsen etu on arvioitava hänen henkilökohtaisen päätöksensä lisäksi myös vanhempaa koskevassa päätöksessä, joka vaikuttaa suoraan lapsen tilanteeseen.
- Lasten säilöönotto on kiellettävä.

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen oikeuksien komitea on useassa yhteydessä korostanut lapsen edun arvioinnin ehdottomuutta.

Lapsen oikeuksien komitea kehotti vuonna 2023 Suomea vahvistamaan toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että lapsen edun oikeudellinen periaate otetaan ensisijaisesti huomioon kaikissa turvapaikanhakijoiden, pakolaisten ja siirtolaisten turvapaikkaprosesseissa ja muuttoliikepäätöksissä ja -menettelyissä. Komitea vaatii Suomea lopettamaan lasten säilöönnoton.¹³⁰

Ulkomaalaislain 6 §:n mukaan lasta koskevassa päätöksenteossa on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Myös hallintovaliokunta on korostanut, että lapsen etu tulee ottaa huomioon kaikessa lasta koskevassa päätöksenteossa.¹³¹

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on käyttänyt ulkomaalaislain mukaista oikeuttaan tulla kuulluksi yksittäisessä asiassa ja antanut kaksi lasten säilöönottoa koskevaa lausuntoa vuonna 2025. Tässä julkaisussa on tiivistelmät lausunnoista luvussa 4.4.2.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että lapsen säilöönottoa harkittaessa, lapsen etu tulee arvioida ensisijaisesti ja arvioinnissa kiinnittää huomiota siihen, miten eri toimenpidevaihtoehdot ja ratkaisut turvaavat lapsen oikeuksien toteutumisen. Lapsen etua ei tule arvioida ainoastaan hänen henkilökohtaisessa päätöksessään, vaan myös hänen vanhempaansa koskevassa päätöksessä, joka vaikuttaa suoraan myös lapsen tilanteeseen. Esimerkiksi lapsen vanhemman säilöönottoa ja säilöönnoton vaihtoehtoja arvioitaessa tulee myös ensisijaisesti arvioida, millaiset vaikutukset eri toimenpidevaihtoehdoilla on lapsen etuun. Yhdenvertaisuusvaltuutettu suositteli jo vuoden 2022 eduskuntakertomuksessa, että poliisin tulee asiantuntija-avusteisesti luoda selkeä prosessi lapsen edun arvioimiseksi ennen palautuksen täytäntöönpanoa ja huomioida aihe myös osana poliisin koulutusta.

Valtuutettu korostaa, että säilöönotto on viimesijainen turvaamistoimi, jota ennen tulee arvioida vähemmän rajoittavien turvaamistoimien kuten ilmoittautumisvelvollisuuden käytön mahdollisuus. Säilöönotto tarkoittaa vapaudenriistoa, joka on lapsiin kohdistettuna erityisen raskas toimi. Valtuutettu suositaa vahvasti, että lapsien säilöön ottaminen lopetetaan.

5.6 Palautettavan asianomistajan oikeusturva on toteuduttava kiireellisissä maastapoistamistilanteissa

Suositukset

- Palautettavan henkilön oikeudet on toteuduttava kiireellisissä maastapoistamistilanteissa, kun hän on tehnyt ilmoituksen esimerkiksi poliisin voimankäytöstä.
- Jos esitutkintaa ei voida toimittaa tarvittavilta osin ennen suunniteltua maastapoistamisajankohtaa, poliisin tulee harkita maastapoistamisen täytäntöönpanon ajankohdan siirtämistä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu selvitti vuonna 2024, miten palautettavan henkilön oikeusturva toteutui tilanteessa, jossa palautettava henkilö oli tehnyt rikosilmoituksen poliisin voimankäytöstä. Poliisi oli käyttänyt voimaa häntä kohtaan keskeytyneessä maastapoistamisyrityksessä. Valtuutettu kiinnitti samalla yleisemminkin huomiota poliisirikosilmoituksiin liittyvien prosessien haavoittuvuuksiin. Selvityksensä pohjalta valtuutettu antoi poliisille lausunnon, jossa valtuutettu kiinnitti huomiota palautettavien henkilöiden oikeusturvan toteutumisen varmistamiseen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu suositti poliisia rakentamaan prosessit, jotka varmistavat esitutinnan tarkoituksenmukaisen suorittamisen myös kiireellisissä maastapoistamistilanteissa. Jos esitutkintaa ei voida toimittaa tarvittavilta osin ennen suunniteltua maastapoistamisajankohtaa, poliisin tulee harkita maastapoistamisen täytäntöönpanon ajankohdan siirtämistä.

Palautettavien henkilöiden oikeusturvan on toteuduttava tehokkaasti ja yhdenvertaisesti. Tilanteissa, joissa selvitetään epäiltyä poliisin tekemää rikosta, on myös merkittävä julkinen intressi selvittää asia asianmukaisesti ja perusteellisesti. Kun kyse on poliisin voimankäytöstä ja siihen liittyvistä rikosepäilyistä, voidaan intressin katsoa olevan erityisen merkittävä. Maastapoistamisen toteuttaminen ei voi olla peruste asianosaisen oikeusturvan vaarantumiselle.

5.7 Ihmisoikeuksien toteutuminen on turvattava täysimääräisesti palautustoimia kehitettäessä

Suositus

- Suomen tulee vastustaa Euroopan komission paluuasetusehdotuksen heikennyksiä palautettavien henkilöiden oikeuksiin sekä varmistaa palautusten tehokas perusoikeusvalvonta.

Euroopan komissio ehdotti maaliskuussa 2025 EU:n yhteisen palauttamisjärjestelmän perustamista.¹³² Tavoitteena on nopeuttaa, yksinkertaistaa ja tehostaa palauttamismenettelyjä EU:ssa. Paluuasetusehdotus on osa viime vuosien EU:n ja sen jäsenvaltioiden pyrkimystä lisätä palautuksia.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on huolissaan kehityssuunnasta ja monista asetusten sisältämistä ehdotuksista, jotka merkitsevät riskejä palautettavien henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle. Heikennyksiä ei tule tehdä ja palautettavien henkilöiden oikeuksien toteutumisen valvontaa on vahvistettava.

5.7.1 Paluuasetuksella tulee pyrkiä vahvistamaan palautusten perusoikeusvalvontaa

Komission paluuasetusehdotuksessa asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus järjestää palautuksille seuranta. Jäsenvaltioiden tulee perustaa riippumaton seurantamekanismi, jonka tehtävänä on valvoa perusoikeuksien kunnioittamista maastapoistamisten aikana. Jäsenvaltioiden on osoitettava mekanismille riittävät resurssit tehtävän tehokkaaksi hoitamiseksi. Mekanismi korvaisi nykyisen paluudirektiivin mukaisen valvontatehtävän, jota yhdenvertaisuusvaltuutettu hoitaa tällä hetkellä Suomessa.

Valtuutettu painottaa, että EU-tason sääntelyn uudistaminen ei saa heikentää palautusten nykyistä valvontaa. Uuteen asetustasoiseen sääntelyyn on varmistettava mahdollisimman kattava ja tehokas riippumaton valvontavelvoite. Valvontaan on säädettävä kattavat tiedonsaantioikeudet ja toimivaltuudet. Valvojan on kyettävä keräämään havaintoja monipuolisesti eri menetelmin. Havaintojen ja suositusten tulee johtaa konkreettisiin muutoksiin erityisesti rakenteellisella tasolla.

Paluuasetusta koskeissa neuvotteluissa EU-parlamentin LIBE-valiokunta on ehdottanut, että palautusten valvonta keskitettäisiin kansalliselta tasolta EU-tasolle Frontexiin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu vastustaa jyrkästi ehdosta. Frontex ei ole perus- ja ihmisoikeustoimija. Frontex järjestää ja koordinoi palautuksia eikä ole ulkopuolinen ja riippumaton valvoja. Valtuutettu korostaa sen tärkeyttä, että Suomi pitää kiinni palautusten valvonnan säilymisestä kansallisilla perus- ja ihmisoikeustoimijoilla ja että valvonnan tasoa ei heikennetä.

5.7.2 Perus- ja ihmisoikeusriskeihin liittyvä huoli voimistuu

EU-komission paluuasetusehdotus on erittäin huolestuttava monien perustuslaissa, ihmisoikeussopimuksissa ja EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien kannalta. Euroopan unionini perusoikeusvirasto (FRA) on esittänyt vakavan huolensa esityksestä. Euroopan perusoikeuskirjassa taatut keskeiset perusoikeudet ovat vaakalaudalla. Ilman riittäviä suojatoimia palauttaminen voi johtaa muun muassa kidutuksen, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kiellon ja palauttamiskiellon loukkauksiin.¹³³ Asetus mahdollistaisi myös

EU:n ulkopuolelle perustettavat palautuskeskukset, joiden toimintaan liittyy vakavia perusoikeusriskejä.¹³⁴

Ihmisoikeusjärjestöt, kuten Amnesty International, ovat ilmaisseet vakavan huolensa siitä, että EU:n viimeaikaiset maahanmuuttopoliittiset aloitteet viittaavat laajempaan strategiaan siirtää muuttoliikkeen hallintaa EU:n ulkopuolelle ja kiertää kansainvälistä ja EU:n oikeutta.



Valtuutettu on huolissaan siitä, että kiristyvän maahanmuuttopoliitiikan tavoitteet syrjäyttävät perusoikeuksien toteutumisen varmistamisen.

Valtuutettu on huolissaan siitä, että kiristyvän maahanmuuttopoliitiikan tavoitteet syrjäyttävät perusoikeuksien toteutumisen varmistamisen. Valtuutetun valvontatyössä nähdään tilanteita, joissa palautukset johtavat perheiden hajoamiseen ja lapsen edun sivuuttamiseen esimerkiksi kohtuuttomien toimeentulovaatimusten vuoksi. Lisäksi ihmiskaupan uhreja palautetaan maihin, joissa he

eivät todennäköisesti saa tarvitsemaansa tukea, mikä lisää merkittävästi uudelleen uhriksi joutumisen riskiä.

Asetusesitys ei valtuutetun näkemyksen mukaan tarjoa riittävää suojaa perusoikeusloukkauksia vastaan. Valtuutettu odottaa, että Suomi edistää neuvotteluissa perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamista turvaavia kantoja.

5.7.3 Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmaa ei saa sivuuttaa palauttamispolitiikan uudistuksissa

Viimeaikaiset lakimuutokset, kuten ulkomaalaislain kiristykset ja rajamenettely sekä EU:n uuden muuttoliike- ja turvapaikkasääntelyn toimeenpano kesällä 2026 lisäävät todennäköisesti merkittävästi palautusten määrää. Samalla ne kaventavat ulkomaalaisten oikeuksia ja oikeusturvaa sekä heikentävät heidän

perus- ja ihmisoikeuksiensa toteutumista. Aiheesta kerrotaan lisää tämän julkaisun luvuissa 4.1 ja 4.2.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että palautustoimien tehokkuuden painottaminen voi johtaa perus- ja ihmisoikeusloukkauksiin, jos menettelyjen oikeusturvavaatimuksia, yksilöllistä harkintaa, palautuskiellon periaatetta ja muita perus- ja ihmisoikeuslähteiden takaamia oikeuksia ei noudateta täysimääräisesti ja johdonmukaisesti. Keskustelua perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta palauttamispolitiikan yhteydessä ei tällä hetkellä käydy riittävästi, eikä oikeuksien varmistaminen ole uusien tehostamissuunnitelmien keskiössä. Keskustelua aiheesta tulee lisätä. Valtuutettu korostaa, että palautuksissa on pidettävä täysimääräisesti kiinni perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta.



6 Ihmiskaupparaporttoija

6.1 Ihmiskaupparaporttoija edellyttää perus- ja ihmisoikeusperustaista ihmiskaupan torjuntaa

Ihmiskauppa on vakava ihmisoikeusloukkaus, joka kohdistuu erityisesti yhteiskunnallisesti haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin. Ihmiskauppa loukkaa useita perusoikeuksia, kuten ihmisarvoa, vapautta ja oikeutta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Siksi Suomi on sitoutunut kansainvälisillä sopimuksilla ja lainsäädännöllä torjumaan ihmiskauppaa ja turvaamaan uhrien oikeudet. Uhrien pääsy oikeuksiinsa on varmistettava eri prosesseissa ja palveluissa.

Ihmiskaupan torjunta on edistynyt viime vuosina lainsäädännön, toimintaohjelmien, viranomaisten yhteistyön ja ihmiskauppaan erikoistuneiden toimintojen ansiosta. Ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman (2021–2023) toimeenpanoon osallistui laajasti eri toimijoita ja tietoisuus ihmiskaupasta tavoitti uusia tahoja. Uhrien tunnistaminen on lisääntynyt, mikä on tuonut näkyviin uusia hyväksikäytön muotoja ja uhriryhmiä. Uusia hyväksikäytölle altistavia rakenteita syntyy myös jatkuvasti, kuten kansainvälisten opiskelijoiden tavoitteluun liittyen.

Ihmiskaupan torjuntaa tuleekin edelleen tehostaa ja kehittää. Työ edellyttää viranomaisten pysyviä rakenteita sekä lainsäädännön ja toimintaohjelmien johdonmukaisuutta. Lisäksi se edellyttää riittäviä ja vakaita resursseja riippumattomalle seurannalle ja analyysille. Tehokkaalla ennaltaehkäisyllä on estettävä hyväksikäytölle otollisten olosuhteiden syntyminen. Uhrien suojelu



Tehokas ihmiskaupan torjunta edellyttää lainsäädännön ja toimintaohjelmien johdonmukaisuutta sekä riittäviä ja vakaita resursseja ihmiskaupan vastaiselle työlle.

edellyttää hyvinvointialueiden, kansalaisjärjestöjen ja Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän toimintaedellytysten turvaamista. Panostukset poliisin ja syyttäjiin koulutukseen sekä erikoistuminen ovat vahvistaneet rikosvastuun toteutumista.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii kansallisena ihmiskaupparaportoijana. Raportoijan tehtävänä on seurata ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä, kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden nou-

dattamista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta, laatia selvityksiä sekä antaa suosituksia.

Ihmiskaupparaportoijan työn ytimessä on tukea sitä, että viranomaiset toteuttavat velvollisuutensa ehkäistä, tunnistaa ja torjua ihmiskauppaa sekä suojella uhreja. Ihmiskaupparaportoijan tavoitteena on, että uhrien moninaisuus tunnistetaan ja että uhrien perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat rikos- ja oleskelulupaprosesseissa sekä avun ja tuen tarpeen osalta. Raportoija arvioi toimia suhteessa Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaiseen yleissopimukseen (SopS 44/2012, myöhemmin ihmiskauppayleissopimus) sekä Euroopan unionin ihmiskauppadirektiiviin (2011/36/EU) ja sen muutosdirektiiviin (2024/1712/EU), jotka asettavat Suomelle velvollisuuden ehkäistä ihmiskauppaa, suojella uhreja ja rangaista tekijöitä.

Raportoijan painopisteitä vuosille 2023–2026 ovat olleet lapsiin kohdistuva ihmiskauppa, valtioneuvostotasoisten rakenteiden toimivuus, ulkomaalaisten ihmiskaupan uhrien oikeudet sekä uhrien oikeuksien sisällyttäminen olennaisiin sääntely- ja politiikkatoimiin. Tässä eduskuntakertomuksessa palataan vuonna 2022 eduskunnalle annettuihin suosituksiin sekä eduskunnan niiden pohjalta antamiin ponsiin, jotka ovat edenneet vaihtelevasti. Kertomus

perustuu yhdenvertaisuusvaltuutetun omiin selvityksiin, viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen toimittamiin aineistoihin sekä kansainvälisten valvontaelinten, kuten ihmiskauppayleissopimuksen toimeenpanoa valvovan asian-tuntijaryhmä GRETan, suosituksiin.

6.1.1 Ihmiskauppa muuttuu jatkuvasti

Ihmiskauppa on monimuotoinen ja jatkuvasti muuntuva ilmiö, joka heijastaa yhteiskunnan rakenteellisia eriarvoisuuksia ja globaaleja liikkumisen, työn ja digitalisaation muutoksia. Ihmiskauppaa esiintyy sekä rajat ylittävänä että kansallisesti. Digitalisaation myötä uhrien rekrytointi, hyväksikäyttö ja kontrolli ovat siirtyneet enenevässä määrin ja jopa kokonaan verkkoon, kuten sosiaalisen median alustoille.

Suomessa tunnistetaan yleisimmin ihmiskauppaa pakkotyön, seksuaaliväkivallan ja pakkoavioliittojen muodossa. Pääasiallisin hyväksikäytön muoto ihmiskauppaa ja sen lähirikoksia koskevissa rikosilmoituksissa liittyy pakkotyöhön. Muita tunnistettuja muotoja ovat esimerkiksi rikolliseen toimintaan pakottaminen, ihmisarvoa loukkaaviin olosuhteisiin saattaminen sekä taloudellinen hyväksikäyttö, esimerkiksi etuisuuksien ja lainojen ottaminen uhrin nimiin. Sama henkilö voi joutua useamman hyväksikäytön muodon kohteeksi. Etenkin paritukseen ja työperäiseen hyväksikäyttöön liittyy usein mittava rikoshyöty.¹³⁵

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään on 2020-luvulla otettu vuosittain noin 200–350 uutta asiakasta, joista suurin osa on EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisia. Aiemmin valtaosa auttamisjärjestelmään ohjatuista oli joutunut ihmiskaupan uhriksi ulkomailla, mutta 2020-luvulla Suomessa uhriksi joutuneiden määrä on kasvanut. Esimerkiksi vuosina 2022 ja 2023 noin kaksi kolmasosaa uusista asiakkaista oli joutunut Suomessa hyväksikäytetyksi. Tätä selittävät esimerkiksi suuret rikoskokonaisuudet, joihin voi liittyä kymmeniä uhreja. Auttamisjärjestelmän luvut sisältävät sinne ohjatut uhrit, joten luvut eivät kerro kokonaisuutta uhrien määrästä tai ihmiskaupan laajuudesta.

Esimerkkejä ihmiskaupan vastaisen työn ja sääntelyn kehityksestä 2019–2025

VUOSI	
2019	• Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu (EOAK/3489/2017) ihmiskaupan uhrien auttamistoimien järjestämisestä kunnassa. • Ihmiskaupan vastainen työ hallitusohjelmaan.
2020	• Ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori nimitetään oikeusministeriöön.
2021	• Ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma vuosille 2021–2023 valmistuu. • Apulaisoikeuskanslerin ratkaisu (OKV/1233/70/2021) poliisien ja syyttäjän menettelystä sekä ihmiskaupan tutkinnasta. • Poliisin valtakunnallinen ihmiskaupparikosten tutkintaan erikoistunut ryhmä perustetaan. • Työnantajan moittittavan menettelyn takia myönnettävä jatkolupa lisätään ulkomaalaislakiin. • Valtuutetun selvitys ihmiskaupan uhrien oleskelulupakäytännöistä.
2022	• Korkeimman oikeuden tuomio marjanpoimijoiden hyväksikäytöstä (KKO:2022:2). • Valtuutetun selvitys ihmiskaupan uhrien rankaisemattomuusperiaatteesta.
2023	• Ihmiskaupan uhrien auttamista vahvistetaan vastaanottolain muutoksilla. • Muu hyväksikäyttö sosiaalihuoltolakiin perusteeksi järjestää sosiaalipalveluja. • Esitutkintalakiin videoitujen kuulustelujen käyttö todisteena ihmiskaupparikoksissa.
2024	• GRETAn kolmas arviointi Suomesta. • Ihmiskauppadirektiivin muutosdirektiivi voimaan. • Valtuutetun selvitys lapsiin kohdistuvasta ihmiskaupasta.
2025	• Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön ihmiskaupan vastaisen erityisedustajan raportti Suomen ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta. • Ihmiskaupan uhrien tunnistamis- ja ohjausmekanismi (NRM-käsikirja) julkaistaan. • Pakkoavioliitto sisällytetään rikoslakiin ihmiskaupan tunnusmerkistöön. • Kausityölain muutoksilla luonnontuotteiden kerääjät työsuhteisiksi.

Keskeisiä lukuja ihmiskauppailmiöstä vuosilta 2019–2025

VUOSI	Auttamis-järjestelmän asiakkaat	Tutkinnat	Syytettyjen määrä	Tuomittujen määrä	Oleskeluluvat
2019	229	81	2	2	9
2020	247	110	5	4	4
2021	243	133	6	2	14
2022	367	155	6	4	8
2023	326	152	22	11	57
2024	207	103	-	-	26
2025	271	-	-	-	3

AUTTAMISJÄRJESTELMÄN ASIAKKAAT Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän uudet asiakkaat

TUTKINNAT Esitutkintaviranomaisten tietoon tulleet ihmiskaupparikokset

SYYTETTYJEN MÄÄRÄ Käräjäoikeuksissa ihmiskaupparikoksista syytettyjen määrä

TUOMITTUJEN MÄÄRÄ Käräjäoikeuksissa ihmiskaupparikoksista tuomittujen määrä (päärikos)

OLESKELULUVAT Ihmiskaupan uhriksi joutumisen perusteella myönnettyjen ensimmäisten oleskelulupien määrä

6.2 Kansallisia rakenteita on vahvistettava ihmiskaupan torjumiseksi ja uhrien auttamiseksi

Pitkäjänteinen ihmiskaupan torjunta ja uhrien suojelu edellyttävät pysyviä ja johdonmukaisia valtion rakenteita. Ihmiskaupan vastaista työtä edisti vuosina 2020–2023 valtioneuvoston sitoutuminen etenkin toimintaohjelman parissa toteutettuihin toimiin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu tuo tässä kertomuksessa esiin vakavia huolia ulkomaalaisten oikeuksien heikentymisestä tämän hallituskauden aikana. Oikeuksien heikennykset koskevat myös ihmiskaupan uhreja ja vaikeuttavat ihmiskaupan vastaisen työn tavoitteiden toteutumista. Lainsäädännön kehityksen tulisi johdonmukaisesti tähdätä hyväksikäytön torjuntaan.

6.2.1 Koordinaation tueksi tarvitaan poikkihallinnollinen työryhmä

Suositus

- Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen koordinaation tueksi tulee nimittää valtioneuvoston asetuksella pysyvä poikkihallinnollinen työryhmä.

Ihmiskaupan vastaisen työn koordinaatio vakiinnutettiin oikeusministeriöön vuonna 2022. Koordinaation tukena toimi vuosina 2021–2023 ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman¹³⁶ toteuttamisen ajan poikkihallinnollinen työryhmä sekä korkean virkamiestason ohjausryhmä. Nämä työryhmät oli sidottu toimintaohjelmaan, jonka päättymisestä kesti yli vuoden ennen kuin seuraavan valmistelu käynnistyi. Koordinaatiolta puuttui siten yli vuoden ajan keskeinen yhteistyörakenne ihmiskaupan vastaisen työn edistämiseksi. Tilanne osoitti ihmiskaupan vastaisen työn heikkouden: jos hallitus ei ole sitoutunut

ihmiskaupan vastaiseen työhön, ei sen poikkihallinnolliseen edistämiseen ja eri toimijoiden yhteistyön tukemiseen ole pysyvää rakennetta.

Ihmiskaupan vastaisen koordinaatorakenteen vahvistamiseksi ja ihmiskaupan vastaisen työn jatkuvuuden varmistamiseksi yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee, että valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen koordinaation tueksi nimitetään valtioneuvoston asetuksella pysyvä poikkihallinnollinen työryhmä. Työryhmässä olisi edustettuna keskeiset ministeriöt ja hallinnonalat, kansalaisjärjestöjä sekä riippumattomana asiantuntijajäsenenä kansallinen ihmiskaupparaportoiija.

6.2.2 Toimintaohjelmilla voidaan edistää ihmiskaupan vastaista työtä

Ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma sisälsi konkreettisia toimenpiteitä ennaltaehkäisyyn, uhrien suojelemiseen ja rikosvastuun toteuttamiseen. Toimintaohjelman keskeisiä vahvuuksia olivat osallistava valmisteluprosessi, tutkimustyöhön panostaminen sekä poikkihallinnollinen yhteistyö, johon osallistui myös kansalaisjärjestöjä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoi toimintaohjelman toteutumista tarkastelleessa muistiossaan, että toimintaohjelma edisti ihmiskaupan vastaista työtä Suomessa.¹³⁷

Toimintaohjelman päivityksen valmistelu käynnistyi vasta keväällä 2025. Lykkääntymisen ohella merkittävä heikennys on, että ohjelman valmistelu tapahtuu suppeasti. Työryhmä koostuu vain keskeisten ministeriöiden edustajista. Muita viranomaisia, kansallista ihmiskaupparaportoijaa ja kansalaisjärjestöjä voidaan kuulla osana valmistelua. Aiemman toimintaohjelman laajaan eri toimijoiden yhteistyöhön perustuvaa toimintamallia on pidetty kansainvälisesti hyvänä käytäntönä.¹³⁸ Nyt tehty valinta kaventaa näkökulmaa ja vähentää kosketusta käytännön työhön. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että tulevaisuudessa toimintaohjelmatyön tulee pohjautua laajaan osallistumiseen tiedonkulun ja sitoutumisen edistämiseksi. Lisäksi ihmiskauppa tulee ottaa osaksi muita hyväksikäytön ja väkivallan vastaisia valtioneuvoston toimintaohjelmia.

6.2.3 Lainsäädännön kehityksen on oltava johdonmukaista

Suositus

- Ulkomaalaisten oikeuksia ja asemaa heikentävien lakimuutosten kokonaisvaikutukset ihmiskaupan uhreihin on selvitettävä. Selvityksen pohjalta tulee tehdä korjaustoimia hyväksikäytön estämiseksi ja uhrien tukemiseksi.

Sääntelyä ihmiskauppaan puuttumiseksi ja uhrien auttamiseksi on vahvistettu 2020-luvulla (katso luvun 6.1.1 taulukko). Hyväksikäytön ilmituloa on pyritty lisäämään ja hyväksikäytön kohteeksi joutuneiden oikeuksia turvaamaan. Ihmiskaupan uhrien auttamisen uhrilähtöisyyttä ja itsenäisyyttä rikosprosessista vahvistettiin kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (myöhemmin vastaanottolaki) muutoksin. Työperäisen hyväksikäytön kohteeksi joutuneiden ulkomaalaisten asemaa on vahvistettu mahdollisuudella saada jatkolupa työnantajan moitittavan menettelyn takia. Luonnontuotteiden kerääjien asemaa on vahvistettu.

Samalla ulkomaalaisten oikeuksia on merkittävästi heikennetty. Lakimuutokset ovat lisänneet riippuvuutta työpaikasta ja siten työnantajasta, mikä lisää hyväksikäytön riskiä. Esimerkiksi niin sanotun kolmen kuukauden säännön mukaan työperusteinen oleskelulupa perutaan, jos uutta työtä ei löydy tässä ajassa tai muuta perustetta maassa oleskelulle ei enää ole. Vastaanotto-
rahan leikkaukset heikentävät rajusti toimeentuloa. Tiukentuneet vaatimukset, kuten työhistoria ja kielitaito pysyvään oleskelulupaan sekä toimeentulon turvaaminen kansalaisuutta varten, voivat kohdistua erityisen kielteisesti ihmiskaupan uhreihin, huomioiden etenkin kotoutumispalveluiden samanaikaiset leikkaukset. Oleskelun laillistamisen vaikeuttaminen lisäänee paperittomien henkilöiden määrän kasvua. Paperittomien terveydenhuollon rajaaminen puolestaan vaikeuttaa hyväksikäytön tunnistamista.

Ulkomaalaisten oikeuksia koskevat muutokset on tehty ilman riittävää yhteisvaikutusten arviointia, mikä voi johtaa arvaamattomiin seurauksiin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on tuonut lausunnoissaan esiin huolen ihmiskaupan uhrien asemasta. Muutokset voivat johtaa varjoyhteiskunnan ja harmaan talouden kasvuun sekä lisätä hyväksikäytölle alttiiden haavoittuvien ihmisten määrää. Lainsäädännön kehityksen on oltava johdonmukaista: nyt tehdyt ulkomaalaisten oikeuksien heikennykset vaikeuttavat ihmiskaupan ennaltaehkäisyä sekä uhrien tunnistamista ja auttamista. Heikennykset toimivat laajasti ihmiskaupan vastaisen työn tavoitteita vastaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että lukuisten ulkomaalaisten oikeuksia ja asemaa heikentävien lakimuutosten vaikutukset ihmiskaupan uhriin on selvitettävä, huomioiden Suomea velvoittavat kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Selvityksen pohjalta on tehtävä korjaustoimia hyväksikäytön estämiseksi ja uhrien tukemiseksi. Ulkomaalaisten ihmiskaupan uhrien oikeuksien täysimääräinen toteutuminen on turvattava ja ihmiskaupan tehokasta ennaltaehkäisyä on painotettava.



Ulkomaalaisten oikeuksien heikennykset vaikeuttavat ihmiskaupan ennaltaehkäisyä sekä uhrien tunnistamista ja auttamista. Heikennykset toimivat laajasti ihmiskaupan vastaisen työn tavoitteita vastaan.

Ongelmallinen lakiehdotus auttamisrakenteiden muutoksesta on pysäytettävä

Kotoutumislain muutoksia koskeva hallituksen esitysluonnos oli lausunto- kierroksella, kun tätä eduskuntakertomusta viimeisteltiin. Esitysluonnoksen mukaan ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuneiden kustannusten korvaamista hyvinvointialueille ja kunnille koskeva kotoutumislain 68 § kumottaisiin. Esitysluonnos on ongelmallinen ja vaikuttaisi merkittävästi ihmiskaupan uhrien auttamisen rakenteisiin, vaikka muu- tosta käsitellään esitysluonnoksessa teknisenä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että mahdollisuutta hakea korvauksia ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista ei tule muuttaa hallituksen esitysluonnoksessa esitetyllä tavalla. Korvausjärjestelmä on viime- kädessä turvannut, että ihmiskaupan uhri voi tarvittaessa saada erikoistu- nutta apua ja tukea. Tätä korostetaan myös tuoreessa ihmiskauppadirektiivin muutosdirektiivin täytäntöönpanoa koskevassa mietinnössä. Esitysluonnoksen vaikutuksia ihmiskaupan uhreihin, auttamisjärjestelmään ohjautumiseen sekä uhrien kansainvälisiin sopimuksiin ja EU-lainsäädäntöön perustuvien oikeuksien toteutumiseen ei ole arvioitu. Esitysluonnoksen mukaan rahoitus siirrettäisiin sellaisenaan hyvinvointialueille, joilla on vaikeuksia rahoittaa perustoimintojaan. Hyvinvointialueille ei ole annettu ohjausta ihmiskaupan uhrien auttamisesta (ks. luku 6.3.1), eikä niiltä ehdotusluonnoksessa edelly- tettäisi kehittämistyötä sen varmistamiseksi, että uhrit saavat erityistarpei- siinsa vastaavaa asiantuntevaa apua.

Muutosluonnos on valtuutetun käsityksen mukaan tullut yllätyksenä pää- osalle ihmiskaupan vastaisen työn kentällä toimivista viranomaisista ja jär- jestöistä, mukaan lukien ihmiskaupparaportoijalle. Ehdotetusta muutoksesta ei ole käyty keskustelua ihmiskaupan uhrien auttamisen näkökulmasta, eikä muutoksen vaikutuksia ole arvioitu auttamisen kokonaisuus huomioiden.

6.2.4 Kansainväliseen työvoiman ja opiskelijoiden rekrytointiin tarvitaan suojatoimia hyväksikäytön estämiseksi

Suositus

- Kansainvälisen työvoiman rekrytointiin ja kansainvälisten opiskelijoiden tavoitteluun tarvitaan suojatoimia hyväksikäytön estämiseksi

Työperäinen hyväksikäyttö kohdistuu etenkin matalapalkka-aloilla työskenteleviin ulkomaalaisiin henkilöihin. Viranomaiset ovat jo vuosia pyrkineet estämään työperäistä hyväksikäyttöä, mutta ilmiö esiintyy yhä uusissa muodoissa. Työehtojen polkemisesta, pakkoyrittäjyydestä ja työsyrynnästä hyötyvät lainvastaisesti toimivat yritykset, mutta myös kuluttajat halvempien palveluiden tai tuotteiden muodossa.

Työvoiman hyväksikäyttö on moninainen ilmiö. Hoiva-alan työvoimapulaa pyritään torjumaan tilauskoulutusten ja suurten ryhmien rekrytointien avulla. Hoitajien rekrytoinneissa on esiintynyt muiden epäselvyyksien ohella myös syrjivää kohtelua. Laskutuspalvelut ja alustatalous tuovat uusia työllistymismahdollisuuksia, joita epärehelliset toimijat pyrkivät myös hyväksikäyttämään. Niin sanottuja pakko- tai kevytyrittäjiä koskevia yhteydenottoja tulee kasvavissa määrin sekä ammattiliitoille että Lupa- ja valvontaviraston työsuojeluosastolle. Ulkomaalainen henkilö ei ole aina edes tietoinen asemastaan yrittäjänä. Kynnysrahojen periminen on osa työperäisen hyväksikäytön ilmiötä, jossa ulkomaiset työntekijät joutuvat maksamaan välikäsille työpaikasta ja oleskeluluvasta Suomessa.¹³⁹

Valtionhallinnon säästöt kohdistuvat myös työvoiman hyväksikäyttöä torjuihin viranomaisiin. Työsuojelulle ulkomaisen työvoiman valvontaan vuonna 2021 lisätty resurssi on pienentynyt ja Maahanmuuttoviraston edellytetään tekävän päätökset oleskeluluvista yhä nopeammin. Panostus hyväksikäytön

ennaltaehkäisyyn ja tehokkaaseen lainsäädäntöön on välttämätöntä: viranomaisten työ kuormittuu vuosia kestävien, jopa kymmeniä uhreja koskevien tutkintojen ja oikeudenkäyntien vuoksi.

Vastuu torjua ja purkaa hyväksikäyttäviä rakenteita on ensisijaisesti valtiolla. Ulkomaalaisen työvoiman hyväksikäyttö on juurtunut rakenteisiin ja näyttäytyy rakenteellisena rasismina. Valtion on toimittava hyväksikäytön ennaltaehkäisemiseksi ja puututtava tehokkain toimin huomattuihin ongelmiin, lainvastaiseen toimintaan ja rikoksiin. Samalla työnantajien ja yritysten on varmistettava, että niiden toiminnassa, kuten rekrytoinneissa ja alihankintaketjuissa, noudatetaan lakia.



Vastuu torjua ja purkaa hyväksikäyttäviä rakenteita on ensisijaisesti valtiolla.

Velkaantumisen ja hyväksikäyttävien työolojen riski koskee myös kansainvälisiä opiskelijoita, joiden määrä on Suomessa kasvanut nopeasti viime vuosina. Lukukausimaksuja maksavat opiskelijat ovat tärkeitä korkeakoulujen rahoitukselle. Oleskelun kalleus lukukausimaksujen lisäksi ajaa kuitenkin opiskelijoita ja heidän mukanaan tulleita perheenjäseniä vaikeisiin tilanteisiin työllistymisvai-

keuksien ja korkean kustannustason vuoksi. Suomeen tulee myös alaikäisiä suorittamaan lukio-opinnot ilman huoltajaa tai säänneltyä järjestelmää, jolla tuetaan heidän asumistaan ja elämistään. Alaikäisten opiskelijoiden kohdalla olisi tarpeellista selvittää tukitoimien tarvetta.

Kansainvälistymisen on toteuduttava kestävästi. Lainsäädännöllä tulee turvata opiskelijoiden oikeusturva ja kestävät rakenteet opiskeluun Suomessa, jotta haavoittuvassa asemassa olevaa ihmisryhmää ei pääse syntyään. Kansainväliselle työvoiman rekrytoinnille ja kansainvälisten opiskelijoiden tavoittelulle on asetettava reunaehdot, jotta sitä voidaan toteuttaa kestävästi.

6.3 Uhrien auttaminen edellyttää ihmiskaupan tunnistamista

Ihmiskaupan uhreja autetaan hyvinvointialueilla, ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä ja kansalaisjärjestöissä. Ohjeita ja lainsäädäntöä auttamisen turvaamiseksi tulee edelleen kehittää. Taloustilanteen vaikeutuminen uhkaa erityisesti toimintoja, jotka eivät ole lakisääteisiä.

Kansalaisjärjestöt tavoittavat ihmiskaupan uhreja matalalla kynnyksellä ja toimivat siltana viranomaisten piiriin ohjaamisessa. Järjestöjen edellytykset uhrien auttamiseksi ja tukemiseksi on varmistettava pitkäjänteisellä rahoituksella.

6.3.1 Hyvinvointialueiden työ ihmiskaupan uhrien auttamiseksi on vakiinnutettava

Suosituks:

- Sosiaali- ja terveysministeriön on otettava vahvempi vastuu ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja auttamista koskevasta ohjauksesta hyvinvointialueilla.
- Ihmiskaupan uhrien auttaminen on sisällytettävä nykyistä vahvemmin osaksi hyvinvointialueiden väkivallan vastaista työtä.

Eduskunta velvoitti yhdenvertaisuusvaltuutetun vuonna 2022 antaman kertomuksen pohjalta hallitusta toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi ja avun pariin ohjaamiseksi hyvinvointialueilla. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että toimet ovat olleet riittämättömiä takaamaan ihmiskaupan uhrien tunnistamisen ja avunsaannin yhdenvertaisuuden.

Jos hyväksikäyttöä ei havaita, jäävät ihmiskaupan uhrit tunnistamatta ja heidän palvelutarpeisiinsa on haastavampi vastata. Suomi on saanut useita suosituksia auttamisen kehittämiseksi Euroopan neuvoston ihmiskauppayleissopimuksen toimeenpanoa valvovalta asiantuntijaryhmä GRETAlta. Suositukset ovat koskeneet ihmiskaupan uhrien tunnistamis- ja ohjausmekanismin kehitt-



Ihmiskaupan uhrien palvelutarpeisiin on vastattava paremmin osana hyvinvointialueiden väkivallan vastaista työtä.

tämistä, hyvinvointialueiden kouluttamista sekä hyvinvointialueiden ja auttamisjärjestelmän yhteistyön kehittämistä.¹⁴⁰

Hyvinvointialueilla on erilaisia käytäntöjä ihmiskaupan uhrien auttamiseksi. Ihmiskaupan uhrien auttamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa ei ole erillistä sosiaali- ja terveysministeriön anta-

maa ohjetta tai ohjausta. Ihmiskauppa voi sisältyä muihin ohjeisiin, kuten turvakotipalveluiden laatusuosituksiin. Sosiaalihuoltolain lisäys hyväksikäytöstä tuen tarpeena on huomioitu sosiaalihuoltolain soveltamisoppaassa ja lakimuutoksesta on viestitty hyvinvointialueille. Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisille on suunnattu Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) verkko-koulu ihmiskaupasta sote-palveluissa. THL:n koordinoimassa Aktiivinen toimijuus -hankkeessa kehitetään ihmiskaupan uhrien auttamista hyvinvointialueilla. Myös muiden hankkeiden puitteissa on tarjottu koulutusta sekä tuotettu tietoa ja jaettu hyviä käytäntöjä ihmiskaupan uhrien auttamisesta.¹⁴¹

Edellä käsiteltyjen toimien ja hyvien käytäntöjen kehitys on erittäin tarpeellista. Ne eivät ole kuitenkaan velvoittavia eivätkä riittäviä turvaamaan yhdenvertaista ihmiskaupan uhrien auttamista. Keskitettyjen ohjeiden puuttuessa yksi keskeinen riski on, että osaaminen, ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ohjaaminen ja auttamisjärjestelmän kanssa tehtävä yhteistyö vaihtelevat alueittain sekä työntekijän osaamisen ja mahdollisuuksien mukaan. Sosiaali- ja terveydenhuoltoon kohdistuvien leikkausten vuoksi hyvien käytäntöjen noudattaminen on yksittäisen hyvinvointialueen päätettävissä. Ohjeiden tarvetta käsitellään myös lapsia koskevassa luvussa 6.5.1.

Ihmiskaupan uhrien tunnistamis- ja ohjausmekanismi (NRM) eli ammatilaisille suunnattu käsikirja uhrien tunnistamiseen ja auttamiseen julkaistiin osana ihmiskaupan vastaiseen toimintaohjelmaan kuuluvaa oikeusministeriön Tehoa-hanketta tammikuussa 2025.¹⁴² Oikeusministeriö oli keskeisessä roolissa NRM-käsikirjan laadinnassa sosiaali- ja terveysministeriön sijaan. Ihmiskauppa-muutosdirektiivin täytäntöönpanoa koskevassa mietinnössä on katsottu, että NRM-käsikirjan hyväksymisen valtioneuvoston periaatepäätöksenä voitaisiin katsoa olevan direktiivin vähintään edellyttämän hallinnollisen määräyksen tasoinen. NRM-käsikirjan laatiminen oli merkittävä edistysaskel. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että periaatepäätöksen tasoinen käsikirja ei riittävästi ohjaa hyvinvointialueita ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen ja auttamiseen, sillä käsikirjaa ei ole laadittu velvoittavaan muotoon, vaan se antaa suuntaviivoja ja suosituksia ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen ja auttamiseen.

Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja auttaminen hyvinvointialueilla edellyttää valtakunnallista ohjeistusta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että sosiaali- ja terveysministeriön tulee ottaa vahvempi vastuu ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja auttamista koskevasta ohjauksesta hyvinvointialueilla.

Palvelujärjestelmä ei aina vastaa ihmiskaupan uhrien avuntarpeisiin. Haasteet ovat osin samoja kuin lähisuhdeväkivallan kokijoilla (ks. julkaisun luku 7.3). Väkivaltatyön rakenteita tulee vahvistaa lainsäädännöllä.

Esimerkki palvelujärjestelmän puutteellisuudesta on ihmiskaupan uhrien turvallinen ja tuettu asuminen, jonka turvaamiseen eduskunta velvoitti hallituksen valtuutetun vuoden 2022 kertomuksen pohjalta. Turvallisen ja sopivan asumisen varmistamiseen velvoittavat myös ihmiskauppayleissopimuksen 12 artikla, jonka toteutumisen puutteista GRETA on Suomea huomauttanut.¹⁴³ Ihmiskaupan uhrien majoituksen järjestämisestä hyvinvointialueilla ei ole ohjeistusta, ja tavat järjestää asumista tai majoitusta vaihtelevat. Asumispalveluita ja asumista koskevat yleiset puutteet voivat tarkoittaa, että jos esimerkiksi turvakotiin pääsyn edellytykset eivät täyty, tilapäistä majoitusta tarvitseva ihmiskaupan uhri voidaan ohjata päihteitä käyttävien tilapäiseen majoitukseen, joka voi olla turvaton ympäristö ihmiskaupan uhrille.¹⁴⁴

Ihmiskaupan uhrien palvelutarpeisiin on vastattava paremmin osana hyvinvointialueiden väkivallan vastaista työtä. Kuten naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevassa luvussa suositellaan, väkivallan vastaisesta työstä on säädettävä rakennelailla ja sisällytettävä ihmiskaupan uhrien auttaminen osaksi sen soveltamisalaa. Rakennelain avulla varmistettaisiin hyvinvointialueiden ja kuntien roolit ja vastuut sekä vahvistettaisiin järjestöjen asemaa väkivallan vastaisessa työssä.

6.3.2 Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän toimintaedellytykset on varmistettava

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän erikoistunut osaaminen on vuosien varrella osoittautunut erittäin tarpeelliseksi sekä uhreille että ihmiskaupan vastaiselle työlle laajemmin. Käytännön auttamisen ja kouluttamisen lisäksi auttamisjärjestelmän säännölliset tilannekatsaukset ovat lisänneet tietoa ihmiskaupasta Suomessa.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakasmäärät ovat kasvaneet merkittävästi 2020-luvulla ja myös sen lakisääteiset tehtävät ovat lisääntyneet. Asiakasmäärä ei ole kestävässä suhteessa työntekijämäärään, vaikka uhrien palvelut järjestetäänkin useimmiten hyvinvointialueilla tai vastaanottokeskuksissa. Ihmiskauppadirektiivin muutosdirektiivin täytäntöönpanoa koskevassa mietinnössä auttamisjärjestelmän vastuu vahvistuu edelleen. Direktiivin erikoistunutta apua ja tukea koskeva velvoite täytyisi viimeistään auttamisjärjestelmästä saatavan avun ja tuen kautta.¹⁴⁵

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää välttämättömänä, että ihmiskaupan uhreille erikoistunutta apua tarjoavan auttamisjärjestelmän toimintaedellytykset turvataan. Resurssien on vastattava auttamisjärjestelmälle asetettuja tehtäviä. Ihmiskaupan uhrien on myös pystyttävä kääntymään auttamisjärjestelmän pariin mahdollisimman matalalla kynnyksellä. Auttamisjärjestelmä on osa Maahanmuuttovirastoa. Jotta auttamisjärjestelmä ja sen tarjoama apu näyttäytyisi ihmiskaupan uhreille itsenäisenä ja turvallisena, on tärkeää, että auttamisjärjestelmä profiloituu erillisenä yksikkönä lupapäätöksiä tekevstä Maahanmuuttovirastosta.

Valtuutettu korostaa, että auttamisjärjestelmään ohjaamisen ja ottamisen kynnyksen tulee olla ja säilyä matalana. Alkuvuonna 2024 auttamisjärjestelmän päätöksistä poikkeuksellisen suuri määrä oli kielteisiä, joten yhdenvertaisuusvaltuutettu otti tarkasteltavaksi otoksen kielteisiä päätöksiä vuosilta 2022 ja 2024. Kielteisten päätösten määrän kasvuun vaikutti useampi tekijä, kuten vuoden 2023 äkillisesti kasvanut asiakasmäärä. Otoksen perusteella ei pystytty arvioimaan vastaanottolain muutosten vaikutusta tai auttamisjärjestelmään ottamisen kynnyksen muutosta. Valtuutettu pitää tärkeänä, että kielteisten päätösten määriä ja perusteita seurataan.

Yhteistyötä ja keskustelua tarvitaan auttamisjärjestelmän sekä ihmiskaupan uhreja auttavien ja järjestelmään ohjaavien tahojen, kuten kansalaisjärjestöjen ja hyvinvointialueiden, välillä. Tavoitteena on varmistaa sujuva prosessi auttamisjärjestelmään ottamisessa sekä arvioida yksilöllisesti auttamistoimien tarve.

6.3.3 Järjestöjen mahdollisuudet tukea ihmiskaupan uhreja on turvattava

Kansalaisjärjestöjen tekemä ihmiskaupan vastainen työ on uhreille korvaamattoman tärkeää. Julkisen sektorin rahoituksen leikkaukset, köyhyyden lisääntyminen ja ulkomaalaisten oikeuksien heikennykset lisäävät tarvetta järjestöjen palveluille. Samalla STEA-rahoituksen leikkaukset uhkaavat kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä uhrien tukemiseksi ja vaikuttamistyön tekemiseksi.

Kansalaisjärjestöt tavoittavat työllään esimerkiksi paperittomia, seksiä myyviä tai päihteitä käyttäviä ihmisiä, joille viranomaispalvelut voivat olla vaikeasti lähestyttäviä. Järjestöt tarjoavat matalan kynnyksen apua ja tukea myös anonyymisti ja sukupuolierityisesti, ja toimivat siltana viranomaispalveluihin. Ihmiskaupan uhreja auttavat Neliapila-järjestöt eli Monika-Naiset liitto ry, Pakolaisneuvonta ry, Pro-tukipiste ry ja Rikosuhripäivystys kokoavat vuosittain suuntaa antavan tilaston tunnistamistaan uhreista. Vuonna 2024 Neliapila-järjestöt tunnistivat 60 ihmiskaupan uhria.¹⁴⁶ Kansalaisjärjestöt tekevät myös merkittävää vaikuttamistyötä tuomalla esiin lausunnoissa, työryhmissä ja lakihankkeissa käytännön näkökulmaa ihmiskaupan uhrien tukemiseen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu vaatii, että ihmiskaupan uhreja tukevien kansalaisjärjestöjen toimintaedellytykset turvataan riittävällä ja pitkäjänteisellä rahoituksella.

6.4 Poliisin erikoistuminen ihmiskaupparikollisuuden torjuntaan on turvattava

Suositus

- Valtakunnallisen ihmiskauppaan erikoistuneen tutkintaryhmän pysyvyys on varmistettava ja ihmiskauppaan erikoistuneiden tutkijoiden verkoston toimintaa on kehitettävä.

Poliisihallitus päätti valtakunnallisen ihmiskauppaan erikoistuneen tutkintaryhmän perustamisesta Helsingin poliisilaitokselle vuonna 2021. Samalla Keskusrikospoliisin analyysitoimintoa vahvistettiin ja poliisilaitosten yhteistyöhön nimettiin ihmiskauppaan perehtyneiden tutkijoiden verkosto. Tarve kehittää ihmiskaupparikosten torjuntaa ilmeni myös apulaisoikeuskanslerin ihmiskaupan tutkintaa koskevassa ratkaisussa vuodelta 2021, jossa nostettiin esiin merkittäviä puutteita tutkinnoissa ja ihmiskaupan tunnistamisessa.¹⁴⁷ Ratkaisun jälkeen ihmiskauppa nostettiin poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan painopistealueisiin vuonna 2022. Koulutusta on lisätty ja Poliisiammattikorkeakoulussa on laadittu käsikirja ihmiskauppatutkintojen tueksi.¹⁴⁸

Ihmiskaupan vastaiset toimijat niin viranomaisissa kuin järjestöissä ovat arvioineet etenkin erikoistuneen tutkintaryhmän edistäneen ihmiskaupparikosten tutkintaa. Kaupallistettua seksuaaliväkivaltaa koskeva ihmiskauppa ja paritus tulevat esitutkintaan käytännössä vain valtakunnallisessa ihmiskaupparyhmässä tehtävän paljastavan työn kautta.¹⁴⁹ Tutkintaryhmä on hajottanut useita paritusrinkejä sekä tuonut esimerkiksi kynnyshailmiötä näkyviin.

Valtuutettu katsoo, että poliisi ei pysty torjumaan ihmiskauppaa riittävän tehokkaasti ilman erillistä toimintoa. Luvun 6.1.1 taulukossa näkyy tasaisesti kasvanut esitutkintaviranomaisten tietoon tulleiden ihmiskaupparikosten määrä. Syytettyjen ja tuomittujen määrä on pysynyt matalana. Tapaukset päätyvät oikeuteen viiveellä, mutta avun piiriin ohjattujen uhrien ja tietoon tulleiden rikosten epäsuhta tuomioistuimiin päätyneisiin ihmiskaupparikoksiin nähden voi olla myös osoitus rakenteellisesta ongelmasta rikosvastuun toteutumisessa.¹⁵⁰

GRETA on nostanut Suomea koskevassa arvioinnissaan vuonna 2024 tarpeen ihmiskaupparikosten tehokkaammalle tutkinnalle sekä uhrien oikeuksiin pääsyn varmistamiselle, myös vahingonkorvausten osalta. Esitutkintaviranomaisten ja syyttäjän erikoistumista tukevat ihmiskauppamuutosdirektiivin artikla 9 sekä GRETA, joka on kehottanut myös varmistamaan valtakunnallisen ihmiskauppaan erikoistuneen tutkintaryhmän pysyvyyden.¹⁵¹

Poliisin ylimmän johdon sitoutuminen ihmiskaupan torjuntaan ja yhteistyön edistämiseen poliisilaitosten välillä on välttämätöntä hyvän kehityksen turvaamiseksi. Valtakunnallisen ihmiskauppaan erikoistuneen tutkintaryhmän pysyvyys on turvattava ja sen sijainti arvioitava. Ryhmän lisäksi ihmiskauppaan erikoistuneiden tutkijoiden verkoston toimintaa on kehitettävä ja määritettävä sille vastuutaho. Ihmiskauppaa koskevan ohjeen päivityksellä tulee vahvistaa ihmiskaupparikosten torjuntaa poliisissa.

Ihmiskaupan tai parituksen uhrilta seksiä ostavat hyväksikäyttäjät joutuvat vain harvoin rikosoikeudelliseen vastuuseen. Valtuutettu onkin vaatinut tehokkaampia toimia ihmiskaupan kysynnän vähentämiseksi saattamalla seksin ostajat useammin vastuuseen.

6.5 Viranomaisten on tunnistettava lapsen hyväksikäyttö ja puututtava siihen

Lapsia joutuu Suomessa ihmiskaupan uhreiksi. Lapsi voi joutua esimerkiksi seksuaaliväkivallan tai kaupallistetun seksuaaliväkivallan kohteeksi, tai pakkotyön kohteeksi kotitöiden tai harrastuksen piirissä. Hyväksikäyttö voi jatkua jopa vuosia ennen lapsen tilanteen tunnistamista. Ilmiöstä saatavat tiedot ovat puutteelliset, sillä Suomessa ihmiskaupan uhriksi joutuneet lapset ohjautuvat harvoin auttamisjärjestelmään ja hyvinvointialueet eivät kerää aiheesta tietoa. Viime vuosina on tehty useampia selvityksiä, jotka painottavat tiedon lisäämistä lapsiin kohdistuvasta ihmiskaupasta, lapsia ja nuoria kohtaavien ammattilaisten kouluttamista sekä ohjeistusta viranomaisille.¹⁵²

Lapsiin kohdistuvan ihmiskaupan tunnistamisen tehostamiseksi ja siihen puuttumiseksi tarvitaan koulutusta ja ohjeita. Ihmiskauppa tulee huomioida osana lapsiin kohdistuvan väkivallan ilmiöitä myös nuorisoriikollisuuden parissa.

6.5.1 Viranomaiset ovat vastuussa ihmiskaupan tunnistamisesta

Suosituksset:

- Sosiaali- ja terveysministeriön on huolehdittava, että sosiaali- ja terveydenhuoltohenkilöstölle laaditaan koulutuskokonaisuus sekä ohjeet lapsia ja nuoria koskevasta hyväksikäytöstä ja ihmiskaupasta.
- Ihmiskauppa on sisällytettävä Barnahus-lain soveltamisalan piiriin.

Ihmiskauppa voi kohdistua monenlaisissa tilanteissa oleviin lapsiin. Ammattilaisten on osattava tunnistaa haavoittuvuustekijöitä, sillä lapsi tai nuori tunnistaa harvoin joutuneensa hyväksikäytön kohteeksi. Ihmiskaupan ja hyväksikäytön tunnistaminen on viranomaisten vastuulla.

Sijaishuollosta kadonneilla lapsilla on korostunut riski joutua hyväksikäyetyksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että sijaishuoltopaikasta kadonneita lapsia koskevilla ohjeilla tulee huomioida hyväksikäytön ja ihmiskaupan kohteeksi joutumisen riski. Poissaolon aikaisten kokemusten traumasensitiivistä ja lapsilähtöistä selvittämistä tulee kehittää hyväksikäyttökokemusten tunnistamiseksi, lapsen tukemiseksi paluun jälkeen ja hyväksikäytön uusiutumisen ehkäisemiseksi. Lapsiin kohdistuneet rikosepäilyt tulee tutkia kiireellisesti sekä tarjota lapsille täysimääräistä tukea heti mahdollisen rikoksen ilmi tullessa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee, että sosiaali- ja terveydenhuoltohenkilöstölle laaditaan koulutuskokonaisuus sekä ohjeet lapsia ja nuoria koskevasta ihmiskaupasta. Lastensuojelua sekä muita lasten ja nuorten parissa toimivia ammattilaisia tulee kouluttaa ihmiskaupasta ja sen muodoista, huomioiden hyväksikäytön ja väkivallan sukupuolistuneisuus, ilmiön moninaisuus sekä verkossa tapahtuva hyväksikäyttö.

Lapsiin kohdistuva ihmiskauppa on ehdotettu sisällytettäväksi päivityksessä olevaan lakiin lapseen kohdistuneen seksuaali- ja pahoinpitelyrikoksen selvittämisen järjestämisestä (1009/2008, nk. Barnahus-laki).¹⁵³ Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että lain tulisi jo nykyisellään kattaa monet lapsiin kohdistuvan ihmiskaupan muodot ja suosittelee, että ihmiskauppa sisällytetään lain soveltamisalan piiriin.

6.5.2 Lasten rikosoikeudellista suojaa on vahvistettava

Yhdenvertaisuusvaltuutettu julkaisi vuonna 2024 Lapsi ihmiskaupan kohteena -selvityksen¹⁵⁴. Selvityksessä tarkasteltiin lapsiin kohdistuvista ihmiskaupparikoksista nostettuja syytteitä ja niistä annettuja tuomioita. Syytteiden mukaan suurimmassa osassa tapauksia oli kysymys nuoreen tyttöön kohdistuneesta seksuaalisesta hyväksikäytöstä. Toiseksi eniten syytteissä puhuttiin ihmisarvoa loukkaavista olosuhteista. Kolmantena esiintyi pakkotyö. Lapset olivat voineet olla usean hyväksikäytön muodon kohteena, kun vastaaja oli esimerkiksi pitänyt heitä ihmisarvoa loukkaavissa olosuhteissa ja kohdistanut lapsiin myös seksuaaliväkivaltaa.

Tuomiokäytännöt paljastuivat epäyhtenäisiksi, ja lähes puolet syytteistä hylättiin. Syyksi luettavat tuomiot annettiin joko ihmiskaupparikoksesta tai toissijaisen syytteen, kuten parituksen, perusteella.¹⁵⁵ Selvitys osoitti puutteita lasten rikosoikeudellisen suojan toteutumisessa ihmiskaupassa tapahtuvasta hyväksikäytöstä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että lapsen suojelun tarve ja lapsilähtöisyys tulee huomioida vahvemmin ihmiskaupan tunnusmerkistöjen tulkinnessa. Jos lapsi joutuu seksuaalirikoksen uhriksi, poliisin tulee arvioida, täyttyykö myös ihmiskaupan tunnusmerkistö. Alaikäisen jouduttua kaupallistetun seksuaaliväkivallan kohteeksi tulee syyte nostaa törkeästä ihmiskaupparikoksesta. Kaupallistetussa seksuaaliväkivallassa on päätekijöiden lisäksi saatettava rikosvastuuseen yksittäiset seksiä ostaneet hyväksikäyttäjät.

6.5.3 Rankaisemattomuusperiaatteen soveltaminen edellyttää lapsen tunnistamista rikolliseen toimintaan pakotetuksi

Suositus:

- Nuorisorikollisuutta koskeviin politiikkaohjelmiin ja toimenpiteisiin on sisällytettävä ihmiskaupanäkökulma, kuten uhrien tunnistaminen, avun piiriin ohjaaminen sekä rankaisemattomuusperiaatteen soveltaminen.

Rikolliseen toimintaan pakottaminen on ihmiskaupan muoto. Rankaisemattomuusperiaatteen mukaan ihmiskaupan uhria ei tule rangaista tekemästään rikoksesta, johon hyväksikäyttäjä on pakottanut hänet. Ihmiskaupan tunnistaminen on edellytys periaatteen soveltamiselle, minkä vuoksi rikoksiin syyllistyneitä lapsia kohtaavia ammattilaisia tulee kouluttaa ihmiskaupasta. Rankaisemattomuusperiaate pohjaa ihmiskauppadirektiiviin sekä ihmiskauppayleissopimukseen. Suomessa toimenpiteistä luopumista koskevat säännökset mahdollistavat ihmiskaupan uhrien syyttämättä ja rankaisematta jättämisen.¹⁵⁶

Alle 21-vuotiaiden nuorten väkivaltarikollisuus on Poliisihallituksen mukaan kasvanut merkittävästi. Suurinta kasvu on ollut alle 15-vuotiaiden keskuudessa. Omaisuus- ja huumausainerikosten määrä on myös kasvanut.¹⁵⁷ Rikolliseen toimintaan pakottaminen kohdistuu etenkin lapsiin ja yhä nuorempien lasten hyväksikäyttö herättää huolta kansainvälisellä tasolla, mutta keskustelua käydään pääosin ihmis-



Rikolliseen toimintaan pakottamisen tunnistaminen ihmiskauppana on välttämätöntä, jotta lasta tai nuorta voidaan auttaa ja tukea irtautumaan rikoksista sekä hyväksikäyttävästä tilanteesta.

kaupan vastaisen työn toimijoiden kesken. Tunnistettujen uhrien ja raportoitujen tapausten määrä on edelleen pieni. Vuosittain kahdesta viiteen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkuuteen otetuista lapsista ja aikuisista on joutunut Suomessa rikolliseen toimintaan pakottamisen kohteeksi 2020-luvulla.¹⁵⁸

Rikolliseen toimintaan pakottamisen tunnistaminen ihmiskauppana on välttämätöntä,

jotta lasta tai nuorta voidaan auttaa ja tukea irtautumaan rikoksista sekä hyväksikäyttävästä tilanteesta. Tunnistaminen mahdollistaa rikosten takana olevan henkilön saattamisen vastuuseen ja ihmiskaupan uhrien rankaisemattomuusperiaatteen soveltamisen uhriin. Ihmiskaupan tunnistaminen on erityisen tärkeää nuoriso- ja huumarikollisuuden parissa. Esimerkiksi toimenpideohjelmassa nuoriso- ja jengirikollisuuden ehkäisemiseksi ei kuitenkaan käsitellä ihmiskaupan yhteyttä rikollisuuteen.¹⁵⁹ Ihmiskaupasta tarvitaan lisäosaamista nuorten tekemien rikosten ehkäisemiseen perustetuissa moniammatillisissa ryhmissä sekä nuorten tekemiä rikoksia tutkivien esitutkintaviranomaisten parissa.

Heinäkuun alussa 2025 voimaan tulleella rikoslain muutoksella (RL 17:1b, 178/2025) kriminalisoitiin alle 15-vuotiaan käyttäminen välikappaleena tahallisen rikoksen tekemisessä. Uuden kriminalisoinnin suhdetta ihmiskauppaan

ei ole arvioitu riittävästi valmisteluvaiheessa. Ihmiskaupan tunnusmerkistön täytyminen tulee aina arvioida ensisijaisena.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee, että nuorisoriikollisuutta koskeviin politiikkaohjelmiin ja toimenpiteisiin sisällytetään ihmiskaupanäkökulma, kuten uhrien tunnistaminen, avun piiriin ohjaaminen sekä rankaisemattomuusperiaatteen soveltaminen.

6.6 Ihmiskaupan uhrien käännytyksistä tulisi luopua

Suositus:

- Ulkomaalaislakia on muutettava ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan saamisen kynnyksen laskemiseksi, jotta useampi uhri pääsisi heille tarkoitetun luvan piiriin.

Ihmiskaupan uhreille annetaan kielteisiä oleskelulupapäätöksiä ja heitä käännytetään joko EU-maihin tai EU:n ulkopuolelle. Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvityksessä todettiin, että ihmiskaupan uhrille tarkoitetun jatkuvan oleskeluluvan myöntämiskynnys on liian korkea.¹⁶⁰ Näin ollen ihmiskaupan uhriksi tunnistaminen ei suojaa uhria, vaan hänet voidaan poistaa maasta. Ihmiskaupan uhriksi joutumisen perusteella myönnettyjen ensimmäisten oleskelulupien määrät ovat pysyneet suhteellisen pieninä (katso taulukko luvussa 6.1.1). Oleskeluluvan edellytyksiä tulee kohtuullistaa, jotta yhä useampi ihmiskaupan uhri täyttää ne.

Ihmiskaupan uhrien oleskelulupaa koskeva direktiivi (2004/81/EY) velvoittaa oleskeluluvan myöntämiseen tutkinnallisista tai oikeuskäsittelyyn liittyvistä syistä. Ihmiskauppaleisopimuksen 14 artikla velvoittaa myöntämään luvan joko edellä mainitulla perusteella tai uhrin henkilökohtaisen tilanteen vuoksi. GRETA on suositellut, että palautus olisi vapaaehtoisuuteen perustuva ja huomioisi uhrin oikeudet, turvallisuuden ja ihmisarvon, ja on kehotta-

nut Suomea varmistamaan, että ihmiskaupan uhrit voivat täysimääräisesti hyötyä oikeudesta ihmiskaupan uhrin oleskelulupaan.¹⁶¹

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että ulkomaalaislakia on kiireellisesti muutettava ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan saamisen kynnyksen laskemiseksi, jotta useampi uhri saisi heille tarkoitetun luvan henkilökohtaisen tilanteen vuoksi tai rikoksen asianomistajan oikeuksien turvaamiseksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu arvioi, että ihmiskaupan uhrien käännetyksistä olisi perusteltua myös luopua kokonaan. Ihmiskaupan uhrin palautuksessa on aina riski uudelleen uhriksi joutumiselle. Siirtymä Suomen auttamisjärjestelmästä vastaanottajamaan avun piiriin ei ole yksinkertaista (lue myös julkaisun luku 5.4.1). GRETA on korostanut käännetyspäätösten kohdalla tehtävää riskiarviota ja kehottanut Suomea arvioimaan, tulisiko vastuunmäärittämisasetusta ylipäänsä soveltaa ihmiskaupan uhrien kohdalla.¹⁶²

Valtuutettu on antanut lausuntoja hallintotuomioistuimille yksittäistapauksissa, joissa se on katsonut, ettei päätöksessä ole huomioitu esimerkiksi ihmiskaupan uhrin, sukupuolistuneen väkivallan uhrin tai lapsen oikeuksien toteutumista riittävällä tavalla. Valtuutettu antoi tuomioistuimelle lausunnon esimerkiksi tapauksessa, jossa traumatisoitunutta nuorta naista oltiin käännettämässä toisen kerran maasta, vaikka hän oli joutunut jo aiemman Suomesta käännetyksen jälkeen uudelleen ihmiskaupan uhriksi. Vasta korkein hallinto-oikeus katsoi, että toistuvasti ihmiskaupan ja sukupuolistuneen väkivallan kohteeksi joutunutta naista oli pidettävä erityisen haavoittuvassa asemassa ja hänelle oli siksi myönnettävä oleskelulupa (lue lisää lausunnosta luvusta 4.2.1).

Euroopan neuvoston ihmiskauppaleyssopimuksen lisäksi YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus, Istanbulin sopimus sekä perustuslain 22 § velvoittavat Suomea perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen. Kansainväliset velvoitteet eivät edellytä Suomea myöntämään oleskelulupaa pelkästään ihmiskaupan perusteella. Yhdenvertaisuusvaltuutettu kuitenkin katsoo, että ihmiskaupan uhrien perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi heidän käännettämistään tulisi luopua ja heille myöntää oleskeluluvat.



7 Naisiin kohdistuvan väkivallan raportointi

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on toiminut vuodesta 2022 lähtien naisiin kohdistuvan väkivallan raportointijana. Tehtävä liittyy naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehtyyn Euroopan neuvoston yleissopimukseen eli niin sanottuun Istanbulin sopimukseen.¹⁶³ Suomi on ensimmäinen sopimusvaltio, jossa toimii kansallinen itsenäinen ja riippumaton naisiin kohdistuvan väkivallan raportointi.

Mitä tarkoittaa sukupuolistunut väkivalta?

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

Sukupuolistunut väkivalta tarkoittaa, että eri sukupuolten kokemuksissa, motiiveissa ja seurauksissa on huomattavia sukupuolten välisiä eroja. Miehet kohtaavat yleensä toisten miesten tekemää väkivaltaa, kun taas naiset kokevat väkivaltaa läheisissä suhteissa. Naisiin kohdistuva tyypillinen väkivallan muoto on seksuaalinen väkivalta, joka kohdistuu erityisesti nuoriin naisiin niin seurustelusuhteissa, työpaikoilla, vapaa-ajalla kuin verkkovälitteisesti.

Myös väkivallan tunnistamisessa ja yhteiskunnan suhtautumisessa väkivaltaan on sukupuolistuneita eroja. Puhumalla sukupuolistuneesta väkivallasta halutaan tehdä näkyväksi sitä jatkuvaa neuvottelua ja kamppailua, mitä käydään sukupuolen merkityksestä väkivaltatilanteissa, auttamisen ja oikeusjärjestelmän käytännöissä sekä julkisessa keskustelussa.

Valtuutettu toimii naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana ihmisoikeus- ja tietoperusteisesti ja lähestyy väkivaltaa sukupuolistuneena ilmiönä. Väkivallan vastaisen työn tulee olla sukupuolisensitiivistä, ja kaikissa toimissa tulee huomioida sukupuolen lisäksi muita haavoittuvuutta lisääviä ja väkivallalle altistavia tekijöitä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu antaa nyt ensimmäistä kertaa eduskunnalle kertomuksensa, jossa käsitellään naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja annetaan suosituksia väkivallan vastaisen lainsäädännön ja politiikkatoimien kehittämiseksi. Valtuutettu arvioi kansallisen lainsäädännön toimivuutta ja kansainvälisten sopimusten toteutumista naisten oikeuksien näkökulmasta.



Naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ei tunnusteta tasa-arvo-ongelmaksi, joka ilmentää yhteiskunnan valtarakenteita ja haitallisia sukupuolirooleja.

Suomi on ollut jatkuva alisuoriutuja naisiin kohdistuvan väkivallan torjumisessa, eikä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa tunnusteta johdonmukaisesti tasa-arvo-ongelmaksi, joka ilmentää yhteiskunnan valtarakenteita ja haitallisia sukupuolirooleja. Kansainvälisessä oikeudessa naisiin kohdistuva väkivalta tunnustettiin ihmisoikeusongelmaksi jo 1990-luvulla, ja tuolloin myös Suomi alkoi sitoutua yhä vahvemmin useisiin eri ihmisoikeussopimuksiin.¹⁶⁴ Tästä huolimatta kansainvälisten ihmisoikeussopimusten noudattamista valvovat elimet YK:n

ja Euroopan neuvoston piirissä ovat antaneet toistuvasti Suomelle useita huomautuksia.¹⁶⁵

Lyhenteet

CEDAW YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (SopS 68/1986).

Istanbulin sopimus Euroopan neuvoston yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta (SopS 53/2015).

Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelma Keskeinen kansallinen naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen toimintaohjelma, joka hyväksytään määräajaksi.

GREVIO Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan asiantuntijaryhmä.

NAPE Valtioneuvoston asetuksella (VNA1008/2016) perustettu naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunta.

NKV-direktiivi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumiseksi (EU 1385/2024).

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

7.1 Suomi on ollut haluton torjumaan naisiin kohdistuvaa väkivaltaa

7.1.1 Naisiin kohdistuva väkivalta on ihmisoikeuskysymys

Naisiin kohdistuva väkivalta on historiallisesti ollut sallittua, ja ilmiön tunnistamisessa ja torjumisessa on yhä haasteita. Kansallisen rikosoikeuden lähtökohtana on ollut miesten välisen väkivallan eli julkisessa tilassa toisilleen tuntemattomien miesten keskinäisen väkivallan säätäminen rangaistavaksi. Yksityisessä tilassa, eli kodin, perheen ja parisuhteen piirissä tapahtuvaan, tyyppillisesti naisiin kohdistuvaan väkivaltaan suhtauduttiin pitkään yksityisasia-
na. Esimerkiksi raiskaus avioliitossa säädettiin rangaistavaksi vasta vuonna 1994. Kansainvälisen paineen takia Suomessa on toteutettu naisiin kohdistuvan väkivallan torjumiseksi yksittäisiä ja tärkeitä lainsäädännöllisiä muutoksia, mutta kokonaisvaltainen ymmärrys ilmiöstä, sen laajuudesta, vakavuudesta ja tehokkaasta torjunnasta puuttuu. Myös resursointi on riittämätöntä.

YK:n kansainvälisessä ihmisoikeusjärjestelmässä, Euroopan neuvostossa ja Euroopan unionissa naisiin kohdistuvaa väkivaltaa on lähestytty johdonmukaisesti sukupuolten tasa-arvon ongelmana, joka loukkaa naisten perus- ja ihmisoikeuksia sekä syrjimättömyyttä. Sukupuolisensitiivinen lähestyminen väkivallan vastaisiin toimiin on välttämätöntä, ja käytännön toimita tulee aina arvioida, milloin naisten oikeuksien toteutuminen edellyttää nais erityisyyttä.



Suomessa on toteutettu naisiin kohdistuvan väkivallan torjumiseksi yksittäisiä ja tärkeitä lainsäädännöllisiä muutoksia, mutta kokonaisvaltainen ymmärrys ilmiöstä, sen laajuudesta, vakavuudesta ja tehokkaasta torjunnasta puuttuu.

Suomi on vaarallinen maa naisille

Euroopan unionin Gender Based Violence -tutkimushankkeessa selvitettiin naisiin kohdistuvan väkivallan yleisyyttä jäsenmaissa. Vuonna 2024 julkaistun raportin mukaan elämänsä aikana fyysistä väkivaltaa tai sen uhkaa taikka seksuaaliväkivaltaa oli kokenut keskimäärin noin joka kolmas nainen (30,7 %). Suomessa asuvista naisista näin raportoi lähes 60 prosenttia (57,1 %). Vastaavasti parisuhdeväkivaltaa oli kokenut keskimäärin noin joka kolmas nainen (31,8 %), ja Suomessa asuvista naisista noin joka toinen (52,6 %).¹⁶⁶

Tilastokeskus selvitti Suomessa naisen ja miesten kokemuksia lähisuhdeväkivallasta. Vuonna 2023 julkaistun raportin mukaan noin kolmasosa naisista ja kuudesosa miehistä oli kokenut elämänsä aikana parisuhdeväkivaltaa. Väestötasolla tämä tarkoittaa, että noin 625 000 naista ja 309 000 miestä koki parisuhdeväkivaltaa. Naiset kohtasivat miehiä useammin toistuvaa väkivaltaa ja se oli seurauksiltaan vakavampaa kuin miehillä. Yksi huolestuttava tutkimustulos oli, että monilla naisilla lähisuhdeväkivalta oli jatkuvasti läsnä eri elämänvaiheissa. Väkivallan kierre oli myös ylisukupolvinen: Lapsuudessa koettu ja todistettu väkivalta altisti myöhemmin elämässä tapahtuvalle väkivallalle.¹⁶⁷

Väkivallan sukupuolistuneisuus ilmenee erityisesti seksuaaliväkivallassa: Naisista noin 43 prosenttia ja miehistä noin 12 prosenttia oli kokenut seksuaaliväkivaltaa. Seksuaaliväkivalta on seurauksiltaan erittäin haitallista, ja se aiheutti enemmän fyysisiä ja psyykkisiä oireita kuin mikään muu tutkimuksessa kysytty väkivallan muoto. Entisen puolisonsa tekemästä seksuaaliväkivallasta raportoi 14 prosenttia naisista ja kolme prosenttia miehistä.¹⁶⁸

Viimeisimmän Tasa-arvobarometrin mukaan lähes puolet naisista kertoi kokeneensa seksuaalista häirintää viimeisen kahden vuoden aikana ja miehistä noin joka viides. Nuoremmat ikäluokat raportoivat vanhempia ikäluokkia enemmän seksuaalisesta häirinnästä. Vähemmistöryhmään kuuluminen lisäsi etenkin naisten riskiä kohdata seksuaalista häirintää. Naiset raportoivat kokeneensa myös miehiä useammin sukupuoleen liittyvää vihapuhetta.¹⁶⁹

Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kehitys

Suomi sitoutui torjumaan naisiin kohdistuvaa väkivaltaa, kun Suomi ratifioi 1980-luvun lopulla YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (CEDAW). Tasa-arvolaki säädettiin ratifioinnin yhteydessä, mutta siihen ei sisälly säännöksiä sukupuolistuneesta väkivallasta. CEDAW-komitea on yli 30 vuoden ajan huomauttanut, että Suomen tulisi toimia määrätietoisesemmin väkivallan vähentämiseksi.¹⁷⁰

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on 2000-luvulta lähtien täsmentänyt valtioiden velvollisuuksia suojella naisia tehokkaasti.¹⁷¹ CEDAW:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytäntö loivat perustan Istanbulin sopimukselle, joka määrittelee väkivallan tasa-arvo-ongelmaksi, ihmisoikeusloukkaukseksi ja sukupuolisyrynnäksi (ks. myös julkaisun luku 7.4.1).

Suomi ratifioi Istanbulin sopimuksen vuonna 2015. Yli kymmenen vuotta voimassa ollut sopimus velvoittaa neljän perusperiaatteen mukaisesti ennaltaehkäisemään naisiin kohdistuvaa väkivaltaa, järjestämään apua ja tukea väkivallankokijoille, saattamaan väkivallantekijät rikosvastuuseen sekä toteuttamaan valtionhallinnossa, hyvinvointialueilla ja kunnissa koordinoituja toimia. Sopimuksen toimeenpanoa arvioivat GREVIO ja osapuolten komitea ovat ilmaisseet huolensa Suomen riittämättömistä toimista. Erityisenä ongelmana on pidetty sukupuolineutraalia lähestymistapaa, joka on hidastanut sukupuolisensitiivisten ja nais erityisten toimien käyttöönottoa.¹⁷² Toisaalta GREVIO on kiittänyt Suomea naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnin tehtävän perustamisesta.¹⁷³

Euroopan unioni on vahvistanut velvoitteita antamalla direktiivin naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumisesta. NKV-direktiivi (1385/2024) tuli voimaan 13.6.2024, ja jäsenvaltioiden on pantava se täytäntöön viimeistään 14.6.2027.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että Suomea koskevia kansainvälisesti oikeudellisesti sitovia velvoitteita tulee käsitellä kokonaisuutena, kun suunnitellaan, toimeenpannaan ja arvioidaan kansallista lainsäädäntöä ja politiikka-toimia naisiin kohdistuvan väkivallan torjumisessa. Lisäksi valtuutettu huomauttaa, että nämä velvoitteet muodostavat vasta toimien vähimmäistason. Tarvitaan nykyistä määrätietoisempia toimia väkivallan vähentämiseksi, kun otetaan huomioon naisiin kohdistuvan väkivallan laajuus ja vakavuus Suomessa.

7.1.2 Koordinaatiota ja resursseja on vahvistettava naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämiseksi

Suositus

- Valtioneuvostotason koordinaatiota on vahvistettava ja resursseja korvamerkittävä naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämiseksi.

Istanbulin sopimuksen myötä Suomeen perustettiin valtioneuvoston asetuksella sopimuksen edellyttämien toimenpiteiden yhteensovittamisesta, seurannasta ja vaikutusten arvioinnista vastaava koordinaatioelin: Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunta (NAPE). Toimikunta koostuu ministeriöiden ja eri hallinnonalojen toimijoiden edustajista ja se on sijoitettu sosiaali- ja terveysministeriön yhteyteen. NAPE:n vakituinen rahoitus kattaa käytännössä päätoimisen pääsihteerin palkan, ja pääsihteeri on sijoitettu Terveyden ja hyvinvoinnin laitokseen (THL).

NAPE:n toimintaa ohjaa sen valmisteleva Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelma, joka on voimassa määräajan. Suunnitelman mukaisia toimenpiteitä on ollut tarkoitus toteuttaa ilman erillisrahoitusta. Nykyinen suunnitelma kattaa vuodet 2026–2033. Tämän lisäksi naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisia toimia toteutetaan osana hallituksen tasa-arvo-ohjelmaa

2024–2027 ja osana oikeusministeriön NKV-direktiivin täytäntöönpanoa käsittelevän työryhmän työtä.

Istanbulin sopimuksen valvontaelimet ovat katsoneet, ettei Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelma Suomessa ole riittävä kansalliseksi strategiaksi. Huomiota on kiinnitetty puutteisiin suunnitelman kattavuudessa, rahoituksen osoittamisessa ja indikaattoreissa, joiden avulla pystyttäisiin arvioimaan toimeenpanon onnistumista.¹⁷⁴ Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että toimeenpanosuunnitelma, hallituksen tasa-arvo-ohjelma ja NKV-direktiivin velvoitteet arvioidaan kokonaisuutena ja eri ohjelmia toteutetaan sovittamalla niitä yhteen Istanbulin sopimuksen neljännen peruseriaatteen mukaisesti. Tämä edellyttää valtionhallinnossa vahvaa koordinaatiota ja poikkihallinnollista yhteistyötä eri ministeriöiden kesken.

Valtuutetun mukaan NAPE voisi ottaa nykyistä aktiivisemmän ja analyttisemmän roolin kansallisten toimien seurannassa. NAPE voisi arvioida, miksi joitain tavoitteita ei saavuteta tai millaisia haasteita toimenpiteiden toteuttamisessa on. Naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen työn rakenteen osalta valtuutettu ehdottaa, että NAPE:n roolia vahvistettaisiin ja NAPE:n pääsihteeri siirrettäisiin valtioneuvostotasolle ministeriöön, esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvoyksikköön. Valtuutetun mukaan ihmiskaupan vastaisessa työssä valtioneuvostotason koordinaation tulisi koostua oikeusministeriöön sijoitetusta koordinaattorista sekä poikkihallinnollisesta työryhmästä.¹⁷⁵

Toimivien rakenteiden kehittämistarpeiden lisäksi valtuutettu kiinnittää huomiota naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämiseksi osoitettuun rahoitukseen. Tällä hetkellä rahoituksen riittävyttä on vaikea arvioida, koska sitä ei budjetoida omana luokkana. Myös GREVIO nosti vuonna 2024 esille korvamerkityn rahoituksen tarpeen.¹⁷⁶ Suomessa ei myöskään seurata johdonmukaisesti, kuinka paljon naisiin kohdistuva väkivalta maksaa yhteiskunnalle. Edellisen hallituskauden aikana tehdyssä valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan hankkeessa arvioitiin naisten kokeman fyysisen väkivallan aiheuttavan suorina terveydenhuollon lisäkustannuksina noin 150 miljoonaa euroa vuodessa. Tähän summaan ei sisälly väkivallan kohteeksi joutumisesta aiheutuvia epäsuoria kustannuksia, kuten esimerkiksi sairauslomaa tai

työkyvyttömyyttä.¹⁷⁷ EU:n tasa-arvoinstituutti arvioi EU-tasolla naisiin kohdistuvan väkivallan kustannuksia ja suositteli jäsenvaltioita tekemään omia laskelmia, jotka ohjaisivat nykyistä paremmin poliittista päätöksentekoa.¹⁷⁸

7.2 Naisten rikosoikeudellista suojaa on tehostettava

Suosituks

- Istanbulin sopimuksen mukaiset raskauttavat seikat on otettava kattavammin osaksi rikoslakia.
- Pakottava kontrolli on kriminalisoitava.

7.2.1 Rikosvastuun toteuttamisessa on puutteita

Rikoslilla on väkivallan torjumisessa keskeinen rooli, mutta suomalainen kriminaalipolitiikka ei ole ottanut huomioon väkivallan sukupuolistunutta luonnetta. Rikoslakiin on tehty yksittäisiä tärkeitä muutoksia, kuten vainoamisen kriminalisoiminen vuonna 2014 (L 879/2013), raiskaussäätelyn muuttaminen suostumusperustaiseksi vuonna 2023 (L 723/2022) ja vuonna 2025 naisten sukuelinten silpomisen kriminalisointi (L 923/2024). Suomalaisen rikoslain sukupuolineutraaliuden tavoite ei kuitenkaan toteudu, vaan laki kohtelee tosiasiallisesti eri sukupuolia eri tavalla. Rikoslaki ei ota riittävästi huomioon naisten kokemassa väkivallassa pari- ja lähisuhteen kontekstia. Rikoslaki tunnistaa tällä hetkellä vain osan naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja esimerkiksi monet pakottavalle kontrollille ominaiset vallankäytön muodot jäävät rankaisematta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää eduskunnalle, että rikoslakia ja sen vaikutuksia eri sukupuolille tulee arvioida kokonaisuutena.

Lainsäätäjä on 1990-luvulta lähtien tehnyt muutoksia pahoinpitelyrikosten syyteoikeuksiin, joiden tavoitteena on ollut lisätä lähisuhdeväkivallassa viranomaisten toimintavelvollisuutta rikosprosessin käynnistämisessä ja

eteenpäin viemisessä. Rangaistusten yleisestävyys on tehokkaampaa, kun päättäntävalta rikosvastuun toteuttamisesta on viranomaisilla, eikä väkivallankokijalla. Kun läheisissä suhteissa tapahtuneet pahoinpitelyt on muutettu asianomistajarikoksista yleisen syytteen alaisiksi, rikosvastuun toteuttaminen ei ole sattumanvaraista ja perustu yksittäisen väkivallankokijan kyvyille tai voimavaroille toimia rikosprosessissa. Myös vuonna 2025 voimaan tullut lähisuhdeväkivallan sovittelun kielto (L 966/2024) osoittaa lainsäätäjän entisestään tiukentunutta suhtautumista pari- ja lähisuhdeväkivaltaan.¹⁷⁹ Vastaavan muutoksen aikaansaaminen poliisi- ja oikeusviranomaisten käytännöissä on ollut hidasta. Poliisi- ja syyttäjäkäytännöissä on esiintynyt jatkuvasti vaikeuksia tunnistaa pari- ja lähisuhdeväkivallan vakavuutta ja toteuttaa rikosvastuuta.

Apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt useissa ratkaisuisaan huomiota puutteisiin poliisin toiminnassa, kun se on kohdannut naisiin kohdistuvaa väkivaltaa. Kansleri on havainnut poliisin toiminnassa useita epäkohtia sekä lainvastaisista lainsoveltamista ja menettelyjä. Rikosilmoituksia ei ole kirjattu, rikosten tunnusmerkistöjen valinnassa on ollut virheitä, väkivallankokijan tilanteesta ei ole tehty riskinarviointia ja esitutkinta on lopetettu lainvastaisesti. Yksi kanslerin ratkaisuisa toistuva aihe on ollut esitutkinnan viivästyminen.¹⁸⁰ Myös Amnesty Internationalin Suomen osasto ry:n tekemässä selvityksessä vähemmistöasemissa olevat naiset raportoivat useista epäkohdista poliisi- ja oikeusviranomaisten toiminnassa.¹⁸¹

Poliisin ja syyttäjien on lisättävä rikosvastuun toteuttamista pari- ja lähisuhdeväkivallassa

Yhdenvertaisuusvaltuutettu selvitti esitutinnan rajoittamista ja syyttämättä jättämistä pari- ja lähisuhdeväkivallassa. Selvitys toi ilmi väkivallan sukupuolistuneena ilmiönä: Valtaosa rikoksista epäillyistä tekijöistä oli miehiä, kun taas valtaosa väkivallankokijoista oli naisia.

Tapauksissa oli yleensä kysymys pahoinpitelystä parisuhteessa. Esitutkintaa rajoitettiin tai syytteen nostamisesta luovuttiin usein kohtuus- ja tarkoituksenmukaisuussyistä. Käytettyä väkivaltaa pidettiin lievänä, eikä sitä ollut välttämättä esiintynyt parisuhteessa aikaisemmin. Asianomistajalla ei ollut rangaistus- tai vahingonkorvausvaatimusta. Keskeinen syy rikosvastuun toteuttamatta jättämiselle oli osapuolten keskinäinen sovinto, sovitteluun ohjaaminen tai osallistuminen sovitteluun. Valtuutettu katsoo, että käytäntö ei ollut perusteltu. Rikosvastuun toteuttamista pari- ja lähisuhdeväkivallassa on lisättävä ja esitutinnan rajoittamiseen ja syyttämättä jättämiseen on suhtauduttava pidättyvästi.

Selvityksen mukaan lapsi oli joutunut vanhempansa tekemän pahoinpitelyn kohteeksi noin kolmasosassa tapauksista. Esitutkinta oli tehty huolellisesti, mutta esitutkintaa rajoitettiin tai syytteen nostamisesta luovuttiin yleensä kohtuus- tai tarkoituksenmukaisuussyistä. Poliisi ja syyttäjä perustelivat ratkaisujaan sillä, että lapsen vanhemmalle oli tarjottu lastensuojelussa tai sosiaalitoimessa uusia kasvatuksellisia keinoja toimia riita- ja konfliktitilanteissa. Valtuutetun mukaan lastensuojelun tai sosiaalitoimen toimia ei pitäisi käyttää vaihtoehtona rikos- ja rangaistusvastuun toteuttamiselle.¹⁸²

Selvitys poliisien ja syyttäjien ratkaisukäytännöstä osoitti, että parisuhdeväkivallassa osapuolten välinen sovintoalukkuus sai yhä edelleen varsin paljon painoarvoa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että käytäntö ei vastaa pari- ja lähisuhdeväkivallan moitittavuutta. Myös lainsäätäjä on useaan otteeseen tuonut esille, että poliisi- ja syyttäjäviranomaisten on huolehdittava rikostutinnan aloittamisesta, eteenpäin viemisestä ja rikosvastuun toteuttamisesta. Yksi rikoslain puuttumattomuutta ylläpitävä tekijä on ollut lähisuhdeväkivallan sovittelu. Valtuutettu pitää vuonna 2025 voimaan tullutta lähisuhdeväkivallan sovittelun kieltoa perusteltuna uudistuksena, ja huomauttaa, että myös sen tavoitteena on vahvistaa pari- ja lähisuhdeväkivallassa rikosvastuuta.

Pari- ja lähisuhdeväkivallan moitittavuus pitää ottaa nykyistä paremmin huomioon tuomioistuimissa

Valtuutettu selvitti käräjäoikeuksien käytäntöä pari- ja lähisuhdeväkivallassa. Suurimmassa osassa tapauksia oli kysymys parisuhdeväkivallasta. Mies oli yleensä vastaajana, kun taas nainen oli asianomistajana. Yleisin rikosnimike oli perustunnusmerkistön mukainen pahoinpitely. Läheisissä suhteissa tapahtuneet pahoinpitelyrikokset ovat virallisen syytteen alaisia ja myönteinen havainto oli, että asianomistajan mielipide rangaistusvastuun toteuttamisesta ei vaikuttanut olevan niin keskeisessä asemassa kuin esitutkinnan rajoittamisessa ja syyttämättä jättämisessä. Tuomioaineiston mukaan väkivallankokija esitti rangaistusvaatimuksen 46 prosentissa ja vahingonkorvausvaatimuksen 50 prosentissa tapauksista.

Selvitys osoitti, että syyttäjän nostamat syytteet pari- ja lähisuhdeväkivallasta menestyivät hyvin. Vastaaja sai syyksi lukevan tuomion 94 prosentissa tapauksista. Rangaistuksena oli hieman yli puolessa tapauksista sakkorangaistus, joka oli keskimäärin 44 päiväsakkoa. Vankeutta tuomittiin hieman alle puolessa tapauksista, jolloin se oli yleensä ehdollinen.

Syytteen teonkuvauksista kävi ilmi rikoksen osapuolten välinen läheinen suhde, mutta tuomion perusteluissa siitä ei välttämättä lausuttu mitään. Tällöin jäi epäselväksi, oliko lähisuhteella ollut merkitystä tapauksen oikeudellisessa arvioinnissa. Vain hieman alle puolessa tapauksista lähisuhteeseen oli otettu tuomion perusteluissa kantaa (45 %). Läheinen suhde vaikutti yleensä rangaistuksen mittaamisessa. Väkivallantekijän rangaistusvastuu ankaroitui, koska pahoinpitelyn tapahtuminen lähisuhteessa lisäsi teon moitittavuutta.¹⁸³

Selvityksen tulokset ovat huolestuttavia. Käräjäoikeuksissa ei vallitse yhtenäistä näkemystä pari- ja lähisuhdeväkivallan moitittavuudesta ja rangaistuskäytäntö on epäyhtenäinen. Valtuutettu katsoo, että rangaistusvastuun ankaroitumista pari- ja lähisuhdeväkivallassa on korostettava rikoslakia muuttamalla.

7.2.2 Raskauttavista seikoista on säädettävä rikoslaissa

Rikoslain pitäisi nykyistä paremmin tunnistaa läheisissä suhteissa tapahtuneen väkivallan ominaispiirteitä ja varmistaa pari- ja lähisuhdeväkivallan erityinen moitittavuus. Tämän lisäksi yksittäisissä tapauksissa voi esiintyä väkivallankokijan haavoittuvuudesta kertovia tekijöitä, joille pitäisi antaa vielä erikseen merkitystä. Istanbulin sopimuksen 46 artiklassa säädetään raskauttavista seikoista, joilla on merkitystä rikosten tunnusmerkistöissä törkeyttä lisäävinä eli ankaroittavina tekijöinä ja rangaistusta mitattaessa koventavana perusteena. Raskauttavana seikkana on mainittu esimerkiksi rikoksen kohdistuminen nykyiseen tai entiseen puolisoon, lapseen tai jos rikos on tehty lapsen läsnä ollessa. Myös väkivallankokijan haavoittuva asema on mainittu raskauttavana seikkana. Kun Istanbulin sopimusta saatettiin Suomessa voimaan, katsottiin että rikoslain muutokset eivät tältä osin olleet tarpeellisia, koska tuomari voi ottaa rangaistusta määritessään tällaisia tekijöitä huomioon.¹⁸⁴

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että raskauttavista seikoista on säädettävä selkeästi rikoslaissa, mitä edellyttävät myös kansainväliset sopimukset. Valtuutetun tekemät selvitykset¹⁸⁵ osoittavat, että lähisuhdeväkivaltaa koskevat tapaukset eivät ole aina edes edenneet tuomioistuimeen asti, kun esitutkintaa on rajoitettu tai syytteen nostamisesta on luovuttu poliisi- ja syyttäjäkäytännöissä. Tällöin tuomari ei ole päässyt osoittamaan teon moitittavuutta rangaistusta mitatessaan.



Rikoslain pitäisi nykyistä paremmin tunnistaa läheisissä suhteissa tapahtuneen väkivallan ominaispiirteitä ja varmistaa pari- ja lähisuhdeväkivallan erityinen moitittavuus.

Valtuutetun tekemä selvitys tuomiokäytännöstä puolestaan osoittaa, että kaikki tuomarit eivät ole ottaneet väkivallan tapahtumiseen lähisuhteessa kantaa, joten ei ole selvyyttä siitä, onko väkivaltaa arvioitu sen moitittavuuden mukaisesti. Nykyinen rikoslaki ei riittävästi korosta rikos- ja rangaistusvastuuta läheisissä suhteissa tapahtuneesta väkivallasta ja rangaistuskäytäntö on tältä osin ollut epäyhtenäistä.

Rikoslakiin on lisättävä koventamisperusteiksi ainakin

-  rikoksen kohdistaminen läheiseen henkilöön,
-  rikoksen kohdistaminen haavoittuvassa asemassa olevaan henkilöön,
-  rikoksen tekeminen lapsen läsnä ollessa.

GREVIO on huomauttanut Suomelle, että rikoslakimme ei tunnista kaikkia Istanbulin sopimuksessa mainittuja raskauttavia seikkoja.¹⁸⁶ Myös naisiin kohdistuvan väkivallan direktiivin 11 artiklassa on lueteltu monia raskauttavia asianhaaroja, joista ei ole säädetty rikoslain tasolla. Valtuutettu katsoo, että Istanbulin sopimuksen raskauttavista seikoista ja direktiivin mukaisista raskauttavista asianhaaroista tulee säätää rikoslaissa. Tällöin myös rikosoikeudellinen laillisuusperiaate toteutuu paremmin. Rikoksen kohdistaminen läheiseen henkilöön on otettava väkivalta- ja seksuaalirikoksissa törkeiden rikosten tunnusmerkistöihin ankaroittamisperusteeksi. Myös rangaistuksen yleisiin koventamisperusteisiin on lisättävä säännökset läheisestä suhteesta, rikoksen kohdistamisesta haavoittuvassa asemassa olevaan henkilöön ja sen tekemisestä lapsen läsnä ollessa.

7.2.3 Pakottava kontrolli on kriminalisoitava

Nykyisessä rikoslaissa painopiste on fyysisessä väkivallassa, eivätkä kaikki kontrollin ja alistamisen keinot ole kriminalisoituja. Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää, että pakottavan kontrollin erilaiset muodot tulee säätää rangaistavaksi. Eduskunta on suhtautunut myönteisesti hallitusohjelman kirjaukseen selvittää tarve pakottavan kontrollin kriminalisoinnille.¹⁸⁷ Asian nopeuttamiseksi valtuutettu pitää tärkeänä, että oikeusministeriön pakottavasta kontrollista tekemässä selvityksessä esitettäisiin jo konkreettisia ehdotuksia rikoslain tunnusmerkistöksi.

Pakottavaa kontrollia esiintyy etenkin läheisissä suhteissa. Väkivallankokija voidaan pyrkiä eristämään ulkopuolisista kontakteista ja esimerkiksi hänen pukeutumistaan, käyttäytymistään, liikkumistaan ja rahankäyttöään rajoitetaan. Pakottavaa kontrollia esiintyy myös tapauksissa, joissa toisen henkilön itsemääräämisoikeutta loukataan, kun hänen sukupuoli-identiteettiään tai ilmaisuaan taikka seksuaalista suuntautumistaan pyritään muuttamaan.



Pakottavassa kontrollissa väkivallankokija eristetään ulkopuolisista kontakteista rajoittamalla hänen pukeutumistaan, käyttäytymistään, liikkumistaan tai rahankäyttöään.

7.3 Väkivallan vastaisen työn rakenteista ja palvelujärjestelmän vähimmäistasosta on säädettävä laissa

Suositus

- Väkivallan vastaisesta työstä on säädettävä rakennelailla.

7.3.1 Peruspalveluissa on varmistettava väkivallan puheeksi otto ja palveluohjaus

Suuri osa pari- ja lähisuhdeväkivallasta jää piiloon. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että nykyistä systemaattisempi viranomaisaloitteinen ja ammattihenkilöiden omatoiminen väkivallan tunnistaminen on avainasemassa väkivallan tehokkaammassa torjunnassa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos antoi vuonna 2022 suosituksen kunnille ja hyvinvointialueille lähisuhdeväkivallan vastaisesta toiminnasta. Puheeksi oton ja palveluohjauksen tulisi olla osa kaikkien hyvinvointialueilla toimivien sosiaali- ja terveystalouden sekä kuntien vastuulla olevien palveluiden, kuten varhaiskasvatuksen ja koulutuksen, perustoimintaa.¹⁸⁸ Tarvitaan poikkihallinnollisia palvelupolkuja, moniammatillista yhteistyötä ja riittävää resursointia kaikilla hallinnon tasoilla. Myös eduskunta on kiinnittänyt vuosina 2023 ja 2024 huomiota väkivallan vastaisen työn rakenteiden puutteisiin.¹⁸⁹ Orpon hallitusohjelman tavoitteena oli arvioida kuntia ja hyvinvointialueita velvoittavan lainsäädännön tarvetta, mutta tämä työ on vielä kesken.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun järjestämissä pyöreän pöydän keskusteluissa on tullut toistuvasti ilmi, että sosiaali- ja terveystaloudissa ei tunnisteta naisia kohdistuvaa väkivaltaa. Valtuutettu pitää huolestuttavana arvioida, joiden mukaan sote-uudistuksen ja hyvinvointialueiden menoleikkausten myötä alueelliset erot väkivallan vastaisessa työssä ovat entisestään kasvaneet ja resurssit heikentyneet.¹⁹⁰ Myös haavoittuvuuden tunnistamisessa on

vaikeuksia, vaikka esimerkiksi vammaisten ja marginalisoitujen naisten väkivaltakokemukset ovat yleisempiä kuin väestöllä keskimäärin.¹⁹¹ Järjestelmällinen tiedonkeruu tekisi väkivaltaa näkyväksi ja mahdollistaisi jälkikäteisen seurannan ja arvioinnin palvelujen riittävydestä.

Positiivisena kehityksenä Istanbulin sopimuksen myötä Suomeen on perustettu Nollalinja eli kansallinen naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan ilmainen auttava puhelin sekä seksuaaliväkivaltaa kokeneille SERI-tukikeskuksia, joissa tarjotaan hoitoa, tukea ja pääsy oikeuslääketieteelliseen tutkimukseen. Myös turvakotien rahoitus varmistettiin säätämällä vuonna 2014 laki (L 1354/2014) valtion varoista maksettavasta korvauksesta turvakotipalvelun tuottajalle.



Palvelujärjestelmässä on rakennettava selkeät palvelupolut väkivallankokijoille, heidän lapsilleen ja väkivallantekijöille.

Valtuutetun mukaan nykyiset rakenteet ja palvelujärjestelmä ovat riittämättömiä väkivallan vastaisessa työssä. Niin sanotun rakennelain avulla varmistettaisiin lain tasolla hyvinvointialueiden ja kuntien roolit ja vastuut. Lisäksi laissa pitää tunnustaa ja turvata järjestöjen asema väkivallan vastaisessa työssä. Lain-säädäntöä edeltävässä selvitys-

työssä tulee ottaa huomioon naisiin kohdistuvan väkivallan erityispiirteet ja sukupuolierityisten palvelujen tarve. Palvelujärjestelmässä on rakennettava selkeät palvelupolut väkivallankokijoille, heidän lapsilleen ja väkivallantekijöille. Toimivien palveluketjujen rakentaminen edellyttää haavoittuvien ryhmien huomioon ottamista, jotta varmistetaan esimerkiksi vammaisten ja maahan muuttaneiden naisten pääsy avun ja tuen piiriin. Lisäksi sukupuoli-sensitiivisen väkivaltakoulutuksen tulisi olla osa ammattihenkilöiden peruskoulutusta.¹⁹²

7.3.2 Järjestöjen rooli väkivallan vastaisessa työssä on turvattava

Väkivallankokijoille ja -tekijöille sekä lapsille suunnatut erityispalvelut ovat käytännössä pitkälti olleet järjestöjen tekemän työn varassa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on erittäin huolissaan siitä, että hallitus on leikannut järjestöjen saamaa niin sanottua STEA-rahoitusta, mikä vaarantaa järjestöjen tekemää väkivaltatyötä. Istanbulin sopimus tunnistaa järjestöjen roolin, ja GREVIO kehotti Suomea ottamaan kansalaisjärjestöt mukaan virallisiin ja epävirallisiin yhteistyön rakenteisiin väkivallan vastaisessa työssä.¹⁹³ Tulevassa niin sanotussa rakennelaissa on otettava huomioon järjestöt.

Järjestöt ovat tehneet merkittävää työtä haavoittuvien ihmisryhmien kanssa ja kehittäneet uudenlaisia työmenetelmiä, joita on otettu käyttöön myös julkisella sektorilla. Väkivallankokijoiden auttamisen lisäksi järjestöt ovat vastaanottaneet väkivallantekijöille suunnatuista väkivallankatkaisuohjelmista¹⁹⁴, joiden työn kehittämistä ja jatkuvuuden turvaamista valtuutettu pitää tärkeänä. Järjestöt ovat myös tärkeitä tiedontuottajia piiloutuvista ilmiöistä ja heidän asiantuntijuuttaan käytetään jatkuvasti hyväksi yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Valtuutettu toteaa, että asiakas- ja vaikutustyön jatkuminen edellyttää, että sukupuolisensitiivistä väkivaltatyötä tekeville järjestöille taataan riittävä ja pitkäkestoinen rahoitus.

Marginalisoidut naiset vaikeissa elämäntilanteissa

Järjestöjen etsivä työ on tavoittanut yhteiskunnan marginaaleissa olevia naisia. He ovat vaikeassa elämäntilanteessa päihteiden käytön, mielenterveydellisten ongelmien, rikos- ja vankilataustan tai asunnottomuuden takia. Heillä on ollut moninkertaisia väkivallan kokemuksia, mutta avun tarpeestaan huolimatta he ovat usein tulleet suljetuiksi julkisten palvelujen ulkopuolelle.¹⁹⁵ Järjestöjen palveluissa kokemusasiantuntijoiden käyttö on lisännyt asiakaslähtöisyyttä ja helpottanut luottamuksen rakentamista yhteiskunnan marginaaleihin. Järjestöissä kehitetyssä nais erityisessä työssä lähtökohtana on ollut trauma- ja sukupuolisensitiivisyys, mitä on sittemmin hyödynnetty esimerkiksi vankiloiden kuntouttavissa ohjelmissa.¹⁹⁶

7.3.3 Seksuaalikasvatus on väkivallan ennaltaehkäisyn kulmakivi

Suositus:

- Kokonaisvaltainen seksuaalikasvatus on sisällytettävä osaksi tasa-arvolain tasa-arvon edistämistoimia.

Istanbulin sopimuksen ensimmäinen peruseriaate on väkivallan ennaltaehkäisy. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että seksuaalikasvatus tulee tunnistaa tällaiseksi tasa-arvoa edistäväksi ja naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ennaltaehkäiseväksi toimeksi. Seksuaalikasvatuksessa tulee panostaa lapsiin ja heidän kanssaan toimiviin ammattilaisiin. Valtuutetun pyöreän pöydän keskustelun perusteella seksuaalikasvatuksen taso kouluissa ja varhaiskasvatuksessa vaihtelee, eikä sitä tunnisteta väkivallan vastaisen työn kulmakiveksi tai kytketä selvästi lakisääteisiin tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämisvelvollisuuksiin. Valtuutettu pitää hyvänä, että seksuaalikasvatus, turvataidot ja seksuaaliväkivalta on nostettu yhdeksi pääteemaksi Väkivallaton lapsuus-toimenpidesuunnitelmassa lapsiin kohdistuvan väkivallan ehkäisystä vuosille 2026–2033.¹⁹⁷ Toimeenpanosuunnitelman mukaisissa toimissa on varmistettava, että väkivaltaa käsitellään sukupuolistuneena ilmiönä ja että toimet ovat sukupuolisensitiivisiä.

Tasa-arvolaki velvoittaa viranomaiset, työnantajat ja opetuksen järjestäjät edistämään tasa-arvoa ja laatimaan tasa-arvosuunnitelmia, mutta laki ei mainitse sukupuolistunutta väkivaltaa tai seksuaalikasvatusta. Suunnittelu on vakiintunut käytäntö, jota valvoo tasa-arvovaltuutettu, ja opetus-alalla työtä tukee Opetushallitus. Valtuutettu ehdottaa, että Istanbulin sopimuksen mukaiseksi ennaltaehkäisyksi katsottaisiin kansallisesti seksuaali- ja kehotunnekasvatus, ja nämä sisällytettäisiin järjestelmällisesti tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmiin. Lisäksi ammattilaisten osaamista on vahvistettava, ja erityistä huomiota tulee kiinnittää lasten ja nuorten digitaaliseen vuorovaikutukseen sekä verkkohäirintään, joka kohdistuu erityisesti tyttöihin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää, että kun tasa-arvolakia seuraavaan kerran muutetaan, huomioitaisiin tarve säännellä sukupuolistuneesta väkivallasta ja sen ennaltaehkäisystä osana tasa-arvosuunnitelmia.

7.4 Systemaattisen riskinarvioinnin on oltava lakisääteinen osa väkivallan vastaista työtä

Suositus:

- Väkivallan riskinarvioinnista on säädettävä laki.

7.4.1 Naisten turvallisuus on vaarassa, kun väkivallan toistumisen riskiä ei tunnisteta

Väkivaltaa tai sen uhkaa kokevien naisten turvallisuuden tulisi olla väkivallan torjunnan keskiössä. Valtuutettu pitää välttämättömänä, että väkivallan riskinarvioinnista ja turvallisuudenhallinnasta säädetään ripeästi lain tasolla. Tällä hetkellä puutteellinen riskinarviointi lisää naisten kokemaa väkivaltaa ja sen pelkoa, ja on jopa johtanut henkirikoksiin. Valtuutetun mukaan Suomessa pitäisi olla kansallinen vakavia väkivallan tapauksia koskeva tutkimustoiminto, jonka kautta pystyttäisiin kehittämään väkivallan ehkäisyä ja riskinarviointia (ks. julkaisun luku 7.4.2).

Istanbulin sopimuksen 51 artiklassa edellytetään, että sopimusvaltiot varmistavat että viranomaiset arvioivat väkivaltatilanteiden vakavuuden sekä niihin liittyvän kuolemanvaaran ja väkivallan toistumisen vaaran. Suomi on saanut huomautuksia GREVIO:lta ja Istanbulin sopimuksen osapuolten komitealta, koska Suomelta puuttuu valtakunnallinen, yhdenmukainen ja sukupuolisensitiivinen riskinarviointi- ja turvallisuudenhallinnan malli.¹⁹⁸ Myös apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt huomiota velvoittavan lainsäädännön puuttumiseen tapauksessa, jossa nainen tuli entisen miesystävänsä murhaamaksi. Nainen oli ollut lukuisia kertoja yhteydessä poliisiin, mutta poliisit eivät olleet esitutkintalain mukaisesti arvioineet hänen kohdallaan

erityisen suojelun tarvetta. Kansleri totesi, että lainsäädännön nykytila ei ollut Suomen kansainvälisten velvoitteiden mukainen.¹⁹⁹

Valtuutettu katsoo, että Suomen tilanne on huolestuttava, erityisesti kun otetaan huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö naisiin kohdistuvan väkivallan tapauksissa. Suomella on tällä hetkellä sopimusvaltiona riski syyllistyä ihmisoikeusloukkauksiin, koska viranomaisten toiminnassa ja lainsäädännössä on selkeitä puutteita, eikä naisiin kohdistuvan väkivallan vakavuutta tunnisteta.

Valtuutetun mukaan väkivallan riskinarvioinnista ja turvallisuudenhallinnasta on säädettävä laissa. Esitutkintalaista löytyvä säännös erityisen suojelun tarpeen arvioinnista ei ole riittävä, eikä puutetta voida ratkaista poliisin ohjeilla. Riskinarviointi ei ole myöskään pelkästään poliisin tai oikeusviranomaisten velvollisuus. Riskinarviointia varten on perustettava monialainen ammattilaisverkosto, joka pystyy yhteistyössä määrittelemään yksittäiselle väkivallankokijalle tehokkaat suojelutoimet.²⁰⁰

Myös naisiin kohdistuvan väkivallan vastainen direktiivi asettaa Suomelle uusia velvollisuuksia. Direktiivin 16 artiklan mukainen suojelutarpeen arvioin-



Puutteellinen riskinarviointi lisää naisten kokemaa väkivaltaa ja sen pelkoa, ja on johtanut henkirikoksiin.

ti on laaja. Väkivallankokijan ei edellytetä tekevän ensin rikosilmoitusta, eikä velvoitettu viranomainen ole välttämättä poliisi. Direktiivissä nostetaan esille yhteistyö toimivaltaisten viranomaisten ja tukipalveluiden tuottajien kanssa. Lisäksi viranomaiset velvoitetaan 17 artiklassa arvioimaan väkivallankokijan yksilöllinen tuen tarve.

Väkivallan riskiin puuttumatta jättäminen on ihmisoikeusloukkaus

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ottanut kantaa riskinarvioinnin riittävyyteen ja laatuun. Parisuhde- ja lähisuhdeväkivallan osalta tuomioistuin on arvioinut esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaista oikeutta elämään (2 artikla), oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (6 artikla), oikeutta nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta (8 artikla) ja syrjinnän kieltoa (14 artikla).

Tapauksessa *Talpis v. Italia* (03/2017) aviomies oli kansallisessa rikosoikeusjärjestelmässä tuomittu poikansa murhasta ja vaimonsa murhan yrityksestä. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan tekijän jälkikäteinen rikosvastuun toteuttaminen ei riittänyt, vaan viranomaisten olisi tullut arvioida vakavaa väkivallan riskiä ennalta ja ryhtyä uhrien suojelemiseksi aktiivisiin toimiin.

Tapauksessa *Kurt v. Itävalta* (06/2021, suuri jaosto) aviomies oli poistettu perheen asunnosta ja hänelle oli määrätty vaimoa ja lasta kohtaan lähestymiskielto. Mies kuitenkin murhasi lapsen ja riisti itseltään hengen. GREVIO teki sivuväliintulon, joka koski valtion velvollisuutta riskinarviointiin ja turvallisuudenhallintaan. Ihmisoikeustuomioistuin tarkasteli viranomaisten toimien riipeyttä, riskinarvioinnin perusteellisuutta ja sitä, tiesivätkö viranomaiset todellisesta ja välittömästä vaarasta. Koska viranomaisten toimet katsottiin riittäviksi, Itävalta ei ollut loukannut valittajan ja kuolleen pojan ihmisoikeuksia.

Tapauksessa *N.D. v. Sveitsi* (04/2025) mies oli kohdistanut parisuhdekumppaniinsa vakavaa väkivaltaa, mutta nainen oli jäänyt henkiin. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan henkiin jäämisestä huolimatta Sveitsi oli loukannut naisen oikeutta elämään. Naisen henkeä uhkaavaa vaaraa ei arvioitu riittävästi eikä ryhdytty toimenpiteisiin, joilla olisi ollut todellinen mahdollisuus muuttaa tapahtumienkulkua tai lieventää vahinkoa. Tuomioistuin moitti eri viranomaisten välisten toimien koordinaation puutetta ja totesi tuolloin Sveitsissä voimassa olleen lainsäädännön puutteelliseksi.

Valtuutettu katsoo, että laissa tulee määritellä riskinarvioinnin velvollisuuden piiriin kuuluvat viranomaiset. Myös tarvittavasta monialaisesta ja moniammatillisista yhteistyön muodoista tulee säätää laissa, ja turvallisuudenhallinnan menettelystä tulee antaa kansalliset laatusuositukset. Valtuutettu on tukenut vakavan parisuhdeväkivallan riskinarvioinnin menetelmään perustuvien MARAK-työryhmien valtakunnallistamista ja vakinaistamista, mutta muistuttaa, että Istanbulin sopimus ja NKV-direktiivi edellyttävät nykyistä laajempaa riskinarvioinnin järjestelmää.

7.4.2 Kuolemaan johtavasta lähisuhdeväkivallasta on perustettava tutkimustoiminto

Monissa naisiin kohdistuneissa henkirikoksissa väkivallantekijä on ollut jo ennen henkirikosta väkivaltainen naista kohtaan. Nainen on voinut joutua tekijän taholta kokonaisvaltaisen kontrolloinnin ja väkivallalla uhkaamisen kohteeksi. Nainen on usein kertonut pelkäävänsä tekijää, ja hän on ollut yhteydessä poliisiin sekä tihentyneesti myös terveydenhuoltoon.²⁰¹

Valtuutettu katsoo, että kuolemaan johtaneesta parisuhdeväkivallasta tarvitaan tutkimustoiminto, mikä edellyttää lainsäädännöllisiä toimia. Sen tehtävänä olisi seurata naisiin kohdistuneita henkirikoksia ja niiden yrityksiä, ja pyrkiä löytämään tehokkaita toimia lähisuhteessa tapahtuvien henkirikosten ennaltaehkäisemiseen ja riskinarvioinnin kehittämiseen. Tapauksista oppimisen tarkoituksena olisi lisätä ymmärrystä naisiin kohdistuvan väkivallan erityispiirteistä ja kehittää viranomaisten toimintaa.

7.5 Tietopohjaa on vahvistettava yhteiskunnallisen päätöksenteon tueksi

Suositus

- Naisiin kohdistuvan väkivallan tietopohjaa on vahvistettava.

Naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisten toimien riittävyyden ja tehokkuuden arvioiminen edellyttää tiedonkeruun ja tietojärjestelmien kehittämistä. Tietoa on saatava naisten kokeman väkivallan yleisyydestä, sen ilmenemismuodoista ja aiheuttamista seurauksista. Tietoa on saatava lisäksi siitä, miten sosiaali- ja terveystalvueluita tuottavissa järjestelmissä vastataan väkivallankokijoiden, -tekijöiden ja heidän lastensa tarpeisiin.

Rikosvastuun tehokkaan toteutumisen arvioiminen edellyttää tietoa rikosoikeudellisen järjestelmän käytöstä naisiin kohdistuvassa väkivallassa. Tällä hetkellä tietojärjestelmissä ei ole mahdollista seurata, miten tapaukset etenevät rikosprosessissa, minkälaisia ratkaisuja syyttäjät tekevät tai minkälaisia rangaistuksia tuomitaan pari- ja lähisuhdeväkivallasta. Myös naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisessa direktiivissä kiinnitetään huomiota tiedonkeruun ja tutkimuksen tärkeyteen.

Yhteiskunnallisen päätöksenteon perustaksi on saatava nykyistä enemmän tietoa myös siitä, kuinka paljon valtion, hyvinvointialueiden ja kuntien budjeteissa on kohdennettu rahaa naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. GREVIO on tuonut esille, että eri viranomaisten käytössä olevissa määrärahoissa pitäisi ottaa systemaattisesti käyttöön tässä tarkoituksessa budjettikohtia.²⁰² Valtuutetun mukaan tämä tekisi mahdolliseksi naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämiseksi osoitetun rahoituksen seurannan ja sen riittävyyden arvioinnin.

Viitteet

Syrjintä ja yhdenvertaisuus

- 1 Euroopan neuvosto 2018 (s.13). ECRI general policy recommendation no. 2: Equality bodies to combat racism and intolerance at national level.
- 2 EU:n perusoikeusvirasto (FRA) 2023. Being Black in the EU – Experiences of people of African descent. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2024. Vienna, 2023.
- 3 EU:n perusoikeusvirasto (FRA) 2021. Fundamental Rights Report.
- 4 Euroopan unionin perusoikeusvirasto (FRA) 2024. EU LGBTIQ survey III. LGBTIQ Equality at a Crossroads: Progress and Challenges. Country Data – Finland.
- 5 Euroopan unionin perusoikeusvirasto (FRA) 2021.
- 6 Euroopan unioni. 2000. Neuvoston direktiivi 2000/43/EY rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta. EUVL L 180, 19–22.; Euroopan unioni. 2004. Neuvoston direktiivi 2004/113/EY tavaroiden ja palvelujen saatavilla oloa koskevan yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta. EUVL L 373, 37–43.
- 7 HE 19/2014 vp s. 40. Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- 8 PeVL 31/2014 vp. Perustuslakivaliokunta. Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- 9 Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio (ECRI) 2019. Suomea koskeva raportti (viides raportointikierros).
- 10 YKn ihmisoikeuskomitea 2021. Loppupäätelmät Suomen seitsemännestä määräaikaishetkestä, CCPR/C/FIN/CO/7.
- 11 Euroopan unioni. 2000. Neuvoston direktiivi 2000/43/EY rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta (15 artikla).; Euroopan unioni. 2000. Neuvoston direktiivi 2000/78/EY yleisistä puitteista yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevan periaatteen toteuttamiseksi (35 artikla). EUVL L 303, 16–22.
- 12 HE 317/2010. Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen lisäpöytäkirjan, joka koskee tietojärjestelmien välityksellä tehtyjen luonteeltaan rasististen ja muukalaisvihamielisten tekojen kriminalisointia, hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi rikoslain ja tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta annetun lain 15 §:n muuttamisesta.
- 13 Korkein oikeus. 2015. KKO 2015:41.
- 14 Rauta, J. 2025. Poliisin tietoon tullut viharikollisuus Suomessa 2024. Poliisiammattikorkeakoulu. Poliisiammattikorkeakoulun katsauksia 41. Tampere, 2025.
- 15 Rauta, J. 2025.
- 16 EU:n perusoikeusvirasto (FRA) 2023. Being Black in the EU – Experiences of people of African descent. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2024. Vienna, 2023.

- 17 Korkein oikeus 2025. KKO 2025:85.
- 18 Korkein oikeus, 2015, KKO 2015:41
- 19 Valtakunnansyyttäjä 2006. VKS:2006:3 Asianomistajan yksityisoikeudellisen vaatimuksen ajaminen
- 20 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta 2016, YVTLTK/8X/2015
- 21 Korkein hallinto-oikeus 2021. KHO:2021:189
- 22 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta 2017, YVTLTK/143/2016
- 23 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta 2018, YVTLTK/3XX/2018
- 24 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta 2018, YVTLTK/2XX/2017
- 25 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta 2020 YVTLTK/6XX/2018
- 26 Helsingin hallinto-oikeus 2023, 607/2023
- 27 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta 2021, YVTLTK/8XX/2020
- 28 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta 2023, YVTLTK/10XX/20XX
- 29 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta 2024, YVTLTK/20/2023
- 30 Korkein hallinto-oikeus 2021. KHO 2021:189.
- 31 Ks. Korkein hallinto-oikeus. 2018. KHO 1620/2018.
- 32 VN/26596/2025. Sosiaali- ja terveysministeriön luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta (raskaus- ja perhevapaasyrjintä).
- 33 Euroopan unionin perusoikeusvirasto (FRA) 2024.
- 34 YK vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen 1 artikla, HE 19/2014 s. 67
- 35 Oulun kärjäoikeus 2024. L 742/2022/1537.
- 36 Vaasan hovioikeus 2024. S 22/782.
- 37 Korkein oikeus 2024. KKO 2024:63.
- 38 Ahmad, A. 2020. When the Name Matters: An Experimental Investigation of Ethnic Discrimination in the Finnish Labor Market. *Sociological Inquiry*, 90(3), 468–496.
Ahmad, A. 2025. A Comparative Analysis of the Reception of Immigrants into Finnish Working Life in 2016 and 2024. *Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2025:6*. Helsinki.
- 39 Terveyden- ja hyvinvoinninlaitos (THL) 2022. Tasa-arvoinfograafit koulutuksesta.
- 40 Turun hovioikeus 2025. S 23/729; Turun hovioikeus 2025. S23/730.
- 41 Matikainen-Soreau, M., Loukola, S., & Holm, G. (2025). Layers of racism, layers of response: (re) structuring antiracism in Finnish education. *Ethnic and Racial Studies*, 1–19.
- 42 Lehtonen, J., Majlander, S., Sares-Jäske, L., Jehkoi, A. & Luopa, P (2024). Sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöihin kuuluvien 8.- ja 9- luokkalaisten hyvinvointi: Kouluterveyskysely 2019-2023. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL.
- 43 Eid M. & Castaneda A. 2023. Ulkomaalaistaustaisten nuorten hyvinvointi tutkimusten ja tilastojen valossa. Valtion nuorisoneuvoston julkaisuja 73.

- 44 Ks. esimerkiksi Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio (ECRI) 2025. Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio (ECRI) — Suomea koskeva raportti; Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2020. Selvitys afrikkalaistaustaisten henkilöiden kokemasta syrjinnästä ; Lehtonen, J., Majander, S., Sares-Jäse, L., Jehkoi, A & Luopa, P. 2024. Sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöihin kuuluvien 8.- ja 9- luokkalaisten hyvinvointi – Kouluterveyskysely 2019–2023.
- 45 Holm, G., Helakorpi, J., Matikainen-Soreau, M., Hummelstedt, I., Loukola, S., Masoud-Jaakonaho, A. & Oittinen, R. 2025. Rasismi ja antirasismi yläkouluissa (RILSE): Keskeiset tulokset ja suositukset päättäjille ja kouluille. Helsingin Yliopisto.
- 46 ECRI 2025.
- 47 Mikkola, A. 2025. Selvitys varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmien tueksi ja tietopohjan kartuttamiseksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu.
- 48 Opetushallitus. 2026. Koulun retket ja leirikoulut.
- 49 Korkein hallinto-oikeus 2020. Vuosipäätöskirja, KHO:2020:60.
- 50 Korkein hallinto-oikeus 2020. Vuosipäätöskirja, KHO:2023:38.
- 51 Opetushallitus 2022. Ohje perusopetuksen uskonnon ja elämäntietämisen opetuksen sekä esiopetuksen katsomuskasvatuksen järjestämisestä sekä yhteisistä juhlista ja uskonnollisista tilaisuuksista esi- ja perusopetuksessa.
- 52 Korkein hallinto-oikeus 2022. KHO: 2022:106.
- 53 CERD-komitean tarkoittaa YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvovaa komiteaa
- 54 Korkein hallinto-oikeus 2022. KHO: 2022:106.
- 55 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta 2021. Asunto-osakeyhtiön remontti. 647b/2019.
- 56 Helsingin hallinto-oikeus 2025. 1/2025.
- 57 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan päätös, VVTltk 1318/2022.
- 58 Valtiovarainministeriö. 2024. Pankkipalvelujen ja luottolaitoslainsäädännön arviointi: Arviomuistio sääntelyn ajantasaisuudesta ja muutostarpeista.
- 59 Valtiovarainministeriön peruspankkipalvelutyöryhmä, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus luottolaitoslainsäädännön ja siihen liittyvän mahdollisen muun lainsäädännön muuttamiseksi erityisesti peruspankkipalveluiden, käteisen saatavuuden ja käytettävyyden sekä asiakkaansuoja- ja menettelytapasäännösten osalta. VN/27266/2024.
- 60 HE 123/2016 vp, s. 33. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- 61 Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 100/2023 vp laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta
- 62 Saamelaisten totuus- ja sovintokomissio 2025. Saamelaisten totuus- ja sovintokomission loppuraportti.
- 63 Lausunto hallituksen esityksestä uuden vammaispalvelulain soveltamisalan tarkentamisesta. YVV/740/2024; Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle vammaispalvelulain 2 §:n muuttamiseksi. YVV/944/2025.
- 64 HE 92/2025 vp. Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esitykseksi laiksi vammaispalvelulain 2 §:n muuttamisesta

- 65 Vammaisfoorumi 2025. Hyvinvointialueiden vammaispalveluiden ammattilaisten kokemuksia 1.1.2025 voimaan tulleen vammaispalvelulain soveltamisesta.
- 66 Nurmi-Koikkalainen, P., Korhonen, M., Hömppi, P. & Gissler, M. 2025. Vammaispalveluiden tunnelmia kesäkuussa 2025 – puoli vuotta uuden lain voimaantulosta. Tutkimuksesta tiiviisti 41/2025. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.
- 67 FRA 2024.
- 68 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. 2020. Tasa-arvon unioni: HLBTIQ-henkilöiden tasa-arvoa koskeva strategia 2020–2025.
- 69 ECRI 2025.
- 70 Pihlajamaa, M. 2021. Kohti sateenkaariystävällisempää Suomea: Tilannearvio seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa 2021. Oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita 2021:26.
- 71 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. 2020. Tasa-arvon unioni: HLBTIQ-henkilöiden tasa-arvoa koskeva strategia 2020–2025.
- 72 Euroopan neuvosto. 2026. For a ban on conversion practices. Resolution 2643 (2026).
- 73 ECRI 2025.
- 74 Mijatović, D. 2023. Nothing to cure: putting an end to so-called “conversion therapies” for LGBTI people.
- 75 Ihmisoikeuskeskus 2023. Ihmisoikeussopimusten valvontaelinten viimeisimmät suositukset. Rasismi ja syrjintä suosituskooste.
- 76 Eid, M. & Castaneda, A. 2023; Weckström, E., Kekkonen, K. & Kekkonen, O. 2023. ”Kiva että juuri minä saan opiskella tätä kieltä ja se on osa kulttuuriani”: Saamelaislasten hyvinvointi ja oikeuksien toteutuminen. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2023:1; Weckström, E., Kekkonen, K. & Kekkonen, O. 2023. ”Tulee fiilis, et nää oikeesti hyväksyy mikä mä oon”: Romanilasten hyvinvointi ja oikeuksien toteutuminen. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2023:3; Ahmad, A. 2025; Ahmad, A. 2020; Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2020; Henttonen, E. & Kareinen, J. 2023. ”Kukaan ei synny vihaamaan”: Nuorten dialogit rasismista ja syrjinnästä. Oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita 2023:34.
- 77 Turjanmaa, E., Kähäri, O. & Leinonen, J. 2022. Ylisukupolviset siirtymät ja vanhempien kokema syrjinnän merkitys jälkeläisten hyvinvoinnille. Migration-Muuttoliike, 48(2), 4–7.
- 78 Terveiden- ja hyvinvoinninlaitos 2022. Ulkomaalaistaustaisen aikuisväestön terveys ja hyvinvointi – MoniSuomi 2022.
- 79 Kuusio, H., Seppänen, A., Jokela, S., Somersalo, L. & Lilja, E. 2020. Ulkomaalaistaustaisten terveys ja hyvinvointi Suomessa. FinMonik-tutkimus. Raportti 1. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki
- 80 Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2025. Yhdenvertaisuusvaltuutetun perusteltu kannanotto asiassa YVV/1933/2024. YVV/1933/2024.
- 81 Valtionneuvoston oikeuskansleri 2025. Sisäministeriön ja sen poliittisen johdon menettely vuoden 2025 pakolaiskiintiön valmistelussa. OKV/549/70/2025, OKV/2706/10/2024.
- 82 Ks. esimerkiksi HE 158/2025 vp. Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä työntekijän henkilöön liittyvää irtisanomisperustetta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi.

- 83 Ks. esimerkiksi yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto toimeentulotuen kokonaisuudistuksesta.
- 84 Sosiaali- ja terveysministeriö 2025. Toimeentuloturva- ja sosiaali- ja terveyspalvelulainsäädännön 2024–2026 muutosten yhteisvaikutukset eri ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.
- 85 Koponen, P. & Tynkkynen, L-K. (toim.). 2023. Työterveyshuollon sairaanhoitopalvelut. Näkökulmia suomalaisen terveydenhuoltojärjestelmän oikeudenmukaisuuteen. THL. Työpaperi 8/2023.
- 86 Mikkola, H. & Räsänen, T. 2021. Kela-korvausten pienentyminen näkyy erityisesti pienituloisten korvauksissa – onko sairaanhoitovakuutusjärjestelmä reilu? Kela. Tutkimusblogi.
- 87 Kela 2025. Perustoimeentulotuen saajamäärä nousi yli 150 000 kotitalouteen huhtikuussa.
- 88 Mahous, N., Seppä, M. & Luotonen, N. 2025. Häädöt Suomessa 2015–2024. Ympäristöministeriö. Raportti.
- 89 Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2025. Asunnottomat 2024. Selvitys 2/2025.
- 90 Ks. Xenidis, R. 2025. Oikeussuoja algoritmista syrjintää vastaan Euroopassa: nykyiset puitteet ja jäljellä olevat puutteet. Euroopan neuvosto; Euroopan unionin perusoikeusvirasto (FRA) 2025. Fundamental Rights Report 2025; Euroopan unionin perusoikeusvirasto (FRA) 2022. Bias in algorithms - Artificial intelligence and discrimination. Bartoletti, I. & Xenidis, R. 2023. Study on the impact of artificial intelligence systems, their potential for promoting equality, including gender equality, and the risks they may cause in relation to non-discrimination, Euroopan neuvosto; Tuominen, P. & Snell, K. 2025. Tekoäly ja sukupuolten tasa-arvo, Tasa-arvoasioiden neuvottelukunta 2025:24; lisäksi ks. esimerkiksi European Network of Equality Bodies (Equinet) & Yhdistyneet kansakunnat (YK).
- 91 Ks. esimerkiksi Ruotsin yhdenvertaisuusvaltuutettu 2023. AI och risker för diskriminering i arbetslivet, Rapport 2023:6; Hollannin ihmisoikeusinstituutti 2020. When computers review your CV, who reviews the computers? Algorithms and discrimination in recruitment and selection; sekä Hollannin ihmisoikeusinstituutin ratkaisu 2025-17, 2025.
- 92 Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2025. Yhdenvertaisuusvaltuutetun suosituskirje valtiovaraministeriölle ja digitoimistolle. YVV/2383/2025. Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2022. Yhdenvertaisuusvaltuutetun eduskuntakertomus 2022.
- 93 Ojanen, A., Sahlgren, O., Vaiste, O., Björk, A., Mikkonen, J. & Kimppa, K. 2022. Algoritminen syrjintä ja yhdenvertaisuuden edistäminen: Arviointikehikko syrjimättömälle tekoälylle. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:54.
- 94 Euroopan neuvosto 2024. Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law. CETS No. 225, hyväksytty 17.5.2024. Katso erityisesti artikla 10.; Ks. myös esim. Xenidis, R. 2025.
- 95 Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2025. YVV/951/2025.
- 96 Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2024. YVV/117/2024.
- 97 Xenidis, R. 2025.
- 98 Ks. yhdenvertaisuuslain esityöt edistämismenettelyä koskevalle 5 §:lle, HE 19/2014, jossa mm. todetaan: ”Viranomaisen tulisi toimialallaan arvioida yhdenvertaisuuden toteutumista esimerkiksi asioiden valmistelussa, päätöksenteossa, hallintotoiminnassa ja -tavoissa, johtamisessa, tulosohjauksessa ja tulossopimuksissa, taloussuunnittelussa, strategisessa suunnittelussa ja tiedotuksessa. Laajoissa tai muutoin merkitykseltään tärkeissä hankkeissa olisi arvioitava, vaikuttaako hanke syrjinnän vaarassa olevien ryhmien oikeuksiin, velvollisuuksiin tai asemaan”.

- 99 Equinet 2023. Equinetin lausunto tekoälyasetuksen neuvotteluihin. [Equinet's recommendations for the trilogues to strengthen the enforcement of non-discrimination in the context of AI](#); Equinet & EU:n ihmisoikeusinsituutio (ENNHRI) 2023. [Joint ENNHRI and Equinet Statement on EU Artificial Intelligence Act Trilogue](#); Euroopan perusoikeusvirasto (FRA) 2025. [Assessing High-risk Artificial Intelligence: Fundamental Rights Risks](#); Xenidis, R. 2025.
- 100 Shrishak K. ja Pénicaud S. 2025. [Tekoälyä ja algoritmiperusteista syrjintää koskevat eurooppalaiset suuntaviivat yhdenvertaisuuselimille ja muille kansallisille ihmisoikeustoimijoille](#). Euroopan neuvosto; Xenidis, R. 2025; Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2024. Lausunto tekoälyasetuksen kansallista toimeenpanosääntelyä koskeviin hallituksen luonnosesityksiin. YVV/2034/2024. Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2025. Lausunto tekoälyasetuksen kansallista toimeenpanosääntelyä koskeviin hallituksen luonnosesityksiin. YVV/831/2025; Brent, M. 2024. [How to use the Artificial Intelligence Act to investigate AI bias and discrimination: A guide for Equality Bodies](#), An Equinet handbook.
- 101 Oikeusministeriö on käynnistänyt joulukuussa 2025 hankkeen (OM063:00/2025), jossa selvitetään millä oikeudellisilla edellytyksillä tekoälyä olisi mahdollista hyödyntää viranomaisen hallintomenettelyssä ja mitä mahdollisia säädösmuutoksia tämä edellyttäisi.
- 102 Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2024. [Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomus 2024](#).
- 103 Xenidis, R. 2025; Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2024.
- 104 Hakkarainen, J. 2024. [Why me and not us? A study on algorithmic discrimination, collectivity and access to justice](#), Helsingin yliopisto; Lepinkäinen, N. 2024. [Algoritmiset haitat: Tekoälyn riskit ja sääntelyn haasteet kiihtyvässä yhteiskunnassa](#), Turun yliopisto.
- 105 Ks. esimerkiksi [Yhdenvertaisuusvaltuutettu](#), [Euroopan neuvosto](#).
- 106 Shrishak K. ja Pénicaud S. 2025; Xenidis, R. 2025

Ulkomaalaisten asema ja oikeudet

- 107 PeVL 24/2016 vp s. 4. Valiokunnan lausunto. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- 108 PeVL 20/2024 vp. Valiokunnan lausunto. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.
- 109 YK:n kidutuksen vastainen yleissopimus "Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights: Immigration" (Council of Europe/European Court of Human Rights, 2024).
- 110 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien 2022. [A.I. ja muut v. Puola](#), 39028/17. Euroopan unionin tuomioistuimien 2022. [C-72/22 PPU](#).
- 111 Euroopan ihmisoikeussopimus, 15 artikla.
- 112 Kidutuksen vastainen komitea on suositellut Suomea varmistamaan, että kaikilla itärajalle saapuvilla turvapaikanhakijoilla on mahdollisuus oikeudenmukaiseen ja tehokkaaseen menettelyyn, jossa arvioidaan pakolaisaseman ja palautuskiellon toteutuminen. Ks. YK:n kidutuksen vastainen komitea, 2024; Concluding observations on the eighth periodic report of Finland. Adopted by the Committee at its seventy-ninth session. Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu on ilmaissut huolensa siitä, että itärajan täyssulku voi johtaa ehdottoman palautuskiellon ja joukkokarkotusten kiellon loukkauksiin. Ks. Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu, 2023. [Letter to the Minister of the Interior of Finland](#). CommHR/DM/sf 034-2023.
- 113 PeVL 26/2024 vp. Valiokunnan lausunto. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi.

- 114 Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu on todennut lain olevan yhteensopimaton palautuskiellon kanssa ja että sen soveltaminen johtaisi kansainvälisten velvoitteiden loukkaukseen. Ks. Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu, 2024. [Letter to the Speaker and Committee chairs of the Parliament of Finland](#). CommHR/MoF/sf 071-2024. Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu, 2024. [Statement Following his Visit to Finland from 23 September to 26 September 2024](#). CommHR(2024)40; YK:n kidutuksen vastainen komitea on todennut saaneensa tiedon, että laki on ristiriidassa Suomen perustuslaista, kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista ja EU-oikeudesta johtuvien velvoitteiden kanssa voiden johtaa ehdottoman palautuskiellon ja joukkokarkotuksen kiellon loukkauksiin. Ks. YK:n kidutuksen vastainen komitea, 2025. Follow-up/CAT – Finland.
- 115 Pirjatanniemi, E., Lilja, I., Helminen, M. Vainio, K. Lepola, O. & Alvesalo-Kuusi, A. 2021. [Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan](#), VN TEAS 2021:10.
- 116 Yhdenvertaisuusvaltuutettu, 2024. [Selvitys uusintahakemusten merkityksestä turvapaikkaprosessissa](#).
- 117 Apulaisoikeusasiamies kiinnitti ratkaisussa huomiota siihen, että julkinen valta ei ole riittävällä tavalla kyennyt turvaamaan lainmukaisen käsittelyn vaatimusta kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyssä. Ks. Apulaisoikeusasiamies, 2025. [Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyajat maahanmuuttovirastossa](#), EOAK/3806/2025.
- 118 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1348, annettu 14 päivänä toukokuuta 2024, kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta (nk. menettelyasetus) (15) kohta.
- 119 Dergacheva, Y & Kang, D. 2024. [Tackling poor mental well-being among precarious migrant workers in Finland](#), MobileFutures Policy Brief 2/2024; Hiitola, J. 2021. [Everyday \(in\)security and transnational family relationships in the lives of young forced migrants](#). Oñati socio-legal series, volume 11 issue 4, 1012–1035.
- 120 Könönen, J. 2014. [Pidätelty Elämä. Rajat prekaarisuutta tuottavana instituutiona](#). Oikeus 2014 (43); 2: 172–191.
- 121 HE 100/2025 vp.
- 122 EK 52/2022 vp — K 7/2022 vp. Eduskunnan kirjelmä.
- 123 YK:n lapsen oikeuksien komitea, 2023. Loppupäätelmät Suomen yhdistetyistä viidennestä ja kuudennesta raportista. CRC/C/FIN/CO/5–6.
- 124 Lapsiasiavaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu, 2023. [Kirjelmä ulkomaalaisten asemaa koskevien lainsäädäntöhankkeiden vaikutuksista lapsen oikeuksiin](#), VVTDno-2023-1575.
- 125 Korkein hallinto-oikeus 2023. Vuosikirjapäätös, KHO:2023:95.

Maastapoistamisen valvonta

- 126 Euroopan parlamentti ja neuvosto. 2019. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1896.
- 127 Esimerkiksi kidutuksen vastainen komitea CPT on toistuvasti suositellut ilmoittamaan palautettavalle henkilölle lähtöajan hyvissä ajoin etukäteen. CPT/Inf(2023)18, kohta 24: “The CPT recommends that the Cypriot authorities take the necessary measures to ensure that all foreign nationals who are held in detention pending removal are officially informed at least several days before the flight both verbally and in writing, in a language they understand, of their scheduled removal, including its modalities, if necessary, with the assistance of an interpreter.”

- 128 Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastainen yleissopimus (CETS No. 197), 10 artikla. Valtuutettu on antanut asiasta poliisille suosituksen 24.6.2025 (YVV/1129/2024).
- 129 Lapsen oikeuksien sopimus 3.1 artikla ja muun muassa 12 artikla. EU perusoikeuskirja 24 artikla.
- 130 CRC/C/FIN/CO/5-6.
- 131 HaVM 4/2004 vp. s. 13. Ulkomaalaislakia koskevassa hallituksen esityksessä 28/2003 vp. s. 119 käsitellään lapsen edun arviointia.
- 132 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yhteisen järjestelmän perustamisesta unionissa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY, neuvoston direktiivin 2001/40/EY ja neuvoston päätöksen 2004/191/EY kumoamisesta COM(2025) 101 final.
- 133 Euroopan Unionin perusoikeusvirasto (FRA) 2025. FRA: Planned return hubs in third countries: EU fundamental rights law issues, 6th Feb 2025.
- 134 Valtioneuvoston U-kirjelmä U 15/2025 vp. U-kirjelmään jätetyissä lausunnoissa esitetään osin hyvin kriittisiä näkemyksiä asetusehdotuksesta perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta.

Ihmiskaupparaporttija

- 135 Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä 2024 & 2025. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän vuosikatsaukset 2020–2024 sekä puolivuotiskatsaus 2025; Keskusrikospoliisin yhdenvertaisuusvaltuutetulle toimittamat tiedot 2025; Thesslund, E. 2025. Neliapila-järjestöjen yhteistilasto vuonna 2024 järjestöjen työssä tunnistetuista ihmiskaupan uhreista.
- 136 Roth, V. & Luhtasaari, M. 2021. Suomi torjuu ihmiskauppaa: Ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2021:15.; Pennanen, A. & Roth, V. 2024. Ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman (2021–2023) toimeenpanoraportti. 21.5.2024.
- 137 Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2025. Muistio ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman 2021–2023 toteutumisesta. YVV/2332/2024.
- 138 GRETA (Group of experts on action against trafficking in human beings) 2024. Evaluation report Finland: Third evaluation round: Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings. GRETA(2024)06. Kohta 22; Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings. 2025. Report by the OSCE Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, Kari Johnstone, following the country visit to Finland 26-30 August 2024. SEC.GAL/3/25.
- 139 Esimerkiksi Pekkarinen, A.-G. & Jokinen, A. 2023. Hyväksikäytön kirjo: Ihmiskaupan kehitys ja toimintatavat Suomessa, Latviassa, Virossa, Puolassa ja Ukrainassa. HEUNI Report Series no. 103b. Helsinki 2023; Työperäisen hyväksikäytön vastaisen toimenpideohjelman työryhmä. 2024. Työperäisen hyväksikäytön vastainen toimenpideohjelma. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2024:3.
- 140 GRETA 2024, kohdat 189 ja 201; GRETA (Group of experts on action against trafficking in human beings). 2019. Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Finland: Second evaluation round. GRETA (2019)06. Kohdat 111 ja 131.

- 141 Sosiaali- ja terveysministeriön yhdenvertaisuusvaltuutetulle antama selvitys 8.5.2025; Yhdenvertaisuusvaltuutetun tiedossa viimeisin sosiaali- ja terveysministeriön antama ihmiskauppaa koskeva ohjeistus on sosiaali- ja terveysministeriön 2.5.2019 antama Kuntainfo 3/2019: Ihmiskaupan uhrien oikeus erityiseen tukeen ja palveluihin Suomessa; Nipuli, S. & Svetloff, M. 2025. Turvakotipalvelujen kansalliset laatusuosukset. THL. Ohjaus 3/2025; Sosiaali- ja terveysministeriö. 2024. Sosiaalihuoltolain soveltamisopas 2024. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2024:13.
- 142 Nuotio, A. 2025. Ihmiskaupan uhrien tunnistamis- ja ohjausmekanismi (NRM): Käsikirja uhrien tunnistamiseen ja auttamiseen. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2025:5.
- 143 GRETA 2024, kohta 200.
- 144 Lampela, S. & Ruuska, T. 2021. Selvitys ihmiskaupan uhrien turvallisesta ja tuetusta asumisesta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Työpaperi 27/2021.
- 145 Työryhmä. 2025. Ihmiskauppadirektiivin muutosdirektiivin täytäntöönpano: Työryhmämietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2025:45. s. 52–58.
- 146 Thesslund, E. 2025. Neliapila-järjestöjen yhteistilasto vuonna 2024 järjestöjen työssä tunnistetuista ihmiskaupan uhreista.
- 147 Apulaisoikeuskansleri 2021. Poliisin ja syyttäjien menettely sekä ihmiskaupan tutkinta. OKV/1233/70/2021; OKV/1956/90/2021. 28.12.2021.
- 148 Willman-Koistinen, M., Sahramäki, I. & Kankaanranta, T. (toim.) 2024. Ihmiskaupparikosten esitutkinnan käsikirja. Poliisiammattikorkeakoulun oppikirjoja 32. Tampere, 2024.
- 149 Helsingin poliisilaitos. 2025. Asiantuntijalausunto ihmiskaupan vastaisesta toimintaohjelmasta. POL-2025-111002. 19.8.2025.
- 150 Apulaisoikeuskansleri, 2021.
- 151 GRETA 2024, kohdat 103 ja 134.
- 152 Haapala, M., Kaijanen, M., Minkkinen, M. & Westlund., O. 2023. Hatkassa Suomessa – kohti kansallista tilannekuvaa lastensuojelun sijaishuollosta kadonneista lapsista. 2023 Pesäpuu ry; Pihlaja, S. 2024. Parhaat käytännöt lapsiin ja nuoriin kohdistuvan ihmiskaupan torjumiseksi sekä uhrien tunnistamiseksi ja auttamiseksi: Selvitys Itämeren alueen maista. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2024:8; Valovirta, A. & Kainulainen, H. 2024. Lapsi ihmiskaupan kohteena. Yhdenvertaisuusvaltuutetun julkaisuja 2024; Kekkonen, O. & Pekkarinen, E. 2024, Hatkassa lapsen silmin: Analyysi lastensuojelun sijaishuollosta luvatta poistuneiden lasten kyselytutkimuksesta. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja; Pihlaja, S. & Piipponen, J. 2023. Selvitys Rikosuhripäivystyksen asiakkuudessa olevien seksuaaliväkivaltaa kokeneiden ihmiskaupan uhrien tapauksista ja tilanteista. Oikeusministeriön julkaisuja 2023:23.
- 153 Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi lapsiin liittyvien rikosepäilyjen selvittämisessä avustavista sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköistä, 2025; Hannonen, J. & Lilja, I. 2024. Perustelumuistio lapseen kohdistuneen seksuaali- ja pahoinpitelyrikoksen selvittämisestä annetun lain (1009/2008) muutostarpeista. Euroopan neuvosto 2024.
- 154 Valovirta & Kainulainen 2024.
- 155 Selvityksen jälkeen osassa tapauksista annetut ylemmän asteen tuomiot eivät ole muuttaneet tuomioiden lopputulosta.
- 156 Hannonen, J. & Kainulainen, H. 2022. Ihmiskaupan uhrien rankaisemattomuusperiaate. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2022:8.

- 157 Poliisihallitus 2024. Nuorisorikollisuus: Taktinen teema-analyysi – määritelmät, tilannekuva ja toimintamallit. 10.4.2024.
- 158 Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä. Vuosi- ja puolivuotiskatsaukset 2017–2024.
- 159 Järvinen, S., Alanko, M. & Piispa, M. 2024. Toimenpideohjelma nuoriso- ja jengirikollisuuden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi vuosille 2024–2027. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:13.
- 160 Kainulainen, H. & Valovirta, A. 2021. Ihmiskaupan uhrien oleskelulupakäytäntö. Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2021.
- 161 GRETA Group of experts on action against trafficking in human beings. 2020. Guidance note on the entitlement of victims of trafficking, and persons at risk of being trafficked, to international protection. GRETA(2020)06; GRETA 2019, kohta 187 ja 2024, kohta 224.
- 162 GRETA 2024, kohta 183.

Naisiin kohdistuvan väkivallan raportointi

- 163 Euroopan neuvosto, 2019. Istanbulin sopimus – tehokas työkalu sukupuoleen perustuvan väkivallan lopettamiseksi. Käsikirja kansanedustajille: Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehty Euroopan neuvoston yleissopimus.
- 164 CEDAW-komitean yleissuositus No. 35 (2017) ja No. 19 (1992) Naisiin kohdistuvasta sukupuolistuneesta väkivallasta, CEDAW-komitean yleissuositus No. 31 (2014) haitallisista käytännöistä yhdessä lapsen oikeuksien komitean kanssa.
- 165 Ks. Ihmisoikeuskeskuksen kooste Suomen suosituksista: Naisiin kohdistuva väkivalta koosteen tiivistelmä.
- 166 Eurostat & FRA & EIGE, 2024. EU Gender-Based Violence Survey. Experiences of women in the 27 EU Member States. Key Results.
- 167 Attila, H., Keski-Petäjä, M., Pietiläinen, M., Lipasti, L., Saari, J. & Haapakangas, K. 2023. Sukupuolistunut väkivalta ja lähisuhdeväkivalta Suomessa 2021. Loppuraportti. Tilastokeskus.
- 168 Attila ym. 2023, s. 56–57, 64–69.
- 169 Pietiläinen, M., Attila, H., Keski-Petäjä, M., & Koivuranta, S. 2025. Tasa-arvobarometri 2024. Sosiaali- ja terveysministeriö 2025:11.
- 170 YK:n ihmisoikeussopimuselinten tietokanta. CEDAW-komitean päätelmät Suomelle.
- 171 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin 2024. ECHR Fact Sheet Violence against Woman.
- 172 GREVIO's (Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Istanbul Convention Finland, GREVIO/Inf(2019)9, kappale 5; GREVIO's First thematic evaluation report. Building trust by delivering support, protection and justice Finland, GREVIO(2024)9; Committee of the Parties Istanbul Convention. Recommendation to Finland on building trust by delivering support, protection and justice on the basis of the Istanbul Convention IC-CP(2025)5; Committee of the Parties Istanbul Convention. Conclusions on the implementation of recommendations in respect of Finland adopted by the Committee of the Parties to the Istanbul Convention IC-CP/Inf(2023)7.
- 173 GREVIO 2024, kappale 22.
- 174 GREVIO 2024, kappaleet 24, 32.
- 175 Yhdenvertaisuusvaltuutetun muistio Ihmiskaupan vastaisen torjuntaohjelman tarkastelusta YVV 2332/2024, s. 5.

- 176 GREVIO 2024, kappale 32.
- 177 Lähisuhdeväkivallasta aiheutuva palveluiden käyttö ja kustannukset: Terveys-, sosiaali- ja oikeuspalveluissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:52, s. 84–85.
- 178 Euroopan tasa-arvoinstituutti (EIGE). Costs of gender-based violence in the European Union. Office of the European Union, 2021.
- 179 HE 130/2024 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain muuttamisesta, esim. s. 29.
- 180 Ks. esim. Apulaisoikeuskanslerin päätökset Poliisin menettely lähisuhteessa tapahtuneiden pahoinpitelyjen esitutkinnoissa 13.10.2025 OKV/934/70/2025; Väkivallan riskinarviointi ja uhrin suojeleminen 6.3.2025 OKV/1905/10/2022; Poliisin menettely lähisuhdeväkivallan ja seksuaalirikosten esitutkinnoissa 23.11.2022 OKV/325/70/2022.
- 181 Viini, M. & Puu Oksanen, P. 2025. Asenne esiin! Suostumuksen ymmärrys ja luottamus viranomaisiin Suomessa. Amnesty Suomen osasto.
- 182 Kainulainen, H. & Rantala, M. 2024. Esitutkinnan rajoittaminen ja syyttämättä jättäminen pari- ja lähisuhdeväkivallassa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu.
- 183 Kainulainen H. & Rantala M. 2025. Pari- ja lähisuhdeväkivalta käräjäoikeuskäytännössä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu.
- 184 HE 155/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle naiseen kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, rikoslain 1 luvun 11 §:n muuttamisesta ja ulkomaalaislain 54 §:n muuttamisesta, s. 59–60.
- 185 Kainulainen & Rantala 2024; Kainulainen & Rantala 2025.
- 186 Ks. myös GREVIO 2019, kohdat 186–187.
- 187 LaVM 6/2024 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi rikoslain 25 luvun 3 §:n muuttamisesta, s. 5. Lakivaliokunta käsitteli avioliittoon pakottamisen rangaistavuutta ihmiskaupparikoksena ja otti samalla kantaa toimenpideoitteeseen (TPA 25/2024) pakottavan kontrollin kriminalisoimisesta.
- 188 October M. & Laitinen H-L. 2022. Ohjeet kunnille ja hyvinvointialueille lähisuhdeväkivallan ehkäisyn koordinaattorakenteiden ja lähisuhdeväkivallan vastaisen toiminnan järjestämiseksi. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Ohjaus 10/2022, s. 13.
- 189 Ks. Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietintö valtioneuvoston tasa-arvopoliittista selontekoa koskien (TyVM 22/2022 vp, s. 6) sekä lausunto lähisuhdeväkivallan sovittelun kieltävästä lakiehdotuksesta (TyVL 13/2024 vp, s. 3).
- 190 GREVIO 2024, kappale 21; Niklander, E. & Krogell, J. 2024. Lähisuhdeväkivallan vastaisen työn rakenteita tulee vahvistaa – suosituksia nykytilan korjaamiseksi. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Päätöksen tueksi 3/2024.
- 191 Vammaisten henkilöiden kokeman lähisuhdeväkivallan yleisyys ja palvelujen saatavuus. Määrällinen ja laadullinen tarkastelu. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:24, s. 104; Vankien terveys ja hyvinvointi 2023. Wattu IV -vankiväestötutkimus. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 7/2023, s. 57–63.
- 192 Väkivaltakoulutuksen puute ja tarve muuttaa se pakolliseksi nostettiin esille aiheita koskeneessa selvityksessä. Lidman, S. 2025. Sen tulisi olla pakollista! Naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan teemat korkeakouluopetuksessa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Työpaperi 1/2025.

- 193 GREVIO 2024, kappaleet 95–96.
- 194 Kaikkonen, S. 2024. Lähisuhdeväkivallan ja seksuaaliväkivallan tekijätyö Suomessa. Palvelut, ohjelmat ja lähisuhdeväkivallan tekijöiden kohtaaminen sote-palveluissa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 7, s. 100.
- 195 Ks. esim. Salovaara, U. 2023. Nais erityiset ja sukupuolisensitiiviset toimintamahdollisuudet rikosseuraamusalalla. Teoksessa Kaarakka, O. & Nikula, K. (toim.): Rikosseuraamusalan etiikka: käsitteistä käytäntöön, Rikosseuraamusalan koulutuskeskus. Acta poenologica, 1/2023, s. 128–163.
- 196 Piippo, S., Törölä, M., Karttunen, T., Jutila, E. & Salovaara, U. 2025. Institutionaalinen väkivalta ja sosiaalinen kärsimys rikostaustaisten naisten palvelukokemuksissa. Kriminologia 7/2025, 75–92. Ks. myös NEA-hanke. Kohti kotia ja turvaa – Nais erityisyys asunnottomuustyössä (2020). Lehtonen, L., Granfelt, R. & Azeem, P. (toim). NEA-hanke & Y-säätiö.
- 197 Korpilahti U., Malja, M., Junkala A. (toim.) 2025. Väkivallaton lapsuus. Toimenpidesuunnitelma lapsein kohdistuvan väkivallan ehkäisystä vuosille 2026–2033. Sosiaali- ja terveysministeriö.
- 198 GREVIO 2024, kappale 177; Osapuolten komitea 2025, kohta 14.
- 199 Apulaisoikeuskanslerin ratkaisu, Väkivallan riskinarviointi ja uhrin suojele 6.3.2025 OKV/1905/2022.
- 200 GREVIO 2024, kappale 173.
- 201 Suonpää, K., Koskela, T., Sutela, M., Törölä, M. & Aaltonen, M. 2023. Naisiin kohdistuvat parisuhdetapot: Tapahtumaketjut, taustat ja ehkäisy. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:16, s. 80–81.
- 202 GREVIO 2024, kappale 32, NKV-direktiivi 44 artikla.



YHDENVERTAISUUSVALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN