

European Commission
against Racism and Intolerance

ECRI
Commission européenne
contre le racisme et l'intolérance

COUNCIL OF EUROPE



CRI(2019)38
Version finnoise
Finnish version

SUOMEA KOSKEVA RAPORTTI

(viides raportointikierros)

Hyväksytty 18.6.2019

Julkaistu 10.9.2019

ECRI Secretariat
Directorate General II - Democracy
Council of Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: +33 (0) 390 21 46 62
E-mail: ecri@coe.int

www.coe.int/ecri

SUOMEA KOSKEVA RAPORTTI

(viides raportointikierros)

Hyväksytty 18.6.2019

Julkaistu 10.9.2019

Huom.! Tämä asiakirja on käännös. Epäselvissä tapauksissa alkuperäiset englannin- ja ranskankieliset versiot ovat pätevät.

SISÄLLYSLUETTELO

ESIPUHE	7
YHTEENVETO	9
TÄRKEIMMÄT HAVAINNOT JA SUOSITUKSET:	11
I. YLEISET AIHEET	11
1. RASISMIN JA ROTUSYRJINNÄN VASTAINEN LAINSÄÄDÄNTÖ	11
- ECRI:N YLEISTÄ POLITIIKKAA KOSKEVAN SUOSITUKSEN NRO 7 MUKAISET RIKOS-, SIVIILI- JA HALLINTOLAIN SÄÄNNÖKSET	11
- TASA-ARVOELIMET	13
2. VIHAPUHE	15
- TIEDOT	15
- VIHAPUHE POLIITISISSA JA MUUSSA JULKISISSA KIELENKÄYTÖSSÄ.....	17
- ÄÄRIRYHMIEN HARJOITTAMA VIHAPUHE	18
- VIHAPUHE VERKOSSA JA JOUKKOViestimissä	18
- VIRANOMAISTEN TOIMENPITEET	19
3. RASISTINEN JA HOMO/TRANSFOBINEN VÄKIVALTA	21
- TIEDOT	21
- RASISTINEN VÄKIVALTA.....	22
- HOMO/TRANSFOBINEN VÄKIVALTA.....	22
- VIRANOMAISTEN TOIMENPITEET	23
4. KOTOUTTAMISPOLITIIKKA	25
- YLEINEN TAUSTA	25
- POLITIIKKA- JA MUUT OHJELMAT	25
- PAKOLAISET JA TOISSIJAISTA SUOJELUA SAAVAT	26
- AFRIKKALAISTAUSTAISET	28
- SAAMELAISET.....	31
- VENÄJÄNKIELISET.....	32
II. SUOMEA KOSKEVAT ERITYISASIAT	33
1. NELJÄNNEN KIERROKSEN VÄLISEURANNAN SUOSITUKSET	33
2. SEKSUAALIVÄHEMMISTÖIHIN KUULUVIIN KOHDISTUVAN SYRJINNÄN JA SUVAITSEMATTOMUUDEN TORJUMINEN	33
- TIEDOT	33
- LAINSÄÄDÄNTÖASIAT	33
- SUKUPUOLEN KORJAUS	34
- TAVAROIDEN JA PALVELUIDEN SAATAVUUS, TYÖLLISYYS JA TERVEYS	35
- KOULUTUS JA TIETOISUUDEN NOSTAMINEN	35
VÄLISEURANNAN SUOSITUKSET	37
SUOSITUSLUETTELO	39
LÄHDELUETTELO	43

ESIPUHE

Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio (ECRI) on Euroopan neuvoston asettama riippumaton ihmisoikeustilannetta ja rasismia seuraava toimielin. Komission jäsenet ovat itsenäisiä ja puolueettomia henkilöitä, jotka on nimitetty tehtävään moraalisen vaikutusvaltansa perusteella. He ovat tunnustettuja rasismi-, muukalaisvastaisuus-, antisemitismi- ja suvaitsemattomuuskysymysten asiantuntijoita.

Peruskirjansa mukaisesti ECRI suorittaa maakohtaista valvontaa ja analysoi kunkin Euroopan neuvoston jäsenvaltion rasismi- ja suvaitsemattomuustilannetta sekä tekee ehdotuksia ja esityksiä havaittujen ongelmien ratkaisemiseksi.

ECRI:n maakohtaisessa valvonnassa ECRI:n kaikkia jäsenvaltioita kohdellaan tasavertaisina. Komission työ toteutetaan 5 vuoden jaksoissa, ja kunakin vuonna tutkitaan 9-10 maata. Raportit ensimmäiseltä kierrokselta valmistuivat vuoden 1998 loppuun mennessä, toisen kierroksen raportit vuonna 2002, kolmannen kierroksen raportit vuoden 2007 lopulla ja neljännen kierroksen raportit alkuvuodesta 2014. Työ viidennen kierroksen raporttien laatimiseksi alkoi marraskuussa 2012.

Raporttien laatimisessa käytettyihin työmenetelmiin sisältyy asiakirjojen analysointia, tutustumismatka kyseessä olevaan maahan, ja sen jälkeen luottamuksellisia keskusteluja kansallisten viranomaisten kanssa.

ECRI:n raportit eivät perustu kyselytutkimuksiin tai todistajalausuntoihin. Ne ovat analyyskejä, jotka perustuvat suureen määrään monista eri lähteistä kerättyä tietoa. Asiakirjatutkimukset perustuvat merkittävään määrään kansallisia ja kansainvälisiä kirjallisia lähteitä. Vierailut paikan päällä tarjoavat tilaisuuden tavata suoraan asianomaisia (valtiollisia ja kansalaisyhteiskunnan) tahoja yksityiskohtaisten tietojen keräämiseksi. Luottamuksellisissa keskusteluissa kansallisten viranomaisten kanssa näille tarjoutuu tilaisuus ehdottaa tarpeelliseksi katsomiaan korjauksia raporttiluonnokseen, jotta raportissa mahdollisesti olevat asiavirheet voitaisiin korjata. Keskustelun lopuksi kansalliset viranomaiset voivat halutessaan pyytää, että heidän kantansa liitetään ECRI:n lopulliseen raporttiin liitteeksi.

Viidennen kierroksen maakohtaiset raportit keskittyvät neljään kaikille jäsenvaltioille yhteiseen aihepiiriin, jotka ovat: (1) Lainsäädännölliset kysymykset, (2) Vihapuhe, (3) Väkivalta, (4) Kotouttamispolitiikka, sekä joukko niihin kuuluvia erityiskysymyksiä. Tässä yhteydessä käsitellään myös neljännen kierroksen väliaikaiset suosituksia, joita ei ole pantu lainkaan tai vain osittain täytäntöön.

Neljännen kierroksen raportista nostetaan jälleen esiin kaksi erityistä suositusta, joiden täytäntöönpanoa pidetään ensisijaisena. Viimeistään kahden vuoden kuluttua tämän raportin julkistamisesta ECRI toteuttaa näitä erityisiä suosituksia koskevan väliseurannan.

ECRI on laatinut seuraavan raportin täysin omalla vastuullaan. Siinä käsitellään tilannetta 3.4.2019 asti, joten seuraava analyysi ei kata sen jälkeisiä tapahtumia eikä niitä ole otettu huomioon ECRI:n tekemissä johtopäätöksissä ja esityksessä.

YHTEENVETO

Sen jälkeen kun ECRI:n neljäs Suomea koskeva raportti julkaistiin 21.3.2013, monella raportin osa-alueella on tapahtunut edistystä.

Vuonna 2014 hyväksyttiin uusi syrjinnän vastustamisen oikeudellisia puitteita vahvistava yhdenvertaisuuslaki. Se heijastelee monia ECRI:n yleistä politiikkaa koskevan suosituksen (GRP) nro 7 sisältyviä suosituksia rasismia ja rotusyrjintää koskevasta kansallisesta lainsäädännöstä. Tässä yhteydessä järjestettiin myös uudelleen jo olemassa olevia yhdenvertaisuuselimä.

Vuonna 2017 perustettiin vihapuheen tutkintaryhmä, jossa on poliiseja jokaisesta poliisilaitoksesta. Viranomaiset ovat myös ryhtyneet moniin eritasoisiin toimiin vihapuheen torjumiseksi; näitä ovat mm. lukuisat projektit kuten ”TRUST - hyvät väestösuhteet Suomessa” ja ”Merkityksellinen Suomessa” sekä Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma (2017-2019).

Etninen profilointi kiellettiin 2015. Lisäksi 900 poliisia sai viharikosten ehkäisy- ja torjuntakoulutusta.

Kun ensimmäinen kansallinen maahanmuuttajien kotouttamisohjelma oli hyväksytty vuonna 2012, Suomen viranomaiset käynnistivät toisen kotouttamista koskevan toimenpideohjelman vuonna 2015. Viranomaiset ovat tehneet paljon työtä sen eteen, että vuoden 2015 aikana maahan tulleet ennenäkemättömän suuri määrä maahan tulleita pakolaisia ja toissijaista suojelua hakeneiden ihmisiä on integroitunut Suomeen. ECRI:in teki erityisen vaikutuksen Helsingin kaupungin toimet uusien maahanmuuttajien kielenopetuksessa ja työllistymiskoulutuksessa.

Seksuaalivähemmistöjen (LGBT) syrjinnän torjunnassa viranomaiset ovat ryhtyneet moniin toimiin kielteisten stereotyyppien torjumiseksi. Eräs tällainen toimenpide oli oikeusministeriön koordinoima seksuaalivähemmistöjen yhteiskunnalliseen hyväksyntään tähtäävä Sateenkaarioikeudet-hanke. Maaliskuusta 2017 alkaen samaa sukupuolta olevat ovat voineet solmia Suomessa avioliiton.

ECRI pitää näitä Suomen myönteisiä kehityskulkuja tervetulleina. Saavutetusta edistyksestä huolimatta tietyt seikat aiheuttavat kuitenkin huolta.

Maan rikos-, siviili- ja hallintolain säännökset eivät ole vielä täysin ECRI:n yleistä politiikkaa koskevan suosituksen (GRP) nro 7 mukaisia.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta ei voi käsitellä yhdenvertaisuuslain piiriin kuuluvia työsuhdetta koskevia asioita, koska nämä kuuluvat ainoastaan epäitsenäisen työsuojeluhallinnon toimivaltaan. Tasa-arvovaltuutettu on voinut vuodesta 2015 lähtien käsitellä sukupuoli-identiteettiin liittyviä kysymyksiä, mutta ei ole kuitenkaan saanut lisäresursseja tämän tehtävänsä liittyvän uuden toimialueen hoitamiseen.

Rasistinen ja suvaitsematon julkinen vihapuhe on lisääntynyt; sen pääasiallisia kohteita ovat turvapaikanhakijat ja muslimit. Tietyt äärijärjestöt, etenkin uusinsirymät, käyttävät myös järjestelmällisesti vihapuhetta. Rasistiset ilmaisut ja maahanmuuttovastaista retoriikkaa sisältävä muukalaisviha sekä afrikkalaistaustaisiin, seksuaalivähemmistöihin ja juutalaisyhteisöön kohdistuva kirjoittelu on tavallista internetissä, samoin kuin loukkaava kielenkäyttö romaneista puhuttaessa. Satunnaisesti tapahtuu myös vihaan perustuvia ihmisiin ja omaisuuteen kohdistuvia hyökkäyksiä.

Poliisin tekemistä, etenkin etnisiin vähemmistöihin kohdistuneista väitetyistä etnisistä profiloititapauksista raportoidaan jatkuvasti. Näiden tapausten tutkintaa ei ole vielä annettu millekään riippumattomalle taholle.

Kyseisiä tapauksia koskevia Suomen viranomaisten vastauksia ei voida pitää täysin riittävinä. Minkäänlaista vihapuhetta ja vihaperusteista väkivaltaa koskevaa kattavaa ja järjestelmällistä tiedonkeruuta ei ole. Puutteellinen raportointi on ongelma varsinkin haavoittuvien ryhmien kohdalla, ja suhteellisen pieni nostettujen syytteiden määrä ei toimi tehokkaana viharikosten ehkäisijänä. Lainvalvontaviranomaisten ja oikeuslaitoksen

vihapuheen ja viharikosten tunnistamista edellyttävän tiedon ja asiantuntemuksien taso ei aina riitä näiden rikosten asianmukaiseen tunnistamiseen.

Viranomaisten kotouttamisasioissa osoittamista hyvistä pyrkimyksistä huolimatta eri asianomaisten viranomaisten tehokas koordinaatio on yhä ongelmallista sekä paikallisella että kansallisella tasolla. On myös havaittu, että kotouttamistoimintaan mukaanpääsyssä on ollut eroja. Lisäksi pakolaisten ja toissijaista suojelua saavien perheenyhdistämiselle asetetut vaatimukset ovat tiukentuneet. ECRI pahoittelee myös sitä, aiempi somaliasioiden asiantuntijaryhmä on lakkautettu riippumatta siitä, että ECRI edellisessä raportissaan suositti varmistamaan sen työn jatkumisen.

Riippumatta siitä, että seksuaalivähemmistöjä koskevissa laeissa on yleisellä tasolla tapahtunut edistystä, Suomen lainsäädäntö on sisältää yhä sterilisaation kaltaisia rajoittavia vaatimuksia, jotka ovat transseksuaalisten juridisen tunnustamisen edellytyksenä.

Lisäksi pitkät odotusajat leimaavat sukupuolen korjausprosessia.

Tässä raportissaan ECRI pyytää viranomaisilta toimenpiteitä monilla alueilla; tässä yhteydessä se esittää joukon suosituksia, mm. seuraavat.

Rikos- ja siviilioikeudellinen sekä hallinnollinen lainsäädäntö tulisi saattaa vastaamaan ECRI:n GRP nro 7:n sisältöä rasismia ja rotusyrjintää koskevasta kansallisesta lainsäädännöstä. Viranomaisten tulisi ensikädessä antaa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle valtuudet käsitellä kaikkien kiellettyjen perusteiden nojalla tehtyjä työsuhdesyrjintää koskevia valituksia, ei pelkästään sukupuoleen ja sukupuoli-identiteettiin perustuvia valitustapauksia; lautakunnalle pitäisi antaa valtuudet myöntää korvausta syrjinnän uhreille; ja lautakunnan resursseja tulisi lisätä merkittävästi, jotta se voisi täyttää tehtävänsä täysipainoisesti.*

Viranomaisten tulisi luoda kattava tiedonkeruujärjestelmä, joka sallisi kokonaisvaltaisen ja yhdenmukaisen kuvan saamisen rasisista ja homo/transfobisista vihapuhe- ja viharikostapauksista ja jossa kaikki tiedot olisi jaoteltu rikoskategorian, vihaperusteen tyyppin, kohderyhmän sekä oikeudellisen seurannan ja tulosten perusteella.

Viranomaisten tulisi vastata vihapuheeseen voimallisemmin perustamalla viranomaistahojen välinen työryhmä kehittämään kokonaisstrategiaa, jolla voidaan tehokkaasti puuttua rasisiseen ja homo/transfobiseen vihapuheongelmaan. Viranomaisten tulisi puuttua puutteelliseen raportointiin vahvistamalla poliisin ja haavoittuvassa olevien ryhmien, kuten seksuaalivähemmistöjen muodostaman yhteisön välistä yhteistyötä. Tähän yhteistyöhön tulisi kuulua se, että poliisivoimiin perustetaan vähemmistöyhteyspoliisi, sekä seksuaalivähemmistöille vastaava yhteyshenkilö

Viranomaisten tulisi varmistua siitä, että kaikkialla maassa on yhtäläinen mahdollisuus päästä laadukkaille kotouttamiskursseille. Esimerkkinä parhaista käytännöistä voidaan mahdollisuuksien mukaan käyttää Helsingin kaupungin menestyksekkäästi toteuttamia kotouttamistoimia; ja tarkastella pakolaisille, maahanmuuttajille ja toissijaista suojelua saaville tarjottavia taitoja kehittäviä ja koulutusohjelmia siten, että ne vahvistavat heitä ja auttavat heitä pääsemään paremmin työmarkkinoille. Erityistä huomiota on kiinnitettävä maahanmuuttajayhteisön naisten erityistarpeisiin.

Viranomaisten tulisi ensisijassa – ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaisesti – muuttaa lakia transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta poistamalla siitä vaatimuksen, jonka mukaan muun kuin alkuperäisen rekisteröidyn sukupuolensa tunnustamista hakevan tulee olla hedelmättömiä tai steriloituja juridisen tunnustamisen edellytyksenä.*

* Tässä kappaleessa olevat suositukset käsitellään ECRI:n väliseurannassa viimeistään kahden vuoden kuluessa tämän raportin julkaisemisesta.

TÄRKEIMMÄT HAVAINNOT JA SUOSITUKSET:

I. Yleiset aiheet

1. Rasismin ja rotusyrjinnän vastainen lainsäädäntö¹

- **ECRI:n yleistä politiikkaa koskevan suosituksen nro 7 mukaiset rikos-, siviili- ja hallintolain säännökset**

- **Rikoslain säännökset**

1. Suomen rikoslain säännökset heijastelevat monia ECRI:n yleistä politiikkaa koskevassa suosituksessa (GPR) nro 7 olevia rikoslakia koskevia suosituksia. Eräät säännökset eivät kuitenkaan kokonaan vastaa tätä yleistä politiikkaa koskevaa suositusta ja erinäisiä aukkoja löytyy. Seuraava analyysi käsittelee näitä aukkoja.
2. GRP nro 7, 18 kohdan alakohdissa a) (julkinen kiihottaminen väkivaltaan, vihaan tai syrjintään), b) (julkiset loukkaukset ja halventaminen) ja c) (uhkaukset) mainitut rikokset sisältyvät rikoslain 11 luvun 10 pykälään, joka koskee kiihottamista kansanryhmää vastaan rodun, ihonvärin, syntyperän, kansallisen tai etnisen alkuperän, uskonnon tai vakaumuksen, seksuaalisen suuntautumisen tai vammaisuuden perusteella taikka niihin rinnastettavalla muulla perusteella.² Rikoslaisissa määritellään myös vaarallisempi rotuvihaan kiihottamisen muoto (törkeä kiihottaminen kansanryhmää vastaan) ja määrätään 11 luvun 10(a) pykälässä raskaammista rangaistuksista, milloin toiminta tarkoittaa kehottamista tai houkuttelua vakavaan väkivaltaan. ECRI kuitenkin toteaa, että kieli- ja kansallisuusperuste (jälkimmäinen ymmärrettynä kansalaisuutena) puuttuvat.³ Tämä koskee myös rikoslain 6 luvun 5(4) pykälää, jossa rangaistuksen koventamisperusteeksi mainitaan rasistinen vaikutin (ks. yleistä politiikkaa koskeva suositus nro 7, 21). Säännös sisältää myös avoimen luettelon numeroiduista perusteista, ja viranomaiset korostivat sitä, että he pitivät parempana olla rajaamatta luetteloa ja että kielen ja kansalaisuuden sisältyvän siihen implisiittisesti. ECRI:n kanta kuitenkin on, että GPR nro 7:n mukaisesti perusteet tulisi mainita laissa eksplisiittisesti, jotta voidaan välttää kaikenlainen epäselvyys ja viestiä selkeästi suurelle yleisölle, että näiden ryhmien jäsenillä on lain suoja.
3. Rikoslaisissa ei ole eksplisiittistä säännöstä, joka tekisi kansanmurhan, rikokset ihmisyyttä vastaan tai sotarikosten rasistisessa tarkoituksessa tapahtuvan julkisen kieltämisen, väheksymisen, oikeuttamisen tai suvaitsemisen rangaistavaa GRP nro 7, 18 kohdan mukaisesti. Viranomaiset kuitenkin kertoivat ECRI:lle, että asianomainen hallituksen esitys määrää, että rikoslain yllämainitut säännökset, jotka koskevat kiihottamista kansanryhmää vastaan, sisältävät myös nämä teot. Mitä tulee hallituksen esitykseen Suomen juridisessa järjestelmässä, ECRI toteaa, että nämä lain valmistelumateriaalit (*travaux préparatoires*) ovat keskeinen

¹ ECRI:n yleistä politiikkaa koskevan suosituksen (GRP) nro 7 mukaan "rasismi" merkitsee uskoa, että "rodun", värin, kielen, uskonnon, kansallisuuden tai kansallisen tai etnisen alkuperän tapainen peruste on henkilön tai henkilöryhmän halveksunnan taikka henkilön tai henkilöryhmän ylemmydentunteen oikeutus. "Rotusyrjintä" tarkoittaa erilaista kohtelua, joka perustuu "rodun", värin, kielen, uskonnon, kansallisuuden tai kansallisen tai etnisen alkuperän tapaiseen perusteeseen, jolla ei ole mitään objektiivista ja järkevää oikeutusta.

² ECRI toteaa, että 11 luvun 10 pykälä ei täysin kata GRP nro 7:n 18 a kohdassa mainittuja rikoksia, mutta viranomaiset korostivat, että tuomioistuinten laintulkinta vahvistaa, että nämä rikokset kuuluvat myös sen piiriin. Ks. esim.: Helsingin hovioikeus, 18.2.2009 nro 366, dnro R 08/607 sekä Kouvolan hovioikeus, 13.1.2009, dnro R 08/978.)

³ Ks. myös osa II.2 (96), jossa on selitys siitä, miksi nämä säännökset kattavat myös sukupuoli-identiteettiperusteen.

oikeuslähde. Suomen oikeustraditio painottaa lainsäätäjän tarkoituksen merkitystä, joka ilmenee mm. hallituksen esityksissä.⁴

4. Rikosoikeus ei erityisesti viittaa rasismia edistävän järjestäytyneen ryhmän perustamiseen, johtamiseen, tukemiseen tai siihen osallistumiseen, jotka ovat GRP nro 7, 18 g) kohdan nojalla rangaistavia tekoja. Rikoslaki käyttää käsitettä ”järjestäytynyt rikollisryhmä”, joka tarkoittaa johdettua kolmen tai useamman henkilön yhteenliittymää, joka on voimassa tietyn ajan ja toimii yhdessä päämääränään rikosten tekeminen. Kansanryhmää vastaan kiihottaminen on kuitenkin vain yksi rikos, johon syyllistyminen voi koventaa järjestäytyneen rikollisryhmän jäsenten rangaistusta 6 luvun 5 pykälän määrittelemissä olosuhteissa. ECRI:n näkemyksen mukaan olisi tehokkaampaa, jos olisi erityinen säännös rasismia edistävän järjestäytyneen ryhmän perustamisesta, johtamisesta, tukemisesta tai siihen osallistumisesta.
5. ECRI suosittaa, että viranomaiset saattavat Suomen rikoslain vastaamaan GRP nro 7:ää siten, kuin edeltävissä kappaleissa on todettu; viranomaisten tulisi erityisesti (i) lisätä kieli ja kansallisuus (tarkoittaen kansalaisuutta) suojeluperustelistalle, joka on rikoslain 11 luvun kiihottamista kansanryhmää koskevassa 10 pykälässä sekä 6 luvun rangaistuksen koventamisperusteita koskevassa 5(4) pykälässä; ja (ii) tehdä rangaistavaksi rasismia edistävän ryhmän luominen tai johtaminen, sen tukeminen ja sen toimintaan osallistuminen.

- **Siviili- ja hallintolain säännökset**

6. Suomessa hyväksyttiin uusi syrjinnän vastainen laki vuonna 2014. Yhdenvertaisuuslaki tuli voimaan tammikuussa 2015, ja se heijastelee monia ECRI:n GRP nro 7:ssä olevia suosituksia. Eräät säännökset eivät kuitenkaan kokonaan vastaa tätä yleistä politiikkaa koskevaa suositusta ja erinäisiä aukkoja on olemassa. Seuraava analyysi käsittelee näitä aukkoja.
7. Yhdenvertaisuuslaki kieltää syrjinnän ei-tyhjentävässä luettelossa mainituilla perusteilla, joita ovat mm. alkuperä, kansallisuus, kieli, uskonto ja seksuaalinen suuntautuminen.⁵ Vaikka ECRI yleensä kannustaa mainitsemaan erityiset perusteet yksiselitteisesti, se toteaa, että yhdenvertaisuuslakia koskevassa hallituksen esityksessä oleva termi ”alkuperä” kattaa etnisen, kansallisen ja yhteiskunnallisen alkuperän sekä ”rodun” ja ihonvärin.⁶
8. GRP nro 7:n 6 kohdassa olevien suositustensa osalta ECRI toteaa, että yhdenvertaisuuslain 3 luvun 8(1) pykälässä kielletään syrjintä toisen henkilön nojalla ja 8(2) pykälässä säädetään, että ohje taikka käsky syrjiä on itsessään syrjintää, mutta asianomainen laki ei kuitenkaan mainitse ilmaistua aikomusta syrjiä, toisen yllyttämistä tai auttamista syrjimään syrjinnän muotoina.
9. Suomen siviili- ja hallintolaki eivät sisällä mitään säännöksiä, jotka velvoittaisivat julkisia viranomaisia varmistumaan siitä, että ne osapuolet, joiden kanssa ne tekevät sopimuksia tai antavat lainoja, määrärahoja tai muita etuja, noudattavat ja edistävät syrjimättömyyspolitiikkaa GRP nro 7:n 9 kohdan mukaisesti.
10. Yhdistyslain 8 luvun 43 pykälä mahdollistaa mm. rasismia edistävien yhdistysten lakkauttamisen. Viranomaiset kuitenkin kertoivat ECRI:lle, että tällaisen

⁴ Näiden erityisalueiden osalta viranomaiset kertoivat ECRI:lle myös, että on ollut vähintään kaksi oikeustapausta, joissa henkilö on tuomittu juutalaisten joukkomurhan vähättelystä sellaisen kirjallisen informaation jakamisen perusteella, jossa väitettiin että natsien juutalaisiin kohdistamat rikokset olivat oikeutettuja ja jopa toivottavia. (Ks. Helsingin hovioikeus, 25.5.2007, nro 1662, dnro R 07/629; ja Helsingin hovioikeus, 18.2.2009, nro 366, dnro R 08/607.

⁵ Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014): 3 luku 8 pykälä.

⁶ Hallituksen esitys yhdenvertaisuuslaiksi (HE 19/2014 vp): 66. - Tätä terminologiaa ja tulkintaa on käytetty myös hallituksen esityksessä syrjinnän perustuslailliseksi kieltämiseksi (HE 309/1993 vp: 44) sekä Suomen perustuslain 6 pykälässä. - ECRI toteaa myös, että sukupuoli-identiteettiin perustuva syrjintä on nimenomaisesti kielletty tasa-arvolain myös vuonna 2014 hyväksytyjen muutosten jälkeen.

lakkauttamisen kynnys on suhteellisen korkea, koska yhdistymisvapaudelle annetaan niin suuri merkitys. Tässä yhteydessä ECRI ilmaisee huolensa siitä, että Suomen siviili- ja hallinnollisessa laissa ei ole velvoitetta lakkauttaa julkista rahoitusta rasismia edistäville järjestöille, kuten GRP nro 7:n 16 kohdassa suositellaan.

11. ECRI suosittaa, että viranomaiset saattavat Suomen siviili- ja hallintolain vastaamaan yleistä politiikkaa koskevaa suositusta nro 7 siten, kuin edeltävissä kappaleissa on todettu; viranomaisten tulisi etenkin (i) sisällyttää ilmaistu aikomus syrjiä, toisen yllyttäminen tai auttaminen syrjimään yhdenvertaisuuslain mukaisiin syrjintämuotoihin; (ii) antaa säännöksiä, jotka velvoittavat julkiset viranomaiset varmistumaan siitä, että ne osapuolet, joiden kanssa ne tekevät sopimuksia tai antavat lainoja, määrärahoja tai muita etuja, noudattavat ja edistävät syrjimättömyyspolitiikkaa; ja velvoittavat lakkauttamaan julkisen rahoituksen rasismia edistävilta järjestöiltä.

- **Tasa-arvoelimet⁷**

12. Suomen tasa-arvoelimiä koskeva tilanne muuttui yhdenvertaisuuslain tultua voimaan vuonna 2014. Aiempi vähemmistövaltuutettu muuttui yhdenvertaisuusvaltuutetuksi, jolla on laajempi toimivalta. Tasa-arvovaltuutettu käsittelee jatkossakin sukupuolten tasa-arvokysymyksiä ja tehtävä kattaa vuodesta 2015 alkaen myös sukupuoli-identiteettiä koskevat asiat. Aiempi yhdenvertaisuuslautakunta ja syrjintälautakunta yhdistettiin nykyiseksi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnaksi. Vaikka nykytilanne vastaa monia ECRI:n suosituksia, moni niistä ei kuitenkaan toteudu.

- **Yhdenvertaisuusvaltuutettu**

13. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiala kattaa kaikki vuoden 2014 yhdenvertaisuuslain perusteet, ja toimielimen tehtävänä on edistää tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta myös tutkimuksen ja tiedotuksen keinoin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi tutkia yksittäisiä valituksia, toimia välittäjänä sovintosopimuksesta neuvottelevien osapuolten välillä taikka antaa perustellun lausuman (arvio) pyydetystä tapauksesta. Suositukset eivät ole laillisesti sitovia. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi viedä tapaukset yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi. Lautakunta voi tehdä sitovia ratkaisuja. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi myös auttaa syrjinnän uhreja, jotka vaativat korvausta tuomioistuimessa.
14. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi tehdä selontekoja ja antaa yleisiä suosituksia työsuhteita koskevissa tasa-arvoasioissa, mutta ei voi kuitenkaan tutkia niitä koskevia yksittäistapauksia. Nämä tapaukset käsittelee työsuojeluviranomainen.⁸ Työsuojeluviranomaisilla ei ole kuitenkaan samaa asiantuntemusta syrjimättömyysasioissa kuin yhdenvertaisuusvaltuutetulla⁹, eikä työsuojeluhallinto ole täysin itsenäinen toimijataho. ECRI toteaa, että tasa-arvovaltuutetulla (ks. alla), joka tutkii sukupuoleen ja sukupuoli-identiteettiin perustuvaa syrjintää, on oikeus tutkia työelämää koskevia yksittäistapauksia.¹⁰ ECRI:n näkemyksen mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetulla tulisi olla sama oikeus.
15. Neljännessä raportissaan (31) ECRI suositti, että viranomaiset laajentavat tuolloisen vähemmistövaltuutetun toimialaa ja lisäävät hänen valtuuksiaan siten, että hän voi viedä asioita omasta aloitteestaan oikeuteen ja käsitellä ihonväriin, kieleen, uskontoon tai ”rotuun” perustuvia valituksia. ECRI suositti niin ikään, että

⁷ Termi ”kansalliset erityiselimet” päivitettiin ”yhdenvertaisuuselimiksi” GPR nro 2:n korjatussa versiossa, joka julkaistiin 27.2.2018.

⁸ Yhdenvertaisuuslaki (2014): 4 luku 19(2) pykälä; Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2018): 48-49.

⁹ Lisää aiheesta: Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2018): 49.

¹⁰ Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2018): 49.

viranomaiset antavat vähemmistövaltuutetulle mahdollisuuden paikallisten ja alueellisten toimistojen perustamiseen. ECRI painotti vähemmistövaltuutetun tarvetta saada välttämättömät henkilö- ja taloudelliset resurssit näiden suositusten toteuttamiseksi. Tähän suositukseen liittyi väliseurantamenettely, ja se katsottiin osittain toteutuneeksi.¹¹ Uuden yhdenvertaisuuslain (2014) säätämisen myötä vähemmistövaltuutettu korvattiin yhdenvertaisuusvaltuutetulla, jolla on laajempi toimivalta. Silti yhdenvertaisuusvaltuutettu ei vieläkään voi asioita oikeuteen omasta aloitteestaan.¹² Uuden valtuutetun taloudellisia ja henkilöresursseja on lisätty siitä, mitä ne vähemmistövaltuutetulla olivat, mutta jää nähtäväksi, riittävätkö ne laajemman tehtävän hoitamiseen. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei ole paikallisia aluetoimistoja.

16. ECRI suosittaa, että yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaa muutetaan siten, että (i) valtuutetulla on oikeus tutkia yksittäisiä väitettyjä työelämäsyrijintätapauksia; (ii) ja oikeus viedä tapauksia oikeuteen oma-aloitteisesti; ja (iii) että avataan paikallisia aluetoimistoja ja varataan niille riittävät resurssit.

- **Tasa-arvovaltuutettu**

17. Tasa-arvovaltuutetun toimenkuvana on seurata ja edistää miesten ja naisten välistä tasa-arvoa Suomessa. Toisin kuin yhdenvertaisuusvaltuutetun kohdalla, tasa-arvovaltuutetun toimivalta kattaa myös työelämää koskevat asiat. Kun lakia naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta muutettiin, tasa-arvovaltuutetun toimivalta laajeni käsittämään myös sukupuoli-identiteettiä koskevat seikat. Valtuutetun toimistolle ei kuitenkaan osoitettu lisähenkilöstöä huolimatta siitä, että tämä sen toimivallan uusi alue edellyttää toisenlaista teknistä asiantuntemusta kuin sukupuolten tasa-arvokysymykset. Tässä suhteessa ECRI toteaa, että tähän mennessä tasa-arvovaltuutettu ei olekaan vienyt ainuttakaan sukupuoli-identiteettiä koskevaa tapauksia yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsittelyyn.

18. ECRI suosittaa, että viranomaiset lisäävät tasa-arvovaltuutetun toimintakapasiteettia ja henkilöstöä, jotta valtuutettu voisi riittävällä tavalla käsitellä toimivaltansa piiriin kuuluvia sukupuoli-identiteettikysymyksiä.

- **Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta**

19. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta perustettiin puolueettomaksi ja itsenäiseksi oikeudelliseksi elimeksi antamaan oikeussuojaa niille, jotka katsoivat tulleen syrjityiksi tai sorretuiksi. Se aloitti työnsä vuonna 2015. ECRI toteaa kuitenkin, että lautakunnan 14 jäsentä ovat kaikki valtion nimittämiä.¹³ Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voi kieltää jatkuvan tai toistuvan syrjinnän tai sarron ja määrätä ehdollisen sakon sen määräysten noudattamiseksi sekä määrätä sakon maksettavaksi. Lautakunnan ratkaisut ovat laillisesti sitovia, mutta niistä voi valittaa tuomiovaltaiseen hallinto-oikeuteen. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tehtävänä on myös vahvistaa valtuutetun välitystyön tuloksena saavutetut osapuolten sovinnot syrjintäasioissa, jollei sovinto ole lainvastainen, selvästi kohtuuton tai loukkaa kolmannen oikeuksia.¹⁴

20. Yhdenvertaisuuslain soveltamisalan puitteissa syrjinnän kohde tai yhdenvertaisuusvaltuutettu taikka syrjinnän vastustamiseen keskittynyt järjestö voi asianomaisen suostumuksella vielä asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta ei voi kuitenkaan käsitellä yhdenvertaisuuslain alaisuuteen kuuluvia tapauksia, jotka koskevat työsuhteasioita. Nämä tapaukset kuuluvat yksinomaan

¹¹ ECRI (2016): 4.

¹² ECRI (2016): 4.

¹³ Tämä ei vastaa ECRI:n korjatun GPR nro 2:n 23 kohdassa olevia riippumattomuuskriteerejä.

¹⁴ Yhdenvertaisuuslaki (2014): 4 luku 20(1) ja 20(3) pykälä.

työsuojeluhallinnon toimialaan. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voi kuitenkin käsitellä työsuhteasioita naisten ja miesten välisen tasa-arvolain soveltamisalalla, johon kuuluvat sukupuoleen ja sukupuoli-identiteettiin kuuluvat asiat. Asianomaiset henkilöt eivät kuitenkaan voi vielä asioitaa ao. lautakunnan käsittelyyn. Se on mahdollista ainoastaan tasa-arvovaltuutetulle tai työmarkkinaosapuolille (työnantaja- ja työntekijäpuolen keskusjärjestöille).

21. Neljännessä raportissaan (38), ECRI suositti, että viranomaiset laajentavat syrjintälautakunnan toimivaltaa siten, että se voi myöntää korvauksia uhreille, sekä määrittelevät sille toimivaltaa maahanmuuttoasioissa ja valtuuttavat sen myös puuttumaan moniperusteista syrjintää koskeviin tapauksiin. Väli raportissaan ECRI katsoi, että tämä suositus on osittain täytetty. Uusi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voi käsitellä maahanmuuttoasioita yhdenvertaisuusnäkökulmasta ja myös puuttua moniperusteisiin syrjintätapauksiin. Se ei kuitenkaan vielä voi määrätä uhreille maksettavista korvauksista, kuten ECRI suositti.¹⁵
22. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla on vain kolme kokopäivätoimista ja yksi osa-aikainen työntekijä määräaikaisessa työsuhteessa. Kun otetaan huomioon, että työ määrä on lähes kaksinkertaistunut vuoden 2017 70 tapauksesta vuoteen 2018 mennessä, ECRI toteaa henkilöstömäärän olevan tällä hetkellä riittämätön.
23. ECRI suosittelee ensisijaisena seikkana, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle tulisi antaa valtuudet käsitellä työelämässä mihin tahansa perusteeseen eikä pelkästään sukupuoleen ja sukupuoli-identiteettiin liittyviä syrjintävalituksia; että lautakunnalle annettaisiin valtuudet määrätä syrjinnän uhreille maksettavista korvauksista; ja että lautakunnan resursseja lisättäisiin tuntuvasti, jotta se voisi täysipainoisesti täyttää tehtävänsä.

2. Vihapuhe¹⁶

24. Viranomaiset kertoivat ECRI:lle, että vihapuhe sisältyy rikoslaissa kansanryhmää vastaan kiihottamiseksi ja törkeän kansanryhmää vastaan kiihottamiseksi määritellyn rikoksen piiriin (11 luku, 10 ja 10(a) pykälä). Se voi olla myös kunnianloukkausrikos (24 luku 9 pykälä), rikos yleistä järjestystä vastaan (17 luku 10 pykälä) sekä laitton uhkaus (25 luku 7 pykälä). Rikosvastuun lisäksi Suomen laissa säädetään myös vihapuheeseen liittyvästä siviilioikeudellisesta vastuusta, vrt. esimerkiksi häirinnän kieltö (yhdenvertaisuuslain 14(1) pykälä).

- Tiedot

25. Virallisia vihapuhetilastoja keräävät Suomessa poliisiammattikorkeakoulu, sisäministeriö, syyttäjälaitos, oikeusministeriö ja tilastokeskus.¹⁷ Poliisille ilmoitetut epäillyt viharikokset, joihin kuuluvat myös vihapuhetapaukset, jaetaan¹⁸ seuraaviin alaryhmiin: (i) rasistiset rikokset (etnisyys tai kansallisuus); (ii) uskontoa tai

¹⁵ ECRI (2016): 4.

¹⁶ ECRI:n vihapuheen torjuntaa koskevan GPR nro 15:n mukaan ”vihapuhe” on ymmärrettävä kaikenlaisena henkilöön tai henkilöryhmään kohdistuvan halventamisen, vihan tai panettelun tukemisena tai edistämisenä tai siihen yllyttämisenä sekä tähän henkilöön tai henkilöryhmään kohdistuvana ahdisteluna, solvaamisena, kielteisenä stereotyyppittelyinä, leimaamisena tai uhkailuna ja kaikkien edellä mainittujen ilmaisujen oikeuttamisena ”rodun”, ihonvärin, syntyperän, kansallisen tai etnisen alkuperän, iän, vammaisuuden, kielen, uskonnon tai vakaumuksen, biologisen tai sosiaalisen sukupuolen, sukupuoli-identiteetin, seksuaalisen suuntautumisen ja muun henkilökohtaisen ominaisuuden tai aseman perusteella.

¹⁷ ECRI toteaa, että tämä tieto ei kata kaikkia ECRI:n määritelmän mukaisia vihapuheen muotoja (ks. edellinen alaviite). Eräät vihapuheen elementit, kuten väkivaltaan ja uhkauksiin kiihottaminen, ovat rikoksia (ks. 26 ja 49), ja yhdessä ne muodostavat vihapuheen väkivallan kanssa laajemman viharikosten kategorian. Tästä syystä vihapuhetta (osa I.2) ja väkivaltaa (osa I.3) koskevat kohdat eivät kaikilta osin vastaa ETYJ:n/demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimiston (OSCE/ODIHR) sekä Suomen viranomaisten määrittelemiä viharikosteknisiä kategoriaita.

¹⁸ Nämä tiedot on koottu poliisille tehtyjen rikosilmoitusten muodostamasta maanlaajuisesta sähköisestä tietojärjestelmästä (PATJA) viharikostietojen, avainsanojen (yhteensä 271) ja rikostyyppien perusteella tehdyillä hauilla.

vakaumusta koskevat rikokset; (iii) seksuaalista suuntautumista, sukupuoli-identiteettiä tai sukupuolen ilmaisua koskevat rikokset; ja (iv) vammaisuutta koskevat rikokset. Ne on dokumentoitu vuotuisessa viharikosraportissa.¹⁹ Näissä poliisiammattikorkeakoulun julkaisemissa raporteissa oli seuraavat luvut: 1165 vihatapahtumaa vuonna 2017, 1079/2016, 1250/2015, 822/2014 ja 833/2013.²⁰

26. ETYJ:n demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimiston (OSCE/ODIHR) poliisiammattikorkeakoulun vuosiraportteihin perustuvien viharikostietojen mukaan vuonna 2017 raportoidut 1165 viharikosta sisälsivät myös väkivaltaa (ks. osa I.3) ja tiettyjä vihapuhemuotoja. Esimerkiksi 241 tapausta luokiteltiin väkivaltaan kiihottamiseksi ja 231 uhkailuksi.²¹ ECRI pahoittelee sitä, että vertailukelpoista tietoa ei ole aiemmilta vuosilta. Vaikka väkivaltaan kiihottamis- ja uhkauslukuja ei ole jaoteltu asianomaisten rikoskategorioiden mukaan, 333 tapausta perustui rasismiin ja muukalaisvihaan; 81 tapauksessa oli kyse muslimeja kohtaan tunnetusta epäluulosta; kuudessa oli kyse antisemitismistä ja 13 tapauksessa mustalaisvastaisuudesta; kahdessa oli kyse muita uskontoja tai uskomuksia kohtaan tunnetusta epäluulosta ja 16 tapauksessa oli kyse seksuaalivähemmistöjä koskevasta ennakoasenteesta. Suomen tietosuojalainsäädäntö ei salli etnistä alkuperää koskevien tietojen rekisteröintiä²², mutta silti romaneja koskevia viharikoksia alettiin rekisteröidä heidän luvallaan erillisenä kategoriana vuonna 2017. ECRI pitää tätä tervetulleena.
27. Poliisihallituksen ECRI:lle toimittamien tietojen mukaan verkon vihapuhetapauksia käsitellään kolmena eri rikostyyppinä: (i) vihaan yllyttäminen; (ii) kunnianloukkaus ja (iii) uhkaus; tietojen mukaan vuonna 2015 rekisteröitiin 160 verkossa ollutta vihapuhetapausta; vuonna 2016 niitä oli 127 ja vuonna 2017 282. Lisäksi ECRI:n syyttäjäviranomaiselta saaman tiedon mukaan vuonna 2015 aloitettiin 23 tutkintaa verkossa tapahtuneesta viharikoksesta, ja lukumäärät olivat 24 vuonna 2016 ja 91 vuonna 2017. Vaikka syytteiden määrä oli vain 18 sekä 2015 että 2016, se oli kuitenkin jo 63 vuonna 2017. ECRI ei ole saanut tietoa näiden nostettujen syytteiden lopputuloksesta.
28. ECRI toteaa, että vaikka poliisin tasolla²³ viharikosten tiedonkeruujärjestelmä on yleisesti ottaen hyvä, on vaikea selvittää tarkkaa vihapuhetapausten lukumäärää rekisteröityjen viharikostapausten kokonaismäärästä. Vaikuttaa myös siltä, että vihapuhetapaukset luokitellaan moneen eri rikoskategoriaan (24). Koska ongelma on kasvamassa, kuten alempana osoitetaan, selkeämpi vihapuhetapausten erottelu ja tämän kategorian yksityiskohtainen jakaminen osiin auttaisi ymmärtämään paremmin tähän liittyviä kehityskulkuja. Lisäksi sekä viranomaiset että kansalaisyhteiskunnan edustajat painottivat ECRI:lle, että viharikoksista saatavilla olevat tiedot koskevat eritasoisia näitä rikoksia koskevia menettelyjä, mikä johtaa tilastolliseen vaihteluun. Tilastot eivät aina anna selvää kuvaa siitä, mikä on ollut rikosoikeudellinen vastaus näihin tapauksiin²⁴ eivätkä etenkin kerro nostettujen syytteiden ja annettujen tuomioiden määrää. ECRI katsoo, että järjestelmällisen tiedonkeruun puute heikentää asianomaisten säännösten tehokkuuden arviointia ja mahdollisuutta saada selkeä kuva viharikos- ja vihapuheilmiön laajuudesta.

¹⁹ FRA-EU (2018a): 47.

²⁰ Poliisiammattikorkeakoulu (2018): 21.

²¹ OSCE-ODIHR, Viharikosraportit: Suomi <http://hatecrime.osce.org/finland?year=2017>

²² Käytännössä kansallisuutta tai syntymäpaikkaa käytetään osoittamaan sitä, perustuuko vihamotiivi etnisyyteen.

²³ ECRI (2016): 4-5.

²⁴ Ks. myös ECRI (2013), 90.

29. ECRI suosittaa, että viranomaiset perustavat kattavan tiedonkeruujärjestelmän, jolla saadaan yhtenäinen ja yhdenmukainen kuva rasistisista ja homo/transfobisista vihapuhe- ja viharikostapauksista, jossa tiedot ovat täysin eritelty rikostyyppin, vihamotivaatiotyyppin ja kohderyhmän mukaan ja joka sisältää myös tiedot oikeudellisesta seurannasta ja tuloksista. Lisäksi tietojen tulee olla yleisesti saatavilla.

- **Vihapuhe poliittisessa ja muussa julkisessa kielenkäytössä**

30. ECRI toteaa tyytyväisyydellä, että vuonna 2015 kaikki eduskuntapuolueet allekirjoittivat toistamiseen Euroopan poliittisten puolueiden peruskirjan rasismista vapaan yhteiskunnan puolesta²⁵ ja että vuoden 2017 kuntavaaleissa kaikki suurimman puolueet Perussuomalaisia lukuun ottamatta edellyttivät ehdokkailtaan rasisminvastaisen kirjallisen lausunnon allekirjoittamista. Näistä kiitettävistä askelista huolimatta eräät poliitikot ovat jatkaneet syrjiviä puheitaan.²⁶
31. Vuonna 2015 Suomeen Euroopan maahanmuuttokriisin²⁷ osana Suomeen saapuneen 32.400 turvapaikanhakijan tulo on kiihdyttänyt maahanmuuttovastaista ja muslimivastaista julkista kielenkäyttöä.²⁸ Tulijajoukkoa seurasi etnisen suvaitsemattomuuden ja polarisaation lisääntyminen Suomessa.²⁹ Eräät poliitikot ovat yrittäneet houkutelaa äänestäjiä vetoamalla äänestäjäkunnan pelkoon maahanmuuton kustannuksista ja käsitykseen siitä, että ulkomaalaiset ovat yliedustettu ryhmä rikollisessa toiminnassa tai uhkaavat kansallista identiteettiä. Etenkin eräät Perussuomalaisten jäsenet ovat todetusti syyllistyneet islamofobisiin puheisiin julkisuudessa. Esimerkiksi vuonna 2016 eräs kansanedustaja totesi, että ”kaikki terroristit ovat muslimeja” ja vaati ”kaikkien muslimien poistamista maasta”.³⁰ Maahanmuuttajataustaisten ehdokkaiden on raportoitu saaneen osakseen rasistisia kommentteja ja uhkauksia vuoden 2017 kuntavaalikampanjan aikana.³¹
32. Valtaväestöstä ulkonäöltään tai ihonvärittään poikkeavat ihmiset, kuten romanit, maahanmuuttajat, etenkin somalit, ja seksuaalivähemmistöön kuuluviksi arvelut joutuvat usein solvaavan ja loukkaavan kielenkäytön kohteiksi julkisilla paikoilla, kuten julkisessa liikenteessä. Vuonna 2016 tehdyn selvityksen³² mukaan puolet seksuaalivähemmistöihin kuuluvista vastaajista oli kokenut häirintää viimeisten viiden vuoden aikana. Romanit vastasivat samassa kyselyssä, että tunnistettavan perinteisen asunsa takia varsinkin romaninaiset joutuvat loukkaavan kielenkäytön kohteeksi sosiaalipalveluja käyttäessään (ks. osa I.4).
33. Tuore, vuonna 2018 tehty FRA-EU -tutkimus osoitti, että 63 % Suomessa olevista afrikkalaistaustaisista on kokenut rasistista häirintää viimeisten viiden vuoden aikana³³, mikä on korkeampi osuus kuin missään muussa tutkimukseen osallistuneessa maassa. Kuitenkin vain 30 % heistä oli tehnyt ilmoituksen tapahtuneesta.³⁴ Mustaihoisia kohtaan tunnettu epäluulo näyttäytyy myös ”blackface”-esityksinä. Esimerkiksi vuonna 2018 yliopisto-opiskelijoiden perinteiset

²⁵ YK:n ihmisoikeusneuvosto (2017): 52.

²⁶ Suomen ihmisoikeusliitto (2017).

²⁷ ECRI:n vuosikertomuksen 2015 määritelmän mukaisesti.

²⁸ YK/rotusyrjinnän vastainen komitea (2017): kpl 10; Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomus (2015): 20.

²⁹ Ks. myös FCNM:n (Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus) neuvoa-antava komitea (2016): 48.

³⁰ FRA-EU:n tietokanta 2012-2017 muslimienvastaisesta vihasta: Suomi.

³¹ Yle uutiset (2017).

³² Suomen oikeusministeriö (2016): 19.

³³ FRA-EU- MIDIS II (2018b): 15.

³⁴ Ibid: 43.

"sitsit" aiheuttivat polemiikkia, kun eräät osallistuneista saapuivat juhlaan "blackface"-meikissä laulaen rasistisia ilmaisuja sisältäviä perinnelauluja.³⁵

34. ECRI toteaa huolestuneena, että natsien hakaristejä on viime vuosina näkynyt yhä enemmän julkisuudessa. Vuoden 2018 joulukuussa itsenäisyyspäivänä sadat maahanmuuttovastaiset kokoontuivat marssimaan Helsingin kaduilla,³⁶ jossa yhteydessä poliisi takavarikoi kolme natsilippua ja pidätti niiden kantajat.³⁷ Tähän liittyen ECRI pitää tervetulleena yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan³⁸ tuoretta ratkaisua, joka koski natsilipun pitämistä näkyvissä opiskelija-asuntolan ikkunassa. Ratkaisussaan lautakunta määritteli tämän vihapuheeksi ja katsoi, että kyseessä oli yhdenvertaisuuslakiin sisältyvän häirintäkiellon rikkominen.

35. Saamelaiden alkuperäisyhteisön jäsenet huomauttavat, että jokapäiväisessä elämässä kuuluu yhä heitä koskevia rasistisia huomioita ja että tätä ilmiötä lietsoi vastikään käyty keskustelu Jäämeren ratahankkeesta.³⁹ ECRI toteaa, että saamelaisiin kohdistuvat halventavat kommentit ja epäluulot saattavat luoda ilmapiiriä, jossa maan alkuperäisyhteisön jäsenet eivät voi vapaasti ilmaista kulttuuriaan, kuten käyttää kansallisasujaan tai omaa kieltään julkisesti. Raportit⁴⁰ vahvistavat myös, että saamelaisasuja esitetään mediassa kielteisessä valossa. Joissain tapauksissa saamelaiset kokevat olevansa pakotettuja piilottamaan tai kieltämään etnisen alkuperänsä välttääkseen heihin kohdistuvaa kielteisiä stereotyyppioita (ks. myös osa I.4).

- Ääriryhmien harjoittama vihapuhe

36. Eräät äärijärjestöt käyttävät vihapuhetta järjestelmällisesti. Tällainen on eritoten Pohjoismaisen vastarintaliikkeen (PVL) Suomen osasto, pienijäseninen uusnatsiryhmä.⁴¹ Sen toimintaan kuuluu protestien järjestäminen ja rasistisen ja uskonnollisen vihan lietsonta, usein levittämällä omaa väkivaltaista ääriajatteluaan verkossa. Vuonna 2017 ryhmä mm. puki mustan hunnun useille naishahmoisille patsaille eri Suomen kaupungeissa "muistuttaakseen suomalaisia meneillään olevasta väestönvaihdosta".⁴² Toisessa yhteydessä he julkaisivat Adolf Hitleriä ylistävää materiaalia verkossa.⁴³ Vuonna 2017 poliisihallitus aloitti oikeusjutun PVL:n lakkauttamiseksi. Tämä oli seurausta kuolemaan johtaneesta hyökkäyksestä, joka tapahtui ryhmän järjestämän mielenosoituksen aikana Helsingin Rautatien torilla vuonna 2016 (40 ja 51).⁴⁴

- Vihapuhe verkossa ja joukkoviestimissä

37. Useat keskustelukumppanimme kertoivat, että vähemmistöihin, ml. seksuaalivähemmistöihin, kohdistuva vihamielinen kielenkäyttö on yleistynyt sosiaalisessa mediassa ja käyttäjien luomassa sisällössä, samoin kuin loukkaava

³⁵ Yle (2018a).

³⁶ News Now Finland (2018).

³⁷ Helsinki Times (2018).

³⁸ Hakemus no. 393/2018, ratkaisu 19.12. 2018.

https://www.yvtltk.fi/material/attachments/ytalk/tapausselosteet/jFpTF4Rlt/YVTltk-tapausseloste-19.12.2018-hairinta-hakaristilippu_L.pdf

³⁹ Tässä hankkeessa suunnitellaan 500 kilometrin pituisen rautatien rakentamista saamelaisalueen läpi Barentsinmerelle/Pohjoiselle jäämerelle. Monet saamelaiset vastustavat sitä pelätessään, että se vaikuttaa heidän poronhoitomaihinsa ja vetää alueelle laajamittaista kaivostoimintaa, joka uhkaa heidän perinteistä elämäntapaansa.

⁴⁰ Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomus (2016): *op.cit.* 21.

⁴¹ Siinä kerrotaan olevan Suomessa 60-70 jäsentä, vaikka ryhmä saattaakin houkutella mukaan monia muita kannattajia mielenosoituksiinsa. Liike on alun perin perustettu Ruotsissa ja sillä on sivujärjestöjä Norjassa ja Suomessa. Ks. Hate Speech International (2017).

⁴² Hyökki, L. (2017 teoksessa European Islamophobia Report: 214.

⁴³ Yhdysvaltain ulkoministeriö (2017):12.

⁴⁴ Helsinki Times (2017b).

romaneja koskeva kielenkäyttö. ECRI on huolissaan siitä, että lukuisat poliisit olivat ylläpitäjinä suljetussa Facebook-ryhmässä, jolla jaettiin rasistisia kommentteja esimerkiksi pakolaisista ja mustaihoisista. Tutkivista journalisteista koostuva ryhmä paljasti tämän sivuston kesäkuussa 2017.⁴⁵ Samoin eräs perussuomalainen kansanedustaja kirjoitti Facebookiin mustamaalaavia kommentteja romanikerjäläisistä, joita hän kutsui ”rikollisiksi”.⁴⁶

38. Kansalaisjärjestöjen edustajat toteavat, että Suomessa esiintyy juutalaisyhteisöä koskevaa provokatiivista kielenkäyttöä.⁴⁷ Sitä on enimmäkseen internetalustoilla, uusnatsien sivustoilla tai sosiaalisessa mediassa. Antisemiittistä vihapuhetta on esimerkiksi Magneettimedia- ja MV-lehti -verkkosivuilla. Raporttien⁴⁸ mukaan Magneettimedian entinen omistaja, joka vuonna 2014 tuomittiin kiihottamisesta kansanryhmää vastaan, on jatkanut antisemiittisen sisällön jakamista KauppaSuomi-nimisessä sanomalehdessä, jota jaellaan hänen laajassa tavarataloketjussaan.

- Viranomaisten toimenpiteet

- ~~39.~~ ECRI katsoo, että vihapuhe on erityisen huolestuttavaa paitsi siksi, että se on usein ensimmäinen askel kohti väkivaltaa, mutta myös niiden turmiollisten vaikutusten takia, joita sillä on sen kohteeksi joutuvien ja yhteiskunnallisen yhtenäisyyden kannalta. Asianmukaisia tapoja vastata siihen ovat lainvalvontakanavat (rikos-, siviili- ja hallintolain mukaiset rangaistukset), mutta myös muut sen haitallisia vaikutuksia torjuvat mekanismit, kuten ehkäisy, itsesääntely ja vastapuhe. ECRI toteaa tyytyväisenä, että alla kuvatut monet toimenpiteet osoittavat, että vihapuheongelma tiedostetaan Suomessa ja että viranomaisten taholla on poliittista tahtoa sen torjumiseksi.
40. Rikos-, siviili- ja hallintolain piiriin kuuluvan reagoinnin osalta ECRI pitää tervetulleina jo mainittuja viranomaisten reaktioita eräissä tapauksissa. Esimerkiksi Perussuomalaisiin kuuluvan kansanedustajan islamofobisten kommenttien (31) tapauksessa Keski-Suomen käräjäoikeus⁴⁹ tuomitsi rikoksentehtäjän rasistiseen vihaan yllyttämisestä ja määräsi maksettavaksi 1160 euron sakot. Turun hovioikeus⁵⁰ piti vuonna 2018 voimassa aiemman Pirkanmaan käräjäoikeuden tuomion, joka määräsi Pohjoismaiden vastarintaliikkeen lakkautettavaksi (36).⁵¹ Kohdassa 47 mainitun Facebook-ryhmän asiassa viranomaiset ovat ryhtyneet hallinnollisiin rankaisutoimiin mukana olleita poliiseja vastaan.⁵² Näistä päätöksistä huolimatta monet keskustelukumppanit ilmaisivat ECRI:lle huolensa suhteellisen pienestä syytteen johtaneiden viharikosten, ml. vihapuhetapausten määrästä.⁵³ ECRI:n näkemyksenä on se, että asianomaisten säännösten vähäinen soveltaminen etenkin kansanryhmää vastaan kiihottamisessa saattaa antaa suurelle yleisölle kuvan, ettei vihapuhe ole vakava rikos ja sitä voi rankaisematta harjoittaa. ECRI kehottaa tästä syystä viranomaisia jatkamaan

⁴⁵ Helsinki Times (2017a).

⁴⁶ Migrant Tales (2018).

⁴⁷ Migrant Tales (2017).

⁴⁸ Yhdysvaltain ulkoministeriö (2017):12.

⁴⁹ Ratkaisu no. R 16/2618.

⁵⁰ Turun hovioikeuden ratkaisu no. 777, 28.9.2018.

⁵¹ Korkein oikeus päätti 28.3.2019 lakkauttaa väliaikaisesti PVL:n toiminnan, mutta lopullinen ratkaisu PVL:n valitusasiassa on yhä vireillä korkeimmassa oikeudessa. Ks. <https://korkeinoikeus.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2019/03/kkomyonsipohjoismaisellevastarintaliikkeellivalitusluvanjakielsivaliaikaisestitoiminnan.html>

⁵² https://www.poliisi.fi/tietoa_poliisista/tiedotteet/1/1/poliisien_suljettua_facebook-ryhmaa_koskeva_selvitys_on_valmistunut_poliisiyksikot_antoivat_yhdelle_vakavan_kirjallisen_huomautuk_sen_viidelle_tyonjohdollista_ohjausta_68314

⁵³ Ks. vastaava, YK:n rotusyrjinnän vastainen komitea (2017), *op.cit.*: kpl 10.

ponnistuksiaan sen varmistamiseksi, että jokainen vihapuheeseen syyllistynyt joutuu asianmukaisesti syytteeseen ja saa rangaistuksen.

41. Internetin osalta ECRI toteaa tyydytyksellä, että vihapuheen tutkintaryhmä perustettiin vuonna 2017⁵⁴ ja että siihen kuuluu vihapuheepoliiseja jokaisesta poliisilaitoksesta. Nämä poliisit käyvät keskusteluja sosiaalisen median alustoilla vihapuheen ehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi. Asiantuntijaryhmä myös tutkii havaitut tapaukset. Lisäksi viranomaiset kertoivat ECRI:lle, että poliisi on luonut verkkovihjejärjestelmän, jonka kautta ihmiset voivat ilmoittaa verkossa olevasta rasistisesta materiaalista. Nämä tehokkaat pyrkimykset ovat jo johtaneet myönteisiin tuloksiin, kuten voidaan nähdä verkon vihapuhetta koskevien tutkintojen määrän kasvusta. (27)
42. ECRI toteaa, että viranomaiset ovat ryhtyneet erilaisiin ja eritasoisin toimiin vihapuheen torjumiseksi. Esimerkiksi oikeusministeriöllä on hanke, jonka nimi on ”TRUST - Good Relations in Finland (hyvät väestösuhteet Suomessa) (2016-2018)”. Sen tarkoituksena on edistää maahanmuuttajaryhmien ja paikallisväestön hyviä suhteita erityisesti maahanmuuttajia vastaanottaneilla alueilla ja suojella näitä ryhmiä vihapuheelta. Hankkeen pilotti toteutettiin seitsemässä kunnassa. Niihin osallistuvivat kuntien lisäksi turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksia ja kansalaisyhteiskunnan edustajia. Opetus- ja kulttuuriohjelma käynnisti samoin vuonna 2016 toimintaohjelman ”Merkityksellinen Suomessa”, jolla pyritään ehkäisemään vihapuhetta ja rasismia ja edistämään yhteiskunnan osallisuutta. Ohjelmassa on toimenpiteitä opettajakoulutuksen, nuorisotyön, urheilun ja uskontojen välisen vuoropuhelun alueilla. ECRI katsoo näiden aloitteiden olevan hyviä käytänteitä vihapuheen torjunnassa. Niillä on erinomaiset mahdollisuudet lisätä tietoisuutta syrjinnästä paikallistasolla ja auttaa rakentamaan osallistavaa yhteiskuntaa.
43. ECRI pitää tervetulleena sitä, että kansallinen väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennaltaehkäisyn toimenpideohjelma vuodelta 2016 pitää sisältää toimenpiteitä viharikosten tehokasta tutkintaa edistäviksi toimiksi, joilla voidaan vähentää tämän ilmiön taustalla olevia syitä. Samalla tavoin kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman (2017-2019) jokainen neljä lukua sisältää toimia vihapuheeseen puuttumiseksi. ECRI toteaa niin ikään tyytyväisenä, että oikeusministeriö on käynnistänyt vuonna 2018 toisen vihapuheen vastaisen hankkeen nimeltään Against Hate (2017-2019). Sen tavoitteita ovat: i) kehittää toimenpiteitä viharikollisuuden ja vihapuheen tunnistamiseksi, ehkäisyksi ja siihen puuttumiseksi ja perustaa kansallisia verkostoja näiden tapausten seuraamiseksi ja torjumiseksi; ii) kehittää valvontamekanismeja verkossa olevan vihapuheen ja viharikosten seuraamiseksi; iii) jakaa hyviä käytänteitä koskevia tietoja EU-tasolla viranomaisten kesken; ja iv) kehittää uhreja auttavia palveluita. ⁵⁵
44. ECRI kiittää Suomen viranomaisia näistä myönteisistä ja innovatiivista toimista, mutta toteaa, että näillä lähinnä rajallisina hankkeina toteutetuilla ad-hoc -toimenpiteillä ei ole kokonaiskoordinaatiota, mikä tekee edistyksen todellisen arvioinnin vaikeahkoksi. Lisäksi moni keskustelukumppani kertoi ECRI:lle, että näissä usein eri toimijoiden toteuttamissa aloitteissa käytössä ollut vihapuheen käsite vaihtelee merkittävästi. Tätä taustaa vasten ECRI kannustaa viranomaisia omaksumaan järjestelmällisemmän ja koordinoitumman lähestymistavan vihapuheen ehkäisyssä ja torjunnassa ja varmistamaan tämän aloitteen pitkän aikavälin kestävyys ja vaikuttavuus.

⁵⁴ Tämä päätös on poliisihallituksen suorittaman kartoituksen tulos, joka johti vihapuhetta ja viharikollisuutta koskevan poliisin toimintasuunnitelman hyväksymiseen vuonna 2016. Valtio osoitti poliisille 10 miljoonaa euroa viharikollisuuden, rasismin ja ulkomaalaisvihan vastaiseen toimintaan.

⁵⁵ MFA (2018): 4.

45. ECRI suosittaa, että viranomaiset vahvistavat vihapuheen vastaista reagointiaan perustamalla eri viranomaistahojen välisen työryhmän laatimaan kokonaisvaltaisen strategiana rasistisen ja homo/transfobisen vihapuheen muodostamaan ongelmaan puuttumiseksi tehokkaalla tavalla. Ryhmään tulisi kuulua asianomaisia viranomaisia sekä tasa-arvoelimiä, kansalaisjärjestöjä ja mahdollisuuksien mukaan joukkoviestinten edustajia. Strategiassa tulisi tehokkaasti hyödyntää ECRI:n yleistä politiikkaa koskevaa suositusta nro 15 vihapuheen torjunnasta.
46. ECRI:lle kerrottiin, että kouluissa on merkittävästi kiusaamista, ja raportit osoittavat, että suurin osa näistä tapauksista liittyy uhrien etniseen taustaan⁵⁶ tai sukupuoliseen suuntautumiseen (ks. 105), mikä muodostaa pitkällä aikavälillä kasvualustan vihapuheelle. Kouluilla on tärkeä rooli instituutioina, joissa opitaan sosiaalisia taitoja ja perusarvoja kuten suvaitsevaisuutta ja toisten kunnioittamista, ja siksi ECRI pitää keskeisenä tärkeänä ryhtyä toimenpiteisiin näiden tapausten torjumiseksi ja pitää samalla myönteisenä, että viranomaiset ovat jo tehneet merkittävää työtä tässä suhteessa. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriö on jatkanut ”Kiva koulu” -ohjelmaansa, jonka tarkoituksena on ehkäistä ja vähentää koulukiusaamista. Kaikilla perusopetusta tarjoavilla Suomen kouluilla on nyt oltava suunnitelma oppilaiden suojelemiseksi koulukiusaamiselta. ECRI:lle kerrottiin myös, että uusissa vuonna 2016 voimaan tulleissa perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa on tarkempia ja räätälöidympiä toimenpiteitä kaikenmuotoiseen suvaitsemattomuuteen puuttumiseksi ja monimuotoisuuden edistämiseksi. ECRI pitää näitä toimenpiteitä kiitettävänä ja rohkaisee viranomaisia jatkamaan koulukiusaamistilanteen tarkkaa seuranta.
47. ECRI pitää erittäin tärkeänä sitä, että vihapuheeseen puututaan välittömästi ja tuomitaan se suoraan vastapuheella, joka selkeästi osoittaa sen vahingollisen ja ei-hyväksyttävän luonteen. Kuten ECRI:n GRP nro 15:ssä todetaan, julkisuuden henkilöillä on erityisen tärkeä rooli, koska heidän nauttimansa huomio tekee heidän sanomisistaan hyvin vaikuttavaa. ECRI toteaa, että monissa tapauksissa, kuten poliisien kirjoittaessa halventavia kommentteja suljetussa Facebook-ryhmässä (ks. 37), julkisuuden henkilöt ministereitä myöten ovat ryhtyneet aktiiviseen vastapuheeseen. Uuden vuoden puheessaan 2018 pääministeri totesi, että ”vihapuheen kylväminen on rikos”.⁵⁷ Monet ECRI:n tapaamat kansalaisjärjestöt kuitenkin katsoivat, ettei tällaisia tuomitsevia lausumia anneta tarpeeksi usein ja että monet vihapuheen kohteena olevat ryhmät kokevat, ettei niitä tueta tarpeeksi.
48. ECRI suosittaa, että viranomaiset rohkaisevat julkisuuden henkilöitä ja etenkin poliitikkoja reagoimaan nopeasti ja paitsi tuomitsemaan kaikenlaisen rasistisen ja homo/transfobisen puheen, myös pyrkimään vahvistamaan niitä arvoja, jota tämänkaltainen puhe uhkaa.

3. Rasistinen ja homo/transfobinen väkivalta

- Tiedot

49. Rasistista ja homo/transfobista väkivaltaa koskeva tiedonkeruu on tapahtunut samoin menetelmin kuin vihapuheen kohdalla (ks. 25 osa I.2). Kuten yllä on todettu, poliisiammattikorkeakoulun julkaisemassa vuosikertomuksessa viharikosten määrä oli 1165 vuonna 2017; aiempien vuosien luvut olivat 1079/2016, 1250/2015, 822/2014 ja 833/2013. ETYJ:in demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimiston tietokantaan, jonka kokonaisriittelyssä ei ole kaikkia ECRI:n määritelmän mukaisia vihapuheen muotoja (ks. alaviite 15) ja jossa metodologia on toinen, on kirjattu 1497 raportoitua viharikosta vuonna 2017, 1311 vuonna 2016, 1704 vuonna 2015, 954 vuonna 2014 ja 904 vuonna 2013. Vuoden 2017 tapauksia oli 1497, joista 753 tapauksessa kyse oli fyysisestä

⁵⁶ Ks. myös YK:n rotusyrjinnän vastainen komitea (2017): 22.

⁵⁷ Yle (2018b).

väkivallasta, 143 omaisuuden vahingoittamisesta, 13 vandalismista ja 8 hyökkäyksistä uskonnonharjoittamiselle pyhitettyjä paikkoja vastaan. Kuten edellä (28) on todettu, käytettävissä olevat viharikostiedot, joita ei voi eritellä ja jotka sisältävät myös vihapuheen, koskevat eri oikeudenkäytön vaiheita eivätkä siten anna selkeää kokonaiskuvaa nostetuista syytteistä ja annetuista tuomioista. Tästä syystä ECRI viittaa yllä olevaan suositukseensa (29).

50. Kansalaisyhteiskunnan edustajat kertoivat, että vaikka satunnaisia rasistisia väkivaltatapauksia on ollut aiemminkin, varsinkin pakolaisiin ja muslimeihin kohdistuneet viharikokset ovat Suomessa lisääntyneet vuoden 2015 jälkeen. Vuoden 2017 viharikosraportti osoittaa, että yleisin viharikoksen syy oli etnisyys (69,8 %), kun taas uskontoon perustuva viharikollisuus kasvoi niin ikään 58 %:lla vuodesta 2016. Sen kohteena ovat etenkin muslimit, ja näitä tapauksia oli 20 % kaikista.⁵⁸ Esimerkkejä näistä väkivaltatapauksista on alempana.

- Rasistinen väkivalta

51. ECRI toteaa tyytyväisenä, että organisoituja ja vakavia viyahyökkäyksiä ei Suomessa usein tapahdu, mutta silti kuolemaan johtaneita tapauksiakin on ollut. Syyskuussa 2016 mies kuoli viikon päästä siitä, kun hänen kimppuunsa hyökkättiin Pohjoismaisen vastarintaliikkeen (PVL) Helsingin Rautatientorilla järjestämän mielenosoituksen aikana (ks. 36).
52. Turussa 18.8.2017 tapahtuneessa terrori-iskussa hyökkääjä, marokkolainen turvapaikanhakija surmasi kaksi ja haavoitti kahdeksaa ihmistä.⁵⁹ Tietojen mukaan tämä traaginen tapahtuma kirvoitti tuhopolton kaltaisia hyökkäyksiä turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksia vastaan, ja joissain tapauksissa kohteina olivat niiden henkilöstön jäsenet.⁶⁰ Maahanmuuttoviraston mukaan tämäntyyppisten vastaanottokeskuksiin kohdistuneiden iskujen määrä oli 30 % suurempi vuonna 2018 vuoteen 2017 verrattuna.⁶¹
53. FRA-EU:n tietojen mukaan vuosien 2013 ja 2016 välillä on kirjattu 36 antisemitismirikosta.⁶² Vaikkei henkilöön kohdistuvaa väkivaltaa ole tapahtunut, on kuitenkin ollut satunnaisia juutalaisyhteisöön kohdistuneita ilkivaltatapauksia, etenkin hautojen häpäisyä.
54. Raporteissa kerrotaan myös hyökkäyksistä julkisilla paikoilla huivia käyttäviä musliminaisia vastaan.⁶³ ECRI toteaa, että näkyviä uskonnollisia symboleita kantavat musliminaiset ovat erityisen haavoittuvia sukupuolensa ja uskontonsa takia. Tämä voi johtaa eristyneisyyden tunteeseen laajemmassa yhteisössä ja estää osallistavan yhteiskunnan rakentumista.⁶⁴

- Homo/transfobinen väkivalta

55. Vuonna 2014 viranomaiset raportoivat ETYJ:n demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimiston tietokantaan 40 homo/transfobista tapauksesta, joiden motivaationa oli seksuaalivähemmistöjä kohtaan tunnettu ennakkoluulo. Vuosina 2015 ja 2015 tapauksia oli 82 ja 56. EU-FRA:n tekemän seksuaalivähemmistö tutkimuksen⁶⁵ mukaan tutkimusta edeltävänä vuonna Suomessa keskimääräinen väkivaltatapauksen määrä 1.000 vastaajaa kohden oli

⁵⁸ Daily Finland (2018).

⁵⁹ The New York Times (2017).

⁶⁰ FRA-EU (2016): 4 ; Yle (2018c).

⁶¹ FRA-EU (2018d): 11.

⁶² FRA-EU (2018f): 37.

⁶³ Hyökki, L. ja Jardi, P. (2015) teoksessa European Islamophobia Report: 137; FRA-EU (2016): 6.

⁶⁴ Ks. myös ECRI GPR nro 5, joka koskee muslimivastaisen suvaitsemattomuuden ja syrjinnän torjuntaa.

⁶⁵ FRA-EU (2014):

333 verrattuna EU:n keskiarvoon 262.⁶⁶ Kansalaisjärjestöt katsovat, että tapausten raportoimatta jättäminen on yhä ongelma Suomessa. Samaisesta FRA-EU - tutkimuksesta esimerkiksi ilmeni, että vain 1 % vastaajista oli ilmoittanut tuoreimmat vihaperusteisen häirintätapauksen poliisille. EU-keskiarvo oli 4 %.⁶⁷ Tässä suhteessa ECRI on tyytyväinen todetessaan, että sisäministeriö on laatimassa rikostenehkäisystrategiaa, jonka puitteissa on myös järjestetty seksuaalivähemmistöjä edustavien kansalaisjärjestöjen työpajoja.⁶⁸ ECRI katsoo, että nämä aloitteet ovat hyvin lupaavia askelia, joilla puututaan kaikkein haavoittuvammassa asemassa olevien ryhmien parissa usein havaittuun rikosilmoitusten tekemättä jättämisen ongelmaan, joka johtuu riittämättömästä luottamuksesta lainvalvontaviranomaisiin. Tästä syystä ECRI rohkaisee viranomaisia tekemää poliisin ja seksuaalivähemmistöyhteisön välisestä yhteistyöstä muodollista ja pysyvää.

56. ECRI suosittaa, että rikosilmoitusten tekemättä jättämisen ongelmaan puuttumiseksi viranomaisten tulisi vahvistaa poliisin ja haavoittuvassa olevien ryhmien, kuten seksuaalivähemmistöjen muodostaman yhteisön välistä yhteistyötä. Tähän yhteistyöhön tulisi kuulua se, että poliisivoimiin perustetaan vähemmistöyhteyspoliisin, myös seksuaalivähemmistöistä vastaavien yhteyspoliisien toimia.

- Viranomaisten toimenpiteet

57. ECRI:n edellisen raportin jälkeen poliiseille on järjestetty erittäin monia asia-aiheita koskeneita seminaareja, kuten ETYJ:in demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimiston järjestämä viharikosten ehkäisyä ja torjuntaa koskeva koulutus. Viimeksi mainitun ns. Lainvalvonnalle suunnattu viharikosten vastainen koulutus (TAHCLE) -nimisen ohjelman puitteissa on vuoden 2018 loppuun mennessä koulutettu noin 900 poliisia. Samaan asiaan liittyen oikeusministeriö on tukenut paikallisviranomaisia, etenkin kunnallista poliisityötä, Proximity-hankkeen (2017-2019) osana. Tämä toiminta on sinänsä auttanut vahvistamaan lainvalvonnan kapasiteettia tällä alueella, mutta silti on usein painotettu, että poliisilla, syyttäjä- ja oikeuslaitoksella on yhä ongelmia – ja jossain määrin myös epäselvyyttä – viharikosten tunnistamisessa ja lainsäädännön soveltamisessa ja että laitosten sisäinen koulutus tämän tilanteen korjaamiseksi on riittämätöntä. ECRI painottaa näin ollen viharikosten asianmukaisen määritelmän merkitystä ja kehottaa viranomaisia painokkaasti parantamaan vastuullisten lainvalvontavirastojen tieto- ja asiantuntemustasoja viharikodynamikan ymmärtämiseksi ja tunnistamiseksi.

58. ECRI suosittaa, että lainvalvontaviranomaisten ja oikeuslaitoksen viharikoksiin liittyvää koulutusta lisätään. Koulutukseen tulisi sisältyä rasistinen ja homo/transfobinen viharikollisuus. ECRI suosittaa myös, että viranomaiset tekevät vaikuttavuusarvioinnin koulutuksesta sen toteamiseksi, missä määrin se myötävaikuttaa viharikollisuuden tunnistamiseen ja tarvittaessa muuttavat koulutusta.

59. Oikeusjärjestelmän asianmukaisesta käytämisestä on myös esitetty erityistä huolta. ECRI:n tietoon tuotiin useassa otteessa se, että vihaperusteista väkivaltaa ei ole luokiteltu yhdenmukaisesti ja että ennakoasenteeseen perustuva syrjintämotiivia ei ole aina yksilöity. ECRI pitää sinänsä tervetulleina poliisihallituksen käyttöön ottamia ohjeistuksia, joissa edellytetään, että rikosilmoituksiin on merkittävä tietty viharikostunnus, mikäli epäilyä siitä on, joskin vaikuttaa siltä, ettei näitä ohjeistuksia aina käytännössä noudateta. Poliisiammattikorkeakoulun selvityksen mukaan vuonna 2017 viharikostunnusta

⁶⁶ Ibid: 60.

⁶⁷ Ibid: 77.

⁶⁸ Seta (2018).

käytettiin 39 %:ssa tapauksista, jotka myöhemmin tunnistettiin viharikoksiksi, kun osuus oli 23 % vuonna 2016.⁶⁹ ECRI suhtautuu myönteisesti tähän lisäparannukseen, joka merkitsee viharikosten tulevan paremmin tunnistetuiksi, mutta se kuitenkin painottaa tarvetta luoda selkeät standardit vihaperusteiden tapausten käsittelylle. On myös varmistettava, että oikeusjärjestelmä toimii tehokkaasti näiden tapausten torjumiseksi. ECRI painottaa toistamiseen tehokkaan tutkinnan ja syytteiden nostamisen sekä rikoksiin syyllistyneiden rangaistusten ehkäisevän vaikutuksen keskeistä vaikutusta ja viittaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön, joka velvoittaa valtioita ryhtymään vastuullisiin toimiin sen selvittämiseksi, onko väkivaltatapauksen taustalla rasistinen motiivi.⁷⁰ Lisäksi ECRI kehottaa painokkaasti viranomaisia antamaan yksityiskohtaisia tietoja uhreille rasistisen väkivallan ilmoittamismenettelyistä sekä tietoa mahdollisesti saatavilla olevasta tuesta, kuten lääketieteellinen tai psykososiaalinen apu tai oikeudellinen neuvonta.

60. ECRI suosittaa, että poliisi- ja syyttäjälaitos tutkivat perusteellisesti kaikki oletetut viharikostapaukset ja varmistuvat siitä, että mahdollisen ennakkoluulon pohjautuvan syrjäntäperusteiden olemassaolo otetaan yhdenmukaisesti huomioon poliisi-ilmoituksissa ja tutkinnoissa sekä mahdollisissa oikeudellisissa jatkotoimissa.
61. ECRI pahoittelee tietoa siitä, etteivät poliisivoimat ole etnisesti erityisen monimuotoiset. Vaikka viranomaiset ovatkin keskustelleet vähemmistöihmisille varattavista kiintiöistä, tämä ei ole vielä toteutunut. Useat keskustelukumppanit totesivat, että erilaisuuden puute johtaa joskus poliisia kohtaan tunnettuun epäluuloon sekä poliisin ja tiettyjen yhteisöjen välisen suhteen heikentymiseen. Tässä yhteydessä ECRI on kuullut poliisilla olevasta kielteisestä asenteesta vähemmistöjä kohtaan useissa tilanteissa. ECRI pitää olennaisen tärkeänä rohkaista ja edistää poliisin monimuotoisuutta tavalla, joka heijastelee koko väestön monimuotoisuutta. ECRI viittaa GRP nro 11:een, joka koskee poliisissa olevan rasismien ja rasistisen syrjinnän torjuntaa, erityisesti sen selitysmuiston 80 kohtaan, jossa kuvataan erityyppisiä myönteisiä toimenpiteitä, mm. tavoitteiden asettaminen vähemmistöryhmiä edustavien poliisien rekrytoinnissa ja tavoitteiden saavuttamisen seuranta.
62. ECRI toteaa huolestuneena sille esitetyt lukuisat etnistä profilointia koskevat väitteet. Vaikka etninen profilointi kiellettiin Suomessa vuonna 2015⁷¹, mitä ECRI pitää tervetulleena, tuore tutkimus⁷² osoittaa, että se on yhä yleinen käytäntö ja että poliisi pysäyttää ja tarkastaa etnisiin vähemmistöihin kuuluvia useammin kuin valtaväestöön kuuluvia. Lisäksi nähtiin puutteita siinä, miten poliisin tekemät pysäytykset ja henkilötietojen tarkistukset on kirjattu. Raporttien perusteella näyttää siltä, että suunnitelmia on olemassa poliisitarkastusten syiden kirjaamiseksi keskitettyyn järjestelmään, joka lisäksi läpinäkyvyyttä ja jälkivalvontaa.⁷³ Vaikka ECRI kannattaakin näitä toimenpiteitä, se silti muistuttaa neljännessä raportissaan olleesta suosituksesta (174), että viranomaiset luovat riippumattoman elimen tutkimaan poliisin väärinkäytöksiä ECRI:n yleistä politiikkaa koskevan suosituksen nro 11 mukaisesti. ECRI kehottaa painokkaasti Suomen viranomaisia ryhtymään lisätoimiin tällaisen elimen perustamiseksi. Se voisi mm. tutkia väitettyjä poliisin rotusyrjintätapauksia ja varmistua siitä, että rikkomuksiin syyllistyneet joutuvat oikeuden eteen. Tässä suhteessa ECRI pitää tervetulleena

⁶⁹ Suomen poliisi (2018).

⁷⁰ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (2015) Natchova et al. v. Bulgaria [GC] (no. 43577/98, 43579/98), 160-168.

⁷¹ Ulkomaalaislaki, 129 a.

⁷² Keskinen et al (2018).

⁷³ FRA-EU (2018c): 22.

yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan⁷⁴ tuoretta ratkaisua, jossa lainvalvontaviranomaisten suorittamaa etnistä profilointia pidettiin syrjivänä.

63. ECRI toistaa suosituksensa, että viranomaiset luovat poliisista ja syyttäjälaitoksesta riippumattoman elimen, jonka tehtävänä on tutkia väitettyjä poliisin rotusyrjintätapauksia ja väärinkäytöksiä. Lisäksi ECRI suosittelee myös painokkaasti, että poliisin monimuotoisuutta lisätään paremmin heijastamaan väestön monimuotoisuutta.

4. Kotouttamispolitiikka

- Yleinen tausta

64. Suomen valtion historiassa laajamittainen maahanmuutto on suhteellisen uusi ilmiö; turvanpaikanhakijoita ja työperäisiä maahanmuuttajia saapui maahan ensimmäistä kertaa 1990-luvun alussa. Pääasialliset maahanmuuttajien lähtömaat ovat olleet Venäjä, Viro, Somalia ja myöhemmin myös Afganistan ja Irak. Virolaiset ja venäläiset maahanmuuttajat ovat suurin ryhmä, joskin viime vuosina Lähi-idästä, etenkin Syyriasta tulleiden uusien muuttajien lukumäärä on kasvanut. Vuonna 2015 ulkomailla syntyneiden osuus koko Suomen noin 5,5 miljoonan asukkaan väestöstä oli hiukan yli 6 %, ja Suomessa ulkomaalaistaustaisille vanhemmille syntyneiden lasten määrä oli lisäksi 1 %.⁷⁵ Kyseisenä vuonna Suomeen tuli noin 32.500 turvapaikanhakijaa, joka oli suuri lisäys aiempiin vuosiin. Tämä aiheutti haasteita välittömien asuntotarpeiden täyttämässä sekä pitkäaikaisen suomalaisen yhteiskuntaan kotoutumisensa helpottamisessa ja mm. työelämään pääsemisessä niiden kohdalla, jotka saivat jäädä maahan.⁷⁶ Vuonna 2018 turvapaikanhakijoiden määrä putosi noin 2.400:aan. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan Suomessa elää lisäksi arviolta 2.000 paperitonta maahanmuuttajaa; Helsingin kaupungin arvion mukaan heitä asuu pelkästään pääkaupunkiseudulla noin 1.200.⁷⁷

65. Maahanmuuttajien lisäksi muita etnisiä vähemmistöryhmiä ovat maan alkuperäisväestöryhmä saamelaiset, joita arvioidaan olevan noin 10.000, sekä samankokoinen Suomen romaniyhteisö, joka on ollut maassa jo vuosisatoja. Kielellisen monimuotoisuuden osalta on todettava, että Suomessa on historiallinen ruotsinkielinen vähemmistö, jonka osuus maan väestöstä on noin 5,5 %; ruotsi on suomen ohella maan virallinen kieli.

- Poliitiikka- ja muut ohjelmat

66. Maahanmuuttajien kotouttamista koskevan lain (2010)⁷⁸ perusteella viranomaiset hyväksyivät vuonna 2012 ensimmäisen kansallisen maahanmuuttajien kotouttamisohjelman (2012-2015) sekä toisen kotouttamisohjelman vuonna 2015. Viranomaiset kertoivat ECRI:lle suunnitelmista laatia uusi kotouttamisohjelma vuoden 2019 eduskuntavaalien jälkeen. Työ- ja elinkeinoministeriö on johtava virasto kotouttamisasioissa. Suomen kotouttamispolitiikka tähtää maahanmuuttajien sosiaaliseen osallistamiseen kaikilla yhteiskunnan alueilla työllistymistä painottaen, ja se tukee integraatiota kaksisuuntaisena prosessina, jossa osapuolina ovat sekä yksilö että yhteiskunta. Prioriteetteja ovat maahanmuuttajaperheiden tukeminen, aikuisten maahanmuuttajien työllistymisen tukeminen, hyvin hoidettu pakolaisten ja toissijaista suojelua saavien sijoitus kuntiin, yhteistyö keskus- ja paikallisviranomaisten välillä sekä

⁷⁴ Hakemus nro 337/2018, ratkaisu 19.12. 2018.

https://www.yvtltk.fi/material/attachments/ytaltk/tapausselosteet/kmnntSkQp/YVTLtk-tapausseloste-19.12.2018-etninen_profilointi.pdf

⁷⁵ OECD, "Finding the way: A discussion of the Finnish migrant integration system." (2017): 4.

⁷⁶ OECD (2017): 4.

⁷⁷ Tässä yhteydessä ECRI viittaa GRP nro 16:een, joka koskee laittomasti maassa olevien maahanmuuttajien suojelua syrjinnältä.

⁷⁸ Laki 1386/2010, ks. myös ECRI:n viimeisin Suomea koskenut raportti 170.

kansalaisyhteiskunnan osallistumien kotouttamisprosessiin. Toimintaohjelma koskee paitsi vastikään maahan tulleita, myös turvaa hakeneita, sekä jo Suomeen vakiintuneiden maahanmuuttajayhteisöjen jäseniä. Nykyistä kotouttamisen toimintaohjelmaa seurataan jatkuvasti, mutta mitään syvällisiä arvioita ensimmäisestä tai toisesta suunnitelmasta ei ole tehty. Tämä olisi hyödyllistä kolmannen kotouttamissuunnitelman laadinnan ja valmistelun kannalta.

67. ECRI on tyytyväinen havaitessaan, että viranomaiset ovat ryhtyneet tai suunnittelevat ryhtyvänsä monenlaiseen ECRI:n erityisen huolen kohteena olevien ryhmien tilannetta ja erityiskysymyksiä kuten asumista, terveyttä, tuloja tai sosiaalipalveluja koskevaan tutkimus- ja selvitystyöhön. ECRI on kuitenkin yhä huolissaan siitä, että tässä suhteessa ei ole mitään kattavaa tietojenkeruujärjestelmää. Tämä johtuu jatkuvasta erimielisyydestä siitä, miten identiteettiä (mm. etnistä taustaa tai uskontoa) koskevaa tietoa tulee kerätä noudattaen samalla Suomen tietosuoja säännöksiä. ECRI on nostanut tämän kysymyksen esiin aiemmissa raporteissaan⁷⁹ ja muistuttaa viranomaisia tarpeesta saada luotettavaa tietoa haavoittuvien ryhmien yhteiskunnallisesta tilanteesta, jotta voidaan suunnitella heidän kotoutumisensa helpottamista edistäviä riittäviä toimia.

68. ECRI toistaa suosituksensa, että Suomen viranomaiset pohtivat tapoja saattaa voimaan yhtenäinen ja kattava tietojenkeräysjärjestelmä, jolla voidaan seurata ECRI:n huomion kohteena olevien ryhmien tilannetta käyttämällä tietoja luokiteltuina etnisen alkuperän, kielen, uskonnon ja kansallisuuden mukaan. Tietoja pitäisi kerätä julkisen toiminnan eri osa-alueilta, ja viranomaisten tulisi varmistaa niitä koskeva tiukka luottamuksellisuuden, ilmoitetun ennakkosuostumuksen ja omaehtoisen itseidentifikaation periaatteiden noudattaminen. Järjestelmän tulisi ottaa myös huomioon kaksi- tai moniperusteisen syrjinnän mahdollisuus.

- **Pakolaiset ja toissijaista suojelua saavat**

69. Vaikka Suomessa olevien maahanmuuttajien kokonaismäärä on kansainvälisesti suhteellisen pieni, eräisiin kotouttamishaasteisiin sekoittuu myös julkisten laitosten rajallinen historiallinen kokemus siitä, miten vastikään maahan tulleiden muuttajien integrointi tulisi järjestää. Suomen työmarkkinoilla korkea ammattitaito on leimallista, ja vain alle 6 % työvoimasta on työssä, jossa ammattitaitovaatimus on vähäinen. Tämä tekee onnistuneesta kotouttamisesta erityisen vaikeaa niiden kohdalla, joilla on vain vähän muodollista koulutusta. Tämä ongelma koskee erityisen usein pitkään jatkuneesta sotilaallisesta konfliktista kärsineistä maista tulleita (esim. Somalia, Afganistan, Irak tai Syyria) ja alkuperämaasta riippuen myös monia naisia. Tästä syystä ei ole yllättävää, että suojaa hakeneiden menestys työmarkkinoilla on usein heikkoa.⁸⁰ Vastatulleiden pakolaisten ja toissijaista suojelua saavien työmarkkinoille integroitumista vaikeuttaa myös taloudellinen tilanne, kun työttömyysaste nousi vuonna 2015 hiukan alle 10 %:iin, mikä on epätavallisen korkea luku Suomessa.

70. Vuonna 2017 tekemässään tutkimuksessa OECD korosti tarvetta vahvistaa koordinaatiota kotouttamispolitiikan toteuttamisessa. Vuoden 2015 Suomesta suojaa hakeneiden lukumäärän kasvu johti joihinkin parannuksiin politiikan ja strategian koordinoinnissa. Lisääntynyt politiikan koordinaation ei ole kuitenkaan aina johtanut tehokkaaseen toteutuksen koordinointiin. Niin pitkään kuin turvapaikanhakijoiden lukumäärä oli pieni, koordinoinnin aukot eivät olleet niin ongelmallisia; vuoden 2015 nopea lisääntyminen kuitenkin johti tarkempaan

⁷⁹ ECRI (2013): 184-186.

⁸⁰ OECD (2017): 4 ja 7.

hienosäätötarpeeseen toteutuksen koordinaatiossa.⁸¹ Tässä yhteydessä kuntien ja työvoimahallinnon yhteistyö on erityisen tärkeää, kuten kumpikin taho myöntää.

71. Kunnilla on ensisijainen vastuu kotouttamistyön koordinaatiosta Suomessa. Ne vastaavat perusopetuksen ja lastenhoidon järjestämisestä sekä sosiaali- ja terveysalasta (ansiotuki). Kotouttamiskursseilla opiskellaan paikalliskieltä/kieliä ja annetaan tietoa Suomen yhteiskunnasta ja kulttuurista.⁸² Työvoimahallinto vastaa työnhakijoiksi ilmoittautuneiden maahanmuuttajien kotouttamisesta, ja tähän sisältyy myös kotoutumista edistäviä työllisyyspalveluita.⁸³ ECRI kävi tutustumassa joihinkin Helsingin kotoutumispalveluihin, mm. osaamiskeskukseen. ECRI:n teki vaikutuksen paikkojen käytettävissä olleet resurssit ja omistautuminen, mm. innovatiivisen robottitekniikan käyttäminen viestinnän ja kielen oppimisen helpottamiseksi. ECRI pitää merkittävänä sitä, että koulutusohjelma räätälöidään maahanmuuttajien erilaisten tarpeiden ja olemassa olevan koulutustason ja ammatillisten taitojen mukaan sen sijaan, että lähtökohtana olisi sama ”yhden koon koulutus” kaikille. Koska Suomen koulutusjärjestelmässä on hyvin korkeat vaatimusstandardit, on sitäkin tärkeämpää varmistaa, että uudet vähän koulutetut tulijat saavat tarpeellisen tuen, jolla tämä kiulu voidaan parhaalla mahdollisella tavalla kuroa umpeen. ECRI kokee myönteisenä myös sukupuolittaisen lähestymistavan, jolla pyritään parantamaan naispuolisten osallistujien tilannetta ja voittamaan heille soveltuvan työllistymisen tiellä olevat erityiset sosioekonomiset ja kulttuuriset esteet. ECRI:n teki erityisen vaikutuksen Helsingin kunnallisten viranomaisten myönteinen asenne maahanmuuttajiin, joka pitää heidän panostaan kaupungille tervetulleena ja rohkaisee heidän kotoutumistaan suomalaiseen yhteiskuntaan.
72. ECRI on tietoinen siitä, että Helsingillä on muita kuntia laajempi kokemus kotouttamisesta ja että tätä tilannetta ei voi yleistää koko maahan. ECRI:n tapaamat kansalaisjärjestöt esittivät huolensa siitä, että muilla alueilla kotoutumiskursseille pääsy ja niiden laatu on epätasaista. Joissain tapauksissa on pitkät odotusajat, ja pienempiä vastatulleita muuttajamääriä vastaanottaneilla kunnilla on vaikeuksia tarjota heille koulutusta. Vastuuministeriö tukeutuu säännölliseen kilpailutukseen kotouttamiskoulutusta tarjoavien tahojen valinnassa, ja tätä käytäntöä on kritisoitu siitä, että se painottaa hintaa laadun kustannuksella.⁸⁴ Lisäksi palvelut hankitaan tietyille kaudelle, mikä voi johtaa jatkuvuuden puutteeseen tapauksissa, joissa palvelutarjoaja vaihtuu. Viranomaiset kertoivat ECRI:lle, että vuoden pituisiin, työvoimahallinnon osaamisen kehittämiseen tähtäviin tai koulutusohjelmiin osallistuneiden työmarkkinoille pääsyn taso on verrattain alhainen, ja vain noin 10 % heistä oli työsuhteessa kolmen kuukauden kuluttua kurssin suorittamisesta. Luku oli tätäkin alhaisempi naisten kohdalla. Näin ollen on siis kiireellinen tarve antaa niille, jotka eivät vielä ole työssä, lisäkoulutus- tai peruskoulumahdollisuuksia, jotta heidän osaamistaan voidaan vahvistaa. Tämä tilanne korostaa sitä, miten suuri tarve on tehdä hyvin tiivistä yhteistyötä paikallisviranomaisten ja eri palveluntarjoajien välillä sen varmistamiseksi, että ne jotka eivät vielä ole hyötynet Suomen koulutusjärjestelmästä, eivät päädy väliinputoajiksi. Kuten OECD on todennut, kotouttamistoimilla on varmistettava, että ennalta näkemättömän suuret vastasaapuneet maahanmuuttajajoukot eivät syrjäydy. Jos tätä asiaa ei hoideta, sillä voi olla kielteinen vaikutus yleisiin maahanmuuttajia kohtaan koettuihin

⁸¹ OECD (2017): 9.

⁸² Tässä yhteydessä ECRI näkee maahanmuuttajien tehokkaamman työllistymisen varmistamisen kannalta myönteisinä vuonna 2018 tehdyt muutokset, jotka koskivat aikuisten perusopetusta, vapaata sivistystyötä sekä ammatillista koulutusta koskevia lakeja.

⁸³ OECD (2017) Finding the Way: 8.

⁸⁴ YLE (2016, heinäkuu 17), Kotoutumiskoulutuksen kilpailutus arvostelun kohteena.

asenteisiin ja kielteisiä seurauksia jo maahan vakiintuneille maahanmuuttajaryhmille.⁸⁵

73. ECRI suosittaa, että viranomaiset (i) tekevät syvälleikävän arvion nykyisestä kotouttamisohjelmasta; (ii) varmistavat yhtäläisen pääsyn laadukkaille kotoutumiskursseille kaikkialla maassa käyttämällä mahdollisuuksien mukaan Helsingin kaupungin toteuttamia menestyksellisiä kotouttamistoimia esimerkkinä hyvistä käytänteistä; ja (iii) arvioivan pakolaisille, maahanmuuttajille ja toissijaista suojelua saaville tarjottavia osaamisen kehittämis- ja koulutusohjelmia niiden vahvistamisen näkökulmasta siten, että niillä saavutettaisiin parempia tuloksia työmarkkinoille pääsyssä ja kiinnittämällä erityistä huomiota naisten erityistarpeisiin.

74. Lisäksi pakolaisten ja toissijaista suojelua saavien perheen yhdistämiseksi asetetut vaatimukset ovat tiukentuneet. Reaktiona 2014-2015 maahanmuuttokriisiin⁸⁶ vuonna 2016 tehtiin lakimuutoksia. Niiden myötä tuli kaikille hakijoille mm. uusia ansiovaatimuksia, joista poikkeaminen oli mahdollista vain niille, joiden hakemus on tehty kolmen kuukauden sisällä siitä, kun he ovat saaneet tiedon pakolaisstatuksen myöntämisestä (toissijaista suojelua saavat eivät voi hyödyntää tätä poikkeusta) tai jos lapsen etu näin edellyttää tai vapautukseen on poikkeukselliset syyt. Aiemmat perheen yhdistämissäännöt edellyttivät toimeentulominimiä vain tapauksissa, jossa liitto oli vastikään solmittu hakijan tultua Suomeen ensi kertaa, mutta uusi ansiotasovaatimus koski myös jo voimassa olleita liittoja. Laki ei määrittele tiettyä rahasummaa, mutta maahanmuuttoviraston tehtävänä on laskea suuntaa-antavat summat, ja taso on tällä hetkellä noin 2.600 euroa kuussa nelihenkiseltä perheeltä (lapsilisät pois lukien).

75. ECRI on huolissaan siitä, että tiukentuneet perheen yhdistämissäännöt johtuvat ensisijaisesti poliittisesta halusta vähentää uusien tulokkaiden määrää eikä niinkään pyrkimyksestä korostaa perheen yhdistämisen merkitystä onnistuneessa kotoutuksessa. Lisäksi monien pakolaisten ja toissijaista suojaa saaneiden lukuisat vaikeudet ja myös syrjintä työmarkkinoilla (ks. jäljempänä) voivat aiheuttaa kohtuuttomia esteitä tarvittavan tulokynnyksen ylittämiseksi.⁸⁷ Tämä tilanne puolestaan aiheuttaa asianomaisille pitkäaikaisen sosiaalisen syrjäytymisen riskin, jolle tunnusomaista on pienet tulot ja perhe-elämän häiriintyminen.

76. ECRI suosittelee, että viranomaiset tarkastelevat uudelleen pakolaisten ja toissijaista suojaa saavien perheen yhdistämistä koskevia sääntöjä, etenkin ansiotasovaatimusta, jotta kotoutumiseen mahdollisesti myönteisesti vaikuttavaa perheen yhdistämistä voitaisiin edistää.

- Afrikkalaistaustaiset

77. Vaikka yhteisöjärjestöt kertoivatkin ECRI:lle, että heidän kokemuksensa mukaan afrikkalaistaustaisten kokonaistilanne on viime vuosikymmenellä jonkin verran parantunut, vakavia kotoutumista koskevia haasteita on yhä olemassa. Myös tilastonäyttö vahvistaa tämän. EU:n vähemmistö- ja syrjintätutkimus (MIDIS II) vuodelta 2016 osoitti, että 60 % afrikkalaistaustaisista vastaajista oli kokenut rotuun perustuvaa syrjintää Suomessa viitenä kyselyä edeltävänä vuonna.⁸⁸ Työelämän osalta 28 % katsoi tulleensa syrjityksi työnhaussa⁸⁹ ja 20 % asuntoa hakiessaan.⁹⁰ Lisäksi köyhyysrajalla elävien mustaihoisten määrä (47 % kaikista afrikkalaistaustaisista Suomen kansalaisista ja 54 % niistä, joilla ei kansalaisuutta

⁸⁵ OECD (2017):9. 4.

⁸⁶ ECRI:n vuosikertomuksen 2015 määritelmän mukaisesti.

⁸⁷ Vrt. ECRI:n viimeisin Suomea koskeva raportti, 160.

⁸⁸ EU-FRA "Being Black in Europe" (2018): 41.

⁸⁹ FRA (2018): 55.

⁹⁰ FRA (2018): 59.

ollut⁹¹) on noin nelinkertainen muuhun väestöön verrattuna Tämä näyttää liittyvän suoraan tämän väestöryhmän erittäin korkeaan työttömyysasteeseen (41,2 % vuonna 2014⁹²).

78. Kuten yllä on todettu, suurin yksittäinen afrikkalaistaustainen etninen ryhmä Suomessa ovat somalit (noin 14.000), ja heistä suurin osa on muslimeja. ECRI on erityisen huolissaan tämän ryhmän jäsenten⁹³ mahdollisesta päällekkäisestä ja monista syistä johtuvasta syrjinnästä, joka perustuu heidän kansallisuuteensa ja uskontoonsa, ja naisten kohdalla myös sukupuoleen. ECRI:n tapaamien kansalaisjärjestöjen mukaan somaliyhteisön työttömyysaste on jopa korkeampi kuin yleensä Suomen afrikkalaisperäisten ihmisten keskuudessa. Samat kansalaisjärjestöt kertoivat ECRI:lle niin ikään, että somalien toisen polven maahanmuuttajalasten keskuudessa keskiasteen koulun keskeyttäminen on yleistä. Vuonna 2011 viranomaiset perustivat somaliasioiden asiantuntijaryhmän keräämään ja jakamaan tietoa somalien syrjäytymisestä Suomessa sekä edistämään julkista vuoropuhelua. Viimeisimmässä raportissaan ECRI piti tätä tervetulleena ja suositti, että ryhmää tuetaan ja sen sallitaan jatkavan työtään.⁹⁴ ECRI pahoittelee sitä, että sittemmin ryhmä on lakkautettu. Viranomaiset sinänsä toteavat, että sittemmin suomalaissomalien kansalaisjärjestöjä on tuettu, mutta ECRI:n tapaavat ao. kansalaisjärjestöt valittivat, ettei afrikkalaisperäisiä ja varsinkaan somalien järjestöjä kuulla heitä koskevissa asioissa. Ne mainitsivat myös, etteivät ole olleet mukana vuoden 2012 kansallisen maahanmuuttajien kotouttamisohjelman laadinnassa.
79. Valtion tukema tutkimus syrjinnän ja psyykkisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin välisestä yhteydestä somalitaustaisten (sekä venäläis- ja kurdi-) maahanmuuttajien piirissä osoittaa, että syrjintäkokemukset vähentävät yhteiskuntaa kohtaan tunnettua luottamusta, mikä vakavasti vaikeuttaa kotoutumista.⁹⁵ Lisäksi tutkimus viittasi siihen, että syrjinnän tuloksena tukeudutaan suuremmassa määrin omaan etniseen yhteisöön suomalaisen yhteiskunnan kanssa käytävän laajemman vuoropuhelun kustannuksella, mistä seurauksena on vetäytyminen yleisiltä paikoilta mahdollisen syrjinnän välttämiseksi.⁹⁶ On ilmeistä, että tällainen kehitys toimii kotouttamisponnistuksia vastaan ja edistää ns. rinnakkaisyhteiskuntien syntymistä ja jatkumista.
80. ECRI suosittaa, että viranomaiset ryhtyvät voimallisiin toimiin läheisessä yhteistyössä asianomaisten yhteisöjen kanssa afrikkalaisperäisten syrjintäongelmaan puuttumiseksi ja sen torjumiseksi sekä asunto- että työmarkkinoilla. Tämä tulisi toteuttaa mm. osallistamalla YK:n kansainväliseen afrikkalaisen syntyperän vuosikymmeneen ja organisoimalla tietoisuutta lisääviä tapahtumia, joihin myös asunto- ja työmarkkinoita edustavat järjestöt voivat osallistua. Lisäksi tulisi kiinnittää erityistä huomiota somaliyhteisön jäsenten tilanteeseen ja kehittää asianmukaisia mekanismeja lakkautetun somaliasiain asiantuntijaryhmän korvaamiseksi.

⁹¹ FRA (2018): 63.

⁹² ENAR "Afrophia in Europe – ENAR Shadow Report 2014-15", (2015): 19.

⁹³ ECRI (2013): 116-120 .

⁹⁴ ECRI (2013): 118-120 .

⁹⁵ Anu Castaneda / Shadia Rask et al. "The association between discrimination and psychological and social wellbeing: A population-based study of Russian, Somali and Kurdish migrants in Finland." Teoksessa *Psychology and Developing Societies* 27(2) 270-292, (2015): 285.

⁹⁶ Castaneda et al. (2015): 285-286.

Romanit

81. Suomen viranomaiset ovat toteuttaneet ensimmäistä kansallista romaniohjelmää⁹⁷ vuodesta 2009 lähtien. Sen päämääränä on edistää Suomen romanien osallisuutta ja yhdenvertaista kohtelua. Poliittikaohjelma keskittyy etenkin olemassa olevien sosiaalipalveluiden ja terveydenhuollon mukauttamiseen siten, että ne paremmin vastaisivat noin 10.000 romanista muodostuvan vähemmistön erityistarpeita.⁹⁸ Poliittikaohjelman väliarvioinnissa 2013 ilmeni, että edistystä oli saavutettu monilla alueilla. Romanipoliittinen ohjelma mm. paransi koordinaatiota ja lisäsi tietoisuutta kansallisen tason romaniasioista, etenkin hanke ”Kansallinen romanifoorumi: politiikasta käytäntöön”, joka toteutettiin yhdessä alueellisten romaniasian neuvottelukuntien ja paikallisten romanien kanssa. Edistystä on nähty myös esikouluun ja peruskouluun (ala- ja keskikoulu) menemisessä ja käymisessä.
82. Silti romanien koulunkäyntiaste ja työnsaannin esteet ovat ongelmia ja aiheuttavat yhä sosiaalista syrjäytymistä monen romaniryhtymään kuuluvan kohdalla. Vaikka viranomaiset painottavat, että kasvava joukko romanilapsia jatkaa suoraan toisen asteen koulutukseen perusopetuksen suorittamisen jälkeen, he samalla kertoivat ECRI:lle, että jopa 20 % romanilapsista ei suorita edes oppivelvollisuuttaan. Näin korkea luku on erityisen suuri ongelma maassa, jonka työmarkkinat perustuvat korkeaan taitotasoon, jossa vähäiseen muodolliseen koulutukseen liittyy vahva työttömyysriski ja asianomaisten kohtaamat vaikeudet asunnon löytämisessä. ECRI:n tapaamat romanien kansalaisjärjestöt arvioivat, että vuonna 2016 Suomen romanien työttömyysaste oli noin 2/3 tai jopa korkeampi. Vähäinen muodollinen koulutus yhdistettynä vallalla oleviin romaneja kohtaan tunnettuihin epäluuloihin johtaa myös syrjintään työmarkkinoilla. Näiden stereotyyppien selittäminen edellyttää puolestaan riittävää romanihistorian ja -kulttuurin opetusta kouluissa, mitä ei ole toistaiseksi tapahtunut. ECRI toteaa olevan myönteistä, että viranomaisilla on suunnitelmia ottaa tämä mukaan opetusohjelmaan, ja ECRI rohkaisee tekemään näin mahdollisimman pian.
83. Sosiaalipalveluja käyttävät romanit ovat myös raportoineet romanivastaisesta mielialasta (ks. myös osa I.2); osa kertoo joutuneensa muiden palvelujen käyttäjien suullisten loukkausten ja häirinnän kohteiksi. Tällaisista tapauksista voi muodostua merkittäviä esteitä julkilausutulle pyrkimykselle räätälöidä sosiaalipalveluita soveltumaan paremmin romanien ongelmien ratkaisuun. Tästä syystä ECRI rohkaisee painokkaasti viranomaisia ryhtymään toimiin romanien häirinnän estämiseksi, mm. viemällä syrjinnänvastaista tietoa esim. esitteiden tai julisteiden muodossa ao. paikkoihin antamaan viestin, ettei julkisten laitosten tiloissa suvaita häirintää.
84. Uuden kansallisen romanistrategian (2018-2022) valmisteluvaiheessa viranomaiset tekivät monia selvityksiä mm. romanien hyvinvoinnista ja heidän yhdenvertaisuudestaan asuntomarkkinoilla. ECRI toteaa tyytyväisenä, että moniin ensimmäisen kansallisen romanipolitiikan puutteisiin on puututtu uuden romanistrategian laadinnassa. Viranomaiset järjestivät laajemman romaniryhmien ja muiden sidosryhmien kuulemismenettelyn. Uudessa strategiassa myös korostetaan erityisesti kuntien roolia. Kun ensimmäinen poliittikaohjelma auttoi lisäämään tietoisuutta romaniasioista paikallistasolla, nyt tarvitaan paikallisviranomaisten vahvaa sitoutumista romanikeskeisten toimenpiteiden toimeenpanon mahdollistamiseksi. Romanien kansalaisjärjestöt raportoivat siitä, että kunnissa ei ole usein nähtävissä myönteistä ja konkreettista mukanaoloa. Ne totesivat myös, että heillä on usein paremmat suhteet kansallisen tason

⁹⁷ On arvioitu, että noin puolet Suomen romaniväestöstä asuu pääkaupunkiseudulla. (Ks.: CAHROM (2016), Thematic report by the group of experts on vocational education and training for Roma, 16.

⁹⁸ Lisäksi noin 500 romanian muista EU-maista asuu Suomessa pysyvästi, kun taas arviolta 3.000 tulee maahan kesäkuukausiksi.

viranomaisiin kuin paikallisviranomaisiin. Monet sosiaalipalvelut ovat paikallis- ja alueviranomaisten vastuulla, ja siksi niiden osallistuminen strategiaan on keskeisen tärkeää. Tässä suhteessa on todettava, että meneillään oleva Suomen aluehallinnon uudelleenjärjestely aiheuttaa tiettyä epävarmuutta sosiaali- ja terveyspalvelujen tehtävien ja rahoituksen jaossa, mikä voi vaikuttaa myös romaneja koskevien toimintojen toteutukseen paikallistasolla. Kun monet olemassa olevat romaniohjelmat on suunniteltu pitkällä tähtäimellä, niiden jatkuvan rahoituksen varmistaminen on oleellista myös niiden onnistumisen kannalta.⁹⁹

85. Viranomaisten mukaan uusi strategia pohjautuu myös siihen, että tunnustetaan romanityttöjen ja -naisten etujen ajamisen tärkeys. ECRI pitää tätä kiitettävänä, myös tärkeänä askeleena päällekkäisen ja moneen eri syyhyn perustuvan syrjinnän torjumisessa. Toisin kuin aiemmassa romanipolitiikassa, uudessa strategiassa myös seurantaa ja arviointia helpottavia tunnuslukuja.
86. ECRI suosittaa, että viranomaiset varmistavat, että (i) kansallisen romanistrategian toteutukseen (2018-2022) osoitetaan riittävä rahoitus; (ii) paikalliset ja alueviranomaiset ovat täysin sitoutuneita strategian toteutukseen ja ettei aluehallinnon uudistus keskeytä romanitoimintojen rahoitusta ja toteutusta; (iii) romanilasten oppivelvollisuuden täyttämistaste nousee merkittävästi; (iv) romanien työttömyysaste pienenee merkittävästi mm. tukemalla laajempaa ammatillisten koulutusohjelmien käyttöä.

- Saamelaiset

87. Kuten yllä (65) todettiin, Suomessa asuu arviolta noin 10.000 saamelaista. Suomen perustuslain 17(3) pykälä vahvistaa saamelaisten alkuperäiskansan aseman. Suomi allekirjoitti lisäksi tammikuussa 2017 Pohjoismaisen saamelais sopimuksen, joka niin ikään vahvistaa saamelaisten aseman alkuperäiskansana ja oikeuden ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Maanomistusoikeuksia, saamen opetuksen ja muiden erillisidentiteettiä koskevien kysymysten osalta ECRI viittaa Euroopan neuvoston Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen (FCNM) neuvoa-antavan komitean työhön.¹⁰⁰ On arvioitu, että tällä hetkellä noin 60 % Suomen saamelaisväestöstä asuu maan pohjoisosassa olevan saamelaisalueen ulkopuolella.¹⁰¹ Tästä aiheutuu erityishaasteita saamelaiskulttuuria huonosti tunteville sosiaalipalveluja tarjoaville tahoille, jotka ovat paikallistasolla jatkuvasti tekemisissä saamelaisten, myös lasten ja vanhusten kanssa saamelaisalueen ulkopuolisissa osissa maata.
88. Sosiaali- ja terveysministeriö, saamelaiskäräjät ja Lapin yliopisto tekevät yhteistyötä tutkimusprojektissa, jonka tavoitteena on ymmärtää paremmin saamelaisyhteisöön kuuluvien yhteiskunnallista syrjäytymistä. Hanke on jo johtanut lisääntyneeseen vuoropuheluun osapuolten kesken. ECRI kuitenkin toteaa, että kunnat ovat yleensä pidättäytyneet osallistumasta tähän prosessiin. Tämä on valitettavaa, koska paikallisviranomaisten vahva mukanaolo on tärkeää, jotta saamelaisten integraatiota päivittäisessä elämässä voidaan parantaa.
89. Viimeisimmässä Suomea koskeneessa raportissaan¹⁰² ECRI suositti, että Suomen viranomaiset ryhtyvät toimenpiteisiin saamelaiskulttuurin ja tämän vähemmistön merkityksen käsittelemiseksi kouluopetuksessa hyödyntäen ECRI:n yleistä politiikkaa koskevaa suositusta nro 10 ja ryhtyvät toimenpiteisiin saamelaiskansaa koskevan yleisen tietoisuuden lisäämiseksi enemmistön piirissä. Saamelaisedustajat ovat myös ajaneet saamelaisten vuotuisen 6.2. vietettävän

⁹⁹ Vrt. FCNM (2016):10.

¹⁰⁰ FCNM (2016).

¹⁰¹ Suomen saamelaiskäräjät: <https://www.samediggi.fi/sami-info/?lang=en>. ECRI toteaa, että saamelaiskäräjät ovat saamelaisten itsehallintoelin, ja en tärkein tehtävä on suojella saamelaisalueen kielellistä ja kulttuurista autonomiaa. Ks. myös FCNM (2016): 95.

¹⁰² ECRI (2013):106.

kansallispäivän laajempaa juhlistamista mm. kouluissa. Hallitus kertoi ECRI:lle suunnitelmista lisätä saamelaiskulttuuritietoutta kouluvuosien 4-6 yhteiskuntaopin/kansalaistaidon opetukseen vuoden 2014 perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti. Kansalliset opetusviranomaiset julkaisivat niin ikään helmikuussa 2018 lehdistötiedotteen, jossa kouluja kehoitettiin viettämään saamelaisten kansallispäivää. Lisäksi saamen kieli ja kulttuuri oli myös opetushallituksen pääteema Euroopan kulttuuriperintövuoden 2018 juhlallisuuksissa. ECRI toteaa nämä myönteiset edistysaskeleet, joita se ei kuitenkaan pidä riittävinä ja tarpeeksi järjestelmällisinä taustalla olevan ongelman ratkaisemiseksi. Saamelaisten edustajat kertoivat ECRI:lle siitä, mitä he pitävät valtaväestön piirissä olevana itsepintaisena saamelaistraditioita koskevan tietämyksen ja kunnioituksen puutteena. Vaikuttaa myös siltä, että tähän mennessä koulukirjat eivät kerro mitään saamelaiskulttuurista. Parempi tietoisuus voisi tässä suhteessa auttaa myös välttämään saamelaisten kohtaamia vihapuhetilanteita (ks. osa I.2) etenkin yllämainittuihin Jäämeren rautatietä vastaan suunnattuihin protesteihin liittyen; moni saamelainen pelkää siitä aiheutuvan kielteisiä seurauksia paikalliselle ekosysteemille ja saamelaisten perinteisille elinkeinoille ja kulttuurille.

90. ECRI toistaa suosituksensa, että Suomen viranomaiset ryhtyvät toimenpiteisiin saamelaiskulttuurin ja tämän vähemmistön merkityksen käsittelemiseksi kouluopetuksessa hyödyntäen ECRI:n yleistä politiikkaa koskevaa suositusta nro 10 ja käynnistävät kampanjoita saamelaiskansaa koskevan yleisen tietoisuuden lisäämiseksi enemmistön piirissä. Lisäksi viranomaisten tulisi päättäväisesti ponnistella saadakseen asianomaiset paikallisviranomaiset osallistumaan aktiivisesti saamelaisyhteisön jäsenten sosiaaliseen osallistamiseen tähtäävään tutkimukseen ja vuoropuheluun.

- Venäjänkieliset

91. Suomen venäjänkieliseen yhteisöön kuuluu erilaisia entisestä Neuvostoliitosta kotoisin olevia maahanmuuttajaryhmiä. Heidän lukumääränsä arvioitiin vuonna 2013 olevan noin 66.000¹⁰³, mutta Suomen venäjänkielisten järjestöt kertoivat ECRI:lle, että tämä luku on nyttemmin kasvanut noin 77.000:een viime vuosien lisääntyneen työperäisen muuton ansiosta. Viimeisimmässä raportissaan¹⁰⁴ ECRI suositti painokkaasti, että viranomaiset ryhtyvät toimiin venäjää puhuvien etenkin työelämässä kärsimän syrjinnän ja ennakkoluulojen kitkemiseksi. ECRI toteaa tyytyväisenä saaneensa venäjänkielisen yhteisön kansalaisjärjestöiltä tiedon, jonka nojalla niiden jäsenten syrjintä on kokonaisuudessaan vähentynyt selvästi. FCNM:n neuvoo-antava komitea on myös raportoinut venäjänkielisten terveys- ja sosiaalipalvelujen olevan nyt paremmin saatavilla.¹⁰⁵

92. Venäjänkielisten järjestöt kuitenkin kertovat heihin kohdistuvasta kasvavasta levottomuudesta tietyissä medioissa ja julkisissa laitoksissa Venäjän liitettyä Krimin laittomasti itseensä sekä sotilaallisen konfliktin jatkuessa Itä-Ukrainassa. Epäilyt poliittisista siteistä venäjänkielisen yhteisön järjestöjen ja Venäjän hallinnon välillä näyttävät toisinaan heikentäneen näiden järjestöjen ja suomalaisten viranomaisten tähän asti hyviä suhteita, etenkin näiden järjestöjen harjoittaman sosiaalitutkimuksen valtionrahoitukseen liittyen. ECRI rohkaisee viranomaisia jatkamaan rakentavaa osallistumistaan ja tukeaan tälle yhteisölle.

¹⁰³ Ks. FCNM (2016): 7, alaviite 3.

¹⁰⁴ ECRI (2013): 131.

¹⁰⁵ FCNM (2016): 103.

II. Suomea koskevat erityisasiat

1. Neljännen kierroksen väliseurannan suositukset

93. ECRI:n neljännen kierroksen väliseurannan tuloksia käsitellään yllä kohdissa I.1 (15 ja 21) sekä kohdassa I. (28).

2. Seksuaalivähemmistöihin kuuluviin kohdistuvan syrjinnän ja suvaitsemattomuuden torjuminen¹⁰⁶

- Tiedot

94. Suomen seksuaalivähemmistöjen koosta ei ole mitään virallista tietoa.¹⁰⁷ Henkilötietolain 11(5) pykälän nojalla ”henkilön seksuaalista suuntautumista tai käyttäytymistä” koskevia tietoja pidetään arkaluontoisina tietoina, joiden käsitteleminen on kiellettyä. EU:n perusoikeusvirasto (FRA) teki ensimmäisen EU:n laajuisen tutkimuksen seksuaalisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden syrjintäkokemuksista, joka julkaistiin 2013. Suomesta vastaajia oli 3437, joista noin 35 % identifioitui homoseksuaalisiksi miehiksi, 24 % homoseksuaalisiksi naisiksi, 28 % biseksuaaleiksi ja 14 % transseksuaaleiksi.¹⁰⁸ Tilastokeskuksen mukaan vuoden 2016 loppuun mennessä Suomessa oli 2684 rekisteröityä parisuhdetta, joista 1052 miesten ja 1632 naisten parisuhteita. Näistä rekisteröidyistä pariskunnista 651:llä oli 0–17-vuotiaita lapsia.¹⁰⁹ Samaa sukupuolta olevien pariskuntien avioliitto tuli Suomessa mahdolliseksi maaliskuussa 2017, ja vuoden 2018 maaliskuun loppuun mennessä 376 naista ja 174 miestä on solminut samaa sukupuolta olevien avioliiton. Samalla jaksolla 1502 naista ja 876 miestä muutti rekisteröidyn parisuhteensa samaa sukupuolta olevien avioliitoksi.¹¹⁰ EU FRA:n tekemän seksuaalivähemmistöjen tutkimuksen mukaan 44 % suomalaisista osallistujista oli hyvin tai melko avoimia sukupuolisesta taustastaan. Edellisenä vuonna 17 % oli kertonut kokeneensa syrjintää seksuaalivähemmistöidentiteettinsä takia.¹¹¹ Euroopan maiden seksuaalivähemmistöjä koskevaa lainsäädäntöä ja politiikkaa arvioivan Sateenkaari-Eurooppa -kartan vuoden 2017 laitoksen mukaan Suomen sijoitus oli hyvä eli 7. kaikkiaan 49 maan joukossa.¹¹²

- Lainsäädäntöasiat

96. Seksuaalinen suuntautuminen mainitaan rikoslain asianomaisissa säännöksissä viha- ja syrjintär rikosten perusteena; esimerkiksi 11 luvun pykälän 10 ja 10(a) (kiihottaminen ja törkeä kiihottaminen kansanryhmää vastaan) ja 6 luvun 5(4) pykälä koventamisperusteista (ks. myös osa I.1 yllä). Vaikka sukupuoli-identiteettiä ei nimenomaisesti mainita näissä säännöksissä, se mainitaan kuitenkin valmistelutyössä (hallituksen esitys), joka on – kuten yllä on todettu – Suomen oikeusjärjestyksessä erityisen tärkeässä roolissa, kun lain tarkoitusta ja soveltamisalaa tulkintaan (ks. myös 3). Voidaan siis päätellä, että Suomen rikoslain asianomaiset säännökset kattavat kummankin perusteen.

97. Vuoden 2014 yhdenvertaisuuslaki mainitsee seksuaalisen suuntautumisen kiellettyinä syrjintäperusteena, ja yhdenvertaisuusvaltuutetulla on toimivalta, jonka piiriin myös seksuaalinen suuntautuminen kuuluu. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivalta ei kuitenkaan ulotu työelämään, jota koskevia asioita käsittelee

¹⁰⁶ Terminologiasta, ks. Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun julkaisu 2011. [Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu (2011), Discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in Europe, 2nd editio no.]

¹⁰⁷ Timo Makkonen T., et. al. (2010), Thematic Study Finland: 15.

¹⁰⁸ EU, FRA (2013), EU:n seksuaalivähemmistöselvitys – tekninen raportti: 25.

¹⁰⁹ Tilastokeskus, väestö.

¹¹⁰ Tilastokeskus.

¹¹¹ EU:n seksuaalivähemmistöselvityksen tiedot.

¹¹² ILGA Europe, Rainbow Europe Ranking (2017).

työsuojeluhallinto (ks. osa I.1). Tällä on kielteinen vaikutus työpaikkasyrjinnän valvontaan, sillä työsuojeluhallinnolla ei ole samaa syrjintää koskevaa kokemusta ja teknistä osaamista kuin yhdenvertaisuusvaltuutetulla. Tässä yhteydessä ECRI viittaa yllä olevaan suositukseensa (16).

98. Sukupuoli-identiteetti sisältyy nimenomaisesti vuodesta 2014 alkaen tasa-arvolakiin. Näin ollen myös sukupuoli-identiteetti lisättiin tasa-arvovaltuutetun toimivaltaan (ks. myös ECRI:n suositus kohdassa I.1).
99. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voi ottaa käsiteltäväkseen sukupuoli-identiteettiin tai seksuaaliseen suuntautumiseen perustuvia syrjintätapauksia, mutta työelämää koskevissa asioissa se voi käsitellä vain sukupuoli-identiteettitapauksia muttei seksuaaliseen suuntautumiseen liittyviä asioita. Tämä on sekavaa ja epätydyttävää, ja tältä osin ECRI viittaa yllä 23 kohdassa olevaan prioriteettisuositukseensa.

- Sukupuolen korjaus

100. Vuonna 2003 voimaantulleessa laissa transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta todetaan, että väestötietojärjestelmään rekisteröity sukupuoli voidaan muuttaa, jos hakija esittää lääkärintodistuksen, jonka mukaan asianomainen tuntee pysyvästi olevansa vastakkaista sukupuolta, elää sen sukupuolen roolissa ja on steriloitu tai on muusta syystä hedelmätön.¹¹³ Jotta transseksuaalilaissa edellytetty sterilointi voidaan toteuttaa, asianomainen saa tavallisesti hormonihoidon. Vaihtoehtoisesti sterilisointi voidaan tehdä kirurgisesti.¹¹⁴ Tässä yhteydessä ECRI muistuttaa viranomaisille Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuoreesta ratkaisusta yhdistetyissä A.P.:n, Garconin ja Nicot'n vs. Ranska -tapauksissa, joissa tuomioistuin katsoi selvästi, että sterilisaatiovaatimus rikkoi oikeutta yksityiselämän kunnioittamista (Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, 8 artikla).¹¹⁵

101. ECRI suositaa, että viranomaisten tulisi ensitilassa – ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaisesti – muuttaa lakia transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta poistamalla siitä vaatimuksen, jonka mukaan muun kuin alun perin rekisteröidyn sukupuolensa tunnustamista hakevan tulee olla hedelmättömiä tai steriloituja juridisen tunnustamisen edellytyksenä.

102. Vuonna 2002 sosiaali- ja terveysministeriö antoi transseksuaalin sukupuolen vahvistamista koskevaa lakia noudattavan asetuksen, jolla säädellään sukupuolenkorjausprosessiin liittyviä lääketieteellisiä seikkoja. Saadakseen sukupuolensa korjauksen vahvistettua, asianomaisen on käytävä läpi psykiatrin seurantaprosessi ja saatava psykiatrin diagnoosi.¹¹⁶ Sosiaaliturvajärjestelmä kattaa Suomessa lääkärihoidon kustannukset transseksuaalin sitä pyytäessä ja jos sukupuolen korjaukseen liittyvään psykiatriseen diagnoosiprosessiin osallistuvat lääketieteen edustajat katsovat sen tarpeelliseksi.¹¹⁷ ECRI toteaa, että Suomen sukupuolen korjausprosessiin sisältyvien ao. terveystalvelujen arvioinnissa on ollut vakavia viivästyksiä. Viranomaiset kertoivat ECRI:lle, että viime vuosina hakemusten lukumäärä on kasvanut merkittävästi, ja tästä on

¹¹³ Laki transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta (563/2002); Sosiaali- ja terveysministeriön asetus sukupuolen muuttamiseen tähtäävän tutkimuksen ja hoidon järjestämisestä sekä lääketieteellisestä selvityksestä transseksuaalin sukupuolen vahvistamista varten (1053/2002). Ks. myös Amnesty International (2014), Valtio päättää kuka minä olen: 40-41.

¹¹⁴ SETA (2016), Transseksuaalisten ja intersukupuolisten epäinhimillinen ja alentava kohtelu Suomessa; Amnesty International (2014): 40-42.

¹¹⁵ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, hakemukset nro 79885/12, 52471/13 ja 52596/13, ratkaisu (6.4.2017).

¹¹⁶ Sosiaali- ja terveysministeriö (asetus 1053/2002); ks. myös Amnesty International (2014): 40-41. – Kun henkilö on saanut transseksuaalidiagnoosin, nimenmuutos on mahdollista maistraatissa (vrt. SETA (2018): 3-5).

¹¹⁷ Ks. SETA (2016) Vaikeuksista kustannusten korvaamisessa.

seurannut odotusaikojen pidentymistä, koska maassa ei ole kuin kaksi asiaan erikoistunutta keskusta.

103. ECRI suosittaa, että nykyisten pitkäköjen viivytysten välttämiseksi viranomaiset perustavat kolmannen keskuksen tarjoamaan sukupuolen korjausta haluaville tarpeellisia terveyspalveluja. Viranomaisten tulisi myös harkita ulkomailta tehtyjen sukupuolenkorjaustoimenpiteiden kustannusten korvaamista siihen asti kunnes kolmas keskus on toimintavalmiudessa.

- **Tavaroiden ja palveluiden saatavuus, työllisyys ja terveys**

104. EU FRA:n tekemän seksuaalivähemmistötutkimuksen mukaan 8 % Suomessa kyselyyn osallistuneista koki tullessaan syrjityksi seksuaalivähemmistöidentiteettinsä takia työnhaussa ja 15 % koki syrjintää työssä. Asuntoa koskevissa asioissa luku oli 9 %. Kun kysyttiin terveydenhuollosta, 8 % osallistuneista kertoi tullessaan terveydenhuoltohenkilöstön syrjimiksi.¹¹⁸ Luvut eivät ole sinänsä kovin korkeita, mutta seksuaalivähemmistöjen järjestöt ovat kertoneet ECRI:lle, että näiden vähemmistöjen ongelmissa ilmoituksia tehdään varsin puutteellisessa määrin, ja ECRI rohkaisee viranomaisia pysymään tässä suhteessa valppaana.

- **Koulutus ja tietoisuuden nostaminen**

105. Vuonna 2017 kansallinen kouluterveyskysely sisälsi ensi kertaa kysymyksen siitä, millaisen oppilaat näkevät oman seksuaalista suuntautumista koskevan identiteettinsä sekä sukupuoli-identiteettinsä. Tulokset osoittivat, että muut kuin heteroseksuaaliset oppilaat kokivat heterovertaisiaan enemmän kiusaamista ja pelottelua. Muut kuin heteroseksuaaliset oppilaat saivat myös huonommat lukuarvot arvioidessaan omaa terveydentilaansa; toisaalta positiivista on, että hekin yleisesti ottaen katsoivat, että heille on tarjolla ja he saavat koulussa tarvitsemaansa tukea.¹¹⁹ ECRI rohkaisee viranomaisia jatkamaan koulujen tilanteen seurantaa (ks. myös 46) ja lisäämään asianmukaisia tukipalveluja tarpeen mukaan.

106. Vuonna 2013 Suomi ilmoitti uusivansa perusopetuksen opetussuunnitelman perusteita mm. siten, että uudessa versiossa seksuaalivähemmistöasiat olisi otettu paremmin huomioon.¹²⁰ Vuoden 2014 perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa on luokkien 7-9 terveyskasvatukseen kuuluva osio "sukupuolisen kehityksen monimuotoisuus"¹²¹, mutta epäselväksi jää, sisältääkö opetus mitään seksuaalivähemmistöjä koskevia asioita. Tässä yhteydessä sekä myös yllä olevassa kappaleessa mainitun vuonna 2017 tehnyt kansallisen kouluterveyskyselyn valossa ECRI rohkaisee ponnekkaasti viranomaisia käyttämään perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden suomia mahdollisuuksia edistää kouluissa suvaitsevaisuutta ja tietoisuutta seksuaalivähemmistöistä. Tämän tulisi myös sisältää opettajien riittävää kouluttamisen käsittelemään seksuaalista suuntautumista ja sukupuoli-identiteettiä koskevia asioita ikätasoisesti oppilaiden kanssa. Yhteistyö ao. alan kansalaisjärjestöjen kanssa voi myös olla hyödyllistä. Kansalaisjärjestö SETA on mm. laatinut opettajille ohjekirjan siitä, miten seksuaalivähemmistöjä koskevat asiat voi liittää opetussuunnitelmaan, ja SETA on myös järjestänyt lukuisia koulutuksia kouluissa. Toinen esimerkki tästä on Tampere, jossa paikallinen seksuaalivähemmistöjen järjestö Pirkanmaan Seta tarjoaa koulutuksellista tietoa

¹¹⁸ EU:n seksuaalivähemmistöselvityksen tiedot.

¹¹⁹ SETA (2018): 5.

¹²⁰ Euroopan neuvosto, ihmisoikeusasioiden ohjauskomitea (CDDH) (2013), suosituksen CM/Rec(2010)05, Suomi, seuranta.

¹²¹ Opetushallitus (2014): 431.

seksuaalisesta suuntautumisesta ja sukupuoli-identiteetistä kahdeksaluokkalaisille.¹²²

107. Oikeusministeriö koordinoi parhaillaan EU:n rahoittamaa hanketta, jonka nimi on Sateenkaarioikeudet. Sen tarkoituksena on vahvistaa seksuaalivähemmistöjen yhteiskunnallista hyväksyntää. Hankekumppaneina on seksuaalivähemmistöjen järjestöjä sekä Kuntaliitto. Hankkeessa on tietoisuuden lisäämiseen liittyviä toimintoja, kuten haasteita ja hyviä käytänteitä esitteleviä videoita sekä kaksi kvalitatiivista tutkimusta, jotka tehtiin vuonna 2017 sekä vanhojen että nuorten seksuaalivähemmistöihin kuuluvien erityishaasteiden selvittämiseksi. Näihin tutkimuksiin kuului myös intersukupuolisia, ja vuonna 2018 tutkimusta tehtiin myös seksuaalivähemmistöjen koskemasta moniperusteisesta syrjinnästä.

¹²² SETA (2018): 5. 5

VÄLISEURANNAN SUOSITUKSET

ECRI edellyttää Suomen viranomaisilta ensisijaista toimeenpanoa seuraavien kahden erityisen suosituksen osalta:

- ECRI suosittaa, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle tulisi antaa valtuudet käsitellä työelämässä mihin tahansa perusteeseen eikä pelkästään sukupuoleen ja sukupuoli-identiteettiin liittyviä syrjintävalituksia; että lautakunnalle annettaisiin valtuudet määrätä syrjinnän uhreille maksettavista korvauksista; ja että lautakunnan resursseja lisättäisiin tuntuvasti, jotta se voisi täysipainoisesti täyttää tehtävänsä.
- ECRI suosittaa, että viranomaisten tulisi ensisijassa – ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaisesti – muuttaa lakia transeksuaalin sukupuolen vahvistamisesta poistamalla siitä vaatimuksen, jonka mukaan muun kuin alun perin rekisteröidyn sukupuolensa tunnustamista hakevan tulee olla hedelmättömiä tai steriloituja juridisen tunnustamisen edellytyksenä.

Viimeistään kahden vuoden kuluttua tämän raportin julkistamisesta ECRI toteuttaa näitä erityisiä suosituksia koskevan väliseurannan.

SUOSITUSLUETTELO

Suosituksen kohta raportin tekstissä on osoitettu sulkumerkein.

1. (§ 5) ECRI suosittaa, että viranomaiset saattavat Suomen rikoslain vastaamaan GRP nro 7:ää siten, kuin edeltävissä kappaleissa on todettu; viranomaisten tulisi erityisesti (i) lisätä kieli ja kansallisuus (tarkoittaen kansalaisuutta) suojeluperustelustalle, joka on rikoslain 11 luvun kiihottamista kansanryhmää koskevassa 10 pykälässä sekä 6 luvun rangaistuksen koventamisperusteita koskevassa 5(4) pykälässä; ja (ii) tehdä rangaistavaksi rasismia edistävän ryhmän luominen tai johtaminen, sen tukeminen ja sen toimintaan osallistuminen.
2. (§ 11) ECRI suosittaa, että viranomaiset saattavat Suomen siviili- ja hallintolain vastaamaan yleistä politiikkaa koskevaa suositusta nro 7 siten, kuin edeltävissä kappaleissa on todettu; viranomaisten tulisi etenkin (i) sisällyttää ilmaistu aikomus syrjiä, toisen yllyttäminen tai auttaminen syrjimään yhdenvertaisuuslain mukaisesti syrjintämuotoihin; (ii) antaa säännöksiä, jotka velvoittavat julkiset viranomaiset varmistumaan siitä, että ne osapuolet, joiden kanssa ne tekevät sopimuksia tai antavat lainoja, määrärahoja tai muita etuja, noudattavat ja edistävät syrjimättömyyspolitiikkaa; ja velvoittavat lakkauttamaan julkisen rahoituksen rasismia edistävilä järjestöiltä.
3. (§ 16) ECRI suosittaa, että yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaa muutetaan siten, että (i) valtuutetulla on oikeus tutkia yksittäisiä väitettyjä työelämä syrjintätapauksia; (ii) ja oikeus viedä tapauksia oikeuteen oma-aloitteisesti; ja (iii) että avataan paikallis- ja aluetoimistoja ja varataan niille riittävät resurssit.
4. (§ 18) ECRI suosittaa, että viranomaiset lisäävät tasa-arvovaltuutetun toimintakapasiteettia ja henkilöstöä, jotta valtuutettu voisi riittävällä tavalla käsitellä toimivaltansa piiriin kuuluvia sukupuoli-identiteettikysymyksiä.
5. (§ 23) ECRI suosittaa ensisijaisena seikkana, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle tulisi antaa valtuudet käsitellä työelämässä mihin tahansa perusteeseen eikä pelkästään sukupuoleen ja sukupuoli-identiteettiin liittyviä syrjintävalituksia; että lautakunnalle annettaisiin valtuudet määrätä syrjinnän uhreille maksettavista korvauksista; ja että lautakunnan resursseja lisättäisiin tuntuvasti, jotta se voisi täysipainoisesti täyttää tehtävänsä.
6. (§ 29) ECRI suosittaa, että viranomaiset perustavat kattavan tiedonkeruujärjestelmän, jolla saadaan yhtenäinen ja yhdenmukainen kuva rasistisista ja homo/transfobisista vihapuhe- ja viharikostapauksista, jossa tiedot ovat täysin eritelty rikostyyppin, vihamotivaatiotyyppin ja kohderyhmän mukaan ja joka sisältää myös tiedot oikeudellisesta seurannasta ja tuloksista. Lisäksi tietojen tulee olla yleisesti saatavilla.
7. (§ 45) ECRI suosittaa, että viranomaiset vahvistavat vihapuheen vastaista reagointiaan perustamalla eri viranomaistahojen välisen työryhmän laatimaan kokonaisvaltaisen strategiana rasistisen ja homo/transfobisen vihapuheen muodostamaan ongelmaan puuttumiseksi tehokkaalla tavalla. Ryhmään tulisi kuulua asianomaisia viranomaisia sekä tasa-arvoelimiä, kansalaisjärjestöjä ja mahdollisuuksien mukaan joukkoviestinten edustajia. Strategiassa tulisi tehokkaasti hyödyntää ECRI:n yleistä politiikkaa koskevaa suositusta nro 15 vihapuheen torjunnasta.
8. (§ 48) ECRI suosittaa, että viranomaiset rohkaisevat julkisuuden henkilöitä ja etenkin poliitikkoja reagoimaan nopeasti ja paitsi tuomitsemaan kaikenlaisen rasistisen ja homo/transfobisen puheen, myös pyrkimään vahvistamaan niitä arvoja, jota tämänkaltainen puhe uhkaa.

9. (§ 56) ECRI suosittaa, että rikosilmoitusten tekemättä jättämisen ongelmaan puuttumiseksi viranomaisten tulisi vahvistaa poliisin ja haavoittuvassa olevien ryhmien, kuten seksuaalivähemmistöjen muodostaman yhteisön välistä yhteistyötä. Tähän yhteistyöhön tulisi kuulua se, että poliisivoimiin perustetaan vähemmistöyhteyspoliisin, myös seksuaalivähemmistöistä vastaavien yhteyspoliisien toimia.
10. (§ 58) ECRI suosittaa, että lainvalvontaviranomaisten ja oikeuslaitoksen viharikoksiin liittyvää koulutusta lisätään. Koulutukseen tulisi sisältyä rasistinen ja homo/transfobinen viharikollisuus. ECRI suosittaa myös, että viranomaiset tekevät vaikuttavuusarvioinnin koulutuksesta sen toteamiseksi, missä määrin se myötävaikuttaa viharikollisuuden tunnistamiseen ja tarvittaessa muuttavat koulutusta.
11. (§ 60) ECRI suosittaa, että poliisi- ja syyttäjälaitos tutkivat perusteellisesti kaikki oletetut viharikostapaukset ja varmistuvat siitä, että mahdollisen ennakkoluuloon pohjautuvan syrjintäperusteen olemassaolo otetaan yhdenmukaisesti huomioon poliisi-ilmoituksissa ja tutkinnoissa sekä mahdollisissa oikeudellisissa jatkotoimissa.
12. (§ 63) ECRI toistaa suosituksensa, että viranomaiset luovat poliisista ja syyttäjälaitoksesta riippumattoman elimen, jonka tehtävänä on tutkia väitettyjä poliisin rotusyrjintätapauksia ja väärinkäytöksiä. Lisäksi ECRI suosittaa myös painokkaasti, että poliisin monimuotoisuutta lisätään paremmin heijastamaan väestön monimuotoisuutta.
13. (§ 68) ECRI toistaa suosituksensa, että Suomen viranomaiset pohtivat tapoja saattaa voimaan yhtenäinen ja kattava tietojenkeräysjärjestelmä, jolla voidaan seurata ECRI:n huomion kohteena olevien ryhmien tilannetta käyttämällä tietoja luokiteltuina etnisen alkuperän, kielen, uskonnon ja kansallisuuden mukaan. Tietoja pitäisi kerätä julkisen toiminnan eri osa-alueilta, ja viranomaisten tulisi varmistaa niitä koskeva tiukka luottamuksellisuuden, ilmoitetun ennakkosuostumuksen ja omaehtoisen itseidentifikaation periaatteiden noudattaminen. Järjestelmän tulisi ottaa myös huomioon kaksi- tai moniperusteisen syrjinnän mahdollisuus.
14. (§ 73) ECRI suosittaa, että viranomaiset (i) tekevät syvälleikävän arvion nykyisestä kotouttamisohjelmasta; (ii) varmistavat yhtäläisen pääsyn laadukkaille kotoutumiskursseille kaikkialla maassa käyttämällä mahdollisuuksien mukaan Helsingin kaupungin toteuttamia menestyksellisiä kotouttamistoimia esimerkkinä hyvistä käytänteistä; ja (iii) arvioivan pakolaisille, maahanmuuttajille ja toissijaista suojelua saaville tarjottavia osaamisen kehittämis- ja koulutusohjelmia niiden vahvistamisen näkökulmasta siten, että niillä saavutettaisiin parempia tuloksia työmarkkinoille pääsyssä ja kiinnittämällä erityistä huomiota naisten erityistarpeisiin.
15. (§ 76) ECRI suosittelee, että viranomaiset tarkastelevat uudelleen pakolaisten ja toissijaista suojaa saavien perheenyhdistämistä koskevia sääntöjä, etenkin ansiotasovaatimusta, jotta kotoutumiseen mahdollisesti myönteisesti vaikuttavaa perheenyhdistämistä voitaisiin edistää.
16. (§ 80) ECRI suosittaa, että viranomaiset ryhtyvät voimallisiin toimiin läheisessä yhteistyössä asianomaisten yhteisöjen kanssa afrikkalaisperäisten syrjintäongelmaan puuttumiseksi ja sen torjumiseksi sekä asunto- että työmarkkinoilla. Tämä tulisi toteuttaa mm. osallistumalla YK:n kansainväliseen afrikkalaisen syntyperän vuosikymmeneen ja organisoimalla tietoisuutta lisääviä tapahtumia, joihin myös asunto- ja työmarkkinoita edustavat järjestöt voivat osallistua. Lisäksi tulisi kiinnittää erityistä huomiota somaliyhteisön jäsenten tilanteeseen ja kehittää asianmukaisia mekanismeja lakkautetun somaliasiain asiantuntijaryhmän korvaamiseksi.

17. (§ 86) ECRI suosittaa, että viranomaiset varmistavat, että (i) kansallisen romanistrategian toteutukseen (2018-2022) osoitetaan riittävä rahoitus; (ii) paikalliset ja alueviranomaiset ovat täysin sitoutuneita strategian toteutukseen ja ettei aluehallinnon uudistus keskeytä romanitoimintojen rahoitusta ja toteutusta; (iii) romanilasten oppivelvollisuuden täyttämistä nousee merkittävästi; (iv) romanien työttömyysaste pienenee merkittävästi mm. tukemalla laajempaa ammatillisten koulutusohjelmien käyttöä.
18. (§ 90) ECRI toistaa suosituksensa, että Suomen viranomaiset ryhtyvät toimenpiteisiin saamelaiskulttuurin ja tämän vähemmistön merkityksen käsittelemiseksi kouluopetuksessa hyödyntäen ECRI:n yleistä politiikkaa koskevaa suositusta nro 10 ja käynnistävät kampanjoita saamelaiskansaa koskevan yleisen tietoisuuden lisäämiseksi enemmistön piirissä. Lisäksi viranomaisten tulisi päättäväisesti ponnistella saadakseen asianomaiset paikallisviranomaiset osallistumaan aktiivisesti saamelaisyhteisön jäsenten sosiaaliseen osallistamiseen tähtäävään tutkimukseen ja vuoropuheluun.
19. (§ 101) ECRI suosittaa, että viranomaisten tulisi ensisijassa – ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaisesti – muuttaa lakia transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta poistamalla siitä vaatimuksen, jonka mukaan muun kuin alun perin rekisteröidyn sukupuolensa tunnustamista hakevan tulee olla hedelmättömiä tai steriloituja juridisen tunnustamisen edellytyksenä.
20. (§ 103) ECRI suosittaa, että nykyisten pitkäköjen viivytysten välttämiseksi viranomaiset perustavat kolmannen keskuksen tarjoamaan sukupuolen korjausta haluaville tarpeellisia terveystalvuuja. Viranomaisten tulisi myös harkita ulkomailla tehtyjen sukupuolenkorjaustoimenpiteiden kustannusten korvaamista siihen asti kunnes kolmas keskus on toimintavalmiudessa.

LÄHDELUETTELO

Tämä lähdeluettelo sisältää pääasialliset kirjalliset lähteet, joita on käytetty Suomen tilanteen tarkastellussa. Sitä ei tule pitää tyhjentävänä luettelona kaikista tietolähteistä, joita ECRI:llä oli käytössään raportin laadinnassa.

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)

1. ECRI (2016), Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Finland subject to interim follow-up, CRI(2016)22.
2. ECRI (2013), Fourth report on Finland, CRI(2013)19.
3. ECRI (2007), Third report on Finland, CRI(2007)23.
4. ECRI (2002), Second report on Finland, CRI (2002)20.
5. ECRI (1997), First report on Finland, CRI(97)51.
6. ECRI (1996), General Policy Recommendation No. 1: Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance, CRI(96)43.
7. ECRI (2018), General Policy Recommendation No. 2 revised: Equality bodies to combat racism and intolerance at national level, CRI(2018)06.
8. ECRI (1998a), General Policy Recommendation No. 3: Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies, CRI(98)29.
9. ECRI (1998b), General Policy Recommendation No. 4: National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims, CRI(98)30.
10. ECRI (2000), General Policy Recommendation No. 5: Combating intolerance and discrimination against Muslims, CRI(2000)21.
11. ECRI (2001), General Policy Recommendation No. 6: Combating the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic material via the Internet, CRI(2001)1.
12. ECRI (2003), General Policy Recommendation No. 7: National legislation to combat racism and racial discrimination, CRI(2003)8.
13. ECRI (2004a), General Policy Recommendation No.8: Combating racism while fighting terrorism, CRI(2004)26.
14. ECRI (2004b), General Policy Recommendation No.9: The fight against antisemitism, CRI(2004)37.
15. ECRI (2007a), General Policy Recommendation No.10: Combating racism and racial discrimination in and through school education, CRI(2007)6.
16. ECRI (2007b), General Policy Recommendation No.11: Combating racism and racial discrimination in policing, CRI(2007)39.
17. ECRI (2009), General Policy Recommendation No. 12: Combating racism and racial discrimination in the field of sport, CRI(2009)5.
18. ECRI (2011), General Policy Recommendation No.13: Combating anti-Gypsyism and discrimination against Roma, CRI(2011)37.
19. ECRI (2012), General Policy Recommendation No.14: Combating racism and racial discrimination in employment, 2012, CRI(2012)48.
20. ECRI (2016a), General Policy Recommendation No. 15: Combating Hate Speech, CRI(2016)15.
21. ECRI (2016b), General Policy Recommendation No. 16: Safeguarding irregularly present migrants from discrimination, CRI(2016)16.

Other sources

22. Amnesty International (2014), The state decides who I am – lack of legal gender recognition for transgender people in Europe.
23. Casteneda, A. E. et al. (2015), The Association between Discrimination and Psychological and Social Well-being: A Population-based Study of Russian, Somali and Kurdish Migrants in Thapa, K. and Kumar, R. (2015), Psychology and Developing Societies, 27(2) 270-292.

24. Council of Europe (CoE), Commissioner for Human Rights (2011), Discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in Europe, 2nd edition.
25. CoE, Ad hoc Committee of Experts on Roma and Traveller issues (CAHROM) (2016), Thematic report by the group of experts on vocational education and training for Roma.
26. CoE, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (ACFC) (2016), Fourth Opinion on Finland, ACFC/OP/IV(2016)002.
27. CoE, Steering Committee for Human Rights (CDDH) (2013), Follow-up to Recommendation CM/Rec(2010)05, Finland.
28. Daily Finland (2018, November 27), Hate crime reporting rises by 8% in 2017, <http://www.dailyfinland.fi/national/8114/Hate-crime-reporting-rises-by-8-in-2017>.
29. European Court of Human Rights (2015), Natchova and others v. Bulgaria [GC] (Application nos. 43577/98, 43579/98), judgment.
30. European Court of Human Rights (ECtHR) (2017), A.P., Garçon and Nicot v. France, (application nos. 79885/12, 52471/13 and 52596/13), judgment.
31. European Union (EU), Fundamental Rights Agency (FRA) (2012), Survey on fundamental rights of lesbian, gay, bisexual and transgender people in EU.
32. European Union (EU), Fundamental Rights Agency (FRA) (2013), EU LGBT survey -Technical report
33. European Union (EU), Fundamental Rights Agency (FRA) (2014), EU LGBT survey European Union lesbian, gay, bisexual and transgender survey - Main results.
34. European Union, Fundamental Rights Agency (FRA) (2016), Current migration situation in the EU: hate crime <https://fra.europa.eu/en/publication/2016/current-migration-situation-eu-hate-crime>
35. European Union, Fundamental Rights Agency (FRA) (2017a), Second European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS II), Main results.
36. European Union, Fundamental Rights Agency (FRA) (2017b), Second European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS II), Muslims - Selected findings.
37. European Union, Fundamental Rights Agency (FRA) (2018a), Hate crime recording and data collection practice across the EU.
38. European Union, Fundamental Rights Agency (FRA) (2018b), Second European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS II), Being Black in the EU.
39. European Union, Fundamental Rights Agency (FRA) (2018c), Periodic data collection on the migration situation in the EU, May Highlights, 1 March–30 April 2018, <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/migration-overviews-may-2018>.
40. European Union, Fundamental Rights Agency (FRA) (2018d), Periodic data collection on the migration situation in the EU, September Highlights, 1 July–31 August 2018, <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/migration-overviews-september-2018>
41. European Union, Fundamental Rights Agency (FRA), (2018e), Periodic data collection on the migration situation in the EU, November Highlights, 1 September–31 October 2018. <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/migration-overviews-november-2018>
42. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2018f), Antisemitism- Overview of data available in the European Union 2007–2017.
43. European Union, Fundamental Rights Agency (FRA), Database 2012-2017 on Anti-Muslim hatred - <https://fra.europa.eu/en/databases/anti-muslim-hatred/home>
44. Finnish League for Human Rights (2017), Submission to the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD).
45. Hate Speech International (2017), Neo-Nazis in the North: The Nordic Resistance Movement in Finland, Sweden and Norway, <https://www.hate-speech.org/wp-content/uploads/2017/03/neo-nazis-in-the-north.pdf>.
46. Helsinki Times (2017a, June 5), Long Play: Secret police discussion board rife with racism, <http://www.helsinkitimes.fi/finland/finland-news/domestic/14801-long-play-secret-police-discussion-board-rife-with-racism.html>

47. Helsinki Times (2017b, December 1), Finnish court accepts motion to dissolve Nordic Resistance Movement, <http://www.helsingitimes.fi/finland/finland-news/domestic/15172-finnish-court-accepts-motion-to-dissolve-nordic-resistance-movement.html>
48. Helsinki Times (2018, December 7), Police confiscate three swastika flags during neo-Nazi protest in Helsinki, <http://www.helsingitimes.fi/finland/finland-news/domestic/16016-police-confiscate-three-swastika-flags-during-neo-nazi-protest-in-helsinki.html>
49. Hyökki, L. and Jardi, P. (2015), Islamophobia in Finland: National report 2015, in Foundation for Political, Economic and Social Research (SETA), European Islamophobia report 2015.
50. Hyökki, L. (2017), Islamophobia in Finland: National report 2017, in SETA, European Islamophobia report 2017.
51. International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA)- Europe (2017), Rainbow Europe Ranking.
52. Keskinen, S. et al (2018), The Stopped – Ethnic Profiling in Finland, http://www.profiling.fi/wp-content/uploads/2018/04/The-Stopped_ENGL.pdf.
53. Makkonen, T., Ojanen, T. and Scheinin, M. (2010), Legal Study on Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation and Gender Identity, EU FRA.
54. Migrant Tales (2018, April 6), Update: Prosecutor General Toiviainen will not file ethnic agitation charges against PS MP Juho Eerola, <http://www.migranttales.net/prosecutor-general-toiviainen-will-not-file-ethnic-agitation-charges-against-ps-mp-juho-eerola/>.
55. Migrant Tales (2017, November 28), Jewish Community of Helsinki: Hate speech is directly responsible for the rise of anti-Semitism in Finland, <http://www.migranttales.net/jewish-community-of-helsinki-hate-speech-is-directly-responsible-for-the-rise-in-anti-semitism-in-finland/>.
56. Ministry of Justice (2016), “I often find myself thinking how I should be or where I shouldn’t go” – Survey on hate speech and harassment and their influence on different minority groups, http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76633/omso_7_2016_vipu-raportti_158_s.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
57. NewsNow Finland (2018, December 7), Nazis, vigilantes and swastikas reveal the dark side of Independence Day, <http://newsnowfinland.fi/news-now-original/nazis-vigilantes-and-swastikas-reveal-the-dark-side-of-independence-day>.
58. Non-Discrimination Ombudsman (2018), Report of the Non-Discrimination Ombudsman to the Parliament.
59. Non-Discrimination Ombudsman (2017), Two years with the new Non-discrimination Act, Annual report of the Non-Discrimination Ombudsman 2016, <https://www.syrjinta.fi/documents/14490/0/Non-Discrimination+Ombudsman+Annual+report+of+2016/f0b2f4b7-d4ea-4733-a1ea-b5c2440fe392>.
60. Nwabuzo, O. (2015), “Afrophobia in Europe – ENAR Shadow Report 2014-15”, European Network Against Racism (ENAR).
61. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2017), Finding the way: A discussion of the Finnish migrant integration system.
62. Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE)-Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Hate Crime Reporting: Finland 2017, <http://hatecrime.osce.org/finland?year=2017>.
63. Police of Finland (2018, November 26), The number of hate crimes stabilized after peak growth in 2015, https://www.poliisi.fi/about_the_police/press_releases/1/0/the_number_of_hate_crimes_stabilized_after_peak_growth_in_2015_76112.
64. Police University College (2018), Annual Hate Crime Report 2017, http://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/154780/POLAMK_Rap131_web.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
65. Seta LGBTI Rights in Finland (Seta) (2016), The Cruel, Inhuman and Degrading Treatment of Trans and Intersex People in Finland
66. Seta (2018), Submission to ECRI Monitoring prom forma on LGBT issues.

67. The New York Times (2015, August 28), U.N. Urges the Netherlands to Stop Portrayals of 'Black Pete' Character, <https://www.nytimes.com/2015/08/29/world/europe/zwarte-piet-netherlands-united-nations.html>
68. The New York Times (2017, August 19), Fatal Knife Attack in Finland Is Investigated as Terrorism, <https://www.nytimes.com/2017/08/19/world/europe/turku-finland-attack.html>
69. United Nations (UN), Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) (2017), Concluding Observations on Finland, CERD/C/FIN/CO/23.
70. UN, Human Rights Council (2017), Working Group on the Universal Periodic Review, National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21*, A/HRC/WG.6/27/FIN/1.
71. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour (2017), Human Rights Report: Finland.
72. Yle News (2016a, July 17), Competitive bidding for integration training under fire, https://yle.fi/uutiset/osasto/news/competitive_bidding_for_integration_training_under_fire/9032083.
73. Yle News (2016b, December 30), Neo-Nazi group member gets 2-year prison sentence for Helsinki Railway Station attack, https://yle.fi/uutiset/osasto/news/neo-nazi_group_member_gets_2-year_prison_sentence_for_helsinki_railway_station_attack/9379918
74. Yle News (2017, April 5), Migrant candidates face racism, death threats in local election campaign, https://yle.fi/uutiset/osasto/news/migrant_candidates_face_racism_death_threats_in_local_election_campaign/9548693
75. Yle News (2018a, March 27), Blackface, racist song at student party spark controversy at Jyväskylä University, https://yle.fi/uutiset/osasto/news/blackface_racist_song_at_student_party_spark_controversy_at_jyvaskyla_university/10135187
76. Yle News (2018b, December 31), Sowing hate speech is a crime" PM says in New Year's address, https://yle.fi/uutiset/osasto/news/sowing_hate_speech_is_a_crime_pm_says_in_new_years_address/10577151
77. Yle News (2018c, August 2), Migri: Growing anxiety and unrest at Finland's reception centres, https://yle.fi/uutiset/osasto/news/migri_growing_anxiety_and_unrest_at_finlands_reception_centres/10334240.

