

## Syrjintä etnisen alkuperän perusteella

---

Tarkastelen kirjoituksessa syrjintää etnisen alkuperän perusteella. Käsittelen myös eräitä tapauksia, joissa syrjintäperusteina ovat olleet etniseen alkuperään usein läheisesti liittyvät kansallinen alkuperä, kieli tai uskonto taikka kansalaisuus. Ensisijaisesti kuvaan oikeusasiamiehen ratkaisuja, mutta jonkin verran myös muiden viranomaisten ja oikeuskirjallisuuden kannanottoja.

Yksi oikeusvaltion perusoletuksia on ihmisten yhdenvertaisuus. Syrjintä kyseenalaistaa tuon käsityksen. Syrjintä on siksi uhka paitsi yksilölle, myös yhteiskunnalle. Siten syrjinnän torjuminen on oikeusjärjestelmälle keskeinen haaste.

Suomessa asenteet maahanmuuttajia kohtaan vaikuttavat jakautuneen yhä enemmän. Keskimäärin asenteet ovat muuttuneet vähitellen myönteisemmiksi, mutta toisaalta kriittiset äänenpainot ovat lisääntyneet ja jyrkentyneet sekä saaneet entistä enemmän tilaa kansalaiskeskustelussa. Kasvavaan siirtolaisuuteen pyritään monissa maissa vastaamaan tiukentuvala maahanmuuttopolitiikalla. Yksi tähän vaikuttava tekijä on taloudellisen tilanteen huonontuminen. Myös tiedotusvälineissä saatetaan maahanmuutto esittää uhkana. Niinpä esimerkiksi Aamulehden otsikon (12.11.2009) mukaan pääministeri "pelkää Ruotsin kaltaista pakolaisryntäystä Suomeen". Kaikki tämä on omiaan lisäämään syrjintää, johon viranomaisten täytyisi Suomessakin pystyä puuttumaan.

Syrjintä ei ole harvinainen ilmiö: vuonna 2008 21 % kyselyyn vastanneista suomalaisista ilmoitti kokeneensa syrjintää etnisen alkuperän perusteella. Tämä oli yhdessä ikäsyrjinnän kanssa yleisin ilmoitettu syrjintäkokemus. (Milla Aaltonen – Mikko Joronen – Susan Villa: Syrjintä Suomessa 2008, 2009, s. 25.)

Oikeusasiamiehelle saapuvien kantelujen, joissa esitetään väite syrjinnästä, määrä ei ole suuri; tällaisia kanteluja tulee vuosittain joitakin kymmeniä. Niistäkin vain melko harvoissa esitetään väite nimenomaan etnisestä syrjinnästä.

Syrjinnän yksi määritelmä on ei-hyväksyttävä erottelu ihmisten kesken näiden välillä esiintyvien erojen vuoksi (Martin Scheinin: Syrjinnän kielto, teoksessa Perusoikeudet, 1999, s. 239). Seikkaperäisesti syrjintä on määritelty yhdenvertaisuuslain 6 §:ssä. Syrjintä kattaa välittömän ja välillisen syrjinnän, häirinnän sekä ohjeen tai käskyn syrjiä. Siten yhdenvertaisuuslain mukainen syrjinnän käsite on varsin laaja.

Kirjoituksen rakenne on havainnollisuuden vuoksi pitkälti yhdenvertaisuuslain jaottelujen mukainen, vaikka esitelty viranomaiskäytäntö on vain osaksi lain voimaantulon jälkeiseltä ajalta. Näin voidaan menetellä siksi, että yhdenvertaisuuslain sisältämät syrjinnän määritelmät ovat varsin yleisluonteisia eivätkä ne myöskään merkinneet mitään syrjintää koskevien lain tulkintojen mullistusta. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan ja perusoikeuksien toteutumisen edistämisen kannalta yhdenvertaisuuslaki ei olennaisesti muuttanut toimintaympäristöä (Petri Jääskeläinen: Yhdenvertaisuus laillisuusvalvonnassa, eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2004, s. 19).

## Lainsäädäntö ja kansainväliset sopimukset

Keskeinen lähtökohta on perustuslain 6 § (Yhdenvertaisuus). Sen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

On syytä mainita myös perustuslain 17 § (Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin) ja erityisesti sen 3 momentti, jonka mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp, s. 65) mukaan tässä tarkoitettuja "muista ryhmiä" olisivat lähinnä kansalliset ja etniset vähemmistöt.

Näiden säännösten lisäksi muutkin perusoikeuksia koskevat säännökset turvaavat yhdenvertaisuutta erityisesti sen vuoksi, että ne koskevat pääsääntöisesti jokaista Suomen lainkäyttöpiirissä olevaa, esimerkiksi kansalaisuudesta riippumatta. Perusoikeusudistuksen yhtenä tavoitteena oli laajentaa perustuslain suojaamaa henkilöpiiriä (HE 309/1993 vp, s. 21).

Yhdenvertaisuuslain 6 §:n (Syrjinnän kielto) mukaan ketään ei saa syrjiä iän, etnisen tai kansallisen alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Rikoslain 11 luvun 11 §:ssä (Syrjintä) säädetään puolestaan rangaistavasta syrjinnästä. Pykälässä lueteltuja kiellettyjä syrjintäperusteita ovat muun muassa rotu, kansallinen tai etninen alkuperä, ihonväri, kieli ja uskonto.

Lainsäädännössä on myös useita muita yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa koskevia säännöksiä, kuten esimerkiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa, työsopimuslaissa, valtion virkamieslaissa, kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa, asevelvollisuuslaissa, useissa koulutusta koskevissa laeissa, hallintolaissa, sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa sekä potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen kahdestoista lisäpöytäkirja sisältää yleisen syrjinnän kiellon; kiellettyinä syrjintäperusteina mainitaan muun muassa rotu, ihonväri, kieli, uskonto, kansallinen alkuperä, kansalliseen vähemmistöön kuuluminen ja syntyperä. Myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa on vastaava luettelo, joka on hieman eri tavalla muotoiltu. Muista kansainvälisistä yleissopimuksista voidaan mainita erityisesti kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus: se koskee rotuun, ihonväriin, syntyperään taikka kansalliseen tai etniseen alkuperään perustuvaa erottelua.

Yhdenvertaisuuden on kuvattu ilmenevän perustuslain 6 §:ssä neljänä erilaisena näkökulmana: tasapuolisen kohtelun vaatimuksena, johdonmukaisen toimintalinjan vaatimuksena, syrjintäkieltona ja positiivisen erityiskohtelun mahdollisuutena. Tämä havainnollistaakin mielestäni yhdenvertaisuuden ja syrjintäkiellon suhdetta. Saman kirjoittajan mukaan jos syrjintäkieltoa tulkittaisiin hyvin laajasti – eli lähinnä kohtaa "muu henkilöön liittyvä syy" tulkittaisiin laveasti – syrjintäkielto lähenisi yleistä yhdenvertaisuusperiaatetta, mikä puolestaan heikentäisi syrjintäkiellon merkitystä kielletyn erottelun hyväksyttävyyden kynnystä nostavana tekijänä. (Tarmo Miettinen: Laki yhdenvertaisuuden takeena, Juhlakirja Pentti Arajärvi, 2008, s. 353–354.)

## Etnisen alkuperän käsite

Syrjintäkiellon sisältävän perustuslain säännöksen esitöiden mukaan säännöksessä tarkoitetaan "alkuperällä" sekä kansallista ja etnistä että yhteiskunnallista alkuperää. Toisin kuin kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ei luettelossa ole erikseen mainittu rotua ja ihonväriä, koska alkuperän käsitteen on katsottava kattavan nekin. (HE 309/1993 vp, s. 44.) Vaikka "rodun" käsitettä vielä syrjintäoikeudessa käytetäänkin, sille ei nykykäsityksen mukaan ole tieteellistä perustaa (Scheinin 1999, s. 243). "Rotu" on jo käsitteen historiankin

vuoksi etnisyyttä vahvemmin sidoksissa rasismiin (Anna Rastas: Rasismi, teoksessa Suomalainen vieraskirja, 2005, s. 82–83).

Yhdenvertaisuuslain esitöissä ei ole lainkaan tarkennettu lain 6 §:n tarkoittamia syrjintäperusteita, eikä niitä ole täsmennetty myöskään lain taustalla olevissa direktiiveissä. Tämän on arveltu voivan johtaa ongelmiin lain soveltamisessa jo syrjintäperusteiden tulkinnanvaraisuuden johdosta (Miettinen 2008, s. 360). Etnistä tai kansallista alkuperää ei ole määritelty lain tasolla muuallakaan eikä niiden merkitys myöskään arkikielessä ole yhtä vakiintunut kuin esimerkiksi käsitteiden kieli tai uskonto (Outi Lepola – Mikko Joronen – Milla Aaltonen: Syrjintä etnisyyden, uskonnon, kielen tai kansalaisuuden perusteella, teoksessa Syrjintä Suomessa 2006, 2007, s. 109).

Yhteiskuntatieteellinen tutkimus antaa lisää aineksia etnisyyden käsitteen tarkempaan pohdintaan. Etnisyydellä viitataan yleensä kulttuuriin perustuvaan erontekojen systeemiin. Ihmiset sekä erottuvat itse muista että tekevät eroja muiden välille kulttuurisin välinein. Jotta ryhmä tulisi määriteltyksi etniseksi ryhmäksi, sillä yleensä oletetaan lisäksi olevan tavalla tai toisella yhteinen alkuperä. Etnisyys on tullut korvaamaan ennen kaikkea "rodun" käsitettä. (Laura Huttunen: Etnisyys, teoksessa Suomalainen vieraskirja, 2005, s. 117, 123.)

Etnisyys on siis ymmärrettävä aina ryhmien väliseksi suhteeksi (Huttunen 2005, s. 125, 128, 131). Etnisyys on suhteellinen ja ajallisesti muuttuva ilmiö. Etnisen ryhmän muodostumisen perustana on subjektiivinen usko yhteenkuulumiseen sekä se, että myös ulkopuoliset pitävät ryhmää erillisenä etnisenä yhteisönä. (Lepola ym. 2007, s. 109–111.) Etnisyyden käsitteen on katsottava olevan sovellettavissa yhtä lailla enemmistö- kuin vähemmistöryhmien tarkasteluun (Huttunen 2005, s. 119). Kansallisuus ja etnisyys ymmärretään varsin pitkälle samankaltaisiksi käsitteiksi (sama, s. 132).

Etnisyyden käsite on jännitteinen. Yksi jännite on yhtäältä kulttuurista merkityksenantoa korostavien lähestymistapojen ja toisaalta sosiaalista ja poliittista organisaatiota korostavien lähestymistapojen välillä. Toinen jännite vallitsee yhtäältä suhteen pysyvyyttä ja toisaalta muutosta korostavien lähestymistapojen välillä. Kolmas jännite syntyy etnisyyttä yksilöiden identiteettinä ja etnisyyttä sosiaalisena organisaationa korostavien ymmärrystapojen välille. (Huttunen 2005, s. 126.)

Suomalaisessa tutkimuksessa etnisyyden käsitteen avulla on yleensä puhuttu maahanmuuttajista ja niin kutsutuista perinteisistä vähemmistöistä (Huttunen 2005, s. 126). Esimerkiksi yhdessä jaottelussa on käsitelty Suomessa tunnistettavina etnisinä ja kansallisina ryhminä maahanmuuttajia ja vanhoja kansallisia vähemmistöjä (saamelaiset, romanit, juutalaiset, tataarit ja niin sanotut vanhavenäläiset) (Timo Makkonen: Syrjinnän vastainen käsikirja, 2003, s. 29, 128).

Rotusyrjintäsopimuksen tulkintaa koskevissa virallisesti hyväksytyissä suosituksissa on todettu, että sen arvioiminen, voidaanko henkilöä pitää jonkin etnisen tai rodullisen ryhmän jäsenenä, ei ole viime kädessä viranomaisten harkintavallan piiriin kuuluva asia, vaan arvioinnin tulee ensisijaisesti perustua henkilön itseidentifikaatioon. Ryhmän tunnustamisen etniseksi tai rodulliseksi ryhmäksi tulee kuitenkin perustua objektiivisiin kriteereihin. (Makkonen 2003, s. 53.)

Rotusyrjintäsopimuksen on todettu saattavan ulottua myös uskonnollisiin ja kielellisiin ryhmiin: jos ryhmällä on uskonnon tai kielen lisäksi muitakin merkityksellistä yhteisöllistä toimintaa tai kulttuurisia siteitä, saattavat ryhmä ja sen jäsenet saada suojaa etnisenä ryhmänä (Makkonen 2003, s. 53). Uskonto on usein keskeinen osa etnisen ryhmän identiteettiä, joten rajanveto uskontoon perustuvan ja etnisyyteen perustuvan syrjinnän välillä voi olla käytännössä vaikeaa (sama, s. 75). Myös kansalaisuus on otettava tässä yhteydessä huomioon. Se voi olla näennäisperuste: kansalaisuuden perusteella tapahtuvan erottelun taustalta voikin löytyä rotusyrjintään ja kansalliseen alkuperään liittyviä pyrkimyksiä (Päivi Neuvonen: Kansalaisuusperusteisen syrjinnän kieltö EU-oikeudessa, Oikeustiede–Jurisprudentia XLI, 2008, s. 273–274).

Rajanveto sen suhteen, onko kyseessä etninen, kansallinen, rodullinen, kielellinen vai uskonnollinen ryhmä on siis selvästikin tulkinnanvaraista. Määrittelyongelmilla ei ole merkitystä siinä suhteessa, että lainsäädännön sisältämät syrjintäperusteiden luettelot kattavat kaikki tällaiset perusteet. Mutta siinä suhteessa käsitteen "etninen syrjintä" tulkinnan täsmällisyydellä on merkitystä, että lainsäädännössä etninen syrjintä on erityisasemassa. Yhdenvertaisuuslain soveltamisala eri tilanteisiin on laajin, kun kysymyksessä on etninen syrjintä. Sekä EU:ssa vireillä olevan yhdenvertaisuusdirektiivin että Suomessa vireillä olevan lainvalmistelutyön tarkoituksena tosin on johdonmukaistaa eri syrjintätilanteissa käytettävissä olevia oikeussuojakeinoja.

Lisäksi vähemmistövaltuutettu ja syrjintälautakunta keskittyvät nimenomaan etniseen syrjintään. Vähemmistövaltuutetun tehtävä on edistää etnisten vähemmistöjen ja ulkomaalaisten oikeuksia ja yhdenvertaisuutta sekä hyviä etnisiä suhteita Suomessa. Asia- ja kohderyhmäkseen vähemmistövaltuutettu ilmoittaa kotisivuillaan maahanmuuttajat, Suomessa oleskelevat ulkomaalaiset sekä Suomen kansalliset vähemmistöt kuten romanit ja saamelaiset. Samoilla sivuilla valtuutettu määrittelee etnisen syrjinnän ihmisten eriarvoiseksi kohteluksi sillä perusteella, että he kuuluvat tiettyyn etniseen tai kansalliseen ryhmään. Etnistä syrjintää voi olla myös erilaiseen asemaan asettaminen henkilön uskonnon tai ihonvärin tai kansalaisuuden perusteella.

Syrjintälautakunta käsittelee vain etnistä syrjintää koskevia asioita. Toimin vuosina 2004–2005 syrjintälautakunnan ensimmäisenä puheenjohtajana. Toiminnan alkuaikoina luonnollisesti pohdittiin lautakunnan toimivallan rajauksia. Rajatapauksista esimerkiksi suomenruotsalaisen valitusta pidettiin toimivaltaan kuuluvana. Asiaan lienee vaikuttanut, että hän asui alueella, jossa suomenruotsalaisten osuus väestöstä on pieni. Hänen vali-

tuksensa (1470/66/2004) tosin hylättiin sisältönsä puolesta ilmeisen perusteettomana. Yleisen tason keskustelua lautakunnassa käytiin myös lain soveltumisesta tilanteessa, jossa henkilö on niin sanottu kantasuomalainen, mutta hänen pukeutumisestaan on pääteltävissä hänen tunnustavan islamin uskoa. Tiedossani ei ole, millaisia keskusteluja toimivallan rajauksesta lautakunnassa on sittemmin käyty.

Oikeudelliselta tai yhteiskuntatieteelliseltäkään kannalta tarkkarajaista "etnisen" määritelmää ei siis vaikuta olevan olemassa. Viime kädessä lienee tyydyttävä siihen, että käytäntö määrittää sen, mitä pidetään syrjintänä etnisen alkuperän perusteella: tämän rajaavat toisaalta se, millaisissa tilanteissa henkilöt katsovat tulleen syrjityksi tällaisella perusteella ja valittavat asiasta, ja toisaalta se, mihin ratkaisuihin valituksia käsittelevät viranomaiset päätyvät (Lepola ym. 2007, s. 109).

Tästä syystä en pyri tässä kirjoituksessa rajaamaan esittelemääni viranomaiskäytäntöä tiukasti. Selvästi etniseksi – tai siihen pitkälti rinnastuvaksi kansalliseksi – syrjinnäksi tulkittavissa olevien tapauksien lisäksi käsittelen myös eräitä tapauksia, joissa syrjinnän perusteena on pikemmin kieli, uskonto tai kansalaisuus. Viimeksi mainituilta osin oikeusasiamiehen käytäntöä on tarkemmin käsitelty muun muassa vuosikertomuksissa, joissa esimerkiksi on kieli-asiosta erillinen jakso.

## Välitön syrjintä

Yhdenvertaisuuslaissa (6 §:n 2 mom:n 1 kohta) välittömällä syrjinnällä tarkoitetaan sitä, että jotakuta kohdellaan epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta kohdellaan, on kohdeltu tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa.

Välitön syrjintä ei ole oikeutettua perustuslain 6 §:n mukaisella hyväksyttävälläkään perusteella. Eduskunnan perustuslakivaliokunta pitikin yhdenvertaisuuslain ja perustuslain suhdetta ongelmallisena, sillä perustuslain mukaan hyväksyttävän perusteen olemassaolo tekee eri asemaan asettamisen sallituksi niin välittömän kuin välillisen syrjinnän kieltoon nähden. Valiokunnan mielestä lakiehdotuksen sanontaa tuli muuttaa vastaamaan paremmin perustuslakia. (PeVL 10/2003 vp.) Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ei kuitenkaan pitänyt tällaista muutosta tarpeellisena (TyVM 7/2003 vp). Kun valiokunnan perustelu tälle kannalleen ei ole kovin selkeä, perustuslain ja yhdenvertaisuuslain suhde vaikuttaa jääneen epäselväksi. Aina-kin apulaisoikeuskansleri on tulkinnut yhdenvertaisuuslain tiukempien vaatimusten olevan etusijalla, jolloin välittömän syrjinnän yhteydessä ei tarvitse pohtia lainkaan syrjintäperusteen hyväksyttävyyttä (apulaisoikeuskanslerin päätökset 339/06 ja 150/08).

Lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 44/2003 vp, s. 42) on hieman täsmennetty välittömän syrjinnän määritelmää: epäsuotuisammalla kohtelulla tarkoitetaan sellaista kohtelua, joka aiheuttaa yksilölle haittaa, kuten esimerkiksi saamatta jääneitä etuisuuksia, taloudellista tappiota, valinnanmahdollisuuksien vähenemistä tai vastaavaa verrattuna siihen, miten jotakuta muuta kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa. Välttämättä ei edellytetä vertailua todellisten tilanteiden välillä: vertailukohteena voisi olla esimerkiksi myös se, miten henkilöitä yleensä kohdellaan. Vielä todetaan merkityksetöntä olevan, perustuuko eri asemaan asettaminen syrjivään tarkoitukseen. Ratkaisevaa on, että menettelyä on objektiivisesti arvioiden pidettävä syrjintänä. Kyse on siis erilaisesta arviosta kuin syrjintää rikosoikeudellisesti arvioitaessa, jolloin myös syyksiluettavuuden astetta on pohdittava.

Perustuslain (kuten yhdenvertaisuuslainkin) syrjintäsäännös koskee myös pelkkää erilliskohtelua (segregaatiota), kuten yhtäläisten palvelujen tarjoamista erikseen eri väestöryhmille (HE 309/1993 vp, s. 44). Tällaista järjestelyä koski syrjintälautakunnan päätös kieltää Helsingin kaupunkia ja erästä peruskoulua muodostamasta vuosiluokkia maahanmuuttajapopulaation kielen perusteella (2732/66/2004). Helsingin hallinto-oikeus vahvisti päätöksen (02464/06/1205).

Muutenkin menettely voi olla itsessään syrjivä myös ilman identifioitua syrjinnän uhria. Tämän mukaisesti syrjintälautakunta on kieltänyt Enontekiön kuntaa jatkamasta saamenkieliseen väestöön kohdistuvaa syrjintää päivähoiton, terveydenhoidon, vanhustenpalvelujen ja perusopetuksen järjestämisessä (2008-367/Pe-2) ja katsonut Rovaniemen kaupungin päivähoitojärjestelyjen syrjineen saamenkielisiä lapsia heidän etnisen taustansa perusteella (2008-25/Pe-2).

#### Turvapaikanhakijoiden ja muiden maahantulijoiden kohtelu

Etnistä syrjintää käsittelevässä kirjoituksessa voisi periaatteessa laajastikin käsitellä oikeusasiamiehen käytäntöä ulkomaalaisasioissa, eli lähinnä ulkomaalais- ja kansallisuuslakien rajaamisissa asioissa. Mahdollisen etnisen syrjinnän voi arvioida ilmenevän näissä asioissa pitkälti järjestelmän tasolla eli ulkomaalaispolitiikassa. Jos se olisi tarpeettoman tiukkaa, voisi ehkä sanoa ulkomaalaisten ryhmänä olevan etnisen syrjinnän kohteena. Kohtuuttoman tiukka ulkomaalaispolitiikka voisi myös alentaa kynnystä yksittäistapauksessa syrjiä etnisen alkuperän perusteella.

Ulkomaalaispolitiikka ja siinä noudatettu lainsäädäntö sekä käytännön menettelyt ovatkin osoituksia julkisen vallan yleisestä suhtautumisesta etnisiin vähemmistöihin. Siten kuuluu asiaan, että Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastaisen komission

(ECRI:n) uusimmassa Suomea koskevassa raportissa (2006, s. 16–18) esitetään laajasti esimerkiksi turvapaikkahakemusten käsittelykäytäntöjä ja turvapaikanhakijoiden kohtelua koskevia suosituksia.

Oikeusasiamiehen käytännössä ei liene otettu kantaa ulkomaalaispolitiikan linjauksiin sinänsä. Usein on sen sijaan puututtu turvapaikka- ja kansalaisuushakemusten pitkiin käsittelyaikoihin (esimerkiksi 362/03).

Eräät maahanmuuttajien käännättämisistä tehdyt kantelut ovat sellaisia, että niitä on hyvä tarkastella etnisen syrjinnän yhteydessä. Jos nimittäin käännättäminen toteutetaan tavalla, joka ankaruudessaan poikkeaa selvästi tavanomaisesta viranomais toiminnasta, ei mielestäni olla kaukana syrjinnästä.

Tapauksessa 742/95 oikeusasiamies piti käännättämisen täytäntöönpanotapaa ylimitoitettuna ja ulkomaalaisista ja poliisilaista ilmenevän suhteellisuusperiaatteen vastaisena. Hän piti lopputulosta käännytettävän perheen kannalta kohtuuttomana. Käännätyksen täytäntöönpano tapahtui yllättäen sunnuntaiamuna, joten perheelle ei varattu riittävästi aikaa järjestää asiansa ennen maasta poistumistaan.

Yleistäkin keskustelua herättäneessä erään perheen maasta poistamista koskeneessa tapauksessa (2564/03) suurimmat ongelmat ilmenivät lääkintähenkilökunnan toiminnassa. Käännytettävän perheen rauhoittamiseksi käytettiin lääkitystä. Sairaanhoidaja ja lääkäri saivat hallinnollisesti – viime vaiheessa korkeimmassa hallinto-oikeudessa – varoituksen menettelystään. Hoitajan katsottiin antaneen lääkkeitä ilman hoidettavien suostumusta tilanteissa, joissa sille ei ollut säännösten edellyttämiä perusteita, ja lääkärin määränneen lääkityksen ilman riittäviä tietoja. Apulaisoikeusasiamiehen tutkittavaksi jäi poliisin toiminta: hän näki perheen isän kuljetusolosuhteissa olleen jossain määrin aiheutta arvosteluun.

Tapaus 1020/05 koski georgialaisryhmän käännättämistä. Kantelussa väitettiin muun muassa, että Suomen viranomaiset käyttäytyivät ryhmää kohtaan halventavasti ja tiedottivat tapah-  
tumasta epäasianmukaisesti. Ryhmän epäinhimillisestä tai halventavasta kohtelusta ei kuitenkaan ilmennyt näyttöä. Myöskään tiedottamista oikeusasiamies ei katsonut virheelliseksi, mutta korosti yleisellä tasolla, että tiedottamisen on oltava hienotunteista, kun kysymys on leimautumista ehkä aiheuttavasta tilanteesta.

Eräät viimeaikaiset oikeusasiamiehen tutkittavana olleet jutut saavat pohtimaan, että esimerkiksi turvapaikanhakijoiden yhtäläisiä perusoikeuksia tuntuu olevan yhä edelleen vaikea tunnistaa. Lähtökohtahan on kuitenkin selkeä: perusoikeudet kuuluvat jokaiselle.



Keväällä 2009 sisäasiainministeriö pyysi oikeusasiamiehen lausuntoa turvapaikanhakijoiden henkilöllisyyden selvittämiseen sisältyvän iänmäärityksen oikeusvaikutuksista. Joissain poliisilaitoksissa oli teetetty yksittäisiä iänmäärityksiä oikeuslääketieteellisinä tutkimuksina asianomaisen henkilön suostumuksen perusteella. Ministeriö oli aivan oikein havainnut menettelyn ongelmakohdat: kysymys oli puuttumisesta ruumiilliseen koskemattomuuteen ilman nimenomaista toimivaltuussäännöstä. Apulaisoikeusasiamiehen lausunnossa (1205/09) pidettiin suostumuskonstruktia riittämättömänä ja katsottiin, että menettelystä tulisi säätää lailla. Nytemmin tällainen lakiesitys on annettu (HE 240/2009 vp). Samantapaisesti oli oikeusasiamies lausunut jo kymmenen vuotta aikaisemmin DNA-testauksesta; lisäksi silloisessa lausunnossa (1548/99) katsottiin, että testausta tulisi syrjimättömän kohtelun takaamiseksi käyttää kaikkien kansalaisuuksien ja etnisten ryhmien kohdalla samanlaisin edellytyksin.

Arvioni vaikeudesta tunnistaa perusoikeuksien kuulumisen kaikille ei koskekaan sisäasiainministeriötä vaan ensi sijassa lausunnon herättämää arvostelua: eräiden lakimiestenkin kommenteissa tunnuttiin lähtevän siitä, että mahdollinen väärän ikätiedon antaminen vie pois koskemattomuuden suojan piiristä. Unohtui esimerkiksi perustuslakivaliokunnan toteamus, jonka mukaan laittomaan toimintaan syyllistyminen ei sinänsä siirrä ketään perusoikeus-suojan ulkopuolelle (PeVL 28/2001 vp).

Toinen mielenkiintoinen viimevuotinen tapaus koski kantelua (3228/09) turvapaikanhakijoiden liikkumisrajoituksista Kontiolahdella. Julkisuudessa oli kerrottu, että vastaanottokeskusta ylläpitävä taho ja paikallinen kyläyhdistys olivat tehneet sopimuksen, jonka mukaan vastaanottokeskuksen asukkaita kehoitetaan pysymään poissa kunnan yleiseltä jalkapallokentältä. Kyläyhdistyksen tiedotteen mukaan "jos joku turvapaikanhakija ilmestyy kentälle, kyläläisen on käännytettävä hänet pois". Kun asia oli kuitenkin jo rikostutkinnassa poliisilaitoksella, apulaisoikeusasiamies ei ryhtynyt tutkimaan kantelua.

### Poliisi ja rasistiset rikokset

Tutkimusten mukaan maahanmuuttajat joutuvat väkivaltarikosten uhriksi suhteellisesti useammin kuin muut suomalaiset. Suurista maahanmuuttajaryhmistä erityisesti somalialaiset ovat joutuneet usein rasistisen väkivallan kohteeksi. (Rikollisuustilanne 2008, 2009, s. 275–276.) Rasistisen rikollisuuden selvittämistä on useinkin vaadittu tehostettavaksi, muun muassa ECRIn Suomea koskevassa raportissa (s. 9–10, 25–26).

Eräässä tutkimuksessa selvitettiin rasististen rikosten etenemistä rikosoikeusjärjestelmässä. Selvityksessä oli mukana 57 ilmoitusta rasistiseksi luokitellusta rikoksesta vuodelta 2004. Niistä seurasi alioikeudessa 12 langettavaa tuomiota, joista vain kolmessa käytettiin rikos-

laissa säädettyä koventamisperustetta. Toki useassa tapauksessa kysymys oli siitä, että rikoksen tekijä oli jäänyt tuntemattomaksi. (Lepola ym. 2007, s. 135–136.)

Ajoittain on esitetty epäilyjä, ettei poliisi selvitä riittävästi, liittyykö rikokseen rasistisia syitä. Asian selvittäminen alusta asti olisi kuitenkin tärkeää muun muassa sen vuoksi, että rasistinen motiivi on nykyään rangaistuksen koventamisperuste.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa rikoksen rasistinen motiivi ei nähdäkseen ole ollut paljoa esillä. Kuitenkin tapauksessa 1915/00 katsottiin, että ravintolaan pääsyn epäämistapauksessa olisi ollut perusteita kuulla ravintolan henkilökuntaa laajemmin kuin oli tehty. Olisi nimittäin ollut tärkeää saada selville, perustuiko vahtimestarin toiminta johdon määräykseen.

Nykyinen hallitus on politiikkariihessään helmikuussa 2009 sitoutunut tehostamaan rasismien torjuntaa ja rasististen rikosten tutkintaa (Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta, VNS 7/2009 vp, s. 163). Rasistisiin rikoksiin puuttumisen tehostamista edellytetään myös valtioneuvoston vuonna 2008 hyväksymässä sisäisen turvallisuuden ohjelmassa.

#### Ulkomaalaistaustaiset silmätikkaina?

Esimerkiksi poliisin toimien kohteeksi joutunut ulkomaalaistaustainen saattaa kokea viranomaistoimet tarkoituksellisen syrjiviksi. Vaikka kyseessä olisi periaatteessa satunnainen kontrolli, saattaa herätä epäilyksiä, kuinka sattumanvaraista se on todellisuudessa ollut. Epäily on ymmärrettävää, sillä tutkimustiedon mukaan etnisesti erilainen valikoituu useammin satunnaisesti kontrolloitavaksi (Mikko Puumalainen: Poissa silmistä, poissa mielestä, teoksessa *Kerjääminen eilen ja tänään*, 2009, s. 149–150). Siten on aiheellista kiinnittää huomiota myös siihen, miltä viranomaistoiminta näyttää. Näin on oikeusasiamiehen käytännössä tehtykin.

Poliisin ajoittain järjestämä tehostettu ulkomaalaisvalvonta on ollut omiaan herättämään kritiikkiä. Yhdessä tapauksessa (2711/03) kantelija kyseenalaisti sen, että poliisi vaati henkilöllisyyden selvittämistä kohdehenkilön ulkonäön perusteella. Kantelija itse oli ulkomaalaistaustainen Suomen kansalainen, jota oli kehoitettu tulemaan poliisiautoon henkilöllisyytensä selvittämiseksi.

Päätöksen mukaan on ymmärrettävää, että tällainen valvonta koetaan helposti yhdenvertaisuutta loukkaavaksi. Tärkeätä olisikin epäluulojen hälventämiseksi toteuttaa ulkomaalaisvalvonta esimerkiksi liikennevalvonnan yhteydessä. Myös korostettiin toimenpiteen riittävän perustelemisen ja asianmukaisen käyttäytymisen merkitystä. Viimeksi vastaavanlainen tehos-

tettu poliisivalvonta herätti julkista keskustelua keväällä 2008, jolloin kritiikkiä esitti muun muassa vähemmistövaltuutettu.

Samantapaisessa tilanteessa (2188/96) kantelija arvosteli passintarkastajan toimintaa kun hänet oli, mielestään ihonvärinsä vuoksi, veloitettu esittämään passi laivamatkalla Ruotsiin, vaikka hän oli Suomen kansalainen. Vastauksen mukaan se, mitä tilanteessa oli todella tapahtunut ja millaista keskustelua oli käyty, oli enää mahdotonta selvittää. Oikeusasiamies tyytyikin vain muistuttamaan, ettei pistokokeeseen saa valita ketään pelkästään ihonvärin perusteella, mutta lisäksi on vältettävä sellaista käyttäytymistäkin, joka synnyttäisi vaikutelman syrjintäkiellon vastaisesta menettelystä. Tapauksessa 1003/00 oikeusasiamies puolestaan katsoi, että Ruotsista Suomeen tullut romaniryhmä oli valikoitunut maahantulotarkastukseen sattumanvaraisesti eikä etnisen taustansa vuoksi.

Haasteen valvontakoneistolle muodostavat kerjäämistä harjoittavat Romaniasta Suomeen tulleet romanit. Heidän on todettu jäävän työhallinnon, sosiaali- ja päihdehuollon ja yleensä hallinnon palvelujen ja siten myös näihin palveluihin sisältyvän kontrollin ulkopuolelle. Lastensuojelulliset toimet ovat kuitenkin olleet mahdollisia. Ulkomaalaisvalvonnassa on puolestaan otettava huomioon heidän asemansa Euroopan unionin kansalaisina. He ovat myös Suomen vakiintuneen romaniihteisön epävirallisen vertaiskontrollin ulottumattomissa. (Puumalainen 2009, s. 121–170.)

Tätä kirjoitettaessa oikeusasiamiehen kansliassa on mahdollisia jatkotoimia varten selvitetty romanikerjäläisten majoittamiseen liittyviä kysymyksiä. Lisäksi vireillä ovat kantelut Romaniasta tulleiden kerjäläisten perustoimeentulon turvaamisen laiminlyönnistä (3332/09) ja poistamisesta Asematunnelista (3272/09). Myös on tutkittavana kantelu (2722/09), jonka kirjoittajan mukaan Helsingin poliisi on ahdistellut romanituristeja etnisen alkuperän perusteella Helsingin keskustassa. Kantelija viittasi lehtikirjoitukseen poliisin "tehokampanjasta" ja huomautti, ettei vastaavia toimia ole käynnissä kaikkia EU-maista tulevia turisteja kohtaan.

### Syrjintä vankiloissa

Vankilassa, kuten muissakin suljetuissa laitoksissa, etninen syrjintä voi aiheuttaa kohteelleen hyvinkin haitallisia henkisiä seurauksia. Syrjityllä on vain pienet mahdollisuudet välttää kaltoinkohteluaan. Suljetussa laitoksessa myös yksityisten syrjivä käytös voi aiheuttaa henkilökunnan vastuun siitä, ettei se ole ryhtynyt tarpeeksi tehokkaisiin torjuntatoimiin.

Apulaisoikeusasiamies otti vuonna 2003 tutkittavakseen sen, että Konnunsuon vankilassa oli kaikki romanivangit sijoitettu asumaan suljetulle osastolle. Samoin siellä oli ulkomaisia vankeja. Tämä perustui vankien omiin pyyntöihin. Perusteena oli muiden vankien painostus ja väkivaltaisuus.

Ilmeni, että myös Rikosseuraamusvirasto edeltäjineen oli kiinnittänyt asiaan huomiota. Selvitysten mukaan vankilan henkilökunta oli pyrkinyt puuttumaan lujasti muiden vankien rasistiseen käytökseen. Ongelma oli, että se tapahtui yleensä henkilökunnan huomaamatta.

Apulaisoikeusasiamies totesi päätöksessään (713/03), että romanivankien mahdollisuudet osallistua täysipainoisesti kaikkiin vankilan toimintoihin olivat kaventuneet heidän syntyperänsä vuoksi. Hän ei silti pitänyt viranomaisten toimia asiassa virheellisinä vaan katsoi, että viranomaiset olivat suhtautuneet romanivankien tilanteeseen vakavasti.

Romanivankien tilannetta on senkin jälkeen seurattu. Erääseen kanteluun antamassaan vastauksessa (1279/07) apulaisoikeusasiamies totesi kiinnittävänsä suorittamillaan vankilatar- kastuksilla erityistä huomiota romanien, ulkomaalaisten ja kielellisiin vähemmistöihin kuulu- vien asemaan. Romanien epäasianmukaisesta kohtelusta on vuosittain yksittäisiä kantelui- ta, mutta selvitykset viittaavat siihen, että ongelmia ei esiinny niinkään vankilaviranomaisten kuin muiden vankien asenteiden vuoksi. Tarkastuksilla vankilan henkilöstölle korostetaan hei- dän velvollisuuttaan huolehtia romani- ja muiden vähemmistöön kuuluvien vankien turvalli- suudesta ja estää painostusta muiden vankien taholta. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan näyttää siltä, että eräissä vankiloissa on muita paremmin onnistuttu pitämään yllä sellainen ilmapiiri, jossa romanivankeihin ei kohdistu syrjintää.

Suomea koskevan ECR:n raportin (s. 21) mukaan romanivankien asemassa esiintyy jatkuvia ongelmia. Sellaisena mainittiin – toisilta vangeilta suojelemiseksi tehdyn erottelun lisäksi – myös vankilahenkilökunnan "epäammatillinen ja joskus syrjivä käyttäytyminen". Myöhemmin laadittu valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittinen selonteko (VNS 7/2009 vp, s. 9–10) näki tilan- teen nyttemmin parempana. Avolaitoksissa romanivankien tilanteen todettiin olevan yleensä hyvä, ja myös suljetuissa vankiloissa romanivangit pystytään yleensä asuttamaan norma- leille asunto-osastoille ja heidät voidaan sijoittaa vankilan normaaleihin toimintoihin. Muuta- massa vankilassa todettiin romanivankien asuvan omasta pyynnöstään erillään asuvien osas- tolla, mutta hekin voivat kuitenkin osallistua peruskouluopetukseen ja muuhun heille järjes- tettyyn toimintaan. Vielä mainittiin vankeinhoidossa vuonna 2006 vahvistettu yhdenvertai- suussuunnitelma, jossa muun muassa korostettiin puuttumista rasistisiin ilmiöihin.

Apulaisoikeusasiamies otti muutama vuosi sitten tutkittavakseen, miten ulkomaisten vankien oikeudet toteutuvat vankiloissa. Selvityksen mukaan useissa vankiloissa pystyttiin tarjoamaan vankeuslain edellyttämällä tavalla vangeille tiedot heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ja laitoksen oloista ainakin suullisesti. Kirjallisten ohjeiden suhteen tilanne oli heikompi, mutta sekin oli paranemassa. Ratkaisussa (2845/06) ei katsottu asiassa olevan aihetta lisätoimenpiteisiin.

### Syrjintä puolustusvoimissa

Yksi oikeusasiamiehen erityistehtävistä on seurata varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä rauhanturvaamishenkilöstön kohtelua. Erityiskysymyksenä tarkastuksilla on pyritty selvittämään ulkomaalaistaustaisten varusmiesten kohtelua.

Kaartin Jääkärirykmentissä on palvellut varusmiehenä varsin huomattava määrä niin sanottuja ulkosuomalaisia, noin 50 vuodessa. Tarkastuksella (1751/06) tuli esille, että jotkut ulkomailta tulevat varusmiehet eivät osanneet lainkaan suomea. Englanninkielistä koulutusmateriaalia olisi tarvittu enemmän. Sotilaan Käsikirjan keskeisten osien kääntäminen englanniksi oli tuolloin vireillä. Asevelvollisuuslain nojalla muututtua ulkomailta asuvia kaksoiskansalaisia lienee jatkossa varusmiespalveluksessa vähemmän, mikä vastaavasti vähentänee suomea (tai ruotsia) kokonaan osaamattomien varusmiesten määrää.

Syrjintään on kiinnitetty huomiota myös puolustusvoimien sisällä. Vuonna 2005 puolustusvoimien sosiaalikuraattoreille tehdyssä kyselyssä (Tasa-arvo ja syrjimättömyys puolustusvoimissa) lähes kaksi kolmasosaa vastanneista piti muiden varusmiesten suhtautumista ulkomaalaistaustaisiin myönteisenä, ja puolet vastanneista piti kantahenkilökunnan suhtautumista myönteisenä. Runsas kymmenesosa arvioi muiden varusmiesten suhtautumisen melko kielteiseksi, kun kantahenkilökunnan suhtautumista piti melko kielteisenä muutama vastaajista. Nämäkin vastaajat korostivat, että kielteisiä asenteita on vain osalla muista varusmiehistä tai henkilökunnasta.

Kolmasosa vastaajista ilmoitti, että ulkomaalaistaustaisten varusmiesten palveluksen käytännön järjestelyissä oli ollut ongelmia, kuten uskonnon harjoittamiseen liittyviä tai kieli ongelmia.

Valtaosa vastaajista piti ulkomaalaistaustaisten varusmiesten kohtelua pääosin asiallisena. Vastaajista 22 % oli sitä mieltä, että muut varusmiehet olivat syrjineet joitakin taustaltaan ulkomaisia varusmiehiä. Vastaavaa kantahenkilökunnan tekemää syrjintää arvioi tapahtuneen 17 %. Yleisimmin syrjintä oli ollut epäasiallista kielenkäyttöä. Lisäksi muiden varusmiesten taholta oli ilmennyt kiusaamista. Kyselyn mukaan naispuolisiin varusmiehiin oli kohdistunut

selvästi useammin syrjintää kuin ulkomaalaistaustaisiin varusmiehiin, ja nimenomaan muiden varusmiesten taholta.

Sittemmin puolustusvoimissa on laadittu vuonna 2007 tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma ja veloitettu puolustusvoimien tulosyksiköt laatimaan omat paikalliset suunnitelmansa. Yleisessä suunnitelmassa muistutetaan, että maahanmuuttajaväestön lisääntyessä myös puolustusvoimiin tulee entistä enemmän ulkomaalaistaustaisia työntekijöitä ja varusmiehiä. Suunnitelmassa muun muassa veloitetaan kiinnittämään erityistä huomiota siihen, että erilaisista ryhmistä (kuten etnisistä ryhmistä) ei käytetä ilmaisuja, joita voi pitää näihin ryhmiin kuuluvia loukkaavina. Lisäksi tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta käsitellään esimerkiksi Yleisessä palvelusohjesäännössä.

Apulaisoikeusasiamies otti viime vuonna tutkittavaksi kysymyksen siitä, millaiset ovat varusmiespalvelusta suorittavien muslimien mahdollisuudet noudattaa uskontonsa ominaispiirteitä, kuten esimerkiksi paastonaikaa, varusmiespalveluksen aikana. Saadussa (samalla eräitä muita vähemmistöuskontoja koskevassa) perusteellisessa selvityksessä selostettiin asiaa koskeva varsin yksityiskohtainen ohjeistus ja todettiin, ettei asia ollut kokemusten mukaan aiheuttanut joukko-osastoissa ongelmia. Apulaisoikeusasiamiehen vastauksessa (1976/09) ohjeistusta pidettiin asianmukaisena. Kun kysymys ei myöskään ollut noussut tarkastuksilla tai kanteluissa esiin, ei asiassa ollut aiheutta enempään toimiin.

### Syrjintä asunnon saamisessa

Romanien asuntojen saaminen on ollut pitkään ongelmallista. Vähemmistövaltuutetulle tulleista romanien yhteydenotoista selvästi suurin ryhmä koskee asumista. Viime vuosikymmeninä asunnon saamiseen liittyvä syrjintä on tullut eri viranomaisten sanktioiden kohteeksi.

Vuonna 1996 ratkaistussa asiassa (2466/94) oli kysymys romaniperheen asunnon saamisesta Sievin kunnasta. Oikeusasiamies katsoi asiassa selvinneen, että kunnanjohtajan esittelyn lähtökohtana oli ollut hänen ennakkokäsityksensä. Sen mukaan hakijaperhe tulisi häiritsemään naapureitaan sen vuoksi, että perhe kuului romaniväestöön. Oikeusasiamies antoi kunnanjohtajalle huomautuksen, mikä merkitsee, että virhettä pidettiin varsin vakavana. Toisessa tapauksessa (2009/01) apulaisoikeusasiamies totesi, ettei ole näytettävissä, että erään kunnan vuokra-asuntojen jaossa olisi esiintynyt romanien syrjintää, mutta toisaalta tätä mahdollisuutta ei voida myöskään täysin sulkea pois.

Romaniperheiden asunnonsaantiin liittyvä syrjintä on ollut muidenkin viranomaisten käsiteltävänä. Syrjintälautakunta totesi Himangan kunnan menettelyn vuokra-asuntojen asukasva-

linnoissa olleen romaneita syrjivää (2236/66/2006) ja asetti kunnalle uhkasakon syrjintäkiellon välittömäksi noudattamiseksi. Lokakuussa 2009 hovioikeus velvoitti Himangan kunnan maksamaan korvauksia vuokra-asunnon haussa syrjitylle romaniperheelle. Syrjintälautakunta on myös tehnyt yksityistä kiinteistöosakeyhtiötä, eli oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuulumatonta tahoa, koskevan kieltopäätöksen (646/66/2007) ja asettanut uhkasakon.

Vuonna 2007 Kolarin kunnanhallituksen jäsenet tuomittiin virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoihin, kun he olivat syrjineet kunnan vuokra-asunnon valinnassa romaninaista. Seuraavana vuonna Rovaniemen hovioikeus tuomitsi sakkoihin Oulun kaupungin isännöitsijän, joka oli käyttäytynyt romaniperhettä kohtaan syrjivästi ja loukkaavasti.

Korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) päätös joulukuulta 2008 (1338/07) koski hylättyä omakotitontin ostoanomusta. Kysymys oli siitä, perustuiko päätös olla myymättä tonttia hakijalle hänen romanitaustaansa. KHO:n mielestä kaupunginhallitus ei ollut osoittanut, että sillä olisi ollut hyväksyttävä syy olla myymättä tonttia. Kaupunginhallituksen päätös oli siten KHO:n mukaan lainvastaisena kumottava.

Erityiskysymys romanien asuntoasioissa on epävirallisten romaniyhdyshenkilöiden käyttäminen asukasvalinnan apuna. Vertaiskontrollin ongelmana on paitsi mahdollisuus omien jäsenten sortoon myös se, etteivät ryhmän jäsenet käytä yhteiskunnan tarjoamia etuja tai oikeuksia tai hae suojaa, johon olisivat oikeutettuja (Puumalainen 2009, s. 151–152).

Osa kuntien asukasvalitsijoista oli ottanut romaniyhdyshenkilöihin yhteyttä, kun kuntaan oli halunnut muuttaa uusi romani. Yhteydenotto oli joissain tapauksissa johtanut siihen, ettei uusi romani perheineen saanut muuttaa kuntaan. Vuonna 2008 antamassaan ohjeessa Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) muistutti perustuslain säännöksestä, joka takaa vapauden liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Muuttoluvan, kuten myös niin sanotun väistämisvelvollisuuden, todettiin olevan perustuslain vastainen tapa. "Romanikulttuuriin liittyvät tavat eivät syrjäytä perustuslain ja muiden asumiseen liittyvien lakien kansalaisille yksilöinä turvaamia perusoikeuksia", lausuttiin ohjeessa.

Asiaan kiinnitti huomiota myös Ihmisoikeusliitto selvityksessään. Liitto piti huolestuttavana, että moni asuntotoimiston virkailija rikkoo yhteistyössään romaniyhdyshenkilöiden kanssa lakia ja hyvän hallinnon periaatteita. Romaniasian neuvottelukunta antoi joulukuussa 2007 lausunnon pitäen huolestuttavina tapauksia, joissa perusoikeuksia, kuten mielipiteenvapautta ja vapaata muutto-oikeutta, on rajoitettu viitaten romanikulttuuriin. Lausunnon mukaan suomalaisen lainsäädännön vastaisia tapoja ei voida hyväksyä romanikulttuuriin vedoten. Menettelyyn on kiinnitetty kielteistä huomiota myös valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittises-

sa selonteossa (VNS 7/2009 vp, s. 161): muiden romanien näkemysten ottaminen huomioon asunnon myöntämisessä on selonteon mukaan viranomaistoimintana suoraa syrjintää.

Ongelma on edelleen ajankohtainen. Syyskuussa 2009 uutisoitiin vähemmistövaltuutetulle tulevan edelleen yhteydenottoja romaneilta, joiden muuttoon romaniyhdyshenkilöt olivat puuttuneet. Vähemmistövaltuutetun toimistosta saadun tiedon mukaan eräs kunta oli ARAn ohjeesta huolimatta käyttänyt yksittäisen asunnonhakijan asiassa romaniyhdyshenkilöä. Syksyllä 2009 on myös lehtitieto tapauksesta, jossa romaniryhmän epäiltiin aseella uhaten painostaneen romanipariskuntaa muuttamaan pois paikkakunnalta. Poliisin käsityksen mukaan pariskunta oli muuttanut alueelle ilman alueen muiden romanien lupaa.

Muuttolupakäytäntö otettiin myös oikeusasiamiehen kansliassa tutkittavaksi omana aloitteena (46/08). Ottaen huomioon ARAn jo toteuttamat toimenpiteet sekä sen, että romanien asumiseen liittyviä kysymyksiä oli ollut ja oli tuolloin edelleenkin runsaasti vireillä vähemmistövaltuutetun toimistossa, asia ei kuitenkaan antanut aiheutta enempään toimenpiteisiin. Apulaisoikeusasiamies kävi asiassa keskusteluja myös Ihmisoikeusliiton edustajien kanssa.

### Muita syrjintätilanteita

Oikeusasiamies on ratkaissut myös muita tapauksia, joissa ainakin laajasti ottaen voi katsoa olevan kyse etnisestä syrjinnästä. Useissa tapauksissa on ollut kysymys erottelusta kansalaisuuden perusteella. Oikeusasiamies on todennut, että kaupungin ylläpitämiä kirpputoripaikkoja koskevien vuokrausehtojen määräys vuokraajalta vaadittavasta Suomen kansalaisuudesta oli ristiriidassa kansainvälisistä sopimuksista johtuvan syrjintäkiellon kanssa (750/88). Tapauksessa 1060/97 oikeusasiamies kiinnitti huomiota turvaamistoimipäätöksen epäonnistuneeseen perusteluun. Siitä saattoi saada käsityksen, että Kiinan Kansantasavallan kansalaisuus oli antanut käräjäoikeudelle aiheen epäillä vastaajien välttävän korvauksen maksamista. Apulaisoikeusasiamies on korostanut ulkomaalaisen opiskelijan oikeutta toimeentulotulokeen (1398/98).

Ruotsinkielisen kansanosan oikeuksien sivuuttaminen kokonaisuudessaan on lopputulokseltaan lähellä etnistä syrjintää. Viimevuotisessa tapauksessa (361/09), joka koski hätätiedotteen antamista televisiossa ja radiossa vain suomeksi, todettiin menettelyn olleen paitsi kielilain nimenomaisen säännöksen vastaista, myös kielellisellä perusteella tapahtuvan syrjinnän kiellon vastainen.

Kuten edellä esitetystä romaniyhdyshenkilöiden tapauksessa, laillisuusvalvonnassa on toisinaan jouduttu miettimään etnisen tai uskonnollisen ryhmän erityisperinteiden oikeudellista



merkitystä. Vuonna 1999 apulaisoikeusasiamies katsoi, että suostumukseen kykenemättömien pienten poikalasten ympärileikkaus ilman lääketieteellistä perustetta on oikeudellisesti kannalta arvioituna erittäin kyseenalainen (1664/97). Näin siitä huolimatta, että – kuten päätöksessä todettiin – uskonnon harjoittamisen oikeutta tulee kunnioittaa ja erilaisia kulttuureja ja uskontoja arvostaa.

Korkeimman oikeuden tuomiossa 2008:93 katsottiin, ettei ympärileikkauksen teettäminen pojalle ollut rangaistava pahoinpitelynä: "uskonnollisin perustein suoritettua lääketieteellisesti asianmukaisen ympärileikkauksen muodossa tapahtuvaa puuttumista pojan ruumiilliseen koskemattomuuteen" pidettiin lapsen kokonaisedun kannalta puolustettavana toimenpiteenä. Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisesta selonteosta antamassaan lausunnossa (1570/09) oikeusasiamies piti tuomiosta ilmenevää punnintaa uskonnonvapauden ja lapsen ruumiillisen koskemattomuuden välillä ongelmallisena ja katsoi, että tilanteen selkeytyminen vaatisi lainsäätäjän nimenomaisen kannanoton.

## Välillinen syrjintä

Yhdenvertaisuuslain (6 §:n 2 mom:n 2 kohta) mukaan välillisellä syrjinnällä tarkoitetaan "sitä, että näennäisesti puolueeton säännös, peruste tai käytäntö saattaa jonkun erityisen epäedulliseen asemaan muihin vertailun kohteena oleviin nähden, paitsi jos säännöksellä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia". Välillinen syrjintä loukkaa tosiasiallista yhdenvertaisuutta ja ilmenee tilanteissa, joissa tarvittaisiin erityisiä toimenpiteitä tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi (Scheinin 1999, s. 242).

Tyypillinen esimerkki välillisestä syrjinnästä on rekrytointitilanne, jossa työnhakijoilta edellytetään maan virallisen kielen täydellistä hallintaa, vaikka kielen hallinta ei olisikaan välttämättömän edellytys kyseisen työn menestyksellisen suorittamisen kannalta (Makkonen 2003, s. 11, vähemmistövaltuutetun vuosikertomus 2008, s. 14–16).

Ratkaisu kanteluun (2079/02), joka koski musliminaisten oikeutta pitää passikuvassa huivia, sisälsi pohdintoja, joilla oli yhteys välilliseen syrjintään. Arvioitavana oli muun muassa se, oliko eräällä poliisilaitoksella tulkittu ohjeita valokuvan tunnistettavuudesta tavalla, joka johti käytännössä musliminaisten uskonnonvapauden loukkaukseen. Ratkaisun mukaan ohjeiden tulkinta oli tarpeettoman pitkälle menevä. Apulaisoikeusasiamies pyysi sisäasiainministeriötä tarkentamaan ohjeita käytännön yhtenäistämiseksi.

Apulaisoikeuskansleri piti viimevuotisessa päätöksessään (103/07) Viestintäviraston menettelyä, paitsi palveluperiaatteen, neuvontavelvollisuuden ja hyvän kielenkäytön vaatimusten vastaisena, myös välillisenä syrjintänä. Asiassa pohdittiin myös positiivisen erityiskohtelun tarvetta.

Kysymys oli suomen kieltä osaamattoman virheellisesti täyttämästä televisioilmoituksesta. Viraston olisi tullut palautetun ilmoituksen perusteella päätellä, että kantelija ei ehkä ollut ymmärtänyt lomakkeen merkitystä. Apulaisoikeuskansleri totesi: "Vaikka asiointia koskevat toimintaohjeet olisivat sinänsä riittäviä, voi niiden tai muiden yleisten toimintamallien rutiininomainen soveltaminen välillisesti syrjiä niitä, jotka jonkin henkilönsä liittyvän syyn vuoksi tarvitsevat asiansa hoitoon muita enemmän neuvontaa tai muita viranomaisen palveluja. Tällöin yhdenvertaisen kohtelun toteuttaminen saattaa vaatia viranomaisen tapauskohtaisia lisätoimenpiteitä."

## Syrjivä kielenkäyttö

Syrjintänä pidetään yhdenvertaisuuslain (6 §:n 2 mom:n 3 kohta) mukaan myös häirintää: se on määritelty henkilön tai ihmisryhmän arvon ja koskemattomuuden tarkoitukselliseksi tai tosiasialliseksi loukkaamiseksi siten, että luodaan uhkaava, vihamielinen, halventava, nöyryyttävä tai hyökkäävä ilmapiiri. Hallituksen esityksessä (HE 44/2003 vp, s. 43) mainitaan, että säännöksessä tarkoitettu häirinnän kiello koskee vain "suhteellisen vakavaa menettelyä". Toinen asia on, että lievempikin menettely voi täyttää esimerkiksi kunnianloukkauksen tunnusmerkistön.

Varsinkin yhteiskunnallisten päättäjien esittäminä ulkomaalaisvastaista ilmapiiriä luovat lausunnot ovat huolestuttavia. ECRI totesi Suomea koskevassa raportissaan (2006, s. 17): "- - - turvapaikanhakijat on toisinaan esitetty myös korkean tason poliittisessa puheessa tavalla, joka ei kunnioita näiden henkilöiden ihmisarvoa ja joka siirtää turvapaikanhakijoita koskevan keskustelun osaksi toimenpiteiden väärinkäytön ehkäisemistä ja pois ihmisoikeuksien suojelemisesta."

Oikeusasiamiehen käytännöstä löytyy paljonkin tapauksia, joissa on kiinnitetty huomiota epäasialliseen ja syrjivään kielenkäyttöön etnisistä ryhmistä.

Tunnetuiksi tulivat erään poliisimiehen laatimista lehtikirjoituksista tehdyt kantelut (1261/96, 1905/98). Kantelija katsoi helsinkiläisessä ilmaisjakelulehdessä julkaistun kirjoituksen vahvistaneen romaneihin kohdistuvia kielteisiä ennakkoluuloja ja rohkaisseen siten kyseisen kansanryhmän syrjintään. Toinen kirjoitus puolestaan vähätteli kantelijan mielestä raiskausten uhreja.

Oikeusasiamies katsoi kyseisen poliisipalstan ylläpitoon liittyvien seikkojen perusteella, että poliisimies oli laatinut kirjoitukset osana virkatoimintaansa. Oikeusasiamiehen mielestä lehdistökirjoituksissa oli ollut rasistisia, muukalaisvihaa edistäviä ja alatyylisiä lausumia erilaisista vähemmistöistä ja naisista. Hän katsoi poliisimiehen siten rikkoneen hänelle kuuluvan käyttäytymisvelvoitteeseen perustuvan virkavelvollisuutensa. Syytettä ei kuitenkaan katsottu tarpeelliseksi, vaan oikeusasiamies piti antamaansa huomautusta riittävänä seuraamuksena poliisimiehelle. Samalla päätöksessä kiinnitettiin poliisimiehen esimiesten huomiota heidän vastuuseensa kirjoitusten aiheuttaman haitan torjumisesta.

Myöhemmässä tapauksessa (1517/99) oli kysymys Nivalassa julkaistun paikallislehden "Poliisin palstasta". Poliisimiehen laatimassa kirjoituksessa viitattiin romaneihin ja varoiteltiin, rikosten ehkäisyyn viitaten, päästävästä heitä sisälle asuntoihin.

Oikeusasiamies katsoi kirjoituksen leimanneen koko romaniväestön rikollisiksi. Vaikka poliisin tiedossa olisikin ollut nimenomaan romaneja koskevia todellisia rikostapauksia, kansalaisille tarkoitettuja varovaisuusohjeita ei liene ollut tarpeen rajata pelkästään romaniväestöä koskeviksi, todettiin päätöksessä.

Tässä tapauksessa oikeusasiamiehen sanktio oli lievempi kuin helsinkiläispoliisin tapauksessa: hän ei katsonut poliisimiehen syyllistyneen virkavelvollisuutensa rikkomiseen poliisimiehenä. Oikeusasiamies tyytyi kiinnittämään poliisimiehen huomiota vastaisen varalle siihen, että poliisin velvollisuutena on osaltaan torjua rasististen ja muukalaisvihamielisten asenteiden leviämistä yhteiskunnassa.

Tunnettu on myös apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu (1655/95), jossa kiinnitettiin huomiota siihen, että poliisilaitos oli käyttänyt eräissä selvityksissään ilmaisua "neekeri". Tämä ei ollut ratkaisun mukaan asianmukaista poliisin virkakieltä; sanan katsottiin saaneen suomen kielessä kielteissävytteistä sisältöä.

Tapauksessa kantelija kertoi, että häntä oli poliisiautossa sanallisesti nöyryytetty tai halvennettu syntyperänsä vuoksi. Tähän ei ollut selvityksen perusteella mahdollista ottaa kantaa. Tämä onkin yleensä lopputulos niin sanotuissa sana vastaan -tilanteissa, joissa ei saada lisänäyttöä epäasiallisesta kielenkäytöstä.

Vuonna 2000 oikeusasiamies tutki omasta aloitteestaan (429/00) Helsingin poliisilaitoksen Suomen tietotoimiston kautta julkistaman poliisi-ilmoituksen. Tiedotteessa käytettiin tekijäksi epäiltyyn viittaavana sanaa "neekeri" lukuisia kertoja ja sellaisissa yhteyksissä, joissa sitä

ei oikeusasiamiehen mielestä voitu perustella pelkästään tuntomerkkien ilmoittamisella tai muillakaan tiedotteen tavoitteilla.

Oikeusasiamies kiinnitti huomiota sanan aiemmin neutraalin sävyn muuttumiseen. Hän muistutti myös siitä, että asia ei ratkea välttämättä sillä perusteella, miten poliisimiesten enemmistö tai vaikkapa enemmistö suomalaisista sanan mahdollisesti mieltää: on otettava huomioon muidenkin kuin valtaväestöön kuuluvien arviot. Oikeusasiamies pitikin tiedotteen sanavalintaa epäasiallisena.

Vuonna 2002 (893/99) apulaisoikeusasiamies arvosteli sotilaslakimiestä, jonka lehtihaastattelussa antamasta lausunnosta saattoi saada käsityksen, että neekeri-sanankäyttämistä ei puolustusvoimissa pidetä loukkaavana. Haastattelusta syntyi kuva, jonka mukaan sotilaslakimies vähätteli oikeusjuttua, jossa alikersanttia syytettiin jääkärin nimittelemisestä neekeriksi.

Nämä linjaukset vastaavat myös tuomioistuinkäytäntöä: vuonna 1998 Itä-Suomen hovioikeus tuomitsi solvauksesta sakkoihin luokanopettajan, joka oli nimitellyt karibialais-suomalaista syntyperää olevaa tyttöä neekeriksi.

Asialliselle virkakielelle asetetut, käsityskantojen muutosten myötä tiukentuneet vaatimukset herättivät tuohon aikaan keskustelua. Niinpä kansanedustaja Sulo Aittoniemi kysyi hallitukselta kirjallisessa kysymyksessä (1271/1997 vp): "Millä nimillä pitää kutsua esimerkiksi neekeriä, somalia tai romanian eli mustalaista välttyäkseen joutumasta lailliseen edesvastuuseen, ja milloin tällainen kieltäminen on esimerkiksi poliisin toiminnassa tullut voimaan?"

Hallitus totesi, että vakiintuneen käytännön mukaisesti henkilöitä tulisi ensisijaisesti kutsua heidän etu- ja sukunimellään riippumatta siitä, mihin kielelliseen, kansalliseen, kulttuuriseen, uskonnolliseen tai muuhun ryhmään he kuuluvat. Silloin kun esimerkiksi henkilön kansalaisuuden mainitseminen on tarpeen, tulisi käyttää sen kansalaisuuden nimeä, jonka asianomainen henkilö omaa. "Hyvien etnisten suhteiden vaalimiseksi on tärkeää, että henkilön etniseen tai muuhun taustaan ei viitata sellaisin nimikkein, jotka henkilö itse kokee leimaviksi, halventaviksi tai muutoin ihmisarvoaan alentaviksi."

Poliisin ulkoista tiedottamista koskevissa nykyisissä sisäasiainministeriön ohjeissa kehoitetaan välttämään syylliseksi epäillyn etnisen alkuperän kertomista. Jos tuntomerkkien kuvaileminen on välttämätöntä rikollisen kiinnisaamiseksi tai vaarallisen henkilön tunnistamiseksi, etninen alkuperä voidaan ohjeen mukaan kertoa. Myös median linjausten tulisi Julkisen sanan neuvoston päätösten mukaan olla vastaavia.

Vaikka edellä mainittujen, jo jokin aika sitten tehtyjen päätösten jälkeen luulisi viranomaisen kielenkäytön yhtenäistyneen, ei tietyiltä ylilyönneiltä ole myöhemminkään välttytty. Niinpä huomiota on kiinnitetty kihlakunnansyyttäjän kielenkäyttöön; syyttäjä oli valituskirjelmässä muun muassa nimennyt syytetyn oleskelleen "jossakin banaanivaltiossa". Apulaisoikeusasiamiehen päätöksessä (1938/06) sanavalintoja ei pidetty ainakaan tarkoituksellisesti rasisistisina, mutta joka tapauksessa tarpeettoman värikkäinä ja siten epäasiallisina.

Sinänsä pieni tapahtuma – kaupan työntekijä otti maistiaislautasen pois kantelijan lapsen ulottuvilta – johti rikosilmoitukseen, koska kantelija epäili teon takana olleen heidän ulkomaisen taustansa. Poliisin tekemä tutkinnanlopettamispäätös ei herättänyt apulaisoikeusasiamiehen arvostelua lopputulokseltaan, mutta päätöksen perustelut eivät olleet onnistuneet. Niissä todettiin muun muassa: "Vieraasta kulttuurista peräisin olevalle henkilölle saattaa olla vaikeaa ymmärtää, että paikallisessa päivittäistavaramyymälässä on myyninedistämistarkoituksessa tarjolla maistiais - - ." Edelleen päätöksessä todettiin seuraavaa: "Näitä maistiais - - ei ole tarkoitettu vähävaraisten ruokahuolloksi."

Apulaisoikeusasiamiehen mielestä tutkinnanjohtajan käyttämät perustelut voivat synnyttää mielikuvan vähättelevästä suhtautumisesta kantelijan ja hänen perheensä sosiaaliseen tai taloudelliseen asemaan. Päätöksessä (3797/05) kuitenkin katsottiin tutkinnanjohtajan pyrkineen neuvomaan kantelijaa eikä ollut aihetta epäillä tutkinnanjohtajan suhtautumista toisesta kulttuurista tulleisiin kielteiseksi tai asenteelliseksi. Asiassa riitti huomion kiinnittäminen perustuslain virkakielelle asettamiin vaatimuksiin.

Virkamiehelle sopimattomana pidettiin Matkailun edistämiskeskuksen ylijohtajan julkista vit-sailua suomenruotsalaisista (1604/07). Erässä tapauksessa (955/08) kantelija piti – aiheellisesti – Helsingin yliopiston erään tiedekunnan promootiomenoihin liittyvässä laulukirjassa olevaa laulua venäjänkielisiä syrjivänä. Promootiotoimikunta ei kuitenkaan päätöksen mukaan kuulunut oikeusasiamiehen valvontavaltaan. Asia silti korjautui sikäli, että yliopiston kansleri pahoitteli tapahtunutta ja ilmoitti ryhtyneensä toimiin, jotta vastaavalta välttyttäisiin tulevaisuudessa promootioissa.

Kantelussa 315/07 oltiin sitä mieltä, että Yleisradion (TV 1:n) ohjelmassa oli käytetty venäläisiä naisia halventavia ilmaisuja. Yleisradion toiminta kuuluu vakiintuneen käytännön mukaan oikeusasiamiehen toimivaltaan siltä osin kuin kysymys on yleisradiolaissa tarkoitettuja julkisen palvelun erityisistä tehtävistä. Yksi niistä on tukea suvaitsevaisuutta ja monikulttuurisuutta. Apulaisoikeusasiamies katsoi kuitenkin, että yksittäisen ohjelman tai siinä esitetyn lausuman perusteella ei vielä voida tehdä sellaista johtopäätöstä, että yhtiö olisi yleisesti toi-

minut mainitun velvoitteensa vastaisesti. Ratkaisussa viitattiin myös sananvapauden merkitykseen asiassa.

Tässä yhteydessä voi mainita syrjintälautakunnan päätöksenkin (2193/66/2007), joka koski Yleisradion lähettämää romaneita käsitellyttä viihdeohjelmaa. Lautakunnan mielestä Yleisradion menettely ei ollut niin vakavaa, että siinä olisi syyllistytty yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettuun häirintään.

## Positiivinen erityiskohtelu

Perustuslain yhdenvertaisuussäännöstä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp, s. 44) todetaan, että säännös ei estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavia toimia. Säännös kuitenkin kieltää tällaisen suosinnan, jos se asiallisesti merkitsisi toisiin kohdistuvaa syrjintää.

Yhdenvertaisuuslain 7 §:ssä määritellään menettely, jota ei pidetä syrjintänä. Lailla ei estetä "sellaisia erityistoimenpiteitä, joiden tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttaminen 6 §:n 1 momentissa tarkoitetusta syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäisemiseksi tai lievittämiseksi". Tällöin on kyse positiivisesta erityiskohtelusta. Sen on kuitenkin oltava pyrityn tavoitteen kannalta oikeasuhtaista. Lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 44/2003 vp, s. 46) todetaan, että positiivinen erityiskohtelu on sallittua vain, jos se on tilapäistä, eikä se saisi olla asetettuun tavoitteeseen nähden suhteetonta. Perustuslakivaliokunnan lausunnon (10/2003 vp) mukaisesti momentista kuitenkin poistettiin maininta erityiskohtelun tilapäisyydestä. Valiokunta katsoi, että positiivinen erityiskohtelu on joka tapauksessa sidoksissa puutteisiin tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumisessa.

Eri säännösten ja niiden esitöiden, oikeuskäytännön ja oikeuskirjallisuuden nojalla Miettinen (2008, s. 368–369) on vetänyt positiivisen erityiskohtelun rajoitteet yhteen seuraavasti:

- 1) Positiivisilla erityistoimilla on aina oltava objektiivisesti ja asianmukaisesti perusteltu tavoite, joka on hyväksyttävissä myös perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Kun positiivinen erityiskohtelu merkitsee poikkeusta ihmisten yhdenvertaiseen kohteluun, on erityiskohteluun turvautuminen luonteeltaan poikkeuksellinen toimenpide.
- 2) Positiivinen erityiskohtelu voi yleensä kohdistua vain henkilöryhmiin, joiden tosiasiallinen yhdenvertaisuus vaarantuu yhdenvertaisuuslain 6.1 §:ssä mainittujen erotteluperusteiden vuoksi.

- 3) Positiivinen erityiskohtelu on oikeutettua vain sillä edellytyksellä, ettei se merkitse muiden henkilöiden syrjintää. Positiivisella erityiskohtelulla pyritään saattamaan jokin henkilöryhmä yhdenvertaiseen asemaan, mutta ei muita parempaan asemaan. Näin ollen minkä hyvänsä syrjintäkiellon tarkoittaman henkilöstöryhmän "ylisuosinta" voisi merkitä muiden henkilöryhmien syrjintää.
- 4) Viimeksi mainittu vaatimus asettaa tietyt mittasuhteet positiiviselle erityiskohtelulle. Käytettyjen keinojen tulee täyttää suhteellisuusperiaatteen vaatimukset: keinojen tulee olla välttämättömiä, asianmukaisia ja oikeasuhtaisia. Kyse on pohjimmiltaan kohtuuden vaatimuksesta.
- 5) Menettelyllisiin edellytyksiin kuuluvat vielä suunnitelmallisuuden ja tapauskohtaisen harkinnan vaatimukset.

Kriteerit ovat tällaisina varsin tiukat. Jäljempänä esitettävä oikeusasiamiehen päätöksissä hyväksytty positiivinen erityiskohtelu mielestäni täyttää nämä vaatimukset, vaikkei päätöksissä olekaan pohdittu erityiskohtelun rajoja aivan näin tarkkaan.

Millä tasolla positiivisesta erityiskohtelusta voidaan päättää? Oikeuskirjallisuudessa (Miettinen 2008, s. 355) esitetyn mukaan lähtökohtaisesti tosiasiallisen tasa-arvon takaaminen on lainsäätäjän tehtävä; kuitenkin silloin kun positiivinen erityiskohtelu ei merkitse muiden syrjintää, voinee myös viranomainen olla aloitteellinen ja harjoittaa positiivista erityiskohtelua. Mitä laajempaan henkilöpiiriin toimenpide vaikuttaa ja mitä merkittävämmiin poiketaan ihmisten yleisestä yhdenvertaisuudesta, sitä selvempää kuitenkin on, että positiivisen kohtelun oikeutus voi perustua vain lainsäätäjän antamaan valtuutukseen.

Vuonna 2004 apulaisoikeusasiamies ratkaisi kantelun (649/02) siitä, että Turun kaupungin perustamalle kunnalliselle hautausmaalle ei voinut haudata muita kuin islaminuskoisia. Kantelija olisi halunnut haudata sinne tuhkaurnan. Kyseinen vainaja ei ollut halunnut tulla haudatuksi kirkon hautausmaahan. Kantelijan mielestä Turun kaupunki loukkasi yhdenvertaisuutta.

Ratkaisun mukaan muuta uskonnollista vakaumusta kuin islaminuskoa tai muuta vakaumusta tunnustavilla on muuallakin asianmukaiset hautausmahdollisuudet. Heille on osoitettavissa asianmukaiset hautapaikat, vaikka kunnallista hautausmaata ei heitä varten ollutkaan olemassa. Islaminuskoa edustavien kohdalla olivat ratkaisun mukaan kysymyksessä poikkeukselliset tarpeet. Kaupungilla oli siten ollut hyväksyttävät perusteet yhden uskontokunnan tarpeiden täyttämiseen eikä kysymyksessä ollut yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaus.

Useita kanteluita (esimerkiksi 208/08) tehtiin sen perusteella, että eräiden kaupunkien tietyissä uimahalleissa oli ollut eri tavoin rajattuja erityisvuoroja: yleensä maahanmuuttajanaisille, mutta joissain tapauksissa myös maahanmuuttajamiehille taikka yleensä naisille. Lehtitietojen mukaan ainakaan Helsingissä ei ollut käytännössä selvitetty tällaisella vuorolla uimaan tulevan taustaa.

Apulaisoikeusasiamies katsoi, että erityisjärjestelyjen taustalla oli ollut hyväksyttävä tarkoituksena: maahanmuuttajanaisten (ja yhdessä tapauksessa maahanmuuttajamiesten) omalle uintivuorolle oli esimerkiksi uinnin opetuksen turvaamiseen ja kotoutumisen edistämiseen liittyviä erityistarpeita. Heille varattu uintiaika ei myöskään ollut epäsuhteessa kyseisissä kaupungeissa käytettävissä oleviin yleisiin uintivuoroihin nähden. Esiin ei siis tullut sellaista, johon olisi ollut syytä laillisuusvalvonnassa puuttua. Päätöksessä kiinnitettiin kuitenkin yleisellä tasolla huomiota siihen, että maahanmuuttajanaisten tai -miesten positiivinen erityiskohtelu on sallittua vain niin kauan kuin erityiskohtelu on tarpeellista todennettujen haittojen korjaamiseksi.

Voi myös mainita ratkaisun 2957/09, joka koski Finnveran pelkästään naisille tarkoitettua naisyrittäjälainaa. Asiassa oli tosin kysymys tasa-arvolain eikä yhdenvertaisuuslain mukaisen positiivista erityiskohtelua koskevan säännöksen tulkinnasta. Ratkaisun mukaan lainan tarkoitus on edistää ja tukea naisten yritystoimintaa tilanteessa, jossa naiset hakeutuvat yrittäjiksi vähemmän kuin miehet. Tavoitteena on tosiasiallisen tasa-arvon saavuttaminen. Merkityksellistä oli myös se, että naisyrittäjälaina ei ole Finnveran ainoa tarjolla oleva laina, vaan myös miesten haettavana on erilaisia vaihtoehtoja. Asia ei aiheuttanut toimenpiteitä.

Jo edellä välillisen syrjinnän yhteydessä viittasin apulaisoikeuskanslerin ratkaisuun, jossa hän katsoi, että esimerkiksi suomen kielen osaamattomuus saattaa edellyttää erityistä neuvontavelvollisuutta. Lienee makuasia, pitääkö korostunutta neuvontavelvollisuutta positiivisena erityiskohteluna vai pelkästään jo perustuslain 21 §:n (Oikeusturva) ja yksityiskohtaisemmin hallintolain edellyttämän palveluperiaatteen sekä riittävän neuvonnan ja hyvän kielenkäytön vaatimusten mukaisena toimena.

Pelkästään viime vuosilta löytyy useitakin esimerkkejä tarpeesta neuvoa suomen kieltä osamatonta tai järjestää tulkkaus. Päätöksessä 862/06 apulaisoikeusasiamies korosti, että työvoimatoimiston tulisi jo alkuhaastattelussa pyrkiä selvittämään maahanmuuttajille työttömyysturvajärjestelmän toimintaa. Tapauksessa 3275/06 työvoimatoimisto ei ollut hankkinut tulkkia kantelijan kotoutumissuunnitelman laatimistilaisuuteen. Päätöksessä 81/06 todettiin, että tulkin kutsuminen heti paikalle olisi ollut omiaan lisäämään vaikutelmaa rajatarkastuksen asianmukaisuudesta. Tapauksessa 1857/08 katsottiin, että poliisimiehen olisi ollut parempi



joko hankkia paikalle tulkki tai antaa kuulustelu jonkun englannin kieltä paremmin osaavan poliisin suoritettavaksi.

Positiiviseksi erityiskohteluksi voitaneen lukea myös KHO:n päätöksellä 686/2000 tehty linjaus, jonka mukaan romanihameen hankintamenot ovat niin suuret, että niitä ei voida lukea kokonaan toimeentulotuen perusosalla katettaviin menoihin, joihin vaatemenot yleensä kuuluvat. KHO viittasi tässä silloiseen hallitusmuodon säännökseen, jonka mukaan romaneilla on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Sosiaaliviranomaisen tämän mukaista käytäntöä arvosteltiin yhdenvertaisuuden vastaisena kantelussa 3611/08; oikeusasiamies viittasi mainittuun KHO:n päätökseen eikä nähnyt asiassa aihetta arvostella viranomaista.

## Vastatoimien kieltö

Yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä on säädetty, ettei ketään saa asettaa epäedulliseen asemaan tai kohdella siten, että häneen kohdistuu kielteisiä seurauksia, koska hän on valittanut tai ryhtynyt toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden turvaamiseksi.

Tällaisia vastatoimia voidaan tehdä palvelussuhteessa tai sen ulkopuolella. Oikeusasiamiehen valvontavaltaa ajatellen keskeistä ovat palvelussuhteet, kuten virkasuhde. Hallituksen esityksessä (HE 44/2003 vp, s. 47) mainitaan esimerkkeinä työnantajan vastatoimista irtisanominen, tehtävien ja vastuun pois ottaminen, tiukentunut työsuoritusten valvonta ja työntekijän sivuuttaminen avoimia toimia täytettäessä. Työnantajan reagoinnin jälkeen työntekijä on tavalla tai toisella huonommassa asemassa kuin ennen syrjintäväitteiden esittämistä. Laissa tarkoitettuina vastatoimina ei pidetä työntekijän työilmapiirissä kokemia negatiivisia muutoksia.

Viime vuonna ratkaistussa tapauksessa virkamies piti ensimmäisessä kantelussaan (3469/07) hänelle annettua kirjallista huomautusta yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettuna vastatoimena. Se oli hänen mielestään annettu siksi, että hän oli tehnyt itseensä kohdistetusta työpaikkakiusaamisesta ilmoituksen työsuojelupiiriin ja työsuojelupäällikölle. Toisessa kantelussaan (4216/08) sama kantelija katsoi joutuneensa myöhemminkin vastatoimien kohteeksi työnantajansa puolelta. Hänen mielestään hänen oikeusasiamiehelle tekemänsä ensimmäinen kantelu oli pääsyyinä siihen, että häntä kohdeltiin eri tavalla kuin muita virkamiehiä. Hän tulkitsi, että hänen työtään ja tekojaan seurattiin erityisen tarkasti.

Apulaisoikeusasiamiehen päätöksen mukaan yhdenvertaisuuslaissa olevan vastatoimien kiellon soveltuminen edellyttäisi, että syrjinnästä tehty ilmoitus liittyisi juuri yhdenvertaisuuslain mukaiseen syrjintäperusteeseen. Niinpä jos henkilö on tehnyt muulla perusteella esimerkiksi

valituksen, minkä jälkeen häneen kohdistuu vastatoimia, kysymyksessä eivät ole yhdenvertaisuuslain mukaiset vastatoimet. Tätä ei nimenomaisesti sanota laissa, mutta se on mielestäni pääteltävissä lain tarkoituksesta ja rakenteesta sekä kohtalaisen selvästi myös hallituksen esityksessä (HE 44/2003 vp, s. 46) todetusta: "Pykälässä säädettäisiin, että ketään ei saa asettaa epäedulliseen asemaan tai kohdella siten, että häneen kohdistuu kielteisiä seurauksia sillä perusteella, että hän on valittanut tai ryhtynyt toimenpiteisiin *tässä laissa tarkoitetun* yhdenvertaisuuden turvaamiseksi."

Kantelija ei kanteluissaan kytkenyt epäasiallisiksi kokemiaan toimia nimenomaisesti mihinkään yhdenvertaisuuslain 6 §:ssä tarkoitettuun kiellettyyn syrjintäperusteeseen, vaan katsoi tulleen syrjityksi pykälässä mainitun "muun henkilön liittyvän syyn perusteella". Yhdenvertaisuuslain esitöissä (HE 44/2003 vp, s. 41) todetaan, että 6 §:ssä säädettyjen kiellettyjen syrjintäperusteiden luettelo vastaisi perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuja syrjintäperusteita. Perustuslain esitöissä muina henkilöön liittyvinä syinä on mainittu henkilön yhteiskunnallinen asema, varallisuus, yhdistystoimintaan osallistuminen, perhesuhteet, raskaus, aviollinen syntyperä, sukupuolinen suuntautuminen ja asuinpaikka (HE 309/1993 vp, s. 44). Kysymys ei ollut kantelijan kohdalla tällaisistakaan perusteista. Siitä syystä päätöksessä katsottiin, että kantelijan osalta ei ollut kyse yhdenvertaisuuslain mukaisesta syrjinnästä eikä siten myöskään siitä, että vastatoimien kieltä olisi rikottu. Voidaan myös viitata oikeuskirjallisuuden (Miettinen 2008, s. 354) kantaan, jonka mukaan syrjintäkiellon ratkaisuvoiman ja kiellettyjen erotteluiden tunnistamiskyvyn säilyttämiseksi muun henkilön liittyvän syyn tulee rinnastua laissa lueteltuihin syrjintäperusteisiin.

Apulaisoikeusasiamiehen päätöksessä tarkasteltiin mahdollisia vastatoimia kuitenkin muulla perusteella: perustuslain 21 §:stä (Oikeusturva) katsottiin johtuvan, ettei viranomainen työnantajana saa ryhtyä virkamieheen tai työntekijään nähden epäedullisiin työnjohdollisiin tai muihin toimiin vain sen takia, että virkamies tai työntekijä on valittanut työnantajansa menettelystä esimerkiksi työsuojelupiiriin. Tässä tapauksessa katsottiin jääneen tulkinnanvaraiseksi, oliko kirjallisen huomautuksen antaminen seuraus häirintäilmoituksen tekemisestä. Muistakaan vastatoimista ei ollut näyttöä.

Eräässä vanhemmassa tapauksessa (1336/92) puolestaan tarkasteltiin oikeusasiamiehelle lähetetyn kantelun aiheuttamaa kantelijan eriarvoista kohtelua virkamieslain yleislausekkeen tarkoittaman syrjintäkiellon rikkomisena. On siis erilaisia mahdollisia tapoja arvioida kriittisesti vastatoimia, vaikkei kysymys olisikaan yhdenvertaisuuslain rajoihin mahtuvista vastatoimista.

## Todistustaakka

Yhdenvertaisuuslain erikoisuus on osittain käännetty todistustaakka. Lain 17 §:n mukaan jos joku, joka katsoo joutuneensa 6 §:n vastaisen menettelyn kohteeksi, esittää tässä laissa tarkoitettua asiaa tuomioistuimessa tai toimivaltaisessa viranomaisessa käsiteltäessä selvitystä, jonka perusteella voidaan olettaa, että mainitussa pykälässä säädettyä kieltoa on rikottu, vastaajan on osoitettava, että kieltoa ei ole rikottu. Säännöstä ei sovelleta rikosasian käsittelyssä.

Hallituksen esityksen (HE 44/2003 vp, s. 54) mukaan kantajan olisi esitettävä konkreettisia tosiseikkoja, joiden perusteella tuomioistuin, syrjintälautakunta tai muu toimivaltainen syrjintäasiaa käsittelevä elin voisi olettaa, että kysymyksessä olisi 6 §:ssä tarkoitettu kielletty syrjintä. Kun syrjintäoletama on syntynyt, todistustaakka siirtyy vastaajalle. Vastaajan olisi yritettävä kumota kantajan esittämä näyttö tai heikentää sitä niin, että näyttö jää näyttökynnyksen alle. Näin ollen pelkkä väite tai epäily, jota ei perusteta tosiseikkojen esittämiseen, ei siirtäisi todistustaakkaa vastaajalle.

Kiinnostava on kysymys siitä, olisiko laillisuusvalvonnassakin arvioitava yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettua syrjintäasiassa annettua selvitystä niin, että edellä mainittu todistustaakkasäännös tulisi otetuksi huomioon. Onhan oikeusasiamieskin "toimivaltainen viranomainen". Tosin on luultavaa, että säännöksessä on toimivaltaisella viranomaisella tarkoitettu lähinnä viranomaisia, jotka tekevät täytäntöönpanokelpoisia päätöksiä, toisin kuin oikeusasiamies.

Oikeusasiamiehen käytännössä ei muun muassa menettelyn kirjallisuuden vuoksi yleensä lähdetä punnitsemaan esimerkiksi eri osapuolien toisistaan poikkeavien kertomusten uskottavuutta vastakkain. Joitain näyttöperiaatteita on kuitenkin muodostunut. Yhtä on kutsuttu virkamiehen luotettavuusoletukseksi: virkamiehen virkavastuullaan antamien lausumien oletetaan olevan totta, jollei toisin näytetä (Lauri Lehtimaja: Selvityspyyntö ja syyteenvaara, Defensor Legis 9–10/1988, s. 517). Jos tilannetta puolestaan voidaan luonnehtia sana sanaa vastaan-tilanteeksi, on yleensä katsottu, että kantelijan väite jää näyttämättä toteen, jos sitä ei tue mikään muu selvitys (esimerkiksi 2100/06). Toisinaan oikeusasiamiehen ratkaisussa on kuitenkin arvioitu, kumpaa toisistaan poikkeavista kertomuksista on pidettävä uskottavampana (ks. putkakuolemaa koskevaa päätöstä 1147/04).

Kaikkiaan tuntuu periaatteessa mahdolliselta, että oikeusasiamiehen käytännössä noudatetaisiin yhdenvertaisuuslain tulkintaa koskevissa tapauksissa lain erityistä todistustaakkasäännöstä. Käytännössä tätä punnintaa ei ole jouduttu tekemään. Sen sijaan apulaisoikeuskansleri on tehnyt päätöksen, jossa kysymykseen on otettu selkeästi kantaa. Päätös (150/08) koski Kokemäen kaupunginhallituksen tekemää päätöstä kesätyötuen myöntämisestä kokemäke-

läisille työnantajille paikallisten nuorten työllistämiseksi. Apulaisoikeuskansleri katsoi olevan "perusteltua aihetta epäillä, että muita kuin viralliselta kotipaikaltaan kokemäkeläisiä hakijoita olisi työllistämistuen ehtojen vuoksi hakutilanteessa kohdeltu epäedullisemmin kuin kokemäkeläisiä hakijoita. Näin ollen käsitykseni mukaan yhdenvertaisuuslain 17 §:n mukainen oletama välittömästä syrjinnästä on syntynyt. - - - Kokemäen kaupunginhallituksen selvitys ei sisällä seikkoja, jotka kumoaisivat edellä esitetyn arvion syrjintäolettamien syntymisestä."

Ei liene perusteita sille, että oikeusasiamiehen tulkinta todistustaakasta yhdenvertaisuuslakia koskevassa jutussa poikkeaisi oikeuskanslerin ja muidenkin lain toteutumista valvoen viranomaisien noudattamasta lähtökohdasta. Siten johtopäätökseni on, että myös oikeusasiamiehen tulisi noudattaa yhdenvertaisuuslain todistustaakkasäännöstä. Johdonmukaisuuden vuoksi vastaavasti tulisi menetellä myös silloin, kun kysymys on naisten ja miesten tasa-arvosta annetun lain tulkinnasta, sillä tuossakin laissa on vastaava todistustaakkasäännös.

## Lopuksi

Oikeusasiamiehelle etnisestä syrjinnästä tehtävien kantelujen määrä ei vuosittain ole suuri. Tämä on odotettua, koska etnisen syrjinnän torjumisessa toimii erityisviranomaisena vähemmistövaltuutettu. Esimerkiksi vuonna 2008 hänen toimistonsa käsiteltävänä oli runsaat 700 asiakastapausta (kaikki yhteydenotot eivät tosin liity yksittäisen henkilön tilanteeseen).

Kyselytutkimuksen mukaisten syrjintäkokemusten määrän rinnalla vähemmistövaltuutetulle ja muille viranomaiselle ilmoitetun syrjinnän rooli on silti pieni. Asiaan voi vaikuttaa myös tietämättömyys omista oikeuksista. Tosin Suomessa tiedon taso on korkeampi kuin Euroopan unionissa yleensä. Suomessa 63 % sanoi tietävänsä oikeutensa tilanteissa, joissa he joutuvat syrjinnän tai häirinnän kohteeksi; koko EU:ssa vastaava luku oli 33 % (Eurobarometer: Discrimination in the EU in 2009). Toisaalta kyselyssä puhuttiin kaikenlaisesta syrjinnästä ja voi kysyä, kuinka paljon kyselyn otoksessa on Suomessa ollut mukana mahdollisia etnisen syrjinnän kohteita.

Kun oikeusasiamiehen käytäntöä tarkastellaan pidemmältä ajalta ja otetaan huomioon myös etnistä syrjintää lähellä olevat tilanteet, tapausten määrä on kuitenkin kohtalainen. Ne muodostavat läpileikkauksen monista tyypillisistä etnisen syrjinnän tilanteista. Tapaukset osoittavat, että vaikka etniseen syrjintään on eri tavoin kiinnitetty varsin paljonkin huomiota, viranomaisten virheellistä menettelyä esiintyy edelleen.

Edelleen pitänee paikkansa jokin aika sitten tehtyyn tutkimukseen nojautuva arvio, jonka mukaan yhdenvertaisuuden edistäminen ei vielä näytä vakiintuneen viranomaisten toimintaa yleisesti ohjaavaksi, aktiiviseksi toimintaperiaatteeksi (Miettinen 2008, s. 371–372). Tarvitaan lisää herkkyyttä tunnistaa tilanne, jossa asiaa on harkittava etnisen yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden kannalta, ja asiantuntemusta toimia tällaisessa tilanteessa lainmukaisella sekä perus- ja ihmisoikeuksia edistävällä tavalla. Eduskunnan oikeusasiamiehellä on oma tärkeä roolinsa viranomaisten toiminnan kehittämisessä kohti syrjimättömyyttä. 