

Arviointi valtioneuvoston Yhdenvertainen Suomi -toimintaohjelmasta rasismin torjumiseksi ja väestösuhteiden edistämiseksi

Euroopan unionin
yhteisrahoittama



EUROOPAN UNIONI

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Euroopan neuvoston
yhteisrahoittama ja toteuttama



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Arviointi valtioneuvoston Yhdenvertainen Suomi -toimintaohjelmasta rasismin torjumiseksi ja väestösuhteiden edistämiseksi

*Raportin viimeistelty ennakkoversio, jonka lopullisen version
Euroopan neuvosto julkaisee pian.*

Panu Artemjeff, Miriam Attias ja Adan Mohammed
MAP FINLAND ry

Euroopan unionin
yhteisrahoittama



COUNCIL OF EUROPE



Euroopan neuvoston
yhteisrahoittama ja toteuttama

Oikeusministeriö

Tämä raportti on laadittu Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston taloudellisella tuella. Julkaisussa esitetyt näkemykset ovat sen kirjoittajien vastuulla. Esitetyt näkemyksiä eivät kuvasta Euroopan unionin, Euroopan neuvoston tai oikeusministeriön virallista kantaa.

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use. Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-400-655-2

ISSN pdf: 2490-0990

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Arviointi valtioneuvoston Yhdenvertainen Suomi -toimintaohjelmasta rasismin torjumiseksi ja väestösuhteiden edistämiseksi

Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2023:31		Teema	Selvityksiä ja ohjeita
Julkaisija	Oikeusministeriö		
Tekijä/t	Panu Artemjeff, Miriam Attias ja Adan Mohammed		
Yhteisötekijä	MAP Finland ry		
Kieli	suomi	Sivumäärä	48

Tiivistelmä

Raportti arvioi Yhdenvertainen Suomi -toimintaohjelmaa Euroopan-komission kansallisten rasisminvastaisten toimintaohjelmien kriteeristöllä. Arviointi toteutettiin osana Euroopan neuvoston ja Euroopan Unionin toteuttamaa Building an Inclusive Integration Approach in Finland -hanketta. Oikeusministeriö osallistuu hankkeeseen. Arvioinnin tarkoituksena oli tunnistaa kehittämiskohteita tulevissa rasismin torjuntaan tähtäävissä kansallisissa hankkeissa huomioitaviksi. Arvioinnissa on hyödynnetty toimintaohjelman valmistelu- ja toimeenpanoasiakirjoja, arviointikyselyitä sekä avainhenkilöiden haastatteluja.

Arvioinnin mukaan toimintaohjelma täyttää varsin hyvin EU:n asettamat kriteerit. Sen valmistelua ja toimeenpanoa koordinoi laajapohjainen työryhmä, toimenpiteiden suunnittelussa ja tilannearvion tekemisessä kuultiin laajasti eri väestöryhmiä, toimenpiteiden toteuttamiseen varattiin rahoitusta, valitut toimenpiteet kattoivat laajasti eri elämänalueita ja rasisminvastaisen työn muotoja, ja toimintaohjelman seurattiin ja arvioitiin eri menetelmin. Toimintaohjelman toimeenpanoa alueellisella ja paikallisella vahvisti Hyvien väestösuhteiden -pilottihanke.

Positiivisesta yleiskuvasta huolimatta arvioinnista nousee esiin kehittämiskohteita. Kehittämisehdotukset koskevat esimerkiksi ohjelman valmisteluun liittyvää tiedonkeruuta, toimenpiteitä ja niiden resursointia sekä seurannan ja arvioinnin menetelmiä.

Julkaisu on päivitetty 31.8.2023, s. 28.

Asiasanat Toimintaohjelmat, arviointi, yhdenvertaisuus, rasismin ehkäisy, syrjintä, hyvät väestösuhteet

ISBN PDF 978-952-400-655-2 **ISSN PDF** 2490-0990
Asianumero OM065:00/2020

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-655-2>

Utvärdering av handlingsprogrammet Ett jämlikt Finland för bekämpning av rasism och främjande av goda relationer mellan olika befolkningsgrupper

Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2023:31 **Tema** Utredningar och anvisningar

Utgivare Justitieministeriet

Författare Panu Artemjeff, Miriam Attias och Adan Mohammed

Utarbetad av MAP Finland ry

Språk finska

Sidantal

48

Referat

Rapporten utvärderar handlingsprogrammet Ett jämlikt Finland med EU-kommissionens kriterier för nationella handlingsprogram mot rasism. Utvärderingen genomfördes som en del av Europarådets, Europeiska unionens och justitieministeriets projekt Building an Inclusive Integration Approach in Finland. Syftet med utvärderingen var att identifiera utvecklingsområden att beakta i kommande nationella projekt som syftar till att bekämpa rasism. Vid utvärderingen har utnyttjats berednings- och genomförandehandlingarna, utvärderingsenkäterna för handlingsprogrammet och intervjuerna med programmets nyckelpersoner.

Enligt utvärderingen uppfyller handlingsprogrammet ganska bra de kriterier som EU ställt upp. Beredningen och genomförandet av programmet koordinerades av en omfattande arbetsgrupp, vid planeringen av åtgärderna och utarbetandet av lägesrapporten hördes olika befolkningsgrupper i omfattande grad, för genomförandet av åtgärderna reserverades finansiering, de valda åtgärderna omfattade olika livsområden och former av arbetet mot rasism, och handlingsprogrammet följdes upp och utvärderades med olika metoder. Pilotprojektet för goda relationer bidrog till genomförandet av handlingsprogrammet på regional och lokal nivå.

Trots den goda helhetsbilden lyfter utvärderingen fram utvecklingsområden. Utvecklingsförslagen gäller till exempel insamlingen av information som anknyter till beredningen av programmet, åtgärderna och deras resurser samt metoderna för uppföljning och utvärdering.

Publikation uppdaterades den 31.8.2023, s. 28.

Nyckelord Handlingsprogram, utvärdering, jämlikhet, bekämpning av rasism, diskriminering, goda relationer

ISBN PDF 978-952-400-655-2

ISSN PDF

2490-0990

Ärendenummer OM065:00/2020

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-655-2>

Evaluation of the Government Action Plan on Equal Finland to Combat Racism and to Promote Good Relations

Publications of the Ministry of Justice, Reports and guidelines 2023:31	Subject	Reports and guidelines
Publisher	Ministry of Justice, Finland	
Author(s)	Panu Artemjeff, Miriam Attias and Adan Mohammed	
Group author	MAP Finland ry	
Language	Finnish	Pages 48

Abstract

The report evaluates the Equal Finland Action Plan Against Racism and Promotion of Good Relations with the help of European Commission's criteria for national action plans against racism. The evaluation was carried out as part of the European Union and Council of Europe joint project "Building an Inclusive Integration Approach in Finland" co-funded by the European Union via the Technical Support Instrument, and implemented by the Council of Europe, in co-operation with the European Commission and the Ministry of Justice of Finland. The purpose of the evaluation was to highlight areas for development to be taken into account in future national projects aimed at combating racism. The evaluation is based on analyses of the preparation and implementation documents of the Action Plan, evaluation questionnaires and interviews with key personnel of the steering group of the action plan.

According to the overall assessment, the Action Plan meets quite well the criteria set by the EU. Its preparation and implementation was coordinated by a broad-based working group, various population groups were consulted during the planning of measures and for the situation analysis, funding was reserved for the implementation of the measures, the selected measures covered a wide range of different areas of life and forms of anti-racism work, and different methods were used to monitor and evaluate the action plan. The implementation of the action plan at the regional and local level was strengthened by a pilot project on good relations policies.

Despite the positive overall assessment, areas for improvement emerge from the evaluation. The proposals for development concern, for example, data collection related to the preparation of the programme, measures and their resourcing, as well as monitoring and evaluation methods.

Publication was updated on 31st August 2023, p. 28.

Keywords Action plans, evaluation, equality, prevention of racism, discrimination, good relations between population groups

ISBN PDF 978-952-400-655-2 **ISSN PDF** 2490-0990
Reference number OM065:00/2020

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-655-2>

Sisältö

1	Johdanto	7
2	Yhdenvertainen Suomi toimintaohjelman taustaa	8
	2.1 Katsaus muiden EU-maiden toimintaohjelmiin	11
3	Euroopan komission kriteerit kansallisten rasisminvastaisen toimintaohjelmien valmistelusta ja sisällöistä	12
4	Toimintaohjelman arviointi	18
	4.1 Toimintaohjelman valmisteluvaihe	18
	4.2 Toimintaohjelman toimenpiteet	23
	4.2.1 Lainsäädäntö	26
	4.2.2 Lainvalvontaviranomaiset	27
	4.2.3 Koulutus	28
	4.2.4 Työelämä	28
	4.2.5 Asuminen ja sosiaali- ja terveyspalvelut	29
	4.2.6 Muut elämänaalueet sekä alueellinen ja paikallinen ulottuvuus	29
	4.3 Väestösuhdepolitiikan analyysi	30
	4.4 Toimeenpano	33
	4.4.1 Alueellinen ja paikallinen toimeenpano	34
	4.5 Seuranta ja arviointi	35
	4.5.1 Toimintaohjelmatyöryhmän arviointikysely	36
	4.5.2 Toimintaohjelmaseminaarin palautekysely	40
	4.5.3 Toimintokohtaiset arviointitiedot	41
5	Yhteenveto ja kehittämis ehdotukset	44
	Lähteet	47

1 Johdanto

Tämän raportin tarkoituksena on arvioida Yhdenvertainen Suomi -toimintaohjelma rasismien torjumiseksi ja hyvien väestösuhteiden edistämiseksi¹, jota toteutettiin osana pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaa. Toimintaohjelmaa toteutettiin eri hallinnon aloilla vuosina 2021–2023. Arviointityö on toteutettu Euroopan unionin, Euroopan neuvoston ja oikeusministeriön yhteishankkeessa "Inklusiivisen integraation rakentaminen Suomessa", joka on rahoitettu Euroopan unionin Teknisen tuen -instrumentin kautta. Euroopan neuvosto toteuttaa hanketta. Tämä raportti tilatiin osana hankkeen toimintoja ja sen ovat laatineet itsenäiset, väestösuhdepolitiikkaan erikoistuneet ajatuspaja MAP Finlandin asiantuntijat Panu Artemjeff, Miriam Attias ja Adan Mohammed.

Arvioinnissa tarkastellaan toimintaohjelman valmisteluprosessia, toimeenpanoa ja seuranta sekä sen sisältöjä Euroopan komission ja OECD:n kehittämien rasisminvastaisia toimintaohjelmia koskevien arviointikriteerien valossa, sekä Euroopan neuvoston rasismien ja suvaitsemattomuuden vastaisen komission (ECRI) antamia suosituksia. Arvioinnin pohjalta myös esitetään kehittämisehdotuksia tulevia toimintaohjelmia silmällä pitäen. Lisäksi toimintaohjelmaa verrataan muutamiin muihin eurooppalaisiin esimerkkeihin ja hyviin käytäntöihin.

Aineistona tässä raportissa on käytetty Yhdenvertainen Suomi -toimintaohjelmaa ja sitä koskevia seurantaraportteja ja -kyselyitä, EU-komission antirasismi toimintaohjelmaa ja komission laatimia ohjeita kansallisten toimintaohjelmien laatimiseksi sekä YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston ja Euroopan rasismien vastaisten järjestöjen kattojärjestön European Network Against Racism ENAR:in oppaita, joissa esitellään ohjeita ja hyviä käytäntöjä eri maiden rasisminvastaisista ohjelmista ja niiden valmistelun kriteereistä. Lisäksi raportissa huomioidaan Euroopan neuvoston rasismien ja suvaitsemattomuuden vastaisen komission (ECRI) suositukset sen viidennestä seurantaraportista (2019). Asiakirja-aineistojen analyysin lisäksi arvioinnissa on hyödynnetty toimintaohjelmaa valmistelleiden ja toimeenpanneiden avainhenkilöiden kanssa käytyjä keskusteluja² ja sekä oikeusministeriön tekemän arviointikyselyn tuloksia.

1 Oikeusministeriö (2021). Yhdenvertainen Suomi – Valtioneuvoston toimintaohjelma rasismien torjumiseksi ja hyvien väestösuhteiden edistämiseksi. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2021:34. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-808-0>.

2 Haastattelut: Anna Brun (TEM, 21.6.2023) ja Katriina Nousiainen (OM, 3.7.2023).

2 Yhdenvertainen Suomi toimintaohjelman taustaa

Yhdenvertainen Suomi -hallituksen rasismiin vastainen ja hyvien väestösuhteiden toimintaohjelmaa toimeenpantiin eri hallinnon aloilla vuosina 2021–2023. Sitä valmistettiin laajapohjaisessa valmistelutyöryhmässä, jossa olivat edustettuina kaikki ministeriöt ja valtioneuvoston kanslia, Kuntaliitto, Saamelaiskäräjät, Etnisten suhteiden neuvottelukunta, Romaniasiain neuvottelukunta, Folktinget, Ihmisoikeuskeskus ja yhdenvertaisuusvaltuutettu. Sama työryhmä vastasi myös ohjelman toimeenpanon seurannasta ja arvioinnista.³

Edellisen kerran valtioneuvosto oli tehnyt erillisen etnisen syrjinnän ja rasismiin vastaisen toimintaohjelman vuonna 2001 Paavo Lipposen hallituksen johdolla⁴. Tämän jälkeen rasismia ja syrjintää koskevat hallitustason toiminnot ovat olleet osa ihmisoikeustoimintaohjelmia sekä maahanmuuttoa ja kotouttamista koskevia toimenpideohjelmia. Myös sisäistä turvallisuutta koskevissa ohjelmissa on ollut väestösuhteita koskevia toimenpiteitä. Opetus- ja kulttuuriministeriö laati vuonna 2016 toimintaohjelman vihapuheen ja rasismiin estämiseksi ja yhteiskunnallisen osallisuuden lisäämiseksi⁵. Työ- ja elinkeinoministeriö valmisteli osana hallitusohjelmaa työelämän monimuotoisuusohjelman, joka linkittyy monilta osin hallituksen rasisminvastaiseen ja hyvien väestösuhteiden toimintaohjelmaan⁶.

Suomessa toteutetut rasismiin ja syrjinnän vastaiset toimenpiteet ovat usein saaneet rahoitusta EU:n rahoitusohjelmista. Rahoitusohjelmat ovat liittyneet EU:n lainsäädännön sekä EU:n politiikkaohjelmien toimeenpanoon EU:n jäsenmaissa. Keskeisiä rahoitusohjelmia ovat olleet muun muassa Euroopan unionin ohjelma syrjinnän torjumiseksi, Progress-ohjelma, REC-ohjelma ja CERV-ohjelma, joilla on tuettu monia hankkeita Suomessa. Keskeiset politiikkaohjelmat ja rahoituskanavat on koottu taulukkoon 1.

3 Oikeusministeriö (2021), s. 11–13.

4 *ibid.*, s. 9.

5 Opetus- ja kulttuuriministeriö (2016).

6 Työ- ja elinkeinoministeriö (2021).

Taulukko 1. Poliittika-asiakirja aineistot

Politiikkaohjelmat (Suomi)	EU:n politiikkaohjelmat	EU:n rahoitusohjelmat
Yhdenvertainen Suomi – Valtioneuvoston toimintaohjelma rasismien torjumiseksi ja hyvien väestösuhteiden edistämiseksi	EU:n rasismintorjunnan toimintasuunnitelma 2020–2025	Kansalaisuus, tasa-arvo, perusoikeudet ja arvot -ohjelma (Citizens, Equality, Rights and Values Programme, CERV)
Työelämän monimuotoisuusohjelma	EU komission suositus (EU 2018/951) tasa-arvoelimiä koskevista normeista	Rights, Equality and Citizenship (REC) -rahoitusohjelma
Merkityksellisenä Suomessa toimintaohjelma: Ohjelma vihapuheen ja rasismien estämiseksi ja yhteiskunnallisen osallisuuden edistämiseksi	Neuvoston puitepäätös (2008/913/YOS) rasismien ja muukalaisvihan tiettyjen muotojen ja ilmaisujen torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin	Progress-ohjelma
Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2017–2019	Syrjinnän torjuminen ja yhdenvertaiset mahdollisuudet kaikille -puitestrategia	Euroopan unionin toimintaohjelma syrjinnän torjumiseksi
Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma (2012–2013)	VIHREÄ KIRJA Tasa-arvo ja syrjimättömyys laajentuneessa Euroopan unionissa	

Suomi on saanut lukuisia suosituksia kansainvälisiltä ihmisoikeussopimusten valvontaelimiltä liittyen rasismiin ja syrjintää puuttumiseen sekä vihapuheen ja viharikollisuuden torjuntaan. Esimerkiksi Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio (European Commission Against Racism and Intolerance, ECRI) julkaisi syyskuussa 2019 Suomea koskevan viidennen raporttinsa, joka sisälsi 20 suositusta rasismien ja suvaitsemattomuuden torjumiseksi.⁷

⁷ Oikeusministeriö (2021), s. 17.

EU:n rasismintorjunnan toimintasuunnitelmassa (2020–2025) edellytettiin EU:n jäsenmailta kansallisia toimintaohjelmia rasismien torjumiseksi⁸. Kansallisten toimintaohjelmien tuli olla valmiina vuoden 2022 loppuun mennessä. Yhdenvertainen Suomi -toimintaohjelma pyrittiin valmistelemaan EU:n rasismintorjunnan toimintaohjelmassa asettamien kriteerien mukaan ja se vastasi Suomea koskevaan veloitteeseen kansallisen ohjelman laatimisesta (ks. kohta ”Euroopan komission kriteerit kansallisten rasisminvastaisen toimintaohjelmien valmistelusta ja sisällöstä”).

8 Euroopan komissio (2020), s. 23.

2.1 Katsaus muiden EU-maiden toimintaohjelmiin

Rasisminvastaisia toimintaohjelmia on laadittu useissa eri EU-maissa.

Ruotsin kansallinen toimintasuunnitelma rasismiin, sitä muistuttavien vihamielisyyksien sekä viharikosten torjumiseksi⁹ on laaja-alainen suunnitelma, joka ottaa huomioon lukuisien viranomaisten, alue- ja paikallistasojen toimijoiden sekä kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden merkittävän työn. Ohjelma kattaa viisi erityistä toimintalinjaa, jotka keskittyvät afrofobian, antisemitismin, antiziganismin, islamofobian sekä saamelaisiin kohdistuvan rasismiin torjumiseen vuosina 2022–2024.

Norjan hallitus on laatinut etnisyyteen ja uskontoon perustuvan rasismiin ja syrjinnän torjuntaan keskittyvän toimintasuunnitelman vuosille 2020–2023¹⁰. Suunnitelma koostuu 50 toimenpiteestä, jotka on jaettu yhdeksään osa-alueeseen, ja sen toteutusta tarkastellaan vuosittain.

Ranskalla on kansallinen ohjelma rasismiin, antisemitismin ja etniseen alkuperään liittyvän syrjinnän vastustamiseksi vuosille 2023–2026¹¹. Ohjelmaan sisältyy 80 toimenpidettä, jotka on jaettu viiteen pääalueeseen: rasismiin, syrjinnän ja antisemitismin seuranta, uskalus nimetä viha, parempi opetus ja koulutus, rikoksentekeijöiden rankaiseminen ja uhrien tukeminen. Ohjelman toteutumista seurataan vuosittain.

Saksan kansallinen toimintasuunnitelma¹² rasismiin vastustamiseksi sisältää linjauksia ja toimenpiteitä epätasa-arvoon perustuvien ideologioiden ja niistä johtuvan syrjinnän käsittelyyn. Vuonna 2008 Saksa esitteli ensimmäisen kansallisen toimintasuunnitelmansa rasismiin, muukalaisvihan, antisemitismin ja siihen liittyvän suvaitsemattomuuden vastustamiseksi YK:n ihmisoikeusvaltuutetulle Genevessä ja on jatkanut työtä siitä lähtien.

9 Regeringskanliet (2023).

10 Kulturdepartementet (2019).

11 Délégation Interministérielle à la Lutte Contre le Racisme, l'Antisémitisme et la Haine anti-LGBT (DILCRAH) (2023).

12 Die Bundesregierung (2018).

3 Euroopan komission kriteerit kansallisten rasisminvastaisen toimintaohjelmien valmistelusta ja sisällöistä

Vuonna 2020 julkaistun EU:n rasismien torjunnan ohjelman mukaan komissio kannusti kaikkia jäsenvaltioita laatimaan ja hyväksymään rasismien ja rotusyrjinnän vastaiset kansalliset toimintasuunnitelmat. Toimintasuunnitelmien tulisi ohjata rasismien torjuntaa kansallisella tasolla ja niitä voitaisiin käyttää hyvien käytäntöjen jakamiseen jäsenvaltioiden välillä. Komissio myös ehdotti yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa yhteisten kansallisia toimintasuunnitelmia ohjaavien periaatteiden määrittämiseksi. Suositukset tuli tehdä tiiviissä yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan ja tasa-arvo-elinten kanssa.

Komissio esitti vuonna 2020 keskeiset periaatteet ja osatekijät, joita tehokkaiden kansallisten toimintasuunnitelmien laatiminen edellyttää. Tämän pohjalta kaikki jäsenvaltiot voisivat laatia ja hyväksyä kansalliset toimintasuunnitelmat vuoden 2022 loppuun mennessä. Seuraavalla sivulla on esitetty komission ehdotuksia yhteisiksi periaatteiksi.

Toimintasuunnitelmia ohjaavat periaatteet

Tasa-arvon unioni: EU:n rasismien torjunnan toimintasuunnitelma 2020–2025 (sivu 19)

1. tässä toimintasuunnitelmassa EU:n tasolla määritetyt politiikan alat, kuten rasismien torjuntaa koskeva lainsäädäntö, lainvalvontaviranomaisten harjoittaman syrjinnän torjuminen tai syrjimättömyyden varmistaminen koulutuksessa, työelämässä, terveydenhuollossa ja asumisessa; kattava kansallisen tason arviointi tarvittavista toimista kaikilla tässä toimintasuunnitelmassa määritellyillä aloilla;
2. toimien räätälöinti vastaamaan sosiaalisia, historiallisia ja kulttuurisia olosuhteita sekä maakohtaisia erityispiirteitä, jotta voidaan vastata kiireellisimpiin tarpeisiin;
3. alue- ja paikallisviranomaisten sekä kansalaisyhteiskunnan ja tasa-arvoelinten ottaminen mukaan toimien suunnitteluun, täytäntöönpanoon ja arviointiin;
4. tietojen kerääminen ja edistymistä mittaavien indikaattoreiden määrittäminen;
5. Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeusvaltuutetun toimiston antaman käytännön ohjeistuksen sekä yksilöityjen keskeisten tekijöiden ja periaatteiden hyödyntäminen.

Vuonna 2022 Euroopan komissio sai valmiiksi lupaamansa tarkemmat suositukset kansallisten toimintasuunnitelmien laatimisesta ja ne julkaistiin kahdessa asiakirjassa joista toinen käsitteli toimintaohjelmien yleisiä valmisteluperiaatteita, ja toinen valmistelun ja raportoinnin sisältöalueita¹³. Tarkennettujen suositusten valmistuessa Yhdenvertainen Suomi -toimintaohjelma oli jo valmis ja toimeenpanovaiheessa. Tarkennetut suositukset oli laadittu komission asettamassa jäsenmaiden ja asiantuntijoiden työryhmässä, johon osallistui myös asiantuntijoita Suomesta.

13 Katso Euroopan komissio (2022/a) ja Euroopan komissio (2022/b).

Tarkennettu arviointikehikko perustui osittain OECD:n aikaisemmin laatimaan ohjeeseen ja pitää sisällään yleisen suosituslistan sekä erillisen raportointityökalun, jotka molemmat on tarkoitettu ohjaamaan jäsenmaita rasisminvastaisen toimintaohjelmien valmistelussa ja toimeenpanon seuraamisessa. Suosituksia tulisi tulkita maakohtaiset erot huomioiden ja niitä sovellettaessa tulisi kiinnittää huomioita risteävään eriarvoisuuteen eli eri syrjinnän muotojen intersektioihin kuten rasismiin ja sukupuolen yhteisvaikutukseen. Keskeinen periaate on se, että kansallinen toimintaohjelma on sekä prosessi että lopputulos – ja että nämä molemmat aspektit ovat yhtä tärkeitä.¹⁴

Suosituksen mukaan ohjelman laatimisen prosessissa on neljä eri vaihetta: valmistelu, kehittäminen, täytäntöönpano ja seuranta sekä arviointi. Neljän vaiheen lisäksi prosessiin tulisi sisällyttää kolme läpileikkaavaa toimintoa: yhdenvertaisuus- ja tasa-arvotiedon kerääminen ja käyttäminen, osallistavan lähestymistavan soveltaminen, ja strukturoidun yhteistyön ja koordinaation varmistaminen.¹⁵

Ohjaavat periaatteet on kerätty alle.

EU:n yleiset ohjaavat periaatteet kansallisten rasisminvastaisten toimintaohjelmien laatimiseen¹⁶

1. Tunnustetaan monimuotoisuus, yhdenvertaisuus ja tasa-arvo kannustettavina asioina.
2. Varmistetaan, että EU:n oikeudelliset ja poliittiset puitteet ja muut kansainvälisistä velvoitteista johtuvat sitoumukset on sisällytetty kansallisen tason rakenteisiin.
3. Tunnistetaan rakenteellisen rasismiin mahdolliset ilmentymät ja niiden vaikutukset ja puututaan niihin.
4. Asetetaan kansallisiin toimintasuunnitelmiin selkeitä ja saavutettavissa olevia tavoitteita.
5. Otetaan käyttöön toimenpiteitä, jotka torjuvat rasismia kokonaisvaltaisesti varmistamalla koordinointi ja rasisminvastaisten toimien valtavirtaistaminen kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla.

14 Euroopan komissio (2020), s.19.

15 Euroopan komissio (2022/b), s.6.

16 *ibid.*, s. 5.

6. Varmistetaan, että ohjaavina periaatteina toiminnan suunnittelussa ovat sitoutuminen, aktiivinen osallistuminen ja avoimuus – ja että ne vaikuttavat suunnitteluun ja kansallisten toimintasuunnitelmien täytäntöönpanoon.
7. Kerätään ja käytetään yhdenvertaisuus- ja viharikollisuutta koskevia tietoja tietopohjaisen päätöksenteon varmistamiseksi.
8. Tehdään kansallisten toimintasuunnitelmien asianmukaista seuranta ja/tai arviointia.

Uudistettujen suositusten yleinen osa vastaa suurelta osin EU:n rasmin torjunnan toimintaohjelmassa esitettyjä toimintasuunnitelmia ohjaavia periaatteita ja vain muutamia lisäyksiä on tullut mukaan¹⁷. Lisätyt vaatimukset liittyivät siihen, että toimintaohjelmien tulisi edellä esitetyn lisäksi:

- pitää sisällään osallistavia toimintoja, joilla turvataan rasismia kokevien ryhmien ääni toimintasuunnitelmien valmistelussa ja toimeenpanossa
- sisältää tehokkaat monitorointi- ja arviointi-mekanismit sekä
- olla julkisesti esillä saavutettavassa formaatissa.

Suositukset pitävät sisällään tarkistuslistan ja raportointityökalun hyödynnettäväksi kolmella tasolla: toimintaohjelman valmistelussa ja kehittämisessä, ohjelman toimeenpanossa sekä ohjelman seurannassa ja arvioinnissa¹⁸. Jokaisen tason osalta on erikseen määritelty kriteereitä (taulukko 2), joita hyvän kansallisen rasmin vastaisen toimintaohjelman tulisi täyttää. Tarkistuslistassa pyydetään arvioimaan täyttyykö kriteeri vai ei. Raportointityökalu puolestaan sisältää tarkentavia kysymyksiä, joiden avulla päästään syvemmälle ohjelmakohtaiseen arviointiin.

Seuraavaksi esittelemme tarkistuslistan, jonka jälkeen sovellamme komission arviointimallia Yhdenvertainen Suomi -toimintaohjelman valmistelun, toimeenpanon ja seurannan arvioimiseen.

17 Euroopan komission (2022/b), s. 5.

18 Euroopan komissio (2022/a), s. 6.

Taulukko 2. Tarkistuslistat: Kansallisen rasisminvastaisen toimintaohjelman (NAPAR¹⁹) laatimisen vaiheet

Valmistelu ja kehittämisvaihe	kyllä / ei
Erityisen NAPAR-hallinnollisen elimen / toiminnon / yhteyspisteen nimeäminen / perustaminen	
NAPAR-yhteistyö- ja koordinaatiomekanismin nimeäminen / perustaminen	
NAPARin neuvoa-antavan mekanismin nimeäminen / perustaminen	
Voimassa olevan lainsäädännön ja politiikan sekä asiaankuuluvien sopimusten ja asiantuntijaelinten antamien suositusten kartoitus	
Asiaan kuuluvien instituutioiden kartoitus	
Asianomaisten, kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja asian vaikutuspiiriin kuuluvien yhteisöjen edustajien kartoitus	
Yhdenvertaisuuden toteutumista koskevien tietotarpeiden kartoitus: tieto eriteltynä etnisen alkuperän mukaan	
Yhdenvertaisuuden toteutumista koskevan tiedon hyödyntäminen liittyen NAPARin soveltamisalasta liittyvään tiedottamiseen	
Julkiset kuulemiset	
Rahoituksen varmistaminen	
Asianosaisten ja asian vaikutuspiiriin kuuluvien yhteisöjen osallistuminen	
NAPARin kattava soveltamisala	
Rakenteellisen rasmin ja risteävien eriarvoisuuksien käsitteleminen	
Ohjelman julkinen julkaisutilaisuus / viestintä / tietoisuuden lisääminen	

19 NAPAR on lyhenne sanoista National Action Plan Against Racism.

Toimeenpanovaihe	kyllä / ei
Jatkuva koordinointi yhteistyömekanismin avulla	
Jatkuva konsultointi neuvoa-antavan elimen kanssa	
NAPARin täytäntöönpanoon osallistuu useita toimijoita	
NAPARin täytäntöönpano alueellisella ja paikallisella tasolla	
NAPARin toimeenpanon seuranta / raportointi edistymisestä	
Seuranta ja arviointi	kyllä / ei
NAPARin toimeenpanon väliarviointi	
NAPARin loppuarviointi, mukaan lukien sen vaikutukset / vaikuttavuus	
NAPARin seurannasta ja arvioinnista vastaavan riippumattoman mekanismin nimeäminen / perustaminen	
Tiedot ja indikaattorit NAPARin arviointia ja seurantaa varten	
Raportointi NAPARin arvioinnin ja seurannan tuloksista	

4 Toimintaohjelman arviointi

Seuraavaksi arvioimme Yhdenvertainen Suomi -toimintaohjelmaa Euroopan komission asettamien yleisten kriteerien sekä komission tarkistuslistassa esittämien vaiheiden mukaan.

4.1 Toimintaohjelman valmisteluvaihe

Yhdenvertainen Suomi -toimintaohjelma valmisteltiin ja toimeenpantiin neljässä vaiheessa: arviointivaiheessa, toimenpiteiden suunnitteluvaiheessa, toimeenpano vaiheessa ja parhaillaan meneillään olevassa arviointivaiheessa. Prosessia koordinoi oikeusministeriön asettama työryhmä, jossa olivat edustettuina kaikki ministeriöt ja valtioneuvoston kanslia, Kuntaliitto, Saamelaiskäräjät, Etnisten suhteiden neuvottelukunta Etno, Romaniasiain neuvottelukunta RONK, Folktinget, Ihmisoikeuskeskus ja yhdenvertaisuusvaltuutettu. Valmistelua ohjasi hallituksen oikeusvaltion kehittämisen ja sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmä.

Koordinaatioryhmän lisäksi oikeusministeriön asettama syrjinnän seurantaryhmä toimi toimintaohjelman tietopohjan analyysiryhmänä. Ryhmä käsitteli ohjelman aikana toteutettuja selvityksiä, kuten esiselvitystä rakenteellisen syrjinnän tunnistamiseksi yhteiskunnan eri osa-alueilla.²⁰ Syrjinnän seurantaryhmässä on edustettuna Etnisten suhteiden neuvottelukunta Etno, Helsingin yliopisto (CEREN), Ihmisoikeuskeskus, Romaniasiain neuvottelukunta RONK, Saamelaiskäräjät, Siirtolaisuusinstituutti, Suomen Nuorisovaltuutettu, Suomen Punainen Risti, tasa-arvovaltuutetun toimisto, Terveystieteiden tutkimuskeskus ja hyvinvoinnin laitos, Tilastokeskus, työ- ja elinkeinoministeriö/ kotouttamisen osaamiskeskus, Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta VANE sekä yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto.

20 Oikeusministeriö (2021), s. 11.

Arviointivaiheen ideana oli käydä läpi rasismien ja väestösuhteiden nykytilaa YK:n ihmis-oikeusindikaattorimallin mukaisesti seuraavasti

- a. rakenteet (lainsäädäntö ja oikeussuojarakenteet),
- b. politiikka (rasismien vastainen politiikka eri hallinnonaloilla ja tasoilla), ja
- c. eri ryhmien kokemusten osalta.

Arviointi perustui pääasiassa kansallisella ja kansainvälisellä tasolla julkaistujen tutkimusten ja selvitysten tuloksiin sekä virallisiin tilastoihin²¹. Tämän tiedon pohjalta laadittiin Syrjintä Suomessa 2017–2019 -raportti, joka julkaistiin lokakuussa 2020²². Lisäksi tuotettiin kaksi tutkimuskatsausta liittyen väestöryhmien välisten suhteiden edistämiseen: toinen myönteisten ryhmäsuhteiden edistämiskeinoista²³ ja toinen tuotti tilannekuvaa väestöryhmien välisten suhteiden tilasta Suomessa²⁴. Hallinnonalakohtainen tilannearvio toteutettiin valmistelutyöryhmän sisäisenä kyselynä. Eri ministeriöitä pyydettiin tunnistamaan ja nimeämään hallinnonalansa keskeinen lainsäädäntö ja politiikat, joilla on merkitystä rasismien torjunnassa ja hyvien väestösuhteiden edistämiseksi. Oikeudellisen tilannekuvan rakentamisessa hyödynnettiin myös oikeusministeriön tilaamaa VN-Teas selvitystä, jossa kartoitettiin yhdenvertaisuuslainsäädännön toimivuutta ja kehittämistarpeita²⁵.

Eri väestöryhmien osallisuutta ohjelman valmisteluun pyrittiin laajentamaan osallistavilla menetelmillä. Avoin virtuaalinen kuuleminen järjestettiin 19.10.2020. Alueellisille Etnisten suhteiden neuvottelukunnille (7) ja alueellisille Romaniasiaiden neuvottelukunnille (4) sekä Saamelaiskäräjille järjestettiin virtuaalisia työpajoja, joissa keskusteltiin rasismien ilmenemisestä ja rasismien vastaisen työn rakenteista eri alueilla. Lisäksi järjestettiin viisi digiraatia nuorille eri puolella Suomea. Kansalaisyhteiskunnan toimijoita osallistettiin myös toimintaohjelman toimenpiteiden suunnitteluun. Oikeusministeriö lanseerasi ideakilpailun, jolla pyydettiin ehdotuksia toimenpiteistä.²⁶ Toimintaohjelma lanseerattiin valtakunnallisessa seminaarissa 13.12.2021 ja sitä koskeva verkkosivu avattiin oikeusministeriön verkkosivuille²⁷.

21 Oikeusministeriö (2021), s. 12.

22 Mannila, S. (2020).

23 Oikeusministeriö (2020).

24 Mannila, S. Tilannekuva väestöryhmien välisten suhteiden tilasta Suomessa. Julkaisen maton työpäpaperi.

25 Nieminen, K., Jauhola, L., Lepola, O., Rantala, K., Karinen, R., Luukkonen, T. (2020).

26 Oikeusministeriö (2021), s. 13.

27 Katso <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM065:00/2020>.

Toimintaohjelman valmistelu- ja arviointivaihe täyttää varsin hyvin EU:n kansallisille toimintaohjelmille asettamat valmistelukriteerit (taulukko 2). Toimintaohjelman valmisteluun oli nimetty erityinen toimielin, yhteistyö- ja koordinaatiomekanismit sekä neuvoo-antava mekanismi. Voimassa olevaa lainsäädäntöä ja politiikkaa sekä kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia arviointiin ja kartoitettiin varsin laajasti. Erillistä asiaan kuuluvien instituutioiden sekä asianomaisten, kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja asian vaikutuspiiriin kuuluvien yhteisöjen edustajien kartoitusta ei tehty, mutta osallistavalla valmistelulla pyrittiin saamaan mahdollisimman kattava joukko toimijoita mukaan.

Osallistavien prosessien saavutettavuutta eri vähemmistöryhmien näkökulmasta on vaikea arvioida käytössä olleiden aineistojen pohjalta. Voidaan kuitenkin olettaa, että **kielen osaamiseen liittyvät ongelmat voivat olla esteinä eri kieli- ja etnisten ryhmien yhdenvertaiselle osallistumiselle toimintaohjelman valmisteluun. Omakielisen osallistuvan valmistelun vahvistaminen voisi lisätä eri ryhmien yhdenvertaisuutta tulevaisuudessa toimintaohjelmien valmisteluprosesseissa. (suositus 1)** Omakielistä tiedonkeruun muotoja otettiin käyttöön toimintaohjelman toimeenpanovaiheessa ja kokemus tästä voi olla erittäin tärkeää tulevaisuudessa.

EU:n rasmin torjunnan toimintasuunnitelman asettamien yleisten kriteereiden mukaisesti toimintaohjelman valmistelussa on pyritty ottamaan huomioon maakohtaiset erityispiirteet, eri hallinnon tasojen ja kansalaisyhteiskunnan ja tasa-arvoelinten näkemykset sekä viimeisimpien rasismia koskevien tutkimusten tuloksia. Ohjelman valmistelussa on myös hyödynnetty YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimistoon käytännön ohjeistuksia²⁸. Valmistelu- ja arviointivaiheella oli myös selkeä yhteys toimintaohjelman tavoitteiden ja toimenpiteiden tunnistamisessa ja määrittelyssä. Arviointiin varattu rahoitus mahdollisti lisäselvitysten tilaamisen sekä osallisuutta vahvistaneen ideakilpailun toteuttamisen. Komission asettamat läpileikkaavat teemat: yhdenvertaisuus- ja tasa-arvotiedon kerääminen ja käyttäminen, osallistavan lähestymistavan soveltaminen ja strukturoitu yhteistyö toteutuivat valmisteluvaiheessa hyvin.

EU:n ohjeen mukaan toiminnan suunnittelussa ohjaavana periaatteena tulisi olla sitoutuminen, aktiivinen osallistuminen ja avoimuus. Yhdenvertainen Suomi -ohjelman valmisteluaineistojen valossa etenkin osallisuutta ja avoimuutta on pidetty tärkeänä ja erilaisia kuulemisen muotoja testattiin eri kohderyhmille (digiraadit, työpajat, lausunto-menettelyt). Sitoutumisen tasoa on vaikea arvioida asiakirjojen perusteella, mutta valmistelu- ja toimeenpanotyöryhmiin osallistuneiden kyselyvastaustusten perusteella voidaan päätellä eri tahojen edustajien olleen sitoutuneita toimeenpanon valmisteluun.

28 Oikeusministeriö (2021), s. 10.

Poliittista sitoutumista voidaan arvioida politiikkaohjelman statuksen perusteella sekä toimintaan allokoitujen resurssien näkökulmasta. Rasisminvastaisen toimintaohjelman sekä hyvien väestösuhteiden toimintaohjelman valmistelu olivat osa hallitusohjelmaa ja niitä seurattiin osana hallitusohjelmahankkeiden seuranta²⁹. Toimintaohjelman valmisteluun varattu budjetti oli 50 000 euroa ja toimeenpanon kokonaisrahoituksen voidaan katsoa vastanneen 2,13 miljoonaa euroa. Suuri osa rahoituksesta tuli valtion budjettirahoituksen ulkopuolisesta EU-hankerahoituksesta. Hallitusohjelmaston resurssit toimintaohjelmalle olivat lopulta varsin alhaiset, mikäli niitä vertaa muiden hallituskaudella tehtyjen politiikkahankkeiden saamaan rahoitukseen. **Tulevien toimintaohjelmien kohdalla hallitusten sitoutuminen rasismin vastaisen politiikan resursointiin on keskeinen tekijä, jolla poliittista sitoutumista voidaan mitata. (suositus 2)**

Arviointivaiheessa kiinnitettiin myös huomiota rakenteellisen rasismin tunnistamiseen eri elämänalueilla. Eri ministeriöiden tuli arvioida toimialojensa tilannetta rakenteellisen syrjinnän tunnistamisen näkökulmasta ja tiedot olemassa olevista yhdenvertaisuussuunnitelmista kirjattiin mukaan toimintaohjelmaan. Komission kriteereiden mukaan toimintaohjelmissa tulisi käsitellä rasismin torjuntaa koskeva lainsäädäntö, lainvalvontaviranomaisten harjoittaman syrjinnän torjuminen tai syrjimättömyyden varmistaminen koulutuksessa, työelämässä, terveydenhuollossa ja asumisessa. Yhdenvertainen Suomi-toimintaohjelmassa arviointia tehtiin huomattavasti laajemmalla fokuksella.

Toimintaohjelmassa rasismin vastaisia toimia arvioitiin ulko- ja turvallisuuspolitiikan, kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan, kehityspolitiikan ja konsulipalveluiden, ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanon valvonnan, yhdenvertaisuus-, kielellisten oikeuksien ja kansallisen perus- ja ihmisoikeuspolitiikan, työelämän, maahanmuutto-, turvallisuus-, asunto-, koulutus, kulttuuri-, liikunta- ja nuoriso-, sosiaali- ja terveys-, tasa-arvopolitiikka sekä digitaalisten palveluiden, alkuperäiskansa saamelaisten oikeuksien ja romanipolitiikka sekä kuntien ja kolmannen sektorin näkökulmista.³⁰

Arvioinnin lähtökohdat olivat varsin kunnianhimoiset ja toimintaohjelmassa tehtyä työtä voidaan pitää perustason kartoituksena, jota vasten tulevia politiikkaohjelmia voidaan arvioida. Toimintaohjelmaa kokonaisuutena arvioitaessa voidaan kuitenkin todeta, että **ohjelman toimenpiteet eivät ole kaikkia elämänalueita läpäiseviä, kuten arvioinnin perusteella voisi toivoa. Konkreettisten tavoitteiden ja toimenpiteiden tunnistaminen voi edellyttää syventymistä rajatumpaan määrään elämänalueita, joiden kohdalla vaikuttamiskanavia ja toimenpiteitä voidaan suunnitella kaikki hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan tasot leikaavina kokonaisuuksina. (suositus 3)**

29 Oikeusministeriö (2021), s. 11.

30 *ibid.*, s. 21–35.

Kartoituksessa selvitettiin myös eri toimialoilla julkaistuja tutkimuksia ja selvityksiä, kuten viharikostutkimuksia, jotka auttaisivat kohdentamaan toimialakohtaisia toimenpiteitä. Ristteävää eriarvoisuutta koskevia teemoja pyrittiin tunnistamaan arviointivaiheessa. Erityisesti nuorten ja naisten kokemaan rasismiin kiinnitettiin huomioita. Arviointivaiheessa hyödynnettiin oikeusministeriön ylläpitämään syrjinnän seurantajärjestelmää sekä sen puitteissa laadittuja indikaattoreita. Toisena indikaattorityön elementtinä hyödynnettiin YK:n laatimaan ihmisoikeusindikaattorijärjestelmän mallia, joka toimi runkona arviointityölle.³¹

Tietolähtöisyys oli siis komission ohjeiden mukaisesti keskeisessä roolissa toimintaohjelman valmisteluvaiheessa. Tietopolitiikan laadun arvioiminen edellyttäisi käytettyjen tutkimus- ja indikaattoriaineistojen syvällisempää analyysia. Yleisen arvion perusteella vaikuttaa siltä, että joillakin elämänalueilla kuten työelämä ja turvallisuus, syrjintää koskevaa politiikan valmisteluun soveltuvaa tutkimustietoa on enemmän kuin toisilla. **Rasisminvastaisten toimintaohjelmien valmistelu vahvistuisi siitä, että mahdollisimman moni toimiala lisäisi tiedonkeruuta rasismista ja sen ilmenemisestä kyseisellä elämänalueella. (suositus 4) Myös ryhmäkohtaisten erityiskysymysten tunnistamista tulisi vahvistaa. (suositus 5)**

31 Oikeusministeriö (2021), s. 37–52

4.2 Toimintaohjelman toimenpiteet

Yhdenvertainen Suomi-toimintaohjelmassa asetettiin kahdeksan keskeistä tavoitetta sekä 52 toimenpidettä niiden saavuttamiseksi. Valitut toimet pohjautuivat arviointivaiheessa kerättyyn tutkimustietoon, kuulemisissa nousseisiin keskeisiin sidosryhmävaintoihin sekä kansainvälisiltä ihmisoikeuksien toteutumista valvoilta sopimusvalvontaelimiltä saatuihin toimenpidesuosituksiin.³²

Yhdenvertainen Suomi -toimintaohjelman tavoitteet

1. tunnistetaan ja puretaan yhteiskunnan eriarvoistavia rakenteita
2. edistetään suomalaisen työelämän monimuotoisuutta ja syrjimättömyyttä
3. vahvistetaan viranomaisten yhdenvertaisuusosaamista eri tasoilla
4. kasvatetaan tietoisuutta rasismista ja sen eri muodoista
5. jatketaan hyvien väestösuhteiden politiikan kehittämistä ja varmistetaan turvallinen arki kaikille
6. kannustetaan kuntia aktiiviseen yhdenvertaisuuden ja antirasismien edistämiseen
7. puututaan vihapuheeseen systemaattisella toiminnalla ja yhteistyöllä
8. kehitetään rasismiin liittyvää tutkimusta ja tiedonkeruuta

Komission ohjeen mukaan toimintaohjelmien tulee ottaa käyttöön toimenpiteitä, jotka torjuvat rasismia kokonaisvaltaisesti varmistamalla koordinointi ja rasisminvastaisten toimien valtavirtaistaminen kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Yhdenvertainen Suomi -ohjelman tavoitteet ja toimenpiteet kattavat laajan joukon eri elämänalueita ja toiminnan muotoja ja ohjelman puitteissa syntynyt poikkihallinnollinen rakenne vahvistaa rasisminvastaisen politiikan koordinaatiota. Ohjelman yhtenä tavoitteena oli juurikin parantaa valtioneuvoston sisäistä koordinaatiota rasismien ja syrjinnän torjunnan tehostamiseksi. Tähän pyrittiin myös vahvistamalla syrjinnän ja rasismien vastaista työn roolia osana tulosohtausprosesseja ministeriöiden kaikilla hallinnonaloilla. Toimintaohjelman toiminnot edellyttivät useiden eri tahojen ja hallinnon tasojen mukana oloa.

³² Oikeusministeriö (2021), s. 54-59.

Ohjelmassa huomioitiin ja määriteltiin keskeisinä käsitteinä laaja skaala rasismien ilmenemismuotoja ja asiaan liittyviä ilmiöitä; mm. rasismi, antirasismi, rodullistaminen, syrjintä, häirintä, moniperusteinen syrjintä, rakenteellinen rasismi ja syrjintä, intersektionaalisuus, hyvät väestösuhteet ja niiden edistäminen, monimuotoisuus, vihapuhe, viharikollisuus ja etninen profilointi.³³ Erityisryhmiin liittyen ohjelmassa mainittiin antisemitismi, islamofobia, afrofoobia, ja saamelaisiin ja romaneihin kohdistuva rasismi. Varsinaisia toimenpiteitä antisemitismin, islamofobian tai afrofoobian vähentämiseksi ei kuitenkaan ohjelmassa juuri ole.

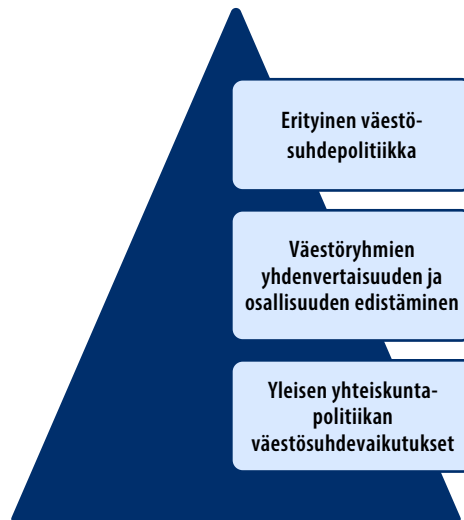
Toimet myös kohdistuivat usealle elämänalueelle, toimenpiteitä löytyi erityisesti yhdenvertaisuus-, perus- ja ihmisoikeus-, kielellisten oikeuksien, turvallisuus-, työelämä-, maahanmuutto-, kotoutumis-, asunto-, kulttuuri-, liikunta-, koulutus- ja nuorisopolitiikan aloilta sekä väestöryhmäkohtaisessa politiikassa kuten romani- ja saamelaispolitiikassa.

Komission toimintasuunnitteluohjeissa erillisinä sisältöalueina mainitaan **rasismien vastainen lainsäädäntö, lainvalvontaviranomaisten harjoittaman syrjinnän torjuminen, syrjimättömyyden varmistaminen koulutuksessa, työelämässä, terveydenhuollossa sekä asumisessa**. Komission asettamien sisällöllisten kriteerien lisäksi tarkastelemme toimenpiteitä väestösuhdepolitiikkaa koskevan mallin valossa. Malli on esitelty yksityiskohtaisesti Euroopan neuvoston julkaisemassa Suomen kotouttamis- ja väestösuhdepolitiikkaa tarkastelevassa raportissa³⁴. Toimintaohjelman sisällön tarkastelussa keskitymme erityisesti väestösuhdepolitiikan näkökulmaan. Viitekehyksenä toimii Väestösuhdepolitiikan tilannekatsaus Suomessa -raportissa esitelty kolmitasoinen väestösuhdepolitiikan tarkastelun malli (kuviot 1).

33 Oikeusministeriö (2021), s. 68.

34 Artemjeff, Attias & Kettunen (2023).

Kuvio 1. Väestösuhdepolitiikan tarkastelun tasot



Tarkastelemme mallin avulla muun muassa sitä:

1. miten ohjelman toimenpiteet vaikuttavat rasistisen syrjinnän vaarassa olevien ryhmien yhdenvertaisiin mahdollisuuksiin toimia yhteiskunnallisten instituutioiden sekä valtavirtapalveluiden puitteissa (**yleinen yhteiskuntapolitiikka**)
2. miten toimintaohjelman toimenpiteet vahvistavat rasismia kokevien oikeuksia ja huomioivat ryhmäkohtaisia erityiskysymyksiä yhdenvertaisuuden ja osallisuuden vahvistamisessa (**ryhmäkohtainen yhdenvertaisuus- ja osallisuuspolitiikka**) sekä sitä,
3. miten toimintaohjelman toimenpiteet vahvistavat eri väestöryhmien välistä vuorovaikutusta ja valmiutta väestösuhteisiin vaikuttavien konfliktien ratkaisussa (**erityinen väestösuhdepolitiikka**).

4.2.1 Lainsäädäntö

Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistus oli yksi Yhdenvertainen Suomi -toimintaohjelmaan toimenpiteistä. Uudistuksessa vahvistettiin myös syrjinnän uhrien oikeussuojaa laajentamalla yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaa työelämän kysymyksiin. Uudistus vastasi Euroopan neuvoston alaisen Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastainen komission (ECRI) Suomella antamaa suositusta³⁵. Yhdenvertaisuussuunnittelu ja yhdenvertaisuuden edistäminen laajennettiin koskemaan varhaiskasvatuksen järjestäjiä ja palveluntuottajia toimipaikkakohtaisesti. Lisäksi häirinnän määritelmä muuttuu niin, että häirintä voi kohdistua yksilön lisäksi myös ihmisryhmään.

Toimintaohjelma asettaa tavoitteeksi selkeyttää ja vahvistaa hyvien väestösuhteiden edistämistä koskevaa sääntelyä osana kotouttamislain uudistamista.³⁶ Vuonna 2025 voimaan tulevaan lakiin kotoutumisen edistämisestä³⁷ on yhtenä tavoitteena lisätty hyvien väestösuhteiden ja yhteiskunnan vastaanottavuuden edistäminen. Hyvät väestösuhteet määritellään lain ensimmäisen luvun pykälässä 5 seuraavasti: ”väestöryhmien väliset suhteet, jotka perustuvat myönteisiin asenteisiin, toimivaan vuorovaikutukseen, turvallisuuden tunteeseen ja osallistumiseen yhteiskunnassa.”

Laissa kunnalle asetetaan velvollisuus edistää väestösuhteita paikallistasolla. Kunnan on kotoutumisen edistämisen suunnittelussa asetettava vähintään maahanmuuttajien työllisyyttä, koulutusta, hyvinvointia ja terveyttä, asumista, osallisuutta, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa, oman kielen ja kulttuurin ylläpitämisen mahdollisuuksia sekä hyvien väestösuhteiden edistämistä koskevat tavoitteet sekä niitä tukevat toimenpiteet, vastuutahot, yhteistyö ja seuranta. Kunnan on kirjattava edellä tarkoitetut asiat erilliseen toimenpideohjelmaan tai sisällytettävä ne muuhun kunnan suunnitteluasiakirjaan mittareineen. Kunnan on raportoitava vähintään kahden vuoden välein kotoutumisen edistämisen tavoitteiden saavuttamisesta ja toimenpiteiden toteutumisesta alueelliselle elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. (Luku 5, 45 §)

Lisäksi kunnan on asetettava maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen suunnittelunsa ja toimeenpanonsa kehittämistä sekä hyvien väestösuhteiden edistämistä varten paikallistason monialainen yhteistyöryhmä, jos maahanmuuttajien palvelutarve kunnassa sitä edellyttää. Yhteistyöryhmään voivat osallistua kunnan lisäksi hyvinvointialue, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, muu alueen kunta, poliisi, vastaanotto- tai järjestelykeskus, muu viranomainen, järjestö, yhdistys ja yhteisö, elinkeinoelämän edustaja sekä kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja toteuttava palveluntuottaja. Tämän yhteistyöryhmän yksi tehtävä on edistää yhdenvertaisuutta ja hyviä väestösuhteita paikallistasolla. (Luku 5, 48 §)

35 ECRI 2019

36 Oikeusministeriö (2021), s.20.

37 Laki kotoutumisen edistämisestä 681/2023.

Uusi väestösuhteisiin suoraan liittyvä maininta löytyy myös 1.6.2023 voimaan tulleesta uudesta yhdenvertaisuuslaista. Viranomaisten velvollisuuksissa edistää yhdenvertaisuutta (5 §) sanotaan, että ”Viranomaisen on arvioitava, miten sen toiminta vaikuttaa eri väestöryhmiin ja miten yhdenvertaisuus muutoin toteutuu sen toiminnassa, ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi”.

Toimintaohjelman toimikaudella Suomi sai Euroopan komissiolta muistutuksia siitä, että Suomen kansallisessa lainsäädännössä ei ole saatettu kaikilta osin täytäntöön rasismien ja muukalaisvihan torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin annettuja EU:n sääntöjä. Myös Euroopan neuvostoon kuuluva ECRI on kiinnittänyt huomioita Suomea koskevassa vuoden 2019 maaraportissaan rikoslain kehittämistarpeisiin³⁸. **Tulevien hallitusten tulisikin saattaa rikoslaki EU:n rasismien ja muukalaisvihan torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin annetun puitepäätöksen (2008/913/YOS) edellyttämälle tasolle. (suositus 6)**

4.2.2 Lainvalvontaviranomaiset

Lainvalvontaviraomaisten tekemään syrjintään liittyviä toimenpiteitä oli useita. Tähän liittyvänä tavoitteena oli edistää syrjimättömyyttä lainvalvonnassa ja vahvistaa lainvalvontaviranomaisten kykyä tunnistaa viharikokset ja puuttua niihin. Yhdenvertaisuus- ja antirasismi koulutuksia oli tarkoitus toteuttaa eri hallinnonaloilla keskeisille kohderyhmille, kuten alueelliset julkisen liikenteen vastuuviranomaisille, poliiseille, kuntien asuntotoimien työntekijöille, työvoimaneuvojille, syyttäjille sekä puolustusvoimien henkilöstölle. Monimuotoisuuden edistämishanketta jatkettiin poliisiorganisaatiossa. Lisäksi kaikille poliisilaitoksille tarjottiin koulutusta syrjimättömästä poliisityöstä, erityisesti ulkomaalaisvalvonnasta.

Sisäministeriö sitoutui etsimään keinoja vahvistaa yhdenvertaisuuden toteutumista vartiointiliikkeiden toiminnassa (koulutukset/opetussuunnitelmien kehittäminen). Poliisilaitoksille tuotettiin myös materiaalia (esim. esitteet, julisteet) viharikosindikaattoreista (esim. antisemitistiset ja islamofobiset indikaattorit) ja viharikostilastoista.³⁹

38 Council of Europe, European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) 2019 ja 2022.

39 Oikeusministeriö (2021), s.63.

4.2.3 Koulutus

Myös **koulutusta koskevia toimenpiteitä** oli useita. Koulutusta koskevana tavoitteena oli lisätä opettajien ja muun kouluhenkilökunnan osaamista antirasistisesta kasvatustyöstä. Tämän edistämiseksi laaditaan yhdenvertaisuussuunnittelun opas perusopetukseen ja järjestetään koulutustilaisuudet oppaan jalkauttamiseksi. Lisäksi opettajille kerättiin verkkoon tietoa hyvistä käytännöistä edistää yhdenvertaisuutta ja järjestettiin hyvien käytäntöjen seminaarit osana Educa2023-messuja, Kuntamarkkinoita sekä kuntien hyvinvointiseminaaria 2022. Opetus ja kulttuuriministeriö asetti osaksi vuoden 2022 täydennyskoulutuksen kriteereitä antirasismiin ja yhdenvertaisuussuunnittelun.⁴⁰

4.2.4 Työelämä

Yhdenvertainen Suomi -toimintaohjelman tavoitteena oli myös lisätä **työelämän monimuotoisuutta** suunnitelmallisesti ja vahvistaa rekrytointisyrjinnän torjuntaa. Tämän tavoitteen osalta toimintaohjelma linkittyi vahvasti työ- ja elinkeinoministeriön valmistelemaan Työelämän monimuotoisuusohjelmaan. Rekrytointisyrjinnän vastaisia ja anonyymiä rekrytointia edistäviä toimenpiteitä sisällytettiin läpileikkaavasti työelämän monimuotoisuusohjelman koulutuksiin, oppaisiin, kampanjoihin ja ratkaisuklinikoihin. Lisäksi toteutettiin työnantajille mediakampanja (Työelämän monimuotoisuusohjelma), jonka avulla markkinoitiin työnantajille tarjolla olevia koulutuksia ja muita työkaluja.

Monimuotoisuusohjelmassa kehitettiin niin ikään työnantajille työkaluja monimuotoisuusjohtamiseen ja syrjimättömään työelämään ja kehitettiin johtamisen laatuindikaattorit, työpaja-aineistot, verkkosivusto sekä virtuaalinen opas. Valtioneuvostossa oli tarkoitus toteuttaa myös TET-harjoittelukampanja romaninuorten ja muiden etnisiä vähemmistöjä edustavien nuorten yhdenvertaisten harjoittelumahdollisuuksien edistämiseksi.⁴¹

40 Oikeusministeriö (2021), s.65.

41 *ibid.*, s.62.

4.2.5 Asuminen ja sosiaali- ja terveystalvet

Asumiseen liittyviä toimenpiteitä ohjelmassa oli yksi. Sillä pyrittiin vahvistamaan yhdenvertaisuus- ja antirasismiosaamista kaupunkisuunnittelussa levittävämmällä Helsingin kaupungin pilottihankkeen tuloksia valtakunnallisella tasolla osana lähiöohjelmaa. Toimintaohjelmaan kuului myös **sote-henkilöstölle** suunnatun antirasismia ja syrjimätömyyttä käsittelevän laajan verkkokoulutuskokonaisuuden suunnittelu, tuotanto ja levittäminen.⁴²

4.2.6 Muut elämäalueet sekä alueellinen ja paikallinen ulottuvuus

Komission suosittelemien elämäalueiden lisäksi toimintaohjelma sisälsi toimenpiteitä kulttuuri- ja taide-elämän, nuorisotyön ja mediakentän rasismia vastaisen työn vahvistamiseksi sekä koko väestölle suunnatun tietoisuuden lisäämiseen tähtäävän kampanjan sekä järjestökentän toimintaedellytysten vahvistamista koskevia toimenpiteitä. Ohjelman tavoitteena oli edistää koko väestön tietoisuutta rasismista ja siihen puuttumisesta sekä vahvistaa aikuisten medialukutaitoa ja kykyä tunnistaa valeuutiset ja vihapuhe.

Alueellista ja paikallista rasisminvastaista työtä koskevat toimenpiteet muodostivat oman kokonaisuuden. Paikallistason toimenpiteissä korostui väestösuhdepolitiikan näkökulma ja ohjelman tavoitteena oli kehittää hyvien väestösuhteiden edistämisen keinoja erityisesti kunnille ja muille paikallistoimijoille ja edistetään paikallista vuoropuhelua. Lisäksi toimintaohjelman tavoitteena oli edistää systemaattista tiedonkeruuta rakenteellisesta rasismista ja syrjinnästä sekä sen vaikutuksista yhteiskunnalle ja vähemmistöryhmille.⁴³

Yhdenvertainen Suomi -toimintaohjelma kattoi siis varsin hyvin EU-komission kansallisille rasisminvastaisille toimintaohjelmille asettamat sisällölliset kriteerit. Ainoat EU:n suosittellamat alueet, joihin ei löytynyt toimenpiteitä ovat uuden teknologian ja tekoälyn tuomat riskit sekä orjuuden vaikutusten ja kolonialismin huomioiminen.

42 Oikeusministeriö (2021), s.61.

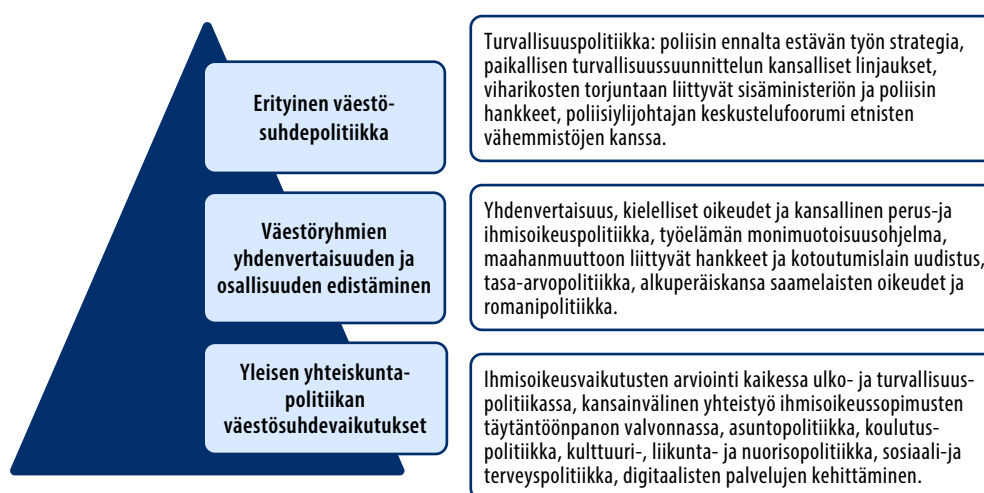
43 *ibid.*, s.64–66.

4.3 Väestösuhdepolitiikan analyysi

Ohjelmassa puhutaan kautta linjan rasismien ja syrjinnän torjunnasta ja väestösuhdeista riittävästi. Rasismien torjunta edistää vähemmistöryhmien oikeuksien toteutumista, yhdenvertaisuutta ja osallisuutta. Rasismien torjunta ei kuitenkaan itsessään automaattisesti rakenna hyviä väestösuhdeita edistävää vuorovaikutusta – tai ennaltaehkäise tai korjaa ongelmatilanteita ja konflikteja. Toimintaohjelma keskittyy erityisesti ryhmäkohtaiseen yhdenvertaisuus- ja osallisuuspolitiikkaan, mutta erityinen väestösuhdepolitiikka jää vähemmälle: siitä löytyy ainoastaan muutamia yksittäisiä muotoja ja se on erityisesti läsnä turvallisuuspolitiikassa.

Toimenpiteiden laadun arvioiminen ei ole helppoa, mutta joitain huomioita voidaan kuitenkin tehdä väestösuhdepolitiikan muotoja tarkastelemalla (kuvio 1). Toimintaohjelmassa on tarkasteltu yleistä yhteiskuntapolitiikkaa ja eri hallinnonaloja siitä näkökulmasta, mitä kussakin tehdään. Lisäksi huomiota on kiinnitetty ryhmäkohtaiseen politiikkaan saamelaiden ja romanien osalta. Kuviossa 2 esitetään toimintaohjelmassa esitellyt hallinnonalat peilaten niitä väestösuhdepolitiikan eri tasoihin.

Kuvio 2. Toimintaohjelmassa mainitut hallinnonalat peilattuna esimerkkeihin väestösuhdepolitiikan eri tasoihin



Syrjinnän vastaista politiikkaa koskevia toiminnanmuotoja voidaan tyypitellä näkökulmista kuten

lainsäädännön vahvistaminen, yhdenvertaisuussuunnittelun ja positiivisten erityistoimien kehittäminen, politiikka- ja rahoitusohjaus, kilpailuttaminen, kansalaisyhteiskunnan resurssien lisääminen, syrjinnän uhrien tuen parantaminen, viranomaisten ja muiden toimijoiden osaamisen vahvistaminen, mediakulttuuriin vaikuttaminen, rikosentorjunnan ja konfliktien sovittelu, väestön asenteisiin vaikuttaminen, tutkimustiedon lisääminen, väestösuhdepolitiikan ja ryhmäkohtainen voimauttaminen.

Edellä mainituista syrjinnän vastaisen työn muodoista lähes jokainen on tunnistettavissa toimintaohjelman toimenpiteissä. Eri toimijoille suunnatut koulutukset, eli osaamisen vahvistaminen, ovat selkeästi toimenpiteistä ylliedustettuna. Rasismin uhrien tukea koskevia toimenpiteitä on vain yksi ja **uhrien tukea sekä matalan kynnyksen palveluita koskevia toimenpiteitä tulisi jatkossa vahvistaa. (suositus 7)**

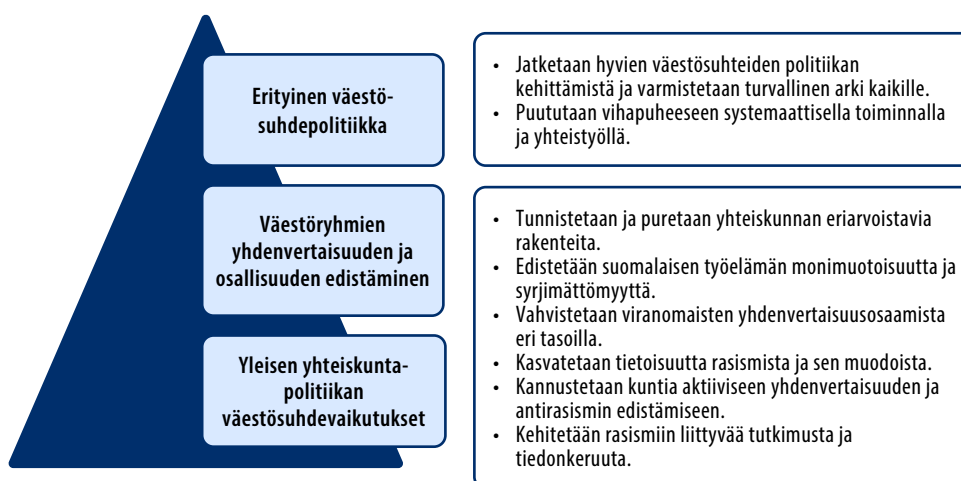
Rasismin- ja syrjinnänvastaisen toiminnan näkökulmasta toiminta kohdistuu laajasti eri väestöryhmien, kuten eri kieli- ja uskonnollisten ryhmien, saamelaisten, romanien ja maahanmuuttajaryhmien oikeuksien edistämiseen. Toimintaohjelmassa kiinnitetään huomiota rakenteelliseen rasismiin ja ministeriöiden yhdenvertaisuussuunnitteluun, joka nähdään tärkeänä instrumenttina sen kitkemiseen⁴⁴. Useilla hallinnonaloilla on paneuduttu henkilöstön monimuotoisuuden lisäämiseen, henkilöstön yhdenvertaisuus- ja syrjimättömyysoasaamisen edistämiseen ja viestintään, jossa on huomioitu eri kieliryhmien tarpeita.

Rasismia koskevien tutkimusten mukaan erityisesti ihonvärittään ja uskonnoltaan näkyvästi poikkeavat henkilöt kohtaavat rasismia Suomessa. Toimintaohjelma käsittelee kyseisiä ryhmiä ja useat toimenpiteet pyrkivät torjumaan näihin ryhmiin kohdistuvaa rasismia. **Tulevissa toimintaohjelmissa tulisi kuitenkin kehittää ja vahvistaa toimenpiteitä afro- ja islamofobian torjumiseksi ja näistä kärsivien ryhmien osallistumisen vahvistamiseksi rasismivastaisen politiikan valmistelussa. (suositus 8) Myös antisemitismia purkavat toimenpiteet olisivat jatkossa hyvä ottaa mukaan rasismivastaisiin toimintaohjelmiin. (suositus 9)** Toimintaohjelman toteuttamisen aika puhjennut Venäjän hyökkäys Ukrainaan on lisännyt myös **tarvetta tunnistaa ja puuttua sekä venäläis- että ukrainalaistaustaisiin ihmisiin kohdistuvaan rasismiin. Lisäksi näiden ryhmien välisten suhteiden rakentuminen voi muodostua väestösuhdepolitiikan kannalta merkittäväksi yhteiskunnalliseksi kysymykseksi, johon tulisi kiinnittää huomioita. (suositus 10)**

44 Oikeusministeriö (2021), s.21–22.

Erityistä väestösuhdepolitiikkaa koskevia tavoitteita on toimintaohjelmassa jonkin verran. Erityisesti väestösuhdepolitiikan osaamisen vahvistamiseen pyrkiviä koulutuksia.⁴⁵ Väestösuhdepolitiikan keskeisimpiä ajatuksia on vuorovaikutuksen lisääminen eri ryhmiin kuuluvien ihmisten välillä sekä väestösuhteisiin liittyvien konfliktien ennaltaehkäisy, sovittelu sekä rikosentorjunta. Olemme jakaneet ohjelman sisältämät tavoitteet väestösuhdepolitiikan näkökulmasta sellaisiin, jotka edistävät suoraan vuorovaikutusta väestöryhmien välillä (ns. erityinen väestösuhdepolitiikka) ja sellaisiin, joilla torjutaan rasismia ja syrjintää ja edistetään vähemmistöjen osallisuutta ja yhdenvertaisuutta sekä näiden oikeuksien toteutumista.

Kuvio 3. Ohjelman tavoitteet peilattuna väestösuhdepolitiikan eri tasoihin



Ohjelman tavoitteista kaksi liittyvät suoraan erityisen väestösuhdepolitiikan kehittämiseen ja toimeenpanoon Suomessa, kuusi puolestaan liittyvät suoraan rasismiin ja syrjinnän vastaisiin toimiin. Erityisen väestösuhdepolitiikan näkökulma kiinnittyy etenkin kotouttamispolitiikan, yhdenvertaisuussuunnittelun, kuntien viranomaisten osaamisen, vähemmistöjen työllisyyden, viharikosten torjunnan, osallisuus- ja vaikuttamiskäytännöiden sekä segregaaation torjunnan edistämiseen. Toimintaohjelman toimenpiteenä oli esimerkiksi se, että lastenkulttuurin avustuskriteereihin kirjataan eri taustaisten lasten ja nuorten välisen vuorovaikutuksen tukeminen. Myös taide- ja kulttuurilaitoksille ja -organisaatioille oli tarkoitus luoda kulttuurien välistä vuoropuhelua ja moninaisuustyötä tukeva

45 Oikeusministeriö (2021), s.60, 64–65.

kompassi-työkalu⁴⁶. Näiden esimerkkien lisäksi vuorovaikutusta lisääviä tai väestösuhdekonfliktien soviteluun pyrkiviä toimintoja ei kuitenkaan juuri ole. **Tulevissa toimintaohjelmassa vuorovaikutusta suoraan edistävän väestösuhdepolitiikan mukaista toimintaa tulisikin olla enemmän. (suositus 11)**

Toimintaohjelman viestinnälliset toimenpiteet liittyivät ohjelmasta viestimiseen sekä eri viestinnällisiin toimenpiteisiin kuten mediakampanjat. Näkyvin kampanja oli kansallisesti toteutettu Olen antirasisti -kampanja. Myös viestinnällisissä toimenpiteissä, erityisesti toimintaohjelmaa itseään koskevissa, **tulisi jatkossa pohtia viestinnän saavutettavuutta suhteessa eri rasisminvastaisen työn kohderyhmiin. Tätä voitaisiin vahvistaa analysoimalla tarkemmin eri viestintäkanavien käyttöä kohderyhmissä sekä lisäämällä viestinnän kielivalikoimaan. (suositus 12)**

4.4 Toimeenpano

Komission arviointikriteerien mukaan toimintaohjelmien toimeenpanon arvioinnissa tulisi kiinnittää huomioita erityisesti koordinaatio- ja yhteistyömekanismin toimintaan, konsultatiiviseen prosessiin, toimeenpanoon eri toimijoiden näkökulmasta, alueellisiin ja paikallisiin toimenpiteisiin, toimeenpanon seurantaan sekä viestintään ja ohjelman näkyvyyteen (katso taulukko 3).

Toimeenpanovaiheessa Yhdenvertainen Suomi -toimintaohjelman valmistelutyöryhmä jatkoi toimeenpanon seurantatyöryhmänä ja laati ohjelmaa koskevat seurantatiedot hallitusohjelman seurannan mukaisesti. Ohjelman toimikaudeksi asetettiin 18.3.2020–31.12.2023. Ohjelman toteutumisesta raportoitii hallituksen oikeusvaltion kehittämisen ja sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmälle. Toimintaohjelman väliraportti jätettiin ministerityöryhmälle hallituskauden puolivälitarkastelun yhteydessä.⁴⁷

Toimenpiteiden toteutumisen seurannan tueksi seurantatyöryhmä laati **toimeenpanosuunnitelman**, jossa tarkennettiin toimenpiteiden aikataulutus, kohderyhmät, kustannusvaikutukset sekä läpileikkaavien teemojen (tasa-arvo ja intersektionaalisuus) toteutumisen seuranta. Suunnitelmassa tarkennettiin myös kunkin toimenpiteen taustalla olevat perustelut (esim. kansainvälisten sopimusvalvontaelinten suositukset). Toimeenpanosuunnitelmaa varten laadittiin myös ryhmä- ja teemakohtaisten erityiskysymysten (kuten antisemitismi, islamofobia, afrofoobia, saamelaisiin ja romaneihin kohdistuva rasismi ja vihapuhe) huomioimista varten arviointimatriisi.

⁴⁶ Oikeusministeriö (2021), s.67.

⁴⁷ *ibid.*, s.65.

Seurantaryhmä osallisti vaikuttavuusarviointiin eri väestöryhmiä edustavia kansalaisjärjestöjä, alueellisia Etnisten suhteiden neuvottelukuntia sekä syrjinnän seurannan asiantuntijaryhmän. Toimintaohjelman toimeenpanon koordinaatio on ollut toimiva ja eri tasoja mukaan ottava kokonaisuus. Yhdenvertainen Suomi -toimintaohjelmassa rakennettu koordinaatiomalli voisi toimia mallina tuleviin rasisimin vastaisiin toimintaohjelmiin.

Toimintaohjelman toimenpiteitä toteutettiin vastuullisten ministeriöiden toimesta yhteistyössä muiden ministeriöiden, alueellisten viranomaisten, valtioneuvoston osallistavien rakenteiden (Etno, RONK), Saamelaiskäräjien ja kansalaisjärjestöjen toimesta. Myös alueellinen ja paikallinen taso huomioitiin ohjelmassa. Oikeusministeriön tekemän seurantakyselyn perusteella suurin osa toimenpiteistä toteutettiin toimintasuunnitelman mukaisesti. Oikeusministeriö teetti myös kyselyn joulukuussa 2022 pidetyn seminaarin yhteydessä, jossa kysyttiin rasisminvastaisen kentän toimijoilta näkemyksiä toimintaohjelman toimeenpanosta.

4.4.1 Alueellinen ja paikallinen toimeenpano

Ohjelma asetti tavoitteeksi vahvistaa paikallisia ja alueellisia rasisminvastaisen ja hyvien väestösuhteiden työn rakenteita ja tunnusti kansalaisjärjestöt vahvoina paikallisina toimijoina. Paikallisenäkökulmaa haluttiin lisätä useassa kohtaa muun muassa vahvistamalla alueellisten Etnojen roolia, kouluttamalla, tuomalla viranomaisille tietoa rasismitilanteesta ja järjestämällä alueellisia viestintätoimia sekä keskustelutilaisuuksia.⁴⁸

Toimintaohjelman tavoitteiden jalkauttamiseksi alueelliselle ja paikalliselle tasolle käynnistettiin Etelä-Suomen ELY-keskuksen koordinoima hyvien väestösuhteiden pilottihanke (HVS-hanke). Hanketta toteutettiin 18.10.2021–30.6.2023 ja se sai rahoitusta oikeusministeriöltä. HVS-pilottihankkeen tavoitteena oli vahvistaa alueellisissa Etnoissa toimivien tahojen, erityisesti järjestöjen, edellytyksiä osallistua paikalliseen ja alueelliseen hyvien väestösuhteiden, yhdenvertaisuuden ja antirasismien edistämistyöhön, tukea yhteistyörakenteiden vahvistumista paikallisviranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan välillä sekä tukea hyviä väestösuhteita edistävien työkalujen ja mallien kehittämistä, käyttöönottoa ja testaamista paikallistasolla.

Pilottihankkeen puitteissa on laadittu alueelliset toimintasuunnitelmat rasisminvastaisen ja hyvien väestösuhteiden toimintaohjelman toteuttamiseksi kaikilla alueellisten Etnojen toiminta-alueilla. Toimintasuunnitelmiin on kerätty alueellisia ja paikallisia erityiskysymyksiä kaikkien valtakunnallisen toimintaohjelman tavoitteiden osalta sekä eri toimijoiden

48 Oikeusministeriö (2021), s.60.

toimenpiteitä tavoitteisiin pääsemiseksi. HVS-hankkeessa on myös järjestetty omankielisiä tiedonkeruutilaisuuksia väestösuhteiden tilasta eri puolella Suomea, sekä kerätyn tiedon esittelemiseen tarkoitettuja päättäjätilaisuuksia ratkaisujen löytämiseksi tunnistettuihin ongelmiin.

Hanke on myös rahoittanut järjestöjen tekemiä väestösuhteiden edistämiseen tähtääviä projekteja. Projekteissa tehtiin muun muassa tapahtumia työelämän monimuotoisuuden ja syrjimättömyyden edistämiseksi (Seinäjoella 27.9., Vaasassa 3.10. ja Kokkolassa 7.10.2022), radio-ohjelma väestösuhteiden tilasta Turussa, Salossa ja Porissa, Uutiskirje Live-lähetys (2.11.2022), videot ja podcastit hyvistä väestösuhteista ja Lapin Etnon jäsenjärjestöstä, nuorten videoprojekti nuorten hyvinvoinnin ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi Tampereella sekä projekti yläkoulun rasminvastaisen toimintasuunnitelmien tekemiseksi Turussa.

HVS-hankkeen puitteissa toteutettiin myös paikallisille ja alueellisille toimijoille kysely rasminvastaisen työn vahvistamisesta eri puolella Suomea. Kyselyä hyödynnettiin alueellisten toimintasuunnitelmien toimintoja suunniteltaessa. Lisäksi HVS-hanke järjesti valtakunnallisen seminaarin toimintaohjelman toimeenpanosta ja hyvien käytäntöjen jakamisesta Kuopiossa toukokuussa 2023.

Alueellisia toimintaohjelmia on laadittu yhdessä viranomaisten ja järjestöjen kesken, ja järjestökentän rooli on ollut keskeinen vuorovaikutusta lisäävän toiminnan järjestämisessä. **Pilottihankkeen toiminnot olivat erittäin tärkeitä toimintaohjelman alueellisen ja paikallisen tason toteuttamisen näkökulmista ja kyseisen kaltainen toiminta tulisi ottaa mukaan myös tuleviin rasminvastaisiin toimintaohjelmiin niiden alueellisen ja paikallisen vaikuttavuuden turvaamiseksi. (suositus 13)**

4.5 Seuranta ja arviointi

Yhdenvertainen Suomi -toimintaohjelman toteuttamista seurattiin oikeusministeriön asettamassa toimintaohjelmatyöryhmässä ja toteutumisesta raportoitiin hallituksen oikeusvaltion kehittämisen ja sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmälle.⁴⁹ Seuranta koostui useista osatekijöistä: eri ministeriöiden suullisesta raportoinnista ryhmän kokouksissa, hallitusohjelmahankkeiden seurantamekanismin raportoinnista, oikeusministeriön laatiman toimenpidekohtaisen seurantataulukon ylläpitämisestä, keväällä 2023 ministeriöille lähetetystä seurantakyselystä sekä toimintokohtaisista tiedonkeruumenetelmistä.

⁴⁹ Oikeusministeriö (2021), s.67.

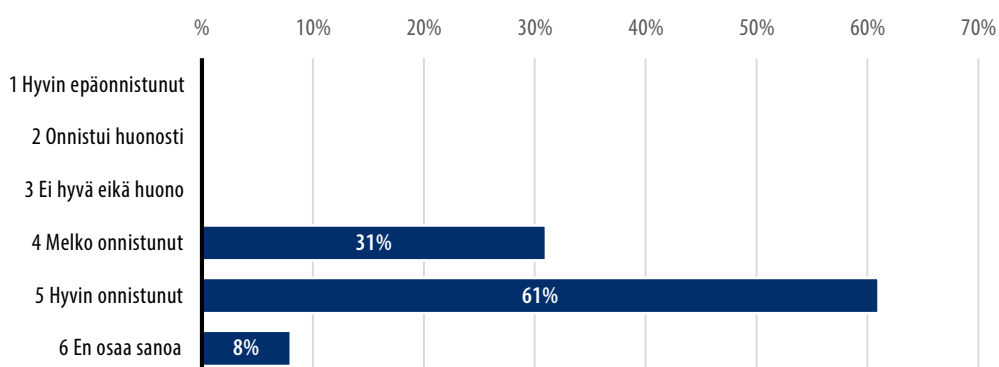
Lisäksi oikeusministeriö keräsi palautteita ja näkemyksiä toimintaohjelman tilaisuuksiin osallistuneita tahoilta. Myös toimintaohjelman alueellisesta toimeenpanosta vastannut HVS-hanke keräsi eri toimijoiden näkemyksiä rasminvastaisen työn vahvistamiseksi. Edellä kuvattujen aineistojen (pöytäkirjat, toimeenpanosuunnitelma, arviointikyselyt) lisäksi tässä arviointityössä on hyödynnetty toimintaohjelman valmistelun ja toimeenpanon avainhenkilöiden haastatteluita, jotka toteutettiin kesäkuussa 2023.

4.5.1 Toimintaohjelmatyöryhmän arviointikysely

Kuten toimintaohjelman toimeenpanoa koskevassa luvussa todettiin, seurantatietojen valossa suurin osa toimintaohjelman toimenpiteistä toteutui suunnitellusti. Muutama toteutumatta jäänyt toimenpide, kuten kielitaitovaatimusten saavuttamista virkasuhteen aikana koskeva hanke sekä perusopetuksen yhdenvertaisuussuunnittelun ohjeistus viivästyivät ja ovat edelleen odottamassa toteutumista.

Seurantakyselyllä kerätty aineisto sisälsi toimenpiteiden toteuttamista koskevien kysymysten lisäksi arvioita ohjelman vaikuttavuudesta. Kyselyyn vastasivat kaikki mukana olleet ministeriöt, HVS-hankkeen osalta Uudenmaan ELY-keskus, Etnisten suhteiden neuvottelukunta sekä Suomen Punainen Risti. Kyselyyn vastanneiden arvio toimintaohjelman onnistumisesta oli positiivinen (katso kuvio 4).

Kuvio 4. Yleinen arvio toimintaohjelman onnistumisesta



92 prosenttia vastaajista piti toimintaohjelmaa joko hyvin onnistuneena tai melko onnistuneena. Arviointikyselyssä pyydettiin myös näkemyksiä vaikuttavimmista toimenpiteistä, joita on kerätty alle.

Vastaukset: mitkä toimenpiteistä olivat mielestäsi vaikuttavimpia?

- Kansalaisten tietoisuuden ja eri ammattiryhmien osaamisen lisääminen ovat keskeisimpiä toimenpiteitä, sillä rasismi kasvaa erityisesti tietämättömyydestä. Konkreettiset vaikuttavuustoimet puolestaan herättävät (puuttuminen, resurssiohjaus mm) yhteisöjä ja yksilöitä nopeasti huomaamaan kielteiset toimintatavat ja muuttamaan niitä.
- Tavoite 3: Vahvistetaan viranomaisten yhdenvertaisuusosaamista eri tasoilla
- Tavoite 4: Kasvatetaan tietoisuutta rasismista ja sen eri muodoista
- Näkyvämpiä toimia.
- Suurin tulos on väestösuhteiden viitekehysten ja politiikan tunnettavuuden lisääntyminen. HVS-mallia tunnetaan entistä paremmin valtakunnallisesti.
- Viranomaisiin kohdistuvat (hyvät) toimenpiteet ovat luonteeltaan sellaisia, että niiden vaikuttavuus on suurempaa kuin laajalle yleisölle tai laajemmin yhteiskuntaan suunnatut toimenpiteet.
- Itselläni ei ole vahvaa kokemusta useimmista toimenpiteistä tai niiden vaikutuksista, ja uskoisin että valtaosa toimenpiteistä oli sellaisia, että niiden vaikutukset näkyvät vasta pidemmällä aikavälillä. Kuitenkin esimerkiksi moninaisuuspäivät [Y-festivaali] ja hyvien väestösuhteiden -hanke vaikuttavat lupaavilta jo nyt.
- HVS-pilottihanke, koska siinä pystyttiin konkretisoimaan alueellista ja paikallista näkemystä ja toimijoiden tunnustamista.
- Olen Antirasisti -kampanja ja Y-festivaali, jotka korostivat julkisen vallan (OM) sitoutumista antirasistiseen työhön.

Kuten vastauksista näkyy, vaikuttavina toimenpiteinä pidettiin esimerkiksi viranomaisille suunnattuja yhdenvertaisuuskoulutuksia, HVS-pilottihankkeen toimintoja sekä suu-
relle yleisölle suunnattuja kampanjoita ja tilaisuuksia tietoisuuden lisäämiseksi. Lyhyiden

avovastausten perusteella on vaikea arvioida mihin vastaajien arviot viime kädessä perustuvat ja tämä osa-alue voisi olla kehittämiskohde tulevien toimintaohjelmien valmistelussa. **Toimintojen vaikuttavuusanalyysia tulisi myös laajentaa toteuttajatahojen sisäisestä analyysistä kohderyhmiltä saatuihin arvioihin (kyselyt tai arviointityöpajat). (suositus 14)**

Seurantakyselyssä vastaajia pyydettiin myös arvioimaan mitkä ovat seuraavat askeleet kansallisessa rasminvastaisessa ja hyvien väestösuhteiden politiikassa, jotta yhdenvertaisista mahdollisuuksista tulisi totta suomalaisessa yhteiskunnassa. Vastaukset on kerätty alle.

Vastaukset: mitkä ovat seuraavat askeleet kansallisessa rasminvastaisessa ja hyvien väestösuhteiden politiikassa?

- Yhdenvertaisuuden edistäminen poliittisessa kulttuurissa ja työelämässä.
- Esimerkiksi koulutukset tulee saattaa rakenteisiin, työ ei voi olla hankkeiden vastuulla
- Tulevat todeksi, jos ja kun erilaisuudesta tulee osa yhteiskuntaa ja sen toimintoja. Jos erilaisuutta ei siedetä tai ymmärretä, tilanne ei oleellisesti kehity parempaan.
- Puheena olevan toimintaohjelman jatkuvuuden turvaaminen ylipäätään. Toimintaohjelman tavoitteissa ei liene paljoakaan muutettavaa.
- Hankkeet eivät saa jäädä irrallisiksi, vaan keskustelua on pidettävä aktiivisesti yllä, esimerkiksi hankkeen tavoitteiden toteutumisen säännöllisellä kartoittamisella, ja korjausliikkeitä tarpeen mukaan tehden.
- Kaikilla tahoilla ja tasoilla on tärkeää 1) tunnistaa rasismi arjessa ja rakenteissa, 2) tiedostaa ennakkoluulot ja syrjivät käytännöt sekä 3) toimia aktiivisesti syrjivien rakenteiden ja käytäntöjen purkamiseksi. Työtä on jatkettava kaikilla sektoreilla ja yhteistyötä laajalla rintamalla. Yleiseen mielipiteeseen pyritään vaikuttamaan enenevissä määrin ja monilla tavoin, joten oikean tiedon (faktat, tilastot, kokemukset, jne.) näkyvä jakaminen on erittäin tärkeää. Tietoa tulisi sanoittaa ja jakaa myös niin, että se kohdennetaan väestön enemmistölle eikä yhdenvertaisuuskysymyksissä luoda tai syvennetä jakolinjoja. Tähän tarvitaan kaikkia toimijoita – myös järjestöillä ja muilla kansalaisyhteiskunnan toimijoilla on tärkeä rooli.

- Luodaan vahvemmat koordinoitiverkostot valtiohallinnon ja aluehallinnon tasoilla, joilla paremmin jatkokehitetään väestösuhteiden edistämistyötä yhteiskunnassa. Tämän rinnalla tarvitaan tarpeelliset resurssit kehittämistyötä varten.
- ylihallituskausien ulottuva ja tavoitteellinen pitkänaikavälin toimenpideohjelma. Hallituskauden kestävä ohjelma on hyvä alku, mutta kaikki hallituskoalitiot on saatava sitoutumaan pitkäkestoiisiin edistämistoimenpiteisiin, jotta toimenpiteet menevät kampanjoita paremmin "rakenteisiin".
- Jatketaan työtä toimintaohjelman pohjalta ja sen ohella. Tärkeää olisi myös kehittää poikkihallinnollista yhteistyörakennetta ja vahvistaa yhdenvertaisuus- ja väestösuhdeosaamista eri puolilla hallintoa.
- Toimintaohjelmaa tulee jatkaa ja kaikki ministeriöt hallinnonaloineen täytyy saada vahvemmin mukaan toimenpiteiden toteuttamiseen. Yhdenvertaiset mahdollisuudet toteutuvat, jos yhteiskunnan kaikilla osa-alueilla tehdään aktiivisesti antirasistista työtä.
- Toimintaohjelmalle tarvitaan strategista jatkoa. Tarvitaan myös jalkauttamista ja tiedotusta toimintaohjelman olemassaolosta, jotta syrjintää kohtaavat ihmiset tietävät siitä.

Kuten vastauksista näkyy toimintaohjelmassa käynnistetyn työn jatkumista pidettiin erittäin tärkeänä. Samalla toivottiin, että rasismiin vastainen työ saataisiin rakenteisiin jolloin sitä toteutettaisiin osana viranomaisten perustyötä eikä vain hankkeissa. Vastauksissa nousi esiin myös selkeitä kehittämiskohteita kuten koordinaatioverkostojen vahvistaminen valtiohallinnon ja aluehallinnon välillä, resurssien lisääminen, pidempiaikaisen hallituskausien yli jatkuvan rasisminvastaisen strategian laatiminen sekä vielä laajemman toimijajoukon mukaan saaminen muutoksen aikaansaamiseksi.

4.5.2 Toimintaohjelmaseminaarin palautekysely

Toimintaohjelman joulukuussa 2022 järjestämässä seminaarissa⁵⁰, osallistujilta kerättiin verkkokyselyllä näkemyksiä tapahtumasta sekä rasminvastaisesta politiikasta. Kysymykseen *mitä toivoisit seuraavaksi tapahtuvan aiheen tiimoilta* vastasi yhteensä 60 vastaajaa, jotka edustivat paikalla olleita viranomaisia, kansalaisjärjestöjä ja tutkijoita. Tähän kysymykseen vastaaminen ei kerro suoraan vastaajien näkemyksistä Yhdenvertainen Suomi -toimintaohjelmasta, mutta antaa kuvaa siitä, miten tärkeinä eri toimijat pitivät eri elämänalueilla tehtävää rasminvastaista työtä. Seuraavat vastausesimerkit kuvaavat eri toimijoiden näkemyksiä siitä, mihin tulisi panostaa:

- Laajempaa keskustelua rasismista ja syrjinnästä ja vahvempia antirasistisia toimia ja käytäntöjä hallituksen osalta.
- Tutkimusrahoitusta rasismien kokemuksia käsittelevälle määrälliselle tutkimukselle
- Rakenteellista syrjintää koskeva kouluttautuminen pakolliseksi opettajille, poliiseille, lääkäreille jne.
- Rasmin käsittely varhaiskasvatuksessa ja alakoulussa. Miten puhua valtarakenteista ja ongelmista, eikä vain siitä että kaikki ovat yhdenvertaisia, sillä vaikka koulussa olisikin, yhteiskunnassa ei ole.
- Jonkinlaista verkostoa tai muuta yhteisöä, jossa esim. työyhteisöt voisivat jakaa vinkkejä ja kokemuksia antirasistisesta toiminnasta jne. Tämän kautta voisi saada hyviä käytäntöjä laajemminkin käyttöön.
- Toivoisin, että kävisitkö puhumassa myös eduskunnassa asiasta päättäjille
- Että seuraava hallitus jatkaa pitkäjänteistä rasminvastaista ja rakenteellista rasismia purkavaa työtä
- Ehkä joku selvitys siitä, miten/onko antirasismikoulutus vaikuttanut sen käyneiden organisaatioiden toimintamalleihin
- Olisi mukavaa saada mukaa nuorten omaa näkökulmaa. Koulutuksessa puhuttiin paljon koulumaailmasta ja työelämän aloittamisesta, mutta ei tullut vahvasti esille mitä nuoret ajattelevat rakenteellisesta syrjinnästä (esim. minkälaisia työkaluja he toivovat tulevaisuudelle)

50 Rakenteellinen syrjintä ja rasismi – mitä ne tarkoittavat ja miten niihin puututaan? – seminaari Säätytalolla 19.12.2022

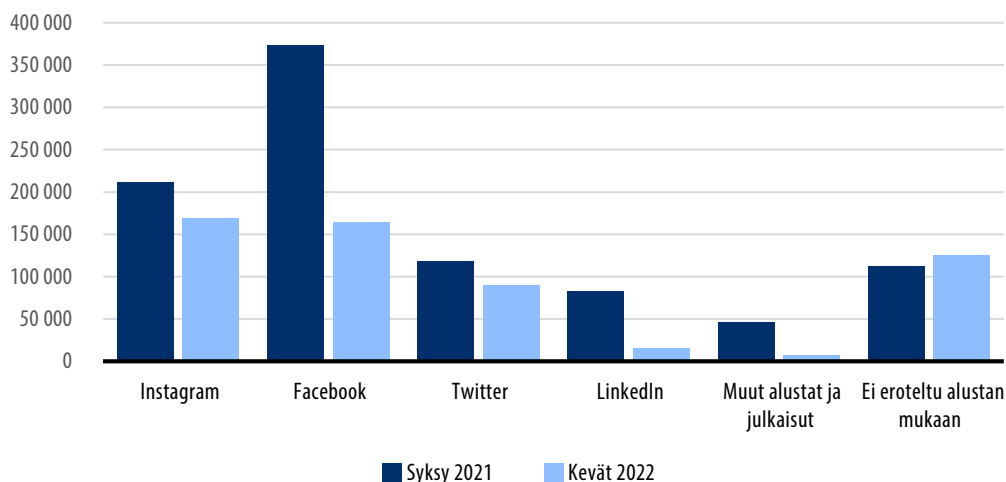
Kuten esimerkkivastauksista näkyy, rasminvastaiselle politiikalle toivotaan jatkoa seuraavissa hallituksissa. Vastauksista käy ilmi, että toimintaohjelman puitteissa tehtävää työtä pidettiin erittäin tärkeänä ja rasminvastaista työtä tulisi jatkossa vahvistaa kaikilla elämänalueilla. Lisäksi toivottiin keskustelun laajentamista asiantuntijapiirien ulkopuolelle, poliittisten päättäjien mukaan saamista, tutkimusta rasminvastaisten koulutusten vaikutuksista, lukuisten eri ammattiryhmien kouluttamista aiheesta sekä rahoitusta rasismia koskevalle tutkimukselle.

Yhdenvertainen Suomi -toimintaohjelman tavoitteissa ja toimenpiteissä käsitellään, jollain tasolla suurinta osaa vastaajien esittämistä kehittämiskohteista. Palautekyselyn vastausten perusteella voidaan sanoa, että ohjelman tavoitteenasettelu ja sisällölliset valinnat olivat varsin onnistuneita ja luovat hyvän pohjan tulevien toimintaohjelmien sisältöalueiden määrittelylle.

4.5.3 Toimintokohtaiset arviointitiedot

Yhdenvertainen Suomi -toimintaohjelmassa toteutettiin myös toimintokohtaista arviointia. Esimerkiksi rasmin vastaisen Olen antirasisti -kampanjan yhteydessä kerättiin mukaan lähteneiden toimijoiden näkemyksiä kampanjan vaikuttavuudesta. Kampanjaan osallistui yhteensä 171 organisaatiota eri sektoreilta ja aloilta, esimerkiksi valtionhallinnosta, kaupungeista, oppilaitoksista, opiskelijajärjestöistä ja -liitoista, kansalaisjärjestöistä, kulttuuri- ja urheilutoimijoista sekä liitoista. Kampanjan syksyn 2021 ja kevään 2022 vaiheissa toteutettiin Webropol-sidosryhmäkyselyt, joilla pyrittiin arvioimaan kampanjan vaikuttavuutta. Kyselyihin vastasi syksyllä 94 ja keväällä 67 organisaatiota.

Kyselyillä kartoitettiin muun muassa kampanjajulkaisujen näkyvyyttä eri medioissa sekä toimijoiden näkemyksiä kampanjan onnistumisesta. Kampanjajulkaisut saavuttivat eniten näkyvyyttä syksyllä 2021 Facebookissa ja keväällä 2022 Instagramissa (katso kuvio 5.)

Kuvio 5. Kampanjajulkaisujen näkyvyys

Yhteensä syksyllä 2021 näkyvyys oli n. 945 725 ja keväällä 2022 n. 573 274. Mukana olleet toimijat arvioivat kampanjan varsin myönteisesti. Kampanja sai kiitosta tärkeän aiheen käsittelemisestä, osallistumisen helppoudesta, laadukkaista materiaaleista ja hyvästä koordinoinnista. Kampanja myös koettiin innostavana ja se oli herättänyt tärkeitä keskusteluja henkilöstön kesken. Kehittämiskohteina mainittiin esimerkiksi antirasismien ja rasismien vastaisen työn selkeämpi määrittely esim. järjestämällä antirasismikoulutukset ennen some-kampanjaan osallistumista ja viestimällä aiheesta mahdollisimman selkeästi. Lisäksi toivottiin, että vammaisuus moniperusteisen syrjinnän osana ja uskonto rasismien perustana tulisivat selkeämmin näkyvillä kampanjasisällöissä.

Myös työelämää koskevissa toiminnoissa kerättiin tietoa toimintojen vaikuttavuudesta. Työelämän monimuotoisuutta edistävää toimintaa toteutettiin erityisesti IMAGO – vahva työnantajakuva -valmennuksen avulla. Valmennuksen vaikutuksista tehtiin erillinen vaikuttavuustutkimus, jolla kartoitettiin muun muassa millaisia tuloksia IMAGO -valmennuksella on ollut ja millaisena sen vaikuttavuus näyttäytyy sekä yksilö- että organisaatio-tasolla. Vaikuttavuustutkimus osoitti, että valmennus on tehokas tapa tuoda uutta osaamista työnantajamielikuvan kehittämiseen.

Koulutuksen jälkeen noin 93 % vastanneista organisaatioista oli rekrytoinut uuden työntekijän. Kaikista rekrytoinneista noin 70 % lisäsi organisaation monimuotoisuutta esimerkiksi kulttuurisen taustan osalta. Organisaatioissa oli tehty valmennuksen jälkeen monipuolista kehitystyötä, kuten strategian päivittämistä, sisäisen viestinnän kehittämistä, yrityksen arvojen kirkastamista sekä aloitettu keräämään säännöllisesti työntekijäkokemuskyselyitä. Tärkeimpänä oppina vastaajat nostivat esiin sen, miten rakennetaan

sisältä vahvaa ja monimuotoista työnantajabrändiä. Avoimissa palautteissa kiitettiin sekä koulutuskokonaisuutta että esimerkiksi pienryhmäkeskusteluita. Vaikuttavuustutkimuksen aineisto kerättiin digitaalisella kyselyllä sekä yksilö- ja fokusryhmähaastatteluilla keväällä 2023 (N = 76) sekä valmistuksen palautekyselyllä (N = 251).

Euroopan komission ohjeet korostavat seurannan ja arvioinnin osalta toimeenpanon väliarviointia ja loppuarviointia. Näihin tulee sisältyä arviointi ohjelman vaikuttavuudesta ja seurannasta ja tarkastella riippumattoman mekanismin nimeämistä, tiedonkeruuta, indikaattoreita sekä raportointia arvioinnin tuloksista. Kuten edellä on esitetty, Yhdenvertainen Suomi -toimintaohjelman seuranta ja arviointi toteuttavat melko hyvin komission asettamat kriteerit. Seurannan rakenteet ja tiedonkeruun tavat olivat selkeästi määritelty ja toteutumisesta raportointiin säännöllisesti hallitusohjelmahankkeiden seurantamekanismin mukaisesti. Seurannan riippumattomuus on asia mitä tulisi jatkossa kuitenkin vahvistaa. Toiminto- ja tilaisuuskohtaiset palautekyselyt tarvitsisivat rinnalleen pysyvän riippumattoman arviointirakenteen. **Hallitusohjelmaseurannan sekä toimintaohjelman sisäisen seurannan lisäksi toimenpiteiden toteutumista tulisi tulevissa toimintaohjelmissa seurata myös riippumattoman seurantamekanismin avulla (suositus 15).**

5 Yhteenveto ja kehittämisehdotukset

Tässä raportissa on analysoitu hallituksen Rasismien vastaista ja hyvien väestösuhteiden -toimintaohjelmaa EU-komission laatimien kansallisten rasisminvastaisten toimintaohjelmien kriteereiden avulla. Lisäksi ohjelmaa on verrattu muutamien muiden maiden vastaaviin ohjelmiin. Arvioinnin tarkoituksena on ollut nostaa esiin kehittämiskohteita, jotka tulisi ottaa huomioon tulevilla rasismien torjuntaan tähtäävissä kansallisissa hankkeissa.

Kokonaisarvion mukaan Yhdenvertainen Suomi -ohjelma täyttää varsin hyvin EU:n toimintaohjelmille laatimat kriteerit. Sen valmistelua ja toimeenpanoa on koordinoitua laajapohjainen työryhmä, toimenpiteiden suunnittelussa ja tilannearvion tekemisessä on kuultu laajasti eri väestöryhmiä sekä käyty läpi laajasti tutkimuksia, toimenpiteiden toteuttamiseen on varattu rahoitusta, valitut toimenpiteet kattoivat eri elämänalueita ja keskeisiä rasisminvastaisen työn muotoja ja toimintaohjelman seurantaan ja arviointiin on kehitetty useita arviointimenetelmiä.

Positiivisesta yleiskuvasta huolimatta arvioinnista nousee esiin kehittämiskohteita, joita huomioimalla toimintaohjelmatyön eri vaiheita voisi edelleen kehittää ja toimenpiteiden vaikuttavuutta lisätä. Seuraavat kehittämisehdotukset tulisi ottaa huomioon rasisminvastaisia toimintaohjelmia valmisteltaessa ja toteuttaessa:

1. Yhteisölähtöisen ja omakielisen osallistuvan valmistelun vahvistaminen lisäisi eri ryhmien yhdenvertaisuutta tulevilla toimintaohjelmien valmisteluprosesseissa.
2. Toimintaohjelman rahoitus ei saisi olla vain hankerahoituksen varassa vaan poliittisen johdon tulisi varata siihen riittävät resurssit. Hallitusten sitoutuminen rasisminvastaisen politiikan resursointiin on keskeinen tekijä, jolla poliittista sitoutumista voidaan mitata.
3. Konkreettisten tavoitteiden ja toimenpiteiden tunnistaminen voi edellyttää syventymistä rajatumpaan määrään elämänalueita, joiden kohdalla vaikuttamiskanavia ja toimenpiteitä voidaan suunnitella kaikki hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan tasot leikkaavina kokonaisuuksina.

4. Rasisminvastaisten toimintaohjelmien valmistelu vahvistuisi siitä, että mahdollisimman moni toimiala kehittäisi tiedonkeruuta rasismista ja sen ilmenemisestä kyseisellä elämäntilanteella.
5. Ryhmäkohtaisten erityiskysymysten tunnistamista tulisi vahvistaa lisäämällä tutkimusta eri ryhmien rasismikokemuksista.
6. Rikoslaki tulisi saattaa EU:n rasismien ja muukalaisvihan torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin annetun puitepäätöksen (2008/913/YOS) edellyttämälle tasolle.
7. Rasismien uhrien tukea sekä matalan kynnyksen palveluita koskevia toimenpiteitä tulisi jatkossa vahvistaa.
8. Tulevissa toimintaohjelmissa tulisi kehittää ja vahvistaa toimenpiteitä afro- ja islamofobian torjumiseksi ja näihin ryhmiin kuuluvien osallistumisen vahvistamiseksi rasismien vastaisen politiikan valmistelussa.
9. Myös antisemitismia purkavat toimenpiteet olisivat jatkossa hyvä ottaa vahvemmin mukaan rasisminvastaisiin toimintaohjelmiin.
10. Venäjän hyökkäys Ukrainaan on lisännyt myös tarvetta tunnistaa ja puuttua sekä venäläis- että ukrainalaistaustaisiin kohdistuvaan rasismiin. Lisäksi näiden ryhmien välisten suhteiden rakentuminen voi muodostua väestösuhdepolitiikan kannalta merkittäväksi yhteiskunnalliseksi kysymykseksi, johon tulisi kiinnittää huomioita.
11. Vuorovaikutusta suoraan edistävää erityistä väestösuhdepolitiikkaa tulisi lisätä.
12. Myös viestinnällisissä toimenpiteissä, erityisesti toimintaohjelmaa itseään koskevissa, tulisi jatkossa pohtia viestinnän saavutettavuutta suhteessa eri rasisminvastaisen työn kohderyhmiin. Tätä voitaisiin vahvistaa analysoimalla tarkemmin eri viestintäkanavien käyttöä kohderyhmissä sekä lisäämällä viestinnän kielivalikoimaa.
13. Hyvien väestösuhdeiden -pilottihankkeen toiminnot olivat erittäin tärkeitä toimintaohjelman alueellisen ja paikallisen tason toteuttamisen näkökulmista ja kyseisen kaltainen toiminta tulisi ottaa mukaan myös tuleviin rasisminvastaisiin toimintaohjelmiin niiden alueellisen ja paikallisen vaikuttavuuden turvaamiseksi.

14. Toimintojen vaikuttavuusanalyysia tulisi laajentaa toteuttajatahojen sisäisestä analyysistä kohderyhmiltä saatuihin arvioihin (kyselyt tai arviointityöpajat).
15. Hallitusohjelmaseurannan sekä toimintaohjelman sisäisen seurannan lisäksi toimenpiteiden toteutumista tulisi tulevissa toimintaohjelmissa seurata riippumattoman seurantamekanismin avulla.

Lähteet

- Artemjeff, Panu, Attias, Miriam & Kettunen, Pekka (2023). [Kotoutumis- ja väestösuhdepolitiikan tilannekatsaus Suomessa](#). Euroopan neuvoston julkaisu. Haettu 8.6.2023.
- Council of Europe, European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), Fifth report on Finland, CRI(2019)38. <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/finland>
- Council of Europe, European Commission against Racism and Intolerance, ECRI (2022). Conclusions on the Implementation of the Recommendations on the Implementation of the recommendations in Respect of Finland Subject to Interim Follow-up CRI(2022)01. <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/finland>
- Délégation Interministérielle à la Lutte Contre le Racisme, l'Antisémitisme et la Haine anti-LGBT (DILCRAH) (2023). Plan national contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations liées à l'origine (2023–2026). <https://www.dilcrah.fr/wp-content/uploads/2023/01/Plan-national-de-lutte-contre-le-racisme-lantisemitisme-et-les-discriminations-liees-a-lorigine-2023-2026-Janvier-2023.pdf>. Haettu 7.6.2023.
- Die Bundesregierung (2018). Nationaler Aktionsplan gegen Rassismus. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/publikationen/nationaler-aktionsplan-gegen-rassismus-1145356>. Haettu 7.6.2023.
- Euroopan komissio (2020). Tasa-arvon unioni: EU:n rasismintorjunnan toimintasuunnitelma 2020–2025. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. COM(2020) 565 final.
- Euroopan komissio (2022/a) [Supporting the Development, Implementation and Monitoring of National Action Plans Against Racism - Checklist and reporting tool](#) (europa.eu). Subgroup on the national implementation of the EU anti-racism action plan 2020–2025. Haettu 8.6.2023.
- Euroopan komissio (2022/b) [Common guiding principles for national action plans against racism and racial discrimination](#). Subgroup on the national implementation of the EU anti-racism action plan 2020–2025. Haettu 18.4.2023.
- Isal, Sarah (2019). National Action Plans Against Racism: lessons for effective national anti-racism policies. European Network Against Racism. <https://www.enar-eu.org/national-action-plans-against-racism-lessons-for-effective-national-anti-racism-policies/>. Haettu 7.6.2023.
- Kulturdepartementet (2019). Regjeringens handlingsplan mot rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion 2020–2023. <https://www.>

- [regjeringen.no/no/dokumenter/regjeringens-handlingsplan-mot-rasisme-og-diskriminering-pa-grunn-av-etnisitet-og-religion-2020--2023/id2681929/](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/regjeringens-handlingsplan-mot-rasisme-og-diskriminering-pa-grunn-av-etnisitet-og-religion-2020--2023/id2681929/)
- Laki kotoutumisen edistämisestä 681/2023 - Säädökset alkuperäisinä - FINLEX®
- Mannila, S. (2020). Syrjintä Suomessa 2017–2019 Tietoraportti. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2020:20. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-847-9>.
- Die Bundesregierung (2018). Nationaler Aktionsplan gegen Rassismus. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/publikationen/nationaler-aktionsplan-gegen-rassismus-1145356>
- Nieminen, K., Jauhola, L., Lepola, O., Rantala, K., Karinen, R., Luukkonen, T. (2020). Aidosti yhdenvertaiset: Yhdenvertaisuuslain arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:50. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-959-2>
- Oikeusministeriö (2020). Tutkimuskatsaus myönteisten ryhmäsuhteiden edistämiskeinoista. Policy Brief 4, Syrjintä Suomessa.
- Oikeusministeriö (2021). Yhdenvertainen Suomi – Valtioneuvoston toimintaohjelma rasmin torjumiseksi ja hyvien väestösuhteiden edistämiseksi. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2021:34. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-808-0>
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2016). Merkityksellinen Suomessa -toimintaohjelma: Ohjelma vihapuheen ja rasmin estämiseksi ja yhteiskunnallisen osallisuuden edistämiseksi. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-404-7>
- Regeringskanliet (2023). Insatser mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott. <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/samlat-grepp-mot-rasism-och-hatbrott/insatser-mot-rasism-liknande-former-av-fientlighet-och-hatbrott/>. Haettu 7.6.2023.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2021). Työelämän monimuotoisuusohjelma: Toimenpideohjelma työelämän monimuotoisuuden edistämiseksi maahanmuuton ja kotoutumisen näkökulmasta. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:10. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-663-5>.
- Wigfield, A., & Turner, R. (2013) The Development of the Good Relations Measurement Framework in Britain: A Template for Experiential Social Measurement. Social Indicators Research Vol. 114, No. 2. Springer

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-0990 (PDF)
ISBN 978-952-400-655-2 (PDF)

Euroopan unionin
yhteisrahoittama



EUROOPAN UNIONI

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Euroopan neuvoston
yhteisrahoittama ja toteuttama