
Taustamuistio viharikosten ja syrjinnän vastaisen työn osaamiskeskuksista ja rakenteista



Tekijä: Milla Aaltonen



Osaavat-hanke on saanut rahoitusta Euroopan Unionin perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelmasta (2014–2020). Julkaisun toteuttaja vastaa julkaisun sisällöstä, eikä julkaisun sisältö edusta Euroopan komission kantoja tai näkemyksiä.

Sisällysluettelo

1.	Hankkeen esittely ja tausta	3
2.	Viharikosten, vihapuheen ja syrjinnän vastaisen työn nykytilanne	4
2.1.	Ilmiön laajuus	4
2.2.	Viharikosten ja syrjinnän vastaisen työn rakenteet	6
3.	Suomen kansainvälisiltä ihmisoikeuselimiltä saamat viharikosten ja vihapuheen vastaista työtä koskevat keskeiset suositukset.....	11
4.	Kansallisessa työssä esiin nousseet suositukset.....	13
4.1.	Hallitusohjelman viharikoksia ja vihapuhetta koskevat kirjaukset.....	13
4.2.	Against Hate –hankkeen kartoitus ja suositukset	14
4.3.	Sanat ovat tekoja –raportin suositukset.....	14
4.4.	Osaavat-hankkeen verkostolle tehty kysely.....	15
4.4.1.	Osaamiskeskuksen tehtävät	15
4.4.2.	Osaamiskeskuksen sijainti	16
4.4.3.	Osaamiskeskuksen toimintaan liittyviä edellytyksiä	16
4.4.4.	Verkostomaisen työn tuki omalle työlle.....	17
5.	Kansallisten osaamiskeskusten kartoitus	19
5.1.	Kotoutumisen osaamiskeskus	19
5.2.	Vaikuttavuusinvestoimisen osaamiskeskus.....	20
5.3.	Kustannusvaikuttavuuden osaamiskeskus	20
5.4.	PALOMA-osaamiskeskus	21
5.5.	Nuorisoalan osaamiskeskukset: Kunnallisen nuorisotyön osaamiskeskus Kanuuna ja Osallisuuden osaamiskeskus.....	21
5.6.	Sukupuolen moninaisuuden osaamiskeskus	22
5.7.	Muut osaamiskeskukset	22
5.8.	Havainnot haastatteluista.....	23
6.	Euroopassa toimivat osaamiskeskukset	24
7.	Espanjan rasismien ja muukalaisvihan observatorio (OBERAXE)	26
8.	Yhteenveto	27
	Lähteet.....	28

1. Hankkeen esittely ja tausta

Oikeusministeriön koordinoiman Osaavat-hankkeen tavoitteena on tehostaa viharikosten ja häirinnän vastaista työtä erityisesti eri alojen ammattilaisten osaamista kehittämällä. Osaavat-hankkeen yhtenä keskeisenä tavoitteena on suunnitella malli viharikosten ja syrjinnän vastaisen työn osaamiskeskukselle ja testata keskuksen mahdollisia toimintoja.

Osaamiskeskuksen suunnittelun ja toimintojen testauksen tavoitteena on

- Selvittää osaamiskeskuksen tarvetta
- Kartoittaa olemassa olevia malleja Suomessa ja Euroopassa
- Antaa ehdotus pysyvämmästä rakenteesta ja koordinaatiosta
- Testata keskuksen toimintoja (koulutus, viestintä, koordinaatio) osana hanketta

Tässä raportissa esitellään aineistoja ja kehittämistyötä, joissa tarve viharikosten vastaisen työn koordinaatiolle ja osaamisen kehittämiseksi on noussut esiin (mm. kansallinen kehittämissuunnitelma, Suomen kansainvälisiltä ihmisoikeuselimiltä saamat suositukset). Lisäksi raportissa esitellään kansallisten osaamiskeskusten kanssa tehtyjen haastattelujen havainnot sekä kartoitusta muualla Euroopassa toimivista vastaavista osaamiskeskuksista. Espanjassa toimivaan rasismien ja muukalaisvihan observatorioon kesäkuussa 2022 tehdystä opintomatkasta on julkaistu erillinen [matkaraportti](#). Lisäksi osaamiskeskuksen konseptista julkaistaan erillinen raportti.

Oikeusministeriön hankekumppaneina Osaavat-hankkeessa toimivat sisäministeriö, yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto sekä Anti-Racist Forum ry. Hanke on saanut rahoitusta Euroopan Unionin perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelmasta (2014–2020), ja sen toimikausi on 1.4.2021– 31.3.2023.

2. Viharikosten, vihapuheen ja syrjinnän vastaisen työn nykytilanne

2.1. Ilmiön laajuus

Vihateolla tarkoitetaan vahinkoa aiheuttavaa tekoa, jonka motiivina ovat ennakkoluulot tai vihamielisyys esimerkiksi kohteen oletettua tai todellista etnistä tai kansallista taustaa, uskonnollista vakaumusta tai elämäkatsomusta, seksuaalista suuntautumista, sukupuolta, sukupuoli-identiteettiä, sukupuolen ilmaisua tai vammaisuutta kohtaan. Vihateko voi olla esimerkiksi epäasiallista, loukkaavaksi ja halventavaksi tarkoitettua puhetta tai uhkailua, omaisuuteen kohdistuvaa ilkivaltaa tai tapahtumien häirintää. Vihateko ei välttämättä täytä rikoksen tunnusmerkistöä, mutta on jo itsessään vahingollinen, sillä vihateot vaikuttavat muun muassa turvallisuuden tunteeseen ja psyykkiseen hyvinvointiin. Jos rikoksen tunnusmerkistö täyttyy, puhutaan **viharikoksista**.

Vihapuhe on viestintää, joka levittää tai lietsoo vihaa yhtä ihmistä tai ihmisryhmää vastaan. Viestintä voi olla puhetta, mutta se voi olla myös esimerkiksi eleitä, kirjoituksia, kuvia, symboleja, musiikkia, piirroksia ja elokuvia. Osa vihapuheesta on rangaistavaa, ja poliisi, syyttäjä ja tuomari arvioivat prosessin eri vaiheissa onko kyse rikoksesta. Vihapuhe voi olla myös yhdenvertaisuuslaissa tai tasa-arvolaissa kiellettyä syrjintää.

Johonkin ihmisryhmään kohdistuvan vihan tai ennakkoluulojen motivoimien tekojen mittakaava vaihtelee pienistä arjen teoista viharikoksiin. Vihatekojen vaikutukset ovat aina laajempia kuin yhteen yksilöön kohdistunut teko, ja siksi vihatekoihin puuttuminen on tehtävä rakenteiden tasolla yksilön tukemisesta ja hänen oikeusturvastaan huolehtimisen lisäksi.

Yksi tapa arvioida viharikosten ja vihapuheen laajuutta ja yleisyyttä on tarkastella niistä viranomaisille tehtyjä ilmoituksia. Viranomaisten tilastot eivät kuitenkaan kerro luotettavasti tapausten kokonaismäärää. Uhritutkimusten mukaan monet viharikokset jäävät raportoimatta viranomaisille. Syitä tähän ovat mm. epäluottamus viranomaisiin, epäasiallisen kohtelu pelko ja usko siihen, että ilmoittaminen ei muuta mitään. Viharikollisuus on luonteeltaan piilorikollisuutta, eikä suuri osa siitä tule viranomaisten tietoon.

Lisäksi vaihtelu ilmoitusten määrässä ei välttämättä kerro muutoksista itse ilmiön yleisyydessä, vaan se saattaa johtua esimerkiksi uhrien lisääntyneestä tietoisuudesta tai viranomaisten toimista. Ilmiön laajuutta on tärkeää tarkastella sen kehityksen ja viharikosten vastaisten toimien vaikuttavuuden arvioimiseksi. Viharikoksiin ja vihapuheeseen puuttuminen on kuitenkin tärkeää, vaikka niiden määrässä ei tapahtuisikaan merkittäviä muutoksia. Jokainen teko on merkittävä uhrin kannalta, ja teoilla on vaikutusta myös muihin kuin niiden suoriin kohteisiin.

Poliisiammattikorkeakoulun vuosittain julkaisema raportti poliisin tietoon tulleista viharikoksista on tärkein viharikosten määrää ja luonnetta säännöllisesti kartoittava raportti. Viharikosten määrä näyttää poliisin tietoon tullutta rikollisuutta tarkasteltaessa vakiintuneen tietylle vaihteluvälille (noin tuhat rikosilmoitusta vuodessa). Poliisin tietoon tullut viharikollisuus vuonna 2020 –raportin mukaan poliisi kirjasi yhteensä 852 rikosilmoitusta epäillyistä viharikoksista vuonna 2020. Suurin osa rikosilmoituksista liittyi uhrin etniseen tai kansalliseen taustaan. Tapahtumatilanteen mukaan

tarkasteltuna rikosepäilyt olivat pääosin sanallisia loukkauksia, uhkailuja ja häirintää. Poliisi itse luokitteli viharikoksiksi vain noin viidesosan selvityksessä viharikosepäilyiksi tunnistetuista tapauksista. (Rauta 2021.)

Viharikosten etenemistä rikosprosessissa ei seurata säännöllisesti, mutta vuonna 2021 julkaistussa selvityksessä havaittiin, että vihamotiivin tunnistamisessa ja käsittelyssä on puutteita rikosprosessissa, ja tuomiota kovennetaan vihamotiivin perusteella harvoin. Selvityksessä annettiin useita suosituksia rikosprosessin kehittämiseksi eri toimijoille, ja näiden suositusten toimeenpano on tärkeä osa rikosprosessin kehittämistä viharikosten uhrien näkökulmasta. (Juutinen 2021.)

Vihapuhe- ja syrjintäkokemuksia kartoitetaan useissa säännöllisin väliajoin tehtävissä väestötason tutkimuksissa (esimerkiksi Kouluterveyskysely) ja kohdennetuissa kyselyissä (esimerkiksi FinMonik). Lisäksi teemat sisältyvät kansallisiin uhritutkimuksiin ja useisiin barometreihin. Lisäksi syrjintää, viharikoksia ja vihapuhetta käsitellään erillistutkimuksissa.

Vihapuheen ja häirinnän vaikutuksia eri vähemmistöryhmiin selvittäneen seurantaselvityksen mukaan vihapuheen ja häirinnän kohteeksi joutuneista suurin osa ei ollut ilmoittanut tapahtumista, sillä he eivät uskoneet, että asialle olisi tehty mitään tai että asialle olisi voitu tehdä mitään. Yleisin vihapuheen tai häirinnän muoto oli sanallinen loukkaus, häirintä tai nöyryytys. Yleisimmät tapahtumapaikat vihapuheelle tai häirinnälle olivat julkinen paikka, kuten katu, parkkipaikka tai puisto sekä Facebook. (Jauhola, Siltala, Nieminen 2022.)

Maaliskuussa 2018 julkaistusta raportista ”Uhrien kokemuksia viharikoksista Suomessa vuosina 2014-2018” selviää, että vain pieni osa vastaajista oli ilmoittanut tapahtumasta poliisille. Merkittävimpänä syynä olla ilmoittamatta poliisille esiintyi epäily poliisin toimintaa kohtaan viharikostapauksissa. Monissa vastauksissa näkyi myös turhautuminen ja turtuminen sekä pelko ja ahdistus. Puolet vastaajista kertoi kokeneensa sanallisia loukkauksia. Muita yleisiä rikostyyppejä olivat pahoinpitely ja syrjintä. Rikoksen yhteydessä ilmenneistä vihamotiiveista yleisin oli ihonväri tai etninen tai kansallinen tausta. Toiseksi yleisin esiintyneistä motiiveista oli uskonto tai vakaumus. Seksuaaliseen suuntautumiseen liittyneistä rikoksista saatiin lähes saman verran ilmoituksia. (Nokso-Koivisto 2018.)

Internet ja sosiaalinen media ovat muuttaneet vihapuheen leviämisen ja tuottamisen tapoja, sillä ne tarjoavat useampia ja aiempaa tehokkaampia kanavia vihapuheen levittämiseen. Lisäksi kasvokkain tapahtuvissa keskusteluissa esimerkiksi maahanmuutosta ja vähemmistöistä on korkeampi kynnys esittää yhtä jyrkkiä ja syrjiviä kommentteja ja ennakkoluuloja kuin nettikeskusteluissa. (Mäkinen 2019.)

Internetissä ja sosiaalisessa mediassa vihapuhetta voidaan levittää samanaikaisesti usean eri kanavan kautta, ja vihapuheen kohdentaminen on helpompaa kuin ennen. Sosiaalinen media mahdollistaa myös muiden ihmisten yllyttämisen mukaan vihapuheen levittämiseen. Sosiaalinen media ja internet ovat siis merkittävästi muuttaneet vihapuheen leviämisen logiikkaa. (Mäkinen 2019.) Toisaalta vihapuhetta ja häirintää tapahtuu myös verkon ulkopuolella, kuten edellä mainittu vihapuheen ja häirinnän vaikutuksia eri vähemmistöryhmiin kartoittanut seurantaselvitys osoittaa.

Oikeusministeriön vuonna 2021 julkaiseman raportin ”Tekoälyn hyödyntäminen vihapuheen seurannassa” tavoitteena oli saada kokonaiskuva verkossa esiintyvistä vihapuheesta, ja muodostaa käsitys siitä, millaisissa kanavissa vihapuhetta esiintyy ja millaisia eroja eri alustoilla esiintyvissä vihapuheissa on. Raportin aineistona oli noin 12 miljoonaa suomenkielistä kommenttia ja nettikirjoitusta syys–lokakuulta 2020. Tulosten perusteella raportin määritelmän mukaista vihapuhetta esiintyy julkisilla suomenkielisillä alustoilla verkossa noin 150 000 viestiä kuukaudessa, eli 1,8 prosenttia kaikista viesteistä. Kahden kuukauden tarkasteluajanjaksolla 1.9.–31.10.2020 tunnistettiin 298 032 vihapuheviestiä, joista 97 % esiintyi erilaisilla keskustelupalstoilla. Seuraavaksi yleisin alustatyyppi oli Twitter (2.5 %). Facebookin suljetut ryhmät ja ei-julkiset tilit eivät olleet mukana aineistossa. Vihapuhetta esiintyy siis yleisesti erilaisilla keskustelupalstoilla, ja lähes jokainen verkossa aikaa viettävä voi nähdä sitä. (Kettunen, Paukkeri 2021.)

Vihapuheella pyritään myös vaikuttamaan myös yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Vihapuheella vaikutetaan mm. siihen, millaisista asioista julkista keskustelua käydään, ketkä keskusteluun osallistuvat ja millaisia näkökulmia keskustelussa nousee esiin. Häirinnän ja vihapuheen pelko vaikuttavat siihen, ketkä haluavat, uskaltavat ja voivat osallistua keskusteluun. Tämä kaventaa kaikkien sananvapautta, sillä se vaikuttaa siihen, millaiset näkökulmat pääsevät esiin keskustelussa.

Vuonna 2019 julkaistun ”Viha vallassa: Yhteiskunnan päätöksentekoon vaikuttamaan pyrkivä vihapuhe” tutkimuksen mukaan vihapuheen kohtaaminen on päättäjien keskuudessa yleistä: Kaksi kolmasosaa päättäjistä arvioi vihapuheen lisääntyneen viime vuosina. Kolmannes kuntapäättäjistä on ollut työnsä vuoksi vihapuheen kohteena. Vihapuhetta käytetään myös tietoisesti poliittiseen painostukseen, jonka tavoitteena on jonkun henkilön tai poliittisen näkemyksen vaientaminen. Vihapuhe vaientaa kohteitaan ja vähentää politiikkaan osallistumista: Vihapuhetta kokeneista kuntapäättäjistä 28 % kertoi halunsa osallistua päätöksentekoon vähentyneen. Monet tutkimukseen osallistuneet kertoivat, että vihapuhe ja häirintä on saanut heidän harkitsemaan politiikasta luopumista tai lopettamaan politiikkaan osallistumisen. Toisaalta osalla vihapuhe oli lisännyt halua työskennellä tärkeiksi koettujen aiheiden parissa. (Knuutila, Kosonen, Saresma, Haara, Pöyhtäri 2019.)

Vihapuheen taustalla voi olla esimerkiksi rakenteellisia-yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja yksilöpsykologisia syitä. Vihapuheen taustalla vaikuttaa esimerkiksi yhteiskunnallisen ilmapiirin kärjistyminen, johonkin ihmisryhmään kohdistetun vihan normalisoiminen tai poliittisten näkemysten polarisoituminen. Vihapuhe vaikuttaa niihin ryhmiin ja yksiihin, jotka joutuvat vihapuheen ja häirinnän kohteeksi, mutta vaikutukset ulottuvat kaikkialle yhteiskuntaan. (Saresma, Pöyhtäri, Knuutila, Kosonen, Juutinen, Haara, Tulonen, Nikunen, Rauta 2022.)

2.2. Viharikosten ja syrjinnän vastaisen työn rakenteet

Viharikosten ja syrjinnän vastaisella työllä on vahva pohja, ja sitä tekevät monet eri viranomaiset sekä kansalaisyhteiskunnan toimijat. Työtä on tehty muun muassa osana syrjinnän ja rasismien vastaista työtä sekä poliisin ennalta estävää työtä. Tämän lisäksi viharikosten ja vihapuheen vastaisella työllä on yhteys mm. rikoksentorjuntaan.

Rasmin vastainen ja hyvien väestösuhteiden toimintaohjelma hyväksyttiin lokakuussa 2021 valtioneuvoston periaatepäätöksenä. Toimintaohjelma pitää sisällään kahdeksan keskeistä tavoitetta sekä 52 toimenpidettä toteutettavaksi eri hallinnonaloilla vuosina 2021-2023. Toimenpiteillä pyritään puuttumaan myös viharikoksiin ja vihapuheeseen. Edellinen erillinen etnisen syrjinnän ja rasmin vastainen toimintaohjelma tehtiin Paavo Lipposen II hallituksen kaudella vuonna 2001.

Yhdenvertaisuusasiat ovat verrattain uusi politiikan sektori. Ensimmäinen yhdenvertaisuuslaki astui voimaan vuonna 2004, ja uudistettu yhdenvertaisuuslaki tuli voimaan vuoden 2015 alusta. Samaan aikaan on vahvistettu hallinnollisia rakenteita (mm. syrjinnän seuranta) ja yhdenvertaisuusasiat ovat siirtyneet sisäministeriöstä oikeusministeriöön. Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutetun mandaatti on vahvistunut, ja valtuutetun toimistolle on tullut uusia tehtäviä. Tällä hetkellä on käynnissä yhdenvertaisuuslain osittaisuudistus.

Yhdenvertaisuusosaamista tarvitaan usealla eri sektorilla aiempaa enemmän. Vuonna 2015 voimaan tullessa yhdenvertaisuuslaissa yhdenvertaisuuden edistämismääräykset laajenivat, ja eri toimijat ovat joutuneet pohtimaan yhdenvertaisuuteen liittyviä vaikutuksia omassa toiminnassaan. Myös intersektionaalisen näkökulman vahvistuminen on tuonut lisää tarvetta yhdenvertaisuusosaamiselle ja verkostomaiselle yhteistyölle.

Vuonna 2015 tapahtuneen yhdenvertaisuuslain uudistuksen onnistumista arvioineen tutkimuksen mukaan moni asia on edistynyt. Muun muassa eri syrjintäperusteet on huomioitu aiempaa paremmin ja sääntelyä on yhdenmukaistettu. Myös työelämän yhdenvertaisuuden edistämismääräyksen laajentamista pidetään tutkimuksessa myönteisenä kehityksenä. Toisaalta kaikki syrjintäperusteet eivät ole vielä täysin yhdenmukaisessa asemassa, eikä lakia ja sen määräyksiä ja mahdollisuuksia tunneta riittävän hyvin. Tutkijoiden mukaan vaikuttaa siltä, että vuonna 2015 tapahtuneet muutokset lisäsivät yhdenvertaisuusasioiden näkyvyyttä ja lisäsivät syrjintätapausten esiintymistä. Tutkijat suosittelevat muun muassa yhdenvertaisuuden edistämisen voimakkaampaa ohjausta haasteisiin puuttumiseksi. (Nieminen, Jauhola, Lepola, Rantala, Karinen, Luukkonen 2020.)

Tarve yhdenvertaisuuteen liittyvälle osaamiselle on siis lisääntynyt, mutta osaamisen kehittämistä on tuettava aktiivisesti, ja luotava rakenteet, jossa tarvittava tuki on mahdollisimman lähellä. Monissa palveluissa vaikutuksia ja saatavuutta arvioidaan edelleen keskimääräisen asiakkaan tai palvelunkäyttäjän näkökulmasta, jolloin muutosten vaikutusten tarkastelu eri väestöryhmien kannalta saattaa unohtua tai sitä ei tehdä kovin syvällisesti.

Viharikosten ja vihapuheen vastaisessa työssä kehittämisen tarve kohdistuu ennen kaikkea koordinaatioon ja toiminnan vaikuttavuuden ja systemaattisuuden kehittämiseen. Viharikosten ja vihapuheen vastaisessa työssä on toiminut ja toimii monia erilaisia verkostoja (mm. Osaavat-hankkeen verkosto, Against Hate -hankkeen verkosto, Tampereen viharikosten vastainen verkosto, Allianssin koordinoima vihapuheen vastainen verkosto). Joillain toimijoilla on aktiivista kahdenkeskeistä tiedonvaihtoa, mutta sellaista pysyvää rakennetta, joka toisi yhteen kaikki toimijat ei ole.

Syrjinnän vastaisen työn osalta on olemassa rakenteita, joissa tietoa vaihdetaan järjestöjen ja viranomaisten kesken (mm. syrjinnän seurantaryhmä, yhdenvertaisuusasioiden neuvottelukunta),

mutta viharikosten ja vihapuheen vastaisessa työssä tällaista pysyvää rakennetta ei ole. Monet verkostot ovat syntyneet erilaisten hankkeiden ympärille. Niiden etuna on se, että niissä voidaan keskittyä tiettyihin näkökulmiin, jotka ovat juuri sillä hetkellä tärkeitä.

Toisaalta koordinaation puute vaikeuttaa työn systemaattisuutta. Koordinaation puutteen vuoksi saatetaan tehdä sekä päällekkäistä työtä että työssä saattaa olla aukkoja. Työn vaikuttavuus paransi pysyvämmästä ja selkeämmin määritellystä koordinaatiosta.

Usein erilaiset verkostot jäävät edistämistyön keskeisiksi rakenteiksi. Verkostot taas perustuvat usein yksittäisten henkilöiden osaamiseen ja sitoutumiseen, eivätkä siksi takaa pysyvää ja laajaa sitoutumista eri organisaatioilta. Poikkihallinnollista yhdenvertaisuuden edistämistyötä tehdään paljon, ja sen perusta tulee yhdenvertaisuuslain edistämismääräyksistä. Varsinaisen yhdenvertaisuuden edistämistyön lisäksi yhteistyötä tehdään mm. hyvinvointi- ja turvallisuussektorin kanssa. Tämän yhteistyön tavoitteena on tuoda yhdenvertaisuusajattelua kaikkiin yhteiskunnallisiin toimintoihin. Vihapuhetta ja vihatekoja ei käsitellä osana tätä työtä systemaattisesti.

Ministeriöt ohjaavat viharikosten ja syrjinnän vastaisia töitä monella tavalla. Lainsäädännön valmistelu (mm. rikoslaki ja yhdenvertaisuuslaki), ministeriöiden alaisen hallinnon ohjaus (mm. poliisihallinto ja syyttäjälaitos) sekä politiikkatyö (mm. rasismivastainen toimintaohjelma, poliisin ennalta estävän työn strategia) ovat ministeriöiden keskeisiä toimia viharikosten vastaisessa työssä. Ministeriöt tekevät myös paljon edistämistyötä.

Osaamiskeskuksen konseptoinnin yhteydessä toteutettu tiedonkeruu ja sidosryhmäkeskustelu on tukenut kansallisen syrjinnän vastaisen työn strategista kehittämistä ja auttanut tarkentamaan syrjinnän, vihatekojen ja viharikosten yhtymäkohtia.

Syrjinnän vastaisen työn perustan muodostaa yhdenvertaisuuslaki, mukaan lukien siinä määritellyt edistämismääräykset. Yhdenvertaisuussuunnittelu on eri toimijoille keskeisin ja konkreettisin yhdenvertaisuuden edistämisen työkalu. Edistämismääräyksiä toimijoita on valtava joukko: eri tasoilla toimivat viranomaiset, koulutuksen järjestäjät sekä työnantajat, ja haasteena onkin tarjota näille toimijoille tukea ja osaamista, jotta ne voisivat täyttää lain asettamat velvollisuudet tarkoituksenmukaisesti ja vaikuttavasti.

Oikeusministeriön tehtävänä on vastata syrjinnän vastaisesta politiikasta valtioneuvostossa. Työtä tehdään sekä perinteisen ministeriötyön muodossa (esim. lausunnot, työryhmätyöskentely) että eri sektoreiden ja toimijoiden kanssa toteutettavat kehittämishankkeet ja kampanjat. Hankkeiden tavoitteena on tukea yhdenvertaisuuslain toimeenpanoa. Perustyötä tukevalla hankemuotoisella työllä ei ole kuitenkaan pysyvää rahoitusta tai asemaa, mikä haittaa kokonaisuuden johtamista. Hankkeilla ei myöskään välttämättä pystytä reagoimaan tilannekuvassa tapahtuneisiin muutoksiin riittävällä nopeudella ja yhdenmukaisella viestillä.

Järjestöt ovat tärkeä syrjinnän ja viharikosten vastaisen työn toimija. Järjestöillä on suorat kontaktit syrjinnän ja viharikosten kohteeksi joutuviin, ja sitä kautta tietoa, jota viranomaisille ei ole. Varsinaisia viharikoksiin keskittyneitä järjestöjä ei juuri ole, vaikka monet kansalaisyhteiskunnan toimijat toimivat aktiivisesti syrjinnän vastaisessa työssä.

TAULUKKO: SYRJINNÄN JA VIHARIKOSTEN VASTAISEN TYÖN TOIMJOITA	
Lainvalvontaviranomaisten koulutus	Poliisin koulutus: Poliisiammattikorkeakoulu Syyttäjien koulutus: Syyttäjälaitos Tuomareiden koulutus: Tuomioistuinvirasto
Uhrien tukipalvelut	Rikosuhripäivystys Kansalaisyhteiskunta
Lainsäädäntö	Rikoslaki (OM) Yhdenvertaisuuslaki (OM) Digipalvelusäännös (LVM)
Politiikan ja hallinnon ohjaus	Yhdenvertaisuus- ja syrjimättömyyspolitiikka (OM) Rasmin vastainen toimintaohjelma ja hyvät väestösuhteet (OM) Rikoksantorjunta (OM) Kriminaalipolitiikka (OM) Poliisi ja ennalta estävä työ (SM) Ekstremismi ja radikalisaatio (SM) Mediapoliittinen ohjelma (LVM) Medialukutaito (OKM) Työelämän monimuotoisuus ja syrjintä (TEM) Tulosohjaus (ministeriöt)
Ennalta estävä työ, edistäminen	Yhdenvertaisuuden edistäminen (OM) Poliisin ennalta estävän työn strategia (SM) Medialukutaito (KAVI, OPH)
Tutkimus, tilastoinnin ja raportoinnin kehittäminen	Syrjinnän seurantaryhmä (OM) Poliisin tietoon tullut viharikollisuus (POLAMK) Poliisibarometri (SM) Akateeminen tutkimus (yliopistot) Väestötutkimukset (THL)
Viranomaistoiminnan täydentäminen	Kansalaisyhteiskunta: viranomaisiin kohdistuva vaikuttamistyö, tietoisuuden lisääminen, uhrien tuki, kouluttaminen, raportointiin kannustaminen, viranomaisten tilastoja täydentävän tiedon kerääminen

Tähän on koottu yhteen joitain näkökulmia, jotka liittyvät koordinaation ja osaamisen kehittämiseen viharikos- ja syrjintäasioissa:

Viharikosten ja syrjinnän sekä niiden vaikutusten tunnistamisessa on puutteita:

- viharikosten ja syrjinnän haitallisia vaikutuksia ei riittävästi ymmärretä eikä tunnisteta, esimerkiksi vaikutukset mielenterveyteen ja yhteiskunnalliseen osallisuuteen.
- viranomaiset eivät tunnista vihamotiivia.
- vihatekojen uhrit eivät tunnista vihamotiivin merkitystä rikosprosessissa tai eivät uskalla tuoda sitä esille.

Yhteistyö viharikosasioissa ei ole pysyvää

- eri toimijoilla on kahdenkeskisiä yhteistyömalleja, mutta laajempaa, eri sektoreita koskevaa systemaattista yhteistyörakennetta ei ole.
- järjestöjen rooli vaihtelee eri viranomaisten kanssa tehtävässä yhteistyössä.

Politiikkatyön koordinaatio puuttuu

- viharikosten ja vihapuheen vastaisessa politiikkatyössä ei ole systemaattista, laajempaa koordinaatiota.
- politiikkatyön vaikuttavuutta ei seurata, eikä sille ole asetettu yhteisiä tavoitteita.
- kokonaisnäkemys ja jaettu tilannekuva ilmiöstä puuttuvat.

Työtä tukeva tieto on hajallaan ja sen hyödyntäminen on hankalaa

- olemassa olevan tiedon hyödyntämistä vaikeuttaa se, että tietoa ei ole kerätty yhteen helposti löydettävään tietopankkiin.
- tiedot eivät ole helposti hyödynnettävässä muodossa eikä tieto ole riittävän kohdennettua, jotta toimijoiden olisi helppoa hyödyntää sitä.

Uhrien oikeussuojakeinoja koskeva tieto on hajallaan

- eri viranomaiset kertovat omasta mandaatistaan.
- uhrin eivät tiedä kenen puoleen kääntyä eri tilanteissa.
- tarjolla oleva tieto on kohdennettua.

Yhdenvertaisuutta koskevassa osaamisessa on puutteita

- kaikilla yhdenvertaisuussuunnitelmavelvollisilla ei ole suunnitelmaa, tai siinä on merkittäviä puutteita.
- yhdenvertaisuuden edistämisen vaatimukset ovat lisääntyneet, mutta tuen määrä ei ole lisääntynyt.
- puutteet lainsäädännön tuntemisessa heikentävät oikeuksien toteutumista.
- hyvistä käytännöistä oppiminen on pistemäistä.

3. Suomen kansainvälisiltä ihmisoikeuselimiltä saamat viharikosten ja vihapuheen vastaista työtä koskevat keskeiset suositukset

Kansainväliset ihmisoikeussopimusten valvontaelimet ovat antaneet Suomelle lukuisia suosituksia liittyen viharikoksiin ja vihapuheeseen.

Kansalaisyhteisö- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus) täytäntöönpanoa valvova ihmisoikeuskomitea antoi Suomelle sen 7. määräaikaishetken raportin käsittelyn johdosta keväällä 2021 aiheeseen liittyviä suosituksia. Komitea otti täytäntöönpanon nopeutettuun seurantaan kolme suositusta, joista vihapuhe ja viharikokset olivat yksi. Suomen saamista suosituksissa kiinnitettiin huomiota mm. tiedonkeruun puutteisiin sekä toimenpiteiden vaikutusten ja vaikuttavuuden arvioinnin puuttumiseen. Suomen tulisi entisestään tehostaa toimiaan mm. tiedonkeruun ja lainvalvontaviranomaisten koulutuksessa.

YK:n ihmisoikeusneuvoston yleismaailmallisen määräaikaistarkastelun kolmannen kierroksen tarkastelussa vuonna 2017 Suomi sai usealta valtiolta suosituksia vihapuheeseen ja viharikoksiin liittyen. Suosituksissa kiinnitettiin huomiota mm. lainsäädännön kehittämiseen, ammattilaisten osaamisen lisäämiseen sekä verkossa esiintyvään vihapuheeseen.

Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus (CERD) komitea antoi 23. määräaikaishetken raporttia koskevat loppupäätelmänsä keväällä 2017. Komitea suosittelee mm. tutkimaan tehokkaasti rasistisen vihapuheen, yllyttämisen rotuvihaan ja rotuun perustuvat väkivaltatapaukset sekä kohdistaa asianmukaiset syyte- ja seuraamustoimet niihin, jotka ovat vastuussa näistä teoista; antamaan pakollista ja jatkuvaa koulutusta viharikoksista ja yhdenvertaisuudesta kaikkien tasojen lainkäyttöviranomaisille, tuomitsemaan julkisesti virkamiesten ja poliitikkojen rasistisen vihapuheen ja muukalaisvihamieliset lausunnot muun muassa verkkoviestimissä ja antamaan seuraavassa raportissaan tilastotiedot viharikosten, niitä koskevien tuomioiden ja niiden tekijöille tuomittujen rangaistusten määrästä ja luonteesta sekä näiden rikosten uhreille mahdollisesti myönnettyistä korvauksista.

Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (CEDAW) täytäntöönpanoa valvova ihmisoikeuskomitea antoi Suomelle suosituksia sen 7. määräaikaishetken raportin käsittelyn johdosta keväällä 2014. Komitea kehotti Suomea tehostamaan toimia, joilla puututaan etnisiin vähemmistöihin kuuluviin ja muihin naisiin ja tyttöihin kohdistuvaan vihapuheeseen joukkoviestimissä, mukaan lukien internetin keskustelupalstat ja sosiaalinen media.

Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio (European Commission against Racism and Intolerance, ECRI) julkaisi syyskuussa 2019 Suomea koskevan viidennen raporttinsa. Vihapuheen ja viharikosten osalta ECRI suosittelee muun muassa kattavan tiedonkeruujärjestelmän luomista koskien rasistisia ja homo/transfobisia vihapuhe- ja viharikostapauksia sekä kattavan strategian laatimista rasistisen ja homo-/transfobisen vihapuheongelman ratkaisemiseksi. Vihapuheen ja viharikosten osalta lainvalvontaviranomaisten ja oikeuslaitoksen koulutusta tulee laajentaa sekä vahvistaa näiden väitettyjen rikosten tutkintaa.

Vuonna 2019 Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevaa puiteyleissopimusta valvova komitea suosittelee lisäämään ja vahvistamaan viharikoksia käsittelevien lainkäyttöviranomaisten resursseja

ja tarjotaan tarvittavaa koulutusta, jotta viharikoksia voidaan ehkäistä ja torjua tehokkaasti ja jotta kantelujen käsittelyaikoja voidaan lyhentää. Lisäksi komitea suositteli suvaitsevaisuutta ja kulttuurienvälistä vuoropuhelua edistävien toimien rahoituksen osalta siirrytään hanke pohjaisesta rakenteellisempaan ja kestävämpään lähestymistapaan.

4. Kansallisessa työssä esiin nousseet suositukset

4.1. Hallitusohjelman viharikoksia ja vihapuhetta koskevat kirjaukset

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelma sisältää useita toimenpiteitä, joilla torjutaan rasismia ja syrjintää yhteiskunnan eri osa-alueilla ja puututaan viharikoksiin.

Hallitusohjelmassa linjataan, että rasismia ja syrjintää torjutaan kaikilla yhteiskunnan osa-alueilla, ja että hallitus laatii rasismin ja syrjinnän vastaisen toimintaohjelman. Rasismin vastainen ja hyvien väestösuhteiden toimintaohjelma hyväksyttiin syksyllä 2021 valtioneuvoston periaatepäätöksenä. Toimintaohjelma perustuu tilanearvioon ja tutkittuun tietoon rasismista ja sen ilmenemismuodoista Suomessa, ja pitää sisällään kahdeksan keskeistä tavoitetta sekä 52 toimenpidettä toteutettavaksi eri hallinnonaloilla vuosina 2021-2023. Toimenpiteillä pyritään puuttumaan vihapuheeseen systemaattisella toiminnalla, mm. vahvistamalla julkisten organisaatioiden ja kansallisten sosiaalisen median toimijoiden osaamista puuttua ja reagoida vihapuheeseen. Lisäksi toimintaohjelmalla pyritään edistämään väestön tietoisuutta rasismista ja siihen puuttumisesta sekä vahvistetaan aikuisten medialukutaitoa ja kykyä tunnistaa valeutiset ja vihapuhe. Osana toimintaohjelmaa laaditaan koulutuspaketti ja koulutustilaisuus sosiaalisen median moderaattoreille vihapuheen eri muodoista sekä siihen liittyvästä lainsäädännöstä.

Lisäksi hallitusohjelmassa linjataan, että hallituskauden aikana toteutetaan poikkihallinnollisesti toimenpiteitä, joilla puututaan nykyistä vahvemmin järjestelmälliseen häirintään, uhkailuun ja maalittamiseen, joka uhkaa sananvapautta, viranomaistoimintaa, tutkimusta ja tiedonvälitystä.

Lisäksi edellä mainittujen rikosten torjuntaan ja selvittämiseen turvataan riittävät resurssit sekä osaaminen. Hallitusohjelman mukaan hallitus kehittää syrjintä- ja viharikostilanteen systemaattista seurantaa kansallisesti ja kansainvälisesti.

Laiton uhkaus, joka kohdistuu työtehtävää suorittavaan tai julkista luottamustointa hoitavaan, tuli virallisen syytteen alaiseksi lokakuun alusta 2021 lukien. Hallitusohjelman mukaan rangaistuksen koventamisperusteeksi lisätään rikoksen tekeminen uhrin sukupuoleen liittyvän vihamotiivin vuoksi. Eduskunnalle on helmikuussa 2021 annettu hallituksen esitys, joka on parhaillaan eduskunnan käsittelyssä.

Hallitusohjelman mukaan hallitus tulee toteuttamaan yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen. Yhdenvertaisuuslaki antaa laajaa suojaa syrjinnältä, mutta lain toimeenpanoa tulee tehostaa entisestään. Osittaisuudistuksessa hyödynnetään oikeusministeriön teettämää yhdenvertaisuuslain arviointihanketta, jossa tarkasteltiin vuonna 2015 uudistetun yhdenvertaisuuslain vaikutuksia syrjintää kokeneiden oikeussuojaan, syrjinnän ehkäisemiseen ja yhdenvertaisuuden edistämiseen. Vihapuheen kannalta hankkeen keskeiset muutosesitykset liittyivät häirinnän määritelmään ja yhdenvertaisuusvaltuutetun mahdollisuuteen viedä syrjintäasioita yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan uhria nimeämättä.

4.2. Against Hate –hankkeen kartoitus ja suositukset

Oikeusministeriön koordinoimassa Against Hate –hankkeessa tehtiin vuonna 2018 kartoitus viharikosten ja vihapuheen vastaisesta työstä. Kartoituksen tarkoituksen oli selvittää, millaisia toimia viharikosten ja vihapuheen vastaisessa työssä on käynnissä. Kartoituksessa selvitettiin myös viharikosten ja vihapuheen vastaisen toiminnan haasteita ja toiminnan tehostamista.

Koordinaation kehittäminen oli yksi esiin nousseista kehittämistarpeista. Kartoituksen perusteella viranomaisten yhteistyön kehittämistä ja lisäämistä pidettiin tarpeellisena. Viharikosten ehkäisemiseksi, tunnistamiseksi ja niihin puuttumiseksi tehdään monia toimia, mutta kokonaiskoordinaatio puuttuu. Koordinaation parantamista esitettiin monissa kartoituksen vastauksissa. Yhtenä mahdollisuutena koordinaation kehittämiseksi nähtiin kansallinen toimintasuunnitelma vihapuheen ja viharikosten torjumiseksi. Lisäksi yhteistyön menetelmiä olisi monipuolistettava.

Kartoituksen mukaan tehokas toiminta edellyttää monenlaisia toimenpiteitä (esim. opetusta/koulutusta, yhdenvertaisuuden edistämistä, oikeudellisen tiedon lisäämistä, yksityisten toimijoiden kouluttamista) ja monia toimijoita. Lisäksi kartoituksen perusteella vaikuttavuuden arviointi tehtyjen toimenpiteiden osalta näyttäytyy harvinaisena.

Against Hate –hankkeessa julkaistiin myös suosituksia viharikosten ja vihapuheen vastaiseen työhön vuonna 2019. Suositusten tarkoituksena oli muotoilla tavoitteita viharikosten ja vihapuheen vastaiseen työhön, kerätä yhteen näkemyksiä viharikosten ja vihapuheen vastaisen työn tarpeista sekä tehdä ehdotuksia toimenpiteistä. Suosituksissa esitettiin 8 tavoitetta, jotka liittyivät mm. koordinaatioon ja osaamisen kehittämiseen.

Suosituksissa todettiin, että viharikosten ja vihapuheen vastaista työtä on tehty osana syrjinnän ja rasismien vastaista työtä, mutta siitä on puuttunut koordinaatio, ja se on ollut hajanaista, eikä sille ole asetettu kovin selviä tavoitteita. Koordinaation puute on vaikeuttanut toiminnan vaikutusten arviointia sekä kokonaisnäkemyksen saamista tehdyistä toimista ja ongelman laajuudesta.

Lisäksi suosituksissa nostettiin esiin tarve ammattilaisten väliselle tiedonvaihdolle, jonka avulla toimien samansuuntaisuus voidaan varmistaa ja mahdolliset aukkopaidat havaita. Ammattilaisten verkostoitumisen tavoitteena tulisi olla viharikoksiin liittyvän tiedon analysointi ja toimenpiteiden vaikuttavuuden ja riittävyyden arviointi.

Suosituksissa ehdotettiin, että käytännössä tiedonvaihto voitaisiin organisoida esimerkiksi osaamiskeskuksen tai ns. focal pointin kautta.

4.3. Sanat ovat tekoja –raportin suositukset

Sisäministeriö, oikeusministeriö sekä opetus- ja kulttuuriministeriö asettivat 14.11.2018 hankkeen laatimaan ehdotuksia rikoslailta rangaistavan vihapuheen ja lailla kielletyn häirinnän tehokkaammaksi kitkemiseksi. Työryhmä julkaisi raporttinsa keväällä 2019. Työryhmän näkemys oli, että vihapuhe on niin vakava ongelma, että se edellyttää hallitusohjelman tasoisia linjauksia ja

vihapuheen vastaisen toimintaohjelman laatimista. Työryhmä esitti yhteensä 13 suositusta vihapuheen ja nettikiusaamisen vastaisten toimien tehostamiseksi, jotka voitaisiin toimeenpanna osana erillistä toimintaohjelmaa.

Työryhmän työn aikana tuli esille, että eri ammattilaisten osaaminen vihapuheesta, sananvapauden rajoista, velvollisuuksista ja mahdollisuuksista puuttua sekä ehkäistä vihapuhetta oli hyvin eritasoista. Lisäksi osaamisessa on vaihtelua sekä alueellisesti että saman ammattikunnan sisällä. Työryhmän mukaan ammattilaisten osaaminen on aivan keskiössä vihapuheen torjunnassa.

Työryhmän raportissa tuotiin esille se, että vihapuheen vastaista toimintaa usein kehitetään projekteissa ja hankkeissa, joiden toiminta on määräaikaista. Määräaikaisen rahoituksen vuoksi osaaminen ei leviä ja kehity edelleen, eivätkä kehitystyön tulokset siirry osaksi pysyvää toimintaa. Lisäksi hankkeesta vastaava henkilöstö on usein määräaikaista, ja tieto tehdystä työstä ja uusista toimintamalleista häviää ja verkostot hajoavat hankkeen päättyessä.

Työryhmä toteaa raportissa, että vihapuheen vastainen toiminta ei ole johdonmukaista ja tavoitteellista, eikä sen koordinointi ole riittävää. Työryhmän mukaan yksi keino vahvistaa koordinointia olisi laatia vihapuheen vastainen toimintaohjelma. Toimintaohjelma ei kuitenkaan itsessään ratkaise ongelmia, sillä toimintaohjelman toimeenpanosta tulee huolehtia ja se tulee jalkauttaa osaksi käytännön toimintaa. Toimintaohjelman toimeenpano edellyttää myös riittäviä resursseja.

Lisäksi työryhmä esitti, että perustetaan erillinen osaamiskeskus, joka kerää ja analysoi laajasti tietoa vihapuheesta, syrjinnästä, rasismista, viharikoksista ja muista vihateoista poliitikkojen, raporttien ja toimenpiteiden laatimisen tueksi. Osaamiskeskuksen keskeinen tehtävä olisi edistää tiedolla johtamista sekä koordinoita ja seurata viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan toimia vihapuheen torjumiseksi.

4.4. Osaavat-hankkeen verkostolle tehty kysely

Osaavat-hankkeen verkostolle tehtiin ensimmäisen kokouksen jälkeen kysely, jolla kartoitettiin verkoston jäsenten näkemyksiä viharikosten vastaisen työn koordinaation kehittämisestä, osaamiskeskuksen perustamisesta ja odotuksia Osaavat-hankkeen verkoston työstä. Vastauksia saatiin 11, ja enemmistö kyselyyn vastanneista oli viranomaisia.

4.4.1. Osaamiskeskuksen tehtävät

Kyselyyn tulleissa vastauksissa nousi esiin monia mahdollisia tehtäviä, joita osaamiskeskuksella voisi olla. Useassa vastauksessa nähtiin tärkeänä, että osaamiskeskus toimisi kokoavana ja välittävänä tahona, ja tätä koordinoivaa roolia tukisi laajapohjainen verkosto. Lisäksi osaamiskeskuksella voisi olla operatiivisia tehtäviä (kuten tiedonkeruu ja viestintä).

Vastauksissa nousi esiin, että osaamiskeskuksen olisi hyvä olla taho, joka kerää tiedot Suomessa tehtävästä viharikosten ja syrjinnän vastaisesta työstä yhteen paikkaan. Samalla se toimisi tämän

työn eri toimijoita yhdistävänä tahona, joka voisi saattaa samanlaisia toimintoja tekeviä tahoja yhteen ja näin vahvistaisi työtä, estäisi päällekkäisyyksiä ja täyttäisi aukkoja. Osaamiskeskus voisi ottaa yhteiskunnallisesti laajemman näkökulman aiheeseen kuin yksittäinen toimija.

Mahdollisia tehtäviä osaamiskeskukselle:

- Kerää tiedon yhteen paikkaan
- Pitää yllä tilannekuvaa ja analysoi tietoa
- Viestii ja osallistuu yhteiskunnalliseen keskusteluun
- Yhdistää eri toimijat, esimerkiksi asiantuntijatyöryhmän tai verkoston kautta
- Jakaa hyviä käytäntöjä
- Kouluttaa / kerää tietoa koulutuksista
- Tuottaa Koulutusmateriaalia
- Tekee / teettää tutkimuksia
- Tekee kansainvälistä yhteistyötä / kansainvälisen yhteistyön yhteispiste
- Koordinoiva rooli viranomaisten toteuttamissa kansainvälissä viharikoksia koskevissa hankkeissa, vaikka itse hankkeet toteutettaisiin eri viranomaisissa

4.4.2. Osaamiskeskuksen sijainti

Sijainnista kyselyssä esitettiin vain muutamia kommentteja. Niissä nousi esiin, että koordinoijan olisi hyvä olla viranomainen, ja oikeusministeriötä pidettiin luontevana sijaintina osaamiskeskukselle.

Sijaintiin liittyviä kommentteja:

- Koordinoijana hyvä olla viranomainen, jopa ministeriö.
- Taholla tulisi olla hyvät mahdollisuudet yhteistyöhön ja kehittämiseen poliisin ja muiden oikeusviranomaisten kanssa.
- Sijainti oikeusministeriössä olisi luonteva, koska vihapuhe ja viharikokset liittyvät oikeusministeriön tehtäviin (mm. häirintä, yhdenvertaisuus, väkivalta)

4.4.3. Osaamiskeskuksen toimintaan liittyviä edellytyksiä

Monissa vastauksissa kuvattiin osaamiskeskuksen tarvetta. Vastauksista nousi esiin, että viharikosten ja syrjinnän vastaista työtä tehdään Suomessa paljonkin, mutta sitä tehdään eri tahoilla, eivätkä toimijat välttämättä tiedä toistensa työstä. Siksi toiminnassa voi olla sekä päällekkäisyyttä että aukkoja. Osaamiskeskuksen avulla vältettäisiin päällekkäistä toimintaa, ja toimijat olisivat tietoisia toistensa työstä. Koordinaation vakiinnuttaminen hanketyön sijaan mahdollistaisi pitkäjänteisen kehittämisen ja käytännön edistymisen, hallinnonalojen yhteistyön sekä jo kertyneen erityisosaamisen hyödyntämisen.

Vastauksissa tuotiin myös esiin, että vaikka koordinaation lisääminen on kannatettavaa, se ei saa korvata viranomaisten sisäisiä tehokkaita koordinoitaitoimia viharikosten ennaltaehkäisyssä ja niiden tutkimisessa.

Useassa vastauksessa tuotiin esiin, että osaamiskeskuksen toiminnassa ja toimijoissa olisi oltava laaja näkökulma. Viharikokset, häirintä ja syrjintä tulisi huomioida laajasti ilman viranomaisten toimivallan tai eri lakien soveltamisalan mukaisia rajoituksia. Osaamiskeskuksen olisi tehtävä tiivistä yhteistyötä viharikosten kohteeksi joutuneiden tahojen kuten vähemmistöjä edustavien järjestöjen sekä uhrien tukipalveluiden kanssa. Tahojen joihin syrjintä kohdistuu tulisi itse olla edustettuina osaamiskeskusten suunnittelussa ja koordinoinnissa.

Toisaalta vastauksissa tuotiin esiin, ettei järjestöjen tehtävä voi olla vain tukea viranomaisten työtä, vaan järjestöillä on oltava selkeä rooli, ja heidän täytyy myös hyötyä toiminnasta. Myös järjestöjen kokoonpanoon ja edustavuuteen on kiinnitettävä huomiota.

Kyselyn vastauksissa nousi esille monenlaisia osaamiskeskuksen työn onnistumiseen liittyviä edellytyksiä. Riittävä resurssointi mainittiin useassa vastauksessa. Myös seuraavat asiat nousivat esille:

- Koordinaation tulisi olla avointa, läpinäkyvää ja ymmärrettävää
- Tehtävien ja vastuiden tulisi olla selkeitä
- Selkeät tavoitteet ja tieto keitä keskuksen toiminta hyödyttää
- Koordinaation tulee olla poikkihallinnollista ja monialaista, ja sen pitää yhdistää viranomaistietoa, seuranta ja tutkimusta
- Osaamiskeskuksen tehtävien erottuminen muista toimijoista mm. viestinnässä
- Vahva intersektionaalinen näkökulma
- Sukupuolinäkökulman integroiminen
- Lisääntynyt viestintä ja työn tunnettuus tuo mukanaan myös mahdollisia turvallisuusriskejä
- Syrjinnän vastaisen työn nykyisten toimintojen integroiminen osaamiskeskuksen toimintaan
- Matalan kynnyksen tuki viharikosten uhreille (apu on yhden soiton tai muun yhteydenottotavan päässä)
- Huomioitava myös hiljainen syrjintää, joka ei niin usein pääse esiin julkisessa keskustelussa.

4.4.4. Verkostomaisen työn tuki omalle työlle

Kyselyssä selvitettiin myös sitä, millaista tukea verkostomainen työ voisi tarjota vastaajien omalle työlle. Tieto muiden työstä mainittiin useassa vastauksessa. Sen ajateltiin auttavan välttämään päällekkäisyyksiä ja käyttämään jo luotuja hyviä käytänteitä apuna työn kehittämisessä.

Verkostomainen työ helpottaa myös yhteyksien muodostamista, ja auttaa löytämään yhteistyötahoja oman työn tueksi ja erilaisiin (tutkimus)hankkeisiin. Lisäksi verkostomainen työ antaa näkökulmia ja kollegiaalista tukea. Vastauksissa tuotiin esiin, että yhteistyö eri toimijoiden kanssa on helpompaa valmiissa verkstorakenteessa, sillä se tarjoaa hyvän pohjan viestinnälle ja yhteiskunnallisen keskustelun herättämiselle.

Vastauksissa mainittiin myös aiemmin toimineiden verkostojen tuki työlle. Esimerkiksi oikeusministeriön verkostotyön avulla on jo voitu ottaa konkreettisia edistysaskeleita yhteistyössä vihapuhetta ja viharikoksia vastaan, ja se työ on vastauksen mukaan tärkeää vakiinnuttaa.

Sen lisäksi, että verkostomainen työ tukee omaa työtä, vastaajat tunnistivat pystyvänsä tarjoamaan muille tukea verkostomaisen työn avulla (mm. sukupuolinäkökulman huomioiminen).

Myös seuraavat asiat mainittiin vastauksissa:

- Tiedonvaihdon ja tiedonkeruun helpottuminen
- Verkoston jäsenten osaamisen hyödyntäminen
- Verkostojen kautta oppii tuntemaan muissa organisaatioissa toimivia asiantuntijoita ja matalan kynnyksen yhteydenotto helpottuu
- Kokonaiskuvan hahmottaminen ja liitännäisilmiöiden ymmärtäminen
- Vertaistuki ja luottamuksellinen keskustelu
- Koulutusyhteistyötä ja yhteisten aineistojen luominen
- Tuki järjestöjen vaikuttamistyölle

5. Kansallisten osaamiskeskusten kartoitus

Viime vuosien aikana Suomeen on perustettu useita osaamiskeskuksia. Vaikka niissä ei käsitellä viharikoksiin ja syrjintään liittyviä teemoja, lisää niiden kartoittaminen ymmärrystä rakenteiden kehittämisestä ja osaamiskeskusten tehtävistä.

Syksyn 2021 aikana haastateltiin seitsemää Suomessa toimivaa osaamiskeskusta. Haastatteluissa painotettiin erilaisia asioita riippuen osaamiskeskuksen sijainnista ja toiminnasta.

5.1. Kotoutumisen osaamiskeskus

Kotoutumisen osaamiskeskus on perustettu vuonna 2014. Keskukseen nimi oli alun perin kotouttamisen osaamiskeskus, mutta vuodesta 2021 lähtien se on toiminut nimellä kotoutumisen osaamiskeskus. Osaamiskeskukseen perustamiseen saatiin lisäresursseja (5 uutta virkaa). Osaamiskeskus toimii työ- ja elinkeinoministeriössä, ja sen tavoitteena on tukea maahanmuuttajien kotoutumista edistävää työtä paikallisesti, alueellisesti sekä valtakunnallisesti.

Kotoutumisen osaamiskeskus järjestää eri kohderyhmille valtakunnallisia ja alueellisia osaamista vahvistavia tilaisuuksia ja levittää hyviä käytäntöjä, tunnistaa eri puolilla toimivia prosesseja ja yhteistyöverkostoja sekä koostaa ja välittää kotouttamistyön suunnittelun ja toteutuksen perustaksi tutkimus-, tilasto- ja seurantatietoa ja edistää kotouttamistoiminnan vaikuttavuuden arviointia.

Kotoutumisen osaamiskeskuksen työn taustalla on ajatus maahanmuuttajia kohtaavan ammattilaisen työn tukemisesta. Näin kotoutumista tukevan työn vaikuttavuutta voidaan parantaa. Samalla tuetaan maahanmuuttajia ja heidän hyvinvointiaan.

Osaamiskeskus perustettiin, koska kotoutumisen toimijat ja kunnat kaipasivat informaatio-ohjaukseen keskittyvää toimijaa. Lisäksi kotoutumisesta ei ollut riittävästi tietoa, jota oltaisiin voitu käyttää päätöksenteon tukena. Tähän tehtävään kaivattiin toimijaa, joka pystyisi tuottamaan säännöllisesti kotoutumiseen liittyvää tietoa politiikkatyön tueksi. Lisäksi koettiin tarpeelliseksi vahvistaa ammattilaisten osaamista kotoutumisen kentällä.

Kotoutumisen osaamiskeskuksen toiminnan onnistumiselle tärkeää on välittää tietoa ja kokemusta valtioneuvoston, julkisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan rajapinnoilla eri suuntiin. Kotoutumisen osaamiskeskukseen hoitamiin tehtäviin on kuulunut 2019 lähtien kotoutumisen kumppanuusohjelman koordinointi ja edistäminen. Tällä laajalla eri toimijoiden (järjestöt, kunnat, oppilaitokset ja yritykset) verkostolla pystytään edistämään kotoutumista paljon laajemmin kuin pelkällä viranomaistoiminnalla.

Haastattelussa tuotiin esiin, että osaamiskeskuksen etuna on ollut se, että toiminta on systemaattista, ja sitä voidaan kehittää pitkäjänteisesti. Toiminta ei ole projektirahoituksesta riippuvaista. Erityisesti tiedontuotanto on kehittynyt, ja sen käyttäminen politiikkatyön tukena on aiempaa helpompaa. Myös kotoutumisen seuranta on systemaattisempaa kuin aiemmin. Lisäksi

ammattilaisten osaaminen on kehittynyt. Osaamiskeskuksen avulla tiedon välittyminen on tehokkaampaa.

Osaamiskeskuksen sijaintia ministeriössä pidettiin hyvänä, jotta tieto otetaan vakavasti ja se saa näkyvyyttä. Sijainti ministeriössä hyödyttää myös ministeriön muuta työtä (kuten ohjaus ja lainsäädäntö). Vaivaton tiedonvaihto toimii myös toiseen suuntaan: keskus saa helpommin tietoa ajankohtaisista prosesseista ministeriön sisällä.

5.2. Vaikuttavuusinvestoimisen osaamiskeskus

Tammikuussa 2020 toimintansa aloittaneen vaikuttavuusinvestoimisen osaamiskeskuksen tärkein tehtävä on auttaa julkishallinnon toimijoita vaikutusten eli lopputuloksen hankinnassa. Se sijaitsee hallinnollisesti työ- ja elinkeinoministeriössä, mutta palvelee koko julkista sektoria. Osaamiskeskus auttaa julkisen sektorin organisaatioita tunnistamaan, milloin vaikutusten hankintaa kannattaa hyödyntää ja arvioimaan, millaista hyvinvointia ja taloudellista hyötyä sillä on mahdollista saavuttaa. Osaamiskeskuksen perustamiseen saatiin lisäresursseja (n. 2,5 htv:tä).

Haastattelussa tuotiin esiin, että osaamiskeskuksen sijainti ministeriössä on avannut ovia valtion hallinnon sisällä, ja pitänyt yllä yhteyttä poliittiseen päätöksentekoon. Toisaalta osaamiskeskuksen tehtävät ovat osittain konkreettisia ja eroavat ministeriön muusta toiminnasta.

5.3. Kustannusvaikuttavuuden osaamiskeskus

Valtiovarainministeriö asetti keväällä 2021 hankkeen (kustannusvaikuttavuuden osaamiskeskus), jonka tavoitteena on arvioida ja kehittää julkisen sektorin kustannusvaikuttavuutta eli sitä, miten pienemmillä kustannuksilla voidaan saada aikaan enemmän. Asettamispäätöksen mukaan hanke jatkuu kevääseen 2024 saakka. Osaamiskeskus toimii valtiovarainministeriön kansliapäällikön alaisuudessa, ja sillä on n. 3,5 htv:tä.

Alussa osaamiskeskus joutui luomaan uskottavuutta tekemiselleen ja voittamaan vastustusta. Hankkeen onnistumisen kannalta keskeistä on ollut saada töihin kaksi työhönsä sitoutunutta erityisosaaajaa, joilla on selkeä näkemys siitä, mitä konkreettisia toimia tarvitaan vaikuttavuuden edistämiseksi esim. tietopohjan osalta. Osaamiskeskuksen työssä on myös todettu, että vaikuttavuuden edistäminen edellyttää pysyvien rakenteiden luomista sekä tiedon tuotannon, käytettävien mittarien luomisen sekä hyvien käytäntöjen tunnistamisen osalta.

Alkuperäiset tavoitteet ovat kirkastuneet ja tehtäväkenttä on kaventunut. Osaamiskeskuksen tämän hetkinen toiminta kohdentuu nyt lähinnä hyvinvointialueiden vaikuttavuuden edistämiseen. Osaamiskeskus kehittää työkaluja, joilla hyvinvointialueita voidaan ohjata ja johtaa siten, että palvelut tuottaisivat mahdollisimman paljon hyötyjä suhteessa niiden kustannuksiin. Vaikuttavuusmittarien kehittämisen ja käyttöönoton kautta osaamiskeskus auttaa hyvinvointialueiden ja valtionhallinnon päätöksentekoa huomioimaan sote-palveluiden suorat sekä epäsuorat kustannukset paremmin. Hyvät käytännöt mahdollistavat valtakunnallisesti

yhtenäisemmän palvelujärjestelmän. Osaamisen kehittäminen on olennaista, samoin poikkihallinnollinen yhteistyö ja verkottuminen kentän kanssa.

5.4. PALOMA-osaamiskeskus

THL:n koordinoima PALOMA-osaamiskeskus tarjoaa tukea ja tietoa pakolaistaustaisten ja muista vastaavista lähtökohdista Suomeen muuttaneiden mielenterveyden parissa työskenteleville ammattilaisille ja organisaatioille. Osaamiskeskuksen tarkoituksena on koordinoida tietoa, osaamista, koulutusta ja yhteistyöverkostoja, jotta osaaminen ja tuki leviäisivät valtakunnallisesti.

Osaamiskeskus on perustettu PALOMA2-hankkeessa (2019-2021). PALOMA-työtä on rahoittanut EU:n Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto AMIF. Vuonna 2022 käynnissä on PALOMA3-hanke, jonka tavoitteena on osaamiskeskuksen vahvistaminen ja laajentaminen pakolaistaustaisten ihmisten mielenterveyden tukemiseksi.

Haastattelussa tuotiin esiin, että osaamiskeskus on tuonut tekijöitä lähemmäs toisiaan. Yhteistyöllä on voitu lisätä alueiden tietoa toistensa toiminnasta, ja oppia toisten kokeiluista. Osaamiskeskuksen onnistuminen perustuu siihen, että tarve toiminnalle oli olemassa. Kilpailu resurssien kohdentamisesta haastaa kuitenkin jatkuvasti toiminnan pysyvyyden.

5.5. Nuorisoalan osaamiskeskukset: Kunnallisen nuorisotyön osaamiskeskus Kanuuna ja Osallisuuden osaamiskeskus

Nuorisoalan osaamiskeskukset muodostavat valtakunnallisen nuorisotyön ja -politiikan ohjelman tavoitteiden toimeenpanoa tukevan kokonaisuuden. Osaamiskeskukset kehittävät ja edistävät nuorisoalan osaamista, asiantuntijuutta ja tiedonkulkua nuorisolain mukaisesti. Keskusten tehtävät on määritelty valtakunnallisen nuorisotyön ja -politiikan ohjelman pohjalta, ja näiden tehtävien pohjalta on muodostettu tavoitteet.

Vuosina 2020 -2023 toimii kuusi nuorisoalan osaamiskeskusta, joista haastateltiin kahta: Kunnallisen nuorisotyön osaamiskeskus Kanuuna (Lahden kaupunki) ja Osallisuuden osaamiskeskus (Nuorten Akatemia ry).

Osaamiskeskusten rahoitus hoidetaan avustuksena OKM:stä. Kyse ei ole perinteisestä yleisavustuksesta, ja haastatteluissa tilanteen todettiin muistuttavan monelta osin palvelun ostamista.

Kaupunkimaisen nuorisotyön kehittämisverkosto Kanuuna on toiminut osaamiskeskuksena vuodesta 2018 ja Osallisuuden osaamiskeskus vuodesta 2020. Haastatteluissa esille tulleet haasteet liittyvät resurssien pysyvyyteen ja toiminnan kehittämiseen. Nuorisotyön kentällä osaamiskeskusmalli ei ole lisännyt toiminnan sisällöllistä pitkäjänteisyyttä, sillä rahoitus on katkolla jokaisen kauden jälkeen ja toiminnan prioriteetit saattavat muuttua (eli käytännössä se, mihin teemoihin osaamiskeskuksia perustetaan).

Lisäksi Kaanunan haastattelussa nousi esiin, että yhteenliittymien suosiminen osaamiskeskuksina tuo omat haasteensa erityisesti osaamiskeskuksen hallinnoijalle ja malli edellyttäisi riittävää perusrahoitusta hallinnolle. Ensimmäisellä osaamiskeskuskaudella osaamiskeskuksia oli 12, meneillään olevalla kaudella 6. Useimmat osaamiskeskusten osatoteuttajat ovat mukana 2-3 eri osaamiskeskuksessa.

5.6. Sukupuolen moninaisuuden osaamiskeskus

Setan erillisyyksikön Transtukipisteen nimi muuttui vuonna 2019 Sukupuolen moninaisuuden osaamiskeskuksiksi. Transtukipisteen nimi koettiin liian kapeaksi kuvaamaan toimintaa ja toiminnan kohderyhmää, ja muutoksella haluttiin viestittää laajemmalle kohderyhmälle, että toiminta on heitä varten. Tavoitteena oli tukea inklusiivista näkökulmaa. Lisäksi muutosta tuki halu viestittää asiantuntijatehtävää selvemmin. Keskukseen toiminta rahoitetaan STEA Veikkauksen tuotolla.

Palveluihin kuuluvat ammatilliset tukipalvelut yksilöille ja heidän läheisilleen, asiantuntija- ja koulutuspalvelut ammattilaisille ja yhteisöille sekä tiedon tuotanto ja jakaminen sukupuolen moninaisuudesta. Osaamiskeskus tarjoaa henkilökohtaista neuvontaa ja vertaistukea transihmisille, intersukupuolisille, sukupuoltaan pohtiville ja heidän läheisilleen. Palvelu voi sisältää neuvontaa, tukea, välitehtäviä tai terapeutista keskusteluapua vastaanotolla, puhelimitse tai sähköpostilla.

Haastattelun mukaan osaamiskeskuksiksi muuttuminen on tuonut lisää kunnioitusta asiantuntemukselle ja tukenut asiantuntijayksiköksi profiloitumista. Esimerkiksi toiset ammattilaiset ohjaavat luottavaisemmin osaamiskeskuksen palveluihin. Osaamiskeskuksiksi muuttumisella on ollut toivottu vaikutus: asiantuntemus nousee paremmin näkyviin tukikeskustoiminnan lisäksi.

5.7. Muut osaamiskeskkukset

Lisäksi monilla kaupungeilla on maahanmuuttoon liittyviä osaamiskeskuksia (mm. Vantaa ja Helsingissä Stadin osaamiskeskus). Pääsääntöisesti osaamiskeskkukset tarjoavat työllistymistä tukevia palveluita täysi-ikäisille maahanmuuttajille, joilla on oleskelulupa.

Syksyllä 2021 Työ- ja elinkeinoministeriö on myöntänyt kolme miljoonaa euroa valtionavustusta yhteiskunnallisten yritysten osaamiskeskuksen käynnistämiseen hallituksen puoliväliriihessä tekemän linjauksen mukaisesti. Osaamiskeskuksen toiminta käynnistyy välittömästi ja se jatkuu valtionavustuksen turvin vuoden 2023 loppuun saakka. Hanketta on tarkoitus rahoittaa myös Euroopan sosiaalirahaston varoin.

Osaamiskeskus tarjoaa valtakunnallista neuvontaa ja ohjausta yhteiskunnallista yritystoimintaa harjoittaville tai käynnistävälle yrittäjille ja yhteisöille yritysmuodosta ja toimialasta riippumatta.

Samalla se rakentaa verkostomaisesti toimivat asiantuntijapalvelut vahvistamaan yhteiskunnallisen yritystoiminnan toimintaedellytyksiä ja lisäämään osatyökykyisten työllistämistä.

5.8. Havainnot haastatteluista

Osaamiskeskukset ovat keskenään erilaisia, ja niitä toimii mm. ministeriöissä, muualla julkisella sektorilla sekä järjestöissä. Osa osaamiskeskuksista on resurssoitu määrääjäksi.

Osaamiskeskusten keskeisiä tehtäviä ovat mm. osaamisen kehittäminen, seurannan kehittäminen, sidosryhmäyhteistyö sekä tiedon hyödynnettävyyden parantaminen. Osaamiskeskukset ovat jossain määrin erilaisia toimijoita jo sijaintinsakin puolesta, mutta yhteistä niille on sidosryhmäyhteistyön suuri merkitys, verkostoiminen usean eri sektorin kanssa ja suuntautuminen ulos omasta organisaatiosta.

Osaamiskeskukset ovat tuoneet monia positiivisia muutoksia. Osaamiskeskusten nähtiin olleen tärkeitä mm. koordinaation vakiinnuttamisessa, osaamisen kehittymisessä, informaatio-ohjauksessa sekä tiedontuotannon lisääntymisessä. Myös viestintä oli lisääntynyt. Tärkeänä nähtiin myös se, että resursseja on allokoitu tiettyyn toimintaan, ja joissain tapauksissa resurssit olivat myös lisääntyneet. Osaamisen kehittymisen nähtiin vaativan aktiivista tukea ja työkaluja osaamisen kehittämiseen. Haastatteluissa nousi esiin, että osaamiskeskusten kautta oli ollut joissain tapauksissa mahdollista kokeilla uusia toimintatapoja.

Resurssien pysyvyys nähtiin haasteena. Joissain tapauksissa myös erilaisten toimintakulttuurien yhteensovittaminen oli tuonut haasteita toiminnan järjestämiseen.

6. Euroopassa toimivat osaamiskeskukset

Mualla Euroopassa toimivia osaamiskeskuksia kartoitettiin kansainvälisten verkostojen ja työryhmien kautta sekä valtioneuvoston tietotuen avulla. Kansainvälisten verkostojen ja työryhmien kautta tulleissa vastauksissa esiteltiin laajasti erilaisia viranomaisia, joiden toimenkuvaan viharikosten torjunta kuuluu.

Suurin osa vastauksista alkoi maininnalla, ettei maassa ole yhtä viranomaista tai muuta toimijaa, joka koordinoi viharikosten ja/tai syrjinnän vastaista työtä. Sen sijaan vastauksissa esiteltiin erilaisia toimijoita, joilla on erilaisia mandaatteja toimia viharikos- ja syrjintäasioissa. Suurimmassa osassa vastauksista mainittiin erilaisia valtuutettujen toimistoja, joiden tehtävänä on mm. käsitellä aiheeseen liittyviä kanteluita. Monissa vastauksissa mainittiin myös ministeriöiden työ erityisesti rikosten torjunnan ja uhrien tukemisen osalta.

Kyselyihin saatiin vastauksia Maltalta, Kroatiasta, Slovakiasta, Ruotsista, Saksasta, Itävallasta, Unkarista, Italiasta, Norjasta, Latviasta ja Romaniasta.

Monissa maissa oli myös verkostomaisia rakenteita, joiden mainittiin tukevan viranomaisten yhteistyötä näissä kysymyksissä. Esimerkiksi Maltalla on verkostomainen työryhmä rasismin vastaisen toimintaohjelman valmisteluun. Myös Kroatiassa on työryhmä viharikosten seurantaan, jossa mukana viranomaisia ja järjestöjä.

Valtioneuvoston tietotuen tiedonhakuraportissa käydään läpi tiedonhaun avulla löytyneet viharikoksiin ja syrjintään liittyvät osaamiskeskukset Euroopassa. Tiedonhakuraportin tulokset on jaoteltu osaamis-/tutkimuskeskuksiin, verkostoihin, projekteihin sekä järjestöihin.

Tiedonhaussa tunnistetut osaamis-/tutkimuskeskukset:

- Centre for Hate Studies, University of Leicester
- Centre for Research on Extremism (C-REX), University of Oslo
- The Centre for the Experimental-Philosophical Study of Discrimination (CEPDISC), Aarhus University
- European Centre for the Study of Hate, University of Limerick
- HateLab, Cardiff University
- Landelijke Expertise Centrum Discriminatie (LECD)
- The Latvian Centre for Human Rights

Tiedonhaussa tunnistetut verkostot:

- The International Network for Hate Studies (INHS) <https://internationalhatestudies.com/about-us/>
- Network of Excellence of Training on HATE (NETHATE) <https://www.ul.ie/ecsh/nethate>

Tiedonhaussa tunnistetut projektit:

- Hate Speech: Measures & Counter-measures project, The Alan Turing Institute <https://www.turing.ac.uk/research/research-projects/hate-speech-measures-and-counter-measures>

- NoHate@WebStyria, Europäisches Trainings- und Forschungszentrum für Menschenrechte und Demokratie, Universität Graz <https://nohate-webstyria.uni-graz.at/de/>
- The Research on Online Political Hostility (ROPH) Project, Aarhus University <https://ps.au.dk/forskning/forskningsprojekter/research-on-online-political-hostility/>

Tiedonhaussa tunnistetut järjestöt/vastaavat toimijat:

- European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/home>
- FRA – European Union Agency for Fundamental Rights <https://fra.europa.eu/en/about-fra>
- The Institute for Strategic Dialogue (ISD) <https://www.isdglobal.org/about/>
- The OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) <https://www.osce.org/odihr>

Kartoituksen pohjalta vaikuttaa siltä, että hyvin harvassa maassa on laaja-alaisesti toimiva osaamiskeskus, joka koordinoi viharikoksiin tai syrjintään liittyvää työtä. Toisaalta joissain maissa oli verkostomaisia rakenteita, joiden mainittiin tukevan viranomaisten yhteistyötä näissä kysymyksissä. Lisäksi joissain maissa on tietyn sektorin sisällä toimivia osaamiskeskuksia, kuten Norjassa poliisin viharikoksiin erikoistunut yksikkö.

Laaja-alainen osaamiskeskus löytyy Espanjasta, jossa toimivan rasismin ja muukalaisvihan observatorion (OBERAXE) perustamisesta on säädetty lailla jo vuonna 2000. Seuraavaksi esitellään tarkemmin OBERAXEn toimintaa. Lisäksi Itävallassa on tänä vuonna perustettu osaamiskeskus, jonka tehtävänä on kehittää ja toimeenpanna kokonaisvaltainen malli antirasismiin, syrjimättömyyden ja monimuotoisuuden edistämiseksi. Sen toiminta on kuitenkin vasta käynnistymässä.

7. Espanjan rasismien ja muukalaisvihan observatorio (OBERAXE)

Espanjan Rasismien ja muukalaisvihan observatorion (Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, OBERAXE) perustamisesta on säädetty lailla vuonna 2000. Hallinnollisesti se sijaitsee maahanmuuttajien vastaanotosta ja kotoutumisesta vastaavassa ministeriössä.

OBERAXE:n päätehtäviä ovat

- Rasismia ja muukalaisvihaa koskevan tilannekuvan ja kehitysnäkymien hahmottamisen edellyttämän tiedon kerääminen ja analysointi.
- Yhdenvertaisen kohtelun ja syrjimättömyyden periaatteen edistäminen sekä rasismien ja muukalaisvihan torjunta.
- Rasismien ja muukalaisvihan ehkäisyyn ja torjuntaan liittyvien julkisten ja yksityisten, kansallisten ja kansainvälisten toimijoiden kanssa toimenpiteiden yhteensovittaminen.
- Suunnitelmien, tutkimusten ja strategioiden toteutus maahanmuuttajien kotoutumisen ja osallisuuden edistämiseksi ja tähän liittyvien toimien vaikutusten arvioimiseksi.

Yhteensovittamisroolissaan OBERAXE pyrkii huomioimaan eri syrjintäperusteet ja -muodot intersektionaalisesti sekä tiedon tuotannossa että sen hyödyntämisessä.

OBERAXE:n vihapuheen ehkäisyyn, tunnistamiseen, ja torjuntaan liittyvää toimintaa ohjaa toimielinten välinen sopimus (Interinstitutional Agreement), joka on ollut voimassa vuodesta 2018 lähtien. Sopimuksen tavoitteena on institutionaalisen yhteistyön määrittely syrjinnän vastaisessa yhteistyössä. Sopimuksen osapuolia ovat tuomioistuinvirasto, syyttäjälaitos, oikeusministeriö, sisäministeriö, opetus- ja ammatillisen koulutuksen ministeriö, työ-, maahanmuutto- ja sosiaaliturvaministeriö, presidentin kanslia, kulttuuri- ja urheiluministeriö, elinkeino ja digitaalisen muutoksen ministeriö sekä Oikeustieteellinen keskus. Sopimuksen toimeenpanemiseksi on perustettu vuosittain kiertävä puheenjohtajuus jäsenten kesken.

Sopimus virallistaa ja mahdollistaa konkreettisen yhteistyön. Esimerkkejä yhteistyöstä ovat sosiaalisessa mediassa esiintyvän vihapuheen seuranta, siihen puuttuminen ja käytännön vihapuhetapausten poistaminen.

Vihapuheen vastaisessa työssä eri organisaatioiden ja instituutioiden välinen yhteistyö ja sen sujuvuus on erityisen tärkeää. Tätä tuetaan Espanjassa erillisellä [yhteistyöpöytäkirjalla](#).

OBERAXE:n resurssit ovat merkittävästi kasvaneet viime aikoina, ja 6 henkilön tiimi on tällä hetkellä kooltaan n. 20 henkeä. Resurssien pysyvyydestä ei kuitenkaan ole varmuutta.

OBERAXE on hyödyntänyt aktiivisesti erilaisia rahoituslähteitä toiminnassaan, ja se hallinnoi useita EU-rahoitteisia hankkeita, jotka liittyvät vihapuheeseen ja syrjintään.

Tarkemmin OBERAXEn toimintaa on esitelty opintomatkan [raportissa](#).

8. Yhteenveto

Osaavat-hankkeen yhtenä keskeisenä tavoitteena on suunnitella malli viharikosten ja syrjinnän vastaisen työn osaamiskeskukselle ja testata keskuksen mahdollisia toimintoja. Konseptoinnista julkaistaan erillinen raportti.

Tässä raportissa esitellään aineistoja ja kehittämistyötä, joissa tarve viharikosten ja syrjinnän vastaisen työn koordinaation ja osaamisen kehittämiseksi on noussut esiin (mm. kansallinen kehittämistyö, Suomen kansainvälisiltä ihmisoikeuselimiltä saamat suositukset). Lisäksi raportissa esitellään kansallisten osaamiskeskusten kanssa tehtyjen haastattelujen havaintoja sekä kartoitusta muualla Euroopassa toimivista vastaavista osaamiskeskuksista.

Eri tutkimukset osoittavat, että vihapuheella ja viharikoksilla on uhreille vakavia ja moninaisia vaikutuksia. Internet ja sosiaalinen media ovat muuttaneet vihapuheen leviämisen ja tuottamisen tapoja, sillä ne tarjoavat useampia ja aiempaa tehokkaampia kanavia vihapuheen levittämiseen. Samalla vihapuhetta ja häirintää tapahtuu myös verkon ulkopuolella.

Viharikosten ja syrjinnän vastaisella työllä on vahva pohja, ja sitä tekevät monet eri viranomaiset sekä kansalaisyhteiskunnan toimijat. Kansallisessa kehittämistyössä on kuitenkin tunnistettu myös monia kehittämiskohteita, joista koordinaation kehittäminen on yksi keskeisimpiä. Koordinaation puutteen vuoksi saatetaan tehdä sekä päällekkäistä työtä että työssä saattaa olla aukkoja. Työn vaikuttavuus paranisi pysyvämmästä ja selkeämmistä määritellyistä koordinaatiosta.

Lisäksi kansainväliset ihmisoikeussopimusten valvontaelimet ovat antaneet Suomelle lukuisia suosituksia liittyen viharikoksiin ja vihapuheeseen. Suomen saamat suositukset liittyvät muun muassa tiedonkeruun puutteisiin, ammattilaisten osaamisen lisäämiseen sekä toimenpiteiden vaikutusten ja vaikuttavuuden arvioinnin puuttumiseen.

Viime vuosien aikana Suomeen on perustettu useita osaamiskeskuksia, ja näiden osaamiskeskusten tehtäviä ja merkitystä kartoitettiin haastatteluiden avulla. Osaamiskeskukset ovat keskenään erilaisia, ja niitä toimii mm. ministeriöissä, muualla julkisella sektorilla sekä järjestöissä.

Osaamiskeskusten keskeisiä tehtäviä ovat mm. osaamisen kehittäminen, seurannan kehittäminen, sidosryhmäyhteistyö sekä tiedon hyödynnettävyyden parantaminen. Osaamiskeskukset ovat jossain määrin erilaisia toimijoita jo sijaintinsakin puolesta, mutta yhteistä niille on sidosryhmäyhteistyön suuri merkitys, verkostoiminen usean eri sektorin kanssa ja suuntautuminen ulos omasta organisaatiosta. Osaamiskeskusten nähtiin olleen tärkeitä mm. koordinaation vakiinnuttamisessa, osaamisen kehittymisessä, sekä tiedontuotannon lisääntymisessä.

Muualla Euroopassa toimivia osaamiskeskuksia kartoitettiin kansainvälisten verkostojen ja työryhmien kautta sekä valtioneuvoston tietotuen avulla. Kartoituksen pohjalta vaikuttaa siltä, että hyvin harvassa maassa on laaja-alaisesti toimiva osaamiskeskus, joka koordinoi viharikoksiin tai syrjintään liittyvää työtä. Toisaalta joissain maissa oli verkostomaisia rakenteita, joiden mainittiin tukevan viranomaisten yhteistyötä näissä kysymyksissä. Lisäksi joissain maissa on tietyn sektorin sisällä toimivia osaamiskeskuksia, kuten Norjassa poliisin viharikoksiin erikoistunut yksikkö.

Lähteet

Against Hate -hankkeen suosituksia viharikosten ja vihapuheen vastaiseen työhön, <https://yhdenvertaisuus.fi/documents/5232670/13949561/Against+Hate+-hankkeen+suositukset+-+FI/58f4e479-001c-daed-0e8d-a60375886602/Against+Hate+-hankkeen+suositukset+-+FI.pdf?t=1574937464000>

Jauhola, Laura; Siltala, Jenna ja Nieminen, Kati (2022), ”Että puututtaisiin konkreettisesti”: Seurantaselvitys vihapuheesta ja häirinnästä ja niiden vaikutuksista eri vähemmistöryhmiin. Oikeusministeriön julkaisu, Selvityksiä ja ohjeita 2022:10.

Nieminen, Kati; Jauhola, Laura; Lepola, Outi; Rantala, Kati; Karinen, Risto ja Luukkonen, Tuomas (2020), Aidosti yhdenvertaiset, Yhdenvertaisuuslain arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:50.

Juutinen, Marko (2021), Viharikokset ja niiden käsittely rikosprosessissa. Oikeusministeriön julkaisu, Selvityksiä ja ohjeita 2021:18.

Kettunen, Laura ja Paukkeri, Mari-Sanna (2021), Tekoällyn hyödyntäminen vihapuheen seurannassa. Oikeusministeriön julkaisu, Selvityksiä ja ohjeita 2021:15.

Knuutila, Aleks; Kosonen, Heidi; Saresma, Tuija; Haara, Paula; Pöyhtäri, Reeta (2019), Viha vallassa: Vihapuheen vaikutukset yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:57.

Saresma, Tuija; Pöyhtäri, Reeta; Knuutila, Aleks; Kosonen, Heidi; Juutinen, Marko; Haara, Paula; Tulonen, Urho; Nikunen, Kaarina; Rauta, Jenita (2022), Verkkoviha: Vihapuheen tuottajien ja levittäjien verkostot, toimintamuodot ja motiivit. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:48.

Mäkinen, Kari (2019), Sanat ovat tekoja: Vihapuheen ja nettikiusaamisen vastaisten toimien tehostaminen. Sisäministeriön julkaisu 2019:23.

Nokso-Koivisto, Inka (2018), Uhrien kokemuksia viharikoksista Suomessa vuosina 2014–2018.

Rauta, Jenita (2021), Poliisin tietoon tullut viharikollisuus Suomessa 2020. Poliisiammattikorkeakoulun katsauksia 19/2021.



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET
