Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Tapio Puurunen ASIANTUNTIJALAUSUNTO 28.3.2022

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittinen selonteko (VNS 10/2021 vp)

Yleistä

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä asiantuntijalausuntoa sen käsiteltävänä olevasta valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisesta selonteosta.

Selonteossa kuvataan muutoksia, jotka ovat viime vuosina vaikuttaneet ja tulevat lähitulevaisuudessa vaikuttamaan merkittävästi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Selonteossa linjataan Suomen perustavia tavoitteita ja keskeisimpiä toimintatapoja kansainvälisissä järjestöissä, EU:ssa ja kansallisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseksi ja oikeusvaltiokehityksen vahvistamiseksi. Erikseen linjataan toimintaa yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämiseksi sekä perus- ja ihmisoikeustoiminnan kehittämistä kestävässä kehityksessä, digitalisaatiossa ja tiedonvälityksessä.

Sisäministeriö on osallistunut selonteon valmisteluun, ja ministeriön näkemykset on otettu asianmukaisesti huomioon selonteon valmistelussa. Sisäministeriö esittää seuraavassa selvitykseen liittyviä huomioita hallintovaliokunnan kuulemispyynnössä luetelluista sisäministeriön toimialan aihekokonaisuuksista.

Vastuullinen pakolaispolitiikka ja muuttoliikkeen hallinta

Maailmassa on meneillään suuri pakolaiskriisi: kymmenet miljoonat ihmiset ovat joutuneet jättämään kotinsa vainon tai konfliktien vuoksi; monet heistä pyrkivät kohti Eurooppaa. On pyrittävä vaikuttamaan muuttoliikkeen perimmäisiin syihin esimerkiksi konfliktinehkäisyn, kriisinhallinnan, kehityspolitiikan, ilmastopolitiikan ja kaupallistaloudellisen yhteistyön keinoin. On muodostettava kumppanuuksia

muuttoliikkeen lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa, ja edistettävä niissä perus- ja ihmisoikeusmyönteistä ja tehokasta muuttoliikkeen hallintaa.

Perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittava pakolais- ja maahanmuuttopolitiikka on ensisijaisen tärkeää. Myös Suomessa muuttoliike ja maahanmuuttajat ovat pysyvä osa suomalaistenkin arkea ja hyvällä maahanmuuttopolitiikalla edistetään yhteiskunnan elinvoimaisuutta. Suomi tekee kokonaisvaltaista muuttoliikepolitiikkaa erityisesti osana EU:ta. EU:n yhteistä turvapaikkajärjestelmää on uudistettava komission jo antamien ehdotusten pohjalta, jotta taataan toimivat menettelyt ja oikeudenmukainen vastuunjako jäsenmaiden välillä. Suomi haluaa olla vastuullinen toimija pakolaispolitiikassa ja kansainväliseen muuttoliikkeeseen liittyvissä toimissa EU-tasolla. Käynnissä oleva turvapaikka- ja maahanmuuttopoliitikan uudistus EU-tasolla pyrkii uudistamaan yhteistä eurooppalaista turvapaikkalainsäädäntöä ja varmistamaan sen, että turvapaikanhakijat saavat asiansa tutkituksi tehokkaassa perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavassa turvapaikkajärjestelmässä jäsenvaltiosta riippumatta. Omassa työssämme vaikutamme omalta osaltamme siihen, että turvapaikkapaktista keskusteltaessa perus- ja ihmisoikeusnäkökulma tulee läpileikkaavasti tunnistetuksi.

Kansallisesti pyrimme kehittämään suomalaista turvapaikkajärjestelmää entistä laadukkaammaksi, tehokkaammaksi ja tekemään työtä, jotta kaikista heikoimmassa asemassa olevien oikeudet tulisivat huomioiduksi. Erityisesti kansallisella tasolla on pyritty vaikuttamaan turvapaikka- ja oleskelulupaprosessien kestoon ja viranomaisyhteistyössä on pyritty kehittämään prosessien sujuvuutta ja laatua. Useisiin kansainvälisiltä sopimusvalvontaelimiltä saatuihin suosituksiin on jo reagoitu: kehityskohteena on yhteistyössä Maahanmuuttoviraston kanssa ollut mm. ihmiskaupan uhrien huomioiminen turvapaikkaprosessissa ja vastaanotto-olosuhteiden osalta sekä perheenyhdistäminen ja laajemmin oikeus perhe-elämään. Maahanmuuttovirasto on myös kehittänyt lapsen kuulemista koskevaa ohjeistustaan lapsen oikeuksien komitean ratkaisukäytännön pohjalta.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisesti laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastainen toimintaohjelma on päivitetty. Ohjelma julkaistiin toukokuussa 2021. Kyseessä on järjestyksessään neljäs kansallinen laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastainen toimintaohjelma, joka kattaa vuodet 2021–2024. Toimintaohjelmassa painotetaan ohjelman läpileikkaavina periaatteina

perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamista sekä ihmiskaupan ilmitulon edistämistä ja haavoittuvassa asemassa olevien tunnistamista.

Lisäksi sisäministeriössä on laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastaisen toimintaohjelman toimenpidekirjausten toteuttamiseksi perustettu toukokuussa 2021 Ilman oleskeluoikeutta maassa olevat -hanke. Hankkeessa on selvitetty yhtäältä matkustusasiakirjavaatimusta ja muukalaispassin myöntämistä sekä toisaalta mahdollisia ratkaisuja maassa ilman oleskeluoikeutta olevien tilanteeseen. Selvitykset ovat osa laajaa kokonaisuutta, jolla pyritään ehkäisemään syrjäytymistä ja niin kutsutun varjoyhteiskunnan syntymistä.

Matkustusasiakirjavaatimusta ja muukalaispassin myöntämistä koskevassa selvityksessä esitetään lainsäädännöllistä ratkaisua, jotta henkilölle, joka täyttää kaikki muut oleskeluluvan edellytykset paitsi matkustusasiakirjavaatimuksen, voitaisiin myöntää oleskelulupa ja muukalaispassi. Selvityksen taustalla on hallitusohjelmakirjaus, jonka mukaan lainsäädäntöä ja soveltamiskäytäntöä kehitetään sen edistämiseksi, että työllistyneet kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet voivat joustavammin saada oleskeluluvan työn perusteella. Samassa hankkeessa on pohdittu myös mahdollisia ratkaisuja pitkään Suomessa ilman oleskeluoikeutta olleiden henkilöiden tilanteeseen. Selvitys sisältää alustavaa pohdintaa koskien sitä, millä edellytyksillä Suomesta turvapaikkaa hakeneiden ja täällä pitkään ilman oleskelulupaa oleskelleiden oleskelu voisi olla perusteltua laillistaa ja miten se voitaisiin tehdä. Oleskeluluvan turvin maassa pitkään ilman oleskelulupaa olleet henkilöt pääsisivät osallisiksi yhteiskuntaan.

Sisäinen turvallisuus ja poliisitoimi

Valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden selonteon (2021) mukaan sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden toimien keskeisenä tavoitteena on perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen. Sisäinen turvallisuus pohjautuu ihmisoikeuksien, oikeusvaltioperiaatteen, demokratian sekä vapauden, vakauden, hyvinvoinnin, yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämisen kaikessa toiminnassa.

Sisäisen turvallisuuden selonteossa tavoitteena on, että viranomaisten toiminnassa tulisi siirtyä entistä enemmän ennalta ehkäisyyn. Toiminnassa edistetään oikeusvaltioperiaatetta ja ihmisoikeuksia. Sisäministeriön valmistelema Poliisin

ennalta estävän työn strategia vuosille 2019–2023 ohjaa poliisin ennalta estävää toimintaa. Poliisissa onkin lähivuosina panostettu ennalta estävään työhön niin resursseilla kuin toiminnan kehittämiselläkin. Strategiassa todetaan, että poliisin ennalta estävän työn tulee olla johdettua erityistoimintaa, joka perustuu tietoon. Poliisilaitoksilla on erityiset ennalta estävän toiminnan ryhmät. Poliisin ennalta estävän toiminnan työmuotoja ovat lähipoliisitoiminta, varhaisessa vaiheessa nuorten hyvinvoinnin edistämiseen ja rikosten ennalta ehkäisemiseen kohdistuva ankkuritoiminta, vakavan parisuhdeväkivallan riskinarvioinnin ja uhrin auttamisen moniammatillinen menetelmä (MARAK), paikallinen ongelman-ratkaisu (POR) sekä huolta aiheuttavat henkilöt (HAH).

Hyvinvointialueita perustettaessa on erityisen tärkeää huomioida nykyisten moniviranomaismallien, kuten Ankkuritoiminnan, MARAK-riskinarvoinnin ja Barnahus-mallin, jatkuvuus ja niiden toimintaedellytykset. Moniammatillisella yhteistyöllä vaikuttavuus tehostuu, ja siten voidaan edistää samalla myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Kuntien ja hyvinvointialueiden ehkäisevät ja korjaavat palvelut sekä niihin pääsy ovat keskeisessä asemassa naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyssä ja siitä syntyvien haittojen korjaamisessa.

Poliisin toimialan osalta sisäministeriö kiinnittää lisäksi huomiota eräisiin nyt käsiteltävänä olevan ihmisoikeusselonteon tavoitteita tukeviin viimeaikaisiin toimenpiteisiin.

Ihmisoikeusselonteon toimintaympäristön kuvauksessa todetaan, että erityisen heikossa taloudellisessa ja sosiaalisessa asemassa ovat useimmat heistä, joihin kohdistuu samanaikaista ja toisiaan vahvistavaa syrjintää useasta eri syystä. Taloudellisen kehityksen erot ja epävarmuus heikentävät erityisesti haavoittuvimmassa asemassa olevien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Työvoiman ali- tai ylitarjonta sekä kansallisten ja kansainvälisten varallisuuserojen kasvu lisäävät myös muuttoliikettä ja mahdollistavat esimerkiksi ihmiskauppaa.

Sisäministeriössä seurataan tiiviissä yhteistyössä mm. työ- ja elinkeinoministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen koordinaattorin kanssa työperäiseen maahanmuuttoon ja erityisesti matalapalkka-aloille Suomeen tulevien henkilöiden mahdolliseen hyväksikäyttöön ja syrjäytymiskehitykseen liittyviä riskejä. Esimerkiksi sisäministeriön poliisiosasto on vastannut (yhdessä Poliisihallituksen ja Poliisiammattikorkeakoulun kanssa) hankkeesta, jossa on kehitetty poliisitoimintaa laatimalla moniviranomaistoiminnan

suunnitelmallista johtamista tukevaa operatiivista mallia työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan torjuntaan.

Kansainväliset ihmisoikeuksia valvovat elimet ovat säännöllisesti kiinnittäneet Suomen huomiota yleisesti romaneiden syrjintään sekä etnisen profiloinnin kieltoon poliisin toiminnassa. Helsingin poliisilaitos on kohdistanut vuosina 2013-2015 romaneihin laajan ennaltaestämis- ja tiedonkeruuoperaation, jota kutsutaan KURI1:ksi. Operaation puitteissa poliisin tiedonvälitysalustalle tehtiin yhteensä 2258 KURI1-koodilla varustettua romaneita koskevaa merkintää. Osa merkinnöistä tehtiin myös vuosina 2016 ja 2017. Yhdenvertaisvaltuutettu on antanut joulukuussa 2021 poliisihallinnolle kannanoton suosituksineen Helsingin poliisilaitoksen KURI1-valvontaoperaatiosta. Valtuutetun arvion mukaan operaation toimintaohjeesta syntyy olettama yhdenvertaisuuslaissa kielletystä syrjivästä ohjeesta tai käskystä. Kannanottoon sisältyy sekä Poliisihallitusta että sisäministeriötä koskevia toimenpidepyyntöjä. Sisäministeriö sekä Poliisihallitus ovat hyvässä yhteistyössä valtuutetun kanssa valmistelemassa selvitystä niistä toimenpiteistä, joihin valtuutetun esittämän kannanoton osalta poliisissa ryhdytään. Sisäministeriö pitää selvänä, että näiden toimenpiteiden toteuttamisen myötä poliisilla on nykyistä paremmat keinot panostaa kaikilla tasoilla toimiin yhteistyön ja luottamuksen rakentamiseksi romaniyhteisön kanssa.

YK:n ihmisoikeuskomitea on ilmaissut keväällä 2021 huolensa poliisin toimintaa ja etnistä profilointia koskevien ilmoitusten johdosta. Komitea edellytti Suomelta toimia etnisen profiloinnin kiellon varmistamiseksi laissa ja käytännössä sekä lainvalvontaviranomaisten koulutusta. YK:n rotusyrjintäkomitea on antanut vuoden 2020 lopussa kattavan yleiskommentin etnisen profiloinnin estämisestä. Komitea muistutti sopimuksen asettamasta velvoitteesta aktiivisesti ehkäistä syrjintää poliisin toiminnassa ja suositteli sopimusvaltioita arvioimaan poliisin linjausten, käytäntöjen ja koulutuksen sisältöjä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on kannustanut sisäministeriötä ja Poliisihallitusta tekemään arvion YK:n rotusyrjintäkomitean suositusten täytäntöönpanotarpeista ja osallistamaan tähän eri sidosryhmiä ja tutkijoita. Sisäministeriön vuonna 2021 Poliisihallitukseen suorittaman laillisuusvalvontatarkastuksen perusteella tullaan antamaan suositus, jonka mukaan ulkomaalaisvalvontaa pitää yhä kehittää Yhdistyneiden Kansakuntien rotusyrjintäkomitean suositusten perusteella.

Oikeusministeriö on julkaissut 18.3.2022 tiedotteen, jonka mukaan oikeusministeriön johdolla työskennellyt työryhmä ehdottaa muutoksia muun muassa esitutkintalakiin rikosprosessin tehostamiseksi ja nopeuttamiseksi. Keskeisimmät ehdotukset koskevat lapsiin kohdistuvien rikosten käsittelyn nopeuttamista, tekniikan hyödyntämistä ja esitutkintayhteistyötä.

Työryhmän ehdotuksen mukaan lapsen henkeen, terveyteen, yksityisyyteen, rauhaan, kunniaan, vapauteen tai seksuaaliseen itsemääräämisoikeuteen kohdistuvat rikokset on käsiteltävä kiireellisinä. Lisäksi jos esitutkinnassa kohdistetaan lapsiin tutkintatoimenpiteitä, tutkinnan johto olisi annettava tähän tehtävään erityisesti perehtyneille tutkinnanjohtajille. Tutkintatoimenpiteiden ja tutkinnanjohdon keskittämisvaatimus koskisi myös erityisen suojelun tarpeessa olevia asianomistajia.

Jatkossa kuulustelun videointiin olisi lähtökohtaisesti suostuttava kuulusteltavan pyynnöstä. Esitutkinnassa tallennetun kuulustelun käyttöä todisteena oikeudenkäynnissä laajennettaisiin ihmiskauppaan ja eräisiin sen lähirikoksiin.

Esitutkintalakiin ehdotettavien muutosten myötä Poliisihallituksessa on pohdittu ns. ESTO-toimintamallin (Erityisen Suojelun Tarpeessa Olevat) käyttöönottoa poliisilaitoksilla. Mallissa po. rikokset tutkittaisiin rikosnimikkeestä riippumatta keskitetysti erityisosaajien toimesta. Toinen haavoittuvassa asemassa olevien uhrien asemaa parantava ja suunnitteilla oleva toimenpide on poliisin tutkinnanjohtajien ns. ESTAPOV-lisenssikoulutus (Erityisten suojelutoimien alaisten rikosten tutkinnan johtamiseen koulutettu pidättämiseen oikeutettu virkamies), jolla kehitettäisiin tutkinnanjohtajien osaamista mm. lapsiin kohdistuvien rikosten, seksuaalirikosten, lähisuhdeväkivallan sekä ihmiskaupparikosten tutkinnan ja moniammatillisen ennalta estävän toiminnan erityispiirteistä.

Siviilikriisinhallinta

On olennaista, että selonteossa korostetaan Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ihmisoikeusperustaisuutta. Tämä on olennaista myös siviilikriisinhallinnassa, joka on osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Siviilikriisinhallinnan tavoitteena on ihmisoikeuksien kunnioitukseen, demokratiaan, tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen perustuva toiminta, jolla oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti edistetään rauhaa, vakautta ja kestävää kehitystä. Siviilikriisinhallintatoiminta perustuu, ja toisaalta on

osa tukeamme kansainväliselle sääntöperustaiselle järjestelmälle. On hyvä, että selonteossa tuodaan esille kriisinhallinnan ihmisoikeusnäkökulma ja korostetaan kriisinhallintaoperaatioiden tukea demokratialle ja oikeusvaltiokehitykselle.

Siviilikriisinhallintaa toimeenpannaan pääosin Euroopan unionin, Yhdistyneiden kansakuntien, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön, Pohjois-Atlantin liiton ja Euroopan neuvoston alaisissa operaatioissa tai toimistoissa. Selonteossa tuodaan esille myös siviilikriisinhallinnassa huomioidut ja toimeenpantavat YK:n päätöslauselmat "Naiset, rauha ja turvallisuus" sekä "Nuoret, rauha ja turvallisuus".

Selonteossa mainitaan, että ulko- ja turvallisuuspolitiikan ihmisoikeusvaikutuksia arvioidaan niin valtionhallinnon sisäisesti kuin ulkopuolisesti. Sisäministeriö pitää tätä kannatettavana.

Ilmastonmuutos nähdään selonteossa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista uhkaavana haasteena, joka on nähtävä myös konflikteja aiheuttavana tai niiden syntymistä ruokkivana tekijänä. Ilmastonmuutos voi siten aiheuttaa lisääntyneen tarpeen kriisinhallintatoimille. Ilmastonmuutoksen hillintä ja sen tuomiin muutoksiin sopeutuminen koskevat myös siviilikriisinhallintatoimijoita, joiden vaikutuksia ilmastonmuutokseen samoin kuin ympäristöjalanjälkeä pyritään arvioimaan ja minimoimaan.