Sisäministeriö
Inrikesministeriet

8.6.2022

Kimmo Halme, PO
Heidi Kankainen, PO
Eeva Havas, RVLE
Mika Saarinen, RVLE
Mervi Vainikkala-Ranta, RVLE
Tuuli Tuunanen, MMO

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

K 7/2022 vp YHDENVERTAISUUSVALTUUTETUN KERTOMUS EDUSKUNNALLE 2022

Sisäministeriö esittää seuraavia huomioita yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksesta eduskunnalle ja siinä esitetyistä suosituksista. Huomiot kohdentuvat kertomuksen lukuihin 1, 2 ja 3.

Sisäministeriön hallinnonalalta Maahanmuuttovirasto sekä Poliisihallitus ovat toimittaneet erilliset lausuntonsa valiokunnan pyynnön mukaisesti.

Toiminnan ohjauksesta

Perustuslain nojalla viranomaisilla on velvoite turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Esimerkiksi poliisilain mukaan poliisin on toimittava asiallisesti ja puolueettomasti sekä yhdenvertaista kohtelua ja sovinnollisuutta edistäen. Yhdenvertaisuuden edistäminen kuuluu tärkeänä osana kaikkien viranomaisten työhön ja yhdenvertaisuussuunnittelulla on tärkeä rooli yhdenvertaisuuden toteuttamisessa ja syrjinnän ehkäisemisessä. Ministeriöiden tulee osana hallinnonalansa ohjausta ja valvontaa varmistaa, että viranomaisilla on tehtynä lakisääteiset laadukkaat yhdenvertaisuussuunnitelmat ja että suunnitelmat päivitetään säännöllisesti. Kaikilla virastoilla on toimintaa koskeva yhdenvertaisuussuunnitelma. Sisäministeriön hallinnonalan virastot tekevät yhdenvertaisuussuunnittelua itsenäisesti, mutta yhdenvertaisuuden edistäminen huomioidaan ministeriön ja virastojen välisissä tulossopimuksissa. Vuonna 2021 yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnittelu oli kaikkien sisäministeriön hallinnonalan virastojen tulosohjauksessa yhtenä painopisteenä. Lisäksi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnittelusta järjestettiin vuonna 2021 mm. yhteisiä työpajoja ministeriön alaisille virastoille ja tulosohjaaville osastoille.

Sisäministeriön toiminnallisessa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmassa vuosille 2022-2025 on linjattu hallinnonalan ohjauksen osalta seuraavat toimenpiteet:

- Jatketaan yhdenvertaisuuteen ja tasa-arvoon liittyvien kysymysten painottamista hallinnonalan tulosohjauksessa tarvittavin osin
- Huomioidaan monikanavaisen asioinnin säilyttäminen, palvelujen saatavuus, esteettömyys ja saavutettavuus toiminnan ohjauksessa
- Huomioidaan eri syrjinnän vaarassa olevat haavoittuvat ryhmät valmiuden ja varautumisen suunnitelmissa ja niiden ohjauksessa

Lisäksi suunnitelmassa on linjattu, että laillisuusvalvonnan teemoiksi valikoidaan yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toteutumiseen liittyviä kysymyksiä. Sisäministeriö on pyytänyt hallinnonalan virastoja ja laitoksia raportoimaan laillisuusvalvontakertomuksissaan siitä, onko vuonna 2021 tullut vireille haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä koskevia kanteluita tai perusteeltaan yhdenvertaisuus- tai tasa-arvokysymyksiä koskevia kanteluita ja kuinka ne on ratkaistu.

Esimerkiksi Rajavartiolaitoksessa laadittiin yhteistyössä henkilöstön kanssa kesäkuussa 2021 valmistunut tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma. Suunnitelma sisältää sekä henkilöstöä että laitoksen eri toimintoja koskevat osuudet. Suunnitelman toimien käytäntöön vieminen on ollut talven ja kevään ajan käynnissä. Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköille on annettu valtakunnallinen ohjeistus, joissa suunnitelman käsittely työyksikkö tasolla on parhaillaan menossa. Tähän prosessiin liittyen on kaikissa hallintoyksiköissä perustettu yhteistyöryhmät, jotka seuraavat ja koordinoivat asian etenemistä, tunnistavat parhaita käytänteitä ja pitävät keskustelua yllä. Rajavartiolaitoksen esikunta on myös pitänyt yhteyttä tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta työpaikoilla valvoviin tahoihin Rajavartiolaitoksen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyön suuntaamiseksi. Raja- ja merivartiokoulu vastaa suunnitelman sisältöjen viemisestä opetuskokonaisuuksiin ja on laatinut asiasta omat asiakirjansa. Perus- ja jatkokoulutuksen myötä asiakokonaisuuksiin päästään sisälle kattavasti jo varhaisessa vaiheessa pystyen ennaltaehkäisemään häirintää ja epäasiallisia kokemuksia. Rajavartiolaitoksen verkkosivuja kehitettäessä on kiinnitetty erityistä huomiota sisältöjen saavutettavuuteen. Rajavartiolaitoksessa noudatetaan soveltuvin osin yleistä palvelusohjesääntöä virkapukineasioissa.

Rajavartiolaitos pitää viranomaisvalvonnan ja lain noudattamisen selkeyden kannalta ongelmallisena sitä, että useita eri viranomaisia ja lautakuntia valvoo samaa kohdetta, usein samasta tai vain hieman eri näkökulmasta. Toimenpide-esityksissä esitetään, että yhdenvertaisuusvaltuutettu ja -lautakunta saisivat toimivaltaa myös työelämään liittyvän syrjinnän osalta, jota jo tällä hetkellä valvovat

mm. työsuojeluviranomaiset ja ylimmät laillisuusvalvojat. Ei liene syrjintää kokeneenkaan intressissä pohtia, minkä tahon tutkittavaksi oma asia olisi tarkoituksenmukaisinta ja prosessiekonomisinta viedä. Valvonnan kohteena oleva viranomainen/työnantaja saattaa joutua lausumaan samassa asiassa useammalle taholle ja riskinä on, että saadut ratkaisut poikkeavat toisistaan – mahdollisesti jo sellaisenaan hankalasti tulkittavan - sääntelyn noudattamista vaikeuttaen. Valtionhallinnon tuottavuuden ja tuloksellisuuden näkökulmasta päällekkäistä valvontaa tulisi ehdottomasti välttää. Mikäli valvovia tahoja lisätään, tulee samalla tarkoin säännellä eri tahojen toimivaltuudet päällekkäisen valvonnan välttämiseksi.

Lainvalmistelu

Sisäministeriö vastaa poliisia, pelastustoimea, hätäkeskustoimintaa, rajavalvontaa, meripelastusta ja maahanmuuttoa koskevan lainsäädännön valmistelusta. Ministeriö on järjestänyt koulutusta säädösvalmistelijoille ihmisvaikutusten arvioinnista. Koko henkilöstöä on koulutettu yhdenvertaisuus- ja tasa-arvokysymyksistä, ja painopisteenä on ollut erityisesti syrjintään liittyvän oikeuskäytännön esittely.

Sisäministeriön yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmaan vuosille 2022-2025 on asetettu tavoitteeksi vahvistaa hankkeiden ihmisvaikutuksia koskevia vaikutusarviointeja edelleen ja lisätä syrjinnän vaarassa olevien ryhmien osallisuutta asioiden valmistelussa varhaisesta vaiheesta lähtien. Työssä tullaan hyödyntämään oikeusministeriössä valmistelussa olevaa vaikutusarviointiohjetta.

Tavoitteisiin liittyy lisäksi seuraavat toimenpiteet:

- Luodaan ministeriön sisäinen ohjeistus osallistamisesta hankkeissa, ml. osallistamisen työkalut, osallistamisen vaiheet ja sidosryhmät /edunvalvontajärjestöt
- Selvitetään mahdollisuutta kokemusasiantuntijoiden käyttöön, ml. sopivien henkilöiden kartoittaminen, kriteeristöt ja ohjeistus
- Hankkeiden viestintäsuunnitelmien yhteydessä laaditaan osallistamissuunnitelma, jossa pohditaan, keitä tulee tavoittaa ja osallistaa

Yhdenvertaisuusvaltuutetun esiin nostamien huomioiden näkökulmasta merkityksellisenä hankkeena on perusteltua mainita sisäministeriön 27.10.2021 asettama hanke ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen esiselvityksestä. Hanke asetettiin ajalle 27.10.2021-31.3.2023. Esiselvityksen tavoitteena on kerätä kattavasti tietoa ja näkemyksiä ulkomaalaislain kokonaisuudistusta varten.

Hankkeessa selvitetään ja arvioidaan kokonaisvaltaisesti ulkomaalaislain muutostarpeet. Esiselvityshankkeen tehtävänä on muun muassa arvioida voimassa olevan ulkomaalaislain sisällön ja rakenteen nykytila ja toimivuus sekä tunnistaa keskeiset kehittämistarpeet, mukaan lukien kansallisesta ja kansainvälisestä oikeuskäytännöstä johtuvat muutostarpeet. Kokonaisuudistusta koskeva kirjaus olisi tarkoitus sisällyttää seuraavaan hallitusohjelmaan. Uudistustyö aloitettaisiin erillisen hankkeen toimesta seuraavan hallituskauden alusta alkaen. Esiselvityksen pohjalta laaditaan suunnitelma kokonaisuudistuksen tekemiseksi. Suunnitelmassa arvioidaan varsinaisen kokonaisuudistuksen henkilöstötarpeet sekä annetaan aikatauluarvio kokonaisuudistuksen toteuttamisesta.

Esiselvityksessä yhdeksi erityiseksi horisontaaliseksi teemaksi on tunnistettu perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen ulkomaalaislaissa. Aiheesta järjestettiin muun muassa poikkihallinnollinen seminaari 5.4.2022. Perus- ja ihmisoikeuksista erityisesti lapsen oikeuksien nykyistä tehokkaampi toteutuminen on noussut työssä vahvasti esiin ja muita keskeisiä teemoja ovat olleet yhdenvertaisuuden parempi toteutuminen sekä haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tehokkaampi tunnistaminen ja oikeuksien varmistaminen. Esiselvityshankkeessa tehdään yhteistyötä käynnissä olevien tutkimushankkeiden kanssa ja yksi esimerkki tästä yhteistyöstä on nk. hiljaisten toimijoiden kuulemista koskeva SILE-hanke. Sen yhdessä työpaketissa tarkastellaan Turun yliopiston johdolla ei-kansalaisia ja heidän kuulemistaan osana lainsäädännön valmistelua. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että ulkomaalaislain kokonaisuudistus mahdollistaa toteutuessaan useiden yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessaan nostamien teemojen ja havaintojen arvioimisen ja toteuttamisen.

Viitaten kertomuksessa esitettyyn suositukseen lapsen edun ja oikeuksien toteutumisesta ulkomaalaisasioissakin täysimääräisesti voidaan todeta, että sisäministeriö asetti 15.7.2020 lainsäädäntöhankkeen kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenyhdistämistä koskevan lainsäädännön arvioiminen perhe-elämän suojan ja lapsen edun toteutumisen. Hankkeen taustalla on paitsi hallitusohjelma, niin myös muun muassa yhdenvertaisuusvaltuutetun selvitys (Lapset ilman perhettä - Kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheenyhdistäminen, 3.3.2020), jonka mukaan vuoden 2018 alusta syyskuuhun 2019 tehdyissä päätöksissä puolet perheenyhdistämistä hakeneista kansainvälistä suojelua saaneista ilman huoltajaa tulleista alaikäisistä ei saanut vanhempiaan Suomeen, koska vanhempien katsottiin pyrkineen kiertämään maahantulosäännöksiä (UlkL 36.2 §) lähettäessään lapsensa ilman huoltajaa Suomeen ja että lapsen ja vanhempien välisen perhe-elämän katsottiin katkenneen. Maahantulosäännösten kiertämistä koskevaa kokonaisuutta selvitettiin osana lainsäädäntöhanketta mutta selvitys ei ole johtamassa lainsäädäntömuutoksiin.

Kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien alaikäisten perheenkokoajien perheenjäsenten ja muiden omaisten toimeentuloedellytyksestä luopumista koskeva hallituksen esitys annetaan eduskunnalle viikolla 24. Esitys perustuu hallitusohjelmaan, jossa todetaan, että selvitetään perheenyhdistämiseen liittyviä ongelmia sekä kansainvälistä suojaa saavien perheenkokoajiin sovellettavien tulorajojen kohtuullisuutta ottaen huomioon perhe-elämän suoja, lapsen edun toteutuminen ja muissa Pohjoismaissa sovellettavien toimeentuloedellytysten taso ja käytännöt. Toimeentuloedellytyksen soveltaminen kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan saaneisiin alaikäisiin perheenkokoajiin lopetetaan.

Selvitykset

Osana valtioneuvoston toukokuussa 2021 hyväksymää Sisäisen turvallisuuden selontekoa sisäministeriö teki selvityksen Haavoittuviin ryhmiin kuuluvien ihmisten turvallisuuden kokemuksista. Selvityksessä toteutettiin visuaalinen kysely arvioiduille syrjinnän vaarassa oleville ryhmille ja syrjäytyneille. Lisäksi selvityshenkilö Juho Saari tuotti sisäministeriölle selvityksen sisäisestä turvallisuudesta pandemian jälkeisessä Suomessa, jossa käsiteltiin turvallisuuden jakautumista väestöryhmien kesken ja marginalisoitujen ryhmien asemaa. Selvitysten perusteella voidaan todeta, että myös haavoittuvassa asemassa olevien turvallisuuden tunne ja kokemus on yhteneväinen laajemman väestön kanssa ja luottamus viranomaisiin hyvää. Kuitenkin siinä, missä yhteiskunta koetaan turvallisuutta lisääväksi tekijäksi väestössä yleisesti, kokevat haavoittuvammassa asemassa olevat sen useammin turvattomuutta aiheuttavana tekijänä. Molemmissa selvityksissä nousi tarve ja suositus matalan kynnyksen palveluiden turvaamiselle ja kehittämiselle.

Lisäksi sisäministeriö teki vuonna 2021 uskonnollisten yhteisöjen turvallisuutta koskevan selvityksen. Sen mukaan noin kolme neljäsosa (74%) tunsi uskonnollisen tilan turvalliseksi. Huomionarvoista on erot eri uskontoryhmien välillä. Lähes 93 % kristityillä vastaajilla on turvallinen olo kirkon ja uskonnollisten tilojensa läheisyydessä, mutta vain 69 % muslimeista ja 32,5 % juutalaisista vastaajista tuntee itsensä turvalliseksi uskonnollisen tilan läheisyydessä. Tähän syynä oli erityisesti uskonnollisen tilan läheisyydessä tapahtuneet häiriöt. Vihapuhe vaikuttaa eniten juutalaisten ja muslimivastaajien turvallisuuden tunteeseen. Noin kolme neljäsosaa juutalaisista vastaajista ja 63 % muslimivastaajista totesi vihapuheen vaikuttavan heidän turvallisuuden tunteeseensa heidän harjoittaessaan uskontoaan. Kristityistä vastaajista vastaava luku oli 11,6 %. Selvityksen perusteella työryhmä suositteli mm. poliisin ja uskonnollisten yhteisöjen tiloista vastaavien välillä olevan koordinoidun yhteistyön tehostamista ja netissä leviävän vihapuheen tehokasta torjumista.

Kertomuksessa kiinnitetään huomiota Suomessa ilman oleskeluoikeutta oleskelevien henkilöiden tilanteeseen. Sisäministeriön johdolla päivitetyssä Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastaisessa toimintaohjelmassa vuosille 2021–2024 (nk. LAMA-ohjelma) tarkastellaan myös tätä Suomessa verrattain uutta ilmiötä. Sisäministeriö perusti toukokuussa 2021 Ilman oleskeluoikeutta olevat -hankkeen, jossa pannaan toimeen LAMA-ohjelman ilman oleskeluoikeutta olevia koskevat toimenpidekirjaukset. Hankkeessa on laadittu virkamiestyönä kaksi selvitystä, toinen koskien mahdollisia kansallisia ratkaisuja maassa ilman oleskeluoikeutta oleville (Sisäministeriön julkaisuja 2022:16) ja toinen koskien matkustusasiakirjavaatimusta ja muukalaispassin myöntämistä (Sisäministeriön julkaisuja 2022:15). Virkatyönä tehdyt selvitykset valmistuivat helmikuussa 2022. Jatkovalmistelusta päätetään erikseen.

Matkustusasiakirjavaatimusta ja muukalaispassin myöntämistä koskevassa selvityksessä esitetään lainsäädännöllistä ratkaisua, joka mahdollistaisi oleskeluluvan ja muukalaispassin myöntämisen hakijalle, jolta puuttuu luvan edellytyksistä ainoastaan matkustusasiakirja. Ehdotuksella edesautettaisiin muut luvan edellytykset täyttävän henkilön mahdollisuutta hankkia kansallinen passi ja osoittaa henkilöllisyytensä. Mahdollisessa kansallisia ratkaisuja ilman oleskeluoikeutta olevien tilanteeseen koskeneessa selvityksessä tarkastellaan yhtäältä sitä, voisiko tilanteeseen vaikuttaa ulkomaalaislaissa olevia säännöksiä muokkaamalla. Toisaalta tarkastellaan mahdollisuutta oleskelun laillistamiseen määräaikaisella erillislailla, jota myös valtuutettu kertomuksessaan ehdottaa. Selvityksessä todetaan, että nykyisten ulkomaalaislain säännösten muuttaminen siten, että ne ratkaisisivat pitkään maassa ilman oleskeluoikeutta olevien tilanteen ja samalla vastaisivat tulevaisuuden haasteisiin, on vaikeaa. Oleskelulupajärjestelmää kokonaisuudessaan, ml. kertomuksessa esitetty hakijan kokonaistilanteen nykyistä parempi huomioon ottaminen, tarkastellaan ulkomaalaislain uudistamisen yhteydessä. Kertomuksessa esitetään turvapaikanhakijan työnteko-oikeutta koskevien säännösten yksinkertaistamista. Myös tähän kysymykseen on kiinnitetty huomiota em. LAMA-ohjelmassa. Ohjelman erääksi toimenpiteeksi on kirjattu sen tarkasteleminen, miten työnantaja voi nykyistä luotettavammin varmistua kansainvälistä suojelua hakeneen ulkomaalaisen työnteko-oikeudesta ja toteutetaan tarvittaessa asiaan liittyvät lainsäädäntömuutokset.

Viharikokset ja etninen profilointi

Poliisiammattikorkeakoulu julkaisee vuosittain raportin poliisin tietoon tulleesta viharikollisuudesta. Raportti kertoo poliisin tietoon tulleen viharikollisuuden tilan sekä muun muassa sen minkä verran poliisissa viharikoksia luokitellaan

viharikoksiksi. Raportti on otettu myös osaksi poliisin tulosohjausta ja sitä on käytetty pohjana poliisin koulutusta suunniteltaessa.

Poliisia on koulutettu runsaasti viimeisten vuosien aikana. Sisäministeriö toteutti vuonna 2021 yhdessä oikeusministeriön ja Poliisiammattikorkeakoulun kanssa verkkokurssin otsikolla Yhdenvertaisuus ja asiakkaan kohtaaminen. Koulutuksessa käsiteltiin yhdenvertaisuutta, asiakkaan kohtaamista, poliisin eettistä koodistoa, poliisin arvoja, viharikoksia sekä etnistä profilointia. Koulutus on edelleen pakollinen kaikille poliiseille ja poliisilaitosten siviilivirkamiehille, sekä Poliisiammattikorkeakoulun työntekijöille ja Ahvenanmaan poliisilaitoksen työntekijöille. Lisäksi sitä on esitetty osaksi tulevaa Poliisiammattikorkeakoulun opetussuunnitelmaa.

Vuoden 2021 lopulla sisäministeriö ja oikeusministeriö järjestivät kaikilla poliisilaitoksilla koko päivän koulutuksen viharikoksista, yhdenvertaisuudesta, antirasismista ja etnisestä profiloinnista. Tämän lisäksi järjestettiin päivän tilaisuus poliisilaitosten päällystölle yhdenvertaisuudesta, viharikoksista ja asiakkaan kohtaamisesta. Keväällä 2022 poliisille järjestettiin vielä ylimääräinen koulutus yhdenvertaisuus, antirasismi ja etninen profilointi -teemoilla ja tämä koulutus tallennettiin myös myöhempää käyttöä varten. Kaikissa koulutuksissa on vahvistettu poliisin ymmärrystä etnisen profiloinnin ja syrjinnän kiellosta sekä nostettu esille se seikka, että henkilön alkuperälle ei tule antaa merkitystä ulkomaalaisvalvontaa tehtäessä.

Osana Osaavat-hanketta sisäministeriö järjesti pyöreän pöydän tilaisuuden, jonka tavoitteena oli poliisin viharikoskoulutuksen saattaminen pysyviin rakenteisiin. Tilaisuuden jälkeen kirjoitetussa raportissa sisäministeriö suositti Poliisihallitukselle vuosittaisia poliisilaitoskohtaisia kiintiöitä viharikoksiin liittyvän täydennyskoulutuksen osalta. Lisäksi suositeltiin aloitettavaksi vuosittaiset neuvottelupäivät viharikosten kanssa työskentelevien poliisien osaamisen vahvistamiseksi.

Poliisihallituksesta saadun tiedon mukaan poliisin viharikosohje on uudistumassa. Tämä ohje tulee selkeyttämään viharikosluokituksen käyttöä, rikosten tunnistamista sekä oletettavasti kasvattamaan viharikosten luokitteluprosenttia. Myös poliisin sähköinen rikosilmoitusjärjestelmä tulee päivittymään niin, että sähköiseen rikosilmoitukseen pahoinpitelystä, laittomasta uhkauksesta ja kunnialoukkauksesta tulee pakollinen kohta, jossa asianomistaja arvioi onko joutunut rikoksen uhriksi vihavaikuttimista johtuen. Tämän muutoksen on tarkoitus tulla voimaan syksyllä 2022. Muutos tulee parantamaan viharikosten tunnistamista rikosprosessissa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kertoo käsitelleensä viime vuosina poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Tullin toimintaa koskevia etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän kieltoon liittyviä kysymyksiä. Sen ohella, että yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo ulkomaalaislain 129 a §:n edellyttävän päivittämistä, se katsoo Poliisihallituksen ja RVL:n ulkomaalaisvalvontaa koskevien ohjeistusten muuttamisen ja selkiyttämisen tarpeelliseksi syrjinnän riskin välttämiseksi ulkomaalaisvalvonnassa.

Poliisille on julkaistu Poliisihallituksen toimesta alkuvuodesta 2021 uusi ohje ulkomaalaisvalvontaan. Ohje käsittelee ulkomaalaisvalvontaa yleisesti, sen lakiperustaa, etnisen profiloinnin kieltoa sekä ohjeistaa ihmiskaupan torjunnassa ja uhrien ohjaamisessa auttamisjärjestelmään. Tämän lisäksi poliisille on järjestetty ulkomaalaisvalvontaan liittyvä verkkokoulutus.

Rajavartiolaitoksen suorittamassa ulkomaalaisvalvonnassa sovelletaan lainsäädännön ohella RVLE:n ulkomaalaisvalvontaohjetta sekä Poliisihallituksen ulkomaalaisvalvontaohjetta. Ohjeissa on huomioitu erityisesti etnisen profiloinnin ja syrjinnän kiellot. Oikeudellinen osasto on yhdenvertaisuusvaltuutetulle tänä vuonna antamassaan lausunnossa katsonut, ettei RVL:n soveltamia ohjeita voida pitää ulkomaalaislain 129 a §:n vastaisina taikka muutoin puutteellisina tai harhaanjohtavina.

Kuri1 käsittely

Sisäministeriö järjesti keväällä 2022 syrjinnän vastaisen työn tukemista koskevan keskustelutilaisuuden yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston kanssa. Keskustelussa käsiteltiin YK:n rotusyrjintäkomitean suosituksia ja miten niitä voidaan käytännössä edistää. Lisäksi keskustelussa käsiteltiin sisäministeriön hallinnonalan tilannetta tekoälyjärjestelmien yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnin osalta sekä muita toimintatarpeita tai toiminnan muutostarpeita, joita on havaittu etnisen syrjinnän kiellon osalta. Lisäksi sisäministeriö tulee käymään Poliisihallituksen kanssa nykyistä tiiviimpää dialogia syrjinnän vastaisen työn tukemiseksi.

Sisäministeriön poliisiosasto katsoo, että sisäministeriön sekä Poliisihallituksen edustajien yhteiseen keskusteluun on nostettava YK:n rotusyrjintäkomitean suositusten lisäksi mm. poliisihallinnossa käytössä olevat sekä tulevaisuudessa mahdollisesti käyttöön otettavat syrjinnän kiellon kannalta kriittiset ratkaisut, kuten tekoälyyn perustuvat tietotekniset järjestelmät. Kuluvan vuoden aikana käytävän keskustelun jälkeen tullaan sopimaan myös dialogin tiivistämisestä siten, että hallinnon sisäistä keskustelua syrjinnän vastaisen työn tukemiseksi käydään jatkossa sisäministeriön koolle kutsuman ja säännöllisesti kokoontuvan työryhmän piirissä.

Sisäministeri Ohisalo järjesti tammikuussa 2020 pyöreänpöydän keskustelun romaniasioista, jonka yhtenä konkreettisena tuloksena oli lupaus Poliisin ja romanin kohdatessa -oppaan päivittämisestä ja sen rahoittamisesta. Sisäministeriö järjesti loppuvuodesta 2020 kokouksen Poliisihallituksen ja romaniedustajien kanssa, jossa pyydettiin Poliisihallitusta yhdessä romaniedustajien kanssa laatimaan suunnitelma oppaan laatimiseksi. Sisäministeriön poliisiosasto osoitti rahoituksen Poliisihallitukselle oppaan päivittämistä varten vuonna 2021. Opas valmistui marraskuussa -21. Julkaisun tavoite on avata keskustelua ja rakentavaa kanssakäymistä poliisin ja romanien välillä sekä lisätä ymmärrystä poliisin ja romanin välisestä vuorovaikutuksesta. Poliisin työssä kyse on yksilöiden kohtaamisesta: jokaisella asiakkaalla on perustuslaillinen oikeus tulla kohdatuksi omana itsenään, ei tietyn ryhmän tai kulttuuritaustan edustajana.

Monimuotoisuuden lisääminen poliisissa

Pääministeri Marinin hallitusohjelman tavoitteena on edistää erilaisista etnisistä taustoista tulevien hakeutumista poliisikoulutukseen. Tavoitetta on edistetty aktiivisesti hallituskauden aikana. Lähtökohtana on, että Poliisiammattikorkeakoulun tehtävänä on Poliisin opiskelijarekrytointistrategian mukaisesti koordinoida rekrytointeihin liittyvää toimintaa ja jakaa rekrytointimateriaalia. Jokaisessa poliisilaitoksessa toimii rekrytointiyhdyshenkilö. Poliisin ennalta estävän strategian ja sosiaalisen median aktiviteetit kohdentuvat samalla myös opiskelijarekrytointiin

Tavanomaisen työn lisäksi Poliisiammattikorkeakoulu käynnisti vuoden 2019 alussa projektin ”Ulkomaalaistaustaisten henkilöiden rekrytointi Poliisiammattikorkeakouluun”. Se tuotti mm. materiaalia rekrytointien edistämiseksi ja sen tuloksena tuotettiin myös Poliisiammattikorkeakoulun monimuotoisten rekrytoinnin esteistä koskeva esiselvitys konkreettisia kehittämiskohteiden löytämiseksi (Poliisiammattikorkeakoulun julkaisuja 17, 2021).

Valtakunnallisen toiminnan kehittämiseksi Poliisihallituksessa käynnistettiin syksyllä 2021 hanke, jossa toteutetaan hankehenkilön toimesta konkreettisia toimia poliisin monimuotoisuuden lisäämiseksi. Toimenpidesuunnitelma sisältää 1. tiedolla vaikuttamista, 2. asenteisiin vaikuttamista sekä 3. rakenteellisiin esteisiin ja vaikuttamista. (Poliisihallituksen toimenpidesuunnitelma monimuotoisen rekrytoinnin edistämisestä poliisissa 2021) Hankkeen kokemuksia pidettiin hyvänä, ja sitä päätettiin jatkaa loppuvuoteen 2022. Samalla laajennettiin hanketta pääkaupunkiseudulta muihin poliisilaitoksiin. Hankkeessa on tehty laaja-alaista

yhteistyötä mm. vähemmistöjen ja järjestöjen kanssa. Hankkeen väliraportti valmistuu pian.

Osana monimuotoisuuden lisäämistä poliisissa tarkastellaan myös rakenteellisia esteitä, kuten musliminaisten huivin käyttämistä osana poliisin virkapukua.

Ihmiskauppa

Sisäministeriö on asettanut 18.2.2022 lainsäädäntöhankkeen (SM003:00/2022) ihmiskaupan uhrien auttamista ja rikosprosessin välistä yhteyttä koskevien hallitusohjelmakirjausten toimeenpanemiseksi. Hallitusohjelman mukaan ihmiskaupan uhrien asemaa parannetaan itse ihmiskaupparikosprosessin etenemisestä riippumatta, ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettuun lakiin (746/2011, jäljempänä vastaanottolaki) tehdään tältä osin tarvittavat muutokset. Hankkeen pääasiallisena tarkoituksena on hallitusohjelman mukaisesti tehdä vastaanottolakiin muutokset auttamisen ja rikosprosessin välisen yhteyden heikentämiseksi. Keskeisenä tavoitteena on parantaa ihmiskaupan uhrin asemaa vahvistamalla uhrilähtöisyyttä avun antamisen ja erityisesti sen jatkumisen osalta. Tavoite on, että ihmiskaupan uhrien auttaminen on entistä ennustettavampaa, ja että pääpaino on uhrin avun tarpeen huomioimisessa. Näin tehden edistetään ihmiskaupan ilmituloa, uhrien avun piiriin ohjautumista ja siten osaltaan myös rikosvastuun toteutumista. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2022.

Sisäministeriö tilasi vuonna 2021 yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa selvityksen ihmiskaupan uhrin oleskelulupakäytännöistä. Selvityksessä annettiin suosituksia lainsäädäntöön, soveltamiskäytäntöön ja koulutukseen liittyen. Valmistuneen selvityksen pohjalta arvioidaan toimet viranomaiskäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi ja mahdolliset lainmuutostarpeet. Jatkotoimenpiteitä arvioidaan maahanmuutto-osaston toimesta yhteistyössä erityisesti Maahanmuuttoviraston kanssa. Jatkotoimien toteutus on käynnistynyt, ja arvioinnin on tarkoitus valmistua vuoden 2022 aikana.

Sisäministeriö ja sen alainen hallinto on osallistunut hyvin aktiivisesti hallitusohjelman mukaisesti Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattorin johtamaan, ihmiskaupan vastaisen työn toimintaohjelman laadintaan ja jalkauttamiseen. Toimintaohjelmassa on useita strategisia tavoitteita, kuten hyväksikäytön uhrien tunnistamisen kehittäminen sekä rikosvastuun toteutuminen, laaja-alainen yhteistyö ihmiskaupan torjunnassa sekä tietojohtoisen

ihmiskaupan vastaisen työn kehittäminen. Toimintaohjelmassa on sovittu 55 toteutettavasta toimenpiteestä sen strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimintaohjelma on vuosille 2021-2023.

Osana toimintaohjelmaa on tehty useita selvityksiä, jotka ovat luoneet tietopohjaa sille, miten ihmiskaupan vastaista toimintaa tulisi kehittää sisäministeriön hallinnonalalla. Sisäministeriö pitää tärkeänä, että eri selvityksissä esille nousseiden havaintojen ja suositusten toimeenpano varmistetaan myös nykyisen toimintaohjelmakauden jälkeen. Sisäministeriön hallinnonalalla on järjestetty varsin kattava seurantajärjestelmä yhdessä toimintaohjelman johdon kanssa sen varmistamiseksi, että toimintaohjelman toimeenpano etenee sovitulla tavalla.

Hallitusohjelman mukaisesti poliisissa on perustettu valtakunnallinen ihmiskaupparikosten tutkintaan erikoistunut ryhmä, jota varten hallitus on osoittanut määräaikaisen rahoituksen poliisille. Se aloitti toimintansa vuoden 2021 alussa. Ryhmän tavoitteena on toimia tiiviissä yhteistyössä keskusrikospoliisin, poliisilaitosten nimettyjen ihmiskaupparikostorjunnan asiantuntijoiden sekä muiden viranomaisten ja yhteistyötahojen kanssa. Tutkintaryhmä on ollut toiminnassa lyhyen ajan, eikä ryhmän tuloksia, saati ryhmän valtakunnallista vaikuttavuutta tai yhteistyörakenteiden kehittymistä ole vielä mahdollistaa arvioida kovin syvällisesti. Valtakunnallinen tutkintaryhmä on jo ennättänyt osoittaa tarpeellisuutensa niin paikallisesti kuin valtakunnallisten merkittävimpien tutkintakokonaisuuksien tukena, vaikka kehitettävääkin on. Erikoistuneesta ryhmästä huolimatta ihmiskapparikosten tutkinta tulee nähdä kaikkien poliisilaitosten työnä. Jokaisella poliisilaitoksella tulee olla ihmiskapparikosten tutkintaan liittyvää erityisosaamista, joka on mahdollista yhdistää laajemmin haavoittuvassa asemassa olevien uhrien kohtaamisessa tarvittavaan osaamiseen, kuten trauman vaikutuksesta uhriin sekä uhrin sensitiivisestä kuulemisesta. Poliisihallituksen mukaan valtakunnallisen asiantuntijaverkoston toimivuutta osana poliisin ihmiskaupan torjuntakokonaisuutta tullaan arvioimaan samassa yhteydessä kuin tutkintaryhmän toimivuutta tarkastellaan vuoden loppuun mennessä.

Merkittävimmät haasteet poliisin ihmiskaupan vastaisessa työssä sisäministeriön hallinnonalla ovat tulleet ilmi toimintaohjelman laadinnan ja seurannan lisäksi myös mm. tiedotusvälineiden uutisoinnin ja apulaisoikeuskansleri Puumalaisen vuonna 2021 tekemän selvityksen ja ratkaisun yhteydessä. Laajasti tiedossa olevat haasteet tunnistaen sisäministeriön hallinnonalalla on jatkettu ihmiskappailmiön vastaisen työn kehittämistä laaja-alaisesti. Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessaan nostama tiedonkeruun toimintamallien kehittäminen poliisihallinnossa etenee ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman mukaisesti. Keskusrikospoliisi on jo syksystä 2021 lähtien tuottanut kerran kuussa ihmiskaupan taktista tilannekuvaa, joka on tarkoitettu poliisin sisäiseen käyttöön. Sen sisältöä kehitetään edelleen. Ensimmäinen julkinen ihmiskauppatilannekuva valmistui maaliskuun alussa 2022 ja

myös tämän tilannekuvan sisältöä ollaan kehittämässä, jotta sen avulla olisi mahdollisuus tukea sisäistä sekä ulkoista viestintää.

Kuten yhdenvertaisuusvaltuutettu kertomuksessaan toteaa ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutuminen edellyttää ihmiskaupan tunnistamista. Tunnistaminen on välttämätöntä, jotta vakavaan rikokseen voidaan puuttua ja ihmisen koskemattomuus turvata. Kuten yhdenvertaisuusvaltuutettu havaitsi, poliisissa ihmiskaupan tunnistaminen ja uhrien ohjaaminen avun pariin ovat muodostuneet osaksi viranomaisten toimintaa. Tätä työtä on jatkettava edelleen ja sitä tukee kansallisen ihmiskaupan uhrien tunnistamisjärjestelmän (NRM) valmistuminen. Erityisesti asiakasrajapinnassa toimivien viranomaisten osaaminen on keskeistä ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa.

Poliisihallitus ja Poliisiammattikoulu ovat yhteistyössä aloittaneet ihmiskaupparikosten tunnistamisen ja tutkinnan koulutuksen suunnittelun. Poliisiammattikorkeakoulun kanssa on keskusteltu myös valtakunnallisen asiantuntijaverkoston kouluttamisesta vuoden 2022 aikana. Jatkuva koulutus on edellytys ihmiskaupan ja sen uhrien tunnistamisen kehittämiseksi tutkinnan alkuvaiheesta eli käytännössä mahdollisen uhrien ensitapaamisesta lukien.

Sisäministeriön hallinnonalla suhtaudutaan vakavasti sekä apulaisoikeuskanslerin julki tuomiin että yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessaan esille nostamiin merkittäviin ongelmiin ja haasteisiin ihmiskapparikosten rikosvastuun toteutumisen esteinä. Sisäministeriö on pyytänyt alkuvuodesta 2022 Poliisihallitukselta selvitystä niistä toimenpiteistä, joihin poliisihallitus ryhtyy, jotta ihmiskauppa- sekä sen lähirikosten esitutkinnan laatua tosiasiallisesti kehitetään valtakunnallisesti siten, uhrien oikeusturva ja rikosvastuu toteutuisi yhdenmukaisemmin kautta koko Suomen. Poliisihallitus on 15.3.2022 selvityksessään korostanut, että apulaisoikeuskanslerin tarkastelemat tapaukset ovat ajalta ennen ihmiskaupparikosten tutkintaryhmän ja valtakunnallisen asiantuntijaverkoston perustamista. Poliisihallitus on myös todennut selvityksessään, että Poliisiammattikorkeakoulun vetämät hankkeet moniviranomaistoiminnan johtamisen mallintamisesta sekä työperäisen maahanmuuton valvonnan nykytilan haasteiden selvittämisestä ovat käynnissä ja tulevat huomattaviksi yhteistyön kehittämisessä.

Harmaan talouden ja talousrikostorjunnan toimenpideohjelmassa sisäministeriön vastuulla on ollut hanke "moniviranomaistoiminnan suunnitelmallista johtamista tukevien toimintamallien luominen poliisille" Hankkeen osana on työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan ennalta ehkäisevään työhön kehitetty ns. mobiiliapplikaatio, johon tulee yhteensä 24 eri kielivaihtoehtoa. Applikaatio lisää ulkomaalaisten työntekijöiden tietoisuutta oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ja siten se ehkäisee tutkittavaksi tulevia rikoksia. Poliisiammattikorkeakoulu on vastannut hankkeen käytännön toteuttamisesta.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan apulaisoikeuskanslerin ratkaisussaan poliisille esittämien toimenpiteiden toteuttaminen ja yhdenvertaisuusvaltuutetun rikosvastuuta koskevat suositukset (tehtävään perehtynyt tutkijat ja tutkinnanjohtajat, kouluttaminen ja tutkintaryhmän resurssien vakinaistaminen) olisivat omiaan parantamaan ihmiskauppatorjuntaa ja sen edellytyksiä.