

# **Hyvien etnisten suhteiden edistäminen ja etnisten vähemmistöjen turvallisuuden parantaminen**

Sisäisen turvallisuuden ohjelman valmisteluun  
osallistuneen asiantuntijaryhmän loppuraportti

## JOHDANTO

Valtioneuvosto asetti 29.8.2007 hankkeen valmistelemaan sisäisen turvallisuuden ohjelmaa. Asettaminen perustui pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen ohjelmaan 15.4.2007, jossa päätettiin seuraavaa: Hallitus määrittää sisäisen turvallisuuden tavoitteet ja toimenpiteet poikkihallinnollisesti sisäisen turvallisuuden ohjelmassa. Ohjelman painopistettä laajennetaan merellisiin suuronnettomuuksiin ja ympäristötuhojen torjuntaan, asumisen turvallisuuteen, järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan, ääriliikkeiden nousun estämiseen, terrorismin torjuntaan, lähisuhdeväkivallan vähentämiseen sekä laittoman maahantulon ja ihmiskaupan estämiseen.

Asettamis päätöksessä asetettiin yhteensä seitsemän asiantuntijaryhmää valmistelemaan aineistoa sisäisen turvallisuuden ohjelman pohjaksi. Lopullisesta ehdotuksesta sisäisen turvallisuuden ohjelmaksi vastasivat hankkeen johtoryhmä ja ohjausryhmä.

Tämä raportti on sisäisen turvallisuuden ohjelman valmistelussa mukana olleen yhden asiantuntijaryhmän työn loppuraportti. Loppuraportin sisällöstä vastaa asiantuntijaryhmä eikä sitä ole käsitelty sisäisen turvallisuuden ohjelman ohjaus- tai johtoryhmässä.

Sisäisen turvallisuuden ohjelmaan liittyvää aineistoa laajemmin on nähtävissä verkkosivuilla osoitteessa <http://www.intermin.fi/sisainturvallisuus>.

## Sisällysluettelo

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. Asiantuntijaryhmän työstä.....</b>  | <b>2</b>  |
| <b>2. Nykytila ja tulevaisuuden trendit .....</b>   | <b>3</b>  |
| <b>3. Hyvät etniset suhteet, kotoutuminen ja ihmisoikeuksien toteutuminen<br/>parantavat turvallisuutta .....</b>                   | <b>6</b>  |
| 3.1. Hyvät etniset suhteet .....  | 6         |
| 3.2. Kotoutuminen.....  | 8         |
| 3.3. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen .....   | 12        |
| <b>4. Turvallisuuspalveluiden ja etnisten vähemmistöjen välinen vuoropuhelu<br/>parantaa luottamusta .....</b>                      | <b>13</b> |
| <b>5. Rasismi ja etnisiin vähemmistöihin kohdistuva syrjintä.....</b>   | <b>15</b> |
| 5.1. Rasismin vastaisen kansalaistoiminnan ja monikulttuurisuuden tukeminen ....  | 15        |
| 5.2. Rasistisia rikoksia ja syrjintää koskeva lainsäädäntö.....   | 15        |
| 5.3. Rikosten ilmoittaminen, tutkiminen ja niistä tuomitseminen .....   | 18        |
| 5.4. Rasististen rikosepäilyjen ja rikosten seuranta.....   | 19        |
| <b>6. Rikoslajit ja väkivalta, joissa etnisten vähemmistöjen osuus tekijöistä<br/>ja/tai uhreista on suhteellisesti suuri .....</b> | <b>22</b> |
| 6.1. Etniset vähemmistöt rikosten tekijöinä.....  | 23        |
| 6.2. Pari- ja lähisuhdeväkivalta.....   | 25        |
| 6.3. Kunniaan liittyvä väkivalta.....   | 26        |
| 6.4. Ympärileikkaukset.....   | 27        |
| 6.5. Väistämisvelvollisuus .....  | 29        |
| <b>7. Tuki - ja neuvontapalvelut .....</b>  | <b>29</b> |
| <b>8. Strategiset linjaukset ja asiantuntijaryhmän suositukset .....</b>  | <b>31</b> |
| <b>9. Keskeiset yhteistyörakenteet.....</b>   | <b>35</b> |
| <b>10. Yhteenveto.....</b>  | <b>36</b> |
| <b>LÄHDELUETTELO.....</b>   | <b>39</b> |

## 1. Asiantuntijaryhmän työstä

Asiantuntijaryhmä asetettiin valtioneuvoston päätöksellä (SM048:00/2007) osana sisäisen turvallisuuden ohjelmaa valmistelevaa hanketta. Asiantuntijaryhmän tehtäväksi annettiin valmistella poikkihallinnolliset strategiset linjaukset, tavoitteet ja toimenpiteet, joilla edistetään hyviä etnisiä suhteita ja etnistä yhdenvertaisuutta sekä monipuolista vuorovaikutusta eri etnisten ryhmien välillä sekä parannetaan maahanmuuttajien turvallisuutta. Asiantuntijaryhmän raportissa yllä mainittuja asiakokonaisuuksia lähestytään ennen kaikkea turvallisuuden näkökulmasta ja jo olemassa olevat linjaukset huomioiden.

Työryhmän raportin lähtökohtana on yhteinen turvallisuus ja etniset vähemmistöt turvallisuuspalveluiden asiakkaina. Tarkastelun kohderyhmänä ovat kaikki Suomessa asuvat etniset vähemmistöt, mutta tilastojen ja tutkimustiedon saatavuuden vuoksi tarkastelu on joiltakin osin perustunut erityisesti Suomessa asuviin ulkomaalaisiin. Työssä pyrittiin kiinnittämään erityistä huomiota helpoimmin uhriutuviin ryhmiin, esimerkiksi naisiin ja lapsiin.

Raportissa on kiinnitetty erityistä huomiota siihen, mitkä asiat liittyvät kulttuuriin, uskontoon, kieleen ja etniseen taustaan ja mitkä ovat järjestelmän ja rakenteiden synnyttämiä ongelmia, jotta ihmisten taustaan liittyviä asioita ei liian helposti käytettäisi selittävinä tekijöinä, eikä asioita näin ollen yksinkertaistettaisi. Ryhmän työtä on myös rajattu ja koordinoitu suhteessa muihin sisäisen turvallisuuden ohjelmaa valmisteleviin asiantuntijaryhmiin, erityisesti arjen turvallisuutta käsittelevään asiantuntijaryhmään, rajaturvallisuutta, ihmiskaupan estämistä ja laittoman maahantulon torjuntaa käsittelevään asiantuntijaryhmään sekä järjestäytyneitä rikollisuutta ja terrorismin torjuntaa käsittelevään työryhmään.

Asiantuntijaryhmän kokoonpano perustui pitkälti etnisten suhteiden neuvottelukunnan (ETNO) jäsenrakenteisiin. Kokoonpanolla pyrittiin varmistamaan, että asiantuntijaryhmän työ koordinoituu neuvottelukunnan työn kanssa. Lisäksi työryhmän kokouksissa kuultiin seuraavia asiantuntijoita:

Vt. vähemmistövaltuutettu Rainer Hiltunen, Vähemmistövaltuutetun toimisto  
Erikoissuunnittelija Hannu Niemi, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos  
Rikostarkastaja Jorma Laitinen, Poliisiosasto, Sisäasiainministeriö  
Tutkija Mikko Joronen, Ihmisoikeusliitto  
Valtakunnansyyttäjä Mika Illman, Valtakunnansyyttäjänvirasto  
Kaupunkitutkimuspäällikkö Kauko Aronen, Kuntaliitto  
Monikulttuurisuusasioiden päällikkö Anne Alitolppa-Niitamo, Väestöliitto  
Ylikomisario Veli Hukkanen, Itäkeskuksen poliisipiirin kenttäyksikön johtaja  
Johtaja Vesa Seppä, Itä- ja Keski-Uudenmaan hätäkeskus  
Johtaja Sari Laaksonen, Pääkaupungin turvakoti  
Kouluttaja - konsultti Eeva Suomenaro, Amoral-hanke, Mannerheimin lastensuojeluliitto  
Rikosylikonstaapeli Marja Vuento, Helsingin poliisi (puhelinkeskustelu)

Työryhmä kokoontui yhteensä 10 kertaa. Etnisiä vähemmistöjä kuultiin asiantuntijaryhmän järjestämässä kuulemistilaisuudessa 23.11. Maahanmuuttajien turvallisuus oli aiheena myös sisäisen turvallisuuden ohjelman kansalaiskuulemisessa 3.12. Kuule-

mistilaisuuksissa esiin nousseita näkökohtia ja ehdotuksia on hyödynnetty raportin laatimisessa.

Työryhmä luovuttaa raporttinsa sisäasiainministeriölle.

Helsingissä 18.3.2008

Asiantuntijaryhmän kokoonpano:

Pakolais- ja maahanmuuttotyön päällikkö Leena Kaisa Åberg, Suomen Punainen Risti (asiantuntijaryhmän puheenjohtaja)

Erityisasiantuntija Lena Bremer, Suomen Mielenterveysseura

Tutkija Kieli Brewis, maahanmuuttovirasto

Suunnittelija Mikko Cortés Téllez, opetusministeriö

Neuvotteleva virkamies Meri-Sisko Eskola, sisäasiainministeriö

Majuri Ilkka Herranen, rajavartiolaitos

Ylikomisario Pia Holm (1.1.2008 alkaen sijaisena ylikomisario Miia Poutanen), sisäasiainministeriö

Valtionsyyttäjä Mika Illman, Valtakunnansyyttäjänvirasto

Dan Kantor, Helsingin juutalainen seurakunta

Hallituksen puheenjohtaja Irina Kapelian (1.11.2007 alkaen toiminnanjohtaja Laine Huttunen), Inkerikeskus ry

Projektivastaava Peter Kariuki, Rikosuhripäivystys

Hallitusneuvos Riitta Koponen, sisäasiainministeriö

Pääsihteeri Kristiina Kouros, Ihmisoikeusliitto

Rikostarkastaja Jorma Laitinen, Keskusrikospoliisi

Ylitarkastaja Pekka Lampinen, opetusministeriö

Toiminnanjohtaja Anna Leskinen, Suomen Venäjänkielisten yhdistysten liitto ry

Maahanmuuttajapalveluiden johtaja Marja Lähde, Kajaanin kaupunki (8.1.2008 asti)

Suaad Onniselkä, Suomen Islamilainen Neuvosto SINE

Toiminnanjohtaja Reet Nurmi, Monika-naiset liitto ry

Lähetystöneuvos Kirsti Westphalen, ulkoasiainministeriö

Maahanmuuttoasian koordinaattori Anu Wikman-Immonen, Suomen Kuntaliitto

Asiantuntija Riitta Wärn, Elinkeinoelämän keskusliitto

Maahanmuuttoasioiden koordinaattori Kaija Ilander, ulkoasiainministeriö (tarkkailijajäsen)

Ylitarkastaja Sari Haavisto, sisäasiainministeriö (asiantuntijaryhmän sihteeri)

## **2. Nykytila ja tulevaisuuden trendit**

Suomessa asuu noin 160 000 äidinkielenään muuta kuin suomea, ruotsia tai saamea puhuvaa henkilöä. Yleisin Suomeen suuntautuvan maahanmuuton peruste on 1990- ja 2000 luvuilla ollut perheside. Väestön ikääntymisen aiheuttaman työvoiman tarjonnan vähenemisen seurauksena Suomen yhdeksi tavoitteeksi on asetettu erityisesti työn takia Suomeen muuttavien määrän lisääminen EU:sta ja EU:n ulkopuolelta. Myös muualle Euroopan unionin alueelle maahanmuutto lisääntyy. EU/Schengen-alueella kolmannen valtion kansalaiset voivat liikkua vapaammin työhakutarkoituksessa. Voi-daankin olettaa, että tulevina vuosina Suomessa asuu tai väliaikaisesti oleskelee kasvava määrä etnisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä.

Maahanmuutolla voidaan vastata paitsi odotettavissa olevaan työvoiman niukkuuteen, myös vahvistaa suomalaista osaamispohjaa. Monikulttuurisilla yhteiskunnilla ja työyhteisöillä on potentiaalia merkittäviksi innovatiivisuuden kasvualustoiksi. Toisaalta maahanmuuttajia tarvitaan uuden yritystoiminnan käynnistäjiksi ja työllistäjiksi. Etnisten vähemmistöjen lisääntyminen tarjoaa myös mahdollisuuksia suomalaisen kulttuurin moninaistumiselle ja rikastumiselle.

Monikulttuurisuus tarjoaa Suomelle mahdollisuuksia, mutta näiden mahdollisuuksien hyödyntäminen edellyttää sekä valtaväestöltä että etnisiltä vähemmistöiltä vastaanottavaisuutta ja suvaitsevaisuutta. Suomalaisen asenteet etnisiä vähemmistöjä kohtaan ovatkin hitaasti kehittyneet positiivisimmiksi tarkastelujaksona 1993–2003. Tämä ajanjakso alkoi lamavuosista ja erityisesti somalialaisten pakolaisten saapumisesta Suomeen. Asenteet olivat ajanjakson alussa huomattavan kielteisiä maahanmuuttajia ja romaneita kohtaan kaikkialla maassa. Erityisesti maahanmuuttajiin kohdistuvien kielteisten asenteiden jonkin asteisen lientymisen taustalla saattaa siten olla taloudellisen tilanteen koheneminen ja toisaalta tottuminen maahanmuuttajiin. Asennetutkimusten mukaan suhtautuminen etnisiin vähemmistöihin jakaa kuitenkin suomalaisia edelleen. Nihkeitä ulkomaalaisasenteita omaavat henkilöt eivät kuitenkaan usein koe suhtautumistaan rasismina, vaan ”viisaana varovaisuutena”.<sup>12</sup> Kielteisten asenteiden taustalla on usein vähäinen tieto etnisistä vähemmistöistä, heidän kulttuuristaan ja uskonnostaan.

Viranomaisten tilastot antavat asennetutkimuksia synkemmän kuvan monikulttuurisuuden tilasta Suomessa. Vähemmistövaltuutetun vastaanottamien syrjintää koskevien yhteydenottojen lukumäärä kasvaa vuosittain. Poliisi puolestaan tilastoi joka vuosi tasaisesti kasvavan määrän rasisia rikosepäilyjä. Kehityssuunta on huolestuttava, vaikkakaan ilmoitusten määrän kasvusta ei tule vetää liian suorja johtopäätöksiä. Ilmoitusten kasvuun on saattanut osaltaan vaikuttaa myös esimerkiksi maahanmuuttajaväestön määrän kasvu Suomessa tai rikosten uhrien suurempi valmius ottaa yhteyttä viranomaisiin.

Piilorikollisuustutkimusten mukaan etnisten vähemmistöjen kokema syrjintä tai muu lainvastainen kohtelu jää edelleen usein ilmoittamatta viranomaisille. Joidenkin selvitysten mukaan maahanmuuttajien arvioidaan joutuvan väkivallan uhriksi jopa kaksi kertaa useammin kuin valtaväestön edustajien<sup>3</sup>. Asiantuntijaryhmän kuulemat etnisten vähemmistöjen edustajat kokevat häirinnän ja väkivallan lisääntyneen erityisesti julkisilla paikoilla. Yksilöön kohdistuvan rasisin nimittelyn ja huutelun nähdään muuttuneen entistä provosoivammaksi. Esimerkiksi romanit kohtaavat syrjintää etenkin julkisten palveluiden saatavuudessa ja asuntomarkkinoilla. Kansainvälisen kehityksen arvioidaan vaikuttaneen siihen, että uhkien koetaan lisääntyneen myös etnisiä yhteisöjä ja heidän ylläpitämiään instituutioita kohtaan.

Toisaalta tilastot osoittavat ulkomaalaisten osuuden kasvaneen rikosten tekijöinä. Esimerkiksi viimeisen kymmenen vuoden aikana ulkomaalaisten tekemä rikollisuus on lisääntynyt valtaväestön rikollisuutta nopeammin, vaikkakin viime vuosina ulkomaalaisten rikoksesta epäiltyjen määrä on pysynyt samansuuntaisena.<sup>4</sup> Rikostilastojen tulkinnassa on kuitenkin otettava huomioon, että maahanmuuttajaväestössä ovat

---

<sup>1</sup> Haavisto, Kiljunen ja Nyberg (2007)

<sup>2</sup> Jaakkola (2005)

<sup>3</sup> Honkatukia (2005)

<sup>4</sup> Niemi ja Honkatukia (2007)

suhteellisesti yllidustettuina rikoksiin useimmiten myös valtaväestön joukossa syyllistyvät ryhmät. On myös todennäköistä, että maahanmuuttajataustaisten tekemät rikokset tulevat muista suomalaisia useammin poliisin tietoon.

Etnisten vähemmistöjen turvallisuustilannetta tarkasteltaessa tulee huomioida sen yhteys yleiseen turvallisuustilanteeseen. Syrjäytymisen lisääntyminen on määritelty Suomen keskeiseksi tulevaisuuden uhkatekijäksi. Yhteiskunnassa syrjäytyneiden määrän kasvaminen saattaa pahimmassa tapauksessa johtaa asenteiden kovenemiseen myös etnisiä vähemmistöjä kohtaan sekä eristyneiden alakulttuurien - tai jopa ääri-liikkeiden - syntymiseen sekä valtaväestön että etnisten vähemmistöjen joukossa. Suomessa ei ole toistaiseksi havaittu tällaisten alakulttuurien syntymistä, mutta riski tulee huomioida.

Syrjäytymisen riskitekijät koskettavat laajasti etnisiä vähemmistöjä. Esimerkkeinä voidaan mainita osallistuminen peruskoulun jälkeiseen koulutukseen ja työllistyminen, joiden molempien osalta etnisten vähemmistöjen asema on valtaväestöä huomattavasti heikompi. Etnisten vähemmistöjen asemaan tulevaisuuden Suomessa tulee keskeisesti vaikuttamaan koulutukseen osallistumisen ja työllistymisen kehitys. Etnisten vähemmistöjen rekrytoimisessa ja uralla etenemisessä keskeisellä sijalla ovat työpaikkojen asenteet, joiden voidaan arvioida kehittyvän sallivampaan suuntaan. Samalla nousee kuitenkin useita muita työelämään liittyviä tärkeitä kysymyksiä. Lisääkö ulkomaalaisten suurempi määrä pimeän työvoiman käyttöä, miten voidaan varmistaa työehtojen toteutuminen ja jäävätkö etniset vähemmistöt matalasti palkattuihin töihin?

Etnisten vähemmistöjen eristäytyminen saattaa myös johtaa asuinalueiden segregoitumiseen, tai olla seurausta siitä. Asuinalueiden segregoitumisesta on Suomessa jo nähtävissä merkkejä tietyillä alueilla. Suurimmissa kaupungeissa esiintyy tulevaisuudessa rinta rinnan työvoiman tarpeen myötä työperusteisen maahanmuuton kasvu, nopea kansainvälistyminen ja eri kulttuurien välinen vuorovaikutus. Jotta kaupungeissa onnistutaan sovittamaan yhteen nämä asiat, on kaupunkien oltava houkuttelevia ja turvallisia asuinpaikkoja kaikkien väestöryhmien näkökulmasta ja niissä on vallittava toimivat etniset suhteet. Kaupunkien on kehitettävä asuntopolitiikkaa ja maahanmuuttajien tarpeisiin soveltuvia palveluja ja neuvontaa.

Turvallisuuden ja turvallisuuden tunteen paranemisen kannalta on tärkeää, että kaikki voivat saada palveluita yhdenvertaisesti. Tiedon puute ja etnisyyteen liittyvien ilmiöiden huono tunnistaminen on edelleen arkipäivää monilla aloilla. Tulevaisuuden kannalta on tärkeää, että etniset vähemmistöt nähdään palvelujen asiakkaina ja tähän liittyvä osaaminen osana normaalia suomalaista palvelujärjestelmää. Esimerkkeinä keskeisistä turvallisuuspalveluista mainittakoon poliisi, pelastuspalvelu ja hätäkeskuslaitos, joiden tulee tulevaisuudessa pystyä vastamaan eritaustaisten ihmisten avunpyyntöihin nopeasti ja luotettavasti.

Suomeen muuttavien lasten ja Suomessa syntyvien maahanmuuttajataustaisten lasten määrä tulee kasvamaan. Suomessa jo tällä hetkellä asuvista vieraskielisistä lapsista 10 000 aloittaa peruskoulun vuoteen 2010 mennessä ja vuoteen 2015 mennessä 33 000 päättää peruskoulun. Näin ollen myös ihmisten elämän alkuvaiheessa vaikuttavat instituutiot - neuvolat, päiväkodit ja koulut - palvelevat yhä useammin asiakkaita, jotka kuuluvat johonkin etniseen vähemmistöön. Turvallisuuteen ja turvallisuuden tunteeseen vaikuttaminen lähtee jo näistä organisaatioista.

Maahanmuuton lisääntymisen voidaan olettaa johtavan etnisten vähemmistöjen moninaistumiseen. Ihmiset muuttavat Suomeen useista eri kulttuureista ja uskonnollisista taustoista, eri syistä, eripituisiksi ajanjaksoiksi, eri koulutus- ja ammattitaustoilla jne. Tämä edellyttää järjestelmältä kykyä huomioida sekä vähemmistöjen ryhmäkohtaiset että vähemmistöihin kuuluvien yksilölliset tarpeet ja vaatimukset, jotka eivät välttämättä ole yhdensuuntaiset. Tulee myös huomioida mahdollisuus, että vähemmistöjen väliset jännitteet lisääntyvät tulevaisuudessa. Nähtävissä on myös uskonnon merkityksen kasvu EU:ssa ja kansainvälisessä politiikassa laajemminkin.

Etnisiä vähemmistöjä ja erityisesti maahanmuuttajia koskevat asiat ovat nousseet aiempia vuosia korkeammalle tasolle poliittisella agendalla ja yhteiskunnallisessa keskustelussa. Hallituksen maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassa ja Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa on päätetty useista toimenpiteistä maahanmuuton, hyvien etnisten suhteiden ja kotoutumisen edistämiseksi. Käynnissä on uusien toimenpiteiden täytäntöönpanovaihe, joka luo perustaa hyödyntää maahanmuuton ja monikulttuurisuuden tuomia mahdollisuuksia ja vastata haasteisiin. Voidaan myös arvioida, että poliittisella tasolla joudutaan tulevaisuudessa entistä enemmän ottamaan kantaa ja vastaamaan etnisyyteen ja etnisiin suhteisiin liittyviin kysymyksiin.

Kotouttaminen kuuluu Suomen kansallisen toimivallan piiriin. Muilta osin EU-lainsäädäntö luo puitteet Suomen maahanmuuttopoliitikalle. Globaalistumisen myötä kansainvälisen yhteistyön ja tiedonvaihdon merkitys korostuvat entisestään. Kansainvälinen kehitys helpottaa ja lisää ihmisten liikkuvuutta. Positiivisten vaikutusten lisäksi liikkuvuuden lisääntyminen luo uusia mahdollisuuksia myös sivuilmiöille kuten laittomalle maahanmuutolle ja ihmiskaupalle. Haasteena on näiden ilmiöiden ehkäiseminen ja uhrien auttaminen.

Asiantuntijaryhmä korostaa tulevaisuuden näkymien arvioinnin ja kehityssuuntiin varautumisen tärkeyttä. Keskustelussa tulee kuitenkin välttää liiallista uhkakeskeisyyttä, jotta turvallisuuskeskustelu ei johda ihmisten turvallisuuden tunteen itse asialliseen heikkenemiseen.

Etnisten vähemmistöjen määrän kasvaminen avaa Suomelle useita mahdollisuuksia. On suomalaisen yhteiskunnan, poliittisen järjestelmän, viranomaisten, elinkeinoelämän ja kansalaisten käsissä kuinka hyvin pystymme hyödyntämään sen tuomat positiiviset mahdollisuudet ja torjumaan turvallisuutta heikentävät tekijät.

### **3. Hyvät etniset suhteet, kotoutuminen ja ihmisoikeuksien toteutuminen parantavat turvallisuutta**

#### *3.1. Hyvät etniset suhteet*

Hyvät etniset suhteet ovat edellytys etnisten vähemmistöjen sekä muun väestön keskinäiselle sopusoinnulle, yhtäläisten mahdollisuuksien toteutumiselle ja monipuolisen osaamisen hyödyntämiselle yhteisen hyvinvoinnin vahvistamiseksi. Etniset suhteet ovat toimivia silloin, kun eri ryhmien väliset kulttuuriset, uskonnolliset ja toimintatapoihin liittyvät näkemyserot eivät kehity ristiriidoiksi, vaan ne ratkaistaan sovittujen vuoropuhelumekanismien puitteissa. Hyviä etnisiä suhteita kehittämällä edistetään koko yhteiskunnan turvallisuutta.

Hyvät etniset suhteet edellyttävät vastavuoroista perus- ja ihmisoikeuksien kunnioitusta. Suomalaisessa yhteiskunnassa ei hyväksytä kenenkään harjoittamaa syrjintää; ei valtaväestön etnisiin vähemmistöihin kohdistamaa tai etnisten vähemmistöjen keskuudessaan harjoittamaa sen enempää kuin näiden vähemmistöjen valtaväestöön kohdistamaakaan. Sekä valtaväestön että etnisten vähemmistöjen asenteisiin tulee tältä osin kiinnittää huomiota ja vuorovaikutusta lisätä valtaväestön ja etnisten vähemmistöjen välillä monensuuntaisesti, myös etnisten vähemmistöjen kesken.

Hyvien etnisten suhteiden kehittämisen kannalta on ensisijaisen tärkeää, että poliittiset päättäjät ja muut korkeassa asemassa olevat henkilöt tuntevat vastuunsa ja valtionsa asenteiden kehittymisessä. Rasismin ja muukalaisvihamielisyyden vastaisten kannanottojen lisäksi poliittisten päättäjien tulisi aktiivisesti pyrkiä vahvistamaan positiivisia asenteita. Tiedon lisäämisessä median aktiivinen rooli on keskeinen. Kaikkien osapuolten tulee kiinnittää huomiota käytettävään terminologiaan ja välttää ryhmien leimaamista ilmiöistä puhuttaessa. Ryhmien nimittely, yleistykset ja muuten leimaava kielenkäyttö vahvistavat ennakkoluuloja.

Hallituksen maahanmuuttopoliittisen ohjelman yhtenä tavoitteena on hyvien etnisten suhteiden kehittämisen huomioon ottaminen kaikessa yhteiskuntapoliittisessa suunnittelussa. Väestöryhmien välisten suhteiden myönteisen kehityksen tukeminen tulee olla kiinteä osa esimerkiksi työllisyyspolitiikkaa, asuntopolitiikkaa ja syrjäytymisen ehkäisyä. Erityistä huomiota tulee kiinnittää päiväkodeissa ja kouluissa vallitseviin asenteisiin. Lasten ja nuorten suvaitsevaisuuskasvatus edellyttää ammattilaisten ja vanhempien aktiivista osallistumista sekä kasvavaa panostusta muuan muassa internetkasvatukseen.

Monikulttuurisessa yhteiskunnassa yhdenvertaisuuskysymykset ovat osa kaikkien viranomaisten ammattitaitoa. Tavoitteen toteutumista tulee edistää lisäämällä viranomaisten koulutusta yhdenvertaisuuteen liittyvissä asioissa ja kirjaamalla yhdenvertaisuuskysymykset osaksi viranomaisten tulossopimuksia ja seurantaraportteja. Jokaisen toimijan on tärkeää kiinnittää huomiota omiin asenteisiinsa. Julkisen sektorin lisäksi huomiota tulee suunnata myös esimerkiksi yksityisissä turvayhtiöissä vallitseviin asenteisiin.

Yhdenvertaisuuslain edellyttämiä yhdenvertaisuussuunnitelmia tulisi nykyistä laajemmin ja paremmin hyödyntää hyvien etnisten suhteiden kehittämässä sekä yhdenvertaisten palvelujen ja mahdollisuuksien luomisessa. Joensuun yliopistossa tehtiin vuonna 2007 tutkimus yhdenvertaisuuslain toimivuudesta. Tutkimukseen vastanneista viranomaisista noin puolella ei ollut valmista yhdenvertaisuussuunnitelmaa kyselyn tekohetkellä keväällä 2007.<sup>5</sup>

- Kaikkien viranomaisten tulee laatia yhdenvertaisuuslain edellyttämät yhdenvertaisuussuunnitelmat. Niissä tulee konkreettisesti kuvata tavat, joilla kyseinen viranomaisorganisaatio omassa toiminnassaan edistää hyviä etnisiä suhteita ja kehittää palveluja etnisten vähemmistöjen tarpeita vastaaviksi.

---

<sup>5</sup> Lundström, Miettinen, Keinänen, Airaksinen ja Korhonen (2007)

- Uudistettaessa yhdenvertaisuussuunnitelmien laatimista koskevia linjauksia, tulee niihin sisällyttää nykyistä vahvempi suositus etnisiin vähemmistöihin kuuluvien rekrytoimiseksi julkiselle sektorille

Toimivien etnisten suhteiden kannalta on tärkeää, että niin valtaväestölle kuin etnisillä vähemmistöilläkin on riittävästi tietoa kulttuureista ja uskonnoista. Oman kulttuurin ja uskonnon tuntemus tukee tärkeällä tavalla yksilön identiteetin rakentumista ja hallintaa.

Perustuslain ja uskonnonvapauslain takaama oikeus omaan uskontoon pitää myös sisällään oikeuden uskonnon opetukseen. Lainsäädännön mukaan tietyn uskonnon edustajat ovat oikeutettuja saamaan oman uskonnon opetusta, mikäli kolme kyseiseen uskontokuntaan kuuluvaa oppilasta sitä vaatii. On vahvoja viitteitä siitä, ettei vähemmistöuskontojen opetus esimerkiksi islamin opetuksen osalta toteudu tällä hetkellä tyydyttävällä tavalla. Päteviä islamin opettajia ei ole riittävästi, eikä opettajien pätevytyksen suhteen ole nähtävissä nopeaa ratkaisua. Muun muassa muslimivähemmät ovat tuoneet esiin opetuksen sisältöön liittyviä epäkohtia, jotkut ovat jopa siirtäneet lapsiaan pois islamin opetuksesta.

Kouluissa tarjottavan uskonnon opetuksen lisäksi on tärkeää kiinnittää huomiota siihen, miten islamilaisten yhteisöjen tarjoama opetus toteutuu. Lukuun ottamatta Suomen Islam-seurakuntaa (tataariyhteisö), ovat islamilaiset yhdyskunnat Suomessa suhteellisen nuoria ja niiden toiminta heikosti resursoitua. Organisoitun ja pätevän opetuksen puutteessa on syntynyt tilaa ryhmille, joiden opetuksen sisältö on kirjavaa ja hallitsematonta. Vuonna 2008 yhdyskunnat tulevat ensi kertaa oikeutetuiksi määrätyn edellytyksin saamaan toimintaansa valtion tukea. Ei ole oletettavaa, että tämä tuki kuitenkaan olisi riittävä ratkaisemaan sisällöllisesti laadukkaan opetuksen järjestämiseen liittyviä haasteita.

- Vähemmistöuskontojen opetuksen kokonaistilanne tulee selvittää pikaisesti.

### *3.2. Kotoutuminen*

Suomen kotouttamislaki määrittelee kotoutumisen maahanmuuttajan yksilölliseksi kehitykseksi, jonka tavoitteena on maahanmuuttajan osallistuminen työelämään ja yhteiskunnan toimintaan samalla omaa kieltään ja kulttuuriaan säilyttäen. Kotouttamisella puolestaan tarkoitetaan viranomaisten järjestämiä kotoutumista edistäviä ja tukevia toimenpiteitä, joita voivat olla esimerkiksi perehdyttäminen yhteiskuntaan, kielten opetus, aikuiskoulutus, tulkkaus sekä muut toimenpiteet ja palvelut, jotka kannustavat maahanmuuttajaa omatoimisesti hankkimaan yhteiskunnassa tarvittavia tietoja ja taitoja. Käytännön kotouttamistoimenpiteet määritellään kuntakohtaisissa kotouttamisohjelmissa ja yksilökohtaisissa kotoutumissuunnitelmissa niiden henkilöiden osalta, jotka kuuluvat kotouttamislain piiriin.

Kotouttamistoimenpiteiden avulla voidaan edistää Suomeen saapuvien henkilöiden tuntemusta suomalaisesta yhteiskunnasta ja suomalaiseen yhteiskuntaan sitoutumista. Yhteiskunnan tunteva henkilö tietää omat oikeutensa, velvollisuutensa, rikkomuksista seuraavat rangaistukset ja yhteiskunnan tarjoamat palvelut. Työelämään ja yhteiskunnan toimintaan osallistuminen pienentää syrjäytymis- ja rikoksiin syyllistymisen riskiä. Onnistuneen kotoutumisen voidaan näin ollen nähdä edistävän yksilön ja yhteiskunnan turvallisuutta ja turvallisuuden tunnetta. Viranomaisten kotouttamisoi-

menpiteillä ei voida kuitenkaan yksin taata onnistunutta kotoutumista, sillä kotoutumiseen vaikuttavat myös useat viranomaistoiminnasta riippumattomat asiat. Kotoutuminen on kaksisuuntainen prosessi, jossa ovat osallisina maahanmuuttajien lisäksi työ- ja muut lähiyhteisöt sekä koko yhteiskunta.

Koska kotoutumisen onnistuminen vähentää syrjäytymisvaaraa, on sillä merkitystä maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen turvallisuuden sekä yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden kannalta. Kotoutumiskysymyksiä ei kuitenkaan tule nähdä ensisijaisesti turvallisuuteen liittyvänä asiana. On tärkeää, että kotouttamiskysymykset valtavirtaistetaan viranomaistoimintaan laajasti ja turvallisuusasiat huomioidaan yhtenä osana kotouttamistoimien kehittämistä.

Kotoutumisen edistäminen ulottuu usean ministeriön vastuualueelle. Sisäasiainministeriö vastaa kotouttamispolitiikan valmistelusta ja toimenpiteiden yhteensovittamisesta muiden hallinnonalojen kanssa. Kotouttamisen, opastamisen ja hyvien etnisten suhteiden kehittämiseen tähtäävistä toimenpiteistä on sovittu hallituksen maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassa ja Vanhasen II hallituksen ohjelmassa. Etnisten suhteiden edistämistä ja kotoutumisjärjestelmän kehittämistä on valmisteltu myös sisäministeriön ohjaamassa PUIKOT-hankkeessa (etnisten suhteiden ja kotouttamisen puiteohjelma).

- Sovittujen toimenpiteiden täysimääräinen täytäntöönpano ja toimenpiteiden vaikutusten seuraaminen on tärkeää kotoutumisen edistämiseksi ja syrjäytymisen ehkäisyssä. Erytystä huomiota tulee kiinnittää kielten oppimiseen, työllistymiseen, poliittisiin osallistumismahdollisuuksiin sekä järjestötoimintaan. Samalla tulee tukea vähemmistöjen oikeutta säilyttää oma kielensä ja kulttuurinsa sekä mahdollisuuksia harjoittaa omaa uskontoaan.

Koska kotoutumisjärjestelmän kehittäminen on parhaillaan käynnissä ministeriötasolla, ei asiantuntijaryhmä ole ottanut tehtäväkseen käydä läpi kaikkia kotoutumiseen vaikuttavia tekijöitä vaan on keskittynyt joihinkin kysymyksiin, joiden arvioidaan välittömämmin vaikuttavan maahanmuuttajien ja etenkin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden turvallisuuteen. Yhtenä merkittävimpänä turvallisuuteen vaikuttavana tekijänä on noussut esiin asuinmaan yhteiskunnan rakenteiden, lainsäädännön ja palvelujärjestelmän tuntemus. Sisäisen turvallisuuden ohjelman näkökulmasta painottuvat etenkin turvallisuuspalveluiden sekä oikeuksien ja velvollisuuksien tuntemiseen liittyvät tarpeet.

Kotouttamislain piirissä olevien lisäksi muutkin Suomeen muuttavat henkilöt, riippumatta oleskeluluvan myöntämisen perusteista, tarvitsevat tietoa ja opastusta suomalaisessa yhteiskunnassa elämiseen liittyvistä palvelujärjestelmistä sekä oikeuksista ja velvollisuuksista. Näkökulmana tulee myös olla kaikenlaisen uhriutumisen ehkäisy. Maahan muuttavat työntekijät ja elinkeinonharjoittajat sekä heidän perheenjäsenensä jäävät kuitenkin yleensä yksilöllisten kotoutumista edistävien toimien ulkopuolelle. Näiden ryhmien opastus työelämään ja yhteiskuntaan tapahtuu nykyisin lähinnä työnantajalle kuuluvan työhön perehdyttämisen ja ulkomaalaisen omatoimisen tiedonhankinnan muodossa.

Työperusteinen maahanmuutto tulee jatkossa lisääntymään ja määrän huomattava kasvu näkyy jo nyt lupahallinnossa. Viranomaisen on neuvontavelvollisuutensa perusteella taattava kaikkiin oleskelulupakategorioihin kuuluville asiakkaille yhdenvertainen

ja tehokas tiedonsaanti. Viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen yhteistoimintaa tällä alueella on tiivistettävä. Valmisteilla oleva opastusjärjestelmä tulee osittain parantamaan tilannetta

- Turvallisuuspalveluiden saatavuuden sekä lainsäädännön tarjoamien oikeuksien ja velvollisuuksien tunteminen tulee liittää entistä kiinteämmäksi osaksi maahanmuuttajien kotouttamissuunnitelmia ja –koulutusta sekä osaksi valmisteilla olevaa opastusjärjestelmää.
- Suomeen muuttaville ulkomaalaisille tulee jo maahan saapumisen yhteydessä tarjota perustietoa heidän fyysisen ja muunlaisen turvallisuutensa kannalta keskeisistä palveluista. Tulee kehittää poikkihallinnollinen, eri kielille käännetty tiivis esite ("Turvallisesti Suomessa"), jonka avulla Suomeen muuttavat löytäisivät lisätietoa heidän turvallisuutensa kannalta keskeisistä palveluista esimerkiksi internetin välityksellä. Esitettä jaettaisiin Suomen edustustoissa ja poliisilaitoksilla sekä muissa paikoissa, joissa maahan saapuvat yleensä ensimmäiseksi asioivat.

Maahanmuuttajien tiedollisen tukemisen tarve ei lopu maahan saapumisen jälkeen, vaan tietoa tarvitaan myös uuteen asuinmaahan asettautumisen jälkeen. Tämä tulee huomioida myös yhteiskunnan palveluissa. Kotoutumisen ja tiedon tarjoamisen kannalta keskeiset palvelurakenteet ovat suomalaisessa yhteiskunnassa olemassa, mutta toiminta ei ole vielä kiinteä osa kaikkien organisaatioiden toimintaa. On tärkeää, että kotoutumisen tukeminen opitaan näkemään osana kaikkea asiakaspalvelua ja palvelujärjestelmää kehitetään vastaamaan paremmin myös etnisten vähemmistöjen tarpeita. Tämä edellyttää palveluorganisaatioiden tiedollista resursointia, mutta myös mahdollisuutta käyttää palvelutilanteeseen tarvittaessa keskimääräistä enemmän aikaa.

- Riittävän palvelutason turvaamiseksi ja maahanmuuttajien tarvitseman tiedon jakamiseksi riittävän ymmärrettävästi tulisi esimerkiksi valtionosuusjärjestelmää uudistettaessa selvittää tarve ja mahdollisuudet ottaa käyttöön korotettu asiakaskerros, jolla varmistettaisiin esimerkiksi tulkin käyttö asiakaspalvelutilanteessa.

Tiedon ja tuen tarve on suuri esimerkiksi vanhemmilla, joiden tietämys vaikuttaa keskeisesti lapsen oppimiseen. Vanhemmuus vaikuttaa myös lasten koulunkäyntiin ja jatkopaikan löytymiseen peruskoulutuksen jälkeen. Maahan muuttaneilta vanhemmilta saattaa puuttua tietoa uuden kotimaan yhteiskunnasta ja koulujärjestelmästä, eivätkä he pysty tukemaan lastensa koulunkäyntiä kielellisten ja tiedollisten puutteiden vuoksi. Etnisiin vähemmistöihin kuuluvien perheiden asema tuleekin huomioida suunniteltaessa perheiden hyvinvointiin kohdistuvia toimia.

Joulukuussa 2007 hyväksytty hallituksen lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma (Lanuke) sisältää linjaukset ja toimenpiteet etnisiin ryhmiin kuuluvien lasten ja nuorten yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja heidän kohdistuvan syrjinnän torjumiseksi. Toteutuessaan toimenpiteet lisäävät kyseisiin ryhmiin kuuluvien lasten turvallisuutta. Myös kehittämisohjelmaan sisältyvät toimenpiteet kansainvälisyys- ja suvaitsevaisuuskasvatuksesta sekä vähemmistöihin kuuluvien lasten ja nuorten oikeudesta omaan kulttuuriin ja aktiiviseen kansalaisuuteen ovat omiaan lisäämään lasten ja nuorten turvallisuutta.

Koululaitos on keskeinen osa yhteiskunnan palvelujärjestelmää ja laadukas koulutus yksi suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan perusteista. Koulutus on myös keskeinen yhteiskunnallinen keino, jonka avulla aitoa yhteisöllisyyttä voidaan rakentaa. Vapaan ja luottamukseen perustuvan ilmapiiriin aikaansaaminen on tärkeää, jotta maahanmuuttajat eivät kokisi juurettomuutta. Opetusministeriön koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa 2007–2012 on linjattu koulutuksen ja tutkimuksen kehittämistä niin, että siinä huomioitaisiin paremmin myös maahanmuuttajat ja maahanmuuttajataustaiset henkilöt sekä monikulttuurisuus.

Kotoutumisen tukemisessa ja syrjäytymisen ehkäisyssä on myös huomioitava erityisen haavoittuvassa asemassa olevien erityisryhmien tarpeet. Tällaisena ryhmänä on pidettävä yksin Suomeen tulleita alaikäisiä turvapaikanhakijoita, joilla ei ole omaa perhettä tukenaan. Vaikka lasten määrät ovat pysyneet kohtuullisen pieninä viime vuosina, on yksin tulleiden lasten tukeminen heidän asettuessaan asumaan Suomeen erityisen tärkeää, koska nämä lapset ovat suuressa syrjäytymisvaarassa ja tarvitsevat paljon tukea täysi-ikäisiksi tultuaankin. Erityisenä puutteena näiden lasten kohdalla on pidettävä sitä, että he eivät ole oikeutettuja lastensuojelulaissa tarkoitettuun tuettuun itsenäistymisvaiheeseen eli heidän oikeutensa ovat heikommät kuin lastensuojelulain mukaisesti sijoitetuilla lapsilla.

Lastensuojelulain 75 §:n mukaisesti jälkihuolto tulee sijaishuollossa olleelle järjestää kunnes hän täyttää 21 vuotta. Yksin tulleet alaikäiset turvapaikanhakijat jäävät kuitenkin 18 vuotta täytettyään tämän jälkihuollon ulkopuolelle. Syynä tähän on, etteivät nämä lapset ole lastensuojelutoimenpiteiden kohteena vaan turvapaikkamenettelyn jälkeen lapset majoitetaan yleensä perheryhmäkoteihin, joita ei kuitenkaan ole laissa määritelty lastensuojelulaitoksiksi. Käytännössä nämä nuoret ovat kuitenkin jälkihuoltoa vastaavien palveluiden tarpeessa. Tuen turvaaminen edellyttäisi, että valtio korvaisi kunnille siitä aiheutuvat kustannukset. Jälkihuoltoon verrattavan tuen antaminen ja ylipäänsä yksin tulleiden, yli 18-vuotiaiden kuntapaikan saaminen ja perheryhmäkoteihin sijoittaminen tai siellä pitäminen on tällä hetkellä vaarantunut, koska kunnat eivät saa tarkoitukseen erillistä korvausta.

- Oleskeluluvan saaneiden alaikäisinä yksin Suomeen tulleiden turvapaikanhakijoiden kotoutumisedellytyksiä olisi parannettava siten, että heille järjestettäisiin lastensuojelulain 75 §:ssä määriteltyä jälkihuoltoa vastaavat palvelut 21-vuotiaaksi asti.

Kolmannen sektorin toimijoilla on merkittävä rooli kotoutumisen edistämisessä joko palveluntuottajina tai vapaan kansalaistoiminnan järjestäjinä. Järjestöillä on myös usein parempi kosketuspinta suoraan asiakkaisiin ja tätä kautta saadaan arvokasta tietoa ihmisten tarpeista.

- Kotoutumisjärjestelmää kehitettäessä tulisi myös huomioida nykyistä paremmin kolmannen sektorin monipuoliset ja joustavat toimintamahdollisuudet erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien maahanmuuttajien kotoutumisen tukemisessa. Etenkin etnisten vähemmistöjen omien järjestöjen mahdollisuuksia osallistua kotoutumisen tukemiseen tulisi tukea.

Yhdenvertaisten lähtökohtien tarjoaminen edellyttää myös asuinalueiden segregoitumisen haitallisten vaikutusten ehkäisemistä. Pahimmassa tapauksessa segregoituminen saattaa johtaa syrjäytymisen periytymiseen sukupolvesta toiseen, lisätä sosiaalis-

tumista rikollisuuteen ja asuinalueen palveluiden leimaantumista. Segregoitumisen haitalliset vaikutukset saattavat myös johtaa valtaväestön ja etnisten vähemmistöjen välisten jännitteiden lisääntymiseen alueella. Haitallisia vaikutuksia voidaan ehkäistä niin kutsutulla positiivisella diskriminoinnilla. Pyrkimyksenä on tällöin ehkäistä alueen leimaantumista suuntaamalla lisäresursseja alueen palveluihin, palkitsemalla alueella työskentelevää henkilökuntaa ja kunnostamalla yhteistoiminnassa asuinympäristöä.

- Asuinalueiden haitallista segregaatiota estetään panostamalla asuinympäristöjen, yhteisöllisyyden ja palveluiden kehittämiseen.

### *3.3. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen*

Perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen on kaikkien Suomessa oleskelevien henkilöiden velvollisuus. Niiden tasavertainen toteutuminen on lähtökohta sille, että maahanmuuttajat ja etniset vähemmistöt voivat luottaa suomalaiseen yhteiskuntaan ja viranomaistoimintaan. On tärkeää, että vähemmistöjen edustajat jo lapsesta lähtien voivat tuntea, että heidän oikeutensa toteutuvat ja heitä suojellaan tehokkaasti mahdollisia oikeusloukkauksia kohtaan.

- Viranomaisten toiminnan lähtökohtana tulee olla perus- ja ihmisoikeuksien tuntemus ja niiden tasavertainen toteutuminen. Kulttuuriset syyt eivät saa vaikuttaa siihen, miten oikeuksien toteutumista tulkitaan.

Asiantuntijaryhmä on kartoittanut perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta eräitä kriittisiä alueita, joita ovat oleskelulupapolitiikka, kunniaan liittyvän väkivallan ja naisten ympärileikkauksen ehkäisy ja uhrien tarvitsemat suojaustoimenpiteet sekä muut vähemmistöjen kulttuuriin tai perinteisiin liittyvät turvallisuushat kuten esimerkiksi romanien väistämisvelvollisuus. Myös tehokas rasismien ja syrjinnän torjuminen ovat osa ihmisoikeuspolitiikkaa. Tässä kappaleessa on käsitelty oleskelulupa- ja kansalaisuusasioita, muita kysymyksiä myöhemmissä jaksoissa.

#### Oleskelulupa- ja kansalaisuusasiat

Oleskelulupiin liittyvillä oikeuksilla voi olla suora tai välillinen vaikutus maahanmuuttajan kotoutumiseen, turvallisuuteen ja turvallisuuden tunteeseen. Myös käsittelyajat vaikuttavat merkittävästi siihen, miten nopeasti elämä uudessa maassa pääsee käyntiin ja millä tavalla. Pahimmassa tapauksessa epävarmuus voi johtaa psyykkisiin ongelmiin ja jopa syrjäytymiseen. Sen vuoksi on tärkeää, että oleskelulupajärjestelmää sekä kansalaisuuden saamista tarkastellaan kokonaisuutena kotoutumisen tavoitteiden ja syrjinnän ehkäisyn kannalta, myös henkilöiden kaikinpuolinen turvallisuus sekä uhriutumisen ehkäisy huomioiden. Myös kansalaisuuden saaminen vaikuttaa merkittävästi siihen, miten alun perin ulkomaalainen henkilö tuntee Suomen omaksi kotimaakseen.

Lupajärjestelmää kehitettäessä on tärkeää, että henkilöiden asemaan vaikuttavia säädöksiä tarkastellaan kokonaisvaltaisesti ottaen myös huomioon soveltamiskäytännöt. Ääriesimerkki oleskelulupaan sisältyvien oikeuksien puutteen aiheuttamista ongelmista ovat olleet edellisinä vuosina laajemmin käytössä olleet turvapaikanhakijoille myönnetyt ns. B-luvat, joihin ei ole käytännössä sisältynyt mahdollisuutta kotoutumiseen. B-lupajärjestelmää ollaan nyt muuttamassa. Erittäin merkittävänä kotoutumiseen vaikuttavana tekijänä ovat perheenyhdistämiseen liittyvien oleskelulupien käsittely, sekä luparatkaisujen lopputulos että käsittelyaika. Esimerkiksi pakolaisten per-

heenyhdistämisten osalta käsittelyajat muutoksenhakumenettelyineen voivat kestää useita vuosia.

Turvapaikkapäätösten käsittelyajat ovat lyhentyneet viime vuosina, mutta yksittäiset tapaukset voivat edelleen kestää useita vuosia. Kotoutumisen käynnistymistä voivat viivästyttää myös muut järjestelmään liittyvät tekijät kuten muutto kuntaan. Myönteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden siirtyminen vastaanottokeskuksista kuntiin on viime aikoina pahasti ruuhkautunut. Talousarviossa kuntiin sijoittamisen keston tavoitteeksi on asetettu kaksi kuukautta.

Lupa-asioiden kokonaiskäsittelyajat koostuvat monista eri tekijöistä, joihin kuuluvat mm. Maahanmuuttoviraston, hallintotuomioistuinten sekä poliisin käsittelyajat ja päätösten tiedoksiantoon kuluva aika ja lisäksi Suomen ulkomaan edustustojen mahdollisuudet huolehtia niille kuuluvista lupahallinnon tehtävistä. Myös ulkomaanedustustoverkoston tiheys vaikuttaa siihen, miten hyvin Suomen viranomaiset voivat lupa-asioissa palvella ulkomailta käsin. Esimerkiksi pakolaisten perheenyhdistämisten osalta on esiintynyt ongelmia, kun perheenjäsenten on ollut vaikea matkustaa hyvinkin kaukana sijaitsevaan edustustoon perheenyhdistämishaastattelua tai DNA-testausta varten.

- Keskeisiä viranomaistoimijoina maahanmuuttajien lupa-asioissa ovat Maahanmuuttovirasto, poliisi ja Suomen edustustot ulkomailla. On taattava näiden tahojen välinen sujuva ja joustava yhteistyö, riittävät resurssit lupa-asioiden hoitamiseen, toiminnan läpinäkyvyys ja asiakaslähtöisyys sekä yhtäläiset monikulttuuriset ammatilliset valmiudet.
- Oleskelulupa- ja kansalaisuushakemusten käsittelyaikojen kohtuullisuus tulee taata ottaen huomioon niiden vaikutus maahanmuuttajien kotoutumiseen ja turvallisuuden tunteeseen. Oleskelulupajärjestelmää kehitettäessä on myös laaja-alaisesti arvioitava, miten kukin oleskelulupatyyppi ja siihen liittyvät oikeudet sekä hakumenettely vaikuttavat kotoutumiseen.

#### **4. Turvallisuuspalveluiden ja etnisten vähemmistöjen välinen vuoropuhelu parantaa luottamusta**

Etnisten vähemmistöjen luottamus järjestelmään edistää demokratiaa, kotoutumista ja hyviä etnisiä suhteita. Viranomaisten ja etnisten vähemmistöjen välisellä vuoropuhelulla voidaan parantaa molemmiin puolista luottamusta ja lisätä tietoa saatavilla olevista palveluista ja niiden käytöstä. Vuoropuhelu on avainsana myös pyrittäessä muuttamaan turvallisuuspalveluja vastaamaan paremmin etnisten vähemmistöjen erityistarpeita. Vuoropuhelun kehittämisen tulee perustua selkeille yhdessä hyväksytyille tavoitteille ja sille tulee varata tarvittavat resurssit.

Vuorovaikutuksen onnistuminen edellyttää yhteistä kieltä tai sen puuttuessa tulkkia. Turvallisuuspalveluissa asiakkaan henki saattaa riippua kommunikation onnistumisesta - tai epäonnistumisesta. Välittömän vaaran puuttuessakin yhteisen kielen puute vaikuttaa asiakkaan turvallisuuden tunteeseen ja oikeusturvan toteutumiseen.

- Tulkkipalveluiden saatavuus onkin keskeinen tekijä etnisten vähemmistöjen turvallisuuden tai turvallisuuden tunteen kehittymisessä. Tulkkipalveluiden saatavuus tulee turvata.

Etnisten vähemmistöjen osallisuutta tulee lisätä turvallisuuspalveluiden suunnittelu- vaiheesta lähtien. Yksi keskeinen väline toimien suunnittelussa on paikallinen turvallisuussuunnitelma. Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa vuosille 2004–2007 vahvistettiin strategiset linjaukset ja toimenpiteet seudullisen ja paikallisen turvallisuussuunnittelun edelleen kehittämiseksi. Ohjelman toimeenpanon ja tulosten arvioinnissa paikallisen turvallisuussuunnittelun eteneminen vahvistettujen linjausten mukaisesti nähtiin yhtenä keskeisimmistä tulevaisuuden haasteista. Haasteelliseksi koettiin erityisesti sektorikohtaisten rajojen murtaminen. Yhteistyön kehittämisen edellytyksien todettiin kuitenkin olevan olemassa.

- Paikallisten turvallisuussuunnitelmien laatimisvaiheessa tulee kuulla soveltuvalla tavalla myös etnisten vähemmistöjen näkemyksiä. Etnisten vähemmistöjen kokemuksia kuulemalla ja hyödyntämällä voidaan parantaa turvallisuuspalveluiden toimivuutta suhteessa etnisiin vähemmistöihin. Lähtökohtana tulee olla toimien valtavirtaistaminen osaksi yleistä palvelujärjestelmää, eikä erillisten palveluiden luominen ellei tälle ole erityistä perustetta. Paikallisten turvallisuussuunnitelmien arviointi myös suhteessa etnisiin vähemmistöihin tukee tämän tavoitteen toteutumista.

Useilla aloilla tarvitaan myös lisää tutkimustietoa etnisten vähemmistöjen erityistarpeista ja heidän kohtaamistaan ongelmista. Tutkitun tiedon puute on suuri erityisesti asumisturvallisuuden ja pelastautumisen puolella<sup>6</sup>. Valtakunnallisesti tulee edistää hyvien käytäntöjen keräämistä paikallisesti käytössä olevista toimivista tavoista edistää vuoropuhelua. Yksittäisiä, paikallisesti kehitettäviä keinoja vuoropuhelun kehittämiseksi ovat esimerkiksi:

1. Yhdyshenkilöistä sopiminen. Yhdyshenkilötoiminnalla voidaan kehittää yhteydenpitoa sekä varmistaa kontaktin löytäminen hätätilanteissa.
2. Tutustumiskäyntien järjestäminen turvallisuusviranomaisten toimipaikoille tai viranomaisten vierailut esimerkiksi kouluihin.
3. Etnisten vähemmistöjen edustajien rekrytointi turvallisuuspalveluihin. Vaikka jotkut turvallisuusviranomaiset ovat rekrytoineet palvelukseensa etnisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä, ovat joidenkin alojen osalta koulutukseen pääsyn vaatimukset tai työllistyminen kuitenkin edelleen vaikeita, erityisesti esimerkiksi mikäli vaatimuksena on kahden kotimaisen kielen taito. Etnisten vähemmistöjen rekrytoitumista turvallisuuspalveluihin tulee jatkossa tukea. Esimerkiksi hätäkeskuslaitos voisi etnisten vähemmistöjen edustajia rekrytoimalla saada palvelukseen useita ja harvinaisempiakin kieliä osaavia henkilöitä. Kahden kotimaisen kielen osaamisen vaatimuksesta tulisi voida joustaa, kun hakijalla on mahdollisuus kompensoida kielitaitovaatimusta harvinaisten kielten osaamisella.

---

<sup>6</sup> Suomen Pelastusalan Keskusjärjestöllä (SPEK) on suunnitteilla tämän kaltaisen tutkimuksen toteuttaminen.

4. Kuulemistilaisuuksien järjestäminen on todettu toimivaksi keinoksi kuulla etnisten vähemmistöjen näkemyksiä valmisteilla oleviin asioihin.

5. Selkokielisen materiaalin tuottaminen.

## 5. Rasismi ja etnisiin vähemmistöihin kohdistuva syrjintä

### 5.1. Rasismin vastaisen kansalaistoiminnan ja monikulttuurisuuden tukeminen

Rasististen rikosten lisäksi yhteiskunnassa esiintyy ilmiöitä, joiden vaikutukset ovat monesti henkiöihin kohdistuen vakavia ja pitkäaikaisiakin. Rasistiset ennakkoluulot ja asenteet saattavat johtaa kielenkäyttöön tai käyttäytymiseen, jonka kohteena olevat kokevat häiritseväksi ja loukkaavaksi. Vielä merkittävämpää on, jos viranomaisten asenteet johtavat syrjiviin tai syrjäyttäviin käytäntöihin.

Rasististen ilmiöiden tunnistaminen ja niihin puuttuminen on viranomaisten velvollisuus ja keskeistä esimerkiksi alueella toimivien neuvottelukuntien työssä. Etnisten suhteiden neuvottelukunta on sopinut omasta toimintamallistaan etnisten suhteiden seuraamiseksi, kielteisiin ilmiöihin ja tapahtumiin puuttumiseksi ja hyvien käytäntöjen levittämiseksi. Romaniasianneuvottelukunta puolestaan edistää romaneihin kohdistuvan syrjinnän poistamista ja saamelaiskäräjät edustaa saamelaisia. Kotouttamislaki edellyttää, että kuntien kotouttamisohjelmiin sisällytetään etnisen tasa-arvon ja hyvien etnisten suhteiden edistäminen ja syrjinnän ehkäiseminen.

Kansalaistoiminnan avulla voidaan vähentää ja ennalta ehkäistä eri kulttuureihin ja kansalaisuuksiin kohdistuvia rasistisia asenteita ja ennakkoluuloja. Kansalaistoiminta voi lisätä monikulttuurisuuden näkyvyyttä yhteiskunnassa ja antaa pääväestölle mahdollisuuden tutustua Suomessa asuviin, eri kansalaisuuksiin ja kulttuuria edustaviin ihmisiin ja tarjoaa puitteet kulttuurien väliselle vuorovaikutukselle.

- Jotta rasismin vastainen kansalaistoiminta vahvistuisi, on toimintaa tuettava lisäämällä siihen suunnattuja voimavaroja ja tarjoamalla uusia työmenetelmiä. Tukea tulee lisätä myös vähemmistökulttuureita edustavien ryhmien oman kielen ja kulttuurin vaalimiseksi.

Syrjinnän seurannan kehittämisestä on päätetty hallituksen maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassa. Työministeriön työryhmä on myös laatinut ehdotuksen seurantajärjestelmän toteuttamiseksi. Seuraavana askeleena on toteutettavasta seurantajärjestelmästä päättäminen ja sen toimeenpanon aloittaminen.

### 5.2. Rasistisia rikoksia ja syrjintää koskeva lainsäädäntö

Rasistisilla rikoksilla tarkoitetaan rikoksia, joiden uhrit valitaan heidän etnisen, rodullisen, uskonnollisen, kulttuurisen tai kansallisen alkuperänsä takia. Näin ollen kaikkea rikollista tekoa (esimerkiksi pahoinpitelyä, vahingontekoa tai laitonta uhkausta) voidaan pitää rasistisena, jos tekijä eroaa ihonväriltään, rodultaan tai etniseltä alkuperältään rikoksen tekijästä ja tekijällä on rasistinen motiivi.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Noponen (2007)

Rikoksen rasistinen motiivi on ollut vuodesta 2004 saakka rangaistuksen yksi koventamisperuste (RL 6:5):

*RL 6:5: Koventamisperusteet*

...

*4) rikoksen kohdistaminen kansalliseen, rodulliseen, etniseen tai muuhun sellaiseen kansanryhmään kuuluvaan henkilöön tähän ryhmään kuulumisen perusteella;*

Rasististen ajatusten esittämisessä julkisesti on kyse virallisen syytteen alaisesta rikoksesta; kiihottamisesta kansanryhmää vastaan (RL 11:8):

*RL 11:8 : Kiihottaminen kansanryhmää vastaan*

*Joka yleisön keskuuteen levittää lausuntoja tai muita tiedonantoja, joissa uhataan, panetellaan tai solvataan jotakin kansallista, rodullista, etnistä tai uskonnollista ryhmää taikka niihin rinnastettavaa kansanryhmää, on tuomittava kiihottamisesta kansanryhmää vastaan sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.*

Perustuslaissa, rikoslaissa (mm. RL 11:9 / palvelut ja 47:3 / työelämä) ja muualla lainsäädännössä säädettyjä syrjinnän kieltoja täydennettiin helmikuussa 2004 voimaan tulleella yhdenvertaisuuslailla, jossa säädetään mm. yhdenvertaisuussuunnitelmien laatimisesta:

*4§ Viranomaisten velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta*

*Etnisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi viranomaisten tulee laatia suunnitelma (yhdenvertaisuussuunnitelma) siinä laajuudessa kuin kunkin viranomaisen toiminnan luonne sitä vaatii.*

Suomessa voimassa oleva lainsäädäntö tarjoaa puitteet rasistisiin rikoksiin puuttumiselle. Lainsäädännön soveltaminen on kuitenkin ajoittain koettu haparoivaksi ja epäyhdenmukaiseksi. Rasistisiin rikoksiin puuttumisen kannalta on tärkeää, että lainsäädäntöä sovelletaan johdonmukaisesti. Tämän edellytyksenä on, että keskeiset toimijat tuntevat olemassa olevan lainsäädännön ja sen soveltamiskäytännöt.

Tuomioita kansanryhmää vastaan kiihottamisesta tai koventamisperustetta käyttäen on Suomessa annettu hyvin vähän. Erityisesti kansanryhmää vastaan kiihottamista koskevan pykälän soveltaminen on koettu epäselväksi ja sen on ajoittain virheellisesti katsottu edellyttävän muun muassa väkivallalla uhkaamista. Ensisijaisesti tulisi panostaa keskeisten toimijoiden opastukseen, jotta pykälää sovellettaisiin oikein ja yhdenmukaisesti. Samalla tulisi myös kiinnittää huomiota parhaillaan esitutkinnassa, syyteharkinnassa ja tuomio-istuimessa käsitellyssä oleviin kansanryhmää vastaan kiihottamista koskeviin juttuihin ja niiden etenemisessä mahdollisesti ilmeneviin ongelmiin. Tämän tarkastelun pohjalta voitaisiin harkita, että onko olemassa tarvetta pykälän selkeyttämiselle.

Viime vuosina uutena ilmiönä rasististen rikosten joukossa on noussut internetissä tapahtuva rasistinen loukkaaminen. Vähemmistövaltuutettu teki vuonna 2006 tutkintapyyntöjä noin neljästäkymmenestä sivustosta. Rasistinen aineisto internetissä loukkaa syvästi kohteena olevaa henkilö ja sillä on nähtävissä yhteys myös rasistisiin ilmiöihin ja syrjintään.

On tärkeää ymmärtää, etteivät ihmisarvoa loukkaavat tai kansanryhmää vastaan kiihottavat lausumat kuulu sananvapauden piiriin. Rasistista propagandaa ei myöskään saa levittää internetissä sen vapaammin kuin sanomalehdissä tai televisiossakaan, vaan siellä pätevät samat rajoitteet. Suomella on myös kansainvälisten velvoitteiden perusteella velvollisuus puuttua rasistiseen propagandaan. YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevassa yleissopimuksessa Suomi on sitoutunut asettamaan:

*”lain mukaan rangaistaviksi teoiksi kaiken rodulliseen ylemmyyteen tai vihaan perustuvien aatteiden levittämisen, rotusyrjintään kiihottamisen samoin kuin kaikki väkivaltaiset teot tai yllyttämisen sellaisiin tekoihin toista rotua tai toista ihonväriä tahi etnistä alkuperää olevaa henkilöryhmää vastaan, samoin kuin myös kaiken rotusortotoiminnan avustamisen, sen rahoittamisen mukaan lukien”.*

Internetissä tapahtuvan rasismin osalta näytön ja tekijän henkilöllisyyden selvittäminen on kuitenkin vaikeaa. Lisäksi ongelmana on materiaalin pois saaminen internetistä, jos palvelin sijaitsee esimerkiksi maassa, jossa sananvapautta tulkitaan laajasti. Edellä mainituista syistä rasististen viestien estämisessä korostuu sivuston ylläpitäjän vastuu. Esimerkiksi Ruotsissa on säädetty erikseen palveluntarjoajan vastuusta (lag om ansvar för elektroniska anslagstavlor).

- Internetissä esiintyviin rasistisiin viesteihin tulisi voida puuttua rikosoikeudellisin keinoin. Suomessa tulisi harkita tarvetta säätää internet-sivustojen ylläpitäjälle seuranta- ja vastuuvastuu.

Tarkastelua kaipaavat myös yhdenvertaisuuslain mahdollisuudet vaikuttaa viranomaistoimintaan ja yksityisten välisiin suhteisiin (esim. asunnon vuokraaminen). Näitä kysymyksiä tulisi tarkastella osana oikeusministeriön vetämää yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistustyötä. Uudistusta valmisteleva toimikunta antaa välimietinnön uudistustarpeen laajuudesta ja uudistusvaihtoehdoista tammikuun 2008 loppuun mennessä. Mietinnön on tarkoitus valmistua vuoden 2009 tammikuun loppuun mennessä.

- Yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistustyön yhteydessä tulisi pohtia yhdenvertaisuuslain mahdollisuuksia vaikuttaa viranomaistoimintaan ja yksityisten välisiin suhteisiin. Yhdenvertaisuuslailla ei tule kuitenkaan pyrkiä korvaamaan rikoslakia, vaan rikoslakia tulee edelleen käyttää syrjintätapauksissa. Tulisi myös selvittää onko tarvetta rasistisen häirinnän kriminalisoimiseksi, koska rikoslain voimassa olevat säännökset eivät välttämättä sovellu näihin uhrien kannalta vakaviin tapauksiin.

Myös hyvityksen ja/tai vahingonkorvausten hakeminen syrjintärikoksista on tällä hetkellä erittäin hankalaa asianomistajalle. Ongelmana ovat erityisesti tilanteet, joissa syrjintälautakunta on kieltänyt jotain tahoja jatkamasta tai uusimasta syrjivää

menettelyä. Silloin syrjinnän uhri joutuu erikseen nostamaan kanteen saadakseen yhdenvertaisuuslain mukaista hyvitystä.

- Korvausten hakemista tapahtuneesta syrjinnästä tulisi nykyisestä yksinkertaistaa. Mahdollisuus määrätä hyvitystä voitaisiin antaa suoraan syrjintälautakunnalle. Tämä edellyttää yhdenvertaisuuslain muuttamista.

### *5.3. Rikosten ilmoittaminen, tutkiminen ja niistä tuomitseminen*

Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen neuvoa-antavan komitean mukaan tiettyjen vähemmistöjen näkemyksen mukaan poliisi ei käsittele heihin kohdistettuja suvaitsemattomuuden, rasismien ja väkivallan ilmauksia riittävän tehokkaasti<sup>8</sup>. Myös vähemmistövaltuutettu on vuosikertomuksissaan kiinnittänyt huomiota siihen, etteivät useat vähemmistövaltuutettuun yhteyttä ottaneet henkilöt ole katsoneet poliisin suhtautuvan riittävällä vakavuudella rasististen rikosten tutkintaan

Hallituksen maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassa asetetaan tavoitteeksi hyvien etnisten suhteiden kehittämisen huomioon ottaminen kaikessa yhteiskuntapoliittisessa suunnittelussa sekä "nollatoleranssi" rasismien ja etniseen alkuperään perustavan syrjinnän ehkäisyssä.

- Rasistisiin rikoksiin ja syrjintään kohdistuva nollatoleranssi tulee olla kaikkien rikosprosessiin osallistuvien viranomaisten toiminnan perustana. Viranomaisten ja oikeuslaitoksen valmiuksia tunnistaa ja tutkia rasistisia rikoksia ja syrjintää tulee kehittää.
- Samalla tulee kannustaa vähemmistöjä tunnistamaan oikeutensa sekä ilmoittamaan niihin kohdistuvista rikkomuksista. Tulee kuitenkin huomata, että kaikki huono kohtelu ei ole syrjintää.

Poliisin ei tulisi rikosilmoitusta vastaanottaessa lausua ennakoivia käsityksiä eikä poliisin tulisi pois sulkea rasistista motiivia liian aikaisessa vaiheessa. Rasistisen motiivin olemassaolo tulisi arvioida vasta tuomioistuimessa asiaa lopullisesti päätettäessä. Esitutkinnaissa keskeistä on rikoksen motiivin selvittäminen. Esimerkiksi pahoinpitelytapauksessa todellisen motiivin selvittäminen on haasteellista: onko kyse konfliktitilanteen synnyttämästä väkivallanteosta vai onko motiivina uhrin etninen alkuperä? Poliisin tulee myös löytää motiivista selkeä näyttö.

Valtakunnansyyttäjänvirastossa on selvitetty esitutkintalain 15 §:n käyttämiseen liittyviä asioita. Poliisin on ilmoitettava tutkittavaksi tulleesta rikosasiasta syyttäjälle, kun henkilön voidaan epäillä syyllistyneen rikokseen. Ilmoitusta ei kuitenkaan tarvitse tehdä, jos asia on yksinkertainen tai jos epäilystä ei ole tietoa. Vuonna 2008 alussa valtakunnan syyttäjä antoi uuden ohjeen paikallissyyttäjien ilmoitusvelvollisuudesta. Ohjeessa sanotaan, että ilmoitus pitää tehdä valtakunnansyyttäjänvirastoon kun syyteharkintaan on saapunut rikos, jolla voidaan katsoa olevan poliittinen tai rasistinen motiivi. Uudella ohjeella pyritään madaltamaan ilmoituskyynnystä. Aiemmassa ohjees-

---

<sup>8</sup> Neuvoa-antavan komitean Suomea koskeva raportti  
<http://www.formin.fi/public/default.aspx?contentid=67435>

sa ilmoitusvelvollisuus koski ilmeisiä rasistisia rikoksia ja käytännössä ilmoituksia valtakunnansyyttäjänvirastoon on tullut vähän.

Valtakunnansyyttäjänviraston selvityksessä todetaan muun muassa, että esitutkinta-viranomaisen ja syyttäjän on syytä keskustella niistä todistelukeinoista, joilla rangais-tuksen koventamisperusteita aiotaan näyttää toteen. Syyttäjien tulee tarvittaessa esi-tutkintayhteistyön puitteissa kiinnittää poliisin huomiota näytön hankkimiseen teon mahdollisesta rasistisesta tai muusta vastaavasta vihamotiivista. Poliisin on syyttäjän pyynnöstä toimitettava esitutkinta tai lisätutkimuksia sekä noudatettava syyttäjän esi-tutkinnan tavoitteiden turvaamiseksi antamia määräyksiä.

Valtakunnansyyttäjänvirasto on tehostamassa rasististen rikosten käsittelyä vuonna 2008. Syyttäjälaitoksen ja poliisin yhteistyöelimissä valtakunnan tasolla olisi mahdol-lista ohjata ilmoittamismenettelyä.

- Jotta tiedonkulku teon mahdollisista rasistisista piirteistä olisi mahdolli-simman tehokasta, voisi poliisin tietojärjestelmissä käytettävä luokitte-lutieto (ns. rasismikoodi) siirtyä syyttäjälle myös sähköisesti mahdolli-simman aikaisessa vaiheessa. Tällöin rasismikoodi olisi ymmärrettävä nykyistä selvemmin vain poliisin arvioksi rasististen piirteiden läsnä-olosta jutussa. Rasismikoodin toimittaminen syyttäjälle toimisi ”herät-teenä” siitä, mitä jutussa mahdollisesti voi tulla esille. Rasismikoodia käsitellään laajemmin seuraavassa luvussa 5.4. rikosepäilyjen ja rikos-ten seurannan yhteydessä.

Poliisin luokittelutiedon siirtämisessä on kuitenkin olemassa se vaara, että poliisin voi-daan ymmärtää ottavan kantaa näyttöön, mikä ei ole poliisin tehtävä. Poliisin tehtä-vänä on kirjata jutussa esille tulleet tosiasiat. Joskus epäilty kertoo toimineensa rasis-tisen maailmankatsomuksensa vuoksi. Tällöin poliisikin voisi saattaa rasistisen motii-vin syyttäjän tietoon esitutkinnassa esille tulleenä faktana. Tällainen myöntäminen on kuitenkin kovin harvinaista ja näytön olemassaolosta päättää lopulta tuomioistuin, jo-ten poliisilla ei yleensä ole tietoa rasistisesta motiivista siirrettäväksi syyttäjälle.

#### *5.4. Rasististen rikosepäilyjen ja rikosten seuranta*

Vuodesta 1997 alkaen on poliisin ollut tehtävä rikosilmoitukseen merkintä rasismiju-tusta (ns. rasismikoodi), jos juttu sisältää rasistisia piirteitä. Käytännössä rasististen piirteiden näkyvyys vaihtelee ja useimmiten rasismin olemassa olosta on vain ilmoit-tajan tai teon uhrin näkemys. Poliisin nykyisen ohjeistuksen mukaan rikosilmoitus tuli-si luokitella rasismijutuksi, kun:

*”henkilö on joutunut rikoksen uhriksi sen johdosta, että hän ihonväriltään, rodultaan tai etniseltä alkuperältään poikkeaa rikoksen tekijästä. Rasistis-ten piirteiden selvittämiseksi on kiinnitettävä erityistä huomiota tekijän käyttäytymiseen ja sanomisiin ennen rikokseen ryhtymistä (solvaukset ja nimittelyt)”*

Selvitysten mukaan rasistisia piirteitä sisältävistä rikosilmoituksista vain noin puolet merkitään rasismijutuiksi<sup>9</sup>. Rikosilmoitusten merkitseminen rasismikoodilla tai mer-kinnän puuttuminen ilmoituksen kirjaamisvaiheessa ei kuitenkaan vaikuta epäillyn ri-

<sup>9</sup> Keränen 2005a, 2005b, Ellonen 2006

koksen esitutkintaan, vaikka näin on ajoittain virheellisesti oletettu. Koodi merkitään ilmoitukseen tilastoinnin helpottamiseksi.

Poliisiammattikorkeakoulu toteuttaa vuosittain tutkimuksen poliisin tietoon tulleesta rasistisesta rikollisuudesta Suomesta. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksissa rasistiseksi luokitellaan rasismikoodilla merkittyjen rikosilmoitusten lisäksi rikosilmoitukset, jotka sisälsivät selviä rasistisia herjauksia tai joissa epäilty ilmoitti rikoksen motiiviksi ulkomaalaisvihan ja uhri oli jonkin etnisen vähemmistön edustaja tai joissa joku asianosaisista tai poliisi piti teon motiivina rasistisena. Tulee kuitenkin huomioida, että myös tällä luokittelulla tietyt rasistiset rikosilmoitukset saattavat jäädä otannasta pois.<sup>10</sup>

Vuonna 2006 poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksen mukaan Suomessa tehtiin 748 rasistista rikosilmoitusta. Yleisimmät päärikosnimikkeet poliisiammattikorkeakoulun tekemässä tutkimuksessa rasistiseksi luokitelluissa rikosilmoituksissa vuonna 2006 olivat pahoinpitely, syrjintä, kunnianloukkaus, lievä pahoinpitely ja vahingonteko. Kolme tapausta kirjattiin rikosnimikkeeseen "kiihottaminen kansanryhmää vastaan" alle. Rasististen rikosilmoitusten määrä on kasvanut tasaisesti vuosittain.<sup>11</sup>

Poliisin rasistisia rikosilmoituksia koskevia tilastoja tarkasteltaessa on tärkeää huomioida, että

1. Poliisi tilastoi rikosepäilyjä, ei rikoksia. Näiltä osin on olemassa tarve terminologian tarkastamiselle. Rasistisesta rikoksesta puhutaan vasta kun rikoksesta on annettu tuomio ja käytetty koventamisperustetta.

2. Rasistisesta rikollisuudesta huomattava osa on piilorikollisuutta: uhritutkimusten mukaan vain pieni osa sellaisista rikosten uhreista, jotka kokevat rikoksen johtuneen heidän etnisestä taustastaan, tekee rikosilmoituksen poliisille. Toisaalta uhritutkimusten mukaan yleisin rasistinen teko on solvaus kun taas poliisin rikosilmoitusjärjestelmiin perustuvien selvitysten mukaan yleisin teko on pahoinpitely.<sup>12</sup>

3. Tilastojen perusteella ei tule vetää liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Ilmiöiden selvittäminen vaatii yksityiskohtaisempaa tutkimusta.

Poliisin Suomessa toteuttama rasistisen väkivallan ja rikollisuuden tiedonkeruujärjestelmä on kansainvälisessä vertailussa todettu kattavaksi. On kuitenkin huomattava, että ihmisten henkilökohtaisten tietojen kirjaamismahdollisuutta on Suomessa tietosuojajäsenistä rajoitettu ja tämä koskee myös poliisin järjestelmiä. Vain itse rikosta pahtumaan oleellisesti liittyvät tiedot voidaan kirjata. Poliisitoiminnan ohjaaminen suoraan rasismirikoksia ennalta estävään toimintaan tällä hetkellä kertyvien tilastojen avulla ei näin ole mahdollista.

- Rasististen rikosepäilyjen tilastointia tulee kehittää, jotta voidaan tuottaa tarkempaa ja luotettavampaa seurantatietoa ja jotta teon motiivi voitaisiin tuoda prosessissa näkyvämmiin esille. Seurantatietoa voitaisiin kehittää antamalla uhrille ja rikoksen asianomistajalle mahdollisuus rikosilmoitusvaiheessa arvioida rikoksen motiivina kaikkien syrjintäpe-

---

<sup>10</sup> Noponen (2007)

<sup>11</sup> Noponen (2007)

<sup>12</sup> Noponen (2007) ja Jasinskaja-Lahti (2002)

rusteiden osalta. Tulisikin tarkastella sekä teknisiä että lain sallimia mahdollisuuksia kirjata poliisin tietojärjestelmiin rikosilmoitusvaiheessa esimerkiksi etninen tausta, kieli tai uskonto, mikäli uhri tai tekijä ilmoittaa tämän rikoksen motiiviksi.

Lisäksi tulisi pyrkiä käyttämään järjestöjen keräämiä tietoja entistä tehokkaammin yhdessä viranomaisten tietojen kanssa. Täten voitaisiin saada parempi kuva myös piilorikollisuudeksi jäävästä osasta koskien ulkomaalaisten osuutta rikosten asianomistajina ja tekijöinä.

Merkittävä rasistisia rikoksia koskeva tiedon puute koskee sitä, miten rasistiset rikosepäilyt etenevät syytteeseen. Poliisiammattikorkeakoulu on tehnyt vuonna 2006 suppeahkon selvityksen rasististen rikosten etenemisestä oikeusjärjestelmässä. Vuoden 2006 tutkimus koski 57 tapausta, joista 25 tapausta eteni syyteharkintaan ja 15 tapauksesta tehtiin syyttämispäätös. Poliisi teki päätöksen esitutinnan lopettamisesta 30 tapauksessa. Selvityksessä toiminnan kehittämisaskeleena esitettiin muun muassa, että osapuolille tiedotettaisiin riittävän tarkasti esitutinnan keskeyttämis- ja lopettamispäätöksistä.<sup>13</sup>

Edellä mainittu poliisiammattikorkeakoulun tekemä tutkimus rasististen rikosepäilyjen etenemisestä oikeusjärjestelmässä on kuitenkin liian suppea, jotta voitaisiin vetää selkeitä johtopäätöksiä juttujen etenemisestä tai siinä mahdollisesti olevista ongelmista. Tilastoista ei liene ylipäättänsä selvitettävissä esimerkiksi sitä, monessako asiassa tuomioistuin on kiinnittänyt huomiota rasistiseen tai muuhun vihamotiiviin rangaistusta korottavana seikkana soveltamatta kuitenkaan RL 6:5 koventamisperustetta. Johtopäätösten tekeminen edellyttääkin aiempaa kattavamman ja säännöllisen tutkimuksen toteuttamista rasististen rikosepäilyjen etenemisestä.

Poliisiammattikorkeakoulussa on vuoden 2008 alussa käynnistetty EU-rahoitteinen pilottilahanke sen tutkimiseksi, miten rasistiset rikosepäilyt etenevät oikeusjärjestelmässä. Tutkimuksen kohteena ovat Helsingin seudulla vuonna 2006 kirjatut rikosepäilyt, jotka on luokiteltu rasistisiksi poliisiammattikorkeakoulun jo edellä mainitussa rasistisia rikosepäilyjä koskevassa vuosiseurannassa ("Poliisin tietoon tullut rasistinen rikollisuus Suomessa 2006"). Rikosepäilyjen etenemistä oikeusjärjestelmässä pyritään pilottilahanteessa seuraamaan mahdollisimman pitkälle, aina mahdolliseen tuomioon asti, mikäli tämä on teknisesti toteutettavissa. Tutkimuksessa on tarkoitus muun muassa haastatella aineistoon kuuluvien rikosjuttujen käsittelyyn osallistuneita keskeisiä henkilöitä kuten tutkinnanjohtajia ja syyttäjiä. Tutkimus tulee todennäköisesti tuottamaan materiaalia myös poliisin rasismikoodin käyttämiseen liittyvistä käytännöistä.

Jatkossa olisi tärkeää, että poliisiammattikorkeakoulun rasistisia rikosepäilyjä koskevan vuosiseurannan rinnalla ryhdyttäisiin suorittamaan säännöllisesti myös kattavampaa tutkimustoimintaa, joka kattaisi epäilyjen etenemisen syyttäjälle, syyttäjän toiminnan ja tuomioistuin käsittelyn.

- Rasististen rikosepäilyjen etenemistä oikeusjärjestelmässä tarkastelevan tutkimuksen jatkuvuus tulee turvata ja siihen varata tarvittavat tutkimusresurssit. Säännöllisen tutkimuksen avulla voitaisiin paremmin havaita toimintaympäristössä tapahtuvat mahdolliset muutokset.

---

<sup>13</sup> Fagerholm (2006)

Poliisin ja syyttäjän yhteistyötä käsittelevässä luvussa 5.3. on esitetty, että poliisin järjestelmissä käytettävä ns. rasismikoodi siirtyisi poliisilta syyttäjälle tutkinnan aikana mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Rasismikoodin siirtyminen tai esitutkintapöytäkirjaan tehtävän, sitä vastaavan merkinnän, siirtyminen tulisi toteuttaa myös, jotta juttujen etenemistä oikeuslaitoksessa voitaisiin seurata paremmin. Haasteena tässä on koodin puutteellinen käyttö ja erilaiset tietokannat. Koodia ei myöskään tule ymmärtää poliisin kannanotoksi. Rasismikoodin avulla suoritettavaa seurantaa tulisi toteuttaa edellä mainitun laadullisen tutkimuksen rinnalla.

- Tavoitteena tulisi olla yhtenäisen seurantajärjestelmän perustaminen, joka voisi perustua esimerkiksi poliisin rasismikoodin siirtämiselle poliisin järjestelmistä syyttäjälle. Näin voitaisiin paremmin seurata rasististen rikosten etenemistä oikeusjärjestelmässä.
- Yhtenäisen seurantajärjestelmän perustamisen mahdollisuuksia tulisi selvittää erikseen perustettavassa sisä- ja oikeusministeriöiden välisessä työryhmässä.

Rasististen rikosten seurantaa, sen torjunnan tehokkuuden arviointia ja seurantatietojen antamista kansainväliseen käyttöön on oikeuslaitoksessa vaikeuttanut myös se, että oikeuslaitoksen käytössä ei ole seurantatarkoitusta varten käytettävää rasistisen rikoksen määritelmää.

- Rasististen rikosten seurannan mahdollistamiseksi oikeuslaitoksen käyttöön tulisi luoda rasististen rikosten määritelmä. Määritelmän vertailukelpoisuuden varmistamiseksi määritelmän tulisi perustua tietyille vakiorikosnimikkeille, mutta ei rajoittua ainoastaan niihin. Määritelmän sisältämiä nimikkeitä voisivat olla:
  - kiihottaminen kansanryhmää vastaan (RL 11:8)
  - syrjintä (RL 11:9)
  - työsyrjintä (RL 47:3)
  - kiskonnantapainen syrjintä (RL 47:3a)
  - osallistuminen rikollisryhmän toimintaan (RL 17:1a) kun sen tavoitteena on rasististen rikosten tai viharikosten tekeminen
  - kaikki ne rikokset, joissa teko kohdistetaan kansalliseen, etniseen, rodulliseen jne. kansanryhmään kuuluvaan henkilöön hänen sanottuun ryhmään kuulumisensa vuoksi niin, että tekijälle vaaditaan kovennettua rangaistusta (RL 6:5 4-kohta) (esimerkiksi pahoinpitelyt, uhkaamis- ja häirintärikokset, vahingonteot ym.)

Seurannan ja johdonmukaisuuden parantamiseksi tulisi varmistaa poliisin sekä syyttäjän- ja tuomioistuinelaitosten määritelmien yhdenmukaisuus.

## **6. Rikoslajit ja väkivalta, joissa etnisten vähemmistöjen osuus tekijöistä ja/tai uhreista on suhteellisesti suuri**

Tässä jaksossa on käsitelty rikoksia ja väkivaltaa, joissa etnisten vähemmistöjen osuus tekijöinä ja/tai uhreina on kantaväestöön verrattuna suhteellisesti suurempi. Ensin on käsitelty etnisten vähemmistöjen – käytännössä ulkomaalaisten – osuutta rikosten tekijöinä yleisesti. Myöhemmissä kappaleissa on käsitelty sellaisia rikosten ja

väkivallan muotoja, joissa etnisten vähemmistöjen tai maahanmuuttajien osuus uhreina korostuu. Kun kyse on kulttuurin erityispiirteisiin liittyvistä rikoksista tarkoittaa tämä käytännössä sitä, että myös tekijät kuuluvat samaan etniseen ryhmään. Rasistisesti motivoituneita rikoksia ja syrjintää on käsitelty edellä, joten se on rajattu pois raportin tästä osiosta.

### *6.1. Etniset vähemmistöt rikosten tekijöinä*

Tarkasteltaessa tilastojen valossa etnisten vähemmistöjen osuutta rikosten tekijöinä tai uhreina, tulee huomioida, että poliisi kirjaa epäillyn tai uhrin etnisen taustan ainoastaan mikäli rikollinen teko tehdään juuri etniseen ryhmään kuulumisen perusteella. Muiden rikosten osalta tilastot perustuvat kansalaisuuteen ja syntymämaahan. Myös tässä tarkastelussa on näin ollen jouduttu osittain tulkitsemaan etnisen vähemmistön käsitettä paikoitellen asiantuntijaryhmän tehtävänantoa kapeammin. Tilastoja tulkittaessa tulee myös huomioida, että tilastoidut rikokset saattavat kertoa enemmän viranomaisten harjoittamasta kontrollista kuin todellisesta rikollisuudesta. Tutkimusten mukaan piiloon jäävässä rikollisuudessa maahanmuuttajien ja kantaväestön välillä ei ole yhtä suuria eroja kuin viranomaisten tietoon tullessa rikollisuudessa ja on esitetty, että maahanmuuttajataustaisten tekemät rikokset tulevat muita suomalaisia useammin viralliseen käsittelyyn.<sup>14</sup>

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tietojen mukaan poliisin tietoon tulleissa rikoksissa epäillyistä oli vuonna 2005 ulkomaalaisia 35 429 henkilöä. Vuoden 2006 vastaava luku oli 35 034 henkilöä. Vuoden 2005 osalta epäiltyjen määrä on edelleen jaoteltavissa<sup>15</sup>

- Suomessa asuviin ulkomaalaisiin: 19 346 henkilöä (55 % ulkomaalaisista epäillyistä)
- muihin kuin Suomessa asuviin ulkomaalaisiin (esim. turistit): 15 783 henkilöä

Lisäksi tilastoista on eroteltavissa ulkomailla syntyneet henkilöt, jotka ovat saaneet Suomen kansalaisuuden. Muita kuin syntyperäisiä Suomen kansalaisia oli rikoksesta epäiltynä vuonna 2005 yhteensä 17 062 henkilöä.

Suomessa asuvat ulkomaan kansalaiset ovat vuosittain olleet rikoksista epäiltyinä väestöosuutensa nähden noin 1,3 - 1,5 kertaa useammin kuin suomalaiset. Erot kuitenkin saattaisivat pienentyä, mikäli tilastot vakioitaisiin sosiaalisen aseman, ikä- ja sukupuolirakenteen ja muiden kriminologisten taustamuuttajien suhteen. Maahanmuuttajaväestössä ovat suhteellisesti yliedustettuina ryhmät, jotka syyllistyvät rikoksiin useimmiten myös valtaväestön joukossa - suurissa asutuskeskuksissa asuvat nuoret miehet.

Tutkittaessa tilastoja ulkomaalaisten rikosentekijöiden osalta, voidaan havaita joidenkin kansalaisuuksien olevan yliedustettuina. Ryhmät ovat kuitenkin usein pieniä, jolloin syntyy helposti tilastoharhaa. Tilastotiedot antavat kuitenkin suuntaa tekijöistä, sillä tilastotiedot pysyvät vuosittain samansuuntaisina. Myös vankeuteen tuomittujen osalta erottuvat suurempina ryhminä tietyt kansalaisuudet, joiden osalta tulee huomioida yhteydet kansainväliseen rikollisuuteen (esim. huumausainerikollisuus).

---

<sup>14</sup> Honkatukia ja Suurpää (2007)

<sup>15</sup> Vuoden 2006 luvut eivät ole vielä käytettävissä.

Kantasuomalaisten tavoin myös ulkomaan kansalaiset ovat useimmin epäiltyinä liikenerikoksesta (45 % vuonna 2005). Valtaväestöön verrattuna Suomessa asuvat ulkomaalaiset olivat suhteellisesti useimmin epäiltyinä ryöstöistä ja raiskauksista vuonna 2005.<sup>16</sup>

Etnisten vähemmistöjen rikollisuutta selitettäessä päädytään ajoittain ylikorostamaan etnisyyden tai kulttuurin merkitystä. Tutkimuksissa maahanmuuttajataustaisilla vangeilla on kuitenkin havaittu olevan samanlaisia kokemuksia kuin muillakin rikoksentehtäjillä, esimerkiksi työttömyydestä ja pienituloisuudesta. Rikoksiin syyllistyneiden maahanmuuttajien taustalla on havaittu myös syrjintäkokemuksia sekä arkielämässä että viranomaiskohtauksissa ja epäonnistunut kotoutuminen.<sup>17</sup>

Maahanmuuttajataustaisten ja romaninuorten rikollisuus on yleensä luonteeltaan ryhmätoimintaa, jonka taustalta löytyy usein rasismin monenlaisia ilmenemismuotoja. Tutkimuksessa onkin havaintoja siitä, että rikosten teko ja rikosten uhriksi joutuminen kytkeytyvät yhteen. Toisaalta nuoret eivät yleensä ole selvillä oikeuksistaan ja velvollisuuksista suomalaisessa yhteiskunnassa. Taustalta löytyy usein myös sosioekonomisia ongelmia.<sup>18</sup>

Ruotsissa tehdyissä tutkimuksissa on myös havaittu viitteitä siitä, että maahanmuuttajien rikokset ilmoitetaan useammin kuin kantaväestön, heidät otetaan helpommin kiinni ja heitä epäillään useammin. Syiksi tälle on epäilty sitä, että heidän tekemänsä rikokset ovat helpommin havaittavissa, heihin kohdistuu enemmän epäluuloja ja heidän tietonsa ja kielitaitonsa on heikompi, minkä vuoksi heidän on vaikeampi puolustaa itseään. Suomessa rikosjärjestelmässä tapahtuvaa etnistä syrjintää ei ole juurikaan tutkittu.<sup>19</sup>

Maahanmuuttajien tai maahanmuuttajataustaisten henkilöiden rikollisuuden yhtenä selityksenä onkin tarkemmissa tutkimuksissa pidetty etnisten alakulttuurien syntyä, joka puolestaan on usein seurausta syrjäytymisestä. Tällaisten alakulttuurien syntymistä ei Suomessa todennäköisesti ole päässyt vielä tapahtumaan, mutta vaara on olemassa. Syrjäytyminen on usein kaksisuuntainen prosessi, jossa taustalla on maahanmuuttajien kokema rasistinen kohtelu/rikollisuus, joka puolestaan saattaa johtaa syrjäytymiseen, joka puolestaan saattaa joidenkin osalta johtaa rikollisuuteen. Pahimmassa tapauksessa syntyy kierre, jossa ulkomaalaisten tekemät rikokset johtavat entistä kovempiin asenteisiin valtaväestön joukossa.

- Kulttuuriin liittyvien seikkojen ylikorostamista rikoksia selittävänä tekijänä tulee välttää. Etnisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tekemiin rikoksiin tulee puuttua osana yleistä rikostentorjuntaa. Esimerkiksi kansallinen ohjelma väkivallan vähentämiseksi määrittelee toimenpiteitä väkivallan ehkäisemiseksi sekä yleisellä tasolla että myös erityisesti maahanmuuttajat huomioon ottaen.
- Hyvät etniset suhteet, kotoutuminen ja perus- sekä ihmisoikeuksien toteutuminen voidaan yllä sanotun valossa nähdä keskeisessä asemassa etnisten vähemmistöjen rikollisuuden ehkäisemisessä. Erityistä huomiota tulee kiinnittää nuoriin ja lapsiin. Vuoropuhelulla voidaan paran-

---

<sup>16</sup> Niemi ja Honkatukia (2007)

<sup>17</sup> Iivari (2006)

<sup>18</sup> Honkatukia ja Suurpää (2007)

<sup>19</sup> Honkatukia (2007)

taa luottamusta viranomaisiin ja yksittäisissä tapauksissa lähteä yhdessä etsimään ratkaisuja rikollisuuden ehkäisemiseen mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ennen rikoskierteen syvenemistä.

- Seksuaalirikosten vähentämiseen voidaan pyrkiä vaikuttamaan myös lisäämällä seksuaalikasvatusta ja kehittämällä tätä varten uudenaikais- ta materiaalia. Valistusta tulisi antaa myös muille kuin kotoutumispal- veluiden piirissä oleville.

## *6.2. Pari- ja lähisuhdeväkivalta*

Ilmoitukset maahanmuuttajanaisiin kohdistuvista väkivaltarikoksista ovat kasvussa seksuaalirikosten, muun fyysisen väkivallan ja väkivallalla uhkaamisen osalta. Myös ihmiskauppa ja prostituutioon pakottaminen koskettavat erityisesti ulkomaalaisia nai- sia. Ilmoitusten määrän lisääntyminen kertoo kuitenkin myös siitä, että eri etnisten ryhmien naiset tietävät paremmin olemassa olevista palveluista ja hakevat niistä ai- kaisempaa enemmän apua väkivaltaan. Samalla tiedetään, että piilorikollisuuden osuus on erityisen suuri ja vain murto-osa maahanmuuttajanaisiin ja heidän lapsiinsa kohdistuvasta väkivallasta tulee poliisiin tietoon.

Maahanmuuttajanaisiin kohdistuva pari- ja lähisuhdeväkivalta on verrattavissa suo- malaisiin naisiin kohdistuvaan väkivaltaan. Myös väkivaltaan syyllistyvä puoliso saat- taan olla joko kantaväestöön tai etniseen vähemmistöön kuuluva henkilö. Perheväkival- ta ei voida selittää kulttuuriin tai etnisyyteen liittyvillä seikoilla. Perheväkivaltaa esiintyy kaikissa kulttuureissa ja sen ilmenemismuodot ovat yhtäläisiä. Väkivallan taustalla voi kuitenkin vaikuttaa suomalaisen perhelainsäädännön huono tuntemus.

Kulttuuriin liittyvät seikat ja asuinmaan heikko tuntemus voivat kuitenkin vaikeuttaa huomattavasti avun saamista perheväkivaltilanteissa. Väkivallan uhrin ei välttä- mättä koe olevansa väkivallan uhreja tai ajattele, että väkivalta perheen sisällä voisi olla rikos. Tietämys Suomen lainsäädännöstä on usein heikko. Vähäisten sosiaalisten verkostojen ja heikon kielitaidon takia avun hakeminen ja tiedon saaminen yhteiskun- nan tarjoamista palveluista on vaikeaa. Avun hakeminen saattaa myös viivästyä, kos- ka väkivallan paljastumisen pelätään johtavan maasta karkottamiseen tai vaarantavan oman, lasten tai miehen turvapaikkapäätöksen, oleskeluluvan tai kansalaisuuden saamisen.

- Ennaltaehkäisyn kannalta tärkeää on että ilmiötä käsitellään avoimesti. Osana ennaltaehkäisyä tulee olla tiedon lisääminen Suomen lainsäädännön tarjoamista oikeuksista ja velvollisuuksista eri kielillä. On tärkeää tiedostaa, että myös perheen sisäinen väkivalta on Suomessa kriminalisoitu eikä se ole asianomistajarikos. Tietoa voidaan jakaa mm. osana kotoutumiskoulutusta ja tulevaa opastusjärjestelmää, internetin välityksellä, erityishankkeiden avulla sekä suorissa kontakteissa viran- omaisten kanssa.

### 6.3. Kunniaan liittyvä väkivalta

Kunniaan liittyvää väkivaltaa voidaan pitää kulttuuriin liittyvänä väkivallan muotona. Tämä väkivallan muoto on arvioiden mukaan Suomessa melko vähäistä, mutta tarkkaa arviota ilmiön suuruudesta ei ole. Tapaukset eivät myöskään aina tule viranomaisten tietoon. On kuitenkin tärkeää, että ilmiö tunnistetaan nykyistä paremmin ja siihen osataan reagoida.

Kunniaan liittyvä väkivalta on fyysistä taikka psyykkistä painostusta tilanteessa, jossa henkilöä epäillään yhteisöllisten siveysperiaatteiden loukkaamisesta teolla, joka aiheuttaa julkista häpeää patriarkaalisesta arvomaailman näkökulmasta. Ilmiötä esiintyy enemmän yhteisöllisissä kulttuureissa näiden uskonnosta riippumatta. Yhteisö voi myös painostaa päättämään perheen asioista, juoruilla ja mustamaalata. Pelkät juorut tai huhut saattavat laukaista väkivallan.

Kunniaan liittyvä väkivalta on ensisijaisesti naisiin kohdistuvaa väkivaltaa, mutta se voi tätä kautta aiheuttaa uhkaa myös nuorille miehille. Toisin kuin perheväkivallassa, kunniaväkivalta on aina kytköksissä perheen ja suvun kunniaan, tekijä voi olla perheen ulkopuolinen ja tekijöitä/teon suunnittelijoita on useita.

Suomessa osa maahanmuuttajanuorista elää kulttuurien ristipaineissa. Nuoret saattavat etäännyä perinteisestä roolista ja hyväksyvät monikulttuurisuuden. Vanhemmat puolestaan voivat kokea avuttomuuteen ja auktoriteetin menettämisen pelkoa, mihin voi liittyä hysteeristä käytöstä. Kunniaan liittyvä väkivalta voi toimia puolustuskeinona identiteetin katoamista vastaan. Taustalla on myös yhteiskunnan huono tuntemus, kielitaidon puutteen aiheuttamat viestintäongelmat, mahdollinen syrjäytyminen sekä yhteisön painostus. Vaikutusta on myös valtaväestön kielteisillä asenteilla, sillä ne vahvistavat yhteisön erilaisuutta.

Kunniaan liittyvä väkivalta voi ilmetä monella eri tapaa:

-Ulkona liikkumisen, ystäväpiirin tai pukeutumisen rajoittamisena, kunnialliseen käyttäytymiseen painostamisena, ei-fyysisenä väkivaltana ennen tilanteen riistäytymistä, ennaltaehkäisevänä väkivaltana.

-Pakkoavioliitto: vanhempien tai suvun järjestämä avioliitto, kun toinen tai molemmat avioliiton osapuolet vastustavat. Ilmenemismuotoja ovat myös nuori puoliso, toinen vaimo, lapsena kihlatut. Voi liittyä suvun jatkuvuuteen, käytöksen kontrollointiin, perheiden suhteisiin, oleskeluluvan saantiin. Sen sijaan järjestetty avioliitto ei ole kunniaan liittyvää väkivaltaa, kun molemmat hyväksyvät avioliiton, vaikka suku tekisi valinnat.

-Äärimuodot: Itsemurhaan pakottaminen/lavastaminen, jolloin henkilö puhdistaa perheen tahratun maineen itsemurhalla. Raiskaus/joukkoraiskaus. Yhteisön miespuolisten jäsenten hyväksikäyttö, pakotetaan suhteeseen. Tietty väkivallan erityismuodot. Murha.

- Kuten yllä on todettu perhe- ja lähisuhdeväkivallasta, on myös kunniaan liittyvän väkivallan ennaltaehkäisyn kannalta tärkeää, että ilmiöitä käsitellään avoimesti. Jos koetaan, että yhteiskunta on positiivisella tavalla vastaanottavainen, edesauttaa tämä uuteen ympäristöön asettumista.

- Osana ennaltaehkäisyä tulee olla tiedon lisääminen Suomen lainsäädännön tarjoamista oikeuksista ja velvollisuuksista eri kielillä. Tietoa voidaan jakaa mm. osana kotoutumiskoulutusta ja tulevaa opastusjärjestelmää, internetin välityksellä, erityishankkeiden avulla sekä suorissa kontakteissa viranomaisten kanssa.

Myös keskustelun avulla voidaan auttaa uuden kulttuurin asettamista ristipaineista kärsiviä osapuolia. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että maahanmuuttajien kotoutumiseen osallistuvilla viranomaisilla ja järjestöillä on riittävästi aikaa ja resursseja paneutua maahanmuuttajaperheiden tilanteisiin (ks. myös kappale 3.2.).

Korkean ilmoittamiskynnyksen lisäksi avun saaminen saattaa viivästyä sen takia, että etnisyyteen liittyviä väkivallan piirteitä ei riittävästi osata tunnistaa eikä uhreja osata ohjata avun piiriin.

- Keskeiset viranomaiset tarvitsevat kunniaan liittyvästä väkivallasta lisää koulutusta. Koulun rooli on keskeinen, jotta jo varhaisessa vaiheessa havaitaan merkit, jolloin asiaan täytyy puuttua. Eri toimijoiden välinen yhteistyö ja tiedonvaihto on turvattava ilmiön ehkäisyssä.

Ilmoitus kunniaan liittyvästä väkivallasta voi tulla poliisille tai muulle viranomaiselle. Lähtökohtana on, että jokaiseen tapaukseen suhtaudutaan vakavasti. Rikosilmoitus laaditaan ja esitutkinta- ja mahdolliset pakkokeinotoimet aloitetaan vasta sitten, kun uhattu henkilö on turvassa. Uhriutumisen pitkittymisen seurauksena uhrin henki on usein uhattuna avun saapuessa. Suku tai yhteisö saattaa uhata uhria myös viranomaisille ilmoittamisen jälkeen. Uhrien suojele ei tällä hetkellä toteudu tarvittavalla tasolla.

- Asuinpaikan vaihtamisen lisäksi uhrin tehokas suojaaminen edellyttäisi muun muassa henkilötunnuksen vaihtamisen mahdollisuutta, mikä ei kuitenkaan tällä hetkellä Suomessa ole mahdollista. Ilman uutta henkilötunnusta henkilö voidaan helposti löytää toiseltakin paikkakunnalta. (Tätä seikkaa on käsitelty myös arjen turvallisuus –asiantuntijaryhmän raportissa)

#### 6.4. Ympärileikkaukset

Tyttöjen ympärileikkauksymykset<sup>20</sup> ovat ajankohtaisia Suomessa edelleen. Vaikka Suomessa ei olekaan ollut yhtään oikeustapausta tyttöjen ympärileikkauksiin liittyen, on mahdollista, että tyttöjen ympärileikkauksia tehdään ulkomaille suuntautuvilla matkoilla<sup>21</sup>. Suomeen muuttaa jatkossakin henkilöitä ja perheitä, joiden perinteisiin kuuluu ympärileikata tyttärensä. Lisäksi Suomessa asuu jo perheitä, joihin syntyy tytötlapsia, jotka voivat elää riskin alla tulla ympärileikatuiksi. Kyseiset perheet tarvitsevat tietoa tyttöjen ympärileikkauksiin liittyvistä asioista. Lisäksi Suomessa on jo lukuisia tyttöjä ja naisia, jotka jo ovat ympärileikattuja. Ympärileikattujen tukeminen ja heille saatavilla olevista hoitomahdollisuuksista kertominen on myös keskeistä.

---

<sup>20</sup> Naisten ja tyttöjen ympärileikkauksella tarkoitetaan kaikkia kulttuurisista tai muista ei-hoidollisista syistä tehtäviä toimenpiteitä, joihin liittyy naisen sukuelinten osittainen tai täydellinen poistaminen tai niiden vahingoittaminen jollain muulla tavalla. Toimenpiteestä käytetään myös nimitystä sukuelinten silpominen.

<sup>21</sup> Mölsä (2004)

Suomen rikoslain mukaan kaikki naisten ja tyttöjen ympärileikkausmuodot ovat kiellettyjä. Rikoslain mukaan tyttöjen ympärileikkaus katsottaisiin todennäköisesti törkeäksi pahoinpitelyksi. Erityisiin toimenpiteisiin Suomea velvoittavat myös ihmisoikeussopimukset tärkeimpänä YK:n lapsen oikeuksien sopimus sekä Euroopan neuvoston syksyllä 2005 hyväksymä kannanotto *Women and Religion in Europe*.

Tyttöjen ympärileikkaus on sekä terveydelle haitallinen että väkivaltainen teko. Pääkaupunkiseudulla suoritettu kyselytutkimus terveydenhoitajien keskuudessa osoittaa, että terveydenhuoltohenkilöstö tarvitsee enemmän tietoa ja taitoa ympärileikkaukseen liittyvissä kysymyksissä. Tyttöjen ympärileikkausten ennaltaehkäisy on aloitettava jo ennen kuin edes herää epäily siitä, että tyttöä uhkaa ympärileikkaus. Tästä syystä monet eri tahot tarvitsevat tietoa tyttöjen ympärileikkauksiin liittyvistä kysymyksistä.

Koulutusta on tehostettava ja suunnattava valtakunnallisesti eri ammattiryhmille ja moniammatillisille ryhmille yhteistyön merkityksen vahvistamiseksi. Keskeisessä asemassa ovat terveydenhuollon henkilökunta, sosiaalityöntekijät, lastensuojelun ammatilaiset sekä päiväkotien ja koulujen henkilöstö. Tyttöjen ympärileikkausten ennaltaehkäisy ja hoito tulee sisältyä näiden ammattiryhmien peruskoulutukseen. Lisäksi jo ammatissa toimiville tulee tarjota täydennyskoulutusta ja mahdollisuutta saada tietoa. Ennaltaehkäisevää työtä niiden maahanmuuttajaryhmien parissa, joissa perinnettä esiintyy, tulee jatkaa.

- Ympärileikkausasiaa on pidettävä esillä sosiaali- ja terveydenhuollossa ja siihen on varattavat tarvittavat julkiset varat, jotta koulutus- ja tiedotustoiminta ei olisi pelkästään projektirahoituksen varassa. Uhanalaisiin ryhmiin kuuluvien tyttöjen ympärileikkauksen seurannasta on pidettävä huolta. Ilmiön lopettamiseksi on ammattihenkilöstön myös rakennettava ja pidettävä yllä hyviä yhteyksiä etnisiin ja uskonnollisiin ryhmiin.

Tyttöjen ympärileikkauksia ei pidä rinnastaa alla 18-vuotiaiden poikien ei-lääketieteelliseen ympäriympärileikkaukseen toimenpiteenä eikä oikeutuksena. Poikien ympärileikkaukselle on juutalaisuudessa ja islamin uskossa uskonnollinen perusta, toisin kuin tyttöjen ympärileikkauksella, jota harjoitetaan joidenkin heimojen piirissä kulttuuritraditioihin liittyvistä syistä. Poikien ympärileikkausta koskevia lainsäädäntötarpeita selvittänyt työryhmä on ottanut selkeän myönteisen kannan uskonnollisista ja kulttuurisista syistä tehtäviä poikien ympärileikkauksia kohtaan. Asiaa koskevaan lainsäädäntöön ei ole kuitenkaan toistaiseksi tullut muutoksia.

- Poikien uskonnollisten ja kulttuuristen perinteiden vuoksi tehtäviä ympärileikkauksia käsitellyt sosiaali- ja terveysministeriön työryhmä katsoi kannanotossaan<sup>22</sup>, että ei-lääketieteellisin perustein tehtävät ympärileikkaukset tulee rinnastaa lääketieteellisin perustein tehtäviin ympärileikkauksiin mm. säätämällä asiasta lailla. Työryhmä pitää myös perusteltuna, että julkisessa terveydenhuollossa huolehdittaisiin tarvitta-

---

<sup>22</sup> Poikien ympärileikkauksia koskevaa lainsäädäntötarvetta selvittäneen työryhmän muistio, Helsinki 2004; Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2003:39

essa poikien ei-lääketieteellisten ympärileikkauksien tekemisestä. Työryhmän suositukset tulee toimeenpanna mahdollisimman pikaisesti.

### 6.5. Väistämisvelvollisuus

Romaneiden verikosto ja väistämisvelvollisuus on ilmiö, jonka seurauksena yksittäiset romanit ja heidän perheensä voivat joutua rikoksen uhriksi ja heidän ihmisoikeuksiaan voidaan loukata. Ilmiöön liittyviä tapauksia on viime aikoina entistä enemmän noussut esille. Tämä saattaa johtua siitä, että romaneiden asemasta käytiin vuoden 2007 aikana runsaasti julkista keskustelua ja tietyistä erityisongelmista on uskallettu puhua avoimesti.

Väistämisvelvollisuudella tarkoitetaan käytäntöä, jossa henkirikokseen tai vammaan tuottamiseen syyllistyneen henkilön ja hänen lähisukulaistensa kuuluu muuttaa pois uhrin suvun läheltä. Väistämisvelvollisen suvun jäsenten tulee lisäksi kaikin tavoin välttää törmäämästä väistettävän suvun jäseniin, mm. asioimalla toisaalla. Väistämistä on pidetty osoituksena vastapuolen surun kunnioittamisesta, ja sen tarkoituksena on ollut estää surun vallassa tehtyjä kostotoimia. Väistäminen ei ole kuitenkaan aina vapaaehtoista. Väistämisvelvollisuutta uhmaava henkilö ja hänen sukunsa laajasti voivat joutua vakavan painostuksen ja väkivallan uhan, jopa teon kohteeksi. Väistämisvelvollisuudesta johtuen väistämisvelvollisen ja hänen sukunsa perusoikeudet, kuten liikkumisenvapaus ja oikeus koulutukseen, voivat jäädä toteutumatta. Väistämisen taustalla voi myös olla kyse yhteisön sisäisestä vallan väärinkäytöstä tai syrjinnästä esimerkiksi seksuaalivähemmistöjä kohtaan.

Tältä osin viranomaiset ovat käytännössä asettaneet kulttuurin kunnioituksen perusoikeuksien edelle mm. ohjeistamalla asuntoviranomaisia ottamaan huomioon romani-kulttuuriin erityispiirteet toiminnassaan. Tämä on voinut tarkoittaa sitä, että romani-perheen hakiessa asuntoa paikallinen asuntoviranomainen pyytää perheelle "muuttolupaa" paikkakunnalla jo asuvien romanien ns. yhdyshenkilöltä ja mikäli lupaa ei ole saatu, on asuntohakemus evätty. Väistämisvelvollisuus rajoittaa ja haittaa myös joidenkin lasten ja nuorten mahdollisuuksia osallistua koulutukseen täysipainoisesti, sillä lapset ja nuoret eivät voi opiskella oppilaitoksessa, joka sijaitsee heidän kannaltaan väärällä maantieteellisellä alueella. Väistämisvelvollisuuden huomioiminen koskee myös vankeja, joiden sijoituksessa tapa otetaan huomioon.

- Koska ilmiö on kulttuurisesti vahva ja voi johtaa romaneiden osalta vakaviin turvallisuuspuutteisiin, tulee viranomaisten suunnitella laajapohjaisessa yhteistyössä romaneiden kanssa strategia, joka tähtää tämän kulttuurisen tavan haitallisesta soveltamisesta luopumiseen.
- Viranomaisten tulee kuitenkin vallitsevassa tilanteessa puuttua väistämisvelvollisuuden vuoksi muuttamaan joutuneiden henkilöiden tilanteeseen tarjoamalla heille riittävää suojelua ja turvallinen majoitus.

## 7. Tuki - ja neuvontapalvelut

Raportin aiemmissa osuuksissa on painotettu ennaltaehkäisyn merkitystä ja sen tuleekin olla toiminnan painopiste. Tässä raportin osiossa näkökulmana on rikoksen uhriksi joutuneen auttaminen. Esille on myös nostettu turvapaikanhakijoiden mielenterveyspalvelut niihin liittyvien vakavien puutteiden johdosta.

Hallituksen maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassa asetetaan tavoitteeksi syrjinnän ja rasmin uhreiksi joutuneiden tuki- ja neuvontapalvelut. Myös väkivallan uhrien palveluissa tulee jatkossa enenevässä määrin huomioida eri taustoista tulevien avuntarvitsijoiden tarpeet. Tällä hetkellä väkivallan uhrien auttamiseen liittyvä palvelujärjestelmä on heikosti resursoitu ja alueellisessa saatavuudessa on paljon eroja. Järjestöjen tuottamat palvelut ovat hajanaisia ja taloudellisesti huonosti tuettuja. Pitkäaikaisen rahoituksen puuttuessa järjestöt joutuvat toimimaan vapaaehtoisvoimin, työllistämistukien ja lyhytaikaisten projektityöntekijöiden turvin.

Vaikka kolmannen sektorin toimijoilla on merkittävä rooli tuki- ja neuvontapalveluiden järjestämisessä ja niillä on usein erityistä tietoa ja asiantuntemusta etenkin asiakkaiden tilanteesta ja tarpeista, ei viranomaisten vastuulle kuuluvia tehtäviä tule säilyttää järjestöjen hoidettaviksi. Järjestöjen tehtävänä on mm. tarvittaessa täydentää viranomaistoimintaa, toimia asiantuntijoina ja vaikuttajina sekä tuoda esille uutta tietoa. Viranomaisten puolestaan tulee huolehtia siitä, että niille kuuluvat tuki- ja neuvontatehtävät hoituvat osana normaalia viranomaistyötä.

Väkivallan uhrien auttamisen tulee perustua aktiiviseen puuttumiseen, ei asiakkaan tai potilaan odottamiseen. Erityistä huomiota tulee kiinnittää uudelleen uhriutumisen välttämiseen ja väkivallan arkipäiväistymisen ehkäisyyn lasten ja nuorten elämässä.

Maahanmuuttajia on suhteellisesti valtaväestöä enemmän esimerkiksi perheväkivalta-palveluissa. On mahdollista, että sosiaalisten verkostojen puuttuessa maahanmuuttajanaiset turvautuvat palveluihin aiemmin kuin valtaväestöön kuuluvat perheväkivallan uhrit. Tiedon puute, pelko, epäluottamus viranomaisiin tai kulttuuriin liittyvät asiat saattavat kuitenkin useissa tapauksissa vaikeuttaa tuen hakemista.

Turvakodissa avun tarjoaminen koostuu konkreettisesta asioiden hoidosta sekä henki-sen selviämisen tukemisesta. Konkreettinen tuki saattaa tarkoittaa kielikurssin, toimeentulon ja asunnon järjestämistä tai esimerkiksi rikosprosessissa avustamista. Henkistä tukea tarjotaan keskusteluilla, vertaisryhmissä ja verkostotyöllä.

Perheväkivaltaa kokeneiden tuki- ja neuvontapalveluissa erityisiä kehitystarpeita on muun muassa seuraavissa asioissa:

- resurssien puute tulkkauksen järjestämisessä
- resurssien puute omankielisten avustajien ja tukihenkilöiden kouluttamisessa
- tietomateriaalin tarve eri kielillä, jotta uhrit tunsivat perusoikeutensa ja tietäisivät mistä apua on saatavilla sekä mahdollisuus oikeudelliseen neuvontaan
- puutteet eri toimijoiden välisessä tiedon siirrossa ja yhdenmukaisessa dokumentoinnissa, jotta saadaan kokonaiskuva asiakkaan tilanteesta
- foorumeiden tarve ammattilaisille tiedon ja kokemusten vaihtamiseksi
- tutkimustiedon puute väkivallan uhreista ja tekijöistä

On tärkeää huomioida, että oleskelulupa-asioilla on suuri vaikutus apuun hakeutumisella. Maahanmuuttajanaiset voivat sietää väkivaltaa parisuhteessa pitkään pelätessään avun hakemisen tai avioeron ottamisen johtavan oleskeluluvan menettämiseen. Toisaalta on myös tilanteita, joissa ulkomaalainen puoliso pyrkii kiristämällä, jopa väkivalloin varmistamaan liiton jatkumisen varmistaakseen maassa oleskelunsa.

Perhesiteen tai avioliiton perusteella ei voida myöntää uutta oleskelulupaa (jatkolupaa), jos puoliset eroavat tai eivät käytännössä enää vietä yhteistä perhe-elämää ja/tai avioliiton todetaan olleen lumeavioliitto. Tapauskohtaisesti uusi oleskelulupa voidaan kuitenkin myöntää jollain muulla perusteella (esimerkiksi työnteko). Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkoratkaisun<sup>23</sup> mukaisesti oleskelulupaharkinnassa otetaan huomioon perhe-elämän päättymiseen liittyneet seikat; luvan peruuttamista tai jatkoluvan epäämistä voidaan pitää kohtuuttomana tilanteessa, jossa avioliitto on päätynyt puolison väkivaltaisuuden seurauksena.

- On tärkeää, että lupaviranomaisilla (Maahanmuuttovirasto ja poliisi) on valmiudet käsitellä perheväkivallan merkitystä lupa-asioissa. Uhrin voimavarat lupaprosessin hoitamiseksi ovat usein heikot. Tulisikin edelleen selkeyttää viranomaisten tiedotusvelvollisuutta jatkoluvan/uuden luvan saamismahdollisuudesta muuttuneella perusteella. Myös muiden kuin päätösviranomaisten tulee olla tietoisia lupamenettelyyn liittyvistä kysymyksistä silloin, kun heidän asiakaskuntaansa saattaa kuulua perheväkivallan uhreiksi joutuneita ulkomaalaisia.

Omana erityiskysymyksenä tulisi myös huomioida turvapaikanhakijoiden tarvitsemat mielenterveyspalvelut ottaen huomioon myös lasten ja nuorten erityistarpeet. Vaikka turvapaikanhakijoiden Suomeen jääminen on vielä epävarmaa, on mahdollista, että vaikeista psyykkisistä ongelmista kärsivä hakija saa luvan jäädä Suomeen ja aloittaa kotoutumisen. Mikäli hakijan psyykkisiä ongelmia ei ole pystytty hoitamaan turvapaikamenettelyn aikana, voi tämä merkittäväällä tavalla heikentää hänen mahdollisuuksia kuntoutua ja kotoutua – ja toisaalta mahdollisuuksia turvalliseen ja inhimilliseen paaluuseen mahdollisen kielteisen päätöksen jälkeen.

Tällä hetkellä keskeisenä ongelmana ovat suuret alueelliset erot turvapaikanhakijoiden mielenterveyspalveluissa. Olisikin varmistettava, että kaikilla vastaanottopaikkakunnilla olisi mahdollisuudet tarjota ammattitaitoisia mielenterveyspalveluja turvapaikanhakijoille. Myöskään kidutuksien uhrien erityispalvelut eivät toteudu yhdenvertaisesti koko maassa. Kidutuksen uhrien tuki- ja kuntoutuspalvelut tulisi myös saattaa osaksi valtion pysyvää rahoitusta, kun ne tällä hetkellä suurelta osin ovat Raha-automaattiyhdistyksen rahoittamia. Myös EU:n vastaanottodirektiivi edellyttää, että haavoittuvassa asemassa oleville turvapaikanhakijoille järjestetään heidän tarvitsemansa erityispalvelut.

## 8. Strategiset linjaukset ja asiantuntijaryhmän suositukset

Asiantuntijaryhmän raportissa on perusteluosuuksien lisäksi lukuisia toimenpideesityksiä. Toimeksiantonsa mukaisesti asiantuntijaryhmä on näistä valinnut seuraavat strategiset linjaukset ja toimenpide-esitykset esitettäväksi valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden ohjelmaan.

**Strateginen linjaus 1:** Edistetään hyviä etnisiä suhteita ja yhdenvertaisuuden toteutumista myös osana etnisten vähemmistöjen ja koko yhteiskunnan turvallisuutta. Eri

---

<sup>23</sup> Ks. KHO 28.7.2005 taltio 1892 (vuosikirjaratkaisu KHO 2005:50)

ryhmien välisiä kulttuurisia, uskonnollisia tai toimintatapoihin liittyviä näkemuseroja ratkaistaan sovittujen vuoropuhelumekanismien avulla.

**Strateginen linjaus 2:** Turvallisuutta vahvistetaan tukemalla etnisten vähemmistöjen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja maahanmuuttajien kotoutumista poikkihallinnollisesti. Koulutusta ja opastusta lisäämällä parannetaan Suomen lainsäädännön tarjoamien oikeuksien ja velvollisuuksien tuntemusta ja toteutumista.

**Strateginen linjaus 3:** Parannetaan molemmin puolista luottamusta ja turvallisuuspalveluiden tavoitettavuutta lisäämällä etnisten vähemmistöjen ja turvallisuuspalveluiden välistä vuoropuhelua ja vähemmistöjen osallistumismahdollisuuksia.

**Strateginen linjaus 4:** Etniseen taustaan liittyvien rikosten torjuntaa parannetaan kehittämällä viranomaisten valmiuksia tunnistaa rasismiin ja syrjintään sekä kulttuuriin tapoihin liittyviä ilmiöitä, tiivistämällä eri viranomais- ja kolmannen sektorin toimijoiden välistä yhteistyötä ja lisäämällä tutkimustietoa.

**Strateginen linjaus 5:** Helpotetaan etnisten vähemmistöjen edustajien pääsyä turvallisuus-, tuki- ja neuvontapalveluiden asiakkaiksi matalan kynnyksen periaatteen mukaisesti. Turvataan kolmannen sektorin toimintamahdollisuudet.

**Toimenpide 1:** Tarjotaan Suomeen pysyvästi ja määräaikaisesti muuttaville kattavammin tietoa Suomen lainsäädännöstä ja palvelujärjestelmästä maahan muuttamisen yhteydessä ja kotoutumisen eri vaiheissa ja vahvistetaan kansalaisjärjestöjen asemaa tuki- ja neuvontapalveluissa.

- Ennen muuttoa tai heti maahan saavuttaessa: Valmistellaan poikkihallinnollinen, eri kielille käännetty tiivis esite ("Turvallisesti Suomessa"), jonka avulla henkilö voi etsiä lisätietoa keskeisistä turvallisuuteen liittyvistä palveluista.
- Maahan saapumisen jälkeen:
  - Turvallisuuspalveluiden saatavuuden sekä lainsäädännön tarjoamien oikeuksien ja velvollisuuksien tunteminen liitetään tiiviimmin osaksi kotouttamislain piirissä oleville laadittavia kotoutumissuunnitelmia ja kotouttamiskoulutusta.
  - Valmisteilla olevan opastusjärjestelmän puitteissa vastaavaa tietoa tarjotaan kotouttamislain piiriin kuulumattomille.
  - Jaetaan tietoa olemassa olevien normaalien palvelurakenteiden puitteissa. Jotta hyvä hallinto toteutuisi, varmistetaan, että palveluntarjoajilla on mahdollisuus tarvittaessa käyttää normaalia pidempi aika maahanmuuttajien palvelemiseen. Selvitetään esimerkiksi valtiosuusjärjestelmää uudistettaessa, että voitaisiinko tämä toteuttaa esimerkiksi ns. korotetun asiakaskertoimen avulla.
  - Tuetaan kansalaisjärjestöjen ja etnisten vähemmistöjen omien järjestöjen toimintamahdollisuuksia sekä ennalta ehkäisyssä että tuki- ja neuvontapalveluiden järjestämisessä

Toimenpiteen tavoitteena on, että

- Etnisten vähemmistöjen turvallisuus ja turvallisuuden tunne paranee, kun he tuntevat Suomen lainsäädännön tarjoamat oikeudet ja velvollisuudet sekä ovat tietoisia saatavilla olevista turvallisuuspalveluista. Tiedon lisääntymisen myötä avun saaminen helpottuu ja etnisten vähemmistöjen määrä rikosten tekijöinä vähenee.
- Kansalaisjärjestöjen ja etnisten vähemmistöjen omien järjestöjen aseman vahvistamisen myötä tuki- ja neuvontapalvelut tulevat lähemmäksi avunsaajaa ja etnisten vähemmistöjen omat näkemykset tulevat paremmin huomioon otetuksi.

**Toimenpide 2:** Huolehditaan työn perusteella, perhesiteen vuoksi ja humanitaarisista syistä muuttavien henkilöiden oleskelulupien tehokkaasta ja oikeudenmukaisesta käsittelystä tasavertaisesti koko asiakaskunnan kaikinpuolisen turvallisuuden takaamiseksi.

- Nopeutetaan oleskelulupa- ja kansalaisuushakemusten käsittelyaikoja nykyisestä ottaen huomioon niiden vaikutus maahanmuuttajien kotoutumiseen ja turvallisuuden tunteeseen. Tavoitteen saavuttamiseksi varmistetaan eri lupaviranomaisten riittävät resurssit ja keskinäinen yhteistyö ottaen samalla huomioon asiakkaiden erilaiset tilanteet, jotka myös voivat vaikuttaa käsittelyaikoihin.
- Oleskelulupajärjestelmää kehitettäessä arvioidaan laaja-alaisesti, miten kukin oleskelulupatyypin ja siihen liittyvät oikeudet sekä hakumenettely vaikuttavat turvallisuuden tunteeseen ja kotoutumiseen.

Toimenpiteen tavoitteena on, että

- Turvallisuus ja turvallisuuden tunne vahvistuu, kun käsittelyajat lyhenevät ja odottamisen aiheuttama epävarmuus vähenee.
- Kotoutuminen tehostuu ja pääsee alkamaan mahdollisimman nopeasti.
- Oleskelulupajärjestelmä huomioi laaja-alaisesti eri säädösten yhteisvaikutukset turvallisuuden tunteen ja kotoutumisen kannalta.

**Toimenpide 3:** Otetaan etnisten vähemmistöjen turvallisuuskysymykset osaksi suunnittelujärjestelmää ja lisätään etnisten vähemmistöjen osallisuutta suunnittelussa.

- Kaikki turvallisuusviranomaiset laativat yhdenvertaisuussuunnitelmat.
- Paikallisten turvallisuussuunnitelmien laatimisessa otetaan huomioon etnisten vähemmistöjen turvallisuus ja osallistetaan etnisten vähemmistöjen edustajat mukaan suunnitteluun. Suunnittelussa hyödynnetään käytössä olevia hyviä käytäntöjä kuten yhdyshenkilöitä, tutustumiskäyntien järjestämistä ja selkokielen materiaalin laatimista.
- Kuntien kotouttamisohjelmissa otetaan huomioon myös paikalliset turvallisuussuunnitelmat. Kannustetaan kaikkia kuntia laatimaan kotouttamisohjelmat joko yksin tai seudullisesti.

Toimenpiteen tavoitteena on, että

- Etnisten vähemmistöjen osallisuus turvallisuussuunnittelussa lisääntyy. Tämän myötä järjestelmä huomioi etniset vähemmistöt entistä paremmin ja yhdenvertaisuus toteutuu paremmin.
- Turvallisuuskysymyksiä käsitellään osana kotouttamista.

**Toimenpide 4:** Edistetään etnisten vähemmistöjen edustajien rekrytointia julkisen sektorin tehtäviin. Tätä toteutetaan lisäämällä yhdenvertaisuussuunnitelmien laatimista koskeviin suosituksiin suositus ja käytännön toimenpide-ehdotukset rekrytoimisen edistämiseksi, parantamalla harjoitteluun pääsyä ja tarkistamalla niitä virkakelpoisuuksien ehtoja, jotka vaikeuttavat etnisten vähemmistöjen rekrytoimista.

Toimenpiteen tavoitteena on, että

- Etnisten vähemmistöjen edustajien määrä julkisen sektorin tehtävissä lisääntyy. Tämä edistää monikulttuurista osaamista, työyhteisöjen monimuotoisuutta sekä kotoutumista.

**Toimenpide 5:** Varmistetaan, että lainsäädännön sekä poliisin, syyttäjien ja tuomioistuinlaitoksen toimenpiteiden avulla voidaan tehokkaasti puuttua rasistisiin rikoksiin. Kehitetään tiedonvaihtoa ja rasististen rikosten seuranta.

- Pyritään madaltamaan rikosten ilmoituskynnystä. Viranomaiset ja järjestöt kannustavat rasististen rikosten ja syrjinnän uhreja ja sellaista toimintaa nähneitä sivullisia ilmoittamaan rikoksiksi epäilemistään tapahtumista esitutkintaviranomaisille.
- Perustetaan työryhmä, jonka tehtävänä on selvittää tarve säätää seuranta- ja vastuuvollisuus internet-sivustojen ylläpitäjille. (Koskee myös muita kuin rasistisia rikoksia.)
- Tehostetaan rasististen rikosten käsittelyä lisäämällä poliisin ja syyttäjän yhteistyötä, jotta rikoksen motiiviin liittyvät seikat tulisivat riittävässä laajuudessa selvitettyä.
- Perustetaan työryhmä laatimaan poliisille ja syyttäjälle yhteinen rasististen rikosten seurantajärjestelmä. Osana tätä työtä selvitetään mahdollisuudet siirtää poliisin rasismikoodi tai muu vastaava esitutkintamateriaaliin tehtävä merkintä syyttäjälle sähköisesti. Varmistetaan myös laadullisen tutkimuksen jatkuvuus koskien rasististen rikosten etenemistä oikeusjärjestelmässä.
- Työryhmä selvittää myös voitaisiinko rikosilmoituksen tai esitutkinnan yhteydessä tarjota asianomistajalle mahdollisuus antaa lisätietoja tilastointia varten syrjintärikosepäilyyn liittyvistä seikoista (esimerkiksi syrjinnän peruste, etninen tausta).
- Sovitaan oikeuslaitoksessa käytettävästä rasistisen rikoksen määritelmästä.

Toimenpiteen tavoitteena on, että

- Lainsäädäntö tarjoaa riittävät keinot puuttua rasistisiin rikoksiin.

- Racististen rikosten seuranta tehostuu. Ehkäisevän toiminnan ja rikosten torjunnan suunnittelu helpottuu tarkemman tiedon avulla.
- Luottamus järjestelmän toimivuuteen rassistisiin rikoksiin puuttumiseksi lisääntyy, mikä madaltaa ilmoituskynnystä ja parantaa etnisten vähemmistöjen turvallisuutta.

**Toimenpide 6:** Varmistetaan, että viranomaisilla on riittävät lainsäädännölliset keinot ja ohjeistus puuttua niihin turvallisuutta uhkaaviin ilmiöihin, joiden taustalla on kulttuurista johtuvia erityispiirteitä

- Perustetaan työryhmä selvittämään viranomaistoiminnan tilanteita, joissa kulttuurista johtuvat erityispiirteet johtavat perusoikeuksien vaarantumiseen. Selvitystyön jälkeen käynnistetään tarvittavat lainsäädäntöhankkeet ja laaditaan toimintaohjeet.

Toimenpiteen tavoitteena on, että

- Viranomaisten toiminnan lähtökohtana on perus- ja ihmisoikeuksien tuntemus ja niiden tasavertainen toteutuminen. Lainsäädäntö ja ohjeistus tarjoavat viranomaisille riittävät keinot ja selkeät ohjeet puuttua myös niihin oikeuksia uhkaaviin ilmiöihin, joiden taustalla on kulttuurista johtuvia erityispiirteitä.

**Toimenpide 7:** Selvitetään vähemmistöuskontojen opetuksen kokonaistilanne ja laaditaan toimenpideohjelma selvityksessä esille tulevien puutteiden poistamiseksi. Vähemmistöuskontojen kouluopetuksessa ja uskonnollisten yhteisöjen tarjoamassa opetuksessa on havaittu puutteita ja kirjavuutta ja pätevistä opettajista on selkeä pula.

Toimenpiteet tavoitteena on, että

- Uskonnon opetuksen taso ja riittävyys turvataan. Kulttuurin ja uskonnon tuntemusta lisäämällä edistetään hyviä etnisiä suhteita yhteiskunnassa sekä yksilön identiteetin rakentumista ja hallintaa.

## 9. Keskeiset yhteistyörakenteet

Maahanmuuttajien kotouttamisen ja etnisten suhteiden edistämisen yleinen kehittäminen, suunnittelu, ohjaus, seuranta ja yhteensovittaminen kuuluvat sisäasiainministeriön vastuulle. Muilla ministeriöillä on vastuu maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen palveluista omien toimialojensa osalta. Keskeisiä toimijoita ovat myös sovitut yhteistyömekanismit kuten etnisten suhteiden neuvottelukunta, romaniasiain neuvottelukunta ja saamelaisasiain neuvottelukunta sekä itsehallintoelin saamelaiskäräjät. Alue- ja paikallistasolla keskeisiä viranomaisia ovat TE-keskukset, lääninhallitukset, kunnat ja työvoimatoimistot. Kansalaisjärjestöt ja etnisten vähemmistöjen omat järjestöt ovat tärkeitä viranomaisten yhteistyökumppaneita kaikilla hallinnontasoilla.

Hyvien etnisten suhteiden, yhdenvertaisuuden ja kotoutumisen edistämistä ei tule kuitenkaan nähdä vain tiettyjen viranomaisten tehtävänä. Toiminnan tehokkuus edellyttää, että tähän liittyvä osaaminen valtavirtaistetaan osaksi myös kaikkien turvallisuusviranomaisten työtä. Jatkossa tulisi myös entisestään tehostaa näiden viranomaisten yhteistyötä erityisesti etnisten vähemmistöjen järjestöjen kanssa. Säännöllisten kontaktien avulla voidaan vahvistaa turvallisuutta ja keskinäistä luottamusta.

Tämä tarjoaa pohjan myös onnistuneelle kotoutumiselle ja hyvien etnisten suhteiden kehittymiselle.

Paikallistasolla etnisten vähemmistöjen turvallisuuden lisääminen tulisi tuoda osaksi jo olemassa olevaa suunnittelujärjestelmää. Kuntien kotouttamisohjelmissa ja paikallisissa turvallisuussuunnitelmissa tulisi huomioida etnisten vähemmistöjen turvallisuus. Suunnitelmien laatimisvaiheessa viranomaisten ja etnisten vähemmistöjen yhteistyötä tulisi tiivistää. Paikallisen suunnittelujärjestelmän sisällä voitaisiin myös tehokkaasti kartoittaa yhteistyöerakenteiden kehittämistarpeet paikallistason tarpeiden mukaisesti.

Tiedon tarjoaminen suomalaisesta palvelujärjestelmästä ja lainsäädännöstä tavoittaa Suomeen saapuvat henkilöt parhaiten, mikäli tietoa on johdonmukaisesti tarjolla kaikissa paikoissa, joissa nämä henkilöt todennäköisesti asioivat. Keskeisiä tahoja tiedon jakamisen kannalta ovat maahan saapumisen yhteydessä Suomen ulkomaanedustustot, Maahanmuuttovirasto ja poliisi sekä kotoutumisen alkuvaiheessa peruspalvelut kuten esimerkiksi neuvolat, koulut, sosiaali- ja työvoimatoimistot. Oleskelulupa-asioiden osalta keskeiset viranomaiset ovat Maahanmuuttovirasto ja poliisi.

Rasististen rikosten (ml. syrjintä) osalta tulee jatkossa tehostaa poliisin ja syyttäjäviranomaisten yhteistyötä jo esitutkintavaiheesta lähtien, jotta voidaan turvata riittävä tiedonsaanti esimerkiksi rikoksen motiivista. Tämä edellyttää paitsi normaalin yhteistyön tiivistämistä, myös yhteisen seurantajärjestelmän kehittämistä. Viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen tiiviimmällä yhteistyöllä voidaan pyrkiä madaltamaan rikosten ilmoituskyynnystä sekä saamaan selkeämpi kuva piilorikollisuuden suuruudesta.

Nuorten ryhmään kuulumiseen, siitä syrjäyttämiseen ja arkipäivän rasismiin liittyvää tietoa tulisi hyödyntää nykyistä paremmin rikosten ehkäisyssä. Tämän tyyppistä tietoa on esimerkiksi nuorisotyöntekijöillä, joiden tieto tulisi saattaa rikosten ehkäisyn parissa tehtävään työhön. Toisaalta myös etnisiin vähemmistöihin luokiteltuja henkilöitä tulisi motivoida ja ottaa nykyistä paremmin mukaan kriminaalipoliittiseen suunnitteluun ja päätöksentekoon sekä toteutukseen.<sup>24</sup>

Puuttuminen niihin turvallisuutta uhkaaviin ilmiöihin, joiden taustalla on kulttuurista johtuvia erityispiirteitä, edellyttää kiinteää yhteistyötä viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen, erityisesti etnisten vähemmistöjen järjestöjen välillä. Myös kiinteä viranomaisten välinen yhteistyö (esim. koulut, sosiaali- ja terveysviranomaiset, poliisi) on edellytys aikaiselle puuttumiselle.

## 10. Yhteenveto

Tilastojen mukaan etnisten vähemmistöjen osuus on kasvussa sekä rikosten uhreina että rikosten tekijöinä. Todellisuudessa etnisiin vähemmistöihin kohdistuvia rikoksia tapahtuu vielä tilastoituakin enemmän, sillä suuri osa etnisiin vähemmistöihin kohdistuvista rikoksista jää ilmoittamatta viranomaisille. Myönteisenä on sen sijaan pidettävä sitä, että suomalaisten asenteet etnisiä vähemmistöjä kohtaan ovat viime vuosina jonkin verran kehittyneet positiivisempaan suuntaan. Suomessa ei myöskään ole havaittu eristäytyneiden alakulttuurien syntymistä.

Elämme vaiheessa, jossa suomalaisella yhteiskunnalla, poliittisella järjestelmällä, viranomaisilla ja kansalaisilla on mahdollisuudet vaikuttaa siihen, että suomalainen yh-

---

<sup>24</sup> Honkatukia ja Suurpää (2007)

teiskunta suhtautuu myönteisesti ja hyötyy kasvavan maahanmuuton seurauksena syntyvästä etnisen monimuotoisuuden lisääntymisestä.

Rikosten ehkäisy tulee perustua ennalta ehkäisevään työhön. Olonsa turvalliseksi tunteva ja yhteiskuntaan kotoutunut henkilö on turvallinen sekä itselleen että muille. Toisaalta yhteiskunnassa vallitsevat hyvät etniset suhteet ovat edellytys etnisten vähemmistöjen sekä muun väestön keskinäiselle sopusoinnulle. Asiantuntijaryhmä näkee, että yhteiskunnan turvallisuus paranee hyvien etnisten suhteiden, onnistuneen kotoutumisen sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kautta. Osa tätä kokonaisuutta on lupapolitiikka, jolla on asiantuntijaryhmä mielestä sekä suora että välillinen vaikutus turvallisuuteen ja turvallisuuden tunteeseen.

Turvallisuuspalveluiden tulee tulevaisuudessa pystyä vastaamaan taustoiltaan yhä moninaisemman asiakaskunnan tarpeisiin. Tietoa erilaisista tarpeista saadaan parhaiten suoraan asiakaskunnalta. Asiantuntijaryhmä pitää tärkeänä, että turvallisuuspalveluiden ja etnisten vähemmistöjen välistä vuoropuhelua ja etnisten vähemmistöjen osallisuutta suunnittelujärjestelmässä lisätään. Vuoropuhelun ja etnisten vähemmistöjen osallisuuden avulla voidaan parantaa molemmin puolista luottamusta ja turvallisuuspalveluiden tavoitavuutta.

Etnisten vähemmistöjen kokema rasismi ja syrjintä vaikeuttavat kotoutumista ja saattavat horjuttaa luottamusta järjestelmään. Seurauksena voi olla myös traumatisoituminen tai syrjäytymisen käynnistyminen. Racististen rikosten ja syrjinnän torjunnan lähtökohtana on nollatoleranssi ja sen varmistaminen, että lainsäädäntö tarjoaa riittävät keinot puuttua rasistisiin rikoksiin. Tehokas racististen rikosten ja syrjinnän ehkäisy edellyttää entistä parempaa tiedon keruuta ja lainsäädännön tarkastamista. Poliisin ja syyttäjän välisen yhteistyön vahvistaminen on tärkeää rikoksista tuomitsemisen kannalta. Tällä hetkellä rasistiset rikosepäilyt tai syrjintäepäilyt etenevät harvoin syytöksiin tai tuomioon asti.

Tilastojen mukaan ulkomaalaiset syyllistyvät Suomessa noin 1,3 – 1,5 kertaa useammin rikoksiin kuin suomalaiset. Erot kuitenkin pienenevät kun tilastot vakioidaan esimerkiksi ikä- ja sukupuolirakenteen, sosiaalisen aseman sekä muiden kriminologisten taustamuuttujien suhteen. Valtaväestöön verrattuna Suomessa asuvat ulkomaalaiset ovat viime vuosina olleet suhteellisesti useimmin epäiltyinä ryöstöistä ja raiskauksista.

Rikokseen tuomittujen ulkomaalaisten taustat ovat samankaltaisia kuin suomalaistenkin vankien, eikä kulttuuriin perustuvia seikkoja tulisikaan ylikorostaa. Asiantuntijaryhmä korostaa ennalta ehkäisevän työn tärkeyttä ja vuoropuhelun merkitystä etnisten vähemmistöjen rikosten ehkäisyn osalta. Etnisten vähemmistöjen rikollisuutta tulee torjua osana yleistä rikostorjuntaa ja varmistamalla, että maahan muuttaneilla on tarvittavat tiedot Suomen lainsäädännöstä ja käytännöistä.

Etnisten vähemmistöjen uhriutumista tarkastellessa asiantuntijaryhmä kiinnitti erityistä huomiota heikoimmassa asemassa oleviin ryhmiin kuten naisiin ja lapsiin. Ilmoitukset maahanmuuttajanaisiin kohdistuvista väkivaltarikoksista ovat kasvussa. Perheväkivalta ei kuitenkaan ole kulttuurisidonnaista toisin kuin kunniaan liittyvä väkivalta, tyttöjen ympärileikkaukset sekä romanien väistämivelvollisuuteen liittyvä väkivallan uhka, joita asiantuntijaryhmä käsittelee raportissaan. Keskeistä väkivallan vähentämisen osalta on, että ilmiöitä käsitellään avoimesti ja tietoa Suomen lainsäädännöstä jaetaan nykyistä enemmän. Lainsäädännön tulee myös tarjota riittävät keinot puuttua haitallisiin ilmiöihin ja viranomaisilla täytyy olla selkeä ohjeistus.

Tiedon puute, pelko, epäluottamus viranomaisiin sekä kulttuuriin tai oleskelulupiin liittyvät asiat saattavat vaikeuttaa avun hakemista. Toisaalta maahanmuuttajien sosiaaliset verkostot ovat usein heikohkot, jolloin ulkopuolisiin palveluihin saatetaan hakeutua nopeammin.

Perheväkivallan lisäksi tunnistamisen, toimintavalmiuden ja avun tarvetta kasvattavat myös mm. kunniaan liittyvään väkivaltaan sekä romanien väistämismielisyyteen liittyvät tapaukset. Tällä hetkellä väkivallan uhrien auttamisen palvelujärjestelmä on heikosti resursoitu ja alueellisessa saatavuudessa on paljon eroja. Jatkossa tarvitaan lisää resursseja, tietomateriaalia ja tiiviimpää yhteistyötä eri toimijoiden välillä.

Yllä sanotun perusteella asiantuntijaryhmä esittää, että

- Suomeen pysyvästi ja määräaikaisesti muuttaville tarjotaan jatkossa kattavammin tietoa Suomen lainsäädännöstä ja palvelujärjestelmästä maahanmuuttamisen yhteydessä ja kotoutumisen eri vaiheissa ja kansalaisjärjestöjen asemaa tuki- ja neuvontapalveluissa vahvistetaan.
- Huolehditaan työn perusteella, perhesiteen vuoksi ja humanitaarisista syistä muuttavien henkilöiden oleskelulupien tehokkaasta ja oikeudenmukaisesta käsittelystä tasavertaisesti koko asiakaskunnan kaikinpuolisen turvallisuuden takaamiseksi.
- Huomioidaan etnisten vähemmistöjen turvallisuuskysymykset poikkileikkaavana periaatteena suunnittelujärjestelmässä ja lisätään etnisten vähemmistöjen osallisuutta suunnittelussa. Keskeisiä välineitä tässä ovat yhdenvertaisuussuunnitelmat, paikalliset turvallisuussuunnitelmat ja kuntien kotouttamisohjelmat.
- Edistetään etnisten vähemmistöjen edustajien rekrytointia julkisen sektorin tehtäviin.
- Varmistetaan, että lainsäädännön sekä poliisin, syyttäjien ja tuomioistuineläimien toimenpiteiden avulla voidaan tehokkaasti puuttua rasistisiin rikoksiin. Kehitetään tiedonvaihtoa ja rasististen rikosten seuranta.
- Varmistetaan, että viranomaisilla on riittävät lainsäädännölliset keinot ja ohjeistus puuttua niihin turvallisuutta uhkaaviin ilmiöihin, joiden taustalla on kulttuurista johtuvia erityispiirteitä.
- Selvitetään vähemmistöuskontojen opetuksen kokonaistilanne ja laaditaan toimenpideohjelma selvityksessä esille tulevien puutteiden poistamiseksi.

## LÄHDELUETTELO

- Ellonen, Noora (2006): Poliisin tietoon tullut rasistinen rikollisuus Suomessa 2005. Poliisiammattikorkeakoulun tiedotteita 53. Poliisiammattikorkeakoulu, Espoo.
- Fagerholm, Peter (2006): Rasistinen Rikollisuus. Selvitys rasististen rikosten etenemisestä oikeusjärjestelmässä. Poliisiammattikorkeakoulu, Espoo.
- Haavisto, Iikka, Kiljunen, Pentti ja Nyberg Matti (2007): Satavuotias kuntotestissä, EVAn kansallinen arvo - ja asennetutkimus. Helsinki, Taloustieto Oy.
- Honkatukia, Päivi ja Suurpää, Leena (2007): Nuorten miesten monikulttuurinen elämän kulku ja rikollisuus. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 232 / Nuorisotutkimusseuran julkaisuja 80. Helsinki.
- Honkatukia, Päivi (2005): Maahanmuuttajat väkivallan uhreina. Suomalaiset väkivallan uhreina. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 216. Helsinki.
- Iivari, Juhani (2006): Tuomittu maahanmuuttaja. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen tutkimuksia 154. Helsinki, STAKES.
- Jaakkola, Magdalena (2005): Suomalaisten suhtautuminen maahanmuuttajiin vuosina 1987 - 2003. Työpoliittinen tutkimus 286. Helsinki, Työministeriö.
- Jasinskja-Lahti, Inga, Liebkind, Karmela ja Vesala, Tiina (2002): Rasismi ja syrjintä Suomessa - maahanmuuttajien kokemuksia. Helsinki, Gaudeamus.
- Keränen, Tuunia (2005a): Poliisin tietoon tullut rasistinen rikollisuus Suomessa 2004. Poliisiammattikorkeakoulun tiedotteita 40. Poliisiammattikorkeakoulu, Espoo.
- Keränen, Tuunia (2005b): Poliisin tietoon tullut rasistinen rikollisuus Suomessa 2003, Poliisiammattikorkeakoulun tiedotteita 39. Poliisiammattikorkeakoulu, Espoo.
- Kyllönen-Saarnio, Eija ja Nurmi, Reet (toim.) (2005): Maahanmuuttajanaiset ja väkivalta. Opas sosiaali- ja terveysalan auttamistyöhön. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2005:15. Helsinki.
- Lepola, Outi ja Villa, Susan (toim.) (2007): Syrjintä Suomessa 2006. Helsinki, Ihmisoikeusliitto ry.
- Lundström, Birgitta, Miettinen, Tarmo, Keinänen, Anssi, Airaksinen, Jenni ja Korhonen, Anne (2007): Yhdenvertaisuuslain toimivuus. Joensuun Yliopisto.
- Mulki Mölsä (2004): Ajat ovat muuttuneet. Selvitys tyttöjen ja naisten ympärileikkaukseen liittyvistä asenteista ja aikeista pääkaupunkiseudulla asuvien maahanmuuttajien keskuudessa. KokoNainen-projekti, Ihmisoikeusliitto.
- Niemi, Hannu ja Honkatukia, Päivi (2007): Ulkomaalaiset, maahanmuuttajat ja rikokset. Teoksessa Rikollisuustilanne 2006 - Rikollisuus ja seuraamusjärjestelmä tilastojen valossa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 229. Helsinki.

Noponen, Tanja (2007): Poliisin tietoon tullut rasistinen rikollisuus Suomessa 2006. Poliisiammattikorkeakoulun tiedotteita 62. Poliisiammattikorkeakoulu, Espoo.

Vähemmistövaltuutetun vuosikertomus 2006.