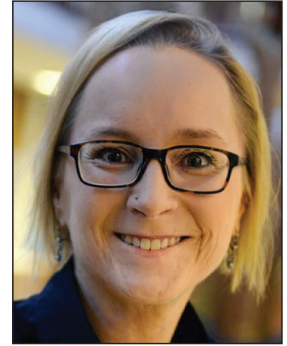


Jaana Palander

HTM, Projektitutkija (GLASE)  
Yhteiskuntatieteiden laitos,  
Itä-Suomen yliopisto  
jaana.palander@uef.fi



## Syrjimättömyys ja hyvät väestösuhteet lainvalmistelusta lainvalvontaan

**Avainsanat: yhdenvertaisuus, syrjintä, hyvät väestösuhteet, etninen profilointi, lainvalmistelu, ulkomaalaisvalvonta, siviilitiedustelu**

*Tässä artikkelissa tarkastelen, liikkuvuuden politiikkaa ja hallintaa käsitelleen Argumenta-seminaarin innoittamana, viimeaikaisten turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen liittyvien lakiesitysten vaikutuksia etnisiin vähemmistöihin ja ulkomaalaisryhmiin. Sen lisäksi, että turvallisuutta edistävällä ja viranomaisten toimivaltuuksia laajentavalla lainsäädännöllä on vaikutusta turvallisuutta uhkaavien henkilöiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin, voi sillä myös olla laajempia yhteiskunnallisia vaikutuksia. Hyvät väestösuhteet, yhdenvertaisuus ja luottamus edellyttävät oikeudenmukaista ja hienotunteista valvontaa. Tarkastelen ensin viimeaikaisessa tutkimuksessa esiin nousseita käytännön vaikutuksia ulkomaalaisvalvonnan osalta ja siten vaikutusten arvioinnin tasoa ulkomaalaisvalvontaa ja siviilitiedustelua koskevissa hallituksen esityksissä. Tuon esille ongelmakohtia ja konkreettisia parannusehdotuksia. On tärkeää huomioida etniset vähemmistöt ja ulkomaalaisryhmät jokaisessa hallinnan vaiheessa – lainvalmistelusta lainvalvontaan. Artikkelissa osoitan, että lainvalmistelun ohjeet eivät riittävällä tavalla huomioi kaikkia väestöryhmiä.*

### Johdanto

Lokakuussa 2018 pidettiin Argumenta-seminaari Tampereella. Seminaarin teemana oli liikkuvuuden politiikka ja puheenaiheina olivat muun muassa rajavalvonta, turvalli-

suus ja kiristytvä maahanmuuttopolitiikka. Liikkuvuuden ja siihen liittyvien riskien hallinta on vuoden 2015 suuren turvapaikanhakijamäärän takia saanut runsaasti huomiota niin mediassa kuin politiikassa. Työryhmissä keskusteltiin muun muassa politiikan ja rakenteiden vaikutuksesta ulkomaalaisiin, erityisesti niin sanottuihin paperittomiin ulkomaalaisiin. Työryhmissä pyrittiin katsomaan tulevaisuuteen ja keksimään uusia ratkaisuja.

Tässä artikkelissa kuitenkin tarkastelen viimeaikaisia poliittisia ja lainsäädännöllisiä ratkaisuja ja niiden yhteiskunnallisia vaikutuksia. Keskityn lakihankkeisiin, joiden tavoitteena on ollut turvallisuuden lisääminen ja turvallisuusviranomaisten työn helpottaminen. Sen lisäksi, että turvallisuutta edistävällä ja viranomaisten toimivaltuuksia laajentavalla lainsäädännöllä on vaikutusta turvallisuutta uhkaavien henkilöiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin, voi sillä myös olla laajempia yhteiskunnallisia vaikutuksia. Tarkoituksena on pohtia asioiden yhteyksiä ja tuoda esille lainsäädännön valmistelussa helposti piiloon jääviä näkökulmia.

Tässä artikkelissa tarkastelen turvallisuuteen liittyvän lainsäädännön ja viranomaistoiminnan vaikutuksia sivullisena pidettäviin etnisiin vähemmistöihin ja ulkomaalaisryhmiin. Erityisesti keskityn pohtimaan lainvalmistelijan edellytyksiä

ottaa huomioon vaikutukset kyseisiin väestöryhmiin. Epäoikeudenmukaiseksi koetut valvontatoimet voivat rapauttaa niin väestöryhmien välistä kuin institutionaalista luottamusta, millä on yhteys myös yhteiskuntarauhaan. Hyvät väestösuhteet liitetään usein yhdenvertaisuuteen, joten lähdetään liikkeelle. Tarkastelen yhdenvertaisuutta erityisesti etnisten vähemmistöjen näkökulmasta ja tuon esille tilanteita, joissa on olemassa etnisen syrjinnän riski. Artikkelin jälkipuoliskolla siirryn tarkastelemaan etnisten vähemmistöryhmien ja ulkomaalaisten näkökulman huomioimista lainvalmistelussa niin hallituksen esitysten kuin lainvalmistelun ohjeiden tasolla. Lopuksi pohdin keinoja huolestuttavan tilanteen parantamiseksi.

## Yhdenvertaisuus, etniset vähemmistöt ja etninen profilointi

Yhdenvertaisuuslainsäädäntö Suomessa on varsin kehittynyttä ja edistyksellistä. Yhdenvertaisuusvaatimus ei koske vain viranomaisia, vaan yhteiskunnan toimintaa laajemminkin. Lainsäädännöllä on esimerkiksi edellytetty kaikkia työnantajia laatimaan yhdenvertaisuussuunnitelmia ja tekemään kohtuullisia mukautuksia muun muassa saavutettavuuden suhteen. Näin yhdenvertaisuuden edistäminen ja syrjinnän vastainen työ on tuotu lainsäädännön tasolta arkipäivän tasolle. Haasteena onkin ollut yhdenvertaisuuslainsäädännön toteutuminen käytännössä ja yhdenvertaisuuden juurtuminen arkiajatteluun. Yhdenvertaisuuslainsäädännön ajatellaan yleisesti olevan modernia ja toimivaa.

Vaikka yhdenvertaisuuslainsäädäntö vaikuttaa laajasti ja yhdenvertaisuus on vahva lainsäädäntöä ja hallintoa ohjaava periaate, ulkomaalaisten oikeusasemaan liittyy myös rakenteellista eriarvoisuutta. Erilainen kohtelu on näin lainsäädännöllä, demokraattisessa päätöksenteossa, vahvistettu ja perusteltu ulkomaalaisten heikommalla (poliittisella) yhteydellä ja osallisuudella yhteiskunnassamme. Rakenteellinen eriarvoisuus ilmenee erityisesti ulkomaalaislainsäädännössä ja arkipäivän tasolla erityisesti taloudellisissa ja sosiaalisissa oikeuksissa. Arkipäivän kohtaamiset esimerkiksi opiskelupaikkaa tai toimentuloturvaa haettaessa tuovat esille ne rajat, joita lainsäädännöllä ulkomaalaisten ja kansalaisten välille vedetään. Arkipäivän kohtaamiset voivat kuitenkin olla myös epäoikeudenmukaisia, syrjiviä tai jopa rasistisia.

Rikostorjunta ja ulkomaalaisvalvonta ovat myös alueita, joilla voi ilmetä etnistä profilointia ja epämukavaa kohtelua. Suvi Keskinen ja kumppaneiden Pysäytetyt-tutki-

muksessa osoitettiin, että etniseen vähemmistöön kuuluvat nuoret aikuiset tulevat useammin poliisin pysäyttämäksi ilman ilmeistä syytä kuin kantaväestöön kuuluvat. Viranomaisten lisäksi tutkimuksessa kysyttiin myös kokemuksista vartijoiden ja kauppojen henkilökunnan kanssa. Nämä kohtaamiset olivat usein epämiellyttävämpiä tai jopa rasistisia. Sitä vastoin poliisin käytös pysäyttämistilanteessa oli suurimman osan vastaajista mielestä asiallista.<sup>1</sup>

Käytännön toiminnassa voi olla vaikeaa tehdä eroa kohdennetun etsinnän tai ulkomaalaisvalvonnan ja etnisen profiloinnin välillä. Siksi on ensiarvoisen tärkeää, että kohtaamiset ovat aina kunnioittavia ja asiallisia, puolin ja toisin. Keskinen ja kumppaneiden mukaan ilman ilmeistä syytä tapahtuneilla pysäyttämisisillä on yhteys poliisia kohtaan tunnettuun luottamukseen ja kuulumisen tunteeseen. Erityisesti epäoikeudenmukaiseksi koettu kontrolli ja pysäytykset voivat tutkijoiden mukaan rapauttaa luottamuskyyä ja osallisuutta, mitkä ovat tärkeitä tekijöitä yhteiskuntarauhankin kannalta.<sup>2</sup> Onkin oleellista määrittää, mikä on epäoikeudenmukaista kontrollia.

## Epäoikeudenmukaiseksi koettu kontrolli

Etnisen profiloinnin ja asenteellisen käytöksen lisäksi epäoikeudenmukaista kontrollia ovat ainakin pakkokeinojen tai tiedustelutoimien laitton käyttö. Laittomaksi niiden käytön voi tehdä esimerkiksi se, että tutkitaan muuta rikosta kuin mikä on mainittu pakkokeinon käyttöön valtuuttavassa laissa. Ennaltaehkäisevässä toiminnassa puolestaan pakkotoimien käyttö on laitonta, jos kansallisen turvallisuuden käsitettä venytetään liian pitkälle. Sitä vastoin pelkästään se, että ulkomaalaisvalvonnan, rikostutkinnan tai ennaltaehkäisyn toimet kohdistuvat syyttömään henkilöön, ei tee niitä laittomaksi. Nämä ovat niin sanottuja vääriä positiivisia osumia, jolloin pysäyttämisen tai tiedustelutoiminnan hakukriteerit ovat antaneet väärän osuman. Henkilö siis täyttää hakukriteerit, mutta ei ole syyllistynyt tai todennäköisesti ei tule syyllistymään rikokseen, jota varten tutkintaa tai ennaltaehkäisyä tehdään. Siksi on tärkeää, että noihin hakukriteereihin kiinnitetään käytännön toiminnassa erityistä huomiota.

Suuri määrä vääriä positiivisia osumia ei myöskään välttämättä ole ongelma, jos kontrolli esimerkiksi turvatarkastusten yhteydessä on massavalvontaa. Esimerkiksi lentokentällä kaikki porttialueelle menevät käyvät läpi turvatarkastuksen ja suurin osa tarkastuksista ei aiheuta jatkotoimia. Tällainen

massavalvonta ei ainakaan lähtökohtaisesti ole syrjivää. Massavalvonnan ongelmallisuus riippuu siitä, kuinka syvälle yksityisyyden suojaan puututaan. Esimerkiksi yksityisviestien avaaminen ja analysoiminen suurissa määrin tiedustelutoimien yhteydessä on ongelmallisempaa kuin turvatarkastus lentokentällä. Tietoliikenteen massavalvonta on lisäksi ongelmallisempaa, koska siinä käytetään ennalta määrättyjä hakukriteereitä viestimassan seulontaan, mikä altistaa syrjivälle profiloinnille.

Jos näitä kahta edellä mainittua valvontakeinoa tarkastellaan epäoikeudenmukaisuuden kokemuksen kautta, voin ainakin omasta puolestani sanoa, että laukkuni penkominen lentokentällä ei tunnu niin pahalta, kuin että saisin tietää suojelupoliisin lukeneen sähköpostejani. Luultavasti en saisi sitä kuitenkaan tietää. Yhtäältä se olisi parempi niin, etten harmistuisi turhasta. Olisin vain ollut yksi monien joukossa, jotka valikoituivat tarkastelun kohteeksi jonkun viestissä käyttämäni sanan tai termin takia – se väärä positiivinen osuma. Toisaalta on epämiellyttävää ja pelottavaakin ajatella, että suojelupoliisi saisi lukea yksityisiä viestejä ilman, että kukaan huomaa mitään. Minä en kuitenkaan kuulu etniseen vähemmistöön enkä voi kuin kuvitella, millaisia epäoikeudenmukaisuuden tuntemuksia turha tietoliikennetiedustelu saattaisi herättää niin sanottujen rodullistettujen henkilöiden kohdalla.

Jotta kontrolli ei olisi epäoikeudenmukaista, tulee laissa säätää myös toiminnan lainmukaisuuden valvonnasta ja seurata lainsäädännön vaikutuksia eri väestöryhmiin. Esimerkiksi tekeillä olevassa tietoliikennetiedustelua koskevassa lainsäädännössä on säädetty tuomioistuimen ennakoivalvonnasta. Lupa tiedustelutoimiin haetaan tuomioistuintelta, jolle viranomaisen on perusteltava toimen tavoitteet ja hyväksyttävä käytettävät hakuehdot tai hieman väljemmin hakuehtojen luokka. Lainsäädännön vaikutusten seurannassa olisi tarpeellista analysoida näitä päätöksiä sekä hyväksytyjen hakuehtojen syrjimättömyyttä ja tehokkuutta. Epäoikeudenmukaisen kontrollin estämiseksi tulisi lainsäädännön vaikutusten jälkikäteisen arvioinnin lisäksi panostaa myös etukäteiseen arviointiin eli pyrkiä arvioimaan etnisiin vähemmistöihin kohdistuvia vaikutuksia jo lainsäädäntövaiheessa ja pohtia keinoja ei-toivottujen vaikutusten estämiseksi.

### Etnisiin vähemmistöryhmiin kohdistuvien vaikutusten arviointi

Kun ulkomaalaisvalvonnan toimivallasta ja menettelystä säädettiin ulkomaalaislain

muutoksella vuonna 2015, valmistelussa pohdittiin ulkomaalaisvalvonnan vaikutuksia etnisiin vähemmistöryhmiin. Hallituksen esityksen mukaan valvonta on tarkoitettu kohdistuvan ulkomaalaisiin, mutta Suomen kansalaisiin kohdistuvia pysäytyksiä ei voi täysin välttää.<sup>3</sup> Lakiin lisättiin syrjivän etnisen profiloinnin kielto, jonka mukaan valvonta ei voi perustua pelkästään tai ratkaisevassa määrin henkilön todelliseen tai oletettuun etniseen alkuperään (UlkL 129 a §). Hallituksen esityksen mukaan valvonnan kohteen valikoimiseksi tulisi olla havaintoja tai vihje- tai analyysitietoa, jotka antaisivat perusteen tarkastuksen tekemiselle.<sup>4</sup>

Keskisen ja kumppaneiden tutkimuksen mukaan poliisi usein valikoi tarkastettavan suomen kielen perusteella eli pyrki näin erottelamaan pysäytettäväksi tulevat ulkomaalaiset Suomen kansalaisista.<sup>5</sup> Syrjivän etnisen profiloinnin kielto koskee kuitenkin myös ulkomaalaisiin kohdistuvaa valvontaa. Hallituksen esitys ei kuitenkaan valaise sen enempää niitä kriteereitä, joilla valikointi voisi tapahtua.

Hallituksen esityksessä kehoitetaan, että ulkomaalaisvalvontaa suunniteltaessa ja toteutettaessa on kiinnitettävä huomiota valvonnan järjestämiseen siten, ettei se aiheuta väärinkäsityksiä. Ilmeisesti väärinkäsityksellä tarkoitetaan sitä, että pysäyttäminen vaikuttaisi perustuvan pääasiassa ulkonäköön, vaikka näin ei olisi. Väärinkäsitysten syntyminen olisi tarkoitus estää perustelemalla valvonnan yhteydessä toteutettavat toimenpiteet. Hallituksen esityksessä painotetaan, että on kiinnitettävä erityistä huomiota asianmukaiseen käyttäytymiseen valvontatehtävää suoritettaessa.<sup>6</sup> Lain esitöissä on siis varsin hyvin huomioitu ulkomaalaisvalvonnan mahdollisia vaikutuksia etnisten vähemmistöjen näkökulmasta ja pyritty vähentämään kielteisiä vaikutuksia. Vaikutusten seurannasta ja toiminnan valvonnasta ei kuitenkaan ole mainittu mitään. Kuten Keskinen ja kumppanit tutkimuksessaan toteavat, seuranta on vaikeaa, koska poliisi ei kirjaa pysäytyksiä, jotka eivät johda toimenpiteisiin.<sup>7</sup>

Viime vuosina on ollut muitakin lakiesityksiä liittyen poliisin toimivaltuuksiin ja etnisen profiloinnin riskiin. Esimerkiksi esityksissä Rajavartiolaitoksen ja poliisin henkilötietolaeiksi on kiinnitetty huomiota siihen, että henkilötietoja ja varsinkin erityisiin henkilötietoryhmiin (entiset arkaluonnotiset henkilötiedot) kuuluvia tietoja, kuten tieto etnisestä alkuperästä, tulee käsitellä asianmukaisesti. Hallituksen esityksillä nähdään olevan välillistä vaikutusta yhdenvertaisuuden toteutumiseen ja niissä todetaan

erityisen arkaluonteisiin henkilötietoihin perustuvan syrjivän profiloinnin ja erityisesti etnisen profiloinnin olevan kiellettyä.<sup>8</sup> Esityksissä ei kuitenkaan sen kummemmin pyritä arvioimaan toiminnan mahdollisia kielteisiä vaikutuksia etnisten vähemmistöjen näkökulmasta eikä syrjivän profiloinnin kieltoa ehdoteta säädettäväksi lain tekstissä. Tietosuojaavaltuutetun toimisto onkin lausunnossaan todennut, että uuden poliisin henkilötietolain valmistelussa olisi syytä arvioida etnisen profiloinnin kiellon sisällyttämistä lakiehdotukseen.<sup>9</sup>

Toinen tietosuojaan ja etniseen profilointiin liittyvä lakihanke on tiedustelulakipaketti ja erityisesti siviilitiedustelulaki. Siviilitiedustelulaki mahdollistaisi muun muassa ennakkollisen tietoliikennetiedustelun kansallisten turvallisuusuhkien estämiseksi. Tämä toiminta olisi luonteeltaan verrattavissa profilointiin, koska viestiliikennettä seulotaan tiettyjen hakukriteerien perusteella. Hallituksen esityksen mukaan viestiliikenteen seulonta voidaan perustaa paitsi inhimillistä käyttäytymistä tai toimintatapoja koskeviin yleisiin tietoihin, myös konkreettisiin tiedonhankinnan kohteena olevaa uhkaa kuvaaviin tietoihin. Esityksessä mainitaan, että syrjivä etninen profilointi on kiellettyä, mutta asiaa ei ole sen enempää avattu tai vaikutuksia etnisiin vähemmistöihin arvioitu.<sup>10</sup> Sitä vastoin perustuslakivaliokunta pitää etnisen syrjinnän riskiä sen verran oleellisena, että edellyttää erillistä säännöstä lakitekstiin, jotta laki voitaisiin säätää tavallisen lain säätämismääräyksessä.<sup>11</sup>

## Lainvalmistelun ohjeet eivät tunnista ongelmaa

Lainvalmistelun tueksi on laadittu monenlaisia oppaita, jotka lähes kaikki ovat saatavilla sähköisenä Finlex-sivustolta.<sup>12</sup> Keskeisin on Lainkirjoittajan opas, jossa selitetään lainvalmisteluun vaikuttavia perustuslaillisia ja lakiteknisii seikkoja. Varsinainen vaikutusten arviointiin laadittu opas löytyy Oikeusministeriön sivuilta. Oikeusministeriön laatimassa vaikutusten arvioinnin ohjeessa on eritelty yhteiskunnallisia vaikutuksia, joita säädösvaihtelusta tulee arvioida. Ohjeessa on kehoitettu arvioimaan myös vaikutuksia kansalaisten asemaan ja kansalaisyhteiskunnan toimintaan. Ohjeen mukaan vaikutuksilla kansalaisten asemaan tarkoitetaan muun muassa vaikutuksia arvoihin ja asenteisiin sekä perusoikeuksiin ja oikeusturvaan. Kansalaisyhteiskunnan toimintaan liittyviä vaikutuksia ovat puolestaan vaikutukset kansalaisryhmien asemaan ja käyttäytymiseen

sekä kansalaisten keskinäiseen toimintaan ja oikeussuhteisiin.<sup>13</sup>

Ohjeessa puhutaan vain kansalaisiin kohdistuvista vaikutuksista. Ulkomaalaisia ei ohjeessa käsitellä tai mainita ollenkaan. Tämä saattaa olla tahaton kömmähdys, mutta toisaalta juristit ovat yleensä tarkkoja termien kanssa. Ohjeessa olisi voinut avata ulkomaalaisoikeudellisia peruseriaatteita esimerkiksi tilapäisen tai pysyvän oleskeluluvan taikka Euroopan unionin kansalaisuuden vaikutuksesta yhdenvertaisuuteen. Etnisiä väestöryhmiä ei myöskään käsitellä erikseen, vaan ainoastaan viitataan yhteiskunnan moninaisuuteen. Etnisyys tuodaan esille vain luettelussa kiellettyjä syrjintäperusteita. Etnisten vähemmistöryhmien kohtaamia haasteita ja etnisen profiloinnin riskiä ei käsitellä.

Vaikutusten arvioinnin ohjeessa jokaisen käsittelyluvun lopussa on vinkkejä menetelmistä ja tiedonlähteistä, joilla kyseisiä vaikutuksia voi selvittää. Ohjeen mukaan kansalaisten asemaa ja heidän keskinäisiä suhteita koskevassa päätöksenteossa voidaan tiedonlähteenä hyödyntää muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Suomea koskevia sitovia tuomioita.<sup>14</sup> Muita vinkkejä keinoista selvittää vaikutuksia kansalaisten asemaan ja kansalaisyhteiskunnan toimintaan ei anneta. Vaikka pidän tärkeänä sitä, että lainvalmistelussa otetaan huomioon ihmisoikeustuomioistuimen oikeusohjeet ja vähimmäisstandardit, olisin keksinyt kansalaisten asemaan ja kansalaisyhteiskunnan toimintaan liittyvien vaikutusten selvittämiseen useita osuvampia menetelmiä ja tietolähteitä. Esimerkiksi vähemmistöihin liittyvä akateeminen tutkimus tai vähemmistöryhmiä edustavien yhdistysten ja järjestöjen kuuleminen.

Sidosryhmien kuuleminen lainvalmistelussa on nykypäivänä varsin yleistä ja siitä on laadittu myös ohjeet, jotka löytyvät Finlex-sivustolta. Ohjeen mukaan kuulemisen tavoitteena on, että keskeiset sidosryhmät ja kansalaiset osallistuvat valmisteluun tai että niiden näkemyksiä muuten riittävän laajasti ja yhdenvertaisesti kuullaan valmistelun aikana.<sup>15</sup> Kuulemisohjetta kuitenkin rasittaa sama ongelma kuin vaikutusten arvioinnin ohjetta: tekstissä puhutaan kansalaisista eikä siinä mainita etnisiä vähemmistöjä (paitsi saamelaiset) eikä ulkomaalaisia.

Finlex-sivustolta löytyy kuitenkin yksi opus, jossa etniset vähemmistöt ja ulkomaalaiset (maahanmuuttajat) on otettu huomioon. Kyseessä on Yhdenvertaisuuden arvioinnin työkalu, joka on tarkoitettu yhdenvertaisuuslain edellyttämän yhdenvertaisuusarvioinnin tekemisen tueksi. Viranomaiset, koulutuksen antajat ja työnantajat

on velvoitettu arvioimaan yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan.<sup>16</sup> Tämä ohje ei siis ole suunnattu lainvalmistelijalle, vaikka se löytyy samalta sivustolta muun muassa Lainkirjoittajan oppaan kanssa. Yhdenvertaisuuden arvioinnin ohje on kuitenkin hyvin laadittu ja sen lukeminen voi hyvinkin herätellä lainvalmistelijaa tarkastelemaan valmisteilla olevaa asiaa myös etnisten vähemmistöryhmien ja ulkomaalaisten näkökulmasta. Olisi kuitenkin parempi, että varsinaisissa lainvalmistelijalle suunnatuissa oppaissa käsiteltäisiin myös etnisten vähemmistöjen ja ulkomaalaisten asemaa sekä kehoitettaisiin huomioimaan heihin kohdistuvat vaikutukset.

## Johtopäätökset

Kuten alussa mainitsin, yhdenvertaisuuden haasteet on yleensä ajateltu kuuluvan yhdenvertaisuuslainsäädännön toteutumiseen arkipäivän kohtaamisissa. Haasteita on kuitenkin myös lainsäädännön tasolla ja säädösvalmistelussa. Yhdenvertaisuuden periaate ohjaa myös lainsäätäjää, vaikka rakenteellinen eriarvoisuus kansalaisuuden tai oleskelulupastatuksen perusteella onkin joissain tapauksissa perusteltua. Yhdenvertaisuuden ihanteesta ei kuitenkaan kannata poiketa turhan helposti tai liian kauas. Sen lisäksi, että ulkomaalaisen tai ulkomaalaiselta näyttävään henkilöön kohdistetut valvontatoimet voivat olla kiellettyä etnistä syrjintää tai muutoin kohtuuttomia, rakenteellinen eriarvoisuus ja eriarvoistava poliittinen puhe voivat heijastua ihmisten välisiin suhteisiin ja ruokkia arkipäivän rasismia.<sup>17</sup>

Niin pitkään kuin ulkomaalaisten oleskelu perustuu lupajärjestelmään, tulee myös tuon järjestelmän noudattamista valvoa tehokkaasti. On myös inhimillistä, että esimerkiksi ulkomaalaisvalvonnassa lähestytään helposti ulkomaalaisen näköisiä ihmisiä. Lainsäätäjän ja poliisin tulisi kuitenkin nähdä vaivaa ja mieltää vähemmän stigmatisoivia tapoja järjestää valvontaa. Näin on käsittäkseni myös ulkomaalaisvalvonnan osalta toimittu. Viranomaistoiminnassa on kuitenkin hyvä tiedostaa, että kontrolli voidaan kokea epäoikeudenmukaiseksi, vaikka se olisi laillista. Kuten Keskinen ja kumppaneiden tutkimus osoittaa, valvonnan epäoikeudenmukaisuuden kokemukseen vaikuttaa suuresti poliisin käytös tilanteessa.<sup>18</sup> Se voi hyvinkin vaikuttaa tilanteessa enemmän kuin se, onko pysäyttämislle muita uskottavia perusteita kuin etnisuus. Tällaisessa tilanteessa voisi soveltaa pakkokeinolaissa (1 luku 4 §) ja esitutkintalaissa (4 luku 6 §) mainittua hienotunteisuusperiaatetta, jon-

ka soisi olevan yleinen viranomaistoiminnan periaate.

Lainsäädäntövalmistelussa esteenä etnisten vähemmistöjen ja ulkomaalaisten paremmalle huomioimiselle on selkeästi ohjeistuksen puute. Yhteiskunnallisilla vaikutuksilla tarkastelemaan pääasiassa vain kansalaisten näkökulmasta. Jo "kansalainen" sanan vaihtaminen sanaan "henkilö" voisi käydä ensiavusta. Se on vain inhimillistä, ettei kantaväestöön kuuluva lainvalmistelija välttämättä osaa kuvitella todellisia tai symbolisia vaikutuksia vähemmistöjen näkökulmasta. Oikeusministeriöstä luulisi löytyvän osaamista lainsäädännön vaikutusarvioinnin ohjeiden tarkistamiseen tästä näkökulmasta. Lainsäätäjän tulisi huolehtia yhdenvertaisuusperiaatteen noudattamisesta, minimoida negatiiviset vaikutukset etnisiin vähemmistöryhmiin ja maassa oleskeleviin ulkomaalaisiin sekä antaa asianmukaiset oikeudelliset työkalut käytännön toimijoille. Myös vaikutusten jälkiseuranta, analysointi ja reagointi ovat oleellisia hyvien väestöushteiden ylläpitämiseksi.

## Lähteet

- HE 169/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. Saatavilla: [file:///C:/Users/jaanaann/Downloads/he\\_169+2014.pdf](file:///C:/Users/jaanaann/Downloads/he_169+2014.pdf). Luettu 10.1.2019.
- HE 202/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi. Saatavilla: <https://www.eduskunta.fi/pdf/HE+202/2017>. Luettu 16.1.2019.
- HE 241/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaityksessä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Saatavilla: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE\\_241+2018.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_241+2018.pdf). Luettu 15.1.2019.
- HE 242/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Saatavilla: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE\\_242+2018.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_242+2018.pdf). Luettu 15.1.2019.
- Keskinen, Suvi, Alemanji Aminkeng Atabong, Markus Himanen, Antti Kivijärvi, Uyi Osaze, Nirosha Pöyhölä ja Venla Rousku (2018). Pysäytetyt – Etninen profiointi Suomessa. SSKH NOTAT 2/2018. Svenska social och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet. Saatavilla: [www.profiling.fi/wp-content/uploads/2018/04/Pysaytetyt\\_SUOM.pdf](http://www.profiling.fi/wp-content/uploads/2018/04/Pysaytetyt_SUOM.pdf). Luettu 8.1.2019.
- Lausuntotiivistelmä: Poliisin henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus (2015). SM064:00/2015.

Saatavilla: <https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM064:00/2015>. Luettu 16.1.2019.

PeVL 35/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto siviilitiedustelua koskevasta lainsäädännöstä (HE 202/2017 vp). Saatavilla: <https://www.eduskunta.fi/pdf/PeVL+35/2018>. Luettu 16.1.2019.

Säädösehdotusten vaikutusten arviointi – Ohjeet (2007). Oikeusministeriön julkaisu 2007:6. Saatavilla: [http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76082/saadosehdotusten\\_vaikutusten\\_arviointi\\_ohjeet.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76082/saadosehdotusten_vaikutusten_arviointi_ohjeet.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Luettu 10.1.2019.

Säädösvalmistelun kuulemisopas. Saatavilla: <http://kuulemisopas.finlex.fi/ohje/kuulemisohje/#jakso-1-2-kuulemisen-tavoitteet>. Luettu 10.1.2019.

Yhdenvertaisuuden arviointi. Saatavilla: <http://yhdenvertaisuus.finlex.fi/yhdenvertaisuuden-arviointi/mita-arvioidaan/>. Luettu 10.1.2019.

## Viitteet

- 1 Keskinen et al. 2018, s. 102–104.
- 2 Keskinen et al. 2018, s. 110.
- 3 HE 169/2014 vp, s. 11.
- 4 HE 169/2014 vp, s. 22.
- 5 Keskinen et al. 2018, s. 114.
- 6 HE 169/2014 vp, s. 18.
- 7 Keskinen et al. 2018, s. 115.
- 8 HE 241/2018 vp, s. 26 ja HE 242/2018 vp, s. 48.
- 9 Lausuntotiivistelmä (HE 242/2018 vp), s. 5–6.
- 10 HE 202/2017 vp, s. 169.
- 11 PeVL 35/2018 vp (HE 202/2017 vp), s. 15.
- 12 <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/>
- 13 Säädösehdotusten vaikutusten arviointi 2007, s. 33.
- 14 Säädösehdotusten vaikutusten arviointi 2007, s. 33.
- 15 Säädösvalmistelun kuulemisopas, kohta 1.2.
- 16 Yhdenvertaisuuden arviointi, kohta ”Keitä arviointivelvollisuus koskee?”.
- 17 Ks. lisää Keskinen et al. 2018, s. 13–14.
- 18 Keskinen et al. 2018, s. 115–116.

Kari Sallamaa (toim.)

# Maailman hallaa

Amerikansiirtolainen

Otto Birger Haanpään runoja

Käsissämme on todellinen harvinaisuus: piippolaisperäisen Otto Birger Haanpään (1870–1904) runokokoelma. Hän lähti kymmenientuhansien muiden siirtolaisten mukana Amerikkaan suuren muuton aikoihin 1900-luvun vaihteessa, työskenteli kaivostyöläisenä ensin Michiganin Kuparisaarella ja sitten Minnesotan Rautavyöhykkeellä (Iron Range), kunnes sai surmansa 34-vuotiaana kaivosonnettomuudessa. Hän oli aktiivinen amerikansuomalaisessa työväenliikkeessä, erityisesti kulttuuripuolella rakentaen ja soittaen kannelta sekä laulaen kuoroissa. Hän toimi myös raittiusliikkeessä ja työväenyhdistyksissä. Poliittisesti hän oli maltillinen sosialisti.

Kirjallisesti merkittävään Haanpää-sukuun kuulunut Birger kirjoitti runoja, jotka hänen varhaisen kuolemansa takia jäivät käsikirjoituksiksi ja pitkäksi aikaa unohduksiin. Dosentti Kari Sallamaa on toimittanut tästä jäämistöstä oheisen runokokoelman kunnianosoituksena rohkeiden, merten taa menneiden suomalaisten kulttuuritahdolle. Birgerin runoissa soi elävä suomen kieli, savolaisittain maustettu pohjois-pohjalainen murre sekä kalevalamittaisena että riimillisenä. Runot ovat viesti toistasataa vuoden takaa ihmisen taistelusta, kaipuusta ja arjen pienistä hupaisuuksista.

Siirtolaisuusinstituutti 2018. 155 s.

Hinta 15 € + toimituskulut

Julkaisun tilaus: <http://kauppa.siirtolaisuusinstituutti.fi/>

