

Sisäministeriölle

VN/2135/2023

Ihmisoikeusliiton lausunto

Lausunto yksityistä turvallisuusalaa käsitelleen työryhmän loppuraportista

Yleistä

Ihmisoikeusliitto kiittää pyynnöstä lausua yksityisen turvallisuusalan koulutusta, ohjausta ja valvontaa käsitelleen työryhmän loppuraportista ja sen suosituksista.

Ihmisoikeusliitto on yleinen ihmisoikeusjärjestö. Ihmisoikeusliitto seuraa kokonaisvaltaisesti Suomen ihmisoikeustilannetta ja vaikuttaa ihmisoikeuksien toteutumisen puolesta erityisesti Suomessa. Olemme ainoa suomalainen jäsen maailman vanhimmassa kansainvälisessä ihmisoikeusjärjestössä FIDH:ssa (International Federation for Human Rights), joka perustettiin v. 1922. Yhdenvertaisuuden edistäminen ja syrjinnän vähentäminen on yksi Ihmisoikeusliiton työn painopisteistä.

Tässä lausunnossa Ihmisoikeusliitto keskittyy erityisesti yksityisen turvallisuusalan toimintaan liittyviin yhdenvertaisuuskysymyksiin.

Ihmisoikeusliitto katsoo, että yksityinen turvallisuusala ei tunne riittävällä tavalla sitä sitovaa yhdenvertaisuuden edistämisvelvoitetta. **Yksityisen turvallisuusalan toimijoiden yhdenvertaisuus- ja ihmisoikeusosaamista tulee vahvistaa mm. koulutusvaatimuksia laajentamalla. Ihmisoikeusliitto vaatii, että etnisen profiloinnin kieltoa tarkennetaan lainsäädännössä ja sen toimeenpanoa vahvistetaan lisäämällä poliisin ja yksityisen turvallisuusalan tietoa ja osaamista.**

Yhdenvertaisuuden edistämisvelvoite

Vartijoille ja järjestyksenvalvoijille on laissa annettu hoidettavaksi työtehtäviä, jotka lähtökohtaisesti kuuluvat viranomaisille. Näitä tehtäviä suorittaessaan he hoitavat julkista hallintotehtävää eli käyttävät julkista valtaa. Kuten sisäministeriön työryhmän loppuraportissakin todetaan, sitovat yksityistä turvallisuusalaa yhdenvertaisuuslain (1325/2014) viranomaisia koskevat velvoitteet silloin, kun vartijat ja järjestyksenvalvoijat hoitavat julkista hallintotehtävää.

Yhdenvertaisuuslain yhdenvertaisuuden edistämisvelvoite koskee myös yksityistä turvallisuusalaa. Yksityisen turvallisuusalan on edistettävä toiminnassaan yhdenvertaisuutta. Tämä tarkoittaa aktiivisia yhdenvertaisuustoimia ja oman toiminnan arviointia yhdenvertaisuusnäkökulmasta. Pelkkä syrjinnän välttäminen ei riitä.



Sisäministeriön työryhmän raportin sekä ilmi tulleiden tahallisten tai ylimitoitettujen, alaa leimaavien, väkivaltatapausten perusteella vaikuttaa, ettei yhdenvertaisuuslain velvoitteita tunneta yksityisellä turvallisuusalalla riittävän hyvin. Raportista ilmenee esimerkiksi, että vain harvalla alan yrityksistä on yhdenvertaisuussuunnitelma, vaikka jokaisen yli 30 henkilöä työllistävän yrityksen tulee sellainen laatia. **Ihmisoikeusliitto painottaa, että yhdenvertaisuussuunnittelu on erityisen tärkeää, kun kyseessä on toimiala, jolla on lakisääteinen velvoite edistää yhdenvertaisuutta, ja jonka toiminnassa on toisaalta riski joutua puuttumaan perusoikeuksiin.**

Sisäministeriön työryhmän loppuraportissa suositellaan, että poliisin valvontakäytäntöjä tulisi yhdenmukaistaa ja kehittää. **Ihmisoikeusliitto esittää, että poliisi valvoisi yksityisen turvallisuusalan yhdenvertaisuussuunnitteluelvoitetta osana alan yritysten valvontaa.** Ihmisoikeusliitto kannattaa ehdotusta siitä, että poliisi kohdentaisi yksityisen turvallisuusalan toiminnan valvontaa niille alueille, joilla vartijat ja järjestyksenvalvojat toimivat. Tällöin mahdolliset syrjivät käytännöt ja liiallinen perusoikeuksiin puuttuminen saattaisivat tulla nykyistä paremmin poliisin tietoon. Valvonnan laadun kannalta on tärkeää, että myös poliisi tuntee hyvin yhdenvertaisuuden edistämismuotoja ja syrjinnän kiellon, ml. etnisen profiloinnin kiellon.

Etnisen profiloinnin kieltö

Rodullistettuun vähemmistöön kuuluvaan henkilöön kohdistetut toimet, kuten pysäytykset, voivat olla etnistä profilointia eli kiellettyä syrjintää. Etnisellä profiloinnilla tarkoitetaan tilannetta, jossa ihmiseen kohdistetaan toimenpiteitä ainoastaan tai pääasiallisesti hänen oletetun etnisen taustansa perusteella.

Pysäytetyt-tutkimus (Helsingin yliopisto, 2018) osoitti, että vartijat ja järjestyksenvalvojat seuraavat, pysäyttävät ja jututtavat rodullistettuihin vähemmistöihin kuuluvia ihmisiä suhteettoman usein. Tutkimuksessa oli tarkoitus keskittyä poliisin pysäytyksiin, mutta siinä ilmeni, että vartijat ja järjestyksenvalvojat koettiin poliisia suuremmaksi ongelmaksi etnisen profiloinnin osalta.¹

Ihmisoikeusliitto vaatii, että etnisen profiloinnin kieltoa vahvistetaan lainsäädännössä niin, että se sitoo yksiselitteisesti myös yksityisen turvallisuusalan toimijoita. Ihmisoikeusliitto ehdottaa, että yksityistä turvallisuusalaa koskevaan lakiin lisätään maininta syrjinnän kiellosta ja yhdenvertaisuuden edistämismuotoista.

¹ Keskinen, SP, Aminkeng Atabong, A, Himanen, M, Kivijärvi, A, Osazee, U, Rousku, V & Pöyhölä, N 2018, *Pysäytetyt - Etninen profilointi Suomessa*. SSKH Notat, no. 2/2018, University of Helsinki, Swedish School of Social Science, Helsinki. http://www.profiling.fi/wp-content/uploads/2018/04/Pysaytetyt_SUOM.pdf
<https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/22a67c20-78d7-4bb3-8f0f-037e5aeaece0/content>

Suomi on saanut kansainvälisiltä ihmisoikeussopimusten valvontaelimiltä toistuvasti suosituksia etnisen profiloinnin kiellon paremmasta toimeenpanosta.² Nämä suositukset tulee ottaa vakavasti ja sisäministeriön tulee toimeenpanna ne viipymättä.

Ihmiset ilmoittavat vain harvoin vartijoiden syrjivästä tai muusta epäasiallisesta toiminnasta eteenpäin. Syrjinnän aliraportointi on muutenkin laaja ongelma. Vähemmistöryhmiin kuuluvat ihmiset eivät tee ilmoitusta kokemastaan, koska sen ei uskota johtavan mihinkään tai pelätään, että siitä aiheutuu itselle ongelmia.³ Viranomaisten on tärkeää madaltaa ilmoituskynnystä mm. tarjoamalla ihmisille tietoa oikeuksistaan sekä siitä, mihin syrjinnästä voi ilmoittaa.

Vartijoiden ja järjestyksenvälvojen koulutusvaatimukset

Sisäministeriön työryhmä suositteli loppuraportissaan, että vartijoiden ja järjestyksenvälvojen koulutuksen osaksi määrätään etnisen profiloinnin kieltoa sekä ihmisten kohtaamista koskevaa koulutusta. **Ihmisoikeusliitto kannattaa tätä suositusta, ja vaatii, että sisäministeriö laajentaa kiireellisesti järjestyksenvälvojen ja vartijoiden koulutusvaatimuksia, jotta jokaisen oikeus yhdenvertaiseen kohteluun toteutuu.** Koulutusta koskevien vaatimusten laajentaminen on toteutettavissa sisäministeriön asetusta täsmentämällä.

Ihmisoikeusliitto esittää, että koulutuksen osaksi tulee etnisen profiloinnin kiellon lisäksi myös laajemmin tietoa yhdenvertaisuuden edistämismenettelyistä, ja siitä, mitä se vartijoiden ja järjestyksenvälvojen työssä käytännössä tarkoittaa. On tärkeää varmistaa, että myös alalla jo työskentelevien sekä yksityisen turvallisuusalan johdon yhdenvertaisuus- ja ihmisoikeusosaaminen on riittävällä tasolla, eikä sääntely koske vain alalle tulevia uusia järjestyksenvälvoja ja vartijoita.

Yksityistä turvallisuusalaa koskevassa sääntelyssä on toimivaltuuksia koskeva epäsuhta, sillä järjestyksenvälvoilla on huomattavasti vartijaa lyhyempi koulutus, mutta laajemmat toimivaltuudet ja suurempi todennäköisyys joutua puuttumaan perusoikeuksiin. Työryhmän raportissa suositellaankin järjestyksenvälvojen koulutusta pidennettäväksi. Myös perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 22/2014 vp todennut, että jatkossa lainsäädäntöä kehitettäessä tulee huomioida edellytys vartijoiden ja järjestyksenvälvojen perusteellisesta koulutuksesta.

² YK:n ihmisoikeuskomitean Suomea koskevat suositukset, suositus 17, CCPR/C/FIN/CO/7, 1.4.2021, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/100/36/PDF/G2110036.pdf?OpenElement> ; Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio, ECRI, 5. Suomea koskeva raportti, suositus 60, julkaistu 10.9.2019, <https://rm.coe.int/fifth-report-on-finland-finnish-translation-/1680972fa8>

³ Jauhola L, Siltala J ja Nieminen K, "Että puututtaisiin konkreettisesti", *Seurantaselvitys vihapuheesta ja häirinnästä ja niiden vaikutuksista eri vähemmistöryhmiin*, Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2022:10, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164248/OM_2022_10_SO.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Julkisen vallan käyttö yksityisellä turvallisuusalalla

Vartijoille ja järjestyksenvalvojille on laissa annettu hoidettavaksi työtehtäviä, jotka lähtökohtaisesti kuuluvat viranomaisille. Näitä tehtäviä suorittaessaan he hoitavat julkista hallintotehtävää. Merkittävää julkista valtaa ei voida siirtää viranomaiselta yksityiselle toimijalle. Lainkirjoittajan oppaassa todetaan merkittävästä julkisen vallan käytöstä seuraavaa:

"Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella merkittävän julkisen vallan käyttäminen on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin tapauskohtaisesti pitänyt voimankäyttöoikeuden antamista muulle kuin viranomaiselle mahdollisena, jos voimakeinojen käyttö tapahtuu tarkasti rajatussa tilassa tai tilanteessa ja silloin, kun on kysymys tilapäisluonteisesta tarpeesta saada ulkopuolista apua."⁴

Vartijoiden ja järjestyksenvalvojien määrä on kasvanut, ja heistä on tullut yleinen näky kaupunkitilassa. **Ihmisoikeusliitto pitää tärkeänä, että lainsäädännön muutostarpeita tarkasteltaessa arvioidaan myös sitä, voidaanko vartijoiden ja järjestyksenvalvojien toimivaltuuksia ja käytännön toimintaa edelleen pitää vain julkisena hallintotehtävänä.** Ovatko jotkut vartijoiden ja järjestyksenvalvojien työtehtävistä ja toimintatavoista sellaisia, että kyseessä on pikemminkin merkittävä julkisen vallan käyttö (puuttuminen merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin), kuin pelkkä julkisen hallintotehtävän hoitaminen?

Ihmisten oikeusturvan kannalta on tärkeää, että suuren yleisön tiedossa on, mitkä ovat vartijoiden ja järjestyksenvalvojien toimivaltuudet ja oikeudet puuttua yksilön perusoikeuksiin.

Yksityistä turvallisuusalaa koskevan lain (Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista, 21.8.2015/1085) tarkentaminen on tarpeen, jotta varmistetaan, etteivät alan toimintatavat johda ihmisoikeusloukkauksiin. Yhdenvertaisuuden edistäminen, syrjintäkielto ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen ovat veloitteita, joiden on oltava yksityisen turvallisuusalan toiminnan ytimessä.

Muuta

Työryhmän raportista ei käy selvästi ilmi, millaista poliisin toteuttama yksityisen turvallisuusalan valvonta on. Yksityisen turvallisuusalan laadukas viranomaisvalvonta on avaintekijä alan ihmisoikeusveloitteiden toteutumisessa.

Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista vaatii, että vartija tai järjestyksenvalvoja laatii kiinniottamiseen tai voimakeinojen käyttöön johtaneista tapahtumista tapahtumailmoituksen.

⁴ Lainkirjoittajan opas, luku 10.6, Merkittävä julkisen vallan käyttö

Työryhmän loppuraportissa ei ole tarkkoja tietoja siitä, millainen käytäntö alalla on tapahtumailmoitusten laatimisen suhteen. Ihmisoikeusliitto näkee tapahtumailmoitukset välineenä omavalvonnassa ja seurannassa, sekä syrjivien käytäntöjen vähentämisessä – erityisesti oman toiminnan kriittisessä arvioinnissa yhdenvertaisuusnäkökulmasta. Parhaimmillaan tapahtumailmoituksissa arvioitaisiin myös syrjintäkiellon ja yhdenvertaisuuden edistämismääräysten toteutumista.

Sanni Mäntyniemi
Ihmisoikeuksien asiantuntija
Ihmisoikeusliitto

p. 044 742 0408
sanni.mantyniemi@ihmisoikeusliitto.fi