

# Kulttuurienväliset kaupungit LÄHIPOLIISITOIMINNAN KÄSIKIRJA



David Martín Abanades

Translation co-funded  
by the European Union



# Kulttuurienväliset kaupungit LÄHIPOLIISITOIMINNAN KÄSIKIRJA

David Martín Abanades

*Tämä käännös on tehty Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston yhteisen «Building an Inclusive Integration Approach in Finland» -projektin puitteissa.*

Yhteinen hanke, "Building an Inclusive Integration Approach in Finland", saa rahoitusta Euroopan unionilta teknisen tuen välineen kautta sekä Euroopan neuvostolta, ja sen toteuttaa Euroopan neuvosto yhteistyössä Euroopan komission kanssa.

Tässä työssä esitetyistä mielipiteistä vastaa tekijät eivätkä mielipiteet vastaa välttämättä Euroopan neuvoston tai Euroopan unionin virallista politiikkaa.

Kaikki asiakirjan tai sen osan jäljentämistä tai kääntämistä koskevat pyynnöt on osoitettava viestintäosastolle (F-67075 Strasbourg Cedex tai publishing@coe.int). Kaikki muu tätä julkaisua koskeva kirjeenvaihto on osoitettava syrjinnänvastaiselle osastolle.

Kannen ja ulkoasun kuvat:  
Angelo Palmieri Ivana d'Alessandro,  
Ville de Montréal; Ravennan kaupunki;  
Teneriffan kaupungin-valtuusto;  
Fuenlabradan paikallispoliisi;  
ICC:n opintokäynti Fuenlabradaan; Binaam,  
Montreal; Getxon kaupunki; Patraksen kaupunki;  
Nika Petković; Gianpaolo Gentilucci, Sandro  
Weltin, Helmer Ahmedi, Limassolin kaupunki,  
Geneven kaupunki.

Kansi ja taitto:  
Asiakirjojen ja julkaisujen tuottamisen  
osasto (SPDP), Euroopan neuvosto

© Euroopan neuvosto, maaliskuu 2019  
Painettu Euroopan neuvostossa

# Sisällys

<b>JOHDANTO</b>	<b>5</b>
Kulttuurienväliset kaupungit	5
Käsikirjan tarkoitus	6
<b>1. IHMISOIKEUSPERIAATTEET</b>	<b>7</b>
1.1. Reagointi uusiin tilanteisiin	7
1.2. Relativismi	8
1.3. Vihamielisyys ja huhupuhe	8
<b>2. MÄÄRITELMÄT</b>	<b>9</b>
2.1. Poliisitoiminnan mallit	9
2.2. Lähipoliisitoiminta oikein toteutettuna	12
<b>3. LÄHIPOLIISITOIMINNAN NELJÄ ULOTTUVUUTTA</b>	<b>13</b>
3.1. Filosofinen ulottuvuus	13
3.2. Strateginen ulottuvuus	15
3.3. Taktinen ulottuvuus	16
3.4. Organisaatorinen ulottuvuus	18
<b>4. MONIMUOTOISUUS</b>	<b>21</b>
4.1. Siirtolaisuus	21
4.2. Monimuotoisuuden käsittely	22
<b>5. POLIISIMALLIN SUUNNITTELU KULTTUURIENVÄLISIÄ KAUPUNKEJA VARTEN</b>	<b>23</b>
5.1. Aiemmat analyysit	23
5.2. Organisaatoriset tekijät	29
5.3. Poliisi konfliktin keskipisteenä	31
5.4. Koulutus ja erikoistuminen	33
<b>6. ARVIOINTI</b>	<b>35</b>
6.1. Vaikutusindikaattorit	35
6.2. Mitattavat näkökohdat	36
6.3. Tilastojen julkaiseminen	36
6.4. Uudelleenarvointi ja kehityskohteiden esiin tuominen	36
<b>7. KANSALAISTEN OSALLISTUMINEN YLEISEN TURVALLISUUDEN LUOMISEEN SEKÄ POLIISIN JA MUIDEN JULKISTEN PALVELUJEN YHTEENSOVITTAMINEN</b>	<b>37</b>
7.1. Kansalaisten osallistumisen muodot	37
7.2. Julkisten palvelujen koordinointi	37
7.3. Kansalaisjärjestöt, muut järjestöt ja yhdistykset	39
<b>8. SUVAITSEMATTOMUUDEN JA SYRJINNÄN UHRIEN KOHTELU</b>	<b>40</b>
8.1. Uhrien avustaminen poliisin tiloissa	40
8.2. Uudelleen uhriksi joutumisen välttäminen	41
8.3. Uhrien vastaanottaminen: tila uhrien huomioon ottamista varten	41
8.4. Uhrien seuranta	42
<b>TEOSLUETTELO</b>	<b>43</b>





## Johdanto

**E**uroopan yhteiskunnallinen rakenne on muuttanut yhä monimuotoisemmaksi: alueen kansalaisilla on useita identiteettejä sekä erilaisia etnisiä alkuperiä, uskontoja, vakaumuksia, sukupuoli-identiteettejä ja seksuaalisia suuntauksia, ja he edustavat moninaisia ikäluokkia, vammaisuuden asteita ja taloudellisia tilanteita.

Tällä hetkellä kolme prosenttia maailman väestöstä on muuttanut pois synnyinmaastaan, 214 miljoonaa ihmistä on siirtolaisia ja 54 prosenttia maailman kaikista ihmisistä asuu kaupunkialueilla.

Eurostatin tammikuussa 2016 julkaisemien tietojen mukaan Euroopan unionissa asui 21,6 miljoonaa ihmistä, jotka olivat muuttaneet unionin ulkopuolelta. Euroopan unionissa asui yhteensä 36,9 miljoonaa sen ulkopuolella syntynyttä henkilöä. Lisäksi 16,9 miljoonaa ihmistä oli syntynyt jossakin EU-jäsenvaltiossa, mutta oli muuttanut asumaan toiseen.<sup>1</sup>

Tämänkaltainen heterogeenisuus voi tehdä yhteiskunnasta paljon ymmärtäväisemmän, kannustavamman, rikkaamman ja nykyaikaisemman, mutta samalla monimuotoisuus voi synnyttää pelkoa, epäluuloja ja kulttuurisia ristiriitoja. Erityisesti tämä on mahdollista silloin, kun ”toista” ei tunneta riittävästi.

### Kulttuurienväliset kaupungit

Intercultural Cities -ohjelma (ICC) pyrkii edistämään kulttuurienvälisyyttä toimintamallina, jolla monimuotoisuutta voidaan tarkastella voimavarana uhan sijaan. Ohjelmassa kulttuurienvälinen kaupunki määritellään

paikaksi, jonka väestö on monimuotoista ja johon kuuluu eri kansallisuuksia, alkuperää, kieliä, uskontoja ja identiteettejä edustavia ihmisiä, ja jossa kansalaiset ja poliittiset päättäjät pitävät monimuotoisuutta voimavarana, edistävät avoimuutta ja hyväksyvät sen, että kaikki kulttuurit muuttuvat, kun ne kohtaavat toisensa julkisella areenalla.

Kulttuurienvälisen kaupungin viranhaltijat ajavat julkisesti monimuotoisuuden kunnioittamista ja moniarvoista kaupunki-identiteettiä. Kaupungin johto torjuu aktiivisesti ennakkoluuloja ja syrjintää ja varmistaa kaikille yhtäläiset mahdollisuudet mukauttamalla hallintorakenteitaan, instituutioita ja palveluita monimuotoisen väestön tarpeisiin vaarantamatta ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltion periaatteita. Kulttuurienvälinen kaupunki kehittää yhteistyössä yritysten, kansalaisyhteiskunnan ja julkishallinnon ammattilaisten kanssa erilaisia toimintalinjoja ja toimia, joilla edistetään erilaisten ryhmien välistä sekoittumista ja vuorovaikutusta entisestään. Tämän lähestymistavan luoma luottamus ja yhteiskunnan yhtenäisyys auttavat ehkäisemään konflikteja ja väkivaltaa, lisäävät toimintalinjojen tehokkuutta ja tekevät kaupungista houkuttelevan niin asukkaille että sijoittajillekin.<sup>2</sup>

Kulttuurienvälinen kotouttamispolitiikka perustuu yksilön oikeuksiin, joita tarkastellaan koko yhteiskunnan näkökulmasta. Siihen sisältyy toimia, joilla edistetään kulttuurien välistä vastavuoroisuutta, sekoittumista ja vuorovaikutusta sekä varmistetaan tehokas syrjinnän torjunta. Kulttuurienvälisessä kotouttamisessa keskeisiä toiminnallisia osatekijöitä ovat: vallan jakaminen (eri kulttuuritaustoista tulevien ihmisten ottaminen eri rooleihin instituutioissa ja

1. Eurostat: statistics explained. EU:n väestötiedot, tammikuu 2016. Saatavilla: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics#Main\\_statistical\\_findings](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics#Main_statistical_findings), haettu 15. helmikuuta 2019.

2. Intercultural Cities: medium-term strategy, 2016–2019. Saatavilla: <https://rm.coe.int/16806a5e96>. Luettu 15.2.2019.

hallintorakenteissa), kulttuurien sekoittumisen ja vuorovaikutuksen edistäminen julkisissa instituutioissa ja julkisella areenalla, ja se, että edistetään instituutioiden kulttuurista kompetenssia, vastaanottavuutta monimuotoisista taustoista peräisin olevien ihmisten innovaatioita kohtaan sekä kulttuuristen ristiriitojen, ennakkoluulojen ja syrjinnän torjuntaa.

Intercultural Cities Networkin vuonna 2017 hyväksymässä Lissabonin julistuksessa<sup>3</sup> vahvistetaan, että paikallisviranomaiset sitoutuvat suunnittelemaan ja toteuttamaan osallistavaa ja johdonmukaista kotouttamispolitiikkaa edellä kuvatun mallin mukaisesti.

Tammikuussa 2018 Migration Policy Group julkaisi uuden tutkimuksen, jossa selvitettiin, johtaako Euroopan neuvoston ICC-ohjelmassaan suosittama kulttuurienvälisen kotouttamisen lähestymistapa parempaan elämänlaatuun monimuotoisissa kaupungeissa. Tulokset vahvistavat, että paikallisen kulttuurienvälisen politiikan ja paikallisen hyvinvoinnin välillä on vahva tilastollinen yhteys. Jos kaupungissa harjoitetaan vahvaa Euroopan neuvoston mallin mukaista kulttuurienvälistä politiikkaa, siellä on huomattavasti todennäköisemmin väestöä, jonka mielestä ulkomaalaiset ovat hyväksi kaupungille. Lisäksi väestössä koetaan, että palvelut ovat luotettavia ja toimivat tehokkaasti.

Poliisin toiminta on kaupunkiympäristöissä monimuotoisen yhteiskunnan konfliktien ratkaisemisen ja sovittelun eturintamassa. Kun poliisi hallinnoi monimuotoisen yhteiskunnan sisällä tapahtuvaa toimintaa, sen on otettava huomioon asianosaisten henkilökohtaiset arvot ja heidän kulttuuri-identiteetinsä sekä heidän identiteetteihinsä liittyvät taustat.

## Käsikirjan tarkoitus

Tämän käsikirjan tarkoituksena on vastata kysymykseen, miten kulttuurienvälisen kaupungin turvallisuudesta vastaavan poliisipäällikön, johtajan tai poliitikon olisi suunniteltava kaupunkien turvallisuudenhallintamalli, joka ei rajoitu pelkästään varkauksiin, onnettomuuksiin ja muihin poliisin tyypillisiin päivittäisiin toimiin. Sen tarkoituksena on edistää siirtymistä pelkään valvontaan ja tukahduttamiseen perustuvasta poliisitoimintamallista kohti poliisitoimintastrategiaa, jossa kansalainen otetaan keskeisenä tekijänä huomioon poliisitoiminnassa ja jossa turvallisuuden, turvan ja huolenpidon käsitteet yhdistetään samaan toimintamalliin. Käsikirja on tarkoitettu poliisiviranomaisille, jotka haluavat kehittyä ja parantaa kaikkien kansalaisten elämänlaatua paremmaksi.

Tämä käsikirja on kirjoitettu siitä näkökulmasta, että lähipoliisitoimintamalli on sopivin tapa käsitellä tehokkaasti kulttuurienvälisissä yhteiskunnissa syntyviä ristiriitoja ja estää niiden kehittyminen suuriksi

yhteiskunnallisiksi konflikteiksi. Poliisiviranomaiset pystyvät parhaiten reagoimaan nykypäivän monimuotoisten yhteiskuntien konflikteihin, kun he ymmärtävät, että ongelman taustalla on yleensä se, että osapuolien välillä on puutteellisia tietoja ja vaillinaista ymmärrystä, ja kun poliisin toimintaa suunnitellaan ja heitä koulutetaan siten, että he kuuntelevat osapuolia, analysoivat ongelmia, ehdottavat ratkaisuja ja arvioivat näiden ratkaisujen tuloksia yhdessä muun yhteiskunnan kanssa.

Käsikirjassa ehdotetaan, että sen sijaan, että lähipoliisitoiminnan ajateltaisiin rajoittuvan poliisin sisäisen yksikön perustamiseen, toimintatapa suosittelaan yleiseksi toimintaperiaatteeksi, joka ohjaisi poliisipalvelujen toimintaa ylipäänsä.

Ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa, Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja muissa vastaavissa ihmisoikeusnormeissa vahvistetut arvot ovat demokraattisten yhteiskuntien tukipilareita, jotka painottavat ihmisarvoa, mikä kaikkien nykyaikaisten poliisiviranomaisten olisi otettava jatkuvasti huomioon.

Tämän käsikirjan kohderyhmänä ovat ensisijaisesti paikallisesti työskentelevät poliisit, mukaan lukien korkea-arvoiset poliisijohtajat, yleisen turvallisuuden johtajat ja päälliköt sekä päätöksentekijät. Käsikirjan tarkoituksena on tarjota näille viranhaltijoille opas siitä, miten poliisitoiminnan periaatteita voidaan toteuttaa uusien menettelyjen, protokollien, rakenteiden ja erikoisyksiköiden suunnittelussa poliisiyhteisön sisällä, jotta niiden avulla voitaisiin vastata tehokkaasti haasteisiin, joita monimuotoisuus voi aiheuttaa rauhanomaisen rinnakkaiselon saavuttamisessa keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä.



3. Lissabonin julistus, 28.–29.11.2017. Saatavilla: <https://rm.coe.int/declaration-of-the-intercultural-cities-milestone-event-urban-policies/1680768795>. Luettu 16.2.2019.



# 1. Ihmisoikeuseriaatteet

**G**lobalisaatio saattaa uhata ihmisoikeuksien alalla saavutettua edistystä. Maailmantalous on vaikuttanut työmarkkinasuhteiden tasapainon ja siten työntekijöiden aseman heikkenemiseen. Se myös vaikuttaa yhteiskunnallisen eriarvoisuuden kasvamiseen, koska ne kotitaloudet, jotka ovat eniten riippuvaisia maailmantalouden tilanteesta, eivät aina saa helpotusta hallituksen voimassa olevan sosiaalipolitiikan kautta.

Maahanmuutto voi asettaa haasteen kulttuurienvälisille kaupungeille. Uusien naapureiden tulo maista, joissa on huonommat taloudelliset olosuhteet, voi aiheuttaa jännitteitä paikallisten asukkaiden ja uusien tulokkaiden välille, koska asukkaat näkevät taloudellisen vakautensa uhattuna. Maahanmuuton todelliset vaikutukset eivät rajoitu ihmisoikeuksiin niiden ahtaassa merkityksessä, vaan ne kattavat perusoikeuksien lisäksi myös kansalaisoikeudet ja poliittiset oikeudet siltä osin kuin ne ovat jakamaton tosiasia.

Toinen kulttuurienvälisen kaupunkien haaste liittyy terrorismin torjuntaan. Tämän vuodesta 2000 lähtien vallinneen uhan vuoksi turvallisuuden ja vapauden välinen perinteinen vastakkainasettelu on nostettu esiin, mikä vaikuttaa käytäntöihin, joiden tarkoituksena on taata ihmisoikeudet kaikille.

Esimerkkejä poliisitoiminnasta ja hallituksen toimista, jotka ovat johtaneet kaikkein perustavanlaatuisimpiin ihmisoikeusloukkauksiin, on lukuisia. Ei voida myöskään jättää huomiotta sitä, että kaikista todennäköisimmin terrorismin uhkaa kohtaavilla valtioilla on taipumus rajoittaa enemmän tai vähemmän tietoisesti kansalaistensa kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia.

## 1.1. Reagointi uusiin tilanteisiin

Meidän on näiden tilanteiden vuoksi vastattava tässä käsikirjassa seuraaviin kysymyksiin:

Onko toimet suhteutettu toivottuun lopputulokseen ja saavutetaanko lopputulos ennen kaikkea tehokkaasti niiden avulla? Missä määrin on hyväksyttävää, että vuosisatoja kestäneen ihmisoikeustaistelun jälkeä demokraattisten valtioiden poliisitoiminta saattaa joskus oikeutetusti lisätä poliisivoimien painetta tiettyjä ryhmiä, tietyistä maista tulevia ihmisiä tai tietyn uskonnon edustajia kohtaan? Lisäännykö yhteiskunnan turvallisuus, vai saman kaupungin asukkaista koostuvien ryhmien välinen radikalisoituminen, erottautuminen toisistaan sekä juurettomuuden tunto? Kaikkia toimia ei voida katsoa terrorismin uhkaan vastaamiseksi. On erityisen tärkeää muistaa, että kun kansainvälisessä ihmisoikeuslainsäädännössä on otettu käyttöön suhteellisuusperiaate kriteerinä, jonka avulla arvioidaan mitä tahansa oikeuteen kohdistuvaa poikkeustoimenpidettä, ihmisoikeuslainsäädäntö on samalla tehnyt kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kieltämisen oikeudellisesta tunnustamisesta kaikkia koskevan pakottavan normin kaikkina aikoina ja kaikissa paikoissa.

Wienissä vuonna 1993 pidetyn ihmisoikeuksien maailmankonferenssin loppujulistuksessa vahvistettiin, että ihmisoikeudet ovat yleismaailmallisia, jakamattomia ja toisistaan riippuvaisia.

Toisaalta ihmisoikeuksien jakamattomuus edellyttää, että oikeuksia ei voida erottaa toisistaan muista kuin pedagogisista syistä seuraaviin luokkiin: kansalaisoikeudet ja poliittiset oikeudet tai taloudelliset,



sosiaaliset ja kulttuuriset oikeudet. Kaikki nämä oikeudet ovat perusoikeuksia, ja ne on taattava täysimääräisesti ilman, että joidenkin oikeuksien etusijalle asettaminen oikeuttaa toisten oikeuksien polkemisen.

Toisaalta oikeuksien keskinäinen riippuvuus korostaa sitä, että todellisuudessa ihmisoikeudet täydentävät toisiaan, että niiden soveltaminen on jatkuvaa vuorovaikutusta ja että kaikki oikeudet vahvistavat toisiaan.

Ihmisoikeuksien yleismaailmallisuuden lähtökohdaksi on, että ihmisoikeudet kuuluvat kaikille ihmisille samalla tavalla, koska ne perustuvat jokaisen ihmisen synnynäiseen ihmisarvoon. Ihmisarvoon, joka edellyttää samanaikaisesti ihmisten välistä radikaalia tasa-arvoa ja jokaisen ihmisen ainutlaatuisuutta.

## 1.2. Relativismi

Ennen kuin tämä oletus ihmisoikeuksien yleismaailmallisuudesta hyväksyttiin, erityisesti islamilaisissa ja itäisissä maailmanosissa esitettiin, että kulttuurirelativismilla on erilaisia muotoja. Äärimmäisimmillään kulttuurirelativismin mukaan tietty kulttuuri, uskonto mukaan luettuna, on moraalisen oikeuden tai säännön oikeellisuuden pääasiallinen lähde, ja että näin ollen ihmisoikeuksien on mukauduttava näihin normeihin, ja ne voivat olla erilaisia eri maissa.

Usein kulttuurirelativismiin liittyy syytös kehittyneitä maita kohtaan siitä, että ne ovat toimineet imperialistisesti ja saaneet yleismaailmalliset arvot näyttämään puhtaasti länsimaisilta.

On kiistatonta, että perinteet, historia, kulttuuri ja uskonto vaikuttavat ja muokkaavat kansojen suhtautumista ihmisoikeuksiin. On myös totta, että useimmat ihmisoikeudet eivät ole ehdottomia, vaan niille voidaan asettaa rajoituksia. Tietty relativismi on luontaista ihmisluonnolle siinä mielessä, että ihminen on sosiaalinen ja kulttuurinen olento.

Ongelmana on, että kulttuurirelativismia koskeva keskustelu kätkee usein sisäänsä tavoitteen toimia tavalla, joka on ristiriidassa ihmisarvon luovuttamattoman arvon kanssa, mikä rikkoo ihmisoikeuksien suojelun keskeisiä näkökohtia. Tästä kulttuurirelativismista johtuvat konfliktit ovat haaste, johon kulttuurienvälisen kaupunkien poliisien ja viranomaisten on vastattava.

## 1.3. Vihamielisyys ja huhupuhe

Kaikkiin näihin kulttuurienvälisissä kaupungeissa vallitseviin olosuhteisiin on lisättävä vihamielisyysilmio, joka on kasvanut tasaisesti noin vuodesta 2010 lähtien, mikä näkyy sosiaalisen median kautta esitetävänä vihapuheena. Virheellisen tiedon, huhujen tai väärin syytösten levittäminen on poikkeuksellisen nopeaa uuden tieto- ja viestintäteknologian avulla ja sitä on vaikeaa hallita. Kulttuurienvälisen kaupunkien huhujen vastaisen viestintäpolitiikan on oltava

etusijalla poliittisella asialistalla. Tässä mielessä poliiseilla on oltava käytössään sujuvat, nopeat, täsmälliset ja uskottavat viestintäkanavat, jotta virheellisen tiedon leviämistä ja vaikutuksia voidaan heikentää.

Poliisin on kuitenkin myös nykyaikaistettava toimintaansa, jotta se voi saada kiinni henkilöitä, jotka häiritsevät tiettyjä ryhmiä tai henkilöitä ja kannustavat muita vihamielisyyteen näitä henkilöitä tai ryhmiä kohtaan heidän ryhmäidentiteettinsä vuoksi. Jos ryhmä ei koe, että sen oikeuksia puolustetaan odotetulla tavalla, se voi johtaa etäntymiseen poliisista ja samalla luottamuksen menettämiseen poliisia kohtaan. Pahimmassa tapauksessa se voi edistää radikalisoitumista.



## 2. Määritelmät

**K**un puhumme lähipoliisitoiminnasta, kulttuurienvälisistä kaupungeista, monimuotoisuudesta, siirtolaisista ja niihin liittyvistä aiheista, käytämme vastaavia termejä mutta emme synonyymejä. Joskus ne eivät kuvaa täsmällisesti sitä, mitä tarkoitamme, aivan kuten sama sana yhdessä maassa ymmärretään eri tavalla toisessa maassa. Tästä syystä on tarpeen kuvata selkeästi, mitä tarkoitamme tässä käsikirjassa, kun käytämme ja käsittelemme tiettyjä termejä.

### 2.1. Poliisitoiminnan mallit

Poliiseille kaikkialla maailmassa on yhteistä se, että jokaisen poliisilaitoksen on sopeuduttava palvelemaansa yhteiskuntaan. Tästä näkökulmasta on vaikea löytää mitään termiä tai menetelmää, jota voitaisiin soveltaa mihin tahansa poliisipalveluun. Tietyissä yhteiskunnissa virkapukuisten poliisien läsnäolo lisää turvallisuuden tunnetta, mutta toisissa kansalaiset saattavat kokea sen liiallisena painostuksena, jos virkapukuisia poliiseja näkyy paljon katukuvassa.

Tämän lähestymistavan mukaan sana ”lähipoliisitoiminta” sisältää erilaisia lähestymistapoja ja periaatteita, jotka ovat johdettavissa samasta ajatuksesta, mutta niitä ei aina tulkita samalla tavalla. Voidaan puhua aluepoliisista, yhteisöpoliisista tai lähipoliisista (*wijkagent*, *police de quartier*, *Policía de proximidad*, *Community Police*, *Gemeindepolizei* jne.). Yritämme tässä osiossa määritellä joitakin vähimmäisvaatimuksia näille termeille, jotta tiedämme, mihin kulloinkin viitataan.

#### 2.1.1. Lähipoliisitoiminta

Niin sanottu yhteisöpoliisi-, lähipoliisi- tai aluepoliisimalli ei ole pelkästään poliisipalvelujen järjestäytymismalli, vaan ennen kaikkea työfilosofia julkisten palvelujen tarjoamiseen. Lähipoliisitoiminta edellyttää yhteistyötä muiden henkilöiden kanssa, jotka hoitavat tehtäviään tietyllä asuinalueella. Termi on tapa selittää, miten poliisipalvelut toimivat, kun ne kohtaavat konflikteja, mistä näkökulmasta konflikteihin keskitytään ja ennen kaikkea miten ne ratkaistaan.

Meidän on vältettävä ajatusta, että lähipoliisi olisi tietty yksikkö poliisin sisällä, ja sen sijaan tarkasteltava tätä työfilosofiaa yleisesti poliisipalvelujen näkökulmasta. Mutta yhtä tärkeää on se, että myös poliisipäällikkö sitoutuu tähän menetelmään, sillä ilman sitä malli on tuomittu epäonnistumaan. Käytännön kokemus on itse asiassa osoittanut, että vaikka poliisipalveluilla ei olisi erityisiä lähipoliisiyksiköitä, lähipoliisitoiminnan



kaltaista toimintatapaa voidaan silti harjoittaa. Ja päinvastoin tietyissä poliisipalveluissa saattaa olla erikseen alue-, yhteisö- tai lähipoliisiyksiköitä, mutta niissä työskennellään tavalla, joka on hyvin kaukana tästä mallista ja sen tavoitteista.

Kenties ajatus siitä, että poliisitoiminnan legitimi-teetti perustuu poliisin uskottavuuteen yhteisönsä keskuudessa, auttaa parhaiten ymmärtämään, miksi lähipoliisitoiminta on paras tapa puuttua tehokkaasti suvaitsemattomuuteen, syrjintään tai vihamielisyyteen: ”Poliisi on yhteisö ja yhteisö on poliisi.” (Sir Robert Peel,<sup>4</sup> 1829) Tästä tärkeästä poliisitoiminnan periaatteesta alettiin puhua jo 1800-luvun alussa, mutta se on kuitenkin asetettava sen ajan kontekstiin, jossa elämme. On esimerkiksi muistettava, että nykyaikaisessa moninaisessa ja monimuotoisessa yhteiskunnassa enemmistö voi suhtautua myönteisesti niihin poliisin toimiin, jotka ovat syrjiviä vähemmistöjä ja haavoittuvimpia ryhmiä kohtaan.

4. Katso [https://en.wikipedia.org/wiki/Peelian\\_principles](https://en.wikipedia.org/wiki/Peelian_principles). Luettu 17.2.2019.

Nykyisessä poliittisessa tilanteessa joidenkin maiden paikallisyhteisöt vaativat poliisilta tiukempia toimia maahanmuuttajia, turvapaikanhakijoita ja asunnottomia kohtaan. Näin ollen poliisitoimintaa arvioitaessa julkinen hyväksyntä ei voi olla ainoa kriteeri poliisin toiminnan legitimisoinnissa. Tästä syystä lähipoliisin olisi otettava toimintaperiaatteissaan huomioon, että julkinen hyväksyntä tai sen tarve eivät saa johtaa niistä toimista luopumiseen, joilla edistetään ja suojellaan ihmisoikeuksia, jotka on määritelty yleismaailmallisessa ihmisoikeusjulistuksessa, Euroopan ihmisoikeussopimuksessa sekä myöhemmin Euroopan unionin ja kansallisissa säädöksissä.

Lähipoliisitoiminta edellyttää poliisilta vahvaa järjestelmällistä sitoutumista ja (useimmissa tapauksissa) sisäisen kulttuurin muutosta sekä sen varmistamista, että poliisin käytössä on tarvittavat resurssit ja menettelyt. Se edellyttää vakaata uskoa siihen, että poliisi on palveluntarjoaja eikä voimaa käyttävä joukko. Nykypäivän eurooppalaisessa yhteiskunnassa meidän tulisi kenties määritellä poliisin työ uudelleen ja luopua ajatuksesta, että lähipoliisi on pehmeä tai salliva poliisi. Sen sijaan kyse on poliisista, joka päättää toimistaan harkiten ennen ongelman käsittelyä ja joka luo näin entistä vakaampia ja kestävämpiä ratkaisuja konflikteihin.

Meidän on myös otettava huomioon periaate, jonka mukaan poliisin ei pitäisi työssään jakaa yhteisöä enemmistö- ja vähemmistöryhmiin, vaan sen tulisi pikemminkin tehdä yhteistyötä yhteisön eri osapuolten kanssa, jotta se voi ratkaista paikallisten ongelmia. Luottamuksen rakentaminen poliisin ja monimuotoisen yhteiskunnan paikallisyhteisöjen välille on kaksisuuntainen prosessi, joka perustuu keskinäiseen ymmärrykseen, tietoon ja kunnioitukseen. Luottamusta rakentaessa on tärkeää, että alue- tai lähipoliisi toimii myös välittäjänä yhteiskunnan eri osien välillä.

Ennen kuin lähipoliisitoimintaan perehdytään syvällisemmin, on kuitenkin tarkasteltava muita nykyisin käytössä olevia poliisityön johtamisen malleja. Meidän on myös tiedostettava, että useimmat poliisiorganisaatiot eivät valitse yhtä ainoa mallia, vaan pikemminkin mallien ja lähestymistapojen yhdistelmän.

### 2.1.2. Reaktiivinen poliisitoiminta

Perinteisen reaktiivisen poliisitoiminnan kolme tärkeintä tehtävää partioinnin aikana ovat rutiininomainen yleisvalvonta, välitön hälytyksiin reagoiminen ja rikosten selvittäminen (Cordner ja Sheehan 1999).

Reaktiivinen poliisitoiminta voidaan määritellä siten, että poliisi vastaa yhteisön jäsenten tai ryhmien avunpyyntöihin. Vastustapoihin kuuluvat silloin ”välitön pyyntöihin reagoiminen” ja ”rikosten selvittäminen”. Rutiinipartioinnin kuulumista tähän kategoriaan ei kuitenkaan voida perustella yhtä suoraviivaisesti. Perinteisesti on ajateltu, että pelkkä poliisijouneuvon läsnäolo ehkäisee rikollisuutta (Trojanowicz ym.,

2002). Crankin (Crank 1998) mukaan rutiininomainen tai satunnainen ennaltaehkäisevä partioiminen on jo määritelmältäänkin reaktiivista poliisitoimintaa. Poliisiviranomainen tai hänen edustamansa organisaatio ei omasta aloitteestaan kohdistu toimintaansa johonkin tiettyyn alueeseen tai ongelmaan partiomallaan maantieteellisellä alueella. Voidaan kuitenkin myös väittää, että rutiininomainen yleisvalvonta on tarpeen, jotta hälytyksiin voidaan reagoida nopeasti.

### 2.1.3. Proaktiivinen poliisitoiminta

Proaktiivinen poliisitoiminta on sitä vastoin poliisin omasta aloitteesta kumpuavaa toimintaa, jonka tarkoituksena on kerätä tietoa rikollisuudesta ja kehittää strategioita sen tukahduttamiseksi (Crank 1998, s. 244–5). Myös tätä määritelmää voidaan tulkita lukemattomin eri tavoin. Esimerkiksi poliisiviranomainen, joka vastaa reaktiivisesti hälytykseen, voisi kuitenkin ratkaista ongelman proaktiivisesti sovittamalla osapuolten välillä tai suorittamalla toimia virallisesti.

Toisin kuin rutiinipartioimisessa, kohdennetussa valvonnassa poliisit ohjeistetaan tarkkailemaan tiettyjä ongelma- tai rikosanalyysin avulla määriteltyjä alueita silloin, kun he eivät ole vastaamassa hälytyksiin (McKenna 1998). Kohdennettu partiointi on proaktiivisempaa kuin satunnainen ennaltaehkäisevä partiointi, mutta se ei ole kuitenkaan ongelmakeskeistä poliisitoimintaa, jossa yhteisö osallistuu rikollisuudesta aiheutuvien ongelmien ratkaisemiseen. Eräissä pohjoisamerikkalaisissa tutkimuksissa havaittiin, että proaktiivinen poliisitoiminta johti useampiin pidätyksiin, säilöönottoihin ja rikosilmoitusten tekemiseen kuin reaktiivinen poliisitoiminta. Mahdollisia syitä tähän olivat ”legitimiteetin ja hallinnan” synnyttämä tarve voimakkaampiin toimiin sekä se, että poliisiviranomaiset olivat päättäneet etukäteen proaktiivisesta liikekannallepanosta (Seagrave 1997, s. 148). Tämä havainto näyttää olevan ristiriidassa sen kanssa, mitä voitaisiin odottaa poliisien harjoittaessa ongelmakeskeistä poliisitoimintaa. Nämä tulokset viittaavat siis siihen, että on tarpeen tehdä selvä ero proaktiivisen mobilisaation ja ongelmakeskeisen poliisitoiminnan harjoittamisen välillä.

Viime vuosina on nostettu esiin uusia poliisipalvelujen hallinnointimenetelmiä. Yksi näistä uusista menetelmistä on ennakoiva poliisitoiminta.

### 2.1.4. Ennakoiva poliisitoiminta

Ennakoivalla poliisitoiminnalla tarkoitetaan, että poliisitoiminnassa hyödynnetään matemaattisia, ennakoivia ja analyttisiä tekniikoita mahdollisen rikollisen toiminnan tunnistamiseksi (Rienks 2015). Ennakoivan poliisitoiminnan menetelmät voidaan yleisesti jakaa neljään ryhmään: rikosten ennakkointimenetelmät, rikoksentehtäviin liittyvät ennakkointimenetelmät, ennakkointimenetelmät rikollisten henkilöllisyyden tunnistamiseksi ja rikoksen uhreihin liittyvät ennakkointimenetelmät (Perry ym. 2013).

Ennakoivan poliisitoiminnan tehokkuutta testattiin hiljattain Los Angelesin poliisilaitoksella, joka totesi sen tarkkuuden olevan kaksinkertainen nykyisiin käytäntöihin verrattuna (Friend 2013). Kun Kalifornian Santa Cruzissa otettiin ennakoiva poliisitoiminta käyttöön, se johti kuuden kuukauden aikana 19 prosenttiin laskuun murtojen määrässä. Yhdistyneen kuningaskunnan Kentissä 8,5 prosenttia kaikista katurikoksista tapahtui PredPolin ennustamissa paikoissa, mikä oli enemmän kuin poliisin analyttikkojen ennustama viisi prosenttia.<sup>5</sup>

Tätäkin menetelmää on kuitenkin kritisoitu. Kansalaisoikeusryhmien yhteenliittymä, johon kuuluvat muun muassa American Civil Liberties Union (ACLU) ja Electronic Frontier Foundation, antoi lausunnon, jossa kritisoidaan ennakoivan poliisitoiminnan taipumusta lisätä etnistä profiointia.<sup>6</sup> ACLU esittää, että tällaiset ohjelmistot ovat tarkempia poliisin harjoittamien toimintatapojen kuin itse rikosten ennustamisessa (Edwards 2016).

### 2.1.5. Tiedusteluun perustuva poliisitoiminta



Toinen poliisitoiminnan malli on tiedusteluun perustuva poliisitoiminta, joka pohjautuu riskien arviointiin ja hallintaan (De Lint 2006). Tiedustelusta vastaavat henkilöt ohjaisivat operaatioita sen sijaan, että operaatiot ohjaisivat suoritettavaa tiedustelua.<sup>7</sup>

Vaikka tiedusteluun perustuva poliisitoiminta pohjautuu aiempiin malleihin, kuten lähipoliisitoimintaan, ongelmakeskeiseen poliisitoimintaan ja poliisitoiminnan yhteistyömalliin (McGarrel et al. 2007), se sai alkunsa vastareaktion sille, että lähipoliisitoiminta

5. "Don't even think about it". *The Economist*, 20.7.2013. Saatavilla: [www.economist.com/briefing/2013/07/20/dont-even-think-about-it](http://www.economist.com/briefing/2013/07/20/dont-even-think-about-it). Luettu 17.2.2019.
6. American Civil Liberties Union 2016: *Statement of Concern about predictive policing by ACLU and 16 civil rights, privacy, racial justice, and technology organizations*. Saatavilla: [www.aclu.org/other/statement-concern-about-predictive-policing-aclu-and-16-civil-rights-privacy-racial-justice](http://www.aclu.org/other/statement-concern-about-predictive-policing-aclu-and-16-civil-rights-privacy-racial-justice). Luettu 17.2.2019.
7. Royal Canadian Mounted Police 2006: *Intelligence-led policing: a definition*, RCMP Criminal Intelligence.

keskittyi "reaktiiviseen" rikollisuuden torjuntaan. Tiedusteluun perustuvalla poliisitoiminnalla poliisia kehoitetaan käyttämään enemmän aikaa ilmiantajiin ja valvontaan rikosten uusijoiden vähentämiseksi.

Sittemmin tiedusteluun perustuvaa poliisitoimintaa on laajennettu siten, että siihen on voitu sisällyttää myös tilanteiden rauhoittaminen ja aluepoliisitoiminta (Maguire ja John, 2006).

### 2.1.6. Näyttöön perustuva poliisitoiminta

Lopuksi päätämme poliisitoimintamallien tarkastelun esittelemällä näyttöön perustuvan poliisitoiminnan. Tämä malli on poliisilaitosten lähestymistapa poliittiseen ja taktiseen päätöksentekoon. Se laajentaa periaatteita, jotka ovat näyttöön perustuvan lääketieteen, näyttöön perustuvan johtamisen ja näyttöön perustuvan politiikan taustalla.

Näyttöön perustuvan poliisitoiminnan kannattajat korostavat tilastollisen analyysin, empiirisen tutkimuksen ja (parhaimmassa tapauksessa) satunnaistettujen kontrolloitujen kokeiden hyötyä. Näyttöön perustuva poliisitoiminta ei hylkää perinteisempiä poliisin päätöksenteon perusteita, vaan sillä pyritään lisäämään tietoisuutta ja tieteellisen testauksen soveltamista sekä poliisin resurssien kohdentamista ja seuranta erityisesti silloin, kun budjettia leikataan tai poliisiin kohdistuu tavallista enemmän julkista mielenkiintoa.

Ihanteellinen poliisitoiminnan johtamismalli voisi sisältää ominaisuuksia kaikista malleista, tai ehkä kukin yhteiskunta pystyy paremmin soveltamaan jonkin tietyn mallin piirteitä. Tässä käsikirjassa uskomme kuitenkin, että lähipoliisitoiminta on se malli, jolla voidaan parhaiten vastata kulttuurienvälisessä kaupungissa esiintyviin konflikteihin.





## 2.2. Lähipoliisitoiminta oikein toteutettuna

Ennen lähipoliisitoiminnan mallin luomista on suoritettava alustava analyysi (tai yhteisön kartoitus) tilanteesta asuinalueella tai alueella tai alueilla, joissa poliisin ja yhteisön suhteita halutaan parantaa. Analyysin tulee keskittyä erityisesti suhteisiin niihin henkilöihin, jotka eivät ole alun perin kotoisin alueelta tai jotka kuuluvat johonkin muuhun etniseen ryhmään tai jotka fenotyyppisesti poikkeavat alueen alkuperäisestä yhteisöstä. Analyysi tarjoaa suosituksia siitä, mitä tämän työfilosofian kehittämisessä kannattaa ottaa huomioon.

Joissakin tapauksissa se edellyttää muutoksia poliisin organisoitintapaan. Jos tätä muutosta ei tehdä oikein, se voi aiheuttaa voimakasta torjuntaa päälliköiden ja poliisien keskuudessa, jotka voivat tulkita, että tämä lähestymistapa yhteisöä kohtaan on merkki poliisijärjestelmän heikkoudesta, mikä johtaa siihen, että poliisin pyrkimykset parantaa suhteita yhteisöön epäonnistuvat. Koko poliisiorganisaation on osallistuttava, ja tästä sitoutumisesta on tiedotettava niin poliisin sisällä kuin ulospäin laajemmalle yleisölle.

On myös laadittava arviointikriteerit, jotta voidaan tunnistaa prosessin parannusalueet ja mahdolliset kompastuskivet, jotka voivat haitata uuden työfilosofian toteuttamista. On myös muistettava, että poliisi palvelee avointa ja monimuotoista yhteiskuntaa, joka muuttuu jatkuvasti. Siksi poliisin on sopeuduttava uusiin tilanteisiin palvellakseen kaikkia kansalaisia, sillä poliisin tehtävänä on suojella heidän perusoikeuksiaan ja suorittaa lainvalvontaa.

Kuten olemme aiemmin todenneet, lähipoliisin käsite voidaan ymmärtää väärin tai ainakin eri tavoin. Jotta termiä käytettäisiin yhdenmukaisesti, kaikilla poliisilaitoksilla, jotka haluavat soveltaa lähipoliisitoimintamallia, on oltava neljä selkeää periaatetta (Gordner 1996):

1. Lähipoliisitoiminta ei ratkaise kaikkia ongelmia. Se vastaa kuitenkin joihinkin ongelmiin, joita kansalaisten turvallisuuden hallinnointiin liittyvät uudet haasteet ovat aiheuttaneet.
2. Lähipoliisitoiminta ei ole uusi asia. Monet poliisilaitokset ja poliisit ovat työskennelleet tällä tavalla jo vuosia. On kuitenkin olemassa joitakin poliisitoiminnan johtamiseen liittyviä näkökohtia, jotka ovat suhteellisen uusia lähipoliisitoiminnan näkökulmasta.
3. Lähipoliisitoimintamallin tarkoituksena ei ole lisätä rikoksista pidätettyjen henkilöiden määrää. Se on usein toimintamallin toteuttamisen seuraus, mutta se ei ole toimintamallin tavoite. Lähipoliisin ja väestön välisen luottamuksen lisääntyminen lisää tiedon jakamista, mikä mahdollistaa suuremman pidätysmäärän, mutta tavoitteena on luottamuksen kasvattaminen, ei pidätysten määrän lisääminen.
4. Lähipoliisitoiminnan mallit itse asiassa vähentävät selkkauksia, rikoksia ja häiriöitä enemmän kuin poliisitoiminnassa viime vuosikymmeninä kehitetyt erikoistuneet mallit, joiden on suunniteltu käsittelevän selkkauksia poliisiviestinnän avulla (hälytyksiin reagoiminen) (Gordner 1996).
5. Lähipoliisitoiminta ei ole yhtenäinen malli. Ei ole olemassa tarkkaa määritelmää siitä, mistä malli koostuu ja mitä tiettyjä toimia sen pitäisi aina sisältää, vaikka voidaankin määrittellä joukko elementtejä tai periaatteita, joihin malli perustuu. Joustavuus mallin määrittämisessä on kuitenkin tämän poliisitoiminnan johtamismallin vahvuus, jonka ansiosta se pystyy mukautumaan nykyaikaisten yhteiskuntien erilaisiin tilanteisiin, jotka ovat aina muutostilassa. Juuri tästä syystä se on kansalaisten turvallisuuden hallinnoinnin malli, joka soveltuu hyvin kulttuurienvälisiin ja monimuotoisiin kaupunkeihin.



## 3. Lähipoliisitoiminnan neljä ulottuvuutta

Jos lähipoliisitoiminnan mallia halutaan kuvata yksityiskohtaisemmin, sitä voidaan tarkastella neljän ulottuvuuden kautta (filosofinen, strateginen, taktinen ja organisatorinen), joihin useimmat mallin osatekijät voidaan jakaa (Gordner 1996). Toisten tutkijoiden mainitsemat kaksi lähipoliisitoiminnalle keskeistä osa-aluetta ovat vuorovaikutus yhteisön kanssa sekä ongelmien ratkaiseminen (Gaffigan 1994). On myös tutkijoita, jotka keskittyvät eri elementteihin, kuten poliisityön alueelliseen soveltamiseen, siihen miten läheisessä suhteessa poliisi on kaupungin ongelmiin, sekä erikoismenelmiin, kuten ongelmanratkaisuun (ongelmakeskeinen poliisitoiminta), tavoitekeskeiseen poliisitoimintaan tai laadukkaaseen poliisitoimintaan, joilla pyritään parantamaan poliisitoimintaa kokonaisvaltaisesti (Lafuente 2011).

Tässä käsikirjassa käytämme Gordnerin neljän ulottuvuuden kuvausta (filosofinen, strateginen, taktinen ja organisatorinen), jotta voimme tarjota entistä syvällisemmän, yksityiskohtaisemman ja ymmärrettävämmän käsityksen siitä, mitä lähipoliisitoiminta on, mikä taas puolestaan auttaa meitä luomaan kulttuurien välisiin kaupunkeihin sopivan mallin.

### 3.1. Filosofinen ulottuvuus

Useimmat asiantuntijat uskovat, että lähipoliisitoiminta on uusi poliisitoiminnan johtamisen filosofia, ehkä jopa paradigman muutos vastaliikkeenä perinteisille reaktiivisille malleille, ja että maailmanlaajuisen terrorismin uudet uhat puolestaan vaarantavat tämän paradigman muutoksen, koska väestönsien välinen epäluottamus lisääntyy ja etäännyminen poliisista kasvaa. Lähipoliisitoiminnan filosofiseen

ulottuvuuteen kuuluu kolme keskeistä ajatusta: tiedonkeruu kansalaisilta, poliisin laaja tehtävä ja poliisi henkilökohtaisena palveluna.

#### 3.1.1. Tiedonkeruu kansalaisilta

Lähipoliisitoiminnassa sitoudutaan huomioimaan kansalaisten huolenaiheet kansalaisia koskevassa turvallisuuspolitiikassa ja poliisin painopistealueissa. Monimuotoisessa, kulttuurienvälisessä ja demokraattisessa kaupungissa kansalaisten on kerrottava, miten he haluavat, että heitä hallitaan, ja poliisin, kuten muidenkin julkisten palvelujen, on kehitettävä mekanismeja, joilla ne voivat vastata näihin vaatimuksiin ja panna ne täytäntöön. Kun kaikki kaupungin tai asuinalueen asukkaat osallistuvat alueensa turvallisuuden suunnitteluun, he luovat omaa hallintoaan ja auttavat mallin toteuttamisessa.

Voimme käyttää esimerkkeinä tiettyjä toimia, joita tiettyssä poliisitoiminnassa on jo kehitetty, muun muassa kansalaisilta kerättyjen tietojen selkeyttämistä ja parantamista varten:

- Poliisin neuvoo-antavat toimikunnat järjestävät säännöllisesti kokouksia, joissa kansalaiset tapaavat asuinalueen tai kaupungin poliisilaitoksen edustajia ja kertovat mielipiteensä tai neuvoja asuinalueen, kaupungin tai yhteisön erityisongelmista. Eritasoisia kokouksia voidaan järjestää riippuen käsiteltävästä tiedosta ja halutusta suhteesta näihin ryhmiin: poliisipäälliköiden, turvallisuuspäälliköiden, keski-johdon tai jopa kentällä työskentelevien poliisiryhmien kanssa. Kokouksen painopiste voi vaihdella hyvin yleisluontoisista kaupungissa



yleisimmin esiintyvistä turvallisuusongelmista hyvin erityisiin, tietyillä asuinalueilla esiintyviin tilanteisiin tai ongelmiin, jotka koskevat erilaisissa kulttuurienvälisissä kaupungeissa tiettyjä sosiaalisia ryhmiä (esimerkiksi uskontoon, vammaisuuteen, etnisyyteen, HLBTI-vähemmistöön – lesbouteen, homoseksuaalisuuteen, biseksuaalisuuteen, transsukupuolisuuteen ja interseksuaalisuuteen – tai sukupuoleen tai perheväkivaltaan liittyviin ryhmiin).

- ▶ Kyselyt ovat toinen tapa kerätä kansalaisten mielipiteitä eri kysymyksistä, jotka liittyvät politiikkaan, ensisijaisesti tavoitteisiin sekä turvallisuuteen ja rinnakkaiseloon liittyviin ongelmiin kulttuurienvälisissä kaupungeissa.
- ▶ Uusi tieto- ja viestintätekniikka on tärkeässä asemassa. Poliisiin on oltava läsnä esimerkiksi internetin sosiaalisissa verkostoissa, pikaviestisovelluksissa, verkkosivuilla ja sähköpostissa. Poliisiin on käytettävä näitä välineitä, jotta se voi parantaa yhteydenpitoa kansalaisiin ja erityisesti nuorempiin sukupolviin, jotka ovat tottuneempia käyttämään tätä teknologiaa, joka on joskus heidän ainoa viestintävälineensä.

### 3.1.2. Poliisin laaja tehtävä

Toinen perusajatus lähipoliisitoiminnan filosofisessa ulottuvuudessa on, että lähipoliisitoiminnalla on laajempi tehtävä. Lähipoliisitoiminta ei rajoitu pelkästään rikosten torjuntaan, vaan sen on pyrittävä

ratkaisemaan muitakin ongelmia kuin rikoksia. Siinä on pyrittävä ratkaisemaan päivittäisiä ongelmia alueilla, joilla lähipoliisi toimii, ja luomaan entistä parempaa rinnakkaiseloa pelkän rikosten torjumisen sijaan. Lähipoliisiin laajaan tehtävään kuuluvat esimerkiksi syrjinnän, vihapuheen, suvaitsemattomuuden, perhe- ja sukupuoliväkivallan sekä koulukiusaamisen torjunta, ihmisoikeuksien suojeleminen, liikenneturvallisuuden ja liikkuvuuden valvonta, sekä asuinalueiden rinnakkaiseloon liittyvien ongelmien ratkaiseminen.

### 3.1.3. Poliisi henkilökohtaisena palveluna

Lähipoliisiin olisi vältettävä byrokraattista suhdetta kansalaisiin ja luotava henkilökohtaisiin keskusteluihin perustuvia henkilösuhdekanavia ongelmien ymmärtämistä varten. Poliisiin on hoidettava suhdetta kansalaisiin olemalla empaattinen, ystävällinen ja ennakkoluuloton. Kun poliisi hyödyntää näitä ominaisuuksia vuorovaikutuksessa kansalaisten kanssa, se saa kansalaisista ”tyytyväisiä asiakkaita”. Lähipoliisiryhmien poliiseilla voi esimerkiksi olla henkilökohtaiset käyntikortit, omat viestintäprofiilit sosiaalisissa verkostoissa, pikaviestisovelluksilla varustetut yrityspuhelimet, ja he voivat olla läsnä niin poliisitaloissa kuin kansalaisten keskuudessa. Heillä voi lisäksi olla aikataulu, jonka puitteissa he ottavat uudelleen yhteyttä kansalaisiin, jotka ovat olleet yhteydessä poliisipalveluun. Näin voidaan seurata kansalaisten ongelmien kehittymistä.





### 3.2. Strateginen ulottuvuus

Lähipoliisitoiminnan strateginen ulottuvuus sisältää ne keskeiset konseptit, joilla filosofiasta tehdään käytännön toimintaa. Kyse on siitä, että lähipoliisitoiminnan taustalla olevat laajemmat ajatukset ja uskomukset muunnetaan todelliseksi ohjelmiksi ja käytännöiksi, joiden avulla varmistetaan, että poliisitoiminnan toimintatavat, painopisteet ja resurssienhallinta ovat lähipoliisitoiminnan mallin mukaisia.

Tämä strateginen ulottuvuus koostuu kolmesta peruselementistä, jotka ovat partioinnin muodot, ennaltaehkäisyn asettaminen etusijalle ja se, miten lähipoliisi toimii maantieteellisesti.

#### 3.2.1. Partioinnin muodot

Autolla suoritettavan jatkuvan partioimisen aikana on mahdollista, että auto toimii ikään kuin panssarina ulkomaailmaa kohtaan, mikä voi vaikeuttaa sitä, että poliisit havaitsisivat, mitä heidän ympärillään tapahtuu heidän partiointinsa aikana. Useat tutkimustulokset kyseenalaistavat sen, mitä hyötyä on autolla suoritettavasta partioinnista ja varsinkin satunnaisesta partioinnista. Näitä tutkimuksia ovat muun muassa Kansas Cityn ennaltaehkäisevä partiointikokeilu (Kelling et al., Kansas City Preventive Patrol Experiment) 1974) ja Philadelphia Foot Patrol Experiment (Ratcliffe et al. 2011). Keskustelua pitäisi käydä jalkaisin suoritettavan partioinnin helpottamisesta tietyissä kaupunginosissa. Sen lisäksi olisi suunniteltava aikataulutettuja käyntejä kaupallisten toimijoiden ja yhteisöjen epävirallisten johtajien luokse sekä tapaamispaikkoihin, uskonnollisiin

kokoontumispaikkoihin, vapaa-ajankeskuksiin ja niin edelleen.

Näitä partioinnin muotoja tulisi soveltaa kunkin kaupungin todellisen tilanteen tai jopa kunkin vuodenajan mukaan, sillä sää voi estää jalkaisin suoritettavan partioinnin. Partiointia ja lähipoliisin kaluston käyttöä varten tulisi laatia joka tapauksessa aikataulu, olipa kyseessä sitten jalkaisin, moottoripyörällä, polkupyörällä tai sekamuotoisesti toteutettava partiointi (jolloin osa palvelusta suoritetaan ajoneuvossa ja osa jalkaisin tai jossa ajoneuvoa käytetään eri alueille matkustamiseen ja siellä partiointia jatketaan jalkaisin).

#### 3.2.2. Ennaltaehkäisyn asettaminen etusijalle

Lähipoliisitoiminnassa pyritään asettamaan ennaltaehkäisy etusijalle sillä ajatuksella, että vaikka kansalaiset arvostavat poliisin nopeaa reagoitua, nopeaa rikosten selvittämistä, epäiltyjen nopeita pidätyksiä ja välittömiä ratkaisuja, kansalaiset arvostavat ennen kaikkea ennaltaehkäisyä. Se voi vaikuttaa yleiseltä ja järkevältä päätelmältä, mutta ainakin 1990-luvulta lähtien monien Euroopan kaupunkien poliisiresurssit on suunnattu pääasiassa välittömään reagointiin. Emme tarkoita ennaltaehkäisyn asettamisella etusijalle sellaisen tahon luomista, joka vastaisi rikosten ennaltaehkäisemisestä, vaan sitä, että poliisitoiminnassa mentäisiin pidemmälle ja ennaltaehkäisy asetettaisiin etusijalle lähipoliisin päätehtävänä, jolloin rikosten ehkäisemisen lisäksi poliisi voisi keskittyä myös yhteisön sisäisen yhteenkuuluvuuden säilyttämiseen.



Tässä on joitakin esimerkkejä ennakoivista toimista, jotka tulisi asettaa etusijalle:

- ▶ Kouluissa, lukioissa ja yliopistoissa järjestettävät keskustelut rikollisuudesta, tiedon jakaminen rikollisen toiminnan ehkäisemisestä, nuorille suunnatut tiedotuskampanjat vapaa-ajan alueilla toteutettavista turvatoimista, heidän oikeuksistaan, koulukiusaamisen ehkäisemisestä sekä vihapuheen ja viharikosten torjumisesta.
- ▶ Tarkan diagnoosin tekeminen tietyn lähipoliisiryhmän toiminta-alueen todellisuudesta ja sellaisten toimenpiteiden tunnistaminen, joiden avulla voidaan edistää sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja ehkäistä rikollisuutta.
- ▶ Yhteisötiedustelutoiminnan asianmukainen hallinnointi. Yhdistyneessä kuningaskunnassa yhteisötiedustelulla tarkoitetaan yhteisön jäsenen keskuudessa esiintyviä tietoja ja muita ominaispiirteitä, jotka voivat viitata sosiaalisten jännitteiden mahdolliseen kärjistymiseen jopa yhteisön sisällä. Siihen kuuluu tietojen, kuten huhujen tai juorujen, analysointi ja kerääminen tai se, mitä yhteisö kertoo alueella toimiville poliiseille siitä, miltä yhteisöstä tuntuu. Nämä tiedot yhdessä poliisin tiedustelutietojen kanssa voivat auttaa ehkäisemään konflikteja ja sosiaalisia jännitteitä.
- ▶ Ympäristöön kohdistuvat toimenpiteet, jotka edistävät naapurien välistä yhteyttä ja vähentävät rikollisuutta houkuttelevia tiloja. Joskus torien ja puistojen sijainti, niiden käyttö tai jopa puiden tai penkkien sijoittelu voi auttaa parantamaan tilojen käyttöä kansalaisten keskuudessa ja siten vähentämään rikollisuutta.<sup>8</sup>

### 3.2.3. Maantieteellinen jakautuminen

Lähipoliisitoiminnan hajauttamisen tarkoituksena on luoda vahvemmat yhteydet lähipoliisiryhmien ja asukkaiden välille.



8. Katso esimerkiksi [www.crimeprevention.vic.gov.au/resources/urban-design-and-crime/case-study-reclaiming-memorial-park-in-drouin](http://www.crimeprevention.vic.gov.au/resources/urban-design-and-crime/case-study-reclaiming-memorial-park-in-drouin). Luettu 17. helmikuuta 2019.

Kansalaisagenteilla on oltava tärkeä rooli oman alueensa turvallisuuden edistämiseksi, ja heillä on oltava mahdollisuus esittää ehdotuksia, joita he pitävät asianmukaisina niiden tavoitteiden saavuttamiseksi, jotka on suunniteltu heidän asuinalueelleen. Käytössä on oltava tehokas ja aktiivinen viestintäjärjestelmä, joka kertoo, mitä asuinalueella tapahtuu ja mitä on havaittu. Lyhyesti sanottuna lähipoliisiryhmällä tulee olla ensisijainen vastuu oman kaupunginosansa turvallisuusjohtamisesta (Lafuente 2011).

Partioalueiden jakaminen tai poliisivoimien sijoittaminen sektoreittain, kaupunginosittain tai alueittain ei ole uutta. Se on kuitenkin aina perustunut enemmänkin hallinnolliseen tilanteeseen (useita hallintoalueita suurissa kaupungeissa) tai optimaalisen vasteajan ylläpitämiseen (poliisiasemat on jaettu laajalle, jotta tarpeet voidaan täyttää syrjäisemmälläkin paikkakunnalla) kuin asuinalueen tyyppiin ja asukasmäärään (suuri tai pieni väestötiheys) tai asuinalueella tapahtuvaan toimintaan (vapaa-ajan alueet, hallinnolliset hallintokeskukset).

Jotta partioalueet voitaisiin jakaa mahdollisimman tehokkaasti, meidän on noudatettava joitakin suuntaviivoja:

- ▶ Työryhmät on määrättävä samalle alueelle pidemmäksi ajaksi, vaikka on tarpeen luoda säännöllinen vuorottelusykli, jotta vältetään naapureiden ja alueen kauppioiden kanssa tehtäväyhteistyön hankaluudet, jotka voivat johtaa tiettyyn sallivuuteen poliisin osalta.
- ▶ Työaloittain on oltava johtaja, joka valvoo eri työvuorojen työryhmille uskottuja tehtäviä.
- ▶ Kunkin ryhmän työalue on jaettava pienempiin alueisiin, jotka voidaan jakaa edelleen alueen konfliktien, väestörakenteen tai laajentumisen mukaan.
- ▶ Tietyille asuinalueille voidaan myös sijoittaa pieniä poliisiasemia japanilaisen *kōban*-tyylin mukaisesti. *Kōban* on pieni yksi- tai kaksikerroksinen rakennus, joka toimii tukikohtana, josta käsin poliisit huolehtivat yleisestä turvallisuudesta ja partioivat asuinalueen kaduilla. Paikalliset asukkaat voivat myös käydä *kōbanissa* tekemässä valituksia, ilmoittamassa kadonneista esineistä, uusimassa lisenssejä ja lupia sekä hoitamassa yksinkertaisia byrokraattisia asioita.<sup>9</sup>

### 3.3. Taktinen ulottuvuus

Lähipoliisitoiminnan taktinen ulottuvuus muuntaa ideat, strategiat ja periaatteet ohjelmiksi, toiminoiksi ja todelliseksi käyttäytymismalleiksi. Nämä ovat eräitä lähipoliisitoiminnan taktisen ulottuvuuden osatekijöitä:

9. Katso <https://eastwest.eu/en/opinions/next-station-ikebukuro/the-koban-system-why-the-japanese-local-police-stations-are-so-popular>. Luettu 17. helmikuuta 2019.



### 3.3.1. Myönteinen vuorovaikutus kansalaisten kanssa

Poliisina työskentely johtaa väistämättä kielteiseen kanssakäymiseen kansalaisten kanssa (esimerkiksi pidätykset, sakot, henkilöllisyystarkastukset, turvatarkastukset ja persoonaton byrokraatia). Lähipoliisitoiminnan taktiikoiden näkökulmasta tämä kielteinen vuorovaikutus on korvattava muilla myönteisillä vuorovaikutussuhteilla poliisiviranomaisten kanssa. Myönteinen vuorovaikutus luo luottamusta asukkaiden kanssa, myös tiettyjen uskonnollisten ryhmien, kulttuuri- tai ulkomaalaisyhteisöjen kanssa tai sellaisten todellisuuksien kanssa, jotka ovat vieraita suurimmalle osalle kaupunkiympäristöä. Se luo myös luottamusta poliisia kohtaan osoittamalla, että poliisi suhtautuu empaattisesti niiden asukkaiden tilanteeseen, joilla saattaa olla stereotyyppisiin ja ennakkoluuloihin perustuvia ennakkokäsityksiä.

Esimerkiksi tavalla, jolla poliisit käsittelevät rutiinimaisia hälytystehtäviä, on myös merkitystä: poliisit voivat käyttää aikaa myönteisempään vuorovaikutukseen hälytystehtävien aikana ja tutustua paremmin ihmisten henkilökohtaisiin olosuhteisiin – kodittomat, erilaiset uskonnolliset yhteisöt, ulkomaalaiset yhteisöt – sen sijaan, että he pyrkivät selvittämään asiat mahdollisimman nopeasti jatkaakseen partiointia tien päällä. Poliisien tehokkuus paranee, kun yhteiskunta arvostaa heitä ja heidän työtään. Näin saadaan myös tutkimustietoa ja lisätietoa konflikteista sillä alueella, jolla lähipoliisiryhmä toimii. Lisäksi tämä toimintatapa vähentää myös päivittäisten partiointien yksitoikkoisuutta.

Esimerkkejä myönteisen vuorovaikutuksen taktiikoista:

- ▶ Ilmoitusten ratkaisun laatu: poliisin on ymmärrettävä, että ilmoitusten käsittely ja niiden ratkaiseminen vievät aikaa; joskus ensimmäinen toimenpide voi olla tapaamisen sopiminen seuraavalle päivälle, jotta tilanteesta voidaan keskustella rauhallisesti. Yksinkertainen liikenerikkomus voidaan ratkaista sakolla tai suorittamalla syvällisempi arviointi esimerkiksi

pysäköintiin tai vaaralliseen risteykseen liittyvästä ongelmasta alueella. Asukkaan/asiakkaan tyytyväisyyden tarkistaminen on myös yksi tapa, jolla lähipoliisi voi pyrkiä parantamaan poliisitoiminnan laatua kansalaisten näkökulmasta (Lafuente 2011).

- ▶ Kokoukset: poliisin on osallistuttava asukkaiden pyynnöstä kokouksiin, jotta se voi tehdä itsensä tunnetuksi ja kuunnella asuinalueen tai kaupungin turvallisuusongelmia.
- ▶ Poliisi sosiaalisessa ympäristössä ja kouluympäristössä: ammattikoulut ja lukiot ovat erinomaisia paikkoja havaita alaikäisten monitahoisia sosiaalisia ongelmia. Jos ongelmat havaitaan ajoissa, voimme auttaa nuoria kääntämään elämänsä ja integroitumaan uudelleen yhteiskuntaan. Säännölliset tapaamiset näiden laitosten opettajien ja johtajien kanssa auttavat poliisia saamaan tietoa ja ratkaisemaan merkittäviä konfliktitilanteita. Samoin lähellä olevien ystävällisten poliisien läsnäolo luo luottamusta lasten ja nuorten keskuudessa, jotta he voivat kertoa tilanteista ja ilmaista kokemuksensa uhreina.
- ▶ Vuorovaikutteinen partio: lähipoliisin on siirryttävä reaktiivisesta partiointimallista, jossa kierretään ympäriinsä ja odotetaan, että jotain tapahtuu tai että poliisin viestintäkeskukselta tulee viesti, sellaiseen partiointimalliin, jossa edistetään keskustelua, tiedustelua ja vuorovaikutusta poliisin, kansalaisten, kauppioiden, nuorten ja ohikulkijoiden välillä.

### 3.3.2. Yhteistyö

Lähipoliisitoiminnassa korostetaan poliisin ja kansalaisten, monien muiden julkishallinnon yksiköiden ja useiden eri ryhmien etuja edustavien kolmannen sektorin organisaatioiden välisen yhteistyön edistämistä, jotta rinnakkaiselo voidaan yhdessä parantaa kaupungissa. Kansalaisilla pitäisi olla johtava rooli oman turvallisuutensa edistämässä, ja heidän pitäisi



luoda turvallisuutta yhdessä poliisin kanssa. On virhe ajatella, että poliisilla on kaikki ratkaisut rinnakkaisloon ja kansalaisten turvallisuuteen liittyviin ongelmiin: asukkailla ja muilla julkisilla palveluilla on yhtä tärkeä rooli kuin poliisilla, sillä ne ovat hyvin tärkeitä yhteisön yhdistävässä rakenteessa.

Seuraavat osatekijät voivat auttaa toteuttamaan tätä taktiikkaa käytännössä:

- ▶ Vapaaehtoiset keskeisinä yhteyshenkilöinä: poliisiviranomaiset voivat saada kansalaiset toimimaan vapaaehtoisesti yhteistyössä poliisin kanssa joko järjestämällä säännöllisiä tapaamisia, joissa kerätään tietoja asuinalueen tilanteesta, tai kutsumalla asukkaita kahville tai teelle oman alueensa poliisin kanssa ja keskustelemaan asuinalueella havaituista ongelmista.
- ▶ Kansalaisten turvallisuutta koskevat tapaamiset: sellaisten foorumien tai kokoontumispaikkojen perustaminen, joissa poliisi tapaa muiden julkisten palvelujen edustajia, kansalaisia tai yhdistyksiä, voi olla tehokas väline tämän yhteistyötä edistävän taktiikan kanavoimiseksi.
- ▶ Ongelmanratkaisu (Goldstein 1979): lähipoliisilla on oltava selkeä menetelmä ongelmien käsitteilyyn, jonka tavoitteena ei pidä olla vain tapauksen ratkaiseminen ja sen käsittelyn päättäminen. Poliisiviranomaisten tulee mahdollisuuksien mukaan syventää tietämystään ongelman perimmäisestä syystä ja ehdottaa ratkaisuja, jotta ongelma ei toistuisi. Erilaisten ongelmanratkaisumenetelmien, kuten S.A.R.A.-mallin (scanning, analysis, response, assessment) (Eck ja Spelman

1987), käyttö voi tarjota työkaluja minkä tahansa ongelman ratkaisemiseksi – jopa rinnakkaisloon liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi kulttuurienvälisissä kaupungeissa.

### 3.4. Organisatorinen ulottuvuus

Jotta lähipoliisitoimintaa voitaisiin kehittää mahdollisimman hyvin, tarvitaan sopeutumisaikaa ja tiettyjä organisaatiomuutoksia. Jos poliisi ja sen organisaatiomalli ovat kulttuurisesti lähempänä hyvin vertikaalista rakennetta päätöksenteon ja tapauksiin reagoimisen klassisen mallin osalta, muutokset ovat tässä tapauksessa suurempia ja prosessi kestää kauemmin ja kohtaa enemmän sisäistä vastustusta.

Nämä muutokset eivät sinänsä ole lähipoliisitoimintaa vaan organisaatiomalleja; ne eivät varsinaisesti liity poliisitoimintaan, mutta ne ovat välttämättömiä lähipoliisitoimintamallin menestyksekkään täytäntönpäannon kannalta. Poliisiorganisaation rakenteessa on kolme osatekijää, joita voimme muuttaa tai uudistaa: itse rakenne, hallinto ja viestintä.

#### 3.4.1. Rakenne



Byrokraattiset rutiinitehtävät, vertikaalinen päätöksenteko ja keskustelumahdollisuuksien puute poliisien kanssa ovat osa poliisivoimien tavanomaista rakennetta. Tässä käsikirjassa ehdotetut muutokset tai uudistukset ovat seuraavat:

- ▶ Hajauttaminen: matalan tason tai ei-strategiset päätökset voidaan usein delegoida keski-johdolle tai jopa peruspoliiseille (päätökset, jotka vaativat vähäistä valvontaa mutta eivät ylemmän tason hyväksyntää).
- ▶ Horisontaalisuus: on tärkeää vähentää hierarkiatasojen määrää, lisätä viestintää ja vähentää menoja ja byrokratiaa.
- ▶ Työryhmät: tehokkuus ja vaikuttavuus paranevat, kun luodaan työryhmiä, joilla on selkeä tavoite ja päämäärä. Joskus monialaisen työryhmän perustaminen tiettyä ongelmaa tai tiettyjä ongelmia varten voi säästää aikaa ja resursseja sekä parantaa tuloksia.



- ▶ Hallinnollisten tehtävien delegointi muulle kuin poliisihenkilöstölle: monissa poliisilaitoksissa koulutetut poliisit on määrätty byrokraattisiin tehtäviin, valvontatehtäviin tai esimerkiksi puhelinpalveluun. Poliisin resurssit, jotka ovat yleensä kalliimpia kuin hallintoon käytettävät resurssit, on tarpeen optimoida niin, että nämä tehtävät hoitaa poliisin ulkopuolisen henkilöstön jäsen, jolla on muu ammattiprofiili mutta joka työskentelee poliisin palveluksessa.

### 3.4.2. Hallinto

Lähipoliisitoiminta liitetään usein johtamis-, hallinto- ja valvontatapoihin, joissa organisaatiokulttuurille ja sen arvoille annetaan suurempi merkitys kuin kirjallisille normeille ja kurinalaisuudelle. Kun poliiseja ohjaavat organisaation selkeät ja asianmukaiset arvot, he tekevät parempia päätöksiä ja suoriutuvat tehtävistään paremmin. Tämä ei tarkoita kurin tai kirjallisten sääntöjen puuttumista, vaan sitä, että on luotava muita työtä motivoivia kanavia kuin esihenkilön käsky.

- ▶ Missio: poliisiviranomaisten on määriteltävä selkeästi koko organisaation missio, esimerkiksi "Työskentelemme yhdessä turvallisemman Lontoon puolesta" (Suur-Lontoon poliisitoimi (MPS) tai "Osallistumme rinnakkaiselon edistämiseen" (Fuenlabradan paikallispoliisi, Espanja).
- ▶ Strateginen suunnittelu: poliisiviranomaisilla on oltava suunnitelma, jonka tarkoituksena on taata resurssit, jotka se kohdentaa tehtävän täyttämiseen, ja tähän suunnitelmaan on sisällyttävä joukko arvoja tehtävän täyttämiseksi. Muuten organisaatio harhailee tietämättä tarkalleen, mitä sen pitäisi tehdä tehtävänsä täyttämiseksi.
- ▶ Valmennus: keskijohdon on koulutettava ja ohjattava alaisiaan sen sijaan, että se vain valvoo heidän työtään ja rajoittaa heidän päätöksentekokykyään.

- ▶ Ohjaus: uusien poliisien on saatava ohjausta hankkeiden esihenkilöiltä tai johtajilta, jotta he tietävät, mistä hyvä poliisityö koostuu. Puhumme etiikasta, arvoista ja siitä, mitä tarkoittaa olla hyvä poliisi.
- ▶ Voimaantuminen: lähipoliisitoiminnan näkökulmasta poliiseja kannustetaan ottamaan tiettyjä riskejä, jotta he voivat osoittaa luovuuttaan päivittäisessä toiminnassa. Tämä onnistuu kuitenkin vain niiden poliisien avulla, jotka ovat vakaasti sitoutuneet lähipoliisitoiminnan filosofian taustalla oleviin arvoihin.
- ▶ Valikoiva kurinpito: meidän on ymmärrettävä ero tahallisten ja tahattomien virheiden välillä; samoin meidän on erotettava toisistaan kurinpitörangaistus, joka on vastoin lähipoliisin arvoja, ja rangaistus, joka on vastoin muita sääntöjä tai normeja.

### 3.4.3. Viestintä

Lähipoliisitoimintaa harjoittavien poliisilaitosten johtajien on saatava käyttöönsä tietyn tyyppisiä tietoja, jotta mallin täytäntöönpanoa voidaan arvioida oikein. He ovat siirtyneet mallista, jossa onnistumisprosenttia tulkitaan määrällisesti (esimerkiksi pidätysten, sakkojen tai poliisin ja asukkaiden välisten vuorovaikutusten määrän perusteella), laadulliseen malliin, jossa on ymmärrettävä, miten vuorovaikutus kansalaisten kanssa on kehittynyt heidän pyyntöjensä, tyytyväisyytensä ja ongelmien ratkaisun osalta. Toiminnan maantieteellinen jakautuminen pienemmille alueille, kuten asuinalueisiin tai piireihin, lisää tarvetta saada tietoa kyseisistä alueista. Voimme kehittää joitakin laadullisia menetelmiä, kuten:

- ▶ Suorituskyvyn arviointi: poliisin toimintaa on arvioitava sen harjoittaman lähipoliisitoiminnan ja saavutettujen tulosten perusteella sen sijaan, että poliisin toimintaa tulkitaan sakkojen tai pidätysten määrän perusteella.



- ▶ Ohjelmien arviointi: poliisiohjelmiä varten tulisi kehittää jatkuvaa arviointia koskeva järjestelmä, jonka avulla voidaan ymmärtää ohjelman täytäntöönpanon kehitystä ja sen parantamista (esimerkiksi saavutukset, tulokset, kustannukset ja laatu).
- ▶ Muuttujia koskeva arviointi: poliisin toimintaa palveluna on arvioitava sekä määrällisesti että laadullisesti aina valitusten määrästä (esimerkiksi palveluun saapuneet valitukset, vastausaika) kansalaisten tyytyväisyyteen (esimerkiksi kansalaisten käsitys turvallisuudesta, ongelmanratkaisun kesto).
- ▶ Tietojärjestelmät: nykyaikaisessa kansallisessa, alueellisessa ja piirikunnallisessa poliisitoiminnassa on oltava käytössä järjestelmiä, joiden avulla kerätään, analysoidaan ja tuotetaan tietoja kaikista poliisin suorittamista tehtävistä.
- ▶ Rikosanalyysi: poliisi tarvitsee aikaa analysoidakseen alueensa rikollisuutta, tai sen olisi perustettava tätä aihetta käsitteleviä työryhmiä, joiden tavoitteena on parantaa alueen erityisongelmien ymmärtämistä, auttaa konfliktien tunnistamisessa ja parantaa turvallisuutta.
- ▶ Paikkatietojärjestelmät: tiettyjen tietojen georeferointi digitaalisilla kartoilla auttaa poliisia tarkkailemaan ryhmien käyttäytymistä, keskittymään ongelmiin, tunnistamaan ne ja jopa seuraamaan niiden ratkaisemista.



## 4. Monimuotoisuus

**M**onimuotoisuus on termi, joka viittaa erilaisuuteen, vaihtelevuuteen, monimuotoisuuden tilaan tai tosiasiaan. Kun puhumme kulttuurisesta monimuotoisuudesta, puhumme eri kulttuurien rinnakkaiselosta. Jos laajennamme käsitettä kattamaan identiteettien moninaisuuden, käsittelemme useampaa kuin yhtä kansallista alkuperää, ihonväriä, uskontoa, sosioekonomista asemaa, seksuaalista suuntautumista, ikää, vammaisuutta tai mitä tahansa muuta identiteettiin liittyvää näkökohtaa edustavien henkilöiden osallisuutta ja rinnakkaiseloa. Tätä rinnakkaiseloa pidetään ihmiskunnan tärkeänä voimavarana, koska se edistää yksilöiden tietämyksen lisääntymistä, kehitystä ja luovuutta.

Euroopan kaupungeissa tilanne on melko monimutkainen. Koska syntyvyys on nykyään yleisesti ottaen alhainen, tärkein yksittäinen tekijä, joka vaikuttaa kaupunkien väestömuutokseen, on ulkomainen muuttoliike.

### 4.1. Siirtolaisuus

Yleisesti ottaen voidaan todeta, että monet Itä-Euroopan kaupungit menettävät väestöä, joka muuttaa länteen, ja tämä on pitkäaikainen ilmiö. YK on ennustanut, että vuoden 2006 ja vuosisadan puolivälin välisenä aikana Venäjän, Ukrainan, Bulgarian ja Romanian kaltaiset maat menettävät neljänneksestä kolmannekseen väestöstään. Muihin maihin, kuten Italiaan ja Saksaan, suuntautuu huomattavaa ulkomaista maahanmuuttoa, mutta tätä painaa niiden

syntyvyyden vakava lasku, joka johtaa noin 7 prosentin ja 10 prosentin nettoväkiluvun vähenemiseen vuoteen 2050 mennessä. Useissa muissa Euroopan maissa syntyvyys pysyy yleisesti ottaen vakaana, mutta niiden nettoväestönkasvu on esimerkiksi Espanjassa noin 5 prosenttia, Ranskassa 10 prosenttia ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa 15 prosenttia, mikä johtuu suurelta osin ulkomaisesta maahanmuutosta.<sup>10</sup>

Eurostatin tammikuussa 2016 julkaisemien tietojen mukaan Euroopan unionissa asui 21,6 miljoonaa sen ulkopuolelta kotoisin olevaa henkilöä ja 36,9 miljoonaa sen ulkopuolella syntynyttä ja unionissa asuvaa henkilöä. Lisäksi 16,9 miljoonaa ihmistä oli syntynyt muussa EU-maassa kuin asuinmaassaan.<sup>11</sup>

On selvää, että suuressa osassa Länsi- ja Keski-Eurooppaa ulkomainen maahanmuutto on kasvava ja pitkäaikainen tekijä, joka monipuolistaa edelleen jo ennestään heterogeenista väestöä. Mutta myös idässä on ulkomaista maahanmuuttoa, ja tämä yhdistettynä kantaväestön vähenemiseen tekee itäisistä kaupungeista etnisesti paljon monimuotoisempia (Nyíri 2003).

10. *Revision of the official United Nations population estimates and projections, Yhdistyneet kansakunnat (2006).*

11. Eurostat: statistics explained. EU:n väestötiedot, tammikuu 2016. Saatavilla: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics#Main\\_statistical\\_findings](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics#Main_statistical_findings). Luettu 15. helmikuuta 2019.



## 4.2. Monimuotoisuuden käsittely

Useimmissa Euroopan kaupungeissa kulttuurinen monimuotoisuus voi muodostua ongelmaksi, jos sitä ei käsitellä asianmukaisesti. Kulttuurienvälisiä kaupunkia koskeva ohjelma on myönteinen luottamuslause Euroopan ja muiden alueiden kaupungeille. Sen perustana on periaate, jonka mukaan lisääntyvä muuttoliike ja monimuotoisuus ovat haaste mutta myös valtava mahdollisuus kaupungeille, jos ne pystyvät tarttumaan siihen. Yksi ratkaisevista tekijöistä, joka tulevina vuosina ratkaisee, mitkä kaupungit kukoistavat ja mitkä taantuvat, on se, missä määrin ne näkevät monimuotoisuuden vahvuutena tai heikkoutena.

Kulttuurienvälisten kaupunkien viranomaiset toteuttavat politiikkaa, jossa erilaisuus, mukaan lukien monenlaiset sosiaaliset realiteetit, ei koskaan ole esteenä sille, että ihmiset voivat elää elämäänsä yhtäläisin oikeuksin ja mahdollisuuksin. Kokonaisvaltaisesta, kattavasta ja osastot ylittävästä lähestymistavasta hallintoon tulee tässä tilanteessa ehdoton edellytys. Näin voidaan saavuttaa täysin osallistavia kaupunkia, joissa jokainen kansalainen tuntee kuuluvansa kaupunkiin alkuperästä, ihonväristä, seksuaalisesta suuntautumisesta tai vakaumuksista riippumatta.

Demokraattisissa yhteiskunnissa, joita hallitsevat yhteisymmärryksessä määritellyt lait, poliisi hoitaa perinteisiä tehtäviä, joita ovat rikollisuuden ehkäiseminen ja torjunta, yleisen rauhan säilyttäminen,

lain noudattamisen valvonta, järjestyksen ylläpitäminen ja kansalaisten perusoikeuksien suojeleminen. Poliisiviranomaiset ovat näin ollen yksi yhdenvertaisuuden periaatteen takaamisesta vastaavista toimielimistä, ja niillä on velvollisuus puuttua konfliktitilanteisiin ehdottoman puolueettomasti ja etnisiä, seksuaalisia, uskonnollisia ja kulttuurisia erityispiirteitä kunnioittaen. Samalla on otettava huomioon myös kaikkein heikoimmassa asemassa olevien yhteiskuntaryhmien (kuten vammaisten ja asunnottomien) erityisolosuhteet.

Epäluottamuksen poistamiseksi ja kaikkien kansalaisten täysimääräisen yhteiskunnallisen osallistumisen edistämiseksi poliisin on osallistuttava aktiivisesti rasismiin ja muukalaisvihan, homofobian, sukupuoleen perustuvan tai perheväkivallan ja muun vihamielisen, syrjivän tai suvaitsemattoman käyttäytymisen ehkäisemiseen parantamalla tietämystä ja ymmärtämällä paremmin niiden ihmisten ominaisuuksia ja erityispiirteitä, jotka usein joutuvat syrjinnän kohteeksi. Lisäksi poliisiviranomaisten olisi analysoitava omaa näkemystään ja ennakkoluulojaan sekä arvioitava toimintaansa monimuotoisuuden kunnioittamisen näkökulmasta (Sáez et al. 2013).

Lisäksi poliisilla on oltava tietoa ja ymmärrystä kansallisesta ja kansainvälisestä lainsäädännöstä edellä mainittujen vihamielisten käytäntöjen torjumiseksi. Poliisitoiminnan alalla tärkeimmät kansainväliset standardit ovat Euroopan neuvoston Euroopan ihmisoikeussopimus, Euroopan unionin perussopimukset, direktiivit ja asetukset, Euroopan neuvoston Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen päätökset sekä Euroopan rasismiin ja suvaitsemattomuuden vastaisen komission, Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun ja Euroopan parlamentin suositukset.<sup>12</sup>

12. Katsaus tärkeimpiin asiaankuuluviin kansainvälisiin standardeihin löytyy Open Society Justice Initiative -julkaisusta, *International standards on ethnic profiling: standards and decisions from the European systems*, saatavilla osoitteessa [www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/case-digests-ethnic%20profiling-european-systems-110813\\_0.pdf](http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/case-digests-ethnic%20profiling-european-systems-110813_0.pdf). Luettu 18. helmikuuta 2019.



## 5. Poliisimallin suunnittelu kulttuurienvälisiä kaupunkeja varten

**K**äsiteltyämme erilaisia poliisin johtamismalleja sekä lähipoliisitoimintaa, joka on mielestämme erityisen olennainen aihe tämän käsikirjan näkökulmasta, kerromme nyt yksityiskohtaisesti, miten poliisin toimintaa olisi suunniteltava palvelemaan kulttuurienvälisiä kaupunkeja.

On loogista, että on olemassa erilaisia muuttujia, jotka helpottavat tai vaikeuttavat tässä esitettyjen strategioiden tai ideoiden toteuttamista. On mahdollista, että poliisilla ei ole riittävästi resursseja muutoksen toteuttamiseen, tai se edellyttää sisäisen kulttuurin muutosta, jonka toteuttaminen vaatisi enemmän aikaa. Tietyissä kaupungeissa saattaa olla myös mahdollista toteuttaa vain osa ehdotetusta mallista.

Olipa lähtökohta mikä tahansa, tämä käsikirja tarjoaa käytännönläheistä tietoa kaikille poliisipäälliköille, johtajille ja esihenkilöille, jotka haluavat parantaa moninaiselle yhteisölle tarjottavaa palvelua.

### 5.1. Aiemmat analyysit

Tässä osiossa kuvataan arviointia, joka on tehtävä ennen kuin poliisitoiminnan lähestymistapaan tehdään muutoksia. Arvioinnissa on käsiteltävä aluetta tai alueita, joilla poliisilla on vaikutusta sosiaalisen monimuotoisuuden hallintaan, sekä viharikosten, syrjinnän ja muiden suvaitsemattomuuden muotojen tai perusihmisoikeuksien loukkausten tilannetta ja sitä, miten poliisi voi toimia ennaltaehkäisevästi.

Arviointitutkimuksen avulla saadaan tietoa, joka ohjaa uutta mallia, ja siinä kiinnitetään erityistä huomiota palvelualueen yhteiskunnan monimuotoiseen koostumukseen. On huomattava, että mitä tarkempi tutkimus on, sitä selkeämpi kuva alueesta saadaan ja sitä helpompi on kehittää parempia keinoja uusien lähipoliisitoiminnan menetelmien toteuttamiseen.

Tämän ennakkoonalyysin laatiminen voi alusta alkaen olla tehokas keino parantaa suhteita yhteisöön. Kun analyysin laatimiseen osallistuu poliisin lisäksi myös yhteisön jäseniä ja alan asiantuntijoita, keskinäinen tietämys lisääntyy ja yhteisön jäsenet voivat auttaa löytämään ratkaisuja heidän omiin ongelmiinsa.

Kun poliisin ja yhteisön välille on syntynyt luottamus, tieto kulkee helpommin. Pätevät ja luotettavat keskustelukumppanit helpottavat konfliktien hallintaa. Tämän luottamuksen ei kuitenkaan pidä olla sokeaa: poliisin tulee tehdä rikosten ehkäisytyötä, ja yhteisön tulee seurata poliisin työtä ja esittää vastalauseensa, jos se pitää sitä liiallisena. Suoran viestintäkanavan olemassaolo on silti tärkeää, sillä se helpottaa valvontaa, rauhan saavuttamista ja ongelman ratkaisemista konfliktin puhjettua.

Komiteoiden, lautakuntien tai asiantuntijaryhmien perustaminen asuinalueittain on hyvä keino luoda tällaisia luottamuksen tiloja. Asuinalueen ongelmista voidaan tällöin keskustella, ja poliisi voi esittää yleisön vaatimukset esihenkilöilleen, jotka voivat arvioida, mikä on paras ratkaisu esitettyihin ongelmiin. Nopea



reagointi ongelmiin, jotka ovat monissa tapauksissa melko helposti ratkaistavissa (esimerkiksi kadun valaistus, hylättyjen ajoneuvojen poistaminen tai liikenteen sääntely risteyksessä), luo nopeasti luotamusta poliisiryhmien ja asukkaiden keskuudessa.

### 5.1.1. Piirien/asuinalueiden "valokuvaaminen".

Yksi tärkeä osa tämän mallin kehittämisen onnistumisessa on poliisitoiminnan jakautuminen piirien sisällä ja niiden ulkopuolella siten, että luodaan asuinalueittain toimivia ryhmiä, joita koordinoi piirin esihenkilö.

Kun laaditaan kriteerejä käytettävissä olevien poliisien jakamiselle ja heidän työalueidensa laajuudelle, on ensin otettava huomioon väestön tiheys. Jos pohditaan asukkaiden määrää neliökilometriä kohden, tiheästi asutulla alueella (yli 4 000 asukasta/km<sup>2</sup>) ei kohdata samoja haasteita kuin maaseudulla tai harvaan asutulla alueella; esimerkiksi joissakin lähipoliisin malleissa suhde on noin 5 000 asukasta/poliisi.<sup>13</sup>

Myös muita tekijöitä voidaan ottaa huomioon, kuten valtakeskusten hallinnollinen jakautuminen (hallintoalueet, väestönlaskenta-alueet jne.), konfliktien määrä tietyllä alueella, väestön sosioekonominen tilanne ja väestön keski-ikä. Esimerkiksi alueen väestön ikä vaikuttaa siihen, millaisia konflikteja alueella esiintyy, jopa puhtaasti henkilöstöhallinnon näkökulmasta katsottuna. Myös vuodenaika ja sää voivat olla ratkaisevia tekijöitä: paikoissa, joissa talven ja kesän välinen lämpötilaero on suuri, konfliktit voivat lisääntyä kesäkuukausina, jolloin julkisilla alueilla on enemmän toimintaa kuin kotona, tai monista muista syistä. Yleisesti ottaen vuodenaikojen vaihtelu vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen, ja tämä heijastuu konfliktien määrään yhteiskunnassa (Hird ja Ruparel 2007).

Poliisin olisi myös oltava tietoinen alueen eri uskonnonharjoituspaikoista ja niiden uskonnollisten juhlien päivämääristä, jotka keräävät eniten ihmisiä tai jotka ovat tärkeämpiä kyseistä uskontoa tunnustaville.

Lähipoliisien on ymmärrettävä täydellisesti oman alueensa sosiaalinen todellisuus. Heidän on kyettävä tulkitsemaan merkkejä tai signaaleja, jotka saattavat varoittaa heitä konfliktin mahdollisesta kärjistymisestä heidän vastuullaan olevalla alueella, jotta he voivat varoittaa esihenkilöitä ja ehdottaa toimia, joilla konfliktia voidaan vähentää.

Tarvitsemme kaikki nämä tiedot ja paljon muuta ennen kuin voimme diagnosoida alueen tilanteen ja toteuttaa mallin oikein. Joka tapauksessa on hyvä

tuntea ja ymmärtää ne tekijät, jotka vaikuttavat käyttäytymiseen tietyssä piirissä:

- ▶ Väestötiheys eli asukkaiden määrä neliökilometriä kohden. Kuten aiemmin mainittiin, asuinalueen, kaupunginosan tai piirin konfliktit riippuvat suurelta osin alueen väestötiheydestä (Nolan 2004, Steinmetz 2016).
- ▶ Väestötypologian analyysi. Sukupuolen, iän, etnisen alkuperän, uskonnon, asukaskohtaisen tulotason ja sosiaalisen eriarvoisuuden tason mukaan jaoteltu väestörakenne on merkityksellinen tieto, kun halutaan ymmärtää alueen mahdollisten konfliktien astetta (Steinmetz 2016).
- ▶ Piirin sijainti suhteessa kaupunkiin: keskusta/lähiö/muu (Kneebone ja Raphael 2011); alueen läheisyys tai etäisyys kaupungin keskustaan ja keskustaan pääsyn helppous. Myös poliisiasemien tai hallintokeskusten läheisyydellä voi olla merkitystä. Toisinaan poliisiasemat, jotka sijaitsevat kauempana pääpoliisiasemasta, ovat yleensä itsenäisempiä, koska ne ovat kauempana valvontakeskuksesta tai strategisesta keskuksesta. Vastaavasti kaupungin keskustasta kauimpana sijaitsevat kaupunkiympäristöt ovat yleensä niitä alueita, jotka saavat vähemmän huomiota julkisilta viranomaisilta ja joilla on huonommat mahdollisuudet saada palveluja, kuten koulutus-, terveydenhuolto-, siivous- ja turvallisuuspalveluja.
- ▶ Piirin/asuinalueen rakenne. Tässä tapauksessa meidän on vastattava joihinkin kysymyksiin, jotta voimme ymmärtää, millainen partiointi- tai toimintamalli voidaan ottaa käyttöön. Esimerkiksi: onko kyseessä asuinalue? Vai onko kyseessä alue, jossa on paljon kauppoja ja liiketiloja, toimistoja tai teollisuutta? Onko alueella kerrostaloja vai omakotitaloja? Onko alueella yhteisiä sosiaalisia tiloja? Alueen rakenteen mukaan saatamme suosia jalan tapahtuvaa partiointia tai käyttää polkupyörää, moottoripyörää tai autoa tai mahdollisesti näiden kaikkien yhdistelmää. Meidän on myös kartoitettava sosiaalisen vuorovaikutuksen tiloja, joissa asuinalueen asukkaat viettävät aikaa yhdessä. Näitä ovat esimerkiksi kulttuurikeskukset, kirjastot, leikkiryhmät tai puistot. Tällaiset paikat ovat keskeisessä asemassa, jotta asuinalueen dynamiikka voidaan ymmärtää paremmin. Mainittakoon, että tässä yhteydessä ei ole tarkoituksenmukaista käyttää julkisen tilan käsitettä vaan pikemminkin sosiaalisen tilan käsitettä, jolloin julkinen ja yksityinen tila erotetaan selvästi toisistaan. Julkiset sosiaaliset tilat, eli perinteiset julkiset tilat, voivat olla harvinaisia tai kadota kaupunkien yhdistymisprosesseissa hitauden, hätätilanteiden ja huonojen

13. Enscheden (Alankomaat) lähipoliisien jakauma: yksi poliisi 5 000 asukasta kohti, saatavilla osoitteessa [www.politie.nl/mijn-buurt/wijkagenten?geoquery=enschede&distance=5.0](http://www.politie.nl/mijn-buurt/wijkagenten?geoquery=enschede&distance=5.0). Luettu 18. helmikuuta 2019.



tai huolimattomien välisuunnittelukäytäntöjen vuoksi. Rannat ja vanhojen ydinkeskustojen perinteiset "kadut" (niiden puhekielisessä merkityksessä) ovat nyt niiden parhaita esimerkkejä. Yksityinen sosiaalinen tila kehittyi elinvoimaisena, toimii täydellisesti (suhteessa nykyiseen talousjärjestelmään) ja kehittyi vuosi vuodelta. Paras esimerkki tästä ovat ostoskeskukset, jotka kehittyvät jatkuvasti, mutta meidän on myös korostettava kaikenlaisten kerhojen kasvua, joissa ihmissuhteet rakentuvat vapaa-aikaan ja vähemmässä määrin ideologiaan, kulttuuriin, kansallisuuteen tai uskontoon liittyvien toimintojen ympärille (Reinosa ja Romero 2006).

- ▶ Koulut ovat myös hyvin tärkeitä paikkoja rinnakkaiselon kannalta, koska niiden avulla voimme käsitellä erityisesti kouluissa esiintyviä asioita, kuten koulukiusaamista, erityisesti suvaitsemattomuuden ja syrjinnän näkökulmasta. Niiden avulla voidaan myös havaita epäsosiaalisesti käyttäytyviä nuorisoryhmiä, erityisesti silloin, kun henkilöt ovat alaikäisiä eivätkä ole aikuisen valvonnassa.
- ▶ Kouluväkivaltaan vaikuttavat monet tekijät. Näitä ovat erilaiset kulttuuriset käsitykset väkivallasta, sosioekonomiset tekijät, oppilaiden perhe-elämä ja koulun ulkoinen ympäristö. Kulttuurien ja yhteiskuntien välillä voi olla suuria eroja esimerkiksi siinä, miten väkivaltainen teko tai ympäristö määritellään. Koulun kulttuurisesta tai sosioekonomisesta kontekstista riippumatta väkivalta voi olla sekä fyysistä että psykologista (UNESCO 2009). Suunnitelman laatiminen väkivallan ehkäisemiseksi koulun sosiaalisessa ympäristössä voi olla yksi lähipoliisitoiminnan strategia.
- ▶ Onko alueella yhdistystoimintaa? Tämä ei tarkoita ainoastaan kansalaisjärjestöjä ja naapurustoyhdistyksiä, vaan myös esimerkiksi

urheiluseuroja, uskonnollisia keskuksia ja kulttuuriyhteisöjä. On tarpeen tietää poliisin toiminta-alueella toimivien yhdistysten kokoonpano; onko olemassa kansalaisia edustavaa elintä, jonka edustajilla on uskottavuutta yhteisössä? Nämä elimet voivat olla joko virallisia, kaupunginvaltuuston edistämiä ja jollain tavalla säänneltyjä, tai epävirallisia, kuten kansalaisten perustamia foorumeita. Kummassakin tapauksessa lähipoliisitoiminnasta vastaavien tahojen on pidettävä yllä sujuvaa yhteydenpitoa kansalaisten edustajien kanssa kyseisissä elimissä. Kuten myöhemmin osoitamme, poliisi voi – ja sen jopa pitäisi – luoda tiloja vuoropuhelulle ja viestinnälle kansalaisten kanssa, jotta vaatimukset voidaan kanavoida virallisella tavalla.

- ▶ Milloin alueen julkisia tiloja käytetään eniten? Loogisesti ajateltuna lähipoliisin henkilöresurssit tulisi jakaa vuoroihin sen mukaan, milloin kaupunki ja erityisesti sosiaaliset tilat ovat aktiivisessa käytössä.
- ▶ Onko alueella väkivaltaisia kaupunkiryhmiä, jotka harjoittavat rasistisia, muukalaisvihamielisiä tai muunlaisia suvaitsemattomia tekoja (tai onko niistä tietoa)? Väkivaltaiset kaupunkiryhmät ovat yksi niistä tekijöistä, jotka uhkaavat eniten rinnakkaiseloa ja rauhaa nykypäivän kaupungeissa. Siksi on tärkeää tietää, onko niitä olemassa, mikä on niiden toiminta ja kokoonpano, missä paikoissa ne käyvät tai kuuluvatko ne urheilun kannattajaryhmiin, edistävätkö ne vihapuheen levittämistä sosiaalisissa verkostoissa tai piirtävätkö ne graffiteja, jotka rohkaisevat vihamielisyyteen tiettyyn sosiaaliseen ryhmään kuuluvia ihmisiä tai ihmisryhmiä kohtaan. Poliisiviranomaisten on seurattava tarkasti näitä tekijöitä rauhan ja rinnakkaiselon varmistamiseksi kaupungeissa.

- ▶ Onko asuinalueelta tai kaupunginosasta tilastoja viharikoksista, syrjivistä teoista tai muista suvaitsemattomuuden muodoista? Kaikki poliisiviranomaiset eivät kirjaa näitä tapahtumia. Perinteisesti he ovat enemmän huolissaan rikoksista, kuten ryöstöistä, ja vain poliisiasemilla ilmoitetut tapahtumat kirjataan. Kulttuurienvälisessä kaupungissa toimivilla lähipoliiseilla on oltava selkeä kuva suvaitsemattomuuden muotojen tyypistä ja esiintymistiheydestä kaupungissaan, jotta he voivat suunnitella monialaisia strategioita yhteistyössä muiden yksiköiden kanssa näiden tekojen vähentämiseksi. Mahdollisimman yksityiskohtaisen rekisterin laatimiseksi on tarpeen tarkistaa ja pitää kirjaa paitsi poliisille ilmoitetuista rikoksista myös muista tiedossa olevista, mutta ilmoittamatta jääneistä tapahtumista. Tähän kuuluvat myös muut kuin rikolliset teot, jotka paljastavat suvaitsemattoman tai syrjivän käyttäytymisen. Tässä rekisterissä olisi myös otettava huomioon eri yhteiskuntaryhmien edustajien ilmoittamat seikat, ja se voi kattaa myös tiedotusvälineissä esiintyvien syrjiviä tai suvaitsemattomia tekoja koskevien uutisten keräämisen.
- ▶ Onko asuinalueen väestön koostumuksessa tai joidenkin heikossa asemassa olevien ryhmien näkyvyydessä tapahtunut viimeaikaisia muutoksia? Tietyissä tilanteissa jotkin asuinalueet tai kaupunginosat kokevat muutoksia, jotka vaikuttavat sekä toiminnan tasoon että väestön tai kävijöiden koostumukseen. Näin tapahtuu esimerkiksi keskiluokkaistumisessa, joka alkaa, kun ryhmä ihmisiä, joilla on tiettyjä taloudellisia etuja, löytää kaupunginosan, joka huonontuneisuudesta ja arvon alenemisesta huolimatta tarjoaa hyvän yhdistelmän laatua ja hintaa, ja he päättävät asettua sinne. Nämä paikat ovat yleensä kaupungin keskustan alueita tai sijaitsevat hyvällä paikalla työmatkojen kannalta. Keskiluokkaistuminen nostaa asumiskustannuksia, mikä syrjäyttää taloudellisesti heikommassa asemassa olevat asukkaat.
- ▶ Vastaavasti väestömäärä muuttuu, kun osa asuinalueen asukkaista parantaa taloudellista tilannettaan ja muuttaa uudempaan kaupunginosaan, jossa on laadukkaampia asuntoja ja palveluita, kun taas alkuperäiselle asuinalueelle, jossa on vanhempia asuntoja, muuttaa uusia, pienituloisempia naapureita, yleensä maahanmuuttajia. Kaupunginosista voi tulla eriytyneitä paitsi silloin, kun ne houkuttelevat ihmisiä samasta (matalasta) taloudellisesta kerrostumasta, myös silloin, kun kaupunginosan imagoa tahraavat ennakkoluulot ja väärät käsitykset, jotka perustuvat stereotyyppioihin sitä asuttavaa yhteisöä kohtaan.

- ▶ Onko tapahtunut jotain sellaista, joka voisi aiheuttaa jonkin asuinalueella asuvan sosiaalisen ryhmän hylkimisen? Ovatko nämä tapahtumat vaikuttaneet rinnakkaiseloon alueella? Näillä kysymyksillä pyritään vastaamaan tilanteisiin, jotka voivat johtua pienistä konflikteista, joiden taustalla voi olla ennakkoluuloja tiettyyn yhteisöön kuuluvia asukkaita kohtaan. Konflikteja voi syntyä myös poliisin ja vähemmistöyhteisön jäsenen välisen yhteenoton jälkeen, ja rinnakkaiselo voi tällöin vaikeutua, varsinkin jos konflikti on jäänyt piileväksi ja ratkaisematta.
- ▶ Kaikissa näissä tapauksissa on tärkeää varmistaa, että alueesta vastaava työryhmä pystyy työskentelemään neutraalissa tilanteessa tai – jos näin ei ole – että se on etukäteen tietoinen mahdollisista konfliktitilanteista tai konfliktia edeltävistä tilanteista.

### 5.1.2. Poliisin ja yhteisön välinen vuorovaikutus

Suunnittelun kannalta on välttämätöntä olla tietoinen käytettävissä olevista viestintäkanavista, kansalaisten kanssa luoduista yhteysverkostoista ja yhteiskunnan luottamuksesta paikallisiin poliisiviranomaisiin. Lisäksi on toivottavaa luoda vuoropuhelua ja luottamusta kansalaisten ja poliisin välille, ja se on itse asiassa pakollista ihmisoikeuksien alalla. Rasismia, muokalaisvihaa ja niihin liittyvää suvaitsemattomuutta käsittelevä Yhdistyneiden Kansakuntien erityisraportointi on todennut seuraavaa:

Lainvalvontaviranomaisten tulisi kannattaa ja tukea vapaaehtoista yhteydenpitoa ja vuorovaikutusta kansalaisten kanssa ja osoitettava näin sitoutumisensa avoimuuteen ja kansalaisten valvontaan. Tältä osin erityisraportointi kannustaa yhteydenpitoon vähemmistöryhmien kanssa ja suosittelee, että lainvalvontaviranomaisten ja vähemmistöyhteisöjen välistä yhteistyötä vahvistetaan.<sup>14</sup>

Euroopan neuvoston Euroopan rasmin ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio (ECRI) on puolestaan todennut, että poliisin ja vähemmistöryhmien jäsenten välistä vuoropuhelua ja yhteistyötä varten olisi luotava puitteet.<sup>15</sup>

14. M. Ruteere, *Racial and ethnic profiling in law enforcement agencies*, 20. huhtikuuta 2015 [YK:n asiak. A/HRC/29/46], pfo. 74. Ihmisoikeusneuvosto, Report of the Special Rapporteur on Contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, saatavilla osoitteessa [www.ohchr.org/EN/Issues/Racism/SRRacism/Pages/ReportsHRC.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Racism/SRRacism/Pages/ReportsHRC.aspx). Luettu 18. helmikuuta 2019.

15. ECRI General Policy Recommendation No. 11: Combating racism and racial discrimination in policing, ECRI:n hyväksymä suositus 29. kesäkuuta 2007, kappale 18, saatavilla osoitteessa [www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.11](http://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.11). Luettu 18. helmikuuta 2019.



Saadakseen selkeän kuvan tilanteesta, jossa poliisi on lähipoliisitoimintamallin täytäntöönpanon hetkellä, muutoksen johtajan olisi vastattava ainakin näihin kysymyksiin:

- ▶ Minkälaista viestintää poliisi harjoittaa kansalaisten kanssa? Onko olemassa erityisiä fyysisiä tai verkkopohjaisia foorumeita, joihin poliisi ja kansalaiset voivat osallistua tai joilla kansalaisten ääni tulisi kuulluksi? Tässä työssä on tärkeää tietää, minkä virallisten ja epävirallisten kanavien välityksellä kansalaiset voivat ottaa yhteyttä poliisiin. Onko olemassa turvallisuusneuvostoja, jotka käsittelevät esimerkiksi alueen monimuotoisuutta, tai foorumeita, joissa turvallisuuskysymyksistä keskustellaan kansalaisten kanssa? Poliisiviranomaiset voivat ottaa mallia useista eri malleista, joista esimerkkinä voidaan mainita naapurustovahtiohjelma.
- ▶ Naapurustovahtiohjelmia on käytetty Yhdistyneessä kuningaskunnassa 1980-luvun alusta lähtien. Ne ovat yleensä paikallispoliisin tukemia yhteisöllisiä ohjelmia, joilla pyritään vähentämään rikollisuutta, rikollisuuden mahdollisuuksia ja epäsosiaalista käyttäytymistä, rauhoittamaan paikallisia asukkaita ja vähentämään rikollisuuden ja epäsosiaalisen käyttäytymisen pelkoa, edistämään naapurisopua ja yhteisöllisyyttä sekä parantamaan paikallisten asukkaiden elämänlaatua (Scribbins et al. 2010). Naapurustovahtiohjelmien lisäksi on olemassa muitakin malleja, kuten "paikalliset turvallisuusneuvostot". Ne ovat foorumeita, joissa poliisin ja kansalaisten edustajat keskustelevat asuinalueen tai kaupungin turvallisuuteen liittyvistä asioista. Jotkin poliisiviranomaiset ovat laatineet toimintansa (tai sen osan) organisoitua varten osallistavan suunnittelumallin, jota käytetään erityisesti silloin, kun poliisin on asetettava toimintansa tärkeysjärjestykseen. Tässä osallistavassa poliisimallissa kansalaiset, joilla on ymmärrys poliisin toiminnasta, voivat esittää ideoita ja tehdä toiminta-alueisiin

liittyviä päätöksiä vakiintuneen menettelyn avulla.<sup>16</sup>

- ▶ Onko poliisin ja kansalaisten välillä välittäjää (tai jotain vastaavaa)? Esimerkiksi kansalais-suhteiden toimisto, jossa on kulttuurienvälisiä välittäjiä. He voivat olla poliiseja tai henkilöitä, jotka tekevät yhteistyötä poliisin kanssa. Lisäksi poliisi voi tarjota välitysmekanismeja, joita kansalaiset voivat käyttää (Jordán 2017).
- ▶ Tehdäänkö yhteistyötä paikallisten tiedotusvälineiden kanssa? Toteutetaanko kampanjoita rasismiin, muukalaisvihan, vihapuheen tai muun suvaitsemattomuuden torjumiseksi? Diagnoosin tekemiseksi on tärkeää arvioida, toteuttavatko poliisi- tai paikallisviranomaiset tämän tyyppisiä kampanjoita vai eivät. Nykyaikaisessa poliisitoiminnassa on otettava huomioon tarve perustaa viestintäryhmä ja johtaa kampanjoita sekä sosiaalisissa verkostoissa että perinteisissä tiedotusvälineissä.
- ▶ Onko poliisilla virallisia tai epävirallisia viestintäverkostoja kansalaisten kanssa? Jos kyllä, millä tasolla? Tämä koskee johtotasoa, keskitasoa tai poliisiviranomaisen/poliisiyksikön tasoa.
- ▶ On tärkeää, että sekä viralliset että epäviralliset viestintäkanavat on määritelty selkeästi ja että kansalaiset tietävät, kenen puoleen kääntyä kussakin tapauksessa ja kuka pystyy vastaamaan heidän tarpeisiinsa.
- ▶ Onko poliisi läsnä sosiaalisessa mediassa, jotta se olisi lähempänä yhteisöä, ja julkaiseeko se kansalaisille merkityksellistä tietoa? Jokaisella poliisilaitoksella olisi oltava mediayhteisöpäällikkö, jolla on kulttuurienvälisiä osaamista.
- ▶ Onko alueella erityisiä, haavoittuvassa asemassa oleville yhteisöille tarkoitettuja tiloja, ja onko ne erikseen nimetty sellaisiksi (kielellisesti, kuvallisesti, sosiaalisissa verkostoissa, poliisin tiloissa, tienvarsimainoksissa)?
- ▶ Edistääkö poliisi toimintaa kansalaisten kanssa? Tai osallistuuko poliisi kansalaisten järjestämään toimintaan? Millaiseen toimintaan? Kyse voi olla kulttuuri- ja urheilutoiminnasta tai muusta seuratoiminnasta, jota poliisi voisi virallisesti tukea tai johon se voisi osallistua. Joissakin maissa poliisi on esimerkiksi tukenut HLBTI-yhteisöä osallistumalla HLBT-lippujen väreillä koristellulla ajoneuvolla Pride-kulkueeseen. Tämä on symbolinen ele, joka lähettää voimakkaan viestin tuesta, läheisyydestä ja luottamuksesta sellaiselle yhteiskunnan osalle, joka usein kärsii syrjinnän seurauksista.

16. Udaltzaingoaren eredu berria/Nuevo modelo policía local, saatavilla osoitteessa [www.vitoria-gasteiz.org/docs/wb021/contenidosEstaticos/adjuntos/es/06/76/50676.pdf](http://www.vitoria-gasteiz.org/docs/wb021/contenidosEstaticos/adjuntos/es/06/76/50676.pdf). Luettu 18. helmikuuta 2019.



- ▶ Miten kansalaiset reagoivat poliisin toimiin tai tiedotustilaisuuksiin? Onko käytössä järjestelmä, jolla arvioidaan poliisin tarjoaman palvelun laatua ja "kansalaisasiakkaan" tyytyväisyyttä siihen?
- ▶ Lisääkö poliisi kansalaisten tietoisuutta viharikoksista, syrjinnästä ja muista suvaitsemattomuuteen liittyvistä tapauksista? Jos kyllä, niin millä tavoin? Kansalaisten pitäisi tietää, mitä tietoja alueen rikollisuudesta on olemassa, mutta jos puhumme fenotyypillisesti hyvin monimuotoisista asuinalueista, heidän pitäisi olla tietoisia myös vihaan, syrjintään tai suvaitsemattomuuteen liittyvistä tapauksista ja siitä, miten poliisi käsittelee niitä.
- ▶ Saavatko kansalaiset tietoa oikeuksistaan, jos he joutuvat tekemisiin poliisin kanssa? Millaista tietoa heille annetaan ja miten? Esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja joillakin Espanjan paikkakunnilla käytetään tunnistuslomakkeita (Halász 2009), joiden avulla kansalaiset saavat tietää, miksi poliisi kuulustelee heitä. Lisäksi heitä muistutetaan heidän oikeuksistaan, jos he kokevat, että poliisi ei ole kohdellut heitä asianmukaisesti. Muita esimerkkejä tällaisista järjestelmistä ovat kantelujärjestelmät tai poliisilaitoksen verkkosivujen kautta saatavilla olevat tiedot.
- ▶ Onko poliisilla tiloja, jotka tarjoavat ystävällisen ja turvallisen ympäristön vähemmistöille tai henkilöille, jotka ovat perheväkivallan, homofobian, rasmin, muukalaisvihon tai muunlaisen suvaitsemattomuuden uhreja? Onko poliisilaitoksilla tiloja yksityisiä haastatteluja varten? Ovatko poliisit koulutettuja kulttuurienväliseen vuorovaikutukseen ja konfliktien sovitteluun? Onko poliisissa jäseniä, jotka kuuluvat monimuotoisen yhteiskunnan vähemmistöryhmiin? Entä etnisiin vähemmistöihin? Onko poliisin palveluksessa myös etnisiin vähemmistöihin kuuluvia naisia? Tiivistetysti, heijastaako poliisin kokoonpano alueen monimuotoisuutta?

Jos näin ei ole, poliisin on pyrittävä houkuttelemaan ja rekrytoimaan ihmisiä erilaisista taustoista.

- ▶ Onko poliisilla välineitä, yksikkö tai ryhmä, joka on erikoistunut viharikosten, syrjinnän tai muun suvaitsemattomuuden käsittelyyn?
- ▶ Onko olemassa aloitteita, joissa poliisi on yhteydessä kouluyhteisöön tiedottaakseen nuorille rasismista, muukalaisvihasta tai muista suvaitsemattomuuden muodoista ja ilmoittaakseen näihin liittyvistä tapauksista, joista he ovat tietoisia? Kuten olemme jo nähneet, sosiaalipedagogiset ympäristöt ovat tärkeitä tiloja poliisin ennaltaehkäisevälle työlle. Monialainen toiminta auttaa poliisia vähentämään konflikteja ja rikollisuutta kaupungissa.

### 5.1.3. Konfliktinratkaisu: menetelmät

Ennen kuin uusi poliisimalli otetaan käyttöön kulttuurienvälisessä kaupungissa, tässä alustavassa analyysissä on selvitettävä, miten poliisi ratkaisee konfliktitilanteita, jotka saattavat haitata päivittäistä rinnakkaiseloja alueella. Rasistisiin tai muukalaisvihamielisiin tekoihin tai muuhun suvaitsemattomuuteen liittyvät konfliktit voivat vaikuttaa erityisen kielteisesti kansalaisten luottamukseen poliisia kohtaan, jos niitä ei ratkaista asianmukaisesti. Luottamuksen puute voi jopa kasvaa ajan mittaan ja aiheuttaa mellakoita, koska poliisivoimia ei enää arvosteta.

Kriminologiset tutkimukset ovat osoittaneet, että jos kokemukset poliisista koetaan kielteisinä, ne vähentävät poliisin herättämää luottamusta ja legitimitettiin ja vaikuttavat kielteisesti ihmisten halukkuuteen tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa, mikä puolestaan heikentää poliisin tehokkuutta ja siten kansalaisten omaa turvallisuutta (Mazerolle et al. 2013; Bradford et al. 2014).

Lähipoliisitoiminnasta vastaavien viranomaisten tulisi esittää itselleen seuraavat kysymykset:

- ▶ Miten poliisi reagoi syrjintään, suvaitsemattomuuteen tai vihaan perustuvaan konfliktiin? Onko käytössä jokin erityinen lähestymistapa vai käsitelläänkö näitä tapauksia rutiininomaisesti, kuten mitä tahansa muuta ongelmaa tai konfliktia?
- ▶ Miten keskeisimmät ongelmat, kuten syrjintä tai institutionaalinen ja poliittinen suvaitsemattomuus, ratkaistaan? Ymmärrämme institutionaalisen syrjinnän sellaiseksi, joka johtuu nykyisistä julkisista normeista tai hallinnollisista käytännöistä ja joka mahdollistaa "syrjivän institutionaalisen kehyksen" (Giménez 2006).
- ▶ Käytetäänkö poliisilaitoksella sovittelua, restoratiivisen oikeuden käytäntöjä tai vastaavia menetelmiä syrjintää tai suvaitsemattomuutta

koskevien riitojen ratkaisemiseksi? Jos kyllä, johtavatko näitä palveluja poliisit vai muut kaupungin työntekijät? Restoratiivisen oikeuden menetelmällä pyritään saamaan rikoksenteikijät vastuuseen teoistaan, ymmärtämään aiheuttamansa haitat, antamaan heille mahdollisuus hyvittää tekonsa ja estämään heitä aiheuttamasta lisää haittaa. Näiden menetelmien tavoitteena on antaa uhreille aktiivinen rooli prosessissa (Sherman ja Strang 2007).

- ▶ Puuttuuko poliisi syrjivään koulukiusaamiseen? Minkälaisia toimenpiteitä toteutetaan? Edellisten kysymysten tapaan meidän on tiedettävä, toteutetaanko erityistoimenpiteitä vai ei, ja toteuttaako ne poliisi itse vai jokin muu yksikkö tai julkinen palvelu.
- ▶ Käyttääkö poliisi etnisten ryhmien / vähemmistöryhmien tai kansalaisjärjestöjen/yhdistysten välittäjiä syrjintään tai suvaitsemattomuuteen perustuvien riitojen ratkaisemiseksi?
- ▶ Onko olemassa riippumaton mekanismi, jonka puoleen kansalaiset voivat kääntyä kanteiluissaan, jos heillä on erimielisyyksiä poliisin kanssa? On tärkeää tietää, onko poliisilaitoksella poliisin ulkopuolinen tarkastaja tai valvoja tai jopa jonkinlainen kansalaisten suorittama valvontamekanismi (De Angelis et al. 2016).
- ▶ Onko olemassa valvoja, joka varmistaa, että lähipoliisitoiminta täyttää konfliktien seurantaan koskevat laatuparametrit? Lähipoliisitoiminnasta vastaavat esihenkilöt ovat avainasemassa mallin onnistuneen täytäntöönpanon kannalta: keski johdolla, vuoropäälliköillä tai ryhmäpäälliköillä on merkittävä rooli tässä poliisitoimintamallissa.
- ▶ Miten poliisi valvoo ja hallitsee sosiaalisia jännitteitä asuinalueella? Miten se kerää ja analysoi yhteisöltä saatuja tietoja? Poliisi voi käyttää voimakeinoja järjestyksen palauttamiseksi tai se voi tutkia ongelman alkuperää ja kehittää vuoropuhelustrategian. Jos poliisilla on hyvät suhteet paikalliseen yhteisöön, sen on helppompaa saada tietoa, analysoida sitä ja löytää ratkaisu konfliktiin.
- ▶ Onko poliisilla strategia huhujen ja stereotyyppien leviämisen seuraamiseksi ja torjumiseksi? Euroopan neuvoston huhujen vastaisen ohjelman<sup>17</sup> kaltaiset strategiat ovat tärkeitä, jotta voidaan torjua joidenkin ryhmien kaupungeissa levittämää syrjivää keskustelua, joka perustuu virheellisiin käsityksiin ja kannustaa vihamielisyyteen tiettyjä ryhmiä kohtaan.

17. Euroopan neuvosto, *Anti-rumours*, an initiative of the Intercultural cities programme, saatavilla osoitteessa [www.coe.int/en/web/interculturalcities/anti-rumours](http://www.coe.int/en/web/interculturalcities/anti-rumours). Luettu 18. helmikuuta 2019.

- ▶ Miten poliisi koordinoi toimintansa asukkaiden ja muiden palvelujen kanssa, kun sosiaaliset jännitteet lisääntyvät? Yhteyshenkilöiden kaltaiset toimijat voivat nopeasti ratkaista tiettyjä sosiaalisia jännitteitä. Tällaisen henkilön ympärivuorokautinen saatavuus edellyttää tiettyä sitoutumista, mutta sen toteuttamiseksi voidaan luoda mekanismi.

## 5.2. Organisatoriset tekijät

Kun kaikki tiedot on saatu ja poliisin toimintatavat on ymmärretty, aletaan määritellä, mitä asioita olisi otettava huomioon mallin onnistuneen toteutuksen ja toiminnan kannalta. Pääpoliisiaseman tai poliisi-osaston tehtävänä on suunnitella kullekin yksikölle toimintamalli, ja nämä suuntaviivat määrittelevät koko poliisilaitoksen tehtävän sekä menetelmät, joilla lähipoliisin työfilosofia voidaan toteuttaa asianmukaisesti.

### 5.2.1. Poliisin päätöksentekokyky

Vastuuhenkilöillä on oltava päätöksentekokykyä ratkaisuja ehdottaessaan. Hyvin vertikaalinen ja hidas päätöksentekoprosessi, joka on riippuvainen monien tasojen valvonnasta ja valtuutuksista, ei ole tässä tapauksessa hyödyllinen. Riitojen ratkaisua koskevat ehdotukset voivat viivästyä, jos ylemmän viranomaisen hyväksyntää joudutaan odottamaan, ja kun ne lopulta toteutetaan, suunnitelmat eivät ehkä ole enää riittäviä tai kykene täyttämään pääasiallista tehtäväänsä. Yksinkertaisissa asioissa alueesta vastaavilla toimihenkilöillä pitäisi olla mahdollisuus päättää asioista lähimmän esihenkilönsä valvonnassa. Tärkein syy tällaiseen lähestymistapaan on se, että poliisit tuntevat asuinalueen parhaiten ja ovat suorassa yhteydessä asukkaisiin, joten on selvää, että he tuntevat kansalaisten tarpeet ja osaavat löytää kuhunkin tilanteeseen parhaiten sopivat ratkaisut. Toinen syy tukea nopeampaa päätöksentekoa on se, että se auttaa rakentamaan asukkaiden luottamusta nopeammin.

On hyödyllistä laatia raportti, joka sisältää analyysin aiemmasta tilanteesta sekä alueen tai asuinalueen vastuuhenkilöiden ehdottaman ratkaisun. Raportti tulisi laatia niiden henkilöiden tai tahojen kanssa, jotka myös ehdottavat ratkaisuja tai osallistuvat sovittuun suunnitelmaan. Ehdotuksen tehneen viranomaisen tai poliisiyksikön lähimmän esihenkilön on arvioitava löydetty ratkaisu suhteellisen lyhyessä ajassa, pääsääntöisesti kuukauden kuluessa. Tämä voi kuitenkin vaihdella ongelman ja ehdotetun ratkaisun laajuuden mukaan.

Ongelman ratkaisuehdotuksesta tulee kertoa samalle poliisin keskustelukumppanille, joka osallistui konfliktinratkaisuun alusta alkaen ja mahdollisuuksien mukaan ennen ratkaisun toteuttamista. Tämä epävirallinen viestinnän malli, jota tuetaan virallisella tasolla (poliisijohto vahvistaa päätöksen), on toinen poliisiin

tai keskustelukumppaneihin kohdistuvan luottamuksen katalysaattoreista sekä poliisiin ja yhteisön välisen luottamuksen osatekijöistä. Horisontaalisemman hallinnon myötä lisääntyvä luottamus poliisiin parantaa myös kansalaisten tiedonkulkua, mikä lisää poliisin yleisiä valmiuksia ehkäistä sosiaalisia jännitteitä ja rikollisuutta.

### 5.2.2. Poliisitoiminnan organisointi ihmisoikeuksien näkökulmasta

Välikohtaukset ja viharikokset vaarantavat sekä yksilön että yhteiskunnan turvallisuuden, ja ne loukkaavat suoraan vapauden, yhdenvertaisuuden, ihmisarvon, demokratian, ihmisoikeuksien ja kansalaisvapauksien kunnioittamisen periaatteita, jotka kaikki sisältyvät tärkeimpiin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Lähipoliisitoiminta voi myös auttaa parantamaan kansainvälisestä oikeudesta johtuvien oikeudellisten velvoitteiden noudattamista, sillä se voi edistää sitä, että kansalaiset voivat käytännössä nauttia ihmisoikeuksista täysimääräisesti.

Lisäksi lähipoliisitoiminta helpottaa poliisin työtä, sillä kun yhteisö luottaa poliiseihinsa, sen jäsenet tekevät entistä innokkaammin yhteistyötä poliisin kanssa ja jakavat helpommin tietoja epäilyttävistä tai yhteisön kannalta riskialttiista tilanteista. Vastaavasti alueilla, joilla on jännitteitä poliisin kanssa, kansalaiset ovat paljon haluttomampia ilmoittamaan poliisille rasistisista, muukalaisvihamielisistä, homofobisista tai vihamielisistä teoista; näistä teoista vaietaan tai niistä ilmoitetaan rinnakkaisten kanavien kautta (kuten yhdistysten, ystävien, sosiaalisten verkostojen, uskonnollisten keskusten ja yhteisöjen kautta).

Jos osa kansalaisista epäilee poliisin toimia ja tilanne pahenee, erikoistunut poliisiyksikkö pystyy vähentämään jännitteitä ottamalla yhteyttä yhteisön virallisiin tai epävirallisiin johtajiin, joiden kanssa sillä on jo aiemmin luotu luottamus ja viestintäkanavat. Kun tilanne on rauhoittunut, voidaan suorittaa asianmukaiset tutkimukset tapausten selvittämiseksi.

Jos tapaukset liittyvät rasismiin, muukalaisvihaan tai muuhun suvaitsemattomuuteen, joka loukkaa perusoikeuksia, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on useissa tuomioissaan vaatinut Euroopan neuvostolta tehokkaita virallisia tutkimuksia, jotka johtavat rasistisista tai muukalaisvihamielisistä välikohtauksista vastuussa olevien henkilöiden profilointiin ja rankaisemiseen<sup>18</sup>. Lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on velvollinen soveltamaan mahdollisimman monia kohtuullisia toimenpiteitä sen selvittämiseksi, onko tapaukseen liittynyt rasistisia motiiveja ja onko etniseen alkuperään perustuvilla vihan tunteilla

18. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, asia *Balász vs. Unkari*, hakemus nro 15529/12, 20. lokakuuta 2015, tuomio saatavilla osoitteessa <http://hudoc.echr.coe.int/fre/?i=001-158033>. Luettu 18. helmikuuta 2019.

tai ennakkoluuloilla ollut osuutta raportoituihin tapauksiin.

Viranomaisten on pyrittävä selvittämään tapauksen todellinen syy ja tarvittaessa saatettava kaikki tutkimukset oikeusviranomaisen käyttöön. Jos ongelmaan haetaan todellista ja tyydyttävää ratkaisua, kyseisen konfliktin ratkaiseminen pelkästään ei riitä, vaan on tarpeen suorittaa perusteellinen tutkimus ja syventää kysymyksenasettelua. Jos ratkaisu on vain väliaikainen, konflikti voi jatkaa kasvuaan ja syventyä sekä mahdollisesti aiheuttaa ristiriitoja yhteisön päivittäisessä rinnakkaiselossa ja poliisiviranomaisten ja yhteisön välillä.

Lisäksi on tärkeää ottaa käyttöön menettelyt yhteisön jännitteiden seuraamiseksi ja hallitsemiseksi. Vihatapausten laajuus ja tiheys on yksi tärkeimmistä tekijöistä, jota poliisin on seurattava päivittäin ja viikoittain muiden tekijöiden, kuten yhteisötiedustelun, rikollisuuden ja muiden sosiaalisten tekijöiden, ohella. Tulokset tulisi jakaa paikallisyhteisön ja muiden keskeisten toimijoiden kanssa. Paikallisyhteisöjen jännitteiden ja konfliktien seuranta mahdollistaa poliisin, yhteisön ja muiden keskeisten toimijoiden varhaisen puuttumisen tilanteeseen.

Paikallisyhteisön kanssa tapahtuvan jännitteitä koskevan tiedon jakamisen lisäksi on toivottavaa tietää yhdistysten, kansalaisjärjestöjen ja muiden elinten mielipide, jotta saadaan tietoa olemassa olevista konflikteista ja aiemmin mahdollisesti tapahtuneista välikohtauksista. Hyvänä käytäntönä on luoda järjestelmällinen menettely tietojen keräämiseksi poliisiviranomaisten ja sosiaalialan toimijoiden keskuudessa. Sekä poliisien että sosiaalialan toimijoiden olisi saatava asianmukainen koulutus tällaisen menettelyn soveltamiseen.

Järjestäytyneitä ryhmiä ja niiden toimintaa voidaan seurata sosiaalisten verkostojen kautta. Niiden kautta voidaan myös havaita mahdolliset kehotukset mielenosoituksiin, joiden tarkoituksena on toteuttaa rasismiin, muukalaisvihaan ja muihin suvaitsemattomuuden muotoihin perustuvia väkivallantekoja. Tällä tavoin voidaan myös mahdollisesti estää tällaisten ryhmien muodostuminen.

Sosiaalisten verkostojen seurannan avulla poliisi voi myös tunnistaa rikoksia ja jopa ennakoida niiden tekemistä sekä tunnistaa suuntauksia merkittävien tapahtumien jälkeen. Seurannassa on noudatettava tarkasti yksityisyyden suojaa koskevia lakeja, tietosuojaa ja tarvittaessa oikeudellista valvontaa.

Poliisiviranomaiset voivat käyttää samoja sosiaalisia verkostoja torjumaan virheellisiä uutisia, jotka pyrkivät heikentämään tai voivat heikentää rauhanomaista rinnakkaiseloa alueella.<sup>19</sup>

19. YK:n alueidenvälinen rikollisuuden ja oikeuden tutkimuslaitos (UNICRI), *Light On: Cross-community actions for combating the modern symbolism and languages of racism and discrimination* (2013), saatavilla osoitteessa [www.lighton-project.eu/site/main/page/home](http://www.lighton-project.eu/site/main/page/home). Luettu 18. helmikuuta 2019.



### 5.3. Poliisi konfliktin keskipisteenä

Kulttuurienvälisessä kaupungissa toimivan poliisin johdon on arvioitava poliisin käyttäytymistä, jotta se ei haittaisi rinnakkaiseloa tiettyjen ryhmien kanssa. Tätä asiaa ei joskus lähestytä riittävän rohkeasti ja itsekriittisesti, jotta konfliktin perimmäiseen syyhyn voitaisiin puuttua tehokkaasti.

On selvää, että poliisin johto ryhtyy toimenpiteisiin, jos poliisiviranomainen käyttäytyy syrjivästi tai suvaitsemattomasti, mutta mitä tapahtuu, kun tiettyihin ryhmiin kohdistuva syrjintä on järjestelmällistä, kulttuurista, rakenteellista tai epäsuoraa? Mitä toimia poliisin johto voi toteuttaa näiden tapojen tai käyttäytymismallien poistamiseksi?

#### 5.3.1. Syrjintä poliisitoiminnan sisällä

Vuonna 1996 Rotterdamissa järjestettiin konferenssi aiheesta ”Poliisitoiminta monikansallisessa yhteiskunnassa: periaatteet, käytäntö ja kumppanuus”. Konferenssiin osallistui 120 henkilöä, muun muassa poliiseja sekä kansalaisjärjestöjen ja paikallisten, kansallisten ja kansainvälisten järjestöjen edustajia. Kokouksen tuloksena laadittiin Rotterdamin peruskirja-niminen manifesti.<sup>20</sup> Yksi peruskirjan suosituksista oli, että etnisten vähemmistöjen edustajia otettaisiin mukaan poliisivoimiin ICC:n julkisten palvelujen tarjoajia koskevassa ohjelmassa suositellun yleisen

20. The Rotterdam Charter: policing for a multi-ethnic society (1996), saatavilla osoitteessa <https://legislationline.org/documents/id/8562>. Luettu 18. helmikuuta 2019.

periaatteen mukaisesti, jotta organisaatio heijastaisi paremmin yhteiskunnan etnistä monimuotoisuutta.

Vähemmistöryhmiin kuuluvien poliisien palkkaaminen voi joskus aiheuttaa jännitteitä ja syrjivää käyttäytymistä poliisin sisällä. Joskus jopa hyvää tarkoittavat päätökset voivat johtaa syrjinnän kokemuksiin. Näin voi käydä esimerkiksi silloin, kun tietyt poliisiviranomaiset käyttävät hyväkseen vähemmistöyhteisöihin kuuluvien henkilöiden mukaantulon antamaa sysäystä ja sijoittavat heidät alueille, joissa asuu samaa alkuperää, kulttuuria tai fenotyyppiä edustavia henkilöitä. Jos tällaisesta päätöksestä ei sovita yhdessä asianomaisten poliisien kanssa, se voi johtaa siihen, että heidän ammatilliseen kehitykseensä liittyvät odotukset eivät täyty. Esimerkiksi marokkolaistaustainen muslimipoliisi ei välttämättä halua toimia lähipoliisina asuinalueella, jossa on paljon marokkolaistaustaisia ihmisiä, vaan hän saattaa mieluummin liittyä etulinjassa toimivaan ensivasteyksikköön.

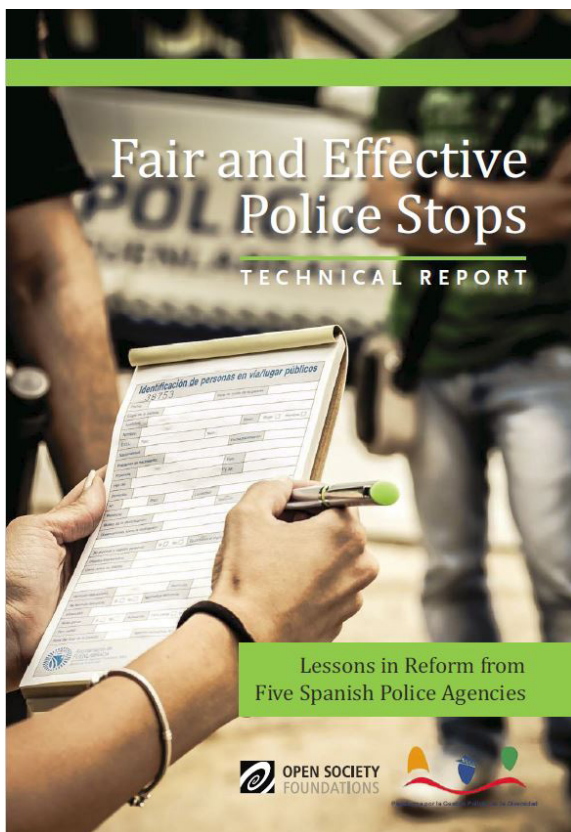
Suuria haasteita voi aiheuttaa myös se, että kollegat tai jopa esihenkilöt ja johtajat suhtautuvat stereotyyppisesti, ennakkoluuloisesti tai rasistisesti erilaisista taustoista tuleviin poliiseihin, mikä saattaa haitata eri fenotyyppiä edustavien poliisien ylenemistä ja edistymistä (Bolton ja Feagin 2004). Yksi tehokkaimista ja tärkeimmistä toimenpiteistä tällaisten tilanteiden ratkaisemiseksi on ottaa käyttöön erityinen työpaikkakiusaamista koskeva ohjelma, joka suojaa asianomistajia tämäntyyppiseltä käytökseltä.



### 5.3.2. Poliisin syrjivä tai suvaitsematon toiminta

Poliisien ennakkoluulot ja stereotyyppiset käsitykset voivat vaikuttaa suoraan siihen, miten he hallitsevat ja käsittelevät konflikteja. Esimerkiksi poliisilla voi olla vaikeuksia tuntee empatiaa sellaista henkilöä kohtaan, jonka elämäntapa ja käyttäytyminen poikkeavat normista; vastaavasti poliisit voivat olla helpommin tekemisissä sellaisten ihmisten kanssa, jotka vastaavat paremmin vallitsevaa fenotyyppiä, elämäntapaa tai uskomuksia. Tämä voi päteä kaikkiin ihmisiin, mutta poliisit ovat julkisia palveluntarjoajia, joiden tehtävänä on taata rauha ja turvallisuus, jotta kaikki kansalaiset voivat nauttia täysimääräisesti perusoikeuksistaan. Poliisien stereotyyppisillä ennakkokäsityksillä on näin ollen erittäin merkittävä kielteinen vaikutus siihen, miten poliisi täyttää tehtävänsä.

Joidenkin poliisien ennakkoluulot ja stereotyyppiset käsitykset liittyvät usein etnosentrismiseen. Collinsin sanakirjan määritelmän mukaan etnosentrismi tarkoittaa ihmisen taipumusta uskoa oman kansakunnan, kulttuurin tai ryhmän luontaiseen ylemmyyteen, johon usein liittyy vastenmielisyyden tunteita muita ryhmiä kohtaan. Etnosentrinen käyttäytyminen tarkoittaa muiden ryhmien arvioimista oman etnisen ryhmän tai kulttuurin ennakkokäsitysten mukaan erityisesti kielen, käyttäytymisen, tapojen ja uskonnon osalta. Nämä näkökohdat tai kategoriat ovat eroja, jotka määrittelevät kunkin etnisyyden ainutlaatuisen kulttuuri-identiteetin (Omohundro 2006).



Jos poliisi ja kansalaiset kuuluvat eri etnisiin ryhmiin, poliisi saattaa tehdä päätöksiä, jotka liittyvät lähemminkin ennakkoluuloihin, stereotyyppioihin ja etnosentrismiin kuin objektiivisiin tosiasioihin ja arvioihin. Nykyaikaisessa poliisitoiminnassa on oltava sisäiset mekanismit, joilla minimoidaan näiden tilanteiden vaikutus poliisin työhön, varsinkin jos poliisi toimii kulttuurienvälisissä yhteiskunnissa.

Useimmat tässä käsikirjassa esitetyistä menetelmistä ja strategioista (esimerkiksi keskustelufoorumit, kulttuurienvälisestä osaamista koskeva koulutus ja poliisien vierailut kohtauspaikoissa) lisäävät kulttuurienvälisistä ja keskinäistä ymmärtämystä sekä antavat poliisille mahdollisuuden ymmärtää paremmin kaupungin eri sosiaaliryhmien todellisuutta.

### 5.3.3. Rotuun tai etniseen alkuperään perustuva profilointi

Profilointi on yksi yleisimmistä poliisille annetuista valtuuksista kaikkialla maailmassa. Sen lisäksi poliisilla on valtuudet rajoittaa ihmisten liikkumisvapautta ja käyttää oikeutetusti voimakeinoja. Profilointi aiheuttaa kuitenkin suuria ihmisoikeusongelmia, kun se muuttuu rotuprofiloinniksi. Euroopan neuvoston Euroopan rasmin ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio (ECRI) määrittelee rasmin ja suvaitsemattomuuden vastaisen toiminnan seuraavasti:

Tiettyjen perusteiden, kuten rodun, ihonvärin, kielen, uskonnon, kansallisuuden tai kansallisen tai etnisen alkuperän, käyttäminen poliisin valvonta-, tarkkailu- tai tutkintatoimissa ilman objektiivista ja kohtuullista perustetta.<sup>21</sup>

Rotuun perustuva profilointi on valitettavasti laajalle levinnyt käytäntö monien Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden poliisitoiminnassa. ECRI huomauttaa myös, että Euroopan neuvoston jäsenvaltioissa on hyvin vähän tutkimusta ja seuranta rotuprofiloinnista, ja sen oletetusta tehokkuudesta, tarpeellisuudesta ja aiheutuneista haitoista on puutteellista tietoa. ECRI korostaa lisäksi, että ”näiden tietojen puute mahdollistaa sen, että rotuun perustuva profilointi voi jatkua esteettä ja tehostua tietyissä turvallisuusympäristöissä”.

Siksi se kehottaa Euroopan neuvoston jäsenvaltioita lopettamaan rotuun perustuvan profiloinnin ja ehdottaa joitakin toimia, joiden avulla poliisin vastuuvollisuutta voitaisiin lisätä:

- ▶ rotuun perustuvan profiloinnin kieltäminen käyttämällä ”perustellun epäilyn” standardia

21. Katso ECRI General Policy Recommendation No. 11: Combating racism and racial discrimination in policing, ECRI:n hyväksymä suositus 29. kesäkuuta 2007, saatavilla osoitteessa <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-11-on-combating-racism-and-racia/16808b5adf>. Luettu 18. helmikuuta 2019.



- ▶ poliisin harjoittaman rotuprofiloinnin seuranta
- ▶ poliisin harjoittamaan rotusyrjintään liittyvien tapausten tutkiminen riippumattoman elimen avulla
- ▶ poliisin harjoittaman rotusyrjinnän uhrien tukeminen.

Fuenlabradassa (Espanja) poliisit ovat vuodesta 2008 lähtien joutuneet täyttämään lomakkeen joka kerta, kun he pysäyttävät tai tarkastavat henkilön. Tarkastuksen päätyttyä heidän on annettava tarkastetulle henkilölle kopio poliisin keräämistä tiedoista sekä tiedot henkilön oikeuksista ja siitä, miten hän voi tehdä valituksen, jos hän ei ole tyytyväinen poliisin toimintaan.

Ohjelman ensimmäisen kuuden kuukauden aikana poliisin henkilöntarkastusten määrä väheni 70 prosenttia ja niiden tehokkuus kasvoi 10 prosenttia.<sup>22</sup>

Tätä käytäntöä on sovellettu Yhdistyneessä kuningaskunnassa 1980-luvun lopulta lähtien erilaisin tuloksin, ja se on viime aikoina tuottanut merkittäviä tuloksia Euroopassa (Amsterdammassa, Zürichissä ja joissakin Espanjan kaupungeissa, kuten Madridissa).<sup>23</sup> New Yorkin poliisilaitoksen käytäntönä on myös täyttää henkilöntarkastusta koskeva lomake etnisen profiloinnin valvomiseksi ja sen varmistamiseksi, että poliisitarkastusten perusteista annetaan tietoja.

## 5.4. Koulutus ja erikoistuminen

Koulutus ja erikoistuminen poliisitoimintaan kulttuurienvälisissä kaupungeissa ovat keskeisiä tekijöitä uuden poliisimallin toteuttamisessa sellaisilla kaupunkialueilla, joilla asuu monimuotoinen yhteisö.

22. Katso *Pasos hacia la igualdad, el Proyecto STEPSS en España* [Strategies for effective police stop and search in Spain], saatavilla osoitteessa [www.gea21.com/archivo/pasos-hacia-la-igualdad-el-proyecto-stepss/](http://www.gea21.com/archivo/pasos-hacia-la-igualdad-el-proyecto-stepss/). Luettu 19. helmikuuta 2019.

23. Open Society, *Reducing ethnic profiling in the European Union: a handbook of good practices*, saatavilla osoitteessa [www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/reducing-ep-in-EU-12172012\\_0.pdf](http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/reducing-ep-in-EU-12172012_0.pdf). Luettu 19. helmikuuta 2019.

Lähipoliisitoiminnan onnistuminen riippuu pitkälti monimuotoisuuden hallinnasta vastaavien poliisien saamasta koulutuksesta ja tietämyksestä sekä luottamukseen ja keskinäiseen kunnioitukseen perustuvan suhteen lujittamisesta. On syytä painottaa, että koulutusta ei pitäisi rajoittaa pelkästään poliisikouluissa tarjottaviin oppimismahdollisuuksiin. Jotta poliisiviranomaiset voisivat ymmärtää kulttuurienvälisiä kysymyksiä syvemmällä tasolla, heidän olisi saatava mahdollisimman laajaa koulutusta, johon osallistuvat kaikki alan toimijat ja johon sisältyy käytännön harjoituksia.

Toimijoille on tarjottava laaja-alaista koulutusta, joka kattaa ihmisoikeusperiaatteet ja -lainsäädännön sekä kansainväliset ja kansalliset normit. On tärkeää, että toimijat saavat koulutusta indikaattoreista, joiden avulla yksinkertaiset välikohtaukset voidaan erottaa viharikoksista tai suvaitsemattomuuteen perustuvista tapauksista. Joskus viharikokset jäävät huomaamatta tai ne naamioidaan muiksi tapauksiksi, joilla ei ole mitään tekemistä suvaitsemattomuuden kanssa. Indikaattoreiden tunnistaminen mahdollistaa todisteiden ja indikaattoreiden keräämisen tapahtumien ja niiden motiivien selvittämiseksi sekä rikoksentehtäjäiden tuomitsemiseksi.

Koulutuksella on myös myönteinen vaikutus uhrien kohteluun. Mitä enemmän erityiskoulutusta toimijat saavat, sitä paremmin he pystyvät ymmärtämään uhrien tilannetta ja heitä ympäröiviä olosuhteita, minkä ansiosta he voivat tukea uhreja entistä paremmin.

Syrjivät hyökkäykset tai suvaitsemattomat teot vahingoittavat uhrien ihmisarvoa, minkä vuoksi poliisilta saatu kohtelu, tiedotus, apu ja viestintä ovat entistäkin tärkeämpiä, kun pyritään palauttamaan luottamus yhteiskuntaan ja poliisiin.

Laadukas koulutus syrjinnän ja suvaitsemattomuuden torjumiseksi edellyttää organisaatiokulttuurin puitteita, jotka perustuvat tasa-arvoiseen kohteluun ja syrjimättömyyteen. Tätä varten on varmistettava, että opetuksen sisältö takaa tiedot, taidot ja asenteet, joita tarvitaan kansalaisten asianmukaiseen kohteluun

ja ennakkoluulojen tehokkaaseen torjuntaan. Lisäksi on välttämätöntä, että poliisiorganisaatio ja sen osallisuuden kulttuuri tukevat koulutusstrategioiden suunnittelua.

#### 5.4.1. Virallisissa koulutuskeskuksissa ja/tai poliisiopistoissa annettava koulutus

Sen lisäksi, että poliisiviranomaisen on saatava jatkuvaa koulutusta koko uransa ajan, uusien alokkaiden peruskoulutukseen on sisällyttävä erityisiä koulutusohjelmia, jotka koskevat ihmisoikeuksia, monimuotoisuuden hallintaa, viharikosten havaitsemista ja ehkäisemistä, konfliktinratkaisua ja sovittelutekniikoita. Näihin koulutusohjelmiin olisi myös sisällyttävä tekniikoita, joilla voidaan havaita syrjintään tai suvaitsemattomuuteen liittyviä tapauksia ja torjua niitä lähipoliisin työfilosofian mukaisesti heti aloittelevan poliisin työn alusta alkaen.

Tällä tavoin uudet poliisit pystyvät ennakoimaan ja havaitsemaan monimuotoisen rinnakkaiselon mahdolliset konfliktit ja niiden asianmukaiset parametrit, jotka takaavat paremman onnistumisen konfliktien ratkaisemisessa ja sovittelussa. Lisäksi jos tällainen koulutus annetaan heti työuran alussa, se auttaa poliiseja omaksumaan oikeat automaattiset mekanismit, jotta he voivat ohjata tapaukset välittömästi asianomaiselle erikoisyksikölle; poliisi pystyy myös estämään sen, että tällaiset tapaukset jäävät huomaamatta tai että ne kirjataan yksinkertaisina tapauksina suvaitsemattomuuteen liittyvien tapausten sijaan.

On suositeltavaa, että koulutus sisältää asennekasvatusta, joka lisää uusien poliisien iteluottamusta ja tietoisuutta omien asenteiden, stereotyyppien ja mieltymysten vaikutuksesta ammatilliseen toimintaan, päätöksentekoon ja uhrien kohteluun. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä myös alaikäisten kanssa tekemisissä olevien poliisien koulutukseen erityisesti silloin, kun alaikäiset ovat joko uhreja tai rikoksentekejiä.

Kun uhrien perusoikeuksia on loukattu, heitä voidaan auttaa suunnittelemalla koulutuspaketti, jossa käsitellään erikoistuneita ja laadukkaita menetelmiä ja työkaluja. Heihin kuuluvat rasmin, muukalaisvihan ja homofobian uhrit, mutta myös ihmiset, joita syrjitään esimerkiksi uskonnollisen vakaumuksen, ideologian, vammaisuuden, sosioekonomisen aseman, sukupuolen, iän, ulkonäön tai sairauden vuoksi.

Kun näistä koulutuksista tehdään pakollisia, varmistetaan, että koko organisaatio on tietoinen asian merkityksestä. Tätä käsitystä voidaan vahvistaa tämän filosofian mukaisella viestintästrategialla (Antón ja Quesada 2008).

#### 5.4.2. Koulutusohjelmat siviilihenkilöille

Poliisikouluttajien lisäksi poliisikoulutusohjelmiin olisi sisällytettävä myös muita ammattilaisia, jotka työskentelevät suoraan ja rutiininomaisesti kulttuurienvälisissä kaupungeissa vallitsevien erilaisten sosiaalisten

realiteettien kanssa (esimerkiksi sosiaalityöntekijät ja uhrien kanssa työskentelevät psykologit), jotta he saisivat tietoa poliisin tekniikoista ja tehtävistä mutta myös oikeuksista, jotka kansalaisilla pitäisi olla. Yhteistyö tarjoaa laajemman näkökulman sekä poliisille että kohteena oleville ammattilaisille.

Yleisesti ottaen myös yhteisön olisi osallistuttava poliisikoulutukseen. Operatiivisella tasolla koulutus olisi järjestettävä yhteisössä (ei poliisin tiloissa), ja yhteisön jäsenten olisi osallistuttava siihen.

#### 5.4.3. Kumppanuus kansalaisyhteiskunnan kanssa

Yhteiskunnalla tulisi myös olla sananvaltaa poliisien koulutuksessa, aivan kuten muidenkin julkisen sektorin työntekijöiden koulutuksessa, erityisesti silloin, kun on kyse sosiaaliseen todellisuuteen liittyvistä kysymyksistä. Kansalaisyhteiskunta voi esimerkiksi olla erittäin tehokas tuki poliisien tiedotustilaisuuksissa, joissa kerrotaan asukkaille sekä poliisityön tavoitteita että julkisen palvelun etiikasta ja lisätään samalla tietoisuutta syrjinnästä, suvaitsemattomuudesta ja vihanlietsonnasta sekä niistä mekanismeista, joita on käytettävissä niiden ilmoittamiseksi tai ehkäisemiseksi.

Monissa tapauksissa ennakkoluulot ja stereotypiat ovat kaksisuuntaisia. Poliisilla on ennakkoluuloja ja stereotyyppioita tietyistä sosiaaliryhmistä, ja samalla tavoin tietyt sosiaaliryhmät saattavat olla haluttomia luottamaan poliisiin, koska poliiseihin kohdistuu lukuisia ennakkoluuloja tai stereotyyppioita.

Kaksisuuntainen luottamus voidaan saavuttaa vain pitkällä aikavälillä, mutta tätä prosessia voidaan nopeuttaa luomalla tiiviit viestintäkanavat, joilla pyritään edistämään keskinäistä ymmärrystä.

Yliopistojen ja akateemisten oppilaitosten tutkijat ovat eturintamassa kehittämässä menetelmiä, joiden avulla voidaan käsitellä sosiaalisiin konflikteihin ja monimuotoiseen rinnakkaiseloon liittyviä haasteita. Poliisiviranomaisten on hyödynnettävä tätä tietoa ja sisällytettävä se toimintasuunnitelmiinsa. Yhteistyöohjelmat akateemisen alan kanssa ovat toinen avain menestykseen koulutettaessa poliiseja konfliktien ehkäisemiseen ja/tai sovitteluun erilaisissa yhteiskunnissa.





## 6. Arviointi

**P**oliisin toimien todellista vaikutusta ja onnistumista on vaikea arvioida. Tämä johtuu osittain siitä, että joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta toteutettujen toimien ja niiden tulosten säännöllistä seuranta- tai valvontaa ei useinkaan toteuteta.

Poliisitoiminnan arvioinnin päätavoitteena on selvittää, täyttääkö poliisi tehtävänsä ja tavoitteensa, ja jos ei täytä, tunnistaa osa-alueet, joilla tarvitaan parannuksia. Tavoitteena on myös valvoa, että poliisitoiminta on tehokasta ja vaikuttavaa, myös resurssien kannalta.

Laadunvalvonta on tapa hallita julkisen sektorin tarjoamia palveluja. Vaikka laatu saattaa vaikuttaa eettiseltä arvolta, jota ei voi mitata, on aina mahdollista arvioida kohderyhmien, henkilöstön ja koko yhteiskunnan tyytyväisyyttä (Feigenbaum 1991).

Julkisen palvelun laatu järjestelmä tulee kehittää yhteistyössä kaikkien niiden kriittisten ryhmien kanssa, jotka voivat vaikuttaa palvelun parantamiseen. Näitä toimijoita ovat kansalaiset, jotka osallistuvat kollektiivisesti tai yksilöllisesti, poliittiset johtajat, jotka johtavat ja tukevat, ja julkiset työntekijät, jotka työskentelevät näiden palvelujen parissa (Lafuente 2011).

Perusteellisen arvioinnin toteuttamiseksi on tärkeää tarkastella ja arvioida poliisin toimien vaikutusta paitsi koko yhteiskuntaan myös erityisiin yhteisöihin ja todellisuuksiin, joihin poliisin toimet kohdistuvat (esimerkiksi erilaiset ryhmät uskonnon, fenotyypin, sukupuoli-identiteetin, seksuaalisen suuntautumisen, vammaisuuden tai toimintarajoitteen, sosioekonomisen tilanteen tai ideologian mukaan).

Poliisiviranomaiset, joilla on vahva yhteisön tuki, ymmärtävät, että yleisön odotukset on täytettävä. 2000-luvulla yhteisöjen sidosryhmät odottavat, että poliisi vähentää rikollisuutta, toimii oikeudenmukaisesti ja ottaa huomioon palvelemissa ihmisten tarpeet. Yleisö ja poliittiset päättäjät odottavat myös näkevänsä, että poliisit kantavat entistä paremmin vastuunsa toiminnastaan. Lisäksi nykyisessä

taloudellisessa tilanteessa poliisijohto pyrkii entistä "älykkäämpiin" ja tehokkaampiin menetelmiin, jotka perustuvat saatuun näyttöön organisaation tavoitteiden saavuttamisesta ja yleisön tuen saamisesta poliisialoitteille (Rosenbaum et al. 2011).

### 6.1. Vaikutusindikaattorit

Turvallisuudella ja kansalaisten rinnakkaisella on kaksi erottamatonta ulottuvuutta: objektiivinen ulottuvuus eli konfliktit ja tosiasialliset rikokset, sekä subjektiivinen ulottuvuus eli kansalaisten käsitykset, mielipiteet ja tunteet rinnakkaiselosta ja turvallisuudesta (Murrià et al. 2012). Konfliktien riski ja kansalaisten turvattomuuden kokemukset muodostuvat sekä todellisista riskeistä (todennäköisyys joutua konfliktin osalliseksi tai rikoksen uhriksi) että koetuista riskeistä (konfliktin ja rikollisuuden pelko sekä koko turvattomuuden kokonaisuus). Näin ollen arvioinnissa on analysoitava näitä molempia ulottuvuuksia: tosiasioihin perustuva objektiivinen ja käsityksiin perustuva subjektiivinen analysointi.

Indikaattoreita voidaan määritellä kolmenlaisia:

- ▶ Vaikutusindikaattorit mittaavat tietyn ilmiön käsittelemistä varten toteutettujen politiikkojen tai ohjelmien vaikutuksia. Niillä pyritään ymmärtämään, missä määrin tavoite ja intervention (toteutetun politiikan tai ohjelman) tulos on saavutettu.
- ▶ Tulosindikaattoreita käytetään mittaamaan strategian puitteissa asetettujen erityistavoitteiden saavuttamista. Niiden avulla pyritään saamaan selville tavoitteen saavuttamista varten toteutettujen toimien tulos.
- ▶ Prosessi-indikaattoreita käytetään sen selvittämiseen, missä määrin suunnitelman tavoitteiden saavuttamiseen tarvittavien erityistoimien toteuttamisessa on edistytty.

Useimmissa poliisin käyttämissä arviointijärjestelmissä keskitytään kansalaisten turvallisuuteen, ja siksi niissä käytetään pääasiassa vaikutus- ja tulostulodikaattoreita. Yhteisön poliisitoiminnassa on tarpeen käyttää kaikenlaisia indikaattoreita, koska niiden avulla voidaan mitata erilaisia ja toisiaan täydentäviä näkökohtia, jotka kaikki ovat merkityksellisiä tämän poliisitoiminnan mallin kannalta.

## 6.2. Mitattavat näkökohdat

Ihmisten arviot vuorovaikutuksesta poliisin kanssa perustuvat vahvasti siihen, kuinka oikeudenmukaiseksi he kokevat koko prosessin. Tekijät, kuten poliisin käytös ja koettu oikeudenmukaisuus, vaikuttavat merkittävästi siihen, ovatko yhteisön jäsenet tyytyväisiä tarjotun palvelun laatuun, miten he luottavat poliisiin ja työskentelevät poliisin kanssa tulevaisuudessa ja miten halukkaita he ovat noudattamaan lakia.

Rikoksen uhreja koskevissa tutkimuksissa korostetaan, kuinka kokemukset poliisiviranomaisten kielteisistä, torjuvista reaktioista voivat hidastaa uhrien psykologista toipumista ja vähentää sen todennäköisyyttä, että uhrin tulevaisuudessa ilmoittavat tai raportoivat asioista viranomaisille. Uhreihin kohdistuvia negatiivisia sosiaalisia reaktioita saattavat olla esimerkiksi uhrin päätösten kontrollointi, uhrin syyttäminen, huomion kiinnittäminen muualle kuin tapahtuneeseen ja itsekeskeinen käyttäytyminen. Positiivisiin sosiaalisiin reaktioihin kuuluvat esimerkiksi empatia sekä välineellinen, emotionaalinen ja tiedollinen tuki. Kulttuurienvälisessä kaupungissa nämä näkökohdat ovat erityisen tärkeitä, ja niitä on syytä mitata ja seurata järjestelmällisesti.

Siksi perinteisten mitattavissa olevien indikaattoreiden, kuten rikollisuutta koskevien tietojen, lisäksi yhteisöllisessä poliisitoiminnassa on käytettävä välineitä, jotka mittaavat laadullisia elementtejä, kuten poliisin ja kansalaisten vuorovaikutusta mittaavia tyytyväisyystutkimuksia. Näitä näkökohtia on myös analysoitava kaupungissa esiintyvissä erilaisissa yhteiskunnallisissa konteksteissa, jotta voitaisiin selvittää, millainen käsitys ihmisillä on poliisin ammatillisesta suorituskyvystä.

## 6.3. Tilastojen julkaiseminen

Avoimuuden avulla voidaan luoda luottamusta yhteisön kanssa ja edistää parhaita käytäntöjä, sillä avoimuuden kautta poliisi on vastuussa toimistaan. Tilastojen julkaiseminen auttaa myös lisäämään tietoisuutta tiettyjen sosiaalisten ryhmien todellisista ongelmista erilaisissa yhteiskunnissa.

Tiettyjä käyttäytymistapoja, myös tiettyjä rikoksia, koskevien virallisten tietojen julkaiseminen voi auttaa purkamaan tiettyihin ryhmiin liittyviä huhuja ja virheellisiä uutisia. Kansalaisten keskuudessa yleisimmin levinneiden huhujen havaitseminen auttaa poliisiviranomaisia torjumaan huhuja ja estämään vihamielisen käytöksen tai vihapuheen edistämisen jotakin tiettyä



yhteisön osaa vastaan. Sosiaalisia verkostoja voidaan käyttää välineenä, jonka avulla voidaan tiedottaa sekä poliisitilastoista että tosiasioista, jotka voivat auttaa virheellisten käsitysten purkamisessa.

Poliisijohdon pitäisi käyttää tilastoja myös diagnostisena välineenä, jonka avulla se voi arvioida, missä määrin poliisilaitoksen tavoitteet saavutetaan, ja havaita uhkia tai heikkouksia toiminnassaan.

## 6.4. Uudelleenarviointi ja kehityskohteiden esiin tuominen

Välineiden, kuten säännöllisten analyysien, tilastojen, tutkimusten ja tiedustelutietojen analyysien, tulisi helpottaa poliisiviranomaisten päätöksentekoa, kun korjaavia lähestymistapoja tai toimia otetaan käyttöön. Tällaisia ovat esimerkiksi valitun toimeenpanosuunnitelman tai -menetelmän uudelleensuunnittelu tarvittaessa.

Toisinaan poliisipalvelut suunnittelevat lähes yksinomaan poliisin näkökulmasta, mikä ei tarkoita, etteikö niissä olisi otettu huomioon kansalaisten tarpeita. Ne saatetaan kuitenkin nähdä eräänlaisten "poliisilasiens" kautta. Strategioiden suunnittelussa olisi tehokkaampaa kerätä mahdollisimman paljon tietoa ja erilaisia näkökulmia (esimerkiksi käyttämällä muslimin, asian-tuntijayliopiston professorin, toisen asteen opettajan ja muiden näkökulmia). Näin strategiat auttaisivat mallin menestyksessä toteuttamisessa.

Muiden kuin poliisien näkökulmien huomioiminen ei kuitenkaan tarkoita, että mallin toteutus epäonnistuisi, ja näistä muutoksista olisi syytä myös tiedottaa kaikille. Muuttuvassa yhteiskunnassa poliisivoimat, joilla on paremmat valmiudet sopeutua muutoksiin, ovat vahvempia ja tehokkaampia kuin konservatiiviset poliisivoimat.



## 7. Kansalaisten osallistuminen yleisen turvallisuuden luomiseen sekä poliisin ja muiden julkisten palvelujen yhteensovittaminen

**K**ansalaisten turvallisuus ei ole vain poliisiviranomaisten asia. Myös kansalaiset voivat olla pääroolissa turvallisuusprosessissa ja osallistua sen tuottamiseen. Kun puhumme kansalaisista, viittaamme jokaiseen yhteisössä esiintyvään ryhmään tai todellisuuteen ja myös yksittäisiin kansalaisiin, joiden on voitava ilmaista mielipiteensä kansalaisten turvallisuuteen liittyvistä asioista.

Käytännössä vain harvat ohjelmat pyrkivät tällaiseen turvallisuuden yhteistuotantoon, ja vielä harvemmissä ohjelmissa tällainen pyrkimys esitetään poliisin ja kansalaisten yhdenvertaisesta asemasta.

### 7.1. Kansalaisten osallistumisen muodot

Poliisiviranomaisten kanssa käytävälle vuoropuhelulle on olemassa perinteisiä tiloja, kuten kansalaisten ja poliisin välisiä keskustelutilaisuuksia. Tässä osiossa suosittelemme kaksitasoista järjestelmää: yksi taso kaupunginosa- tai asuinalueetasolla ja toinen taso kaupunkitasolla. Lähipoliisiyksiköiden tulisi käydä jatkuvaa vuoropuhelua asuinalueen asukkaiden kanssa, jotta tapaamisissa mahdollisesti esiin nousevat vaatimukset eivät tule yllätyksenä. Näin viranomaiset voivat huomioida tällaiset tilanteet, osoittaa, että poliisi ottaa kansalaisten pyynnöt huomioon ja reagoi niihin, ja tarjota mahdollisuuden ehdottaa ratkaisuja.

Tietyt poliisiviranomaiset ovat testanneet lähestymistapaa, jossa kansalaisille tarjotaan mahdollisuuksia tehdä ehdotuksia siitä, millaisia heidän kaupunkinsa poliisipalveluiden pitäisi olla. Osallistuvan budjetin mallin innoittamana ensin selvitetään poliisiviranomaisten työtä ja resursseja, sitten kerätään ehdotuksia, ja lopuksi kansalaiset äänestävät poliisipalvelujen painopisteistä. Tällaiseen ohjelmaan tulisi loogisesti liittää poliisitoiminnan piirissä toteutettu analyysi painopisteiden määrittämistä varten.

### 7.2. Julkisten palvelujen koordinointi

Kansalaisten turvallisuus on vahvasti sidoksissa kaupunkiympäristöön, jossa heidän yhteisönsä on olemassa ja kehittyy.



Koulutus, ympäristöpalvelut, oikeusviranomaiset, terveydenhuollon toimijat ja jossain määrin myös kolmas sektori ja yksityiset tahot ovat kaikki keskeisiä toimijoita kaupunkiympäristössä. Kun kansalaisten turvallisuutta suunnitellaan monimuotoisessa yhteiskunnassa, kaikkia kysymyksiä tulisi lähestyä monitieteellisestä näkökulmasta.

Kouluympäristössä tulisi tehdä työtä syrjintään tai suvaitsemattomuuteen perustuvien koulukiusaamistapausten estämisessä. Poliisiviranomaiset voivat tehdä yhteistyötä oppilaitosten kanssa tarjoamalla koulutusta ja keskusteluja opetussuunnitelmien puitteissa tutkimusten ja tilastotietojen perusteella valituissa ikäryhmissä.

Koulutusta tulisi toteuttaa koordinoitusti yhdessä erityisasiantuntijoiden sekä kansalaisjärjestöjen ja niihin liittyvien verkostojen kanssa. Ne voivat tuoda esiin uhrin näkökulman ja tarjota henkilökohtaisia todistuksia, joiden avulla voidaan lisätä tietoisuutta koulukiusaamisen kaltaisten loukkaavien tekojen seurauksista.

Alaikäisten kanssa toimimiseen erikoistuneiden poliisien pitäisi toimia alueen yhteyshenkilöinä. Heidän tulisi olla valmiita tekemään yhteistyötä oppilaitosten kanssa aina ongelman havaitsemisen jälkeen, kunnes ratkaisu on löydetty. Yhteistyössä tulisi ottaa huomioon myös terveydenhuolto, erityisesti sen päivystyspalvelut tai perusterveydenhuollon palvelut, joissa hoidetaan väkivallan tai pahoinpitelyn kohteeksi joutuneita henkilöitä. Nämä ammattilaiset voivat myös auttaa rikosten taustalla olevien syrjivien motiivien havaitsemisessa ja niistä ilmoittamisessa. Siksi on tärkeää, että he saavat myös asianmukaista koulutusta tällä alalla, jotta he pystyvät tunnistamaan viharikosten merkkejä (kuten monimuotoisuuteen liittyvät loukkaukset ja hyökkääjien esittämät rassistiset symbolit). Näiden ammattilaisten pitäisi tutustua myös niihin mekanismeihin, joiden avulla he voivat varmistaa riittävän poliisin tarjoaman suojelun. Tätä varten on hyvä koordinoita asiaa poliisin erikoisyksikön kanssa sekä laatia yhteisiä toimia koskevia pöytäkirjoja ja pöytäkirjoja vihaan liittyvien tapausten välitöntä ilmoittamista varten. Näin poliisi voi huolehtia sellaisten todisteiden keräämisestä ja säilyttämisestä, jotka auttavat selvittämään tosiseikkoja ja tunnistamaan tekijän tai tekijät.

Lähipoliisin muita olennaisia yhteistyökumppaneita ovat psykologit. Usein syrjivän tai suvaitsemattoman tilanteen kohdanneet uhrin tarvitsevat muutakin kuin poliisin huomiota, jotta he voivat selvitä kokemuksen aiheuttamasta ahdistuksesta. Heidän on myös palautettava kokemus omasta ihmisarvostaan ja kyettävä hallitsemaan pelkoa siitä, että he joutuisivat samanlaiseen tilanteeseen uudelleen. On myös hyvä muistaa, että tietyissä tapauksissa uhri saattaa olla sosiaalisesti syrjäytynyt, asunnoton, vammainen, toimintarajoitteinen tai kuulua muuhun haavoittuvaan ryhmään.

Joskus uhri saattaa tuntea tarvetta lähteä kaupungista ja aloittaa alusta ympäristössä, jossa hän tuntee olonsa turvallisiksi. Tämä voi vaikeuttaa uhrien mahdollisuuksia saada tarvitsemaansa psykososiaalista tukea, joten poliisin tulisi olla yhteydessä ammattilaisiin ja luoda verkosto, jonka avulla uhrin voivat helposti olla yhteydessä tarvitsemiinsa palveluihin ja saada riittävästi tietoa.

Yksityisellä sektorilla syrjintää tapahtuu useimmiten työpaikoilla. Toinen tärkeä tekijä tehokkaiden syrjinnän vastaisten toimien toteuttamisessa on tehdä yhteistyötä työvoimapalvelujen kanssa näiden tietojen jakamisessa. Tietyillä ihmisillä on rajalliset mahdollisuudet työllistyä erityisten elämäntilanteidensa vuoksi (nuoret äidit, koulunkäynnin keskeyttäminen, sosiaalinen syrjäytyminen tai kuuluminen sosiaaliryhmään, johon kohdistuu usein syrjintää tai rasismia), mikä edistää asteittaista sosiaalista syrjäytymistä. Poliisi voi havaita tällaisia tilanteita ja toimia viestinnän ja vuorovaikutuksen kanavana haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien kanssa työskentelevien organisaatioiden suuntaan, mikä saattaa helpottaa tällaisten ihmisten pääsyä työmarkkinoille.

Poliisiviranomaisten on myös tiivistä koordinoitava oikeusministeriön kanssa poliisitutkintaa, jonka tarkoituksena on selvittää viharikosten tekijän henkilöllisyys ja välttää sekundaarinen uhriksi joutuminen, sillä se pahentaa alkuperäistä uhriksi joutumista, esimerkiksi siten, että hoitohenkilökunta tai muut ammattilaiset syyttävät tapahtuman jälkeen uhria, suhtautuvat uhriin epäilevästi tai käyttäytyvät tai puhuvat sopimattomasti. Monissa tapauksissa syrjintää tai suvaitsemattomuutta kohtaaville uhreille tarjottavan kattavan palvelun kehittämisessä on tarpeen turvautua muiden julkisten, yksityisten tai erikoistuneiden organisaatioiden tukeen (esimerkiksi kansalaisjärjestöt ja muut järjestöt tai soveltuva materiaali, jonka avulla voidaan tarjota psykososiaalista hoitoa uhreille ja/tai perheenjäsenille).

Tietyissä kaupungeissa on myös kehitetty ohjelma vihamielisiä tai suvaitsemattomia viestejä sisältävien graffitien poistamiseksi. Kansalaiset voivat lähettää poliisille viestin Twitterissä, Facebookissa, Telegramissa tai Whatsappissa ja liittää siihen kuvan graffitista ja sen sijainnin. Tämän jälkeen poliisi käy paikalla, tarkistaa graffitin ja määrää kaupungin siivouspalvelun poistamaan graffitin, ja sitten poliisi lähettää kansalaisille (sosiaalisten verkostojen kautta valokuvan seinästä ilman graffitia).<sup>24</sup>

Poliisiin olisi myös koordinoitava muiden palvelujen kanssa kaupungin kulttuurienväliseen luonteseen liittyvien toimintojen ja tapahtumien järjestämistä. Poliisiviranomaisten on varmistettava, että

24. Policía Local de Fuenlabrada, Facebook-sivu, saatavilla osoitteessa <https://es-es.facebook.com/PoliciaLocalFuenlabrada/photos/a.407932805883402.103107.398268690183147/967667019909975/>. Luettu 19. helmikuuta 2019.



tapahtumat ja sosiaalinen toiminta etenevät normaalisti eivätkä uhkaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Niiden on suoritettava valvontaa ja otettava käyttöön menettelyjä, joilla estetään ja/tai neutraloidaan mahdolliset uhat, jotka voivat estää toiminnan normaalin etenemisen. Tapahtumien valvonnasta vastaavien henkilöiden tulisi ottaa huomioon kaksi eri toimintalinjaa: sekä virkapukuisten poliisien läsnäolo tapahtuman turvallisuuden takaamiseksi että siviilivaatteissa olevat poliisit sellaisten mahdollisten uhkien havaitsemiseksi, jotka saattavat estää toiminnan normaalin etenemisen. Tästä vastuu tulisi olla ammattilaisilla, joilla on tarvittava koulutus näiden mahdollisten uhkien havaitsemiseen. Tässä tapauksessa heillä tulisi olla myös syvälinen tietämys valvottavien juhlatapahtumien kulttuurisista näkökohdista ja luottamuksellinen suhde järjestäjiin. Näin he voivat toimia tehokkaasti ja vaikuttavasti sekä erottaa todelliset uhat tilanteista, jotka saattavat vaikuttaa vaarallisilta vain näennäisesti.

### 7.3. Kansalaisjärjestöt, muut järjestöt ja yhdistykset

Erilaisissa yhteiskunnissa toimivien sosiaalisten ryhmien (esimerkiksi uskonnolliset yhteisöt, kulttuurikeskukset, taustaan liittyvät yhdistykset, HLBTQ-yhdistykset) verkostot ja ihmisoikeuksia puolustavat järjestöt ovat keskeisiä tekijöitä, jotka auttavat lähipoliisia ymmärtämään paremmin kaupungin todellisuutta ja sykkettä. Vahvat kansalaisverkostot yhdistävät

eri yhteiskunnan sektoreita ja mahdollistavat poliisin ja yhteisön yhteistyön kriisiaikoina (Ashutosh 2002).

Poliisi voi parantaa suhdettaan kansalaisyhteiskuntaan monin tavoin.

Kuten aiemmin mainittiin, vuoropuhelu on tehokas väline, jonka avulla kaupungin elämään voidaan osallistua parhaalla mahdollisella tavalla. Poliisi voi järjestää valistavia keskusteluja kansalaisten oikeuksista ja velvollisuuksista sekä viharikosten, syrjinnän ja suvaitsemattomuuden torjunnasta. Poliisi voi pitää tällaisia puheenvuoroja erilaisissa tapaamisissa tai keskusteluryhmissä sekä pyydettyä järjestöjen itse ehdottamista aiheista. Kaikissa näissä tilaisuuksissa poliisiviranomaisten tulisi myös käyttää tilaisuus hyväkseen ja tarjota tietoja poliisin toiminnasta sekä rasistisista tai muukalaisviihamielisistä hyökkäyksistä ja muista suvaitsemattomuutta osoittavista teoista.

Yhteistyötä voidaan jäsentää esimerkiksi laatimalla yhteistyösopimuksia erilaisten järjestöjen kanssa. Kun poliisi perustaa monimuotoisuuden hallintaan erikoistuneen yksikön kulttuurienväliseen kaupunkiin, yksikön tehtäväksi voidaan antaa sellaisten erityisten työryhmien perustaminen, joissa kaikki organisaatiot työskentelevät yhdessä. Ne voivat siten kartoittaa kysymyksiä tai ongelmia, keskustella mahdollisista ratkaisuista ja laatia yhdessä ohjelmia poliisinviranomaisille toteuttamista varten. Tällaisilla ohjelmilla on paremmat mahdollisuudet onnistua, kun poliisi on laatinut ne yhdessä kansalaisten ja järjestöverkostojen kanssa alusta alkaen.



## 8. Suvaitsemattomuuden ja syrjinnän uhrien kohtelu

**P**oliisin pitäisi kiinnittää erityistä huomiota tapaan, jolla se kohtelee uhreja. Tämä koskee erityisesti niitä, joiden ihmisoikeuksia on loukattu rasististen tai muukalaisvihamielisten hyökkäysten, viharikosten ja muiden suvaitsemattomuuden muotojen vuoksi. Poliisin pitää myös huomioida uhria mahdollisesti koskettavat moninaiset olosuhteet, ja sen on oltava erityisen valppaana havaitessaan moniperusteisen syrjinnän tapauksia.

Intersektionaalisuus on aktivisti ja akateemikko Kimberle Williams Crenshaw'n vuonna 1989 luoma termi. Siinä on kyse päällekkäisistä tai risteävistä sosiaalisista identiteeteistä ja niihin liittyvien sorto-, valta- tai syrjintäjärjestelmien tutkimuksesta. Teoriassa ehdotetaan ja tutkitaan, miten erilaiset biologiset, sosiaaliset ja kulttuuriset kategoriat, kuten sukupuoli, etnisuus, luokka, vammaisuus tai toimintarajoite, seksuaalinen suuntautuminen, uskonto, kasti, ikä, kansallisuus ja muut identiteettikysymykset, toimivat vuorovaikutuksessa useilla ja monesti samanaikaisilla tasoilla. Teoriassa ehdotetaan, että meidän pitäisi lähestyä henkilön identiteettiä siten, että jokainen henkilön ominaisuus tai piirre liittyy erottamattomasti kaikkiin muihin ominaisuuksiin.

Viharikosten ja vihan liittyvien tapausten tekijöiden motiivit vaihtelevat. Kun uhrilla on useita haavoittuvuuksia (esimerkiksi etniseen vähemmistöön kuuluminen, naiseus, vammaisuus tai toimintarajoite), poliisin tulisi ottaa huomioon tällainen intersektionaalisuus, jotta se voisi tarkastella henkilön kohtamia viharikoksia tai vihaan liittyviä tapauksia yhtenä kokonaisuutena ja ottaa huomioon kaikki henkilöön liittyvät olosuhteet.

Intersektionaalisuus edellyttää kuitenkin muutakin kuin vain niiden olosuhteiden summaa, jotka voivat aiheuttaa tällaisia tapauksia tai syrjäytymistä. Sillä on myös toinen ulottuvuus, sillä intersektionaalisuus saattaa osoittaa tai paljastaa tietynlaisen alistamisen.

Viharikosten uhrin joutuvat uhriksi, koska heillä on piirteitä, jotka liittyvät yhteiskuntaan syvälle juurtuneisiin kielteisiin stereotyyppisiin. Nämä stereotyyppit pahentavat ihmisarvon loukkauksen vakavuutta, mutta ne myös muuttavat ja pahentavat loukkausta ja sen seurauksia. Tämä on havaittu erityisesti perheväkivallan ja sukupuoleen perustuvan väkivallan sekä siihen perustuvan syrjinnän piirissä. Kyseessä on kaikkein kehittynein syrjinnän muoto Euroopassa. Asiassa ei ole kuitenkaan juuri edistytty, eikä siitä ole

tehty konkreettisia tai epäsuoria johtopäätöksiä. Sekä kansainvälisessä että kansallisessa lainsäädännössä syrjinnän kieltoa käsitellään poikkeuksetta yhden syrjintätekijän (esimerkiksi rotu, sukupuoli, vammaisuus) perusteella, harvoin yhdistelemällä useita näitä tekijöitä. Syrjintätekijöitä käsitellään yleensä samansuuntaisina linjoina, jotka pysyvät aina samalla etäisyydellä eivätkä koskaan risteä keskenään. Tämä lähestymistapa on onneksi muuttumassa (Rey 2008).

Sukupuolinäkökulma on erittäin tärkeä asia, joka on otettava huomioon kaikenlaisen suvaitsemattomuuden uhrien kohtelussa. Naisiin kohdistuvalla intersektionaalisella syrjinnällä tarkoitetaan erottelua, poisulkemista tai rajoittamista, joka perustuu useiden sellaisten suojattujen tekijöiden tai luokkien risteämiseen ja vuorovaikutukseen, jotka esiintyvät ainutlaatuisesti tietyssä naisessa, ja jonka tarkoituksena tai seurauksena on mitätöidä tai heikentää kyseisen henkilön ihmisoikeuksien ja perusvapauksien tunnustamista, hyödyntämistä tai käyttämistä yhdenvertaisissa olosuhteissa poliittisella, taloudellisella, sosiaalisella, kulttuurisella alalla tai kansalaisyhteiskunnassa tai millä tahansa muulla alalla.<sup>25</sup>

### 8.1. Uhrien avustaminen poliisin tiloissa

Uhrille on tarjottava rauhallinen ja yksityinen tila, jossa hän voi antaa tarkan ja täydellisen selvityksen tapahtumista, joita hän kohdannut ja jotka ovat johtaneet hänen ihmisoikeuksiensa loukkaamiseen. Tämä tarkoittaa, että uhreille tarkoitettujen poliisin



25. Fundación Secretariado Gitano, *Guía sobre discriminación interseccional: el caso de las mujeres gitanas* (2018), s. 14, saatavilla osoitteessa [www.gitanos.org/centro\\_documentacion/publicaciones/fichas/123522.html.es](http://www.gitanos.org/centro_documentacion/publicaciones/fichas/123522.html.es). Luettu 19. helmikuuta 2019.

tilojen on oltava erillään yleisesti poliisin käytössä olevista tiloista.

Toisinaan poliisiviranomaiset eivät ole kohdelleet tällaisten tapausten tai viharikosten uhreja asianmukaisesti, joko siksi, että poliisi on vähätelty tai jättänyt tapahtumat huomiotta, tai pahimmassa tapauksessa siksi, että poliisi on ollut tapausten aiheuttaja.

Jos poliisin maine on tahriintunut tietyissä maissa, saattaa olla suositeltavaa, että uhrien tukemiseen erikoistuneet poliisit eivät käytä poliisin univormua. Samoin uhreille tarkoitettujen tilojen suunnittelussa tulisi ottaa huomioon niiden mukavuus ja sen välttäminen, että niissä on esimerkiksi kauttakulkua, partioautoja tai melua asemalta.

Ihanteellisessa tilanteessa tilat olisivat mahdollisimman kodikkaita, ja odotustila voidaan sisustaa ja kalustaa esimerkiksi kotimaiseen tyyliin. Paikan tulisi olla liikunta- tai aistivammaisten henkilöiden saavutettavissa, ja sen on sijaittava sekä julkisilla että yksityisillä liikennevälineillä helposti saavutettavassa paikassa.

Jos uhrilla on vaikeuksia päästä poliisin tiloihin tekemään rikosilmoitusta, on tarjottava vaihtoehtoisia ratkaisuja. Esimerkkinä voidaan mainita poliisiauto, joka toimii liikkuvana ilmoituspaikkana ja johon voidaan luoda viihtyisä tila, jossa kuka tahansa voi tehdä ilmoituksen tai suorittaa haastatteluja. Samalla tätä ajoneuvoa voidaan käyttää liikkuvana toimistona, joka tuo poliisin erikoisyksikön lähemmäs kansalaisia. Sitä voidaan käyttää esimerkiksi tiettyjen tapahtumien tai juhlien yhteydessä ilmoitusten helpottamista varten. Näin ilmoittajan on helpompi muistaa kaikki tapaukseen liittyvät yksityiskohdat, eikä uhrin tarvitse siirtyä poliisin tiloihin.

Kun ilmoitusta laaditaan, sellaisen henkilön läsnäolo, johon uhri luottaa, pitäisi sallia. Näin uhrin on helpompi tuntee olonsa mukavammaksi ja hän voi luottaa tukeen silloin, kun hän saattaa murtua tapauksesta ilmoittamisen aikana, muistaessaan yksityiskohtia ja vastatessaan haastattelua suorittavien viranomaisten esittämiin kysymyksiin.

On suositeltavaa, että pienet lapset eivät ole läsnä tällaisissa haastatteluissa, jotta he eivät olisi uhrin esteenä tai kuulisi seikkoja, joita he eivät kenties ymmärrä. Koko prosessista, myös menettelyn seuraavista vaiheista, pitäisi tarjota tietoa, ja poliisin olisi vastattava kaikkiin uhrin kysymyksiin. Käytännössä ihmiset eivät useinkaan tiedä, että heidän perusoikeuksiaan on loukattu, ja kun he tulevat tietoisiksi asiasta, he eivät ehkä vielä tiedä, miten vaivalloinen prosessi heidän on aloitettava kantelun tekemisen myötä. He eivät kenties myöskään tiedä, että joskus heidän tapaukseensa sovellettavat hallinnolliset menettelyt, säännöt tai sakot voivat olla nopeampia ja tehokkaampia kuin itse rikosprosessi. Siksi uhrille on kerrottava prosessista ja selvitetävä kaikki esiin nousevat epäilyt, toistettava tiedot niin usein kuin on

tarpeen ja pyrittävä aina välttämään monimutkaisia oikeudellisia termejä ja ammattikieltä.

Uhrille pitäisi tarjota myös oikeudellista ja psykososiaalista apua. Kun ihmisen perusoikeuksia on loukattu, hänellä ei usein ole riittäviä taloudellisia resursseja, jotta hän voisi turvautua oikeusapuun, mikä vaikeuttaa kantelun tekemistä entisestään. Maksuttoman oikeusavun tarjoaminen uhreille auttaa virallistamaan kantelun, jotta teot eivät jää rankaisematta.

Myös psykososiaalinen tuki on tärkeää: poliisin on tehtävä yhteistyötä muiden osastojen tai suvaitsemattomuuden tai syrjinnän uhreille tukea tarjoavien järjestöjen kanssa, jotta uhreja voidaan auttaa selviytymään vaikeassa tilanteessa uhrin ihmisarvon palauttamista varten hyökkäyksen jälkeen.

Tarvittaessa tarjolla pitäisi olla myös tulkkeja ja/tai kääntäjiä sekä uhrin kielen, vammaisuuden tai toimintarajoitteen tai muun erityistilanteen mukaisesti tarvittavia pöytäkirjoja ja muita asiakirjoja. Kuten oikeudellisen ja psykososiaalisen avun kohdalla, on olennaisen tärkeää tarjota tulkkeja ja kääntäjiä henkilöille, jotka niitä tarvitsevat tai pyytävät, sillä uhrien pitää ymmärtää, mistä asiassa on kyse. Samoin on tärkeää, että uhria haastattelevat viranomaiset ymmärtävät täydellisesti uhrin tekemän ilmoituksen. Tämä koskee myös palveluja, joita tarjotaan uhreille, joilla on kehitys- tai aistivamma tai toimintarajoite: esimerkiksi kuoron henkilön kuulustelussa ja ilmoituksen kirjaamisessa poliisin mukana on oltava viittomakielen tulkki, jotta viestinnän laatu voidaan taata.

Lisäksi uhrille annettavat asiakirjat ja tallenteet on mukautettava vammaiselle tai toimintarajoitteiselle henkilölle sopiviksi, sillä poliisin tiloista poistuttuaan hän saattaa haluta lukea asiakirjat uudelleen (esimerkiksi näkövammaisen henkilö tarvitsee asiakirjoista pistekirjoituskäännöksen tai kehitysvammaisen henkilön asiakirjat on käännettävä selkokielisiksi).

## 8.2. Uudelleen uhriksi joutumisen välttäminen

Uhreja kohdatessaan poliisin pitäisi pyrkiä välttämään sitä, että he joutuvat uhriksi uudelleen ja varmistettava, että uhrien ei tarvitse toistaa tarinaansa useita kertoja prosessin eri vaiheissa. Tätä tarkoitusta varten on suositeltavaa nauhoittaa ensimmäinen asianomaisen henkilön poliisiasemalla tekemä ilmoitus, sillä edellytyksellä, että kyseinen henkilö antaa luvan nauhoittamiseen.

## 8.3. Uhrien vastaanottaminen: tila uhrien huomioon ottamista varten

Uhreja varten pitäisi perustaa toimisto, johon kuuluu ja jota johtaa joukko ammattilaisia, kuten lakimiehiä, psykologeja ja sosiaalityöntekijöitä. Yhdistyneiden

kansakuntien ihmisoikeusvaltuutetun toimisto suosittelee, että uhreja avustavien lääketieteellisten, sosiaalisten, oikeudellisten ja muiden virastojen ja ohjelmien kanssa tehdään tiivistä yhteistyötä. Se suosittelee myös virallisten ohjeiden laatimista uhrien auttamiseksi, jotta varmistetaan, että oikeudelliseen, lääketieteelliseen ja psykologiseen aineistoon sekä sosiaaliseen apuun liittyvät tarpeet huomioidaan nopeasti riittävällä ja kattavalla tavalla.<sup>26</sup>

#### 8.4. Uhrien seuranta

Uhrien tilanteen seuranta on tärkeää, jotta voidaan arvioida, kärsivätkö he edelleen teon seurauksista vai onko ongelma ratkaistu. Seuranta voidaan toteuttaa joko puhelimitse tai tapaamalla kyseinen henkilö, tai muulla poliisilaitoksen sopivaksi katsomalla tavalla. Tämän ei pidä tapahtua suljetussa järjestelmässä, sillä tällaisten tapausten monimutkaisuuden vuoksi tilannetta voi olla tarpeen seurata useilla eri menetelmillä, jotka vastaavat paremmin kunkin uhrin tarpeita.

Myöskään seurannan tiheyden asettamisessa ei pitäisi noudattaa yhtä mallia kaikkien uhrien osalta, vaan seurantaa olisi mukautettava kunkin tapauksen olosuhteisiin. Poliisin on tärkeää ymmärtää, että tiettyihin uhriin on tarpeen ottaa yhteyttä vain kerran, mahdollisesti ei heti tapahtuman jälkeen, ja toiset tarvitsevat taas toistuvampaa ja pitkäkestoisempaa seurantaa ajan mittaan. Toiset uhrin taas saattavat osoittaa tarvetta, joka havaitaan vasta seurannan aikana, kuten tarvetta muiden ammattilaisten, esimerkiksi psykologisen tuen tai sosiaalipalvelujen, väliintuloon.

<sup>26</sup>. Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeusvaltuutetun toimisto, *Human rights standards and practice for the police: expanded pocket book on human rights for the police*, Professional Training Series No. 5/Add. 3, Yhdistyneet kansakunnat, New York/Geneve, 2004, s. 54, saatavilla osoitteessa [www.ohchr.org/Documents/Publications/training5Add3en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training5Add3en.pdf). Luettu 19. helmikuuta 2019.

# Teosluettelo

---

- Aguilar García M. A. *et al.* (2015), *Manual práctico para la investigación y enjuiciamiento de delitos de odio y discriminación*, Barcelona, Espanja.
- Antón C. ja Quesada C. (2008), *Igualdad de trato y no discriminación: Guía de recomendaciones para las fuerzas y cuerpos de seguridad*. Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones, Madrid, Espanja.
- Ashutosh V. (2002), *Ethnic conflict and civic life: Hindus and Muslims in India*, Yale, New Haven CT, Yhdysvallat, 2002.
- Body-Gendrot S. (2006), "Grandes evoluciones sociales en las áreas metropolitanas". *Series Gobierno Local 6*, s. 69–88. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, Espanja.
- Bolton K. ja Feagin J. R. (2004), *Black in blue: African-American police officers and racism*. Routledge, Lontoo, Yhdistynyt kuningaskunta.
- Bradford B., Jackson J. ja Hough M. (2014), "Police futures and legitimacy: redefining good policing", teoksessa: Brown J. M. (toim.), *The future of policing*. Routledge, Abingdon, Yhdistynyt kuningaskunta.
- Cordner W. ja Sheehan R. (1999), *Police administration*, s. 385–94. Anderson Publishing, Cincinnati OH, Yhdysvallat.
- Crank J. P. (1998), *Understanding police culture*. Routledge, Lontoo, Yhdistynyt kuningaskunta.
- De Angelis J., Rosenthal R. ja Buchner B. (2016), *Civilian oversight of law enforcement. Assessing the evidence*, National Association for Civilian Oversight of Law Enforcement, Tucson AZ, Yhdysvallat.
- De Lint W. (2006), "Intelligence in policing and security: reflections on scholarship". *Policing and Society*, Vol. 16, No. 1, s. 1–6.
- Eck J. E. ja Spelman W. (1987), *Problem-solving: problem-oriented policing in Newport News*. Police Executive Research Forum, Rockville MD, Yhdysvallat.
- Edwards E. (2016), *Predictive policing software is more accurate at predicting policing than predicting crime*. American Civil Liberties Union, New York, Yhdysvallat.
- Feigenbaum A. V. (1991), *Total quality control*. McGraw-Hill, New York, Yhdysvallat.
- Friend Z. (2013), "Predictive policing: using technology to reduce crime". *FBI Law Enforcement Bulletin*, 9. huhtikuuta 2013.
- Gaffigan S. J. (1994), *Understanding community policing: a framework for action*, Bureau of Justice Assistance, Washington DC, Yhdysvallat.
- Giménez C. (2006), *Puntos de Vista: Cuadernos del Observatorio de las migraciones y de la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid*, No. 5, s. 28.
- Goldstein H. (1979), "Improving policing: a problem-oriented approach", *Crime and Delinquency*, Vol. 25, s. 236–43.
- Gordner G. (1996), *Community policing: principles and elements*. Eastern Kentucky University, Richmond KY, Yhdysvallat.
- Halász K. (2009), *Ethnic profiling*, ENAR (European Network Against Racism), Bryssel, Belgia.
- Hird C. ja Ruparel C. (2007), *Seasonality in recorded crimes: preliminary findings*, Home Office Report 02/07, HMSO, Lontoo, Yhdistynyt kuningaskunta.
- Jordán J. (2017), *Police, mediation and conflicts management*. Working Papers 347, Institut de Ciències Politiques i Socials, Barcelona, Espanja.
- Kelling G. L. *et al.* (1974), *The Kansas City preventive patrol experiment*, Police Foundation, Washington DC, Yhdysvallat.
- Kneebone E. ja Raphael S. (2011), *City and suburban crime trends in metropolitan America*, Brookings, Metropolitan Policy Program, Washington DC, Yhdysvallat.

- Lafuente L. (2011), *Community police: an organizational approach*, Proceedings of the International Congress on Public Safety in a Diverse Society, IE University, Madrid, Espanja.
- Maguire M. ja John T. (2006), "Intelligence led policing, managerialism and community engagement: competing priorities and the role of the National Intelligence Model in the UK", *Policing and Society*, Vol. 16, No. 1, s. 67–85.
- Mazerolle L. et al. (2013), *Legitimacy in policing: a systematic review*, Campbell Systematic Reviews, Crime and Justice, No. 9. The Campbell Collaboration, Oslo, Norja.
- McGarrell E. F., Freilich J. D. ja Chermak S. (2007), "Intelligence-led policing as a framework for responding to terrorism". *Journal of Contemporary Criminal Justice*, Vol. 23, No. 2, s. 142–58.
- McKenna P. F. (1998), *Foundations of policing in Canada*. Prentice Hall Canada, Career & Technology, Scarborough, ONT, Kanada/Lontoo, Yhdistynyt kuningaskunta.
- Murrià M. et al. (2012), *Metodología para el análisis, diseño y evaluación de las políticas de seguridad: El plan de seguridad ciudadana de Barcelona*. Federación Española de Sociología, Grupo de trabajo sobre sociología jurídica y criminología, Madrid, Espanja.
- Nolan J. J. (2004), *Establishing the statistical relationship between population size and UCR crime rate: Its impact and implications*, West Virginia University, Division of Sociology & Anthropology, Morgantown WV, Yhdysvallat.
- Nyíri P. (2003), "Chinese migration to eastern Europe". *International Migration*, Vol. 41, No. 3, s. 239–65.
- Omohundro J. T. (2006), *Thinking like an anthropologist: a practical introduction to cultural anthropology*, McGraw-Hill, New York, Yhdysvallat.
- Open Society Justice Initiative (2009), *Addressing ethnic profiling by police: a report on the strategies for effective police stop and search project*. Open Society Institute, New York, Yhdysvallat.
- Perry W. L. et al. (2013), *The role of crime forecasting in law enforcement operations*. RAND Corporation, Santa Monica CA, Yhdysvallat.
- Ratcliffe J. H. et al. (2011), "The Philadelphia foot patrol experiment: a randomized controlled trial of police patrol effectiveness in violent crime hotspots". *Criminology*, Vol. 49, No. 3, s. 795–831.
- Reinoso R. ja Romero J. M. (2006), "Territorio ZoMeCS: Atributos urbanos de la zona metropolitana de la Costa del Sol". *Atributos Urbanos*, Centro andaluz de arte contemporáneo, Sevilla, Espanja.
- Rey F. (2008), "La discriminación múltiple, una realidad antigua, un concepto nuevo". *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 84, s. 254.
- Rienks R. (2015), *Predictive policing: taking a chance for a safer future*. Politie Landelijke Eenheid, Driebergen, Alankomaat.
- Rosenbaum D. P. et al. (2011), *Community-based indicators of police performance: introducing the platform's public satisfaction survey*. National Police Research Platform, Chicago IL, Yhdysvallat.
- Sáez J. et al. (2013), *Police diversity management guide*. Police Diversity Management Platform, Madrid, Espanja.
- Scribbins M. et al. (2010), *Public perceptions of policing, engagement with the police and victimisation: findings from the 2009/10 British Crime Survey*, Home Office Statistical Bulletin, HMSO, Lontoo, Yhdistynyt kuningaskunta.
- Seagrave J. (1997), *Introduction to policing in Canada. Instructor's manual with questions*. Prentice-Hall Canada, Scarborough ONT, Kanada.
- Sherman L. W. ja Strang H. (2007), *Restorative justice: the evidence*, The Smith Institute, Lontoo, Yhdistynyt kuningaskunta.
- Steinmetz D. R. (2016), "The pressure cooker: population density and crime", *NYC Data Science Academy* [blog article], New York, Yhdysvallat.
- Trojanowicz R., Kappeler V. E. ja Gaines L. K. (2002), *Community policing: a contemporary perspective by Robert Trojanowicz*. Routledge, Lontoo, Yhdistynyt kuningaskunta.
- UNESCO (2009), *Stopping violence in schools: a guide for teachers*. UNESCO, Division for the promotion of Basic Education, Pariisi, Ranska.
- Wood, P. (2009), *Intercultural cities: towards a model for intercultural integration*, Euroopan neuvosto, Strasbourg, Ranska

Euroopan yhteiskuntarakenne on muuttunut yhä monimuotoisemmaksi: Euroopan kansalaisilla on useita identiteettejä ja kansallisuuksia sekä erilaisia etnisiä alkuperiä, uskontoja, vakaumuksia, sukupuoli-identiteettejä ja seksuaalisia suuntauksia, ja he edustavat moninaisia ikäluokkia, vammaisuuden asteita ja taloudellisia tilanteita. He puhuvat myös monia eri kieliä. Tämänkaltaisen heterogeenisuuden voi tehdä yhteiskunnasta paljon ymmärtäväisemmän, kannustavamman, rikkaamman ja nykyaikaisemman, mutta samalla – erityisesti silloin, kun ”toista” ei tunneta riittävästi – monimuotoisuus voi synnyttää pelkoa, epäluuloja ja kulttuurisia ristiriitoja. Tällaiset konfliktit ovat haaste, johon kulttuurienvälisten kaupunkien poliisin ja viranomaisten on vastattava.

Lainvalvonnalle on kaikkialla yhteistä se, että poliisivoimien on sopeuduttava siihen yhteiskuntaan, jota ne palvelevat. Intercultural Cities -ohjelma (ICC) pyrkii edistämään kulttuurienvälisyyttä toimintamallina, jolla monimuotoisuutta voidaan tarkastella voimavarana uhan sijaan. Ohjelmassa kulttuurienvälinen kaupunki määritellään paikaksi, jossa kansalaiset ja poliittiset päättäjät pitävät monimuotoisuutta voimavarana, edistävät avoimuutta ja hyväksyvät sen, että kaikki kulttuurit muuttuvat, kun ne kohtaavat toisensa julkisella areenalla. Kulttuurienvälisen kaupungin viranomaiset – kuten poliisit – ajavat julkisesti monimuotoisuuden kunnioittamista ja moniarvoista kaupunki-identiteettiä. Kaupungin johto torjuu aktiivisesti ennakkoluuloja ja syrjintää ja varmistaa yhtäläiset mahdollisuudet kaikille mukauttamalla hallintorakenteitaan, instituutioita ja palveluita monimuotoisen väestön tarpeisiin vaarantamatta ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltion periaatteita.

Tässä käsikirjassa esitetään, miten lähipoliisitoiminta voi toimia koko poliisitoiminnan taustafilosofiana. Se on tarkoitettu ensisijaisesti paikallisesti työskenteleville poliiseille, kuten poliisin ja julkisen turvallisuuden johtohenkilöille sekä päätöksentekijöille. Käsikirjan tavoitteena on tarjota näille viranomaisille opas siitä, miten poliisitoiminnan periaatteita voidaan toteuttaa uusien menettelyjen, protokollien, rakenteiden ja erikoisyksiköiden suunnitteluun poliisiyhteisön sisällä, jotta niillä taas voitaisiin vastata tehokkaasti haasteisiin, joita monimuotoisuus voi aiheuttaa rauhanomaisen rinnakkaiselon saavuttamisessa keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä.

Euroopan neuvosto on maanosansa johtava ihmisoikeusjärjestö. Sillä on 46 jäsenvaltiota, mukaan lukien kaikki Euroopan unionin jäsenet. Kaikki Euroopan neuvoston jäsenvaltiot ovat allekirjoittaneet ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltion suojaamiseksi tehdyn Euroopan ihmisoikeussopimuksen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin valvoo ihmisoikeussopimuksen täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa.

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Translation co-funded  
by the European Union

