Eduskunta,
lakivaliokunta

LaV@eduskunta.fi

Asiantuntijakuuleminen lakivaliokunnassa 25.4.2018 klo 9:30

JOUTSENON VASTAANOTTOKESKUKSEN LAUSUNTO ASIASSA K 6/2018 VP YHDENVERTAISUUSVALTUUTETUN KERTOMUS EDUSKUNNALLE 2018

Maahanmuuttovirasto toimittaa seuraavan Joutsenon vastaanottokeskuksen lausunnon eduskunnan lakivaliokunnalle:

Joutsenon vastaanottokeskus kiittää ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää hallinnoivana tahona eduskunnan lakivaliokuntaa mahdollisuudesta lausua otsikkoasiassa. Kuten yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa raportissaan - toimiva ihmiskaupan uhrien auttamisen järjestelmä on keskeinen edellytys tehokkaalle ihmiskaupan vastaiselle toiminnalle.

Joutsenon vastaanottokeskus tervehtii ilolla yhdenvertaisuusvaltuutetun antamaa tunnustusta ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tekemälle asiakastyölle. Vastaanottokeskus korostaa lisäksi erityisesti sitä, että ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmällä on tosiasiassa merkittävä rooli Suomen ihmiskaupan vastaisessa työssä ylipäänsä, kuten valtuutettukin kertomuksessaan tuo esiin. Auttamisjärjestelmä on keskeinen tai keskeisin ihmiskauppailmiön, asiaan liittyvän lainsäädännön ja kansainvälisten velvoitteiden, uhrien tunnistamisen, uhrien auttamiseen liittyvien rakenteiden sekä käytännön auttamisen ja viranomais- ja järjestöyhteistyön asiantuntija. Kokemus ja osaaminen on kerrytetty nyt jo yli kymmenen vuoden työllä. Auttamisjärjestelmän toimintaa tulisi kehittää edelleen ihmiskaupan vastaisen osaamiskeskuksen suuntaan. Tämän suuntainen kehitys takaisi myös nykyistä paremmat mahdollisuudet kehittää edelleen sekä viranomaisyhteistyötä että ihmiskaupan vastaiselle työlle merkittävää viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen välistä yhteistyötä. Joutsenon vastaanottokeskus painottaa, ettei asiantuntijuus ole tänä päivänä saati tulevaisuudessa sidottu maantieteelliseen sijaintiin ja jo nykyisellään ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän virkamiehet tekevät työtä virkapaikkoinaan Lappeenranta (Joutsenon vastaanottokeskus), Oulu ja Helsinki.

Joutsenon vastaanottokeskus yhtyy yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessaan esittämään näkemykseen siitä, että kunnissa tehtävässä ihmiskaupan uhrien auttamistyössä ja kyvyssä tunnistaa uhreja on osin suuriakin puutteita. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää ja ihmiskaupan uhrien tunnistamista koskevat lainsäädäntömuutokset tulivat voimaan 1.7.2015. Tuolloin tehdyt muutokset koskien auttamisjärjestelmän asemaa, tehtäviä sekä kuntien roolien selkeyttämistä ihmiskaupan uhrien auttamisessa ovat edesauttaneet kaikkien auttamisjärjestelmän piirissä olevien yhdenvertaista pääsyä auttamistoimiin sekä kuntien kykyä ymmärtää asemansa ja velvoitteensa ihmiskaupan uhrien auttamisessa. Haasteita on silti edelleen eivätkä kunnat ja niiden sosiaali- ja terveysviranomaiset aina hahmota velvollisuuksiaan uhrien auttamisessa. Käytännössä tämä tarkoittaa puutteita

PL 18, 00581 Helsinki
puh. 0295 430 431
faksi 0295 411 720

PB 18, 00581 Helsingfors
tfn 0295 430 431
fax 0295 411 720

P.O. Box 18, FI-00581 Helsinki, Finland
tel. +358 295 430 431
fax +358 295 411 720

auttamisjärjestelmässä olevien lakisääteisessä oikeudessa saada tarvitsemiaan auttamistoimia. Uhrien yhdenvertaisen kohtelun takaamiseksi tulisi tarkastella mahdollisuutta täsmentää ja/tai laajentaa auttamisjärjestelmän koordinoivaa roolia ja mandaattia kotikunnan omaavien uhrien auttamisessa. Lisäksi nykyistä monimutkaista valtiokorvausjärjestelmää tulisi yksinkertaistaa niin, ettei se tosiasiallisesti toimi yhtenä esteenä uhrien avun saamiselle. Panostuksia tulee suunnata (kuntien) sosiaali- ja terveysviranomaisten ohjeistukseen ja koulutukseen.

Joutsenon vastaanottokeskus toteaa, että auttamisjärjestelmän piiriin otetaan oletettu uhri matalla kynnyksellä. Auttamisjärjestelmä ei edellytä esimerkiksi mitään tiettyä formaattia esitykseltä, jolla uhri ohjataan avun piiriin. Auttamisjärjestelmään otetaan henkilö, jos voidaan hänen uskottavaksi arvioidusta kertomuksesta ilmikäyvien olosuhteiden perusteella arvioida, että kyseessä voi olla ihmiskaupan uhri ja hän on auttamistoimien tarpeessa. Kaikkien auttamisjärjestelmään esitettyjen osalta tehdään päätösharkinta samoin laissa mainituin perustein. Auttamisjärjestelmään ei oteta kaikkia sinne esitettyjä henkilöitä, koska osa heistä ei selkeästi olosuhteiden perusteella arvioituna ole joutunut ihmiskaupan uhriksi.

Haasteet uhrien ohjautumisessa auttamisjärjestelmään eivät liity auttamisjärjestelmään ottamiskynnykseen. Sen sijaan on perusteltua todeta, että auttamisjärjestelmän ilmoitusvelvollisuus tuottaa käytännössä tilanteita, joissa uhriksi joutunut ei ole halukas auttamisjärjestelmän piiriin, koska ilmoitusvelvollisuudesta on kerrottava oletetulle uhrille jo ennen kuin hän päättää haluaako hän auttamisjärjestelmän asiakkaaksi. Siten täysin aitoa toipumis- tai harkinta-aikaa ei nykylainsäädännöllä taata pelkääville ja kaikkein heikoimmassa asemassa oleville uhreille. Myös auttamisjärjestelmän virkamiehet ovat keskustelleet joidenkin ihmiskaupan uhrien kanssa, jotka eivät ole halunneet auttamisjärjestelmän asiakkaaksi nimenomaisesti auttamisjärjestelmän ilmoitusvelvollisuuden (poliisille) vuoksi. Vaikka auttamisjärjestelmä antaa toipumis- tai harkinta-ajan aina, kun siihen on perusteet, joka tapauksessa tiedot ennen pitkää menevät auttamisjärjestelmältä lakisääteisesti poliisille. On perusteltua pohtia saavutetaanko sillä, että mahdollisimman moni uhri ohjautuu viranomaisavun piiriin lopulta myös rikostorjunnan näkökulmasta parempi lopputulos kuin sillä, että osa uhreista jättäytyy avun ulkopuolelle kokonaan eikä siten koskaan saa sitä apua ja tukea, jota he tarvitsisivat pystyäkseen puntaroimaan yhteistyöhön ryhtymistä viranomaisten kanssa tekijöiden vastuuseen saattamiseksi.

Kaikkein ongelmallisimpana Joutsenon vastaanottokeskus pitää ihmiskaupan uhrin varsinaista tunnistamista koskevaa lainsäädäntöä. Ymmärrettävämpää ensinnäkin olisi puhua ja säätää varsinaisen tunnistamisen sijaan virallisesta tunnistamisesta. Nykyinen säännös varsinaisesta tunnistamisesta sisältää itse asiassa kolme eritasoista tunnistamista, jotka ovat oikeusvaikutuksiltaan erilaisia ja osittain epäselviä. Esitutkintaviranomainen tunnistaa uhrin käynnistäessään esitutkinnan ihmiskaupparikoksesta. Tästä tunnistamisesta huolimatta auttamisjärjestelmän asiakkuus päättyy nykyisten säädösten mukaisesti silloin, jos rikosprosessi ennemmin tai myöhemmin päätyy siihen, ettei kysymyksessä katsota olevan nimenomaisesti ihmiskaupparikos. Esitutkintaviranomaisen tekemä tunnistaminen siis ikään kuin mitätöityy. Käytännössä on kuitenkin saattanut olla kysymys vain siitä, ettei riittävää näyttöä nimenomaisesti ihmiskaupasta syystä tai toisesta saada. Auttamisjärjestelmälle annettu varsinaisen tunnistamisen mandaatti on hyvin kapea ja sen oikeusvaikutus on käytännössä se, että asiakkuus auttamisjärjestelmässä jatkuu, kunnes tarvetta auttamistoimille ei ole tai kunnes uhri esimerkiksi käännytetään Suomesta. Tunnistamisella ei ole lakisääteisiä oikeusvaikutuksia

oleskelulupaprosessissa. Kaikkiaan kansallinen lainsäädäntö jättää epäselväksi, milloin uhrin tunnistaminen on kansainväliset velvoitteet huomioiden saatettu loppuun.

Joutsenon vastaanottokeskus katsoo, että lainsäätäjä on lähtenyt siitä, että auttamisjärjestelmän asiakkuus päättyy, mikäli auttamisjärjestelmässä olevaa henkilöä ei (varsinaisesti) tunnisteta ihmiskaupan uhriksi sekä myös silloin, jos esitutkintaa ei suoriteta ihmiskauppanimikkeellä tai syytettä ihmiskaupasta ei nosteta tai ketään ei tuomita ihmiskaupparikoksesta. On totta, että säädökset sitovat auttamisen varsin vahvasti rikosprosessiin. Viranomaisen toiminnan ja hyvän hallinnon näkökulmasta on ongelmallista, jos yhtäältä laissa säädetään selkeästi missä tilanteissa auttamisjärjestelmän asiakkuus päättyy ja samalla viranomaisen tulisi kuitenkin arvioida, kenen yksittäisen henkilön kohdalla hänen tilanteestaan tehdyn kokonaisarvion perusteella auttamisjärjestelmän asiakkuus voisi kuitenkin jatkua ja kenen ei. Olisiko esimerkiksi henkilöllä, jota ei ole tunnistettu virallisesti ihmiskaupan uhriksi kuitenkin oikeus edelleen auttamisjärjestelmän asiakkuuteen, jos hänellä kuitenkin on edelleen avun tarvetta niiden syiden vuoksi, joilla hän on auttamisjärjestelmään hakeutunut/ohjautunut?

Joutsenon vastaanottokeskus viittaa tällä valtuutetun suositukseen numero 6 ja toteaa, että yksittäisten seikkojen sijaan tulisi tarkastella koko ihmiskaupan uhrien auttamiseen ja tunnistamiseen liittyvää lainsäädäntökokonaisuutta mukaan lukien ulkomaalaislakia ja kehittää lainsääntöä kokonaisuudessaan niin, että siitä muodostuisi oikeusvaikutuksiltaan nykyistä selkeämpi, ymmärrettävämpi ja ennakoitavampi kokonaisuus paitsi uhreille itselleen myös viranomaisille ja muille uhreja kohtaaville tahoille. Voidaan perustellusti kysyä, miten uhri kykenee ymmärtämään oikeusvaikutukset, jos ne ovat osin viranomaisillekin epäselviä.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on valtakunnallinen viranomainen ja se on havainnut, että esitutkintaviranomaisten ihmiskauppaan liittyvä osaaminen vaihtelee. Haasteita ja vaihtelevuutta näyttää olevan ihmiskaupan tunnusmerkistön tuntemisessa ja soveltamisessa sekä ihmiskaupparikosten esitutkintaan liittyvässä osaamisessa. Käytännön rikosprosessitoimijat pitävät ihmiskauppaa varsin haastavana rikosnimikkeenä. Tapaukset tulevat yksittäisille tutkijoille ja tutkinnanjohtajille harvoin ja usein täysin uutena eteen eikä poliisissa ole ihmiskauppaan erikoistuneita tutkijoita. Käytännössä tämä näyttää tarkoittavan sitä, että varsin samankaltaiset tai hyvin samankaltaisia elementtejä sisältävät tapaukset etenevät rikosprosessissa eri nimikkeillä - joko ihmiskauppana tai muuna ns. lähirikoksena. Joutsenon vastaanottokeskus yhtyy valtuutetun suositukseen siitä, että poliisiorganisaatioon rakennetaan ihmiskauppaan liittyvää erikoistumista. Lisäksi vastaanottokeskus toteaa, että uhrin auttamisen ja rikosprosessin (rikosnimike) kiinteä sidos näyttäytyy ongelmalliselta uhrin oikeuksien toteutumisen kannalta, kun huomioidaan esitutkintaan liittyvät käytännön haasteet sekä se, ettei näyttö tehokkaasta tutkinnastakaan huolimatta aina riitä tekijöiden tuomitsemiseen juuri ihmiskaupasta. Rikosprosessisidonnaisuuden löyhentäminen ei joka tapauksessa poistaisi sitä tosiseikkaa, että rikosprosessi liittyy keskeisesti ihmiskaupan uhrin auttamiseen, koska on kysymys erittäin vakavasta rikoksesta ja uhria tuettaisiin joka tapauksessa siihen, että hän olisi valmis rikosprosessiin.

Ylijohtajan sijaisena,

johtaja Tiina Suominen

Ylitarkastaja Suvi Okkonen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Maahanmuuttovirasto 24.04.2018 klo 12:57. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu Eduskunnan lakivaliokunta