Eduskunta
hallintovaliokunta

HaV@eduskunta.fi

Asiantuntijakuuleminen hallintovaliokunnassa 14.9.2018 klo 11.15

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

Maahanmuuttovirasto toimittaa seuraavan Joutsenon vastaanottokeskuksen lausunnon eduskunnan hallintovaliokunnalle:

Joutsenon vastaanottokeskus kiittää ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää hallinnoivana tahona eduskunnan hallintovaliokuntaa 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 (jäljempänä auttamisjärjestelmä) tekemälle työlle. Vastaanottokeskus toteaa ihmiskaupan vastaisen kansainvälisen yhteistyönsä perusteella, että Suomen ihmiskaupan uhrien auttamisen järjestämisen malli saa myös kansainvälisesti osakseen yhä enemmän kiinnostusta ja tunnustusta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittaa kertomuksessaan ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittyvän erillislain säätämistä tai sisällyttämään ihmiskaupan uhrien erityisasema ja oikeus auttamistoimiin sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevaan yleislainsäädäntöön. Valtuutettu katsoo kertomuksessaan ja sen ihmiskaupan vastaiseen toimintaan liittyvien suositusten pohjana olevassa TEAS-hankkeen selvityksessään, että kaikkien ihmiskaupan uhrien yhdenvertaista avun saantia vaikeuttaa kuntien sosiaali- ja terveysviranomaisia velvoittavan auttamiseen liittyvän lainsäädännön sijoittuminen sisäministeriön hallinnonalalle ja auttamisjärjestelmän toiminnan sijoittuminen osaksi vastaanottojärjestelmää.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän sijoittumisesta osaksi maahanmuuttohallintoa

Joutsenon vastaanottokeskus korostaa, että ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän toiminta on hyvin itsenäinen osa vastaanottokeskuksen muuta toimintaa. Auttamisjärjestelmään liittyviä tehtäviä hoitavat virkamiehet tekevät kokoaikaisesti ainoastaan auttamisjärjestelmän toimintaan liittyvää työtä. Auttamisjärjestelmällä on myös Joutsenon vastaanottokeskuksesta ja edelleen sen emovirastosta Maahanmuuttovirastosta eroava oma logonsa/ulkoinen ilmeensä. Auttamisjärjestelmän toiminta kattaa koko maan ja auttamisjärjestelmän virkamiehet tekevät työtään virkapaikkoinaan Lappeenranta (Joutsenon vastaanottokeskus), Helsinki ja Oulu. Vain hyvin harvat auttamisjärjestelmän asiakkaista majoittuvat Joutsenon vastaanottokeskuksessa. Asiantuntijuus ja sen jakaminen muille ei ole tällä hetkellä - saati tulevaisuudessa - sidottu maantieteelliseen sijaintiin. Auttamisjärjestelmällä on tosiasiassa merkittävä rooli Suomen ihmiskaupan

PL 10, 00086 Maahanmuuttovirasto
puh. 0295 430 431
faksi 0295 411 720
PB 10, 00086 Migrationsverket
tfn 0295 430 431
fax 0295 411 720
P.O. Box 10, 00086 Maahanmuuttovirasto, Finland
tel. +358 295 430 431
fax +358 295 411 720

vastaisessa työssä ylipäänsä, kuten yhdenvertaisuusvaltuutettukin 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 eikä ole syytä eikä resurssien käytön kannalta järkevää hajottaa, saati millään lainsäädäntö- tai muulla toimella kadottaa tätä asiantuntemusta.

Valtuutettu on TEAS-selvityksen puitteissa esittänyt näkemyksen siitä, että auttamisjärjestelmän sijoittuminen osaksi maahanmuuttohallintoa suurelta osin vaikuttaa siihen, että auttamisjärjestelmään on ohjautunut paljon nimenomaan turvapaikanhakijoina Suomeen tulleita henkilöitä ja, että hallinnollinen sijoittuminen vaikeuttaa muiden uhrien avun piiriin ohjautumista ja avunsaantia. Kansainvälisestikin tarkasteltuna tosiasia on, että turvapaikanhakijat joutuvat usein erilaisen hyväksikäytön uhriksi ja heidän joukostaan tunnistetaan myös muissa EU-maissa yhä enemmän ihmiskaupan uhreja. Yhtä hyvin voidaan siis todeta, että turvapaikanhakijoiden ohjautuminen auttamisjärjestelmään kuvastaa tosiasiallista tilannetta hyvin sekä turvapaikanhakijoiden tämänhetkistä suurta määrää Suomessa ja, että tunnistamisessa on onnistuttu turvapaikanhakijoiden osalta nykyjärjestelmän puitteissa tehokkaasti. Lisäksi Suomi yhteiskuntana on sellainen, että olemme pääasiassa ihmiskaupan kohde- ja kauttakulkumaa ja suurimmassa riskissä joutua Suomen sisällä tapahtuvan ihmiskaupan uhriksi ovat maahanmuuttajat. Edelleen toisin kuin TEAS-selvityksessä on esitetty, ihmiskaupan uhriksi joutuneet EU-kansalaiset ovat useimmiten henkilöitä, joilla ei ole Suomessa kotikuntaa, koska he eivät ymmärrettävästi ole tilanteessaan pystyneet rekisteröimään oleskeluaan Suomessa. Suomessa on myös suomalaisia ihmiskaupan uhreja, jotka ovat joutuneet hyväksikäytetyksi Suomessa tai jossain toisessa maassa eikä kaikkia heitä ole onnistuttu tunnistamaan, mutta on varsin perusteltua olettaa, että suurin osa Suomen kaltaisessa maassa ihmiskaupan uhriksi joutuneista on maahanmuuttajia. Ihmiskaupan uhrien auttaminen on joka tapauksessa poikkihallinnollista: on kysymys maahanmuuttohallinnosta, vastaanottojärjestelmästä, ulkomaalaislain säädöksistä ja kotouttamisesta, mutta myös rikostorjunnasta, rikostutkinnasta ja oikeusjärjestelmästä sekä sosiaali- ja terveyspalveluista.

Ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta

Joutsenon vastaanottokeskus yhtyy yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemykseen siitä, että kunnissa tehtävässä ihmiskaupan uhrien auttamistyössä ja kyvyssä tunnistaa uhreja on osin suuriakin puutteita. Uhrien tunnistamista osana sosiaali- ja terveydenhuollon työtä ei sinänsä kuitenkaan pystytä tehostamaan millään muulla kuin riittävällä ihmiskauppailmiöön ja tunnistamiseen liittyvällä koulutuksella. Vastaanottokeskus toteaa, että 1.7.2015 voimaan tulleet auttamisjärjestelmän asemaa, tehtäviä sekä kuntien roolien selkeyttämistä ihmiskaupan uhrien auttamisessa koskevat lainsäädäntömuutokset 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. Riippumatta siitä, miten uhrien auttaminen on organisoitu ja mihin lainsäädäntöön säädökset on sijoitettu, ohjeistuksen ja koulutuksen tarve ei häviä. Tätä tarvetta ei myöskään vähennä tai poista mikään erillislaki. Edelleen kuntien sosiaali- ja

terveysviranomaisten tulisi ensinnäkin ymmärtää, mitä ihmiskauppa ilmiönä on, osata tunnistaa ja kohdata uhreja, tietää, että erillislainsäädäntö uhrien auttamisesta on olemassa sekä osata huomioida kaikki ne erityispiirteet ja viranomaisyhteistyön tarve, jota nimenomaisesti ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittyy. On vaikea nähdä, miten tilanne kunnissa radikaalisti muuttuisi siksi, että säädettäisiin erillislaki. Ihmiskaupan uhrien auttamisesta on jo voimassaolevaa kaikkia viranomaisia velvoittavaa erityislainsäädäntöä. Tehokkaita olisi säilyttää paitsi olemassa oleva auttamisjärjestelmään kertynyt tieto/taito, taata auttamisjärjestelmän työlle ja kehittämiselle sekä kuntayhteistyöhön riittävät resurssit, kehittää joltain osin olemassa olevaa lainsäädäntöä sekä suunnata panostuksia (kuntien) sosiaali- ja terveysviranomaisten kouluttamiseen ja ohjeistukseen sosiaali- ja terveysministeriön toimesta. Lisäksi nykyistä monimutkaista uhrien erityispalveluiden kustannusten valtiokorvausjärjestelmää tulisi yksinkertaistaa niin, ettei se tosiasiallisesti toimi yhtenä esteenä kotikunnan omaavien uhrien avun saamiselle.

Nykyinen ihmiskaupan uhrien auttamisen organisointi tarkoittaa itse asiassa hyvin tehokasta ns. yhden luukun -periaatetta. Auttamisjärjestelmä on ihmiskauppailmiön ja uhrien auttamisen asiantuntijaorganisaatio, johon viranomaiset, järjestöt tai uhri itse voivat ottaa yhteyttä ja, jota kautta uhri ohjautuu niiden auttamistoimien piiriin, joihin hänellä on oikeus. Jos uhrilla on kotikunta, auttamisjärjestelmä auttaa uhria ohjautumaan kotikuntansa palveluiden piiriin ja samalla tukee kuntien viranomaisia asiantuntijuudellaan. Kuten valtuutettukin toteaa, erityisesti esitutkintaviranomaiset ovat tyytyväisiä auttamisjärjestelmään ja yhden keskitetyn tahon toimintaan, koska heillä on usein esitutkintaviranomaiselle haastavassa ja muutoinkin resurssia vievässä ihmiskauppatapauksessa yksi yhteystaho, johon ottaa yhteyttä ja, jota kautta uhrin auttamiseen liittyvät asiat selvitetään. Rikostorjunnalle ja esitutkintaviranomaisen työlle on myös arvonsa sillä, että auttamisjärjestelmään on kertynyt ihmiskauppaosaamista, jonka turvin kyetään ammattitaitoiseen ihmiskaupan uhrin kohtaamiseen ja avun järjestämiseen ja välillisesti siten myös tukemaan esitutkintaviranomaisen työtä. Yhtenä osoituksena luottamuksesta auttamisjärjestelmän asiantuntemukselle sekä sisäministeriön hallinnon alan sisäisestä tehokkaasta ihmiskaupan vastaisesta yhteistyöstä on myös Sisäisen turvallisuuden rahaston rahoittama Joutsenon vastaanottokeskuksen IHME-hanke. Hankkeen keskeisenä osana järjestetään ihmiskauppakoulutusta kattavasti sekä poliisin ja Rajavartiolaitoksen organisaatioissa ja yhteistyötä koulutussisältöjen rakentamisessa tehdään Poliisiammattikorkeakoulun sekä Raja- ja merivartiokoulun kanssa. Hankkeen koulutukset ovat jatkumoa jo pitkään jatkuneelle auttamisjärjestelmän ja poliisin sekä Rajavartiolaitoksen epämuodollisemmalle koulutusyhteistyölle.

Uhrien ohjautumisesta auttamisjärjestelmään

Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittaa raportissaan myös auttamisen uhrilähtöisyyden vahvistamista erityisen haavoittuvien uhrien avun piiriin ohjautumisen takaamiseksi sekä uhrien auttamisen ja rikosprosessin kytköksen heikentämistä. Joutsenon vastaanottokeskus toteaa, että auttamisjärjestelmän piiriin otetaan oletettu uhri matalla kynnyksellä. 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 järjestelmään esitettyjä henkilöitä, koska osa heistä ei selkeästi olosuhteiden perusteella arvioituna ole joutunut ihmiskaupan uhriksi, vaikka olisikin

joutunut muunlaisten oikeudenloukkausten kohteeksi tai olisi muutoin vaikeassa tilanteessa. Lisäksi kaikki esimerkiksi jo pakolaisaseman saaneista ennen Suomeen saapumistaan muualla uhriksi joutuneista eivät myöskään itse koe tarvitsevansa erityisiä ihmiskaupan uhrin auttamistoimia eivätkä halua auttamisjärjestelmään. Joidenkin kohdalla taas kertomus ihmiskauppaan viittaavan hyväksikäytön uhriksi joutumisesta ei yksinkertaisesti ole uskottava.

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 saavutettaisiinko sillä, että mahdollisimman moni uhri ohjautuu viranomaisavun piiriin lopulta myös rikostorjunnan näkökulmasta parempi lopputulos kuin sillä, että osa uhreista jättäytyy avun ulkopuolelle kokonaan. Nämä uhrit eivät koskaan saa sitä apua ja tukea, jota he tarvitsisivat pystyäkseen puntaroimaan yhteistyöhön ryhtymistä viranomaisten kanssa tekijöiden vastuuseen saattamiseksi. Toisaalta kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevia seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan uhreja todennäköisimmin tunnistettaisiin ja saataisiin avun piiriin nykyistä paremmin riittävillä poliisin paljastavan toiminnan resursseilla.

Uhrin auttamisen yhteydestä rikosprosessiin

Lisäksi vastaanottokeskus toteaa, että uhrin auttamisen ja rikosprosessin (rikosnimike) varsin kiinteä sidos lainsäädännössä 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. Joutsenon vastaanottokeskus pitää auttamisjärjestelmään otetun oletetun uhrin varsinaista tunnistamista koskevaa sääntelyä kaikkien ongelmallisimpana. 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 ihmiskapparikoksesta. Tästä tunnistamisesta huolimatta auttamisjärjestelmän asiakkuus kuitenkin käytännössä päättyy nykyisten säädösten mukaisesti silloin, jos rikosprosessi ennemmin tai myöhemmin päätyy siihen, ettei kysymyksessä katsota olevan nimenomaisesti ihmiskapparikos. 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 puolestaan 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 pitää ongelmallisena sitä, käytännön elävän elämän tapaukset ovat usein monenkirjavia ja auttamisjärjestelmästä poistamista koskevat säädökset osin monitulkintaisia eivätkä ne vastaa aina kaikkia niitä päätöksiä, joita viranomaistoiminnassa tosiasiallisesti tehdään. Lisäksi auttamisjärjestelmästä poistamista koskevassa säädöksessä edellytetään tarvittaessa kokonaisarvion tekemistä auttamisjärjestelmässä olevan henkilökohtaisesta tilanteesta, mikä ikään kuin jättää viranomaiselle varaa ja velvollisuutta tapauskohtaiseen harkintaan ja samalla kuitenkin toisaalta auttaminen ja rikosprosessi ovat auttamisjärjestelmästä poistamista koskevilla säädöksillä varsin kiinteästi sidottu toisiinsa. Viranomaisen toiminnan ja hyvän hallinnon näkökulmasta on ongelmallista, ettei lainsäädännöstä muodostu kaikilta osin riittävän selkeää prosessia edes viranomaisille, saati itse uhriksi joutuneille. Uhrien auttamiseen, viralliseen tunnistamiseen, auttamisjärjestelmästä poistamiseen ja ihmiskaupan uhrin oleskelulupaan liittyvää lainsäädäntöä tulisi tarkastella ja kehittää kokonaisuutena niin, että säädöksistä muodostuisi oikeusvaikutuksiltaan nykyistä vielä selkeämpi, ymmärrettävämpi ja ennakoitavampi kokonaisuus. On totta, kuten yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa raportissaan, että ihmiskaupan uhrin jatkuvan oleskeluluvan myöntämisen kynnys on nostettu lainsäädännössä korkealle ja ihmiskaupan uhrin tilapäinen oleskelulupa antaa uhrille oikeuden oleskella Suomessa vain rikosprosessin käsittelyn ajan. Usein itse asiassa merkittävin kysymys auttamisjärjestelmässä olevan ulkomaalaisen henkilön kohdalla on se, saako hän oleskeluluvan ja siten mahdollisuuden jäädä Suomeen. Auttamisen yksityiskohtaisella sisällöllä tai sen organisointitavalla ei ole keskeistä merkitystä uhrille, joka pohtii tuleeko hänen palata maahan, jossa hänen riskinsä uudelleen uhriksi joutumiselle on mahdollisesti suuri tai jossa hänet Suomeen hyväksikäytön kohteeksi saattanut henkilö tai hänen sukunsa voivat tehdä hänen elämästään lähes mahdotonta kostaakseen rikosprosessin, johon uhri on Suomessa hyväksikäyttäjäänsä vastaan ryhtynyt. Siten monen ulkomaalaisen ihmiskaupan uhrin kohdalla merkittävimmät lainsäädäntövalinnat liittyvät itse asiassa ulkomaalaislain pykäliin - ei auttamista koskevaan lainsäädäntöön.

Lopuksi

Joutsenon vastaanottokeskus toteaa lopuksi, että myös kansainvälisten velvoitteiden lähtökohtana on nimenomaan se, että ihmiskaupan uhriksi joutuneet tulee tunnistaa ja nimenomaisesti heille tulee taata erityistä suojelua ja apua. On myös hyväksyttävä se, etteivät kaikki sinänsä vakavan hyväksikäytön ja ns. ihmiskaupan lähirikosten kuten törkeän parituksen tai kiskonnantapaisten työsyrjinnän uhriksi joutuneet ole joutuneet ihmiskaupan uhreiksi eikä aina ole kysymys heidän kohdallaan esimerkiksi siitä, ettei näyttöä juuri ihmiskaupparikoksesta ole saatu. Toiset yksinkertaisesti ovat joutuneet muun rikoksen ja muunlaisen hyväksikäytön kuin ihmiskaupan uhriksi. Lisäksi myös ne tapaukset on voitava lainsäädännön puitteissa tunnistaa, joissa ei ole lopulta kysymys minkään rikoksen uhriksi joutuneesta henkilöstä. Toisinaan vaikuttaa siltä, että ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän toiminnalla haluttaisiin ratkaista mahdollisia puutteita suomalaisessa yleisessä rikoksen uhrien tukemisessa ja auttamisessa. Sen sijaan, että helpottuneina todetaan, ettei joku auttamisjärjestelmään matalalla kynnyksellä otettu oletettu ihmiskaupan uhri selvitysten jälkeen osoittaudukaan niin vakavan hyväksikäytön kuin ihmiskaupan uhriksi, haluttaisiin kaikin tavoin osoittaa tämä selvitys vääräksi, jotta jonkun muun

rikoksen uhri ja sinänsä ehkä hyvin hankalassakin tilanteessa oleva henkilö tunnistettaisiin nimenomaan ihmiskaupan uhriksi ja sitä kautta hänelle taattaisiin ihmiskaupan uhreille tarkoitetut erityiset auttamistoimet.

Ylijohtaja Jaana Vuorio

Ylitarkastaja Suvi Okkonen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Maahanmuuttovirasto 12.09.2018 klo 12:14. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Liitteet

Jakelu Eduskunnan hallintovaliokunta

Tiedoksi