Eduskunta/
Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

K 6/2018 vp

K 6/2018 vp Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018

Eduskunnan Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt Helsingin poliisilaitoksen asiantuntijalausuntoa yhdenvertaisuusvaltuutetun (jäljempänä valtuutettu) vuoden 2018 kertomuksesta eduskunnalle.

Helsingin poliisilaitos esittää huomioita kertomuksen osion 3 kohtaan 3.3.3: poliisi panee toimeen maastopoistamisen ja osioon 4: oikeutta ihmiskaupan uhreille. Valiokunta on pyytänyt kannanottoa valtuutetun suosituksista, niihin kantaa ottaa Poliisihallituksen lausunto.

1. Poliisi panee toimeen maastapoistamisen kohdassa, kerrotaan poliisin hoitavan pakkotoimin tapahtuvissa maasta poistamisessa matkanjärjestelyt, asettavan saattajat matkalle ja toteuttavan varsinaisen maasta poistamisen. Valtuutetun tehtävänä on valvoa maasta poistamisen täytäntöönpanoa ja valvontayön ydin on arvioida palautusten täytäntöönpanon perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Kertomuksessaan valtuutettu kuvaa poliisin toimintaa maasta poistamisten osalta ja katsoo poliisin toiminnan olevan kokonaisuudessaan asianmukaista. Poliisi tekee aina palautuksia koskevat ennakkosuunnittelut, varmistaa kieliyhteydet ja varustautuu mahdollisiin voimakeinojen käyttöön.

Kertomuksessa todetaan, että poliisin pitäisi huolehtia palautettavan terveydentilasta ja saada tietoa vastaanottokeskuksilta ja säilöönottoyksiköltä edellä mainituista asioista. Helsingin poliisilaitos käsityksen mukaan kyse kuitenkin olisi suostumuksenvaraisesta asiasta, johon palautettavan olisi nimenomaisesti annettava lupa. Poliisin oikeudesta saada terveystietoja maasta poistamisen yhteydessä tulisi säätää lailla, jos halutaan, että terveystietoja tämän asian vuoksi käsitellään poliisissa. Tällä hetkellä, jos palautettava kertoo olevansa sairas, hänet toimitetaan terveydentilan arvioimiseksi Haartmanin sairaalaan.

Valtuutetulla on toimivalta valvoa kaikkia maasta poistamisia. Kertomuksessa todetaan, että poliisin suhtautuminen valtuutetun valvontamandaattiin on ollut rakentavaa ja yhteistyötä kehitetään edelleen. Suoritetuista maastapoistamisista, joissa valvoja on ollut mukana annettaan aina palaute poliisille maastapoistamisen täytäntöönpanon valvonnasta.

Poliisihallitus on ohjeistanut, että poliisilaitosten tulee ilmoittaa maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanon suunnittelusta ja täytäntöönpanosta

Helsingin poliisilaitokselle, joka vastaa keskitetysti näiden tietojen ilmoittamisesta valtuutetulle. Helsingin poliisilaitos on joutunut olemaan joissakin tapauksissa yhteydessä muihin poliisilaitoksiin määräyksen täysimääräiseksi noudattamiseksi.

Poliisin osalta on hyvä, että valtuutettu on oikonut, oltuaan itse läsnä maasta poistamisissa, tiedotusvälineille ja ihmisoikeusaktivisteille yksittäisiä palautuksia ja poliisitoiminnasta koskevia vääriä tietoja ja huhuja.

2. Oikeutta ihmiskaupan uhreille osiossa, painopiste on selkeästi ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän toimivuudessa ja sitä koskevassa sääntelyssä. Kynnys auttamisjärjestelmään hakeutumiselle on matala, ja vastaanottolain (kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain) myötä auttamisjärjestelmän asema ja toiminta on selkeytynyt. Yhteistyö muiden viranomaisten kanssa koetaan pääosin toimivaksi.

Helsingin poliisilaitoksen käsityksen mukaan kynnys hakeutua ja tulla hyväksytyksi auttamisjärjestelmään on varsin matala. Poliisi on tehnyt vuosina 2014 - 2017 vastaanottokeskusten jälkeen toiseksi eniten esityksiä auttamisjärjestelmään. Esitetyistä henkilöistä lähes kaikki on otettu auttamisjärjestelmään.

Epäilty ihmiskaupparikos tulee usein poliisin tietoon auttamisjärjestelmästä. Vastaanottolain mukaan Joutsenon vastanottokeskuksen johtajalla on velvollisuus ilmoittaa poliisille ihmiskaupan uhrista ja päätöksestä, jolla uhri on otettu auttamisjärjestelmään. Epäiltyjä ihmiskaupparikoksia paljastuu myös poliisin oman toiminnan kautta, mutta tämä on pitkälti kiinni paljastavaan tutkintaan irrotettavissa olevien resurssien määrästä.

Ihmiskaupparikokset ovat monelta osin piilorikoksia, joiden paljastaminen ennen esitutkinnan aloittamista edellyttää aktiivisia paljastavia toimia ja rikostiedustelua. Ihmiskaupparikosten esitutkinta on usein haasteellista ja pitkäkestoista. Tutkintaan liittyy usein kansainvälisiä ulottuvuuksia, mikä edellyttää kansainvälistä viranomaisyhteistyötä.

Valtuutettu suosittelee, että ihmiskaupan uhrien auttamisesta säädetään erillislaki, jossa auttamisjärjestelmän kytkentä rikosprosessiin heikennetään ja auttamisjärjestelmän uhrilähtöisyyttä vahvistetaan. Suositus perustuu ilmeisesti siihen, että auttamisjärjestelmällä nähdään olevan liian kiinteä yhteys rikosprosessiin. Valtuutetun mukaan tämä estäisi uhreja hakeutumasta viranomaisavun piiriin.

Helsingin poliisilaitoksen tiedossa ei ole, että auttamisjärjestelmän kytkeytyminen rikosprosessiin olisi estänyt uhreja hakeutumasta auttamisjärjestelmän piiriin. Kuitenkaan kaikki, etenkään suomalaiset uhrit eivät hakeudu auttamisjärjestelmään, mutta syyt eivät välttämättä liity rikosprosessiin.

Poliisin kokemuksen mukaan varsin monet auttamisjärjestelmän piirin otetut henkilöt ovat uhriutuneet ulkomailla. Auttamisjärjestelmän vuoden 2017 tilannekatsaus tukee tätä näkemystä. Katsauksen mukaan vuonna 2017 hakijoista 37 % oli kertonut joutuneensa uhriksi Suomessa. Valtuutetun kertomuksen mukaan 2014 - 2016 auttamisjärjestelmään esitetyistä henki-

löistä 38 % oli nigerialaisnaisia, jotka olivat joutuneet seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi Italiassa, Espanjassa tai Kreikassa. Tämän lisäksi turvapaikanhakijoilla on vahva edustus auttamisjärjestelmässä, koska tehdyn selvityksen perusteella noin 65 % oli turvapaikanhakijataustaisia.

Ihmiskauppadirektiivin 11 art. 3 kohdan mukaan uhrille annettavan avun ja tuen ehtona ei ole uhrin valmius toimia yhteistyössä rikostutkinnassa, syytetoimien yhteydessä tai oikeudenkäynnissä. Myös kansallisen lainsäädännön lähtökohtana on, että henkilö voi saada auttamistoimia, vaikka esitutkinta ihmiskaupparikoksesta olisi syystä tai toisesta päättynyt. Ulkomailla kokonaan tapahtuneen ihmiskaupparikoksen tutkinta on varsin haasteellista, ja usein uhrin kertomus on ainoa näyttö rikoksen tapahtumisesta. Helsingin poliisilaitoksen suorittamissa esitutkinnoissa on yritetty saada lisäselvitystä virka- ja oikeusaputeitse, mutta toistaiseksi varsin heikolla menestyksellä. Tutkintaa vaikeuttaa asianomistajan kykenemättömyys esimerkiksi tapahtuma-aikojen ja paikkojen yksilöinnissä.

Auttamisjärjestelmän toimintaa arvioitaessa on otettava huomioon se, että valtaosa auttamisjärjestelmän uusista asiakkaista on joutunut uhriksi Suomen ulkopuolella. Esitutkinnan kannalta on ongelmallista, jos uhria lukuun ottamatta kaikki asianosaiset sekä tapahtumat ovat tapahtuneet ulkomailla. Tällöin joudutaan esitutkintalain 3:8:n mukaan arvioimaan sitä, voidaanko ulkomailla tehdyksi epäiltyä rikosta ylipäätään tutkia Suomessa. Yleensä esitutkinnan toimittaminen Suomessa ei tällaisissa tilanteissa tutkinnallisista syistä ja rikosvastuun toteutumisen kannalta ole tarkoituksenmukaista.

Valtuutetun näkemys auttamisjärjestelmän liian kiinteästä yhteydestä rikosprosessiin perustuu ilmeisesti hankkeen (TEAS) yhteydessä järjestöjen edustajilta saatuihin tietoihin. Järjestön edustajien mukaan yhteistyö auttamisjärjestelmän kanssa on vähentynyt ja heikentynyt. He suhtautuvat epäillen auttamisjärjestelmän kykyyn tarjota uhreille sellaista apua, jota he uskovat heidän tarvitsevan. Järjestöjen mukaan he joutuvat ottamaan asiakkaan huomioon minkälainen vaikutus auttamisjärjestelmään esittämisellä on asiakkaan mahdolliseen rikos- tai turvapaikkaprosesseihin, jos esityksessä annetut tiedot ovat ristiriitaisia turva- tai oleskelulupaprosessiin verrattuna. On selvää, että annettavien tietojen tulisi olla lähtökohtaisesti oikeita, jotta ratkaisut voidaan tehdä oikein perustein.

Auttamisjärjestelmään voi hakeutua itsenäisesti tai esimerkiksi järjestöjen tai viranomaisten avulla, mutta arvio ja päätös auttamisjärjestelmään ottamisesta ja sen edellytyksistä on joka tapauksessa tehtävä. Helsingin poliisilaitos näkee positiivisena sen, että monista muista Euroopan maista poiketen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on rakennettu viranomaistoiminnan varaan. Auttamisjärjestelmän rahoitus on turvattu, toiminta on läpinäkyvää ja se perustuu lainsäädäntöön. Työtä tehdään virkavastuulla, mikä tuo selkeyttä koko prosessiin. Järjestöjen toimintaa ei kuitenkaan tule väheksyä, vaikka auttamisjärjestelmän tilannekatsauksen mukaan vuoden 2017 aikana 177 tehdystä esityksestä vain kaksi oli tehty järjestöjen toimesta.

On mahdollista, että vuonna 2015 voimaan tulleet vastaanottolain muutokset ovat järjestöjen kustannuksella selkeyttäneet ja vahvistaneet Joutsenon vastaanottokeskuksen ja Rikosuhripäivystyksen rooleja ihmiskaupan uhrien

auttamisessa. Siihen näkemykseen, että auttamisjärjestelmän liian kiinteä yhteys rikosprosessiin estäisi ihmiskaupan uhreja hakeutumasta avun piiriin, tulee suhtautua varauksella tai ainakin siitä tulee hankkia lisäselvitystä.

Helsingin poliisilaitos pitää normaalina sitä, että rikosnimikkeet voivat vaihtua ihmiskaupasta toiseen nimikkeeseen tutkinnan edetessä. Auttamisjärjestelmään otetaan epäiltyjä ihmiskaupan uhreja varsin matalalla kynnyksellä ja rikosprosessin edetessä asiasta saadaan yleensä tarkempi kuva. Rikosoikeusjärjestelmän toimivuuden ja luotettavuuden kannalta on selvää, etteivät kaikki ne tapaukset, joissa on aloitettu esitutkinta epäillystä ihmiskaupasta, päädy tuomioon samasta rikoksesta. Poliisin syytä epäillä -kynnys ja velvollisuus aloittaa esitutkinta on varsin matala, kun taas rikoksesta tuomitseminen edellyttää korkeaa näyttökynnystä. Rikosnimikkeet saattavat rikosprosessin edetessä muuttua, jos tutkittavana olevan epäilyn tunnusmerkistö viittaa vahvemmin johonkin muuhun ihmiskaupan kaltaiseen rikosepäilyyn (paritus, kiskonnan tapainen työsyrjintä).

Auttamisjärjestelmä on lähtökohtaisesti tarkoitettu ihmiskaupan uhrien auttamista varten. Auttamisjärjestelmään otettavien henkilöiden rikosepäilyt on perusteltua ilmoittaa poliisille esitutkinnan mahdollisuuksien arvioimiseksi ja rikosvastuun toteutumiseksi. Jo tällä hetkellä lainsäädäntö mahdollistaa auttamistoimien jatkumisen huolimatta siitä, miten rikosprosessi etenee tai ei etene. Erityisesti ulkomailla tapahtuneeksi kerrotuissa ihmiskauppaepäilyissä näyttö jää usein uhrin kertomuksen varaan eikä lisäselvitystä ei ole saatavissa. Näissä tapauksissa poliisi ei voi ottaa kantaa siihen, onko henkilö joutunut ihmiskaupparikoksen uhriksi, vaan arvio on tehtävä muilla perusteilla. Joissain tapauksissa esitukinnassa saadaan uhrin kertomusta tukevaa tai sitä heikentävää näyttöä, joka ei kuitenkaan riitä syytteen nostamiseen. Näissä tapauksissa auttamisjärjestelmällä on mahdollisuus arvioida tilanne ottamalla hankittu lisäselvitys huomioon.

Helsingin poliisilaitos ei näe välttämättömäksi, että uhrilähtöisyyttä vahvistettaisiin heikentämällä uhrien auttamisen ja rikosprosessin kytköstä. Jo nyt voimassa oleva laki mahdollistaa harkinnan. On selvää, että auttamisjärjestelmän asiakkuus ei saa olla suoraan yhteydessä rikosprosessin etenemiseen, vaan harkinta tulee tehdä tapauskohtaisesti saatavilla olevan informaation perusteella.

On myös huomioitava, että uhrin kertomuksen perusteella käynnistettävä esitutkinta on mahdollisuus saada näyttöä siitä, että rikosta ei ole tapahtunut ja että henkilö on hakeutunut auttamisjärjestelmään muiden syiden takia. Jos tämä "kontrolli" jää auttamisketjusta pois, on mahdollista että auttamisjärjestelmää aletaan käyttää hyväksi esimerkiksi kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden toimesta. Tällöin on vaarana, että auttamisjärjestelmä kuormittuu ja todellisen avun tarpeessa olevien mahdollisuudet avun saantiin vähenevät.

Poliisipäällikkö
Poliisikomentaja Tomi Vuori

Rikosylikomisario Jari Koski

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 05.11.2018 klo 20:03. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.