Eduskunta
työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

TyV@eduskunta.fi

Asiantuntijakuuleminen, työelämä- ja tasa-arvovaliokunta 7.11.2018 klo 11:30

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

Maahanmuuttovirasto toimittaa seuraavan Joutsenon vastaanottokeskuksen lausunnon eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle:

Joutsenon vastaanottokeskus kiittää ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää hallinnoivana tahona Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaa mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja lausua otsikkoasiassa. Joutsenon vastaanottokeskus keskittyy lausunnossaan kansallista ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää hallinnoivana tahona kertomuksen ihmiskauppaa koskevaan osioon sekä ihmiskauppaan liittyviin suosituksiin 7–8.

Suosituksesta säätää erillislaki STM:n johdolla tai sisällyttää ihmiskaupan uhrin erityasema sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevaan yleislainsäädäntöön

Joutsenon vastaanottokeskus tervehtii ilolla yhdenvertaisuusvaltuutetun antamaa tunnustusta ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän (jäljempänä auttamisjärjestelmä) tekemälle työlle. Yhdenvertaisuusvaltuutettu kuitenkin suosittaa kertomuksessaan ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittyvän erillislain säätämistä sosiaali- ja terveysministeriön johdolla tai sisällyttämään ihmiskaupan uhrien erityisasema ja oikeus auttamistoimiin sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevaan yleislainsäädäntöön.

Valtuutettu pohjaa kertomuksensa ihmiskauppaan liittyvät suositukset valtuutetun yhdessä Euroopan kriminaalipolitiikan instituutin (Heuni) kanssa toteuttamaan selvityshankkeeseen (TEAS-hanke), jossa on selvitetty sitä, miten viranomaiset soveltavat ihmiskaupan uhrien auttamista koskevaa lainsäädäntöä ja miten uhrien oikeus saada apua toteutuu. Vastaanottokeskus toteaa, että selvitys on sinänsä ansiokas ja mittava kokonaisuus. Selvityksen seurantajakso kuitenkin kattaa vuodet 2014–2016, jonka vuoksi sen tulokset näyttäytyvät osittain jo nykyhetkeen verrattuna vanhentuneilta. Selvityksessä ei myöskään tule tai tuoda esiin selkeästi seurantajaksolla 1.7.2015 voimaan tulleiden ihmiskaupan uhrien auttamista koskevien lainsäädäntömuutosten vaikutusta käytännön toimintaan ja viranomaisten päätöksentekoon.

Joutsenon vastaanottokeskus yhtyy yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemykseen siitä, että kunnissa tehtävässä ihmiskaupan uhrien auttamistyössä ja kyvyssä tunnistaa uhreja on puutteita. Vastaanottokeskus kuitenkin toteaa, että vuonna 2015 voimaan tulleet auttamisjärjestelmän asemaa ja tehtäviä koskevat sekä kuntien roolia ihmiskaupan uhrien auttamisessa selkeyttäneet lainsäädäntömuutokset ovat edesauttaneet uhrien yhdenvertaista pääsyä auttamistoimiin sekä kuntien kykyä

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

ymmärtää velvoitteensa uhrien auttamisessa. Lisäksi myös käytännön viranomaisyhteistyön tasolla on menty parina viime vuonna eteenpäin ja kuntien sosiaali- ja terveysviranomaisilla on aiempaa paremmat tiedot ihmiskaupan uhrien auttamista koskevasta lainsäädännöstä ja auttamisjärjestelmän toiminnasta.

Ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja auttamista kunnissa osana sosiaali- ja terveydenhuollon työtä ei pystytä tehostamaan millään muulla kuin riittävällä ihmiskauppailmiöön ja tunnistamiseen liittyvällä koulutuksella. 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 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, eivätkä kuntien viranomaiset tietysti voi jättää heitä velvoittavaa lainsäädäntöä noudattamatta sen vuoksi, että lainsäädäntö on sijoitettu toisen hallinnonalan lainsäädäntöön. Lisäksi ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittyvät kysymykset ovat joka tapauksessa poikkihallinnollisia: on kysymys maahanmuuttohallinnosta, vastaanottojärjestelmästä, ulkomaalaislain säädöksistä ja kotouttamisesta, mutta myös rikostorjunnasta, rikostutkinnasta ja oikeusjärjestelmästä sekä sosiaali- ja terveyspalveluista.

Kuten yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa kertomuksessaan - toimiva ihmiskaupan uhrien auttamisen järjestelmä on keskeinen edellytys tehokkaalle ihmiskaupan vastaiselle toiminnalle. Vastaanottokeskus toteaa ihmiskaupan vastaisen kansainvälisen yhteistyönsä perusteella, että Suomen ihmiskaupan uhrien auttamisen järjestämisen malli saa myös kansainvälisesti osakseen yhä enemmän kiinnostusta ja tunnustusta. 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 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.

Auttamisjärjestelmällä on tosiasiassa merkittävä rooli Suomen ihmiskaupan vastaisessa työssä ylipäänsä, kuten yhdenvertaisuusvaltuutettukin tuo esiin. 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. Tehokkainta olisi säilyttää paitsi olemassa oleva auttamisjärjestelmään kertynyt tieto/taito, taata auttamisjärjestelmän työlle ja kehittämiselle sekä sen tekemälle kuntayhteistyölle riittävät resurssit 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. Erillislain sijaan vastaanottokeskus näkee järkevämpänä vaihtoehtona lisätä tarvittaessa sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevaan yleislainsäädäntöön säädökset ihmiskaupan uhrin erityisasemasta ja oikeudesta auttamistoimiin.

Vastaanottokeskus ei voi oman tietotaitonsa perusteella yhtyä yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemykseen siitä, että ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön sijoittuminen sisäministeriön hallinnonalalle ja auttamisjärjestelmän sijoittuminen osaksi vastaanottojärjestelmää ja maahanmuuttohallintoa keskeisesti vaikeuttaisi ihmiskaupan uhrien yhdenvertaista ohjautumista avun piiriin. Valtuutettu katsoo, että lainsäädännön ja auttamisjärjestelmän toiminnan nykyinen hallinnollinen sijoittuminen tukee ensisijaisesti ihmiskaupan uhrien tunnistamista turvapaikanhakijoiden joukosta ja ulkomaalaisten uhrien tunnistamista. 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 emovirastosta Maahanmuuttovirastosta eroava oma logonsa/ulkonen ilmeensä. Auttamisjärjestelmän toiminta kattaa koko maan ja auttamisjärjestelmän virkamiehet tekevät työtään virkapaikkoinaan Lappeenranta (Joutsenon vastaanottokeskus), Helsinki ja Oulu. Asiantuntijuus ja sen jakaminen muille ei ole tällä hetkellä - saati tulevaisuudessa - sidottu maantieteelliseen sijaintiin eikä asiantuntijuuden jakaminen myöskään ole kiinni hallinnollisista rajoista etenkään ihmiskaupan kaltaisessa asiassa, jossa joka tapauksessa on kysymys poikkihallinnollisesta kysymyksestä.

Vastaanottokeskus toteaa, että turvapaikanhakijana oleskelevia henkilöitä on ohjautunut varsin paljon auttamisjärjestelmän piiriin siitä yksinkertaisesta syystä, että 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 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. Suomessa on toki 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 henkilöistä on maahanmuuttajia. Siten maahanmuuttoon liittyvä asiantuntijuus ja osaaminen ovat tarpeen myös ihmiskaupan uhria autettaessa.

Suosituksesta vahvistaa auttamisen uhrilähtöisyyttä ja heikentää uhrien auttamisen ja rikosprosessin välistä kytköstä

Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittaa raportissaan auttamisen uhrilähtöisyyden vahvistamista erityisen haavoittuvien uhrien avun piiriin ohjautumisen takaamiseksi. 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 ottaminen ei siten ole sidottu siihen, onko asiassa käynnistetty rikosprosessi tai jos on, millä rikosnimikkeellä esitutkinta on käynnistetty. Lainsäädäntö eikä myöskään lain soveltamiskäytäntö kytke auttamisjärjestelmään ottamista ja rikosprosessia toisiinsa. Auttamisjärjestelmään ei oteta kaikkia järjestelmään esitettyjä henkilöitä, koska osa heistä ei selkeästi olosuhteiden perusteella arvioituna ole joutunut ihmiskaupan uhriksi eikä viitteitä tämänkaltaisesta hyväksikäytöstä ole, vaikka oletettu uhri olisikin joutunut muunlaisten oikeudenloukkausten kohteeksi tai olisi muutoin vaikeassa tilanteessa. Lisäksi kaikki esimerkiksi muualla ennen Suomeen saapumistaan uhriksi joutuneista eivät myöskään itse koe tarvitsevansa erityisiä ihmiskaupan uhrin auttamistoimia. Joidenkin kohdalla taas kertomus ihmiskauppaan viittaavan hyväksikäytön uhriksi joutumisesta ei yksinkertaisesti ole uskottava. Haasteet uhrien ohjautumisessa auttamisjärjestelmään eivät liity auttamisjärjestelmään ottamiskynnykseen.

Vastaanottokeskus toteaa ihmiskauppailmiöön ja uhrien auttamiseen liittyvän asiantuntemuksensa pohjalta, että ihmiskauppa on monitahoinen ilmiö eikä uhrien auttaminen ole yksinkertainen kokonaisuus. Kansainvälisestikin kaikkialla törmätään samaan kysymykseen siitä, minkälaisin lainsäädäntö- ja toisaalta käytännön toimenpitein pystyttäisiin yhtäältä takaamaan uhreille apu ja toisaalta saamaan rikolliset vastuuseen teoistaan. Rikosvastuun toteutumisen näkökulmasta yksinkertaisinta on päätyä ajattelemaan, että on taattava lainsäädäntö- ja muin toimenpitein se, että uhria auttavat ja siten epäillystä rikoksesta tiedon saavat tahot ovat velvoitettuja ilmoittamaan rikoksesta poliisille. Uhrilähtöisestä näkökulmasta taasen päädytään ehdottomaan näkemykseen siitä, että uhrille on taattava lainsäädännöllä pääsy kattavan avun piiriin ilman pelkoa siitä, että asiassa tehdään ilmoitus poliisille, jos uhri ei itse sitä tahdo. Ensimmäisen näkökulman kannattajat pelkäävät, että oikeus apuun ilman ilmoitusvelvoitetta tarkoittaa sitä, etteivät useimmat uhrit koskaan tee ilmoitusta poliisille ja tämä on vakava uhka rikostorjunnalle. Yhtäältä uhkana pidetään myös sitä, että vilpillisesti toimivat henkilöt voisivat hyväksikäyttää järjestelmää kertomalla tekaistun kertomuksen ihmiskaupan uhriksi joutumisesta ilman pelkoa siitä, että asian oikea laita selviäisi poliisin toimesta. Jälkimmäisen näkökulman puolesta argumentoivat taasen tuovat esiin, että osa uhreista ei koskaan ohjaudu tai hakeudu avun piiriin, jos se tarkoittaa automaattisesti ilmoitusta poliisille, koska he eivät missään nimessä halua tehdä rikoksesta ilmoitusta poliisille. Tämä taas nähdään tietysti selkeänä uhkana uhrien oikeuksien toteutumiselle.

Joutsenon vastaanottokeskuksen ihmiskaupan uhrien auttamistyön kokemuksen perusteella suurin osa uhriksi joutuneista haluaa tehdä ilmoituksen poliisille ja toivoo, että tekijät saataisiin vastuuseen ja, että heidän omat oikeutensa kompensaatioon toteutuisivat rikosprosessin myötä. On perusteltua myös todeta, että auttamisjärjestelmän ilmoitusvelvollisuus poliisille ja se, että auttaminen on käytännössä lainsäädännössä varsin sidottu rikosprosessiin, tuottaa käytännössä tilanteita, joissa uhriksi joutunut ei ole halukas auttamisjärjestelmän piiriin, koska ilmoitusvelvollisuudesta on kerrottava uhrille jo ennen kuin hän päättää haluaako hän auttamisjärjestelmän piiriin. Myös auttamisjärjestelmän virkamiehet ovat keskustelleet ihmiskaupan uhrien kanssa, jotka eivät ole halunneet auttamisjärjestelmän asiakkaaksi nimenomaisesti auttamisjärjestelmän

ilmoitusvelvollisuuden (poliisille) ja auttamisen rikosprosessisidonnaisuuden 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 viranomaisavun ulkopuolelle kokonaan. Nämä uhrit eivät koskaan saa sitä apua ja tukea, jota he tarvitsisivat pystyäkseen edes tekemään ratkaisun poliisille ilmoittamisesta. Tämä kysymys ja lainsäädäntövalinnat koskettavat yleensä nimenomaan kaikkien heikoimmassa asemassa olevia ja pelkääviä seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi joutuneita naisia tai tyttöjä, mutta yhtä hyvin myös esimerkiksi osaa työvoiman hyväksikäytön uhriksi joutuneista miehistä. Eurooppalainen kehitys, jossa uhreja tunnistetaan yhä enemmän, mutta rikoksen tekijöitä saadaan vastuuseen yhä vähemmän, on huolestuttava. Uhrien auttamistyön yksi lähtökohta tulee joka tapauksessa olla se, että uhria tuetaan yhteistyöhön esitutkintaviranomaisen kanssa.

Pelkästään matala auttamisen kynnys ja auttamisen ja rikosprosessin välisen lähtökohtaisen kytköksen katkaiseminen ei itsessään sekään ole minkäänlainen tae uhrien tunnistamiselle ja avun piiriin saamiselle. Tehokas ihmiskaupan vastainen toiminta vaatii monia eri toimenpiteitä. Tarvittaisiin myös poliisille todellisia paljastavan toiminnan resursseja sekä ihmiskauppaan erikoistunutta osaamista, jotta ihmiskaupparikoksia saataisiin paljastettua ja sitä kautta niitä uhreja avun piiriin, jotka eivät itse pysty tai uskalla hakea mistään - edes kolmannelta sektorilta - apua tai, jotka eivät itse edes tiedä tai ymmärrä olevansa ihmiskaupan uhreja.

Vastaanottokeskus haluaa oman käytännön uhrien auttamistyön kokemuksella tähdentää, että ihmiskaupan kaltaisessa ilmiössä kaikenlaiset yksinkertaistukset vastaavat huonosti todellisuutta ja yksinkertaisia patenttiratkaisuja on harvoin tarjolla. Uhriksi joutuneilla on erilaisia syitä sille, miksi he eivät uskalla tai halua viranomaisavun piiriin tai sille, miksi he eivät halua kertoa rikoksesta poliisille. Voi olla, että he kokevat henkisesti raskaaseen, pitkään ja lopputulokseltaan ennakoimattomaan rikosprosessiin lähtemisen ylivoimaisena olipa tarjolla oleva apua mitä tahansa. Voi olla, että he eivät halua, että rikoksen tekijän lapset, jotka voivat olla myös uhrille sukua, joutuvat kärsimään vanhemman rikostuomiosta. Voi olla, ettei rikosilmoituksen tekemisestä riippumatonkaan apu auta, jos uhri pelkää irtautua hyväksikäytöstä, koska jo pelkästään tilanteesta poistuminen voisi olla riski ulkomailla oleskelevan lapsen tai muun läheisen turvallisuudelle. Voi myös olla, etteivät lainsäädännöllä taatut auttamistoimet ja palvelut vastaa sitä, mitä uhri kokisi itse tarvitsevansa tai minkälaista apua hän itse haluaisi. Lisäksi monen ulkomaalaisen ihmiskaupan uhrin kohdalla merkittävimmät lainsäädäntövalinnat liittyvät itse asiassa ulkomaalaislain pykäliin - ei auttamista koskevaan lainsäädäntöön. Auttamisen hallinnollisella organisointitavalla ei varsinkaan ole erityistä merkitystä uhrille, jolle tärkein kysymys hänen omista lähtökohdistaan on se, saako hän oleskeluluvan Suomeen vai ei. Uhrien avun piiriin saaminen, auttaminen ja ihmiskaupan vastainen toiminta kokonaisuudessaan vaatii monien taustatekijöiden, lainsäädäntökokonaisuuden ja eri viranomaisprosessien samanaikaista tarkastelua ja eri ratkaisuvalintojen erilaisten vaikutusten arviointia.

Joutsenon vastaanottokeskus toteaa, että uhrin auttamisen ja rikosprosessin (rikosnimike) tosiasiallinen varsin kiinteä sidos lainsäädännössä näyttäytyy ongelmalliselta uhrien oikeuksien toteutumisen kannalta, kun huomioidaan esitutkintaan liittyvät käytännön haasteet sekä se, ettei näyttö tehokkaasta

tutkinnastakaan huolimatta aina riitä tekijöiden tuomitsemiseen juuri ihmiskaupasta. 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 haastavana rikosnimikkeenä eikä poliisissa ole ihmiskauppaan erikoistuneita tutkijoita. Lisäksi näyttää myös siltä, että samankaltaisilla elementeillä syytetyt tapaukset saatetaan tuomioistuimesta riippuen tuomita ihmiskauppana tai jollain muulla rikosnimikkeellä. Koska oikeus ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän palveluihin on sidottu lainsäädännöllä varsin kiinteästi rikosprosessiin ja ihmiskaupparikosnimikkeeseen, uhrin oikeuksien näkökulmasta näillä haasteilla voi olla hyvin paljon merkitystä.

Viranomaisen toiminnan, hyvän hallinnon ja uhrilähtöisyyden näkökulmasta on myös ongelmallista, ettei lainsäädännöstä muodostu kaikilta osin riittävän selkeää kokonaisuutta edes viranomaisille, saati itse uhreille. Joutsenon vastaanottokeskus pitää auttamisjärjestelmään otetun oletetun uhrin varsinaista tunnistamista koskevaa sääntelyä ja siihen sidoksissa olevaa auttamisjärjestelmästä poistamista koskevaa sääntelyä ongelmallisena. Ensinnäkin ymmärrettävämpää olisi puhua ja säätää varsinaisen tunnistamisen sijaan virallisesta tunnistamisesta. Lisäksi nykyinen säännös varsinaisesta tunnistamisesta sisältää ikään kuin kolme eritasoista tunnistamista, jotka ovat oikeusvaikutuksiltaan erilaisia ja osittain epäselviä. Maahanmuuttoviraston tekemä tunnistaminen tarkoittaa uhrille sitä, että hän saa oleskeluluvan Suomeen ja hänen oikeutensa auttamistoimiin jatkuu kunnes hänellä ei ole enää niille tarvetta. Esitutkintaviranomainen tunnistaa uhrin käynnistäessään esitutkinnan ihmiskaupparikoksesta. Tästä tunnistamisesta huolimatta auttamisjärjestelmän asiakkuus kuitenkin voi päättyä nykyisten säädösten mukaisesti silloin, jos rikosprosessi ennemmin tai myöhemmin päätyy siihen, ettei kysymyksessä katsota olevan nimenomaisesti ihmiskaupparikos. Esitutkintaviranomaisen tekemä tunnistaminen siis ikään kuin mitätöityy.

Auttamisjärjestelmälle annettu varsinaisen tunnistamisen mandaatti puolestaan koskee lähinnä tilanteita, joissa esitutkintaa ei voida aloittaa Suomessa, mutta auttamisjärjestelmään otetun henkilön voidaan perustellusti katsoa joutuneen ihmiskaupan uhriksi ulkomailla. Auttamisjärjestelmän tekemän tunnistamisen oikeusvaikutus on käytännössä vain se, että asiakkuus auttamisjärjestelmässä jatkuu, kunnes tarvetta auttamistoimille ei enää ole tai kunnes uhri esimeriksi käännytetään Suomesta. Auttamisjärjestelmällä on käytännössä hyvin vähäiset mahdollisuudet saada muuta tietoa kuin se, mitä uhri auttamisjärjestelmään matalalla kynnyksellä otettaessa alun perin on kertonut ihmiskauppaan viittaavista tapahtumista ulkomailla, joten päätös varsinaisesta tunnistamisesta tehdään usein käytännössä samoin tiedoin kuin päätös auttamisjärjestelmään ottamisesta. Kaikkiaan kansallinen lainsäädäntö jättää epäselväksi, milloin uhrin tunnistaminen on kansainväliset velvoitteet huomioiden saatettu loppuun eli sen, tulisiko esimerkiksi Maahanmuuttoviraston odottaa päätösharkinnassaan tai poliisin käännytyksen täytäntöönpanossa sitä, että auttamisjärjestelmä on tehnyt varsinaista tunnistamista koskevan päätösharkintansa.

Auttamisjärjestelmästä poistamista koskevien säädösten osalta Joutsenon vastaanottokeskus pitää ongelmallisena sitä, että poistamista koskevat säädökset ovat osin vaikeasti sovellettavia. Käytännön elävän elämän tapaukset ja viranomaisten tosiasiallisesti tekemät päätökset eivät kaikilta osin vastaa poistamista koskevien säädösten sisältöä ja muotoiluja. 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, että yhtäältä lainsäädännöllä näytetään osoitettavan perusteet auttamisjärjestelmästä poistamiselle ja toisaalta samalla jätetään viranomaiselle tulkintavaraa, jonka tueksi ei kuitenkaan anneta minkäänlaista osviittaa. Tulisiko esimerkiksi auttamisjärjestelmän asiakkuus jatkua, jos auttamisjärjestelmässä olevaa henkilöä ei ole tunnistettu varsinaisesti auttamista koskevan lain säädöksen mukaisesti, mutta hänen henkilökohtainen tilanteensa on kuitenkin erityisen vaikea ja hän on monenlaisen avun ja tuen tarpeessa (vastaanottolain, 746/2011, 38 f § 1 mom. 2. kohta)? Yhdenvertaisuusvaltuutettu näyttää lähtevän siitä, että voimassa olevaa lakia tulisi soveltaa niin, että vaikka sinänsä auttamisjärjestelmästä poistamista koskevan säädöksen perusteet täyttyvät, avun tulisi aina jatkua, jos auttamisjärjestelmään otetun henkilön henkilökohtainen tilanne on tavalla tai toisella vaikea.

Joutsenon vastaanottokeskus toteaa lopuksi auttamisen uhrilähtöisyyteen ja rikosprosessisidonnaisuuteen liittyen, että ihmiskauppaan liittyvien kansainvälisten velvoitteiden lähtökohtana on se, että nimenomaan 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. Toisinaan vaikuttaa siltä, että ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän toiminnalla haluttaisiin ratkaista mahdollisia puutteita suomalaisessa yleisessä rikoksen uhrien tukemisessa ja auttamisessa. Sen sijaan, että oltaisiin huojentuneita siitä, ettei joku ole joutunut niin vakavan rikoksen kuin ihmiskaupan uhriksi, haluttaisiin kaikin tavoin osoittaa tämä tieto vääräksi, jotta muunlaisen rikoksen tai oikeudenloukkausten kohteeksi joutunut henkilö pääsisi nimenomaisesti ihmiskaupan uhreille taattujen erityisten auttamistoimien piiriin. Viranomaistoiminnan näkökulmasta tarkasteltuna on myös tärkeää taata viranomaisille mahdollisuus tunnistaa ne tapaukset, joissa ei lopulta ole kysymys minkään rikoksen uhriksi joutuneesta henkilöstä. 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.

Ylijohtajan sijaisena,

apulaispäällikkö Raimo Pyysalo

Ylitarkastaja Suvi Okkonen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Maahanmuuttovirasto 05.11.2018 klo 16:46. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta