



14.11.2016

VVTDno-2016-560

YHDENVERTAISUUS

VALTUUTETTU

DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJISisäministeriö
Maahanmuutto-osasto**Lausunto ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää koskeneen lainsäädäntömuutoksen vaikutuksista sekä ihmiskaupan uhrien auttamisessa ja tunnistamisessa ilmenevistä mahdollisista puutteista**

Kansallisena ihmiskaupparaportoijana toimiva yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää mahdollisuudesta lausua otsikkoasiassa. Lausuntopyyntö perustuu valtioneuvoston ponteen, joka edellyttää sisäministeriötä seuraamaan tarkasti ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja auttamista koskeneeseen lakiin tehtyjen muutosten vaikutuksia ja ryhtymään tarvittaessa lainsäädännöllisiin tai muihin toimiin tilanteen korjaamiseksi, mikäli ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa ja auttamisessa ilmenee puutteita.

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta piti erittäin tärkeänä, että lainmuutosten vaikutusta ja auttamisjärjestelmän toimivuutta seurataan laaja-alaisesti vuosien 2015 – 2016 aikana valtioneuvoston lausuman mukaisesti. Valiokunta katsoi, että tässä yhteydessä tehdyn selvityksen yhteydessä arvioidaan myös auttamisjärjestelmää koskevan erillislain tarpeellisuus.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija on lausuntoa valmistellessaan konsultoinut ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää ja useita ihmiskaupan uhrien auttamistyötä tekeviä kansalaisjärjestöjä. Kansallinen ihmiskaupparaportoiijan lausunnossa esitettävät huomiot perustuvat konsultaation lisäksi raportoiijan selvityksiin ja raporteihin sekä valvonta- ja edistämistyössä kerääntyneisiin tietoihin ja näkemyksiin ihmiskaupan uhrien tunnistamisen ja auttamisen haasteista.

1. Tausta

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija antoi vuonna 2010 ensimmäisen kertomuksensa eduskunnalle. Kertomuksessaan raportoiija suositteli ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan erillislain valmistelemista. Kertomusta koskevan perusteellisen valiokuntakäsittelyn jälkeen eduskunta yhtyi vastauksessaan (EK 43/2010 vp) raportoiijan suositukseen ja edellytti erillislain valmistelemista. Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta piti tärkeänä, että lainsäädäntö tukisi johdonmukaisesti ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja auttamisjärjestelmän toimintaa uhrien voimaannuttamiseksi ja auttamiseksi irtautumaan ihmiskaupan piiristä (TyVM 13/2010 vp).



Sisäministeriö perusti tammikuussa 2012 työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin erityisen ihmiskauppalain valmisteleminen. Työryhmä sai loppuvuodesta 2013 valmiiksi selvityksensä lainsäädännön kehittämistarpeista (Ihmiskaupan uhrin auttamista koskevan lainsäädännön kehittäminen. Työryhmän selvitys. Sisäasiainministeriö, 2013). Työryhmä päätyi siihen, ettei erillislakia vielä tässä vaiheessa valmistella, vaan kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annettua lakia muutetaan ja lain nimikkeeseen lisätään ihmiskaupan uhrien auttaminen. Työryhmä katsoi, että muuta lainsäädäntöä, kuten ulkomaalaislakia ja lastensuojelulakia, tulisi tarkastella ihmiskaupan uhrin tunnistamisen ja auttamisen näkökulmasta.

Työryhmä katsoi, että lainmuutosten tavoitteena tulisi olla ennustettavampi ja läpinäkyvämpi kokonaisuus, jossa ihmiskaupan uhreja suojellaan ja uhrien ihmisoikeudet ja yhdenvertainen kohtelu turvataan. Työryhmä piti tärkeänä, että ihmiskaupan uhrien auttamista ei sidota uhrin valmiuteen toimia yhteistyössä rikostutkinnassa, syytetoimien yhteydessä tai oikeudenkäynnissä ja että kansalaisjärjestöjen toimintamahdollisuuksia uhrien tunnistamisessa ja auttamisessa parannetaan. Säädosvalmistelu käynnistettiin työryhmän selvityksen pohjalta.

Hallitus antoi esityksensä eduskunnalle loppuvuodesta 2014. Lainmuutoksen eduskuntakäsittelyn aikana kansallinen ihmiskaupparaportoiija lausui asiasta työelämä- ja tasa-arvo- ja hallintovaliokunnalle (VVTDno 604/2014, VVTDno-2015-59). Lausunnoissaan kansallinen ihmiskaupparaportoiija uskoi ehdotettujen lainmuutosten lisäävän auttamisjärjestelmän ennakoitavuutta ja läpinäkyvyyttä sekä parantavan sen hyvän hallinnon mukaisuutta, kun järjestelmän omaksumat käytännöt nostetaan lain tasolle.

Raportoiija totesi samalla epäilevänsä, riittääkö rakenteeltaan ja perusteiltaan muuttumaton ratkaisu vastaamaan ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa ja auttamisessa havaittuihin käytännön haasteisiin. Raportoiija piti haasteellisena ihmiskaupan uhrien kohtelussa ja palvelujen saatavuudessa ilmenneitä yhdenvertaisuusongelmia sekä seksuaalisesti hyväksikäytettyjen ja pelkäävien uhrien vähäistä ohjautumista auttamisjärjestelmään. Raportoiija piti lausunnoissaan haastavana myös ihmiskaupan uhrien tunnistamisen ja auttamisen vahvistuvaa sidosta rikosprosessiin.

2. Kansallisen ihmiskaupparaportoiijan lausunto

Seuraavassa kansallinen ihmiskaupparaportoiija tuo esiin kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta koskevassa laissa (746/2011) ilmenneitä kehittämiskohtia yhtäältä käytännön ja toisaalta Euroopan unionin lainsäädännön ja Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten valossa. Raportoiija esittelee nämä kehittämiskohteet keskeisimpien pykälien osalta.

Lain tarkoitus 1 §, määritelmät 3 § ja auttamisjärjestelmään ottaminen 35 §. Lain tarkoituksena on turvata muun muassa ihmiskaupan uhrin tunnistaminen ja auttaminen ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen ottaen huomioon Euroopan unionin lainsäädäntö ja Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset. Laissa ihmiskaupan uhrilla tarkoitetaan auttamisjärjestelmässä olevaa henkilöä.

Lain mukaan auttamisjärjestelmään esitetty henkilö otetaan auttamisjärjestelmään muun muassa silloin, jos olosuhteiden perusteella arvioidaan, että kyseessä voi olla ihmiskaupparikoksen uhri ja hän on auttamistoimien tarpeessa. Hallituksen esityksen (HE 266/2014 vp) mukaan auttamisjärjestelmään pääsee matalalla kynnyksellä henkilön oman uskottavaksi ar-

vioidun kertomuksen ja esityksessä esiin tuotujen seikkojen perusteella. Hallituksen esityksen mukaan auttamisjärjestelmään ottaminen ei ole sidoksissa esitutkintaan. Auttamisjärjestelmään ottamispäätös tulee tehdä tapauskohtaisen harkinnan perusteella hakijan yksilöllisen avun tarpeen pohjalta.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija havaitsi viimeksi nigerialaistaustaisia ihmiskaupan uhreja koskevaa selvitystä tehdessään, että auttamisjärjestelmän kynnys näyttää joissakin tapauksissa asettuvan korkeammalle kuin laki ja sen esityöt edellyttäisivät (VVTDno-2016-552). Raportoiija korostaa, että Suomea sitovien ylikansallisten velvoitteiden ja lain esitöiden mukaan auttamisjärjestelmään hakeutumisvaiheessa riittävää on, että hakijan kertomuksessa tai esityksessä on ihmiskauppaan viittaavia seikkoja, jotka antavat perustellun syyn uskoa, että henkilö on ihmiskaupan uhri. Koska ihmiskaupan uhriksi joutumisesta ei auttamisjärjestelmään ottamisvaiheessa tarvitse olla täyttä selvyyttä, voidaan henkilö ottaa auttamisjärjestelmään ns. ”asian selvittämiseksi”. Raportoiija katsoo, että ohjautumisvaiheessa hakijan kertomuksessa olennaisinta on hyväksikäyttökokemuksen uskottavuus.

Matala kynnys on myös EU-lainsäädännön ja Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden lähtökohta, ja se edistää myös rikosasian selvittämistä. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija sinällään pitää hyvänä sitä, että uhrien auttaminen on Suomessa valtion ja kuntien vastuulla. Raportoiija kuitenkin toteaa, että kynnys auttamisjärjestelmään hakeutumiselle saattaa olla korkea Suomessa jo siitä syystä, että auttamisjärjestelmä on valtion viranomaistoimintaa. Yleensä näin ei Euroopassa ole, vaan auttaminen on käytännössä uskottu kansalaisjärjestöille. Siksikin on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että järjestelmä näyttäytyy uhreille helposti saavutettavana palvelujärjestelmänä. Tämä edistää myös ihmiskaupan ehkäisemistä ja hyväksikäyttötapausten ilmituloa.

Kynnystä hakeutua/ohjautua auttamisjärjestelmään nostaa käytännössä myös se, että auttamisjärjestelmä on rajattu ihmiskaupparikoksen uhreille. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija lausui eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle kansainvälisen työjärjestön (ILO) pakkotyötä koskevan lisäpöytäkirjan voimaansaattamisen yhteydessä, että osa pakkotyön uhreista saattaa nykyisin pudota auttamis- ja suojelutoimenpiteiden ulkopuolelle, koska heidän ei syystä tai toisesta katsota joutuneen juuri ihmiskaupparikoksen uhreiksi (VVTDno-2016-305).

Pakkotyön uhri ei välttämättä pääse auttamisjärjestelmään, koska esitutkintaviranomaiset ovat alkaneet tutkia rikosta esimerkiksi kiskonnantapaisena työsyryntänä. Henkilö voidaan myös poistaa auttamisjärjestelmästä esimerkiksi sellaisissa tapauksissa, joissa rikosprosessitoimijat eivät syystä tai toisesta ole kyenneet saamaan riittävästi näyttöä juuri ihmiskaupparikoksesta tai joissa ihmiskauppa koskevia rikoslain tunnusmerkistöjä ei ole osattu soveltaa. Erityisen haasteellisia ovat raportoiijan näkemyksen mukaan sellaiset rajatapaukset, joissa hyväksikäyttö on sinällään ollut vakavaa, mutta joissa uhrin vapauden rajoittaminen ei ole ollut niin intensiivistä ja merkittävää, että rikosprosessitoimijat olisivat katsoneet rikoksen täyttävän juuri ihmiskaupparikoksen tunnusmerkistön. Vastaavia haasteita on myös seksuaalisen hyväksikäytön puolella.

Valiokunta totesi pakkotyölisäpöytäkirjaa koskevassa mietinnössään (TyVM 5/2016 vp), että pakkotyön ja kiskonnantapaisen työsyryntän sekä ILO:n määritelmän mukaisen pakollisen työn käsitteiden osittaisesta päällekkäisyydestä ja rajanveto-ongelmista johtuen pöytä-

kirjan voimaansaattaminen ei ole kaikilta osin ongelmatonta ja selkeää. Tulkintaongelmat saattavat johtaa pöytäkirjassa edellytettyä heikompaan uhrien suojeluun. Ihmiskaupan uhri voi jäädä tunnistamatta ja tulla kohdeksi esimerkiksi kiskonnantapaisen työsyrynnän uhriksi, ja toisaalta muun ihmiskaupan kaltaisen työperäisen hyväksikäytön uhri jäädä auttamisjärjestelmän ihmiskaupparikokseen kytkeytymisen vuoksi pöytäkirjassa tarkoitettujen suojelutoimien ulkopuolelle.

Valiokunta piti tarpeellisenä ja tärkeänä, että pöytäkirjan ja käsitteiden soveltamisalaa ja sisältöä selkiytetään erityisesti ihmiskaupan kaltaisten työperäisten hyväksikäyttörिकosten osalta. Valiokunta edellytti, että hallitus seuraa, esiintyykö sellaista ihmiskaupan kaltaista pakkotyötä tai vakavaa työperäistä hyväksikäyttöä, joiden uhrit eivät saa suojaa, koska rikokset eivät täytä ihmiskaupparikoksen tunnusmerkistöä rikosoikeudellisessa mielessä, ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija haluaisi tietää, millaisiin toimenpiteisiin asiassa on ryhdytty.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija pitää tärkeänä kansalaisjärjestöjen tekemää uhrien tunnistamis- ja auttamistyötä. Kansalaisjärjestöt toimivat tunnistamisessa siltana uhrien ja viranomaisten välillä ja tuottavat tunnistetuille uhreille palveluja, kuten tukihenkilötoimintaa sekä psyko-sosiaalista tukea. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija pitää kansalaisjärjestöjen ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen ja auttamiseen tähtäävää resursointia niin niukkana, ettei se näytä käytännössä mahdollistavan kansalaisjärjestöjen potentiaalin käyttämistä. Tämä vaikuttaa kielteisesti uhrien tunnistamiseen ja auttamiseen: uhreja ei kyetä tunnistamaan tai ohjaamaan auttamisjärjestelmään, eikä tunnistettuja uhreja kyetä auttamaan riittävällä tavalla.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija on uhrien oikeuksien toteutumisen ja ihmiskaupan ja muun vakavan hyväksikäytön ehkäisemisen ja ilmitulon näkökulmasta pitänyt parempana sitä, ettei auttamisjärjestelmää sidottaisi ihmiskaupparikoksen tunnusmerkistöön. Olisi syytä pohtia, tulisiko auttamisjärjestelmän soveltamisala laajentaa koskemaan myös muuta vakavaa henkilöön kohdistunutta hyväksikäyttöä.

Toipumisaika ja sen oikeusvaikutukset 36 §. Lain mukaan Suomen kansalaiselle tai laillisesti maassa oleskelevälle ulkomaalaiselle ihmiskaupan uhrille voidaan auttamisjärjestelmään ottamista koskevan päätöksenteon yhteydessä antaa 30 vuorokauden mittainen toipumisaika. Toipumisaikaa voidaan jatkaa enintään 60 vuorokaudella, jos ihmiskaupan uhrin henkilökohtaiset olosuhteet sitä edellyttävät. Toipumisaika annetaan vain niille uhreille, jotka eivät halua tai uskalla olla heti yhteydessä esitutkintaviranomaisiin. Raportoiija pitää rajausta ongelmallisena, koska se käytännössä vaatii uhria tekemään päätöksen yhteistyöhön ryhtymisestä esitutkintaviranomaisten kanssa jo siinä vaiheessa, kun hän vasta harkitsee avun piiriin hakeutumista. Se saattaa käytännössä nostaa auttamisjärjestelmään hakeutumisen/ohjautumisen kynnyksiä.

Toipumisajan päätyttyä vastaanottokeskuksen johtajalla on velvollisuus ilmoittaa salassapitosäännösten estämättä poliisille ihmiskaupan uhrista ja päätöksestä, jolla uhri on otettu auttamisjärjestelmään. Käytännössä auttamisjärjestelmä lähettää poliisille auttamisjärjestelmään ottamista koskevan päätöksen. Voimassa oleva lainsäädäntö jättää avoimeksi sen, miten auttamisjärjestelmän tulisi menetellä tilanteissa, joissa järjestelmään otetulle henkilölle ei ole annettu toipumisaikaa. Nykyisellään auttamisjärjestelmä ilmoittaa henkilön ottamises-

ta järjestelmästä poliisille nopeasti sen jälkeen, kun henkilö on otettu järjestelmään. Siitä, mitä tietoja auttamisjärjestelmän tulee poliisille antaa, ei ole säädetty.

Ulkomaalaislain (301/2004) mukaan laittomasti maassa oleskeleville ihmiskaupan uhreille voidaan antaa vähintään 30 vuorokauden ja enintään 6 kuukauden mittainen harkinta-aika. Harkinta-ajan antamisesta päättää poliisi tai rajatarkastusviranomainen ja auttamisjärjestelmään ottamistilanteissa Joutsenon vastaanottokeskus. Vastaanottokeskuksen tulee ilmoittaa viipymättä harkinta-aikaa koskevista päätöksistään poliisille.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija kiinnittää huomiota siihen, että valtaosa auttamisjärjestelmään ohjautuneista ihmiskaupan uhreista haluaa heti järjestelmään ohjaututtuaan tehdä yhteistyötä esitutkintaviranomaisten kanssa. Osa uhreista ottaa auttamisjärjestelmään yhteyttä siinä toivossa, että häneen kohdistunutta rikosta tutkittaisiin. Raportoiija on havainnut, etteivät lakiin kirjatut rajaukset esitutkintaviranomaisten välittömästä tiedonsaantioikeudesta auttamisjärjestelmään otetuista henkilöistä näytä tosiasiallisesti vaikeuttaneen rikosten esitutkintaa. Ongelmaksi on pikemminkin osoittautunut se, etteivät esitutkintaviranomaiset ole usein tiedon saatuaankaan ryhtyneet tutkimaan auttamisjärjestelmän asiakkaisiin kohdistuneita rikoksia. Toisinaan esitutkinta keskeytetään tai lopetetaan asianomistajaa kuulematta. Jos asianomistajaa on kuultu, eivät esitutkintaviranomaiset ole useinkaan tehneet muita toimenpiteitä rikoksen selvittämiseksi.

Lainvalmistelun aikana kansallinen ihmiskaupparaportoiija puolsi yhden yhtenäisen harkinta- ja toipumisajan antamista kaikille ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään otetuille henkilöille. Päätös toipumis- ja harkinta-ajan antamisesta tehtäisiin samalla kuin henkilö otettaisiin ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Raportoiijan näkemyksen mukaan tämä saattaisi lisätä auttamisjärjestelmän ennakoitavuutta ja parantaa ennen kaikkea seksuaalisesti hyväksikäytettyjen ja pelkävien ihmiskaupan uhrien ohjautuvuutta järjestelmään. Uhri voisi toipumis- ja harkinta-ajasta huolimatta ja omasta aloitteestaan olla yhteydessä esitutkintaviranomaisiin. Raportoiija katsoo myös, että laissa tulisi ilmoitusvelvollisuuden yhteydessä säätää nykyistä tarkemmin siitä, mitä tietoja auttamisjärjestelmän tulee poliisille antaa.

Ihmiskaupan uhrin varsinainen tunnistaminen 38 § ja auttamisjärjestelmästä poistaminen 38 f §. Lainmuutoksen yhteydessä lakiin lisättiin säännös ihmiskaupan uhrin varsinaisesta tunnistamisesta, joka hallituksen esityksen mukaan vastaisi luonteeltaan EN:n ihmiskauppayleissopimuksen virallista tunnistamista. Pykälässä tarkoitettu tunnistaminen on vahvempi kuin auttamisjärjestelmään ottamisvaiheessa tehty tunnistaminen. Yleissopimuksen mukaan perustellusta syyistä ihmiskaupan uhriksi uskottua henkilöä ei saa poistaa maasta ennen tunnistamisprosessin saattamista loppuun.

Henkilön voi tunnistaa ihmiskaupan uhriksi esitutkintaviranomainen tai syyttäjä käynnistäessään epäiltyä ihmiskaupparikosta koskevan esitutkinnan. Henkilön voi tunnistaa ihmiskaupan uhriksi myös Maahanmuuttovirasto myöntäessään tälle jatkuvan oleskeluluvan erityisen haavoittuvassa asemassa olevana ihmiskaupan uhrina ulkomaalaislain 52 a §:n 2 momentin perusteella. Myös Joutsenon vastaanottokeskus voi tunnistaa ihmiskaupan uhrin tietyissä rajatuissa tilanteissa. Lainsäätäjän tarkoituksena on ollut se, että kaikissa tapauksissa viranomainen tunnistaa uhrin EN:n yleissopimuksen edellyttämällä tavalla. Käytännössä

Maahanmuuttoviraston tekemän varsinainen tunnistaminen on oikeusvaikutuksiltaan vahvin.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija pitää myönteisenä sitä, että lakiin lisättiin säännös varsinaisesta tunnistamisesta. Tämä voisi parhaimmillaan lisätä auttamisjärjestelmän ennakoitavuutta ja parantaa uhrien ohjautumista järjestelmään. Säännös on kuitenkin kirjoitettu tavalla, joka yhdessä auttamisjärjestelmästä poistamista koskevan säännöksen kanssa käytännössä johtaa varsinaisesti tunnistettujen ihmiskaupan uhrien poistamiseen järjestelmästä. Menettely saattaa ajan mittaan johtaa siihen, etteivät ihmiskaupan uhrit enää kerro viranomaisille hyväksikäyttökokemuksistaan ja hakeudu auttamisjärjestelmään. Jos viranomaiset eivät ole selvillä ihmiskauppailmiöstä ja sen kehityksestä, vaikeutuu ihmiskaupan vastainen työ merkittävästi.

Haasteellisena raportoiija pitää sitä, että ihmiskaupan varsinainen tunnistaminen ja auttamisjärjestelmän asiakuus näyttävät käytännössä olevan kiinteässä yhteydessä rikosprosessiin siitä huolimatta, että esitöissä todetaan, ettei yhteistyö rikosprosessissa ole tunnistamisen tai auttamisen edellytys. EN:n ihmiskauppayleissopimus kieltää tunnistamisen ja auttamisen riippuvuuden rikosprosessista. Käytännössä yhteys tunnistamisen/auttamisen ja rikosprosessin välillä näyttää lainmuutoksen myötä entisessään vahvistuneen.

Ensimmäisenä poistamisperusteena lakiin on kirjattu se, ettei auttamisjärjestelmän asiakas ole enää auttamistoimien tarpeessa. Lakiin kirjatulla muilla perusteilla näyttää kuitenkin käytännössä olevan suuri merkitys. Jos esitutkintaviranomainen ei esimerkiksi tutkinnan edetessä saa riittävää näyttöä juuri ihmiskaupparikoksesta, saattaa tutkintanimike vaihtua kiskonnantapaiseksi työsyjinnäksi tai törkeäksi kiskonnaksi, minkä jälkeen asiakas voidaan poistaa auttamisjärjestelmästä. Raportoiija on havainnut, että esitutkintaviranomainen päättää usein silloinkin tutkinnan aloittamisesta, kun rikos on tapahtunut ulkomailla. Menettelytapaa voidaan pitää kyseenalaisena, koska tulkittaessa esitutkintalakia (805/2011, 3 luku 8 §) ja rikoslakia (1 luku 12 §, 1889/39) ulkomailla tehdyn rikoksen esitutkinnan aloittamisesta päättää syyttäjä.

Rikosvastuun toteuttaminen ja uhrien oikeuksien turvaaminen on usein riippuvaista siitä, missä päin Suomea rikos on tapahtunut ja kuka rikosta käytännössä tutkii. Laatu on epätaisaista. Joillakin alueilla ihmiskaupajuttuja ei käytännössä tutkita juuri lainkaan, eikä edes ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän poliisille tekemät tutkintapyynnöt aina johda tutkinnan aloittamiseen.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija on suositellut poliisia perustamaan erillisen ihmiskaupaan erikoistuneen yksikön, joka voisi kerryttää osaamista vaativien, usein kansainvälistä yhteistyötä, edellyttävien rikosasioiden paljastamisesta ja tutkimisesta. Poliisin kannattaisi raportoiijan näkemyksen mukaan panostaa ihmiskaupan vastaiseen työhön erityisesti nyt, kun paperittomien määrän voi lähitulevaisuudessa olettaa kasvavan myös Suomessa. Tämä edistäisi myös harmaan talouden vastaista työtä. Ihmiskaupparikokset eivät aina tule esiin rikosilmoitusten kautta, vaan niiden ilmituleminen edellyttää usein rikostiedustelua ja paljastavaa toimintaa.

Kansallisen ihmiskaupparaportoiija totesi nigerialaistaustaisia ihmiskaupan uhreja koskevassa selvityksessään, että ulkomaalaislain soveltamiskäytäntö on osin ennakoimatonta ja epä-

johdonmukaista ja saattaa johtaa uhrien epäyhdenvertaiseen kohteluun. Koska varsinaisella tunnistamisella ei ole oikeusvaikutuksia oleskeluprosessissa, viranomaisten varsinaisesti tunnistamia ihmiskaupan uhreja voidaan poistaa maasta, jolloin heidän asiakkuutensa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä päättyy.

Koska EN:n yleissopimuksen mukaan henkilöä ei saa poistaa maasta ennen tunnistamisprosessin saattamista loppuun, saattaa voimassa oleva lainsäädäntö ja sen soveltamiskäytäntö itse asiassa johtaa Suomea sitovien ylikansallisten velvoitteiden ja lain tarkoituksen näkökulmasta epätoivottuun lopputulokseen. Auttamisjärjestelmään ohjautunut henkilö saattaa haluta vältellä varsinaista ihmiskaupan uhriksi tunnistamista, koska tunnistamisprosessin päätyttyä hänet voidaan poistaa maasta. Kun tähän kokonaisuuteen lisätään valtion velvollisuus auttaa kaikkia alueellaan oleskelevia ihmiskaupan uhreja, saattavat voimassa oleva lainsäädäntö ja sen soveltamiskäytäntö johtaa joissakin tilanteissa Suomea sitovien ylikansallisten velvoitteiden laiminlyömiseen.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija pitää ihmiskaupan vastaisen toiminnan kokonaisuuden kannalta haastavana, että auttamisjärjestelmän oikeus tunnistaa ihmiskaupan uhri varsinaisesti on hyvin rajattu ja oikeusvaikutuksiltaan heikko. Varsinaisen tunnistamisen oikeusvaikutuksia ja auttamisjärjestelmän roolia tunnistajatahona tulisi vahvistaa.

Auttamisjärjestelmän tarkoitus 33 §, auttamistoimet 38 a § ja auttamistoimien järjestäminen 38 b §. Lainmuutos vahvisti käytännössä jo omaksutun auttamisjärjestelmän ja kuntien vastuun- ja työnjaon, joka määrittyy sen mukaan, onko henkilöllä kotikunta vai ei. Auttamistoimien järjestämisestä ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntaa, vastaa Joutsenon vastaanottokeskus. Auttamistoimien järjestämisestä ihmiskaupan uhrille, jolla on kotikunta, vastaa kyseinen kotikunta. Kotouttamislain perusteella kunnalle voidaan korvata ihmiskaupan uhrin auttamisesta syntyneitä kustannuksia. Auttamisjärjestelmä vastaa viranomaisten ja järjestöjen ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmää ja ihmiskauppa-asioita koskevasta neuvonnasta.

Auttamisjärjestelmän tehtävien ja kotikuntien roolin selkiyttäminen laissa on edistänyt ihmiskaupan uhrien auttamista. Kuntaliiton laatima yleiskirje ihmiskaupan uhrien auttamisesta on ollut tarpeellinen työväline kunnille (7/2016). Kansallinen ihmiskaupparaportoiija on valvonta- ja edistämistyössään havainnut, että ihmiskaupan uhrien oikeus lainmukaisiin palveluihin kuitenkin edelleen vaihtelee siitä riippuen, missä kunnassa hän oleskelee. Auttamisjärjestelmässä olevat turvapaikanhakijataustaiset uhrit eivät näytä saavan normaaleja vastaanottopalveluja laajempia palveluja silloinkaan, kun he ovat joutuneet vakavan seksuaalisen hyväksikäytön uhreiksi. Tämä ei ole linjassa lain esitöiden tai EU:n ihmiskauppadirektiivin (Art, 11, kohta 7, 2011/36/EU) kanssa. Ihmiskaupan uhriutumisen johtuvien palvelujen kuntakorvauksien saamiseen liittyvä epävarmuus ja hakuprosessin koettu monimutkaisuus ja epäselvyys lisäävät ihmiskaupan uhrien erilaista kohtelua.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija tukee ajatusta siitä, että ihmiskaupan uhrien auttaminen siirrettäisiin kokonaisuudessaan valtion vastuulle. Valtiorahoitteinen malli vahvistaisi uhrien kohtelun yhdenvertaisuutta ja keskittäisi erikoisosaamista ihmiskaupan uhrien auttamisesta. Vaikka uhreja käytännössä autettaisiin kunnissa, olisi vastuu auttamistoimien järjestämisestä yhdessä siihen erikseen nimetyssä viranomaisessa, eikä monimutkaista kuntien korvausjärjestelmää enää tarvittaisi. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija katsoo, että ihmiskaupan uhrit

ja heidän erityistarpeensa tulisi huomioida sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudistuksessa.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija esittää pohdittavaksi myös auttamisjärjestelmän tarkoituksen laajentamista. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija ehdotti vuoden 2012 kertomukseensa, että Suomi nimeäisi ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaattorin. Tarkoituksena oli, että ihmiskaupan vastaista toimintaa voitaisiin edistää silloista paremmin poikkihallinnollisesti kaikki toiminnan osa-alueet huomioiden. Sisäministeriöön asetettu työryhmä esitti, että ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaattori sijoitettaisiin ministeriön poliisiosastolle. Tavoitteena oli, että koordinaattorin avulla voitaisiin ratkaista myös ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa käytännössä esiin nousevia ongelmia.

Kuluneen kahden ja puolen vuoden aikana kertyneet kokemukset antavat aiheen pohtia, miten koordinaatiota voitaisiin vielä tehostaa. Koordinaattori on välttämätön ja sellainen on raportoitajan tietojen mukaan lähes kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. On kuitenkin syytä pohtia, tulisiko koordinaattori viedä lähemmäksi käytännön tasoa ja uhrien auttamistyötä. Esimerkiksi auttamisjärjestelmään sijoitettuna koordinaattori saisi tietoa käytännössä ilmenevistä haasteista nykyistä paremmin ja kykenisi mahdollisesti tehokkaammin ratkaisemaan niitä. Tarkoituksena ei olisi, että koordinaattori tekisi asiakastyötä, vaan pyrki toiminnallaan rakenteellisen tason kehittämiseen. Jos hallinnon tasot, ml. yhteensovittamissihteeristö ja kansliapäällikkökokous, säilytettäisiin, voitaisiin laajemmat poikkihallinnolliset ongelmat kohdat edelleen viedä ylemmän tason ratkaistaviksi.

3. *Lopuksi*

Suomi on EU:n jäsenvaltiona ja EN:n ihmiskauppayleissopimuksen sopijapuolena velvollinen tarjoamaan ihmiskaupan uhreille apua ja suojelua. Määräykset velvoittavat auttamaan uhreja heidän yksilöllisten tarpeidensa mukaan. Uhreilla on oikeus saada apua jo tunnistamisvaiheessa: täyttä varmuutta ihmiskaupan uhriksi joutumisesta ei avun piiriin ohjautumisvaiheessa saa edellyttää. Määräysten tarkoituksena on madaltaa avun hakeutumisen kynnystä ja sitä, että vakavat hyväksikäyttötapaukset tulisivat viranomaisen tietoon. Suomessa asiasta on säädetty nyt arvioitavana olevassa laissa, jonka mukaan uhrien auttaminen on Joutsenon vastaanottokeskuksen koordinoiman ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän ja kuntien vastuulla.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija pitää ennakoitavaa ja yhdenvertaista ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää hyvän ihmiskaupan vastaisen toiminnan kulmakivenä. Jotta ihmiskaupan vastaisen toiminnan muilla keskeisillä osa-alueilla voitaisiin saavuttaa tuloksia, on ihmiskaupan uhreille kyettävä tarjoamaan apua ja suojelua ennakoitavasti ja yhdenvertaisesti. Lainsäädäntö määrittää sitä, kenelle apua voidaan antaa, mitä apua, kuinka pitkään ja millä edellytyksillä. Voimassa oleva lainsäädäntö on myönteisestäkin kehityksestä huolimatta edelleen monimutkainen, uhrien näkökulmasta vaikeaselkoinen ja oikeusvaikutuksiltaan ennakoimaton. Vuonna 2015 voimaan tulleet lainmuutokset ovat tuoreita, mutta jo kertyneen kokemuksen perusteella näyttää siltä, ettei niiden yhteydessä kyetty ratkaisemaan kaikkia uhrien epäyhdenvertaiseen kohteluun ja järjestelmän ohjautuvuuteen liittyviä haasteita.

EN:n yleissopimusta valvova asiantuntijaryhmä GRETA on katsonut, että valtioiden on huolehdittava avun ja suojelun tarjoamisen taloudellisista edellytyksistä. Ihmiskaupan uhri-

en auttaminen on taloudellisten paineiden alla. Vuoden 2017 talousarvioesityksessä uhrien auttamiseen tarvittavien palvelujen ostamista hankaloitetaan. Lakisääteisen auttamisvelvoitteen toteuttamiseksi auttamisjärjestelmä ostaa palveluja uhreille julkisilta ja yksityisiltä palveluntuottajilta. Tarvittavat palvelut ovat käytännössä esimerkiksi turvattua ja tuttua majoitusta, tukihenkilöpalveluita rikosprosessia varten, käänös- ja tulkkauspalveluja, terveystalvveluja sekä perhetyötä ja -kuntoutusta ja lastensuojelullisia toimenpiteitä niissä tapauksissa, joissa ihmiskaupan uhriksi joutuneen vanhemman voimavarat ja kyky huolehtia lapsistaan ovat heikentyneet. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija toivoo sisäministeriön käyvän asiasta keskusteluita valtiovarainministeriön kanssa ja pyrkivän siihen, ettei jo nykyisellään vaatimattomia auttamisjärjestelmän toimintamenoja edelleen supistettaisi.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija pitää uhrien oikeuksien toteutumisen näkökulmasta haastavana voimassa olevan lainsäädännön mahdollistamaa sellaista soveltamiskäytäntöä, jossa uhrien tunnistaminen ja auttaminen on kiinteässä yhteydessä rikosprosessiin. Lainsäädäntö viestii, että auttamisjärjestelmä kykenee parhaiten tarjoamaan palveluita sellaisille uhreille, joiden asiassa saadaan lopputuloksena ihmiskauppatuomio ylimmästä oikeusasteesta. Koska yhteys on vahva, tulisi esitutkintaviranomaisten toiminnan olevan tehokasta. Erityisen haastava nykyinen malli on siitä syystä, ettei esitutkintaviranomaisilla näytä aina olevan riittävää tieto-taitoa ja resursseja vaativien ihmiskaupparikosten paljastamiseen ja tutkintaan. Uhrien näkökulmasta tilanne johtaa liian sattumanvaraiseen ja ennakoimattomaan lopputulokseen. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija katsoo, että esitutkintaviranomaisten ihmiskaupan vastaista toimintaa tulee edelleen kehittää muun muassa riittävällä resursoinnilla ja osaamisen vahvistamisella tai koko ihmiskaupan vastainen toiminta vaarantuu. Toinen vaihtoehto on se, että uhrien tunnistaminen ja auttaminen erotetaan lainsäädännössä ja käytännössä selkeästi rikosprosessista.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija pitää edelleen ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja auttamista koskevan erillislain säätämistä pohdinnanarvoisena keinona vahvistaa ihmiskaupan vastaisen toiminnan kokonaisuutta ja ihmisoikeusperustaisuutta etenkin, jos ilmenneitä ongelmia uhrien avun piiriin ohjautumisessa ja epäyhdenvertaisessa palvelujen saannissa ei kyetä muuta kautta ratkaisemaan. Ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja auttamista koskevan lainsäädännön tulisi olla selkeä ja ennakoitava kokonaisuus ja sellainen, että se turvaisi ihmiskaupan uhrien yhdenvertaisen kohtelun esimerkiksi uhrin sukupuolesta, etnisestä alkuperästä, iästä ja hyväksikäyttötarkoituksesta riippumatta. Lainsäädännön tulisi myös tukea ihmiskaupan uhrien ohjautumista järjestelmään, jotta mahdollisimman moni hyväksikäyttötapaus tulisi viranomaisten tietoon ja tätä vakavaa rikollisuutta voitaisiin tehokkaasti myös ehkäistä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Kirsi Pimiä

Ylitarkastaja

Venla Roth

