



YHDENVERTAISUUS VALTUUTETTU

DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUODÁÁITTARDEADDJI

Lausunto

12.2.2015

VVTDno-2015-59

Eduskunta
Hallintovaliokunta

Kansallisen ihmiskaupparaportoin lausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansainvälisiä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 266/2014 vp)

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija kiittää mahdollisuudesta lausua otsikkoasiassa. Käsillä oleva esitys pyrkii vastaamaan ihmiskaupparaportoin eduskunnalle vuonna 2010 (K 17/2010 vp) antaman kertomuksen yhteen keskeisimmistä suosituksista. Suosituksen tavoitteena on edistää ihmiskaupan uhrien ohjautumista avun piiriin sekä parantaa uhrien yhdenvertaisuutta ja oikeuksien toteutumista.

Kertomusta koskevan perusteellisen valiokuntakäsittelyn jälkeen eduskunta yhtyi vastauksessaan (EK 43/2010 vp) raportoin suositukseen ja edellytti ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan erillislain valmistelemista. Eduskunnan vastauksen pohjana olevassa työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietinnössä pidettiin tärkeänä, että lainsäädäntö jatkossa tukisi johdonmukaisesti ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja auttamisjärjestelmän toimintaa uhrien voimaannuttamiseksi ja auttamiseksi irtautumaan ihmiskaupan piiristä (TyVM 13/2010 vp).

Suomessa ihmiskaupan uhrien auttamisesta ja auttamisen koordinoinnista vastaa Joutsenon vastaanottokeskuksen ylläpitämä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä. Ihmiskaupan uhrien auttaminen sekä sitä koskeva lainsäädäntö ja käytännön rakenteet ovat ratkaisevan tärkeässä asemassa siinä, millaisia konkreettisia tuloksia ihmiskaupan vastaiselta toiminnalta voidaan odottaa. Kansainvälisten kokemusten mukaan auttamisjärjestelmä on ihmiskaupan vastaisen toiminnan ydin: ilman sitä myös ihmiskaupparikosten paljastaminen ja selvittäminen vaikeutuvat ja ihmiskaupan ehkäiseminen hankaloituu. Ihmiskaupparikollisuudella on taipumus lisääntyä ja vakavoitua, jos ihmiskaupan vastainen toiminta ei saa riittävää tukea lainsäädännöstä ja jos siihen ei panosteta resursseja.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija korostaa, että auttamisjärjestelmän tulee olla ennakoitava ja yhdenvertainen, ja sen tulee tarjota järjestelmään hyväksytyille ihmiskaupan uhreille yksilöllistä, tarpeenmukaista ja oikea-aikaista apua. Auttamisjärjestelmään tulee hyväksyä matalalla kynnyksellä: ihmiskaupan uhriksi joutumisesta ei tarvitse vielä hakeutumisvaiheessa olla täyttä varmuutta, vaan viitteet hyväksikäytöstä ja uhrin esiin tuoma avun tarve riittävät. Auttamisjärjestelmän matala kynnyks mahdollistaa sen, että apuun lain mukaan oikeutetut uhrit voidaan tunnistaa ja ohjata tarvittaviin palveluihin. Ihmiskaupan uhrin tunnistaminen on viranomaisten vastuulla.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija korostaa, että auttamisjärjestelmän tulee olla kaikkien ihmiskaupan uhrien tavoitettavissa hyväksikäyttötarkoituksesta, etnisestä alkuperästä tai oleskelun statuksesta riippumatta. Suomella on velvollisuus tarjota apua kaikille alueellaan oleskeleville ihmiskaupan uhreille, myös ns. Dublin-menettelyssä tunnistetuille. Tätä edellyttää mm. Suomen vuonna 2012 ratifioima Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskeva yleissopimus, jonka kansallista toimeenpanoa valvova riippumaton asiantuntijaryhmä GRETA antaa arviointikertomuksensa Suomen hallitukselle kevään aikana.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija haluaa kiinnittää valiokunnan huomion maan sisäiseen ihmiskauppaan: maan sisäisen ihmiskaupan osuus tunnistetusta ihmiskaupasta näyttää viime aikoina kasvaneen. Kansallisen ihmiskaupparaportoiijan tietoon on viimeisen puolen vuoden aikana tullut yhä enenevässä määrin vakavia hyväksikäyttötapauksia, jotka ovat kohdistuneet valtaväestöön kuuluviin nuoriin naisiin. Kansalaisjärjestöiltä saadun tiedon mukaan erityisesti valtaväestöön kuuluvat (seksuaalisesti hyväksikäytetyt) ihmiskaupan uhrit jättävät kuitenkin huomattavan usein hakeutumatta auttamisjärjestelmään, vaikka kansalaisjärjestöt tunnistavat heidät alustavasti ihmiskaupan uhreiksi ja kertovat heille auttamisjärjestelmästä.

Syitä olla hakeutumatta auttamisjärjestelmään on useita. Seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvälle ihmiskaupalle ominainen dynamiikka perustuu tekijän ja uhrin välisen epätasapainoisen valta- tai auktoriteettiaseman väärinkäytölle ja uhrin alttiuden tai haavoittuvuuden tietoiselle hyödyntämiselle. Usein tekijä ottaa uhrin määräysvaltaansa vähitellen, jolloin uhri ei usein itsekään kykene hahmottamaan, mitkä tapahtumien ja tilanteiden jatkumossa olivat ne yksittäiset teot, jotka loukkasivat hänen psyykkistä, fyysistä ja seksuaalista integriteettiään. Ihmiskaupan uhri kokee olevansa tekijälle alistainen ja tekijästä riippuvainen tavalla, joka vaarantaa uhrin (mielen)terveyden, murtaa hänen kykynsä suojautua hyväksikäytöltä sekä vaikeuttaa ja usein jopa estää hyväksikäytöstä irtautumisen ja avun piiriin hakeutumisen.

Ihmiskaupan uhreille on lisäksi ominaista huono tietämys omista oikeuksista ja/tai heikko tuntemus loukatuksi tulemisesta. Ihmiskaupan uhrit eivät välttämättä koe olevansa yksilöitä, joilla on oikeuksia, eivätkä he siksi osaa niitä vaatiakaan. Ihmiskaupan manipuloiva dynamiikka naamioi hyväksikäytön suostumukselliseksi toiminnaksi, jossa uhrista tulee väline toisen/toisten seksuaalisen mielihyvän tuottamiselle ja/tai taloudellisen hyödyn tavoittelemiseksi. Myös syyllisyys, häpeä, ulkopuolisuuden kokemus ja hämmennys tapahtuneesta ehkäisevät tehokkaasti avun piiriin hakemista. Avun hakemisen estää lisäksi järjestäytyneiden rikollisryhmien uhreihin kohdistamat kiristys- ja uhkailutoimet, joiden avulla uhrit pyritään vaientamaan ja alistamaan hyväksikäytön kohteeksi. Useiden ihmiskaupan uhrien kokemus on se, etteivät viranomaiset ole kyenneet suojelemaan heitä tekijöiltä ja antamaan heidän tarvitsemaansa apua ja tukea silloinkaan, kun uhrit ovat hakeutuneet viranomaisten luokse.

Pyrkiminen pois hyväksikäyttäjien vaikutuspiiristä vaatii uhreilta usein valtaisia, jopa mahdollottomilta tuntuvia, ponnistuksia, vahvaa tukea ja aikaa. Siksi auttamisjärjestelmän tulisi uhrien näkökulmasta tarjota hyväksikäyttöä ennustettavampia ja turvallisempia vaihtoehtoja ja tulevaisuudenkuvia.

Tätä taustaa vasten kansallinen ihmiskaupparaportoiija pitää valitettavana, että ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan kokonaisvaltaisen erillislain valmistelusta luovuttiin ja päädyt-

tiin vain korjailemaan voimassa olevaa rakenteiltaan puutteellista lainsäädäntöä. Monet muutkin työryhmän jäsenet, ml. useimmat ministeriöt ja kansalaisjärjestöt, nostivat esiin huolensa ratkaisun riittävydestä. Jäsenet arvelivat, ettei perusteiltaan muuttumaton ratkaisu kykene vastaamaan ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa ja auttamisessa havaittuihin käytännön haasteisiin. Suurimmat haasteet liittyvät ihmiskaupan uhrien kohtelussa ilmenneisiin yhdenvertaisuusongelmiin sekä erityisesti seksuaalisesti hyväksikäytettyjen ja pelkävien uhrien määrän silmiin pistävään vähäisyyteen auttamisjärjestelmässä.

Koko valmisteluprosessin ajan lakihanke kärsi siitä, ettei työryhmällä ollut, eikä sille pitkähkönkään työskentelyjakson aikana muodostunut selkeää käsitystä lainsäädännön ja käytännön nykytilasta, ts. niistä syistä, miksi lainsäädäntöä ylipäätään oli tarkoitus uudistaa. Tämä johti siihen, että valmistelutyön aikana ajaututtiin keskustelemaan monista sellaisista kysymyksistä, jotka eivät olleet käytännössä osoittautuneet ongelmiksi. Vastaavasti monia sellaisia kysymyksiä, jotka olisivat ansainneet työryhmän huomion, jäivät pohdinnan ulkopuolelle.

Valitettavasti esityksen nykytilan kuvaus ja sen arviointi eivät vastaa käytännön toimijoiden käsitystä siitä, millaisia puutteita voimassa olevassa lainsäädännössä on ja millaisiin ongelmiin lainmuutoksen olisi tullut vastata. Ratkaisuehdotukset jäivät huteriksi, eikä ihmiskaupparaporttoija usko, että ne riittävät ratkaisemaan järjestelmän em. ohjautuvuus- ja yhdenvertaisuusongelmia.

Syyskuussa julkaistun EU:n laajuisen tilastoraportin perusteella yli 2/3 tunnistetuista ihmiskaupan uhreista on joutunut seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi, ja uhreista jopa 80 % on naisia ja tyttöjä (Trafficking in human beings. Eurostat/European Commission, 2014). Ihmiskauppa on näiden lukujen valossa syvästi sukupuolittunut ilmiö. Kuten kansallinen ihmiskaupparaporttoija on kertomuksessaan 2014 todennut, Suomessa tunnistetaan kansainvälisesti vertaillen poikkeuksellisen heikosti juuri seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvää ihmiskauppaa. Käsillä olevaa lakiesitystä voidaan pitää tasa-arvovaikutuksiltaan ongelmallisena, sillä se ei näytä tuovan helpotusta tähän tunnistamis- ja ohjautumisongelmaan.

Huomionarvoista ja ehkä hieman yllättävääkin on, että käsillä olevassa esityksessä erityisen heikosti huomioitu uhriryhmä on valtaväestöön kuuluvat ihmiskaupan uhrin. Koska heillä on kotikunta, heidän oletetaan saavan tarvitsemansa palvelut kotikunnan sosiaali- ja terveys-toimen kautta. Esityksen (ja nykykäytännön mukaan) auttamisjärjestelmällä on näissä tapauksissa vain palveluihin ohjaava ja auttamistoimissa konsultoiva rooli. Ihmiskaupan uhrien palveluiden tarpeenmukaisuus, yksilöllisyys ja oikea-aikaisuus riippuu kustakin kunnasta, työntekijöiden osaamisesta ja ammattitaidosta, taloudesta ja joustavuudesta. Yhdenvertaisuusongelmien ratkaisemiseksi ihmiskaupparaporttoija tuki alun perin ajatusta ihmiskaupan uhrien auttamisen siirtämisestä kokonaisuudessaan valtion vastuulle ja valtiorahoitteiseksi, mitä se tosiasiaassa korvaussäännösten vuoksi jo pitkälti muutoinkin on.

Kansallinen ihmiskaupparaporttoija pitää mahdollisena, että esitys tulee toteutuessaan jossakin määrin parantamaan auttamisjärjestelmän hyvän hallinnon mukaisuutta. Esitys tuo lain tasolle auttamisjärjestelmässä kehitettyjä käytännön toimintatapoja, mikä voi jonkin verran lisätä järjestelmän ennakoitavuutta ja läpinäkyvyyttä. Ihmiskaupparaporttoija pitää tärkeänä, että näiden tavoitteiden turvaamiseksi sosiaali- ja terveysministeriö laatisi ohjeistuksen kunnille ihmiskaupan uhrien auttamisesta, kuten esityksessä ehdotetaankin. Esityksen muina

hyvinä puolina voi mainita lain nimen muuttamisen (sisältää myös ihmiskaupan uhrien tunnistamisen ja auttamisen), ihmiskaupan uhrin nimenomaisen määritelmän laajentamisen (sisältää myös Suomen kansalaiset) sekä harkinta- ja toipumisajan myöntämismenettelyn uudistamisen (tehtävän siirtäminen esitutkintaviranomaisilta auttamisjärjestelmälle). Voimassa olevassa rakenteessa esimerkiksi seuraavat parannukset olisivat vähintäänkin olleet tarpeen:

1. Toipumisaika (36 §) tulisi myöntää kaikille laillisesti maassa oleskeleville ihmiskaupan uhreille, eikä vain niille, jotka eivät syystä tai toisesta ole heti valmiita olemaan tekemisissä esitutkintaviranomaisten kanssa. Esityksessä tuodaan esiin (s. 34), että valtaosa auttamisjärjestelmään hakeutuneista tulee auttamisjärjestelmään esitutkintaviranomaisten kautta tai ovat valmiita tekemään rikosilmoituksen. Ihmiskaupparaportoiija epäilee, ettei säännös tule tarpeeksi edistämään seksuaalisesti hyväksikäytettyjen ja pelkäävien uhrien ohjautumista auttamisjärjestelmään, jotka eivät vielä auttamisjärjestelmään hakeutumisvaiheessa ole esitutkintaviranomaisten tiedossa.

Uhrien näkökulmasta olisi selkeämpää, että toipumisaika voitaisiin myöntää kaikille em. uhreille. Vaikka toipumisaikamahdollisuuden lisääminen lakiin ylipäätään on parannus nykytilaan, kärsii auttamisjärjestelmä esityksen voimaantumisen jälkeen ennakoitavuuden puutteesta. Käytännössä rajaus velvoittaa uhrin tekemään päätöksen yhteistyöhön ryhtymisestä jo siinä vaiheessa, kun hän vasta pohtii auttamisen piiriin hakeutumista. Se saattaa tosiasiaassa nostaa kynnystä hakeutua avun piiriin ja olla ristiriidassa Suomen ratifioiman Euroopan neuvoston ihmiskauppayleissopimuksen kanssa.

Toipumisajan tarkoituksena on auttaa uhria toipumaan hyväksikäyttökokemuksistaan, tekemään tietoisin päätöksen yhteistyöhön ryhtymisestä (esitutkinta)viranomaisten kanssa ihmiskauppaan syyllistyneiden vastuuseen asettamiseksi sekä pohtimaan tulevaisuuttaan. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija korostaa, että jo toipumisaikana uhrien tulee saada ne psyko-sosiaaliset ja terveystalvet, joita hän ihmiskaupan uhriksi joutumisen vuoksi tarvitsee.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija tiedostaa, että toipumisaika voi aiheuttaa ristiriitaisia tilanteita epäillyn pidättämistä ja vangitsemista koskevien rikosprosessuaalisten määräaikojen kanssa. Näissä tilanteissa on erityisen tärkeää, että ihmiskaupan uhreille osoitetaan oikeusavustaja, jonka kanssa hän voi keskustella vaihtoehdoistaan ja tekemiensä päätösten seurauksista. Käytännön kokemus on osoittanut, että jo alkuvaiheessa annettu riittävä tieto ja tuki edistävät paitsi uhrien toipumista myös em. yhteistyöpäätöksen tekemistä ja siten myös rikosprosessissa onnistumista. Uhri voi omasta aloitteestaan kertoa esitutkintaviranomaisille kokemuksistaan jo ennen toipumisajan päättymistä.

2. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä tulisi lisätä uhrin varsinaiseksi tunnistajatahoksi (38 §). Ihmiskaupan uhriksi tunnistamiselle voisi uhrin näkökulmasta olla merkittäviä oikeusvaikutuksia. Esityksessä kuitenkin rajataan tunnistajatahot lähinnä vain esitutkintaviranomaisiin, syyttäjään ja Maahanmuuttovirastoon.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä voisi tunnistaa uhrin vain silloin, kun esitutkintaviranomainen tai syyttäjä on päättänyt olla käynnistämättä esitutkintaa Suomessa, mutta on perusteltua syytä uskoa, että henkilö on joutunut ihmiskaupan uhriksi ulkomailla. Auttamisjärjestelmä voisi tunnistaa uhrin myös silloin, kun esitutkinnan päättämistä koskevasta päätöksestä käy ilmi, että henkilön on katsottava joutuneen ihmiskaupparikoksen uhriksi, mutta asiaa ei ole voitu toimittaa syyttäjälle käsiteltäväksi, koska asiassa ei voida nostaa syytettä ketään vastaan. Esimerkkeinä mainitaan tilanteet, joissa rikoksentehtyjä on kuollut tai tämän olinpaikasta ei ole tietoa (s. 37).

Nämä jälkimmäiset tilanteet ovat tosiasiallisesti äärimmäisen harvinaisia - ihmiskaupapäätelmää ei näissä tilanteissa yleensä voida esitutkintavaiheessa tehdä, koska riittävää näyttöä rikoksesta ei saada. Näin ollen auttamisjärjestelmällä voi olla asema tunnistajana lähinnä niissä tapauksissa, joissa rikos on tapahtunut ulkomailla. Sitä vastoin Suomessa tapahtuneiden rikosten osalta onnistunut esitutkinta ja syyteharkinta näyttävät olevan tunnistamisen edellytys. Tämä asettaa uhrin keskenään epäyhdenvertaiseen asemaan avun saannin suhteen.

Kansallinen ihmiskaupparaportointi pitää päätöstä erillislakiajatuksen hylkäämisestä erittäin valitettavana ja käytännössä ilmenneisiin tarpeisiin nähden riittämättömänä ratkaisuna. Ihmiskaupparaportointi näkee, että esityksen vaikutukset olisi syytä arvioida jo parin vuoden sisällä lain voimaantulosta ja että tämän arvion perusteella tulisi ryhtyä lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin, jotka huomioisivat käsillä olevaa esitystä paremmin ihmiskaupan uhrien tunnistamisen ja auttamisen kokonaisuuden. Vaikutusarvioinnissa erityistä huomiota tulisi kiinnittää seksuaalisesti hyväksikäytettyjen ja pelkäävien uhrien ohjautumiseen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään sekä siihen, riittävätkö esityksen sisältämät muutokset poistamaan em. yhdenvertaisuusongelmia.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Eva Biaudet

Ylitarkastaja

Venla Roth

Jakelu

Eduskunta / Hallintovaliokunta