

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 21/2010 vp

Kansallisen ihmiskaupparaportoin kertonus 2010

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 24 päivänä kesäkuuta 2010 lähettäessään kansallisen ihmiskaupparaportoin kertomuksen vuodelta 2010 (K 17/2010 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Martti Ant-Wuorinen, sisäasiainministeriö, rajavartio-osasto
- poliisitarkastaja Joni Länsivuori ja ylitarkastaja Tero Mikkola, sisäasiainministeriö
- vähemmistövaltuutettu Eva Biaudet

- tulosalueenjohtaja Kukka Krüger, Maahanmuuttovirasto
- ylitarkastaja Venla Roth, Vähemmistövaltuutetun toimisto
- rikoskomisario Jouko Ikonen, keskusrikospoliisi.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- ulkoasiainministeriö
- oikeusministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö
- lapsiasiavaltuutettu
- Joutsenon vastaanottokeskus
- Helsingin kaupungin sosiaalivirasto
- Helsingin poliisilaitos
- Suomen Kuntaliitto
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Pakolaisneuvonta ry
- Suomen Punainen Risti.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Kansallinen ihmiskaupparaportoin on antanut ensimmäisen raporttinsa eduskunnalle. Raportti on tehty huolella. Siinä on käyty laajasti läpi ihmiskauppaa ilmiönä ja käsitelty ihmiskaupan vastaista toimintaa. Raportissa on esitetty johtopäätöksiä ihmiskaupan vastaisen toiminnan ti-

lasta ja annettu suosituksia ihmiskaupan vastaisen toiminnan parantamiseksi. Yksi raportin keskeisimpiä johtopäätöksiä on, että ihmiskaupan vastaisen toiminnan ehkä suurin haaste on ihmiskaupan uhrien tunnistaminen.

Ihmiskauppa on vakava rikos ihmisoikeuksia vastaan. Sen torjunnassa on hallintovaliokunnan käsityksen mukaan otettava käyttöön kaikki ehkäisy-, lainvalvonnan ja uhrien suojelun keinot. Ehkäisyssä on eri toimijoiden yhteistyötä välttä-

mättä tehostettava ja EU:n ulkopuolisia valtioita on rohkaistava ratifioimaan ja panemaan täytäntöön asiaa koskevat kansainväliset yleissopimukset ja YK:n ihmisoikeusvaltuutetun suositukset.

Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen

Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevien palvelujen ja tukitoimien piiriin ohjautumisen edellytyksenä on uhrien tunnistaminen. Kansallinen ihmiskaupparaportointia pitää uhrien tunnistamisesta ihmiskaupan vastaisen toiminnan suurimpana haasteena. Ihmiskauppaa ei raportoida mielestä vielä täysin osata erottaa lähirikoksistaan, kuten parituksesta ja kiskonnantapaisesta työsyrynnästä. Ihmiskaupan uhrien kannalta ei ole kuitenkaan yhdenkään, tunnistetaanko heidät ihmiskaupan vai jonkun sen lähirikoksen uhriksi. Ihmiskaupan uhreiksi katsotut henkilöt ovat oikeutettuja auttamisjärjestelmän palveluihin sekä muihin erityisiin tukitoimiin esitutinnan ja rikosprosessin aikana, ja heidän on mahdollista hakea harkinta-aikaa ja oleskelulupaa ulkomaa-laislain (301/2004) perusteella.

Erityisinä riskiryhminä ihmiskaupan uhrien tunnistamisen kannalta kansallinen ihmiskaupparaportointia pitää alaikäisiä ja alle 35-vuotiaita naisia sekä seksuaalipalveluiden myynnin vuoksi maasta käännetyttä henkilöitä.

Ihmiskaupan uhrin ovat haavoittuvassa asemassa, ja avun tarpeeseen on hallintovaliokunnan käsityksen mukaan tärkeää vastata mahdollisimman aikaisessa vaiheessa uhrien tavoitettavuuden ja usein kiireellisen avun tarpeen vuoksi. Uhrien tunnistamismahdollisuuksia on siksi tärkeää parantaa.

Asiantuntijakuulemisten perusteella valiokunta pitää mahdollisena, että vakiintumaton oikeuskäytäntö ihmiskaupparikoksissa, lainsäädännön osittainen päällekkäisyys, riittämätön tietoisuus ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä, mutta myös ihmiskauppailmiön monimuotoisuus ovat aiheuttaneet sen, että tuomioistuihin saakka edenneitä ihmiskauppatapauksia on ollut Suomessa toistaiseksi erittäin vähän.

Yksi ihmiskaupparaportoinnin keskeisistä toimintapohdintatuksista on, että ns. Dublin-ta-

pauksissa pidättäydyttäisiin pääsääntöisesti käännästämisestä niissä tilanteissa, joissa ihmis-kauppaan viittaavat indikaattorit täyttyvät. Käännästämisestä tulisi pidättäytyä erityisesti silloin, kun menettelyn kohteena oleva henkilö on alaikäinen.

Vastuunmäärittämisasetuksen (EY 343/2003) mukaisessa Dublin-menettelyssä on kysymys EU-maiden keskinäisestä vastuun jakamisesta sen suhteen, mikä valtio tutkii henkilön turvapaikkahakemuksen. Tavoitteena on, että kunkin turvapaikanhakijan hakemus tutkitaan vain yhdessä EU:n jäsenmaassa. Dublin-menettely mahdollistaa siten turvapaikanhakijoiden käännästämisestä maahan, joka on asetuksen perusteella vastuussa hakemuksen käsittelystä. Toisaalta kullakin jäsenmaalla on vastuunmäärittämisasetuksen artiklan 3(2) perusteella oikeus ottaa turvapaikkahakemus aineelliseen käsittelyyn siinäkin tapauksessa, ettei se asetuksessa määriteltujen perusteiden mukaan ole siihen velvoitettu.

Hallintovaliokunta pitää auttamisjärjestelmään ottamisen kynnystä nykyisellään riittävän matalana. Oleskeluluvan myöntäminen pelkääntään ulkomaalaisen esittämän ihmiskaupparikosepäilyn perusteella voi avata mahdollisuuden käyttää hyväksi varsinaisten uhrien auttamiseksi tarkoitettua järjestelmää. Suomen ei tule myöskään lähtökohtaisesti epäillä toisten jäsenvaltioiden kykyä tai halua auttaa ihmiskaupan uhreja. Kaikkia vastuunmäärittämisasetuksen piirissä olevia valtioita koskevat samat kansainväliset velvoitteet ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa.

Valiokunta toteaa, että esimerkiksi rajavartiolaitoksessa on jo vuosien ajan puututtu herkästi epäilyihin ihmiskauppatapauksiin. Erityistä huomiota on saadun selvityksen mukaan kiinnitetty ihmiskaupan uhuriin, uhrin tunnistamiseen sekä oikeisiin jatkotoimenpiteisiin uhrin tunnistamisen jälkeen. Maassa laittomasti oleskelevan henkilön maasta poistamista harkittaessa suoritetaan puolestaan aina ulkomaalaislain 146 §:n mukainen kokonaisharkinta, jossa otetaan huomioon myös mahdollisen uhrin tilanne. Erityistä huomiota tulee hallintovaliokunnan mielestä

näissä tilanteissa kiinnittää mahdollisten lap-siuhrien asemaan.

Valiokunta toteaa vielä, että Maahanmuuttovirasto on laatimassa ohjeistusta ihmiskaupan uhrien tunnistamisen edistämiseksi Dublin-prosessissa. Ohjeistuksessa tullaan selventämään menettelyjä tunnistetuissa ihmiskauppatapauksissa.

Oleskelulupa ja harkinta-aika

Ulkomaalaislain 52 a §:n nojalla ihmiskaupan uhrille voidaan myöntää tietyin edellytyksin tilapäinen oleskelulupa (uhrilupa). Oleskelulupa voidaan myöntää vain tutkinnallisista ja oikeuskäsittelyyn liittyvistä syistä. Uhreilta edellytetään lisäksi yhteistyötä viranomaisten kanssa ja siteiden katkaisemista ihmiskaupasta epäiltyihin.

Ihmiskaupparaportoija on pitänyt luvan saamisen edellytyksiä ongelmallisina. Hän on ehdottanut, että oleskeluluvan myöntämisessä olennaista tulisi olla riittävä selvitys ihmiskaupassa uhriutumisen, jolloin rikosprosessin aloittamista ei asetettaisi oleskeluluvan edellytykseksi. Uhriluvan perusteena oleva yhteistyövaatimus esitutkintaviranomaisten kanssa samoin kuin vaatimus siteiden katkaisemisesta ihmiskaupparikoksesta epäiltyihin tulisi myös poistaa.

Kun ulkomaalaislakiin lisättiin säännös oleskeluluvan myöntämisestä ihmiskaupan uhrille, todettiin hallituksen esityksen perusteluissa (HE 32/2006 vp), että erityisellä uhriluvalla pyritään torjumaan ihmiskaupparikoksia, edistämään rikollisten kiinnisaamista ja suojelemaan uhreja niin, että heidän uudelleen uhriutumisen saadaan estettyä. Hallintovaliokunta katsoo, että näiden tavoitteiden saavuttaminen vaarantuu, jos lakia muutetaan ehdotetulla tavalla.

Ulkomaalaislain 52 b §:ssä säädetään, että ennen 52 a §:n mukaisen oleskeluluvan myöntämistä ihmiskaupan uhrille voidaan myöntää vähintään kolmenkymmenen päivän ja enintään kuuden kuukauden harkinta-aika.

Ihmiskaupparaportoija on ehdottanut, että kaikille auttamisjärjestelmään otetuille henkilöille, jotka oleskelevat maassa ilman laillista

oleskelun perustetta, myönnettäisiin heidän niin halutessaan kolmen kuukauden harkinta-aika, jonka kuluessa uhri voisi jättää myös oleskelulupahakemuksen.

Hallintovaliokunta toteaa, että vuonna 2006 voimaan tulleesta lainmuutoksesta lähtien on harkinta-aikoja myönnetty vain muutamia. Saadun selvityksen mukaan tämä johtuu siitä, että tavatuilla ihmiskaupan uhreilla on useimmiten jo ollut jokin muu laillinen oleskeluperuste eikä harkinta-aika ole ollut tarpeen. Harkinta-aikaa ei ulkomaalaislain 52 c §:n mukaan myöskään voi hakea, vaan sen antamisesta päättää kihlakunnan poliisilaitos tai rajatarkastusviranomainen. Valiokunta ei yhdy ihmiskaupparaportoijan näkemykseen 52 b §:n muuttamistarpeesta.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä

Maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain (493/1999) 3 §:n mukaan säännöksiä ihmiskaupan uhrien auttamisesta voidaan soveltaa henkilöön, jolle on annettu ulkomaalaislain 52 b §:ssä tarkoitettu harkinta-aika tai jolle on myönnetty ulkomaalaislain 52 a §:ssä tarkoitettu oleskelulupa, mutta myös henkilöön, jonka muutoin voidaan olosuhteiden perusteella arvioida olevan ihmiskaupan uhri tai erityisen avun tarpeessa ihmiskaupparikosta tutkittaessa.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on sijoitettu kahteen valtion vastaanottokeskukseen, Ouluun ja Joutsenoon, joiden johtajat tekevät päätökset ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ottamisesta ja siitä poistamisesta moniammatillisen arviointiryhmän tuella. Oulussa sijaitseva turvapaikanhakijoiden vastaanotto-keskus vastaa alaikäisten ilman huoltajaa maahan saapuneiden uhrien auttamisesta ja Joutsenon vastaanottokeskus aikuisista ihmiskaupan uhreista, perheistä ja ryhmistä.

Ihmiskaupparaportoija on ehdottanut, että perustettaisiin yksi moniammatillinen asiantuntijaelin, jonka tehtävänä olisi ohjata yleisellä tasolla auttamisjärjestelmän toimintaa. Asiantuntijaelin toimisi Maahanmuuttoviraston johdolla.

Hallintovaliokunnan saaman selvityksen mukaan nykyinen auttamisjärjestelmä on osoittau-

tunut toimivaksi. Kynnystä järjestelmään ottamiselle on pidetty riittävän matalana ja päätös auttamisen piiriin ottamisesta on tehty tarvittaessa nopeasti. Moniammatillisten arviointiryhmien laaja-alainen asiantuntemus on mahdollistanut auttamisen todellisen tarpeen selvittämisen. Erityisesti lupaviranomaisten ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijoiden yhteistyönä tehdyt auttamisen tarpeen arvioinnit ovat olleet tässä työssä keskeisiä. Vastaanottokeskukset eivät myöskään ole missään vaiheessa edellyttäneet auttamisjärjestelmään pääsyn ehdoksi rikosilmoituksen tekemistä.

Hallintovaliokunta pitää viranomaisten ja kolmannen sektorin toimijoiden yhteistyötä tärkeänä ja esittää harkittavaksi, että keskeiset kolmannen sektorin toimijat laatisivat yhteistyössä viranomaisten kanssa laatukriteeristön, joka ohjaisi kolmannen sektorin palveluiden tuottamista ihmiskaupan uhreille.

Lainsäädäntötoimet

Ihmiskaupparaportoija on ehdottanut, että ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä säädettäisiin oma lakinsa, jossa vahvistettaisiin ihmiskaupan uhrien oikeusturvaa ja asianmukaisen hallintomenettelyn takeita.

Hallintovaliokunnan mielestä on hyvä selvittää, olisiko auttamisjärjestelmästä tarpeen säätää oma lakinsa. Jos laki säädettäisiin, siinä olisi mahdollista vahvistaa ihmiskaupan uhrien oikeusasemaa ja asianmukaisen hallintomenettelyn takeita. Laissa voitaisiin myös täsmällisesti säätää siitä, kuka on ihmiskaupan uhri ja kenet otetaan auttamisjärjestelmään.

Koulutustarpeet

Kansallinen ihmiskaupparaportoija suosittelee, että vastaanottokeskusten, säilöönottoyksiköiden, ryhmäkotien, poliisin ja Maahanmuuttoviraston henkilökuntaa koulutettaisiin nykyistä järjestelmällisemmin ihmiskaupasta ja siihen liittyvistä kysymyksistä.

Hallintovaliokunta toteaa, että Maahanmuuttovirasto on kouluttanut sekä viranomaisia että muita toimijoita ihmiskaupan uhreille myönnettävistä oleskeluluvista ja uhrin tunnistamisesta. Koulutuksen tavoitteena on ollut parantaa viranomaisten ja muiden tahojen valmiutta tunnistaa ihmiskaupan uhrit sekä antaa tietoja ihmiskaupan uhrin auttamisesta ja lupamenettelystä. Maahanmuuttovirasto on järjestänyt myös viraston sisäistä koulutusta, ja virastoon on nimetty ihmiskauppa-asioista vastaava virkamies. Valtakunnansyyttäjänvirasto on puolestaan järjestänyt vuodesta 2006 lähtien vuosittain laajoja koulutustilaisuuksia, joihin on osallistunut myös tuomioistuineläimien edustajia. Myös ulkoasiainministeriössä edustustojen henkilökunnan koulutus on ollut ihmiskaupan osalta varsin kattavaa.

Hallintovaliokunta painottaa ihmiskauppa-asioihin liittyvän sekä viranomaisille että muille tahoille suunnatun koulutuksen tärkeyttä. Tiedotuksen ja koulutuksen kehittämiseen ja toteutukseen pitää kuitenkin myös olla käytettävissä riittävät resurssit.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta esittää,

että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 12 päivänä lokakuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Antti Rantakangas /kesk	Pietari Jääskeläinen /ps
vpj.	Tapani Mäkinen /kok	Oiva Kaltiokumpu /kesk
jäs.	Marko Asell /sd	Outi Mäkelä /kok
	Maarit Feldt-Ranta /sd	Petri Pihlajaniemi /kok
	Juha Hakola /kok	Raimo Piirainen /sd
	Rakel Hiltunen /sd	Unto Valpas /vas.
	Heli Järvinen /vihr	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Sivonen.