

Lakivaliokunta

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018 (K 6/2018 vp): Asia on saapunut laki-valiokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- yhdenvertaisuusvaltuutettu Kirsi Pimiä, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- ylitarkastaja Venla Roth, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- johtaja Johanna Suurpää, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Mirkka Mykkänen, sisäministeriö
- ylitarkastaja Maija Rekola, sisäministeriö
- käräjätuomari Jenni Lilja, Helsingin käräjäoikeus
- kihlakunnansyyttäjä Nina Keskinen, Helsingin syyttäjänvirasto
- rikosylikomisario Jari Koski, Helsingin poliisilaitos
- johtaja Kaj Välimäki, Maahanmuuttovirasto
- ylitarkastaja Katri Lyijynen, Joutsenon vastaanottokeskus
- erityisasiantuntija Essi Thesslund, Pro-tukipiste ry
- erityisasiantuntija Pia Marttila, Rikosuhripäivystys
- asianajaja Emilia Kaikkonen, Suomen Asianajajaliitto
- johtaja Natalia Ollus, YK:n yhteydessä toimiva Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti (HEUNI)
- tutkija Minna Viuhko, YK:n yhteydessä toimiva Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti (HEUNI)

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Valtakunnansyyttäjänvirasto
- Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri
- Poliisihallitus
- Lounais-Suomen aluehallintovirasto, työsuojelun vastuualue

Valiokunnan lausunto LaVL 21/2018 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain mukaan valtuutettu antaa kerran neljässä vuodessa eduskunnalle kertomuksen yhdenvertaisuuden toteutumisesta. Kertomuksessa käsitellään myös ihmiskauppaa ja siihen liittyviä ilmiöitä. Nyt käsiteltävä yhdenvertaisuusvaltuutetun ensimmäinen kertomus eduskunnalle käsittelee valtuutetun toiminnan ja toimivallan kaikkia puolia — yhdenvertaisuutta, syrjintää, ulkomaalaisten oikeuksien toteutumista, ihmiskaupan vastaista toimintaa ja maastapoistamisen täytäntöönpanon valvontaa. Lakivaliokunta keskittyy lausunnossaan kertomuksen ihmiskauppaa koskevaan jaksoon 4.

Ihmiskauppaa koskevia kysymyksiä on käsitelty aiemmissa kansallisen ihmiskaupparaportoinnin kertomuksissa vuosilta 2010 (K 17/2010 vp) ja 2014 (K 19/2014 vp). Ensimmäisessä kertomuksessa käsiteltiin 1) ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää 2) ihmiskaupan uhrien maassa oleskeluun ja maasta poistamiseen liittyviä menettelyjä sekä 3) rikosprosessia ja ihmiskauppaa koskevien säännösten soveltamista ja tulkintaa. Lakivaliokunta on vuoden 2010 raportista antamassaan lausunnossa (LaVL 16/2010 vp) keskittynyt toimialansa mukaisesti viimeksi mainittuun osa-alueeseen. Toisesta kertomuksesta antamassaan lausunnossa (LaVL 21/2014 vp) lakivaliokunta keskittyi niin ikään erityisesti rangaistussäännöksiin ja rikosprosessiin liittyviin suosituksiin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii kansallisena ihmiskaupparaportoinnina. Nyt käsiteltävässä yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksen (K 6/2018 vp) ihmiskauppaosion keskiössä on uhrien auttamisjärjestelmä ja sen toimivuus (ks. s. 78). Vaikka auttamisjärjestelmä ei varsinaisesti kuulu lakivaliokunnan toimialaan, on auttamisjärjestelmään ohjautumisella ja uhrien tunnistamisella yleisesti ottaen kytkös koko ihmiskauppailmiön havainnoimiseen ja rikosvastuun toteutumiseen. Edellä todetun perusteella lakivaliokunta toteaa omaan toimialaansa liittyvien kertomuksen jaksoon 4 sisältyvien valtuutetun suositusten osalta seuraavaa.

Kertomuksen mukaan (s. 7) ihmiskaupan vastainen toiminta on kehittynyt edellisen eduskunnalle annetun kansallisen ihmiskaupparaportoinnin kertomuksen jälkeen myönteiseen suuntaan. Ihmiskaupan uhreja tunnistetaan enemmän, ja rikosvastuu ihmiskauppaan syyllistyneitä vastaan toteutuu koko ajan paremmin. Rikoslain ihmiskauppaa koskevat säännökset saatettiin vuonna 2015 vastaamaan paremmin Suomea sitovia kansainvälis- ja EU-oikeudellisia velvoitteita, minkä seurauksena säännöksissä korostuvat nyt ihmiskaupalle tyypillinen psyykkinen väkivalta ja painostaminen fyysisen väkivallan ja vapaudenriiston sijaan. Samana vuonna tulivat voimaan myös ihmiskaupan uhrien auttamista koskevat lainmuutokset, joiden tavoitteena oli selkeyttää viranomaisten välistä vastuunjakoa ja turvata kaikkien ihmiskaupan uhrien yhdenvertainen oikeus apuun. Lakivaliokunta pitää kertomuksessa kuvattua yleistä kehitystä myönteisenä. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että vaikka ihmiskaupan uhreja tunnistetaan yhä enemmän ja ihmiskauppaa koskeva rikostutkinta aloitetaan entistä useammin, niin rikosvastuun toteutuminen ihmiskauppaa koskevien tuomioiden osalta ei kertomuksen sivulta 82 ilmi käyvin tavoin ole kehittynyt yhtä myönteisesti. Valiokunta kantaa tästä suurta huolta. Erityisen ongelmallinen tilanne on siksi, että jäljempänä selostetuin tavoin auttamisjärjestelmään pääsy ja siinä pysyminen liittyy kiinteästi ihmiskaupparikoksen rikosprosessiin.

Valiokunnan lausunto LaVL 21/2018 vp

Valiokunta yhtyy kertomuksessa (s. 7) todettuun näkemykseen siitä, että ihmiskaupan vastainen toiminta hyötyy jatkuvasta arvioinnista ja siitä, että päätöksentekijöiden tietoon tuodaan tutkittua tietoa ja esitetään riippumattomia toimenpide-ehdotuksia ihmiskaupan vastaisen toiminnan kehittämiseksi. Tähän liittyen valiokunta pitää kertomusta ja sen yhteydessä esiteltyä TEAS-selvitystä liittyen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän toimivuuteen ansiokkaana ja tärkeänä keskustelunavauksena ihmiskaupan uhrien auttamisen kehittämiseksi. Yleisestikin kertomus on ansioikas ja käyttökelpoinen aineisto hyödynnettäväksi monessa yhteydessä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun resursseista onkin tarpeen huolehtia, jotta sen selvitys- ja muu toiminta voidaan turvata.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun suositukset

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä keskiössä on laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011) (ns. vastaanotolaki). Laki sisältää mm. säännökset auttamisjärjestelmään ottamisesta (35 §), ihmiskaupan uhrin varsinaisesta tunnistamisesta (38 §), toipumisajasta ja sen oikeusvaikutuksista (36 §), auttamistoimien järjestämisestä (38 b §) ja auttamisjärjestelmästä poistamisesta (38 f §).

Valtuutettu esittää suosituksessa 7, että ihmiskaupan uhrien auttamisen ja rikosprosessin kytköstä heikennettäisiin siten, että lainsäädäntö ja sen soveltaminen olisivat nykyistä paremmin sopusoinnussa Suomea sitovan kansainvälisen ja EU-oikeuden kanssa. Edelleen suosituksessa esitetään, että auttamisen uhrilähtöisyyttä vahvistettaisiin, jotta erityisen haavoittuvassa asemassa olevat ihmiskaupan uhrit ohjautuisivat nykyistä useammin ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään.

Kertomuksessa ja lakivaliokunnan saamassa selvityksessä on tuotu esiin, että vähintäänkin auttamisjärjestelmää koskevien säännösten soveltamisessa on ongelmia ja ne koetaan sekaviksi. Ensinnäkin auttamistoimien järjestämisestä vastuussa oleva taho riippuu siitä, onko henkilöllä Suomessa kotikunta vai ei (38 b §). Jos henkilöllä ei ole kotikuntaa, auttamistoimien järjestämisestä vastaa Joutsenon vastaanottokeskus, muussa tapauksessa henkilön kotikunta. Valiokunnan saamassa selvityksessä on tuotu esiin, että kaikki ihmiskaupan uhrit eivät tästä johtuen ainakaan käytännön tasolla saa yhdenvertaisesti apua. Lakivaliokunta pitää tärkeänä selvittää, miten mm. koulutuksin, ohjeistuksin ja tarvittavin muin toimin voidaan varmistaa ihmiskaupan uhrien yhdenvertaisuus avun saannissa. Varsinkin kuntien osalta ohjeistus on erityisen tarpeen.

Toiseksi valiokunnan saamassa selvityksessä on yhdenvertaisuuteen liittyen esitetty myös, että uhrien pääsyssä auttamisjärjestelmän piiriin ja varsinaisessa tunnistamisessa on eroa sen perusteella, onko henkilö uhritunut ulkomailla vai Suomessa. Saadussa selvityksessä tuodaan esiin, että turvapaikkaprosessiin kytketyllä auttamisjärjestelmällä on paremmat mahdollisuudet tunnistaa asiakkaansa varsinaisesti ihmiskaupan uhriksi, kun hän jo on turvapaikkaprosessissa ja hän on joutunut ihmiskaupan uhriksi ulkomailla. Suurimmat haasteet liittyvät näin ollen Suomessa uhrituneiden henkilöiden pääsyyn viranomaisavun piiriin. Lakivaliokunta katsoo, että lainsäädännön soveltamista on perusteltua selvittää lisää ja tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin, joilla voidaan estää se, että uhrit joutuisivat perusteettomasti eri asemaan riippuen siitä, missä heidän uhritumisensa on tapahtunut.

Valiokunnan lausunto LaVL 21/2018 vp

Kolmanneksi kertomuksessa ja valiokunnan saamassa selvityksessä on tuotu esiin, että auttamisen ja rikosprosessin kytkös aiheuttaa haasteita sekä auttamisjärjestelmään ohjautumisessa että siitä poistamisessa.

Kiinteä kytkös liittyy yhtäältä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän ilmoitusvelvollisuuteen esitutkintaviranomaisille kaikista auttamisjärjestelmään otetuista asiakkaista (36 f §). Valiokunnan saamassa selvityksessä on esitetty, että uhrin, jotka pelkäävät rikoksen ilmitulon seurauksia, eivät uskalla hakeutua auttamisjärjestelmään. Lakivaliokunta pitää viimeksi mainittua huomiota merkityksellisenä. Valiokunta on jo aiemmassa ihmiskaupparaportoin kertonut koskevassa lausunnossaan (LaVL 16/2010 vp) kiinnittänyt huomiota siihen, että uhrin mahdollisuuksiin ja halukkuuteen kertoa tapahtumista viranomaisille vaikuttaa myös se, että uhri usein pelkää kosto-toimenpiteitä. Lakivaliokunta pitää perusteltuna selvittää lisää, miten auttamisen uhrilähtöisyyttä voitaisiin vahvistaa, jotta erityisen haavoittuvassa asemassa olevat uhrin ohjautuisivat nykyistä useammin ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Valiokunta kuitenkin kiinnittää aiemmissa lausunnoissaan toteamallaan tavalla huomiota siihen, että ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa on otettava huomioon myös muita tavoitteita, kuten ihmiskaupan ehkäiseminen ja rikoksente-kijöiden vastuuseen saattaminen (ks. LaVL 16/2010 vp, LaVL 21/2014 vp). Tärkeää on turvata sekä uhrien avunsaanti että rikosvastuun toteutuminen.

Auttamisen ja rikosprosessin kytkös ja ongelmat liittyvät toisaalta siihen, että saadun selvityksen mukaan soveltamiskäytännössä oikeuden auttamistoimiin katsotaan lähes automaattisesti päättyvän, jos rikosprosessi ei ala, etene tai pääty juuri ihmiskaupparikosnimikkeellä. Lakia (38 f §) sovelletaan niin, että oikeus auttamisjärjestelmän auttamistoimiin päättyy rikosprosessin päättyessä tai jatkuessa jonakin muuna kuin ihmiskaupparikoksena, esimerkiksi seksuaalirikoksina, parituksena tai kiskonnanatapaisena työsyryntänä. Valiokunnan saamassa selvityksessä on tuotu esiin, että esitutkintaviranomaiset arvioivat saadun näytön perusteella sitä, onko asialla edellytyksiä edetä syyteharkintaan ja sieltä tuomioistuimeen. Kyse on usein näytön riittävyden arvioinnista rikosprosessin menestymisen kannalta sekä jossain määrin resurssien kohdentamisesta niihin rikoksiin, joilla voidaan arvioida olevan parhaat mahdollisuudet edetä rikosprosessissa langettavaan tuomioon saakka. Lakivaliokunta toteaa, että edellä selostetun perusteella auttamisjärjestelmä vaikuttaa auttavan parhaiten niitä uhreja, joiden rikosprosessi etenee ja joiden asiassa voidaan saada ihmiskauppatuomio.

Valiokunnan yhdenvertaisuusvaltuutetulta saaman selvityksen mukaan TEAS-selvityksen seurantaajaksolla (2014—2016) tehtiin yhteensä 237 myönteistä auttamisjärjestelmään ottamispäätöstä. Vastaavana aikana tehtiin 17 sellaista auttamisjärjestelmästä poistamispäätöstä, joiden perustana on ollut se, että joko asiassa ei ole annettu tuomiota tai nostettu syytettä ihmiskaupasta taikka esitutkintavaiheessa on todettu, että kyse ei ole ihmiskaupasta. Vaikka tällaisten poistamispäätösten lukumäärä ei ole suuri suhteessa myönteisiin auttamisjärjestelmään ottamispäätöksiin, on luku kuitenkin valiokunnan näkemyksen mukaan huomionarvoinen ja ongelma sekä periaatteellisesti että käytännössä merkittävä. Järjestelmästä poistaminen voi myös altistaa uudelleen uhriutumiselle. Lisäksi on huomioitava, että kaikki ihmiskaupan uhrin eivät edes hakeudu auttamisjärjestelmän piiriin, koska pelkäävät esimerkiksi kostotoimia.

Lakivaliokunta on huolissaan siitä, että saadun selvityksen mukaan Suomessa on henkilöitä, joilla on vakavasta ihmiskaupan piirteitä sisältävästä hyväksikäytöstä johtuva avun tarve, mutta he

Valiokunnan lausunto LaVL 21/2018 vp

eivät saa riittävää apua, ohjaudu tai pääse avun piiriin. Henkilöt voivat olla myös ihmiskaupan ns. lähirikosten uhreja, mutta siitä huolimatta heillä voi olla vastaavan kaltainen avun tarve. Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksen suosituksen 7 osalta valiokunta toteaa yhteenvetonaan, että valiokunta pitää perusteltuna selvittää tarkemmin auttamisjärjestelmän ja rikosprosessin yhteyden heikentämistä sekä auttamisen uhrilähtöisyyden vahvistamista.

Vaikka oleskelulupaa koskevat valtuutetun esitykset suosituksessa 8 eivät sinällään kuulu lakivaliokunnan toimialaan, lakivaliokunta toteaa yleisesti, että oleskeluluvan kynnykset voivat vaikuttaa myös siihen, uskaltaako ihmiskaupan uhri hakeutua auttamisjärjestelmän piiriin. Ulkomalaisasioihin liittyen lakivaliokunta pitää erittäin tärkeänä oikeusministeriön käynnistämää oikeusapupalveluja koskevaa selvitystä, jossa arvioidaan myös turvapaikanhakijoiden oikeusapua, johon tehtiin muutoksia 1.9.2016 voimaan tulleilla säädösmuutoksilla.

Valtuutettu esittää suosituksessa 9, että työsuojeluviranomaisen toimintaa ohjaavaa ns. valvontalakia (44/2006) muutettaisiin siten, että työsuojeluviranomaisen on ilmoitettava epäilemistään ihmiskaupparikoksesta poliisille. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan suositusta perustele mm. se, että työperäinen ihmiskauppa on usein melko lähellä kiskonnantapaista työsyntymistä ja rajanveto näiden välillä koetaan haastavaksi, sekä se, että työsuojeluviranomaisen asiantuntemusta on perusteltua hyödyntää näissä tapauksissa. Valiokunta katsoo, että suositus vaikuttaa saadun selvityksen valossa lisäselvityksen arvoiselta.

Muita huomiota

Kertomuksen valiokuntakäsittelyssä on noussut esiin myös TEAS-selvityksen suosituksissa esitetty näkemys siitä, että ihmiskaupparikosten paljastamista ja tutkintaa kehitetään esimerkiksi poliisin ihmiskauppaan erikoistuneilla tutkintayksiköillä.

Valiokunnan saamasta selvityksestä käy ilmi, että erikoisosaamiselle on tarvetta. Lausuntopäälähteessä on toisaalta puollettu erikoistuneen tutkintayksikön perustamista. Toisaalta on tuotu esiin, että rikosentekijät keskittyvät yhä harvemmin vain yhteen rikoslajiin, jolloin poliisilta vaaditaan laajempaa ymmärrystä rikollisuuden eri muodoista, sekä pidetty perusteltuna, että erityisosaamista on laajasti eri yksiköissä. Lakivaliokunta katsoo saamaansa selvitystä arvioituaan, että toteuttamistavasta riippumatta olennaista on, että ihmiskaupparikosten tutkimisen vaativa erityisosaaminen turvataan kattavasti valtakunnan eri osissa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ihmiskaupparikoksiin liittyvää asiantuntemusta omaavia erikois- ja avainsyyttäjiä on kattavasti eri puolella Suomea. Selvää kuitenkin on, että osaamista kertyy niin poliisin kuin syyttäjienkin osalta niille paikkakunnille, joissa ihmiskauppaa koskevia rikosasioita käsitellään. Tämän vuoksi valiokunta painottaa valtakunnallisesti kattavan ihmiskauppaa koskeviin kysymyksiin liittyvän koulutuksen merkitystä kaikkien rikosprosessiin kuuluvien toimijoiden osalta.

Valiokunta korostaa jo aiemmassa lausunnossaan (LaVL 16/2010 vp) toteamallaan tavalla poliisin ja syyttäjän välisen esitutkintayhteistyön merkitystä. Syyttäjän osallistumisella esitutkintaan on keskeinen merkitys sen selvittämiseksi, mistä rikoksesta on kyse ja miten sitä on syytä tutkia.

Valiokunnan lausunto LaVL 21/2018 vp

Syyttäjän syyte asettaa rajat myös sille, miten tuomioistuin arvioi asiaa. Tiivis esitutkintayhteistyö on tärkeää ihmiskaupan selvittämiseksi ja rikosvastuun toteuttamiseksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa (s. 100—101) selostetaan ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaatiota. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää ihmiskaupan vastaista koordinaatorakennetta tarpeellisena ihmiskaupan vastaisessa työssä. On tärkeää, että koordinaatiossa tehdään työtä kaikkien keskeisten ja myös käytännön toimijoiden kanssa. Valiokunnan kuulemisessa on tuotu esiin, että ihmiskaupan uhrin tilanteen kannalta on haasteellista, että joissain tapauksissa hänen tilanteestaan ovat vastuussa useat eri toimijat. Valiokunta katsoo, että toimivan koordinaation voi olettaa jossain määrin edesauttavan yhdenmukaisten käytäntöjen ja tiedon leviämistä.

Nykyisin valtioneuvoston ihmiskaupan vastainen koordinaattori on sijoitettuna sisäministeriön poliisiosastolle. Kertomuksen mukaan sisäministeriön on tarkoitus kevään 2018 aikana teettää selvitys koordinaation järjestämisestä valtioneuvostossa. Selvitys on sittemmin valmistunut ke-
säkuussa 2018. Valiokunta pitää koordinaatorakenteesta tehtyä arviointia tervetulleena.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Lakivaliokunta esittää,

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

Helsingissä 17.10.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Johanna Karimäki vihr
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Hanna-Leena Mattila kesk
jäsen Ilmari Nurminen sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Veera Ruoho kok
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Ville Tavio ps
varajäsen Matti Torvinen sin

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto

Valiokunnan lausunto LaVL 21/2018 vp
Eriävä mielipide

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Lakivaliokunnan perustelujen (asia K 6/2018 vp) kohtaan (4) viitaten huomautetaan, että lakivaliokunnan ei tule pyrkiä syyttömyysolettaman vastaisesti ihmiskaupan rikostyypeissä siihen, että kasvavan syytteiden määrän tulee merkitä kasvavaa tuomioiden määrää. Lakivaliokunnan ei tule myöskään tavoitella ihmiskaupan rikostyyppien tuomioiden määrän kasvua ”myönteisenä” kehityksenä.

Perustelujen kohtaan (15) viitaten: Oleskeluluvat eivät kuulu lakivaliokunnan toimialaan ja näin ollen niistä ei tulisi lausua. Perustelujen lauseeseen sisältyvä vihjaus, että helpommin saatavat oleskeluluvat edistäisivät ihmiskaupan uhrien asemaa, on virheellinen. Ihmiskaupparikokset ovat yksittäistapauksellisia, mutta kokonaismittakaavassa ihmiskaupan uhrien kasvava määrä Euroopassa ja Suomessa johtuu harjoitetusta huonosta ja hallitsemattomasta maahanmuutto- ja rajapolitiikasta, jonka tiukentaminen johtaisi ihmiskaupparikosten määrän vähenemiseen.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

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

Helsingissä 17.10.2018

Ville Tavio ps