

UM:n kirjalliset kommentit hallituksen esitysluonnokseen (päiväty 22.4.2014)

Ulkoasiainministeriö uudistaa asiassa aiemmin useasti esittämänsä huomiot (UM:n kirjalliset kommentit 26.2.2014 ja 28.3.2014).

UM pitää luonnosta edelleen ongelmallisena. Esitysluonnos on keskeneräinen, eikä tämän hetkessä muodossaan vastaa ohjausryhmää edeltäneen työryhmän selvitystä tai hankkeelle asetettuja kehittämistavoitteita. UM kiinnittää huomiota erityisesti Joutsenon auttamisjärjestelmän rooliin ja tehtäviin sekä vastaanottolain säännösten soveltumiseen kaikkiin ihmiskaupan uhriin (mukaan lukien kotikunnan omaavat) samoin kuin itse auttamisen sisältöön, jotka jäävät esityksessä vielä epäselviksi tai ovat vielä puutteellisia. Näillä seikoilla on keskeinen merkitys erityisesti uhrien yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi sekä uhrien yksilöllisten erityistarpeiden huomioimiseksi, joita tällä hankkeella oli tarkoitus edistää. Esityksessä on myös muitakin puutteellisesti käsitellyjä seikkoja, kuten lapsen asemaan sekä turvallisuusuhkien käsitteelyyn ja moniammatillisen arviointiryhmän toimintaan liittyvät seikat. Myös esityksen perustelut ovat keskeneräiset. Edellä mainittuihin seikkoihin ei ole myöskään ohjausryhmässä pystytty vielä riittävästi paneutumaan.

Mikäli lainsäädäntö toteutuisi ehdotetussa muodossaan, olisi se lisäksi **ihmisoikeusperustaisen ja uhrilähtöisen lähestymistavan kannalta ongelmallinen.** Suomi on johdonmukaisesti ajanut tämän lähestymistavan sisällyttämistä kaikkeen ihmiskaupan vastaiseen toimintaan. Myös ohjausryhmää edeltänyt työryhmä oli lähestymistavasta yksimielinen. Lisäksi olisi **epäselvää, olisiko lainsäädäntö Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukainen.** Tältä osin UM kiinnittää luonnoksessa edelleen erityistä huomiota ilmoitusvelvollisuutta (vastaanottolain 37 §), toipumisaikaa (36 §) ja uhrin tunnistamista (38 §) sekä auttamisjärjestelmästä poistamista (38 f §) koskeviin ehdotuksiin.

Ilmoitusvelvollisuudessa ongelmallista on erityisesti se, että ehdotettu säädös näyttäisi johtavan siihen, etteivät kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevat uhrin ohjautuisi auttamisen piiriin. Muun muassa ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen täytäntöönpanoa seuraava asiantuntijaryhmä GRETA on katsonut, etteivät järjestelmät ole riittävän tehokkaita, jos ne mahdollistavat sellaisten uhrien, jotka eivät ole halukkaita tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa, jäämisen järjestelmän ulkopuolelle. Suomi on yleissopimuksen osapuoli. Tällaista ratkaisua ei voida pitää ehdotetun sääntelyn tarkoituksen eikä myöskään lainsäädäntöhankkeelle asetettujen tavoitteiden mukaisena. Lisäksi ohjausryhmään kuuluvat järjestöt ovat ilmoittaneet tällaisen sääntelyn halvaannuttavan niiden toiminnan, mikä olisi hankkeelle asetettujen tavoitteiden vastaista. **Ilmoitusvelvollisuuden säätämistä vastaanottolaissa ylipäinsä tulisikin vielä selvittää,** kuten työryhmän selvitykseenkin on kirjattu. Kuten oikeusministeriö on ohjausryhmässä tuonut esille, tulisi ehdotettua sääntelyä pohtia lain tarkoituksen valossa eli pohtia sitä, edistäisikö tällainen sääntely uhrin auttamisen turvaamista.

UM pitää hyvänä pyrkimystä rauhoittaa uhrille aitoa toipumisaikaa. Toipumisaikaa koskevasta ehdotuksesta ei kuitenkaan ilmene, mitä toipumisajan päättymisen jälkeen tapahtuu. Ehdotukses-

ta ilmenee sen sijaan se, että toipumisajan tarkoituksena on muun ohella antaa uhrin pohtia, ryhtyykö hän yhteistyöhön viranomaisten kanssa vai ei. Toipumisaika (tai sen päättymisen) ei saisi johtaa siihen, että auttamisen edellytykseksi tosiasiaassa asetettaisiin yhteistyön tekeminen lainvalvontaviranomaisten kanssa. Muun muassa Euroopan neuvoston yleissopimuksen mukaan uhrin auttamisen edellytyksenä ei saa olla uhrin halukkuus tehdä yhteistyötä lainvalvontaviranomaisten kanssa. Yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvova GRETA on painottanut, että uhrin auttaminen ei edes käytännössä saa olla riippuvainen uhrin valmiudesta tehdä yhteistyötä lainvalvontaviranomaisten kanssa. GRETA on myös ilmaissut huolensa järjestelmistä, joiden tosiasiallisena tarkoituksena on saada uhrin tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa, jotta auttaminen voisi alkaa/jatkua. Myös EU:n ihmiskauppadirektiiviin (2011/36/EU) sisältyy vastaava määräys. **Mikäli toipumisajasta säädetään, tulee edellä mainitut seikat ottaa huomioon.**

Uhrin tunnistamisen osalta esitys on kehittynyt valmistelun aikana sikäli, että myös auttamisjärjestelmä voi tietyissä tapauksissa toimia tunnistavana tahona. Auttamisjärjestelmän tunnistaminen on kuitenkin tehty esitutkintaviranomaisiin nähden toissijaiseksi, mikä on kansainvälisten velvoitteiden valossa ongelmallista. Muun muassa Euroopan neuvoston yleissopimuksen määräyksistä seuraa, ettei myöskään uhrin tunnistaminen saisi olla riippuvainen mahdollisesta rikosprosessin käynnistymisestä. Yhteistyötä viranomaisten kanssa ei saisi asettaa myöskään tunnistamisen edellytykseksi. GRETA on katsonut, että henkilö tulisi tunnistaa ihmiskaupan uhriksi, kun on viitteitä siitä, että yleissopimuksen mukaiset tunnusmerkit ihmiskaupalle täyttyvät. Koska näytön saaminen erityisesti hyväksikäyttötarkoituksesta saattaa ennen rikosprosessin käynnistymistä kuitenkin olla vaikeaa, **olisi tärkeä käyttää tunnistamiseen tarkoitettuja indikaattoreita.** Tällöin tunnistaminen perustuisi indikaattoreihin, ja tunnistamista voisivat tehdä kaikki indikaattoreita soveltavat viranomaiset, eivätkä tunnistaminen ja uhrin auttaminen olisi riippuvaisia muista viranomaisprosesseista. GRETA on pitänyt hyvinä järjestelmiä, joissa **tunnistamista suorittavien viranomaisten joukko on laaja, ja joissa tunnistaminen tapahtuu moniammatillisesti.** Vastaavat lähtökohdat tulisi huomioida myös auttamisen päättymisessä.

UM ei voi hyväksyä hallituksen esitysluonnosta sellaisenaan. UM pitää lainsäädäntöhanketta ja ohjausryhmää edeltäneen työryhmän selvityksessä linjattuihin kehittämistarpeisiin vastaamista uhrien tunnistamisen ja auttamisjärjestelmään ohjautumisen sekä uhrien auttamisen sisällöllisen kehittämisen ja uhrien suojelun ja uhrien ihmisoikeuksien kunnioittamisen ja turvaamisen kannalta kuitenkin erittäin tärkeänä. **Näin ollen hallituksen esityksen valmistelua tulisi jatkaa.** Koska ohjausryhmän keskusteluissa on selvästi käynyt ilmi, että on todennäköistä, ettei hallituksen esitystä tässä muodossaan voida saada valmiiksi tämän hallituskauden aikana, ei valmistelun jatkaminen tältä pohjalta välttämättä ole realistinen ratkaisu. **UM esittääkin, että tässä selvityksessä sovituissa ensi vaiheessa toteutettaisiin vain Joutsenon auttamisjärjestelmän toiminnan kannalta tässä vaiheessa välttämättömät lainsäädäntömuutokset.** Näitä olisivat ainakin auttamisjärjestelmään ottaminen ja auttamisen päättymisen edellä mainituin huomioin. Muilta osin valmistelua tulisi jatkaa erillisenä hankkeena.