



IHMISKAUPAN UHREJA KOSKEVAN LAINSÄÄDÄNNÖN KEHITTÄMISTÄ SELVITTÄVÄLLE TYÖRYHMÄLLE

Nykytilan kuvausta ja mahdolliset muutostarpeet Maahanmuuttoviraston näkökulmasta

Sisäisen turvallisuuden ministeriryhmä teki päätöksen 11.11.2011 ihmiskauppaa koskevan lainsäädännön muutostarpeiden selvittämisestä. Ministeriryhmä päätti, että sisäasiainministeriö ja oikeusministeriö asettavat kaksi erillistä lainsäädäntöhanketta erityisen ihmiskauppalainsäädännön laatimiseksi ja rikoslain muutostarpeiden selvittämiseksi. Tähän liittyen sisäasiainministeriö teki 27.1.2012 päätöksen (SM008:00/2012) hankkeen asettamisesta erityisen ihmiskauppalain valmistelun koordinoimiseksi. Sisäasiainministeriö on muuttanut asettamispäätöstä 7.3.2013 (SM008:00/2012) siten, että hankkeen toimikautta jatketaan 31.12.2014 saakka. Samalla hankkeen tavoitteiksi on selvittää lainsäädännön toimivuus ja tehdä perusteltu ehdotus sen kehittämiseksi. Maahanmuuttovirasto on edustettuna hanketta varten perustetussa työryhmässä.

Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan ihmiskaupan vastaisen lainsäädännön valmistelussa tulisi käsitellä seuraavia seikkoja:

- Ihmiskaupan uhrien tunnistamisenettelyä tulisi selkeyttää. Olisi hyvä määritellä, mitä tunnistamisenettelyyn sisältyy, millä tavoin tunnistaminen suoritetaan, mitkä tahot ovat toimivaltaisia tunnistamaan uhrin sekä milloin ja miten tunnistaminen on asianmukaisesti loppuunsaatettu. Erityisesti tulisi selvittää, mikä viranomaistaho voi selvittää lapsen uhriutumista, varsinkin niissä tapauksissa missä epäilty rikos on tapahtunut ulkomailla.
- Euroopan neuvoston yleissopimuksen ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta (CETS No. 197; jäljempänä EN:n yleissopimus) 14 artiklan 1 kohdan alakohdan a mukaan oleskelulupa myönnetään, mikäli toimivaltainen viranomainen katsoo, että uhrien oleskelu maassa on välttämätöntä heidän henkilökohtaisen tilanteensa vuoksi. Maahanmuuttovirasto katsoo, että erityislain valmistelun yhteydessä tulisi tarkastella, tulisiko ulkomaalaislakiin lisätä sellainen uusi oleskelulupaperuste, joka vastaa yleissopimuksen 14 artiklan 1 kohdan a alakohtaa ja jonka nojalla voitaisiin myöntää oleskelulupa niille ihmiskaupan uhreille, joihin 52a § 1 tai 2 mom ei sovellu.
- Ihmiskaupan uhrien perheenjäsenten jäljittämisestä ja siitä vastuussa olevasta viranomaistahosta on tarpeen säätää lailla, kuten on tehty turvapaikanhakijoiden osaltakin. Jäljittämisen yhteydessä on otettava huomioon perustuslain 10 §:n mukainen kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus esim. alaikäisen vanhempien olinpaikkaa selvittäessä.
- Koska Suomi on sitoutunut ehkäisemään ihmiskauppaa, on viranomaisilla velvollisuus tunnistaa myös potentiaaliset ihmiskaupan uhrit. Tästä syystä olisi tärkeää, että ulkomaalaislain 36 §:ää täydennettäisiin siten, että maahantulosäännösten kiertämiseksi määriteltäisiin myös se, että todennäköisin syin henkilö voidaan saattaa ihmiskaupan uhrin asemaan.



1. Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen

Maahanmuuttovirasto katsoo, että on syytä selkiyttää, mitä tunnistamismenettelyyn sisältyy, millä tavoin tunnistaminen suoritetaan, mitkä tahot ovat toimivaltaisia tunnistamaan uhrin sekä milloin ja miten tunnistaminen on asianmukaisesti loppuunsaattettu. EN:n yleissopimuksen 10 artiklan 2 kohdan mukainen tunnistamiseen liittyvä maasta poistamiskielto on ehdoton: henkilöä ei tule poistaa maasta ennen tunnistamismenettelyn loppuun saattamista, jos on perusteltua syytä epäillä hänen joutuneen ihmiskaupan uhriksi. Kun rikoksen esitetään tapahtuneen ulkomailla, ei asian selvittäminen välttämättä onnistu. Tällöin tunnistamista ei voida saattaa loppuun, mikä estää henkilön maasta poistamisen myös tilanteissa, joissa maassa oleskelulle ei ole muita perusteita. Tältä osin on syytä tuoda esiin väärinkäytösten mahdollisuus. Perusteettomalla ihmiskauppaan vetoamisella voidaan estää maasta poistaminen tilanteissa, joissa henkilö ei ole joutunut ihmiskaupan eikä muunkaan rikoksen uhriksi.

Maahanmuuttoviraston näkökulmasta tunnistaminen on erityisen haastavaa niissä tilanteissa, joissa mahdollinen uhriutumisen tapahtunut ulkomailla. Ihmiskaupparikoksen esitetään tapahtuneen ulkomailla valtaosassa niistä tapauksista, jotka tulevat esille turvapaikkamenettelyssä. Näissä tapauksissa voi olla vaikeaa tai jopa mahdotonta saada muuta tietoa asiasta kuin mahdollisen uhrin kertoma. Rikoksen esitutkintaa ei välttämättä aloiteta lainkaan.

Lasten osalta uhriutumisen tunnistaminen on vielä monin verroin vaikeampaa kuin aikuisten. Uhrien auttamisjärjestelmässä saatujen kokemusten mukaan lasten on vaikea kertoa heihin kohdistuneesta hyväksikäytöstä useista syistä johtuen. Erityisesti tulisi selvittää, mikä viranomaistaho voi ylipäätään selvittää lapsen uhriutumista, etenkin jos epäilty rikos on tapahtunut ulkomailla. Jos taas voidaan todeta, että lasta on esimerkiksi käytetty seksuaalisesti hyväksi, miten selvitetään, onko hyväksikäyttö tapahtunut taloudellisessa hyötymistarkoituksessa (jolloin vasta on kyse ihmiskaupasta - erona lapsen seksuaaliseen hyväksikäyttöön). Lisäksi huomiota tulisi kiinnittää erityisesti turvapaikanhakijoiden mukana seuraaviin lapsiin, joita ei kuulla turvapaikkapuhuteluissa ja joiden asema määräytyy turvapaikanhakijan hakemukseen annetun ratkaisun perusteella.

2. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä

Lain kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta (17.6.2011/746; jäljempänä vastaanottolaki) 3 §:n mukaan ihmiskaupan uhrin auttamisella tarkoitetaan vastaanottokeskuksen ihmiskaupan uhriille järjestämiä palveluja ja tukitoimia. Lain 8 §:n mukaan vastaanoton käytännön toiminnan ohjaus, suunnittelu ja valvonta sekä ihmiskaupan uhrin auttamisen toimeenpanon ohjaus kuuluvat Maahanmuuttovirastolle. Vastaanottokeskuksen johtajan päätöksenteon tukena ja ihmiskaupan uhrien palvelutarpeen arvioimista varten on vastaanottokeskuksen yhteydessä moniammatillinen arviointiryhmä. Maahanmuuttovirasto asettaa arviointiryhmät kolmeksi vuodeksi kerrallaan kuultuaan aluehallintovirastoa ja vastaanottokeskuksen johtajaa.



3. Päätös- ja muu käytäntö kansainvälistä suojelua ja oleskelulupaa koskevien hakemusten osalta

3.1. Kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset

Ihmiskaupan uhriksi joutuminen voidaan katsoa turvapaikkaperusteeksi, jos ulkomaalaislain 87 §:n mukaiset turvapaikan myöntämisen edellytykset täyttyvät. Ulkomaalaislain 87 b §:n mukaan vainon syitä arvioitaessa otetaan huomioon ainakin alkuperään, uskontoon, kansallisuuteen ja poliittiseen mielipiteeseen sekä tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumiseen liittyvät tekijät.

Ihmiskaupan osalta vainon harjoittaja on yleensä yksityinen henkilö tai yksityiseen henkilöön rinnastettava rikollisjärjestö. Kansainvälisen suojelun tarve on olemassa, jos vaino johtuu UlkL 87 b §:ssä tarkoitetusta syystä ja kotimaan viranomaiset ovat kykenemättömiä tai haluttomia tarjoamaan riittävää suojelua tätä vainoa vastaan tai, jos kotimaan viranomaiset ovat UlkL 87 b §:ssä tarkoitetusta syystä kykenemättömiä tai haluttomia tarjoamaan riittävää suojelua.

Ihmiskauppa on taloudellista toimintaa, jossa tekijöille olennaisinta on toiminnasta saatava tuotto. Näin ollen ihmiskaupan osalta peruste joutua vainoksi katsottavan teon kohteeksi on erityisesti uhrin mahdollinen taloudellinen arvo ihmiskauppiaalle. Tämä taloudellinen peruste ei kuitenkaan sulje pois muita mahdollisia perusteita joutua vainoksi katsottavan teon kohteeksi. Joissain tapauksissa ihmiskaupan uhriksi joutuneiden henkilöiden saatetaan kyseisessä yhteisössä katsoa olevan tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuuluvia taustansa vuoksi. Tästä huolimatta ihmiskaupan uhriksi joutuminen uhriksi joutuminen ei pelkästään riitä kansainvälisen suojelun myöntämiseksi UlkL 87 b:n mukaan yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen perusteella, koska turvapaikkaharkinnassa arvioidaan perusteltua pelkoa joutua, tässä tapauksessa uudelleen, vainotuksi.

Kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta käsiteltäessä Maahanmuuttovirasto tutkii viran puolesta myös ulkomaalaislain 52 a §:n ja 52 §:n mukaiset perusteet oleskeluluvan myöntämiseksi, jos perusteita turvapaikan myöntämiseksi tai oleskeluluvan myöntämiseksi toissijaisen suojelun perusteella ei ole.

3.2. Ulkomaalaislain 52 a § ja 52 § soveltaminen

Ulkomaalaislain 52 a §:n 1 momentin soveltaminen on kytketty tiiviisti rikosprosessiin ja ihmiskaupparikollisten kiinni saamiseen, mikä rajoittaa erityissäännöksen soveltamista käytännössä huomattavasti. Hallituksen esityksen¹ mukaan lähtökohtana luvan myöntämisen Ulkomaalaislain 52a § 1 momentin perusteella on ulkomaalaisen halu tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa ihmiskaupparikollisten kiinni saamiseksi. Tähän liittyy olennaisesti myös maassa oleskelun tarve tutkinnallisista tai oikeuskäsittelyyn liittyvistä syistä. Kuten edellä on todettu, esitutkintaa ei välttämättä aloiteta esimerkiksi tapauksissa, joissa rikos on tapahtunut ulkomailla. Olosuhteiden perusteella voi olla ilmeistä, että henkilö on joutunut ihmiskaupan uhriksi, vaikka rikokseen syyllistyneitä ei koskaan tavoiteta esitutkintaa ja/tai rikosoikeudenkäyntiä varten. Lisäksi hallituksen esitykseen on kirjattu, että asian arvioisi rikostutkintaa suorittava poliisiviranomainen tai rajatarkastusviranomainen ja että tähän liittyy myös poliisin lausunto Maahanmuuttovirastolle siitä, pidetäänkö oleskeluluvan myöntämistä perusteltuna.

¹ HE 32/2006; Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 5 ja 10 §:n muuttamisesta.



Harkittavaksi voi tulla oleskeluluvan myöntäminen ulkomaalaislain 52 a §:n 2 momentin perusteella, jos ihmiskaupan uhri on erityisen haavoittuvassa asemassa, tai 52 §:n perusteella yksilöllisestä inhimillisestä syystä. Yleisesti ottaen henkilöitä, jotka ovat joutuneet ihmiskaupan uhreiksi ja ovat onnistuneet vapautumaan rikoksentehtäjän kontrollista, voidaan pitää haavoittuvassa asemassa olevina. Ulkomaalaislain 52 a § 2 momentti edellyttää kuitenkin, että henkilö on *erityisen* haavoittuvassa asemassa ja että hän on katkaissut siteet ihmiskaupasta epäilyihin, jotta hänelle voidaan myöntää oleskelulupa.

Käytännössä ihmiskaupan uhreille on myönnetty myös oleskelulupia ulkomaalaislain 52 §:n nojalla yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella. Ulkomaalaislain 52 § 1 momentin mukaan:

” Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään jatkuva oleskelulupa, jos oleskeluluvan epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta hänen terveydentilansa, Suomeen syntyneiden siteiden tai muun yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi, kun erityisesti otetaan huomioon olosuhteet, joihin hän joutuisi kotimaassaan, tai hänen haavoittuva asemansa.”

Jotta oleskeluluvan myöntämisen edellytykset täyttyisivät, tulee lain soveltamistilanteissa nimenomaan tarkastella niitä olosuhteita, joihin hakija joutuisi kotimaassaan. Hyvin suuri osa Suomeen saapuvista turvapaikanhakijoista, joiden voidaan perustellusti epäillä olevan ihmiskaupan uhreja, on uhritunut ns. transit-maassa eikä kotimaassaan. Lain esitöiden (HE 28/2003) mukaan kyseeseen tulisivat tapaukset, joissa hakijan on mahdotonta saada välttämätöntä terveydenhoitoa kotimaassaan, hakija on haavoittuvassa asemassa oleva lapsi, vanhus tai yksihuoltaja ja lisäksi kotimaahan palaamista ei voitaisi vaatia hakijan kokonaistilanne huomioon ottaen. Tarkoitus ei ole, että UlkL 52 §:n perusteella voitaisiin ohittaa muilla perusteilla myönnettävien oleskelulupien edellytykset. Vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaan ulkomaalaislain 52 §:ää tulee tulkita suppeasti.

Maahanmuuttoviraston sisäisen ohjeistuksen mukaan turvapaikka-asioiden käsittelyssä tulee ihmiskauppaviitteisen hakijan osalta soveltaa ulkomaalaislain 52 § ja 52 a § seuraavasti:

”1) Jos hakijan osalta täyttyvät sekä 52 §:n että 52 a § 2 momentin edellytykset oleskeluluvan myöntämiseksi, myönnetään hakijalle 52 a §:n mukainen lupa, poikkeuksena yksin tulleet alaikäiset, joille myönnetään 52 §:n mukainen lupa.

2) Jos hakijan osalta täyttyvät sekä 52 §:n että 52 a § 1 momentin edellytykset oleskeluluvan myöntämiseksi, myönnetään hakijalle 52 §:n mukainen lupa.

Ihmiskauppatapauksissa tulee päätöksen perusteluissa aina kirjoittaa auki, miten 52 a §:ää on ihmiskauppaviitteisen hakijan osalta sovellettu, koska ko. säännös koskee erityisesti ihmiskaupan uhreja. UlkL:n 52 §:ää ja 52 a §:ää sovellettaessa on kuitenkin lisäksi otettava huomioon, millaiset oikeudet hakija saa näillä eri lupaperusteilla ja miten luvan luonne vaikuttaa hakijan oikeuksiin jatkossa. Myös tämä pitää näkyä päätöksen perusteluissa.

Jos kummankin luvan edellytykset täyttyvät, päätöksessä tulee perustella, miksi hakijalle myönnetään 52 § tai 52 a §:n mukainen oleskelulupa. Jos hakijalle myönnetään 52 a §:n 2 momentin mukainen lupa, perusteluissa todetaan, että molemmat lupaperusteet antavat hakijalle samat oikeudet ja 52 a §:n mukainen lupa koskee nimenomaan ihmiskaupan uhreja. Jos ihmiskauppatapauksessa myönnetään 52 §:n mukainen lupa, perusteluissa todetaan, että se on A-lupana hakijalle 52 a §:n 1 momentin mukaista B-lupaa suotuisampi perheenyhdistämisen



kannalta sekä kansalaisuuden myöntämisen edellytyksenä olevan asumisaikavaatimuksen suhteen.”

Ulkomaalaislain 52 § ja 52a § täyttävät EN:n yleissopimuksen mukaiset minimivaatimukset. Yleissopimuksen 14 artiklan 1 kohdassa säädetään velvollisuudesta myöntää ihmiskaupan uhreille uusittava oleskelulupa. Alakohtan a mukaan oleskelulupa myönnetään, mikäli toimivaltainen viranomaiskatsoo, että uhrien oleskelu maassa on välttämätöntä heidän henkilökohtaisen tilanteensa vuoksi. Alakohtan b mukaan oleskelulupa myönnetään, mikäli uhrien oleskelu on välttämätöntä, jotta he voivat tehdä yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tutkinnassa tai rikosoikeudenkäynneissä. Yleissopimuksen 14 artiklan kohdan 1 b alakohta vastaa ihmiskauppadirektiiviä, johon ulkomaalaislain nykyinen oleskelulupasäännös perustuu.

Edellä selostettu huomioon ottaen erityislain valmistelun yhteydessä tulisi tarkastella, tulisiko Ulkomaalaislakiin lisätä sellainen uusi oleskelulupaperuste, jonka nojalla voitaisiin myöntää oleskelulupa niille ihmiskaupan uhreille, joihin 52a § 1 tai 2 mom ei sovellu ja joka vastaa yleissopimuksen 14 artiklan 1 kohdan a alakohtaa sen sijaan, että ihmiskaupan uhriksi joutumisesta johtuvan henkilökohtaisen tilanteen katsottaisiin kuuluvan ulkomaalaislain 52 §:n soveltamisen piiriin. EN:n yleissopimus ei edellytä oleskeluluvan saamiseksi siteiden katkaisua ihmiskaupasta epäiltyihin, toisin kuin ulkomaalaislain 52 a §. Maahanmuuttovirasto pitää velvoitetta siteiden katkaisemisesta lähtökohtaisesti hyvänä tiedostaen kuitenkin asiaan liittyvät muut näkökulmat. Myös tätä seikkaa tulisi kuitenkin tarkastella uudestaan tässä yhteydessä.

Lisäksi on huomattava, että ulkomaalaislain 3 § 22 ja 23 kohdassa ihmiskaupan ja ihmiskaupan uhrin määritelmien osalta viitataan rikoslain 25 luvun 3 § ja 3 a §:iin. Myös lain esitöissä (HE 32/2006) viitataan tyhjentävästi nimenomaan ihmiskaupparikokseen. Käytännössä on kuitenkin mahdollista, että hakijan kertomuksessa on viitteitä ihmiskaupasta, mutta rikosta tutkitaan ihmiskaupan sijaan ihmiskaupan lähirikoksena tai rikosnimike muuttuu käsittelyn aikana. Näissä tapauksissa ulkomaalaislaki ei tällä hetkellä anna mahdollisuutta oleskeluluvan myöntämiseksi hakijalle Ulkl 52 a §:n nojalla.

3.3. Maahanmuuttoviraston käsittelemien hakemusten maksullisuus

3.3.1. Turvapaikkahakemukset

Turvapaikan hakijoiden osalta tutkitaan turvapaikkaperusteiden lisäksi viran puolesta oleskelulupaperusteet yksilöllisen inhimillisen syyn ja ihmiskaupan uhriksi joutumisen perusteella.. Hakemus on maksuton.

3.3.2. Oleskelulupahakemukset

SM:n maksuasetuksen² 4 §:n mukaan Maahanmuuttovirasto jättää perimättä käsittelymaksun ihmiskaupan uhriksi myönnettävästä oleskeluluvasta. Koska kyseessä on kuitenkin asian käsittelyä koskeva maksu, oleskelulupaa haettaessa Maahanmuuttovirasto perii hakijalta maksun. Mikäli oleskelulupa myönnetään, maksu palautetaan hakijalle. Tämä käytäntö johtuu siitä, että on yksinkertaisempaa palauttaa maksu kuin periä hakemusmaksu kielteisen päätöksen saaneelta hakijalta.

² Sisäasiainministeriön asetus Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta 1038/2012 20.12.2012.



3.4. Hakemusten käsittelyaika

Mikäli ihmiskaupan uhrien tekemille turvapaikka- ja/tai oleskelulupahakemuksille harkitaan enimmäisajan asettamista käsittelyä varten, niin samalla tulisi pohtia myös niiden määräaikojen säätämisen tarve, missä ajassa muut viranomaiset veloitettaisiin toimittamaan hakemus sekä mahdolliset hakemukseen liittyvät selvitykset Maahanmuuttovirastoon. Tämä velvollisuus liittyisi myös rikosprosesseihin. Koska UIKL 52 a § liittyy keskeisesti ihmiskaupparikoksen esitutkintaan, vaikuttavat siitä saatavat tiedot olennaisesti Maahanmuuttoviraston oleskeluluparatkaisun sisältöön ja heijastuvat siten myös oleskelulupahakemuksen käsittelyaikaan.

4. Vastuunmäärittämisasetus ja ns. Dublin-menettely

Vuonna 2008 hyväksytyn ihmiskaupan vastaisen tarkennetun toimintasuunnitelman³ mukaan vastuunmäärittämisasetuksen eli ns. Dublin-menettelyn osalta esitettiin seuraavat toimenpideehdotukset:

- Pidättäydytään vastentahtoisista käännättämisistä tapauksissa, joissa on syytä epäillä ihmiskauppaa ja saatetaan uhriksi epäillyt auttamisjärjestelmään.
- Kiinnitetään huomiota ihmiskaupan uhrien – erityisesti alaikäisten uhrien tunnistamiseen ns. Dublin-prosesseissa ja pääsääntöisesti pidättäydytään uhriksi epäiltyjen palauttamisesta, ellei auttamista toisessa jäsenvaltiossa ole järjestetty ja sen toimivuutta kyseisessä tapauksessa selvitetty.

Maahanmuuttovirasto on 14.10.2010 antanut viraston sisäisen ohjeen (Dnro 91/0032/2010), joka koskee turvapaikkamenettelyä tapauksissa, joissa kansainvälistä suojelua Suomesta hakenut henkilö on mahdollinen ihmiskaupan uhri. Ohjeessa käsitellään erityisesti menettelyä tapauksissa, joissa Suomi ei olisi neuvoston vastuunmäärittämisasetuksen 343/2003 mukaan vastuussa mahdollisen ihmiskaupan uhrin tekemän turvapaikkahakemuksen käsittelystä.

Vastuunmäärittämisasetuksen peruseriaatteena on, että turvapaikkahakemuksen käsittelee vain yksi valtio, joka määräytyy asetuksessa määriteltyjen vastuuperusteiden mukaisesti. Mikäli toinen vastuunmäärittämisasetusta soveltava valtio on vastuussa hakemuksen käsittelystä, ratkaistaan hakemus Dublin-menettelyssä ilman turvapaikkapuhuttelua ja kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jätetään tutkimatta. Turvapaikkatutkinnassa on huomioitava, että vastuussa olevan jäsenvaltion määrittäminen ja hakijan siirto kyseiseen valtioon on suoritettava asetuksen mukaisissa määräajoissa. Mikäli syntyy epäily hakijan mahdollisesta uhriutumista, tällöin turvapaikkahakemusta tutkivaa poliisia tai Rajavartiolaitosta pyydetään täydentämään turvapaikkakuulustelua siten, että mahdollista uhriutumista selvitetään Maahanmuuttovirastolle toimitettujen tietojen pohjalta ja koskien erityisesti palautusta toiseen valtioon vastuunmäärittämisasetuksen nojalla. Samalla pyydetään poliisia tai Rajavartiolaitosta selvittämään tarve esitutkinnan aloittamiselle ihmiskaupparikosepäilyn perusteella. Mikäli turvapaikkakuulustelun ja mahdollisen täydentävän kuulustelun suorittanut viranomainen on katsonut, että esitetyn perusteella ei ole syytä ryhtyä toimenpiteisiin, nojautuu Maahanmuuttovirasto lähtökohtaisesti tähän näkemykseen.

Vastuunmäärittämisasetusta sovelletaan lähtökohtaisesti tilanteissa, joissa hakijaa ei tehdystä esityksestä ole otettu auttamisjärjestelmään tai hänet on poistettu siitä asian käsittelyn ollessa vielä Maahanmuuttovirastossa tai valitustuomioistuimessa kesken. Vastuunmäärittämisasetusta

³ Sisäasiainministeriön julkaisu 27/2008.



sovelletaan myös tilanteissa, joissa mahdollisesta uhriutumuksesta ei ole esitetty sellaista selvitystä, jonka perusteella hakijaa olisi syytä esittää auttamisjärjestelmään. Samoin asetuksen soveltaminen tulee kyseeseen tilanteissa, joissa uhriutumiseen on ilman painavaa syytä vedottu vasta Dublin-päätöksen tiedoksisaannin jälkeen tai valitusvaiheessa tai hakija on tehnyt useita turvapaikkahakemuksia ja uhriutumiseen on ilman painavaa syytä vedottu vasta viimeisimmän hakemuksen käsittelyn aikana. Dublin-päätöstä koskevassa harkinnassa on kuitenkin otettava huomioon myös kaikki ne seikat, jotka muuten puoltaisivat hakemuksen ottamista aineelliseen käsittelyyn asetuksen 3 artiklan 2 kohdan nojalla, vaikka Suomi ei olisikaan vastuussa hakemuksen käsittelystä. Turvapaikanhakijoiden vastaanottoa ja ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää ei ole kaikissa maissa järjestetty kuten Suomessa, jossa auttamisjärjestelmä toimii turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskusten yhteydessä. Maahanmuuttoviraston on kuitenkin lähtökohtaisesti voitava luottaa siihen, että turvapaikanhakija voi saada ihmiskaupan uhreille tarkoitettua apua myös muissa vastuunmäärittämisasetusta soveltavissa valtioissa, ellei päinvastaista tietoa ole saatavissa.

Vastuunmäärittämisasetuksen soveltamista ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän piiriin Suomessa otettuihin hakijoihin harkitaan tapauskohtaisesti. Harkinnassa huomioidaan kaikki asiaan vaikuttavat seikat kokonaisuudessaan sekä erityisesti se, mikä valtio olisi vastuussa hakemuksen käsittelystä, tiedot kyseisen maan auttamisjärjestelmästä ja onko hakijalle myönnetty ko. valtiossa oleskelulupa. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän piirissä Suomessa olevia alaikäisiä yksintulleita turvapaikanhakijoita ei kuitenkaan lähtökohtaisesti palauteta Dublin-menettelyssä toiseen asetusta soveltavaan valtioon ilman painavaa syytä.

EN:n yleissopimuksen 10 artikla kieltää yksiselitteisesti poistamasta maasta henkilöä, jos on perusteltua syytä epäillä henkilön joutuneen ihmiskaupan uhriksi, ennen kuin tunnistaminen uhriksi on saatettu loppuun. Artikla ei tee eroa sen välillä mihin maahan henkilö poistetaan, missä menettelyssä hänet poistetaan, missä maassa mahdollinen rikos on tapahtunut tai onko siinä maassa auttamisjärjestelmää.

Myös tältä osin Maahanmuuttovirasto katsoo, että on syytä selkiyttää, mitä tunnistamismenettelyyn sisältyy, millä tavoin tunnistaminen suoritetaan, mitkä tahot ovat toimivaltaisia tunnistamaan uhrin sekä milloin ja miten tunnistaminen on asianmukaisesti loppuunsaatettu. Keskeistä on myös huomata, että EN:n yleissopimus ei kiellä *uhrin* paluuta tai palauttamista, vaan asettaa paluulle ja palauttamiselle tietyt edellytykset. Sen sijaan sopimuksen 10 artikla kieltää palauttamisen ennen kuin uhrin tunnistamismenettely on saatettu loppuun. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija on yksittäisiä tapauksia koskevissa lausunnoissaan hallinto-oikeudelle nimenomaan viitannut EN:n yleissopimuksen 10 artiklaan ja katsonut, että Dublin-tapausten käännyttäminen on tämän artiklan vastainen.

Käytännössä ongelmana on, että Suomessa poliisi ei aloita esitutkintaa, jos rikos on tapahtunut ulkomailla. Koska ihmiskaupparikoksen tapahtumista ei pystytä selvittämään, ei tunnistamista ihmiskaupan uhriksi voida saattaa loppuun. Luvan myöntäminen ulkomaalaislain 52 a § 1 momentin perusteella kuitenkin edellyttää, että maassa oleskelu on perusteltua ihmiskaupparikoksen esitutkinnan tai oikeudenkäynnin kannalta. Toisin sanoen Maahanmuuttovirasto on siinä tilanteessa, että oleskeluluvan edellytykset eivät täyty mutta hakijaa ei voida poistaa maasta koska sopimuksen tarkoittama tunnistamismenettely on vielä kesken.

Dublin-prosessin osalta on lisäksi otettava huomioon, että Maahanmuuttovirasto ei kohtaa turvapaikanhakijaa henkilökohtaisesti, koska turvapaikkapuhuttelua ei tehdä. Epäily mahdollisesta ihmiskaupasta tulee esiin muiden viranomaisten tai kansalaisjärjestöjen kautta. Tämä tuo haasteita asian selvittämiseen vastuunmäärittämisasetuksen määräaikaisten puitteissa.



5. Alaikäiset ihmiskaupan uhrit ja perheenjäsenten jäljittäminen

Euroopan Neuvoston ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen 10 artiklan 4 kohdan c alakohdan mukaisesti vailla huoltajaa olevan, uhriksi tunnistetun lapsen perhe on pyrittävä kaikin keinoin löytämään, jos se on lapsen edun mukaista. Ulkomaalaislain 105 b §:ssä säädetään ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan vanhemman tai huoltajan jäljittämisestä. Tältä osin vastuu jäljittämisestä on Maahanmuuttovirastolla. Mainittu lainkohta ei kuitenkaan kata tilanteita, joissa ihmiskaupan uhri ei ole turvapaikanhakija, joten näissä tilanteissa Maahanmuuttovirastolla ei ole toimivaltaa.

Ihmiskaupan uhrien osalta jäljittämiseen liittyy vielä erityisiä huomioita otettavia seikkoja kuten pelko uudelleen uhritumisesta ja turvallisuuden vaarantumisesta. Erityisen varovainen täytyy siis olla sen suhteen, milloin jäljittäminen voidaan aloittaa ja kuinka se tulee suorittaa. Jos alaikäinen on otettu huostaan tai sijoitettu kiireellisesti lastensuojelulain nojalla, hänen luovuttamiseensa eri maiden välillä liittyy erilaisia kansainvälisiä sopimuksia, jotka tulee huomioida. Perheenjäsenten jäljittäminen on myös kustannus- ja resurssikysymys.

Jäljittäminen edellyttää tietojen saamista uhritta sekä vähintään arkaluonteisten ja/tai henkilötietojen luovuttamista eteenpäin jäljittäville taholle. Maahanmuuttovirasto katsoo, että ihmiskaupan uhrien perheenjäsenten jäljittämisestä ja siitä vastuussa olevasta viranomaisesta on tarpeen säätää lailla, kuten on tehty turvapaikanhakijoiden osaltakin. Jäljittämisen yhteydessä on otettava huomioon perustuslain 10 §:n mukainen kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus esim. alaikäisen vanhempien olinpaikkaa selvitetessä. Lapsen edun mukaista on yleensä tietää, missä hänen vanhempansa ovat. Toisaalta huoltajan löytymisen jälkeen on arvioitava, onko alaikäisen palaaminen kotimaahansa lapsen edun mukaista ja onko hän palatessaan vaarassa uhritua uudelleen.

6. Ihmiskaupan ehkäiseminen oleskeluluvan myöntämistä harkittaessa

Oleskeluluvan myöntämisvaiheessa lupa voidaan jättää myöntämättä Ulkomaalaislain 36 §:n nojalla seuraavin perustein:

- ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta, kansanterveyttä taikka Suomen kansainvälisiä suhteita
- jos on perustelua aihetta epäillä ulkomaalaisen tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen
- jos on perusteltua aihetta epäillä perheenkokoajan saaneen oleskelulupansa maahantuloa tai maassa oleskelua koskevia säännöksiä kiertämällä antamalla vääriä tietoja henkilöllisyydestään tai perhesuhteistaan

Hallituksen esityksessä ulkomaalaislaiksi (HE 28/2003) 36 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että laitton maahanmuutto tarkoittaa yhä useammin laillisten maahantulokeinojen väärinkäyttöä. Viisumia ja oleskelulupaa haetaan perusteella, joka ei vastaa maahantulon todellista tarkoitusta. Näennäisesti laillinen maahantulotapa saadaan aikaan salaamalla viranomaiselta maahantulon todellinen tarkoitus ja antamalla asiaan liittyviä vääriä tietoja mukaan luettuna asiakirjaväärennökset.

Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastainen yleissopimus (CETS No. 197) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta ja ihmiskaupan



uhrien suojelemisesta (2011/36/EU) velvoittavat Suomea ehkäisemään ja torjumaan ihmiskauppaa. Säännöksissä on kiinnitetty huomiota muun muassa työntekijän eristämiseen, kielitaidottomuuteen, työntekijään kohdistuvaan sosiaaliseen kontrolliin ja riippuvaiseen asemaan kriteereinä tunnistaa ihmiskaupan uhri ja siihen liittyvät riskit.

Harkittaessa oleskeluluvan myöntämistä työntöon perusteella Maahanmuuttovirasto on tietyissä tapauksissa katsonut, että työsuhde on keinotekoinen järjestely, ja kyseessä on muulla perusteella myönnettävää oleskelulupaa koskevien säännösten kiertäminen. Käytännössä hakijalle on saatettu hakea oleskelulupaa tietyn ammatin harjoittamista varten. Työ- ja elinkeinotoimiston arvio työvoiman saatavuudesta on perustunut sille, ettei työmarkkina-alueelta ole saatavissa ammattitaitoisia työntekijöitä. Asiassa saatu selvitys huomioon ottaen hakijan ei kuitenkaan ole katsottu olevan ammattitaitoinen, sillä hakija on saattanut antaa koulutuksestaan ja/tai työkokemuksestaan vääriä tietoja tai esittänyt väärennetyjä työ- tai koulutodistuksia. Erityisesti harkittaessa oleskeluluvan myöntämistä työntöon perusteella saattaa asiassa tulla esille seikkoja, jotka antavat aiheita epäillä hakijan voivan joutua työnantajastaan täysin riippuvaiseksi ja siten erityisen haavoittuvaan asemaan. Käytännössä näissä tapauksissa hakijalla on hyvin vähän tietoa työsuhteensa keskeisistä ehdoista ja oikeuksistaan työntekijänä ja lisäksi hänen koulutuksensa ja kielitaitonsa ovat vaatimattomat. Hakija saattaa myös tulla kulttuurista, jossa työntekijät ovat hyvin alisteisessa asemassa työnantajaansa nähden, joten ilmaisten etujen, kuten työnantajan tarjoaman asunnon, vastikkeeksi muodostuu helposti näkymätön työ. Työntekijä olisi edellä esitetyn kaltaisissa oloissa täysin riippuvainen työnantajastaan.

Koska Suomi on sitoutunut ehkäisemään ihmiskauppaa, on viranomaisilla velvollisuus tunnistaa myös potentiaaliset ihmiskaupan uhrit. Tällä hetkellä Maahanmuuttovirasto jättää em. tapauksissa oleskeluluvan myöntämättä Ulkomaalaislain 36 § 2 momentin nojalla. Päätösten perusteluissa on todettu mm., että asiassa on tullut esiin sellaisia seikkoja, jotka antavat aiheita epäillä hakijan voivan joutua työnantajastaan täysin riippuvaiseksi ja siten erityisen haavoittuvaan asemaan vaikka työ- ja elinkeinotoimisto on tehnyt asiassa myönteisen osapäätöksen. Päätöksistä on valitettu hallinto-oikeuksiin, mutta oikeuskäytäntöä ko. lainkohdan soveltamisesta esitettyllä tavalla ei tällä hetkellä ole. Olisi kuitenkin tärkeää, että Ulkomaalaislain 36 §:ään lisättäisiin säännös, joka selkeästi määrittelee maahantulosäännösten kiertämiseksi myös sen, että todennäköisin syin työnantajan tarkoituksena on kiertää maahantulosäännöksiä ja henkilö voi olla vaarassa joutua ihmiskaupan uhriksi. Tämä koskisi erityisesti niitä tilanteita, joissa oleskelulupaa on haettu työntöon tai perhesiteen perusteella.

7. Ns. Istanbulin sopimuksen määräykset oleskeluluvista

Suomi on allekirjoittanut EN:n uuden yleissopimuksen naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta, ns. Istanbulin sopimus. Yleissopimus sisältää määräykset maahanmuutosta ja turvapaikanhausta. Sopimuksen VII luku sisältää artiklat kotipaikka-asemasta, uudistettavista oleskeluluvista, sukupuoleen perustuvasta turvapaikkahakemuksesta sekä palauttamiskiellosta. Koska ihmiskauppa on myös yksi naisiin kohdistuvan väkivallan muodoista, olisi tämän lainsäädäntöhankkeen yhteydessä hyvä tarkastella lisäksi, asettaako tämä uusi yleissopimus erityisiä velvoitteita oleskelulupien myöntämiseksi uhreille ja aiheuttaako se tältä osin myös lainsäädännön muutostarpeita.



Johtaja Jaana Vuorio

Ylitarkastaja Satu Kaskinen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asiankäsittelyjärjestelmässä.
Maahanmuuttovirasto 02.05.2013 klo 14.49. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi
todentaa kirjaamosta.

Jakelu Sisäasiainministeriö / MMO
Ihmiskaupan uhreja koskevan lainsäädännön kehittämistä selvittävä työryhmä

Tiedoksi