

16.5.2014

MonikaNaiset liitto ry, Pro-tukipiste ry, Rikosuhripäivystys

## Järjestöjen kannanotto

### Järjestöjen näkemykset ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön kehittämistä valmistelevalle työryhmän HE-luonnoksesta (22.4.2014 -versio)

Järjestöt katsovat, että ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön kehittämistä koskevaa valmistelutyötä tulisi edelleen jatkaa, koska työryhmässä vallitsee yhä eroavia näkemyksiä keskeisistä ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen ja auttamiseen sekä erilaisten uhrien yhdenvertaiseen asemaan liittyvistä kysymyksistä.

Järjestöt ovat aiemmin (28.3.2014) lähettäneet työryhmälle kommenttinsa ilmoitusvelvollisuutta koskevasta pykälästä. Nämä kommentit liittyivät HE-luonnoksen 21.3.2014 -päivätyyn versioon. Aiemmin esittämämme kommentit ovat edelleen valideja, sillä ilmoitusvelvollisuus on sisällytetty myös 22.4.2014 -päivätyyn HE-luonnokseen auttamisjärjestelmään ottamista koskevaan päätökseen sidottuna automaationa. Järjestöjen aiemmat ilmoitusvelvollisuutta koskevat kommentit ovat tämän tekstin liitteenä (ks. sivu 5). Kommentoimme tässä tekstissä vielä tiiviisti viimeisintä 22.4.2014 päivättyä HE-luonnosta siitä näkökulmasta, mitkä ovat niitä keskeisiä kysymyksiä, joista järjestöt ovat eri mieltä, kuin mitä HE-luonnokseen on kirjattu.

## Ilmoitusvelvollisuus

Ilmoitusvelvollisuus kuvataan HE-luonnoksessa (ks. s. 22 ja 31) seuraavasti:

”Joutsenon auttamisjärjestelmälle säädettäisiin velvollisuus tehdä salassapitosäännösten estämättä viipymättä ilmoitus esitutkintaviranomaiselle auttamisjärjestelmän tietoon tulleesta epäillystä rikoslain 25 luvun 3 ja 3a §:ssä tarkoitettusta ihmiskaupparikoksesta.”

Lakiosuudessa (s. 43) 37 § puolestaan puhutaan ”auttamisjärjestelmään otettuun” henkilöön kohdistuvasta epäillystä ihmiskaupparikoksesta. Jääkin epäselväksi, tarkoitetaanko ilmoitusvelvollisuuden koskevan kaikkia auttamisjärjestelmän tietoon tulevia mahdollisia ihmiskaupparikoksia, vai vaan niitä tapauksia, joissa epäillyssä rikoksessa uhriutunut henkilö otetaan auttamisjärjestelmään. Jos ilmoitusvelvollisuus koskisi kaikkia tietoon tulleita epäiltyjä rikoksia, se voi nostaa kynnystä jo uhrien tunnistamisprosessin aikana auttamisjärjestelmälle tehtäviin konsultaatioihin.

Ymmärryksemme ja oikeusministeriön (sähköposti työryhmälle 28.3.2014) esittämän tulkinnan mukaan RL 15:10 § ei edellytä automaatiota ilmoitusvelvollisuuteen (HE-luonnos 37 §, ks. s. 31). Pykälän edellyttämät yksityiskohtainen tieto tapahtuvasta rikoksesta ja aidosta mahdollisuudesta estää rikos eivät täyty kaikissa ihmiskaupan

auttamisjärjestelmään ottamistapauksissa, joten ainakaan siitä syystä automaattinen ilmoitusvelvollisuus ei ole perusteltu.

Näkemyksemme mukaan laissa tulee olla kiinteä, aidosti rauhoitettu toipumisjakso, joka voidaan luvata uhrille; oli se sitten kuukausi tai kolme kuukautta. Tämä koskee myös esitysluonnoksessa esitettyä ilmoitusvelvollisuutta koskevia tietoja. Toipumis- ja harkinta-ajan aikana uhrilla ei ole velvollisuutta tehdä yhteistyötä, vaan hän voi toipua ja saada realistista ja oikeaa tietoa tilanteestaan ja mahdollisuuksistaan esimerkiksi mahdolliseen rikosoikeudelliseen prosessiin liittyen. Ilmoitusvelvollisuutta ja uhrien mahdollisuutta rauhoitettuun toipumisaikaan tulee punnita myös eri asemassa olevien uhrien yhdenvertaisuuden näkökulmasta (esimerkiksi uhrin, joilla on kotikunta ja uhrin, jotka ovat paperittoman siirtolaisen asemassa).

### **Vaihtoehtoinen ja täydentävä malli pelkäävien uhrien auttamisjärjestelmään ottamiseen**

Esitämme tässä ehdotuksemme vaihtoehtoiseksi malliksi uhrien tunnistamiseen ja auttamisjärjestelmään ohjaamiseen. HE-luonnoksessa (s. 28) ja työryhmän työskentelyä ohjanneessa työryhmän selvityksessä (SM 32/2013) kerrotaan, että ihmiskaupan uhrien tunnistamisen tehostamiseksi kehitetään kansallisen ihmiskauppakoordinaattorin johdolla yhdenmukaiset valtakunnalliset indikaattorit viranomaisten ja järjestöjen käyttöön. Työryhmän tuottamassa selvityksessä on myös esitetty, että Suomeen nimetään ihmiskauppakoordinaattorin toimesta ihmiskauppaa tuntevat ja käytännön tunnistamistyötä osaavat järjestöt, jotka toimisivat alueellisina avainjärjestöinä.

Viranomaisten ja järjestöjen ihmiskauppakoordinaattorin johdolla kehittämät indikaattorit ja niiden yhteiset tulkinnot luovat jatkossa ihmiskaupan uhrien tunnistamiselle peruskriteerit sekä viranomaisille että muille toimijoille. Alueelliset avainjärjestöt tunnistavat itse tai auttavat muita järjestöjä tunnistamisvaiheessa arvioimaan yhteisesti sovittujen kriteerien perusteella, onko syytä tehdä henkilön suostumuksella esitys ihmiskaupan auttamisjärjestelmään ottamiseksi.

Ehdotamme, että mikäli kyseessä olisi viranomaisyhteistyötä pelkäävä uhri, auttamisjärjestelmään ottamispäätöksen pohjaksi riittäisi avainjärjestön arvio yhteisesti luotujen indikaattoreiden täyttymisestä. Tieto indikaattoreiden täyttymisestä siis riittäisi ottamispäätöksen perustaksi ilman, että tapaukseen liittyvät yksityiskohdat tulisi kirjata esitykseen auttamisjärjestelmään ottamiseksi. Näin esitykseen ei sisältyisi yksityiskohtaista tietoa, jonka eteenpäin menoa ja mahdollisia seurannaisvaikutuksia uhri pelkää. Tämä tietotaso ihmiskaupasta riittäisi auttamisjärjestelmään pääsemiseksi ja takaisi uhrille kiinteän toipumisajan, joka olisi esimerkiksi 30 vuorokautta ja jota voisi tarvittaessa jatkaa esim. 60 vuorokaudella. Kansainvälinen asiantuntijasuositus toipumisajaksi on vähintään 3 kuukautta (esim. EC Experts Group on Trafficking in Human Beings 2004).

Tämä indikaattoreihin sidottu tunnistamisprosessi edistäisi järjestöjen tekemää tunnistamistyötä ja mahdollistaisi erityisesti viranomaispelkoisten ihmiskaupan uhrien pääsyä avun piiriin ja myös harkitsemaan rikosilmoituksen tekemistä ja yhteistyötä epäiltyjen vastuuseen saattamiseksi. Mikään ei estäisi uhria halutessaan tekemään rikosilmoituksen ja toimimaan yhteistyössä esitutkintaviranomaisten tai syyttäjän kanssa jo toipumisaikana.

Toipumisajan aikana uhrilla tulisi olla mahdollisuus turvalliseen asumiseen ja hänen toimeentulonsa tulisi olla varmistettu. Sen lisäksi toipumisaikana keskityttäisiin uhrin tuen tarpeen arviointiin ja oikeudellisen neuvontaan. Uhri saa näin konkreettisen kuvan siitä, millaisiin tukitoimiin hän on oikeutettu ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä ja rikosoikeudellisessa prosessissa. Tämä saattaa osaltaan tukea uhrin uskallusta viedä asiansa myös esitutkintaviranomaisten tietoon jo toipumisajan aikana tai sen päätyttyä. Paritus- ja ihmiskaupparikoksiin liittyvä rikoslainuudistus mahdollistaa jatkossa oikeudellisen avustajan saamisen jo esitutkintavaiheeseen. Jos uhri toipumisajan kuluessa päättää tehdä yhteistyötä esitutkintaviranomaisten kanssa, huolehditaan avustajan hankkimisesta uhrille jo esitutkinnan alkuvaiheesta lähtien. Näin uhrin asema myös rikostutkinnassa vahvistuisi.

Mahdollisen uhrin tunnistamisen ja motivoinnin kannalta on tärkeää, että hänelle voidaan luvata jokin selkeärajainen, ei harkintaan perustuva, toipumisaika ("Sinulla on 30 vuorokautta aikaa tehdä päätös yhteistyöstä ja tänä aikana keskitytään tarvitsemasi tuen kartoittamiseen. Sen jälkeen sinun pitää päättää mitä teet..jne.").

### **Kolmannen sektorin ihmiskaupan vastaisen työn rahoitus**

Järjestöt edellyttävät, että hallituksen esitykseen kirjataan myös kolmannen sektorin ihmiskaupan vastaisen työn toimintaedellytysten turvaaminen kestäväällä rahoituksella. Esitykseen tulisi kirjata, että valtakunnallisen avainjärjestöjen verkoston toiminnan rahoitus tulee taata pysyvällä rahoituksella. Rahoituspohjan selvittäminen kuulunee kansallisen ihmiskauppakoordinaattorin vastuulle.

### **Kansainvälistä suojelua hakevien ihmiskaupan uhrien asema**

HE-luonnoksen sivun 30 alussa todetaan, että *"Toipumisajan jatkamista harkittaessa tulisi ottaa huomioon se, että jos ihmiskaupan uhriksi epäilty henkilö on Suomessa kansainvälisen suojelun hakijana ja käy ilmi, että toinen jäsenvaltio on vastuussa hakemuksen tutkimisesta, on Suomella velvollisuus siirtää hakija kyseiseen jäsenvaltioon."* Vähän myöhemmin viitataan siihen, että *"Asetuksessa säädetään myös edellytyksistä, joiden perusteella jäsenvaltio voi ottaa hakemuksen kansallisesti käsiteltäväkseen. Esimerkiksi tilanteissa, joissa henkilö on uhriutunut Suomessa, on todennäköistä, että hänen hakemuksensa käsitellään Suomessa."*

EU:n vastuunmäärittämisasetus, johon tässä viitataan, sisältää ns. suvereniteettilausekkeen, jonka lähtökohtana on nimenomaisesti se, että jäsenvaltioilla ei ole velvollisuutta kääntää henkilöä toisen jäsenvaltioon vaan se voi aina myös itse ottaa hakemuksen käsittelyyn. Hallituksen esityksen perusteluihin ei siis pitäisi sisällyttää em. lausetta velvollisuudesta siirtää hakija toiseen jäsenvaltioon.

Dublin-menettelyissä on myös käytännössä tehty sellaisia päätöksiä, että ihmiskaupan uhriksi epäiltyä henkilöä ei ole palautettu toiseen jäsenvaltioon silloin, kun Maahanmuuttovirastossa on katsottu henkilön olevan haavoittuvassa asemassa suhteessa kyseiseen jäsenvaltioon. On erittäin tärkeää, että tätä käytäntöä noudatetaan jatkossakin, koska on hyvin mahdollista, että palauttaminen toiseen jäsenvaltioon voi lisätä henkilön uhriutumisen ja uudelleen uhriutumisen vaaraa. HE-luonnoksen viittaus uhriutumiseen Suomessa ei saa vähentää mahdollisuutta ottaa hakemus käsittelyyn Suomessa myös sellaisissa tapauksissa, joissa henkilö on haavoittuvassa asemassa suhteessa toiseen jäsenvaltioon tai kun muut henkilön tilanteeseen liittyvät seikat puoltavat turvapaikkahakemuksen käsittelyä Suomessa. Suomen tulisi soveltaa vastuunmäärittämisasetukseen sisältyvää harkintavaltaa uhrilähtöisesti ottaen henkilön kokonaistilanne huomioon.

## **Lisähuomioita**

- Kunta-auttamisjärjestelmän vastuun- ja työnjako on edelleenkin epäselvä.
- Aikuisten mukana olevien alaikäisten lasten asema on yhä selkiyttämättä. Alaikäisten lasten asemaa voisi selkiyttää sisällyttämällä määritelmään, joita ihmiskaupan uhrien auttaminen koskee, myös uhrien alaikäiset lapset. Auttamisjärjestelmässä olevien uhrien alaikäiset lapset olisivat siis määritelmällisesti ihmisiä, jotka ovat myös oikeutettuja ihmiskaupan uhreille tarkoitettuihin palveluihin. Tämä olisi tärkeää mainita myös lakitekstissä eikä ainoastaan perusteluissa, erityisesti, koska lastensuojeluilmoituksen tekeminen ei ole näissä tapauksissa itsestään selvää.
- Auttamisjärjestelmän asemaa tunnistamisen vahvistavana viranomaisena tulisi vahvistaa tasavertaisemmaksi muiden virallisesta tunnistamisesta vastuussa olevien tahojen (esitutkintaviranomainen, syyttäjä, Maahanmuuttovirasto) kanssa. Tämä tukisi myös uhrien yhdenvertaista asemaa.
- Erytispalvelut tulisi pystyä määrittelemään ja sisällyttää niihin kolmannen sektorin tarjoamat täydentävät tukipalvelut, esim. näin:  
”Järjestöiltä ostettavat kunnan omia palveluita täydentävät tukipalvelut voidaan sisällyttää ihmiskaupasta aiheutuneiksi erityispalveluiksi ja kunnat voivat saada ostamistaan palveluista korvauksen valtion varoista.”

## **LIITE:**

Helsinki 27.3.2014 (lähetetty työryhmälle sähköpostitse 28.3.2014)

### **Perustelut kansalaisjärjestöjen Monika-Naiset liitto ry, Pro-tukipiste ry ja Rikosuhripäivystys mahdolliselle vetäytymiselle ihmiskaupan uhreja koskevan lainsäädännön kehittämistä seuraavan ohjausryhmän työskentelystä**

Esitykseen on kirjattu Joutsenon vastaanottokeskuksen johtajalle velvollisuus ilmoittaa viipymättä esitutkintaviranomaisille tietoonsa tulleista oletetuista ihmiskaupan uhreista. Katsomme, että ilmoitusvelvollisuus vaikeuttaa olennaisesti kansalaisjärjestöissä tehtävää ihmiskaupan uhrien tunnistamistyötä ja joiltakin osin tekee sen jopa mahdottomaksi. Esitetyssä muodossa ilmoitusvelvollisuus veisi pois sen hyödyn, joka toipumis- ja harkinta-ajan kehittämisellä voisi näkemyksemme mukaan olla uhrien tunnistamisvaiheessa ja auttamisjärjestelmään ohjautumisessa.

Näin muotoiltuna ilmoitusvelvollisuus tekisi käytännössä auttamisen ehdolliseksi ja alisteiseksi rikosoikeudelliselle prosessille. Näistä syistä johtuen katsomme, että emme voi olla mukana tekemässä esitystä, jossa vaikeutetaan erityisen haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten mahdollisuutta päästä avun piiriin ja jossa vaarannetaan kansalaisjärjestöjen toimintaedellytykset ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa.

### **Ns. pelkäävät uhrin**

Näkemyksemme mukaan ns. pelkäävät uhrin tulevat jäämään nykyistäkin useammin auttamis- ja suojelutoimenpiteiden ulkopuolelle. Järjestöt havaitsevat ja kohtaavat työssään niitä oletettuja ihmiskaupan uhreja, jotka eivät ole tulleet valvonta- tai muiden toimenpiteiden kautta viranomaisten tietoon. Valvonnassa esiin tulevat tapaukset ovat uhrillekin eräänlainen kiinni jääminen ja kaikki tästä alkavat viranomaisprosessit ovat hänen omasta aloitteestaan riippumattomia.

Viranomaistoiminnan ulkopuolella tehtävän tunnistamisen osalta uhrin psyykinen tilanne on aivan erilainen: hänen täytyy tehdä itsenäinen päätös, onko hän valmis avaamaan tilanteensa ja paljastamaan hyväksikäyttäjensä viranomaisille. On siis hänen valinnassaan, tuleeko rikos ilmi vai ei ja tästä hän kokee kantavansa yksin seuraukset. Tässä tilanteessa uhri yleensä pelkää kaikkia viranomaisia, mutta erityisesti poliisia, koska rikostutkinnan kautta hyväksikäyttäjille tulee ilmi uhrin rooli "ilmiantajana". Lisäksi uhri saattaa olla – ja usein onkin – itse syyllistynyt johonkin rikokseen tai rikkomukseen.

Aidosti rauhoitettu toipumisaika olisi tärkeää, jotta uhri voisi harkita päätöstään rauhassa ja samalla häntä auttavat tahot voisivat pitää oman työnsä keskiössä uhrin kokeman pelon ja sen vähentämisen (mitä hän pelkää ja miksi hän pelkää). Pelon vähentäminen on samalla mahdollisesti myöhemmin tehtävän yhteistyön motivointia ja yhteistyökyvyn tukemista. Jos fyysinen ja akuutti turvauha on suuri, yleensä henkilöltä itseltään saadaan lupa siihen, että poliisi on mukana järjestämässä turvallisia olosuhteita.

Mikäli auttamisjärjestelmään liitetään automaattinen ilmoitusvelvollisuus ilman tosiasiallista toipumis- ja rauhoittumisaikaa, tulemme menettämään useita pelkääviä uhreja sen takia, ettei meille jää aikaa työskennellä em. pelkojen kanssa. Koska uhrilla on oikeus saada tieto ilmoitusvelvollisuudesta jo siinä vaiheessa, kun hän alkaa kertoa tarinaansa, voi

suunniteltu 38 § johtaa siihen, että uhrin päättävät olla kertomatta mitään, kertovat erittäin epämääräisen tarinan (joka ei riitä auttamisjärjestelmään ottamispäätöksen tekemisen pohjaksi) tai kertovat vääristeltyjä tietoja suojellakseen itseään ja läheisiään. Viimeksi mainittu aiheuttaa taas jatkossa uskottavuusongelman ja vaarantaa uhrin pääsyn auttamisjärjestelmään ja hänen asemansa muissa avun ja suojelun kannalta keskeisissä prosesseissa (rikos- ja oleskeluprosessit). Tämä vaikeuttaa siis myös rikoksen tekijöiden saamista vastuuseen teoistaan.

## **Järjestöjen ihmiskaupan vastainen työ vaikeutuu ja uhrien tunnistamiskynnys kohoaa**

Ilmoitusvelvollisuus vaikuttaa järjestöjen toimintaan myös laajemmin. Nyt esitetty käytäntö johtaisi siihen, että auttamisjärjestelmään esitetty tieto ja jopa konsultaatio siirtyisi käytännössä johtajan ilmoituksella esitutkintaviranomaisten tietoon riippumatta siitä, haluaako uhri tätä vai ei. Nykyisessä muotoilussa esitetty ilmoitusvelvollisuus olisi myös niissä tapauksissa, joissa henkilöä ei oteta auttamisjärjestelmään.

Esitetyn kaltainen ilmoitusvelvollisuus vaikuttaa matalan kynnyksen tukipalveluja tuottavien ja etsivää työtä tekevien järjestöjen työturvallisuuteen. Erityisesti etsivää työtä tekevät järjestöt toimivat kentällä yhteisöissä, joissa on samaan aikaan läsnä sekä uhrin että tekijät. Etsivän työn tekijöiden turvallisuusriski nousee kohtuuttomasti, mikäli järjestön konsultaatiot ja auttamisjärjestelmään tekemien esitysten tiedot siirtyvät viipymättä Joutsenon vastaanottokeskuksen johtajan välityksellä esitutkintaviranomaisten tietoon. Sama uhka koskee myös matalan kynnyksen tukipalveluita ja niiden työntekijöitä.

Etsivä työ on oleellisen tärkeää ihmiskaupan uhrien tavoittamisessa, koska he eivät usein tunne auttamisjärjestelmää tai uskalla hakeutua viranomaisten avun piiriin. Järjestöjen mahdollisuus tavoittaa viranomaistoiminnan ulkopuolelle jääviä haavoittuvassa asemassa eläviä ihmisiä perustuu tuki- ja neuvontatyön ehdottomaan luottamuksellisuuteen. Käytännössä ilmoitusvelvollisuus tulisi johtamaan siihen, että järjestöjen kynnys ohjata auttamisjärjestelmään tulee nousemaan. Järjestöt eivät voi vaarantaa omaa perustehtäväänsä, sillä mikäli työhömmä ei enää luoteta, pelkäävät asiakkaat (myös muut kuin mahdolliset ihmiskaupan uhrin) eivät hakeudu järjestöjenkään matalan kynnyksen neuvonta- ja tukityön piiriin. Samoin etsivän työn tekeminen edellyttää ehdottoman luottamuksen ilmapiiriä kentällä: jos tämä maine ja asema menetetään, myös pääsy etsivän työn eri toimintaympäristöihin estyy.

HE:n perusteluosasta ei myöskään käy ilmi, mitä esitutkintaviranomaiset toipumis- ja harkintaaikana tekisivät saamallaan tiedolla. Rajoittaisiko mahdollinen alustava toiminta ainoastaan rikostutkintaan liittyviin toimenpiteisiin vai sisältyisikö siihen myös muunlaista tietojen tarkistamista? Mikä vaikutus taustatyöllä tulee olemaan uhrin asemaan? Miten uhrin asemaan vaikuttaa se, että hänellä olisi – kuten monilla erityisen haavoittuvassa asemassa olevilla uhreilla on – epämääräisiä ja väärää tietoa sisältäviä rekisteritietoja eri maissa ja eri viranomaisten hallussa. Yhdenvertaisen kohtelun kannalta olisi myös olennaista tietää, tulevatko kaikki esitutkintaviranomaiset käyttämään saamaansa tietoa samalla tavalla. Ennustettavuuden kannalta tulisi olemaan ongelmallista, mikäli eri paikkakuntien ja eri esitutkintaviranomaisten käytännöt tulisivat vaihtelemaan yhtä paljon kuin nykyisin.

Ymmärrämme hyvin ihmiskaupparikoksen vakavuuden ja pidämme erittäin tärkeänä, että ihmiskaupparikokseen syyllistyneet henkilöt saadaan vastuuseen teoistaan ja että ihmiskaupparikoksen kohteeksi joutuneen henkilön oikeudet toteutuvat sekä rikos- että auttamisprosessissa. Katsomme, että aidosti rauhoitetun toipumisajan takaaminen edistää näitä molempia tavoitteita.