

18.08.2014

**STM:N LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI
EDUSKUNNALLE LAEIKSI KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA HAKEVAN
VASTAANOTOSTA ANNETUN LAIN JA ULKOMAALAISLAIN 52 B JA 52 C:§:N
MUUTTAMISESTA**

SISÄMINISTERIÖ

26. 08. 2014

INRIKESMINISTERIET

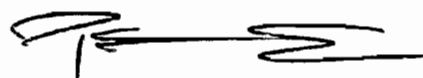
Viite: SM:n lausuntopyyntö 25.6.2014
SM008:00/2012

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää hallituksen esitysluonnosta hyvin perusteltuna.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää kannatettavana sitä, että kaikkiin ihmiskaupan uhreihin noudatetaan samoja säännöksiä ja he saavat saman toipumisajan. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää perusteltuna ihmiskauppa-asioiden vastuun säilyttämistä sisäasiainministeriöllä. Muut hallinnonalat antavat uhrin auttamisessa oman panoksensa, asian niin vaatiessa.

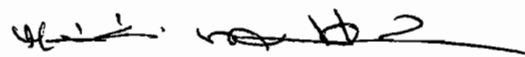
Esityksessä mainitaan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän ja kunnan välisen yhteistyön haasteista, jotka liittyvät vastuisiin, toimintamalleihin ja tiedonvaihtoon. Lisäksi todetaan, että kuntien viranomaisilla on ihmiskauppaan liittyviä koulutus- ja osaamistarpeita, eikä auttamisjärjestelmän rooli ole kunnille selkiintynyt. Ministeriö yhtyy näkemykseen, mutta pitää osasyynä ihmiskaup-pailmiön vähäisyyttä Suomessa ja lainsäädännön tulkinnallisuutta. Ihmiskaupan uhri, jolla on kotikunta Suomessa, saa normaalit kotikunnan peruspalvelut kuten muutkin kotikuntalaiset. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusten seurauksena suuremmille järjestämisvastuualueille voidaan keskittää helpommin tähän alueeseen liittyvää sosiaali- ja terveyspalvelujen asiantuntemusta.

Kansliapäällikkö



Päivi Sillanaukee

Hallitussihteeri



Heidi Manns-Haatanen

TIEDOKSI

STM kirjaamo



Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain 52 b ja 52 c §:n muuttamisesta

LUONNOS 25.6.2014

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annettua lakia ja ulkomaalaislakia.

Keskeisimmät muutokset liittyvät ihmiskaupan uhrien auttamisen aloittamisen ja päättymisen määrittelyyn sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamiseen. Monilta osin on kyse voimassa olevan käytännön nostamisesta lain tasolle. Muutosten tarkoituksena on vahvistaa ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmän asema ja tehtävät laissa, jotta ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta tulisi

ennustettavampi ja läpinäkyvämpi sekä vastuunjaoltaan selkeämpi kokonaisuus, jossa uhreja suojellaan ja uhrien ihmisoikeudet ja yhdenvertainen kohtelu turvataan.

Ulkomaalaislain ihmiskaupan uhrille annettavaa harkinta-aikaa koskevia säännöksiä ehdotetaan yhdenmukaistettavan kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain muutosehdotuksiin nähden.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2015.

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaisesti lainsäädäntöä kehitetään ihmiskaupan torjumiseksi kaikissa muodoissaan, ihmiskaupan uhrien suojelemiseksi ja oikeusturvan parantamiseksi.

Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevasta toiminnasta ja sitä sääntelevän lainsäädännön soveltamisesta on kertynyt kokemusta Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteydessä toimivalle ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmälle ja muille toimijoille jo useiden vuosien ajalta. Myös viranomaisten ja kolmannen sektorin toimijoiden osaaminen ja tietoisuus ihmiskaupan ilmenemisestä yhteiskunnassamme on lisääntynyt. Auttamista tukevat yhteistyörakenteet sekä viranomaisten keskuudessa että kolmannen sektorin välillä ovat kehittyneet ja vakiintuneet.

Toistaiseksi ihmiskaupan uhrien auttamista koskevia toiminta- ja menettelytapoja sekä toimijoiden välistä yhteistyötä on kehitetty voimassa olevan lainsäädännön puitteissa. Lainsäädännön tarkistamista on kuitenkin peräänkuulutettu eri yhteyksissä. Auttamista koskevan sääntelyn on yleisesti arvioitu olevan riittämätöntä määrittämään erityisesti eri viranomaisten vastuita ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa ja auttamisessa sekä turvaamaan ihmiskaupan uhrien yhdenvertainen kohtelu.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Ihmiskaupan uhrin tunnistamista ja auttamista koskevan sääntelyn kehitys

Ihmiskaupan uhrin auttamista ja suojelemista tarkasteltiin Suomessa ensimmäisen kerran kokonaisuutena osana elokuussa 2005 hyväksyttyä ensimmäistä ihmiskaupan vastaista toimintasuunnitelmaa. Siinä nostet-

tiin vahvasti esiin ihmisoikeusperustainen ja uhrikeskeinen lähestymistapa, sukupuolinäkökulma sekä monialaisuuden, moniammatillisuuden ja yhteistyön merkitys. Ihmiskaupan uhrien auttamiseksi toimintasuunnitelmassa esitettiin seuraavia palveluja: etsivä työ, kriisiapu, uhrien tukipalvelut (asuminen, toimeentulo, koulutus, työllistäminen, sosiaalinen tuki, psyykkinen tuki, terveyspalvelut ja hallinnollinen tuki), oikeudellinen apu ja neuvonta, kotouttaminen, erityiset palvelut lapsiuhrien auttamiseksi sekä oleskelulupa ja harkinta-aika.

Toimintasuunnitelman linjausten perusteella maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annettuun lakiin (493/1999, jäljempänä *kotouttamislaki*) lisättiin säännökset (25 a—25 f §) ihmiskaupan uhrien auttamisesta. Laki tuli voimaan vuoden 2007 alussa. Säännösten ja niiden perustelujen yleisluontoisuus heijastaa silloista tietoisuutta ihmiskaupasta: säännökset laadittiin olettaen, että valtaosa uhreista oleskelisi maassa luvatta, ja että uhrien määrä olisi kerrallaan suhteellisen vähäinen. Säännöksillä pantiin myös auttamisen osalta kansallisesti täytäntöön Euroopan unionin (EU) neuvoston direktiivi 2004/81/EY oleskeluluvasta, joka myönnetään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tekeville kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja tai jotka ovat joutuneet laittomassa maahantulossa avustamisen kohteiksi.

Kotouttamislaki, jossa säänneltiin sekä turvapaikanhakijoiden vastaanottoa että maahanmuuttajien kotouttamista, on sittemmin jaettu kahteen eri säädökseen, kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annettuun lakiin (746/2011, jäljempänä *vastaanottolaki*) ja kotoutumisen edistämisestä annettuun lakiin (1386/2010, jäljempänä *kotoutumislaki*). Nämä lait tulivat voimaan syyskuun alussa 2011. Pääsääntöisesti ihmiskaupan uhrien auttamista koskevat säännökset siirrettiin sellaisenaan vastaanottolain 4 lukuun. Säännökset olisi tuolloin voitu perustellusti jakaa molempiin edellä mainittuihin säädöksiin sen

mukaan, onko uhrilla Suomessa kotikunta vai ei. Vähäisessä määrin tämänkaltaista jakoa tehtiin, mutta pääsääntöisesti ihmiskaupan uhrien auttamisen käsittely jätettiin samaan aikaan käynnissä olleen erillisen ihmiskaupahankkeen varaan.

Hallituskaudella 2007—2010 maahanmuuttoasiat, mukaan lukien ihmiskaupan uhrien auttaminen, koottiin sisäasiainministeriöön. Kun vuoden 2012 alussa kotouttamistoimien johto koottiin työministerin vastuulle työ- ja elinkeinoministeriöön, jäi ihmiskaupan uhrien auttamista koskeva sääntely osana vastaanottolakia sisäasiainministeriön vastuulle.

Ihmiskaupan uhrin tunnistamista ja auttamista koskeva lainsäädäntö ja käytäntö

Yleistä

Ihmiskaupan uhrien auttamista säännellään vastaanottolaisissa, jonka 1 §:n mukaisena tarkoituksena on turvata paitsi kansainvälistä suojelua hakevan myös ihmiskaupan uhrin toimeentulo ja huolenpito ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen sekä ottaen huomioon Euroopan unionin lainsäädäntö ja Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset. Lain 2 §:n mukaan lakia sovelletaan kansainvälistä suojelua hakevan vastaanoton lisäksi myös ihmiskaupan uhrin auttamiseen.

Vastaanottolain 4 luvussa (33—38 §) säädetään ihmiskaupan uhrin auttamisen sisällöstä, toimivaltaisesta viranomaisesta, uhrin auttamista koskevan asian vireilletulosta ja sitä koskevasta päätöksenteosta sekä moniammatillisesta arviointiryhmästä ja sen toiminnasta. Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevien säännösten toimeenpanossa on ilmennyt epäselvyyksiä siitä, miltä osin vastaanottolain 4 luvun säännöksiä on tarkoitettu sovellettavan kotikunnan omaavien ihmiskaupan uhrien auttamiseen. Kotikunnan omaavat ihmiskaupan uhrin saavat lähtökohteisesti palvelunsa kotikuntansa palvelujärjestelmästä sosiaali- ja terveydenhuolto koskevan lainsäädännön nojalla.

Ihmiskaupan uhrin asemaa ja oikeuksia säännellään myös vastaanottolain kustannusten korvaamisesta (7 §), vastaanoton ohjausta (8 §), vastaanottorahaa (19 §), sosiaali- ja

terveydenhuoltopalveluja (25 ja 26 §), paluun tukemista (31 §), vastaanottopalveluista perittäviä maksuja (32 §) sekä ilman huoltajaa olevan lapsen edustamista (5 luku) koskevissa säännöksissä. Osassa säännöksiä (7, 19, 25 ja 26 §) tarkennetaan, että kohteena on sellainen ihmiskaupan uhri, jolla ei ole kotikuntalaisia (201/1994) tarkoitettua kotikuntaa Suomessa.

Lain 5 §:ssä säädetään lain soveltamisesta lapseen ja 6 §:ssä siitä, että lakia sovellettaessa on otettava huomioon erityistarpeet, jotka johtuvat ihmiskaupan uhrin haavoittuvasta asemasta, kuten iästä taikka fyysisestä tai psyykkisestä tilasta.

Lain 6 luvun rekisterisäännökset, 7 luvun oikeusturvaa koskevat säännökset ja 8 luvun erinäiset säännökset koskevat myös ihmiskaupan uhreja. Esimerkiksi lain 58 §:ssä säädetään ihmiskaupan uhrien auttamisessa keskeisten toimijoiden tiedonsaantioikeudesta ja 59 §:ssä salassapitovollisuudesta.

Ihmiskaupan uhrin tunnistaminen

Ihmiskaupan uhrin pääsy auttamisjärjestelmään ja auttamistoimien käynnistyminen edellyttää, että hänet on ensin havaittu ja tunnistettu joko viranomaisten, järjestöjen tai muiden toimijoiden toimesta. On myös mahdollista, että henkilö on itse hakeutunut ensi vaiheessa sellaisten järjestöjen toiminnan piiriin, jotka pystyvät antamaan apua ja neuvontaa mahdollisen ihmiskaupan vuoksi. Henkilö voi myös olla jo turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmässä ja sen palveluiden piirissä. Ihmiskaupan uhrin tunnistaminen voi olla hyvinkin monivaiheinen, eri toimijoiden keskinäistä yhteistyötä vaativa prosessi, jonka aikana pyritään etsimään henkilön tarinasta ja olosuhteista sellaisia seikkoja, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa kyseisen henkilön mahdollista joutumista ihmiskaupan uhriksi.

Tällä hetkellä Suomessa vastaanottolain 35 §:n mukaisesti viranomaiset, kansalaisjärjestöt ja muut tahot voivat esittää kohtaamiensa uhrien auttamisen aloittamista auttamisjärjestelmälle. Joutsenon auttamisjärjestelmä perustaa päätöksensä auttamisjärjestelmään ottamisesta vastaanottolain ihmiskaupan uhrin määritelmään (3 §:n 7 kohta). Esitutkintavi-

ranomaiset ottavat kantaa henkilön mahdolliseen uhriuteen päättäessään esitutinnan aloittamisesta epäilystä ihmiskaupasta ja antaessaan ulkomaalaislain (301/2004) mukaisen harkinta-ajan laittomasti maassa oleskelevalle ihmiskaupan uhrille. Maahanmuuttovirasto puolestaan arvioi oleskeluluvan tai kansainvälisen suojelun myöntämistä ihmiskaupan uhrille eli ulkomaalaislain 3 §:n 23 kohdan määritelmän mukaisesti ulkomaalaiselle, jonka voidaan perustellusti epäillä joutuneen ihmiskaupan uhriksi. Saman pykälän 22 kohdan mukaan ihmiskaupalla tarkoitetaan ulkomaalaisissa rikoslain (39/1889) 25 luvun 3 ja 3 a §:ssä tarkoitettua ihmiskauppaa ja törkeää ihmiskauppaa. Kaikissa edellä kerrotuissa tapauksissa on kyse viranomaisen (Joutsenon auttamisjärjestelmä, esitutkintaviranomainen tai Maahanmuuttovirasto) tekemästä ratkaisusta, mutta ei ole vielä täyttä varmuutta siitä, onko kyseessä ihmiskaupan uhri.

Kolmannen sektorin toimijat, kuten järjestöt, havaitsevat ja tunnistavat mahdollisia ihmiskaupan uhreja osana perustyötään. Tunnistamistyö toteutuu käytännössä osana järjestöjen matalan kynnyksen neuvonta- ja tukipalveluita sekä etsivän työn kautta. Tunnistamistyötä tehdään myös järjestöjen keskinäisenä konsultoiavana yhteistyönä ja yhteistyössä viranomaisten kanssa, jos henkilö kieltäytyy yhteistyöstä viranomaisten kanssa. Järjestöillä on merkittävä rooli tunnistaa sellaisia uhreja, jotka ovat haluttomia tai pelkäävät ottaa yhteyttä viranomaiseen tai jotka pelkäävät yhteydenottonsa seurauksia. Käytännössä järjestöjen kautta on kuitenkin viime aikoina ohjautunut auttamisjärjestelmään vain vähän uhreja. Syynä tähän saattaa olla se, että järjestöjen tarjoama apu koetaan riittävaksi, eikä eri syistä haluta viranomaisten järjestämän avun piiriin. Osittain tilanteeseen vaikuttanee myös se, että turvapaikkamenettelyssä mukana olevien viranomaisten osaminen tunnistaa ihmiskaupan kohteeksi mahdollisesti joutuneita henkilöitä jo varhaisessa vaiheessa on parantunut.

Kansalaisjärjestöille kerääntyy tietoa ihmiskaupan kohteeksi mahdollisesti joutuneista asiakkaistaan ja heidän kertomuksistaan. Saatua tietoa tukee viranomaisia arvioimaan ihmiskauppatilanteen kehitystä ja käynnistä-

mään uhrin virallinen tunnistamisprosessi, auttamisjärjestelmään pääsy ja auttamistoimet sekä rikosoikeudellinen prosessi.

Ihmiskaupan uhrin tunnistamisessa voidaan käyttää apuna erilaisia kysymyksenasettelutai indikaattorilistoja. Suomessa ei ole käytössä yhtä yhteisesti hyväksyttyä indikaattorilistausta, vaan eri toimijoilla kuten esitutkintaviranomaisella, Maahanmuuttovirastolla ja järjestöillä on käytössä toisiaan muistuttavia uhrin tunnistamiseen tarkoitettuja listoja.

Kansallinen ihmiskaupparaportointi on kiinnittänyt huomiota siihen, että Suomessa on tunnistettu varsin vähän muita ihmiskaupan muotoja kuin seksuaaliseen ja työperäiseen hyväksikäyttöön liittyvää ihmiskauppaa. Lisäksi Joutsenon auttamisjärjestelmään on viime vuosina esitetty pääasiassa työvoiman hyväksikäytöstä uhrituneita henkilöitä, toisin kuin monissa muissa maissa, joissa tyypillinen uhrituminen liittyy seksuaaliseen hyväksikäyttöön. Myös alaikäisten ihmiskaupan uhrien määrä on Suomessa hyvin alhainen.

Auttamisen aloittamista koskeva esitys

Vastaanottolain 35 §:n mukaan esityksen vastaanottokeskukselle ihmiskaupan uhrille annettavista palveluista ja tukitoimista voi tehdä viranomaisen, ihmiskaupan uhri itse taikka yksityinen tai julkinen palvelujen tuottaja. Kotouttamislain muuttamista koskeneen esityksen yleisperustelujen mukaan (HE 183/2006 vp) esityksen auttamisjärjestelmän piiriin ottamisesta voisi vastaanottokeskuksen johtajan harkinnan mukaan tehdä myös jokin muu taho. Säännöksessä tarkoitettu palvelujen tuottaja voi esityksen perustelujen mukaan olla esimerkiksi auttamistyötä tekevä järjestö, kirkko tai uskonnollinen yhteisö taikka sosiaali- ja terveystalvelujen tuottaja.

Vastaanottokeskukselle tehtiin vuosina 2006—2012 yhteensä 241 esitystä täysikäisten henkilöiden ottamiseksi auttamisjärjestelmään. Alaikäisiä ihmiskaupan uhreja koskevia esityksiä tehtiin ajalla 2005—2012 yhteensä 31.

Vuosina 2006—2012 valtion viranomaiset (paikallispoliisi, Rajavartiolaitys, vastaanottokeskukset ja Maahanmuuttovirasto) ovat tehneet yli puolet auttamisjärjestelmään ot-

tamista koskeneista esityksistä. Palveluja tuottavat järjestöt ovat tehneet esityksen yli 20 %:ssa tapauksista. Uhrien itsensä tai heidän avustajiensa tekemien esitysten määrä on niin ikään ollut hieman yli 20 % kaikista esityksistä.

Vastaanottolain 35 §:ssä ei säädetä tarkemmin auttamista koskevan asian vireillepanon muodosta. Käytännössä auttamistoi-
mien kiireellinen käynnistäminen on usein edellyttänyt asian suullista vireillepanoa. Tällainen tilanne on tyypillisimmin kyseessä tapauksissa, joissa tutkiva viranomais-
käynnistää esitutkinnan ihmiskaupparikoksesta.

Vastaanottolain 35 §:ssä säädetään myös siitä, että palveluja ja tukitoimia ei voida antaa vastoin henkilön tahtoa. Alaikäisen uhrin osalta on huomioitava, että auttamisjärjestelmään ei voida ottaa ilman 15 vuotta täytäneen henkilön suostumusta. Näissä tapauksissa kuntien lastensuojeluviranomaisilla on toimivalta ja mahdollisuus puuttua tilanteeseen lapsen edun mukaisen ratkaisun saavuttamiseksi.

Kaikki ihmiskaupan uhrit eivät eri syistä halua turvautua uhreille tarkoitettuihin palveluihin. Uhri saattaa pelätä viranomaisia tai hänellä ei ole viranomaisiin riittävästi luotamusta. Hänellä voi myös olla aiempia kokemuksia ihmiskaupaketjussa selviytymisestä ilman viranomaisapua. Saattaa myös olla, että esimerkiksi työvoimana hyväksikäytetty ihmiskaupan uhri on niin velkaantunut, että hänen on mahdotonta irtaantua hyväksikäyttäjistä ja hän haluaa tämän vuoksi jatkaa työskentelyä. Aina uhri ei myöskään itse miellä olevansa ihmiskaupan uhri tai hänen saattaa olla vaikeaa oman heikentyneen arviointikykynsä vuoksi jäsentää oman tilanteensa ohella myös Suomen yhteiskuntajärjestelmää.

Auttamisjärjestelmään ottamista koskeva päätöksenteko

Ihmiskaupan uhrilla tarkoitetaan vastaanottolain 3 §:n 7 kohdan mukaan henkilöä, jolle on myönnetty oleskelulupa ulkomaalaislain 52 a §:n perusteella, jolle on annettu mainitun lain 52 b §:ssä tarkoitettu harkinta-aika tai jonka muutoin voidaan olosuhteiden perusteella arvioida olevan ihmiskaupan uhri

tai erityisen avun tarpeessa ihmiskaupparikosta tutkittaessa. Yli 90 % henkilöistä on otettu auttamisjärjestelmään sillä perusteella, että heidän on arvioitu muutoin olosuhteiden perusteella olleen ihmiskaupan uhreja.

Ihmiskaupan uhri pääsee auttamisjärjestelmän auttamistoi-
mien piiriin vastaanottolaissa säädetyn päätöksenteon perusteella. Auttamisjärjestelmästä vastaavan vastaanottokeskuksen johtajan päätöksenteon tukena ja ihmiskaupan uhrien palvelutarpeen arvioimista varten toimii auttamisjärjestelmän yhteydessä moniammatillinen arviointiryhmä.

Kynnys auttamisjärjestelmään ja auttamisen piiriin pääsemiseksi on Suomessa matalalla, eikä pääsyn edellytyksenä ole pidetty yhteistyötä esitutkintaviranomaisten kanssa. On pidetty tärkeänä, että uhri saa apua ja suojaa välittömästi, kun tarve ilmenee.

Auttamisjärjestelmään ottamista ja auttamisen aloittamista koskevat päätökset tehdään kirjallisesti ja ne ovat valituskelpoisia hallintopäätöksiä. Vastaanottolain 4 §:n nojalla laissa tarkoitettujen asioiden käsittelyssä noudatetaan hallintolakia ja muutoksenhakuasioissa hallintolainkäyttölakia, jollei laissa erikseen toisin säädetä.

Auttamisjärjestelmään otettujen uhrien oleskelu maassa on ollut pääasiassa laillista. Oleskelun laillisuus on usein perustunut työnteon perusteella myönnettyyn oleskelulupaan tai siihen, että uhrilla on vireillä turvapaikka- tai oleskelulupahakemus. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä ei siten ole juurikaan ollut täysin laittomasti maassa oleskelleita henkilöitä. Tästä syystä myös ulkomaalaislain mukaisia harkinta-aikoja on myönnetty vain vähän.

Auttamisjärjestelmässä olevien asiakkaiden määrä on vuosien 2006—2013 aikana kasvanut tasaisesti, ja vakiintunut noin 80—100 asiakkaan vuotuiselle tasolle. Uusien asiakkaiden vuotuinen määrä on viime vuosina ollut keskimäärin 50 henkilöä (2013: 56 uutta asiakasta, 2012: 48, 2011: 51). Auttamisjärjestelmän asiakkaana on ollut vuosina 2005—2012 yhteensä 23 lasta.

Auttamisjärjestelmässä on ollut enemmän täysi-ikäisten uhrien lapsia kuin varsinaisia lapsiuhreja. Usein heidän vanhempiensa kyky huolehtia heistä on heikentynyt. Osa lapsista saattaa myös itse olla ihmiskaupan uhre-

ja. Joissakin tapauksissa on herännyt epäilyksiä myös sen suhteen, onko huoltajana tai biologisena vanhempana esiintyvä henkilö todella lapsen huoltaja tai biologinen vanhempi.

Jos lapsia ei ole tunnistettu mahdollisiksi ihmiskaupan uhreiksi eikä heistä ole jätetty esitystä auttamisjärjestelmään ottamiseksi, heitä ei ole otettu eikä rekisteröity auttamisjärjestelmän asiakkaiksi. Käytännössä kuitenkin huoltajiensa mukana seuraavat lapset ovat olleet auttamisjärjestelmän asiakkaita. Siten myös heidän auttamistoimistaan on aiheutunut kustannuksia. Usein lasten asioiden selvittäminen vie myös paljon työaikaa ja edellyttää yhteistyötä eri viranomaisten kanssa.

Henkilöllä, jonka muutoin voidaan olosuhteiden perusteella arvioida olevan erityisen avun tarpeessa ihmiskaupparikosta tutkittaessa, tarkoitetaan säännöksen perustelujen mukaan henkilöä, jolla olisi todistajan asema tai muuten keskeinen osa ihmiskaupparikoksen tutkinnassa, mutta jolla ei esimerkiksi heikon asemansa ja hyväksikäyttökokemustensa vuoksi ole ilman tukea edellytyksiä yhteistyöhön ja selkeään päätökseen rikollisten vaikutuspiiristä poissa pysyttelemiseksi. Käytännössä auttamisen piiriin on tällä perusteella otettu esimerkiksi ulkomailta Suomeen tullut todistaja.

Auttamistoimet

Vastaanottolain 3 §:n 8 kohdan mukaan ihmiskaupan uhrin auttamisella tarkoitetaan vastaanottokeskuksen ihmiskaupan uhrille järjestämiä palveluja ja tukitoimia. Auttamistoimet edistävät ihmiskaupan uhrin toipumista, lisäävät hänen toimintakykyään ja tukevat hänen kotoutumistaan tai turvallista paluutaan.

Ihmiskaupan uhreille voidaan vastaanottolain 33 §:n mukaan järjestää palveluja ja tukitoimia, joihin voi sisältyä oikeudellista ja muuta neuvontaa, kriisiapua, sosiaali- ja terveyspalveluja, tulkki- ja käännöspalveluja sekä muita tukipalveluja, majoitus tai asuminen, vastaanottoraha tai toimeentulotuki ja muu tarpeellinen huolenpito sekä turvallisen paluun tukeminen. Palveluja ja tukitoimia annettaessa tulee ottaa huomioon ihmiskau-

pan uhrin iästä, turvattomasta asemasta sekä fyysisestä ja psyykkisestä tilasta johtuvat erityistarpeet sekä ihmiskaupan uhrin ja palveluja ja tukitoimia järjestävän henkilöstön turvallisuus.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän menot vuonna 2013 olivat yhteensä 870 000 euroa. Auttamisjärjestelmän toimintamenot olivat yhteensä 414 000 euroa. Uhrien auttamisen menoihin käytettiin tällöin yhteensä 456 000 euroa, joista pääosa, 425 000 euroa, kohdistui aikuisten ihmiskaupan uhrien auttamiseen. Alaikäisten ihmiskaupan uhrien asiakasmenot olivat 31 000 euroa. Asiakasmenot koostuivat pääosin vuokrista, turvasumispalveluista, terveyspalveluista, tulkkauspalveluista, vastaanottorahasta ja palveluiden ostoista ulkopuolisilta toimijoilta. Asiakasmenoista suurin osa kohdistui ulkopuolisiin palveluihin (154 000 euroa) sekä turva-asumisesta ja asuntojen vuokrista syntyneisiin kustannuksiin (145 000 euroa). Lisäksi auttamisjärjestelmä on maksanut ihmiskauppailmiön parissa toimiville järjestöille kohtuullisen määrän (korkeintaan 10 tuntia) tulkkaus- ja käännöspalveluita, jos palveluilla on selvästi voitu edistää mahdollisen ihmiskaupan uhrin hakeutumista auttamisjärjestelmään ja sen auttamistoimien piiriin.

Ihmiskaupan uhrien majoitus on järjestetty yksityisiin vuokra-asuntoihin, turvakoteihin ja turvataloihin. Lisäksi uhreja on majoitettu Joutsenon vastaanottokeskuksen tiloihin. Kansainvälistä suojelua hakevan ihmiskaupan uhrin majoitus on järjestetty lähtökohtaisesti vastaanottokeskukseen. Suomesta kuitenkin puuttuu ihmiskaupan uhrien tarpeisiin sopivaa majoitusta, kuten esimerkiksi tälle kohderyhmälle tarkoitettuja turvakoteja. Pääosin järjestöjen ylläpitämät ensi- ja turvakodit on tarkoitettu lähisuhde- ja perheväkivaltaa kohdanneille naisille ja lapsille. Tällainen turvakotimajoitus ei täysin sovellu ihmiskaupan uhriksi joutuneille.

Auttamistoimien järjestäminen

Lain 34 §:n 2 momentin perusteella Joutsenon auttamisjärjestelmä voi järjestää lain 33 §:ssä tarkoitettut palvelut ja tukitoimet itse tai ostaa ne julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Auttamisjärjestelmä ostaa sopi-

musmenettelyn puiteissa palveluita, tukitoimia ja turvakotimajoitusta kansalaisjärjestöiltä. Kotikunnan omaavien uhrien palveluista ja tukitoimista vastaa uhrin kotikunta. Palveluiden sisältö määritetään uhrin yksilöllisten tarpeiden ja henkilökohtaisen tilanteen perusteella ja niiden toteutumista seurataan ja arvioidaan.

Kansalaisjärjestöjen auttamistoimet sisältävät ohjausta ja neuvontaa, tukihenkilötoimintaa sekä turvallista majoitusta. Palveluita tarjotaan matalan kynnyksen palveluina, mikä tarkoittaa sitä, että palveluiden piiriin voi hakeutua anonyymisti ja luottamuksellisesti. Palvelut ovat asiakkaille maksuttomia.

Ihmiskaupan uhrin suojele

Voimassa olevassa laissa vastuu ihmiskaupan uhrin turvallisuusriskien arvioimisesta ja turvallisuustoimenpiteiden suunnittelusta sekä niiden järjestämiseen osallistumisesta on säädetty moniammatillisen arviointiryhmän vastuulle. Muutoin uhrin suojele ei vastaaottolain 4 luvussa säännellä. Moniammatillisessa arviointiryhmässä arvioidaan sekä uhrin että auttamistoimia järjestävän henkilöstön turvallisuus.

Esitutkintaviranomaisilla (poliisilla ja Rajavartiolaitoksella) on osaamista turvallisuusuhkien selvittämisestä ihmiskauppatapauksissa. Myös Joutsenon auttamisjärjestelmälle on kehittynyt tietotaitoa erityisesti turvallisen majoituksen järjestämisessä. Toistaiseksi alle kymmenen auttamisjärjestelmässä ollut henkilöä on sijoitettu turvataloon. Turvataloon sijoittaminen perustuu aina tutkintaviranomaisen kirjalliseen arvioon.

Uhka-arvioinnissa voidaan käyttää erityistä lomaketta, jonka poliisi täyttää omasta aloitteestaan tai auttamisjärjestelmän pyynnöstä. Valtaosalla auttamisen piirissä olleista henkilöistä ei ole arvioitu olevan ainakaan välitöntä fyysistä turvallisuusuhkaa. Tämä koskee varsinkin ulkomailla uhrituneita, joihin ei Suomessa useinkaan kohdistu uhkaa järjestäytyneen rikollisuuden taholta. Ihmiskaupparikoksille on tyypillistä se, että välittömään henkeen ja terveyteen kohdistuvan uhan sijaan on kysymys vaikuttamispyrkimyksestä tai sen uhasta, kun rikoksentehtyjä pyrkii vai-

kuttamaan siihen, ettei uhri puhuisi tai todistaisi.

Auttamisjärjestelmästä poistaminen

Vastaanottokeskuksen johtaja tekee vastaanottolain 36 §:n mukaan päätöksen auttamista koskevien säännösten soveltamisen lakkaamisesta. Vastaanottolain 37 §:n 4 momentin 1 kohdan perusteella moniammatillisen arviointiryhmän tehtävänä on ihmiskaupan uhrin auttamista koskevien säännösten soveltamisen lakkaamisen arvioiminen.

Vastaanottolaissa ei säädetä, millä perusteella henkilö voidaan poistaa auttamisjärjestelmästä. Käytännössä syinä auttamisen lakkaamiseen ovat ajalla 2006–2013 (31.10.) pääasiassa olleet oleskeluluvan tai vastaavan saaminen (13), maasta poistuminen (22), tuettu palaaminen (24), käännätyminen (5), poliisiin tai syyttäjän näkemys, ettei kyseessä ole ihmiskauppa (25) ja henkilön oma tahdonilmaisu tai käyttäytyminen (7). Auttamisjärjestelmän päätökset perustellaan, ja niistä on valitusoikeus hallinto-oikeuteen.

Auttamisjärjestelmästä poistaminen ei välttämättä johda auttamistoimien välittömään lakkaamiseen. Auttamisjärjestelmästä poistamis päätöksen yhteydessä voidaan asiakas kohtaisen kokonaisharkinnan perusteella antaa auttamisjärjestelmästä poistettavalle kohtuullinen aika asioidensa selvittämiseen ennen auttamistoimien lakkaamista. Keskimäärin tähän on annettu aikaa yksi kuukausi.

Moniammatillinen arviointiryhmä ja sen toiminta

Vastaanottolain 37 §:n 1 momentin mukaan vastaanottokeskuksen johtajan päätöksenteon tukena ja ihmiskaupan uhrien palvelutarpeen arvioimista varten on vastaanottokeskuksen yhteydessä moniammatillinen arviointiryhmä. Lain 37 §:n 2 momentin mukaan arviointiryhmässä on johtajan lisäksi oltava vähintään yksi sosiaalihuollon asiantuntija ja terveydenhuollon asiantuntija sekä poliisin ja rajatarkastusviranomaisen edustaja. Tällä hetkellä arviointiryhmässä ovat edustettuina poliisi, keskusrikospoliisi, Rajavartiolaitos, aluehallintovirasto, Maahanmuuttovirasto, Oulun vastaanottokeskus ja lastensuo-

jeluviranomainen. Arviointiryhmän on 37 §:n 3 momentin mukaan tarvittaessa kuultava asiantuntijoina kunnan viranomaisia, työsuojeluviranomaisia, työmarkkinajärjestöjä, mielenterveystyön ja lastensuojelun asiantuntijoita ja muuta tahoa, joka on tarpeen ihmiskaupan uhrin auttamiseksi.

Arviointiryhmän tehtävänä on vastaanotto-lain 37 §:n 4 momentin mukaan: 1) ihmiskaupan uhrin avuntarpeen sekä auttamista koskevien säännösten soveltamisen ja soveltamisen lakkaamisen arvioiminen; 2) ihmiskaupan uhrin sijoittamisen ja palvelutarpeen arvioiminen; 3) ihmiskaupan uhrin turvallisuusriskien arvioimiseen ja turvallisuustoimenpiteiden suunnitteluun ja järjestämiseen osallistuminen sekä 4) viranomaisten ja auttamisjärjestelmän toimijoiden välisestä tiedonkulusta huolehtiminen. Säännöksen perusteluista ilmenee, että moniammatillista arviointiryhmää on ajateltu hyödynnettävän vastaanottokeskuksen johtajan apuna erityisesti arvioitaessa, onko kyseessä tilanne, jossa henkilön voidaan muutoin olosuhteiden perusteella arvioida olevan ihmiskaupan uhri tai erityisen avun tarpeessa ihmiskaupprikokosta tutkittaessa. Käytännössä ihmiskauppaasioiden kiireellisyys ja asiakasmäärän kasvu ovat osaltaan vaikuttaneet siihen, että moniammatillinen arviointiryhmä ei ole toiminut täysin laissa tarkoitettulla tavalla.

Moniammatillinen arviointiryhmä kokoontuu keskimäärin 4–5 kertaa vuodessa. Kokouksesta pidetään pöytäkirjaa, joka voidaan tarvittaessa liittää auttamisjärjestelmään ottamista tai järjestelmästä poistamista koskevan päätöksen asiakirjoihin, jos päätöksestä valitetaan. Arviointiryhmän jäsenet eivät ole kokouksissa aina fyysisesti läsnä, vaan kokouksissa käytetään etäyhteyksiä (videoneuvottelut). Kiireellisissä tai selvissä ihmiskaupan uhrin tai uhripäilyn tapauksissa ei arviointiryhmää kutsuta koolle, vaan uusista tapauksista voidaan informoida seuraavassa arviointiryhmän kokouksessa. Auttamisjärjestelmään ottamisen ja -järjestelmästä poistamisen arvioinnissa on arviointiryhmän asiantuntemusta hyödynnetty myös sähköisellä kirjeenvaihdolla.

Arviointiryhmän työskentelyn kautta on saatu ja välitetty tietoa ihmiskauppailmiöstä eri toimialoilla sekä ihmiskaupan uhrien tai

uhriksi epäiltyjen tilanteesta, palvelutarpeista ja turvallisuusuhkista. Arviointiryhmä myös etsii uusia uhrilähtöisiä ratkaisumalleja. Ryhmän kautta on saatu asiantuntijatukea auttamisjärjestelmään ottamista koskevalle päätöksenteolle silloin, kun on tarvittu rajanvetoa ihmiskaupprikoksen ja muun rikoksen välillä. Yhteistyön kautta on lisäksi luotu toimivia koulutusverkostoja ja edistetty näin ihmiskauppa-aiheista koulutusta eri toimijoiden kesken.

Ihmiskaupan uhrille annettava harkinta-aika

Ulkomaalaislain 52 b §:n mukaan ennen lain 52 a §:n mukaisen oleskeluluvan myöntämistä ihmiskaupan uhrille voidaan antaa vähintään kolmenkymmenen päivän ja enintään kuuden kuukauden harkinta-aika. Harkinta-ajan kuluessa uhri voi toipua kokemuksestaan ja päästä rikoksiin syyllistyneiden henkilöiden vaikutuspiiristä siten, että hän pystyy tekemään perustellun päätöksen yhteistyöhön ryhtymisestä toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Poliisihallituksen ohjeessa todetaan lisäksi harkinta-ajan antavan poliisille aikaa kartoittaa henkilön asemaa muun muassa esitutkinnassa ja Maahanmuuttovirastolle oleskelulupaharkintaan annettava lausuntoa varten.

Harkinta-aika ei ole kestoaltaan kiinteä. Säännöksen perustelujen mukaan harkinta-ajan pituutta määriteltäessä on otettu huomioon muun muassa EN:n ihmiskauppapyleissopimus. Viranomaisen on harkinta-ajan pituutta arvioidessaan otettava huomioon uhrin senhetkinen tilanne, kuten terveydentila ja mahdollisuus päästä irti rikoksiin syyllistyneiden vaikutuspiiristä, sekä rikostutkinnalliset tarpeet. Harkinta-aika voisi olla enimmillään kuusi kuukautta.

Ulkomaalaislain 40 §:n 1 momentin 7 kohdan nojalla harkinta-aikana tapahtuva oleskelu on laillista maassa oleskelua. Harkinta-ajan kuluessa ei näin ollen voida tehdä henkilön maasta poistamista koskevaa päätöstä. Myöskään aiemmin tehtyä maastapoistamis-päätöstä ei voida panna täytäntöön. Harkinta-aika ei sisällä oikeutta työnteekoon.

Harkinta-aika voidaan keskeyttää, jos ihmiskaupan uhri on vapaaehtoisesti ja omasta aloitteestaan solminut uudelleen suhteet ih-

miskaupasta epäiltyihin tai jos keskeyttäminen on tarpeen yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvien seikkojen vuoksi.

Ulkomaalaislain 52 c §:n perusteella harkinta-ajan antaa poliisi tai rajatarkastusviranomaisena. Säännöksen perustelujen mukaan nämä viranomaiset muutoinkin ensi vaiheessa perehtyvät asiaan niin ulkomaalais- kuin rikosoikeudelliseltakin kannalta.

Harkinta-aikaa ei voi hakea, vaan sen antaminen on viranomaisaloitteinen asia. Kielteistä harkinta-aikapäätöstä ei ole, eikä harkinta-ajasta päättämisestä tai sen keskeyttämisestä ole valitusoikeutta. Harkinta-ajan antamisesta, sen alkamisajankohdasta ja kestosta sekä harkinta-ajan keskeyttämisestä ilmoitetaan henkilölle kirjallisesti. Harkinta-aikaa annettaessa henkilölle kerrotaan mahdollisuudesta ja perusteista keskeyttää harkinta-aikaa. Harkinta-aika alkaa sinä päivänä, jona päätös sen antamisesta tehdään.

Suomen harkinta-ajan myöntämistä koskevan lainsäädännön on arvioitu olevan joustavampi kuin muissa Pohjoismaissa. Tämä ei kuitenkaan näy annettujen harkinta-aikojen määrissä. Täsmällistä tilastotietoa annettujen harkinta-aikojen määrästä ei ole, mutta arvioiden mukaan niiden kokonaismäärä on parisenkymmentä. Harkinta-ajan antavana viranomaisena on lähes kaikissa tapauksissa ollut rajatarkastusviranomaisena. Vuonna 2013, jolloin annettiin lähes 10 harkinta-aikaa, harkinta-aikojen pituus oli kaksi kuukautta. Useampi harkinta-aika jouduttiin kuitenkin keskeyttämään epäillyn uhrin solmittua uudelleen suhteet ihmiskaupasta epäiltyihin.

Ihmiskaupan uhrille myönnettävät oleskeluluvat

Ulkomaalaislain 52 a §:ssä määritellään edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle ihmiskaupan uhriksi joutuneelle henkilölle. Pykälän 1 momentti käsittelee tilapäistä (B) ja 2 momentti jatkuvaa (A) oleskelulupaa.

Tilapäisen oleskeluluvan myöntämisen edellytykset ovat seuraavat: 1) ihmiskaupan uhrin oleskelu Suomessa on perusteltua ihmiskaupan esitutkinnan tai tuomioistuinkäsittelyn vuoksi; 2) ihmiskaupan uhri on valmis tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa ihmiskaupasta epäiltyjen kiinni saamiseksi;

sekä 3) ihmiskaupan uhrilla ei ole enää siteitä ihmiskaupasta epäiltyihin.

Oleskeluluvan myöntämisen tarkoituksena on tukea ihmiskaupparikoksen tutkintaa siten, että viranomaisena saa rikostorjunnan kannalta merkityksellisiä tietoja rikollisista, rikoksesta ja rikoksen teko-olosuhteista ja että tietoa voidaan tehokkaasti hyödyntää rikostiedustelussa ja rikosten esitutkinnassa. Oleskelulupaharkintaa varten poliisi antaa Maahanmuuttovirastolle lausunnon, jossa se arvioi, onko luvan myöntäminen perusteltua esitutkinnan näkökulmasta. Lausunnossa otetaan huomioon rajatarkastusviranomaisen näkemys siinä tapauksessa, että tämä on suorittanut tutkintaa ja antanut harkinta-ajan.

Ulkomaalaislain 52 a §:n 1 momenttia on sovellettu sen voimassaolon aikana harvoin muun muassa siitä syystä, että pääosalla uhreista on jo ollut oleskeluoikeus tai he ovat hakeneet oleskelulupaa muulla perusteella. Tämän lainkohdan soveltaminen on myös vahvasti kytköksissä Suomessa tapahtuvaan esitutkintaan. Näin ollen esitutkintaviranomaiselta saatava tieto rikosprosessista vaikuttaa olennaisesti Maahanmuuttoviraston ratkaisun sisältöön sekä hakemuksen käsittelyaikaan. Valtaosassa tapauksia, joissa henkilöllä ei ole ollut oleskelulupaa Suomessa, väitetty ihmiskaupparikoksen uhriksi joutuminen on tapahtunut Suomen ulkopuolella, jolloin esitutkinnan käynnistäminen ja läpivieminen Suomessa on haasteellista.

Ihmiskaupan uhrille voidaan ulkomaalaislain 52 a §:n 2 momentin nojalla myöntää jatkuva oleskelulupa, jos uhri on erityisen haavoittuvassa asemassa. Luvan myöntäminen 52 a §:n 2 momentin nojalla ei edellytä luvan saajalta yhteistyötä viranomaisten kanssa, eikä myöskään sitä, että luvan myöntäminen olisi tarpeen tutkinnallisista tai tuomioistuinkäsittelyyn liittyvistä syistä. Edellytyksenä kuitenkin on, että ihmiskaupan uhrilla ei ole enää siteitä ihmiskaupasta epäiltyihin.

Ihmiskaupan uhrit ovat lähtökohtaisesti haavoittuvassa asemassa, minkä vuoksi säännöksessä edellytetään jatkuvan luvan myöntämiseksi sitä, että uhri on erityisen haavoittuvassa asemassa. Tällainen tilanne voi lain esitöiden mukaan olla kyseessä esimerkiksi silloin, kun henkilöön kohdistuu ri-

kollisjärjestön aiheuttama vakava uhka, ja uhrin kotimaan viranomaiset ovat haluttomia tai kykenemättömiä puuttumaan asiaan, tai jos ilman huoltajaa olevan lapsikaupan uhrin vanhempia ei kyetä jäljittämään tai hänen huoltajansa ovat osallisina ihmiskaupparikoksessa.

Ulkomaalaislain 52 a §:n 1 momentin soveltaminen on kytketty tiiviisti rikosprosessiin ja ihmiskaupparikollisten kiinni saamiseen, mikä rajoittaa erityissäännöksen soveltamista. Kyseisen pykälän 2 momentin mukaisen jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen puolestaan edellyttää, että ihmiskaupan uhri on erityisen haavoittuvassa asemassa. Käytännössä esiintyy tilanteita, joissa ihmiskaupan uhriksi joutunut henkilö ei täytä 1 eikä 2 momentin edellytyksiä. Tällöin tarkastellaan, onko edellytyksiä myöntää oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä (52 §).

Osa ihmiskaupan uhriksi joutuneista henkilöistä on hakenut kansainvälistä suojelua Suomesta. Tyypillistä näille tapauksille on ollut se, että väitetty rikos on tapahtunut EU:n alueella kauttakulkumaassa (nk. transitmaassa) eikä uhrin kotimaassa. Tyypillistä myös on, että kauttakulutapauksissa, joissa henkilö on jäänyt kiinni Suomen rajalla ja on herännyt epäilyksiä siitä, että häntä ollaan saatamassa kohdemaassa ihmiskauppaan viitattaviin olosuhteisiin, henkilö on hakenut Suomesta kansainvälistä suojelua.

Ihmiskaupan uhriksi joutuminen voidaan tietyin edellytyksin katsoa perusteeksi antaa turvapaikka. Turvapaikkamenettelyssä arvioidaan perusteltua pelkoa joutua tulevaisuudessa vainon kohteeksi, joten aikaisempi uhuriutuminen ei yksinomaan ole riittävä peruste turvapaikan myöntämiselle. Kansainvälistä suojelua hakeneelle ihmiskaupan uhrille voidaan myöntää suojelua myös muulla ulkomaalaislain 6 luvun mukaisella perusteella (88 tai 88 a §). Käytännössä kyseeseen voi tulla oleskeluluvan myöntäminen toissijaisen suojelun perusteella. Jos kansainvälisen suojelun edellytykset eivät täyty, tutkitaan viran puolesta tiettyjen muiden oleskelulupien myöntämisedellytysten täytyminen (51 §, 52 § ja 52 a §).

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Euroopan unioni

Uhridirektiivi

Euroopan unionin (EU) neuvosto antoi vuonna 2004 direktiivin 2004/81/EY oleskeluluvasta, joka myönnetään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tekeville kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja tai jotka ovat joutuneet laittomassa maahantulossa avustamisen kohteiksi (jäljempänä *uhridirektiivi*). Direktiivin 6 artiklassa säädetään harkinta-ajasta ja 8 artiklassa edellytyksistä, joiden täytyessä ihmiskaupan uhriksi joutuneelle kolmannen maan kansalaiselle myönnetään oleskelulupa.

Uhridirektiivin 7 artiklassa säädetään uhrin kohtelusta ennen oleskeluluvan myöntämistä ja 9 artiklassa kohtelusta oleskeluluvan myöntämisen jälkeen. Ennen oleskeluluvan myöntämistä edellytetään uhrille taattavan sellainen elintaso, että hänen on mahdollista tulla toimeen sekä kiireellisen sairaanhoidon saanti. Lisäksi on otettava huomioon heikommassa asemassa olevien henkilöiden erityistarpeet. Uhrille on tarvittaessa annettava käännös- ja tulkkauksipalveluja sekä tietyin edellytyksin maksutonta oikeusapua. Oleskeluluvan myöntämisen jälkeen uhrille on annettava ainakin vastaava kohtelu kuin mitä ennen oleskeluluvan myöntämistä on annettu. Lisäksi on annettava tarvittavaa lääketieteellistä tai muuta apua sellaisille uhreille, joilla ei ole riittävästi varoja, ja joilla on erityistarpeita kuten raskaana oleville naisille, vammaisille tai seksuaalisen tai muun väkivallan uhreille sekä alaikäisille, jos jäsenvaltio on päättänyt soveltaa direktiiviä myös alaikäisiin.

Ihmiskauppadirektiivi

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/36/EU ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta ja neuvoston puitepäättökseen 2002/629/YOS korvaamisesta (jäljempänä *ihmiskauppadirektiivi*) annettiin huhtikuussa 2011. Jäsenvaltioiden edellytettiin saattavan direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 6 päivänä huhtikuuta 2013.

Direktiivi perustuu suurelta osin Euroopan neuvoston (EN) ihmiskauppayleissopimukseen. Direktiivissä korostetaan uhrilähtöisyyttä ja tarkennetaan ihmiskauppaan liittyvän hyväksikäytön käsitettä. Direktiivin 11, 13, 14 ja 16 artiklassa on ihmiskaupan uhrien auttamista ja tukemista koskevia määräyksiä.

Ihmiskaupan uhrien auttamista ja tukemista koskevan 11 artiklan 2 kohta edellyttää antamaan apua ja tukea heti, kun toimivaltaisilla viranomaisilla on perusteltua syytä epäillä, että henkilö on saattanut joutua jonkin direktiivissä tarkoitetun rikoksen kohteeksi. Artiklan 3 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on toteuttava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että uhrille annettavan avun ja tuen ehtona ei ole uhrin valmius toimia yhteistyössä rikostutkinnassa, syytetoimien yhteydessä tai oikeudenkäynnissä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta direktiivin 2004/81/EY tai vastaavien kansallisten sääntöjen soveltamista. Lisäksi 4 kohdassa edellytetään, että jäsenvaltio luo tarkoituksenmukaiset mekanismit uhrien tunnistamiseksi varhaisessa vaiheessa samoin kuin heidän auttamisekseen ja tukemisekseen yhteistyössä alan tukijärjestöjen kanssa. Artiklan 5 kohdassa määritellään, että apuun ja tukeen on kuuluttava ainakin uhrin toimeentulon takaava elintaso eli tarkoituksenmukainen ja turvallinen majoitus, aineellinen apu, välttämätön sairaanhoito mukaan lukien psykologinen tuki, neuvonta ja tiedotus sekä tarvittaessa käännös- ja tulkkauspalvelut. Artiklan 7 kohdassa kiinnitetään erityistä huomiota uhreihin, joilla on erityisesti raskaudesta, terveydentilasta, vammaisuudesta taikka mielenterveydellisistä tai psykologisista häiriöistä johtuvia erityistarpeita tai joihin on kohdistettu vakavaa psykologista, fyysistä tai seksuaalista väkivaltaa.

Direktiivin 13 artikla sisältää ihmiskaupan lapsiuhreille annettavaa apua, tukea ja suojelua koskevan yleisen säännöksen. Artiklassa korostetaan lapsen edun ensisijaisuutta. Lapsiuhrien auttamista ja tukemista koskevan 14 artiklan 1 kohdassa korostetaan pysyvän ratkaisun löytämistä lapsen tilanteeseen. Lisäksi kiinnitetään huomiota lapsiuhrien ja uhrien lasten mahdollisuuteen käydä koulua. Artiklan 2 kohdassa käsitellään lapsiuhreille määrättävän holhoojan tai edustajan nimeämisvelvoitetta ja 3 kohdassa lapsiuhrien perheen

auttamista ja tukemista. Direktiivin 16 artiklassa korostetaan ilman huoltajaa olevien lasten erityisaseman huomioon ottamista, kestävä ratkaisun löytämistä lapsen tilanteeseen lapsen edun yksilöllisen arvioinnin perusteella ja holhoojan määräämistä tarvittaessa.

Yleinen uhridirektiivi

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/29/EU, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevasta vähimmäisvaatimuksesta sekä neuvoston puitepäättökseen 2001/220/YOS korvaamisesta (jäljempänä *yleinen uhridirektiivi*) tuli voimaan syyskuun 16 päivänä 2012, ja se tulee panna kansallisesti täytäntöön 16 päivään marraskuuta 2015 mennessä. Yleisellä uhridirektiivillä kumotaan vielä toistaiseksi voimassa oleva neuvoston puitepäättös 2001/220/YOS. Direktiivin 69 johdantokappaleen mukaan direktiivi ei vaikuta muissa unionin säädöksissä oleviin pidemmälle meneviin säännöksiin, joissa käsitellään kohdennetummin tiettyjen uhriryhmien erityistarpeita. Edellä kuvatun ihmiskauppadirektiivin säännökset menevät yleistä uhridirektiiviä pidemmälle.

Ihmiskauppadirektiivi ja yleinen uhridirektiivi eroavat toisistaan siinä, missä vaiheessa apua edellytetään uhrille tarjottavan. Ihmiskauppadirektiivissä kynnys on alhaisempi, sillä kuten edellä on kerrottu, direktiivin 11 artiklan 2 kohdan mukaan apua ja tukea on annettava henkilölle heti, kun on perusteltua syytä epäillä, että tämä on saattanut joutua ihmiskaupan uhriksi. Toisaalta yleisen uhridirektiivin 4 artiklan mukaan uhrilla on ilman aiheetonta viivästystä oikeus saada tietoja ensimmäisestä yhteydenotosta alkaen. Tietoihin voi kuulua muun muassa tieto siitä, mitä tukea voi saada ja keneltä sekä miten ja millä edellytyksellä voi saada suojelua ja oikeudellista neuvontaa. Yleinen uhridirektiivi ei ota kantaa siihen, millaista uhrien oleskelun tulisi ulkomaalaislainsäädännön näkökulmasta olla, vaan direktiivin oikeudet annetaan uhrille oleskelustatuksesta riippumatta.

Direktiivin 8 artiklassa säädetään oikeudesta käyttää uhrien tukipalveluja ja 9 artiklassa uhrien tukipalveluista saatavasta tuesta. Jä-

senvaltioiden harkintaan jätetään se, miten erityiset tukipalvelut järjestetään. Tukipalveluina on uhrille tarjottava vähintään olennaisia tietoja, neuvontaa ja tukea (a kohta), tietoja erityistukipalveluista tai välitön ohjaaminen tällaiseen palveluun (b kohta), emotionaalista, ja jos saatavilla on, myös psykologista tukea (c kohta), rikoksesta johtuviin taloudellisiin ja käytännön kysymyksiin liittyvää neuvontaa (d kohta) sekä uhriksi joutumisen, pelottelun ja kostotoimien riskiä ja ehkäisemistä koskevaa neuvontaa, jollei sitä muutoin tarjota (e kohta).

Direktiivin 9 artiklan 3 kohdassa täsmennetään, että erityistukipalveluja on kehitettävä ja niitä on tarjottava vähintään siten, että uhrille tarjotaan suoja tai muu sopiva väliaikainen majoitus sekä kohdennettu ja yhdennetty tuki uhreille, joilla on erityistarpeita. Direktiivin 22 artiklassa säädetään uhrin henkilökohtaisesta arvioinnista erityisten suojelutarpeiden määrittämiseksi, mutta ihmiskaupan uhrit on otettava yksilöllisessä arvioinnissa erityisesti huomioon. Artiklan 3 kohdan mukaan henkilökohtaisessa arvioinnissa on kiinnitettävä erityistä huomiota muun muassa sellaisiin uhriin, joille on rikoksen vakavuuden johdosta aiheutunut huomattavaa vahinkoa tai joiden suhde ja riippuvuus rikosentekijään tekee heistä erityisen haavoittuvia. Erikseen mainitaan, että tältä osin on otettava asianmukaisesti huomioon ihmiskaupan uhrit. Direktiivin johdantokappaleessa mainitaan ihmiskaupan uhrit uhreiksi, joilla on suuri alttius toissijaiselle ja toistuvalla uhriksi joutumiselle, pelottelulle ja kostotoimille, sekä todetaan, että tällaisen uhrin vaaraa joutua uudelleen uhriksi taikka pelottelun tai kostotoimien kohteeksi olisi arvioitava erityisen huolellisesti ja selvänä ennakkoletuksena olisi oltava se, että kyseisen uhrin hyväksi toteutetaan erityisiä suojelutoimenpiteitä.

Euroopan neuvosto

EN:n yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta (CETS No. 197; jäljempänä *ihmiskauppaleyssopimus*) hyväksyttiin toukuussa 2005. Suomi allekirjoitti yleissopimuksen elokuussa 2008 ja se tuli Suomessa voimaan 1 päivänä syyskuuta 2012 (Sop

43-44/2012). Yleissopimuksen 1 artiklassa asetetaan sopimuksen erääksi tavoitteeksi suojata ihmiskaupan uhrien ihmisoikeuksia, luoda kattava kehys uhrien ja todistajien suojelemiselle ja auttamiselle siten, että samalla taataan sukupuolten tasa-arvo sekä varmistaa tehokas rikostutkinta ja syyttäminen.

Yleissopimuksessa määritellään muun muassa peruseriaatteet uhrien suojelemiselle ja auttamiselle. Ihmiskauppaleyssopimuksen pääasiallinen lisäarvo suhteessa muihin kansainvälisiin asiakirjoihin on sen ihmisoikeusperustaisessa lähestymistavassa ja uhrien suojelua koskevassa painotuksessa. Ihmiskaupan uhrin auttamisen näkökulmasta keskeisiä ovat erityisesti säännökset koskien uhrien tunnistamista (10 artikla), uhrien auttamista (12 artikla), toipumis- ja harkinta-aikaa (13 artikla), oleskelulupaa (14 artikla), oikeusapua ja oikeudellista neuvontaa (15 artikla), uhrien kotiuttamista ja palauttamista (16 artikla) sekä uhrien, todistajien ja oikeusviranomaisten kanssa yhteistyössä toimivien suojelua (28 artikla) ja yhteistyötä kansallisyhteiskunnan kanssa (35 artikla).

Ihmiskaupan uhrien tunnistamista käsittelevä 10 artikla velvoittaa sopimusvaltiot varmistamaan lainsäädäntö- ja muilla toimilla, että ihmiskaupan uhrit tunnistetaan asianmukaisesti. Säännös edellyttää menettelyä uhrin tunnistamiseksi, jotta hänelle voidaan tarvittaessa myöntää yleissopimuksen 14 artiklan mukainen oleskelulupa. Viranomaisilla on lisäksi velvollisuus varmistaa, että henkilö, jonka voidaan perustellusta syystä epäillä joutuneen ihmiskaupan uhriksi, saa jo tunnistamisprosessin aikana ihmiskauppaleyssopimuksen 12 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettua avun. Yleissopimuksen selitysmuistiossa todetaan, että artiklan mukainen tunnistamisprosessi ei ole riippuvainen siitä, kohdistetaanko ihmiskauppaan syyllistyneitä henkilöitä kohtaan rangaistusvaatimuksia. Tällä tarkoitetaan sitä, että tunnistamisprosessi voidaan aloittaa ja saattaa loppuun riippumatta siitä, tuomitaanko ketään ihmiskaupasta.

Ihmiskauppaleyssopimuksen 10 artiklan 2 kohdassa sopimusvaltioiden edellytetään varmistavan siinä tapauksessa, että toimivaltaisilla viranomaisilla on perusteltua syytä epäillä henkilön joutuneen ihmiskaupan uh-

riksi, ettei kyseistä henkilöä poisteta maasta ennen kuin tunnistaminen on saatettu päätökseen, ja että henkilö saa 12 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetun avun. Sopimuksen selitysmuistion mukaan toimivaltaisella viranomaisella tarkoitetaan kaikkia julkista valtaa käyttäviä viranomaisia, jotka saattavat kohdata ihmiskaupan uhreja, kuten poliisi-, työsuojelu-, tulli- tai maahanmuuttoviranomaiset sekä suurlähetystöt ja konsulaatit. Artiklan 3 ja 4 kohdassa käsitellään lapsiuhreja, jälkimmäisessä siinä tapauksessa, että he ovat maassa ilman huoltajaa. Tällöin edellytetään esimerkiksi sitä, että jäsenvaltio pyrkii kaikkiin keinoin löytämään lapsen perheen, jos se on lapsen edun mukaista.

Ihmiskaupan uhrin auttamista koskevan 12 artiklan 1 kohta velvoittaa toteuttamaan tarvittavat lainsäädäntö- tai muut toimet, joilla autetaan uhreja toipumaan fyysisesti, psyykkisesti ja sosiaalisesti. Artiklan 1 kohdan mukaan tähän apuun kuuluvat ainakin seuraavat toimenpiteet:

- 1) uhrien toimeentulon mahdollistavan elintason järjestäminen asianmukaisen ja turvallisen majoituksen, psykologisen ja aineellisen avun sekä vastaavien toimien avulla,
- 2) pääsy kiireelliseen sairaanhoitoon,
- 3) käännös- ja tulkkauspalvelut tarvittaessa,
- 4) neuvonta ja tiedottaminen uhrien ymmärtämällä kielellä erityisesti uhrien laillisista oikeuksista ja heidän käytettävissään olevista palveluista,
- 5) apu, jolla mahdollistetaan heidän oikeuksiensa ja etujensa esittäminen ja käsittely rikosentekijöitä vastaan käytävien rikos oikeudenkäyntien asianmukaisissa vaiheissa ja
- 6) lasten mahdollisuus koulutukseen.

Artiklan 2 kohta edellyttää jäsenvaltion otettavan asianmukaisesti huomioon uhrin turvan ja suojelun tarpeet. Artiklan 3 kohta edellyttää lisäksi jäsenvaltion antavan tarvittavan sairaanhoito- ja muun avun sen alueella laillisesti oleskelevalle uhrille, joka tällaista apua tarvitsee, mutta jolla ei ole riittäviä voimavaroja. Artiklan 6 kohta edellyttää jäsenvaltion toteuttavan tarvittavat lainsäädäntö- tai muut toimet sen varmistamiseksi, ettei uhrin halukkuutta toimia todistajana aseteta hänelle annettavan avun ehdoksi.

Yleissopimuksen 13 artiklassa säädetään vähintään 30 päivän mittaisesta toipumis- ja

harkinta-ajasta, minkä aikana maasta poistamista koskevaa päätöstä ei saa panna täytäntöön. Oleskelulupaa koskevan 14 artiklan 1 kohdassa säädetään velvollisuudesta myöntää ihmiskaupan uhreille uusittava oleskelulupa. Uusittava oleskelupa on myönnettävä jommassakummassa tai kummassakin seuraavista tapauksista: mikäli toimivaltainen viranomainen katsoo, että uhrien oleskelu maassa on välttämätöntä heidän henkilökohtaisen tilanteensa vuoksi (a alakohta) tai mikäli toimivaltainen viranomainen katsoo, että uhrien oleskelu maassa on välttämätöntä, jotta he voivat tehdä yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa esitutkinnassa tai rikos oikeudenkäynneissä (b alakohta).

Korvauksia ja oikeussuojaa koskevan 15 artiklan 1 kohta velvoittaa varmistamaan, että uhrin saavat tietoja asianomaisista oikeudellisista ja hallinnollisista menettelyistä ymmärtämällä kielellä alkaen ensimmäisestä yhteydestään toimivaltaisiin viranomaisiin. Saman artiklan 2 kohdassa sopimusvaltiot velvoitetaan säätämään kansallisessa lainsäädännössään uhrien oikeudesta oikeusapuun ja maksuttomaan oikeudenkäyntiin.

Uhrien kotiuttamista ja palauttamista käsittelevän 16 artiklan 2 kohdan mukaan kun osapuoli palauttaa uhrin toiseen valtioon, palauttamisessa on otettava asianmukaisesti huomioon kyseisen henkilön oikeudet, turvallisuus ja ihmisarvo sekä henkilön uhri asemaa koskevan mahdollisen oikeudenkäynnin vaihe, ja palauttamisen on ensisijaisesti oltava vapaaehtoista.

Yleissopimuksen 28 artiklassa on kyse paitsi uhrien itsensä myös todistajien ja oikeusviranomaisten kanssa yhteistyössä toimivien suojelusta. Artiklan 2 kohdassa edellytetään sopimusvaltioita erityisesti varmistamaan suojelu ja antamaan sitä eri muodoissa. Näitä muotoja voivat olla fyysinen suojelu, toiseen paikkaan sijoittaminen, henkilöllisyyden muuttaminen ja työsaannissa avustaminen. Artiklan 3 kohta velvoittaa kohdistamaan lapsiuhriin erityisiä suojelutoimia, joissa otetaan huomioon lapsen etu.

Lainsäädäntö eräissä maissa

Yleistä

Sisäministeriön toimeksiannosta säädösvalmistelutyön taustaksi tilattiin ulkopuolinen tutkimustyö ihmiskaupan uhrien auttamista koskevasta eurooppalaisesta lainsäädännöstä. Tutkimuksen toteutti Helsingin yliopiston alaisuudessa toimiva Erik Castrén -instituutti. Tutkimuksen tavoitteena oli saada luotettavaa tietoa eri Euroopan maiden ihmiskaupan uhrien auttamista ja tukemista koskevista säännöksistä ja järjestelmistä. Vertailuun valitut valtiot olivat Alankomaat, Belgia, Italia, Itävalta Luxemburg, Norja, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Tanska ja Yhdistynyt kuningaskunta. Tutkimus on julkaistu sisäministeriön julkaisusarjassa (sisäasiainministeriön julkaisut 33/2013).

Alankomaat

Alankomaissa terveys-, hyvinvointi- ja urheiluministeriö on vastuussa ihmiskaupan uhrien auttamisesta ja suojelusta. Käytännössä uhrien avustaminen on järjestetty CoMensha -kansalaisjärjestön (Coördinatiecentrum Mensenhandel tai La Strada Netherlands) kautta. CoMensha ylläpitää apua ja suojelua tarjoavia alueellisia verkostoja, joihin kuuluu suojelua tarjoavia organisaatioita, lakimiehiä, terveysorganisaatioita, sosiaalityötä tekeviä ja hyvinvointia edistäviä ryhmiä, poliisi, nuorisopalveluita, erilaisia tukiryhmiä ja paikallisia järjestöjä. Hallitus tukee CoMenshaa taloudellisesti. CoMensha taas johtaa muita kansalaisjärjestöjä, joilla on erityisosaamista ihmiskauppaan liittyen. Se ohjaa uhrin sopivimpaan turvataloon ja koordinoi uhrien auttamista. Kun poliisi tunnistaa mahdollisen ihmiskaupan uhrin, se ohjaa uhrin CoMensa-kansalaisjärjestölle.

Harkinta-aikana ja oleskeluluvan myöntämisen jälkeen uhrilla on oikeus tarpeelliseen terveyshuoltoon, asumiseen, ruokaan, neuvontaan, tulkkauspalveluihin ja muihin pikaisesti tarvittaviin palveluihin. Hänellä on myös erilaisia rikosprosessiin liittyviä oikeuksia. Ihmiskaupan uhreilla, jotka eivät ole Alankomaiden tai EU:n kansalaisia, on oikeus koulutukseen. Laillisesti oleskelevalla ihmiskaupan uhrilla on myös oikeus käydä töissä, eikä työolupaa tarvita.

Belgia

Belgiassa ei ole varsinaista ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja auttamista koskevaa lakia. Perusta uhrien auttamiselle on luotu vuoden 1980 ulkomaalaislain 61/2-61/5 artiklassa. Ihmiskaupan uhrien havaitsemista, tunnistamista ja ohjaamista auttamisen piiriin on myös ohjeistettu 26 päivänä syyskuuta 2008 annetulla kiertokirjeellä, joka koskee monialaisen yhteistyön täytäntöönpanoa ihmiskaupan ja eräiden ihmislakuljetuksen vakavimpien muotojen uhreja. Se koskee yksinomaan uhreiksi joutuneita ulkomaan kansalaisia. Monialaisessa yhteistyössä ovat mukana muun muassa poliisi, syyttäväviranomainen, työviranomaiset, ihmiskaupan uhrien avustamiseen erikoistuneet vastaanotto-keskukset ja maahanmuuttoviranomaiset. Kiertokirjeen liitteenä on lista uhrien tunnistamisen apuna käytettävistä indikaattoreista.

Kun poliisi tai työsuojelutarkastaja havaitsee uhrin tai mahdollisen uhrin, sen on ilmoitettava asiasta syyttäjälle, otettava yhteyttä uhrien avustamiseen erikoistuneeseen vastaanottokeskukseen ja annettava ennakkotieto asiasta ulkomaalaistoimistolle. Syyttäjän tehtävänä on tunnistaa ihmiskaupan uhri muodollisesti eli antaa hänelle virallinen ihmiskaupan uhrin asema. Jos mahdollinen uhri ottaa ensimmäiseksi yhteyttä uhrien vastaanottoon erikoistuneeseen vastaanottokeskukseen, keskuksen monialainen ryhmä käy läpi henkilön tilanteen ja ottaa yhteyttä syyttäjään, jos henkilö sen arvion mukaan on ihmiskaupan uhri. Viranomaisia ja kolmannen sektorin toimijoita on ohjeistettu ottamaan yhteyttä ihmiskaupan uhrien avustamiseen erikoistuneeseen vastaanottokeskukseen, jos ne saavat tiedon mahdollisesta ihmiskaupan uhrista.

Ihmiskaupan uhrien auttaminen on käytännössä järjestetty kolmen itsenäisen ihmiskaupan uhrien auttamiseen erikoistuneen vastaanottokeskuksen kautta (Pag-Asa Brysselissä, Payoke Antwerpenissä ja Sürya Liègessä). Keskukset vastaavat mahdollisten uhrien tunnistamisesta. Uhreille annettava apu koostuu neuvonnasta ja terveydenhuollosta sekä hallinnollisesta ja oikeudellisesta avusta. Hallinnollisella avulla tarkoitetaan uhrin asemaan liittyvien hakemusten tekemistä, mistä keskukset vastaavat. Käytännössä uhrien auttamisesta vastaa monialainen yhteis-

työryhmä, johon kuuluu sosiaalityöntekijöitä, terveydenhuoltohenkilöstöä ja kriminologeja. Huhtikuussa 2013 annetussa asetuksessa säädetään edellytyksistä, jotka yhdistyksen on täytettävä, jotta se voidaan virallisesti tunnustaa ihmiskaupan uhrien vastaanottoon erikoistuneeksi keskuksiksi.

Belgiassa harkinta-aika annetaan sekä tunnistetuille ihmiskaupan uhreille että mahdollisille ihmiskaupan uhreille, joilla ei ole oleskelulupaa maahan. Harkinta-aika on käytännössä määräys poistua maasta 45 päivän kuluessa, mutta sitä ollaan muuttamassa ja tarkoituksena on antaa mahdolliselle uhrille erillinen asiakirja 45 päivän harkinta-ajaksi sekä mahdollisuus pidentää aikaa enintään 15 päivällä. Ulkomaalaislain mukaan mahdollinen uhri voi milloin tahansa harkinta-ajan kuluessa päättää antaa asiassa lausunnon, mikä merkitsee asian käsittelyn siirtymistä seuraavaan vaiheeseen eli ihmiskaupan uhrin tilapäisen oleskeluluvan hakemiseen. Ilman huoltajaa olevia lapsiuhreja koskevat erilliset harkinta-aikasäännökset.

Irlanti

Irlannissa henkilöä pidetään epäiltynä ihmiskaupan uhrina siitä lähtien kun hän tai joku hänen puolestaan esittää väitteen hyväksikäytöstä Garda Síochánalle (poliisille). Henkilö on epäilty uhri aina siihen saakka kunnes esitetään pitävät todisteet siitä, että hän ei ole uhri. Uhrin asemasta päättää Gardan maahanmuuttotoimisto. Käytännössä päätöksentekoon osallistuu kolme toimiston kokenutta työntekijää. Päätöksenteon apuna käytetään IOM:n suosittamaa kaksivaiheista mallia, jossa ensin tarkastellaan indikaattoreiden soveltuvuutta tapaukseen ja sen jälkeen haastatellaan epäiltyä uhria. Jos kyseessä on mahdollinen ihmiskaupan uhriksi joutunut lapsi, Garda Síochána on asiasta yhteydessä terveysviranomaiseen (Health Service Executive, HSE). Mahdolliseksi ihmiskaupan uhriksi tunnistettu henkilö voi saada 60 päivää voimassa olevan luvan (harkinta- ja toipumisai-ka) oleskella maassa, jos hänellä ei ole muuta voimassa olevaa lupaa oleskella maassa.

Pääosa epäillyistä uhreista on Irlannissa ol- lut turvapaikanhakijoita. Lisäksi uhrien joukossa on ollut Irlannin kansalaisia ja ETA-

alueen kansalaisia. Koska ihmiskauppaa koskeva lainsäädäntö (Administrative Immigration Arrangements) koskee vain ilman oleskeluoikeutta maassa olevia ihmiskaupan uhreja, on valtaosa uhreista jäänyt käytännössä lainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle, jolloin heitä ei virallisesti tunnisteta uhreiksi, eivätkä he siksi ole oikeutettuja suojelu- ja avustustoimenpiteisiin.

Ihmiskaupan uhrit majoitetaan turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksiin. Ihmiskaupan uhreille laaditaan suunnitelma, jossa käsitellään muun muassa terveydentilaa, perhetilannetta, majoitusta, koulutusta, työtä, taloudellista toimeentuloa, sosiaalisia ja henkisiä tarpeita, oikeudellista apua ja rikostutkintaa.

Lainsäädännön mukaan ETA-alueen kansalaisista, joka on tunnistettu epäillyksi ihmiskaupan uhriksi, ei saa kohdella huonommin kuin kyseisen alueen ulkopuolelta tulevaa henkilöä. Jos epäilty ihmiskaupan uhri on Irlannin kansalainen, saa hän apua normaalien sosiaalipalvelujen kautta.

Iso-Britannia

Isossa-Britanniassa uhrien tunnistaminen ja avustaminen on järjestetty kansallisen ohjauksenjärjestelmän (National Referral Mechanism, NRM) kautta. NRM:n tarkoituksena on helpottaa uhrien tunnistamiseen ja avustamiseen liittyvien eri toimijoiden kuten poliisin, rajaviranomaisten, paikallisten viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen välistä yhteistyötä.

NRM pohjautuu kolmitasoiseen uhrien tunnistamisprosessiin. Ensimmäisellä tasolla ihmiskauppaan erikoistuneet kentällä toimivat organisaatiot (First Responder, FR) ilmoittavat mahdollisista ihmiskaupan uhreista viranomaisille. Käytännössä ilmoitus tarkoittaa FR:n uskovaa, että on olemassa mahdollisuus, että tapaukseen liittyy ihmiskauppaa, ja että asiantuntijoiden olisi syytä tutkia tapaus.

Toisella tasolla toimivaltaiset viranomaiset päättävät, onko syytä olettaa, että henkilö on ihmiskaupan uhri. Yhdistyneessä kuningaskunnassa on kaksi toimivaltaista viranomais- ta. Ensimmäinen näistä toimii UKHCT:n yhteydessä. Tämä viranomaisinen päättää tapa-

uksista, joissa uhrina on Yhdistyneen kuningaskunnan tai EEA:n kansalainen. Se on myös se viranomainen, jolle poliisi ja paikalliset viranomaiset ensisijaisesti ilmoittavat kaikista mahdollisista uhreista. Toinen toimivaltainen viranomainen toimii UKBA:n yhteydessä. Se päättää tapauksista, joissa ihmiskauppaa epäillään turvapaikka- tai maahanmuuttoprosessin yhteydessä.

Toimivaltainen viranomainen harkitsee todistusaineiston valossa, onko syytä epäillä, että henkilö on ihmiskaupan uhri. Tämä päätös on matalan kynnyksen päätös, sillä päätöksenteon kriteerinä on epäily siitä, että kyseessä on ihmiskaupan uhri, vaikka sitä ei voidakaan todistaa. Jos toimivaltainen viranomainen päättää, että on perusteltuja syitä olettaa, että henkilö on ihmiskaupan uhri, hänelle myönnetään uusittavissa oleva 45 päivän harkinta-aika, jonka aikana hänellä on oikeus tukeen ja asumiseen.

Uhreille on taattava seuraavat palvelut, jos niille on tarvetta: turvallinen asuminen, kiireellinen terveydenhuolto, tulkkauspalvelut, neuvonta oikeusasioissa ja apu rikosprosessin aikana, psykologinen apu, erityispalvelut uhrin erityistarpeiden mukaan ja ohjaaminen sopivimman palveluntarjoajan luokse. Lisäksi tunnistetuilla ihmiskaupan uhreilla on oikeus käyttää Yhdistyneen kuningaskunnan yleistä terveydenhuoltoa ilmaiseksi. Päätös mahdollisen uhrin statuksesta tehdään yleensä 45 päivän kuluessa, mikä on yleensä se aika, miten kauan uhreja majoitetaan ja miten kauan heille tarjotaan apua. Ajanjaksoa voidaan kuitenkin pidentää, jos päätöksenteko kestää kauemmin.

Kolmannella tasolla toimivaltainen viranomainen tekee lopullisen päätöksen siitä, onko henkilö uhri. Tämä tunnistamisprosessi pätee niin täysi-ikäisiin kuin alaikäisiin uhriin.

Italia

Italia on kriminalisoinut ihmiskaupan rikoslaisissa 228/2003, joka sisältää ihmiskaupan vastaisia toimenpiteitä. Vuonna 2003 toteutetun lainsäädäntömuutoksen myötä rikoslakiin lisättiin uusi suoraan ihmiskauppaan viittaava artikla 601, joka täydentää edellä mainitun lain orjuutta koskevia artikloja 600

ja 602. Laki sisältää myös artikkelit 12 ja 13, joissa määritetyn rahaston kautta ihmiskaupan uhreille voidaan myöntää apua ja perustaa erillisiä apuohjelmia. Artiklan 13 nojalla toteutetaan lyhyen aikavälin ohjelmaa, joka sisältää suojelu- ja alkuvaiheen tukitoimenpiteitä italialaisille, EU:n kansalaisille ja ulkomaalaisille orjuuden ja ihmiskaupan uhreille. Artiklan 18 nojalla toteutetaan pitkän aikavälin ohjelmaa pahoinpitelyn tai vakavan hyväksikäytön kohteeksi joutuneille ulkomaan kansalaisille, joiden turvallisuus on vaarantunut. Artiklan 18 ohjelmaan on mahdollista päästä myös uhri, jonka saama apu artiklan 13 ohjelmasta on päättynyt. Ohjelmien mukaiset palvelut järjestetään yksilöllisesti, ja ne sisältävät sosiaalista ja psykologista neuvontaa, sosiaali- ja terveydenhoitopalveluita, ilmaista oikeudellista neuvontaa, koulutusta ja harjoittelua sekä italian kielen kursseja.

Italiassa ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ei perustu vahvistettuun prosessiin. Käytännössä mahdollisia ihmiskaupan uhreja tunnistavat ihmiskaupan uhrien parissa tehtävään työhön erikoistuneet liitot (kansalaisjärjestöt) ja lainvalvontaviranomaiset.

Uhrien avusta ja suojasta huolehditaan oikeudellisen prosessin polun ja sosiaalisen prosessin polun kautta. Jos uhri valitsee oikeudellisen polun ja haluaa tehdä rikosilmoituksen, kansalaisjärjestö ottaa yhteyttä lainvalvontaviranomaisiin. Tässä tapauksessa uhrin tunnistaa virallisesti syyttäjä. Uhrin tunnistettuaan lainvalvontaviranomaiset ohjaavat tämän artiklan 13 ja 18 mukaisia apu- ja tukiohjelmia johtavien kansalaisjärjestöjen toiminnan piiriin. Järjestöt toimivat myös poliisiasemilla (Questura) ja tarjoavat uhreille palveluita sekä oikeudellista ja hallinnollista tietoa. Jos uhri valitsee sosiaalisen polun, kansalaisjärjestö lähettää uhrin rikosta koskevan lausunnon lainvalvontaviranomaisille, jotka julistavat henkilön ihmiskaupan uhriksi.

Italian lainsäädäntö ei sisällä ihmiskaupan uhrin mahdollisuutta hakea tai saada harkinta-aikaa. Uhrin on kuitenkin mahdollista saada humanitaarisilla perusteilla oleskelulupa riippumatta halukkuudesta tehdä yhteistyötä lakia toimeenpanevien tai lainvalvontaviranomaisen kanssa. Oleskelulupa voidaan myöntää joko oikeudellisen tai sosiaalisen

polun kautta. Myönnettävä oleskelulupa voidaan myöntää kuudeksi kuukaudeksi ja sitä voidaan jatkaa vuodella. Lupa voidaan myöntää työ- tai opiskeluluvaksi ja uhri voi hakea myös pysyvää oleskelulupaa. Oikeudellisessa polussa oleskelulupa perustuu uhrin osallisuuteen oikeusprosessissa. Ehtona oleskeluluvan myöntämiselle tämän polun kautta on, että uhri suostuu tekemään yhteistyötä poliisin tai syyttäjän kanssa rikoksen selvittämisessä ja syyttämässä, ja että hänellä on tärkeä rooli tässä prosessissa. Sosiaaliosuudessa polussa oleskelulupa perustuu osallistumiseen paikallisten viranomaisten tai liittojen järjestämään avustusohjelmaan. Myös tässä polussa uhrin on annettava viranomaisille lausunto, joka sisältää keskeisimpiä tietoja rikoksesta. Uhrin ei kuitenkaan tällöin edellytetä osallistuvan muutoin rikosprosessiin, ja uhrin avusta vastaava järjestö toimittaa tämän lausunnon lainvalvontaviranomaisille.

Itävalta

Itävallassa ei ole olemassa erityistä lainsäädäntöä ihmiskauppaa koskien. Itävalta on kriminalisoinut ihmiskaupan rikoslain 104 (a) artiklassa. Artikla kieltää ihmiskaupan liittyen seksuaaliseen hyväksikäyttöön, työvoiman hyväksikäyttöön ja orjuuteen. Artikla 217 kieltää valtion rajat ylittävän liikkumisen Itävalttaan prostituution takia. Käytännössä tätä artiklaa on tuomioistuimissa sovellettu ensisijaisena. Ihmiskauppaa koskeva lainsäädäntö voi vaihdella osavaltioittain, joille yksityiskohtaisempi lainsäädäntö ja sen toimeenpano on säilytetty.

Itävallassa poliisi vastaa ihmiskaupan uhrien virallisesta tunnistamisesta. Tunnistamisprosessista on vastuussa erityisesti sisäministeriön rikostiedustelupalvelun (Bundeskriminalamt) keskusyksikkö koskien siirtolaisten salakuljetusta ja ihmiskauppaa. Keskusyksikkö käynnistää rikostutkinnan ja toimii yhteistyössä alueellisten rikostiedustelupalveluyksiköiden kanssa. Poliisin tunnistamat ihmiskaupan uhrit ohjataan LEFÖ-IBF -kansalaisjärjestöön, jos on kyse naisuhrista tai Drehscheibe-keskukseen, jos on kyse Wienin kaupungissa löydetystä lapsiuhrista. Poliisi on velvollinen informoimaan oletettua

ihmiskaupan uhria LEFÖ-IBF järjestön neuvonta- ja tukipalveluista. Poliisin on lisäksi tiedotettava järjestöä tulevista uhreista, jos se on tarpeellista uhrien suojelemiseksi. Järjestö voi antaa poliisille tietoja uhrista vain tämän suostumuksella. Poliisilla on käytettävissä useita asiakirjoja ja ohjeita ihmiskaupasta ja uhrien tunnistamisesta. Ohjeet sisältävät muun muassa ihmiskaupan uhrien tunnistamisen indikaattorit. Myös LEFÖ-IBF voi tunnistaa ihmiskaupan uhreja ja järjestää heille asunnon ja apua. Järjestölle on myönnetty tähän toimintaan muista Itävallan järjestöistä poiketen hallinnollinen valtuutus turvallisuuspoliisilakiin perustuen. LEFÖ-IBF:n ja kahden valtiollisen viraston välillä on yhteistyösopimus. Järjestön sosiaalityöntekijät ja muut virkailijat osallistuvat uhrien tunnistamisprosessiin ja voivat ohjata uhrin poliisille.

Uhrien auttamistoimet vaihtelevat huomattavan paljon maan sisällä eri osavaltioiden kesken. Lisäksi suurin osa palveluista on räätälöity naisuhrien tarpeisiin miesuhrien jäädessä useiden palveluiden ulkopuolelle. LEFÖ-IBF -järjestö on pääasiainen auttamistoimia tarjoava toimija Itävallassa. Se järjestää uhreille edellä mainittuun sopimukseen pohjautuen ilmaisen psykososiaalisen tuen ja rikosprosessiin liittyvää oikeudellista apua. Lisäksi järjestö tarjoaa palveluina terveydenhoitoa, kriisiapua ja erityyppistä majoitusta, henkilökohtaista neuvontaa, apua hallinnollisissa menettelyissä, käännös- ja tulkkauksipalveluita, tukea työmarkkinoille pääsyssä, ammatillista koulutusta, saksan kielen kursseja ja muita integraatiotoimia.

Ihmiskaupan uhreilla on sisäministeriön sisäiseen määräykseen perustuva vähintään 30 päivän toipumis- ja harkinta-aika, jonka aikana uhria ei saa poistaa maasta. Harkinta-aikana uhrilla on pääsy terveydenhuoltoon vain hätätilanteessa. Lisäksi sisäministeriö toteuttaa erityisiä palautumis- ja sopeutumishoitoja, joiden tavoitteena on tarjota taloudellista tukea ja neuvontaa uhreille. Oleskelulupa voidaan asumis- ja oleskelulain 69 (a) (1) artiklan perusteella myöntää vähintään kuudeksi kuukaudeksi EU:n ulkopuolelta tuleville henkilöille, jotka ovat joutuneet ihmiskaupan tai rajat ylittävän prostituution uhreiksi, toimivat todistajina tai ovat salakul-

jetettu Itävaltaan. Edellytyksenä oleskeluluvan myöntämiseksi on, että henkilöt auttavat rikosprosessissa tai nostavat kanteen rikollisia vastaan. Oleskelulupa on yleensä myönnetty vuodeksi ja se on uusittavissa. Mikäli uhri on erityistä suojelua vaativa, voidaan olosuhteiden perusteella lupa myöntää pitkäaikaisena. Oleskelulupia voidaan myöntää myös rajoitettuna ja rajoittamattomana asumis- ja oleskelulain 43—44 artiklojen mukaan. Kaikki oleskeluluvat sisältävät oikeuden työnteekoon.

Norja

Norjassa kaikki viranomaiset ja yksittäiset ihmiset ovat velvollisia ohjaamaan henkilön, joka heidän näkemyksensä mukaan on saatanut joutua ihmiskaupan uhriksi, toimivaltaisten viranomaisten luo. Mahdollisen uhuriutumisen vahvistamisessa toimivaltaisia viranomaisia ovat poliisi, syyttäjäviranomaiset ja maahanmuuttoviranomaiset sekä alle 18-vuotiaan uhrin kohdalla lastensuojeluviranomaiset. Näiden tahojen ei tarvitse tulla samaan johtopäätökseen siitä, voidaanko henkilöä pitää ihmiskaupan uhrina vai ei. Kuitenkin vähintään yhden toimivaltaisen viranomaisen täytyy vahvistaa, että henkilö saattaa olla ihmiskaupan uhri, jotta tämä saa mahdollisen uhrin statuksen.

Norjassa ei ole omaksuttu yleisiä kriteerejä uhriaseman vahvistamiselle. Norjan ulkomaalaisviraston (UDI) joukkokirjeessä todetaan, että toimivaltaisen viranomaisen tulee kartoittaa yksilön tilanne huolellisesti. Kyseisen viranomaisen tulisi tutkia, onko oletettua uhria hyväksikäytetty ihmiskaupassa ja onko hän suojelun tarpeessa. Tilanteen kartoitus tehdään keskustelemalla uhrin kanssa tai kuulemalla ihmiskaupan uhria. Tarvittaessa kentällä toimivat eri tahot, kuten lastensuojeluviranomaiset, Pro Sentret tai ROSA-projekti, voivat tarjota tutkivalle viranomaiselle tietoa oletetusta uhrista. Se, miten pitkälle tutkinta jatkuu, riippuu tutkivasta viranomaisesta.

Toimivaltaisen viranomaisen mahdolliseksi ihmiskaupan uhriksi vahvistama henkilö on oikeutettu ihmiskaupan uhreille tarjottaviin apu- ja tukipalveluihin riippuen hänen yksilöllisistä tarpeistaan. Näitä palveluita ovat

muun muassa ilmainen oikeusapu, harkinta-aika, turvallinen majoitus (turvakotipalvelut), terveydenhuolto, toimeentulo, työkuntoutus ja erilaiset muut toiminnot, sosiaalipalveluiden tai maahanmuuttoviranomaisten yksilöllisesti toteuttama seuranta sekä apu turvalliseen paluuseen kotimaahan ja uudelleen asettumiseen kotimaahan yhteistyössä IOM:n kanssa.

Avun ja tuen tarjoamisesta vastuussa oleva taho määräytyy uhrin maahanmuuttajastatukseen mukaan. Lainsäädännön nojalla apua ja tukea oleskeluluvalla (määräaikaisella tai pysyvällä) oleskeleville sekä EU:n ja Norjan kansalaisille tarjoavat kunnat, erityisesti paikalliset sosiaaliviranomaiset. Sosiaali- ja terveyspalvelut määritellään tarkemmin sosiaalilaisissa ja laissa kunnallisista terveys- ja hoivapalveluista. Näissä laeissa ei kuitenkaan ole erityistä ihmiskaupan uhreja koskevaa sääntelyä. Uhrien avustamiseen ei samasta syystä myöskään ole osoitettu erillistä rahoitusta. Sosiaalipalveluista henkilöille ilman pysyvää asuinpaikkaa annetun asetuksen 1 §:n nojalla ihmiskaupan uhreilla, joille on myönnetty oleskelulupa tai harkinta-aika, on oikeus samoihin sosiaalipalveluihin kuin Norjan kansalaisilla ja henkilöillä, joilla on asuinpaikka Norjassa.

Ihmiskaupan uhreiksi joutuneet turvapainhakijat voivat saada apua ja tukea joko ROSA-projektin tai UDI:n vastaanottokeskusten kautta. Apu tarjotaan yhteistyössä auttamiseen erikoistuneiden toimijoiden, pääasiassa kansalaisjärjestöjen kuten Pelastusarmeijan ja Punaisen Ristin kanssa, mutta myös esimerkiksi kirkon kanssa.

Ranska

Ranskassa ei ole määritelty tunnistamismenetelyä tai indikaattoreita mahdollisen ihmiskaupan uhrin tunnistamiselle. Ministeriöiden välinen työryhmä, joka laati luonnoksen kansalliseksi toimintasuunnitelmaksi, laati kuitenkin myös listan indikaattoreista ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi. Lista on tarkoitettu sisällyttävä korttiin, joka jaettaisiin eri toimielimissä tai järjestöissä työskenteleville ammattilaisille, jotka todennäköisesti ovat tekemisissä ihmiskaupan uhrien kanssa.

Ranskassa ihmiskaupan uhrin tunnistamista ja auttamista koskeva nimenomainen sääntely ja menettelyt kohdistuvat laittomasti maassa oleskeleviin mahdollisiin uhreihin. Tämän vuoksi myös uhrin tunnistamismenettely on vahvasti kytköksissä poliisitutkintaan ja siitä vastaavat lainvalvontaviranomaiset. Käytännössä poliisitutkinnasta vastaava poliisiviranomainen tai santarmi ottaa yhteyttä prefektuuriin oleskeluluvan myöntämistä varten. Jos mahdollinen ihmiskaupan uhri on alle 18-vuotias, poliisi tai santarmi ottaa yhteyttä syyttäjäviranomaiseen, jotta tämä voi päättää tarvittavista suojelutoimenpiteistä.

Ranskassa pääosa ihmiskaupan uhreille tarkoitetuista apu- ja tukimekanismeista on sidoksissa oleskelulupa- tai ihmiskaupan uhreille annettavaan harkinta-aikaan. Oleskeluluvan omaavalle uhrille tarjottavat apu- ja tukipalvelut ovat taloudellinen tuki (odotusavustus), ilmainen terveydenhoito ja neuvonta, sosiaalinen suojelu ja tuki, oikeudellinen ja psykologinen neuvonta, erityiset järjestelyt vähäosaisille ihmisille, poliisisuojelu rikosprosessin ajan, tietojen antaminen palveluista, majoitus turvakodissa, pääsy työmarkkinoille, käännös- ja tulkkaukspalvelut, kielen opetus, avustettu kotiinpaluu sekä erityinen apu ja laillinen huoltaja alle 18-vuotiaille henkilöille.

Ihmiskaupan uhreilla, joilla ei ole oleskelulupaa, vaan jotka käyttävät oikeuttaan 30 päivän harkinta-aikaan, on oikeus tiettyihin auttamistoimiin, mutta ei kuitenkaan oikeutta avustettuun kotiinpaluuseen, odotusavustukseen, pääsyyn työmarkkinoille tai erityisiin järjestelyihin vähäosaisille ihmisille. Poliisi tai santarmi hakee harkinta-aikaa uhrin puolesta harkinta-ajan antamisesta vastaavalta prefektuurilta.

Myös järjestöt tarjoavat mahdollisille ihmiskaupan uhreille tietoa, apua ja suojelua erilaisten projektien puitteissa erityisesti suuremmissa kaupungeissa. Ranskassa on myös erityinen kansallinen ALC-kansalaisjärjestön koordinoima järjestelmä, Ac-Sé, joka on tarkoitettu sellaisille ihmiskaupan ja parituksen uhreille, joiden suojeleminen heihin kohdistuvilta turvallisuushilta edellyttää asuinpaikan vaihtamista. Ihmiskaupan uhriksi joutuneet Ranskan kansalaiset ja muiden EU:n jäsenvaltioiden kansalaiset voivat myös päästä

Ac-Sé -järjestelmään ja heille voidaan antaa monenlaista apua yleisen palvelujärjestelmän puitteissa kuten lääkinnällistä ja oikeudellista apua sekä tulkkaukspalveluita.

Ruotsi

Ruotsissa ei ole erityistä lakia, jolla säädetään ihmiskaupan uhrin auttamisesta, tukemisesta tai tunnistamisesta. Sääntelyä on kuitenkin ulkomaalaislaissa, turvapaikanhakijoiden ja muiden ryhmien terveydenhoitoa koskevassa laissa, sosiaalipalvelulaissa ja sosiaalipalveluasetuksessa. Ihmiskauppa on kriminalisoitu rikoslain 4 luvussa.

Ihmiskaupan uhreja kohdellaan Ruotsin lainsäädännön mukaan rikoksen uhreina riippumatta mahdollisesta maahanmuuttajastatuksesta. Ulkomaalaislain 5 luvun 5 §:n nojalla myönnettävän määräaikaisen oleskeluluvan omaavilla ihmiskaupan uhreilla on samat oikeudet sosiaali- ja terveystieteisiin kuin muillakin Ruotsissa asuvilla henkilöillä. Ihmiskaupan uhrilla on myös mahdollisuus hakea turvapaikkaa tai oleskelulupaa muilla perusteilla.

Avun ja suojelun saamiseksi ihmiskaupan uhri tulee tunnistaa virallisen tunnistamisprosessin kautta. Uhrin tunnistamisesta ovat vastuussa lainvalvontaviranomaiset. Myös maahanmuuttovirastolla on rooli uhrin tunnistamisessa. Rikostutkintaa johtava syyttäjä tekee lopullisen, virallisen päätöksen uhrin statuksesta. Oletetun ihmiskaupan uhrin voi Ruotsissa tunnistaa kuka tahansa, joka epäilee henkilön joutuneen ihmiskaupan uhriksi ja myös henkilö itse voi ilmoittaa joutuneensa ihmiskaupan uhriksi. Epäilyksen synnytyä tulee asianomaisen tahon ottaa yhteyttä poliisiin tutkinnan käynnistämiseksi. Jos sosiaalipalveluissa työskentelevä henkilö epäilee alle 18 -vuotiaan joutuneen ihmiskaupan uhriksi, on hänellä velvollisuus ilmoittaa asiasta poliisille. Kun tunnistamisprosessi on käynnistetty, saa henkilö mahdollisen uhrin statuksen. Poliisi toimii yhteistyössä eri viranomaisten kanssa voidakseen saatujen tietojen pohjalta tehdä päätöksen uhrin statuksesta. Muodollinen tunnistaminen tapahtuu tuomioistuimen toimesta ja se saattaa tunnistamisprosessin loppuun. Prosessin aikana uh-

ria kuullaan ja pyritään saamaan lisätietoja tapahtuneesta rikoksesta.

Tunnistamismenettelyn aloittaminen ja uhrin virallinen tunnistaminen oikeuttaa uhrin eri palveluihin, kuten turvakotiin, harkinta-aikaan, oleskelulupaun, viranomaisten tukeen, henkilötietojen suojaamiseen, taloudelliseen tukeen, tulkkauspalveluihin, tukihenkilöön rikosprosessissa, psykologiseen tukeen sekä terveys- ja hammashoittoon. Lisäksi uhrilla on oikeus suojeluun eri muodoissa, kuntoutukseen, taloudelliseen tukeen ja avustettuun paluuseen kotimaahansa. Palvelut määrättyvät yksilöllisen tarvearvion perusteella ja ne annetaan riippumatta siitä, valitseeko uhri Ruotsiin jäämisen vai paluun kotimaahansa.

Ihmiskaupan uhrit ovat Ruotsissa oikeutettuja 30 päivän harkinta-aikaan. Sen tarkoituksena on antaa uhrille aikaa miettiä mahdollista yhteistyötä viranomaisten kanssa rikostutkinnassa. Harkinta-ajan myöntää rikostutkinnan johtaja uhrin hakemuksesta, ja sen aikaa voidaan tarvittaessa jatkaa. Ihmiskaupan uhrit ja ihmiskaupan todistajat ovat oikeutettuja vähintään kuuden kuukauden määräaikaiseen oleskelulupaun. Oleskeluluvan myöntää maahanmuuttovirasto rikostutkintaa johtavan syyttäjän hakemuksesta. Oleskeluluvan voimassaoloa voidaan tarvittaessa jatkaa.

Saksa

Saksassa ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta on vastuussa pääasiassa poliisi. Myös järjestöillä on tärkeä rooli uhrien tunnistamisessa. Tunnistamisen voi aloittaa myös ihmiskaupan uhri itse tai kolmas osapuoli. Syyttäjän toimisto päättää ihmiskaupan uhrin muodollisesta tunnistamisesta. Saksan liittovaltiojärjestelmässä osavaltio ja niiden paikalliset poliisilaitokset ovat vastuullisia rikosoikeudellisesta syytteen esittämisestä pakko-työhön liittyvässä ihmiskaupassa. Työvoimana hyväksikäytettyjä ihmiskaupan uhreja voidaan tunnistaa tullihallituksen alaisena toimivan, laittoman työn taloudellisen valvonnan toimiston (FKS) suorittamissa työpaikkatarkastuksissa. Koska FKS on keskittynyt laittoman työn ja maassaolon tunnistamiseen,

ihmiskaupan kohteeksi joutuneita henkilöitä tunnistetaan harvoin.

Ihmiskaupan uhrien avustus- ja tukipalveluita tarjoavat pääasiassa kansalaisjärjestöt. KOK on kattojärjestö 47 palveluita tarjoavalle järjestölle. Lisäksi osavaltioiden hallitukset rahoittavat useita organisaatioita, jotka järjestävät turvakotipalveluita ja tukea sekä helpottavat ihmiskaupan uhrien suojelua. Täysi lääketieteellinen ja psykologinen apu myönnetään ainoastaan laillisesti Saksassa oleskeleville. Kolmansien maiden kansalaiset saavat perustarpeen, lähinnä välttämättömän terveydenhuollon, kattavan avun Saksan turvapaikanhakijoiden saamista eduista annetun lain mukaan. Ihmiskaupan uhreille tarjotaan usein apua järjestöjen ylläpitämissä kotiväkivallan uhreille tarkoitetuissa turvataloissa tai erikoistuneissa neuvontakeskuksissa. Nämä järjestöt saavat usein rahoituksen toimintaansa kirkon hyväntekeväisyysorganisaatiolta (Caritas, Diakonie) tai osavaltioiden hallitukselta sosiaaliministeriön kautta. Turvatalot tarjoavat ihmiskaupan uhreille seuraavia palveluita: oikeudellinen apu, psykologinen hoito, terveydenhoito sekä sosiaalinen ja hallinnollinen apu.

Ihmiskaupan uhreilla on Saksassa oikeus vähintään kolmen kuukauden harkinta-aikaan, jolloin he voivat toipua ja harkita mahdollista yhteistyötä rikosprosessissa poliisin kanssa. Harkinta-aikana uhreille tarjotaan asunto sekä oikeudellista, lääketieteellistä ja psykososiaalista apua. Jos henkilö päättää tehdä yhteistyötä ja rikosprosessi on käynnissä, voi syyttäjänvirasto myöntää uhrille väliaikaisen oleskeluluvan. Uhri on kuitenkin täytettävä seuraavat oleskelulain 25 §:n 4 kohdassa määritetyt edellytykset: 1) uhri päättää todistaa rikosprosessissa, 2) syyttäjänviranomaiset pitävät todistusta prosessin kannalta ratkaisevan tärkeänä ja 3) uhri on katkaissut yhteytensä rikosentekijäänsä. Oleskelulain mukaan oleskelulupa lakkaa automaattisesti, kun rikosprosessi on ohi. Lapsilla on erityisiä oikeuksia todistajina rikosprosessissa, ja heidän hyvinvointinsa turvaamiseen kiinnitetään huomiota. Kolmansien maiden kansalaisilla on oikeus työskennellä Saksassa, mikäli heille on myönnetty oleskelulupa lain 4 a kohdan mukaisesti.

Tanska

Tanskassa ei ole erityistä lainsäädäntöä, joka sääntelisi ihmiskaupan uhrien auttamista, tukemista ja tunnistamista. Ihmiskaupan uhrien asemaa säännellään ulkomaalaislaissa, oikeudenkäyttölaissa ja sosiaalipalvelulaissa. Ihmiskauppa on kriminalisoitu Tanskan rikoslain 262 a §:ssä, joka kattaa seksuaalisen hyväksikäytön, pakkotyön, orjuuden tai orjuuden kaltaiset olosuhteet, rikolliset toimenpiteet sekä elinten poistamisen.

Oletetun ihmiskaupan uhrin voi tunnistaa epävirallisesti kuka tahansa. Tämän jälkeen henkilö tulee ohjata toimivaltaisen tunnistamisesta vastaavan viranomaisen luo virallista tunnistamismenettelyä varten. Virallinen tunnistaminen riippuu uhrin maahanmuuttajastatuksesta. Laittomasti maassa oleskelevan uhrin tunnistaa Tanskan maahanmuuttovirasto. Aikuisten uhrien tunnistamiselle on määrätty 72 tunnin aikaraja. Aikaraja ei kuitenkaan ole voimassa, mikäli uhri hakee samanaikaisesti turvapaikkaa Tanskasta. Jos henkilöllä on maahanmuuttajastatus ja hän asuu virallisesti Tanskassa, Tanskan ihmiskaupakeskus (CMM, Center mod Menneskehandel) vastaa uhrin tunnistamisesta. Myös käräjäoikeudet voivat tunnistaa uhrin. Uhrien tunnistamiseen ovat tuottaneet ohjeita muun muassa CMM, maahanmuuttovirasto ja poliisi. Toimivaltainen viranomaisnojaa tunnistamisessa järjestöjen, sosiaalityöntekijöiden ja poliisiin tuottamaan tietoon. Myös uhria kuullaan prosessissa.

Ihmiskaupan uhriksi tunnistettu henkilö saa valtion rahoittamina palveluina lääketieteellistä ja psykologista hoitoa, ammatillista koulutusta sekä avustettua paluuta kotimaahan. Laittomasti maassa oleskelevilla uhreilla ei ole työnteko-oikeutta. Lapsiuhreiksi tunnistetuilla on oleskelulupastatuksesta riippumatta oikeus erityisten tarpeiden mukaan laadittavaan yksilölliseen toimintasuunnitelmaan, perheinjäsenten etsintään, lailliseen huoltoon ja perhehoitoon.

Laittomasti maassa oleskelevilla uhreilla on oikeus 30 päivän harkinta-aikaan. Harkinta-ajan päätarkoituksena on tarjota uhrille aikaa tehdä paluusuunnitelma alkuperämaahansa ennen kuin hänet velvoitetaan lähtemään Tanskasta. Yhteistyövelvoitetta viran-

omaisten kanssa ei harkinta-ajan saamiseksi edellytetä. Harkinta-ajan aikana uhrille tarjotaan laajennettua oikeudellista ja psykologista apua sekä terveyspalveluita ja sosiaalipedagogista tukea. Uhri majoitetaan täksi ajaksi turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskukseen, turvakotiin tai kriisikeskukseen. Harkinta-aikaa voidaan jatkaa 100 päivään asti erityisin perustein tai jos uhri tekee yhteistyötä hänen kotimaahansa palauttamisen onnistumiseksi, terveydentilan perusteella tai jos henkilö toimii todistajana oikeudessa.

Tanskalla ei ole erityisiä oleskelulupasääntöksiä ihmiskaupan uhreille. Uhrit voivat kuitenkin hakea turvapaikkaa yleisen menettelyn kautta.

2.3 Nykytilan arviointi

Voimassa oleva ihmiskaupan uhrin auttamista koskeva sääntely kytkeytyy vahvasti kansainvälistä suojelua hakevien vastaanottoon. Vastaanottojärjestelmä tarjoaa toimivan viitekehityksen myös ihmiskaupan uhrien auttamiselle, sillä sen kautta on kertynyt osaamista ja kokemusta haavoittuvassa asemassa olevien ja eri kulttuureista tulevien ihmisten kohtaamisesta ja ohjaamisesta. Vastaanottojärjestelmässä on myös valmius reagoida nopeasti ja käytännössä mihin vuorokauden aikaan hyvänsä ihmisten majoitus- ja muihin perustarpeisiin. Sääntelyn kehittäminen vastaanottolain puitteissa antaa mahdollisuuden tarkastella myös sääntelyn soveltamisalaa suhteessa kotikunnan omaaviin ihmiskaupan uhreihin.

Kansallisen ihmiskaupparaportoinnin arvioon mukaan auttamisjärjestelmä on viime vuosina kehittynyt huomattavasti. Auttamisjärjestelmä toimii paremmin ja läpinäkyvämmiin, ja sillä on tänä päivänä edellytykset kohdata ihmiskaupan uhrien yksilölliset avun tarpeet aikaisempaa paremmin. Auttamisjärjestelmässä jo tehtyä työtä tulisi kansallisen ihmiskaupparaportoinnin näkemyksen mukaan tukea ja vahvistaa tarkemmalla lainsäädännöllä. On arvioitu, että nykyisillä vastaanottolain säännöksillä on pystytty vastaamaan suureen osaan ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittyvistä haasteista.

Keskeisimmät kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain muutostar-

peet liittyvät Joutsenon auttamisjärjestelmän asemaan ja tehtäviin, sääntelyn suhteeseen kotikunnan omaaviin ihmiskaupan uhreihin, auttamisjärjestelmään ottamiseen ja järjestelmästä poistamiseen sekä auttamisen sisältöön sekä tunnistamismenettelyyn ja tunnistamisessa toimivaltaisiin viranomaisiin.

Auttamisjärjestelmällä tarkoitetaan vakiintuneesti Joutsenon vastaanottokeskuksen toimintaa ihmiskaupan uhrien auttamisessa, mutta voimassa olevassa lainsäädännössä ei käytetä auttamisjärjestelmä -käsitettä, eikä auttamisjärjestelmän tehtäviä määritellä selkeästi lain tasolla.

Päätös auttamisjärjestelmään ottamisesta tai ottamatta jättämisestä tehdään kaikille auttamisjärjestelmään otettavaksi esitetyille henkilöille, myös kotikunnan Suomessa omaaville. Tänä päivänä Joutsenon auttamisjärjestelmä myös vastaa käytännössä kaikkien auttamisjärjestelmässä olevien henkilöiden tilanteen ja tarpeiden kartoituksesta, heidän neuvonnastaan, avustamisestaan ja ohjauksestaan palveluiden ja tukitoimien piiriin sekä asiakaskohtaisesta koordinaatiosta ja asiakkaan tilanteen seurannasta. Lainsäädäntö ei kuitenkaan ole tältä osin yksiselitteinen, eikä kunnan ja auttamisjärjestelmän välinen työnjako ole selkeä.

Myös muutoin on havaittu tarve kehittää ihmiskaupan uhrin auttamisen aloittamista ja päättämistä ennustettavammaksi ja läpinäkyvämmäksi. Vastaanottolaissa ei esimerkiksi säädetä edellytyksistä, joiden perusteella auttamista koskevien säännösten soveltaminen aloitetaan, vaan päätöksenteon tukena on käytetty ihmiskaupan uhrin määritelmää. Laissa ei myöskään säädetä siitä, missä tilanteissa auttamistoimet voidaan lopettaa.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esityksen keskeisenä tavoitteena on, että ihmiskaupan uhrien auttaminen on ennustettavampi ja läpinäkyvämpi kokonaisuus, jossa uhreja suojellaan ja uhrien ihmisoikeudet ja yhdenvertainen kohtelu turvataan. Esityksessä määritetään menettelyt, joilla uhri tunnis-

tetaan ja ohjataan auttamisjärjestelmään, uhrin virallisesta tunnistamisesta vastaavat viranomaistahot (toimivaltaiset viranomaiset) sekä uhrille tarjottavan suojelun ja avun tarpeen arviointi.

Esityksen tavoitteena on selkiyttää eri viranomaisten rooleja siten, että jokainen niistä keskittyisi ihmiskaupan osalta omaan ydintehtäväänsä.

3.2 Keskeiset ehdotukset

Esityksellä täsmennetään lainsäädännössä tällä hetkellä vallitseva epäselvyys siitä, onko vastaanottolain ihmiskaupan uhrin auttamista koskevaa sääntelyä tarkoitettu sovellettavan kaikkiin ihmiskaupan uhreihin riippumatta siitä, onko heillä Suomessa kotikunta vai ei. Säännösten lähtökohtana olisi niiden soveltaminen kaikkiin Suomessa oleskeleviin ihmiskaupan uhreihin heidän kansalaisuudestaan tai ulkomaalaisoikeudellisesta asemastaan riippumatta. Säännöksiä sovellettaisiin myös ihmiskaupan uhreihin, jotka ovat Suomen kansalaisia.

Lakiin lisättäisiin uutena toipumisaika, joka voitaisiin antaa auttamisjärjestelmään otettavalle, laillisesti maassa oleskelevalle ihmiskaupan uhrille, joka on haluton otta-
 maan yhteyttä ja toimimaan yhteistyössä esitutkintaviranomaisen kanssa. Joutsenon auttamisjärjestelmälle säädettäisiin velvollisuus salassapitosäännösten estämättä ilmoittaa toipumisajan päätyttyä poliisille auttamisjärjestelmässä olevasta epäilystä uhrista ja päätöksestä, jolla hänet on otettu auttamisjärjestelmään, sekä 37 §:ssä tarkoitetut välttämättömät tiedot. Jos kuitenkin Joutsenon vastaanottokeskuksen johtaja saisi henkilön auttamisjärjestelmään ottamisen yhteydessä tietoja sellaisista olosuhteista, joiden perusteella hänen olisi syytä epäillä jonkun hengen, terveyden tai vapauden olevan vaarassa, hänellä olisi oikeus ilmoittaa kyseiset tiedot salassapitosäännösten estämättä poliisille. Epäilyllä uhrilla olisi myös tässä tapauksessa mahdollisuus olla auttamisjärjestelmässä toipumisaikana rauhassa siten, että häneltä ei edellytettäisi minkäänlaista yhteistyötä esitutkintaviranomaisen kanssa, eikä esitutkintaviranomainen olisi häneen kyseisenä aikana yh-

teydessä, ellei uhri antaisi tähän nimenomaisia suostumustaan.

Esityksen 38 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta. Kyseessä olisi auttamisjärjestelmään otetun uhrin tunnistaminen. Tunnistamisen tekisi ensisijaisesti esitutkintaviranomainen tai syyttäjä osana esitutkintaprosessia. Myös Maahanmuuttovirasto tai auttamisjärjestelmä voisi tietyissä tilanteissa tunnistaa ihmiskaupan uhrin.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä nostetaan lain tasolle nykyistä käytäntöä, eikä sillä ole välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmä on sijoitettu Joutsenon turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksen yhteyteen. Käytäntöä voidaan pitää edelleen taloudellisesti toimivana ja kustannustehokkaana ratkaisuna, eikä tähän olla esittämässä muutoksia.

Auttamisjärjestelmän palveluksessa toimii vastaanottokeskuksen johtajan lisäksi kaksi vakituista ja kaksi määräaikaista työntekijää sekä yksi hanketyöntekijä. Auttamisjärjestelmän käytettävissä olevan henkilöstön resurssointi on asiakasmäärä huomioon ottaen edelleen perusteltu, eikä tähän olla esittämässä lisämäärärahoja. Auttamisjärjestelmällä on erillinen budjetti osana vastaanottojärjestelmän toiminta- ja taloussuunnittelua.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Auttamisjärjestelmän edustajat ovat tarjonneet koulutusta ja neuvontaa esitutkintaviranomaisille, järjestöille ja kunnille ihmiskaupan uhrin auttamisessa sekä koordinoineet auttamistoimien järjestämistä mahdollisille ihmiskaupan uhreille. Esityksen auttamisjärjestelmän tehtäviä sekä järjestelmään ottamista ja poistamista koskevilla säännöksillä voidaan parantaa järjestelmän toimivuutta. Samalla ne myös selkiinnyttävät valtion ja kuntien viranomaisten vastuuta ihmiskaupan uhrin auttamisessa.

Esityksessä kiinnitetään huomiota eri toimijoiden, viranomaisten ja järjestöjen, keskinäisen yhteistyön vahvistamiseen. Haasteet ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmän ja kunnan välisessä yhteistyössä liittyvät vastuisiin, toimintamalleihin ja tiedonvaihtoon. Kuntien viranomaisilla on ihmiskauppaan liittyviä koulutus- ja osaamistarpeita, eikä auttamisjärjestelmän rooli ole kunnille selkiintynyt. Kunnissa ei ole useinkaan tiettyä ihmiskauppayhteyshenkilöä, minkä vuoksi yhteydenotto kuntaan päin voi olla hankalaa.

Ulkomaalaislakiin ehdotettava lisäys koskien auttamisjärjestelmän mahdollisuutta päättää poliisilaitoksen ja rajatarkastusviranomaisen ohella harkinta-ajan antamisesta, jatkamisesta ja sen keskeyttämisestä parantaisi harkinta-ajan käyttömahdollisuuksia.

Sisäministeriöön ihmiskaupan vastaisen toiminnan poikkihallinnollista seuranta ja koordinoitua varten on perustettu ihmiskauppakoordinaattorin virka. Koordinaattorin toimintaa ohjaava ohjausryhmä ja koordinaattorin muodostama verkosto kehittävät ihmiskaupan vastaista viranomaistoimintaa ja -yhteistyötä tulevina vuosina Suomessa. Koska tämä toiminta on vasta rakentumassa, ei sen vaikutuksia auttamisjärjestelmään ja sitä tukevaan viranomaisyhteistyöhön ole tässä vaiheessa mahdollista arvioida.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Hallitus on sitoutunut ihmiskaupan torjuntaan sen kaikissa muodoissaan. Esityksen auttamista ja tunnistamista tarkentavilla säännöksillä voidaan tehostaa ihmiskaupan ehkäisemistä ja torjuntaa sekä edistää ihmiskaupparikosten tutkintaa. Auttamisjärjestelmässä olevien ja sinne ohjattavien tai hakeutuvien asiakkaiden määrä on riippuvainen siitä, miten ihmiskaupan uhreja onnistutaan tunnistamaan järjestösektorilla ja eri viranomaisten toimesta. Tämän esitunnistamisvaiheen aikana tehtävä auttamistyö ja luottamuksellisen suhteen aikaansaaminen uhrin kanssa voivat edesauttaa merkittävästi auttamisjärjestelmään ohjautumista.

Määrittämällä ihmiskaupan uhrin tunnistamisen menettely ja nimeämällä vastuulliset viranomaiset ja muut toimijat voidaan parantaa ihmiskauppatapausten havainnointia, ohjata

ihmiskaupan uhreja auttamisjärjestelmään sekä käynnistää ihmiskaupparikoksen tutkinta ja asettaa syytteeseen ihmiskaupparikoksesta epäillyt. Ihmiskaupan torjunta ja auttamistoimien järjestäminen edellyttävät viranomaisten ja kolmannen sektorin toimijoiden osaamisen ja ammattitaidon vahvistamista ja ylläpitoa ihmiskaupan tunnistamisessa. Tätä työtä auttamisjärjestelmä edistää yhteistyössä ihmiskauppakoordinaattorin kanssa.

4.4 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaikutukset

Ihmiskauppa on ilmiönä sukupuolittunut. Naiset ja miehet joutuvat ihmiskaupan uhreiksi usein eri tarkoituksia varten. Tästä syystä myös uhrien auttamistoimien on oltava tarpeen mukaan sukupuolispesifejä.

Suomessa tunnistetuista ja ihmiskaupan uhrien auttamisen piirissä olleista henkilöistä poikkeuksellisen suuri osa on ollut miehiä, mihin vaikuttanee esitutkintaviranomaisten kyky tunnistaa työvoiman hyväksikäyttöön liittyvää ihmiskauppaa koko ajan paremmin. Sitä vastoin seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvää ihmiskauppaa tunnistetaan huominnin.

Auttamisjärjestelmään otetuista asiakkaista noin 60 %, on sukupuoleltaan naisia. Ihmiskaupassa Suomessa uhriutuneet ovat pääosin nuoria naisia, joiden sosiaalinen asema on heikko. Huomattava osa heistä on ulkomaa-laistaustaisia, mahdollisesti pitkään Suomessa asuneita maahanmuuttajia, joiden tilanne on usein ollut heikko jo lähtömaassa.

Auttamisjärjestelmässä on koko sen toiminnan aikana ollut kaksi tapausta, joissa epäilty uhri on ollut transsukupuolinen henkilö.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän vahvuutena on se, että auttamistoimia annetaan keskitetysti yksilöllisten tarpeiden perusteella. Tämä lähtökohta esitetään kirjattavaksi myös lakiin. Auttamisjärjestelmä ja kunnat tarjoavat auttamistoimia sekä miehille että naisille sen jälkeen, kun uhrin auttamisen tarpeet on tunnistettu. Lisäksi auttamisjärjestelmä on pystynyt järjestämään erityisesti naisille tarkoitettuja palveluita ja tukitoimia järjestöjen kautta, mutta miehille erityisesti

kohdennetuissa palveluissa on arvioitu olevan puutteita.

Uhrien majoitus- ja asuttamisjärjestelyt ovat Suomessa monipuoliset. Suomessa joistakin muista Euroopan maista poiketen ei ole ollut ongelmia majoittaa miespuolisia uhreja. Toisaalta nimenomaisesti ihmiskaupan uhreille tarkoitettun turvakotityyppisen majoituksen puute on osoittautunut ongelmalliseksi erityisesti prostituutioon liittyvissä ihmiskaupatapauksissa, joissa hyväksikäytöstä irtaantuminen on erittäin vaikeaa ja ammatillisen tuen tarve suuri.

4.5 Vaikutukset lapsiin

Lapset ovat haavoittuvampia kuin aikuiset ja sen vuoksi suuremmissa vaarassa joutua ihmiskaupan uhreiksi. Ihmiskaupassa mahdollisesti uhriutuneiden lasten määrä on kuitenkin ollut Suomessa vähäinen. Auttamisjärjestelmässä on sitä vastoin ollut useita mahdollisten ihmiskaupan uhrien mukana seuraavia lapsia. Esityksessä kiinnitetään huomiota myös heidän asemaansa.

Esityksessä ehdotetaan säädettävän auttamisjärjestelmään otetun uhrin tunnistamisesta. Tunnistamisen voisi tehdä useampi eri taho. Ihmiskaupan uhrin tunnistaminen vaatii erityistä osaamista, mikä korostuu lapsiuhrien kohdalla. Lasten tunnistaminen ihmiskaupan uhreiksi voi olla erityisen vaikeaa, koska lapset eivät välttämättä osaa itse kertoa tilanteestaan, eivätkä mahdollisesti edes ymmärrä, että kyse on ihmiskaupasta. Lapset eivät myöskään välttämättä luota viranomaisiin ja ammattilaisiin, eivätkä tiedä viranomaisten velvollisuuksista tai tehtävistä. Lasten kohdalla ihmiskaupan tunnistamista vaikeuttaa, jos uhri pyrkii salaamaan tapahtuneen kertomalla peitetarinan. Myös lasten kertomusten tulkitseminen on haastavaa ja aivan pienten lasten osalta ne saattavat puuttua kokonaan. Alaikäisen kohdalla uhrin kuuleminen on erityistä osaamista vaativaa ja kuulemisen tulisi olla alaikäisten kuulemiseen koulutuksen saaneen henkilön käsissä.

Toimenpiteet lapsen suojelemiseksi ovat yleensä ensimmäiset ja tärkeimmät auttamistoimet. Esityksellä vahvistetaan auttamisjärjestelmän yhteistyötä niin suojelusta vastaavan poliisin kuin lastensuojeluviranomaisten

kanssa. Suomessa on hyvät mahdollisuudet tarjota alaikäisille ihmiskaupan uhreille tarvittava turva ja palvelut, jos lapsi tunnustetaan uhriksi. Erityisesti seksuaalisen hyväksikäytön uhriksi joutuneiden lasten tuen ja palveluiden tarve voi olla hyvin pitkäaikainen.

Turvapaikkamenettelyssä ilmenevä lapsen kohdistuvan ihmiskaupan tunnistaminen on vaikeaa. Yksin tullee alaikäiselle määrätty edustaja tapaa lasta säännöllisemmin turvapaikkaprosessin ajan. Siten edustajalla on tärkeä rooli lapsen kohdistuneen ihmiskaupan tunnistamisessa. Lisäksi vastaanottokeskuksen henkilökunnalla ja lapsen avustajalla, jotka ovat mukana lapsen päivittäisessä elämässä, voi herätä epäily ihmiskaupasta.

Ihmiskaupan kohteeksi mahdollisesti joutuneiden lasten kohdalla on todettu erityistarpeita, jotka on otettava huomioon auttamistoimia suunniteltaessa ja toteutettaessa. Tällaisia tarpeita on esimerkiksi tulkkauspalveluiden järjestäminen maahanmuuttajalapsille. Lapsen tulee saada riittävästi tietoa, oikeaan aikaan ja lapselle ymmärrettävällä tavalla.

Esityksellä parannetaan lapsen asemaa ehdottamalla uudeksi auttamistoimeksi ihmiskaupan uhriksi joutuneen lapsen vanhempien jäljittämistä. Jäljittämisen kautta voidaan myös saada lisätietoa lapsen taustasta ja on mahdollista, että ihmiskauppaviitteitä selviää myös tätä kautta.

Esityksellä pyritään edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä ja tiedonkulkua. Se on tarpeen, jotta ihmiskaupan uhriksi joutuneiden lasten tunnistaminen ja auttaminen tehostuisivat. On esitetty arvioita, että tiedonkulku ja aito yhteistyö viranomaisten kesken ei toteudu käytännössä, vaan viranomaiset rajaavat toimintansa omille vastu-aloilleen. Hajanaisuuden on katsottu koskevan yleisesti lasten ja perheiden palveluita sekä väkivallan ja hyväksikäyttörikosten lapsiuhreja.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Sisäasiainministeriö asetti 27 päivänä tammikuuta 2012 poikkihallinnollisen työ-

ryhmän selvittämään ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuutta ja kehittämisvaihtoehtoja. Työryhmän selvitys, jossa kuvataan kattavasti ihmiskaupan uhrien auttamisen nykytilaa ja analysoidaan voimassa olevan ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuutta, valmistui marraskuussa 2013. Sisäisen turvallisuuden ministeriryhmä päätti 19 päivänä marraskuuta 2013, että ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön kehittämistyötä jatketaan työryhmän johtopäätösten pohjalta.

Työryhmä piti keskeisenä tavoitteena ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kehittämistä siihen suuntaan, että kaikki uhrit saavat yhdenvertaisesti oikean ja tarvitsemansa avun riippumatta siitä, onko heillä Suomessa kotikunta vai ei. Järjestelmän kehittämisen lähtökohtana tulisi työryhmän näkemyksen mukaan olla ihmisoikeusperustaisuus ja uhrikeskeisyys. Työryhmä ehdotti, että ensi vaiheessa ihmiskaupan uhrien auttamista koskevassa sääntelyssä tunnistetut puutteet korjataan täydentämällä ja tarkentamalla kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annettua lakia. Säädösvalmistelutyössä pidettiin tärkeänä varmistaa, että kynnys auttamisjärjestelmään pääsemiseksi olisi vastaisuudessakin matalalla ja uhrien tunnistamista tekevien viranomaisten ja toimijoiden määrä mahdollisimman laaja. Lainsäädäntöön sisällytettäisiin muun muassa edellytykset auttamisjärjestelmään pääsemiseksi.

Lainsäädäntöä valmisteltaessa oli esillä mahdollisuus ottaa käyttöön ihmiskaupan uhrien tunnistamisen eri vaiheet ja siihen liittyvät käsitteet havaittu uhri, oletettu uhri, mahdollinen uhri ja muodollisesti tunnistettu uhri. Esitystä valmisteltaessa kävi kuitenkin ilmi, ettei auttamisjärjestelmää ole mahdollista kuvata aukottomasti näiden käsitteiden kautta, koska tilanteet ovat erittäin moninaisia, eikä tunnistaminen useinkaan etene tietystä järjestyksessä. Myös samassa auttamistilanteessa voi olla tunnistamisen näkökulmasta eri vaiheessa olevia uhreja, mikä hankaloitti säännösten kirjoittamista riittävän yksiselitteisiksi.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annettu laki

Lain nimike ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisättäisiin ihmiskaupan uhrin tunnistaminen ja auttaminen. Muutoksen tarkoituksena on nostaa ihmiskaupan uhrin tunnistamista ja auttamista koskeva sääntely nykyistä paremmin esiin ja lisätä siten myös sen tunnettavuutta. Ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmästä säädetään lain 4 luvussa, mutta myös muualla laissa on ihmiskaupan uhrin auttamista koskevia säännöksiä.

1 §. Lain tarkoitus. Pykälää täsmennettäisiin siten, että ihmiskaupan uhrin tunnistaminen ja auttaminen määritettäisiin vastaanoton edellyttämän toimeentulon ja huolenpidon ohella nykyistä selkeämmin lain tarkoituksiksi. Tämän esityksen säännösten valmistelussa on otettu huomioon Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet ja EU:n lainsäädäntö, erityisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/36/EU ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta ja neuvoston puitepäättöksen 2002/629/YOS korvaamisesta ja Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta (CETS No. 197).

3 §. Määritelmät. Pykälän 7 kohdan ihmiskaupan uhrin määritelmää muutettaisiin siten, että siinä ei enää säädetäisi auttamisen aloittamisen edellytyksistä. Kohdassa todettaisiin tässä laissa ihmiskaupan uhrilla tarkoitettavan auttamisjärjestelmässä olevaa henkilöä, jonka epäillään olevan ihmiskaupan uhri tai joka on tunnistettu ihmiskaupan uhriksi siten kuin 38 §:ssä säädetään. Toisin kuin voimassa olevassa laissa, ihmiskaupan uhrin määritelmää ei sidottaisi henkilön ulkomaa-laisoikeudelliseen asemaan. Ihmiskaupan uhri voi olla myös Suomen kansalainen.

Pykälän 8 kohdassa ehdotetaan määriteltäväksi ihmiskaupan uhrin auttamisen sijasta auttamisjärjestelmä, mikä olisi myös 4 luvun

uusi otsikko. Auttamisjärjestelmällä tarkoitettaisiin Joutsenon vastaanottokeskuksen järjestelmää, jonka puitteissa ihmiskaupan uhrien auttaminen järjestetään. Auttamisjärjestelmässä olevaa uhria autettaisiin toipumaan fyysisesti, psyykkisesti ja sosiaalisesti sekä pääsemään irti hyväksikäytöstä ja sen uusiutumisen uhasta.

Auttamistoimien järjestämistä vastuusta ehdotetaan säädettäväksi uudessa 38 b §:ssä, jossa vahvistettaisiin nykyinen auttamisjärjestelmän ja kuntien välinen vastuunjakoa ihmiskaupan uhrien auttamisessa. Joutsenon auttamisjärjestelmän rooli suhteessa kuntien palvelujärjestelmään olisi lähinnä palveluihin ohjaava ja auttamistoimissa konsultoiva.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 9 kohta, jossa määriteltäisiin auttamistoimet. Auttamistoimilla tarkoitettaisiin ihmiskaupan uhreille annettavia palveluja ja tukitoimia. Tarkoituksena on yksinkertaistaa ilmaisua, sillä voimassa olevissa säännöksissä puhutaan palveluista ja tukitoimista. Auttamistoimilla on keskeinen merkitys sekä viranomaistoiminnan onnistumisessa että ihmiskaupan uhrien voimaantumisen ja uudelleen uhriutumisen ehkäisemisessä.

Auttamistoimia voitaisiin antaa myös ihmiskaupan uhrien mukana seuraaville lapsille, jotka eivät välttämättä ole itse ihmiskaupan uhreja, mutta jotka ovat saattaneet uhriutua välillisesti tai olla muutoin auttamistoimien tarpeessa. Käytännössä kyse on usein ihmiskaupan uhriksi joutuneen kansainvälistä suojelua Suomesta hakevan äidin lapsista, jotka tai joista osa on saattanut joutua myös itse ihmiskaupan uhriksi. Auttamisjärjestelmään voidaan ottaa myös kokonaisia perheitä, jos kaikki perheenjäsenet ovat joutuneet esimerkiksi työperäisen ihmiskaupan uhreiksi.

8 §. Vastaanoton ja auttamisjärjestelmän ohjaus. Pykälän otsikkoa ehdotetaan muutettavan siten, että siinä mainittaisiin myös auttamisjärjestelmä vastaanoton rinnalla.

Pykälän sisältöä muutettaisiin siten, että Maahanmuuttovirastolle kuuluisi jatkossa ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmän toi-

meenpanon ohjauksen lisäksi sen suunnittelu ja valvonta. Sääntely olisi yhdenmukainen vastaanoton kanssa, mutta korostaisi auttamisjärjestelmän luonnetta Joutsenon vastaanottokeskuksen erillisenä toimintona.

25 §. Sosiaalipalvelut. Pykälän 1 momenttia täsmennettäisiin siten, että ihmiskaupan uhrilla, jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, on oikeus saada sosiaalihuoltolain 17 §:ssä tarkoitettuja sosiaalipalveluja, jos sosiaalihuollon ammattihenkilö arvioi ne välttämättömiksi sinä aikana, jona hän on auttamisjärjestelmässä. Pykälän 2 momenttiin ei ehdoteta sisällöllisiä muutoksia.

26 §. Terveystuulopalvelut. Pykälän 1 momentissa täsmennettäisiin, että oikeus terveydenhuoltopalveluihin koskisi aikaa, jona henkilö on oikeutettu vastaanottopalveluihin tai jona hän on auttamisjärjestelmässä.

4 luku. Auttamisjärjestelmä. Luvun otsikkoa täsmennettäisiin siten, että siitä kävisi ilmi luvussa käsiteltävän ihmiskaupan uhrin auttamista nimenomaan ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmän näkökulmasta.

Luvussa säänneltäisiin pääsääntöisesti samoista asioista kuin voimassa olevassa laissa, jossa säädetään ihmiskaupan uhrin auttamisen sisällöstä (33 §), toimivaltaisesta viranomaisesta (34 §), uhrin auttamista koskevan asian vireilletulosta (35 §) ja sitä koskevasta päätöksenteosta (36 §) sekä moniammatillisesta arviointiryhmästä (37 §) ja sen toiminnasta (38 §). Sääntelyä kuitenkin täsmennettäisiin monilta osin, minkä vuoksi lukuun lisättäisiin uusia pykäläitä ja pykäläien järjestystä muutettaisiin. Muutosten tarkoituksena on tehdä auttamisjärjestelmästä ennustettavampi ja läpinäkyvämpi kokonaisuus.

33 §. Auttamisjärjestelmän tehtävät. Pykälässä määritettäisiin auttamisjärjestelmän tehtävät. Voimassa olevassa laissa ei kootusti säädetä vastaanottokeskuksen ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmää koskevista tehtävistä. Osittain niihin viitataan esimerkiksi moniammatillista arviointiryhmää koskevassa pykälässä.

Pykälän 1 momentin 1 ja 6 kohdassa säädetäisiin auttamisjärjestelmän tehtäväksi ihmiskaupan uhrin ottaminen auttamisjärjestelmään ja poistaminen auttamisjärjestelmästä. Kohdat vastaisivat voimassa olevan lain

36 §:ää, jonka mukaan vastaanottokeskuksen johtaja tekee päätöksen auttamista koskevien säännösten soveltamisesta ja soveltamisen lakkaamisesta.

Voimassa olevassa laissa ei säädetä siitä, mikä on Joutsenon auttamisjärjestelmän suhde kotikuntalain mukaisen kotikunnan Suomessa omaaviin ihmiskaupan uhreihin. Käytännössä Joutsenon auttamisjärjestelmä tekee auttamisjärjestelmään ottamista koskevan päätöksen kaikille sille esitetyille uhreille riippumatta siitä, onko henkilöllä kotikunta vai ei, ja uhrin asiakkuus on vireillä Joutsenon auttamisjärjestelmässä siihen asti kunnes hänet poistetaan järjestelmästä. Joutsenon auttamisjärjestelmä vastaa kaikkien auttamisjärjestelmässä olevien uhrien tuen tarpeen kartoituksesta, heidän neuvonnastaan, avustamisestaan ja ohjauksestaan auttamistoimien piiriin sekä asiakaskohtaisesta koordinaatiosta ja asiakkaan tilanteen seurannasta. Joutsenon auttamisjärjestelmän tehtävät suhteessa ihmiskaupan uhreihin, joilla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa ja joilla on kyseisessä laissa tarkoitettu kotikunta Suomessa, täsmennetään 1 momentin 3 ja 4 kohdassa.

Joutsenon auttamisjärjestelmän ja kuntien auttamistoimia koskeva työnjako ja vastuu määrittyisivät sen mukaan, onko henkilöllä kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa vai ei. Samaa vastuunjakoa käytetään myös muualla vastaanottolaissa ja kotoutumislaisissa ilmentämään valtion ja kuntien välistä vastuunjakoa.

Pykälän 1 momentin 2 kohdassa viitattaisiin auttamisjärjestelmälle 36 §:ssä säädettyään uuteen tehtävään antaa auttamisjärjestelmään otetulle, laillisesti maassa oleskelevalle ihmiskaupan uhrille toipumisaika, jatkaa sitä sekä tarvittaessa keskeyttää se. Samassa kohdassa viitattaisiin myös auttamisjärjestelmälle ulkomaalaislaissa säädettyään uuteen tehtävään antaa auttamisjärjestelmään otetulle, ilman maassaoleskeluoikeutta olevalle ihmiskaupan uhrille ulkomaalaislaissa tarkoitettu harkinta-aika, jatkaa sitä ja tarvittaessa keskeyttää se. Pykälän 1 momentin 5 kohdassa viitattaisiin auttamisjärjestelmän tehtäväksi 37 §:n 3 momentissa säädettyään rooliin ihmiskaupan uhrin tunnistamisessa.

Edellä mainittujen tehtävien lisäksi Joutsenon auttamisjärjestelmä vastaa viranomaisten ja järjestöjen ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmää ja ihmiskauppa-asioita koskevasta neuvonnasta. Se myös järjestää viranomaisille ja järjestöille ihmiskaupan uhrien auttamiseen ja tukemiseen liittyvää koulutusta. Vastaanottokeskuksessa toimii myös ympärivuorokautinen neuvontapuhelin. Neuvontaan tukeutuvat erityisesti viranomaiset. Lisäksi Joutsenon auttamisjärjestelmä tekee ihmiskauppaan ja uhrien auttamiseen liittyvää kansainvälistä yhteistyötä. Näistä tehtävistä ei kuitenkaan ehdoteta säädettävän erikseen, koska ne ovat normaalia viranomaistoimintaa.

Pykälän 2 momentin mukaan päätöksen auttamisjärjestelmään ottamisesta, toipumisajan ja ulkomaalaislaissa säädetyh harkintajan antamisesta, jatkamisesta ja keskeyttämisestä, ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta sekä auttamisjärjestelmästä poistamisesta tekisi vastaanottokeskuksen johtaja tai hänen määräämänsä virkamies. Säännös vastaisi voimassa olevan lain 36 §:ää.

34 §. *Esitys auttamisjärjestelmään ottamiseksi.* Pykälässä säädettäisiin siitä, että julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin toimija voi tehdä auttamisjärjestelmälle esityksen ihmiskaupan uhriksi epäilemänsä henkilön ottamiseksi auttamisjärjestelmään. Myös epäilty ihmiskaupan uhri voisi tehdä itseään koskevan esityksen auttamisjärjestelmälle.

Julkisen sektorin toimijat voivat olla esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisia, poliisi- tai rajatarkastusviranomaisia, maahanmuuttoviranomaisia tai työsuojeluviranomaisia. Kolmannen sektorin toimija voi olla esimerkiksi kansalaisjärjestö, kirkko tai uskonnollinen yhteisö. Suomen ihmiskaupan vastaisen toiminnan vahvuus on se, että periaatteessa mikä tahos hyvänsä ihmiskauppaa epäillessään voi esittää uhrin ottamista auttamisjärjestelmään. Tämä voimassa olevan lain 35 §:ään kirjattu toimintamalli on tarkoituksenmukaista säilyttää.

Auttamisjärjestelmään otettavaksi esitettävällä henkilöllä tarkoitettaisiin havaittua uhria. Kyse on alkuvaiheen tunnistamisesta ennen viranomaiskontakteja eli esimerkiksi järjestöissä tehtävästä tunnistamistyöstä, kun asiakkaan tarinasta havaitaan ihmiskauppaan

viittaavia indikaattoreita. Käytännössä henkilölle tällöin kerrotaan hänen tarinastaan tunnistetut ihmiskauppaan viittaavat piirteet ja neuvotellaan, onko hän asiasta samaa mieltä ja onko hän halukas etenemään asiassaan.

Ihmiskaupan uhrin auttamista koskevan lainsäädännön kehittämistä tarkastellut työryhmä ehdotti selvityksessään (sisäasiainministeriön julkaisut 32/2013), että kansallisen ihmiskaupakoordinaattorin johdolla kehitettäisiin valtakunnalliset indikaattorit ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi, joita tunnistamisesta vastaavien viranomaistahojen lisäksi myös järjestöt käyttäisivät. Valtakunnallisten indikaattorien avulla ihmiskaupan uhrin tunnistamista on tulevaisuudessa tarkoitus parantaa edelleen.

Harkittaessa henkilön ohjaamista auttamisjärjestelmään otettaisiin huomioon muun muassa se, milloin uhriutuminen on tapahtunut sekä mikä on mahdollisesti ajallisesti kaukaisen uhriutumisen suhde nykyhetkeen ja henkilön avun tarpeeseen. Uhrien avun tarpeet voivat olla hyvin erilaisia. Joissakin tapauksissa auttamistoimet voisivat esimerkiksi olla pääsääntöisesti neuvontaa ja ohjausta.

Hallintolain edellyttämien tavoin ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmään ottamista koskeva esitys tehtäisiin pääsääntöisesti kirjallisesti, mutta se voitaisiin asian kiireellisyyden vuoksi tehdä myös suullisesti. Oikeuskäytännössä on katsottu, että henkilöllä on ollut oikeus oikeusapuun ja yksityisen avustajan määräämiseen ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmään pääsyä koskevassa asiassa.

35 §. *Auttamisjärjestelmään ottaminen.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että auttamisjärjestelmään esitetty henkilö otettaisiin auttamisjärjestelmään, jos olosuhteiden perusteella arvioitaisiin, että kysessä voi olla ihmiskaupan uhri ja hän on auttamistoimien tarpeessa. Vastaavankaltainen säännös sisältyy voimassa olevan lain 3 §:n 7 kohtaan.

Tämän esityksen lähtökohtana on, että auttamisjärjestelmään voitaisiin ottaa ihmiskaupan uhri riippumatta siitä, onko hänellä Suomessa kotikunta vai ei. Voimassa olevien säännösten soveltaminen Suomessa kotikunnan omaaviin ihmiskaupan uhreihin on epä-

selvä, ja tilannetta pyritään tältä osin selventämään.

Auttamisjärjestelmään pääsisi myös jatkossa matalalla kynnyksellä henkilön oman uskottavaksi arvioitun kertomuksen ja esityksessä esiin tuotujen seikkojen perusteella. Auttamisjärjestelmän päätöksentekoa tukisivat kansallisen ihmiskauppakoordinaattorin johdolla kehitettävät valtakunnalliset indikaattorit ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi.

Harkittaessa henkilön auttamistoimien tarvetta otettaisiin huomioon muun muassa se, mikä on mahdollisesti ajallisesti kaukaisen uhriutumisen vaikutus hänen nykyiseen tarpeeseensa saada apua ihmiskaupan uhrina. Päätöstä tehtäessä tulisi tarkastella henkilön kokonaistilannetta senhetkisen avun tarpeen pohjalta sekä hänen riskiään uhriutua ihmiskaupassa uudelleen. Jos henkilö esimerkiksi on uhriutunut jo useita vuosia aiemmin ja elänyt sen jälkeen normaalia elämää, on mahdollista, ettei hänellä ole sellaista uhriutumista johtuvaa avun tarvetta, johon auttamisjärjestelmästä olisi syytä vastata.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että auttamisjärjestelmään voitaisiin ottaa myös ihmiskaupparikoksen tutkinnassa avustava henkilö, jos hän on erityisen avun tarpeessa. Kyseeseen voisi tulla esimerkiksi henkilö, joka tulee ulkomailta käymään Suomessa todistaakseen ihmiskauppaa koskevassa oikeudenkäynnissä. Tällöin henkilön auttamisjärjestelmässä olo määräytyisi rikosprosessin vaatimusten mukaan.

Vastaanottolain 4 §:n nojalla laissa tarkoitettujen asioiden käsittelyssä noudatetaan hallintolakia ja muutoksenhakuasioissa hallintolainkäyttölakia, jollei laissa erikseen toisin säädetä. Auttamisen aloittamista koskeva päätös tehdään kirjallisesti ja se on valituskelpoinen hallintopäätös. Kiireellisissä tapauksissa vastaanottokeskuksen johtaja voi tehdä päätöksen auttamisen aloittamisesta suullisesti.

36 §. Toipumisaika ja sen oikeusvaikutukset. Lakiin lisättäisiin uusi säännös koskien ihmiskaupan uhrille annettavaa toipumisaikaa. Toipumisaikana laillisesti maassa olevilla ihmiskaupan uhreilla olisi mahdollisuus toipua ja harkita yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Menettely vastaisi ulkomaalaislaissa säädettyä harkinta-aikaa

koskevaa sääntelyä, joka on tarkoitettu yksinomaan sellaisille ulkomaalaisille, joilla on tarve laillistaa maassa oleskelunsa.

Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta velvoittaa sopimuksen osapuolet säätämään vähintään 30 päivän toipumis- ja harkinta-ajasta noudatettavaksi tapauksissa, joissa on perusteltua syytä epäillä henkilön olevan ihmiskaupan uhri. Yleissopimuksen mukaan ajan on oltava riittävä, jotta kyseinen henkilö voi toipua ja vapautua ihmiskauppiaiden vaikutusvallasta ja/tai tehdä asianmukaisesti tietoihin perustuvan päätöksen tehdä yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Tänä aikana ei saa olla mahdollista panna täytäntöön uhrin maastapoistamista koskevaa päätöstä. Tämä määräys ei rajoita toimivaltaisten viranomaisten toimintaa missään kyseisten kansallisten menettelyjen vaiheessa, erityisesti kyseisiä rikoksia koskevissa esitutkinnassa ja syytetoimissa. Tänä aikana osapuolet sallivat kyseisten henkilöiden oleskella alueillaan.

Vaikka yleissopimuksen 13 artiklassa tarkoitetaan yksinomaan ilman laillista oleskeluoikeutta maassa oleskelevalle annettavaa harkinta- ja toipumisaikaa, Euroopan neuvoston alainen ihmiskaupan vastaisen toiminnan asiantuntijaryhmä (GRETA) on useissa maa-arvioinneissaan korostanut, että kaikilla epäillyillä ihmiskaupan uhreilla tulisi olla mahdollisuus kyseiseen aikaan.

Pykälän 1 momentin mukaan laillisesti maassa oleskelevalle ihmiskaupan uhrille voitaisiin antaa toipumisaika auttamisjärjestelmään ottamista koskevan päätöksenteon yhteydessä. Oleskelun laillisuus voi perustua myönnettyyn oleskelulupaan tai siihen, että uhrilla on turvapaikka- tai oleskelulupahakemus vireillä. Ihmiskaupan uhri voi olla myös Suomen kansalainen tai EU-kansalainen, jolloin jälkimmäisen kohdalla oleskelun laillisuus voi perustua oleskeluoikeuden rekisteröintiin.

Toipumisaika olisi 30 vuorokauden mittainen ja se alkaisi samana päivänä, jona henkilö on päätetty ottaa auttamisjärjestelmään. Toipumisaikaa voitaisiin jatkaa enintään 60 vuorokaudella, jos uhrin henkilökohtaiset olosuhteet sitä edellyttävät. Toipumisajan jatkaminen voisi tulla kyseeseen esimerkiksi uhrin fyysiseen tai psyykkiseen terveydentien

laan liittyvien syiden vuoksi. Toipumisaika keskeytettäisiin, jos uhri päätettäisiin poistaa auttamisjärjestelmästä 38 f §:n nojalla.

Toipumisaajan 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. 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.

Toipumisaikaa koskeva säännös on tarkoitettu sovellettavaksi siten, ettei sillä mitätöidä vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen soveltamista. Asetuksen tavoitteena on varmistaa se, että yksi jäsenvaltio tutkii turvapaikkahakemuksen. Samalla toteutuu henkilön oikeus saada hakemuksensa käsiteltyä. Tämä on erityisen tärkeää sellaisessa tapauksessa, jossa henkilöllä on viireillä hakemus toisessa asetusta soveltavassa maassa, eikä hän hae kansainvälistä suojelua Suomesta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että Joutsenon vastaanottokeskuksen johtajalla olisi toipumisaajan päätyttyä velvollisuus ilmoittaa salassapitosäännösten estämättä poliisille auttamisjärjestelmässä olevasta epäilystä uhrista ja päätöksestä, jolla hänet on otettu auttamisjärjestelmään, sekä 37 §:ssä tarkoitetut välttämättömät tiedot.

Käytännössä velvollisuus kohdistuisi pääsääntöisesti sellaisiin täysi-ikäisiin epäiltyihin uhreihin, jotka eivät omasta aloitteestaan ole halukkaita ottamaan yhteyttä poliisiin. Käytettävissä olevien tietojen mukaan yli 70 % uhreista tulee auttamisjärjestelmään esitutkintaviranomaisen ohjaamana. Yli 90 % uhreista tekee itse tai auttamisjärjestelmän avustamana rikosilmoituksen poliisille. Lasten osalta puolestaan vastaava velvollisuus on osittain jo olemassa, sillä lastensuojelulain (417/2007) 25 §:n 2 momentin mukaan vastaanottokeskuksen henkilökunnalla on velvollisuus tehdä salassapitosäännösten estämättä ilmoitus poliisille, kun heillä on tehtävässään tietoon tulleiden seikkojen perusteel-

la syytä epäillä lapsen kohdistunutta rikoslain 20 luvussa rangaistavaksi säädettyä seksuaalirikosta. Koska seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvässä ihmiskaupassa voi ihmiskaupparikoksen tunnusmerkistön lisäksi täytyä myös rikoslain 20 luvun mukaisen seksuaalirikoksen tunnusmerkistö, koskee lastensuojelulain mukainen ilmoitusvelvollisuus myös epäiltyä lapsen kohdistunutta ihmiskaupparikosta, johon liittyy seksuaalista hyväksikäyttöä.

Säännöksellä ei uhrin näkökulmasta luotaisi aktiivista yhteistyövelvoitetta. Auttamisjärjestelmän tulisi kuitenkin huolehtia siitä, että järjestelmässä olevalle henkilölle annettaisiin tieto siitä, että auttamisjärjestelmällä on velvollisuus tietoa poliisille toipumisaajan päätyttyä antaa. Auttamisjärjestelmä ja mahdollinen uhrin oikeudellinen avustaja kävisivät asian läpi uhrin kanssa.

Ihmiskaupparikokset ovat yleisen syytteen alaisia rikoksia, ja niiden selvittäminen on valtion intressissä. Rikosprosessi on myös keskeinen uhrin oikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Ehdotetussa 38 §:ssä uhrin tunnistaminen perustuu ensisijaisesti siihen, että esitutkintaviranomainen tai syyttäjä tunnistaa uhrin päättäessään epäiltyä ihmiskaupparikosta koskevan esitutkinnan käynnistämistä. Rikoksen uhrin oikeus korvauksiin voi lähtökohtaisesti toteutua vain, jos asiasta tehdään rikosilmoitus ja rikosentekijä saadaan vastuuseen teoistaan. Rikosentekijän vastuuseen saattamisella ehkäistään samalla uhriksi joutuneen uudelleen uhriutumista. Kansainvälisten velvoitteiden perusteella avun ja tuen tarjoamisen ehtona ei kuitenkaan saa olla uhrin halukkuus toimia yhteistyössä tutkinnassa, syytteessä tai oikeudenkäynnissä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin toipumisaajan tarkoituksesta. Toipumisaajan tarkoituksena on antaa myös laillisesti maassa olevalle ihmiskaupan uhrille vastaava mahdollisuus toipua kärsimästään hyväksikäytöstä ja harkita yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa kuin laittomasti maassa oleskelevalle epäillylle ihmiskaupan uhrille ulkomaalaislaissa säädetty harkinta-aika. Tarkoituksena ei olisi, että toipumisaika annettaisiin kaikille auttamisjärjestelmään otettaville uhreille, vaan se olisi tarkoitettu etupäässä sellaisille uhreille, jotka syystä tai toi-

sesta eivät halua tai uskalla olla heti yhteydessä esitutkintaviranomaiseen. Uhri voisi toipumisaikana päättää rauhassa jatkotoimenpiteistään ilman ulkopuolelta tulevaa painetta. Käytännössä tällaisten uhrien määrä on ollut auttamisjärjestelmässä vähäinen.

Ihmiskaupan uhriksi epäilty ihminen saattaa olla syvästi traumatisoitunut, minkä vuoksi hän on pelokas ja ahdistunut, eikä kykene vastaanottamaan tietoa tai neuvoja tehdäkseen niiden perusteella loogisia päätöksiä omassa asiassaan. Hänen voi myös olla mahdotonta ymmärtää tilannettaan suhteessa viranomaisiin tai muihin toimijoihin, eikä hän useinkaan pysty edes halutessaan kertomaan kokemuksistaan selkeästi. Tilanne on erityisen vaikea sellaisille uhreille, jotka ovat vieraassa maassa ja joutuvat asioimaan tulkin välityksellä.

Toipumisaika tarjoaisi epäillylle ihmiskaupan uhrille mahdollisuuden toipua turvassa ja ilman painetta tehdä päätöksiä, jotka vaikuttavat hänen elämäänsä ja mahdollisesti myös hänen läheistensä elämään. Toipumisaikana uhri saa auttamisjärjestelmän tarjoamia auttamistoimia mukaan lukien tietojen antaminen ja neuvonta hänen rikosoikeudellisesta asemastaan ja muista tilanteeseen liittyvistä asioista kuten oleskelulupa-asioista.

Ihmiskaupparikoksen uhri ei useinkaan tunne suomalaista viranomais- tai oikeusjärjestelmää, eikä ole tietoinen siitä, mihin palveluihin hän olisi oikeutettu tai mitä hyötyä mahdollisesta rikosoikeudellisesta prosessista saattaisi hänelle olla. Tärkeä rooli on ihmiskaupan uhreja avustavilla tahoilla, jotka auttavat uhria valmistautumisessa tapaamiseen esitutkintaviranomaisen kanssa. Ihmiskaupparikoksissa uhrin omalla kertomuksella on usein ratkaiseva merkitys rikoksen todentamisen ja sen myötä rikosprosessin eteenpäin viemisen näkökulmasta. Toipumisaikana saatu neuvonta ja palvelut voivat edistää uhrin motivaatiota, kykyä ja halukkuutta antaa tietoa rikostutkintaan.

Tilanteessa, jossa Joutsenon vastaanottokeskuksen johtaja käyttäisi 37 §:ssä tarkoitettua oikeuttaan ilmoittaa auttamisjärjestelmän tietoon tulleet välttämättömät tiedot, toipumisaika vaikuttaisi siten, että poliisi tai syyttäjä ei kuitenkaan ilman uhrin suostumusta lähestyisi häntä kyseisenä aikana. Toipumis-

aika ei kuitenkaan estäisi poliisia tai rajatarkastusviranomaista suorittamasta samanlaisesti esitutkintaa, syytetoimia tai turvapaikkatutkintaa.

Jos henkilö hakee Suomesta kansainvälistä suojelua, hän jättää tätä koskevan hakemuksen joko poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle, joka myös vastaa turvapaikkatutkinnasta. Kokemuksen mukaan mahdollinen ihmiskaupassa uhriutuminen ilmenee yleisimmin turvapaikkatutkinnassa. Vain harvoin Maa- ja metsätalouden ministeriön suorittamassa turvapaikkapuhuttelussa ilmenee viitteitä ihmiskaupasta. Jos näin tapahtuisi, voisi auttamisjärjestelmä esittää turvapaikkapuhuttelun lykkäämistä myöhempään ajankohtaan, jotta uhri ehtisi riittävästi toipua ennen puhuttelun järjestämistä.

Pykälän 4 momentissa olisi informatiivinen säännös koskien sitä, että harkinta-ajasta henkilölle, jolla ei ole oikeutta oleskella maassa laillisesti, säädetään ulkomaalaislain 52 b ja 52 c §:ssä. Ulkomaalaislain sääntelyä ehdotetaan tässä esityksessä muutettavan siten, että myös auttamisjärjestelmä voisi antaa harkinta-ajan laittomasti maassa oleskevalle ihmiskaupan uhrille, joka on otettu auttamisjärjestelmään.

37 §. Oikeus välttämättömien tietojen ilmoittamiseen. Pykälässä säädettäisiin vastaanottokeskuksen johtajan oikeudesta ilmoittaa salassapitosäännösten estämättä poliisille henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot, jos hän tai joku muu Joutsenon vastaanottokeskuksen henkilöstöön kuuluva on henkilön auttamisjärjestelmään ottamisen yhteydessä tai sen jälkeen saanut tietoja olosuhteista, joiden perusteella on syytä epäillä jonkun henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvaa [vakavaa] uhkaa.

Säännöksellä luotaisiin Joutsenon vastaanottokeskuksen johtajalle oma-aloitteinen oikeus ilmoittaa auttamisjärjestelmään ottamisen yhteydessä tai sen jälkeen saamansa tiedot poliisille tietyissä tarkoin rajatuissa tilanteissa. Erityisesti tilanteessa, jossa olisi perusteltua syytä epäillä, että hyväksikäytön uhriksi olisi joutunut myös muita henkilöitä, jotka mahdollisesti olisivat jopa hengenvaarassa, on tärkeää, että poliisi saa tiedon asias-

ta. Ihmiskaupparikoksissa toiminta voi olla luonteeltaan jatkuvaa, kun uusia uhreja rekrytoidaan mukaan toimintaan. Uhrin poistuminen rikoksenteikijän vaikutuspiiristä on usein merkki rikoksenteikijälle siitä, että uhri on mahdollisesti ottanut yhteyttä lainvalvontaviranomaiseen. Käytännössä on esiintynyt tilanteita, joissa esimerkiksi rikollisorganisaatio on pyrkinyt jäljittämään uhrin, jolloin uhrin itsensä lisäksi myös Joutsenon vastaanottokeskuksen henkilöstön ja muiden siellä olevien henkilöiden turvallisuus on saattanut vaarantua.

Ehdotetun 38 d §:n perusteella uhriin kohdistuvan turvallisuusuhan arviointi ja uhrin suojeleminen on poliisin vastuulla. Poliisilla ei kuitenkaan ole mahdollisuutta ryhtyä suojaamaan uhria mahdolliselta turvallisuusuhalta, jos se ei saa siitä tietoa ja pääse suorittamaan tarvittavaa uhka-arviointia.

Rikoslain 15 luvun 10 §:ssä säädetään törkeän rikoksen ilmoittamatta jättämisestä. Säännöksen perusteella voidaan tuomita henkilö, joka tietää ihmiskaupan tai törkeän ihmiskaupan olevan hankkeilla eikä ajoissa, kun rikos vielä olisi estettävissä, anna siitä tietoa viranomaiselle tai sille, jota vaara uhkaa, ja ihmiskaupparikos tai sen rangaistava yritys sittemmin tapahtuu. Täten myös viranomaisilla, järjestöillä sekä muilla ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa toimivilla tahoilla voidaan katsoa olevan velvollisuus saattaa epäilemänsä hankkeilla oleva ihmiskaupparikos poliisiin tietoon tai sen tietoon, jota vaara uhkaa. Viranomaisten salassapitovelvollisuuden ja rikoslain 15 luvun 10 §:n välistä suhdetta on kuitenkin pidetty tulkinnanvaraisena. Säännös ei myöskään sovellu tapauksiin, joissa rikos on jo tapahtunut, ja uhrin henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuu (vakava) uhka.

38 §. Ihmiskaupan uhrin tunnistaminen. Lakiin lisättäisiin uusi säännös koskien ihmiskaupan uhrin tunnistamista. Kyseessä olisi sellainen henkilön aseman tunnistaminen, joka vastaisi luonteeltaan EN:n ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta annetussa yleissopimuksessa tarkoitettua virallista tunnistamista. Pykälässä tarkoitettu tunnistaminen olisi siten luonteeltaan vahvempi kuin 34 ja 35 §:ssä tarkoitettu esitunnistaminen.

Pykälän 1 momentin mukaan esitutkintaviranomainen tai syyttäjä tunnistaisi henkilön ihmiskaupan uhriksi käynnistäessään epäiltyä rikoslain 25 luvun 3 tai 3 a §:ssä tarkoitettua ihmiskaupparikosta koskevan esitutkinnan, jonka uhri tunnistettava henkilö mahdollisesti on. Suomessa tehdyt ihmiskaupparikokset selvitetään ja syytetään pääosin Suomessa. Esitutkintalain (805/2011) 3 luvun 8 §:n mukaan ulkomailla tehdyksi epäiltyä rikosta voidaan tutkia Suomessa, jos esitutkinnan toimittaminen Suomessa on tutkinnallisista syistä ja rikosvastuun toteutumisen kannalta tarkoituksenmukaista. Kun asianomistaja ilmoittaa esitutkintaviranomaiselle toisen Euroopan unionin jäsenvaltion alueella tehdystä rikoksesta, asianomistajan ilmoitus ja hänen vaatimuksensa on pääsääntöisesti toimitettava sen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, jonka alueella rikos on tehty, jos esitutkintaviranomainen ei tutki rikosta. Ulkomailla tehdyksi epäillyn rikoksen tutkimisessa voidaan myös auttaa muun maan poliisia.

Tunnistamisen edellytyksenä ei olisi yhteistyö esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän kanssa ihmiskaupasta epäiltyjen kiinni saamiseksi ei olisi. Euroopan neuvoston yleissopimuksen 12 artiklan 6 kohdan mukaan uhrin halukkuutta toimia todistajana ei aseteta hänelle annettavan avun ehdoksi. EU:n ihmiskauppadirektiivin 11 artiklan 3 kohdan mukaan uhrille annettavan avun ja tuen ehtona ei ole uhrin valmius toimia yhteistyössä rikostutkinnassa, syytetoimien yhteydessä tai oikeudenkäynnissä, sanotun kuitenkin rajoittamatta direktiivin 2004/81/EY tai vastaavien kansallisten sääntöjen soveltamista. Jos henkilö oleskelee maassa ilman laillista oleskeluoikeutta, yhteistyöstä kieltäytyminen voi kuitenkin johtaa hänen maasta poistamiseensa sen jälkeen kun ulkomaalaislaissa tarkoitettu harkinta-aika on kulunut umpeen.

Pykälän 2 momentin mukana Maahanmuuttovirasto tunnistaisi henkilön ihmiskaupan uhriksi antaessaan tälle oleskeluluvan ulkomaalaislain 52 a §:n 2 momentin nojalla. Kyseisessä lainkohdassa säädetään oleskeluluvan antamisesta erityisen haavoittavassa asemassa olevalle ihmiskaupan uhrille. Luvan myöntämisen edellytyksenä ei ole yhteistyö viranomaisten kanssa ihmiskaupasta

epäiltyjen kiinni saamiseksi. Kyse on usein ulkomailla uhrituneista henkilöistä, jotka ovat hakeneet Suomesta kansainvälistä suojelua.

Maahanmuuttovirasto voi myöntää ihmiskaupan uhrille luvan myös muulla perusteella kuin nimenomaisesti ihmiskaupan uhrille tarkoitetun 52 a §:n nojalla. Ihmiskaupan uhrille voidaan myös myöntää turvapaikka tai toissijaista suojelua ihmiskaupan perusteella tai muulla perusteella. Näissä tilanteissa uhrin tunnistaisi kuitenkin ensisijaisesti esitutkintaviranomainen.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tilanteista, joissa auttamisjärjestelmä voisi tunnistaa ihmiskaupan uhrin. Tunnistaminen tapahtuisi näissä tilanteissa vastaanottokeskuksen johtajan tai hänen määräämänsä virkamiehen päätöksellä sen jälkeen kun monialaista asiantuntijaryhmää on ensin kuultu. Säättämällä auttamisjärjestelmän roolista tunnistavana tahona pyritään varmistamaan se, että kaikissa tapauksissa viranomainen tunnistaisi uhrin EN:n ihmiskaupan vastaista toimintaa koskeva yleissopimuksen edellyttämällä tavalla.

Auttamisjärjestelmä voisi tunnistaa uhrin tilanteessa, jossa esitutkintaviranomainen tai syyttäjä on päättänyt olla käynnistämättä esitutkintaa Suomessa, mutta on perusteltua syytä katsoa, että auttamisjärjestelmään otettu henkilö on joutunut ihmiskaupan uhriksi ulkomailla. Kyseisissä tilanteissa henkilö on usein hakenut Suomesta kansainvälistä suojelua, minkä johdosta viranomaisten välinen tietojenvaihto on näissä tilanteissa erityisen tärkeää.

Auttamisjärjestelmä voisi tunnistaa uhrin myös tilanteessa, jossa esitutkinnan päättämisestä koskevasta päätöksestä käy ilmi, että henkilön on katsottava joutuneen ihmiskaupan uhriksi, mutta asiaa ei ole voitu toimittaa syyttäjälle käsiteltäväksi, koska asiassa ei voida nostaa syytettä ketään vastaan. Kyseinen tilanne voi tulla vastaan esimerkiksi silloin, jos rikoksentehtyjä on kuollut. Vaikka ketään ei syytettäisi tai tuomittaisi, ihmiskaupparikos on voinut silti tapahtua. Näissä tilanteissa uhri voisi jäädä auttamisjärjestelmään ja saada auttamistoimia, vaikka esitutkinta olisi päättynyt. Sitten hän poistettaisiin järjestelmästä esimerkiksi sen vuoksi,

että hän ei enää olisi auttamistoimien tarpeessa.

38 a §. Auttamistoimet. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin auttamistoimista, joita ihmiskaupan uhrille voitaisiin hänen auttamisekseen ja tukemisekseen antaa. Säännös vastaisi pitkälti voimassa olevan lain 33 §:ää. Säännökseen ehdotetaan sisällytettävän uusia auttamistoimia jo käytännössä uhreille annettava ohjaus ja oikeusapu sekä lapsiuhrien vanhemman tai hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneen henkilön jäljittäminen. Auttamistoimien käsite määriteltäisiin 3 §:ään ehdotettavassa uudessa 9 kohdassa.

Ihmiskaupan uhrin ovat heterogeeninen ryhmä ja heidän auttamisensa tarpeet ovat moninaiset. Auttamistoimien järjestämisen tulee näin ollen pohjautua uhrin yksilöllisiin tarpeisiin. Tästä ehdotetaan säädettävän tarkemmin 38 b §:n 3 momentissa.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan ihmiskaupan uhrille voitaisiin antaa neuvontaa ja ohjausta. Voimassa olevassa laissa säädetään oikeudellisen neuvonnan lisäksi uhrille annettavasta muusta neuvonnasta. Samaan aikaan vireillä olevien auttamis-, oleskelu- ja rikosprosessien vuoksi ihmiskaupan uhrin tarve saada neuvontaa on suuri. Ihmiskauppailmiöön liittyy keskeisesti se, että uhrin ovat usein eläneet suomalaisen yhteiskunnan ulkopuolella, eivätkä he tiedä, miten heidän asioitaan on hoidettu. He tarvitsevat apua ja tukea asioissa, jotka liittyvät suomalaisen yhteiskunnan toimintaan, viranomaisissa asiointiin ja käytännön elämään. Neuvonnan tarkoituksena on tukea ihmiskaupan uhria hänen oman elämänsä suunnittelussa.

Lakiin lisättäisiin uutena se, että ihmiskaupan uhrille voitaisiin antaa ohjausta palveluihin ja tukitoimiin pääsemiseksi. Käytännössä Joutsenon auttamisjärjestelmä on tarjonnut ihmiskaupan uhreille, joilla on kotikuntalaisa tarkoitettu kotikunta Suomessa, palveluohjausta sekä jalkautuvaa ohjausta, jotta he pääsevät kotikuntansa peruspalveluiden piiriin.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan uhrille voitaisiin antaa turvallinen majoitus. Majoitus on ihmiskaupan uhrin kohdalla erityisen tärkeä asia, koska sen yhteydessä huolehditaan yleensä myös uhrin turvallisuudesta. Tarve majoituksen järjestämiselle on

usein välitön ja se voi tulla ilmi mihin vuorokauden aikaan hyvänsä. Ihmiskaupan uhreja ja majoitettavia henkilöitä voi olla yhdellä kertaa useampia. Jos on kyse uhriksi joutuneiden henkilöiden ryhmästä, on tarve pohdita, voidaanko mahdollinen samaan rikoskonaisuuteen liittyvä uhriryhmä majoittaa samaan paikkaan.

Ihmiskaupan uhrien majoitus voidaan järjestää yksityisiin vuokra-asuntoihin, tukiasuntoihin, turvakoteihin, turvataloihin tai vastaanottokeskukseen. Sijoittamalla uhri vastaanottokeskukseen kyetään vastaamaan uhrin tarpeeseen saada majoitus ja siihen liittyvä tuki ympäri vuorokauden. Uhrin turvallisuuteen liittyviin riskeihin vastataan henkilökunnan jatkuvalla läsnäololla ja kameravalvontajärjestelmillä.

Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan uhrille voitaisiin antaa joko vastaanottoraha tai toimeentulotuki. Jos uhrilla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, hänelle voidaan lain 19 §:n perusteella myöntää vastaanottoraha ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon turvaamiseksi ja itsenäisen selviytymisen edistämiseksi, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, muista tuloistaan tai varoistaan, itseensä nähden elatusvelvollisen huolenpidolla tai muulla tavalla. Jos ihmiskaupan uhrilla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa, hänen toimeentulonsa turvataan toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaisella toimeentulotuella, jos uhri on taloudellisen tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla.

Pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan ihmiskaupan uhrille voitaisiin antaa sosiaalipalveluja. Ihmiskaupan uhrilla, jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, on tämän lain 25 §:n mukaan oikeus saada sosiaalihuoltolain (710/1982) 17 §:ssä tarkoitettuja sosiaalipalveluja, jos sosiaalihuollon ammattihenkilö arvioi ne välttämättömiksi sinä aikana, jona hän on ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmässä. Lain 25 §:ää ehdotetaan täsmennettävän, jotta siinä otet-

taisiin paremmin huomioon ihmiskaupan uhrin tilanne. Ihmiskaupan uhri, jolla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa, voi turvautua kunnan sosiaalihuoltoon.

Pykälän 1 momentin 5 kohdan mukaan ihmiskaupan uhrille voitaisiin antaa terveydenhuoltopalveluja. Ihmiskaupan uhrilla, jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, on oikeus tämän lain 26 §:n nojalla saada terveydenhuoltopalveluja siten kuin terveydenhuoltolain (1326/2010) 50 §:ssä ja erikoissairaanhoidolain (1062/1989) 3 §:n 2 momentissa säädetään sekä oikeus saada terveydenhuollon ammattihenkilön välttämättömiksi arvioimia muita terveyspalveluja. Kyseistä lainkohtaa ehdotetaan täsmennettävän samalla tavalla kuin 25 §:ää. Lapsiuhrille, jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, annetaan terveydenhuoltopalvelut samoin perustein kuin henkilölle, jolla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa. Ihmiskaupan uhri, jolla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa, voi turvautua kunnan terveydenhuoltoon.

Pykälän 1 momentin 6 kohdan mukaan ihmiskaupan uhrille voitaisiin antaa tulkki- ja käännöspalveluja. Tulkkipalveluilla tarkoitetaan auttamisjärjestelmän ja sen puitteissa järjestettävien toimenpiteiden ja palvelujen käytön turvaavia tulkkipalveluja. Muissa asioissa tarvittavista tulkkipalveluista huolehtii asianomainen viranomainen omalta osaltaan.

Pykälän 1 momentin 7 kohdan mukaan uhrille voitaisiin antaa oikeusapua ja oikeudellista neuvontaa. Oikeusapu otettaisiin uutena auttamistoimena lakiin. Sen antaminen määntyisi oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) ja oikeusapulain (257/2002) mukaisesti. Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 2 luvussa säädetään asianosaisen avustamisesta.

Oikeusapulain 2 §:n mukaan oikeusapua annetaan henkilölle, jolla on kotikunta Suomessa taikka koti- tai asuinpaikka toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa tai Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa. Lisäksi oikeusapua annetaan edellä mainituista edellytyksistä riippumatta, jos henkilön asiaa käsitellään Suomen tuomioistuimessa tai jos oikeusapuun on erityistä syytä. Lain valmistelutöiden (HE 82/2001 vp) mukaan erityinen syy on olemassa, kun Suomessa oleskeleva

ulkomaalainen tarvitsee oleskeluunsa liittyvässä asiassa oikeudellisia neuvoja tai muuta oikeudellista apua. Oikeusapulain 3 §:ssä säädetään oikeusavun antamisen taloudellisista edellytyksistä. Sen mukaan oikeusapua annetaan hakemuksesta korvauksetta tai omavastuusuutta vastaan hakijan taloudellisen aseman perusteella.

Oikeudellisen neuvonnan tarve voi liittyä erityisesti ihmiskaupan uhrin auttamista, maassa oleskelua ja työntekoa sekä rikosprosessia koskeviin kysymyksiin. On tärkeää, että uhrilla on mahdollisuus saada selkeä käsitys ja riittävästi tietoa auttamisjärjestelmästä, asioiden etenemisjärjestyksestä, vaihtoehtoista ja niiden seurauksista sekä mahdollisuus saada apua ja oikeudellista neuvontaa eri toimintavaihtoehtojen vaikutuksista.

Pykälän 1 momentin 8 kohdan mukaan ilman huoltajaa olevaa lapsiuhria voitaisiin tukea jäljittämällä hänen vanhempansa tai muu hänen tosiasiallisesta huollostaan vastannut henkilö. Jäljittämällä pyritään luomaan yhteys ilman huoltajaa maassa olevan lapsen ja hänen huoltajansa tai muun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneen henkilön välille, jos sen katsotaan olevan lapsen edun mukaista. Jäljittämisen kautta voidaan saada lisätietoa lapsen taustoista ja hänen uhriutumiseensa liittyvistä seikoista. On otettava huomioon, että jäljittäminen voi joissakin tilanteissa olla lapsen edun vastaista ja johtaa lapsen joutumiseen uudelleen ihmiskaupan uhriksi, jos omat vanhemmat tai lähisukulaiset ovat syyllisiä lapsen uhriutumiseen. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi pakkoavioliitot tai lasten lähettäminen työskentelemään kauaksi kotoa.

Pykälän 1 momentin 9 kohdan mukaan ihmiskaupan uhrille voitaisiin antaa tukea turvalliseen paluuseen. Lain 31 §:n mukaan ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalaisen mukaista kotipaikkaa Suomessa, voidaan korvata kohtuulliset matka- ja muuttokustannukset kotimaahan tai muuhun maahan, johon hänen pääsynsä on taattu, sekä maksaa yhdelle henkilölle enintään kahden kuukauden ja perheelle enintään neljän kuukauden toimeentulotuen perusosan määrää vastaava avustus.

Sisäministeriö on asettanut 31 päivänä lokakuuta 2012 vapaaehtoisen paluun vakiin-

uttamista koskevan lainsäädäntöhankkeen (SM060:00/2012). Hankkeen tavoitteena on tehdä vapaaehtoisen paluun järjestelmän vakiinnuttamisen edellyttämät tarvittavat ehdotukset lainsäädäntömuutoksiksi.

Kotoutumislain 85 §:ssä säädetään kohtuullisten matka- ja muuttokustannusten korvaamisesta muun muassa sellaiselle jatkuvan oleskeluluvan saaneelle ihmiskaupan uhrille, joka palaa vapaaehtoisesti koti- tai lähtömaahansa muuten kuin tilapäisessä tarkoituksessa. Kotoutumislain 47 §:n mukaan kunnalle korvataan 85 §:ssä tarkoitetun paluumuuton tukemisesta aiheutuneet kustannukset.

Pykälän 2 momentissa säädetäisiin lisäksi siitä, että auttamistoimia ei voitaisi antaa vastoin ihmiskaupan uhrin tahtoa, jollei lastensuojelulaissa toisin säädetä. Lastensuojelulaikaa sovelletaan Suomessa olevaan alaikäiseen lapseen. Voimassa olevassa laissa vastaavankaltainen säännös on auttamisen vireilletuloa koskevassa 35 §:ssä.

38 b §. Auttamistoimien järjestäminen. Pykälän 1 momentissa vahvistettaisiin nykykäytäntö ihmiskaupan uhrin auttamisen järjestämisestä koskevassa vastuunjaossa. Auttamistoimien järjestämisestä ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalaisia tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, vastaa auttamisjärjestelmä. Auttamistoimien järjestämisestä ihmiskaupan uhrille, jolla on kotikuntalaisia tarkoitettu kotikunta Suomessa, vastaa kyseinen kotikunta. Kotoutumislain perusteella kunnalle voidaan korvata auttamisesta syntyneet kustannukset siltä ajalta, jonka uhri on auttamisjärjestelmässä ja saa auttamistoimia. Kuten nykyisinkin, auttamistoimien järjestämisessä tavoitteena on hyödyntää mahdollisimman hyvin ja taloudellisesti olemassa olevia palvelujärjestelmiä.

Auttamisjärjestelmän asiakas, joka oleskelee Suomessa kansainvälisen suojelun hakijana, saa peruspalvelunsa kuten majoituksen, sosiaalityön, terveyspalvelut ja vastaanotto-
rahan hänet majoittavasta vastaanottokeskuksesta. Auttamisjärjestelmä voi järjestää ja kustantaa ihmiskaupan uhrille uhriasemasta johtuvia erityisiin tarpeisiin vastaavia auttamistoimia, henkilön yksilöllisestä tilanteesta riippuen.

Pykälän 2 momentin mukaan auttamisjärjestelmä tai uhrin kotikunta voi järjestää aut-

tamistoimet itse tai ostaa ne julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Säännös vastaa voimassa olevan lain 34 §:n 2 momenttia. Siihen on kuitenkin lisätty myös uhrin kotikunta auttamistoimien järjestämisestä vastuussa olevana tahona.

Pykälän 3 momentin mukaan auttamistoimia annettaisiin ihmiskaupan uhrin yksilöllisen tuen tarpeen arvioinnin perusteella. Auttamistoimia järjestettäessä tulee ottaa huomioon ihmiskaupan uhrin iästä, turvattomasta asemasta sekä fyysisestä ja psyykkisestä tilasta johtuvat erityistarpeet sekä ihmiskaupan uhrin ja auttamistoimia järjestävän henkilöstön turvallisuus.

Jos uhrilla on kotikunta, hänelle laaditaan sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 2 luvun 7 §:n mukainen palvelusuunnitelma. Suunnitelma tulisi tehdä asiakkaan kanssa yhdessä, jolloin siinä tulee huomioiduksi sekä asiakkaan itsensä kokema että ammatillisesti arvioitu tuen tarve. Jos uhrilla ei ole kotikuntaa, auttamisjärjestelmän asiakkaalle laaditaan asiakassuunnitelma vastaanottolain 25 §:n nojalla.

Avun tarpeen selvittäminen yksilöllisen arvioinnin pohjalta on kirjattu myös voimassa olevan sääntelyn perusteluihin. Auttamistoimien järjestämisessä huomioon otettavia näkökohtia koskeva säännös vastaisi voimassa olevan lain 33 §:n säännöstä.

Ihmiskaupan uhrin erityistarpeet voivat johtua uhrin henkisestä ja fyysisestä kunnosta tai ihmiskauppailmiön monitahoisuudesta. EU:n ihmiskauppadirektiivin 11 artiklan 7 kohdassa edellytetään jäsenvaltioiden huolehtivan uhreista, joilla on erityisesti raskaudesta, terveydentilasta, vammaisuudesta taikka mielenterveydellisistä tai psykologisista häiriöistä johtuvia erityistarpeita tai joihin on kohdistettu vakavaa psykologista, fyysistä tai seksuaalista väkivaltaa.

Vastaanottolain 6 §:n mukaan lakia sovellettaessa on otettava huomioon erityistarpeet, jotka johtuvat ihmiskaupan uhrin haavoittuvasta asemasta, kuten iästä taikka fyysisestä tai psyykkisestä tilasta.

Erityisesti lapsen edun huomioon ottamisen tulisi olla yksi auttamisjärjestelmän toimeenpanon johtavia periaatteita. Lapsen tarve auttamistoimiin riippuu hänen kokemastaan hy-

väksikäytöstä ja sen vaikutuksista. Jos ihmiskaupan uhri tai uhriksi epäilty on alle 18-vuotias, on vastaanottolain 5 §:n mukaan kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Lapsen etua arvioitaessa on otettava huomioon, mitä lastensuojelulaissa säädetään lapsen edun arvioimisesta.

38 c §. Monialainen asiantuntijaryhmä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että vastaanottokeskuksen johtajan päätöksenteon sekä auttamistoimien ja suojelutarpeiden arvioimisen tukena toimisi monialainen asiantuntijaryhmä. Monialainen asiantuntijaryhmä huolehtisi auttamisjärjestelmän ja muiden viranomaisten välisestä tiedonkulusta. Asiantuntijaryhmä kokoontuisi tarvittaessa.

Monialaisen asiantuntijaryhmän toimenkuvaa ja kokoonpanoa lienee tarve tarkastella uudestaan sen jälkeen kun sisäministeriön poliisiosastolle perustettavan kansallisen ihmiskaupakoordinaattorin ja hänen tuekseen muodostettavan yhteistyöverkoston toiminnasta saadaan kokemusta.

Pykälän 2 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto asettaisi monialaisen asiantuntijaryhmän kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Muutoin ehdotettu säännös vastaisi voimassa olevan lain 37 §:n 2 momenttia.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin monialaisen asiantuntijaryhmän kokoonpanosta ja asiantuntijaryhmässä tarpeen mukaan kuultavista tahoista. Säännökset vastaisivat voimassa olevan lain 37 §:n 2 ja 3 momenttia.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin tietojen luovuttamisesta arviointiryhmälle. Säännös vastaisi voimassa olevan lain 38 §:ää.

38 d §. Yhteistyö ihmiskaupan uhrin suojelemiseksi. Ihmiskaupan uhrin auttamiseen liittyy läheisesti uhrin suojele mahdollisilta ulkopuolisilta turvallisuushilta. Ulkopuolinen turvallisuushuuhka kohdistuu useimmiten uhuriin häntä hyväksikäyttäneen ihmiskauppiaan toimesta.

Pykälässä säädettäisiin siitä, että auttamisjärjestelmä tai ihmiskaupan uhrin kotikunta toimisi yhteistyössä poliisin kanssa ihmiskaupan uhrin suojeleluun liittyvissä kysymyksissä. Tämän vuoksi on tärkeää, että poliisi saa tiedon auttamisjärjestelmään otettuun henkilöön kohdistuneesta epäilystä ihmiskaupparikoksesta siten kuin uudessa 37 §:ssä

ehdotetaan. Konkreettisina suojelutoimenpiteinä kyseeseen voisivat tulla esimerkiksi turvatalomajoitus tai henkilösuojaus. Uhrin, hänen Suomessa olevien läheistensä ja uhrin kanssa työskentelevien tahojen suojele turvallisuushilta on yksi poliisin perustehtävistä. Kyseeseen tulisi kussakin yksittäisessä tapauksessa toimivaltainen poliisilaitos.

38 e §. Auttamisjärjestelmässä oleva lapsi. Pykälä olisi luonteeltaan informatiivinen, koska ihmiskaupan uhriksi joutuneen lapsen asemaa ja oikeuksia säännellään muualla tässä laissa, kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa ja lastensuojelulaissa.

Tämän lain 6 §:n mukaan lakia sovellettaessa on otettava huomioon erityistarpeet, jotka johtuvat ihmiskaupan uhrin haavoittuvasta asemasta, kuten iästä taikka fyysisestä tai psyykkisestä tilasta. Jos ihmiskaupan uhri tai uhriksi epäilty on alle 18-vuotias, on tämän lain 5 §:n mukaan kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen etuun sekä hänen kehityksensä ja terveytensä liittyviin seikkoihin. Lapsen etua arvioitaessa on otettava huomioon, mitä lastensuojelulaissa säädetään lapsen edun arvioimisesta.

Pykälän 1 momentin mukaan auttamisjärjestelmä toimisi tarpeen mukaan yhteistyössä lastensuojeluviranomaisten kanssa ihmiskaupan uhriksi joutuneen lapsen ja uhrin mukana seuraavan lapsen auttamisessa. Kuntien lastensuojeluviranomaisten rooli lapsiuhrin auttamisessa on keskeinen, koska kaikki lastensuojelutoimet ovat lastensuojeluviranomaisten toimivallassa. Toisaalta Joutsenon auttamisjärjestelmällä on ihmiskauppailmiön ja lapsiuhrin auttamiseen liittyvää asiantuntijuutta.

Auttamisjärjestelmässä nousee ajoittain esiin tilanteita, joissa on syytä harkita lastensuojeluilmoituksen tekemistä. Tilanteet voivat olla hyvinkin erilaisia ja ne on aina käsiteltävä yksilöllisesti. Esimerkiksi akuuteissa tilanteissa saatetaan tarvita uhrin kiireellistä sijoitusta ja erilaisia suojelutoimia, jolloin toimijoina ovat kunnan lastensuojelutyöntekijät, ja on tärkeää, että heillä on osaamista lapsikaupan uhrien erityistarpeista. Myös monialainen asiantuntijaryhmä mahdollistaa tarpeellisen tietojenvaihdon. Lastensuojeluviranomaisia voidaan esimerkiksi kuulla asiantuntijoina ryhmässä.

Lastensuojelulakia sovelletaan Suomessa olevaan alaikäiseen lapseen. Lastensuojelulain lähtökohtana on lapsen edun huomioon ottaminen ja lapsen mielipiteen kuuleminen hänen kehitystasoaan vastaavasti. Lastensuojelulain 16 §:n 1 momentin mukaan lastensuojelun järjestämisestä vastaa lapsen tai nuoren kotikunta. Jos se kunta, jossa lapsi tai nuori pääasiallisesti asuu, ei kotikuntalain 2 §:n tai 3 §:n 1 kohdan mukaan ole hänen kotikuntansa, lastensuojelun järjestämisestä vastaa lapsen tai nuoren asuinkunta. Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, vastaa kiireellistä sijoitusta koskevan päätöksen tekemisestä lapsen tilapäinen oleskelukunta, jos lapsen koti- tai asuinkunta ei ole päätöstä tehtäessä tiedossa tai päätöksen tekemistä ei voida viivyttää vaarantamatta kiireellisen sijoituksen tarkoituksen toteutumista.

Pykälän 2 momentissa olisi informatiivinen säännös koskien edustajan määräämistä ilman huoltajaa olevalle, auttamisjärjestelmään otetulle lapselle. Edustajan määrääminen ilman huoltajaa olevalle lapselle on tärkeää lapsen edun toteutumisen näkökulmasta. Edustaja myös tapaa lasta säännöllisesti, minkä johdosta hänellä voi olla tärkeä rooli ihmiskaupan uhriksi joutuneen lapsen tunnistamisessa.

38 f §. Auttamisjärjestelmästä poistaminen. Lakiin lisättäisiin uusi pykälä koskien auttamisjärjestelmästä poistamista. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin perusteista, joiden mukaisesti ihmiskaupan uhri poistettaisiin auttamisjärjestelmästä. Tarvittaessa auttamisjärjestelmä arvioisi ihmiskaupan uhrin henkilökohtaista tilannetta kokonaisuudessaan ja voisi kuulla ennen päätöksen tekemistä monialaista arviointiryhmää.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan ihmiskaupan uhri poistettaisiin auttamisjärjestelmästä tarvittaessa hänen henkilökohtaisesta tilanteestaan tehtävän kokonaisarvion perusteella tilanteessa, jossa hän ei ole enää auttamistoimien tarpeessa. Auttamistoimien tarve ehdotetaan tässä esityksessä nostettavan lakiin niin auttamisjärjestelmään ottamisen kuin -järjestelmästä poistamisen yhteydessä.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan uhri poistettaisiin auttamisjärjestelmästä, jos häntä ei ole tunnistettu ihmiskaupan uhriksi siten kuin 38 §:ssä säädetään. Kyseisen pykälässä

säädetään esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän, Maahanmuuttoviraston sekä auttamisjärjestelmän suorittamasta ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta.

Pykälän 1 momentin 3—5 kohdassa säädetäisiin tilanteista, joissa rikostutkinta on jo edennyt pitemmälle ja esitutkintaviranomainen, syyttäjä tai tuomioistuin on todennut, että kyseessä ei ole rikoslain 25 luvun 3 tai 3 a §:ssä tarkoitettu ihmiskaupparikos.

Pykälän 1 momentin 6 kohdan perusteella uhri poistettaisiin auttamisjärjestelmästä myös, jos hän poistuu tai hänet poistetaan maasta. Käytännössä kyseeseen tulisi henkilön pysyväisluonteinen poistuminen maasta, eivätkä lyhyet oleskelut ulkomailla johtaisi poistamiseen järjestelmästä.

Pykälän 1 momentin 7 kohdan perusteella uhri poistettaisiin järjestelmästä myös, jos hän itse ilmoittaisi haluavansa pois auttamisjärjestelmästä tai hän olisi kadonnut, eikä häneen ole saatu enää yhteyttä auttamisjärjestelmästä.

Pykälän 2 momentin mukaan uhri voitaisiin poistaa auttamisjärjestelmästä, jos hän aiheuttaa vakavaa vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

Hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaisesti auttamisjärjestelmästä poistettavalle henkilölle on ennen häntä koskevan päätöksen tekemistä varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Käytännössä henkilöä kuullaan hänelle määrätyn oikeudellisen avustajan kanssa. Ilman huoltajaa olevan lapsen kuulemisessa on mukana hänelle määrätty edustaja.

Pykälän 3 momentissa säädetäisiin siitä, että ihmiskaupan uhrille, joka on päätetty poistaa auttamisjärjestelmästä, voitaisiin antaa auttamistoimia kohtuullinen aika tämän päätöksen jälkeen. Säännös vastaisi lain 14 §:n 2 momentin sääntelyä, jonka mukaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteella oleskeluluvan saaneelle ja tilapäistä suojelua saaneelle, jolle on myönnetty jatkuva oleskelulupa, voidaan antaa vastaanottopalveluja kohtuullinen aika. Momentin sääntely koskisi kaikkia ihmiskaupan uhreja riippumatta heidän ulkomaalaisoikeudellisesta asemastaan. Jos esimerkiksi henkilöä

ollaan poistamassa maasta, voitaisiin auttamistoimia antaa siihen asti kunnes hän on poistunut tai hänet on poistettu maasta. Käytännössä auttamisjärjestelmä antaa henkilölle järjestelmästä poistamispäätöksen yhteydessä ja asiakaskohtaisen kokonaisharkinnan perusteella kohtuullisen ajan asioidensa selvittämiseen ennen auttamistoimien lakkaamista. Keskimäärin aikaa on annettu yksi kuukausi.

Pykälän 4 momentissa säädetäisiin siitä, että auttamisjärjestelmän päätös, jolla uhri on päätetty poistaa auttamisjärjestelmästä, voitaisiin panna heti täytäntöön, vaikka päätös ei ole saanut lainvoimaa, jollei päätöksessä ole toisin määrätty. Vastaanottolain 55 §:ssä säädetään oikeudesta hakea muutosta laissa tarkoitettuun muuhun kuin käräjäoikeuden päätökseen valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Laissa ei säädetä päätösten täytäntöönpanokelpoisuudesta, vaan asioissa noudatetaan hallintolainkäyttölakia. Tämän vuoksi päätöksen välittömästä täytäntöönpanokelpoisuudesta on tarpeen erikseen säätää ottaen kuitenkin huomioon ehdotetussa 3 momentissa säädettyä mahdollisuus antaa auttamistoimia kohtuullinen aika auttamisjärjestelmästä poistamista koskevan päätöksen jälkeen.

46 §. Rekisterien käyttötarkoitus. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että vastaanotto- ja järjestelykeskusten osarekistereitä voitaisiin pitää paitsi kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien vastaanottopalveluiden sekä ihmiskaupan uhreille tarkoitettujen auttamistoimien järjestämistä, myös niiden suunnittelua, toteuttamista ja seuranta varten.

48 §. Vastaanoton asiakasrekisteriin tallettavat tiedot. Lain 45 §:n 1 momentin mukaan vastaanoton asiakasrekisteri on automaattisen tietojenkäsittelyn avulla kansainvälistä suojelua hakevista, tilapäistä suojelua saavista ja ihmiskaupan uhreista pidettävä henkilörekisteri. Lain 48 §:ssä säädetään tiedoista, joita kyseiseen rekisteriin saa tallettaa.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 6 kohta, jonka mukaan rekisteriin saisi tallettaa myös auttamisen aloittamista koskevaan esitykseen liittyviä auttamistoimien suunnittelun, järjestämisen, toteuttamisen ja seurannan kannalta tarpeellisia ja riittäviä tietoja. Sa-

malla myös 5 kohta yhdenmukaistettaisiin 6 kohtaan nähden.

Tietojen poistamisesta rekisteristä ja tietojen säilyttämisestä säädetään voimassa olevassa 54 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan vastaanoton asiakasrekisterissä olevat rekisteröityä koskevat tiedot poistetaan, kun niiden käyttötarvetta ei enää ole ja viimeistään viiden vuoden kuluttua viimeisestä rekisteröityä koskevasta merkinnästä. Rekisteröidyn oikeuksista on voimassa olevan 51 §:n mukaan voimassa, mitä henkilötietolain 6 luvussa säädetään.

52 §. Tietojen luovuttaminen rekisteristä. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että sen 1 momentin sanamuotoa täsmennettäisiin vastaamaan paremmin säännöksen tarkoitusta. Säännöksessä luetelluille tahoille tulisi voida luovuttaa tietoja, jotka ovat välttämättömiä ihmiskaupan uhreihin liittyvien tehtävien hoitamisessa. Pykälän 2 momenttiin ei ehdoteta sisällöllisiä muutoksia.

58 §. Tiedonsaantioikeus. Pykälää täsmennettäisiin siten, että jokaiseen momenttiin lisättäisiin yksityisen palvelujen tuottajan rinnalle julkinen palvelujen tuottaja. Täsmennys johtuu siitä, että 38 b §:n 2 momentin mukaan auttamisjärjestelmä tai uhrin kotikunta voi ostaa auttamistoimet julkiselta ja yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Pykälässä tarkoitettun tiedonsaantioikeuden piiriin lisättäisiin myös esitutkintaviranomainen.

Lisäksi ministeriön nimi muutettaisiin sisäministeriöksi.

1.2 Ulkomaalaislaki

52 b §. Harkinta-aika ilman oleskeluoikeutta maassa olevalle ihmiskaupan uhrille. Pykälän otsikkoa ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä kävisi ilmi, että ulkomaalaislain mukainen harkinta-aika on tarkoitettu annettavaksi maassa oleskelun laillistamiseksi sellaiselle epäillylle ihmiskaupan uhrille, joka oleskelee maassa ilman oleskeluoikeutta.

Pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, siihen lisättäisiin mahdollisuus jatkaa harkinta-aikaa, jos uhrin henkilökohtaiset olosuhteet sitä edellyttäisivät. Aikaa voitaisiin jatkaa kuuden kuukauden sisällä, ja kuusi kuukautta säilyisi jatkossakin harkinta-ajan

enimmäiskestoaikana. Pykälän 2 ja 3 momenttiin ei ehdoteta sisällöllisiä muutoksia.

52 c §. Harkinta-ajasta päättäminen. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi poliisilaitoksen tai rajatarkastusviranomaisen tehtäväksi myös mahdollinen harkinta-ajan jatkaminen 52 b §:n perusteella.

Pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin siitä, että harkinta-ajan antamisesta, jatkamisesta ja keskeyttämisestä voisi päättää myös auttamisjärjestelmä, jos ihmiskaupan uhri otetaan auttamisjärjestelmään ennen kuin poliisilaitos tai rajatarkastusviranomainen on päättänyt harkinta-ajan antamisesta. Jatkossakin voi esiintyä tilanteita, joissa henkilö ei halua tulla esitetyksi tai otetuksi auttamisjärjestelmään, minkä vuoksi poliisin ja rajatarkastusviranomaisen mahdollisuus antaa harkinta-aika on tarkoituksenmukaista säilyttää. Koska kyseessä olisi ilman laillista oleskeluoikeutta maassa oleskeleva henkilö, auttamisjärjestelmän edellytettäisiin ilmoittavan harkinta-aikaa koskevista päätöksistään poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle.

Pykälän 3 momenttiin lisättäisiin, että myös harkinta-ajan jatkamisesta tulisi ilmoittaa kirjallisesti ihmiskaupan uhrille.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

3 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivästä heinäkuuta 2015.

4 Suhde perustuslakiin ja säättämisyjärjestys

Ihmiskaupan uhrin auttamisen tavoitteet, uhrin toimeentulosta huolehtiminen, hyvinvoinnin edistäminen ja toimintakyvyn parantaminen sekä häntä hyväksikäyttäneiden tahojen vaikutusvallasta irti saaminen, edistävät uhrin ihmisoikeuksien ja ihmisarvoisen elämän edellytysten toteutumista. Useat ehdotetut säännökset ovat merkityksellisiä perustuslain 6, 7, 9 ja 21 §:n näkökulmasta.

Laki

kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain nimike, 1 §, 3 §:n 7 ja 8 kohta, 8, 25 ja 26 §, 33—38 §, 46 §:n 1 momentti sekä 48, 52 ja 58 §;
lisätään 3 §:ään uusi 9 kohta sekä 4 lukuun uusi 38 a—38 f § seuraavasti:

Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta

1 §

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on turvata kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan toimeentulo ja huolenpito sekä ihmiskaupan uhrin tunnistaminen ja auttaminen ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen ottaen huomioon Euroopan unionin lainsäädäntö ja Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset.

3 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

7) *ihmiskaupan uhrilla* auttamisjärjestelmässä olevaa henkilöä, jonka epäillään olevan ihmiskaupan uhri tai joka on tunnistettu

ihmiskaupan uhriksi siten kuin 38 §:ssä säädetään;

8) *auttamisjärjestelmällä* Joutsenon vastaanottokeskuksen järjestelmää, jonka puitteissa ihmiskaupan uhrien auttaminen järjestetään;

9) *auttamistoimilla* ihmiskaupan uhreille annettavia palveluja ja tukitoimia.

8 §

Vastaanoton ja auttamisjärjestelmän ohjaus

Vastaanoton ja auttamisjärjestelmän käytännön toiminnan ohjaus, suunnittelu ja valvonta kuuluvat Maahanmuuttovirastolle.

25 §

Sosiaalipalvelut

Kansainvälistä suojelua hakevalla, tilapäistä suojelua saavalla ja ihmiskaupan uhrilla, jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, on oikeus saada sosiaalihuoltolain (710/1982) 17 §:ssä tarkoitettuja sosiaalipalveluja, jos sosiaalihuollon ammattihenkilö arvioi ne välttämättömiksi sinä ai-

kana, jona henkilö on oikeutettu vastaanotto- palveluihin tai jona hän on auttamisjärjestelmässä.

Sosiaalihuoltolain 18 §:ssä tarkoitettua sosiaalityötä tekee vastaanottokeskuksessa sosiaalihuollon ammattihenkilö. Työhön kuuluu neuvontaa, ohjausta, sosiaalisten ongelmien selvittämistä ja muita tukitoimia, jotka ylläpitävät ja edistävät yksilöiden ja perheen turvallisuutta ja suoriutumista sekä yhteisöjen toimivuutta.

26 §

Terveys- ja huoltopalvelut

Kansainvälistä suojelua hakevalla ja ihmiskaupan uhrilla, jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, on oikeus saada terveydenhuoltopalveluja siten kuin terveydenhuoltolain (1326/2010) 50 §:ssä ja erikoissairaanhoidon lain (1062/1989) 3 §:n 2 momentissa säädetään sekä oikeus saada terveydenhuollon ammattihenkilön välttämättömiksi arvioimia muita terveyspalveluja sinä aikana, jona henkilö on oikeutettu vastaanotto- palveluihin tai jona hän on auttamisjärjestelmässä.

Tilapäistä suojelua saavalle sekä kansainvälistä suojelua hakevalle lapselle ja ihmiskaupan uhrille, joka on lapsi ja jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, annetaan terveydenhuoltopalvelut samoin perustein kuin henkilölle, jolla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa.

4 luku

Auttamisjärjestelmä

33 §

Auttamisjärjestelmän tehtävät

Auttamisjärjestelmän tehtävänä on:

1) päättää ihmiskaupan uhrin ottamisesta auttamisjärjestelmään tarpeen mukaan monialaista asiantuntijaryhmää kuultuaan;

2) antaa ihmiskaupan uhrille toipumisaika tai ulkomaalaislain 52 c §:ssä säädetyin tavoin harkinta-aika, jatkaa toipumis- tai harkinta-aikaa ja keskeyttää se;

3) järjestää auttamistoimet ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa;

4) toimia yhteistyössä kunnan kanssa sellaisen ihmiskaupan uhrin auttamisessa, jolla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa;

5) tunnistaa ihmiskaupan uhri siten kuin 38 §:n 3 momentissa säädetään;

6) päättää ihmiskaupan uhrin poistamisesta auttamisjärjestelmästä tarpeen mukaan monialaista asiantuntijaryhmää kuultuaan.

Päätöksen 1 momentin 1, 2, 5 ja 6 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa tekee Joutsenon vastaanottokeskuksen johtaja tai hänen määräämänsä virkamies.

34 §

Esitys auttamisjärjestelmään ottamiseksi

Julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin toimija voi tehdä auttamisjärjestelmälle esityksen ihmiskaupan uhriksi epäilemänsä henkilön ottamiseksi auttamisjärjestelmään. Esityksen voi tehdä myös henkilö itse.

35 §

Auttamisjärjestelmään ottaminen

Auttamisjärjestelmään esitetty henkilö otetaan auttamisjärjestelmään, jos olosuhteiden perusteella arvioidaan, että kyseessä voi olla ihmiskaupan uhri ja hän on auttamistoimien tarpeessa.

Auttamisjärjestelmään voidaan ottaa myös ihmiskaupparikoksen tutkinnassa avustava henkilö, jos hän on erityisen avun tarpeessa.

36 §

Toipumisaika ja sen oikeusvaikutukset

Laillisesti maassa oleskelevalle ihmiskaupan uhrille voidaan auttamisjärjestelmään ottamista koskevan päätöksenteon yhteydessä antaa 30 vuorokauden mittainen toipumisaika. Toipumisaikaa voidaan jatkaa enintään 60 vuorokaudella, jos uhrin henkilökohtaiset olosuhteet sitä edellyttävät. Toipumisaika keskeytetään, jos uhri päätetään 38 f §:n nojalla poistaa auttamisjärjestelmästä.

Toipumisaajan päätyttyä Joutsenon vastaanottokeskuksen johtajalla on velvollisuus ilmoittaa salassapitosäännösten estämättä poliisille auttamisjärjestelmässä olevasta epäilystä uhrista ja päätöksestä, jolla hänet on otettu auttamisjärjestelmään, sekä 37 §:ssä tarkoitettua välttämättömät tiedot.

Toipumisaikana 1 momentissa tarkoitettu uhrille annetaan mahdollisuus toipua ja harkita yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa ihmiskaupparikoksen selvittämiseksi. Esitutkintaviranomainen tai syyttäjä ei ilman epäillyn uhrin suostumusta ole häneen yhteydessä toipumisaikana.

Maassa ilman laillista oleskeluoikeutta oleskelevalle ihmiskaupan uhrille annettavasta harkinta-ajasta säädetään ulkomaalaislain 52 b ja 52 c §:ssä.

37 §

Oikeus välttämättömien tietojen ilmoittamiseen

Joutsenon vastaanottokeskuksen johtajalla on oikeus salassapitosäännösten estämättä ilmoittaa poliisille henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot, jos hän tai joku muu Joutsenon vastaanottokeskuksen henkilöstöön kuuluva on henkilön auttamisjärjestelmään ottamisen yhteydessä tai sen jälkeen saanut tietoja olosuhteista, joiden perusteella on syytä epäillä jonkun henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvaa [vakavaa] uhkaa.

38 §

Ihmiskaupan uhrin tunnistaminen

Esitutkintaviranomainen tai syyttäjä tunnistaa ihmiskaupan uhrin käynnistäessään epäiltyä rikoslain (39/1889) 25 luvun 3 tai 3 a §:ssä tarkoitettua ihmiskaupparikosta koskevan esitutkinnan, jonka uhri tunnistettava henkilö mahdollisesti on.

Maahanmuuttovirasto tunnistaa epäillyn ihmiskaupan uhrin antaessaan tälle oleskeluluvan ulkomaalaislain 52 a §:n 2 momentin nojalla.

Auttamisjärjestelmä voi tunnistaa monialaista asiantuntijaryhmää kuultuaan ihmiskaupan uhrin, jos

1) esitutkintaviranomainen tai syyttäjä on päättänyt olla käynnistämättä esitutkintaa Suomessa, mutta on perusteltua syytä katsoa, että auttamisjärjestelmään otettu henkilö on joutunut ihmiskaupan uhriksi ulkomailla;

2) esitutkinnan keskeyttämistä tai päättämistä koskevasta päätöksestä käy ilmi, että henkilön on katsottava joutuneen ihmiskaupan uhriksi, mutta asiaa ei ole voitu toimittaa syyttäjälle käsiteltäväksi, koska asiassa ei voida nostaa syytettä ketään vastaan.

38 a §

Auttamistoimet

Ihmiskaupan uhrille voidaan antaa seuraavia auttamistoimia:

- 1) neuvontaa ja ohjausta;
- 2) turvallinen majoitus;
- 3) vastaanottoraha tai toimeentulotuki;
- 4) sosiaalipalveluja;
- 5) terveydenhuoltopalveja;
- 6) tulkki- ja käännöspalveluja;
- 7) oikeusapua siten kuin oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laissa (689/1997) ja oikeusapulaissa (257/2002) säädetään sekä oikeudellista neuvontaa;
- 8) ilman huoltajaa olevan lapsiuhriin vanhemman tai muun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneen henkilön jäljittäminen;
- 9) turvallisen paluun tukeminen.

Auttamistoimia ei voida antaa vastoin ihmiskaupan uhrin tahtoa, jollei lastensuojelulaissa toisin säädetä.

38 b §

Auttamistoimien järjestäminen

Auttamistoimien järjestämisestä ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalaisia tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, vastaa auttamisjärjestelmä. Auttamistoimien järjestämisestä ihmiskaupan uhrille, jolla on kotikuntalaisia tarkoitettu kotikunta Suomessa, vastaa kyseinen kotikunta.

Auttamisjärjestelmä tai uhrin kotikunta voi järjestää auttamistoimet itse tai ostaa ne julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta.

Auttamistoimet järjestetään ihmiskaupan uhrin yksilöllisen tuen tarpeen arvioinnin perusteella. Auttamistoimia järjestettäessä tulee ottaa huomioon ihmiskaupan uhrin iästä, turvattomasta asemasta sekä fyysisestä ja psyykkisestä tilasta johtuvat erityistarpeet ja sekä ihmiskaupan uhrin että auttamistoimia järjestävän henkilöstön turvallisuus.

38 c §

Monialainen asiantuntijaryhmä

Joutsenon vastaanottokeskuksen johtajan päätöksenteon sekä ihmiskaupan uhrien auttamistoimien ja suojelutarpeiden arvioimisen tukena toimii monialainen asiantuntijaryhmä. Monialainen asiantuntijaryhmä huolehtii auttamisjärjestelmän ja muiden viranomaisten välisestä tiedonkulusta.

Maahanmuuttovirasto asettaa asiantuntijaryhmän kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Jos asiantuntijaryhmän jäsen eroaa ryhmästä tai kuolee kesken toimikautensa, Maahanmuuttovirasto nimittää uuden jäsenen asianomaisen yhteisön ehdotuksesta. Asiantuntijaryhmän jäsenet toimivat virkavastuulla.

Asiantuntijaryhmässä on Joutsenon vastaanottokeskuksen johtajan lisäksi oltava vähintään yksi sosiaalihuollon asiantuntija ja terveydenhuollon asiantuntija sekä poliisin,

rajatarkastusviranomaisen ja Maahanmuuttoviraston edustaja. Asiantuntijaryhmän on tarvittaessa kuultava asiantuntijoina kunnan viranomaisia, työsuojeluviranomaisia, työmarkkinajärjestöjä, mielenterveystyön ja lastensuojelun asiantuntijoita ja muuta tahoa, joka on tarpeen ihmiskaupan uhrin auttamiseksi.

Joutsenon vastaanottokeskuksen johtaja saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa johtamalleen arviointiryhmälle yksittäistä ihmiskaupan uhria koskevia henkilötietoja, jos kyseessä oleva henkilö antaa siihen suostumuksensa tai se on muutoin välttämätöntä. Arviointiryhmä ei saa luovuttaa näitä tietoja ulkopuolisille.

38 d §

Yhteistyö ihmiskaupan uhrin suojelemiseksi

Auttamisjärjestelmä tai ihmiskaupan uhrin kotikunta toimii yhteistyössä poliisin kanssa ihmiskaupan uhrin suojeluun liittyvissä kysymyksissä.

38 e §

Auttamisjärjestelmässä oleva lapsi

Auttamisjärjestelmä toimii tarpeen mukaan yhteistyössä lastensuojeluviranomaisten kanssa ihmiskaupan uhriksi joutuneen lapsen ja uhrin mukana seuraavan lapsen auttamisessa.

Ilman huoltajaa olevalle auttamisjärjestelmään otetulle lapselle määrätään edustaja siten kuin tämän lain 4 luvussa ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) 7 luvussa säädetään.

38 f §

Auttamisjärjestelmästä poistaminen

Ihmiskaupan uhri poistetaan auttamisjärjestelmästä tarvittaessa hänen henkilökohtaisesta tilanteestaan tehtävän kokonaisarvion perusteella, kun

- 1) hän ei ole enää auttamistoimien tarpeessa;
- 2) häntä ei ole tunnistettu ihmiskaupan uhriksi siten kuin 38 §:ssä säädetään;
- 3) esitutkinnan päättämistä koskevasta päätöksestä ilmenee, että kyseessä ei katsota olevan rikoslain 25 luvun 3 tai 3 a §:ssä tarkoitettu ihmiskaupparikos;
- 4) syyttäjä ei nosta uhria koskevassa asiassa syytettä ihmiskaupparikoksesta, koska hän katsoo, ettei rikoslain 25 luvun 3 tai 3 a §:ssä tarkoitettua ihmiskaupparikosta ole tehty tai kyseessä on muu rikos;
- 5) tuomioistuimien on todennut, että kyseessä ei ole rikoslain 25 luvun 3 tai 3 a §:ssä tarkoitettu ihmiskaupparikos;
- 6) hän poistuu tai hänet poistetaan maasta;
- 7) hän ilmoittaa haluavansa pois auttamisjärjestelmästä tai hän on kadonnut.

Ihmiskaupan uhri voidaan poistaa auttamisjärjestelmästä, jos hän aiheuttaa vakavaa vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

Ihmiskaupan uhrille, joka on päätetty poistaa auttamisjärjestelmästä, voidaan antaa auttamistoimia kohtuullinen aika tämän päätöksen jälkeen.

Auttamisjärjestelmän päätös, jolla uhri on päätetty poistaa auttamisjärjestelmästä, voidaan panna heti täytäntöön, vaikka päätös ei ole saanut lainvoimaa, jollei päätöksessä ole toisin määrätty.

46 §

Rekisterien käyttötarkoitus

Vastaanoton asiakasrekisteriin kuuluvat valtakunnallinen osarekisteri ja vastaanotto- ja järjestelykeskusten osarekisterit. Valtakunnallista osarekisteriä pidetään kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien vastaanoton sekä ihmiskaupan uhrien auttamisen ohjausta, suunnittelua ja seuranta varten. Vastaanotto- ja järjestelykeskusten osarekistereitä pidetään kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien vastaanottopalveluiden sekä ihmiskau-

pan uhreille tarkoitettujen auttamistoimien suunnittelua, järjestämistä, toteuttamista ja seuranta varten.

48 §

Vastaanoton asiakasrekisteriin talletettavat tiedot

Vastaanoton asiakasrekisteriin saa tallettaa 45 §:ssä mainittujen henkilöiden ja heidän perheenjäsentensä asia- tai asiakasnumeron, nimet, sukupuolen, syntymäajan, -paikan ja -maan, henkilötunnuksen ja ulkomaisen henkilönnumeron tai muun ulkomaisen henkilön yksilöimiseksi annetun tunnuksen, kansalaisuustiedot sekä tiedot siviilisäädystä ja perhesuhteista. Rekisteriin saa tämän lisäksi tallettaa tietoja, jotka koskevat rekisteröidyn:

- 1) majoittumista;
- 2) vastaanotto- tai käyttörahaa;
- 3) terveydentilaa;
- 4) kielitaitoa, koulutusta, ammattitaitoa ja työkokemusta;
- 5) kansainvälistä suojelua ja oleskelulupaa koskevaan hakemukseen liittyviä vastaanottopalvelujen suunnittelun, järjestämisen, toteuttamisen ja seurannan kannalta tarpeellisia ja riittäviä tietoja;
- 6) auttamisen aloittamista koskevaan esitykseen liittyviä auttamistoimien suunnittelun, järjestämisen, toteuttamisen ja seurannan kannalta tarpeellisia ja riittäviä tietoja.

52 §

Tietojen luovuttaminen rekisteristä

Sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, vastaanoton asiakasrekisteristä ja edustajarekisteristä saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa Maahanmuuttovirastolle, poliisille, rajatarkastusviranomaiselle sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle tietoja, jotka ovat niille välttämättömiä kansainvälistä suojelua hakeviin, tilapäistä suojelua saaviin

ja ihmiskaupan uhreihin liittyvien tehtävien hoitamisessa.

Tiedot voidaan luovuttaa myös konekielissä muodossa tai teknisen käyttöyhteyden avulla. Ennen tietojen luovuttamista teknisen käyttöyhteyden avulla on tietoja pyytävän esitettävä selvitys tietojen suojaamisesta henkilötietolain 32 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla.

58 §

Tiedonsaantioikeus

Sisäministeriöllä, Maahanmuuttovirastolla, vastaanotto- ja järjestelykeskuksella, esitutkintaviranomaisella ja kunnan viranomaisella on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä tämän lain 3 ja 4 luvun mukaisten tehtävien suorittamiseksi välttämättömät tiedot toisiltaan, 3 ja 4 luvun mukaisia palveluja tuottavalta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta ja ilman huoltajaa olevalle lapselle määrättyltä edustajalta.

Tämän lain 3 ja 4 luvun mukaisia palveluja tuottavalla julkisella tai yksityisellä palvelujen tuottajalla, jonka asiakas turvapaikanhakija, tilapäistä suojelua saava tai ihmiskaupan uhri on, on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä Maahanmuuttovirastolta ja vastaanotto- ja järjestelykeskukselta palvelujen tuottamisen kannalta välttämättömät tiedot.

Ilman huoltajaa olevalle lapselle määrättyllä edustajalla on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä tämän lain 41 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot Maahanmuuttovirastolta, vastaanotto- ja järjestelykeskukselta, kunnan viranomaiselta sekä 3 ja 4 luvun mukaisia palveluja tuottavalta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 .

Laki

ulkomaalaislain 52 b ja 52 c §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 52 b ja 52 c § seuraavasti:

52 b §

Harkinta-aika ilman oleskeluoikeutta maassa olevalle ihmiskaupan uhrille

Ennen 52 a §:n mukaisen oleskeluluvan myöntämistä ihmiskaupan uhrille voidaan antaa vähintään kolmenkymmenen päivän ja enintään kuuden kuukauden harkinta-aika. Harkinta-aikaa voidaan jatkaa, jos uhrin henkilökohtaiset olosuhteet sitä edellyttävät.

Harkinta-ajan kuluessa ihmiskaupan uhrin tulee päättää, tekeekö hän viranomaisten kanssa 52 a §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua yhteistyötä.

Harkinta-aika voidaan keskeyttää, jos ihmiskaupan uhri on vapaaehtoisesti ja omasta aloitteestaan solminut uudelleen suhteet ihmiskaupasta epäiltyihin tai jos tämä on tarpeen 36 §:n 1 momentissa mainituilla perusteilla.

52 c §

Harkinta-ajasta päättäminen

Poliisilaitos tai rajatarkastusviranomainen päättää harkinta-ajan antamisesta, jatkamisesta ja keskeyttämisestä.

Jos ihmiskaupan uhri otetaan auttamisjärjestelmään ennen kuin poliisilaitos tai rajatarkastusviranomainen on päättänyt harkinta-ajan antamisesta, harkinta-ajan antamisesta, jatkamisesta ja keskeyttämisestä voi päättää myös kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetussa laissa (746/2011) tarkoitettu auttamisjärjestelmä. Auttamisjärjestelmä ilmoittaa harkinta-aikaa koskevista päätöksistään poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle.

Harkinta-ajasta sekä sen jatkamisesta ja keskeyttämisestä ilmoitetaan kirjallisesti ihmiskaupan uhrille. Ilmoituksesta tulee käydä ilmi harkinta-ajan tarkoitus, alkamisajankohda ja kesto sekä mahdollisuus keskeyttää harkinta-aika ja perusteet, joilla harkinta-aika voidaan keskeyttää.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .

PÄIVÄYS JA ALLEKIRJOITUKSET



Jakelussa mainituille

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laelksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain 52 b ja 52 c §:n muuttamisesta

Sisäministeriössä on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain 52 b ja 52 c §:n muuttamisesta. Esityksen tarkoituksena on vahvistaa ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmän asema ja tehtävät laissa, jotta ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta tulisi ennustettavampi ja läpinäkyvämpi sekä vastuunjaoltaan selkeämpi kokonaisuus.

Sisäministeriö pyytää jakelussa mainittuja toimittamaan lausuntonsa oheisesta hallituksen esitysluonnoksesta **20. päivään elokuuta 2014** mennessä sekä postitse osoitteeseen Sisäministeriö, PL 26, 00023 VALTIONEUVOSTO että sähköisesti osoitteeseen hare@intermin.fi ja maahanmuutto-osasto@intermin.fi.

Lisätietoja asiasta antavat lainsäädäntöneuvos Jutta Gras, puh. 0295 488658 (jutta.gras@intermin.fi) ja ylitarkastaja Tiina Snellman, puh. 0295 488638 (tiina.snellman@intermin.fi).

Saadut lausunnot ja niistä laadittava yhteenveto viedään valtioneuvoston hankerekisteriin HARE:een (<http://www.hare.vn.fi/>), jossa ne ovat lausunnonantajien saatavilla.

Osastopäällikkö
Ylijohtaja



Jorma Vuorio

Lainsäädäntöneuvos



Jutta Gras

LIITE

Luonnos hallituksen esitykseksi (päivätty 25.6.2014)

JAKELU

Valtioneuvoston kanslla
Ulkoasiainministeriö
Oikeusministeriö
Valtiovarainministeriö
Opetus- ja kulttuuriministeriö
Sosiaali- ja terveysministeriö
Työ- ja elinkeinoministeriö

Sisäministeriön poliisiosasto ja rajavartio-osasto
Oikeuskanslerinvirasto
Eduskunnan oikeusasiamies
Lapsiasiainvaltuutettu
Tasa-arvovaltuutettu
Vähemmistövaltuutettu
Korkein hallinto-oikeus
Helsingin hallinto-oikeus
Itä-Suomen hallinto-oikeus
Valtakunnansyyttäjänvirasto
Maahanmuuttovirasto
Joutsenon vastaanottokeskus
Oulun vastaanottokeskus
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset
Aluehallintovirastot
Suomen Kuntaliitto
Helsingin kaupunki
Oulun kaupunki
Tampereen kaupunki
Turun kaupunki
Vaasan kaupunki
Kirkkohallitus
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
AKAVA ry
Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
Suomen Yrittäjät ry
Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
Maaseudun Työnantajaliitto ry
Helsingin Diakonissalaitos
Amnesty International Suomen osasto
Euroopan Kriminaalipolitiikan Instituutti HEUNI
Ihmisoikeusliitto
International Organization for Migration IOM
Lastensuojelun Keskusliitto
Naisjärjestöt yhteistyössä NYTKIS ry
Mannerheimin lastensuojeluliitto
Monika-Naiset liitto ry
Pakolaisneuvonta ry
Pro-tukipiste ry
Rikosuhripäivystys
Suomen Punainen Risti
Suomen UNICEF
UNHCR Tukholman toimisto

TIEDOKSI

Ministeri Räsänen
Kansliapäällikkö Nerg
Valtiosihteeri Anttoora
Erityisavustajat Falk ja Nahkala
Maahanmuutto-osasto
Ihmiskaupan uhreja koskevan lainsäädännön kehittämistä seuraavan ohjausryhmän jäsenet ja varajäsenet