



19.8.2014

SISÄMINISTERIÖ

VASTAANOTTOKESKUS • FÖRLÄGGNING • RECEPTION CENTRE

19.08.2014

INRIKESMINISTERIET

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

Joutsenon vastaanottokeskus kiittää Sisäministeriötä mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain 52 b ja 52 c §:n muuttamisesta ja lausuu kunnioittavasti asiassa seuraavaa.

Joutsenon vastaanottokeskus katsoo, että luonnoksessa hallituksen esitykseksi koskien ihmiskaupan uhrien auttamista on pystytty korjaamaan voimassaolevan lainsäädännön keskeisimpiä puutteita. Joutsenon vastaanottokeskus pitää esitysluonnoksessa erityisesti hyvänä ja merkittävänä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän aseman ja tehtävien selkeyttämistä sekä pelkästään jo lain nimikkeen muuttamista tavalla, joka tukee ihmiskaupan uhrien auttamista ja tunnistamista koskevan sääntelyn tunnettavuutta. Lisäksi Joutsenon vastaanottokeskus pitää tärkeänä, että esitysluonnoksessa on selkiytetty auttamisjärjestelmään ottamisen perusteita ja tuotu nykyllä lainsäädännöstä puuttuva säännös auttamisjärjestelmästä poistamisesta. Esitysluonnoksessa on pystytty näin luomaan nykyllä lainsäädäntöä selkeämmät raamit ihmiskaupan auttamisjärjestelmän toiminnalle ja sitä kautta paremmat edellytykset uhrien avun saannin takaamiselle, järjestelmän ymmärrettävyydelle ja ennakoitavuudelle sekä edellytykset hyvän hallinnon periaatteiden toteutumiselle.

Erityisen tärkeää on myös, että laissa esitysluonnoksen tavoin selkeästi todetaan sen koskevan kaikkia Suomessa oleskelevia ihmiskaupan uhreja riippumatta heidän ulkomaalaisoikeudellisesta asemastaan. Näin turvataan myös suomalaisten uhrien ja kotikunnan Suomessa jo omaavien ulkomaalaisten uhrien yhdenvertainen asema ja oikeus auttamisjärjestelmän palveluihin - erityisesti myös ihmiskaupan uhrille tärkeään neuvontaan. Esitysluonnoksen 36 § 1 mom 4 kohta kuitenkin velvoittaa vain auttamisjärjestelmää toimimaan yhteistyössä sellaisen uhrin auttamisessa, jolla on kotikuntalaisia tarkoitettu kotikunta Suomessa. Lainsäädäntö ei velvoita kuntia yhteistyöhön auttamisjärjestelmän kanssa. Joutsenon vastaanottokeskus näkee, että tämä säännös jättää vielä hieman epäselväksi, mitä yhteistyö Joutsenon auttamisjärjestelmän ja kotikuntien välillä käytännössä on erityisesti esitysluonnoksen 38 a §:n 1 momentin 1 (neuvonta ja ohjaus) ja 9 (turvallisen paluun tukeminen) kohtien mukaisten palveluiden järjestämisessä uhreille. Auttamisjärjestelmän käytännön työssä saaman kokemuksen perusteella vastuiden selkiyttäminen ja yhteistyö kuntien ja auttamisjärjestelmän välillä tulee vaatimaan lakimuutoksen jälkeen tarkempaa käytännön ohjeistusta. Joutsenon vastaanottokeskukselle on jäänyt myös lain valmisteluvaiheessa epäselväksi, miten esityksen mukaiset lakimuutokset istutetaan kokonaisuuteen, johon kuuluu keskeisesti myös kotoutumisen edistämisestä annettu laki, missä säädetään kuntien mahdollisuudesta saada korvauksia valtiolta ihmiskaupan uhrille järjestetyistä palveluista.



Auttamisjärjestelmän oman toiminnan sekä järjestelmän ennakoitavuuden kannalta on hyvä, että esityksessä säännellään selkeästi auttamisjärjestelmän ilmoitusvelvollisuudesta poliisille. Samoin tärkeää uhrien avun piiriin saamiseksi on se, että auttamisjärjestelmälle annetaan esityksessä mahdollisuus antaa uhrille toipumis- ja harkinta-aika. Näin esityksessä on ainakin pyritty etsimään ratkaisu, jolla varmistettaisiin uhrille apu sekä poliisin mahdollisuus erittäin vakavan rikoksen tutkintaan ja rikostorjuntaan.

Harkinta- ja toipumisajan myöntäminen ovat Joutsenon vastaanottokeskuksen hallinnoimalle auttamisjärjestelmälle kokonaan uusia tehtäviä. Vastaanottokeskus jää sen vuoksi pohtimaan muutamia seikkoja esitysluonnoksessa lähinnä käytännön näkökulmasta. Joutsenon vastaanottokeskus toteaa, että ainakin harkinta-ajan myöntäminen edellyttää käytännössä Joutsenon auttamisjärjestelmälle nykyistä laajempia ja riittäviä oikeuksia viranomaisrekistereihin. Vastaanottokeskus myös pohtii, miksi auttamisjärjestelmän tulisi esitysluonnoksen ulkomaalaislain 52 c §:ää koskevan kirjausten mukaisesti ilmoittaa harkinta-aikaa koskevista päätöksistään erikseen poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle, jos Joutsenon auttamisjärjestelmä yhtenä harkinta-ajasta päättävänä viranomaisena tekisi harkinta-aikaa koskevat päätökset kuten poliisi ja rajatarkastusviranomaisen viranomaisrekisterissä eli ulkomaalaisasioiden sähköisessä asiankäsittelyjärjestelmässä (UMA), missä ko. päätökset olisivat tarvittaessa muutoinkin poliisin tai rajatarkastusviranomaisen nähtävissä. Lisäksi Joutsenon vastaanottokeskukselle jää hieman epäselväksi 36 §:n yksityiskohtaisten perustelujen kirjaus koskien toipumisajan jatkamisen suhdetta vastuuvaltion määrittämisestä annettuun neuvoston asetukseen (esitysluonnoksen sivu 31.). Joutsenon vastaanottokeskus toteaa käytännön osalta, ettei auttamisjärjestelmällä ole nykyisellään käytössään riittäviä tietoja tai oikeuksia rekistereihin eikä myöskään riittävää osaamista vastuunmäärittämisasetuksesta ja sitä koskevista käytännöistä määräaikoineen, jotta se pystyisi toipumisaikaa koskevassa päätösharkinnassaan huomioimaan, ettei sillä mitätöidä vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen soveltamista. Joutsenon auttamisjärjestelmän olisi siten todennäköisesti käytännössä tukeuduttava päätösharkinnassaan vahvasti Maahanmuuttovirastoon.

Lisäksi tiedonsaantioikeuksien osalta esitysluonnoksen 58 §:n kirjaus jää Joutsenon vastaanottokeskuksen mielestä vajaaksi. Auttamisjärjestelmä on käytännön asiakastapauksissa huomannut, että auttamisjärjestelmä tarvitsisi tiedonsaantioikeuden myös tuomioistuimilta asiakasta koskevista oleskelulupa- ja rikosprosesseista pystyäkseen mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti arvioimaan asiakkaan palveluiden tarvetta, järjestämisen tapaa ja aikajännettä. Erityisesti tämä olisi tärkeää silloin, kun on kysymys yhteistyöstä lastensuojeluviranomaisten kanssa.

Joutsenon vastaanottokeskus pitää erinomaisena sitä, että hallituksen esityksessä on säädetty ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja siten määritelty tunnistamisesta vastaavat viranomaiset. Esitysluonnoksessa on rakennettu tunnistamiseen varsin hyvät elementit. Keskeistä on, ettei tunnistamista ole sidottu pelkästään rikosprosessiin, vaan tunnistamisen voi tehdä myös Maahanmuuttovirasto ja auttamisjärjestelmä moniammatillisen asiantuntijaryhmän tuella. Henkilö voi olla ihmiskaupan uhri, vaikka tekijää ei saataisi kiinni tai ketään ei rikosprosessin kautta koskaan saataisi edesvastuuseen rikoksesta. Vastaanottokeskus pitää kuitenkin



auttamisjärjestelmän tiedossa olevien käytännön uhritapausten perusteella mahdollisena, että mikäli auttamisjärjestelmän rooli tunnistamisessa rajataan esitysluonnoksen mukaisesti varsin kapeaksi, osa todellisista ihmiskaupan uhreista jää Suomessa tunnistamatta virallisesti ja sitä kautta vaille tarvitsemaansa apua. Esimerkiksi haasteellisia ovat ns. kauttakulikutapaukset, joita rajavartiolaitosviranomaiset ovat kohdanneet ja kohtaavat. Näissä tapauksissa näytön saaminen ihmiskaupparikoksesta ja hyväksikäyttötarkoituksesta on erityisen haasteellista, koska uhria ollaan viemässä Suomen kautta toiseen maahan, jossa hänet vasta saatettaisiin varsinaisesti hyväksikäytön kohteeksi. Vaikka esitutkintaviranomainen pystyisikin saamaan selkeitä viitteitä ihmiskaupasta, ei tämä välttämättä riitä esitutkintakynnyksen ylittymiseen ihmiskaupparikoksesta, vaan kysymykseen tulee jokin muu rikosnimike, kuten laittoman maahantulon järjestäminen. Myöskään Maahanmuuttovirasto ei näissä tapauksissa välttämättä tule kysymykseen tunnistavana viranomaisena, koska se saattaa myöntää ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan sijaan uhriksi joutuneelle esimerkiksi turvapaikan. Esitys ei Joutsenon vastaanottokeskuksen näkemyksen mukaan takaa ihmiskaupan uhrin tunnistamista kaikissa, esimerkiksi edellä esitetyissä tapauksissa. Vastaanottokeskus katsoo, että auttamisjärjestelmän rooli ihmiskaupan uhrin tunnistamisessa on määritelty esitysluonnoksessa liian kapeaksi eikä lainsäädännöllä näin pystytä varmistamaan kaikkien ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja avun piiriin saattamista.

Joutsenon vastaanottokeskus pitää valitettavana, ettei lain valmisteluvaiheessa kyetty pureutumaan erityisesti lapsiuhrien auttamiseen liittyviin erityiskysymyksiin, jotka voivat käytännön tasolla olla erittäin vaikeita ja haasteellisia ja keskeisiä lapsen edun toteutumisen näkökulmasta. Kokonaan käsittelemättä jäivät ainakin alaikäisen ihmiskaupan uhrin vapaaehtoinen paluu sekä alaikäisen puhevallan käyttämiseen liittyvät kysymykset. Näiltä osin lainsäädäntö on jäämässä edelleen puutteelliseksi. On hyvä, että luonnoksessa hallituksen esitykseksi säädetään kuitenkin lapsiuhrien vanhempien tai huoltajien jäljittämisestä. Esityksen 38 a §:n 1 momentin 8 kohdan säännös ja sen perustelut jättävät kuitenkin Joutsenon vastaanottokeskukselle avoimeksi sen, mikä viranomainen ja miten jäljittämisestä käytännössä vastaa silloin, kun lapsiuhri ei oleskele Suomessa kansainvälistä suojelua hakevana. Olisiko tämä Joutsenon auttamisjärjestelmän tehtävä silloin, kun lapsiuhrilla ei ole Suomessa kotikuntaa ja kotikunnan, mikäli lapsiuhrilla Suomessa sellainen on? Joutsenon vastaanottokeskus pitää esitystä tältä osin erittäin puutteellisena, koska jäljittäminen vaatii käytännössä kansainvälisiä yhteistyökontakteja tai kansainvälisen yhteistyökumppanin, jos sellainen on saatavissa sekä asiantuntemusta turvauhkien arvioinnista ja käytännön jäljittämistyön mahdollisuuksista, joita auttamisjärjestelmällä saati kunnilla ei Joutsenon vastaanottokeskuksen näkemyksen mukaan voi olla.

Lopuksi Joutsenon vastaanottokeskus päivittää tiedon nykyisestä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän henkilöstöresurssista esitysluonnoksen yleisperusteluiden 4.1 kohtaan (esitysluonnoksen sivu 23.) Auttamisjärjestelmän palveluksessa on vastaanottokeskuksen johtajan lisäksi kolme vakituista ja kaksi määräaikaista henkilöstöresurssia. Vastaanottokeskus toteaa, että auttamisjärjestelmää koskeva tiedotus- ja koulutustyö on jouduttu tämän lisäksi hoitamaan hankerahoituksen turvin ja auttamisjärjestelmän resursointia huomioidessa tulisi myös huomioida, että esitetyt lakimuutokset tuovat auttamisjärjestelmälle muutamia kokonaan uusia tehtäviä. Auttamisjärjestelmän

tehtävien hoitaminen vaatii jatkossa Joutsenon vastaanottokeskuksen näkemyksen mukaan vähintään viisi vakinaista virkaa.



Jari Kähkönen
johtaja



Katri Lyijynen
ylitarkastaja