



Sisäministeriölle

SISÄMINISTERIÖ

04. 09. 2014

INRIKESMINISTERIET

Viite

Lausuntopyyntö 25.6.2014 SM008:00/2012

Asia

Ulkoasiainministeriön lausunto

### Yleistä

Ulkoasiainministeriö kiittää mahdollisuudesta saada lausua sisäministeriössä valmistellusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain (vastaanottolaki) ja ulkomaalaislain 52 b ja 52 c §:n muuttamisesta.

Ulkoasiainministeriö on ollut lainsäädäntöhankkeen ohjausryhmässä ja kommentoinut ohjausryhmän työn puitteissa hallituksen esitysluonnoksen eri versioita useampia kertoja.

Ulkoasiainministeriö on ollut myös ohjausryhmää edeltäneen työryhmän jäsen. Työryhmä laati marraskuussa 2013 selvityksen ihmiskaupan uhrin auttamista koskevan lainsäädännön kehittämistä (sisäasiainministeriön julkaisuja 32/2013). Työryhmän selvitys sisälsi selkeät johtopäätökset sekä kehittämisehdotuksia. Sisäisen turvallisuuden ministeriryhmä hyväksyi selvitystyön johtopäätökset lainsäädäntötyön pohjaksi.

Työryhmän selvitystyön johtopäätösten mukaan työryhmä piti ensiarvoisen tärkeänä auttamisjärjestelmän kehittämistä siihen suuntaan, että kaikki ihmiskaupan uhrin saavat yhdenvertaisesti oikean ja tarvitsemansa avun riippumatta siitä, onko heillä Suomessa kotikunta vai ei, ja että auttamisen jatkuvuus turvataan. Työryhmän mukaan järjestelmän kehittämisen lähtökohdaksi on ihmisoikeusperustaisuus ja uhrikeskeisyys. Tämä lähtökohta vastaa myös muun muassa ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (SopS 43-44/2012) lähestymistapaa. Yleissopimuksen mukaan se perustuu uhrikeskeiselle lähestymistavalle, joka puolestaan perustuu sen tunnustamiselle, että ihmiskauppa on ihmisoikeusrikkomus.

Ulkoasiainministeriö pitää lainsäädäntöhanketta ja työryhmän selvityksessä linjattuihin kehittämistarpeisiin vastaamista uhrien tunnistamisen ja auttamisjärjestelmään ohjautumisen sekä uhrien auttamisen sisällöllisen kehittämisen ja uhrien suojelun ja uhrien ihmisoikeuksien kunnioittamisen ja turvaamisen kannalta erittäin tärkeänä. Ulkoasiainministeriö pitääkin myönteisenä sitä, että hallituksen esitysluonnoksessa on pyritty vastaamaan

näihin kehittämistarpeisiin. Tämä ilmenee muun muassa esityksen pääasiallisesta sisällöstä, jossa todetaan muutosten tarkoituksena olevan ”*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*”. Tavoite on kirjattu niin ikään esityksen tavoitteisiin kohtaan 3.1.

Erityisen myönteistä on, että nyt ehdotetulla lainsäädännöllä on pyritty säädöstasolla selkeyttämään Joutsenon auttamisjärjestelmän käytännön työn kannalta välttämättömiä seikkoja, joista keskeisimpiä ovat auttamisen alkaminen ja päättyminen sekä auttamisjärjestelmän ja uhrien kotikuntien välinen vastuunjako. Nyt tehtävät muutokset ovat Joutsenon auttamisjärjestelmän kannalta monelta osin välttämättömiä.

Ulkoasiainministeriön näkemyksen mukaan esitykseen sisältyy kuitenkin vielä keskeneräisiä kohtia, eikä esitysluonnos kaikilta osin vastaa ohjausryhmää edeltäneen työryhmän selvitystä tai hankkeelle asetettuja kehittämistavoitteita. Nämä kohdat liittyvät erityisesti Joutsenon auttamisjärjestelmän roolin ja tehtävien sekä vastaanottolain säännösten soveltumisan määrittelyyn, erityisesti suhteessa kotikunnan omaaviin uhreihin, samoin kuin auttamisen sisältöön. Näillä seikoilla on keskeinen merkitys erityisesti uhrien yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi sekä uhrien yksilöllisten erityistarpeiden huomioimiseksi.

Ulkoasiainministeriö on pitänyt ehdotettua lainsäädäntöä lisäksi sen valmistelun aikana erityisesti ilmoitusvelvollisuutta (ehdotettu vastaanottolain 36.2 §), toipumisaikaa (36 §) ja uhrin tunnistamista (38 §) sekä auttamisjärjestelmästä poistamista (38 f §) koskevien ehdotusten osalta ihmisoikeusperustaisen ja uhrilähtöisen lähestymistavan kannalta ongelmallisena, ja katsonut olevan epäselvää, olisiko lainsäädäntö Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukainen. Osasta näistä seikoista löydettiin ennen nyt käynnissä olevaa lausuntokierrosta kompromissiratkaisu, jonka elementit ulkoasiainministeriö on osaltaan hyväksynyt.

Edellä mainittuun viitaten ulkoasiainministeriö kiinnittää erityistä huomioita seuraaviin seikkoihin.

## **Yleisperustelut**

### *Lainsäädäntöhankkeen tausta*

Ulkoasiainministeriö katsoo, että esitysluonnoksesta ei selkeästi ilmene lainsäädäntöhankkeeseen johtaneet seikat. Näitä ovat erityisesti kansallisen ihmiskaupparaportin ensimmäinen kertomus eduskunnalle (K 17/2010 vp) ja eduskunnan vastaus tähän (EK 43/2010 vp, TyVM 13/2010 vp) sekä ihmiskaupan vastaisen tarkennetun toimintasuunnitelman ohjausryhmän suositukset (ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman ohjausryhmän loppuraportti, sisäasiainministeriön julkaisuja 17/2011) samoin kun hanketyöryhmälle asettamispäätöksessä (asettamispäätös SM008:00/2012, muutettu asettamispäätös SM008:00/2012) annetut tehtävät ja työryhmän tältä pohjalta laatima selvitys. Näillä on ulkoasiainministeriön näkemyksen mukaan esityksen muiden perustelujen ohella olennainen merkitys muun muassa sen arvioimiseksi, täyttääkö nyt ehdotettu lainsäädäntö sille asetetut tavoitteet. Ulkoasiainministeriö ehdottaa, että edellä

mainitut seikat kirjataan esimerkiksi yleisperustelujen johdantoon, nykytilan arviointiin tai esityksen tavoitteisiin.

### *Esityksen tavoitteet*

Ulkoasiainministeriön näkemyksen mukaan esityksen tavoitteiden kirjaamista tulisi vielä parantaa. Tavoitteet eivät täysin vastaa sitä, mitä esimerkiksi työryhmä on selvityksessään lainsäädännön keskeisiksi muutostarpeiksi tunnistanut.

Ulkoasiainministeriö pitää erityisesti seuraavaa kirjausta epäselvänä: *”Esityksen tavoitteena on selkiyttää eri viranomaisten rooleja siten, että jokainen niistä keskittyisi ihmiskaupan osalta omaan ydintehtäväänsä.”* Kirjauksesta ei selkeästi ilmene se, mitä tavoitteella haetaan ottaen erityisesti huomioon sen, että ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa on kansainvälistikin pidetty tärkeänä eri viranomaisten hyvää yhteistyötä, koordinaatiota ja toiminnan moniammatillisuutta. Joka tapauksessa teksti tulisi muokata siten, että siinä puhutaan *ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta*, ei ihmiskaupasta.

### *Nykytilan arviointi*

Myös nykytilan arviointia koskeva kohta vaatii ulkoasiainministeriön näkemyksen mukaan vielä pohdintaa, sillä myöskään siitä ei ilmene kattavasti esimerkiksi työryhmän selvityksessä tunnistetut kehittämistarpeet. Arvioinnista puuttuvat esimerkiksi turvallisuusuhkia ja järjestöjen toimintamahdollisuuksia sekä ulkomaalaislakia koskevat arviot.

Lisäksi arvioinnissa olisi tuotava selkeästi esille se työryhmänkin työssä todettu, ettei kaikkiin kehittämistoimenpiteisiin ole tarkoitus vastata tällä lainsäädännöllä, vaan muin toimenpitein. Näitä kehittämistoimia olisi lisäksi hyvä kuvata. Niin ikään olisi tuotava esille se, että hankkeen toisessa vaiheessa on tarkoitus käynnistää erillislain valmistelu.

## **Yksityiskohtaiset perustelut**

### *Toipumisaika*

Ulkoasiainministeriö pitää lähtökohtaisesti myönteisenä pyrkimystä rauhoittaa uhreille aitoa toipumisaikaa (vastaanottolain 36 §) ja katsoo tämän selkeyttävän nykytilaa. Ulkoasiainministeriö pitää parempana myös nyt lausuttavana olevaan esitysluonnokseen sisällytettyä, aiemmista luonnosversioista poikkeavaa muotoilua, jossa Joutsenon vastaanottokeskuksen johtajan velvollisuus ilmoittaa epäillyistä uhrista poliisille (ilmoitusvelvollisuus) alkaa vasta toipumisajan päätyttyä, mitä ennen johtajalla on tähän tietyissä tilanteissa oikeus.

Ulkoasiainministeriö katsoo säädöksen muotoilun parantamiseksi edelleen, että muotoilua voitaisiin vielä täsmentää erityisesti toipumisajan tarkoituksen osalta. Tässä tarkoituksessa ulkoasiainministeriö esittää, että säännöksen 3 momentista poistetaan teksti *”ja harkita yhteistyötä toimivaltaitten viranomaisten kanssa ihmiskaupparikoksen selvittämiseksi”*. Näin ollen säännöksen teksti vastaisi paremmin säännöksen perusteluissa ilmoitettua tarkoitusta, jonka mukaan säännöksellä *”ei uhrin näkökulmasta luotaisi aktiivista yhteistyövelvoitetta”* (s. 31). Tämän perusteluihin kirjattu periaate vastaa myös Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta

tehdyn yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvovan ihmiskaupan vastaisen toiminnan asiantuntijaryhmän GRETAn kannanottoja. GRETAn mukaan järjestelmillä, joiden tosiasiallisena tarkoituksena on saada uhrit tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa, voi olla kielteinen vaikutus uhrien ohjautumiselle auttamisen piiriin, mitä on pidetty ihmisoikeusperustaisuuden ja uhrilähtöisyyden kannalta ongelmallisena. Samassa yhteydessä olisi luontevaa täsmentää sitä, mitä uhrin näkökulmasta toipumisajan päättymisen jälkeen tapahtuu.

Edellä mainittujen täsmennysten yhteydessä olisi myös luontevaa pohtia vielä toipumisajan pituutta ottaen erityisesti huomioon sen, että toipumisajan päätyttyä vastaanottokeskuksen johtajalla on velvollisuus epäillyn rikoksen ilmoittamiseen. Tätä taustaa vasten ehdotettu 30 päivää on ulkoasiainministeriön näkemyksen mukaan varsin lyhyt.

Niin ikään ulkoasiainministeriö harkitsisi vielä sitä, että toipumisaika voitaisiin myöntää kaikille uhreille. Tämä vastaisi paremmin lain tavoitteita uhrien yhdenvertaisesta kohtelusta. Joka tapauksessa toipumisajan myöntäminen *"etupäässä sellaisille uhreille, jotka eivät syystä tai toisesta halua tai uskalla olla heti yhteydessä esitutkintaviranomaiseen"* ei liene perusteltua, kun säännöksellä ei ole tarkoitus luoda aktiivista yhteistyövelvoitetta. Tämä teksti voitaisiin poistaa perusteluista.

Ulkoasiainministeriö katsoo, että esityksen perusteluita tulisi toipumisajan ja erityisesti ilmoitusvelvollisuuden osalta täydentää pohdinnalla siitä, miten uudella sääntelyllä parannetaan uhrien auttamista eli miten sääntely vastaa lain tarkoitusta, kuten ohjausryhmän työssä on useasti tuotu esille.

Lisäksi ulkoasiainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksen perusteluissa nyt säädettävää toipumisaikaa verrataan jo olemassa olevaan harkinta-ajkaan, jossa on kyse laittomasti maassa olevien henkilöiden oleskelun laillistamisesta. Perusteluita olisi hyvä täsmentää toteamalla, ettei toipumis- ja harkinta-ajassa ole kyse samasta asiasta ja, etteivät ne näin ollen ole suoraan vertailukelpoisia.

#### *Uhrin tunnistaminen*

Ulkoasiainministeriö pitää myönteisenä myös sitä, että esitysluonnoksessa ehdotetaan uhrin tunnistamista koskevaa nimenomaista sääntelyä. Ulkoasiainministeriö pitää myönteisenä myös erityisesti sitä, että yhtenä tunnistavana viranomaisena toimii Joutsenon auttamisjärjestelmä ja, että auttamisjärjestelmän tukena tunnistamisessa toimii monialainen asiantuntijaryhmä. Muun muassa ihmiskaupan vastaisen toiminnan asiantuntijaryhmä GRETA on pitänyt hyvinä erillisiä auttamisen piiriin ohjaavia järjestelmiä ja niihin liittyviä uhrien tunnistamismekanismeja. Niin ikään GRETA on pitänyt hyvinä järjestelmiä, joissa tunnistavien viranomaisten pohja on laaja.

Ulkoasiainministeriö katsoo, että säännöstä voitaisiin edelleen parantaa myös muotoilemalla se siten, ettei tunnistaminen tosiasiaissa olisi riippuvainen mahdollisesta rikosprosessin tai oleskelulupaprosessin käynnistymisestä, eikä yhteistyötä viranomaisten kanssa myöskään asetettaisi tunnistamisen edellytykseksi, poistamalla säädöksen 1 ja 2 momenteista viittaukset esitutkinta- ja oleskelulupaprosessien käynnistymiseen. Samassa yhteydessä olisi luonnollista muokata Joutsenon auttamisjärjestelmän roolia tunnistamisessa määrittelemällä se yhdeksi tunnistavaksi viranomaiseksi erityisesti tapauksissa, joissa muita viranomaismenettelyjä ei (vielä) ole käynnistynyt.

Ulkoasiainministeriö pitää myönteisenä myös sitä, että esitysluonnoksessa on huomioitu työryhmän ehdotus ihmiskaupan uhrien tunnistamisen valtakunnallisten indikaattorien luomiseksi (s. 29). Ulkoasiainministeriö katsoo, että vastaanottolain 38 §:ssä määritellyn tunnistamisen tulisikin jatkossa perustua näihin indikaattoreihin, mikä tulisi huomioida säädöksessä.

#### *Auttamisen alkaminen ja päättyminen*

Auttamisen alkamiseen ja päätymiseen liittyvissä säädöksissä on vielä ulkoasiainministeriön näkemyksen mukaan pohdittavia seikkoja. Ulkoasiainministeriön näkemyksen mukaan auttamisen alkaminen ja päättyminen tulisi perustua suoraan henkilön tunnistamiseen ihmiskaupan uhriksi ja uhriutumisen johtuvaan auttamistoimien tarpeeseen. Auttamisen alkaminen, tai sen päättyminen, ei saisi olla riippuvainen rikosprosessin alkamisesta ja sen jatkumisesta. Erityisesti ehdotusluonnoksen 38 f §:ää tulisi muokata vastaavasti siten, että nykyinen 1-kohta liitettäisiin 1 momentin varsinaiseen tekstiin seuraavasti: "...kun hän ei ole enää auttamistoimien tarpeessa". Tämän jälkeen kohdat 2-7 luettelaisiin esimerkkeinä tällaisesta tilanteesta tai siirrettäisiin esityksen perusteluihin. Joka tapauksessa säädöstä tulee täsmentää siten, että siitä ilmenee selvästi se, onko kohtien 1-7 luettelo tyhjentävä ja ovatko kohdat vaihtoehtoisia lisäämällä esimerkiksi 6 ja 7-kohtien väliin sana *tai* tai *ja*.

Ulkoasiainministeriö katsoo, että esitys auttamisjärjestelmään ottamiseksi (34 §) tai auttamisjärjestelmään ottaminen (35 §) eivät saisi olla riippuvaisia uhriutumisen ajankohdasta, kuten mainittuja pykälää koskevissa perusteluissa nyt todetaan.

#### *Joutsenon auttamisjärjestelmä*

Ulkoasiainministeriö pitää hyvänä sitä, että esityksessä on nyt muun muassa nimenomaisesti määritelty Joutsenon auttamisjärjestelmän tehtäväksi toimia yhteistyössä kunnan kanssa sellaisen ihmiskaupan uhrin auttamiseksi, jolla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa (vastaanottolain 33.1 §:n 4-kohta) ja pyritty määrittelemään Joutsenon auttamisjärjestelmän ja kuntien välinen vastuunjako auttamistoimien järjestämisessä (vastaanottolain 38 b §). Ulkoasiainministeriö katsoo kuitenkin, ettei esityksessä ole riittävästi pohdittu sitä, onko tämä sääntely riittävä ottaen erityisesti huomioon ne puutteet ja ongelmakohdat, joihin työryhmän selvityksessä on kuntien toiminnan ja kuntien ja auttamisjärjestelmän yhteistyön osalta kiinnitetty huomiota. Joka tapauksessa esityksestä tulisi ainakin perustelutasolla käydä ilmi se, että kuntien toimintaa auttamistoimien järjestämisessä on tarkoitus ohjeistaa sosiaali- ja terveysministeriön ohjeella.

#### *Muita erityisiä seikkoja*

Ulkoasiainministeriö pitää myönteisenä sitä, että esityksessä on pyritty erikseen arvioimaan sen vaikutuksia lapsiin ja pyritty luomaan erityistä auttamisjärjestelmässä olevia lapsia koskevaa sääntelyä. Ulkoasiainministeriö katsoo kuitenkin, ettei esitys kuitenkaan tältä osin vastaa täysin paitsi hankkeelle lasten osalta asetettuja eikä työryhmän tältä osin selvityksensä tunnistamia kehittämistarpeita. Esityksestä puuttuu kokonaisvaltainen analyysi lapsiuhrien tarpeista ja niiden huomioon ottamisesta. Ulkoasiainministeriö esittää, että tämä otettaisiin huomioon esityksessä.

Ulkoasiainministeriö esittää myös, että uhrien suojelemista turvallisuusuhilta ja monialaisen asiantuntijaryhmän toimintaa käsiteltäisiin esityksessä syvällisemmin. Työryhmän mukaan tulisi selvittää, miten paitsi uhrin myös hänen läheistensä sekä uhrin kanssa työskentelevien tahojen suojeluun liittyvät kysymykset olisi tarkoituksenmukaisinta käytännössä toteuttaa. Huomioida tulisi muun muassa suojelun järjestäminen silloin kun uhrin suojelutarpeesta ei ole tehty ilmoitusta poliisille. Selvityksessä todettiin myös, että tilanteessa, jossa uhri ei halua, että hänen asiansa saatetaan esitutkintaviranomaisen tietoon tai että asiassa aloitetaan esitutkinta, voi poliisi joka tapauksessa moniammatillisen arviointiryhmän kautta saada tiedon asiasta. Näitä seikkoja tulisi esityksessä vielä pohtia.

Ulkoasiainministeriö toteaa, että jotain lainsäädäntöhankkeen asettamis- päätöksessä ja työryhmän selvityksessä erityisesti huomioituja seikkoja, kuten kolmannen sektorin toimintamahdollisuuksien järjestämistä ja lähirikosten uhrien auttamista ei ole lainkaan sisällytetty esitykseen.

Ulkoasiainministeriö kiinnittää vielä huomiota esityksessä käytettyihin käsitteisiin "havaittu", "oletettu" ja "epäilty" uhri. Käsitteet tulisi määritellä selkeästi ja niitä käyttää johdonmukaisesti. Myös eri käsitteiden oikeusvaikutukset tulisi olla selvät.

Oikeuspäällikkö



Päivi Kaukoranta

Lainsäädäntösihteeri



Satu Sistonen

Liitteet

-