



7.10.2015

YHDENVERTAISUUS

VALTUUTETTU

DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

Lakivaliokunta

HE 30/2015 vp valtion talousarvioksi

Ihmiskaupparaportoinnin resurssit

Tiivistelmä

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja sitä edeltänyt vähemmistövaltuutettu on toiminut kansallisena ihmiskaupparaportoinnista seitsemän vuoden ajan. Tänä aikana Suomessa tapahtuvan ihmiskaupan tunnistamisessa on saatu aikaan merkittävä parannus. Ihmiskaupan uhreja oli auttamisjärjestelmässä toiminnan alkaessa vuonna 2009 17 henkilöä. Nyt (lokakuussa 2015) auttamisjärjestelmän piirissä on 87 henkilöä.

Valtuutetun resurssit tehtävän hoitamiseen ovat kuitenkin säilyneet minimitasolla: vain yksi henkilö vastaa ihmiskaupparaportoinnista ja siihen liittyvistä tehtävistä. Raportoinnilla on osaamisensa ja laajan tiedonsaantioikeutensa ja viranomaisvelvoitteidensa nojalla merkittävä rooli asioiden selvittämisessä, viranomaisten ohjaamisessa ja neuvomisessa sekä kouluttamisessa.

Tilanne on monilta osin ongelmallinen: ihmiskauppaan liittyvä, useimmiten naisiin kohdistuva taloudellinen tai seksuaalinen hyväksikäyttö ja kansainvälinen rikollisuus muodostaa erittäin raskaan ja kuormittavan tehtävän. Yhden henkilön vastattavana on pitkälti sen varmistaminen että yksilöt saavat tukea heidän oikeuksien toteutumisessa sekä koko järjestelmän (auttamisjärjestelmä, rikostutkinta, syyttäjät ja tuomioistuimet) tukeminen näiden kehittäessä toimintaansa. Kyky tunnistaa ihmiskauppaa on Suomessa parantunut, mutta raportoinnin mahdollisuudet hoitaa lakisääteisiä velvoitteitaan ole enää sopusoinnissa sen kanssa, mitä raportoinnille osoitetut resurssit ovat. Käytännössä raportoinnin kyky olla tukena tapausten käsittelyssä on heikentynyt, koska tapausten määrä on kasvanut huomattavassa määrin.



Toiminta ja sen tuloksellisuus

Toiminnan alkuvaiheessa ihmiskaupan uhreja tunnistettiin Suomessa huonosti ja ilmiö oli ylipäättänsä viranomaisille tuntematon. Raportoija teki intensiivistä työtä sen eteen, että ihmiskauppa ilmiönä tulisi viranomaisille tutuksi, uhrin tunnistetuksi ja palvelujärjestelmä muotoutuisi sellaiseksi, että se vastaisi Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita. Toimintaa on ollut tuloksellista, mutta sitä on hoidettu huomattavan pienillä resursseilla. Eduskunnalle kerran vaalikaudessa toimitettu raportti vie myös merkittävän osan resursseista, mutta toisaalta saadun palautteen mukaan raportista on ollut myös käytännön hyötyä ihmiskaupan tunnistamisen lisäämisessä sekä esimerkiksi syyttäjien kehittäessä toimintaansa.

Raportoijan työ on saanut viime vuosien aikana huomattavaa kansainvälistä huomiota ja monet maat, kuten Saksa ja Englanti, ovat konsultoineet Suomen ihmiskaupparaportoijaa suunnitellessaan omaa kansallista raportointijärjestelmäänsä. Myös YK:n ja EU:n piirissä raportoijan toiminta on saanut huomiota ja suomalaista raportointijärjestelmää on pidetty hyvänä esimerkkinä toiminnan järjestämisestä.

Tapausten määrän lisääntyminen

Kansallisen ihmiskaupparaportoijan toiminnan alkuvaiheessa ihmiskauppaan liittyviä rikostutkintoja oli Suomessa vain muutama. Koska ihmiskauppaa ilmiönä ei tunnettu eikä tulkintakäytäntöä ollut, tuomiot eivät kaikilta osin vastanneet lainsäätäjän tahtoa eikä Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita. Koska ihmiskauppaan liittyvä tunnistaminen on parantunut, myös rikostutkintojen määrä on lisääntynyt. Yksistään vuoden 2015 aikana ihmiskauppaan liittyviä rikostutkintoja on avattu toistakymmentä.

Kansallista raportoijaa konsultoidaan enenevässä määrin rikostutkinnoissa – pyydetään neuvoa tunnusmerkistökiteijöiden soveltamisessa, uhrien auttamisessa ja ohjaamisessa palveluiden piiriin. Raportoijaan otetaan yhteyttä myös auttamisjärjestelmästä ja kansalaisjärjestöistä ja esitetään huoli esimerkiksi siitä, että jotkut rikostutkinnat eivät ole edenneet toivotulla tavalla tai uhrin ei ole saaneet heille lain mukaan kuuluvia palveluja. Ihmiskaupparaportoija on usein keskeisessä roolissa näiden ongelmatilanteiden selvittämisessä. Tapausten määrän kasvun myötä esille on tullut myös ihmiskauppaan liittyviä rakenteellisia ongelmia ja puutteita, joiden ratkaisemiseen raportoijan tämänhetkiset resurssit eivät millään tapaa riitä.

Ihmiskaupan uudet muodot

Ihmiskauppadirektiivi (2011/36/EU) nosti esille ihmiskaupan uusia muotoja – esimerkiksi ihmiskaupan pakkoavioliittotarkoituksessa ja ihmiskaupan rikollisessa toiminnassa hyväksikäyttämiseksi. Uudet ihmiskaupan muodot ovat rantauneet myös Suomeen, esimerkiksi pakkoavioliittoihin liittyviä ihmiskauppatutkintoja on avattu Suomessa kuusi vuonna 2015. Raportoijan käsityksen mukaan kyseiset ilmiöt tunnetaan Suomessa kuitenkin hyvin huonosti. Ihmiskaupan uusien muotojen tunnistamisessa ja niihin liittyvien tutkintojen ohjeistamisessa tarvittaisiin tukea, neuvoa ja koulutusta. Resurssien puutteen vuoksi raportoija ei ole juurikaan pystynyt vastaamaan tähän tarpeeseen. On olemassa

suuri riski, että rikosvastuu ja uhrien oikeudet jäävät näiltä osin toteutumatta.

Turvapaikkahakemusten määrän huomattava kasvu vuonna 2015

Vuoden 2015 loppupuoliskolla Suomeen on tullut poikkeuksellisen suuri määrä turvapaikanhakijoita. Aikaisemmin vastaanottokeskukset ovat olleet kaikin merkittävimmissä roolissa ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa. Esimerkiksi vuonna 2014 vastaanottokeskukset tekivät 26 esitystä henkilön ottamiseksi ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Tämä vastasi yli 30%:a auttamisjärjestelmään ottoesityksistä. Heinäkuun 2015 jälkeen vastaanottokeskukset eivät ole tehneet yhtään auttamisjärjestelmään ottoesitystä. Todennäköisin syy tunnistamisen heikkouteen on se, että hyvin ylikuormittuneen tilanteen ja henkilöresurssien puutteen vuoksi uhreja ei kyetä tunnistamaan ja ohjaamaan avun piiriin.

Vastaanottokeskuksiin ja maahanmuuttovirastoon rekrytoidaan tällä hetkellä huomattava määrä uusia työntekijöitä. Kansallinen ihmiskaupparaportoin on ollut merkittävässä roolissa kouluttaessaan potentiaalisia uhreja kohtaavia viranomaisia. Tämänhetkinen turvapaikkatilanne tulee todennäköisesti huomattavasti lisäämään kansallisen raportoin konsultoinnin ja koulutuksen tarvetta. Hallituksen uusissa maahanmuuttolinjauksissa on myös suunnitelmia kiristää turvapaikanhakijoiden oikeuksia saada oikeusapua. Myös tältä osin kansallisen raportoin työ tulee todennäköisesti kuormittumaan, koska koulutuksen, neuvonnan ja ohjeistuksen tarve tulee lisääntymään.

Avustajien osaamisen puute

Raha-automaattiyhdistys on aikaisemmin rahoittanut kansalaisjärjestössä työskentelevän, ihmiskauppaan perehtyneen lakimiehen palkkausta julkisista varoista. Lakimies on avustanut uhreja rikosoikeudellisissa prosesseissa, oleskelulupaprosesseissa ja muissa oikeudellisissa prosesseissa. Raha-automaattiyhdistys ei enää rahoita tätä työtä. Kertyneen kokemuksen nojalla on kuitenkin tullut selväksi, että uhrien avustaminen edellyttää vahvaa erityisosaamista ja huomattavasti suurempaa ajallista panostusta asiakas- ja oikeudelliseen työhön kuin mihin kaupallisilla asianajopalveluita tarjoavilla toimijoilla on mahdollisuus. Ihmiskauppaan liittyvä oikeuskäytäntö on vasta kehitymässä (KKO on antanut vasta yhden ihmiskauppa koskevan ennakkoratkaisun). Rikosvastuun ja uhrien oikeuksien toteutumiseksi olisi tärkeää, että oikeuskäytäntö muovautuisi lainsäätäjän tahdon ja kansainvälisten velvoitteiden mukaiseksi. Kansallisella ihmiskaupparaportoinjalla olisi lakimääräisten tehtäviensä nojalla mahdollisuus avustaa ihmiskaupan uhreja oikeudellisissa prosesseissa. Tämänhetkisillä resursseilla tähän tarpeeseen ei kuitenkaan kyetä vastaamaan.