



Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys (HE 220/2022 vp) eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi; Lausunnon liite; Sisäministeriön vastaukset valiokunnan lisäkysymyksiin

Hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä lisäselvitystä rikosvastuun toteutumisesta, ihmiskaupan uhrien hyväksikäyttöpaikasta ja ihmiskaupan uhreille myönnettävistä oleskeluluvista. Sisäministeriö lausuu esitettyihin kysymyksiin seuraavaa:

Rikosvastuun toteutuminen

Alla on ensin kuvattu poliisin PATJA-järjestelmästä poliisille ilmoitetut ”ihmiskauppa” ja ”törkeä ihmiskauppa” -nimikkeillä olevat jutut:

2018: 80 kappaletta
2019: 79 kappaletta
2020: 112 kappaletta
2021: 132 kappaletta
2022 tammikuu-elokuu: 83 kappaletta

Edellä esitetyn tilastotiedon perusteella voidaan ensinnäkin todeta, että auttamisjärjestelmän asiakasmäärien kasvun lisäksi myös poliisille ilmoitettujen juttujen määrissä on tapahtunut merkittävää prosentuaalista kasvua viimeisten vuosien aikana. Lukumäärällisesti poliisin jutut eivät vastaa auttamisjärjestelmään otettujen asiakkuuksien määriä. Lukumäärällisiin eroihin ei ole mahdollista antaa yhtä tyhjentävää selitystä, mutta tämän voidaan ainakin osaltaan katsoa selittyvän alla kuvatuilla seikoilla.

Vastaanottolain auttamisjärjestelmään ottamista koskeva 35 § ja sen soveltamiskäytäntö eivät sido auttamisjärjestelmään ottamista ja rikosprosessia toisiinsa. Tämä tarkoittaa, että auttamisjärjestelmän asiakkaaksi voidaan ottaa, vaikka asiassa ei olisi käynnissä rikosprosessia. Auttamisjärjestelmään ottamisen edellytyksenä ei kansainväliset velvoitteet huomioiden esimerkiksi ole se, että asiassa olisi tehty rikosilmoitus. Auttamisjärjestelmän asiakkaaksi otetaan matalalla kynnyksellä. Auttamisjärjestelmään otetaan henkilö, jos hänen uskottavaksi arvioidusta kertomuksestaan esiin tulevien olosuhteiden perusteella voidaan arvioida, että kyseessä voi olla ihmiskaupan uhri ja hän on auttamistoimien tarpeessa. Tällöin ei arvioida esimerkiksi sitä, täyttyykö tapauksessa esitutkinnan käynnistämiseen edellytettävä syytä epäillä -kynnys.

Yllä esitetystä auttamisjärjestelmään ottamisen matalasta kynnyksestä seuraa se, että kaikkia auttamisjärjestelmään otettuja uhreja ei katsota ihmiskaupan uhreiksi rikosprosessia sääntelevän lainsäädännön näkökulmasta. Auttamisjärjestelmään ottaminen ei tarkoita sitä, että samalla myös kynnys esitutkinnan käynnistämiseen, syytteen nostamiseen tai tuomitsemiseen täyttyisi, vaan rikosasiaa arvioidaan rikosoikeusjärjestelmän ja sen periaatteiden näkökulmasta. Auttamisjärjestelmän asiakkaaksi otetun henkilön kohdalla voi siten olla esimerkiksi mahdollista, että hänen asiassaan ei saada riittävästi näyttöä rikosprosessin näkökulmasta, asiaa ei ole tarkoituksenmukaista tutkia Suomessa, koska henkilö on joutunut uhriksi ulkomailla, tai asiaa tutkitaan niin sanottuna ihmiskaupan lähirikoksena.



Ihmiskauppaa ja sen lähirikoksia koskevien säännösten soveltamiskäytännöstä sekä ihmiskaupparikosten etenemisestä on tuotettu ajantasaista tutkimustietoa, joka myös osaltaan selittää rikosvastuun toteutumista ihmiskauppa-asioissa. Vuonna 2022 julkaistussa VN TEAS-tutkimuksessa (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:18) analysoitiin ihmiskauppaa ja lähirikoksia koskevia esitutkintapäätöksiä, syyttäjän päätöksiä sekä tuomioistuinratkaisuja. Tutkimuksen mukaan ihmiskauppaa koskevan rikoksen luonteen ymmärtämisessä sekä sitä koskevan lainsäädännön tarkoituksen ja sisällön hahmottamisessa on kehittämistä. Tutkimuksessa esitetään, että haasteet johtuvat ihmiskauppaa koskevan tulkintakäytännön vähäisyydestä, ihmiskauppaa koskevan ilmiön vähäisestä tuntemuksesta sekä asiaa koskevan oikeuskirjallisuuden ja koulutuksen puutteellisuudesta.

Esityksen keskiössä on uhrin aseman parantaminen hallitusohjelman mukaisesti. Esityksen keskeisenä tavoitteena on ihmiskaupan ilmitulon edistäminen. Keskeisten muutosehdotusten johdosta arvioidaan, että yhä useampi uhri uskaltaisi hakeutua viranomaisavun piiriin. Kuten esityksessä on kuvattu, auttamisjärjestelmään hakeutuvat uhrit ovat lähtökohtaisesti halukkaita tekemään rikosilmoituksen. Tähän nähden voidaan arvioida, että myös sellaiset uhrit, jotka eivät auttamisen ja rikosprosessin välisen yhteyden vuoksi ole aikaisemmin hakeutuneet auttamisjärjestelmään tai uskaltaneet olla tekemisissä viranomaisten kanssa, voisivat tehdä kokemastaan hyväksikäytöstä rikosilmoituksen avun piiriin hakeutumisen lisäksi. Siten esityksellä voidaan osaltaan arvioida olevan myönteinen vaikutus myös ihmiskaupparikosten ilmituloon, rikosten tutkintaan ja rikollisten vastuuseen saattamiseen. Rikosvastuun edistämisen näkökulmasta jatkossa korostuu entisestään auttamisjärjestelmän uhreille antama tuki, ohjaus ja neuvonta rikosprosessin merkityksestä. Näin voidaan vahvistaa uhrin luottamusta myös muita viranomaisia kohtaan, jolloin kynns rikosilmoituksen tekemiseen laskee.

Sisäministeriö pitää yleisesti rikosvastuun toteutumista tärkeänä osana ihmiskaupan vastaisessa työssä. Ihmiskaupan vastainen työ on kokonaisuus, jossa eri osatekijät tukevat toisiaan. Rikosvastuun tehokas toteutuminen on kiinni useasta eri tekijästä. Tämä edellyttää, että koko rikosprosessi on laadukas ja tehokas. Siten on esimerkiksi tärkeää, että rikosprosessin eri toimijoilla on koulutuksen ja ohjeistuksen kautta riittävä osaaminen ihmiskauppa-asioissa, ja riittävät resurssit ihmiskaupan vastaiseen toimintaan. Myös keskeisten tahojen yhteistyön merkitys korostuu.

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma rakentuu viiteen strategiseen tavoitteeseen, joiden toteutumista ohjelman toimenpiteet ja niiden toimeenpano tukevat. Yhtenä tavoitteena on tehostaa rikosvastuuta ihmiskaupparikoksissa. Sisäministeriö on mukana usean rikosvastuun toteutumista edistävän toimenpiteen toteutuksessa.

Auttamisjärjestelmän asiakkaiden hyväksikäyttöpaikka

Auttamisjärjestelmä tilastoi uusien asiakkaiden kohdalla tiedon siitä, onko henkilö joutunut hyväksikäytön kohteeksi Suomessa vai ulkomailla. Tarkempaa tietoa ei ole saatavissa siitä, missä maassa ulkomailla tapahtunut hyväksikäyttö on tapahtunut.

2018: 163 uhria, joista 52 Suomessa ja 111 ulkomailla
2019: 229 uhria, joista 70 Suomessa ja 159 ulkomailla
2020: 247 uhria, joista 123 Suomessa ja 121 ulkomailla
2021: 243 uhria, joista 97 Suomessa ja 146 ulkomailla
2022 30.6. asti: 139 uhria, joista 66 Suomessa ja 73 ulkomailla

Oleskeluluvat ja harkinta-ajat



Ihmiskaupan uhrin oleskeluluvasta säädetään ulkomaalaislain 52 a §:ssä. Ihmiskaupan uhrin oleskelulupaa voi hakea erillisellä oleskelulupahakemuksella. Ihmiskauppaviitteet huomioidaan myös turvapaikkamenettelyssä. Turvapaikkaprosessin aikana ilmi tullut ihmiskauppa voi olla peruste myöntää hakijalle kansainvälistä suojelua, oleskelulupa ihmiskaupan uhriksi joutumisen perusteella (52 a §) tai yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella (52 §). Ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan ja yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella myönnettävän oleskeluluvan edellytysten täyttyminen arvioidaan turvapaikkaprosessissa viran puolesta ilman erillistä oleskelulupahakemusta, jos hakijalle ei myönnetä kansainvälistä suojelua.

Alla on kuvattu lukumäärät, jotka koskevat nimenomaisen erillisen ihmiskaupan uhrin oleskelulupahakemuksen ratkaisemista. Lukumäärät sisältävät sekä ensimmäistä oleskelulupaa koskevat ratkaisut että jatkolupahakemusta koskevat ratkaisut. Lukumäärät eivät sisällä turvapaikkamenettelyn yhteydessä myönnettyjä ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan lukumääriä, jotka esitetään selvityksessä myöhemmin.

2018: yhteensä 15, joista 5 myönteistä ja 10 kielteistä
2019: yhteensä 25, joista 12 myönteistä ja 13 kielteistä
2020: yhteensä 16, joista 13 myönteistä ja 3 kielteistä
2021: yhteensä 38, joista 28 myönteistä ja 10 kielteistä
2022 30.10. saakka: yhteensä 30, joista 22 myönteistä ja 8 kielteistä

Alla on kuvattu lukumäärät turvapaikkamenettelyn yhteydessä myönnettyistä 52 a §:n ja 52 §:n mukaisista luvista. Yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella myönnetyn luvan (52 §) osalta on hyvä huomioida, että tilastoista ei ole mahdollista eritellä niitä päätöksiä, joiden taustalla on ollut ihmiskauppaviitteitä. Osa päätöksistä voi olla sellaisia, joissa hakijan on katsottu mahdollisesti joutuneen ihmiskaupan uhriksi, mutta kokonaisharkintaan ovat voineet vaikuttaa myös muut haavoittuvuustekijät, ja mahdollinen ihmiskaupan uhriksi joutuminen voi olla yksi niistä tekijöistä, joiden pohjalta hakijan luvan täyttymisen edellytyksiä on arvioitu.

2018: 52 a § 3 kappaletta, 52 § 108 kappaletta
2019: 52 a § 3 kappaletta, 52 § 169 kappaletta
2020: 52 a § 2 kappaletta, 52 § 158 kappaletta
2021: 52 a § 3 kappaletta, 52 § 127 kappaletta
2022 30.10. saakka: 52 a § 8 kappaletta, 52 § 110 kappaletta

Ulkomaalaislain 54 b §:n mukaan henkilölle voidaan myöntää työnantajan moitittavan menettelyn takia jatkolupa. Tämä jatkolupa myönnetään uuden työn hakemista tai yritystoimintaa varten, jos on perusteltua aihetta epäillä, että hänen työnantajansa on merkittäväällä tavalla laiminlyönyt velvollisuuksia työnantajana tai muulla tavalla hyväksikäyttänyt häntä. Säännös on ollut voimassa 1.10.2021 alkaen ja sen voimaantulon jälkeen (30.10.2022 mennessä) on tehty 10 päätöstä, joista myönteisiä 7 ja kielteisiä 3.

Ulkomaalaislain 52 b §:n mukaan ilman oleskeluoikeutta maassa olevalle ihmiskaupan uhrille voidaan antaa ennen 52 a §:n mukaisen oleskeluluvan myöntämistä harkinta-aika. Harkinta-aika ei ole varsinainen oleskelulupa, mutta ulkomaalaislain mukaan harkinta-aikana tapahtuva oleskelu on lain mukaan laillista oleskelua. Harkinta-ajan tarkoituksena on antaa ihmiskaupan uhrille mahdollisuus toipua kokemuksistaan ja päättää, haluaako hän ryhtyä yhteistyöhön viranomaisten kanssa ihmiskaupparikoksen selvittämiseksi. Harkinta-ajan antamisesta päättää poliisi,



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

15.11.2022

Erityisasiantuntija Roope Jokinen
p. 050 465 3208

rajatarkastusviranomaisen tai auttamisjärjestelmää ylläpitävä Joutsenon vastaanottokeskus. Alla on kuvattu annettujen harkinta-aikojen lukumäärät.

2018: Joutsenon vastaanottokeskus 9

2019: poliisi 1, Joutsenon vastaanottokeskus 23

2020: poliisi 1, Joutsenon vastaanottokeskus 24

2021: poliisi 2, Joutsenon vastaanottokeskus 16

2022: Joutsenon vastaanottokeskus 7