



IOK/56/2022

26.8.2022

Viite EN; yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta; Suomen kolmas valvontakierros; ulkoministeriön lausuntopyyntö (VN/19159/2022)

Asia Ihmisoikeuskeskuksen lausunto kyselylomakkeen kysymystä nro 6.2 koskien

6.2 If the authorities fail to discharge their obligation to effectively investigate and prosecute suspected cases of trafficking, what possibilities for redress exist for victims of THB and their families? To what extent have victims of trafficking, including children, access to complaint mechanisms, such as Ombudsman institutions and other national human rights institutions?

Ihmiskaupan uhrien oikeussuojakeinot Ihmisoikeuskeskuksen kansallisia perus- ja ihmisoikeustoimijoita koskevan selvityksen perusteella

Ihmisoikeuskeskus julkaisi kesäkuussa 2022 selvityksen kansallisista perus- ja ihmisoikeustoimijoista. Selvityksen piiriin kuuluvat seuraavat toimijat: ylimmät laillisuusvalvojat, kansallinen ihmisoikeusinstituutio, erityisvaltuutetut sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta. Keskeinen näkökulma selvityksessä on, miten varsin hajanaiset, useista toimijoista koostuvat perus- ja ihmisoikeusrakenteet toimivat ja miten niitä tulisi vahvistaa. Selvitykseen onkin koottu tietoa ja suosituksia rakenteiden kokonaisvaltaiseksi kehittämiseksi.

Yksilön, kuten haavoittuvassa asemassa olevan ihmiskaupan uhrin näkökulmasta on tärkeää, että oikeussuojakeinot ovat selkeitä ja saavutettavia. Erityisen korostunut tarve tälle on silloin, kun perus- ja ihmisoikeustoimijoita on monia, ja niillä on erilaisia tehtäviä ja toimivaltuuksia. Tärkeää on myös, että perus- ja ihmisoikeustoimijat, joiden tehtävät ovat osin päällekkäisiä tai toisiaan täydentäviä, käyvät vuoropuhelua keskenään.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii kansallisena ihmiskaupparaportoijana, mutta sen tehtäviin ei kuulu laillisuusvalvonta, vaan ihmiskauppaan liittyvien ilmiöiden ja soveltuvien kansainvälisten velvoitteiden seuranta. Kansallisen ihmiskaupparaportoijan ominaisuudessaan valtuutettu voi myös avustaa ihmiskaupan uhreja ja antaa heille oikeusapua. Ihmiskaupparaportointiin osoitetut resurssit ovat kuitenkin rajallisia, ja valtuutetun on tältä osin priorisoitava

toimintaansa.¹

Valtioneuvoston oikeuskanslerilla ja eduskunnan oikeusasiamiehellä on laaja-alainen tehtävä valvoa, että viranomaiset ja virkamiehet noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa julkista tehtävää hoitaessaan. Tämän tehtävänsä puitteissa ne voivat myös valvoa esimerkiksi saamiensa kanteluiden tai tekemiensä omien aloitteiden muodossa, miten ihmiskaupan uhrien oikeudet toteutuvat. Esimerkiksi vuonna 2021 apulaisoikeuskansleri selvitti mediassa ilmenneitä ihmiskauppatutkinnan puutteita omana aloitteenaan ja totesi, että poliisilla on vaikeuksia tunnistaa ihmiskauppaa ja toteuttaa esitutkinta viivytyksettömästi.² Ihmiskaupan uhrien on siten mahdollista tehdä kantelu valtioneuvoston oikeuskanslerille tai eduskunnan oikeusasiamiehelle, mikäli esimerkiksi poliisi ei tutki mahdollista ihmiskaupparikosta asianmukaisesti ja tehokkaasti. Ihmiskaupan uhrien haavoittuvan aseman takia oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen omien aloitteiden merkitys kuitenkin korostuu, sillä ihmiskaupan uhrit eivät välttämättä tunne oikeuksiaan tai uskalla lähestyä viranomaisia.

Uusi laki ylimpien laillisuusvalvojen tehtävien jaosta astuu voimaan 1.10.2022 alkaen. Siinä valtioneuvoston oikeuskansleri vapautetaan velvollisuudesta huolehtia ylimmän laillisuusvalvojan tehtävistä sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat poliisitutkintaa ja poliisi- tai tulliviranomaiselle säädettyä toimivaltuutta sekä rikosprosessuaalisia pakkokeinoja ja esitutkintaa, ei kuitenkaan esitutkinnan toimittamatta jättämistä, keskeyttämistä ja rajoittamista. Uusi tehtäväjakolaki luo täten edellytyksiä eduskunnan oikeusasiamiehen roolin korostumiselle ihmiskaupan uhrien aseman tarkastelussa.

Ihmisoikeuskeskus esittää selvityksensä yhtenä suosituksena, että perus- ja ihmisoikeustoimijoiden välistä yhteistyötä voitaisiin yhä tiivistää esimerkiksi säännöllisellä laillisuusvalvontahuomioiden ja seurantatiedon jakamisella. Esimerkiksi ihmiskauppakysymyksissä tämä voisi vahvistaa yhtäältä yhdenvertaisuusvaltuutetun ja toisaalta ylimpien laillisuusvalvojen tietopohjaa ja siten mahdollisuuksia puuttua ihmiskauppaan omien toimivaltuuksiensa puitteissa. Ihmiskauppa on piilorikollisuutta, jonka parempi ymmärtäminen ja tunnistaminen edellyttää tiivistä yhteistyötä eri toimijoiden välillä.

Keskus painottaa selvityksessään myös sitä, että uusien toimijoiden luomisen sijaan perus- ja ihmisoikeusrakenteita kehitettäessä on vahvistettava ensisijaisesti olemassa olevia toimijoita, joista monilla asiamäärät ovat lisääntyneet ja joiden resurssit eivät ole riittävät kaikkien lakisääteisten tehtävien hoitamiseen tarvittavassa laajuudessa.

Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja pääsy oikeuksiin

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun mukaan, ”[j]os poliisi ei osaa tunnistaa ihmiskauppaa heti tutkinnan alkuvaiheessa, myöskään uhri ei saa ROL:n [oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain] mukaista asiamiestä eikä tarvittavia tukipalveluita. Ihmiskaupparikosten ja sen lähirikosten uhrit ovat yleensä haavoittuvassa asemassa olevia, usein kielitaidottomia eivätkä he tunne Suomen oikeusjärjestelmää.”³ Poliisin lisäksi myös muiden viranomaisten on tärkeä tehdä työtä tunnistukseen ihmiskaupan uhreja, sillä ihmiskauppa ei välttämättä tule ilmi ensisijaisesti perinteisillä tavoilla kuten rikosilmoitusten kautta.

Erityisesti ulkomaalaiset uhrit saattavat pelätä viranomaisia tai olla haluttomia

¹ Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2022, s. 65.

² OKV/1233/70/2021.

³ OKV/1233/2021, s. 64.

antamaan tietoa tilanteestaan, mikäli heitä ei osata tunnistaa ihmiskaupan uhriksi. Tämä johtuu siitä, että uhri voi oleskella Suomessa ilman oleskeluoikeutta, jolloin viranomaiselle ei välttämättä uskalleta kertoa omasta tilanteesta. Seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan uhrit voivat myös jättää kertomatta tilanteestaan, sillä ulkomaalaislain mukaan seksipalveluiden myyminen on peruste käännyttää henkilö maasta.⁴

Ihmiskaupan uhrien tunnistamista on kehitettävä myös muiden kuin ulkomaalaisten ihmiskaupan uhrien osalta. Maahanmuuttoviranomaisia ja muita toimijoita koulutetaan tunnistamaan ihmiskauppaa aktiivisesti. Sen sijaan kunnallisella puolella ihmiskaupan uhrien tunnistaminen voi olla vaikeampaa. Osin asiaan voi vaikuttaa, että ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta säädetään laissa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (nk. vastaanottolaki), joka on tunnetumpi maahanmuuttoviranomaisten keskuudessa kuin kunnissa. Tämä voi osaltaan vaikeuttaa Suomessa tapahtuvan ihmiskaupan tunnistamista.⁵ Jos ihmiskaupan uhreja ei asianmukaisesti tunnisteta, voi uhrien pääsy oikeuksiinsa vaarantua. Koska uhri ei välttämättä itse tunnista joutuneensa ihmiskaupan uhriksi, eivät kantelut tällöin riitä korjaamaan tilannetta. Tämän takia ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutuminen edellyttää niin perus- ja ihmisoikeustoimijoilta kuin muilta viranomaisilta merkittävää työpanosta, joka tulee huomioida resursseissa.

Sirpa Rautio
johtaja

Elina Hakala
Asiantuntija

Elsa Korkman
Nuorempi asiantuntija

4 Ulkomaalaislaki 146 § 1 momentti 6 kohta (30.4.2004/301).

⁵ Maija Koskenoja, Natalia Ollus, Venla Roth, Minna Viuhko ja Laura Turkia, *Tuntematon tulevaisuus – selvitys ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuudesta* (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 24/2018) s. 188–190, 194.