

VAASAN YLIOPISTO
FILOSOFINEN TIEDEKUNTA

Anita Hietaharju

IHMISKAUPPARIKOKSEN UHRI AUTTAMISJÄRJESTELMÄSSÄ

Hyvä hallinto ja prosessien yhdenvertaisuus kunnan ja vastaanottokeskuksen toiminnassa

Julkisoikeuden
pro gradu -tutkielma

VAASA 2014

SISÄLLYSLUETTELO

	sivu
KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO	3
LYHENNELUETTELO	4
TIIVISTELMÄ	5
1. JOHDANTO	7
1.1. Ihmiskaupparikollisuus Suomessa	7
1.2. Kysymyksenasettelu ja tutkimusongelma	11
1.3. Tutkimusmenetelmät	14
1.4. Tutkimuksen tavoitteet ja rakenne	15
2. IHMISKAUPPAUHRIEN AUTTAMISJÄRJESTELMÄ	17
2.1. Kuka on ihmiskaupan uhri?	17
2.2. Ihmiskaupan uhrin asema auttamisjärjestelmässä	19
2.2.1. Harkinta-aika	23
2.2.2. Oleskelulupa	25
2.3. Avun ja tuen saaminen	26
2.3.1. Auttamisjärjestelmään ottamisen ja poistamisen kriteerit	27
3. HYVÄ HALLINTO AUTTAMISJÄRJESTELMÄN PÄÄTÖKSENTEOSSA	31
3.1. Perusoikeus hyvään hallintoon	31
3.1.1. Perusteltu päätös	33
3.1.2. Oikeus hakea muutosta	34
3.1.3. Joutuisa käsittely	38
3.1.4. Oikeus tulla kuulluksi	39
3.2. Auttamispäätöksen tekevä viranomainen	40
3.2.1. Joutsenon vastaanottokeskus	41
3.2.2. Kunta palveluntarjoajana	42
3.3. Päätöksen kohteena olevan ulkomaalaisen heikko asema	43

4. VIRANOMAISEN HARKINTAVALTA IHMISKAUPAN AUTTAMISJÄRJESTELMÄSSÄ	48
4.1. Viranomaisen harkintavalta	48
4.2. Harkintavallan käyttämistä ohjaavat hallinto-oikeudelliset periaatteet	49
4.2.1. Yhdenvertaisuusperiaate	52
4.2.2. Tarkoitussidonnaisuuden periaate	57
4.2.3. Objektiviteettiperiaate	58
4.2.4. Suhteellisuusperiaate	59
4.2.5. Luottamuksensuojaperiaate	60
4.3. Harkintavallan väärinkäyttö	61
5. JOHTOPÄÄTÖKSET	63
LÄHDELUETTELO	67

KUVIOLUETTELO

Kuvio 1. Poliisin rikosilmoitusjärjestelmän mukaan Suomessa aloitetut esitutkinnat ihmiskaupparikoksista vuosilta 2004–2009	9
Kuvio 2. Tutkimusongelma	13
Kuvio 3. Auttamisjärjestelmän asiakasmäärän kehitys	21
Kuvio 4. Auttamisjärjestelmän asiakkaiden uhriutumistyyppi	22
Kuvio 5. Tehdyt päätökset auttamisjärjestelmään ottamisesta ja poistamisesta	29
Kuvio 6. Yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden vaikutus viranomaistoimintaan	51

LYHENNELUETTELO

HAO	Hallinto-oikeus
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys eduskunnalle
KHO	Korkein hallinto-oikeus
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
SM	Sisäasiainministeriö
SopS	Sopimus
TyVL	Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto
vp.	Valtiopäivät

VAASAN YLIOPISTO**Filosofinen tiedekunta****Tekijä:**

Anita Hietaharju

Pro gradu -tutkielma:

Ihmiskaupparikoksen uhri auttamisjärjestelmässä: Hyvä hallinto ja prosessien yhdenvertaisuus kunnan ja vastaanottokeskuksen toiminnassa

Tutkinto:

Hallintotieteiden maisteri

Oppiaine:

Julkisoikeus

Työn ohjaaja:

Eija Mäkinen

Valmistumisvuosi:

2014

Sivumäärä: 72

TIIVISTELMÄ:

Ihmiskauppa ja siihen liittyvät ongelmat ovat ajankohtainen aihe Suomen maahanmuuttopolitiikassa. Globalisaatio, Euroopan unionin lainsäädäntö vapaasta liikkuvuudesta ja ulkomaalaisten määrän kasvu ovat lisänneet ihmiskauppailmiön esiintyvyyttä. Suomessa ihmiskaupan uhreille tarkoitettu auttamisjärjestelmä toimii Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteydessä. Kunnalla on oma roolinsa ihmiskaupan uhrien auttamisessa, kun jatkuvan oleskeluluvan saanut uhri ei kuulukaan varsinaisen auttamisjärjestelmän palveluiden piiriin, vaan on oikeutettu auttamis- ja tukipalveluihin oman kotikuntansa kautta. Vastaanottokeskuksella on tällaisessa tilanteessa ainoastaan uhreja neuvova ja tukeva rooli, kun päävastuu palveluiden järjestämisestä kuuluu kunnalle.

Hyvä hallinto ja hallinto-oikeudelliset periaatteet ovat tärkeässä roolissa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän päätöksenteossa. Viranomaistoiminnan tulee olla lain mukaista ja noudattaa hallinnon oikeusperiaatteita. Auttamisjärjestelmään ottamisen ja poistamisen päätökset ovat henkilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavia hallintopäätöksiä, joilla on suuri merkitys uhrin selviytymiselle, hyväksikäyttökierteen katkeamiselle ja uudelleen uhritumisen ehkäisemiselle. Ihmiskaupan uhri on usein kielitaidoton, syrjäytynyt sekä uhkailun ja pelottelun kohteena oleva ulkomaalainen. Uhrin haavoittuvaisen aseman vuoksi on tärkeää varmistaa hänen perustarpeiden ja oikeuksien toteutuminen. Keskeisin tutkimusongelmani liittyy hyvän hallinnon periaatteiden ja erityisesti yhdenvertaisuuden tutkimiseen vastaanottokeskuksen ja kunnan tarjoamien auttamisjärjestelmien sekä uhreille tarjottavien yhdenvertaisten palveluiden välillä. Selvitän myös harkinta-ajan ja oleskeluluvan vaikutukset auttamisjärjestelmään pääsemisessä.

Tutkimusmenetelmäni pohjautuu lainopilliseen eli oikeusdogmaattiseen tutkimukseen, jossa tehtävänäni on oikeusnormien tulkinta ja systematisointi. Tavoitteenani on auttamisjärjestelmää koskevan lainsäädännön systematisointi paremmin hallittavaksi kokonaisuudeksi. Aineistoni pohjautuu pääasiassa lakilähteisiin, joista tärkeimpinä pidän ulkomaalaislakia, kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annettua lakia sekä hallintolakia. Hallituksen esitykset ja muut lain esityöt ovat tärkeässä asemassa samoin kuin kansallisen ihmiskaupparaportoinnin vuosittaiset ihmiskaupparaportit.

Tutkimukseni kannalta keskeisimpiä käsitteitä ovat erityisesti ihmiskaupan uhrin, ihmiskaupan kaltaisten rikosten ja auttamisjärjestelmän määritelmät. Ihmiskaupan uhrin määritelmää pidetään niin kansallisessa kuin kansainvälisessä oikeudessa monimutkaisena käsitteenä, jolle on vaikea muodostaa yksiselitteistä ja selkeää määritelmää.

Johtopäätösten tärkeimmät tulokset liittyvät harkinta-ajan valituskieltoon ja auttamisjärjestelmien yhdenvertaisuuteen. Tutkimukseni keskeisimmän tuloksen mukaan lainsäädäntöä tulisi selkiyttää korostamalla auttamisjärjestelmän uhrikeskeistä lähestymistapaa.

AVAINSANAT: Ihmiskauppa, hyvä hallinto, yhdenvertaisuus, ulkomaalaiset, oikeus-
turva, perus- ja ihmisoikeudet

1. JOHDANTO

1.1. Ihmiskaupparikollisuus Suomessa

Ihmiskaupparikollisuuteen liittyvä problematiikka on ajankohtainen aihe maahanmuuttopolitiikassa. Monet asiat, kuten globalisaatio, Euroopan unionin lainsäädäntö vapaasta liikkuvuudesta ja ulkomaalaisten määrän kasvu ovat lisänneet ihmiskauppailmiön esiintyvyyttä. Suomessa termiä *ihmiskaupparikos* ei tunneta kovinkaan hyvin ja tähän vaikuttavat erityisesti lainsäädännön epäselvyys ja rikoksen luonne. Ilmiö on kuitenkin yleistynyt ja ihmiskaupan uhreja tunnustetaan vuosi vuodelta enemmän. Yleisenä harhaluulona pidetään sitä, että ihmiskaupan uhri olisi aina ulkomaalainen. Näin ei kuitenkaan ole, vaan myös Suomen kansalainen voi joutua ihmiskaupan uhriksi¹. Tietoisuuden lisäämistä pidetään äärimmäisen tärkeänä ihmiskaupparikollisuuden ehkäisemiseksi. Voimassa olevan lainsäädännön ongelmat koskevat pääasiassa ihmiskaupan tunnistamista ja auttamisjärjestelmää. Sisäasianministeriössä valmistellaan hanketta erityisen ihmiskauppalain (SM008:00/2012) säätämisestä.

Suomessa ihmiskaupparikos lisättiin kansalliseen lainsäädäntöön vuonna 2004. Voimassa olevan rikoslain (39/1889) mukaan määritelmä ihmiskaupasta löytyy 25 luvun (Vapauteen kohdistuvat rikokset) 3 §:stä. Suomen lainsäädännössä ihmiskaupaksi määritellään:

”Joka

- 1) käyttämällä hyväksi toisen riippuvaista asemaa tai turvatonta tilaa,*
- 2) erehdyttämällä toista tai tämän erehdyttä hyväksi käyttämällä,*
- 3) maksamalla korvauksen toista vallassaan pitävälle henkilölle tai*
- 4) ottamalla vastaan sellaisen korvauksen ottaa toisen valtaansa, värvää toisen taikka luovuttaa, kuljettaa, vastaanottaa tai majoittaa toisen hänen saattamisekseen 20 luvun 9 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettun tai siihen rinnastettavan seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi, pakkotyöhön tai muihin ihmisarvoa loukkaaviin olosuhteisiin taikka elimien tai kudoksien poistamiseksi taloudellisessa hyötymistarkoituksessa, on tuomitettava ihmiskaupasta vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kuudeksi vuodeksi.*

¹ Vähemmistövaltuutettu 2013: Ihmiskauppa.

Ihmiskaupasta tuomitaan myös se, joka ottaa valtaansa kahdeksatoista vuotta nuoremman henkilön taikka värvää, luovuttaa, kuljettaa, vastaanottaa tai majoittaa tämän 1 momentissa mainitussa tarkoituksessa, vaikka mitään 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitettua keinoa ei olisi käytetty.

Yritys on rangaistava.”

Törkeän ihmiskaupparikoksesta tekee rikoslain mukaan se, jos käytetään 3 §:ssä tarkoitettujen keinojen sijasta tai lisäksi väkivaltaa, uhkausta tai kavaluutta, aiheutetaan tahallisesti tai törkeällä huolimattomuudella toiselle vaikea ruumiinvamma, vakava sairaus tai hengenvaarallinen tila taikka näihin rinnastettavaa erityisen tuntuva kärsimystä, rikos kohdistuu kahdeksatoista vuotta nuorempaan lapseen tai henkilöön, jonka kyky puolustaa itseään on olennaisesti heikentynyt, tai rikos on tehty osana 17 luvun 1 a §:n 4 momentissa tarkoitettua järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaa. Törkeästä ihmiskaupasta voidaan tuomita vankeuteen vähintään kahdeksi ja enintään kymmeneksi vuodeksi.

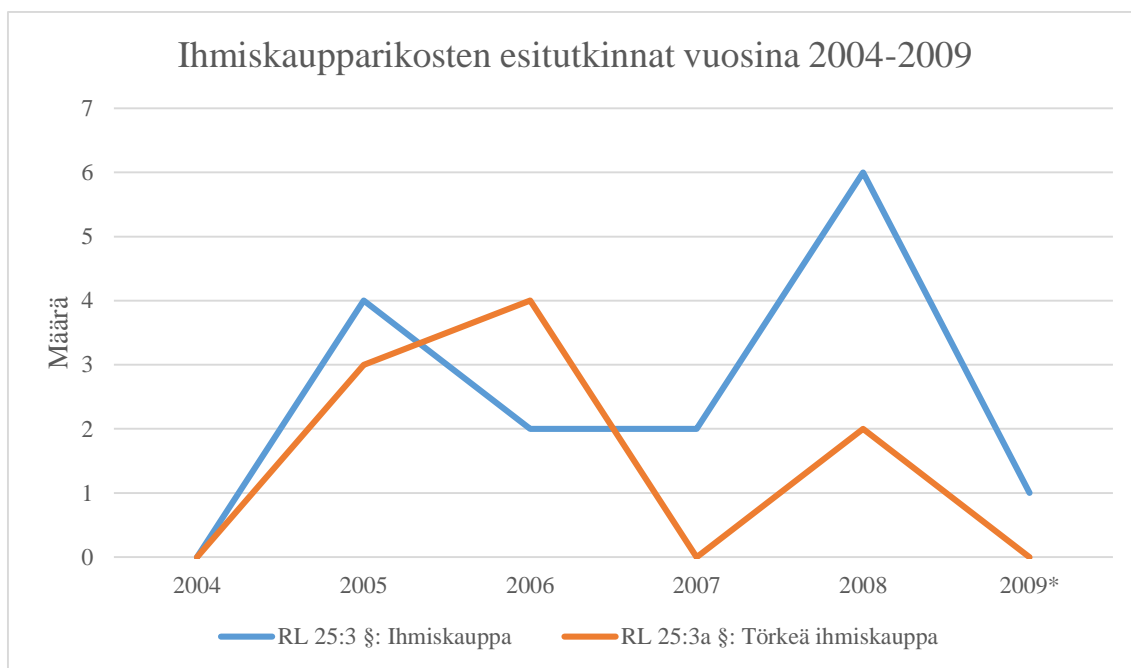
Vuonna 2005 laadittu ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma tarkastelee 1.8.2004 voimaan tullutta ihmiskauppalainsäädäntöä. Toimintasuunnitelman tarkoituksena on pohtia tulevaisuudessa tarvittavia toimenpiteitä, jotta voitaisiin paremmin ja tehokkaammin ehkäistä ihmiskauppaa, suojella ja auttaa uhreja, turvata syyllisten syytteeseen asettaminen ja vastustaa järjestäytyntä rikollisuutta. Ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman lähtökohtina toimivat ihmisoikeusperustainen ja uhrilähtöinen näkökulma, uhrin sukupuolen huomioon ottaminen sekä monialaisuuden, moniammatillisuuden ja yhteistyön merkitys kaikessa ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa.²

Ulkomaalaislain (301/2004) 3 §:ssä säädetään, että ihmiskaupan uhrilla tarkoitetaan ulkomaalaista, jonka voidaan perustellusti epäillä joutuneen ihmiskaupan uhriksi. Suomen ensimmäisessä kansallisessa ihmiskaupan vastaisessa toimintasuunnitelmassa nostetaan ihmiskaupan uhrien auttaminen yhdeksi keskeisimmäksi toiminnan osa-alueeksi. Auttamisjärjestelmän lähtökohdiksi asetettiin moniammatillisuus ja olemassa olevien palvelujärjestelmien hyödyntäminen. Tavoitteina ovat uhrien voimaantuminen ja uudelleen uhuriutumisen estäminen. Kaikkien auttamistoimien perustaksi on katsottu ihmisoikeus- ja uhrilähtöinen näkökulma.³

² Ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma 2005: 4—5.

³ Vähemmistövaltuutettu 2010: 38—39.

Suomea on pidetty yhtenä ihmiskaupparikollisuuden kohteena, ja todennäköisesti myös kauttakulkua tapahtuu. Kuitenkin mahdollisten kauttakulputapausten tunnistaminen ihmiskaupaksi on haasteellista, varsinkin hyväksikäyttötarkoitusta osoittavan näytön puutteen vuoksi. Suomen on huomattu toimineen monesti salakuljetuksen läpikulku- maana muualle Länsi-Eurooppaan. Ihmiskaupan tunnistaminen on todettu haasteelliseksi myös silloin, kun Suomi on rikoksen kohteena. Vuosittain uhreja tunnistetaan vähän, ja ihmiskauppa on rikosnimikkeenä harvinainen esitutkinnassa ja tuomioistuimissa, kuten alla olevasta kuviosta voidaan nähdä. Tähän yhtenä syynä pidetään sitä, että ihmiskauppa usein sekoitetaan sen läheisilmiöihin ja uhrien katsotaan olevan pikemmin laittomia maa- hantulijoita, prostituoituja tai luvattomia työntekijöitä kuin ihmiskaupan uhreja. Ihmis- kaupan kansainvälisen määritelmän ja sen kansallisten sovellusten epäselvyys ja tulkin- nanvaraisuus osaltaan vaikuttavat ihmiskaupputapausten vähäiseen määrään.⁴



Kuvio 1. Poliisin rikosilmoitusjärjestelmän mukaan Suomessa aloitetut esitutkinnat ihmiskaupparikoksista vuosilta 2004–2009 (Korpi 2012: 2.).

* Tilanne 1.5.2009

⁴ Vähemmistövaltuutettu 2010: 7–8.

Kansainvälisen oikeuden tasolla ihmiskauppaa on pyritty ja jatkossakin pyritään ehkäisemään kansainvälisesti sopimuksin ja erityisin yhteistyömuodoin. Ihmiskaupan vastustamisen käännekohdaksi muodostui vuonna 1949 Yhdistyneissä Kansakunnissa (YK) hyväksytty ihmisten kaupan ja toisten prostituutiosta hyötymisen tukahduttamista koskeva yleissopimus, joka velvoittaa sopimusvaltioita kieltämään parituksen ja bordellitoiminnan. Tämä yleissopimus kokosi yhteen vuosien 1904–1933 ihmiskauppaan liittyvät sopimukset ja huomioi samalla Kansainliiton vuonna 1937 laatiman luonnoksen ihmiskauppaa koskevaksi yleissopimukseksi. Nykypäivänä useat YK:n piirissä laaditut yleiset ihmisoikeussopimukset kieltävät ihmiskaupan. Tärkeimpiä ihmiskauppaa ehkäiseviä sopimuksia ovat muun muassa kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (SopS 68/1968) ja sopimus lasten oikeuksista (SopS 59-60/1991). Suomessa ihmiskaupan vastaista toimintaa ohjaa myös Euroopan neuvostossa (EN) solmitut sopimukset. Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus (SopS 19/1990) tuli Suomen osalta voimaan vuonna 1990. Tällä sopimuksella turvattiin sopimusvaltioiden kansalaisille oikeus elämään, kidutuksen, orjuuden ja pakkotyön kieltö sekä oikeus vapauteen ja turvallisuuteen.⁵

Vuonna 2005 Euroopan neuvosto hyväksyi eurooppalaisen ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen, jonka tarkoituksena on parantaa ihmiskaupan uhrien oikeuksia ja asemaa sekä sen yhteydessä luotiin tehokas sopimuksen valvontamekanismi eli asiantuntijaryhmä GRETA⁶. Suomi allekirjoitti pöytäkirjan 29. elokuuta 2008. Yleissopimus täydentää YK:n kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen yleissopimuksen (Palermon sopimus, SopS 20/2004) ihmiskaupan ja erityisesti naisten ja lasten kaupan ehkäisemisestä, torjumisesta ja rankaisemisesta tehdyn lisäpöytäkirjan (SopS 71/2006, Ihmiskauppapalisäpöytäkirja) määräyksiä.⁷

Ihmiskauppapalisäpöytäkirjan 2 artiklan mukaan pöytäkirjan tarkoituksena on a) ihmiskaupan ehkäisy ja torjunta, huomioiden erityisesti naiset ja lapset; b) ihmiskaupan uhrien

⁵ Vähemmistövaltuutettu 2010: 29—34.

⁶ Vähemmistövaltuutettu 2010: 34.

⁷ Ulkoasiainministeriö 2010: Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn yleissopimuksen voimaansaattamista valmisteleavan työryhmän mietintö: 6.

auttaminen ja suojele, kunnioittaen heidän ihmisoikeuksiaan; c) sopimusvaltioiden välisen yhteistyön edistäminen pöytäkirjan tavoitteiden saavuttamiseksi. Ihmiskauppa on määritelty 3 §:ssä:

- a) "ihmiskauppa" tarkoittaa hyväksikäyttötarkoituksessa tapahtuvaa henkilöiden värväystä, kuljettamista, siirtämistä, kätkemistä tai vastaanottamista voimankäytöllä uhkaamisen tai voimankäytön tai muun pakottamisen, sieppauksen, petoksen, harhaanjohtamisen, vallan väärinkäytön tai haavoittuvan aseman hyödyntämisen avulla, taikka toista henkilöä vallassaan pitävän henkilön suostumuksen saamiseksi annetun tai vastaanotetun maksun tai edun avulla. Hyväksikäytöksi katsotaan vähintään toisen hyväksikäyttö prostituutiotarkoituksessa tai muut seksuaalisen hyväksikäytön muodot, pakko-työ tai pakollinen palvelu, orjuus tai muu orjuuden kaltainen käytäntö, orjuuden kaltaiset olot tai elinten poistaminen;*
- b) ihmiskaupan uhrin suostumuksella tämän artiklan a kohdassa tarkoitettuun hyväksikäyttöön ei ole merkitystä, kun sen saamiseksi on käytetty jotakin a kohdassa mainittua keinoa;*
- c) lapsen värväys, kuljetus, siirtäminen, kätkeminen tai vastaanottaminen hyväksikäyttötarkoituksessa katsotaan "ihmiskaupaksi" myös silloin, kun siihen ei liity mitään tämän artiklan a kohdassa mainittua keinoa;*
- d) "lapsi" tarkoittaa alle 18-vuotiasta henkilöä."*

1.2. Kysymyksenasettelu ja tutkimusongelma

Ihmiskaupparikollisuutta sääntelevään lainsäädäntöön liittyy useita ongelmakohtia. Ensinnäkin rikollisuuden luonne vaikuttaa siihen, että ihmiskaupan uhrien tunnistaminen on uhrien luottamuksen puutteen, tietämättömyyden ja uhkailun vuoksi haastavaa. Toisaalta lainsäädännön on huomattu olevan epäselvä, josta tarkkapiirteiset määritelmät ihmiskaupan uhrin tunnistamiseksi ja auttamisjärjestelmään ottamiseksi puuttuvat. Lähtökohtaisesti oikeuskirjallisuudessa on korostettu sitä, että lainsäädäntöä tulisi muuttaa selkeämmäksi.

Ihmiskauppa on monitahoinen ja laaja ilmiö, johon liittyvät monet yhteiskunnalliset, taloudelliset ja filosofiset kysymykset⁸. Tutkimukseni pääasiallisena tarkoituksena on kuitenkin selvittää ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään pääsemisen edellytykset, har-

⁸ Pärssinen 2003: 5.

kinta-ajan ja oleskeluluvan suhde auttamisjärjestelmään pääsemisessä sekä sen, miten järjestelmien yhdenvertaisuus ja hyvän hallinnon takeet on huomioitu prosessissa. Tutkimuksen laajuuden vuoksi rajaan pois ihmiskaupan kaltaisten rikosten, kuten parituksen, laittoman maahantulon järjestämisen ja kiskonnantapaisen työsyryjinnän selvittämisen⁹.

Perusoikeudet ovat tärkeässä asemassa työni taustalla ja keskeiset tutkimuskysymykseni sijoittuvat hallinto-oikeuden alueelle. Hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimukset kohdistuvat auttamisjärjestelmän päätöksentekoon, koska kyseessä on henkilön oikeuksiin vaikuttava hallintopäätös¹⁰. Pyrin selvittämään, miten yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet vaikuttavat päätöksenteossa, kun auttamisjärjestelmään ottamisen, harkinta-ajan, oleskelulupien ja rikostutkinnan osa-alueet jakautuvat usealle eri viranomaiselle. Selvitän myös, miten viranomaisen toimintavalta vaikuttaa auttamisjärjestelmään pääsemisessä ja missä menee harkintavallan rajat. Tarkastelen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää ihmisoikeus- ja uhrilähtöisestä näkökulmasta.

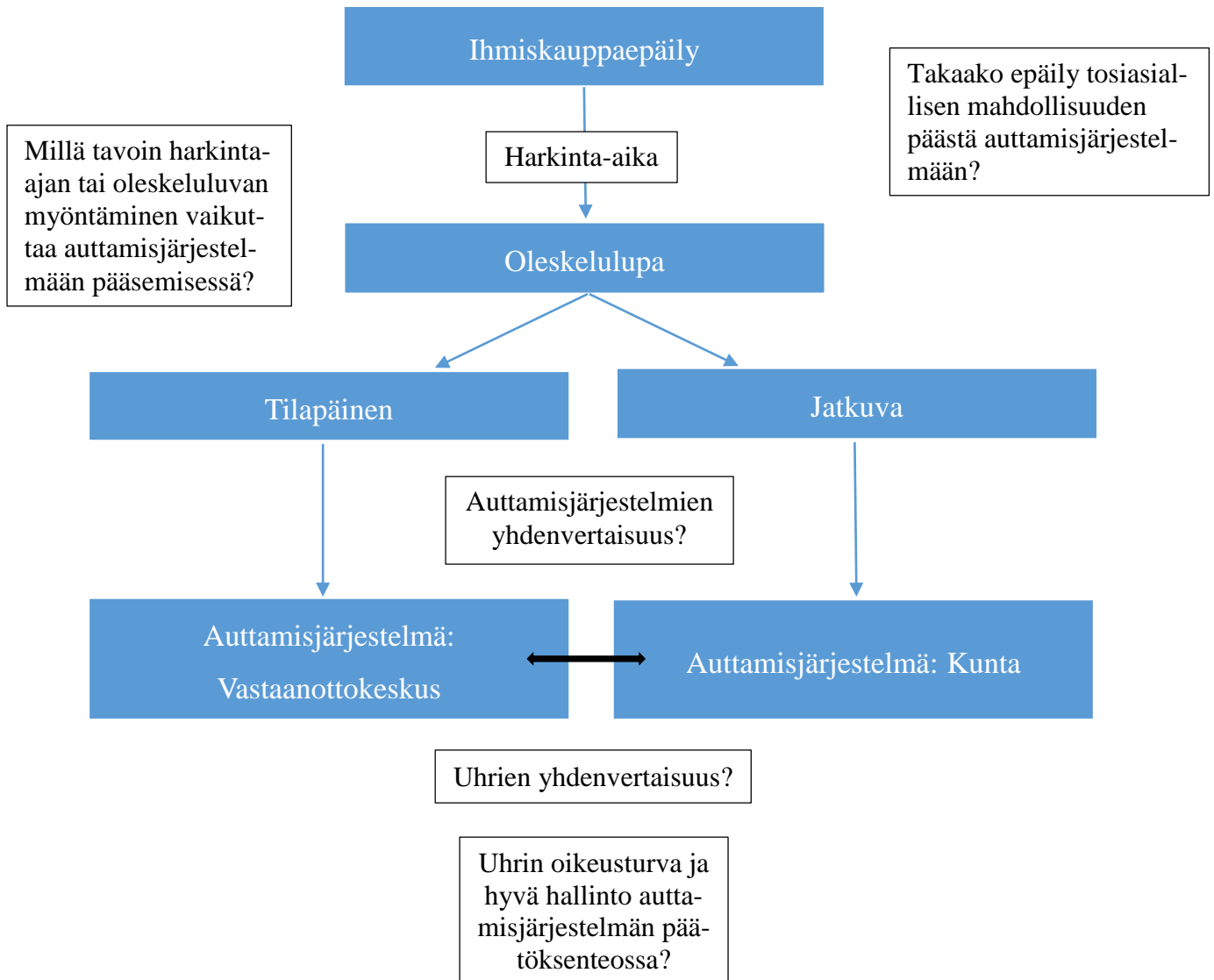
Erityisesti keskityn tutkimuksessani siihen, minkälainen rooli kunnalla on auttamispalvelujen tarjoajana ja toteutuuko yhdenvertaisuus, kun avun ja tuen jatkuvan oleskeluluvan saaneelle ihmiskaupan uhrille tarjoaa vastaanottokeskuksen sijasta kunta. Onko satunnaisella kunnalla yhdenvertaiset puitteet vastata ihmiskaupan uhrin avuntarpeeseen samalla ammattitaidolla ja kokemuksella kuin vastaanottokeskus. Millä tavalla tämä prosessin eriarvoisuus vaikuttaa ihmiskaupan uhrin oikeuksiin ja asemaan.

Alla olevassa kuviossa olen yrittänyt selkiyttää tutkimukseni tutkimusongelmaa. Ihmiskaupan uhri on oikeutettu harkinta-aikaan ja oleskelulupaan. Oleskelulupa voidaan myöntää joko tilapäisenä tai jatkuva, mikä vaikuttaa siihen, saako uhri auttamisjärjestelmään kuuluvat palvelut vastaanottokeskukselta vai kotikunnalta. Tällöin voidaan pohtia ensin näkin mikrotasolla sitä, ovatko uhrin yhdenvertaisessa asemassa tässä prosessissa ja makrotasolla sitä, miten yhdenvertaisia auttamisjärjestelmien palvelut ovat.

⁹ Ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma 2005: 22. Rajanveto ihmiskaupan ja ihmiskaupan kaltaisten rikosten välille on vaikeaa. Useimmiten parituksen ja laittoman maahantulon järjestämisen tutkinnassa nähdään merkkejä myös ihmiskaupasta. Pääsääntönä pidetään sitä, että ihmiskauppaa arvioidaan rikosoikeudellisesti vakavampana rikoksena. Ihmiskauppaan liittyy usein vakavia itsemääräämisoikeiden loukkauksia ja liikkumisvapauden rajoituksia.

¹⁰ Vähemmistövaltuutettu 2010: 40.

Tutkimusongelmat kuviona:



Kuvio 2. Tutkimusongelma.

Jätän tutkimukseni ulkopuolelle auttamisjärjestelmään ottamisen muodollisen puolen ja auttamisjärjestelmään kuuluvien sosiaali- ja terveyspalveluiden tutkimisen. Harkinta-aikaa ja oleskelulupia tutkin suppeasti ainoastaan kolmannen maan kansalaisten asemasta¹¹. Tutkimuksessani keskityn aikuisten auttamisjärjestelmän tutkimiseen ja sivuan lapsia

¹¹ Ulkomaalaislaki 3 § 2 a) momentti: Kolmannen maan kansalaisella tarkoitetaan muun maan kansalaista kuin unionin kansalaista tai häneen rinnastettavaa.

koskevaa menettelyä ja lainsäädäntöä. Suomen kansalainen voi osaltaan joutua ihmiskaupan uhriksi, mutta tässä työssä keskityn ulkomaalaisten uhrien oikeuksien tutkimiseen.

1.3. Tutkimusmenetelmät

Perustan tutkimukseni *lainopilliselle* eli oikeusdogmaattiselle tutkimukselle. Lainopillisen tutkimuksen tehtävänä on oikeusnormien tulkinta ja systematisointi. Tulkintalainopin kohteena on oikeuden pintataso, kun taas systematisoivan lainopin tehtävänä on eri oikeudenalojen yleisten oppien eli yleisten oikeuskäsitteiden ja oikeusperiaatteiden systematisointi. Tätä teoriaa kutsutaan myös teoreettiseksi lainopiksi, jonka välittömänä kohdealueena on oikeuskulttuuri.¹² Lainopillisen tutkimuksen pääasiallisena tarkoituksena on tuottaa systematisointiehdotuksia ja tulkintasuosituksia oikeusjärjestelmän toimijoille sekä tavallisille kansalaisille. Oikeudellisen tulkinnan avulla esitetään perusteltuja kannanottoja kerätyn aineiston ja tulkinnan pohjalta.¹³ Oikeusjärjestys muodostuu normeista ja tulkinta tarkoittaa käytännössä normin eli säännön tai periaatteen, sisällön selvittämistä¹⁴. Tutkimukseni tavoitteena on ihmiskaupan auttamisjärjestelmään ottamista ja poistamista koskevien säännösten systematisointi paremmin hallittavaksi ja jäsenneyksi kokonaisuudeksi. Tämä kokonaisuus muodostuu osaltaan lainsäädännöstä ja osaltaan harjantavaltaa rajoittavista hallinto-oikeudellisista periaatteista.

Tutkimukseni oikeuslähteinä käytän kansainvälisiä sopimuksia, Euroopan unionin ja kansallista lainsäädäntöä sekä lainvalmisteluasiakirjoja ja työryhmien mietintöjä. Näiden oikeuslähteiden avulla pyrin löytämään tutkimusongelmien ratkaisemiseen tarvittavat oikeusohjeet. Aiheeseen liittyvän oikeuskirjallisuuden kautta pyrin syventämään aihettani ja tuomaan näkökulmia lain epäkohtiin.

Tärkeimpiä lakilähteitä ovat ulkomaalaislaki (301/2004) ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annettu laki (748/2011), jotka sisältää tarkemmat säännökset ihmiskaup-

¹² Tuori 2000: 303.

¹³ Husa 1995: 134—200.

¹⁴ Aarnio 1989: 161.

pan uhrien vastaanotosta ja auttamisesta. Tutkimuksen hallinto-oikeudellisen näkökulman osalta tarkastelen laajasti myös hallintolakia (434/2003) ja sivuan osaltaan myös hallintolainkäyttölakia (586/1996). Lain esityöt ja erinäiset raportit ovat tärkeässä roolissa tutkimukseni pohjalla. Oikeuskirjallisuudessa tärkeimpinä pidän ihmiskaupan auttamisjärjestelmää ja prosessin hallinto-oikeudellisia periaatteita tutkivaa kirjallisuutta. Perusoikeuskirjallisuudella on oma tärkeä osansa työssäni. Tutkimukseni kolmas kappale pohjautuu suurelta osin kansallisen ihmiskaupparaporttoijan vuosittaisiin raportteihin¹⁵.

1.4. Tutkimuksen tavoitteet ja rakenne

Tutkimukseni tavoitteena on ensinnäkin hahmottaa ihmiskaupan uhreille myönnettävän harkinta-ajan ja oleskeluluvan edellytykset ja miten näiden lupien myöntäminen vaikuttaa auttamisjärjestelmään pääsemisessä. Toiseksi, yritän selvittää sen, millainen rooli kunnalla on ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmän palveluntarjoajana ja ovatko kunnan tarjoamat tuki- ja neuvontapalvelut yhdenvertaisia ammattitaitoisen vastaanottokeskuksen kanssa. Tutkimukseni kolmannen tavoitteen pohdinnassa siirryn auttamisjärjestelmästä uhrin tasolle ja selvitän, ovatko ihmiskaupan uhrit yhdenvertaisessa asemassa auttamisjärjestelmässä. Keskeinen kysymys kuitenkin liittyy erityisesti yhdenvertaisuuteen ja uhrin oikeudellisen aseman tutkimiseen.

Tutkimukseni jakautuu viiteen varsinaiseen lukuun, joista ensimmäisessä pohjustan ihmiskaupan määritelmää ja sitä, mitä ihmiskauppa Suomessa merkitsee. Toisessa luvussa käyn lyhyesti läpi ihmiskauppailmiön historiaa ja esiintyvyyttä. Tässä luvussa esittelen myös Suomen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän ja lainsäädännön pykälät auttamisjärjestelmän päätöksenteosta. Kolmannessa luvussa keskityn siihen, miten hyvän hallinto on osana auttamisjärjestelmän päätöksentekoa ja miten uhrin asema vaikuttaa tähän. Neljäs luku syventyy hallinnon oikeusperiaatteiden määrittelyyn, joilla rajataan viran-

¹⁵ Ihmiskauppa 2013: Suomen kansallisena ihmiskaupparaporttoijana toimii vähemmistövaltuutettu. Raporttoijan tehtäviin kuuluu seurata ihmiskauppa ilmiön esiintymistä ja lainsäädännön toimivuutta, pitää yhteyttä kansainvälisiin järjestöihin ja antaa oikeudellista neuvontaa ja tukea uhreille. Yhtenä tärkeänä tehtävänä ihmiskaupparaporttoijalle kuuluu vuosittaisen raportin kirjoittaminen ihmiskaupan vastaisen toiminnan tilasta ja uhrien oikeuksien toteutumisesta.

omaisten harkintavaltaa. Keskeisessä asemassa on myös yhdenvertaisuuden selvittäminen sekä uhrien että palvelujärjestelmien välillä. Viimeisessä eli viidennessä luvussa koan tutkimustulokset yhteen ja pyrin niiden avulla vastaamaan johdannossa esitettyihin tutkimuskysymyksiin.

2. IHMISKAUPPAUHRIEN AUTTAMISJÄRJESTELMÄ

2.1. Kuka on ihmiskaupan uhri?

Yhteiskunnallisessa tutkimuksessa ihmiskauppa on usein ymmärretty orjuuden alakäsitteeksi. Orjuus on historiallisessa tutkimuksessa mielletty ihmisen sieppaamisena, kauppaamisena tai pakottamisena työhön ketjuihin lukittuina. Nykypäivänä ihmiskaupan ilmiö on monitahoinen ja siihen liittyvät vahvasti asiat, kuten siirtolaisuus, köyhyys, vaino, naisten alisteinen asema, sota- ja konfliktitilat. Ihmiskauppa on yksi vaikeasti tutkittava rikollisuuden muoto, koska kansainvälinen ja yksiselitteinen määritelmä ihmiskaupasta puuttuu. Tutkimusta vaikeuttaa myös se, että arvio ihmiskaupan laajuudesta ja uhrien määrästä perustuu usein pikemmin tutkijan henkilökohtaiseen ihmiskauppamääritelmään kuin tieteellisiin kriteereihin. Kansainvälinen yksimielisyys puuttuu ihmiskaupan laajuudesta ja arviot ihmiskaupan uhrien määrästä vaihtelevat suuresti.¹⁶

Ihmiskauppa on maailmanlaajuinen ilmiö ja arviot yhteenlasketusta uhrien määrästä vaihtelevat arvioijan mukaan muutamasta sadastatuhannesta muutamaa miljoonaa vuosittain. Kuitenkaan tarkkoja lukumääriä ei ole tiedossa. Ihmiskaupparikollisuutta pidetään kansallisella ja kansainvälisellä tasolla merkittävänä ongelmana, johon pyritään puuttumaan oikeudellisin keinoin. Suurimman osan ihmiskaupan uhreista arvioidaan olevan työn perään lähteneitä siirtolaisia.¹⁷ Ihmiskaupan sanotaan jossain määrin olevan eräs siirtolaisuuden ilmentymä¹⁸.

Ihmiskaupan on huomattu lisääntyvän viime vuosikymmenten aikana ja tähän kehitykseen on esitetty useita syitä. Merkittävää kasvun kannalta ovat olleet valtioiden väliset suuret tulo- ja varallisuuserot sekä erot väestörakenteessa. Köyhyys on usein saanut ihmiset lähtemään kotimaastaan mahdollisen työn perään. Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen korostuivat suuret elintasoerot maantieteellisesti toisiaan lähellä olevissa valtioissa. Köyhän kotimaan epävakaa poliittinen ja taloudellinen tilanne, työttömyys ja heikko so-

¹⁶ Korpi 2012: 1.

¹⁷ Pärssinen 2006: 178—179.

¹⁸ Pärssinen 2003: 18.

siaaliturva saivat ihmiset muuttamaan ulkomaille paremman elämän toivossa. Ihmiskaupan lisääntyvään määrään ovat vaikuttaneet myös sodat, levottomuudet ja luonnonkatastrofit, jotka ovat ajaneet ihmisiä pois kotimaistaan. Toisaalta ihmiskaupparikollisuutta ovat lisänneet kansainvälisen liikkuvuuden kasvu, rajojen vapautuminen, liikennejärjestelmien kehittyminen ja globalisaatio, jotka ovat osaltaan helpottaneet ihmiskaupan harjoittajien toimintaa. Köyhän maan asukkaille on käytännössä mahdotonta päästä ulkomaille ilman ihmiskauppaa tai ihmissalakuljetusta harjoittavaa organisaatiota. Rikollisuuden muotona ihmiskauppa houkuttelee järjestäytyneitä rikollisryhmiä vähäisten riskien, toiminnan aloittamisen pienten sijoitusten ja huomattavien voittojen vuoksi.¹⁹

Ihmiskaupan on huomattu jakautuvan sukupuolen mukaan siten, että naiset ja tytöt joutuvat seksuaalisen ja työperäisen hyväksikäytön uhreiksi useammin kuin pojat ja miehet. Euroopassa naisten ja lasten seksuaalista hyväksikäyttöä pidetään ihmiskaupparikollisuuden tyypillisimpänä muotona ja työperäisen hyväksikäytön uhrin ovat usein naisia ja tyttöjä. Suomessa prostituutioon ja seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvää ihmiskauppaa on tunnistettu selvästi vähemmän kuin työperäistä ihmiskauppaa ja siihen liittyvää työvoiman hyväksikäyttöä. Tähän viittaavat myös esitutkintaviranomaisten tilastot työperäisten ihmiskauppatapausten suuresta määrästä. Poliisin tietoon tulee usein ihmiskaupan piirteitä sisältäviä paritusrikoksia, joita ei kuitenkaan tunnisteta ihmiskaupaksi.²⁰

Ulkomaalaislain 3 §:n määritelmän mukaan ihmiskaupan uhri on ulkomaalainen, jonka voidaan perustellusti epäillä joutuneen ihmiskaupan uhriksi. Lain 52 a §:n mukaan ihmiskaupan uhreille voidaan myöntää tilapäinen oleskelulupa, jos se on perusteltua ihmiskaupan esitutkinnan tai tuomioistuinkäsittelyn vuoksi, ja ihmiskaupan uhri on valmis tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa epäiltyjen kiinni saamiseksi, ja uhrilla ei ole enää siteitä ihmiskaupasta epäiltyihin. Ennen oleskeluluvan myöntämistä voidaan ihmiskaupan uhrille antaa vähintään 30 päivän ja enintään kuuden kuukauden harkinta-aika 52 b §:n mukaisesti.

¹⁹ Kimpimäki 2009: 199—200.

²⁰ Roth 2011: 976—977.

Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain mukaan ihmiskaupan uhri määritellään 3 §:ssä henkilönä, jolle on myönnetty oleskelulupa ulkomaalaislain 52 a §:n perusteella tai jolle on annettu mainitun lain 52 b §:ssä tarkoitettu harkinta-aika tai jonka muutoin voidaan olosuhteiden perusteella arvioida olevan ihmiskaupan uhri tai erityisen avun tarpeessa ihmiskaupparikosta tutkittaessa. Laissa säädetään niistä sosiaali- ja terveyspalveluista sekä auttamisjärjestelmästä, joihin määritelmän mukainen ihmiskaupan uhri on oikeutettu. Ihmiskaupan uhrin määritelmä on tarkoitettu joustavaksi, jotta käytännön auttamistyöllä esiin tulevat mahdolliset hyväksikäytöt tulisivat tarpeen tullen auttamisen piiriin ja kynnys ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään olisi matala. Ihmiskaupan uhrilla tarkoitetaan myös sellaista henkilöä, jolla ei ole mahdollisuutta tai tarvetta harkinta-aikaan tai oleskelulupa, ja henkilöä, jonka voidaan olosuhteiden perusteella arvioida olevan ihmiskaupan uhri tai erityisen avun tarpeessa ihmiskaupparikosta tutkittaessa.²¹

Suomessa ihmiskauppaa koskeva sääntelytarve perustuu pääasiassa kansainvälisiin velvoitteisiin ja osaltaan myös kansallisiin tarpeisiin. Rikoslain 3 § perustuu ensisijaisesti Palermon yleissopimuksen ihmiskauppaa koskevaan lisäpöytäkirjaan ja Euroopan unionin puitepäättökseen ihmiskaupan torjunnasta. Pykälän rakenne on näiden sopimusten mukainen ja se sisältää kolme osa-aluetta, joita ovat a) eri tekotavat, b) teossa käytetyt keinot ja c) teon tarkoitus.²²

2.2. Ihmiskaupan uhrin asema auttamisjärjestelmässä

Ihmiskaupan uhrin tunnistaminen on ratkaisevaa uhrin oikeuksien toteutumisen sekä rikoksen selvittämisen kannalta. Ilman ihmiskaupan uhri-statusta ulkomaalainen jää oikeuksiensa ja suojelun ulkopuolelle. Tunnistamaton ihmiskaupan uhri ei välttämättä ohjaudu ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään tai saa mahdollisuutta harkinta-aikaan ja oleskelulupa. Tunnistamatta jääneet ihmiskaupan uhrin voivat joutua maasta poistamisen kohteeksi tai hyväksikäyttö voi jatkua ja johtaa uudelleen uhriutumiseen.²³

²¹ HE 266/2010 vp s. 38.

²² HE 34/2004 vp s. 18, 92.

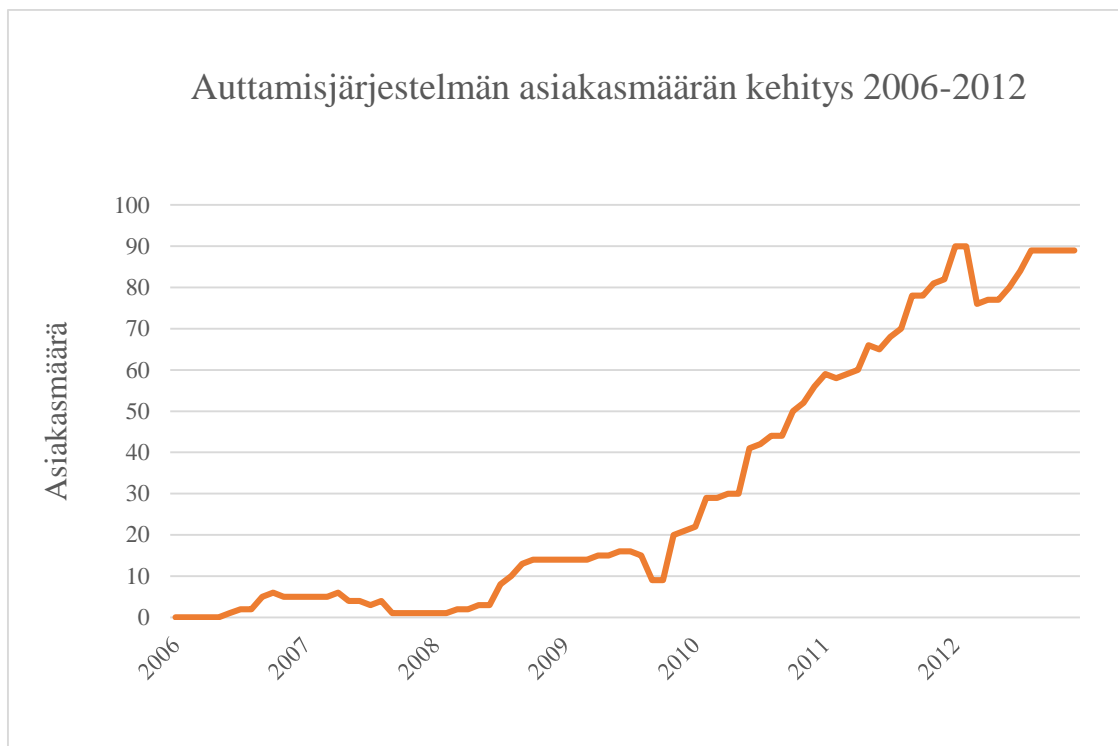
²³ Roth 2011: 991.

Ensimmäisessä kansallisessa ihmiskaupan vastaisessa toimintasuunnitelmassa nostettiin ihmiskaupan uhrien auttaminen yhdeksi sen tärkeimmäksi osa-alueeksi. Uhrien auttamisen keskeiseksi lähtökohdaksi asetettiin moniammatillisuus ja olemassa olevien palvelujärjestelmien hyödyntäminen. Auttamisjärjestelmän perustavanlaatuisina periaatteina pidetään uhrikeskeistä näkökulmaa, monikulttuurisuutta ja kulttuurisensitiivisyyttä, moniammatillista yhteistyötä julkisen ja kolmannen sektorin kanssa, informointia palveluiden saatavuudesta sekä uhrien ja palveluiden tarjoajien turvallisuuden varmistamista.²⁴ Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain 4 luvussa säädetään ihmiskaupan uhrin auttamisen sisältö. Lain 33 §:n mukaan ihmiskaupan uhrille voidaan järjestää erilaisia palveluita ja tukitoimia (oikeudellinen neuvonta, kriisiapu, sosiaali- ja terveyspalvelut, tulkki- ja käännöspalvelut, majoitus, vastaanottoraha tai toimeentulotuki). Näitä palveluita ja tukitoimia annettaessa on kuitenkin muistettava huomioida uhrin ikä, turvaton asema sekä fyysisestä tai psyykkisestä tilasta johtuvat erityistarpeet.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä toimii osana Joutsenon vastaanottokeskusta. Auttamisjärjestelmään hyväksytty ihmiskaupan uhri on oikeutettu majoitukseen, sosiaali- ja terveyspalveluihin, oikeudelliseen neuvontaan ja avustamiseen, turvallisuusjärjestelyihin ja muihin uhrin tarvitsemiin tukitoimiin.²⁵

²⁴ Vähemmistövaltuutettu 2010: 38.

²⁵ Sisäasiainministeriö 2013.

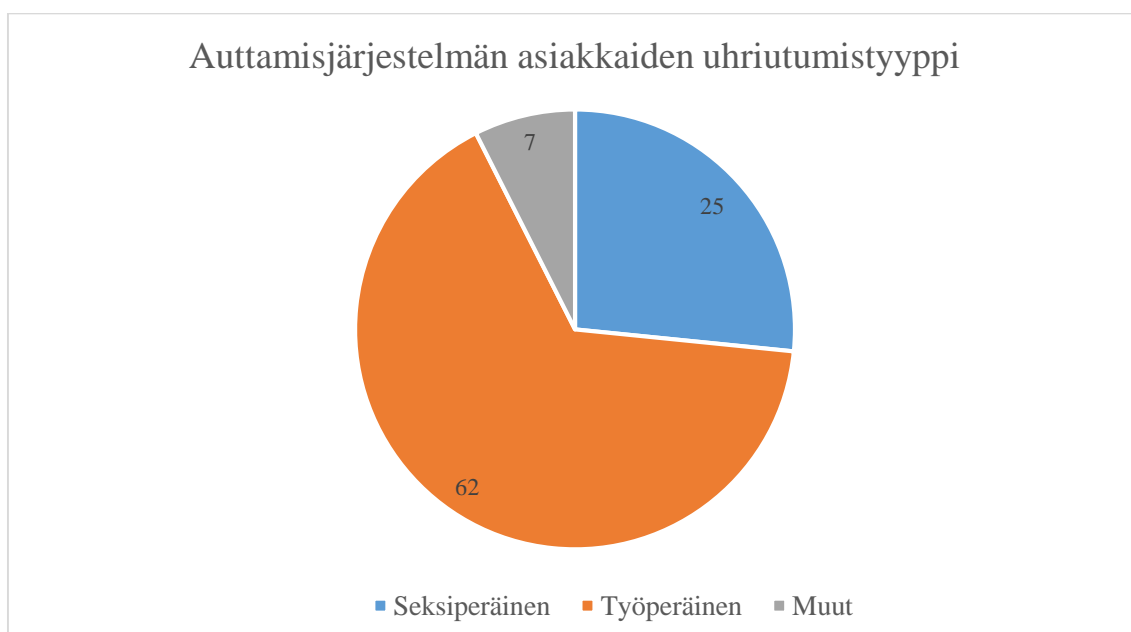


Kuvio 3. Auttamisjärjestelmän asiakasmäärän kehitys (Joutsenon vastaanottokeskus, elokuu 2012).

Auttamisjärjestelmän asiakasmäärän näkökulmasta katsottuna ihmiskaupparikollisuuden tilanne vaikuttaa tällä hetkellä vakiintuneelta. Auttamisjärjestelmään saapuneiden uusien asiakkaiden määrä näyttää pysyneen edellisen vuoden tasolla. Vuonna 2012 auttamisjärjestelmään hyväksytyjen määrä oli 48, edellisvuonna 52 henkilöä. Auttamisjärjestelmään hyväksyttiin 83 % esitettyjen tapausten määrästä (2 tapausta oli vielä vireillä 31.12.2012) ja yhtään tapausta ei hylätty täysin perättömänä. Esityksiä mahdollisista ihmiskaupan uhreista auttamisjärjestelmään tuli 58 tapauksesta, kun määrä edellisenä vuonna oli 64. Esitysten määrä on laskenut vuodessa noin 9 %. Maantieteellisesti ihmiskaupan uhrin ohjautuvat auttamisjärjestelmään samoilta alueilta kuin aikaisemminkin. Auttamisjärjestelmään ohjautuvat uhrin ohjautuvat uhrin ohjautuvat useimmiten Pohjanmaalta, pääkaupunkiseudulta, Varsinais-Suomesta tai Tampereen seudulta. Näillä alueilla ihmiskaupan tunnistaminen on hyvällä tasolla sekä alueen viranomaiset ja kolmannen sektorin toimijat ovat perehtyneet auttamisjärjestelmään ja sen tarjoamiin mahdollisuuksiin.²⁶

²⁶ Vastaanottokeskus 2012: 1.

Auttamisjärjestelmän piirissä oli vuoden 2012 lopussa 94 ihmiskaupan uhria tai sellaiseksi epäiltyä henkilöä. Selkeällä enemmistöllä, noin 66 %:lla oli taustalla työperäinen hyväksikäyttöepäily ja noin 27 % oli seksuaalisen hyväksikäytön uhreja.²⁷Tilastojen valossa on huomattu, että auttamisjärjestelmään ohjautuu herkemmin työvoiman hyväksikäyttötilanteista kuin prostituution piiristä. Tämä kuitenkin poikkeaa eurooppalaisesta rikollisuudesta, jossa seksuaalisen hyväksikäytön arvioidaan olevan ihmiskaupan tyypillisin muoto. Kansallisen ihmiskaupparaportoin mukaan Suomessa esiintyy myös seksuaalista hyväksikäyttöä ja törkeitä ulkomaalaisten naisten paritusrikoksia, mutta uhrin jostain syystä ohjautuu auttamisjärjestelmän piiriin. Ihmiskaupan auttamisjärjestelmään ohjautumiseen oletetaan vaikuttavan se, minkä rikosnimikkeen viranomaiset valitsevat esitutkintansa pohjaksi.²⁸ Alla olevassa kuviossa on esitetty se, millainen oli auttamisjärjestelmän asiakkaiden uhriutumistyyppi Suomessa vuoden 2012 lopulla. Työperäisen ihmiskaupan uhrin ovat selkeässä enemmistössä 62 tapauksella seksiperäisiin (7) ja muihin uhriutumistyyppisiin (25) verrattuna.



Kuvio 4. Auttamisjärjestelmän asiakkaiden uhriutumistyyppi (Vastaanottokeskus 31.12.2012).

²⁷ Savolainen 2013.

²⁸ Vähemmistövaltuutettu 2010: 46.

2.2.1. Harkinta-aika

Ensimmäistä kertaa termi *harkinta-aika* mainitaan Euroopan neuvoston säätämässä direktiivissä (2004/81/EC) vuonna 2004. Tämä direktiivi koskee ihmiskaupan uhrien oleskelulupia. Uhrit, jotka tekevät yhteistyötä viranomaisten kanssa ihmiskaupasta epäiltyjen kiinni saamiseksi ovat oikeutettuja oleskelulupaan. Direktiivin tarkoitus määritellään 1 artiklassa:

”The purpose of this Directive is to define the conditions for granting residence permits of limited duration, linked to the length of the relevant national proceedings, to third-country nationals who cooperate in the fight against trafficking in human beings or against action to facilitate illegal immigration.”

Direktiivin 6 artiklan mukaan harkinta-aika tarkoittaa aikaa, jolloin ihmiskaupan uhri voi toipua ja päästä yli hyväksikäyttajiensä vaikutuspiiristä, jonka jälkeen uhri voi tehdä päätöksen haluaako hän auttaa viranomaisia rikostutkinnassa.²⁹ Harkinta-ajan alkamisajan kohta ja kesto on jätetty jäsenvaltioiden päätettäväksi³⁰.

Ulkomaalaislain 52 b §:ssä määritellään se, milloin harkinta-aika myönnetään ihmiskaupan uhrille. Ennen 52 a §:n mukaisen oleskeluluvan myöntämistä ihmiskaupan uhrille voidaan antaa vähintään kolmenkymmenen päivän ja enintään kuuden kuukauden harkinta-aika. Harkinta-ajan kuluessa uhri saa päättää onko hän valmis tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa ihmiskaupasta epäiltyjen kiinni saamiseksi. Ihmiskaupan uhrille myönnetty harkinta-aika voidaan keskeyttää, jos uhri on vapaaehtoisesti ja omasta aloitteestaan solminut uudelleen suhteet ihmiskaupasta epäiltyjen kanssa tai jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta, kansanterveyttä taikka Suomen kansainvälisiä suhteita ulkomaalaislain 36 §:n 1 momentin mukaisesti. Harkinta-aika myönnetään kokonaisarvion perusteella huomioiden uhrin sen hetkinen tilanne ja rikostutkinnalliset tarpeet. Euroopan neuvoston ihmiskauppaa koskevan yleissopimuksen mukaan harkinta-ajan ei kuitenkaan tulisi olla riippuvainen uhrin yhteistyöstä viranomaisten kanssa, vaan harkinta-aika mielletäisiin aikana, jolloin uhri voi luottaa henkilökohtaisten tietojen luottamukselliseen käsittelyyn sekä tosiasialliseen mahdollisuuteen kieltäytyä yhteistyöstä viranomaisten kanssa. Toisaalta on pidetty tärkeänä sitä, että harkinta-ajan

²⁹ Balancing protection and prosecution in anti-trafficking policies 2013: 22—23.

³⁰ Pärssinen 2006: 185.

myöntämismenettelyssä ei annettaisi liikaa painoarvoa rikostutkinnallisille tavoitteille, vaan harkinta-aika tulisi myöntää kaikille ihmiskaupan uhriksi epäilyille automaattisesti. Harkinta-ajan myöntämisen kynnyks on pidetty tietoisesti matalalla, että mahdollisimman moni uhri tavoittaisi oleskeluoikeusjärjestelmän ja sitä kautta tarjottavan avun.³¹

Tilastoja seuraamalla voidaan huomata Suomessa myönnettyjen harkinta-aikojen määrän olevan vähäinen. Kansallisen ihmiskaupparaportoin vuodel 2013 kertomuksessa mainitaan, että kirjoitusta tehtäessä harkinta-aikoja on myönnetty yhteensä vain viisi. Ihmiskaupparaportoiija kuitenkin myöntää sen, että tarvetta harkinta-aikojen myöntämiselle ei useinkaan ole, koska uhrit yleensä oleskelevat maassa jo laillisesti. Toisaalta harkinta-ajan käyttämättömyys voi selittyä osittain sillä, ettei luvattomasti maassa oleskelevia ihmiskaupan uhreja tunnisteta. Mahdollinen uhri elää ja työskentelee viranomaisilta piilossa ja paljastuessaan tunnistamaton ihmiskaupan uhri joutuu maasta poistetuksi.³² Lain esitöissä todetaan, ettei harkinta-aika ei ole varsinainen oleskelulupa, mutta harkinta-ajan puitteissa tapahtuva oleskelu on laillista. Harkinta-ajan kuluessa ihmiskaupan uhria koskevaa maasta poistamista päätöstä taikka aikaisemmin tehtyä päätöstä ei voida panna täytäntöön.³³

Ulkomaalaislain 52 c §:n mukaisesti harkinta-ajan antamisesta tai keskeyttämisestä päättää poliisi tai rajatarkastusviranomainen. Harkinta-ajasta ja sen keskeyttämisestä tulee aina ilmoittaa kirjallisesti ihmiskaupan uhrille. Ilmoituksen tulee sisältää harkinta-ajan tarkoitus, alkamisajankohta ja sen kesto sekä mahdollisuus keskeyttää harkinta-aika ja perusteet, joilla harkinta-aika voidaan keskeyttää. Harkinta-ajan antaminen on viranomaisaloitteinen asia. Hallintolain mukaiset säännökset asian selvittämismvelvollisuudesta ja asianomaisen kuulemisen osalta kuuluvat viranomaisen velvollisuuksiin.³⁴

³¹ Pärssinen 2006: 186.

³² Vähemmistövaltuutettu 2013: 59.

³³ HE 32/2006 vp s. 8—9.

³⁴ HE 32/2006 vp s. 9.

2.2.2. Oleskelulupa

Suomea sitovan Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen toiminnan yleissopimuksen (CETS No. 197) lähtökohtina ovat uhrien auttaminen ja rikosentorjunta. Oleskeluluvan tavoitteena on rohkaista ihmiskaupan uhreja tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa ja kannustaa uhreja kertomaan hyväksikäyttökokemuksistaan viranomaisille. Yleissopimus sisältää kaksi edellytystä oleskeluluvan myöntämiseksi. Ensimmäinen oleskelulupa myönnetään sellaiselle ihmiskaupan uhrille, jonka oleskelu maassa on välttämätöntä heidän henkilökohtaisen tilanteensa vuoksi. Tällainen henkilökohtainen tilanne voi johtua esimerkiksi terveydellisestä tai perhesyistä, jolloin uhrin maasta poistaminen olisi kohtuutonta. Toiseksi oleskelulupa myönnetään, jos uhrin oleskelu maassa on välttämätöntä rikostutkinnallisista syistä. Tällöin uhri on valmis tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa esitutkinnassa tai rikosoikeuskäynnissä.³⁵

Vuonna 2006 ulkomaalaislakia muutettiin siten, että ihmiskaupan uhreille myönnetään tietyin edellytyksin harkinta-aika ja tilapäinen oleskelulupa, jos ulkomaalainen tekee yhteistyötä viranomaisten kanssa ihmiskauppaan syyllistyneiden kiinni saamiseksi. Tämän lainmuutoksen ensisijaisena tarkoituksena on palvella rikosentorjunnan päämääriä. Lainmuutosta on kritisoitu sillä, että yhteistyöhaluttomat tai yhteistyökyvyttömät ihmiskaupan uhrit jäävät auttamisjärjestelmän ja palveluiden ulkopuolelle ja mahdollinen hyväksikäyttö jatkuu.³⁶

Ulkomaalaislain 52 a §:n mukaisesti ihmiskaupan uhrille oleskelulupa myönnetään tilapäisenä, jos 1) uhrin oleskelu Suomessa on tarpeellista ihmiskaupan esitutkinnan tai tuomioistuinkäsittelyn vuoksi; 2) uhri on valmis tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa ihmiskaupasta epäiltyjen kiinni saamiseksi; 3) uhrilla ei ole enää siteitä ihmiskaupasta epäilyihin. Lain 52 a §:n 3 momentissa lisätään, että oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä sitä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Pykälän mukaan ihmiskaupan uh-

³⁵ Vähemmistövaltuutettu 2013: 60—61.

³⁶ Roth 2007: 424.

rille voidaan myöntää jatkuva oleskelulupa, jos ihmiskaupan uhri on erityisen haavoittuvassa asemassa. Ikä, fyysinen tai psyykinen tila voi johtaa siihen, että ihmiskaupan uhrin katsotaan olevan haavoittuvassa asemassa³⁷

Lain esitöissä kerrotaan ihmiskaupan uhrille myönnettävän harkinta-ajan ja oleskeluluvan tavoitteet. Keskeisinä tavoitteina nähdään 1) ihmiskaupparikollisuuden torjuminen; 2) rikollisten kiinni saaminen; 3) uhrien suojeleminen ja uudelleen uhriutumisen estäminen.³⁸ Hallituksen perusteluista on nähtävissä, että ihmiskaupan uhreja kohdellaan lähtökohtaisesti syyttämistoimien edistämisen välineenä, eikä rikoksen uhrina ja ihmisoikeusloukkauksen kohteena, jolloin uhrilla olisi oikeus jo ihmiskaupan uhriutumisen vuoksi jäädä Suomeen toipumaan hyväksikäyttökokemuksistaan. Lähtökohta on ristiriidassa jopa sisäasiainministeriön laatiman ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman kanssa, jossa oleskelulupa määritellään suojelutoimenpiteeksi uhrin toipumiseksi ja tukemiseksi. Oleskeluluvan ensisijaisena tavoitteena tulisi nähdä ihmisoikeusperustainen ja uhrilähtöinen lähestymistapa, jonka avulla pyritään suojelemaan uhrin ihmisoikeuksia. Yhteistyön viranomaisten kanssa ei pitäisi olla edellytys oleskeluluvan myöntämiselle. Kuitenkin rikostorjunta on ihmiskaupan ennaltaehkäisyn näkökulmasta tärkeä tavoite, mutta sen ensisijaiseksi tavoitteeksi asettaminen voi pahimmillaan johtaa uhrin uudelleen uhriutumiseen.³⁹

2.3. Avun ja tuen saaminen

Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain 4 luvussa määritellään ihmiskaupan uhrin auttamisen sisältö ja se, kuka on toimivaltainen viranomainen tekemään päätöksen auttamisjärjestelmään ottamisesta ja poistamisesta. Lain 34 §:ssä todetaan, että ihmiskaupan uhrien auttamisessa toimivaltaisesta vastaanottokeskuksesta säädetään sisäasiainministeriön asetuksella. Pykälän 2 momentin mukaan vastaanottokeskus voi järjestää 33 §:ssä tarkoitettut palvelut ja tukitoimet itse tai ostaa ne julkiselta tai yksityiseltä

³⁷ HE 266/2010 vp s. 41.

³⁸ HE 32/2006 vp s. 5.

³⁹ Pärssinen 2006: 189.

palveluiden tuottajalta. Sisäasiainministeriön asetuksessa ihmiskaupan uhrien auttamisessa toimivaltaisessa vastaanottokeskuksessa (984/2011) säädetään, että ihmiskaupan uhrien auttamisessa toimivaltaisia vastaanottokeskuksia ovat Joutsenon ja Oulun vastaanottokeskukset. Auttamisjärjestelmän toiminta oli aikaisemmin jaettu kahteen vastaanottokeskukseen siten, että Oulun vastaanottokeskus hallinnoi alaikäisiä ja Joutsenon vastaanottokeskus täysi-ikäisiä ihmiskaupan uhreja. Marraskuussa 2012 Oulun hallinnoima osa auttamisjärjestelmää siirtyi Joutsenon vastaanottokeskukselle. Yhteen paikkaan keskittämisen tarkoituksena oli edistää auttamisjärjestelmän kehittämistä.⁴⁰

2.3.1. Auttamisjärjestelmään ottamisen ja poistamisen kriteerit

Auttamistoiminnan toimivuuden kannalta on pidetty tärkeänä sitä, ettei auttamisjärjestelmään ohjautumisen edellytyksenä ole ihmiskaupparikoksen tunnusmerkistön täyttyminen, vaan pelkkä epäily ihmiskauppaan liittyvästä uhritumisesta riittää. On mahdollista, että ihmiskaupan uhri pääsee auttamisjärjestelmän piiriin jo ennen kuin hän edes kääntynyt viranomaisten puoleen. Auttamisjärjestelmään voidaan ottaa myös sellaisia henkilöitä, joilla ei ole tarvetta tai mahdollisuutta ihmiskaupan uhreille tarkoitettuun oleskelulupaun. Säännösten mukaan tukea on mahdollista antaa myös uhrien lisäksi esimerkiksi ihmiskaupparikoksessa todistajan asemassa olevalle henkilölle, joka on erityisen avun ja suojelun tarpeessa.⁴¹

Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain 35 §:n mukaan auttaminen tulee vireille silloin kun viranomainen, ihmiskaupan uhri itse taikka yksityinen tai julkinen palvelujen tuottaja tekee esityksen vastaanottokeskukselle ihmiskaupan uhrille annettavista palveluista tai tukitoimista. Näitä palveluita ja tukitoimia ei kuitenkaan voida antaa vastoin henkilön tahtoa. Lain 36 §:ssä säädetään, että vastaanottokeskuksen johtaja tekee päätöksen auttamista koskevien säännösten soveltamisesta ja soveltamisen lakkaamisesta. Lain 37 § koskee moniammatillista arviointiryhmää, joka toimii vastaanottokeskuksen päätöksenteon tukena ja arvioi ihmiskaupan uhrin palvelutarpeen. Arviointiryh-

⁴⁰ Vähemmistövaltuutettu 2012: 17.

⁴¹ Kimpimäki 2009: 264—265.

mässä on johtajan lisäksi oltava vähintään yksi sosiaalihuollon asiantuntija ja terveydenhuollon asiantuntija sekä poliisin ja rajatarkastusviranomaisen edustaja. Arviointiryhmän jäsenet toimivat virkavastuulla. Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain 37 §:n mukaan arvioryhmän tehtävänä on:

- ”1) ihmiskaupan uhrin avuntarpeen sekä auttamista koskevien säännösten soveltamisen ja soveltamisen lakkaamisen arvioiminen;*
- 2) ihmiskaupan uhrin sijoittamisen ja palvelutarpeen arvioiminen;*
- 3) ihmiskaupan uhrin turvallisuusriskien arvioimiseen ja turvallisuustoimenpiteiden suunnitteluun ja järjestämiseen osallistuminen;*
- 4) viranomaisten ja auttamisjärjestelmän toimijoiden välisestä tiedonkulusta huolehtiminen.”*

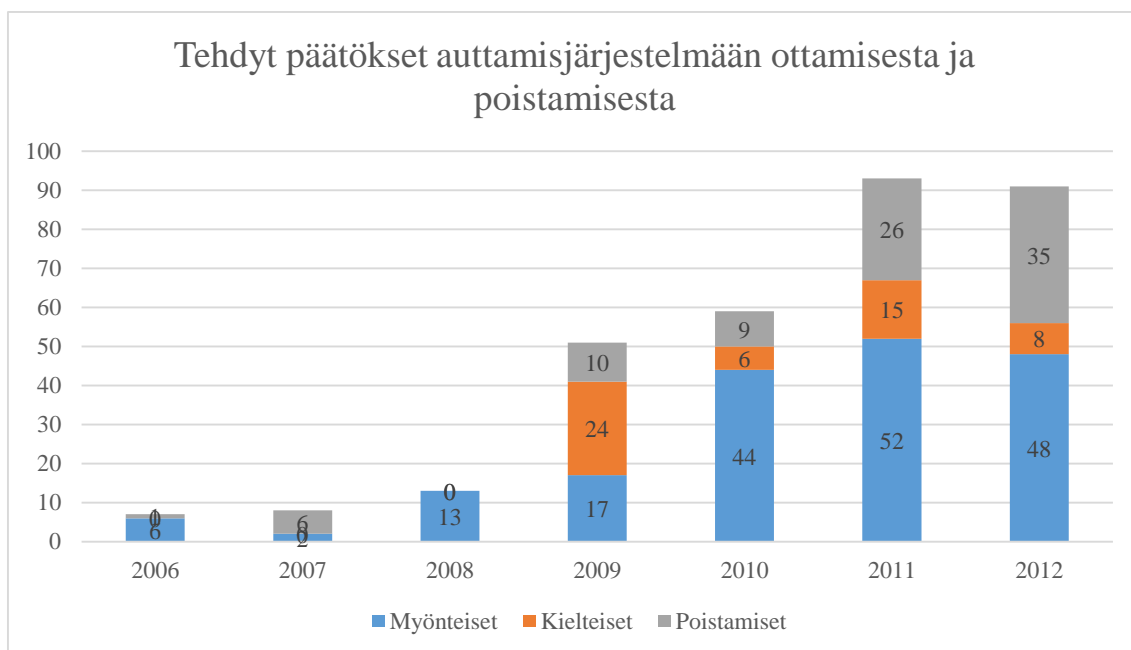
Lain 37 §:n mukaan arviointiryhmän on tarvittaessa kuultava asiantuntijoina kunnan viranomaisia, työsuojeluviranomaisia, työmarkkinajärjestöjä, mielenterveystyön ja lastensuojelun asiantuntijoita muuta tahoa, joka on tarpeen ihmiskaupan uhrin auttamiseksi.

Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain 38 § määrittää sen, miten asioita käsitellään moniammatillisessa arviointiryhmässä. Pykälän mukaan vastaanottokeskuksen johtaja kutsuu arviointiryhmän koolle. Vastaanottokeskuksen johtaja saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa arviointiryhmälle ja arviointiryhmä saa tehtävänsä hoitamiseksi käyttää yksittäistä ihmiskaupan uhria koskevia henkilötietoja, jos kyseessä oleva henkilö antaa siihen suostumuksensa tai se on välttämätöntä palvelutarpeen arvioinnin, palvelujen järjestämisen tai turvallisuustoimenpiteiden suunnittelun ja järjestämisen vuoksi. Arviointiryhmä ei saa kuitenkaan luovuttaa näitä tietoja ulkopuolisille.

Päätös auttamisjärjestelmään ottamisesta tarkoittaa sitä, että henkilö otetaan vastaanottokeskuksen asiakkaaksi mahdollisena ihmiskaupan uhrina, jolloin vastaanottokeskus järjestää ja/tai maksaa henkilön asumisen ja muut auttamisjärjestelmään kuuluvat palvelut. Alaikäisten kohdalla on noudatettava lastensuojelulain määräyksiä. Päätös auttamisjärjestelmästä poistamisesta on myös oikeudellisesti sitova hallintopäätös, joka vaikuttaa suuresti henkilön oikeuksiin. Päätökset auttamisjärjestelmään ottamisesta ja poistamisesta ovat merkittäviä uhrin selviytymiselle, hyväksikäyttökierteen katkeamiselle ja uudelleen uhriutumisen ehkäisemiselle.⁴²

⁴² Vähemmistövaltuutettu 2010: 51.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää koskevien säännösten soveltaminen lakkaa silloin, kun järjestelmään piiriin ottamisen perusteita ei enää ole tai kun avun tarve jostain syystä lakkaa. Tällaisia tapauksia voi olla esimerkiksi, kun uhri poistuu maasta tai kun ihmiskauppatutkinta ei käynnisty, tutkinta lopetetaan tai riittävää näyttöä ei löydy.⁴³ Hallintovaliokunnan mukaan on tärkeää, että myös auttamisjärjestelmän soveltamisen lakkaamisessa noudatetaan uhrilähtöistä lähestymistapaa. Ihmiskaupparikosta tutkittaessa erityisen haastavaa on riittävän näytön hankkiminen ja rikoksesta epäillyn identifiointi. Rikostutkinnassa käytetyt nimikkeet ja henkilön asema voi muuttua tutkinnan edetessä. Valiokunnan mielestä on tapausten moninaisuuden, yksilöllisen käsittelyn ja uhrin tulevaisuuden turvaamiseksi perusteltua, että sääntely on joustavaa ja että vastaanottokeskuksen johtaja arvioi uhrin tilanteen moniammatillisen arviointiryhmän tukemana.⁴⁴ Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnossa korostetaan sitä, että päätös auttamisjärjestelmästä poistamiseen olisi tarkkaan harkittu ja ettei ihmiskaupan tunnusmerkistön puuttaminen rikostutkinnasta automaattisesti poistaisi henkilöä auttamisjärjestelmästä.⁴⁵



Kuvio 5. Tehdyt päätökset auttamisjärjestelmään ottamisesta ja poistamisesta (Joutsenon vastaanottokeskus 31.12.2013).

⁴³ Kimpimäki 2009: 265.

⁴⁴ HaVM 23/2006 vp. s. 3—4.

⁴⁵ TyVL 21/2006 vp. s. 2.

Yllä olevasta kuviosta voi huomata sen, että myönteisten päätösten määrä on kasvanut erityisesti vuodesta 2010 lähtien. Vuodelta 2011 löytyy kasvun piikki, jolloin myönnettiin jopa 52 ulkomaalaiselle oikeus ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmän palveluihin. Myös auttamisjärjestelmästä poistavia päätöksiä on tehty kasvavassa määrin ja vuodelta 2012 löytyy suurin määrä järjestelmästä poistavia päätöksiä. Kielteisten päätösten määrä on vaihdellut suuresti 24 päätöksestä vuosiin, jolloin yhtään kielteistä päätöstä ei tehty (vuodet 2006–2008).

Kansallisen ihmiskaupparaportoin mukaan Suomen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on kehittynyt huomattavasti alkuvuosista. Auttamisjärjestelmään ohjautuu nykyään enemmän uhreja, mikä kertoo siitä että järjestelmään pääsemisen hyväksymiskynnyks on madaltunut. Viranomaiset, ja erityisesti poliisi, ovat aikaisempaa valveutuneempia asiassa. Nykypäivänä päätöksenteossa huomioidaan myös ihmiskaupan kaltaisten rikosten uhreiksi joutuneiden asema ja pelkkä rikosnimike ei ole este auttamisjärjestelmään pääsemisessä. Kokonaisuudessaan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä kykenee paremmin vastaamaan uhrin yksilöllisiin avun tarpeisiin.⁴⁶

⁴⁶ Vähemmistövaltuutettu 2013: 53.

3. HYVÄ HALLINTO AUTTAMISJÄRJESTELMÄN PÄÄTÖKSENTEOSSA

3.1. Perusoikeus hyvään hallintoon

Hyvän hallinnon ja yksilön oikeusturvan vaatimukset koskevat auttamisjärjestelmän toimintaa, koska järjestelmään ottamisen ja poistamisen päätökset ovat henkilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavia hallintopäätöksiä.⁴⁷ Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta siten, että:

”Jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.”

Perusoikeussuojan alaa laajennettiin olennaisesti vuoden 1995 perusoikeusuudistuksella. Aikaisemmin perusoikeudet oli turvattu vain Suomen kansalaisille, mutta perusoikeusuudistuksen jälkeen perusoikeudet kuuluvat pääsäännön mukaan *jokaiselle* Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevalle luonnolliselle henkilölle eli ihmisyksilölle. Perusoikeudet ovat riippumattomia henkilön iästä, kansalaisuudesta, sukupuolesta, yhteiskunnallisesta asemasta tai muusta sellaisesta seikasta. Perusoikeuksien riippumattomuus on läheisesti yhteydessä perustuslain syrjäntäkieltosäännökseen, jonka mukaan ketään ei saa asettaa eriarvoiseen asemaan ilman hyväksyttävää perustetta.⁴⁸

Hyvän hallinnon perusoikeusasema tuo mukanaan erityispiirteitä, jotka liittyvät viranomaisen – ja yleisemmin katsottuna *julkisen vallan* – velvollisuuksiin turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen perustuslain 22 §:n mukaisesti. Perusoikeuksien erityisaseman mukana tulee monia etuja, tavalliseen lainsäädäntöön nähden. Perustuslaissa määritetyillä hyvän hallinnon vaatimuksilla on *etusija* suhteessa muuhun lainsäädäntöön. Toiseksi viranomaisen on valittava useista meneteltävistä toimintatavoista sellainen, joka edistää asianmukaisen menettelyn ja hyvän hallinnon toteutumista. Tätä toimintatapaa

⁴⁷ Vähemmistövaltuutettu 2010: 41—42.

⁴⁸ Ojanen 2009: 21.

kutsutaan *perusoikeusmyönteiseksi tulkinnaksi*. Kolmanneksi perusoikeuksien rajoittaminen on mahdollista ainoastaan täsmällisellä ja tarkkarajaisesti määrittelyllä lailla menettelyn rajoittamiseksi. Tällaisille rajoituksille on kuitenkin oltava riittävän painavat ja yleisesti hyväksyttävät perusteet.⁴⁹

Hyvän hallinnon ja oikeusturvan perusteista on säädetty myös tavallisen lain tasolla. Hallintolain tavoitteet löytyvät 1 §:stä, jonka mukaan:

”Tämän lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.”

Hallintolain tarkoitussäännös on osaltaan johtanut epäselvyyteen siitä, millaiseen hallintomalliin tällä lailla tosiasiaa pyritään. Hallintolaki eroaa aikaisemmasta hallintomenettelylaista erityisesti siinä, että lakiin lisätty kaikkea julkista toimintaa koskevat yleiset laatuvaatimukset. Näitä laatuvaatimuksia kutsutaan hallintolain 2 luvussa hyvän hallinnon *perusteiksi*, vaikka perustuslain tulkinnan mukaan ”hyvä hallinto” on sekä palvelu-että menettelyvaatimukset kattava yläkäsite eikä pelkästään menettelyvaatimuksia täydentävä laatukriteeristö. Voimassa olevan hallintolain tavoitteina ovat yksilön oikeussuojan menettelyvaatimusten, hallinnon asiakkaan palveluvaatimusten ja yksilön myötävaikutusmahdollisuuksien toteutuminen hallintoasian menettelyssä.⁵⁰

Auttamisjärjestelmän toimijoille ei ole aina ollut selvää, millainen yhteys hallintolaille on auttamisjärjestelmän päätöksiin⁵¹. Auttamisjärjestelmään ottamista ja poistamista koskevat vastaanottokeskuksen johtajan päätökset ovat kuitenkin valituskelpoisia hallintopäätöksiä. Henkilö, joka haluaa auttamisjärjestelmään, on oikeutettu kirjalliseen vastaukseen kielteisestä päätöksestä. Päätöksentekoon liittyvät menettelyt on tutkittava jatkoselvityksellä.⁵² Auttamisjärjestelmää koskeva päätöksenteko ja menettelyssä käytetyt keinot ovat osa julkishallintoa ja näin ollen hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimukset koskevat myös auttamisjärjestelmän toimintaa. Hallintopäätökset auttamisjärjestelmään ottamisesta ja poistamisesta kohdistuvat yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin, minkä vuoksi on

⁴⁹ Mäenpää 2011: 4.

⁵⁰ Miettinen & Väättänen 2007: 2—3.

⁵¹ Vähemmistövaltuutettu 2011: 17.

⁵² Työhallinnon julkaisu 2007: 24.

erityisen tärkeää, että perustuslain 21 §:ssä turvattu perusoikeus hyvään hallintoon ja hallintolain yksityiskohtaisemmat määräykset hallintoasian käsittelystä toteutuvat. Hyvän hallinnon periaatteiden avulla on tarkoitus varmistaa, että jokainen saa viranomaiselta hänelle kuuluvat edut ja oikeudet asianmukaisesti, täysimääräisesti julkisen vallan käyttö ollessa lainmukaista ja laadukasta.⁵³

Virkamiehet ovat kansalaisten yleistä oikeudellista vastuuta tiukemmassa vastuussa tekemistään hallintopäätöksistä. Tätä kutsutaan virkamiesten *vir kavastuuksi*, joka läheisesti sidoksissa julkisten hallintotehtävien yleiseen järjestämistapaan. Koska virkamies puutuu hallintopäätöksellä yksityisen oikeussubjektin etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen, on perusteltua valvoa virkamiehiä vir kavastuun avulla. Vir kavastuun ohella virkamiehiltä oletetaan puolueettomuutta ja asemansa ja tehtäviensä mukaista käytöstä.⁵⁴

3.1.1. Perusteltu päätös

Päätöksen perustelemisesta on säädetty hallintolain 45 §:ssä. Tämä pykälä on perustuslain edellyttämä perussäännös, jolla pyritään turvaamaan hyvä ja avoin hallinto sekä oikeusturvan toteutuminen. Hallintopäätös on aina perusteltava ja perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Myös päätöksenteossa sovelletujen oikeussäännösten on käytävä ilmi perusteluista. Yleisesti on mielletty, että päätösten tulee olla riittävän selkeitä, yksilöityjä ja ymmärrettäviä. Perustelujen esittämisen tarkoituksena on selventää asianosaiselle, mikä ratkaisijan kanta asiaan on ja miten siihen on päädytty. Päätöksen oikeudellisten perusteiden avulla tarkennetaan, mitkä ovat tapauksessa sovellettuja oikeussääntöjä, ja miten ratkaisuun ovat vaikuttaneet eri oikeusperiaatteet ja oikeuskäytäntö.⁵⁵

Hallintolain 45 §:n 2 momentissa säädetään tilanteista, joissa perustelut voidaan jättää esittämättä. Näitä ovat 1) tärkeä yleinen tai yksityinen etu, joka edellyttää päätöksen välitöntä antamista; 2) päätös, joka koskee kunnallisen monijäsenisen toimielimen toimittamaa vaalia; 3) päätös, joka koskee vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista tai sellaisen

⁵³ Vähemmistövaltuutettu 2010: 41—42.

⁵⁴ Koskinen & Kulla 2009: 235.

⁵⁵ Mäenpää 2011: 265—266.

edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arviointiin; 4) päätös, jolla hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta; 5) päätös, jonka perusteleva on muusta erityisestä syystä ilmeisen tarpeeton.

Perustuslaissa määritelty oikeus saada perusteltu päätös hallintoasiassa on merkittävä oikeusturvan toteutumisen kannalta. Hallintopäätöksen perustelut (tai niiden puute) ovat keskeisessä asemassa, kun asianosainen pohtii mahdollisuuttaan hakea muutosta päätökseen hallintolainkäyttömenettelyssä.⁵⁶ Perusteluita tutkimalla asianosainen voi arvioida päätöksen oikeellisuuden ja tarvittaessa hakea muutosta. Perustelemisselvollisuuden tarkoituksena on estää asioiden pintapuoliset ja huolimattomat ratkaisut. Viranomaiset pystyvät kontrolloimaan omaa toimintaansa perusteluiden avulla. Viranomaistoiminnan pääasiallisena tavoitteena on päätösten ja toiminnan johdonmukaisuus.⁵⁷

Kansallisen ihmiskaupparaportoijan mukaan on ollut epäselvyyttä ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmästä ottamista ja poistamista koskevan päätöksen muodosta. Vastaanottokeskukset eivät ole aina pitäneet päätöstä hallintopäätöksenä, jolloin hallintolain mukainen menettely on unohtunut ja päätös on luovutettu ilman perusteluita ja valitusosoitetta. Kuitenkin vastaanottokeskus on kehittänyt käytäntöään menettelyn suhteen ja nykypäivän ongelmat liittyvät ainoastaan päätösten asianmukaiseen perustelemiseen. Kansallinen ihmiskaupparaportoija korostaa sitä, että päätösten tulisi olla tarpeeksi selkeitä, yksilöityjä ja ymmärrettäviä. Päätöksen perusteluista tulisi nähdä, miten viranomainen on jokaisessa yksittäisessä tapauksessa käyttänyt harkintavaltaa ja se, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet päätökseen ja millainen oikeudellinen merkitys niille on annettu.⁵⁸

3.1.2. Oikeus hakea muutosta

Hallintopäätöksen valitusoikeudesta on säännelty hallintolainkäyttölain 4 §:ssä. Lain 5 §:n mukaan valittaa saa toimenpiteestä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Kuitenkaan valitusta ei saa tehdä hallinnon sisäisestä määräyksestä, joka koskee tehtävän tai

⁵⁶ Husa 2000: 50.

⁵⁷ Kulla 2012: 271.

⁵⁸ Vähemmistövaltuutettu 2010: 51—52.

muun toimenpiteen suorittamista. Lain 6 §:ssä säädetään, että päätöksestä saa valittaa se henkilö, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

Muutoksenhakuoikeutta pidetään yhtenä oikeusturvajärjestelmän keskeisimpänä muotona, jolloin asianosainen voi saada oikeuttaan, etuaan tai velvollisuuttaan koskevan hallintopäätöksen hallintotuomioistuimen tai riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Valitusoikeus määrittää sen oikeussubjektien piirin, jotka ovat oikeutettuja valittamaan hallintopäätöksestä. Yleensä valitusoikeus liittyy läheisesti viranomaisen ja yksityisen oikeussubjektin väliseen *hallinto-oikeudelliseen oikeussuhteeseen*. Oikeussuhde voi syntyä joko yksityisen omasta aloitteesta (hakemus) tai viranomaisen päätöksellä (kielto, sanktio, velvoite).⁵⁹

Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain 7 luku käsittelee oikeusturvaa. Lain 55 §:n mukaan tässä laissa tarkoitettuun muuhun kuin käräjäoikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölain mukaisesti. Lain 55 §:n 2 momentin mukaisesti valituskirjelmän voi toimittaa myös vastaanotokeskuksen johtajalle, jonka on toimitettava kirjelmä oman lausuntonsa ohella viipymättä hallinto-oikeudelle. Ulkomaalaislain 190 §:ssä säädetään valittamisesta oleskelulupapäätöksissä. Lain mukaan hallinto-oikeuteen voi valittaa ulkomaalaislaissa tarkoitusta Maahanmuuttoviraston, poliisin, rajatarkastusviranomaisen, työvoimatoimiston, Suomen edustuston ja opetusministeriön päätöksestä. Kuitenkin ulkomaalaislain 191 §:ssä kielletään asianosaisen valitusoikeus harkinta-aikaa koskevassa päätöksessä.

Valituskiellot harkinta-ajan osalta

Ulkomaalaislain 191 §:n 1 momentin 10 kohdassa säännellään, että lain 52 b §:n mukaisesta harkinta-ajasta tai sen keskeyttämisestä ei saa hakea muutosta valittamalla. Lain esitöiden mukaan harkinta-aikaa ei pidetä varsinaisena oleskelulupana, vaan kyse on niin sanotusta mietintäajasta, joka ei oikeuta muutoksenhakuun. Tällöin kielteiseenkin harkinta-aikapäätökseen ei voida hakea muutosta valittamalla. Valituskieltoa perustellaan

⁵⁹ Mäenpää 2011: 353—357.

sillä, että menettelystä tulisi erittäin sekava, jos harkinta-aika olisi varsinainen hallintopäätös ja se oikeuttaisi muutoksenhakuun valitusoikeudella. Perusteluissa viitataan sellaiseen käytännön tilanteeseen, jossa lyhyen aikaa maassa oleskelevalla ulkomaalaisella olisi samanaikaisesti kolme erilaista ulkomaalaislain mukaista päätöstä valituksineen viireillä. Sen sijaan ulkomaalainen voi jättää harkinta-aikana oleskelulupahakemuksen, johon tehdystä päätöksestä voi aina valittaa. Myöskin käännyttämispäätöksiin ulkomaalainen voi aina hakea muutosta valittamalla. Harkinta-aika nähdään käännyttämisen ja oleskeluluvan väliin jäävänä *joustavana* välineenä.⁶⁰ Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kommentoinut ulkomaalaislain mukaisten päätösten valituskelpoisuutta ja valituskieltojen säännöksiä. Valiokunta ei kuitenkaan ole erityisesti ottanut kantaa harkinta-aikaa koskevaan valituskieltoon.⁶¹

Subjektiiivista valitusoikeutta voidaan rajoittaa noudattaen samoja peruskriteereitä, jotka yleensä määrittävät perusoikeuden rajoittamista. Valitusoikeuden rajoittaminen edellyttää siis riittävän painavia, oikeasuhteisia ja hyväksyttäviä perusteita. Lähtökohtaisesti perustuslaissa on määritelty säännös, joka turvaa jokaiselle asianosaiselle perusoikeuden valittaa häntä koskevasta päätöksestä.⁶² Perusoikeuden rajoittamisella tarkoitetaan perusoikeussäännöksessä turvatun oikeuden rajoittamista tavallisella lailla, joko yksittäisellä perusoikeussäännöksen rajoituslausekkeella, tai niin sanotuilla yleisen rajoitusedellytyksen nojalla⁶³. Valituskielto ei kuitenkaan poista mahdollisuutta ylimääräiseen muutoksen hakuun⁶⁴.

Valituskieltoa on kuitenkin sovellettava mahdollisimman suppeasti. Mäenpään mielipiteen mukaan valituskiellollakaan ei voida kokonaan poistaa perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Tällöin edes laintasoinen valituskielto ei voi ehdottomasti estää valitusoikeuden käyttämistä, jos asianosainen ei valituskiellon vuoksi saa oikeuttaan tai velvollisuuttaan koskevan hallintopäätöksen lainmukaisuutta

⁶⁰ HE 32/2006 vp s. 10.

⁶¹ PeVL 4/2004 vp.

⁶² Mäenpää 2005: 292.

⁶³ Ojanen 2009: 38.

⁶⁴ Mäenpää 2011: 354.

käsiteltäväksi oikeudenmukaisessa oikeudenkäynnissä. Perustuslain 106 §:n etusijasäännöksen mukaisesti hallintotuomioistuimen on tällaisessa tilanteessa annettava etusija perustuslaissa säädetylle oikeudelle saada oikeusturva.⁶⁵

Perusoikeuksien rajoittamiselle on olemassa seitsemän edellytystä, joiden kaikkien on täytyttävä, jotta perusoikeuden rajoittaminen olisi mahdollista tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Ensinnäkin perusoikeuden rajoituksen tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin (*lailla säätämisen vaatimus*). Perusoikeuden rajoittamista koskevaa toimivaltaa ei saa siirtää eduskuntalakia alemmalle säädöstasolle. Tällöin perusoikeusrajoitukset eivät saa perustua asetuksiin, kunnallisiin sääntöihin tai hallinnollisiin määräyksiin. Toiseksi laissa säädetyin perusoikeusrajoituksen tulee olla riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen (*täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus*). Lakipykälässä pitää selvittää rajoituksen laajuus ja sen täsmälliset edellytykset. Kolmanneksi perusoikeuden rajoittaminen on sallittua ainoastaan hyväksyttävillä perusteilla (*rajoitusperusteen hyväksyttävyysoikeusvaatimus*). Perusoikeutta voidaan rajoittaa toisen perusoikeuden suojaamiseksi tai jos rajoitus on hyväksyttävissä painavan yhteiskunnallisen intressin vuoksi, kuten yleisen järjestyksen ja turvallisuuden turvaamiseksi. Lähtökohtaisesti on kuitenkin määritelty, että perusoikeuden ytimeen kohdistuvat poikkeukselliset rajoitukset merkitsevät sellaista rajoitusta perusoikeuteen, mitä ei voida toteuttaa tavallisella lailla (*ydinalueen koskemattomuuden vaatimus*). Perusoikeuden rajoituksen on myös täytettävä suhteellisuuden vaatimus, jolla varmistetaan perusoikeusrajoituksen välttämättömyys hyväksyttävän tarkoituksensa saavuttamiseksi (*suhteellisuusvaatimus*). Suhteellisuusvaatimukseen kuuluu ajatus siitä, että perusoikeusrajoituksella tavoiteltavaa hyväksyttävää päämäärää ei voida saavuttaa perusoikeutta vähemmän rajoittavalla tavalla. Lopuksi perusoikeuden rajoittamistapauksissa on huomioitava myös oikeusturvan ja ihmisoikeusvelvoitteiden toteutuminen (*oikeusturvavaatimus, ihmisoikeusvelvollisuuksien noudattamisvaatimus*).⁶⁶

⁶⁵ Mäenpää 2003: 455—456.

⁶⁶ Ojanen 2009: 40—43.

3.1.3. Joutuisa käsittely

Hallintolain 23 §:ssä säännellään käsittelyn viivytyksettömyyttä. Säännöksen mukaan hallintoasia on käsiteltävä ilman *aiheetonta viivytystä*. Viivytyksettömyys ja aiheeton viivytys ovat joustavia käsitteitä, joiden soveltamiseen vaikuttavat erityisesti asian luonne, vaikeusaste ja käsittelyn vaatimat menettelyvaiheet. Positiivisesti muotoiltuna käsite viivytyksettömyys tarkoittaa asian käsittelyn kohtuullista joustavuutta. Viranomaisen menettelytapojen tulee olla sellaiset, että asian käsittely on mahdollisimman sujuvaa ja riippää. Käsittelyaika ei saa olla pidempi kuin riittävän huolellinen ja asianmukainen käsittely kohtuudella edellyttää huomioiden asian erityispiirteet. Asian menettelyyn kuluva aika määräytyy aina tapauskohtaisesti, joskin samanlaisissa asioissa on noudatettava suurin piirtein yhtä pitkää käsittelyaikaa. Viivytyksettömyyden tavoittelu ei ole kuitenkaan peruste käsittelyn asianmukaisuuden, huolellisen ja puolueettoman menettelyn tinkimiseen, vaan menettelyssä on varattava riittävä aika asian selvittämiseen ja saadun tiedon arviointiin.⁶⁷

Asian viivytyksetöntä käsittelyä voidaan pitää jokaiselle kuuluvana subjektiivisena oikeutena. Yksityiselle kuuluva subjektiivinen oikeus asettaa viranomaiselle velvollisuuden pidättäytyä perusoikeuden loukkauksesta. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että viranomainen ei saa jättää vireillepantua asiaa käsittelemättä tai omalla toiminnallaan tahallaan viivästyttää asian käsittelyä. Toisaalta viranomaisella on aktiivinen toimintavelvollisuus toteuttaa subjektiivisen oikeuden vaatimus ilman harkintavaltaa ja oma-aloitteisesti, viran puolesta. Viivytyksetön asian käsittely on siis turvattava jokaisessa tapauksessa, jopa ilman asianosaisen vaatimusta. Asian käsittelyn on aina tapahduttava ilman aiheetonta viivytystä.⁶⁸

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija on kritisoinut ihmiskaupan uhrien oleskelulupahakemusten käsittelyaikoja. Joissain tapauksissa asian käsittely kesti jopa vuosia.⁶⁹ Ihmiskaupan auttamisjärjestelmän ottamisen ja poistamisen päätöksenteossa sovelletaan lainsää-

⁶⁷ Mäenpää 2011: 149—150.

⁶⁸ Väättänen 2011: 169—170.

⁶⁹ Vähemmistövaltuutettu 2013: 62.

dännön joustavia normeja sekä viranomaisen omaa harkintavaltaa tapauskohtaisesti. Viranomaisella on oman harkintavaltansa puitteissa mahdollisuus tehdä päätös edun määrästä ja palvelun luonteesta. Asian viivytyksettömän käsittelyn suhteen viranomaisella on harkintavaltaa arvioida viivästymisen *aiheellisuutta*. Tällaiselle harkinnalle on kuitenkin asetettu lainsäädännössä erilaisia reunaehtoja, kuten asian käsittelylle asetetut täsmälliset määräajat, jotka riippuvat käsiteltävästä asiasta ja sovellettavasta lainsäädännöstä. Viranomaisella on harkintavalta perustella ”aiheellinen” käsittelyaika kulloisessakin tapauksessa, mutta harkintavalta puuttuu siinä, käsittelee se asian viivytyksettä vai ei.⁷⁰

3.1.4. Oikeus tulla kuulluksi

Asianosaisen oikeus tulla kuulluksi kuuluu perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeisiin. Hallintolain 34 §:ssä säännellään viranomaisen velvollisuudesta kuulla asianosaista ja kuulemisen alasta. Asianosaisen kuulemisesta hallintoasiaa käsiteltäessä voidaan erotella neljä perustehtävää, jotka ilmenevät myös lainsäädännöstä. Ensinnäkin viranomaisen on varattava asianosaiselle tilaisuus tulla kuulluksi *oikeusturvan* taakamiseksi. Toiseksi päätöksenteon *tasapuolisuus* pyritään turvaamaan antamalla asianosaiselle asiasta sama informaatio, joka on myös viranomaisen käytössä. Kolmanneksi asianosaisen kuulemista pidetään hyvänä *selvityskeinona*. Neljänneksi kuulemisen katsotaan tukevan käsittelyn *vuorovaikutteisuutta*, koska asianosaisella on mahdollisuus esittää asiasta omat mielipiteensä ja kannanotot.⁷¹

Asianosainen on hallintolain 11 §:n mukaan henkilö, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Asianosaiselle on hallintomenettelyssä varattava tilaisuus antaa selityksensä vaatimuksista ja selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Selitys on asianosaisen tahdonilmaisu eli kannanotto asiaan.⁷² Asianosaispiirin määrittely on tarpeellista myös käsittelyn joutuisuuden kannalta. Viranomaisen on virkansa puolesta selvitettävä se, kenen kaikkien oikeusasemaan asia saattaa vaikuttaa. Tällöin kuulemisoiikeus on kaikilla, jotka ovat asian yhteydessä asianosaisasemassa. Hallintolaissa käsite

⁷⁰ Väättänen 2011: 172.

⁷¹ Mäenpää 2011: 215—216.

⁷² Kulla 2012: 246.

asianosainen on määritelty tulkinnanvaraisesti ja on viranomaisen tehtävä tulkita lain säännöksen laajuutta. Kuitenkin perusoikeusmyönteisen laintulkinnan mukaan kuulemisvelvollisuuden noudattaminen laajentaa kuultavien määrää, jotta vältetään menettelyvirheen mahdollisuus. Tämä voi johtaa toisaalta taas käsiteltävän asian viivästymiseen. Tulkinnanvaraisissa tilanteissa on kiinnitettävä huomio erityisesti oikeussuojan ulottuvuuteen ja päätöksen tosiasiallisiin vaikutuksiin.⁷³

Ulkomaalaislaissa tai auttamisjärjestelmän päätöksentekoa koskevassa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetussa laissa ei erikseen mainita asianosaisen oikeutta kuulemismenettelyyn. Kuitenkin asianosaisen kuuleminen on *ennakollinen oikeussuojakeino* hallintomenettelyssä. Viranomaisen ei voi yksipuolisesti ja yllättäen puuttua yksityisen oikeusasemaan ja tästä syystä kuulemisvelvollisuutta voidaan pitää tietyllä tapaa julkisen vallan käyttöä rajoittavana sääntönä. Viranomaisen on kuultava asianosaista ennen päätöksen tekemistä. On kyse viranomaisen oikeudellisesta velvollisuudesta, josta poikkeaminen on mahdollista vain lain osoittamissa tilanteissa.⁷⁴

Tilanne, jossa viranomaisen laiminlyö kuulemisvelvollisuutta voi johtaa asianosaisen oikeusturvan suojan heikkenemiseen. Tällöin asianosainen voi valituksen avulla saada päätöksen kumottua siltä osin kuin asianosaista ei ole lainmukaisesti kuultu. Lainvoimainen päätös voidaan ylimääräisen muutoksenhakukeinoin kumota, jos kuulemisvirhe on tapahtunut päätöstä tehdessä.⁷⁵

3.2. Auttamispäätöksen tekevä viranomaisen

Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain 34 §:ssä määritellään ihmiskaupan uhrin auttamisessa toimivaltainen viranomaisen. Lain mukaan toimivaltaisesta viranomaisesta säädetään sisäasiainministeriön asetuksella. Päätöksen auttamisjärjestelmään ottamisesta tekee lain 4 luvun mukaisesti vastaanottokeskuksen johtaja yhdessä moniammatillisen arviointiryhmän kanssa.

⁷³ Väättänen 2011: 406—407.

⁷⁴ Kulla 2012: 240—243.

⁷⁵ Väättänen 2011: 395.

Auttamisjärjestelmän päätöksenteossa sovelletut määräykset löytyvät lainsäädännöstä. Kuitenkin auttamisjärjestelmän piiriin ottamisessa edellytetään aina autettavan uhrin suostumusta. Käytännön palveluiden järjestämisvastuu määräytyy ihmiskaupan uhrin aseman mukaan. Suomen kansalaisille ja Suomessa asuville palvelut tarjotaan kotikuntajärjestelmän kautta, samoin kuin pakolaisiksi rinnastettavat jatkuvan oleskeluluvan saaneet ihmiskaupan uhrit ohjataan kotikuntansa palveluihin. Muille ulkomaalaisille tukitoimet tarjoaa erityinen palvelujärjestelmä, jota koordinoi Joutsenon turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskus.⁷⁶

Auttamisjärjestelmään pääsemisen tarkoituksena on luoda uhrin ympärille tukiverkosto ja koordinoida auttamista. Pääsääntöisesti auttaminen tapahtuu viranomaisten, kolmannen sektorin ja muiden palveluntuottajien yhteistyönä. Ihmiskaupan uhri asuu harvoin vastaanottokeskuksessa, asuinpaikkana yleensä on henkilön kotikunta tai salainen turvatalo. Tavoitteena on integroida uhri oman kotikuntansa palveluihin ja tarjota erityistä tukea auttamisjärjestelmän kautta.⁷⁷

Suomessa ei kuitenkaan ole viranomaisia sitovaa ja heidän toimintaansa tukevaa toimintamallia, jolla ihmiskaupan uhrit tunnistettaisiin ja ohjattaisiin avun piiriin. Suurin ongelmatilanne liittyy kunnan ja vastaanottokeskuksen rooliin ja vastuunjakoon tässä palvelujärjestelmässä. On huomattu, että ihmiskaupan uhreille kohdistettujen palveluiden ja niiden kustannusten kattamisessa on ollut epäselvyyttä.⁷⁸

3.2.1. Joutsenon vastaanottokeskus

Ulkomaalaislain 8 §:n mukaan ihmiskaupan uhrin auttamisen toimeenpanon ohjaus kuuluu Maahanmuuttovirastolle. Kesällä 2006 työministeriö julkaisi ehdotuksen siitä, että ihmiskaupan uhrien auttaminen toteutetaan turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmän yhteydessä. Järjestelmää koordinoi Joutsenon vastaanottokeskus ja palvelujärjestel-

⁷⁶ Kimpimäki 2009: 264.

⁷⁷ Jokinen, Ollus & Viuhko 2011: 158.

⁷⁸ Vähemmistövaltuutettu 2013: 54.

mään kuuluu laaja kirjo palveluita, kuten asiakkaan vastaanotto, kriisiapu, asumisen, sosiaali- ja terveystalveluiden järjestäminen sekä muut oikeus- ja neuvontapalvelut.⁷⁹ Vastaanottokeskus voi järjestää ihmiskaupan uhreille tarjottavat palvelut itse tai hankkia ne ostopalveluina esimerkiksi yksityisiltä palveluiden tuottajilta tai kolmannen sektorin toimijoilta. Avustustoiminta rahoitetaan turvapaikanhakijoille ja pakolaisille tarkoitetuilla varoilla.⁸⁰

3.2.2. Kunnan rooli auttamisjärjestelmässä

Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain 10 §:ssä säädetään muun kuin valtion vastaanotto- tai järjestelykeskuksen toiminnasta. Lain mukaan sisäasiainministeriö antaa Maahanmuuttovirastolle valtuudet sopia kunnan, kuntayhtymän tai muun julkisoikeudellisen yhteisön taikka yksityisen yhteisön tai säätiön kanssa vastaanotto- tai järjestelykeskuksen perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikasta.

Kotouttamisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) 53 §:ssä säädetään ihmiskaupan uhrille annettujen palveluiden ja tukitoimenpiteiden kustannusten korvaamisesta. Lain mukaan kunnalle korvataan kustannukset, jotka aiheutuvat kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain 4 luvussa tarkoitetulle ihmiskaupan uhrille tämän asemasta johtuvien erityistarpeiden vuoksi järjestettävästä terveydenhuollon ja sosiaalihuollon palvelusta, tulkitsemisesta, henkilön turvallisuuden takaamisesta sekä muusta uhriasemaan liittyvän erityistarpeen vuoksi järjestettävästä toimenpiteestä ja palvelusta. Lain 53 § 2 momentin mukaisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY) on pyydetävä ihmiskaupan uhrien auttamisesta huolehtivan vastaanottokeskuksen johtajan lausunto siitä, ovatko korvattaviksi haetut kustannukset aiheutuneet ihmiskaupan uhrin asemasta johtuvien toimenpiteiden ja palvelujen järjestämisestä.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää on kritisoitu sen palveluiden jakautumisesta vastaanottokeskukselle ja satunnaiselle kunnalle. Jatkuvan oleskeluluvan saaneilla ihmiskaupan uhreilla järjestelmä on *kuntarahoitteinen*, jolloin uhrien palvelutarpeeseen

⁷⁹ Roth 2007: 423.

⁸⁰ Vähemmistövaltuutettu 2010: 39.

kunta vastaa oman koon, taloudellisen tilanteen ja osaamisen puitteissa.⁸¹ Kotikuntalain (201/1994) 4 §:n 2 momentin mukaan Suomeen ulkomailta tulleen ja täällä asuvan henkilön kotikunta määräytyy ulkomaalaislain säännösten mukaisesti, jos hänellä on ulkomaalaislaissa tarkoitettu voimassa oleva jatkuvaan tai pysyvään oleskeluun oikeuttava lupa. Tämä säännös koskee kolmannen maan kansalaiseen rinnastettavaa ulkomaalaista. Kotikunnan saaminen on välittömästi sidottu oleskeluluvan statukseen.⁸² Näin uhri, jolla on kotikunta Suomessa, saa peruspalvelut kotikunnastaan. Vastaanottokeskuksen hallinnoima auttamisjärjestelmä voi toki neuvoa ja tukea kotikunnan omaavia ihmiskaupan uhreja, mutta päävastuu palveluiden järjestämisestä kuuluu kunnalle.⁸³

Kuntien aktiivisuus ihmiskaupan uhrien auttamisessa ja palveluiden tuottamisessa vaihtelee. Joissain kunnissa on paremmin omaksuttu ihmiskaupan uhrin auttaminen osana *normaalialia viranomaistoimintaa*. Huolestuttavana on pidetty sitä, että kunnalliset viranomaiset, ja erityisesti sosiaali- ja terveystieteelliset, ovat toistaiseksi vain harvoin ohjanneet ihmiskaupan uhreja auttamisjärjestelmään. Tästä voidaan päätellä kuntien sosiaali- ja terveystieteellisten tarvitsevan koulutusta sekä ohjausta uhrien tunnistamisessa ja auttamisen kehittämisessä.⁸⁴

3.3. Päätöksen kohteena olevan ulkomaalaisen heikko asema

Erityisen tärkeää on tapauskohtaisesti huomioida päätöksen kohteena olevan ulkomaalaisen henkilökohtainen tilanne. Maahanmuuttajat ovat usein haavoittuvammassa asemassa ja heidän kohdallaan riski joutua rikoksen uhriksi on suurempi kuin normaalilla kansalaisella. Kuitenkin nämä kokemukset harvoin pääsevät julkiseen tietoisuuteen. Tämän piilorikollisuuden taustalla ovat uhrien pelot ja epäluulot viranomaisia kohtaan tai uhrin eristäytyneisyys suomalaisesta yhteiskunnasta. Myös kielitaidon puute vaikuttaa maahanmuuttajien uhriutumiseen. Heikko kielitaito ja tietämättömyys Suomen lainsäädännön tuo esiin maahanmuuttajataustaisten uhrien erityiskohtelun tarpeen.⁸⁵

⁸¹ Roth 2007: 423.

⁸² HE 206/2006 vp s. 4.

⁸³ Sisäasiainministeriö 2013: Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä.

⁸⁴ Vähemmistövaltuutettu 2013: 54.

⁸⁵ Honkatukia 2011: 45—46.

Viime vuosina ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa on korostettu uhrikeskeistä lähestymistapaa, jolla painotetaan uhrin suojelun ja auttamisen tarvetta. Ihmiskaupan uhreilla on tilanteesta johtuen erityisiä tarpeita, jotka liittyvät uhrin jälkikäteiseen auttamiseen ja yhteiskuntaan integroitumiseen. Näitä tarpeita ovat muun muassa neuvonta, oikeusapu, majoitus turvallisessa ympäristössä, lääketieteellinen apu ja ammattikoulutus. On tärkeää tarjota ihmiskaupan uhreille turvalliset olosuhteet ja riittävä aika sen miettimiseen, ovatko he valmiita auttamaan ihmiskaupparikoksen ratkaisemisessa ja oikeuskäsittelyssä.⁸⁶

Poliisin velvollisuuksiin kuuluu rikoksen uhrille kertominen rikosprosessin vaiheista sekä uhrin oikeuksista ja velvollisuuksista. Rikoksen uhrin aseman kannalta on tärkeää, että uhri saa asiaansa koskevan tiedon omalla äidinkielellä. Vaikka tulkkien käyttö on turvattu rikosprosessissa ja oikeudenkäynnissä oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 2 §:ssä, ei kaikkia käytännön kielitaito-ongelmia pystytä tällä ratkaisemaan. Heikko kielitaito yhdistetään usein tietämättömyyteen suomalaisesta viranomaiskäytännöstä ja oikeusjärjestelmästä. Suomalainen viranomaistoiminta perustuu usein kirjalliseen päätöksentekoon, minkä ulkomaalainen uhri voi kokea vieraaksi ja vaikeaksi ymmärtää.⁸⁷

Ihmiskaupan uhrien avuntarve vaihtelee huomattavasti uhrien kesken. Heikommassa asemassa olevat uhrit tarvitsevat apua eniten, johtuen heidän huonoista mahdollisuuksistaan ja kyvyistään huolehtia omista oikeuksistaan. Uhrien traumaattiset kokemukset ja turvattomuutta aiheuttavat tekijät, kuten vammaisuus voivat vaikeuttaa auttamista, jos uhri ei tiedä tai kykene ilmaisemaan omia tarpeitaan. Vieraskieli ja kulttuuri osaltaan asettavat auttamiselle erityisiä haasteita, jotka tulisi ottaa huomioon auttamistyössä. Keskeisessä asemassa ovat oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu, jotta uhri on tietoinen omista oikeuksistaan. Ihmiskaupan uhrien auttamisen tulisi olla suunnitelmallista ja tuulevaisuuteen tähtäävää toimintaa, jossa huomioidaan uhriutumisen altistavat tekijät ja pyritään poistamaan niiden vaikutus uhrin elämästä.⁸⁸

Vaikka ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän päätöksenteossa on huomattavissa tiettyjä hallinto-oikeudellisia puutteita, eivät nämä epäkohdat kuitenkaan näy määrällisesti

⁸⁶ Kimpimäki 2009: 257.

⁸⁷ Honkatukia 2011: 86.

⁸⁸ Vähemmistövaltuutettu 2010: 62—63.

tuomioistuimen toiminnassa. Tämä voi johtua juuri uhrin heikosta lainsäädännön tietämyksestä sekä kielitaidottomuudesta ja luottamuksen puutteesta viranomaistoimintaa kohtaan. Ainoastaan yhdessä hallinto-oikeuden päätöksessä sivutaan tätä aihetta, kun oikeusaputoimisto kumoaa auttamisjärjestelmään hakeva ihmiskaupan uhrin oikeuden yksityiseen avustajaan:

Henkilö A oli hakenut oikeusapua ja yksityisen avustajan määräämistä, koska hän oli hakemassa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Oikeusaputoimiston kannan mukaan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään hakemisessa oli muodollisesti kysymys *työttömyyspäivärahan* hakemiseen verrattavasta hallintoasiasta, jossa oikeudellisen avun tarve hoidetaan hallintolain (434/2003) 8 §:ssä tarkoitetun viranomaisen neuvontavelvollisuuden avulla. Oikeusaputoimiston mukaan kyseessä oli henkilö A:n *osaamattomuus* kääntyä asiassa Maahanmuuttoviraston puoleen. Oikeusaputoimiston mielipiteen mukaan oikeusavun tarve tulee harkittavaksi ainoastaan, kun kyseessä on esimerkiksi oleskelulupa tai toimeentuloon liittyvä seikka. Päätöksestä käy ilmi, että oikeusaputoimisto ei pitänyt *ihmiskaupan uhriutumista oikeusapuasiانا*. Oikeusaputoimiston kannan mukaisesti A:lla ei ollut ainakaan oikeutta yksityisen avustajan saamiseen. Hallinto-oikeus kuitenkin tulkitsi oikeusapulain 1 §:ää ja 8 §:ää sekä ulkomaalaislain 9 §:n 2 momenttia siten, että A:lla oli oikeus oikeusapuun ja yksityisen avustajan määräämiseen. HAO 4.10.2011 11/0378/2 (FINLEX).

Maahanmuuttajien kotouttamisesta annetun lain 25c §:n (nykyään: Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain (746/2011) 35 §) mukaan esityksen vastaanottokeskukselle ihmiskaupan uhrille annettavista palveluista voi tehdä viranomainen, ihmiskaupan uhri itse taikka yksityinen tai julkinen palvelun tuottaja. Hakemuksen tulee olla pääsääntöisesti kirjallinen ja perusteltu. A oli kääntynyt asianajotoimiston puoleen kahden muun ratkaisupyynnössä nimetyn samanlaisessa tilanteessa olleen saman maan kansalaisuuden omaavan naisen kanssa. Toinen näistä muista naisista oli ottanut ensin yhteyttä H:n oikeusaputoimistoon, mistä häntä oli pyydetty ottamaan yhteyttä kysymyksessä olevaan asianajotoimistoon. A ja kolmaskin näistä naisista ottivat sitten suoraan yhteyttä samaan asianajotoimistoon. Kuitenkin A:n asian hoitaminen oli vaatinut perusteellisen asian läpikäymisen, ja se oli johtanut muun muassa palkkaturvahakemuksen ja tutkintapyynnön tekemiseen poliisille. Henkilö A:n valituksen perusteluissa mainitaan, että ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmään liittyvä asia on kiireellinen ja merkittävä. Asian siirtäminen Maahanmuuttovirastoon olisi ollut epätarkoituksenmukaista, eikä siihen ollut edes kotouttamislain mukaista velvollisuutta. Ulkomaalainen ei saa riittävää oikeusturvaa, jos hänet on ohjattava Maahanmuuttoviraston puoleen.

Kuopion hallinto-oikeus lausui oikeudellisen arvionsa alussa, että kysymyksessä olevaan oikeuskysymykseen ei löydy suoraa vastausta laista. Hallinto-oikeuden mukaan asiaa ei voitu tarkastella vain muodollisen hallintoasian käsitteen pohjalta, vaan lähtökohdaksi oli otettava *ulkomaalaisen tosiasiallinen tilanne ja oikeussuojan tarve*. Henkilö A oli *kielitaidottomana ulkomaalaisena* tilanteessa, jossa hänen oikeuksiaan oli mahdollisesti loukattu ja hänen oikeudellinen asemansa Suomessa oli selvitettävä. Konkreettiset hallintoasiat, kuten oleskeluluvan hakeminen olivat saattaneet täsmentyä vasta selvitystyön edessä. Kokonaisuutta arvioidessa A:n tilanne oli sellainen, että hän oli tarvinnut oikeusapulain 1 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla asiantuntevaa oikeudellista apua asiaan:

”Oikeusapua annetaan valtion varoin henkilölle, joka tarvitsee asiantuntevaa apua oikeudellisessa asiassa ja joka taloudellisen asemansa vuoksi ei kykene itse suorittamaan sen hoitamisen vaatimia menoja.”

Kysymyksessä olevaa asiaa ei voitu sulkea ulkomaalaislain 9 §:n 2 momentissa tai muuallakaan laissa määritellyn hallintoasian ulkopuolelle, joissa ulkomaalaisen avustajana voi toimia myös muu lakimieskoulutuksen saanut henkilö kuin julkinen oikeusavustaja. Ulkomaalaislain 9 § 2 momentissa säädetään, että:

”Hallintoasiasia käsiteltäessä ulkomaalaiselle määrättyinä avustajana voi kuitenkin toimia myös muu lakimieskoulutuksen saanut henkilö kuin julkinen oikeusavustaja.”

Henkilö A:n kantaa puolsi myös se, että hänen kanssaan vastaavassa tilanteessa ollut ulkomaalainen henkilö oli H:n oikeusaputoimistosta nimenomaisesti ohjattu kysymyksessä olevan asianajotoimiston eikä Maahanmuuttoviraston puoleen. Hallintolain 6 §:ssä säädetyn luottamuksensuojaperiaatteen mukaisesti ulkomaalaisella ja kielitaidottomalla A:lla oli ollut oikeus luottaa yksityisen asianajotoimiston puoleen kääntymisen vastaavan Suomessa noudatettavaa laillista menettelyä. Kahdelle muulle A:n kanssa *vastaavassa tilanteessa* olleelle naiselle oli vastineen mukaan myönnetty oikeusapua ja määrätty yksityinen avustaja. Hallintolain 6 §: mukaisesti:

”Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.”

Hallinto-oikeus päätti tulkita oikeusapulain 1 §:ää ja 8 §:ää sekä ulkomaalaislain 9 §:n 2 momenttia siten, että A:lla oli oikeus oikeusapuun ja yksityisen avustajan määräämiseen.

Tapauksesta voidaan johtaa sellainen päätelmä, että viranomaisen on pidettävä erityistä huolta heikossa asemassa olevan kielitaidottoman ulkomaalaisen uhrin oikeuksista. Juuri tämä uhrin heikko asema on tärkeässä roolissa päätöstä tehdessä ja viranomaisen on turvattava ulkomaalaisen oikeuksien toteutuminen. Oikeusaputoimiston päätöksessä ihmetystä herättää myös päätöksen epäjohdonmukaisuus ja yhdenvertaisuuden puuttuminen. Viranomaisen päätösten tulisi noudattaa johdonmukaista ratkaisulinjaa ja samanlaisessa tapauksessa päätös tulisi ratkaista samalla tavalla.

4. VIRANOMAISEN HARKINTAVALTA IHMISKAUPAN AUTTAMISJÄRJESTELMÄSSÄ

4.1. Viranomaisen harkintavalta

Viranomaisen hallinnollinen *toimintavalta* eli kompetenssi tarkoittaa erityistä kelpoisuutta suorittaa virkatoimia sillä tavoin, että niillä on aiottu oikeusvaikutus. Hallinnon toimivallan pääasiallisena tarkoituksena on perinteisesti pidetty hallinnollista päätöksentekoa, jossa tuotetaan rajoituksia, velvollisuuksia, oikeuksia tai etuja yksityisille tahoille.⁸⁹ Yleisesti sanottuna toimivalta tarkoittaa hallintoelimen tai virkamiehen oikeutta käyttää julkista valtaa. Toimivallan käytön on aina perustuttava hallinnon lainalaisuusperiaatteen mukaisesti lakiin. Viranomaisen velvollisuutena on toimivaltansa rajoissa sovellettava lakia hallintopäätöksiä tehdessään.⁹⁰

Toimivallan määrääminen on julkisoikeudellisen oikeushenkilön yksipuolinen tahdonilmaisus, josta ei voida käytännössä sopia. Määrätyt toimivallan rajat ovat tiukat ja kun toimivalta on uskottu jollekin taholle, on tämä vallan saanut taho niin sanotussa monopoli-asemassa, johon muilla ei ole pääsääntöisesti oikeutta puuttua. Julkisen vallan määräämisen toimivallan on ehdottomasti perustuttava aina lain säännökseen.⁹¹

Viranomaisen päätöksenteko on julkisoikeudellisessa tutkimuksessa perinteisesti jaoteltu kahteen päätöksenteon muotoon, joita ovat oikeusharkintaan perustuva *sidottu harkinta* ja tarkoituksenmukaisuuteen perustuva *vapaa harkinta*. Edellä mainittu sidottu harkinta pohjautuu puhtaaseen laillisuusharkintaan, koska sitä ohjaa sitova lainsäädäntö. Lainsäädännön avulla pyritään suoraan vaikuttamaan ratkaisun sisältöön. Kuitenkin oman haastavuuden päätöksentekoon luo lainsäädännön tulkinnanvaraiset tilanteet. Vapaan harkinnan eli tarkoituksenmukaisuusharkinnan alueelle jäävä päätöksenteko ei ole yhtä tiukasti sidottu lainsäädännön pykäliin kuin sidottu harkinta. Lainsäädäntö kylläkin asettaa tietyt rajat ratkaisuille, mutta asian sisällöllinen ratkaisu on jätetty viranomaisen harkintaval-

⁸⁹ Husa & Pohjolainen 2002: 217.

⁹⁰ Mäenpää 2003: 206—207.

⁹¹ Heuru 2003:182—183.

taan. Nykypäivän ratkaisutoiminnassa on nähtävissä piirteitä molemmista päätöksentekomuodoista, ja käytännössä useimmissa hallintopäätöksissä on käytetty molempien päätöksentekomuotojen elementtejä. On siis tärkeää, että viranomaistoiminnassa noudatetaan harkintavaltaa ohjaavia oikeussääntöjä- ja periaatteita.⁹²

Lähtökohtaisesti voidaan olettaa, että oikeusharkinnassa on mahdollista tehdä ainoastaan yksi oikea ratkaisu, jota oikeusvarmuus edellyttää. Kun sen sijaan tarkoituksenmukaisuusharkinnassa saatetaan päätyä useampaan ”oikeaan” lopputulokseen. Oikeuskirjallisuudessa tätä ongelmaa kutsutaan *yhden ainoan oikean ratkaisun* nimellä.⁹³ Harkintavalta sisältää enemmän tai vähemmän joustavin normein määriteltyjä edellytyksiä, minkä vuoksi on tärkeää, että viranomaisella on velvollisuutenaan ottaa huomioon erilaiset näkökohdat, intressit, arvot ja hallinnolliset tarkoituksenmukaisuuspäämäärät osana päätöksentekoa.⁹⁴

4.2. Harkintavallan käyttämistä ohjaavat hallinto-oikeudelliset periaatteet

Hallinto-oikeudelliset periaatteet ovat muotoutuneet ja vakiintuneet suomalaiseen oikeuskulttuuriin jo ennen hallintolain säätämistä. Tärkeimpinä oikeusperiaatteina on pidetty ihmisten yhdenvertaisuutta, hallinnollisten ratkaisujen objektiivisuutta, julkisen vallankäytön suhteellisuutta ja lainsäädännön tarkoituksenmukaisen päätöksenteon turvaamista. Yleiset hallinto-oikeudelliset oikeusperiaatteet ovat muotoutuneet oikeuskäytännön ja oikeudellisen kirjallisuuden tuloksena. Hallintolain lisäksi näitä oikeusperiaatteita tukee osittain myös Suomen perustuslaki.⁹⁵

Alun perin hallinnon oikeusperiaatteilla pyrittiin nimenomaan rajoittamaan viranomais toiminnan harkintavaltaa. Tämän vuoksi näiden periaatteiden vastaista menettelyä kutsutaan harkintavallan väärinkäytöksi. Nykypäivänä hallinto-oikeudelliset periaatteet nähdään osana kaikkea hallinnollista toimintaa. Periaatteilla on katsottu olevan merkitystä

⁹² Husa & Pohjolainen 2002: 219.

⁹³ Heuru 2003: 157.

⁹⁴ Liikavainio 2012: 61.

⁹⁵ Mäenpää 2011: 74.

myös sellaisissa viranomaistoiminnan tilanteissa, joissa on kyse muusta kuin varsinaisesta hallinnollisesta päätöksenteosta. Tällöin tarkastellaan periaatteiden painoarvoa toiminnan tosiasiallisen luonteen kantilta. Hallinnon oikeusperiaatteiden soveltamisala on laajempi kuin oikeussääntöjen. Yleisen luonnehdinnan mukaan hallinnon oikeusperiaatteita voidaan pitää oikeusnormeja arvosidonnaisempina, joustavampina ja tilannesidonnaisempina. Hallinto-oikeudelliset oikeusperiaatteet eroavat käytännössä oikeusnormeista myös siinä, että ne eivät perusta hallinnollista toimivaltaa. Yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet määrittävät pohjan oikeusnormien soveltamista täsmentävälle ratkaisutoiminnalle ja siten toimivat lähinnä harkintavaltaa rajoittavana periaatteena.⁹⁶

Periaatetasolla tarkasteltuna hyvä hallinto on määritelty eräänlaiseksi metatason *taustaperiaatteeksi*, jonka yhteyteen on liitetty erilaisia periaatteita. Oikeusperiaatteet vaikuttavat viranomaisen ratkaisutoiminnassa, mutta ne eivät yleensä anna suoria vastauksia ongelmatilanteisiin, eikä niitä voida käyttää suoraan ratkaisua perustelevina normeina. Periaatteen käyttötapaan vaikuttaa se, ymmärretäänkö se tilanteessa itsenäisenä ratkaisunormina (*ratkaisuperiaate*) vai vaikuttaako se ratkaisun taustalla niin sanottuna ohjaavana normina (*tulkintaperiaate*).⁹⁷

Hallinnon oikeusperiaatteet ovat keskeisessä asemassa hyvän hallinnon tematiikassa. Nämä oikeusperiaatteet ovat arvopohjaltaan sidoksissa *oikeudenmukaisuuden vaatimukseen*. Tämän kiistanalaisen käsitteen (*essentially contested concept*) määrittäminen on vaikeaa, mutta siitä huolimatta sillä on yleisesti tunnustettu ydinsisältö. Oikeudenmukaisuuden arviointi edellyttää yleensä useamman tapauksen tarkastelua ja käsitteenä oikeudenmukaisuus usein ymmärretään mielivaltaisen kohtelun kieltona.⁹⁸

Oikeusperiaatteille on ominaista niiden välinen kilpailu eli vaihteleva painotus tilanteesta johtuen. Hyvän hallinnon kokonaisuus ja siihen liittyvät periaatteet voivat olla joissain tilanteissa päällekkäisiä, jolloin voidaan pohtia kilpailuasetelman ongelmallisuutta.⁹⁹ Jotkin periaatteet ovat yleiseltä merkitykseltään (painotukseltaan) tärkeämpiä kuin toiset.

⁹⁶ Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010: 120—121.

⁹⁷ Hautamäki 2004: 107.

⁹⁸ Kulla 2004: 69—70.

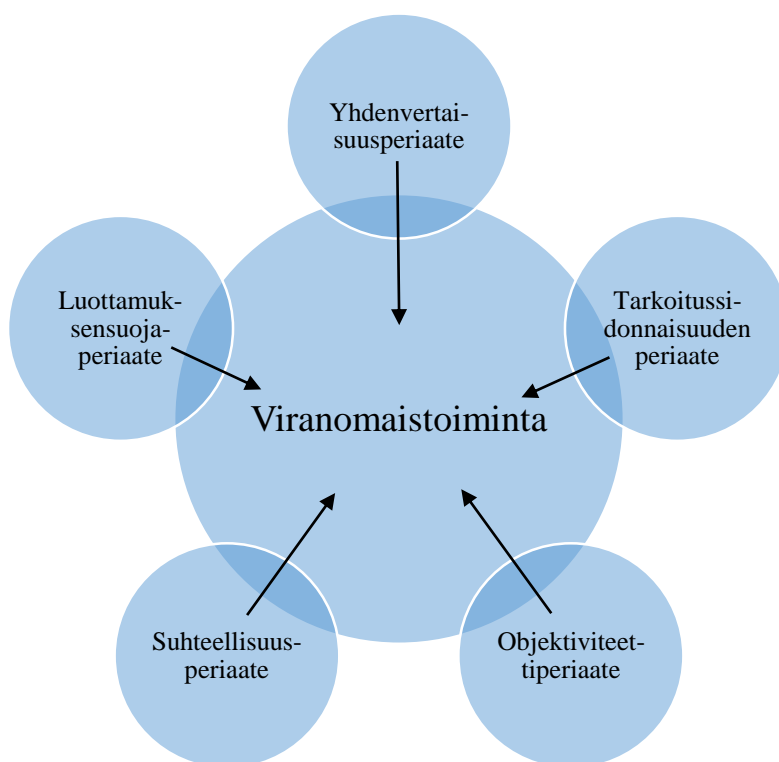
⁹⁹ Hautamäki 2004: 110.

Tällöin punnitsemalla periaatteita päästään optimaaliseen tilanteeseen, jossa painoarvoltaan tärkeämmäksi katsottu periaate sivuuttaa, joko kokonaan tai osittain, vähäisempänä pidetyn. Kuitenkaan sivuutettu oikeusperiaate ei lakkaa olemasta voimassa. Kysymyksessä on oikeusperiaatteiden vaikutus *optimointikäskynä*, joita pyritään kilpailutilanteissa (kollisiossa) soveltamaan.¹⁰⁰

Hallintolain 6 §:ssä määritellään hallinnon oikeusperiaatteet:

”Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.”

Alla olevan kuvion avulla esitän nämä viisi hallinnon oikeusperiaatetta, joista yhdenvertaisuusperiaate on tärkein tutkimukseni kannalta.



Kuvio 6. Yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden vaikutus viranomaistoimintaan.

¹⁰⁰ Kavonius 2001: 33.

4.2.1. Yhdenvertaisuusperiaate

Tosiasiallisen eli aineellisen yhdenvertaisuuden tavoitteena on ihmisten eriarvoisuuden poistaminen ja yhdenvertaisuuden edistäminen yhteiskunnassa. Kuitenkin oikeudellisen käsityksen mukaan yhdenvertaisuus on muodollista. Yhdenvertaisuusperiaatetta eli yleistä oikeudenmukaisuusperiaatetta pidetään kansainvälisen ihmisoikeusideologian ensimmäisenä lähtökohtana, joka sisältää vaatimukset ihmisten tasapuolisesta kohtelusta, syrjinnän- ja suosinnan kielloista sekä naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta. Kuitenkin näennäisesti helpolta näyttävä periaate on hallinnollisista oikeusperiaatteista haastavin teoreettisesti.¹⁰¹

Yhdenvertaisuusperiaate on pyritty tuomaan osaksi oikeusjärjestystä useissa kohdin lainsäädäntöä, jotta voitaisiin varmistaa sen huomioon ottaminen ja tehokkuus¹⁰². Yhdenvertaisuutta voidaan pitää yhtenä oikeudenmukaisuutta ilmentävänä periaatteena, jonka normipohja löytyy Suomen perustuslaista¹⁰³. Perustuslain 6 §:ssä yhdenvertaisuus määritellään:

”Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.”

Perustuslain 6 §:ssä säädetyllä perusoikeudella turvataan ihmisten yhdenvertaisuus lain edessä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että samankaltaisessa tilanteessa henkilöitä kohdella samalla tavalla ja mielivaltaisen erottelu on ehdottomasti kiellettyä.¹⁰⁴

¹⁰¹ Heuru 2003:223—224.

¹⁰² Hautamäki 2004: 108.

¹⁰³ Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 11/2008: 26.

¹⁰⁴ Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 11/2008: 26.

Suomi on sitoutunut useisiin kansainvälisiin yhdenvertaisuutta edistäviin sopimuksiin. Syrjintäkiellolla on yhdenvertaisuuden sääntelyssä tärkeä asema, erityisesti ihmisoikeussopimuksissa. Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7/1976) sisältää ihmisoikeutena suojatun yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon artiklassa 26. Tämän artiklan mukaan kaikki ihmiset ovat oikeudellisesti yhdenvertaisia ja oikeutettuja, ilman minkäänlaista syrjintää, lain suojaan. Kaikenlainen syrjintä on kiellettyä ja lain takaama suoja on turvattava kaikille rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, alkuperään, omaisuuteen tai muuhun asemaan katsomatta. Myös Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 19/1990), kuten Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 80/2002) ja taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976) turvaavat ihmisten välisen yhdenvertaisuuden ja kieltävät perusteettoman syrjinnän. Syrjintäkiellon ydinalueena eli kiellettyinä erotteluperusteina on yleensä pidetty sukupuolta, ikää, alkuperää, kieltä, uskontoa, vakaumusta, mielipidettä, terveydentilaa tai vammaisuutta.¹⁰⁵

Yhdenvertaisuuslain (21/2004) tarkoituksena on edistää ja turvata yhdenvertaisuuden toteutuminen sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneiden oikeussuojaa lain soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa. Lain 2 §:ssä säädetään, että lakia sovelletaan etnisen alkuperän perusteella tapahtuvaan syrjintään, kun kysymys on sosiaali- ja terveystaloudellista (2 momentti 1 kohta) tai jos on kysymys sosiaaliturvaetuksista tai muista sosiaalisin perustein myönnettävistä tuista, alennuksista tai etuuksista (2 momentti 2 kohta). Etniseltä syrjinnältä suojatut sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut muodostavat laajan kokonaisuuden ja maahanmuuttajat ovat keskeisessä asemassa näiden palveluiden saajina. Maahanmuuttajia koskevat sosiaaliturva-asiat liittyvät usein taloudelliseen tukemiseen.¹⁰⁶ Kuitenkin yhdenvertaisuuslain 3 §:ssä säädetään tietyistä soveltamisrajoituksista. Lain 3 §:n 2 momentin mukaan yhdenvertaisuuslakia ei sovelleta tilanteissa, joissa sovelletaan ulkomaalaisten maahanmuuttoa ja maassa oleskelua koskevia säännöksiä, eikä ulkomaalaisten asettamiseen erilaiseen asemaan heidän lakiin perustuvasta oikeusasemastaan aiheutuvasta syystä.

¹⁰⁵ Husa & Pohjolainen 2002: 180—181.

¹⁰⁶ Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 11/2008: 54—56.

Yhdenvertaisuuslain 4 §:ssä säädetään viranomaisen velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta:

”Viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää yhdenvertaisuutta tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan yhdenvertaisuuden edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Viranomaisten tulee erityisesti muuttaa niitä olosuhteita, jotka estävät yhdenvertaisuuden toteutumista.”

Yhdenvertaisuuslain edistämisvelvollisuudella on selvä yhteys perustuslain säännöksiin, joissa viranomaisen on velvollinen turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen kaikessa toiminnassaan. Yhdenvertainen kohtelu nähdään tärkeänä osana viranomaistoimintaa ja tavoitteena olisi toiminnan johdonmukaistaminen ja pitkäjänteistäminen. Maahanmuuttajia koskevaa palvelutoimintaa on pyritty kehittämään, jotta se vastaisi paremmin maahanmuuttajien kohtaamia ongelmia.¹⁰⁷

Viranomaisella on myös tasa-arvolain (609/1986) mukainen velvollisuus noudattaa 4 §:n säännöstä, jolla varmistetaan naisten ja miesten tasa-arvo kaikessa hallinnollisessa toiminnassa ja päätöksenteossa:

”Viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä luoda ja vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa.

Erityisesti tulee muuttaa niitä olosuhteita, jotka estävät tasa-arvon toteutumista.

Naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistäminen tulee ottaa huomioon 1 ja 2 momentissa tarkoitetulla tavalla palvelujen saatavuudessa ja tarjonnassa.”

Tasa-arvolain säätämistä lähtien viranomaisilla on ollut velvollisuus edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa. Viranomaisina tässä laissa pidetään valtionhallinnon ohella kaikkia hallintosektoreilla toimivia viranomaisia, kuten myös kunnan tasolla toimivia julkisen hallinnon osapuolia. Lähtökohdan mukaan viranomaisen tulee edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa *kaikessa toiminnassa*. Hallituksen esityksessä korostetaan tasa-arvon huomioonottamista kaikenlaisessa viranomaistoiminnassa, kuten muun muassa asioiden valmistelussa, tutkimus- ja selvitystoiminnassa, tilastoinnissa, päätöksenteossa, seurannassa ja arvioinnissa.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 11/2008: 66—67.

¹⁰⁸ Ahtela, Bruun, Koskinen, Nummijärvi & Saloheimo 2006: 228—229.

Makrotasoinen yhdenvertaisuus kunnan ja vastaanottokeskuksen auttamisjärjestelmien välillä

Yhdenvertaisuuden yhtenä tärkeänä osa-alueena pidetään viranomaisen ratkaisutoiminnan johdonmukaisuutta. Johdonmukaisella käytännöllä tarkoitetaan sitä, että harkinnan kohteena olevia tosiseikkoja arvioidaan samojen perusteiden mukaan. Käytännössä viranomaisen on noudatettavaa yhtenäistä ratkaisulinjaa toiminnassaan. Ratkaisutoiminnan johdonmukaisuudella varmistetaan päätösten ennakoitavuus ja turvataan oikeusvarmuuden toteutuminen.¹⁰⁹ Kansallisen ihmiskaupparaportoin mukaan auttamisjärjestelmää koskeva lainsäädäntö on osittain epäselvä, mikä mahdollistaa erilaisia ja yhdenvertaisuutta loukkaavia tulkintoja. On huomattu, että auttamisjärjestelmän toimijoillakaan ei ole aina selvää vastausta näihin palvelujärjestelmää koskeviin kysymyksiin. Tällainen epäselvyys voi johtaa siihen, ettei auttamisjärjestelmän päätöksenteko ole ennakoitavissa. Toisin sanoen tällainen tilanne saattaa aiheuttaa sen, etteivät ihmiskaupan uhrit halua tai uskalla hakea auttamisjärjestelmän piiriin.¹¹⁰

Kansainvälisen ihmiskaupparaportoin mukaan auttamisjärjestelmän toiminnan osaksi nostettu palvelusuunnitelma, vastaanottokeskuksen käyttämä turvauhka-arviointi sekä erillinen lomake, joka helpottaa auttamisjärjestelmään hakemista, ovat kehittäneet auttamisjärjestelmän toimintaa ennakoitavammaksi ja lisänneet auttamisjärjestelmään hakeutumisen ja ohjautuvuuden yhdenvertaisuutta¹¹¹.

Eurooppalaisessa vertailussa Suomi jää kauas uhreille tarjottavan tuen saatavuudessa. Ongelman yhtenä aiheuttaja voidaan pitää Suomen maantieteellistä laajuutta, mikä luo haasteita tuki- ja palvelujärjestelmän saatavuudelle. On huomattavissa, ettei uhreilla ole yhdenvertaista mahdollisuutta henkilökohtaiseen tukeen ja apuun tukijärjestöstä valtakunnallisesti.¹¹²

¹⁰⁹ Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010: 128.

¹¹⁰ Vähemmistövaltuutettu 2010: 50.

¹¹¹ Vähemmistövaltuutettu 2011: 25.

¹¹² Ulkoasiainministeriö julkaisu 7/2009: 113.

Mikrotasoinen yhdenvertaisuus uhrien välillä

Viranomaisten päätöksenteon harkintavaltaa rajataan yhdenvertaisuusperiaatteella, joka turvaa kaikille ihmisille *muodollisen yhdenvertaisuuden*. Muodollinen yhdenvertaisuus sisältää vaatimuksen tasapuolisesta kohtelusta. Jotta kohtelu olisi tasapuolista, tulee keskenään samankaltaisissa tapauksissa ratkaista asia samalla tavalla. Tasapuolista kohtelua voidaan pitää muodollisen yhdenvertaisuuden kriteerinä ja se on yhtenevä sellaisen vaatimuksen kanssa, että ratkaisut tehdään yleistä sääntöä noudattaen. Johdonmukaisuus nähdään myös osana muodollista yhdenvertaisuutta. Käytännön johdonmukaisuus merkitsee sitä, että viranomaisen on pidemmällä aikavälillä noudatettava yhdenmukaista ratkaisulinjaa.¹¹³

Yhdenvertaisuusperiaate sisältää *syrjintäkiellon*, jonka mukaan ketään ei saa asettaa eriarvoiseen asemaan perusteettomasti. Syrjintä voi johtua esimerkiksi henkilön alkuperän, uskonnon, sukupuolen, iän, poliittisen tai yhteiskunnallisen näkemyksen, vammaisuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi ja on ehdottomasti kiellettyä.¹¹⁴ Olennaista syrjintäkiellon soveltamisessa on se, että erottelu tai suosiminen ei ole sallittua ilman hyväksyttävää syytä. Yhdenvertaisuusperiaate ei kuitenkaan estä *positiivista erityiskohtelua*, jonka avulla pyritään saavuttamaan tosiasiallinen tasa-arvo. Positiivisen erityiskohtelun tavoitteena on heikommassa asemassa olevien tietyissä rajoissa tapahtuva suosiminen, jotta henkilöt saavuttaisivat siten todellisen tasa-arvon. Maahanmuuttajat voivat kuulua tähän erityiskohtelun ryhmään, jos tällainen tavoite on kirjattu tasa-arvo- tai yhdenvertaisuussuunnitelmaan.¹¹⁵ Hallituksen esityksen mukaan positiivinen erityiskohtelu on sallittua tilanteissa, joissa yhdenvertaisuusperiaate edellyttää hyväksyttävän tarkoituksensa ja suhteellisuusperiaatteen rajoissa sellaisen erottelun tekemistä, jossa päämääränä on esiintyvän syrjinnän poistaminen tietyltä ryhmältä. Herkimmin yhteiskunnassa syrjinnän kohteeksi joutuvat naiset, lapset ja vähemmistöt.¹¹⁶

¹¹³ Työ- ja elinkeinoministeriö 11/2008: 26.

¹¹⁴ Mäenpää 2003: 164.

¹¹⁵ Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010: 127—128.

¹¹⁶ HE 44/2003 vp s. 7.

Tasa-arvoperiaatteen soveltamisen yhteydessä on arvioitava myös peittelyn ja tosiasiallisen syrjinnän mahdollisuutta. Tapausta arvioitaessa on kiinnitettävä huomio ratkaisutoiminnassa käytettävään objektiiviseen kriteeriin, jonka mukaan päätös ei saa olla mielivaltainen tai syrjivä.¹¹⁷ Oikeuskirjallisuudessa on pidetty ongelmallisena sitä, että lähtökohtaisesti auttamisjärjestelmään ohjataan ainoastaan ihmiskaupan uhreiksi epäillyt. Tällöin parituksen, työperäisen syrjinnän ja laittoman maahantulon järjestämisen kohteeksi joutuneet uhrin jäävät usein auttamisjärjestelmän ulkopuolelle. Ulkomaalaisen oikeuksien ja oikeusturvan toteutumisen kannalta on merkittävää, luokitellaanko henkilö ihmiskaupan uhriksi vai ihmiskaupan kaltaisen rikoksen uhriksi.¹¹⁸ Euroopan unionin oikeudellisen yhteistyön yksikkö Eurojust on laajassa selvityksessään todennut, että ihmiskaupan piirteitä sisältävää rikollisuutta tutkitaan usein jonakin muuna rikollisuutena kuin ihmiskauppana Euroopan unionin alueella. Yhtenä suurena syynä tähän pidetään ihmiskauppa-määritelmän monimutkaisuutta ja rikosoikeusjärjestelmän toimijoiden epäselvää käsitystä siitä, mitä ihmiskaupalla oikeasti tarkoitetaan ja miten määritellään rajat ihmiskaupan ja sen kaltaisten rikosten välillä. Erityisesti uhrin riippuvaisen aseman ja haavoittuvuuteen liittyvien tunnusmerkistöjen soveltuvuus koetaan vaikeana.¹¹⁹

Yhdenvertaisuuden arviointi nousee esiin myös harkinta-aikaa koskevassa päätöksenteossa. Harkinta-ajan myöntämistä koskevaa hallintopäätöstä käsitellään viranomaisaloitteisesti. Päätöksen lain mukaan tekee paikallinen poliisi tai rajaviranomainen, mikä voi käytännössä johtaa uhrien eriarvoiseen asemaan päätöksenteossa.¹²⁰

4.2.2. Tarkoitussidonnaisuuden periaate

Tarkoitussidonnaisuuden periaate edellyttää vaatimuksen siitä, että viranomaisen käyttää toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen, joka sille on määritelty ja tarkoitettu. Periaate sisältää yleisen kiellon siitä, ettei viranomainen saa käyttää väärin mitään viranomaisen tehtäviin tai toimivaltaan kuuluvaa elementtiä. Käytännössä on kuitenkin vaikea määri-

¹¹⁷ Mäenpää 2003: 165.

¹¹⁸ Roth 2007: 424; Kimpimäki 2009: 266.

¹¹⁹ Roth 2011: 987—988.

¹²⁰ Pärssinen 2006: 186.

tellä, mikä on viranomaisen toiminnan oikea tarkoitus ja milloin viranomainen ylittää toimivallan käytön sallitut rajat. Tarkoitussidonnaisuusperiaatteen toteutumista voidaan tutkia selvittämällä sovellettavan normin sisältö ja tavoiteltava päämäärä jokaisessa tapauksessa erikseen.¹²¹

Tarkoitussidonnaisuuden periaatetta kutsutaan tietyissä tilanteissa *metodinormiksi*, jota sovellettaessa on kiinnitettävä huomio päätöksentekijän aikomuksiin ja toisaalta lain ration sekä tilanteeseen vaikuttavien tekijöiden vastaavuuteen.¹²² Oikeuskirjallisuudessa tarkoitussidonnaisuuden periaate on usein katsottu koskevan ainoastaan vapaan harkinnan eli tarkoituksenmukaisuusharkinnan alaa. Heurun mukaan tämä kuitenkin on liian suppea lähtökohta periaatteelle, joka vaikuttaa kaikessa hallinnollisessa ratkaisutoiminnassa, kun kysymyksessä on aina päätöksentekijän suhteesta argumentteihin. Ratkaisun motiivi voi olla päätöksentekijän tiedossa jo ennen argumenttien selvittämistä. Tällaisessa tapauksessa juuri oikeusharkinta on harhautunut virheellisen motiivin mukaisen oikeussäännön etsimiseen. Siten myös oikeusharkinnassa on sovellettava tarkoitussidonnaisuuden periaatetta.¹²³

4.2.3. Objektiviteettiperiaate

Objektiviteetti- eli puolueettomuusperiaate julkishallinnossa tarkoittaa sitä, että viranomaistoiminnan tulee olla lainmukaista ja tosiasioita vastaavaa. Viranomaistoiminnan objektiivisuutta pidetään yleisenä vaatimuksena ja tavoitteena. Puolueettomuus lisää kansalaisten luottamusta eli legimiteettiä viranomaisten toimintaa kohtaan. Kuitenkin objektiviteettiperiaatteen määritelmä on sisällöltään melko laaja. Käytännössä puolueettomuuden periaate konkretisoituu useissa kohdissa lainsäädäntöä, kuten esimerkiksi lainalaisuusperiaatteella.¹²⁴

¹²¹ Mäenpää 2003: 167.

¹²² Konstari 1979: 68.

¹²³ Heuru 2003:312—313.

¹²⁴ Kulla 2004: 75.

Tietyissä tilanteissa yhdenvertaisuusperiaate ja tarkoitussidonnaisuuden periaate voidaan sisällyttää objektiviteettiperiaatteeseen. Kuitenkin objektivisuus ymmärretään laajemmin kuin mitä nämä periaatteet merkitsevät. Kyse on hallinnon asiallisuuden ja julkisen luotettavuuden ja puolueettomuuden turvaamisesta. Alun perin objektiviteettiperiaate yhdistettiin vain vapaaharkintaiseen hallintoon, kun nykypäivänä tämä periaate koskee lähikohtaisesti hallintoa kokonaisuudessaan.¹²⁵ Toisinaan objektiviteettiperiaatetta kutsutaan myös asiallisuusvaatimukseksi. Asian käsittelyn tulee olla asianmukaista ja toisaalta on arvioitava mahdollisen viivästymisen aiheellisuus. Kiellettyä on kaikenmoinen tahallinen asian viivyttäminen tai hidastelu epäasiallisilla perusteilla. Käsittelyn joutuisuutta pidetään yhtenä objektiviteettiperiaatteelle asetettuna vaatimuksena.¹²⁶

Objektiviteettiperiaatteen taustalla on ajatus siitä, että yleisö voi luottaa julkisen vallan toimintaan. Viranomaisten puolueettomuuden voi vaarantaa esimerkiksi ystävien suosiminen, henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu tai muu vastaava lain vastaisten tarkoitusten tavoittelu.¹²⁷ Hallituksen esityksen mukaan viranomaisen toiminnan ja päätöksenteon tulee olla puolueetonta ja objektiivisesti perusteltavissa¹²⁸. Puolueettomuus voidaan jakaa subjektiiviseen ja objektiiviseen ulottuvuuteen, jossa subjektiivinen puolueettomuus turvaa viranomaistoiminnan toteutumisen ilman henkilökohtaisia ennakkosenteita tai vakaumuksia: asia ratkaistaan ilman ennakkokäsityksiä ja ilman halua edistää jonkin tahon etua tai aiheuttamalla haittaa jollekin. Objektiivisen puolueettomuuden avulla pyritään selvittämään, onko asian ratkaisuun osallistuvan puolueettomuus vaarassa sen vuoksi, että hänen suhteensa itse asiaan tai sen vaikutuspiirissä oleviin henkilöihin on kiinteä tai läheinen. Tällöin voidaan lakiin kirjoitettujen jääviyssäntöjen perusteella epäillä, että asian käsittelyn puolueettomuus voi tämän henkilön osallistuessa vaarantua.¹²⁹

4.2.4. Suhteellisuusperiaate

Hallinto-oikeudellisella suhteellisuusperiaatteella ohjataan viranomaisen harkintavaltaa. Suhteellisuusperiaatteella turvataan se, että viranomaisten toimet ovat oikeassa suhteessa

¹²⁵ Heuru 2003:197.

¹²⁶ Väättänen 2011: 94—95.

¹²⁷ Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010: 130.

¹²⁸ HE 72/2002 vp s. 55.

¹²⁹ Heuru 2003: 197.

tavoiteltuun päämäärään nähden. Toisin sanoen viranomaisen tulee mitoittaa toimintansa suhteessa tarkoitettuun vaikutukseen. Suhteellisuusperiaatteesta on johdettavissa myös viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja tarpeellisuuden vaatimus.¹³⁰

Toisin sanoen suhteellisuusperiaate voidaan ilmaista siten, että viranomaisen on suhteutettava toimenpiteensä voimakkuus tavoiteltuun tarkoitukseen nähden ja pyrittävä samalla rajoittamaan yksityisten oikeuksia mahdollisimman vähän. Tarpeellisuuden ja kohtuullisuuden vaatimuksen on oikeuskirjallisuudessa katsottu kuuluvan suhteellisuusperiaatteeseen. Tarpeellisuusvaatimuksen avulla pyritään arvioimaan tilannetta objektiivisesti ja valitsemaan käytettävissä olevista keinoista sellainen, joka vähiten rajoittaa yksityisen oikeuksia. Kohtuuden vaatimukseen liittyy ajatus siitä, että viranomaisen tulee ottaa huomioon tapauksen erityispiirteet tietyn osallistujatahon eduksi ja päätöksenteossa toimenpiteen tulisi olla kohtuullisessa suhteessa seuraamukseen. Suhteellisuusperiaatteen merkitys oikeuskäytännössä on kasvanut erityisesti ulkomaalaisasioissa.¹³¹ Korkein hallinto-oikeus sovelsi tapauksessa KHO:2001:53 hallintolain 6 §:n suhteellisuusperiaatetta. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kyseessä olevan ulkomaalaisen oleskeluluvan epäminen oli ollut *kohtuutonta*. Ulkomaalaisen käännättämistä tukevat seikat olivat kokonaisuudessaan vähäisempiä kuin käännättämistä vastaan olevat seikat, jolloin korkeimman hallinto-oikeuden tuomarit katsoivat tarpeelliseksi soveltaa hallintolain säädöstä siten, ettei ulkomaalaisen oikeuksia saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä.¹³²

4.2.5. Luottamuksensuojaperiaate

Luottamuksensuojaperiaatteen mukaisesti viranomaisen on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Perinteisen näkökulman mukaan oikeusjärjestelmä määrittellään tietyssä valtiossa tietyssä aikana voimassa olevien oikeusnormien muodostamaksi kokonaisuudeksi.¹³³ Luottamuksensuojan keskeisenä elementtinä pidetään sitä, että yksityinen voi luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen

¹³⁰ Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010: 130.

¹³¹ Kulla 2004: 76—78.

¹³² KHO:2001:53.

¹³³ Hautamäki 2004: 79.

sekä viranomaisen päätöksenteon pysyvyyteen. Periaatteella pyritään turvaamaan yksityisen oikeudet julkista valtaa vastaan. Luottamuksensuojalla turvattujen odotusten katsotaan kuuluvan johonkin oikeusjärjestyksen kokonaisuuden osa-alueeseen, kuten lainsäädäntöön, yleisiin oikeusperiaatteisiin tai kansainvälisiin sopimuksiin. Periaatteen käytön arviointi perustuu aina tapauskohtaiseen harkintaan, jossa tutkitaan yksityisen luottamuksen suhdetta julkisen vallan etuun.¹³⁴

Päätöksen perusteluvollisuudella on yhteys luottamuksensuojan periaatteeseen. Päätös on perusteltava, jos kysymyksessä oleva päätös merkitsee olennaista muutosta vakiintuneeseen käytäntöön, vaikka perusteluiden pois jättäminen päätöksestä nopeuttaisi menettelyä. Luottamuksensuojan periaatteella pyritään turvaamaan hallinnon ennakoitavuus ja viranomaisen toiminnan johdonmukaisuus. Hallinnon asiakkaan tulee voida luottaa viranomaisen ohjeisiin, neuvoihin ja käsittelyyn lainmukaisuuteen.¹³⁵

4.3. Harkintavallan väärinkäyttö

Harkintavallan väärinkäyttöä eli toimivaltaongelmaa voidaan lähestyä kolmesta eri näkökulmasta. Ensinnäkin voidaan puhua viranomaisen toimivallan ylittämisestä silloin, kun tietyn hallintotoimen suorittaminen ei kuulu kenenkään viranomaisen toimivaltaan (*absoluuttinen inkompetenssi*). Toisessa lähtökohdassa, viranomainen myöskin ylittää toimivaltansa, kun sen suorittama hallintotoimi kuuluu toisen viranomaisen toimivaltaan (*relatiivinen inkompetenssi*). Kolmantena toimintavaltaongelmana nähdään tilanne, jossa hallintotoimen suorittaminen kuuluu asianomaisen viranomaisen toimivaltaan.¹³⁶

Pääsääntöisesti harkintavallan väärinkäytöksi katsotaan tilanteet, joissa viranomaisen päätöksenteon todetaan olevan hallinnon oikeusperiaatteiden vastainen. Tämä voi hallintotoiminnassa ilmetä objektiviteetin, tarkoitussidonnaisuuden, yhdenvertaisuuden sekä suhteellisuuden loukkaamisena¹³⁷. Harkintavallan väärinkäytön piiriin luetaan tilanteet,

¹³⁴ HE 72/2002 vp s. 55—56.

¹³⁵ Väättänen 2011: 99—100.

¹³⁶ Konstari 1979: 69.

¹³⁷ Konstari 1979: 73.

joissa viranomaisen ylittää harkintavallan rajat. Päätöksenteko voi osaltaan tai kokonaan pohjautua asiattomiin vaikuttimiin taikka harkintavaltaa voidaan käyttää epäasiallisten ja kiellettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Myös tilanteen, joissa päätöksentekijän henkilökohtaiset tai epäasialliset eivät suoranaisesti vaikuta päätökseen, mutta viranomaisen tekemä hallintopäätös kuitenkin poikkeaa sovellettavan, harkintavaltaa ohjaavan oikeussäännön sisällöstä tai lain tarkoituksesta.¹³⁸

Kysymys on harkintavallan oikeasta käyttämisestä. Hallinnon lainalaisuusperiaatteen mukaisesti viranomaisen tulee käyttää sille uskottua vapaata harkintaa oikein siinä merkityksessä, joka vastaa lain henkeä ja tarkoitusta. Viranomaisen on toiminnassaan sitoutunut siihen, ettei se käytä harkintaansa mielivaltaisesti tai muunlaiseen tarkoitukseen kuin siihen, joka sille on uskottu.¹³⁹ Hallinto-oikeudelliset periaatteet muodostavat tiheän oikeusohjeista koostuvan verkon, joka rajoittaa viranomaisten harkintavaltaa¹⁴⁰.

¹³⁸ Mäenpää 2003: 359—360.

¹³⁹ Aer 2005: 55—56.

¹⁴⁰ Konstari 1979: 73.

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Ihmiskauppailmiö niin Suomessa kuin Euroopassakin on yleistynyt maailmanlaajuisesti ongelmaksi, joka nähdään yhtenä järjestäytyneen rikollisuuden ilmentymänä. Orjuuden alakäsitteeksi ymmärretty ihmiskauppa liittyy vahvasti nykypäivän siirtolaisuuteen, köyhyyteen, vainoon, naisten alisteiseen asemaan sekä sota- ja konfliktitilanteisiin. Useimmiten ihmiskaupan uhreiksi joutuvat naiset ja lapset, joiden uhriutumisen taustalla voi vaikuttaa kotimaan epävakaa poliittinen ja taloudellinen tilanne, työttömyys tai heikko sosiaaliturva. Köyhän maan asukas näkee mahdollisuuden uuteen alkuun uudessa maassa ihmiskauppaa tai salakuljetusta harjoittavan organisaation kautta. Vastaavasti ihmiskauppa houkuttelee rikollisjärjestöjä sen vähäisten riskien, toiminnan aloittamisen pienten sijoitusten ja huomattavien voittojen vuoksi.

Suomalaisen hyvinvointivaltion yhteiskunnallisessa keskustelussa esiintyvä termi ihmiskauppa voi kuulostaa etäiseltä ja pelottavalta, mutta auttamisjärjestelmän kasvavat tilastot osoittavat karun todellisuuden ilmiön esiintymisestä. Toisaalta asiantuntijat perustelevat uhrien määrän tilastollista kasvua myös tiedon leviämisen avulla ja sillä, että auttamisjärjestelmän henkilökunta on kouluttautumalla kehittynyt uhrien tunnistamiseen. Suomessa uhrin ovat usein työperäisen ihmiskaupan uhreja, mikä poikkeaa muusta Euroopasta, jossa uhrin useimmin ovat joutuneet seksuaalisen ihmiskaupparikollisuuden uhriksi. Ihmiskaupan uhreille tarkoitettu auttamisjärjestelmä perustettiin Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteyteen, tarkoituksena turvata uhrien oikeus majoitukseen, sosiaali- ja terveystalouteen, oikeudelliseen neuvontaan ja avustamiseen, turvallisuusjärjestelyihin ja muihin uhrin tarvitsemiin tukitoimiin. Tästä poiketen ihmiskaupan uhrin, joilla on jatkuvan oleskeluluvan perusteella suomalainen kotikunta, ovat oikeutettuja apu- ja tukipalveluihin oman kuntansa palveluntarjonnan kautta.

Vastaanottokeskuksen johtaja tekee päätöksen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ottamisesta ja auttamisjärjestelmästä poistamisesta moniammatillisen arviointiryhmän avustuksella. Auttamisjärjestelmän päätös on uhrin oikeuksiin vaikuttava hallintopäätös, jolla on suuri merkitys uhrin selviytymiselle, hyväksikäyttökierteen katkeamiselle ja uu-

delleen uhriutumisen ehkäisemiselle. Hyvän hallinnon ja yksilön oikeusturvan vaatimukset kohdistuvat myös auttamisjärjestelmän päätöksentekoon. Näillä periaatteilla pyritään varmistamaan se, että jokainen saa viranomaiselta hänelle kuuluvat edut ja oikeudet asianmukaisesti sekä täysimääräisesti julkisen vallan käytön ollessa lainmukaista ja laadukasta.

Ihmiskaupan uhreille myönnettävän harkinta-ajan ja oleskeluluvan lähtökohtaisena tarkoituksena on uhrien auttaminen ja rikosentorjunta. Harkinta-ajan kautta annetaan uhrielle mahdollisuus toipua ja päästä yli hyväksikäyttäjien piiristä, jonka jälkeen uhri voi tehdä päätöksen, haluaako hän auttaa viranomaisia rikostutkinnassa. Oleskelulupa voidaan myöntää ihmiskaupan uhrille joko tilapäisenä tai jatkuvana, riippuen uhrin haavoittuvasta asemasta. Harkinta-ajan ja oleskeluluvan taustalla vaikuttavina tavoitteina nähdään ihmiskaupparikollisuuden torjuminen, rikollisten kiinni saaminen sekä uhrien suojeleminen ja uudelleen uhriutumisen estäminen.

Harkinta-aikaa koskeva valituskielto herättää kysymyksen siitä, onko perusoikeuden rajoittaminen välttämätöntä tässä tilanteessa. Hallituksen esityksessä perustellaan valituskieltoa sillä, ettei harkinta-aika ole varsinainen oleskelulupa ja muutoksenhaun salliminen ainoastaan sekoittaisi menettelyä. Käytännössä katsottuna tilanne voisi olla sellainen, että lyhyen aikaa maassa oleskelevalla ulkomaalaisella olisi samanaikaisesti vireillä kolme erilaista ulkomaalaislain mukaista päätöstä valituksineen vireillä. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan harkinta-aika nähdään käännyttämisen ja oleskeluluvan väliin jäävänä joustavana välineenä. Kuitenkin perusoikeuskirjallisuudessa korostetaan subjektiivisen valitusoikeuden merkitystä oikeusturvajärjestelmän keskeisimpänä muotona, jolla turvataan yksilön oikeus saada hallintopäätös hallintotuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Valituskieltoa tulisi soveltaa mahdollisimman suppeasti ja valitusoikeuden rajoittaminen edellyttää aina riittävän painavia, oikeasuhtaisia ja hyväksyttäviä perusteita. Tässä tapauksessa voidaan pohtia, ovatko hallituksen esityksessä mainitut perustelut riittävän painavia rajoittamaan perustuslailla turvattua oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

Tutkimukseni keskeisin tutkimuskysymys liittyy auttamisjärjestelmän yhdenvertaisuuden selvittämiseen niin uhrille tarjottavien palveluiden kuin auttamisjärjestelmien tasolla. Ensinnäkin oikeuskirjallisuudessa on pidetty ongelmallisena käsitteen mukaisten uhrien tunnistamista. Lähtökohtaisesti auttamisjärjestelmään ohjataan ainoastaan ihmiskaupan uhreiksi epäillyt. Tällöin suuri määrä ihmiskaupan kaltaisten rikosten, kuten parituksen, työperäisen syrjinnän ja laittoman maahantulon järjestämisen kohteiksi joutuneet uhrin jäävät auttamisjärjestelmän ulkopuolelle. Yleisesti katsottuna ihmiskaupan määritelmää pidetään monimutkaisena ja jopa rikosoikeusjärjestelmän toimijoilla on epäselvyyksiä siitä, mitä ihmiskauppa oikeasti tarkoittaa ja miten rajat ihmiskaupan ja ihmiskaupan kaltaisten rikosten välille määritetään.

Yhdenvertaisuusperiaatteen avulla voidaan tarkastella myös makrotasosta yhdenvertaisuutta eli tasa-arvoisuutta kunnan ja vastaanottokeskuksen palvelujärjestelmien välillä. Tilapäisen oleskeluluvan saanut ihmiskaupan uhri on oikeutettu Joutsenon vastaanottokeskuksen auttamisjärjestelmän palveluihin, kun taas uhri, jolle on erityisen haavoittuvaisen aseman vuoksi myönnetty jatkuva oleskelulupa, saa auttamistoimintaan kuuluvat palvelut kotikunnaltaan. Oikeuskirjallisuudessa tätä käytäntöä on kritisoitu siten, ettei satunnaisella kunnalla ole välttämättä samanlaista ammattitaitoa ja tietoa ihmiskaupan uhrin auttamisesta kuin vastaanottokeskuksella. Tällainen eriarvoisuus voi periaatteessa johtaa tulokseen, jossa uhrin eivät ole yhdenvertaisessa asemassa palveluiden saajina ja oikeuksien toteutuminen voi vaarantua. Auttamisjärjestelmän päätöksenteossa tulisi selvemmin huomioida se, että uhrin ovat usein kielitaidottomia, syrjäytyneitä sekä uhkailun ja pelottelun kohteena olevia ulkomaalaisia, minkä vuoksi olisi erityisen tärkeää varmistaa näiden uhrien perustarpeiden ja oikeuksien toteutuminen. Ihmiskaupan vastaisen toiminnan ytimenä on pidetty uhrikeskeistä lähestymistapaa, vaikkakin käytännössä voidaan huomata rikosoikeudellisten tavoitteiden ohittavan usein uhrin tarpeet. Auttamisjärjestelmän kehittymisen kannalta olisi järkevää korostaa uhrikeskeisyyttä ja viranomaisen velvollisuutta turvata uhrin perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Lopuksi voidaan tiivistää, että ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään kohdistuvat ongelmat liittyvät usein lainsäädännöllisiin puutteisiin. Epäselvät ja tulkinnalliset säännök-

set vaikeuttavat auttamisjärjestelmässä toimivien viranomaisten toimintaa ja voivat pahimmassa tapauksessa johtaa ihmiskaupan uhrien epätasa-arvoiseen kohteluun. Sisäasiainministeriön hanke erityisen ihmiskauppalain säätämisestä toivottavasti puuttuu näihin lainsäädännön kipukohtiin.

LÄHDELUETTELO

Kirjallisuus ja artikkelit

Aarnio, Aulis (1989). Laintulkinnan teoria: Yleisen oikeustieteen oppikirja. Juva: Werner Söderström Osakeyhtiö.

Aer, Janne (2005). Veli Merikoski ja kysymys hallinnollisesta harkintavallasta. Oikeustiede-Jurisprudentia 2005: XXXVIII.

Ahtela, Karoliina, Niklas Bruun, Pirkko K. Koskinen, Anja Nummijärvi & Jorma Saloheimo (2006). Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus. Helsinki: Gummerus Kirjapaino Oy.

Hautamäki, Veli-Pekka (2004). Hyvän hallinnon toteuttaminen. Helsinki: Edita Prima Oy.

Heuru, Kauko (2003). Hyvä hallinto. Helsinki: Edita Prima Oy.

Honkatukia, Päivi (2011). Uhrit rikosprosessissa: Haavoittuvuus, palvelut ja kohtelu. Helsinki: Hakapaino Oy.

Husa, Jaakko (1995). Julkisoikeudellinen tutkimus: Tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metodologiasta. Jyväskylä: Finnpublishers Oy.

Husa, Jaakko (2000). Perustuslaki ja julkishallinto: Uusi perustuslaki ja julkista hallintoa koskeva sääntely sekä julkisen vallan käyttämistä ja julkisen tehtävän hoitamista koskevat keskeisperiaatteet. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Husa, Jaakko & Teuvo Pohjolainen (2002). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: Johdatus julkisoikeuteen. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy.

- Ihmiskauppa (2013). Vähemmistövaltuutettu on myös kansallinen ihmiskaupparaporttoija. Saatavissa 27.11.2013: http://www.ihmiskauppa.fi/haetko_tietoa/ihmiskaupparaporttoija.
- Jokinen, Anniina, Natalia Ollus & Minna Viuhko (2011). Ehdoilla millä hyvänsä: Työperäinen ihmiskauppa ja ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttö Suomessa. Helsinki: Hakapaino Oy.
- Kavonius, Petter (2001). Oikeusperiaatekin velvoittaa: Tutkimus oikeusperiaatteen velvoittavuuden ja voimassaolon perusteista. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys ja Petter Kavonius.
- Kimpimäki, Minna (2009). Haureuden harjoittajista ihmiskaupan uhreihin: Prostituution, parituksen ja ihmiskaupan oikeudellinen sääntely. Tampere: Juvenes Print.
- Konstari, Timo (1979). Harkintavallan väärinkäytöstä: Tutkimus tarkoitussidonnaisuudesta hallintoviranomaisten harkintavallan rajoitusperiaatteena. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Korpi, Esa (2012). Kauppaa vai järjestämistä: Ihmiskaupparikos rajavalvonnan näkökulmasta. Raja- ja merivartiokoulun julkaisusarja 1, Tutkimuksia. 2/2012. Kopijyvä Oy.
- Koskinen, Seppo & Heikki Kulla (2009). Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki: Talentum.
- Kulla, Heikki (2004). Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki: Talentum.
- Kulla, Heikki (2012). Hallintomenettelyn perusteet. Turku: Talentum.

Liikavainio, Janne (2012). Ulkomaalaisen käännättämisen ja maahantulokiellon perusteet sekä rajatarkastusviranomaisen harkintavalta. Raja- ja merivartiokoulun julkaisusarja 1, Tutkimuksia 3/2012. Kopijyvä Oy.

Miettinen, Tarmo & Ulla Vääänen (2007). Hallintolaki hyvän hallinnon takeena. Edilex 2007/5.

Mäenpää, Olli (2003). Hallinto-oikeus. Porvoo: WS Bookwell Oy.

Mäenpää, Olli (2005). Hallintoprosessioikeus. Porvoo: WS Bookwell Oy.

Mäenpää, Olli (2011). Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Porvoo: Edita Publishing Oy.

Niemivuo, Matti, Marietta Keravuori-Rusanen & Kirsi Kuusikko (2010). Hallintolaki. Helsinki: WSOYpro Oy.

Nordic Council of Ministers (2013). Balancing protection and prosecution in anti-trafficking policies. A comparative analysis of reflection periods and related temporary residence permits for victims of trafficking in the Nordic countries, Belgium and Italy. Saatavissa 26.9.2013: <http://www.norden.org/en/publications/publikationer/2012-556>.

Ojanen, Tuomas (2009). Johdatus perus- ja ihmisoikeusjuridiikkaan. Helsinki: Yliopistopaino.

Pärssinen, Venla (2003). Ihmiskauppa rikoksena Suomen lainsäädäntömaisemassa: Ehdotus hallituksen esitykseksi rikoslain 25 luvun ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain muuttamisesta. Turku: Digipaino.

- Pärssinen, Venla (2006). Uhrille myönnettävä oleskelulupa ihmiskaupan vastaisen toiminnan keinona: EU:n uhridirektiivi ja siihen liittyvä hallituksen esitys kansainvälisten velvoitteiden ja suositusten valossa. *Oikeus* 35, 178–199.
- Roth, Venla (2007). Paritusta vai ihmiskauppaa? *Defensor Legis* 3, 419–436.
- Roth, Venla (2011). Näkymättömät uhrin: seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan tunnistaminen. *Lakimies* 5, 975–999.
- Savolainen, Jukka (2013). Maahanmuuttovirasto: Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä 48 uutta asiakasta. *Edilex*. Saatavissa 6.8.2013: <http://www.edilex.fi.proxy.tritonia.fi/uutiset/34894?allWords=ihmiskauppa+auttamisj%C3%A4rjestelm%C3%A4&offset=1&perpage=20&sort=relevance&searchSrc=1&advancedSearchKey=550768>.
- Sisäasiainministeriö (2013). Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä. Saatavissa 6.8.2013: http://www.ihmiskauppa.fi/haetko_tietoa/auttamisjarjestelma.
- Tuori, Kaarlo (2000). *Kriittinen oikeuspositivismi*. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy.
- Työhallinnon julkaisu (2007). Näkymättömät uhrin: Ohjausryhmän ehdotus ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman tarkentamiseksi. Helsinki: Valopaino Oy.
- Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu (2008). *Yhdenvertaisuuslain toimivuus: Tutkimusraportti viranomaisten käsityksistä sekä oikeus-, laillisuusvalvonta- ja lainvalvontakäytännöstä*.
- Ulkoasiainministeriö (2010). Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn yleissopimuksen voimaansaattamista valmistelevalle työryhmälle mietintö.

Ulkoasiainministeriön julkaisuja 7 (2009). Valtionneuvoston selonteko Eduskunnalle Suomen ihmisoikeuspolitiikasta 2009. Helsinki: Edita Prima Oy.

Vastaanottokeskus (2012). Tilastokatsaus. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä 1.1.–31.12.2013. Saatavissa 6.8.2013: http://www.migri.fi/download/39357_ihmiskaupan_uhrien_auttamisjarjestelma_tilastokatsaus_2012.pdf?0f352e343f4fd088.

Vähemmistövaltuutettu (2010). Kansallinen ihmiskaupparaportoiija: Ihmiskauppa ja siihen liittyvät ilmiöt sekä ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutuminen Suomessa. Helsinki: Julkaisusarja 7.

Vähemmistövaltuutettu (2011). Kansallinen ihmiskaupparaportoiija: Kertomus 2011. Helsinki: Julkaisusarja 8.

Vähemmistövaltuutettu (2013). Ihmiskauppa: Kysymyksiä ja vastauksia. Saatavissa 31.10.2013: http://www.ofm.fi/fi/ihmiskauppa/kysymyksiä_ja_vastauksia.

Väätänen, Ulla (2011). Oikein ja joutuisasti: Joutuisuus hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeena hallintotoiminnassa. Hämeenlinna: Kariston kirjapaino Oy.

Virallislähteet

HaVM 23/2006 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esitykseksi laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäytönlain muuttamisesta.

HE 44/2003 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuden turvaamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 32/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 5 ja 10 §:n muuttamisesta.

HE 34/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rikoslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 206/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotikuntalain 4 §:n muuttamisesta.

HE 266/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 4/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseksi ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Hallituksen esitys ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) täydentämisestä.

TyVL 21/2006 vp. Työelämä- ja tasa-arvolautakunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta.

Tuomioistuinratkaisut

KHO:2001:53 (FINLEX).

Kuopion HAO 4.10.2011 11/0378/2 (FINLEX).