



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Maahanmuutto | Sisäministeriön julkaisuja 2023:7

Esiselvitys turvallisen ilmoittamisen järjestelmän kehittämisestä Suomeen

Sisäministeriön Palomuuuri-hankkeen tietotarpeita varten

Sisäministeriön julkaisuja julkaisuja 2023:7

Esiselvitys turvallisen ilmoittamisen järjestelmän kehittämisestä Suomeen

Sisäministeriön Palomuuuri-hankkeen
tietotarpeita varten

Sisäministeriö Helsinki 2023

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Sisäministeriö

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use.
Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-324-943-1

ISSN pdf: 2490-077X

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Esiselvitys turvallisen ilmoittamisen järjestelmän kehittämisestä Suomeen Sisäministeriön Palomuri-hankkeen tietotarpeita varten

Sisäministeriön julkaisuja 2023:7		Teema	Maahanmuutto
Julkaisija	Sisäministeriö		
Tekijä/t	Nea Peltoniemi		
Kieli	suomi	Sivumäärä	65
Tiivistelmä	<p>Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastaisessa toimintaohjelmassa (2021–2024), esitettiin selvityksen tekemisestä ns. palomurijärjestelmän soveltuvuudesta Suomen oikeusjärjestelmään.</p> <p>Tutkimus on tehty itsenäisesti Turun yliopiston toimesta eivätkä sen johtopäätökset välttämättä edusta sisäministeriön näkemyksiä.</p> <p>Selvityksessä tarkastellaan mahdollisuuksia luoda Suomeen järjestelmä, jonka kautta rikoksen uhrin ja todistajan voisi ilmoittaa poliisille rikoksista ilman pelkoa siitä, että ilmoittaminen johtaa maasta poistamiseen. Selvityksen mukaan kattavin turvallisen ilmoittamisen järjestelmä voidaan kehittää ja tavoitteisiin parhaiten päästä yhdistelemällä useampaa eri mallia. Henkilön maassa oleskelun laillistamiseen perustuvan mallin voidaan olettaa tarjoavan vahvimman insentiivin rikoksesta ilmoittamiselle. Erityisen vahva kannustin olisi, mikäli paperittomalla olisi mahdollisuus järjestelmän myötä laillistaa oleskelunsa maassa pitkäaikaisesti ja lopulta pysyvästi.</p> <p>Selvityksessä katsotaan, että mikäli paperittoman oleskelun laillistamista ei pidetä perusteltuna tai mikäli tällaisen järjestelmän täydentäminen katsotaan tarpeelliseksi, voidaan lakiin säätää poikkeus, jonka mukaan toimenpiteitä ei kohdisteta henkilöön, jota kuullaan rikosasiassa asianomistajana tai todistajana. Tehokkaassa järjestelmässä yhdistettäisiin älä kysy-, älä kerro- ja älä pane täytäntöön -komponentteja.</p>		
Asiasanat	laiton maassa oleskelu, turvallisuus, maahanmuuttopolitiikka, todistajat, rikosasiat, poliisitoimi, uhrin, maahanmuutto		
ISBN PDF	978-952-324-943-1	ISSN PDF	2490-077X
Asianumero	VN/25692/2022		
Julkaisun osoite	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-943-1		

Förstudie om utvecklandet av ett system för trygg anmälan i Finland För informationsbehoven i inrikesministeriets Palomuuri-projekt

Inrikesministeriets publikationer 2023:7		Tema	Migration
Utgivare	Inrikesministeriet		
Författare	Nea Peltoniemi		
Språk	finska	Sidantal	65

Referat

I åtgärdsprogrammet mot olaglig inresa och olaglig vistelse i landet (2021–2024) föreslogs att det görs en utredning av hur ett så kallat brandmursystem kan tillämpas i Finlands rättssystem.

Åbo universitet har självständigt genomfört en studie och slutsatserna i studien representerar inte nödvändigtvis inrikesministeriets uppfattning.

I studien granskas möjligheterna att i Finland skapa ett system där brottsoffer och vittnen kan göra anmälningar om brott till polisen utan att behöva frukta att anmälan leder till att de tvingas lämna landet. Enligt utredningen kan det mest omfattande systemet för trygga anmälningar utvecklas och målen bäst uppnås genom att flera olika modeller kombineras. En modell baserad på legalisering av en persons vistelse i landet kan antas ge det starkaste incitamentet att anmäla brott. Ett särskilt starkt incitament vore att papperslösa har möjlighet att genom systemet legalisera sin vistelse i landet för en längre tid och till slut permanent.

Uppfattningen i utredningen är att om det inte anses vara motiverat att papperslösa personers vistelse i landet legaliseras eller om en komplettering av ett sådant system anses nödvändigt, kan det införas ett undantag i lagen som innebär att åtgärder inte riktas till den person som hörs som målsägande eller vittne i ett brottmål. I ett effektivt system kombineras fråga inte-, berätta inte- och verkställ inte-komponenter.

Nyckelord olaglig vistelse i landet, säkerhet, invandringspolitik, vittnen, brottmål, polisväsendet, offer, migration

ISBN PDF 978-952-324-943-1 **ISSN PDF** 2490-077X
Ärendenummer VN/25692/2022

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-943-1>

Preliminary Study on Developing a Safe Reporting System in Finland For the information needs of the Ministry of the Interior's Palomuuri project

Publications of the Ministry of the Interior 2023:7		Subject	Migration
Publisher	Ministry of the Interior		
Author(s)	Nea Peltoniemi		
Language	Finnish	Pages	65

Abstract

The Action Plan for the Prevention of Irregular Entry and Stay (2021–2024) proposed that the suitability of a 'firewall system' for the Finnish legal system be assessed.

This study was carried out independently by the University of Turku and its conclusions do not necessarily represent the views of the Ministry of the Interior.

The study examines the possibilities of setting up a system in Finland through which victims and witnesses of crimes could report the crimes to the police without fear that reporting will lead to removal from the country. According to the study, the best way to develop the most comprehensive system for safe reporting and achieve the objectives is to combine several different models. A model based on the legalisation of a person's stay in the country can be assumed to provide the strongest incentive for reporting an offence. A particularly strong incentive would be created if the system allowed undocumented migrants to legalise their stay in Finland on a long-term basis and, ultimately, permanently.

The study finds that if the legalisation of undocumented stay is not considered justified or if supplementing such a system is considered necessary, an exception may be laid down in the law under which a person who is heard as an injured party or witness in a criminal matter will not be subject to any action. An effective system would combine components such as don't ask, don't tell and don't enforce.

Keywords irregular stay, security, migration policy, witnesses, criminal matters, police, victims, migration

ISBN PDF	978-952-324-943-1	ISSN PDF	2490-077X
Reference number	VN/25692/2022		

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-943-1>

Sisältö

1	Johdanto	8
2	Nykytila Suomessa	12
2.1	Paperittomuutta koskeva rikosoikeudellinen sääntely	12
2.2	Turvallisen ilmoittamisen järjestelmän kehittämiseen vaikuttavat Euroopan Unionin direktiivit	13
2.2.1	Uhridirektiivi	13
2.2.2	Paluudirektiivi	14
2.3	Paperittomille tarjottavat kunnallispalvelut ja niissä käytetyt palomuurit	15
2.4	Poliisin oikeudet, velvollisuudet ja käytännöt paperittoman kohtaamisessa	16
2.5	Poliisin oikeudet, velvollisuudet ja käytännöt paperittoman ilmoittaessa rikoksesta	19
3	Turvallisen ilmoittamisen mallit	23
3.1	Malli 1 – Oleskelun laillistaminen pitkäaikaisesti	24
3.1.1	Yhdysvallat: U-viisumi	24
3.1.2	Yhdysvallat: S-viisumi informanteille	25
3.1.3	Yhdysvallat: SIJ-asema nuorille uhreille	26
3.1.4	Espanja: sukupuolittuneen väkivallan uhrin oleskelulupa	26
3.1.5	Ihmiskaupan uhrin pitkäaikaiset oleskeluluvat	27
3.1.5.1	Suomi: erityisen haavoittuvassa asemassa olevan ihmiskaupan uhrin oleskelulupa ..	27
3.1.5.2	Muiden EU-maiden oleskeluluvat ihmiskaupan uhreille	31
3.1.5.3	Yhdysvallat: T-viisumi	32
3.2	Malli 2 – Oleskelun laillistaminen rikosprosessin ajaksi	33
3.2.1	Suomi: ihmiskaupan uhrille tutkinnallisista syistä myönnettävä oleskelulupa	33
3.2.2	Suomi: erityisen työperäisen hyväksikäytön uhrin oleskelulupa	34
3.2.3	Italia: vakavan järjestäytyneen rikollisuuden uhrin oleskelulupa	35
3.2.4	Alankomaat: lähisuhde- tai kunniaväkivallan uhrille myönnettävä oleskelulupa	36
3.2.5	Espanja: oleskelulupa henkilölle, joka on järjestäytyneen rikollisuuden uhri, todistaja tai muuten sen johdosta vahinkoa kärsinyt henkilö	36
3.2.6	Espanja: rikoksen selvittämisessä yhteistyötä tekeväälle henkilölle myönnettävä oleskelulupa ..	36
3.2.7	Italia: lähisuhdeväkivallan uhrin oleskelulupa	37
3.2.8	Italia: erityisen vakavan työperäisen hyväksikäytön uhrin oleskelulupa	38
3.2.9	Italia: terrorismi-informantin oleskelulupa	38
3.3	Malli 3 – Älä kysy -järjestelmä (Don't ask policy)	39
3.3.1	Yhdysvallat: paikallisten johtajien harkintavaltaan perustuvat järjestelmät	39
3.3.2	Belgia: paikalliseen lainsäädäntöön perustuva järjestelmä	40

3.4	Malli 4 – Älä kerro -järjestelmä (Don't tell policy).....	40
3.4.1	Yhdysvallat: paikallistason määräyksiin perustuvat järjestelmät.....	40
3.4.2	Espanja: Katalonian poliisin harkintavaltaan perustuva järjestelmä.....	41
3.5	Malli 5 – Älä pane täytäntöön -järjestelmä (Don't enforce policy).....	41
3.5.1	Yhdysvaltojen täytäntöönpanokiellot.....	42
3.5.2	Belgia: pormestarin harkintavaltaan perustuvat järjestelmät.....	42
3.5.3	Alankomaat: Free in, free out -järjestelmä.....	43
3.6	Muut keinot rikoksesta ilmoittamisen kynnyksen madaltamiseksi.....	44
3.6.1	Suomessa käytetty ihmiskaupan uhrin anonyymi puhuttaminen.....	44
3.6.2	Italia: toisen henkilön välityksellä tehty rikosilmoitus.....	46
3.6.3	Yhdysvallat: ensikontaktien koulutus New Yorkissa.....	46
4	Turvallisen ilmoittamisen mallien soveltuvuus Suomen kontekstiin.....	47
4.1	Uuteen oleskelulupaperusteeseen perustuva järjestelmä.....	48
4.2	Älä kysy -järjestelmä.....	52
4.3	Älä kerro -järjestelmä.....	55
4.4	Älä pane täytäntöön -järjestelmä.....	58
4.5	Muut keinot rikoksesta ilmoittamisen kynnyksen madaltamiseksi.....	60
5	Johtopäätökset.....	61
	Lähteet.....	64

1 Johdanto

Tässä esiselvityksessä kartoitetaan sisäministeriön tietotarpeen mukaisesti mahdollisuuksia luoda Suomeen järjestelmä, jonka kautta paperittomat rikoksen uhrin ja todistajan voivivat ilmoittaa poliisille rikoksista ilman pelkoa siitä, että ilmoittaminen johtaa maasta poistamiseen. Tällaisista järjestelmistä käytetään yleistä nimitystä turvallisen ilmoittamisen järjestelmä¹. Osasta tällaisia järjestelmiä käytetään nimitystä palomuuuri, jolla viitataan jonkinlaiseen viranomaisten toimenpide- tai kommunikointikieltoon, jonka tarkoituksena on mahdollistaa turvallinen ilmoittaminen. Palomuuureilla viitataan rikosilmoituksen mahdollistavien järjestelmien ohella myös sellaisiin viranomaisten välisiin kommunikointikieltoihin, jotka mahdollistavat yleisemmin peruspalveluihin hakeutumisen ilman pelkoa maahanmuuttokontrollista². Esiselvityksen on tilannut ja rahoittanut sisäministeriö ja esiselvitys on toteutettu Turun yliopistossa. Osa esiselvityksen taustatyöstä on tehty osana strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittamaa SILE-tutkimusta, päätösnumerot 335442 ja 335654.

Paperittomalla henkilöllä tarkoitetaan ihmistä, jonka oleskelu Suomessa on määritelty laittomaksi. Ihminen voi päätyä paperittomaksi esimerkiksi kielteisen turvapaikkapäätöksen seurauksena, jäämällä maahan viisumin tai oleskeluluvan umpeutumisen jälkeen tai saapumalla maahan ilman siihen vaadittavaa lupaa³. Lisäksi paperittomille vanhemmille syntyvä lapsi voi syntyä paperittomana. Euroopan komission Palauttamiskäsikirjan mukaan myös henkilöiden, jotka oleskelevat jäsenvaltion alueella vapaaehtoista paluuta varten määrätyn ajanjakson aikana, katsotaan oleskelevan maassa laittomasti⁴.

Paperittomat henkilöt ovat yhteiskunnassa hyvin haavoittuvassa asemassa, minkä lisäksi paperittomuudella on vahingollisia vaikutuksia yhteiskunnalle yleisemmin. Paperittomat joutuvat usein kodittomiksi ja järjestäytyneen rikollisuuden, työperäisen hyväksikäytön ja seksuaalisen hyväksikäytön uhreiksi.⁵ Paperittomuutta on pyritty ehkäisemään esimerkiksi vapaaehtoiseen paluuseen liittyvillä rahallisilla kannustimilla, mutta nämä eivät ole johtaneet toivottuun kasvuun vapaaehtoisesti palaavien lukumäärässä⁶.

1 Nimitys on suomennos kansainvälisesti käytetystä termistä *safe reporting system*.

2 Hermansson – Lundberg – Gruber – Jolly – Lind – Righard – Scott, s. 681.

3 Euroopan muuttoliikeverkosto 2020, s. 5.

4 Euroopan komission palauttamiskäsikirja 2017, s. 8.

5 Euroopan muuttoliikeverkosto 2020, s. 5.

6 Euroopan muuttoliikeverkosto 2020, s. 23.

Suomessa paperittomana elävien ihmisten määrän arvioiminen on vaikeaa, koska viranomaisille ei kerry heistä kattavasti tietoa. Usein viranomaisten kanssa asioiminen ei ole paperittoman henkilön edun mukaista, sillä se voi johtaa maasta poistamiseen. Paperittomat saattavat myös pelätä viranomaisia aiempien kokemustensa vuoksi esimerkiksi lähtömaissa. Paperittomat henkilöt eivät myöskään aina luota siihen, että poliisi pystyisi suojelemaan heitä⁷. Suomessa paperittomana eläviä henkilöitä on viime vuosina arvioitu olevan noin 2 000–10 000⁸. Viranomaisten ja tutkijoiden arviot ovat olleet matalampia kuin paperittomia henkilöitä tukevien kansalaisjärjestöjen, joskin huomionarvoista on myös, että eri tahojen arviot poikkeavat toisistaan hieman myös esittämisaikakohdiltaan. Paperittomien henkilöiden lukumäärän arvioimisesta vaikeaa tekee myös se, että paperittomuus ei ole ilmiönä aina staattinen, vaan yksittäisen henkilön status voi vaihdella siten, että toisinaan hän on paperiton ja toisinaan hänelle myönnetään määräaikainen oleskelulupa⁹.

Suomessa ei ole toistaiseksi tehty kattavia uhritutkimuksia paperittomille, ja tietoa rikoksista, joissa paperiton henkilö on ollut uhrina tai todistajana, on saatavilla vähän. Yksi selittävä tekijä tietojen vähyydelle on todennäköisesti viranomaisten ja maasta poistamisen pelko, jotka voivat johtaa rikosten ilmoittamatta jättämiseen¹⁰. Nykyisellään paperiton henkilö voi ilmoittaa rikoksesta poliisille, mutta Suomessa ei ole käytössä yleistä turvallisen ilmoittamisen järjestelmää, jonka puitteissa ilmoituksen voisi tehdä ilman pelkoa maasta poistamisesta¹¹. Ainoastaan ihmiskaupan sekä erityisen työperäisen hyväksikäytön uhreille on olemassa eräänlainen turvallisen ilmoittamisen järjestelmä. Nämä järjestelmät eivät kuitenkaan ole kattavia, ja paperittomat joutuvat myös muiden rikosten uhreiksi. Kansainvälisessä tutkimuksessa on arvioitu paperittomien olevan erityisen alttiita uhrutumismelle haavoittuvan asemansa vuoksi ja todettu ulkomaalaisten uhrien ilmoittavan väkivaltarikoksista merkittävästi valtaväestöä harvemmin¹². Eniten ilmoittamisalttiuteen vaikuttaa rikoksen vakavuus siten, että vakavammista rikoksista ilmoitetaan todennäköisemmin¹³. Suomessa Rikosuhripäivystyksen tietoon on tullut paperittomiin kohdistunutta lähisuhdeväkivaltaa, omaisuusrikoksia sekä työperäistä hyväksikäyttöä, eivätkä uhrin järjestön mukaan aina uskalla tehdä rikosilmoitusta¹⁴. Lisäksi Pakolaisneuvonnan tietoon

7 Rikosuhripäivystyksen edustajan haastattelu.

8 Euroopan muuttoliikeverkosto 2020, s. 20.

9 Rikosuhripäivystyksen edustajan haastattelu.

10 Euroopan muuttoliikeverkosto 2020, s. 36; Rikosuhripäivystys 2018; Rimmerman – Leerkes – Staring 2019, s. 1.

11 Euroopan muuttoliikenneverkosto 2020, s. 36.

12 Delvino 2019, s. 8–9; Gutierrez – Kirk 2017, s. 944.

13 Gutierrez – Kirk 2017, s. 929.

14 Rikosuhripäivystys 2018.

tulee jatkuvasti paperittomien hyväksikäyttötapauksia¹⁵. Maissa, joissa on käytössä erilaisia turvallisen ilmoittamisen järjestelmiä, niiden kautta on ilmoitettu etenkin väkivalta- ja seksuaalirikoksista¹⁶.

Paperittomille ihmisille kuuluu statuksestaan huolimatta jokaiselle kuuluvat perus- ja ihmisoikeudet. Tällaisiin oikeuksiin kuuluu esimerkiksi oikeus oikeusturvaan (PL 21 §). Rikoksen uhrin oikeudet on Euroopan unionin jäsenvaltioissa kodifioitu kansalliseen lainsäädäntöön uhridirektiivin¹⁷ implementoinnin myötä, eli teoriassa myös paperittomilla uhreilla on pääsy mainittuun oikeussuojaan. Käytännön tasolla uhrin oikeudet eivät kuitenkaan välttämättä toteudu, mikäli uhrin ei uskalla maasta poistamisen tai viranomaisten pelon vuoksi ilmoittaa rikoksista poliisille. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut tapauksessa *Airey v. Irlanti (1979)*, että ei ole riittävää, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen jokaiselle takaamat oikeudet turvataan teoriassa, vaan oikeuksien tulisi toteutua tehokkaasti myös käytännön tasolla. Siten turvallisen ilmoittamisen järjestelmä on tarpeen perus- ja ihmisoikeuksien täysimääräiseksi toteuttamiseksi. Esimerkiksi Yhdistyneiden kansakuntien (YK) siirtolaisten ihmisoikeuksien erityisraportoijan François Crépeaun mukaan haavoittuvassa asemassa olevat siirtolaiset eivät tule koskaan ilmoittamaan ihmisoikeusloukkauksista ilman palomuuureja, ja tällaisten järjestelmien puute tarjoaa loukkausten tekijöille käytännössä immunitetin¹⁸.

Turvallisen ilmoittamisen järjestelmiä eri maissa on perusteltu kansainvälisillä velvoitteilla, kuten Istanbulin sopimuksella ja uhridirektiivillä, sekä tarpeella priorisoida rikosten tutkintaa yli maahanmuuttopolitiikan, kuin myös uhrien suojelemisen tarpeella humanitäärisin perustein¹⁹. Erityisesti Yhdysvalloissa, jossa maahanmuuttokontrolli ja rikosten tutkinta on jaettu täysin eri organisaatioille, palomuurijärjestelmiä perustellaan paikallispoliisin tarpeella näyttäytyä yhteisölle luotettavana tahona, jolle kaikki yhteisön jäsenet voivat turvallisesti ilmoittaa rikoksista²⁰. Yhdysvalloissa palomuurit ovat ylipäätään mahdollisia juuri tehtävien erottamisen vuoksi, sekä perustuslain osavaltioille takaaman hyvin vahvan autonomian myötä. Osavaltioilla on autonomian johdosta runsaasti liikkumatilaa maahanmuuttopolitiikan toimeenpanoon liittyvässä virka-avun antamisessa tai sen antamatta jättämisessä.²¹ Käytännössä monissa osavaltioissa ja kaupungeissa pai-

15 Juvonen 2021, s. 225.

16 Delvino 2019, s. 9; Rimmerman – Leerkes – Staring 2019, s. 20–21; Taverriti 2019, s. 23–24.

17 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suoje-
lua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäätöksen 2001/220/YOS kor-
vaamisesta (2012/29/EU).

18 YK:n yleiskokouksen 72. istunto (2017), kohta 67.

19 Taverriti 2019, s. 19; Van den Durpel 2019, s. 12; Delvino 2019, s. 16, 31–32.

20 Delvino 2019, s. 31–32.

21 Delvino 2019, s. 33–34.

kallispoliisi ja muut viranomaiset kieltäytyvät tavalla tai toisella antamasta virka-apua maahanmuuttokontrollista vastaaville liittovaltion viranomaisille, ja tällaisten järjestelmien määrä on kasvussa²². Järjestelmien tehokkuudesta rikollisuuden hillitsemisessä on risti-riitaista näyttöä, mutta ainoassa toteutetussa systemaattisessa tutkimuksessa rikollisuuden on todettu olevan tilastollisesti merkittävästi vähäisempää alueilla, joissa on käytössä yksi tai useampi palomuurijärjestelmä²³. Euroopassa varsinaiset palomuurijärjestelmät ovat harvinaisempia, ja niiden tehokkuudesta on saatavilla vähänlaisesti tietoa. Sen sijaan osasta muita eurooppalaisia ja yhdysvaltalaisia turvallisen ilmoittamisen malleja on saatavilla tunnuslukuja, kuten käyttöasteita ja arvioita tehokkuudesta, mihin palataan kolmannessa ja neljännessä luvussa.

Esiselvitys perustuu virallislähteisiin, tutkimuskirjallisuuteen sekä kolmeen asiantuntija-haastatteluun. Haastateltavina olivat Helsingin poliisilaitoksen ulkomaalaistoimen edustaja, Helsingin poliisilaitoksen valtakunnallisen ihmiskaupparyhmän edustaja sekä Rikosuhripäivystyksen edustaja. Haastatteluissa ilmi tulleita asiantuntijoiden näkemyksiä ja tulkintoja käytetään kirjallisten lähteiden tapaan ja ne on merkitty alaviittein. Toisessa luvussa selvitetään Suomen nykyistä järjestelmää liittyen paperittoman henkilön mahdollisuuteen ilmoittaa rikoksesta ja ilmoittamisen seurauksiin, sekä poliisin oikeuksia, velvollisuuksia ja harkintavaltaa näissä tilanteissa. Kolmannessa luvussa karotetaan turvallisen ilmoittamisen kansainvälisiä malleja kansainvälisen tutkimuksen perusteella. Neljännessä luvussa arvioidaan erilaisten turvallisen ilmoittamisen järjestelmien soveltuvuutta Suomeen. Lopuksi esiselvityksen havainnot vedetään yhteen johdopäätöksissä. Lakien esitöitä koskevaan tiedonhakuun on käytetty Turun yliopiston Lakitutka-tutkimusinfrastruktuuria²⁴.

22 Delvino 2019, s. 30–31.

23 Delvino 2019, s. 35.

24 Lakitutka.fi, DOI: 10.5281/zenodo.6504432.

2 Nykytila Suomessa

Turvallisen ilmoittamisen järjestelmän kehittämiseen vaikuttavat yhtäältä paperittomien asemaa koskeva sääntely sekä paperittoman oikeudet ja toisaalta viranomaisten oikeudet ja velvollisuudet suhteessa paperittomiin. Tässä luvussa keskitytään paperittoman henkilön rikosoikeudelliseen asemaan sekä poliisin oikeuksiin, velvollisuuksiin sekä harkintavaltaan tämän kohdatessa paperittoman, josta erityistapauksena käsitellään tilanteet, joissa paperiton on rikoksen uhrin tai todistajan asemassa. Lisäksi käsitellään EU-direktiivien asettamia viitekehyksiä turvallisen ilmoittamisen järjestelmän kehittämiseksi sekä paperittomille tarjottavia kunnallispalveluita, joissa on käytössä eräänlaisia palomuuureja.

2.1 Paperittomuutta koskeva rikosoikeudellinen sääntely

Paperittomuutta säännellään Suomessa kolmella tasolla. Ensimmäinen maahan saapuminen ilman oleskelulupaa on valtionrajarikos, josta säädetään rikoslain 7 ja 7 a §:ssä. Toiseksi maahantulokiellon rikkominen on rikos, josta säädetään rikoslain 7 b §:ssä. Kolmanneksi myös luvaton maassa oleskelu itsessään on kriminalisoitu ulkomaalaisrikkomuksena ulkomaalaislain 185 §:n nojalla. Siten esimerkiksi maahan jääminen oleskeluluvan päättymisen jälkeen ja oleskelutarkoituksen muuttaminen ilman uutta lupaa on määritelty rikokseksi. Rikosoikeudellinen seuraamus on sakkorangaistus, minkä lisäksi hallinnollisena seuraamuksena henkilö voidaan poistaa maasta. Ulkomaalaisen oleskelu maassa on kuitenkin laillista silloin, kun tällä on vireillä oleskelulupahakemus, eli hakemuksen lainvoimaiseen ratkaisuun tai täytäntöönpanokelpoiseen maastapoistamispäätökseen asti (UlkL 40 § 3 mom).

Tilanne on sikäli erityinen, että kaikissa tässä esiselvityksessä käsitellyistä verrokkimaista, Italiaa lukuun ottamatta, luvaton oleskelu itsessään on rikoksen sijaan hallinnollinen rike. Monet kansainväliset mallit perustuvatkin osittain sille, että poliisilla ei ole velvollisuutta tutkia henkilön maassa oleskelun edellytyksiä, ja tilanne olisi toinen, jos luvaton oleskelu olisi kriminalisoitu²⁵. Esimerkiksi Belgiassa luvaton oleskelu dekriminalisoitiin vuonna 2007²⁶. Vaikka Suomessa luvattoman oleskelun dekriminalisointi voisi olla symbolisesti

25 Delvino 2019, s. 34.

26 Van den Durpel 2019, s. 4.

merkityksellistä, se ei poliisin tulkinnan mukaan itsessään vaikuttaisi poliisin toimintaan nykyjärjestelmässä käytännössä millään tavalla, koska – kuten jäljempänä on selostettu – ulkomaalaisvalvonta hallinnollisena toimenä kuuluu jokaisen poliisimiehen tehtäviin riippumatta siitä, onko luvaton oleskelu kriminalisoitu vai ei²⁷.

2.2 Turvallisen ilmoittamisen järjestelmän kehittämiseen vaikuttavat Euroopan Unionin direktiivit

2.2.1 Uhridirektiivi

Uhridirektiivin 19 artikla edellyttää jäsenvaltiota säättämään rikosten uhreille tiettyjä oikeuksia liittyen suojeluun, tukeen, tiedonsaantiin rikosprosessista sekä rikosprosessiin osallistumiseen. Direktiivin resitaalissa 9 kielletään kaikenlainen syrjintä direktiivin toimeenpanossa ja nimenomaisena kiellettyä syrjintäperusteena mainitaan muun muassa oleskeluoikeus. Resitaalin 10 mukaan:

Tässä direktiivissä ei käsitellä rikosten uhrien oleskelua jäsenvaltioiden alueella koskevia edellytyksiä. Jäsenvaltioiden olisi toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että tässä direktiivissä vahvistettujen oikeuksien ehdoksi ei aseteta sitä, että uhrilla on oleskeluoikeus niiden alueella tai että uhrilla on niiden kansalaisuus. Rikosilmoituksen tekeminen ja rikosoikeudelliseen menettelyyn osallistuminen eivät luo uhrille oleskeluun liittyviä oikeuksia.

Direktiivi siis edellyttää uhrien kohtelua tasavertaisesti oleskeluoikeudesta riippumatta, mutta se ei edellytä jäsenvaltioita tarjoamaan uhreille oleskelulupaa sen perusteella, että he ovat joutuneet rikoksen uhreiksi. Direktiivissä säädetään kuitenkin vain minimistandardista uhrien oikeuksille, joten se ei myöskään estä säättämästä kansallisesti sellaisesta oleskeluluvasta, jota tarjotaan paperittomille rikosten uhreille.

Direktiivin 22 artiklan mukaan rikoksen uhrille tulee suorittaa henkilökohtainen arviointi sen määrittämiseksi, onko hänellä tarvetta erityiseen suojeluun. Suomessa arvioinnin suorittaa esitutkintaviranomainen. Arvioinnissa tulee resitaalin 56 mukaan ottaa huomioon muun muassa oleskeluoikeus. Sama edellytys on esitutkintalain 11 luvun 9 a §:n esitöissä²⁸. Paperittomuus on siis sellainen peruste, jonka johdosta uhrin voidaan arvioida olevan erityisen suojelun tarpeessa ja siten oikeutettu direktiivin 23 artiklan mukaisiin erityisen

27 Helsingin poliisilaitoksen ulkomaalaistoimen edustajan haastattelu.

28 HE 66/2015 vp, s. 45–46.

suojelun toimenpiteisiin. Erityisen suojelun toimenpiteet koskevat uhrin kuulusteluun käy-tettäviä tiloja ja kuulustelijan erityisedellytyksiä sekä toimenpiteitä uhrin suojelemiseksi tuomioistuimessa syytetyltä, yleisöltä sekä yksityiselämää koskevilta kysymyksiltä. Tarvit-taessa kuuleminen tuomioistuimessa voidaan tehdä viestintätekniikan avulla. Lisäksi ala-ikäistä paperitonta uhria voivat koskea artiklan 24 erityisen suojelun toimenpiteet, joihin kuuluu erityisedustajan määrääminen lapselle tietyissä olosuhteissa, kuulustelujen tallen-taminen ja tallenteiden käyttäminen tuomioistuimessa todistusaineistona, sekä oikeus saada neuvoja ja tulla edustetuksi omissa nimissään tietyissä olosuhteissa.

Sen ohella, että paperittomuus itsessään voi aiheuttaa erityisen suojelun tarpeen, pape-ritonta rikoksen uhria voi luonnollisesti koskea myös muut erityisen suojelun tarpeen perusteet. Erityisesti paperittomat henkilöt voivat olla tekijään riippuvuussuhteessa tai alisteisessa asemassa, taikka viharikosten tai motiiveiltaan ennakkoluuloihin ja syrjintään perustuvien rikosten kohteita, ja lisäksi he ovat kotoisin muusta maasta, kuin Suomesta. Paperittomuus voi myös johtaa vaikeisiin terveydellisiin ongelmiin, jos paperittomat pel-käävät hakeutua terveystalveluiden piiriin karkottamisen uhan vuoksi. Lisäksi paperit-tomat henkilöt ovat usein kielteisen päätöksen saaneita turvapaikanhakijoita, joihin on voinut kotimaassaan kohdistua aiempia vakavia oikeudenloukkauksia.

2.2.2 Paluudirektiivi

Paluudirektiivin²⁹ tarkoituksena on yhdenmukaistaa palautusmenettelyjä jäsenvaltioissa ja säättää palauttamismenettelyssä olevien henkilöiden perusoikeuksien toteutumisen yhteisistä vähimmäisvaatimuksista³⁰. Direktiivi edellyttää artiklan 6 mukaan jäsenvalti-oita lähtökohtaisesti palauttamaan paperittomat henkilöt. Direktiivin 4 artiklan mukaan jäsenvaltioilla on kuitenkin oikeus antaa paperittoman kannalta suotuisampia säännöksiä, mikäli ne eivät ole direktiivin vastaisia. Lisäksi artiklan 6.4 mukaan:

Jäsenvaltio voi milloin tahansa päättää myöntää alueellaan laittomasti oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle erillisen oleskeluluvan tai muun luvan, joka oikeut-taa oleskeluun, yksilöllisten inhimillisten syiden tai humanitaaristen tai muiden syi-den perusteella. Tällöin palauttamispäätöstä ei tehdä. Jos palauttamispäätös on jo tehty, se perutaan tai sitä lykätään oleskeluluvan tai muun oleskeluun oikeuttavan luvan voimassaoloajaksi.

29 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (2008/115/EY).

30 Euroopan komission palauttamiskäsikirja 2017, s. 19.

Siten direktiivi ei lähtökohtaisesti estä turvallisen ilmoittamisen järjestelmän luomista, ja oleskelulupa perustuva järjestelmä on nimenomaisesti sallittu.

2.3 Paperittomille tarjottavat kunnallispalvelut ja niissä käytetyt palomuurit

Paperittomat henkilöt ovat Suomessa oikeutettuja tiettyihin sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä oikeusapuun, ja alaikäiset paperittomat oppivelvollisuuteen kuuluvaan perusopetukseen. Täysi-ikäiset paperittomat ovat lisäksi oikeutettuja toisen asteen koulutukseen, mikäli he täyttävät siihen vaadittavat edellytykset.³¹ Paperittomien lakisääteiset terveydenhuoltopalvelut kattavat nykyisellään vain kiireellisen hoidon, mutta Marinin hallitus on antanut eduskunnalle esityksen palveluiden laajentamisesta myös muuhun välttämättömään hoitoon³².

Sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisilla sekä Kansaneläkelaitoksella ei ole oikeutta oma-aloitteisesti antaa poliisille tai Maahanmuuttovirastolle tietoja palvelujen piirissä olevasta paperittomasta henkilöstä. Sama koskee perusopetuksessa työskenteleviä henkilöitä. Näissä palveluissa on siis käytössä eräänlaisia palomureja palveluiden tarjoamiseksi paperittomille henkilöille. Palomuurit perustuvat kyseisten viranomaisten vaitiolovelvollisuuksiin ja asiakkaiden yksityisyydensuojaan. Tietoja voidaan kuitenkin antaa vastauksena poliisin tai Maahanmuuttoviranomaisen yksilöityyn, kirjalliseen tietopyyntöön.³³ Oikeusavussa asianajajaa ja tämän avustajaa sitoo asianajajalain 5 c §:n sekä asianajajan tapaohjeiden nojalla niin ikään vaitiolo- ja salassapitovelvollisuus³⁴. Vaitiolo- tai salassapitovelvollisuuden rikkominen on säädetty rangaistavaksi rikoslain 38 luvussa.

Palomuurit, jotka mahdollistavat paperittomien henkilöiden peruspalveluihin hakeutumisen eivät siis ole Suomen oikeusjärjestelmälle vieraita. Käytössä olevat palomuurit perustuvat eri viranomaisten välisiin kommunikaatiokieltöihin, mutta kommunikaatiokiellot ovat heikkoja, sillä ne estävät ainoastaan oma-aloitteisen ilmoittamisen poliisille ja

31 Euroopan muuttoliikeverkosto 2020, s. 30.

32 HE 112/2022 vp.

33 Euroopan muuttoliikeverkosto 2020, s. 30.

34 Hyvää asianajajatapaa koskevat ohjeet 3.4.

Maahanmuuttoviranomaisille. Siten ne eivät täysimääräisesti täytä palomuurin määritelmää, jonka mukaan peruspalveluihin hakeutuminen on mahdollista täysin ilman pelkoa maahanmuuttokontrollista³⁵.

2.4 Poliisin oikeudet, velvollisuudet ja käytännöt paperittoman kohtaamisessa

Poliisilla on poliisilain 2 luvun 1 §:n mukaan oikeus tehtävän suorittamiseksi saada henkilötiedot jokaiselta. Lainsäädännön tasolla kyse on oikeudesta, mutta haastateltavan poliisin mukaan poliisilla tulkitaan käytännössä olevan velvollisuus tuntea ne henkilöt, joiden kanssa se on tekemisissä tehtäviään suorittaessaan. Velvollisuus perustuu yhtäältä siihen, että poliisin on varmistuttava siitä, etteivät sen kanssa asioivat ihmiset esiinny väärillä henkilötiedoilla, koska tällä voi olla oikeusvaikutuksia sille henkilölle, jonka tiedoista on tosiasiaa kyse. Esimerkiksi jos rikoksesta epäilty esiintyy toisena henkilönä eikä henkilöllisyyttä varmisteta, rikoksen seuraamuksia voi koitua sille henkilölle, jona tekijä on esiintynyt. Toisaalta velvollisuus perustuu esimerkiksi epäillyn rikoksen asianomistajan ja todistajan henkilöllisyyden osalta siihen, että epäillyn oikeusturva on taattava, sekä rikoksen selvittämiseksi välttämättömään asianosaisten tavoittamiseen myöhemmin. Näin ollen, poliisin suorittaessa tehtävää, tehtävän kannalta relevanteilta ihmisiltä tarkastetaan aina henkilöllisyys. Tämä koskee niin Suomen kansalaisia kuin ulkomaalaisiakin.³⁶ Ulkomaalaislain 130 §:n nojalla ulkomaalaisen on pyydettäessä todistettava luotettavalla tavalla henkilöllisyytensä poliisille.

Ulkomaalaisvalvonta on määritelmän mukaan ulkomaalaislain noudattamisen valvontaa sekä laittoman maassa oleskelun torjuntaa (UlkL 129 a §). Se kattaa ulkomaalaisen maassa oleskelun edellytysten tarkistamisen sekä ryhtymisen maasta poistamiseen liittyviin toimenpiteisiin, mikäli henkilö paljastuu paperittomaksi. Ulkomaalaisvalvonnasta on säännöksiä ulkomaalaislaissa ja Poliisihallitus on antanut siitä myös sisäisen ohjeistuksen. Siinä missä osassa verrokimaista ulkomaalaisvalvonta on erillisen viranomaisen tehtävä, Suomessa rajojen sisällä ulkomaalaisvalvonta on pääasiassa poliisin vastuulla. Esimerkiksi Helsingin poliisilaitoksella on kolme ulkomaalaistoimintoon erikoistunutta ryhmää, mutta

35 Hermansson – Lundberg – Gruber – Jolly – Lind – Righard – Scott, s. 681; YK:n yleiskokouksen 72. istunto (2017), kohta 67.

36 Helsingin poliisilaitoksen ulkomaalaistoimen edustajan haastattelu.

ulkomaalaisvalvontaa suorittavat ensisijaisesti kaikki poliisit rutiininomaisesti muiden tehtäviensä ohessa. Toissijaisesti ulkomaalaisvalvontaa suoritetaan myös analyysiin perustuvana teemavalvontana. Ulkomaalaisvalvonta ei siis edellytä esimerkiksi rikosepäilyä.³⁷

Mikäli poliisin tehtävän suorittamiseen liittyvän henkilöllisyyden tarkastamisen yhteydessä käy ilmi, että henkilö on ulkomaalainen, poliisin tulee siten tarkistaa myös, onko henkilöllä oikeutta oleskella Suomessa. Poliisilla ei tulkita olevan harkintavaltaa jättää selvittämättä oleskeluoikeutta yksittäistapauksessa, koska tällainen toiminta johtaisi mielivaltaiseen ulkomaalaisvalvontaan.³⁸ Poliisin tulee kuitenkin asettaa tehtävänsä poliisilain 1 luvun 6 §:n mukaan tärkeysjärjestykseen, mikä tarkoittaa, että ulkomaalaisvalvonnan toimenpiteitä voidaan lykätä myöhempään ajankohtaan³⁹. Käytännössä oleskeluoikeuden tarkastamisen ajankohta riippuu käsillä olevasta tilanteesta ja siitä, minkä poliisi arvioi olevan tärkeintä kyseisessä tilanteessa. Oleskeluoikeus tarkastetaan ensisijaisesti pyytämällä henkilöä itse osoittamaan oleskeluoikeutensa, eli käytännössä esittämään esimerkiksi viisumi tai oleskelulupakortti. Poliisi pystyy myös itse tarkistamaan ulkomaalaisrekisteristä oleskeluluvan olemassaolon henkilöllisyyden perusteella.⁴⁰

Ulkomaalaislain 151 §:n nojalla poliisilla on velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin paperittoman henkilön poistamiseksi maasta. Lisäksi ulkomaalaisvalvonnan sisäisen ohjeistuksen mukaan ”Poliisin ei tule hyväksyä laitonta maahantuloa myöskään sisärajojen yli eikä sallia rikoksen jatkamista Suomessa, vaan toimintaan on puututtava.”⁴¹ Siten oleskelun edellytykset tarkastavalla poliisilla on velvollisuus siirtää tapaus ulkomaalaistoimesta vastaavalle ryhmälle. Toisin sanoen rikosilmoitusta vastaanottavalla poliisilla ei ole sellaista harkintavaltaa, jonka puitteissa hän voisi jättää paperittomaksi tietämänsä henkilön tapausta siirtämättä eteenpäin⁴².

Kun ulkomaalaistoimessa toimivalle poliisille on joko oman tutkintansa tuloksena tai toisen poliisin ilmoituksesta selvinnyt, että ulkomaalaisella ei ole lain vaatimia edellytyksiä oleskella maassa, tällä on ULKL 151 §:n nojalla velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin henkilön poistamiseksi maasta. Maasta poistaminen tarkoittaa 1) käännyttämistä, jos ulkomaalaisella ei ole ollut oleskelulupaa Suomessa, 2) karkottamista, jos ulkomaalaisella on aiemmin ollut oleskelulupa, joka ei enää ole voimassa tai 3) vaatimusta siirtyä toiseen

37 Poliisin sisäinen ohje ulkomaalaisvalvonnasta 2022; Helsingin poliisilaitoksen ulkomaalaistoimen edustajan haastattelu.

38 Helsingin poliisilaitoksen ulkomaalaistoimen edustajan haastattelu.

39 Helsingin poliisilaitoksen valtakunnallisen ihmiskaupparyhmän edustajan haastattelu.

40 Helsingin poliisilaitoksen ulkomaalaistoimen edustajan haastattelu.

41 Poliisin sisäinen ohje ulkomaalaisvalvonnasta 2022.

42 Helsingin poliisilaitoksen ulkomaalaistoimen edustajan haastattelu.

EU-jäsenvaltioon, jos henkilöllä on oleskeluoikeus toisessa EU-jäsenvaltiossa. Käytännössä paperittomien henkilöiden maasta poistaminen toteutetaan yleensä käännättämisenä⁴³. Käännystoimenpiteet riippuvat siitä, kuinka kauan paperiton henkilö on oleskellut Suomessa ja siitä, minkälaista oleskelulupaa hän on hakenut. Jos maahan saapumisesta on kulunut alle kolme kuukautta, käännättämisestä päättää pääsääntöisesti poliisi. Mikäli saapumisesta on kulunut kauemmin tai henkilö on hakenut kansainvälistä tai toissijaista suojelua, käännättämisspätöksen tekee Maahanmuuttovirasto (UlkL 152 §). Tällöin toimenpiteet, joihin pykälä velvoittaa poliisin, on käännättämistä koskeva esitys Maahanmuuttovirastolle. Karkottamisesta päätöksen tekee aina Maahanmuuttovirasto poliisin esityksestä. Lainkohta ei jätä poliisille harkintavaltaa jättää esitystä tekemättä Maahanmuuttovirastolle.

Kun maasta poistamista koskeva päätös on tehty, seuraava vaihe on päätöksen täytäntöönpano. Päätöksen täytäntöönpano on poliisin toimivaltaan kuuluva tehtävä, jonka käytännössä toteuttaa ulkomaalaistoiminen maasta poistamisen järjestelyistä vastaava ryhmä. Poliisilla on harkintavaltaa sen suhteen, miten ja millä aikataululla maasta poistaminen käytännössä toteutetaan, mutta harkintavallan ei tulkita ulottuvan päätöksen jättämiseen panematta täytäntöön.⁴⁴ Täytäntöönpanovelvoite perustuu niin ikään UlkL 151 §:ään.

Jos paperittomasta henkilöstä on jo olemassa päätös maasta poistamiseksi, poliisi näkee tämän tiedon suoraan rekisteristä ja ryhtyy maasta poistamiseen suoraan tarvitsematta siihen Maahanmuuttoviraston myötävaikutusta. Päätös on haastatellun poliisin tulkinnan mukaan lähtökohtaisesti voimassa siihen asti, kunnes henkilö on tosiasiallisesti poistettu maasta, vaikka henkilö olisi päätöksen jälkeen oleskellut Suomessa paperittomana vuosia. Paluudirektiivin tulkitaan edellyttävän myös tällaisten henkilöiden palauttamista. Käytännössä henkilöä kuitenkin kuullaan ja esimerkiksi mahdollinen uusi turvapaikkahakemus otetaan vastaan.⁴⁵ Mikäli edellisestä päätöksestä on kulunut pitkä aika ja henkilön olosuhteet ovat muuttuneet merkittävästi, poliisi voi tehdä uuden esityksen Maahanmuuttovirastolle, joka antaa uuden käännätys- tai karkotuspäätöksen⁴⁶.

Maasta poistamisesta eli palauttamisesta luovutaan, jos sitä ei voida panna täytäntöön tilapäisestä terveydellisestä syystä tai oikeudellisesta syystä (UlkL 51 §). Tällöin henkilölle voidaan myöntää tilapäinen oleskelulupa. Mikäli palauttaminen on mahdotonta oikeudellisesta syystä ja on selvää, että tilanne ei tule muuttumaan pitkään aikaan, oleskelulupa

43 Helsingin poliisilaitoksen ulkomaalaistoimen edustajan haastattelu.

44 *Ibid.*

45 Helsingin poliisilaitoksen ulkomaalaistoimen edustajan haastattelu.

46 Euroopan muutoliikeverkosto 2020, s. 19.

voidaan myöntää jatkuvana⁴⁷. Lisäksi palauttamisesta voidaan luopua tilanteissa, joissa se on käytännön syistä mahdotonta. Mikäli henkilö, josta on annettu maasta poistamista koskeva päätös, on pyrkinyt edesauttamaan palauttamista, mutta se ei onnistu esimerkiksi puuttuvien asiakirjojen tai puuttuvan matkustusyhteyden vuoksi, poliisi voi lykätä maasta poistamista tai Maahanmuuttovirasto voi harkita tilapäisen oleskeluluvan myöntämistä.⁴⁸ Oleskelulupaa ei kuitenkaan myönnetä, mikäli henkilö ei edesauta maasta poistamista (UlkL 51 §). Tällaisia ovat esimerkiksi tilanteet, joissa henkilöllisyyttä ja kansalaisuutta ei ole saatu selville, minkä vuoksi ei ole tiedossa, mihin valtioon henkilö tulisi palauttaa. Näissä tilanteissa palauttamista ei panna täytäntöön, mutta asianomaisen henkilön maassa oleskelua ei myöskään laillisteta, eli käytännössä siedetään henkilön jääminen maahan paperittomana.⁴⁹ Aiemman käytännön mukaan paperittomuutta pyrittiin ehkäisemään myöntämällä oleskelulupa myös sellaisille henkilöille, jotka eivät suostuneet poistumaan maasta, mutta käytäntöä kiristettiin vuonna 2015⁵⁰.

2.5 Poliisin oikeudet, velvollisuudet ja käytännöt paperittoman ilmoittaessa rikoksesta

Edellä kuvattuihin velvollisuuksiin paperittoman henkilön poistamiseksi maasta ei ole säädetty poikkeuksia. Näin ollen edellä kuvattu menettely koskee myös paperitonta henkilöä, joka on rikoksen uhri tai todistaja. Poliisi voi kohdata paperittoman rikoksen uhrin tai todistajan kentällä tehtävän yhteydessä tai siten, että paperiton itse lähestyy poliisia rikoksesta ilmoittaakseen.

Rikosilmoituksen voi tehdä joko henkilökohtaisesti poliisiasemalla tai tiettyjen rikostyyppien kyseessä ollessa verkossa, mikäli henkilöllä on suomalaiset verkkopankkitunnukset. Anonyymi rikosilmoitus ei ole Suomessa mahdollista. Koska paperittomilla ei yleensä liene käytössään suomalaisia verkkopankkitunnuksia, vaihtoehtoiksi jää ilmoittaminen henkilökohtaisesti poliisiasemalla tai toisen henkilön välityksellä poliisiasemalla tai tietyissä tapauksissa verkossa. Esimerkiksi järjestön edustaja voi tehdä rikosilmoituksen paperittoman henkilön puolesta. Riippumatta siitä, miten ilmoitus tehdään, uhrista tai todistajasta on annettava poliisille vähintään seuraavat henkilötiedot: nimi, syntymäaika, osoite ja kansalaisuus⁵¹. Rikosilmoitukseen liittyvä teonkuvaus voi sisältää näiden ohella muitakin

⁴⁷ *Ibid*, s. 18.

⁴⁸ *Ibid*, s. 19.

⁴⁹ *Ibid*, s. 19; Helsingin poliisilaitoksen ulkomaalaistoimen edustajan haastattelu.

⁵⁰ Euroopan muuttoliikeverkosto 2020, s. 19.

⁵¹ Helsingin poliisilaitoksen ulkomaalaistoimen edustajan haastattelu.

henkilötietoja. Lisäksi prosessin eteneminen vaatii poliisin mukaan uhrin tai todistajan kuulemista henkilökohtaisesti, vaikka alkuperäinen ilmoittaja olisi toinen henkilö. Näin ollen uhri ei saa oikeutta eikä todistaja pysty antamaan todistajanlausuntoaan asioimatta henkilökohtaisesti poliisin luona.⁵²

Mikäli ulkomaalainen ei ymmärrä ja osaa puhua suomen kieltä riittävästi, poliisilla on esitutkintalain 4 luvun 12 §:n nojalla velvollisuus hankkia tälle tulkki. Velvollisuuden asettaa myös uhridirektiivin resitaali 34, jonka mukaan "[o]ikeus ei voi toteutua tehokkaasti, ellei uhri pysty kunnolla selittämään rikokseen liittyviä olosuhteita ja esittämään todisteita tavalla, jonka toimivaltaiset viranomaiset ymmärtävät." Tästä huolimatta Rikosuhripäivystyksen tiedossa on useita tapauksia, joissa muun kieliselle ulkomaalaiselle ei ole järjestetty tulkkia rikosilmoituksen tekemistä varten, vaan tätä on ohjeistettu esimerkiksi pyytämään ystäväänsä tulkiksi⁵³. Kaikilla ei kuitenkaan ole tällaista kielitaitoista, luotettavaa ystävää, joten rikosilmoituksen tekeminen ei välttämättä onnistu tällaisissa tapauksissa.

Poliisilla on esitutkintalain 4 luvun 18 §:n mukaan velvollisuus ilmoittaa asianomistajalle tämän oikeuksista, kuten oikeudesta oikeusapuun, edustajaan ja käytettävissä oleviin tukipalveluihin. Tukipalveluita ovat esimerkiksi Rikosuhripäivystyksen palvelut. Näiden piiriin ohjautuu poliisin kautta ihmiskaupan uhreja, mutta paperittomia muiden rikosten uhreja ei ilmeisesti ohjautu palveluihin tätä kautta, mikä saattaa osaltaan kertoa siitä, että paperittomat eivät ilmoita muista rikoksista⁵⁴. Rikosuhripäivystys saa muita reittejä säännöllisesti yhteydenottoja paperittomilta, mutta nämä eivät yleensä ole halukkaita tekemään rikosilmoitusta rikoksista, joiden uhreiksi ovat mahdollisesti joutuneet. Rikosuhripäivystyksen peruspalveluissa ei kuitenkaan selvitetä uhrien tai todistajien oleskeluoikeutta, joten kuva paperittomien yhteydenotoista ei välttämättä ole kattava.⁵⁵

Kuten edellä on kuvattu, poliisi tarkastaa aina asioinnin yhteydessä henkilöllisyyden ja näin on myös rikosilmoituksen tekemisen yhteydessä. Mikäli henkilö on ulkomaalainen, poliisin tulee suorittaa myös ulkomaalaisvalvontaa, eli tarkastaa maassa oleskelun edellytykset. Rikosepäilyn kyseessä ollessa ulkomaalaisen asianomistajan tai todistajan oleskeluoikeutta ei välttämättä selvitetä heti, koska epäillyn rikoksen olosuhteiden selvittäminen voi olla tilanteessa ensisijaista. Kuitenkin jossain prosessin vaiheessa poliisi aina selvittää myös tällaisen henkilön maassa oleskelun edellytykset.⁵⁶ Näin ollen paperiton ei pysty nykytilanteessa ilmoittamaan rikoksesta joutumatta ulkomaalaisvalvonnan

⁵² *Ibid.*

⁵³ Rikosuhripäivystyksen edustajan haastattelu.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Helsingin poliisilaitoksen ulkomaalaistoimen edustajan haastattelu.

piiriin. Jäljempänä turvallisen ilmoittamisen malleja käsittelevässä osiossa kuvataan tähän pääsääntöön poikkeukset, jotka koskevat ihmiskaupan uhrien (luvut 3.1.5.1 ja 3.2.1) ja erityisen työperäisen hyväksikäytön uhrien (luku 3.2.2) maassa oleskelun laillistamista tutkinnan yhteydessä.

Rikosilmoituksen ohella tapahtuneesta rikoksesta voi antaa vihjeen, jonka voi tehdä anonyymisti verkossa poliisin sivujen kautta, sähköpostin välityksellä tai puhelimitse. Poliisilla on velvollisuus tutkia vihjeitä, mutta pelkkä anonyymi kertomus ei voi johtaa esitutkinnan aloittamiseen vaadittavaan ”syytä epäillä”-kynnyksen ylittymiseen, vaan tähän vaaditaan vihjeen kertomuksen lisäksi jokin poliisin todennettavissa oleva konkreettinen seikka. Asianomistajan (ETL 7 luku 6 §) ja todistajan (ETL 7 luku 8 §) omalla nimellään kertomaa pidetään totuudessapysymisvelvollisuuden vuoksi lähtökohtaisesti totena, kun taas vihjeeseen suhtaudutaan kuulopuheena, jonka perusteella ketään ei voi asettaa rikoksesta epäillyksi ilman muita todisteita.⁵⁷ Käytännössä siis anonyymi vihje ei vastaa rikosilmoitusta tai sen pohjalta annettavaa asianomistajan tai todistajan lausuntoa. Vaikka anonyymi vihje johtaisikin rikostutkintaan, asianomistaja voi saada oikeutta – esimerkiksi vahingonkorvausta – ainoastaan, jos poliisi tuntee hänet⁵⁸. Näin ollen anonyymi vihje ei ole riittävä keino paperittomille henkilöille ilmoittaa rikoksista ja saada uhridirektiivin tarkoittamaa oikeussuojaa.

Jos paperiton henkilö tekee rikosilmoituksen, poliisilla on velvollisuus kirjata ilmoitus ja suorittaa tutkinta samalla tavalla kuin kenen tahansa muun tekemän rikosilmoituksen johdosta. Ulkomaalaisvalvontatehtävän vuoksi rikoksesta ilmoittavasta paperittomasta ilmoitetaan rikostutkintaa suorittavan ryhmän lisäksi ulkomaalaistoiminnon ryhmälle. Rikoksen tutkinta ja maasta poistaminen etenevät käytännössä rinnakkain, ja ryhmät sopivat neuvottelemalla, kuinka yksittäistapauksessa toimitaan. Maasta poistamisen täytäntöönpanoa voidaan lykätä siihen asti, että rikosasiasta on lainvoimainen tuomio, ja käytännössä näin on toimittu ainakin vakavan henkeen tai terveyteen kohdistuneen rikoksen tapauksessa. Kun rikosasia on käsitelty loppuun, maasta poistaminen pannaan täytäntöön. Tällaisten tilanteiden toimintatavat perustuvat viranomaisten harkintavaltaan ja käytäntöön, eikä niistä ole säädöksiä tai ohjeita.⁵⁹

Paperittomalla henkilöllä on siis oikeus ilmoittaa rikoksesta, jonka uhri tai todistaja hän on, ja poliisilla on velvollisuus tutkia tällainen epäilty rikos. Edellä kuvatuin tavoin esitutkintaviranomaisella on myös velvollisuus suorittaa erityisen suojelun tarpeen arviointi, ja paperiton henkilö voi olla oikeutettu erilaisiin tukitoimenpiteisiin arvioinnin perusteella.

57 Helsingin poliisilaitoksen ulkomaalaistoimen edustajan haastattelu.

58 *Ibid.*

59 *Ibid.*; Euroopan muuttoliikeverkosto 2020, s. 36.

Rikoksesta ilmoittaminen johtaa kuitenkin maasta poistamiseen viimeistään siinä vaiheessa, kun rikosprosessi tulee päätökseen, eikä takeita maasta poistamisen täytäntöönpanon lykkäämisestä ole, koska lykkääminen perustuu käytäntöön. Näin ollen järjestelmän tuntevilla paperittomalla henkilöllä voidaan arvioida olevan insentiivi ilmoittaa rikoksesta ainoastaan sellaisessa tapauksessa, jossa hän kokee rikoksen tutkimatta jäämisen itselleen suuremmaksi uhaksi kuin maasta poistamisen. Ainoa konkreettinen esimerkitapaus, jossa paperiton oli poliisille ilmoitetun rikosasian asianomistaja tai todistaja ja joka tuli ilmi tätä esiselvitystä tehtäessä, oli tapaus, jossa hätäkeskukseen oli soitettu siinä vaiheessa, kun paperiton uhri oli jo selvästi hengenvaarassa⁶⁰. Esiselvitystä tehtäessä ei ilmennyt kokemuksia tilanteista, jossa paperiton olisi oma-aloitteisesti ja vapaaehtoisesti ilmoittanut poliisille muusta kuin ihmiskaupparikoksesta. Paperittomien tekemien rikosilmoitusten kattava kartoittaminen ei kuitenkaan kuulunut esiselvityksen piiriin, joten havainnon edustavuutta on vaikea arvioida.

60 Helsingin poliisilaitoksen ulkomaalaistoimen edustajan haastattelu.

3 Turvallisen ilmoittamisen mallit

Turvallisen ilmoittamisen järjestelmistä on kansainvälisesti toteutettu vaihtelevia malleja, joista tässä luvussa käsitellään osaa yhdysvaltalaisista ja eurooppalaisista malleista. Oxfordin yliopiston *Center on Migration, Policy and Society* (COMPAS) toteutti vuosina 2018–2019 kansainvälisen tutkimuksen, jossa laadittiin maaraportit Yhdysvaltojen, Belgian, Espanjan, Alankomaiden ja Italian turvallisen ilmoittamisen järjestelmistä. Kyseinen tutkimus toimii pohjana esiselvityksen kansainvälisten mallien vertailulle. Verrokkimaista Yhdysvalloissa on pisimmät perinteet erilaisista niin sanotuista turvasatamakäytännöistä (*sanctuary policy*), joihin erityyppisten palomuurien ja turvallisen ilmoittamisen järjestelmien voidaan katsoa lukeutuvan. Yleisesti erilaisten turvasatamakäytäntöjen tausta on 1980-luvun humanitaarisessa liikkeessä, mutta viime aikoina järjestelmien perustelut ovat liittyneet ennen kaikkea paikallisen rikoskontrollin toimivuuden varmistamiseen. Tätä varten on koettu olennaiseksi, että myös paperittomien henkilöiden luottamusta poliisia kohtaan saadaan kasvatettua eri toimenpiteillä, minkä myötä he uskaltaisivat ilmoittaa rikoksista. Eurooppalaisten turvallisen ilmoittamisen mallien ratiot vaihtelevat velvoittavista direktiiveistä uhrien suojelemisen tavoitteeseen sekä rikostutkinnan tehokkuuden varmistamiseen.

Tässä luvussa hahmotellaan erilaisia kansainvälisesti toteutettuja turvallisen ilmoittamisen malleja. Mallit 1 ja 2 ovat oleskelun laillistamiseen tähtääviä malleja, joista käytännössä kaikissa järjestelmissä oleskelun laillistaminen alkaa tilapäisellä oleskeluluvalla tai viisumilla, minkä jälkeen oleskelun pysyvään laillistamiseen joko on tai ei ole tarjolla väylää. Mallit 3–5 puolestaan ovat palomuurimalleja, joissa uhrin tai todistajan oleskeluoikeuteen ei tehdä muutoksia, mutta erilaisilla järjestelmillä estetään se, että rikoksesta ilmoittaminen johtaisi maasta poistamiseen. Varsinaisten turvallisen ilmoittamisen mallien lisäksi Suomessa ja kansainvälisesti on käytössä erilaisia järjestelmiä, joilla pyritään madaltamaan paperittoman henkilön kynnystä ilmoittaa rikoksesta. Nämä käsitellään turvallisen ilmoittamisen mallien jälkeen luvussa 3.6.

3.1 Malli 1 – Oleskelun laillistaminen pitkäaikaisesti

3.1.1 Yhdysvallat: U-viisumi

U-viisumi on tiettyjen rikosten uhreille tarkoitettu keino laillistaa oleskelunsa.⁶¹ Viisumi myönnetään neljäksi vuodeksi ja sen haltijalla on työnteko-oikeus, minkä lisäksi haltijan perheenjäsenelle voidaan myöntää viisumi. Kun henkilö on oleskellut maassa kolme vuotta U-viisumin haltijana, hän voi hakea pysyvää oleskelulupaa. Näin ollen U-viisumi-järjestelmä avaa suoraviivaisen väylän paperittoman henkilön maassa oleskelun pysyvälle laillistamiselle.

Viisumin myöntäminen edellyttää, että henkilö on joutunut jonkin seuraavista rikoksista uhriksi: raiskaus, kidutus, ihmiskauppa, insesti, lähisuhdeväkivalta, seksuaalinen väkivalta, seksuaalinen hyväksikäyttö, seksuaalinen kanssakäyminen ilman suostumusta (*abusive sexual contact*), prostituutio, silpominen, panttivankina pitäminen, pakottaminen työntekoon, pakottaminen työntekoon velan kuittaamiseksi (*peonage*), orjakauppa, kaappaus, kidnappaus, vapaudenriisto, kiristys (*blackmail*), kiristys väkivallalla uhaten (*extortion*), tappo, murha, törkeä pahoinpitely, todistajan painostaminen tai lahjominen, oikeuskäsittelyn estäminen ja väärä vala. Lista ei ole tyhjentävä, vaan myös muun vastaavan rikoksen uhriksi joutuneelle voidaan myöntää viisumi. Lisäksi myös tällaisten rikosten yrityksen uhriksi joutuminen oikeuttaa U-viisumiin. Viisumi voidaan myöntää varsinaisen uhrin ohella myös epäsuoralle uhrille – esimerkiksi todistajalle tai uhrin perheenjäsenelle – jos tämä täyttää muut edellytykset. Huomionarvoista on, että lista ei sisällä yhtäkään omaisuusrikosta.

Rikoksen uhriksi joutumisen lisäksi viisumi edellyttää, että uhri on kokenut merkittävää fyysistä tai henkistä vahinkoa rikoksen seurauksena, että hänellä on tietoa rikoksesta ja että hän joko tekee yhteistyötä, on tehnyt yhteistyötä tai todennäköisesti tulee tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa jossakin rikosprosessin vaiheessa. Viisumin myöntäminen edellyttää lausuntoa yhteistyöstä joltakulta rikosprosessin viranomaiselta. Nämä piirteet osoittavat, että järjestelmällä tavoitellaan tekijöiden saattamista rikosoikeudelliseen vastuuseen.

Rikoksen uhri voi hakea U-viisumia itsenäisesti, ja vain edellä mainittuun lausuntoon tarvitaan viranomaisten myötävaikutusta. Tätä on pidetty tärkeänä piirteenä, jolla uhreja voidaan rohkaista kertomaan rikoksista, joista viranomaisilla ei ole etukäteen tietoa. Viisumeja

61 Tämä alaluku perustuu COMPAS-tutkimuksen Yhdysvaltoja koskevaan maaraporttiin (Delvino 2019).

on myönnetty etenkin lähisuhdeväkivallan, seksuaalirikosten ja ihmiskaupan uhreille. U-viisumia on pidetty menestyksenä ja noin 80 %:lle hakijoista on myönnetty viisumi, mitä pidetään osoituksena siitä, että viisumin väärinkäyttörytykset ovat vähäisiä.

Myönnettävien viisumien määrä on rajoitettu kansallisesti 10 000:een vuodessa, mikä on huomattavasti vähemmän kuin hakemusten määrä. Epäsuhta hakemusten määrän ja viisumikiintiön välillä nähdään viisumin suurimpana heikkoutena ja sen seurauksena hakemuksia on jonossa vuosiksi eteenpäin, mikä käytännössä rajoittaa järjestelmän tehokkuutta merkittävästi. Hakemuksen vireillä olo ei laillista paperittoman oleskelua maassa, ja maasta poistaminen mahdollista, mikä saattaa johtaa paperittomien vetäytymiseen yhteistyöstä viranomaisten kanssa. Toinen viisumin tehokkuutta rajoittava tekijä on se, että viranomaisilla ei ole velvollisuutta antaa lausuntoa tehdystä yhteistyöstä selvissäkään tilanteissa. Tämän seurauksena paperittomia on kohdeltu eri tavoin riippuen paikasta sekä prosessissa mukana olevista viranomaisista.⁶²

3.1.2 Yhdysvallat: S-viisumi informanteille

Yhdysvalloissa on erillinen S-viisumi, joka voidaan myöntää henkilölle, jolla on kriittistä ja luotettavaa informaatiota järjestäytyneestä rikollisuudesta tai terrorismista, ja joka tekee yhteistyötä viranomaisten kanssa.⁶³ Viisumi myönnetään kolmeksi vuodeksi⁶⁴. Lisäksi viisumi edellyttää, että henkilön jatkuva oleskelu maassa on tarpeellista rikosprosessin etenemisen kannalta tai että henkilön katsotaan joutuvan vaaraan viranomaisten kanssa tehdyn yhteistyön vuoksi, mikäli hänet poistetaan maasta.

Edellä kuvatun U-viisumin tavoin väylä pysyvään oleskeluun on kolmen vuoden oleskelun jälkeen mahdollinen, mutta S-viisumin tapauksessa tämä edellyttää oikeuskanslerin (*Attorney General*) lausuntoa siitä, että kyseisen henkilön todistajalausunto on merkittävästi edesauttanut rikosvastuun toteuttamista. S-viisumia ei voi hakea itsenäisesti, vaan viranomainen voi tarjota mahdolliselle informantille hakemuksen tekemistä vastineeksi yhteistyöstä.

62 Delvino 2019, s. 16–19, 21–23, 43.

63 Tämä alaluku perustuu COMPAS-tutkimuksen Yhdysvaltoja koskevaan maaraporttiin (Delvino 2019).

64 Kittrie 2006, s. 1 463.

S-viisumia ei ole pidetty suurena menestyksenä, sillä niitä on myönnetty verrattain vähän. Tämän on arvioitu johtuvan erityisen tiukoista myöntämiskriteereistä sekä kapeasta soveltamisalasta.⁶⁵

3.1.3 Yhdysvallat: SIJ-asema nuorille uhreille

Yhdysvalloissa on käytössä myös niin kutsuttu SIJ-asema (*Special Immigrant Juvenile status*), jonka nuori paperiton henkilö voi saada, jos on joutunut vanhempansa tai vanhempiensa tekemän rikoksen uhriksi.⁶⁶ Status ei koske kaikkia rikostyyppisiä. SIJ-aseman saanut henkilö voi välittömästi hakea pysyvää oleskelulupaa.

Edellytykset aseman saamiseksi ovat alle 21-vuoden ikä, oleskelu Yhdysvalloissa ja tuomioistuimen määräys, jossa määrätään henkilön edunvalvonnasta ja todetaan ettei vanhempien huoltoon palauttaminen ole vaihtoehto koetun väkivallan tai hylkäämisen vuoksi ja että palauttaminen lähtömaahan ei olisi lapsen edun mukaista.⁶⁷

3.1.4 Espanja: sukupuolittuneen väkivallan uhrin oleskelulupa

Espanjassa sukupuolittuneen väkivallan uhrin suojelujärjestelmän soveltaminen alkaa, kun poliisi saa tiedon epäilystä rikoksesta.⁶⁸ Paperittoman uhrin maasta poistaminen rikostutinnan kestäessä on kielletty. Uhrille voidaan lisäksi hakea tuomioistuimelta suojelumääräystä ja tällaisen määräyksen tai syyttäjän todisteita koskevan lausunnon johdosta uhrille voidaan myöntää tilapäinen oleskelulupa. Oleskelulupaa voi hakea itsenäisesti, mutta se edellyttää edellä kuvattua viranomaisen myötävaikutusta. Tilapäiseen oleskelulupaan kuuluu työnteko-oikeus ja se ulottuu myös uhrin alaikäisiin tai vammaisiin lapsiin. Järjestelmä on osa Istanbulin sopimuksen⁶⁹ toimeenpanoa.

Oleskeluluvan jatkumisen mahdollisuus on sidottu rikosprosessin lopputulokseen: jos tuomioistuin vahvistaa henkilön joutuneen sukupuolittuneen väkivallan uhriksi, tälle myönnetään uusi, viisi vuotta kestävä oleskelulupa. Vahvistaminen uhriksi joutumisesta ei

65 Delvino 2019, s. 24–25.

66 Tämä alaluku perustuu COMPAS-tutkimuksen Yhdysvaltoja koskevaan maaraporttiin (Delvino 2019).

67 Delvino 2019, s. 25.

68 Tämä alaluku perustuu COMPAS-tutkimuksen Espanjaa koskevaan maaraporttiin (González Beilfuss 2019).

69 Euroopan neuvoston yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta.

edellyttä tekijän syyksilukevaa tuomiota. Sen sijaan, mikäli uhriksi joutumista ei vahvisteta tuomioistuimessa, väliaikainen oleskelulupa peruutetaan. Vuosina 2005–2018 oleskelulupia myönnettiin tällä perusteella 11 546 kappaletta, mutta tietoja ei ole saatavilla lupien jakaumasta tutkinnan ajaksi myönnettävien väliaikaisten lupien ja uhriaseman vahvistuksen jälkeen myönnettävien lupien välillä. Myöskään tietoa alkuperäisten hakemusten suhteesta myönnettyihin lupiin ei ole saatavilla. Arvioiden mukaan monet uhrit eivät uskalla järjestelmän puitteissa ilmoittaa rikoksista.⁷⁰

3.1.5 Ihmiskaupan uhrin pitkäaikaiset oleskeluluvat

Yhdysvalloissa ja kaikissa EU-maissa on käytössä jokin muoto ihmiskaupan uhrin oleskeluluvasta. EU:ssa minimiedellytykset ihmiskaupan uhrille on määritelty direktiivillä oleskeluluvasta, joka myönnetään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tekeville kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja tai jotka ovat joutuneet laittomassa maahantulossa avustamisen kohteiksi⁷¹ sekä ihmiskauppadirektiivillä⁷². Tämän vuoksi jäsenmaiden oleskelulupajärjestelmät ihmiskaupan uhreille muistuttavat läheisesti toisiaan. Tässä kohtaa käsitellään sellaiset järjestelmät, joissa oleskelu laillistetaan lähtökohtaisesti pitkäaikaisesti, ja luvussa 3.2 käsitellään rikostutkinnan ajaksi myönnettävät oleskeluluvat.

3.1.5.1 Suomi: erityisen haavoittuvassa asemassa olevan ihmiskaupan uhrin oleskelulupa

Suomessa ihmiskaupan uhrille voidaan myöntää oleskelulupa kahdella perusteella, joista Ulkl 52 a §:n 2 momenttiin perustuva käsitellään tässä alaluvussa ja Ulkl 52 a §:n 1 momenttiin perustuva käsitellään myöhemmin kohdassa 3.2.1, sillä se myönnetään lähtökohtaisesti vain rikostutkinnan ajaksi. Perusteesta riippumatta uhreilla on oleskeluluvan hakemiseen asti samat oikeudet, jotka käydään läpi tässä. Paperittomilla ihmiskaupan uhreilla on oikeus vähintään 30 vuorokauden ja enintään kuuden kuukauden pituiseen harkinta-aikaan. Harkinta-ajasta voi päättää poliisi, rajatarkastusviranomaisen tai auttamisjärjestelmää ylläpitävä Joutsenon vastaanottokeskus ja päätös laillistaa uhrin oleskelun maassa (Ulkl 52 b §, 52 c §, 40 §). Käytännössä harkinta-ajan myöntää

⁷⁰ González Beilfuss 2019, s. 16–17.

⁷¹ Direktiivi 2004/81/EY.

⁷² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi, ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta ja neuvoston puitepäätöksen 2002/629/YOS korvaamisesta (2011/36/EU).

Rikosuhripäivystyksen tietojen mukaan yleensä Joutsenon vastaanottokeskus⁷³. Harkinta-ajan tavoitteena on antaa uhrille aikaa toipua rikoksesta sekä harkita yhteistyön tekemistä viranomaisten kanssa tekijöiden rikosoikeudelliseen vastuuseen saattamiseksi.

Harkinta-ajan ohella uhrilla on oikeus erilaisiin tukipalveluihin, joita tarjoavat esimerkiksi Rikosuhripäivystys ja ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä. Uhri voi tukeutua näiden tahojen palveluihin jo ennen kontaktia poliisin kanssa, ja Rikosuhripäivystyksen mukaan yhä useammin asiakkaat ottavat suoraan yhteyttä Rikosuhripäivystykseen ennen kuin ovat ilmoittaneet viranomaisille ihmiskaupparikoksesta tai sen lähirikoksesta⁷⁴. Järjestöjen rooli on myös yleisesti arvioitu merkittäväksi, sillä uhreilla on matalampi kynnys ottaa yhteyttä järjestöihin kuin viranomaisiin⁷⁵. Rikosuhripäivystys tarjoaa ihmiskaupan ja sen lähirikosten uhreille erityistukipalveluita, joihin kuuluu esimerkiksi uhrien neuvonta, mukaan lukien apu sen pohdintaan, onko henkilö joutunut ihmiskaupan uhriksi; tuki rikosilmoituksen tekemisessä ja rikosprosessin aikana; sekä tuki muiden palveluiden – kuten oikeusavun ja auttamisjärjestelmän – piiriin hakeutumisessa. Uhri voi saada palvelun kautta myös ihmiskaupan uhrien auttamiseen erikoistuneen tukihenkilön.⁷⁶ Rikosuhripäivystyksen tukipalveluiden piiriin ohjautuu vuosittain korkeintaan joitain kymmeniä ihmiskaupan uhreja, jotka ovat asiakkaaksi ottamisen hetkellä paperittomia. Paperittomien uhrien lukumäärä voi kuitenkin olla suurempi, jos otetaan huomioon rikoksen tapahtumisen hetkellä paperittomana olleet – ja myöhemmin oleskelustatukseltaan muuttuneet henkilöt – sekä sellaiset uhrin, jotka joutuvat paperittomaksi myöhemmässä vaiheessa, asiakkaaksi ottamisen jälkeen.⁷⁷

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä perustuu vastaanottolakiin ja sitä ylläpitää Joutsenon vastaanottokeskus. Esityksen auttamisjärjestelmään ottamiseksi voi tehdä uhri itse tai julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin toimija (vastaanottolaki 34 §). Auttamisjärjestelmän puitteissa tarjotaan neuvontaa ja ohjausta, mukaan lukien oikeudellinen neuvonta, majoitusta, vastaanottorahaa tai toimeentulotukea, sosiaalipalveluita, terveydenhuoltopalveluita, tulkki- ja käännöspalveluita, tukea vapaaehtoiseen paluuseen ja apua oleskeluluvan hakemiseen. Lisäksi uhri ohjataan tarvittaessa oikeusavun piiriin ja hänelle voidaan myöntää tukihenkilö (vastaanottolaki 38 §).⁷⁸ Yhteensä

73 Rikosuhripäivystyksen edustajan haastattelu.

74 *Ibid.*

75 Euroopan muuttoliikeverkosto 2021a, s. 50.

76 Rikosuhripäivystyksen palvelu ihmiskaupan ja lähirikosten uhreille.

77 Rikosuhripäivystyksen edustajan haastattelu.

78 Auttamisjärjestelmän tarjoama apu.

auttamisjärjestelmään otetaan vuosittain joitain satoja henkilöitä, ja vuoden 2021 lopussa järjestelmän piirissä oli yhteensä 1 132 henkilöä. Vuonna 2021 auttamisjärjestelmään otettiin 13 paperitonta ihmiskaupan uhria.⁷⁹

Ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on, että henkilö virallisesti tunnustetaan ihmiskaupan uhriksi. Tunnistamisen tekee ensisijaisesti esitutkintaviranomainen tai syyttäjä, ja toissijaisesti Joutsenon vastaanottokeskus. Jos uhrille myönnetään oleskelulupa UIKL 52 a §:n 2 momentin perusteella, tunnistamisen tekee Maahanmuuttovirasto luvan myöntämisen yhteydessä (vastaanottolaki 38 §). Yleisin Suomessa tunnustettu ihmiskaupan muoto on pakkotyö ja toiseksi yleisin seksuaalinen hyväksikäyttö⁸⁰. Ihmiskaupan uhrin oleskelulupia on myönnetty viime vuosina vuosittain 3–14 kappaletta, sisältäen molemmilla perusteilla myönnetty luvat⁸¹.

Ulkomaalaislain 52 a §:n 2 momentin mukaan erityisen haavoittuvassa asemassa olevalle ihmiskaupan uhrille voidaan myöntää jatkuva oleskelulupa. Nimensä mukaisesti oleskelulupa koskee vain ihmiskaupan uhreja, eikä siis esimerkiksi muiden rikosten uhreja tai ihmiskaupan todistajia. Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että uhrilla ei ole enää siteitä ihmiskaupasta epäiltyihin. Ihmiskaupan uhrin oleskelulupaan kuuluu rajoittamaton työnteko-oikeus. Jatkuva oleskelulupa on määräaikainen, ja se myönnetään vähintään kuudeksi kuukaudeksi ja korkeintaan yhdeksi vuodeksi (UIKL 53 §:n 6 mom). Uhrin perheenjäsenelle voidaan myöntää oleskelulupa perhesiteen perusteella. Mikäli edellytykset oleskeluluvulle ovat yhä olemassa, voidaan uhrille myöntää jatkolupa enintään neljäksi vuodeksi (UIKL 54 § ja 55 §). Mikäli edellytykset oleskeluluvulle ovat yhä voimassa, neljän vuoden oleskelun jälkeen oleskelulupa voidaan muuttaa pysyväksi (UIKL 56 §). Vaikka jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen on mahdollista, lainkohta ei edellytä sitä, vaan oleskelulupa voidaan myöntää myös tilapäisenä ja näin toimitaan yleensä käytännössä⁸². Oleskeluluvan myöntäminen tilapäisenä jatkuvan sijaan pidentää oleskelun pysyvän laillisuuden prosessia, sillä pysyvä oleskelulupa voidaan myöntää ainoastaan jatkuvan oleskeluluvan turvin maassa neljä vuotta oleskelleelle (UIKL 56 §).

Ihmiskaupan uhrin katsotaan olevan lähtökohtaisesti haavoittuvassa asemassa, ja kyseinen oleskelulupa edellyttää erityistä haavoittuvuutta, eli tavallista haavoittuvampaa asemaa (KHO 2017:43). Erityisen haavoittuvassa asemassa olevaksi voidaan lain esitöiden mukaan katsoa olevan esimerkiksi alaikäinen uhri tai naiskaupan uhri, jolla ei katsota olevan edellytyksiä turvapaikkaan, mutta jonka on mahdotonta palata kotimaahansa

79 Euroopan muuttoliikeverkosto 2021c, s. 66–67.

80 *Ibid*, s. 67.

81 Euroopan muuttoliikevirasto 2021b, s. 29.

82 Rikosuhripäivystyksen edustajan haastattelu.

rikollisjärjestön aiheuttaman vakavan uhan vuoksi, kun kyseisen valtion viranomaiset ovat haluttomia tai kyvyttömiä puuttumaan asiaan⁸³. Lisäksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä erityisen haavoittuvassa asemassa olevana on pidetty sellaista ihmiskaupan uhria, joka on traumatisoitunut ja erityisen tuen tarpeessa pienten lasten vanhemmuuteen (KHO 2017:43). Oleskeluluvan henkilöllinen soveltamisala on siis erittäin kapea.

Oleskelulupa ei edellytä yhteistyötä viranomaisten kanssa ja uhri voi hakea sitä itsenäisesti Maahanmuuttovirastolta minkä tahansa muun oleskeluluvan tavoin. Ihmiskaupan uhrin oleskelulupa kuuluu niiden poikkeuksellisten oleskelulupien piiriin, joita voi hakea Suomessa jo oleskeleva paperiton henkilö. Oleskelulupa ei myöskään edellytä, että ihmiskaupparikos olisi tapahtunut Suomessa, vaan lupa voidaan myöntää myös ihmiskauppaa Suomeen paenneelle henkilölle.

Rikosuhripäivystyksen mukaan ihmiskaupan uhrien oleskelulupajärjestelmän olemassaolosta huolimatta monet uhrit eivät ole siitä tietoisia, eivätkä hahmota olevansa ihmiskaupan uhreja. Lisäksi uhrien kokema pelko tai epäluottamus viranomaisia kohtaan, pelko maasta poistamisesta tai pelko siitä, että järjestelmän kautta ei tosiasiasa saa oikeutta, saattavat estää tai hidastaa ihmiskaupparikoksesta ilmoittamista. Taustalla saattaa olla myös vääriin tietoon perustuvia uskomuksia siitä, että rikoksesta ilmoittaminen esimerkiksi vaikeuttaisi oleskeluluvan saamista tulevaisuudessa. On tavallista, että tekijät ovat saattaneet uhkailla uhria maasta poistamisella tai tahallisesti syöttää uhreille väärää tietoa oikeuksistaan tai siitä, mihin yhteydenotto viranomaisiin saattaisi johtaa. Myös epävarmuus siitä, mitä rikoksesta ilmoittamisesta seuraa, sekä taustalla olevat vuosia kestäneet muut oleskelulupaprosessit saattavat vaikuttaa siihen, onko uhreilla halua ja voimavaroja ilmoittaa rikoksesta. Ihmiskaupparikosten tutkinta kestää yleensä vuosia, mistä Rikosuhripäivystys myös informoi uhreja.⁸⁴ Tutkinnan lisäksi myös ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan hakuprosessi on usein pitkä, eikä uhrilla ole sen aikana välttämättä edellytyksiä itsensä elättämiseen. Tämän vuoksi pitkä odotusaika johtaa Rikosuhripäivystyksen mukaan usein uhrien uudelleenuhriutumiseen.⁸⁵

83 HE 32/2006 vp, s. 8.

84 Rikosuhripäivystyksen edustajan haastattelu.

85 Euroopan muuttoliikeverkosto 2020, s. 42.

3.1.5.2 Muiden EU-maiden oleskeluluvat ihmiskaupan uhreille

Muissa EU-maissa, mukaan lukien tässä esiselvityksessä käsiteltävissä verrokkimaissa Alankomaissa, Belgiassa, Espanjassa ja Italiassa, on niin ikään käytössä ihmiskaupan uhrielle myönnettävä oleskelulupa. EU-direktiivin mukaisesti oleskeluluvan hakemiseen kuuluu aina uhrielle myönnettävä harkinta-aika toipumista ja viranomaisten kanssa tehtävän yhteistyön harkitsemista varten⁸⁶.

Alankomaissa ihmiskaupan uhrielle myönnetään aluksi yhden vuoden oleskelulupa, jonka voi uusia kerran niin ikään vuoden jaksoksi. Järjestelmä on viranomaislähtöinen ja uhri ei voi hakea lupaa itsenäisesti. Oleskelulupa sisältää työnteko-oikeuden ja edellyttää yhteistyötä viranomaisten kanssa joko rikoksesta ilmoittamisen muodossa tai muuten rikostutkinnassa. Yhteistyötä ei vaadita, jos yhteistyö asettaisi uhrin vakavaan vaaraan, uhrin terveydentila on heikentynyt tai jos uhri on alaikäinen. Tilapäinen oleskelulupa pääsääntöisesti peruutetaan, jos rikostutkinta lopetetaan eikä syyksilukeva tuomio ole enää mahdollinen. Tilapäisen oleskeluluvan jälkeen uhrielle voidaan myöntää viiden vuoden oleskelulupa, jos rikosprosessi on johtanut tekijän syyksilukevaan tuomioon, rikosprosessi kestää yli kolme vuotta tai muusta erityisestä syystä, jollainen voi olla esimerkiksi tekijöiden kostamisen vaara. Uhri voi hakea pysyvää oleskelulupaa viiden vuoden yhtäjaksoisen maassa oleskelun jälkeen. Huomionarvoista Alankomaiden järjestelmässä on, että sen puitteissa uhrin ohella myös ihmiskaupan todistajalle voidaan myöntää vastaavat oleskeluluvat, mukaan lukien mahdollinen pysyvä oleskelulupa. Todistajalle ei kuitenkaan tarjota kaikkia samoja tukijärjestelmiä kuin uhrielle.⁸⁷

Belgiassa ihmiskaupan uhrielle myönnetään oleskelulupa jo harkinta-ajaksi. Harkinta-ajan jälkeen uhrielle myönnetään automaattisesti kolmen kuukauden oleskelulupa, jos uhri antaa lausunnon rikoksen tekijöitä vastaan. Järjestelmä edellyttää siis aina yhteistyötä viranomaisten kanssa. Oleskelulupa voidaan uusia kerran tukinnan tarpeiden vuoksi. Kun rikostutkinta alkaa, uhrielle myönnetään oleskelulupa kuudeksi kuukaudeksi syyttäjän uhristatuspäätöksen perusteella. Myös kuuden kuukauden oleskelulupa voidaan uusia kerran. Jos tekijä tuomitaan tai syyttäjä tekee syyttämättäjättämispäätöksen, uhrielle myönnetään jatkuva oleskelulupa.⁸⁸

Espanjassa ihmiskaupan uhrielle myönnetään rikostutkinnan ajaksi tilapäinen oleskelulupa ja tämän jälkeen viiden vuoden oleskelulupa. Luvan myöntäminen edellyttää yleensä jonkinasteista yhteistyötä viranomaisten kanssa ja käytännössä vain tekijän syyksi lukeva tuomio johtaa pidempiaikaisen oleskeluluvan myöntämiseen. Kuitenkin yhteistyöstä

86 Direktiivi 2004/81/EY artikla 6.

87 Rimmerman – Leerkes – Staring 2019, s. 13–15.

88 Van den Durpel, 2019, s. 12–13.

riippumatta uhrille voidaan myöntää henkilökohtaisista syistä vapautus luvattoman oleskelun seurauksista, minkä seurauksena uhri voi hakea oleskelulupaa muilla perusteilla maassa ollessaan. Käytännössä järjestöjen mukaan suurin osa uhreista putoaa pois suojelujärjestelmän piiristä rikostutkinnan aikana. Kuten sukupuolittuneen väkivallan uhrien kohdalla, myös ihmiskaupan uhreista arvioidaan, että monet eivät uskalla ilmoittaa rikoksesta, ja ilmoittamiseen vaadittavaan luottamukseen vaikuttavat järjestelmän olemassaolon lisäksi muut tukirakenteet sekä ihmiskaupan uhrien suojelun tehokkuus tai sen puute.⁸⁹

Italiassa ihmiskaupan uhrille myönnettävä oleskelulupa on osa laajempaa järjestelmää, jonka kautta myös tiettyjen muiden rikosten uhrit voivat saada oleskeluluvan samoilla ehdoilla (ks. jäljempänä alaluku 3.2.3). Järjestelmä laillistaa oleskelun lähtökohtaisesti vain rikostutkinnan ajaksi, joten se käsitellään luvussa 3.2.

3.1.5.3 Yhdysvallat: T-viisumi

T-viisumi on ihmiskaupan uhreille tarkoitettu keino laillistaa oleskelunsa Yhdysvalloissa.⁹⁰ Erotuksena U-viisumiin, T-viisumi on tarkoitettu erityisesti kaikkein vakavimpien ihmiskaupan muotojen uhreille. U-viisumin tapaan T-viisumi myönnetään neljäksi vuodeksi, ja uhri voi hakea pysyvää oleskelulupaa joko kolmen vuoden oleskelun jälkeen tai rikosprosessin päättyessä. T-viisumin haltijalla on työnteko-oikeus ja haltijan perheenjäsenelle voidaan myöntää viisumi.

Viisumin myöntäminen edellyttää, että henkilö on ihmiskaupan uhri, on ihmiskaupan vuoksi päätenyt Yhdysvaltojen alueelle tai rajalle, tekee kohtuullista yhteistyötä viranomaisten kanssa rikosprosessissa ja kärsisi epätavallista ja vakavaa vahinkoa, jos hänet poistettaisiin maasta. Yhteistyövelvoite ei koske alaikäisiä eikä fyysisesti tai psyykkisesti traumatisoituneita uhreja. Toisin kuin U-viisumi, T-viisumi ei edellytä viranomaisen lausuntoa yhteistyöstä, mutta sellainen voi parantaa mahdollisuuksia saada viisumi. Uhri voi todistaa täyttäneensä yhteistyövelvoitteen vapain menetelmin, mitä pidetään uhrien yhdenvertaisuutta edistävänä seikkana.

T-viisumeille on asetettu vuosittainen 5 000 viisumin kiintiö, ja toisin kuin U-viisumien kohdalla, hakemusten määrä ei ole koskaan ylittänyt kiintiötä. T-viisumihakemusten hyväksymisprosentti on ollut korkea, noin 75 %.⁹¹

89 González Beilfuss 2019, s. 16–19.

90 Tämä alaluku perustuu COMPAS-tutkimuksen Yhdysvaltoja koskevaan maaraporttiin (Delvino 2019).

91 Delvino 2019, s. 20–23.

3.2 Malli 2 – Oleskelun laillistaminen rikosprosessin ajaksi

3.2.1 Suomi: ihmiskaupan uhrille tutkinnallisista syistä myönnettävä oleskelulupa

Ulkomaalaislain 52 a §:n 1 momentin mukaan ihmiskaupan uhrille voidaan myöntää tilapäinen oleskelulupa, jos hänen oleskelunsa maassa on tarpeen rikosprosessin vuoksi. Lisäksi edellytetään, että uhri tekee yhteistyötä viranomaisten kanssa ja että yhteydet ihmiskaupparikoksen tekijöihin ovat katkenneet. Lupa myönnetään vähintään kuudeksi kuukaudeksi ja enintään kahdeksi vuodeksi. Uhri voi hakea oleskelulupaa itsenäisesti. Ennen luvan myöntämistä Maahanmuuttovirasto selvittää rikostutkintaa suorittavalta poliisilta tutkinnan etenemismahdollisuuksia syyteharkintaan, tutkinnan arvioitua kestoaa, sekä sitä, millä rikosnimikkeellä tutkinnan arvioidaan etenevän⁹². Rikosnimike on merkityksellinen, sillä oleskelulupa voidaan myöntää ainoastaan ihmiskaupan uhrille. Ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan käsittelyajat ovat pitkiä, ja Maahanmuuttoviraston yhteydenotto poliisiin tapahtuu yleensä tutkinnan loppuvaiheessa.⁹³ Toisin kuin toisen momentin oleskelulupa, tämän luvan ensisijainen tavoite on rikoskontrollin toteuttaminen, mikä ilmenee asetetuista edellytyksistä. Tällä perusteella oleskeluluvan saaneen perheenjäsenelle ei myöskään myönnetä oleskelulupaa perhesiteen perusteella, mikä osoittaa osaltaan järjestelmän tilapäiseksi tarkoitettua luonnetta. Toisaalta tämän luvan henkilöllinen soveltamisala on laajempi kuin toisen momentin nojalla myönnettävän luvan, sillä se ei edellytä uhrin arvioimista toisen momentin tarkoittamalla tavalla erityisen haavoittuvassa asemassa olevaksi. Kuitenkaan ulkomailla ihmiskaupan uhriksi joutuneen ja sittemmin Suomeen päätyneen henkilön kohdalla rikosta ei yleensä tutkita Suomessa, minkä vuoksi tällaisille uhreille ei myönnetä oleskelulupaa ensimmäisen momentin perusteella. Tällaisissa tapauksissa myös uhrin tukitoimenpiteet ovat lyhytaikaisia ja uhri poistetaan maasta.⁹⁴ Tällä on suuri merkitys järjestelmän kokonaisuuden kannalta, sillä erityisesti seksuaalisen hyväksikäytön muodossa tapahtuvan ihmiskaupan uhreista suurin osa joutuu uhriksi ulkomailla⁹⁵.

Luvan lähtökohtana on laillistaa oleskelu nimenomaan rikosprosessin ajaksi. Kuitenkin jos prosessi kestää pitkään ja edellytykset luvan myöntämiselle pysyvät voimassa, uhrille voidaan myöntää ensimmäisen oleskeluluvan myöntämisestä kahden vuoden jälkeen jatkuva oleskelulupa ja jatkuvan oleskeluluvan myöntämisestä neljän vuoden jälkeen pysyvä oleskelulupa (UlkL 54 § ja 56 §). Koska jatkoluvan ja pysyvän oleskeluluvan myöntäminen edellyttävät alkuperäisen oleskeluluvan edellytysten jatkumista, tällaista lupaa ei voida

92 Helsingin poliisilaitoksen valtakunnallisen ihmiskaupparyhmän edustajan haastattelu.

93 *Ibid.*

94 Euroopan muuttoliikevirasto 2020, s. 36.

95 Euroopan muuttoliikevirasto 2021c, s. 67.

myöntää sen jälkeen, kun rikosprosessi on saatu päätökseen, sillä silloin luvan ensimmäinen edellytys ei enää täyty. Näin ollen oleskelua ei lähtökohtaisesti laillisteta pitkäaikaisesti. Oleskeluluvan haltijalla on kuitenkin myös rajoittamaton työnteko-oikeus, joten oleskeluluvan saaneen on mahdollista työllistyä ja hakea työhön perustuvaa oleskelulupaa, mikä voi avata väylän oleskelun pysyvään laillistamiseen. Uutta oleskelulupaa voi hakea myös yksilöllisen inhimillisen syyn tai perhesiteen perusteella, mutta näillä oleskeluluvan myöntäminen paperittomalle näillä perusteilla on harvinaista⁹⁶. Näiden oleskelun pysyvän laillistamisen väylien merkitys on korostunut sen vuoksi, että tavanomaisesti ihmiskaupparikoksiin liittyvät rikosprosessit tutkintoineen ja oikeudenkäynteineen voivat kestää vuosia⁹⁷. Siten prosessin pitkä kesto – jolla voi olla uhrille merkittäviä negatiivisia vaikutuksia – saattaa mahdollistaa oleskelun pysyvän laillistamisen.

Tällä perusteella myönnettävän oleskeluluvan merkitystä turvallisen ilmoittamisen järjestelmänä heikentää se, että ihmiskaupan ja sen lähirikosten välinen raja voi olla häilyvä, mikä vähentää Rikosuhripäivystyksen mukaan osaltaan sen ennakoitavuutta, kenelle lupa voidaan myöntää. Lisäksi tutkinnan alussa ihmiskaupan uhriksi katsotun henkilön status voi muuttua kesken prosessin, jos tutkittavan rikoksen rikosnimikettä muutetaan. Mikäli rikosnimike muuttuu ennen oleskeluluvan tai jatkoluvan myöntämistä, lupaa ei voida myöntää. Näin ollen järjestelmä on paperittomalle uhrille huonosti ennakoitavissa, ja on olemassa riski, että uhri putoaa turvallisen ilmoittamisen järjestelmän piiristä kesken prosessin.⁹⁸

3.2.2 Suomi: erityisen työperäisen hyväksikäytön uhrin oleskelulupa

Ulkomaalaislain 52 d §:ssä säädetään oleskeluluvasta, joka myönnetään paperittomalle erityisen työperäisen hyväksikäytön uhrille tai paperittomalle, joka on ollut alaikäinen työskennellessään Suomessa ilman siihen oikeuttavaa lupaa. Oleskelulupa muistuttaa läheisesti edellä kuvattua ihmiskaupan uhrin oleskelulupaa ja sen tavoitteet liittyvät ensisijaisesti työnantajan rikosvastuun toteuttamiseen. Edellytyksenä on, että uhrin oleskelu Suomessa on perusteltua rikosprosessin vuoksi, hän tekee yhteistyötä viranomaisten kanssa ja että hänellä ei ole enää siteitä rikoksesta epäiltyihin. Erityisen työperäisen hyväksikäytön uhri on ihmiskaupan uhrin tavoin oikeutettu harkinta-aikaan, joka laillistaa maassa oleskelun ennen varsinaisen oleskeluluvan hakemista. Myöskään tämän oleskeluluvan haltijalla ei ole selvää väylää oleskelun pysyvään laillistamiseen. Kyseisen oleskeluluvan käytöstä on saatavilla vähäisesti tietoa.

⁹⁶ Euroopan muuttoliikeverkosto 2020, s. 40–42.

⁹⁷ Rikosuhripäivystyksen edustajan haastattelu.

⁹⁸ *Ibid.*

3.2.3 Italia: vakavan järjestäytyneen rikollisuuden uhrin oleskelulupa

Italiassa rikollisjärjestön tekemän vakavan rikoksen uhrille voidaan myöntää oleskelulupa tutkinnallisista tai sosiaalisista syistä.⁹⁹ Lupa myönnetään aluksi tilapäisenä kuuden kuukauden oleskelulupana ja se on uusittavissa kertaalleen vuoden pituisella oleskeluluvalla. Oleskelulupaan kuuluu opiskelu- ja työnteko-oikeus sekä pääsy sosiaalipalveluihin. Mikäli uhri työllistyy tai aloittaa opiskelut luvan voimassaoloaikana, hänelle voidaan myöntää pysyvämpi oleskelulupa. Oleskeluluvan pääasialliseksi tavoitteeksi on nimetty uhrin auttaminen ja uhreille on olemassa auttamisjärjestelmä, jonka tavoitteena on tukea uhria ja edistää tämän sosiaalista integraatiota maassa sekä ehkäistä uudelleenuhriutumista. Ihmiskaupan ja orjuusrikoksen uhreille on tarjolla kattavimmat tukipalvelut.

Oleskeluluvan ensimmäinen edellytys on, että henkilö on joutunut vakavan rikoksen uhriksi. Kvalifioivia rikoksia ovat esimerkiksi ihmiskauppa, moderni orjuus, lapsiprostituoitioon liittyvä rikos, lapsen seksuaalista kaltoinkohtelua ja seksuaalirikosta kuvaava laiton materiaali, työperäinen hyväksikäyttö, seksuaalinen hyväksikäyttö, joukkoraiskaus, seksuaalinen kanssakäyminen alaikäisen kanssa, törkeä varkaus ja ryöstö, aseisiin liittyvät rikokset, huumausainerikokset, mafian tapainen järjestäytyminen rikosten tekemiseksi, lähisuhdeväkivalta ja vainoaminen. Oikeuskäytännössä luvan soveltamisalaa on laajennettu lain sisältämästä listasta myös muiden rikosten uhreihin. Toinen edellytys on, että rikoksen tekijäksi katsotaan rikollisjärjestö, mikä voi merkittävästi rajoittaa oleskeluluvan merkitystä rikosten uhrien suojelussa. Kolmas edellytys on, että rikos on todennettavasti tapahtunut, mikä tarkoittaa, että rikos on ilmennyt joko poliisin rikostutkinnan tai sosiaaliviranomaisten tehtävien yhteydessä. Lupa ei kuitenkaan edellytä tuomioistuimen vahvistusta siitä, että rikos on tapahtunut. Neljäs ja viimeinen edellytys on, että uhrin katsotaan olevan tosiasiallisessa vaarassa rikollisjärjestön taholta. Huomionarvoista on, että oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä yhteistyötä viranomaisten kanssa.

Oleskeluluvan hakeminen on viranomaisjohtoista. Tutkinnallisista syistä myönnettävän luvan hakuprosessissa syyttäjä antaa maahanmuuttoviranomaiselle lausunnon oleskeluluvan aiheellisuudesta. Syyttäjän oleskelulupaa vastustava lausunto ei kuitenkaan sido maahanmuuttoviranomaista. Rikostutkinnan tai oikeudenkäynnin lopputulos ei vaikuta oleskeluluvan myöntämiseen. Sosiaalisista syistä myönnettävän oleskeluluvan hakuprosessissa lausunnon antaa sosiaaliviranomainen tai muu taho, jolla on oikeus maahanmuuttajien avustamiseen. Tällaisessa tapauksessa luvan myöntämiseen ei vaadita rikostutkinnan olemassaoloa.¹⁰⁰

99 Tämä alaluku perustuu COMPAS-tutkimuksen Italiaa koskevaan maaraporttiin (Taverriti 2019).

100 Taverriti 2019, s. 15–18.

3.2.4 Alankomaat: lähisuhde- tai kunniaväkivallan uhrille myönnettävä oleskelulupa

Alankomaissa lähisuhde- tai kunniaväkivallan uhriksi joutuneelle henkilölle voidaan myöntää yhden vuoden tilapäinen oleskelulupa. Luvan myöntämisen edellytys on, että on olemassa tosiasiallinen ja pitkäaikainen väkivallan vaara sekä Alankomaissa että lähtömaassa. Mikäli lähtömaa arvioidaan turvalliseksi, oleskelulupaa ei myönnetä. Uhri ei voi hakea oleskelulupaa itsenäisesti, vaan se vaatii rikostutkinnasta vastaavien viranomaisten myötävaikutusta.¹⁰¹

3.2.5 Espanja: oleskelulupa henkilölle, joka on järjestäytyneen rikollisuuden uhri, todistaja tai muuten sen johdosta vahinkoa kärsinyt henkilö

Espanjassa paperiton järjestäytyneen rikollisuuden uhri, todistaja tai sen muuten vahingoittama henkilö voi saada viiden vuoden oleskeluluvan työnteko-oikeudella, mutta edellytykset luvan myöntämiselle ovat tiukat. Ensinnäkin järjestäytyneen rikollisuuden tulee liittyä ihmisten salakuljetukseen taikka työperäiseen tai seksuaaliseen hyväksikäyttöön, eli kaikki järjestäytyneen rikollisuuden tyypit eivät kuulu soveltamisalaan. Toisekseen lupa edellyttää, että hakija joko ilmoittamalla rikoksesta tai muutoin tekemällä yhteistyötä viranomaisten kanssa tuo viranomaisten tietoon olennaista (eng. *essential*) tietoa rikostutkinnan kannalta. Turvallisuudesta tai maahanmuutosta vastaava ministeri tekee päätöksen tiedon olennaisuudesta jälkikäteen, joten järjestelmä on vaikeasti ennakoitava yhteistyötä harkitsevalle paperittomalle henkilölle. Toisaalta oleskeluluvan henkilöllinen soveltamisala on sikäli laaja, että se ei ole rajoitettu määritellyn rikoksen uhriin, vaan myös muutoin soveltamisalaan kuuluvasta rikollisuudesta tietävä henkilö voi hakea lupaa.¹⁰²

3.2.6 Espanja: rikoksen selvittämisessä yhteistyötä tekeväälle henkilölle myönnettävä oleskelulupa

Espanjassa on lisäksi yleisempi oleskelulupa, joka voidaan myöntää minkä tahansa rikoksen selvittämiseksi viranomaisten kanssa yhteistyötä tekeväälle henkilölle. Toisin kuin muut Espanjan paperittomille uhreille tai todistajille myönnettävät oleskeluluvat, kyseinen lupa myönnetään yhdeksi vuodeksi ja siihen ei liity työnteko-oikeutta. Lupa voidaan myöntää minkä tahansa tyyppisen yhteistyön pohjalta ja kenelle tahansa rikoksesta tietävälle

101 Rimmerman – Leerkes – Staring 2019, s. 13–14.

102 González Beilfuss 2019, s. 19.

henkilölle. Päätöksen luvan myöntämisestä tekee joko turvallisuudesta tai maahanmuutosta vastaava ministeri. Järjestelmää käytetään ilmeisesti lähinnä informanttien eduksi, minkä vuoksi siitä on vähän tietoa saatavilla.¹⁰³

3.2.7 Italia: lähisuhdeväkivallan uhrin oleskelulupa

Italiassa lähisuhdeväkivallan uhrille voidaan myöntää tilapäinen oleskelulupa yhden vuoden ajaksi.¹⁰⁴ Oleskeluluvan haltijalla on oikeus tukipalveluihin sekä opiskelu- ja työnteko-oikeus. Oleskelulupa ei ole uusittavissa, mutta opiskelu- tai työpaikan luvan voimassaollessa saanut voi saada jatkoluvan näillä perusteilla. Oleskeluluvan perusteita on kiristetty vuonna 2018 niin kutsutulla Salvini-asetuksella. Tätä ennen lupa voitiin myöntää kahdeksi vuodeksi ja jatkolupa voitiin myöntää myös perhesyistä.

Oleskelulupa edellyttää, että hakija on joutunut jonkin seuraavista rikoksista uhriksi: perheenjäsenen tai muun samassa taloudessa asuvan kaltoinkohtelu tai tähän kohdistettu väkivalta, henkilölle aiheutettu vahinko, silpominen, kidnappaus, seksuaalinen väkivalta tai vainoaminen. Lisäksi lupa voidaan myöntää tiettyjen muiden rikosten uhrille, jos rikos on tapahtunut lähisuhdeväkivallan kontekstissa. Toisena edellytyksenä on, että rikos on tapahtunut Italiassa. Lisäksi vaaditaan, että uhrin katsotaan olevan todellisessa vaarassa kärsiä vahinkoa väkivaltaisesta kodista pakenemisen tai rikostutkinnan johdosta. Uhriutumisen tulee olla todennettavissa, mutta oleskelulupa ei edellytä rikostutkinnan olemassaoloa tai yhteistyötä viranomaisten kanssa.

Hakemuksen tekee syyttäjä tai muu oikeuskäsittelyyn liittyvä viranomainen taikka sosiaaliviranomainen. Oleskeluluvan myöntää maahanmuuttoviranomainen, jota hakemuksen tehneen viranomaisen lausunto ei sido.¹⁰⁵

Suomessa on vastaava oleskelulupa, mutta se koskee ainoastaan jatkolupatilannetta. Oleskelulupa voidaan myöntää henkilölle, jolle on myönnetty oleskelulupa perhesiteen perusteella, ja perheside on sittemmin katkennut lähisuhdeväkivallan vuoksi (UlkL 54 §). Laki ei siten sovellu paperittomiin henkilöihin.

103 *Ibid*, s. 20.

104 Tämä alaluku perustuu viimeistä kappaletta lukuun ottamatta COMPAS-tutkimuksen Italiaa koskevaan maaraorttiin (Taverriti 2019).

105 Taverriti 2019, s. 19–20.

3.2.8 Italia: erityisen vakavan työperäisen hyväksikäytön uhrin oleskelulupa

Erityisen vakavan työperäisen hyväksikäytön uhrille voidaan myöntää oleskelulupa kuudeksi kuukaudeksi ja lupa voidaan uusida vuodeksi tai tarvittaessa tätä pidemmäksi ajaksi.¹⁰⁶ Oleskeluluvan pääasiallinen tavoite on rikosvastuun toteuttaminen. Mikäli uhri työllistyy luvan voimassaollessa, hän voi hakea jatkolupaa työn perusteella. Oleskeluluvan ehtoja on kiristetty vuonna 2018 niin kutsutulla Salvini-asetuksella, ja aiemmin alkuperäisen oleskeluluvan kestolle ei ollut määritelty ylärajaa. Ennen muutosta jatkoluvan sai paitsi työn, myös opiskelun tai perhesyiden perusteella.

Oleskelulupa edellyttää, että uhri on joutunut erityisen vakavan työperäisen hyväksikäytön kohteeksi, ilmoittaa asiasta viranomaisille ja tekee näiden kanssa yhteistyötä. Erityisen vakavaksi työperäiseksi hyväksikäytöksi katsotaan esimerkiksi palkan maksaminen jatkuvasti vähimmäistasoa matalampana, työoikeuden toistuva rikkominen enimmäistyöajan tai loman suhteen, työturvallisuus- tai terveystäätöjen laiminlyöminen, alentavat työ- tai majoitusolosuhteet tai alentava valvonta. Oleskeluluvan hakeminen edellyttää syyttäjän myötävaikutusta ja tämän oleskeluluvan osalta maahanmuuttoviranomaisella on huomattavan vähän harkintavaltaa.

Oleskelulupa on osin päällekkäinen ja toissijainen vakavan järjestäytyneen rikollisuuden uhrin oleskelulupa.

3.2.9 Italia: terrorismi-informantin oleskelulupa

Henkilölle, joka tekee yhteistyötä viranomaisten kanssa terrori-iskun estämiseksi, voidaan myöntää yhden vuoden oleskelulupa, joka voidaan uusida kerran vuoden ajaksi. Oleskelulupa edellyttää, että viranomaiset saavat informantilta luotettavaa, uutta ja täydellistä tietoa tai elintärkeää tietoa prosessia varten. Oleskelulupa perustuu puhtaasti rikostutkinnalliseen tarpeeseen. Pitkäaikainen oleskelulupa voidaan myöntää vain, jos informantin tekemällä yhteistyöllä on ollut poikkeuksellisen suuri merkitys (eng. *extraordinary relevance*) terrori-iskun estämisessä tai tekijän rikosvastuun toteuttamisessa.¹⁰⁸

106 Tämä alaluku perustuu COMPAS-tutkimuksen Italiaa koskevaan maaraporttiin (Taverriti 2019).

107 Taverriti 2019, s. 20–22.

108 Taverriti 2019, s. 22.

3.3 Malli 3 – Älä kysy -järjestelmä (Don't ask policy)

Älä kysy -järjestelmät kieltävät tai rajoittavat poliisin oikeutta tutkia kohtaamansa henkilön maassa oleskelun edellytyksiä. Tässä esiselvityksessä käsitellyt järjestelmät perustuvat yhtäältä maahanmuutto- ja rikostutkintatehtävien jakamiselle eri organisaatioiden välillä ja toisaalta vahvaan paikalliseen autonomiaan. Järjestelmät on toteutettu organisaatioiden tai paikallisen poliittisen johdon määräyksillä tai suoraan poliisia velvoittavalla lailla.

3.3.1 Yhdysvallat: paikallisten johtajien harkintavaltaan perustuvat järjestelmät

Los Angelesissa poliisi ei lähtökohtaisesti saa tutkia kohtaamansa henkilön maassa oleskelun edellytyksiä, vaan tämä on sallittua ainoastaan kolmessa tilanteessa: jos poliisi tunnistaa henkilön aiemmin rikoksesta tuomituksi, karkotetuksi ja maahantulokiellossa olevaksi; jos poliisin tietojen mukaan henkilö on aiemmin karkotettu ja sen jälkeen saapunut maahan laittomasti; tai jos poliisin pidättämästä rikoksesta epäilystä henkilöstä selviää edellä mainittuja tietoja. Siten poliisi ei lähtökohtaisesti tutki epäillyn rikoksen uhrin tai todistajan maassa oleskelun edellytyksiä. Järjestelmää ei ole suunniteltu ainoastaan turvallisen ilmoittamisen mahdollistamiseksi, vaan se koskee kaikkia paikallispoliisin kohtaamia paperittomien henkilöiden kanssa. Käytännössä se kuitenkin luo turvallisen ilmoittamisen järjestelmän. Järjestelmä perustuu kaupungin poliisin johdon antamaan määräykseen. Eri-laisia *älä kysy* -järjestelmiä on käytössä myös esimerkiksi Minneapolisissa, New Yorkissa, San Franciscossa, Seattlessa, Chicagossa, Denverissä, Houstonissa ja Washington DC:ssä.¹⁰⁹

Kuten kaikki palomuurijärjestelmät Yhdysvalloissa, *älä kysy* -järjestelmät perustuvat yhtäältä siihen, että maahanmuuttokontrolli on täysin liittovaltion viranomaisten vastualueella, kun taas rikoskontrolli on pääasiassa paikallispoliisin toimialaa. Vastuut on siis jaettu viranomaisille, joiden organisaatiot on selvästi erotettu toisistaan, ja paikallispoliisin mahdollisuus toteuttaa maahanmuuttokontrollia perustuu liittovaltion viranomaisille annettavaan virka-apuun. Toisaalta järjestelmät ovat mahdollisia Yhdysvaltain perustuslain osavaltioille takaaman laajan autonomian vuoksi. Osavaltioilla on sen johdosta runsaasti liikkumavaraa maahanmuuttopolitiikan toimeenpanoon liittyvässä virka-avun antamisessa tai sen antamatta jättämisessä.¹¹⁰

109 Kittrie 2006, s. 1 466–1 471.

110 Delvino 2019, s. 33–34.

3.3.2 Belgia: paikalliseen lainsäädäntöön perustuva järjestelmä

Belgian liittovaltiossa niin ikään maahanmuuttokontrolli ja rikoskontrolli ovat eriytettyjä, mutta toisin kuin Yhdysvalloissa, poliisilla on velvollisuus tehdä yhteistyötä maahanmuuttoviranomaisen kanssa. Poliisi ei itse tutki maassa oleskelun edellytyksiä, mutta mikäli se epäilee henkilön oleskelevan maassa luvattomasti, sillä on velvollisuus ilmoittaa asiasta maahanmuuttoviranomaiselle maassa oleskelun edellytysten tutkimista varten. Kuitenkin Brysselin pääkaupunkialueella ja Vallonian alueella on voimassa laki, jonka mukaan poliisin ei tule epäillä mahdollisen rikoksen uhrin tai todistajan maassa oleskelun laillisuutta, jolloin velvollisuutta ottaa yhteyttä maahanmuuttoviranomaiseen ei myöskään voi syntyä. Käytännössä ulkomaalaisen asianomistajan ja todistajan lausuntojen yhteydessä näiltä kysytään nimi ja osoite, mutta annetun osoitteen todenperäisyyttä ei tarkisteta eikä oleskelun edellytyksiä tutkita.¹¹¹

3.4 Malli 4 – Älä kerro -järjestelmä (Don't tell policy)

Älä kerro -järjestelmät perustuvat älä kysy -järjestelmien tavoin siihen, että rikostutkinnasta vastaava viranomainen toimii täysin eri organisaatiossa kuin maahanmuuttoa valvova viranomainen. Tällöin rikosilmoituksen vastaanottavat ja rikostutkintaa suorittavat viranomaiset voivat jättää kertomatta maahanmuuttokontrollista vastaavalle viranomaiselle kohtaamastaan paperittomasta rikoksen uhrista tai todistajasta. Kertomatta jättäminen voi perustua eri hallintotasoilla asetettuihin velvollisuuksiin, kuten Yhdysvalloissa, tai yksittäisen viranomaisen harkintavaltaan, kuten Espanjassa.

3.4.1 Yhdysvallat: paikallistason määräyksiin perustuvat järjestelmät

Eräs esimerkki Yhdysvaltalaisesta älä kerro -järjestelmästä on New Yorkin kaupungin ensimmäinen palomuurijärjestelmä. Se annettiin pormestarin määräyksenä, jonka mukaan kukaan viranomainen ei saanut luovuttaa mitään tietoa ulkomaalaisista maahanmuuttoviranomaisille, paitsi jos laki edellytti tiedon antamista, ulkomaalainen antoi kirjallisen suostumuksen maassa oleskelun edellytysten tarkastamiseen tai ulkomaalainen oli epäiltynä rikoksesta. Rikoksesta epäillyn ulkomaalaisenkaan tietoja ei saanut luovuttaa suoraan, vaan päätöksen tietojen luovuttamisesta teki erityinen valtuutettu viranomainen. Määräys kielsi nimenomaisesti luovuttamasta mitään tietoja rikoksen uhrista. Määräystä on sittemmin haastettu kansallisesti liittovaltion tasolta ja muokattu useampaan otteeseen. Nykyään kaupungissa on voimassa sekä älä kysy -järjestelmä, että älä kerro -järjestelmä, joka vastaa olennaisilta osiltaan alkuperäistä älä kerro -järjestelmää. Keskeisenä erona

111 Van den Durpel 2019, s. 21–22.

aiempaan järjestelmään on, että niistä rikoksista, joista epäilystä paperittomasta saa luovuttaa tietoja, on laadittu lista ja poikkeusperusteisiin on lisätty tutkinnalliset tarpeet terrorismi- tai muun rikoksen tutkintaan.¹¹² Lisäksi esimerkiksi Chicagossa, Philadelphiassa ja San Franciscossa on käytössä älä kerro -järjestelmiä¹¹³.

3.4.2 Espanja: Katalonian poliisin harkintavaltaan perustuva järjestelmä

Espanjassa Katalonian alueella on käytössä epävirallinen turvallisen ilmoittamisen järjestelmä, joka perustuu siihen, että Katalonian poliisi ja Espanjan valtion poliisi on organisatorisesti eriytetty toisistaan. Valtion poliisilla on yksinomainen toimivalta maahanmuuttokontrollissa, mutta kaikilla viranomaisilla on velvollisuus avustaa sitä tässä tehtävässä. Viranomaisilla on velvollisuus ilmoittaa paperittomasta henkilöstä, jos tätä epäillään rikoksesta, tämä jää kiinni laittomasta maahantulosta tai henkilöä ei pystytä tunnistamaan, kun poliisi pysäyttää tämän esimerkiksi liikenteessä. Kuitenkin jos henkilö on rekisteröitynyt alueen asukkaaksi – mikä on Espanjan lain mukaan oikeus ja velvollisuus oleskeluvasta riippumatta – viranomaisella on velvollisuus ilmoittaa valtion poliisille ainoastaan rikoksesta epäilystä tai laittomasta maahantulosta kiinni jääneestä paperittomasta henkilöstä. Kataloniassa tätä velvollisuuden puutetta käytetään tosiasiallisen palomuurin luomiseksi, kun paperiton henkilö ilmoittaa rikoksesta, ja tästä jätetään kertomatta valtion poliisille. Järjestelmä perustuu ainoastaan poliisin harkintavaltaan ja käytäntöön. Järjestelmällä on ollut hyvin pieni vaikutus, vaikka tietoa siitä on yritetty jakaa järjestökentän ja koulujen kautta.¹¹⁴

3.5 Malli 5 – Älä pane täytäntöön -järjestelmä (Don't enforce policy)

Yleisesti ottaen erilaisilla *älä pane täytäntöön* -järjestelmillä kielletään tai rajoitetaan viranomaista panemasta täytäntöön maasta poistamiseen liittyviä toimenpiteitä. Kielto tai rajoitus voi koskea joko maahanmuuttokontrollista vastaavan viranomaisen virka-apupyynnön toteuttamista tai suoraan maasta poistamisesta vastaavaa viranomaista.

112 Kittrie s. 1 471–1 475.

113 Kittrie s. 1 467–1 468.

114 González Beilfuss 2019, s. 7–8, 12, 14.

3.5.1 Yhdysvaltojen täytäntöönpanokiellot

Yhdysvalloissa täytäntöönpanokiellot ovat monimuotoisia. Liittovaltiotasolla lainsäädäntö tunnistaa tarpeen tietyissä tilanteissa sallia paperittoman henkilön maassa oleskelu rikostutkinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi. Tällöin henkilölle voidaan myöntää CP- (*Continued presence*) tai SPBP-asema (*Significant Public Benefit Parole*). Käytännössä paperittomalle myönnetään tällöin tilapäinen status, joka sallii maassa oleskelun kuitenkin laillistamatta sitä. CP-status voidaan myöntää paperittomalle, joka on jo Yhdysvalloissa ja SPBP-status paperittomalle, joka on Yhdysvaltojen ulkopuolella, mutta jonka saapuminen Yhdysvaltoihin on tärkeää rikostutkinnallisista syistä. Molemmissa tapauksissa aseman saaminen on täysin viranomaisista riippuvaista, sillä vain viranomainen voi hakea asemaa paperittomalle. Näiden järjestelmien tavoite on puhtaasti rikoskontrollin toteuttaminen ja ne eivät mahdollista oleskelun laillistamista pidemmäksi aikaa. CP-statuksen saanut voi kuitenkin hakea itsenäisesti U-viisumia (ks. luku 3.1.1) tai T-viisumia (3.1.5.3), jotka avaavat väylän oleskelun pysyvään laillistamiseen.

Varsinaisia palomuurimalleja on toteutettu paikallistasolla lukuisissa kaupungeissa ja osavaltioissa eri tavoin. Näissä paikallispoliisia kielletään pidättämästä tai kiinniottamasta henkilöitä pelkästään maahanmuuttosäännösten rikkomisen vuoksi, toteuttamasta liittovaltion maahanmuuttoviranomaisen virka-apupyynnöjä tai käyttämästä paikallisia resursseja virka-apupyynnöjen täytäntöönpanemiseksi. Esimerkiksi Baltimoressa kaupunginvaltuusto on kieltänyt paikallisia viranomaisia täytäntöönpanemasta maahanmuuttokontrollin toimenpiteitä ja San Franciscossa paikalliset viranomaiset eivät saa käyttää paikallisia varoja tai muita resursseja virka-apupyynnöjen toteuttamiseen, ellei laki tai tuomioistuimen päätös tähän velvoita. Lisäksi älä pane täytäntöön -järjestelmiä on käytössä esimerkiksi Chicagossa, Denverissä, Detroitissa, Minneapolisissa ja Houstonissa.¹¹⁵

3.5.2 Belgia: pormestarin harkintavaltaan perustuvat järjestelmät

Belgiassa on käytössä älä pane täytäntöön -järjestelmiä, jotka perustuvat kaupunkien pormestarien laajaan harkintavaltaan maahanmuuttoasioissa. Paikallispoliisilla on lähtökohtaisesti velvollisuus täytäntöönpanna maahanmuuttoviranomaisen päätökset, mutta paikallinen pormestari voi puuttua tähän velvollisuuteen. Osa pormestareista on käyttänyt harkintavaltaansa paperittomien henkilöiden suojelemiseen epäinhimilliseksi arvioimallaan maahanmuuttopolitiikalta. Esimerkiksi Ghentin pormestari ilmoitti julkisesti vuonna

115 Delvino 2019. s. 28–19; Kittrie 2006, s. 1467–1468

2012, että paikallispoliisi ei pane täytäntöön liittovaltion maahanmuuttolainsäädäntöä. Monsissa ja Charleroisissa on käytössä merkittävästi kapeammat järjestelmät, joissa kiellettyä on ainoastaan maastapoistamistoimenpiteiden täytäntöönpano kotirauhan piirissä.¹¹⁶

3.5.3 Alankomaat: Free in, free out -järjestelmä

Ehkä merkittävin eurooppalainen älä pane täytäntöön -järjestelmä on Alankomaiden niin kutsuttu *Free in, free out* -järjestelmä.¹¹⁷ Sen puitteissa paperiton henkilö voi ilmoittaa rikoksesta poliisille takeella siitä, että hän saa myös vapaasti poistua poliisin luota, eli häntä ei kiinnioteta maassa oleskelun edellytysten puuttumisen johdosta. Järjestelmä kattaa ilmoittamisen mistä tahansa rikoksesta ja missä tahansa tilanteessa – tapahtuu se sitten kadulla tai poliisiasemalla. Järjestelmän tavoitteet liittyvät sekä rikoskontrolliin että uhrien oikeuksien toteuttamiseen.

Järjestelmä alkoi Amsterdamista pilottiprojektina, ja sittemmin se on laajennettu viralliseksi kansalliseksi uhridirektiivin implementointikeinoksi. Nykyään järjestelmä perustuu uhridirektiivin perustelumuiistioon sekä poliisin sisäiseen ohjeistukseen paperittomien uhrien ja todistajien kohtelusta. Yksittäisellä poliisilla on kuitenkin merkittävästi harkintavaltaa yhtäältä sen osalta, katsooko hän paperittoman olevan rikoksen uhri tai todistaja ja siten oikeutettu vapaasti poistumaan, ja toisaalta sen osalta, ottaako hän yhteyttä maahanmuutosta vastaavaan poliisiin. Käytännössä maahanmuuttopoliisille usein ilmoitetaan henkilöstä, mutta maahanmuuttopoliisi itse jättää ryhtymättä maasta poistamiseen, mikäli kyseessä on rikoksen uhri tai todistaja. Toisin kuin Yhdysvalloissa ja Belgiassa, järjestelmä ei siis perustu yhteistyökiellolle, vaan täytäntöönpanokielto koskee myös maahanmuuttopoliisia suoraan. Järjestelmän puitteissa maahanmuuttopoliisi saa kuitenkin tietoja paperittomista uhreista ja todistajista, minkä on nähty nostavan kynnystä rikoksista ilmoittamiseen.

Järjestelmä on katsottu tavaksi täyttää uhridirektiivin minimivaatimukset muuttamatta maahanmuuttopolitiikkaa, ja järjestelmässä rikosten tutkinta pidetäänkin täysin erillisenä maahanmuuttopolitiikasta. Paperittomalle rikoksen uhrille tai todistajalle ei tarjota mitään oleskeluun liittyviä oikeuksia tutkinnallisista tai humanitaarisista syistä, ja toisaalta paperiton ei joudu maahanmuuttokontrollin piiriin rikosasian vuoksi. On siis mahdollista, että paperiton uhri tai todistaja saatettaisiin poistaa maasta rikoksen tutkinnan aikana. Järjestelmään ei myöskään kuulu paperittoman oleskelua suojaavia puitteita koskien rikostutkinnan jatkamista tai paperittoman osallistumista mahdolliseen

116 Van den Durpel 2019, s. 19–21.

117 Tämä alaluku perustuu COMPAS-tutkimuksen Alankomaita koskevaan maaraporttiin (Rimmerman – Leerkes – Staring 2019).

rikosasian oikeudenkäyntiin – se mahdollistaa ainoastaan rikosilmoituksen tekemisen ensivaiheessa. Siten järjestelmä ei takaa kattavia puitteita rikosvastuun tai uhrin oikeuksien toteuttamiselle esimerkiksi mahdollisten vahingonkorvausten muodossa. Käytännössä rikostutkinnan ja oikeudenkäynnin ajaksi on kuitenkin tehty *ad hoc* -toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että rikostutkinnan kannalta tärkeää henkilöä ei poisteta maasta sen kestäessä.

Järjestelmällä ei ole ollut systemaattista seurantaa, joten sen toimivuutta on vaikea arvioida. Järjestöjen mukaan järjestelmän kautta on kuitenkin tuotu ilmi erinäisiä työoloihin ja työperäiseen hyväksikäyttöön liittyviä rikoksia, varkauksia, ryöstöjä, seksuaalista väkivaltaa, raiskauksia, ihmiskauppaa, pakottamista huumekauppaan, lähisuhdeväkivaltaa, kiristystä sekä vainoamista. Sen sijaan lievemmistä rikoksista ei ole edelleenkään ilmoitettu, mikä voi johtua siitä, että paperittomat eivät koe järjestelmää riittävän turvallisena.

Käytännössä järjestelmän tuntemisessa ja soveltamisessa on merkittäviä alueellisia eroja ja järjestöjen mukaan noin puolet sen puitteissa tehtävistä rikosilmoituksista saa ensivaiheessa negatiivisen vastaanoton poliisilta. Tämän vuoksi kansalaisjärjestöille on käytännössä syntynyt tärkeä rooli järjestelmän toimimisen toteuttamisessa: yleensä rikoksesta ilmoitetaan ensin järjestölle, joka on yhteydessä poliisiin. Järjestöt joutuvat usein tiedottamaan poliisia *Free in, free out* -järjestelmän olemassaolosta sekä varmistavat, että kyseessä oleva henkilö voi mennä tekemään rikosilmoituksen järjestelmän turvin. Tämän vuoksi järjestelmä nähdään turvallisiksi niille, joilla on pääsy suuren kansalaisjärjestön avun piiriin rikosilmoituksen tekemistä varten, mutta ei niille, joilla ei tällaista tukea ole.¹¹⁸

3.6 Muut keinot rikoksesta ilmoittamisen kynnyksen madaltamiseksi

3.6.1 Suomessa käytetty ihmiskaupan uhrin anonyymi puhuttaminen

Rikosuhripäivystys ja Helsingin poliisilaitos ovat kehittäneet niin sanotun anonyymien puhuttamisen järjestelmän vuonna 2019. Järjestelmä on ollut systemaattisemmin käytössä vuodesta 2020 lähtien ja sen tavoitteena on madaltaa ihmiskaupan uhrin kynnystä ilmoittaa poliisille rikoksesta. Järjestelmän puitteissa järjestetään, useimmiten Rikosuhripäivystyksen tiloissa, ihmiskaupan uhrin ja poliisin anonyymi kohtaaminen, jossa uhri voi

118 Rimmerman – Leerkes – Staring 2019, s. 15–18, 20–21, 22–25, 28–29.

kertoa ihmiskaupparikokseksi epäilemistään tapahtumasta poliisille.¹¹⁹ Uhrin kertoman perusteella poliisi arvioi esitutinnan aloittamisen mahdollisuutta ja kertoo uhrille, riittävät tiedot esitutinnan aloittamiseen ja esimerkiksi siitä, millä rikosnimikkeellä asiaa ryhdyttäisiin tutkimaan. Järjestelmää on käytetty niin luvallisesti maassa oleskelevien kuin paperittomienkin kohdalla. Anonyymiys tarkoittaa sitä, että henkilön henkilöllisyyttä sen enempää kuin maassa oleskelun edellytyksiäkään ei tutkita, ja erityisesti paperittomien mahdollisten pelkojen vuoksi tämä tehdään alusta lähtien selväksi.¹²⁰ Tätä kautta paperiton uhri voi siis saada ennen rikosilmoituksen tekemistä alustavaa tietoa mahdollisuudesta ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan saamiseen, mikä voi madaltaa kynnystä rikoksesta ilmoittamiseen.

Anonyymien puhuttamisen jälkeen uhrille varataan mahdollisuus harkita rikosilmoituksen tekemistä samassa tilaisuudessa. Joskus uhrin päättyvät rikosilmoituksen tekemiseen anonyymien puhuttamisen perusteella, jolloin puhuttamisen suorittava poliisi voi kirjata rikosilmoituksen välittömästi.¹²¹

Anonyymi puhuttaminen on mahdollista ilman ulkomaalaisvalvonnan toimenpiteitä lähtökohtaisesti sen vuoksi, että tapaaminen on anonyymi, jolloin myöskään oleskelun edellytysten selvittäminen ei ryhdytä. Toisinaan henkilön paperittomuus tulee kuitenkin tavalla tai toisella poliisin tietoisuuteen, jolloin poliisin velvollisuus ryhtyä ulkomaalaisvalvonnan toimenpiteisiin aktualisoituu. Näissä tapauksissa poliisi voi kuitenkin lykätä ulkomaalaisvalvonnan toimenpiteitä sillä perusteella, että ihmiskaupparikoksen tutkinta saa etusijan, ja tällä perusteella jättää välittömästi tutkimatta maassa oleskelun edellytyksiä ja ryhtymättä Ulkl 151 §:n tarkoittamiin toimenpiteisiin. Toimenpiteitä voidaan lykätä siihen asti, että uhrille on myönnetty harkinta-aika, eli paperittoman henkilön oleskelun laillistamiseen asti. Järjestelmä on siis käytännössä mahdollinen paperittomankin uhrin kohdalla sen vuoksi, että laissa on säädetty paperittoman ihmiskaupan uhrin maassa oleskelun laillistamisen mahdollisuudesta.¹²²

119 Rikosuhripäivystyksen edustajan haastattelu; Helsingin poliisilaitoksen valtakunnallisen ihmiskaupparyhmän edustajan haastattelu.

120 Helsingin poliisilaitoksen valtakunnallisen ihmiskaupparyhmän edustajan haastattelu.

121 *Ibid*; Rikosuhripäivystyksen edustajan haastattelu.

122 Helsingin poliisilaitoksen valtakunnallisen ihmiskaupparyhmän edustajan haastattelu.

3.6.2 Italia: toisen henkilön välityksellä tehty rikosilmoitus

Italiassa rikosilmoituksen voi tehdä toisen henkilön välityksellä siten, että ilmoittaja kirjoittaa ja allekirjoittaa ilmoituksen, jonka toinen henkilö toimittaa poliisille. Käytännössä välittäjä on yleensä asianajaja tai oikeusavustaja, jota sitoo vaitiolovelvollisuus asiakkaan paperittomuudesta ja muista häneen liittyvistä tiedoista. Tällä tavalla tehdyn ilmoituksen etuna on paperittoman ilmoittajan näkökulmasta se, että tunnistetiedoissa ei tarvitse ilmoittaa paperittoman omaa osoitetta, vaan siinä ilmoitetaan asianajajan osoite, sillä paperittoman voi tavoittaa hänen kauttaan. Näin tehty rikosilmoitus riittää rikostutkimuksen aloittamiseen, mutta tutkintaa ei voida saattaa loppuun ilman, että paperiton henkilö on henkilökohtaisesti kontaktissa poliisin kanssa. Järjestelmän tehokkuutta lisää se, että paperittomat ovat yleensä tietoisia asianajajien vaitiolovelvollisuudesta, joten he uskaltavat olla näihin yhteydessä. Tehokkuutta voi kuitenkin vähentää asianajajan palkkaamiseen tarvittavien varojen puute ja tietämättömyys oikeudesta maksuttomaan oikeusapuun.¹²³

3.6.3 Yhdysvallat: ensikontaktien koulutus New Yorkissa

New Yorkissa – jossa on edellä kuvatuin tavoin käytössä useita eritasoisia turvallisen ilmoittamisen järjestelmiä (ks. luvut 3.1, 3.2, 3.3.1, 3.4.1 ja 3.5.1) – rikoksista ilmoittamisen kynnyksestä on erilaisista ja jatkuvista tiedottamiskampanjoista huolimatta edelleen pidetty paperittoman henkilön näkökulmasta korkeana. Tämän vuoksi syyttäjävirsto on pyrkinyt madaltamaan kynnyksestä kehittämällä yhteistyösuhteita kansalaisjärjestöjen sekä konsulaattien kanssa ja kouluttamalla näiden edustajia käytössä olevista järjestelmistä. Paperittomilla arvioidaan olevan matalampi kynnys olla yhteydessä järjestöihin ja konsulaatteihin kuin viranomaisiin, ja nämä tahot voivat näin ollen toimia ensikontaktina paperittomille henkilöille, jotka haluavat ilmoittaa rikoksesta. Nämä toimijat kertovat järjestelmistä edelleen paperittomille ja ohjaavat heidät poliisin avun piiriin. Lisäksi järjestöille järjestetään laajoja koulutuksia oikeudellisen avun tarjoamisesta maahanmuuttajille yleisemmin, ja maahanmuuttajien maksuttomiin oikeudellisiin palveluihin on panostettu merkittävästi.¹²⁴

123 Taveriti 2019, s. 7–8, 14.

124 Delvino 2019, s. 39–41.

4 Turvallisen ilmoittamisen mallien soveltuvuus Suomen kontekstiin

Tässä luvussa arvioidaan, miten edellä kuvatut turvallisen ilmoittamisen mallit soveltuisivat Suomeen sekä sitä, minkälaisia muutoksia ne edellyttäisivät. Lisäksi käsitellään niitä seikkoja, joiden on raportoitu vaikuttavan järjestelmien toimivuuteen merkittävästi, jotta voidaan kehittää turvallisen ilmoittamisen järjestelmä, jonka tavoitteet toteutuvat mahdollisimman suurella todennäköisyydellä myös käytännössä. Suurin osa näistä seikoista on järjestelmäkohtaisia, mutta osa niistä liittyy kaikkiin turvallisen ilmoittamisen järjestelmiin.

Kaikkien mallien käytännön toimimisen edellytyksenä on pidetty sitä, että viranomaisia koulutetaan riittävästi järjestelmien käyttämisestä ja että tehdään toimenpiteitä paperittomien tietoisuuden lisäämiseksi järjestelmistä. Näitä näkökohtia on myös systemaattisesti pidetty tärkeinä kehityskohteina olemassa oleville järjestelmille.¹²⁵ Lisäksi kansalaisjärjestöjen ja muidenkin paperittomien kanssa tekemisissä olevien tahojen tiedottamista ja kouluttamista järjestelmistä on pidetty tärkeänä.¹²⁶ Koulutus edistäisi myös järjestelmän soveltamista kansallisesti yhteneväisellä tavalla, mitä uhrien yhdenvartaisuus edellyttää. Soveltamisen alueellisten erojen on katsottu olevan järjestelmien merkittävimpiä ongelmia¹²⁷.

Järjestelmästä riippumatta olisi myös tärkeää, että rikoksesta ilmoittavalle ulkomaalaiselle taattaisiin heti ensimmäisestä viranomaiskontaktista lähtien mahdollisuus tulkin käyttämiseen. Tätä edellyttävät myös uhridirektiivin 3 ja 5 artiklat. Kuten edellä on jo mainittu, Rikosuhripäivystyksen tiedossa on kuitenkin useita tapauksia, joissa rikoksesta ilmoittamaan saapuneelle vieraskieliselle henkilölle ei ole järjestetty tulkkia, vaan tätä on pyydetty palaamaan esimerkiksi ystävän kanssa, joka voisi tulkata. Kaikilla ilmoittajilla ei ole tehtävään sopivaa ystävää.¹²⁸ Tulkkaukseen liittyvien oikeuksien käytännön toteutumiseen tulisi

125 Delvino 2019, s. 36–38, 40–42; Taverriti 2019, s. 23, 35–36; Rimmerman – Leerkes – Staring 2019, s. 24, 34; Van den Durpel 2019, s. 23–24; González Beilfuss 2019, s. 15, 18.

126 Van den Durpel 2019, s. 24; Delvino 2019, s. 39; Rimmerman – Leerkes – Staring 2019, s. 35.

127 Delvino 2019, s. 23; Rimmerman – Leerkes – Staring 2019, s. 28–29.

128 Rikosuhripäivystyksen edustajan haastattelu.

siis kiinnittää huomiota turvallisen ilmoittamisen järjestelmän kehittämisessä. Riittävien tulkkauksresurssien merkitystä on korostettu myös COMPAS-tutkimuksen Espanjaa koskevassa maaraportissa, minkä lisäksi tarpeelliseksi on katsottu myös niin sanottujen kulttuurillisten välittäjien (engl. *cultural mediators*) käyttäminen tarvittaessa¹²⁹.

4.1 Uuteen oleskelulupaperusteeseen perustuva järjestelmä

Kuten luvussa 2 on mainittu, ylikansallinen lainsäädäntö ei estä Suomea säätämästä kansallisesti uusista oleskelulupaperusteista. Siten yksi vaihtoehto turvallisen ilmoittamisen järjestelmälle on säätää uudesta oleskelulupaperusteesta, jonka mukaan paperittomalle rikoksen uhrille tai todistajalle voidaan myöntää oleskelulupa. Euroopan komission Paluukäsikirjassa on suosituksia huomioon otettavista seikoista silloin, kun säädetään oleskeluluvasta paperittomalle sillä perusteella, että tämän poistaminen maasta ei onnistu¹³⁰. Vastaavia suosituksia ei ole olemassa rikoksen uhrille tai todistajalle myönnettävää oleskelulupaa varten.

Mahdollisuus oleskelun laillistamiseen voi tarjota paperittomille muita järjestelmiä merkittävämmän insentiivin ilmoittaa rikoksista. Samoin oleskeluluvan pituuden voidaan arvioida vaikuttavan kynnykseen ilmoittaa rikoksesta. Siten oleskelun laillistaminen pitkäaikaisesti, tai ainakin mahdollisen väylän luominen oleskelun pysyvään laillistamiseen, toimisi todennäköisesti lyhytaikaista oleskelulupaa vahvempana kannustimena rikoksista ilmoittamiselle. Oleskelun pitkäaikainen laillistaminen voi olla perusteltua myös siitä syystä, että rikosprosessit ovat Suomessa pitkiä. Jos ensimmäinen oleskelulupa myönnettäisiin useammaksi vuodeksi, ei olisi tarvetta useille oleskelulupaprosesseille rikoksen tutkinnan ja oikeudenkäynnin aikana. Mikäli päädytään ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan tavoin määräaikaisen oleskeluluvan järjestelmään, on huomionarvoista, että vaikka laki mahdollistaa jatkuvan luvan myöntämisen erityisen haavoittuvassa asemassa oleville uhreille, myös heille myönnetään käytännössä yleensä tilapäinen oleskelulupa¹³¹. Siten viranomaisen mahdollisuus valita tilapäisen ja jatkuvan luvan välillä voi johtaa käytäntöön, jossa preferoidaan tilapäistä oleskelulupaa. Kumpikaan näistä oleskelulupatyypeistä ei ole pysyvä, mutta pysyvä oleskelulupa voidaan myöntää vain jatkuvan oleskeluluvan haltijalle (UUKL 56 §), joten tällä on merkitystä uhrin ja todistajan asemalle. Myös rajoittamattomasta

129 González Beilfuss 2019, s. 19.

130 Euroopan komission palauttamiskäsikirja 2017, s. 74.

131 Rikosuhripäivystyksen edustajan haastattelu.

työnteko-oikeudesta säätäminen, kuten ihmiskaupan uhrien kohdalla on tehty, avaisi eräänlaisen väylän oleskelun pitkäaikaiselle laillistamiselle ja uhrin aseman parantamiselle, vaikka oleskelulupa olisi tilapäinen.

Paperittoman rikoksen uhrin tai todistajan maassa oleskelu voidaan laillistaa yhdysvaltalaisessa järjestelmässä viisumilla ja EU-maissa oleskeluluvalla. Kattavin oleskelun laillistamisen järjestelmä tässä esiselvityksessä käsiteltävistä on Yhdysvaltain U-viisumi. Järjestelmä on koettu menestyksekkääksi, koska sitä on käytetty paljon eikä merkittäviä viitteitä väärinkäytöstä ole ilmennyt¹³². Vuonna 2000 käyttöön otettu viisumi on lukuisista lainsäädännön muutoksista huolimatta saanut jatkuvasti laajaa tukea molemmilta pääpuolueilta, eikä sääntelyä ole haluttu muuttaa maahanmuuttokontrollia kiristettäessäkään¹³³. Vastaavasti taas U-viisumia kapeamman soveltamisalan järjestelmien merkitys on arvioitu pienemmäksi.

Suomessa voitaisiin kansainvälisten esimerkkien mukaisesti määrittää lista rikoksista, joiden uhriksi joutuneelle paperittomalle tai todistajalle voidaan myöntää oleskelulupa. Vaihtoehtoisesti oleskelulupa voitaisiin myöntää minkä tahansa rikoksen perusteella, kuten Espanjassa toteutettu rikoksen selvittämisessä yhteistyötä tekeväälle henkilölle myönnettävä oleskelulupa (ks. luku 3.2.6).

Toimiva oleskelulupajärjestelmä vaatisi kansainvälisten kokemusten perusteella riittävän laajaa soveltamisalaa. Yhdysvalloissa on laajaa soveltuvien rikosten listaa pidetty yhtenä U-viisumin menestyksen avaimista.¹³⁴ Esimerkiksi Italiassa on puolestaan koettu ongelmalliseksi se, että turvallisen ilmoittamisen järjestelmät kattavat vain osan rikoksista ja erityisesti se, että ne eivät kata rikostyyppejä, joiden uhreiksi paperittomat useimmin joutuvat¹³⁵. Mikäli soveltuvien rikosten lista uudessa järjestelmässä kattaisi ihmiskaupan lähirikokset, järjestelmä toimisi myös varaventiilinä ihmiskaupan uhreille tarkoitetulle järjestelmälle estäen turvallisen ilmoittamisen järjestelmän piiristä putoamisen kesken prosessin. Tämä parantaisi ihmiskaupan uhrien asemaa ja järjestelmän ennakoitavuutta ja saattaisi näin ollen madaltaa kynnystä myös ihmiskaupparikoksista ilmoittamiselle. Kansainvälisesti oleskeluluvat soveltuvat tyypillisesti väkivaltarikoksiin, ja kehitettäessä järjestelmää Suomeen on huomionarvoista, että mikäli Suomen järjestelmä rajataan vastaavasti, omaisuusrikosten uhrit jäävät sen ulkopuolelle. Omaisuusrikokset ovat yksi kolmesta

132 Delvino 2019, s. 22.

133 Delvino 2019, s. 16–17.

134 Delvino 2019, s. 21, 43.

135 Taverriiti 2019, s. 22.

kategoriasta, joiden uhreiksi Rikosuhripäivystys on ilmoittanut paperittomien joutuvan¹³⁶. Uhridirektiivin määrittämät uhrin oikeudet koskevat kaikkia rikosten uhreja rikostyyppistä riippumatta.

Soveltamisalan laajuuden ohella yhtenä järjestelmän toimivuuden takeena voidaan pitää sitä, että soveltuvien rikosten lista ei ole tyhjentävä, vaan oleskelulupa voidaan myöntää myös listattujen rikosten lähirikosten tai muiden vastaavien rikosten uhreille ja todistajille. Tämä piirre välttäisi ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan käytännön soveltamisen ongelman, jossa uhri saattaa pudota järjestelmän piiristä kesken prosessin, esimerkiksi rikosnimikkeen muuttumisen johdosta. Tällaista ongelmaa ehkäisevä ominaisuus on käytössä menestyksekkäässä U-viisumijärjestelmässä Yhdysvalloissa¹³⁷.

Rikoksista ilmoittamisen kynnystä voidaan madaltaa siten, että uhri tai todistaja voi hakea oleskelulupaa itsenäisesti, eli toisin sanoen prosessin aloittaminen ei ole riippuvainen viranomaisista. Yhdysvaltojen järjestelmää on pidetty toimivana tämän piirteen vuoksi¹³⁸, kun taas esimerkiksi Italiassa viranomaisjohtoisen järjestelmän on arvioitu nostavan kynnystä rikoksesta ilmoittamiselle¹³⁹. Mikäli oleskelulupaa voi hakea vain viranomaisen uhrin tai todistajan puolesta, kynnys ilmoittaa rikoksista, joista poliisilla ei ole etukäteen tietoa, on korkea. Tällaiset viranomaisvetoiset järjestelmät voivat toimia enemmän insentiveinä sellaiselle henkilölle, jonka liityntä rikokseen on jo viranomaisten tuntema¹⁴⁰. Suomalainen ihmiskaupan uhrin oleskelulupa voisi toimia uudelle järjestelmälle tältä osin mallina, sillä lupaa voi hakea itsenäisesti, vaikka rikostutkinnan perusteella myönnettävän luvan harkinnassa Maahanmuuttovirasto selvittää poliisilta tutkinnan edistymisen mahdollisuuksia.

Järjestelmän sitominen tiukasti rikosprosessiin esimerkiksi laajoilla yhteistyövelvollisuuksilla voi pienentää todennäköisyyttä, että paperittomat tosiasiaa uskaltavat käyttää järjestelmää. Esimerkiksi Italiassa on käytetty huomattavasti enemmän sosiaalisin perustein myönnettäviä oleskelulupia kuin rikostutkinnallisista syistä myönnettyjä¹⁴¹. Espanjassa puolestaan järjestelmän ongelmaksi on katsottu se, että yhteistyötä edellytetään käytännössä, vaikka laki ei sitä edellyttäisi¹⁴². Mikäli yhteistyötä edellytetään, Yhdysvaltojen kokemuksen perusteella on arvioitu, että laajat mahdollisuudet osoittaa yhteistyövelvollisuuden täyttäminen tekevät T-viisumin järjestelmästä toimivamman kuin muista

136 Rikosuhripäivystys 2018.

137 Delvino 2019, s. 17.

138 Delvino 2019, s. 18–19.

139 Taveriti 2019, s. 23.

140 Delvino 2019, s. 18–19.

141 Taveriti 2019, s. 23.

142 González Beilfuss 2019, s. 19.

järjestelmistä, joissa mahdollisuudet on rajattu rikosta tutkivan poliisin antamaan lausuntoon¹⁴³. Yhdysvalloissa on runsaasti kokemuksia tilanteista, joissa yksittäiset poliisit ovat yhteistyöstä ja muiden edellytysten täyttämistä huolimatta kieltäytyneet tarvittavan lausunnon antamisesta¹⁴⁴. Lisäksi Alankomaissa raportoidaan poliisin keskuudessa olemassa olevasta kulttuurista, jossa paperittomia ihmiskaupan uhreja tai todistajia ei uskota, sillä heidän uskotaan pyrkivän kiertämään maahantulosäännöksiä¹⁴⁵. Mahdollisuus osoittaa yhteistyövelvoitteen täyttäminen muilla tavoin, kuin tutkivan poliisin lausunnolla, vastaisi tähän ongelmaan. Toinen mahdollinen ratkaisu on säätää poliisille velvollisuus antaa puoltava lausunto tiettyjen edellytysten täytyessä.

Jotta järjestelmä toimisi käytännössä, rikoksesta ilmoittavan paperittoman kannalta olisi tärkeää, että maassa oleskelun laillistaminen tapahtuisi mahdollisimman nopeasti. Italiassa ja Yhdysvalloissa pitkän odotusajan ilmoittamisen ja oleskelun laillistamisen välissä on katsottu nostavan kynnystä ilmoittaa rikoksista¹⁴⁶. Yhdysvalloissa on lisäksi arvioitu pitkän odotusajan johtavan siihen, että paperittomat lopettavat yhteistyön viranomaisten kanssa kesken prosessin ja katoavat¹⁴⁷. Myös Suomessa ihmiskaupan uhrin oleskelulupahakemuksen pitkän käsittelyajan on arvioitu voivan johtaa uudelleen uhriutumiseen, sillä ennen luvan myöntämistä uhrilla ei välttämättä ole edellytyksiä itsensä elättämiseen¹⁴⁸.

Järjestelmän käytännön toimivuuden kannalta olisi tärkeää, että se olisi paperittomille rikosten uhreille ja todistajille riittävän ennakoitava. Suomessa ihmiskaupan uhrin oleskelulupajärjestelmää on pidetty uhrin näkökulmasta vaikeasti ennakoitavana, erityisesti sen suhteen, kenelle oleskelulupa voidaan käytännössä myöntää¹⁴⁹. Tämän voidaan arvioida nostavan kynnystä hakeutua järjestelmän piiriin – eli käytännössä ilmoittaa rikoksista. Lisäksi esimerkiksi Espanjan mallin mukainen oleskeluluvan sitominen oikeudenkäynnin lopputulokseen¹⁵⁰ johtaa uhrin ja todistajan kannalta erityisen vaikeasti ennakoitavaan järjestelmään, erityisesti korkean tuomitsemiskynnyksen vuoksi. Alankomaissa puolestaan viranomaisten laajaa harkintavaltaa henkilön määrittämisessä rikoksen uhriksi tai todistajaksi sekä yhteydenpidossa maahanmuuttokontrollista vastaavaan poliisiin on pidetty ennakoitavuuden kannalta ongelmallisena¹⁵¹.

143 Delvino 2019, s. 23.

144 Cade – Flanagan 2017, s. 98.

145 Rimmerman – Leerkes – Staring 2019, s. 22.

146 Delvino 2019, s. 22–23; Taverriti 2019, s. 23.

147 Delvino 2019, s. 22–23.

148 Euroopan muuttoliikeverkosto 2020, s. 42.

149 *Ibid.*

150 González Beilfuss 2019, s. 17.

151 Rimmerman – Leerkes – Staring 2019, s. 21–22.

Lisäksi uhreille ja todistajille suunnattujen tukipalveluiden merkitys voi olla huomattava ilmoittamisen kynnyksen madaltamisessa. Uhidirektiivin 9 artikla edellyttää tiettyjen tukipalveluiden tarjoamista rikosten uhreille, esimerkiksi neuvontaa, emotionaalista ja psykologista tukea sekä tietyissä tapauksissa väliaikaista majoitusta. Uhidirektiivissä määritellyt tukipalvelut asettavat minimistandardin tarjottaville palveluille, ja myös tätä laajempien palveluiden tarjoaminen on mahdollista. Alankomaiden maaraportin mukaan ihmiskaupan uhrien ja todistajien oleskelulupajärjestelmän menestymiselle keskeistä on ollut nimenomaan kattavien tukipalveluiden tarjoaminen, koska niiden piiriin pääseminen toimii insentiivinä ilmoittaa rikoksista¹⁵². Myös Espanjan raportin mukaan tukipalvelut sekä uhrien suojelun tehokkuus vaikuttavat ilmoittamiseen vaadittavan luottamuksen syntymiseen¹⁵³. Tukipalvelut voivat mahdollistaa uhrille tai todistajalle rikoksen tekijän vaikutusvallasta irtautumisen ja rikoksesta ilmoittamisen tilanteessa, jossa uhrilla tai todistajalla ei muuten olisi tähän edellytyksiä.

4.2 Älä kysy -järjestelmä

Yleisen älä kysy -järjestelmän toteuttaminen vaatisi Suomessa suuria hallinnollisia muutoksia, koska ulkomaalaisvalvonta on poliisin tehtävä, jonka suorittaminen edellyttää keskeisesti maassa oleskelun edellytysten selvittämistä. Esimerkiksi Yhdysvalloissa laajat älä kysy -järjestelmät ovat mahdollisia ainoastaan siksi, että ulkomaalaisvalvonta ei kuulu paikallispoliisin toimivaltaan. Yleinen älä kysy -järjestelmä saattaisi myös olla paluudirektiivin vastainen, ellei ulkomaalaisvalvontaa siirrettäisi toiselle viranomaiselle. Kuten edellä on todettu, paluudirektiivi ei estä paperittoman henkilön kannalta suotuisampien säännösten säätämistä, ellei säännös ole nimenomaisesti direktiivin vastainen. Direktiivissä ei ole säännöstä, joka nimenomaisesti kieltäisi rajatun älä kysy -järjestelmän rikoksen uhrin tai todistajan kohdalla.

Uhidirektiivi edellyttää sen arvioimista, onko uhri erityisen suojelun tarpeessa esimerkiksi oleskelulupastatuksensa perusteella. Näin ollen järjestelmä, jossa oleskelulupastatusta ei selvitetä, voi estää direktiivin asettamien edellytysten täydellisen täyttymisen. Direktiivin tavoitteena on kuitenkin ennen kaikkea suojella uhreja ja taata näiden oikeuksien toteutuminen. Siten, sikäli kun järjestelmä alentaisi ratkaisevasti kynnystä rikoksesta ilmoittamiseen ja sitä kautta uhrin oikeuksien toteutumiseen ylipäätään, järjestelmän voidaan arvioida olevan direktiivin tavoitteiden mukainen. Esimerkiksi Belgian Brysselin

152 *Ibid*, s. 26–27.

153 González Beilfuss 2019, s. 18.

pääkaupunkialueella ja Vallonian alueella älä kysy -järjestelmä perustuu lakiin eikä sen ole todettu olevan vastoin paluu- tai uhridirektiivin säännöksiä. Näin ollen rajatun älä kysy -järjestelmän voidaan arvioida olevan unionin lainsäädännön sallima.

Suomessa ulkomaalaisvalvontaan voitaisiin siten säätää rajattu poikkeus turvallisen rikoksesta ilmoittamisen mahdollistamiseksi, kuten on tehty Brysselin pääkaupunkialueella ja Vallonian alueella. Poikkeus voitaisiin toteuttaa muutoksella ulkomaalaislain 129 a §:ään, jossa säädetään ulkomaalaisvalvonnasta. Muutos voitaisiin toteuttaa säätämällä pykälään uusi momentti, jonka mukaan asianomistajana tai todistajana kuultavaan henkilöön ei saisi kohdistaa ulkomaalaisvalvontaa. Vaihtoehtoisesti muutos voitaisiin tehdä Poliisihallituksen sisäiseen ohjeeseen ulkomaalaisvalvonnasta. Ulkomaalaislain 151 § velvoittaa poliisia ryhtymään toimenpiteisiin paperittoman henkilön maasta poistamiseksi, mutta tämä velvollisuus tulee kyseeseen vain, kun henkilön tiedetään olevan paperiton. Näin ollen ulkomaalaisvalvontaan säädettävä poikkeus estäisi myös tämän velvollisuuden aktualisoitumisen ja sitä kautta ulkomaalaisvalvontaan liittyvät jatkoimenpiteet. Nimenomaisesti kiellon muodossa säädetty poikkeus takaisi yhdenvertaisuuden ja estäisi säännöksen mielivaltaisen soveltamisen. Säätäminen pelkästä mahdollisuudesta jättää suorittamatta ulkomaalaisvalvontaa voisi johtaa yhdenvertaisuuden vaarantumiseen ja mielivaltaan. Käytännössä älä kysy -järjestelmä tarkoittaisi, että henkilöllisyyden selvittämisen jälkeen ei tutkittaisi henkilön maassa oleskelun edellytyksiä, jolloin myöskään maasta poistamiseen ryhtyminen ei tulisi kyseeseen.

Ulkomaalaisvalvonnan kieltä voitaisiin kytkeä rikosprosessin keston siten, että ulkomaalaisvalvonta olisi kiellettyä niin kauan, kuin rikosta tutkitaan tai rikosprosessi on vireillä tuomioistuimessa. Rikoksesta ilmoittamisen insentiivin luomiseksi olisi kuitenkin ensiarvoisen tärkeää, että prosessi ei myöskään voisi päättyä ulkomaalaisvalvontaan, eli oleskelun edellytysten tutkimiseen esimerkiksi tuomioistuimessa tai siinä vaiheessa, kun uhrille tai todistajalle ilmoitetaan tutkinnan päättymisestä. Yhdysvalloista on useita esimerkkejä tapauksista, joissa maahanmuuttoviranomainen on käytännössä odottanut istuntosalin ulkopuolella asianomistajana tai todistajana kuultavaa henkilöä ja ottanut tämän säilöön maasta poistamista varten kuulemisen jälkeen. Osa tapauksista on saanut laajaa mediahuomiota, ja niiden voidaan arvioida toimivan vahvana pelotteena rikoksesta ilmoittamista harkitseville paperittomille henkilöille.¹⁵⁴ Esimerkiksi yhdessä tapauksessa rikoksesta ilmoittanut uhri varoitti lehtihaastattelussa muita paperittomia yhteistyöstä poliisin kanssa¹⁵⁵. Tällaiset tapaukset osoittavat osaltaan, että paperittomille merkityksellistä ei ole ainoastaan se, että turvallisen ilmoittamisen järjestelmä estää maasta poistamisen tutkinnan aikana, vaan myös se, että rikoksesta ilmoittaminen ja rikosprosessiin

154 Delvino 2019, s. 1–2.

155 Miami New Times 2019.

osallistuminen ei johda maasta poistamiseen. Näin ollen järjestelmän toimiminen käytännössä edellyttäisi sitä, että säädettävän poikkeuksen sanamuoto kieltäisi ulkomaalaisvalvonnan myös rikostutkinnan tai mahdollisen tuomioistuinkäsittelyn päättyessä, ei ainoastaan sen kestäessä.

Ulkomaalaisvalvonnan kieltoon voitaisiin säätää tarpeelliseksi katsottavia poikkeuksia, mutta niiden tulisi olla kapeita ja tarkkarajaisia, jotta järjestelmä ei muuttuisi niiden seurauksena paperittomalle ennakoimattomaksi. *Free in, free out* -järjestelmän ennakoimattomuusaspekti – joka johtuu yksittäisen poliisin laajasta harkintavallasta sen suhteen, määritteleekö hän henkilön uhriksi tai todistajaksi vai ei – voitaisiin puolestaan välttää sillä, että henkilö päätyisi järjestelmän piiriin käytännössä heti siinä vaiheessa, kun hän ilmoittaa olevansa rikoksen uhri tai todistaja. Näin ollen tällaisen ilmoituksen tekevään henkilöön ei saisi kohdistaa ulkomaalaisvalvontaa ennen kuin rikostutkinta ja mahdollinen oikeudenkäynti on suoritettu ja paperiton henkilö poistunut viranomaisten luota.

Älä kysy -järjestelmän etu verrattuna suurimpaan osaan oleskelun laillistamiseen perustuvista malleista on se, että se mahdollistaisi kaikista rikoksista ilmoittamisen. Lisäksi poliisi ei saisi mitään tietoa uhrin tai todistajan paperittomuudesta, joten tätä koskevaa tietoa ei myöskään välitettäisi maasta poistamisesta vastaavalle ryhmälle. Tällä voisi olla huomattavia myönteisiä vaikutuksia paperittoman uhrin ja todistajan asemaan. Esimerkiksi Alankomaiden *Free in, free out* -järjestelmän heikkoudeksi on katsottu se, että maahanmuuttokontrollista vastaava viranomainen saa paperittomista järjestelmän puitteissa merkittävästi tietoa¹⁵⁶. Toisaalta se, että ulkomaalaistoimelle ei välittyisi tietoa paperittoman henkilön asemasta rikostutkinnassa, voi johtaa siihen, että paperiton poistetaan maasta tutkinnan aikana muista syistä.

Järjestelmä estäisi ainoastaan maassa oleskelun edellytysten tutkinnan, joten se ei heikentäisi rikoksesta epäillyn oikeusturvaa tai estäisi poliisia täyttämästä velvollisuuttaan tuntea henkilöä, jonka kanssa asioi. Järjestelmä ei myöskään estäisi viranomaisia täyttämästä ulkomaalaisvalvontaan liittyviä velvollisuuksiaan, sillä järjestelmän luominen edellyttäisi poikkeuksen säätämistä ulkomaalaisvalvontaan, ja poikkeus olisi tarkkaan rajattu. Sen sijaan järjestelmä voisi edesauttaa uhridirektiivin asettamien edellytysten toteuttamista, sillä sen voidaan perustellusti arvioida alentavan kynnystä ilmoittaa rikoksista merkittävästi, jolloin rikosten uhrien oikeudet pääsisivät toteutumaan myös käytännössä.

Järjestelmällä saattaisi olla myös uhrin asemaa heikentäviä vaikutuksia, sillä mikäli uhrin paperittomuus ei tule poliisin tietoon, poliisilla ei ole mahdollisuutta arvioida uhrin erityisen suojelun tarvetta tällä perusteella. Mikäli turvallisen ilmoittamisen järjestelmä

156 Rimmerman – Leerkes – Staring 2019, s. 24.

perustuisi ainoastaan siihen, että paperittomuus ei tule poliisin tietoon, järjestelmä ei myöskään suojaisi sellaista uhria tai todistajaa, jonka paperittomuus tulee esimerkiksi inhimillisen erehdyksen vuoksi poliisin tietoon. Lisäksi uhrista tai todistajasta kerätyt tiedot saattaisivat olla yhdistettävissä ulkomaalaistoimen hallussa oleviin tietoihin paperittomasta henkilöstä, sillä poliisimiehen oikeus päästä henkilöä koskeviin tietoihin perustuu tämän omaan harkintavaltaan sen suhteen, onko hänellä tarve päästä tietoihin¹⁵⁷. Näiden seikkojen vuoksi järjestelmä olisi tehokkaampi, jos ulkomaalaisvalvonnan kiello sisältäisi myös älä kerro- tai älä pane täytäntöön -komponentin tai molemmat näistä.

4.3 Älä kerro -järjestelmä

Kuten älä kysy -järjestelmän kohdalla, paluudirektiivi ei kiellä nimenomaisesti älä kerro -järjestelmästä säätämistä paperittoman rikoksen uhrin ja todistajan hyväksi. Älä kerro -järjestelmässä ei myöskään ole uhridirektiivin kannalta ongelmallisia аспектеja. Unionissa on myös käytössä ainakin Katalonian älä kerro -järjestelmä, joka tosin perustuu vain epäviralliseen käytäntöön.

Yhdysvalloissa ja Espanjassa, joissa tällaisia järjestelmiä on käytössä, rikosten tutkinta ja ulkomaalaisvalvonta ovat täysin eri organisaatioiden tehtäviä, eikä rikosta tutkivalla poliisilla ole velvollisuutta ilmoittaa maahanmuuttovalvontaa suorittavalle viranomaiselle paperittomista rikosten uhreista tai todistajista. Yhdysvalloissa käytössä olevissa järjestelmissä ilmoittaminen on nimenomaisesti kielletty, mikä on mahdollista poliisin kuuluessa organisatorisesti esimerkiksi kaupungin pormestarin määräysvaltaan, kuten New Yorkissa. Suomessa sitä vastoin poliisi on hallinnollisesti keskitetty Poliisihallituksen ja sisäministeriön alle, joten rikostutkinnasta vastaavia ryhmiä koskevat samat säännökset kuin ulkomaalaistoimesta vastaavia. Lisäksi ulkomaalaisvalvonta ja rikosten tutkinta ovat molemmat poliisin toimivaltuuksiin kuuluvia tehtäviä, vaikka ne on osittain ainakin Helsingissä käytännön syistä jaettu kahdelle eri ryhmälle. Käytännössä älä kerro -järjestelmä merkitsisi siis yleensä yhteistyökieltoa yksittäisen poliisilaitoksen sisälle, rikostutkinnasta ja ulkomaalais-toimesta vastaavien ryhmien välille.

Älä kerro -järjestelmä edellyttäisi poikkeuksen säätämistä ulkomaalaislain 151 §:ään, joka velvoittaa poliisia ryhtymään toimiin paperittoman maasta poistamiseksi. Pykälän sisältämä toimenpidevelvoite kattaa myös tapauksen siirtämisen maasta poistamisesta vastaavalle ryhmälle poliisin sisällä sekä tarvittaessa esityksen tekemisen Maahanmuuttovirastolle käännytys- tai karkotuspäätöksen tekemisestä. Muutos voitaisiin toteuttaa säätämällä pykälään uusi momentti, jonka mukaan toimenpiteisiin ei kuitenkaan tulisi ryhtyä,

157 Helsingin poliisilaitoksen ulkomaalaistoimen edustajan haastattelu.

jos paperitonta henkilöä kuullaan rikosasiassa asianomistajana tai todistajana. Nimenomaisesti kiellon muodossa säädetty poikkeus takaisi yhdenvertaisuuden ja estäisi säännöksen mielivaltaisen soveltamisen, kun taas säätäminen pelkästä mahdollisuudesta jättää ryhtymättä toimenpiteisiin voisi johtaa yhdenvertaisuuden vaarantumiseen ja mielivaltaan. Kuten seuraavasta alaluvusta ilmenee, keino on sama, kuin älä pane täytäntöön -järjestelmälle ehdotettu perusta, eli uudella momentilla säädettävä poikkeus saattaisi tarkoittaa käytännössä molempien komponenttien käyttöönottamista samanaikaisesti.

Älä kerro -järjestelmä voitaisiin periaatteessa kehittää myös poliisin ja Maahanmuuttoviraston välille sellaisissa tapauksissa, joissa paperittomasta henkilöstä ei ole olemassa palauttamista koskevaa päätöstä, eikä poliisilla ole toimivaltaa tehdä päätöstä. Tällaisissa tapauksissa poliisin tulee ulkomaalaislain mukaan maassa oleskelun edellytysten tutkimisen jälkeen tehdä Maahanmuuttovirastolle esitys käännättämisestä tai karkottamisesta. Näin ollen tämäkin järjestelmä vaatisi poikkeuksen säätämistä ulkomaalaislain 151 §:ään rikoksen uhria ja todistajaa varten. Pelkästään tähän palomuriin perustuva järjestelmä kohtelisi paperittomia eri tavoin sen perusteella, miten he ovat päätyneet paperittomiksi, ja se suojaisi vain osaa paperittomista rikoksen uhreista ja todistajista.

Viranomaisten välisestä yhteistyöstä säädetään yleisellä tasolla hallintolain 2 luvun 10 §:ssä. Sen mukaan viranomaisen on toisen viranomaisen pyynnöstä avustettava tätä toimivaltansa rajoissa ja muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Pykälän tarkoituksena on ensisijaisesti edistää eri viranomaisten välistä yhteistyötä etenkin asioinnin sujuvoittamiseksi asiakkaan näkökulmasta¹⁵⁸, ja se ei ole estänyt viranomaisten välisiä palomureja paperittomille tarjottavien sosiaali- ja terveystietopalveluiden osalta, kun yhteistyökiellon taustalla on ollut yksityisyydensuoja tai salassapitovelvollisuus¹⁵⁹. Mikäli 151 §:n muutoksella siis poistettaisiin rikosilmoituksen vastaanottavan tai rikostutkintaa suorittavan poliisin oikeus ja velvollisuus ilmoittaa ulkomaalaistoimelle paperittomasta asiakkaasta, ilmoittamatta jättäminen ei välttämättä olisi ristiriidassa poliisin velvollisuuksien kanssa. Tilanne olisi kuitenkin sikäli poikkeuksellinen, että yhteistyökielto olisi yleensä poliisin sisällä, ei eri viranomaisten välillä. Perusteena palomurille voisi toimia esimerkiksi rikosten tutkinnan priorisoiminen maahanmuuttokontrollin yläpuolelle. Huomionarvoista kuitenkin on, että pääsy yksilön tietoihin poliisin tietojärjestelmässä perustuu poliisimiehen omaan harkintavaltaan siitä, edellyttävätkö hänen tehtävänsä tietojen saamista¹⁶⁰. Näin ollen, vaikka rikosta tutkiva poliisi ei oma-aloitteisesti ilmoittaisi poliisin ulkomaalaistoimelle paperittomasta uhrista tai todistajasta, ulkomaalaistoimella on kuitenkin pääsy henkilön tietoihin. Kattava älä kerro -järjestelmä saattaisi siis edellyttää muutosta myös

158 HE 72/2002 vp, s. 65–67.

159 Euroopan muuttoliikevirasto 2020, s. 30.

160 Helsingin poliisilaitoksen ulkomaalaistoimen edustajan haastattelu.

näihin oikeuksiin. Ongelmaa voitaisiin myös rajoittaa siten, että tietoa paperittomuudesta ei kirjattaisi tietojärjestelmään. Pelkkään älä kerro -komponenttiin perustuva järjestelmä sisältäisi älä kysy -järjestelmän tavoin riskin siitä, että paperiton uhri tai todistaja poistetaan maasta muista syistä tutkinnan aikana sen vuoksi, että ulkomaalaistoimella ei ole tietoa vireillä olevasta rikosasiasta.

Älä kerro -järjestelmät saattavat luoda jonkinasteista vastakkainasettelua viranomaisten välille, ja yleensä Suomen tapauksessa tämä konkretisoituisi siis yksittäisen poliisilaitoksen sisällä. Esimerkiksi Yhdysvalloissa järjestelmien rakentuminen ylipäänsä on perustunut vahvaan poliittiseen vastakkainasetteluun ja erimielisyyksiin liittovaltion ja paikallistason johdon välillä. Vastakkainasettelun luominen viranomaisten sisälle ja välille ei ole välttämättä viranomaisten toiminnan kannalta toivottavin vaihtoehto turvallisen ilmoittamisen mallille Suomessa.

Mikäli Suomessa toteutettaisiin ulkomaalaisvalvonnan kieltö paperittoman rikoksen uhrin ja todistajan kohdalla, kieltö voisi sisältää myös älä kerro -komponentin. Älä kerro -komponentti mahdollistaisi uhrin erityisen tuen tarpeen arvioinnin suoraviivaisemmin kuin pelkästään älä kysy -järjestelmä. Se myös rajoittaisi paperittomasta jääviä jälkiä poliisin järjestelmiin, kun taas pelkkä älä pane täytäntöön -järjestelmä ei rajoita tiedonkulkua, mitä voidaan pitää sen heikkoutena paperittoman näkökulmasta¹⁶¹. Älä kerro -komponentin ongelmaksi paperittoman henkilön näkökulmasta voidaan katsoa se, että ulkomaalaistomessa voi olla poliisin eri ryhmistä kattavin tieto ulkomaalaisia koskevista asioista, mukaan lukien paperittomien rikosten uhrien ja todistajien oikeuksista. Esimerkiksi Alankomaissa rikostutkintaa suorittava poliisi käytännössä yleensä kertoo maahanmuuttokontrollista vastaavalle poliisille *Free in, free out* -järjestelmän puitteissa rikoksesta ilmoittavasta paperittomasta ja maahanmuuttopoliisi tarjoaa neuvontaa paperittomien oikeuksista¹⁶². Tätä ongelmaa voitaisiin paikata koulutustoimenpiteillä.

Älä kerro -järjestelmän toteuttaminen vaatisi lisäselvitystä viranomaisten välisistä yhteistyövelvoitteista. Lähtökohtaisesti vaikuttaisi siltä, että järjestelmän vaatimat muutokset saattaisivat olla työläämpiä kuin muiden järjestelmien vaatimat – ainakin siinä tapauksessa, että turvallisen ilmoittamisen järjestelmä perustuisi ainoastaan älä kerro -järjestelmään. Toisaalta, mikäli järjestelmä sisältäisi myös muita komponentteja, älä kerro -komponentin ei välttämättä tarvitsisi olla täysin kattava, jolloin komponentin soveltaminen ei vaatisi muita suurempia muutoksia.

161 Näin esimerkiksi Alankomaiden *Free in, free out* -järjestelmässä. Rimmerman – Leerkes – Staring 2019, s. 24.

162 Rimmerman – Leerkes – Staring 2019, s. 25.

4.4 Älä pane täytäntöön -järjestelmä

Kuten edellä kuvattujen järjestelmien kohdalla, myöskään rikoksen uhreja ja todistajia koskevaa älä pane täytäntöön -järjestelmää ei ole kielletty paluudirektiivissä. Alankomaissa suhteellisen pitkään käytössä ollutta *Free in, free out* -järjestelmää ei myöskään ole todettu direktiivin vastaiseksi, joten saman laajuinen järjestelmä lienee unionin lainsäädännön sallima.

Suomessa maasta poistamisen täytäntöönpano kuuluu nimenomaisesti poliisin toimivaltaan, joten – toisin kuin esimerkiksi Yhdysvalloissa – älä pane täytäntöön -järjestelmä tarkoittaisi Suomen kontekstissa yhteistyökiellon sijaan ulkomaalaislakiin säädettävää poikkeusta täytäntöönpanovelvollisuuteen, joka koskisi suoraan täytäntöönpanoviranomaista. Järjestelmä muistuttaisi siten läheisesti Alankomaiden *Free in, free out* -järjestelmää. Poliisilla ei ole nykyjärjestelmässä harkintavaltaa jättää panematta täytäntöön maasta poistamista koskevaa päätöstä, eikä esimerkiksi poliisin johto voi antaa tällaista määräystä täytäntöönpanovelvollisuuden perustuessa lakiin. Järjestelmä edellyttäisi siten lainmuutosta ja se voitaisiin toteuttaa ainakin kahdella eri tavalla. Yhtäältä muutos voitaisiin tehdä älä kerro -järjestelmän tavoin ulkomaalaislain 151 S:ään, joka edellyttää kategorisesti poliisia ryhtymään toimiin paperittoman henkilön maasta poistamiseksi. Muutos voitaisiin toteuttaa säätämällä pykälään uusi momentti, jonka mukaan maasta poistamisen toimenpiteitä ei kohdistettaisi paperittomaan henkilöön, jota kuullaan rikosasiassa asianomistajana tai todistajana. Nimenomaisesti kiellon muodossa säädetty poikkeus takaisi yhdenvertaisuuden ja estäisi säännöksen mielivaltaisen soveltamisen, kun taas säätäminen pelkästä mahdollisuudesta jättää suorittamatta ulkomaalaisvalvontaa voisi johtaa yhdenvertaisuuden vaarantumiseen ja mielivaltaan.

Järjestelmä eroaisi nykyään käytettävästä täytäntöönpanon lykkäämisestä siten, että lakiin perustuvana se takaisi yhdenvertaisemman ja ennakoitavamman järjestelmän kuin pelkäkään käytäntöön nojaava täytäntöönpanon lykkääminen. Lisäksi täytäntöönpanoa ei ainoastaan siirrettäisi, vaan poliisi ei tekisi Maahanmuuttovirastolle esitystä paperittoman rikoksen uhrin tai todistajan käännättämisestä tai karkottamisesta. Mikäli paperiton henkilö olisi oleskellut maassa alle kolme kuukautta ja käännytyspäätöksen tekeminen olisi poliisin tehtävä, poliisi ei tekisi käännytyspäätöstä rikostutkintaan liittyvän paperittoman kohtaamisen perusteella. Kuitenkin sellaisten paperittomien kohdalla, joista on jo tehty täytäntöönpanokelpoinen päätös maasta poistamisesta, järjestelmän soveltaminen saattaisi käytännössä näyttäytyä samanlaisena kuin täytäntöönpanon lykkääminen.

Vähimmillään järjestelmä voitaisiin toteuttaa paperittoman rikoksen uhrin tai todistajan säilöönottokieltona. Kielto voitaisiin toteuttaa säätämällä Ulkl 121 S:ään uusi momentti, jonka mukaan epäillyn rikoksen asianomistajana tai todistajana kuultavaa henkilöä ei saisi ottaa säilöön.

Älä pane täytäntöön -järjestelmän ongelmana paperittoman rikoksen uhrin tai todistajan näkökulmasta on se, että järjestelmä ei estä maasta poistamisesta vastaavaa poliisia saamasta tietoa paperittomasta henkilöstä. Tämä on koettu esimerkiksi *Free in, free out* -järjestelmän heikkoudeksi, sillä vaikka saatuja tietoja ei käytetä välittömästi paperittoman maasta poistamiseen, ne jäävät kuitenkin maahanmuuttokontrollista vastaavan viranomaisen tietoon ja voivat näin altistaa paperittoman maahanmuuttokontrollille tulevaisuudessa tavalla, joka ei olisi mahdollista, jos paperiton jättäisi ilmoittamatta rikoksesta¹⁶³. Tämä korottaa ilmoittamisen kynnyksiä, mitä havainnollistaa esimerkiksi se, että *Free in, free out* -järjestelmän puitteissa ei käytännössä ole ilmoitettu lieväksi arvioituista rikoksista¹⁶⁴. Tätä ongelmaa voitaisiin rajoittaa säätämällä kokonaisvaltainen ulkomaalaisvalvonnan poikkeus, joka sisältäisi myös älä kysy- tai älä kerro -komponentin. Tällaiset komponentit myös tekisivät järjestelmästä aidomman turvallisen ilmoittamisen järjestelmän, joka muistuttaisi vähemmän pelkkää täytäntöönpanon lykkäämistä.

Älä kysy -järjestelmän tavoin älä pane täytäntöön -järjestelmän etuna verrattuna suurimman osaan oleskelun laillistamiseen perustuvista malleista on se, että se mahdollistaisi kaikista rikoksista ilmoittamisen. Järjestelmä ei estäisi tiedonkulkua rikosprosessissa olevasta paperittomasta saman poliisilaitoksen ulkomaalaistoimelle, joten riski uhrin tai todistajan maasta poistamisesta rikosprosessin aikana on pienempi kuin älä kysy- ja älä kerro -järjestelmissä. Koska järjestelmä ei kuitenkaan laillistaisi uhrin tai todistajan maassa oleskelua, se vaatisi toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että henkilöä ei poistettaisi maasta myöskään esimerkiksi toisen poliisilaitoksen toimesta. Alankomaissa tämä on toteutettu tarkemmin määrittelemättömillä tapauskohtaisilla järjestelyillä. Suomessa on kokemuksia siitä, että paperittomien liikkuminen paikkakunnalta toiselle voi johtaa tilanteisiin, joissa rikostutkinta, jossa paperiton on asianomistajana tai todistajana, saattaa olla vireillä yhden poliisilaitoksen piirissä ja maasta poistaminen toisessa. Näissä tilanteissa tieto vireillä olevista prosesseista ei ole aina kulkenut viranomaisten välillä.¹⁶⁵ Siten järjestelmä vaatisi toimenpiteitä kansallisen tiedonkulun varmistamiseksi, jota ilman on olemassa aito riski siitä, että järjestelmän piirissä oleva henkilö poistetaan maasta kesken rikostutkinnan.

163 Rimmerman – Leerkes – Staring 2019, s. 24–25.

164 *Ibid*, s. 21.

165 Rikosuhripäivystyksen edustajan haastattelu.

4.5 Muut keinot rikoksesta ilmoittamisen kynnyksen madaltamiseksi

Varsinaisten turvallisen ilmoittamisen järjestelmien lisäksi järjestelmien käyttämisen kynnystä voidaan madaltaa erilaisin keinoin. Italiassa toteutettu toisen henkilön välityksellä tehtävän rikosilmoituksen järjestely, jossa paperittoman henkilön ei tarvitse ilmoittaa omaa osoitettaan, saattaisi madaltaa kynnystä ilmoittaa rikoksesta merkittävästi, etenkin jos turvallisen ilmoittamisen järjestelmä perustuu palomuuureihin oleskelun laillistamisen sijaan. Mikäli paperiton voisi ilmoittaa esimerkiksi oikeusavustajansa tai tuntemansa järjestön yhteystiedot, yhteystietojen keräämisen tavoite ei myöskään vaarantuisi, sillä paperittoman voidaan olettaa olevan tavoitettavissa näiden tahojen kautta.

Suomessa jo käytössä olevaa anonyymien puhuttamisen järjestelmää voitaisiin laajentaa myös muihin rikostyyppisiin, kuin ihmiskauppaan. Tässä tulisi kuitenkin huomioida se, että kyseinen järjestelmä toimii paperittomille uhreille lähinnä sen vuoksi, että heidän maassa oleskelunsa voidaan laillistaa uhriksi joutumisen perusteella ja ulkomaalaisvalvontaa lykätä tähän asti. Järjestelmä ei siten välttämättä soveltuisi käyttöön muuten kuin toteutettuna yhdessä maassa oleskelun laillistavan turvallisen ilmoittamisen järjestelmän kanssa.

5 Johtopäätökset

Tämän esiselvityksen tavoitteena oli kartoittaa turvallisen ilmoittamisen järjestelmiä ja niiden soveltuvuutta Suomen oloihin. Luvussa 4 kuvattujen Suomeen soveltuvien järjestelmien ei tulkita olevan ristiriidassa uhri- tai paluudirektiivin kanssa. Uhidirektiivi edellyttää uhrien yhdenvertaista kohtelua oleskeluluvasta riippumatta, mikä tällä hetkellä toteutuu siten, että rikoksesta ilmoittavien uhrien maasta poistamista lykätään poliisin harkintavallan ja käytännön nojalla siihen asti, että rikoksen tutkinta on suoritettu. Maasta poistaminen prosessin lopussa voi kuitenkin johtaa tilanteeseen, jossa uhrin ei uskalla ilmoittaa rikoksista, joten uhridirektiivin asettamat edellytykset eivät välttämättä toteudu käytännössä. Tähän viittaa esimerkiksi se, että käytännössä on hyvin vähän tietoa tilanteista, joissa paperittomat henkilöt ilmoittaisivat muista, kuin ihmiskaupparikoksista.

Suomessa ei ole tällä hetkellä käytössä minkäänlaista turvallisen ilmoittamisen järjestelmää muiden rikosten, kuin ihmiskaupan ja erityisen työperäisen hyväksikäytön paperittomille uhreille. Näissäkin järjestelmissä on merkittäviä puutteita. Käytössä ei myöskään ole minkäänlaista järjestelmää, jonka puitteissa paperittomat rikosten todistajat voisivat ilmoittaa rikoksista joutumatta ulkomaalaisvalvonnan piiriin. Kattavin turvallisen ilmoittamisen järjestelmä voidaan kehittää ja tavoitteisiin parhaiten päästä yhdistelemällä useampaa eri mallia. Esimerkiksi Yhdysvalloissa kokonaisvaltaiset turvasatamakäytännöt (*sanctuary policy*), joissa yhdistyvät älä kysy-, älä kerro- ja älä pane täytäntöön -komponentit, täydentävät laajaa järjestelmää, jonka puitteissa monien paperittomien rikosten uhrien ja todistajien oleskelu maassa voidaan laillistaa¹⁶⁶. Yleisen turvallisen ilmoittamisen järjestelmän kehittäminen voi parantaa myös ihmiskaupan uhrien asemaa, sillä järjestelmä voisi toimia varaventiilinä tällaiselle uhrille ja täydentää olemassa olevaa puutteellista järjestelmää.

Paperittoman henkilön maassa oleskelun laillistamiseen perustuvan mallin voidaan olettaa tarjoavan vahvimman insentiivin rikoksesta ilmoittamiselle. Erityisen vahva kannustin olisi, mikäli paperittomalla olisi mahdollisuus järjestelmän myötä laillistaa oleskelunsa maassa pitkäaikaisesti ja lopulta pysyvästi. Lähes kaikki verrokkimaissa käytössä olevat mallit sisältävät jonkinlaisen väylän oleskelun pysyvään laillistamiseen, vaikka suuri osa niistä laillistaa oleskelun lähtökohtaisesti vain rikostutkinnan ajaksi. Järjestelmälle olisi tärkeää, että

166 Delvino 2019.

sen soveltamisala olisi riittävän laaja, oleskelun laillistaminen tapahtuisi nopeasti, paperiton voisi hakea oleskelulupaa itsenäisesti ja järjestelmä olisi paperittomalle ennakoitava. Mikäli oleskeluluvan ehdoksi säädetään yhteistyö viranomaisten kanssa, järjestelmän toimivuutta voidaan parantaa säätämällä laajasti yhteistyön todentamisen mahdollisuuksista (ks. alaluvut 3.1.5.3 ja 4.1). Rikoksen uhrille tai todistajalle tarjottavilla tukipalveluilla voidaan madaltaa kynnyksiä ja kasvattaa insentiiviä ilmoittaa rikoksista.

Mikäli paperittoman oleskelun laillistamista ei pidetä perusteltuna tai mikäli tällaisen järjestelmän täydentäminen katsotaan tarpeelliseksi, voidaan ulkomaalaisvalvontaan säätää poikkeus, jonka mukaan toimenpiteitä ei kohdisteta henkilöön, jota kuullaan rikosasiassa asianomistajana tai todistajana. Tehokkaassa järjestelmässä yhdistettäisiin älä kysy-, älä kerro- ja älä pane täytäntöön -komponentteja esimerkiksi siten, että ulkomaalaislain 129 a §:ään lisättäisiin momentti, jonka mukaan asianomistajana tai todistajana kuultavaan henkilöön ei saisi kohdistaa ulkomaalaisvalvontaa ja 151 §:ään lisättäisiin momentti, jonka mukaan maastapoistamistoimenpiteisiin ei ryhdyttäisi, mikäli henkilöä kuullaan rikosasiassa asianomistajana tai todistajana. Tällöin rikoksesta ilmoittavan tai rikosasiassa kuuluttavan ulkomaalaisen henkilön maassa oleskelun edellytyksiä ei lähtökohtaisesti tutkittaisi, ja mikäli henkilö kuitenkin paljastuisi prosessin aikana paperittomaksi, maasta poistamisen toimenpiteisiin ei ryhdyttäisi. Tällainen järjestelmä näyttäytyy melko tehokkaana ja yksinkertaisena tapana mahdollistaa sellaisten rikosten tutkinta, joissa paperiton on asianomistajana tai todistajana. Järjestelmässä yhdistyisivät kansainvälisesti käytettyjen älä kysy-, älä kerro- ja älä pane täytäntöön -järjestelmien hyvät puolet ja eri komponentit täydentäisivät toisiaan. Mikäli päädytään etenemään älä kerro -mallin pohjalta, järjestelmä edellyttää lisäselvitystä poliisin sisäiseen yhteistyöhön liittyvistä velvollisuuksista.

Järjestelmästä riippumatta soveltamisessa tärkeitä huomioitavia asioita ovat järjestelmän ennakoitavuus, tulkkauspalveluiden riittävä resursointi ja käyttäminen, viranomaisten riittävä koulutus sekä toimet järjestelmän olemassaolon saattamiseksi paperittomien ja järjestöjen tietoisuuteen. Lisäksi kansainvälisen kokemuksen perusteella näyttäytyy tärkeänä, että järjestelmä on viranomaisten näkökulmasta selkeä ja yksinkertainen, jolloin soveltamisongelmat vähenevät.

Toisen luvun selvitys Suomen nykyjärjestelmästä perustuu Helsingin poliisilaitoksen käytäntöihin. Alueellinen raja oli tarpeellinen resurssisyistä, mutta jatkoselvityksessä olisi tärkeää selvittää, kuinka hyvin muiden poliisilaitosten käytännöt vastaavat näitä toimintatapoja, erityisesti maasta poistamisen lykkäämisen osalta. Lisäksi olisi tärkeää selvittää, kuinka tiedonkulku eri poliisilaitosten välillä toimii ja kuinka sitä voitaisiin kehittää sen varmistamiseksi, että turvallisen ilmoittamisen järjestelmän toiminnan kannalta tarpeelliset tiedot paperittomista uhreista ja todistajista tavoittavat kaikki tarpeelliset poliisit.

Esiselvityksen rajauksen ulkopuolelle jäi sen tutkiminen, miten yleistä on, että paperiton ihminen joutuu rikoksen uhriksi tai päätyy todistamaan rikosta, ja siten arvioimatta on myös mahdollisen uuden järjestelmän käyttöaste Suomessa. Tarpeen voidaan kuitenkin olettaa olevan olemassa, sillä järjestöillä on tietoja paperittomien joutumisesta rikosten uhreiksi, mutta tietoa ilmoitetuista rikoksista taas on hyvin vähän. Näin ollen voidaan olettaa, että paperittomat ilmoittavat rikoksista tällä hetkellä harvoin ainakaan oma-aloitteisesti. Paperittomuuden on arvioitu korottavan rikoksen uhriksi joutumisen riskiä. Lisäksi uhridirektiivin määrittämien oikeuksien toteutuminen käytännössä edellyttää turvallisen ilmoittamisen järjestelmää. Aiheesta olisi tärkeää tehdä jatkotutkimusta esimerkiksi paperittomille suunnatun uhritutkimuksen muodossa.

Rajauksen ulkopuolelle jäi myös sen selvittäminen, mitä sidosryhmät ja paperittomat henkilöt itse ajattelevat eri mallien käyttökelpoisuudesta. Jatkotutkimuksessa olisikin tärkeää selvittää, minkälaisen järjestelmän paperittomat itse kokisivat sellaisena, että he uskaltisivat ilmoittaa rikoksista. Paperittomilla henkilöillä on myös todennäköisesti arvokasta tietoa siitä, miten erilaiset mallit voisivat käytännössä vaikuttaa heidän elämäänsä. Tällainen tutkimus voisi siten mahdollistaa vaikeasti ennakoitavissa olevien vaikutusten huomioonottamisen jo valmisteluvaiheessa.

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Cade, Jason A. – Flanagan, Meghan L., Five steps to a better U: Improving the Crime Fighting Visa. *Richmond Public Interest Law Review* 21 (2) 2017, s. 85–116.
- Delvino, Nicola, Safe Reporting of Crime for Victims and Witnesses with Irregular Migration Status in the United States. COMPAS: University of Oxford 2019. (<https://www.compas.ox.ac.uk/2019/safe-reporting-of-crime-for-victims-and-witnesses-with-irregular-migration-status-in-the-united-states/>, Luettu 1.10.2022)
- Euroopan muuttoliikeverkosto, Responses to long-term irregularly staying migrants: practices and challenges in EU Member States and Norway – National contribution from Finland 2020.
- Euroopan muuttoliikeverkosto, Detection, identification and protection of third-country national victims of trafficking in human beings – National contribution from Finland 2021. (Euroopan muuttoliikeverkosto 2021a)
- Euroopan muuttoliikeverkosto, Maahanmuuton tunnusluvut 2021. (Euroopan muuttoliikeverkosto 2021b)
- Euroopan muuttoliikeverkosto, Vuosittainen maahanmuutto ja turvapaikkaraportti Suomi 2021. (Euroopan muuttoliikeverkosto 2021c)
- González Beilfuss, Markus, Safe Reporting of Crime for Victims and Witnesses with Irregular Migration Status in Spain. COMPAS: University of Oxford 2019. (<https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/SR19-Spain-country-report.pdf>, Luettu 1.10.2022)
- Gutierrez, Carmen M. – Kirk, David S., Silence Speaks: The Relationship between Immigration and the Under-reporting of Crime. *Crime & Delinquency* 63 (8), 2015, s. 926–950.
- Hermansson, Linus – Lundberg, Anna – Gruber, Sabine – Jolly, Andrew – Lind, Jacob – Righard, Erica – Scott, Hanna, Firewalls: A necessary tool to enable social rights for undocumented migrants in social work. *International Social Work* 65 (4) 2022, s. 678–692.
- Juvonen, Anna-Maija, Maahanmuuton lait ja menettelyt : käytännön käsikirja. 2., uudistettu painos. Edita 2021.
- Kittrie, Orde F, Federalism, deportation, and crime victims afraid to call the police. *Iowa law review* 91 (5) 2006, s.1 449–1 508.
- Taverriti, Sara Bianca, Safe Reporting of Crime for Victims and Witnesses with Irregular Migration Status in Italy. COMPAS: University of Oxford 2019. (<https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/SR19-Italy-country-report.pdf>, Luettu 1.10.2022)
- Timmerman, Ruben – Leerkes, Arjen – Staring, Richard, Safe Reporting of Crime for Victims and Witnesses with Irregular Migration Status in the Netherlands. COMPAS: University of Oxford 2019. (<https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/SR19-Netherlands-country-report.pdf>, Luettu 1.10.2022)
- Van den Durpel, Anja, Safe Reporting of Crime for Victims and Witnesses with Irregular Migration Status in Belgium. COMPAS: University of Oxford 2019. (<https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/SR19-Belgium-country-report.pdf>, Luettu 1.10.2022)

Virallislähteet

- Euroopan Komission Palauttamiskäsikirja. LIITE 1 asiakirjaan Komission suositus palauttamistoimenpiteitä varten laaditusta jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten käyttöön tarkoitetusta yhteisestä ”palauttamiskäsikirjasta”. Bryssel 2017.
- HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- HE 32/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 5 ja 10 §:n muuttamisesta.
- HE 66/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi esitutkintalain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 112/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain 2 §:n ja rajat ylittävistä terveydenhuollosta annetun lain 20 §:n muuttamisesta.
- Poliisin sisäinen ohje ulkomaalaisvalvonnasta, POL-2020-74261, 2022.
- YK:n yleiskokouksen 72. istunto, asia 73 (b), Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants (A/72/173) 2017. Saatavilla verkossa: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/220/93/PDF/N1722093.pdf?OpenElement> (Luettu 20.12.2022)

Internetlähteet

- Auttamisjärjestelmän tarjoama apu. Ihmiskauppa.fi. https://www.ihmiskauppa.fi/hae_apua/auttamisjarjestel-man_tarjoama_apu (Luettu 22.12.2022).
- Hyvää asianajajatapaa koskevat ohjeet. Asianajajaliitto 2009. <https://asianajajaliitto.fi/tapaohjeet/> (Luettu 4.12.2022)
- Miami Crime Victim Detained by ICE Warns Others About Calling Police for Help. Miami New Times 2019. <https://www.miaminewtimes.com/news/crime-victim-warns-other-undocumented-immigrants-about-contacting-miami-dade-police-for-help-11154018> (Luettu 4.11.2022).
- Palvelu ihmiskaupan ja lähirikoksen uhreille. Rikosuhripäivystys. <https://www.riku.fi/palvelut/ihmiskauppa/> (Luettu 20.12.2022).
- Rikosuhripäivystyksen lausunto poliisin ennalta estävän toiminnan strategiasta 2018–2023. Rikosuhripäivystys 2018. <https://www.riku.fi/lausunto-poliisin-ennalta-estavan-toiminnan-strategiasta-2018-2023/> (Luettu 16.11.2022).

Oikeustapaukset

- KHO 2017:43, 20.3.2017/1271
EIT Airey v. Irlanti, 6289/73 1979

Lyhenteet

- Asianajalaki – Laki asianajajista 12.12.1958/496
ETL – Esitutkintalaki 22.7.2011/805
PL – Perustuslaki 11.6.1999/731
UlkL – Ulkomaalaislaki 30.4.2004/301
Vastaanottolaki – Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta 17.6.2011/746



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Sisäministeriö PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Inrikesministeriet PB 26, 00023 Statsrådet

www.intermin.fi