



Ihmiskaupan uhrien oleskelulupahakemusten käsittelyn viipyminen

KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerille 20.1.2022 osoittamassaan kantelussa sekä 28.1.2022 ja 17.5.2023 toimitetuissa lisäkirjoituksissa arvostellut Maahanmuuttoviraston menettelyä ihmiskaupan uhrien oleskelulupahakemusten käsittelyssä. Erityisesti kantelija arvostelee päätösten viipymistä ja käsittelymaksukäytäntöä, jonka mukaan käsittelymaksu on maksettava hakemuksen jättämisen yhteydessä. Kantelun mukaan pitkät käsittelyajat ovat vaikeuttaneet kantelussa yksilöityjen neljän henkilön toipumista hyväksikäyttötilanteesta ja ylläpitäneet kriisitilaa. Kantelussa pyydetään tutkimaan, onko heidän lupahakemustensa käsittely viivästynyt kohtuuttomasti.

Kantelun mukaan oleskeluoikeuteen liittyvät seikat ja niihin liittyvät pelot näyttäytyvät Rikosuhripäivystyksen työssä yleisimpänä esteenä hyväksikäytöstä irtaantumiselle. Säädösten monitkaisuuden ja ennakoimattomuuden vuoksi hyväksikäytöstä irtaantumista harkitsevalle ulkomaalaiselle on erittäin haastavaa antaa luotettavaa tietoa siitä, mitä hänen omalle tai hänen perheenjäsentensä oleskeluoikeudelle käy, mikäli hän valitsee hakea apua viranomaisilta. Rikosuhripäivystyksen asiakkaista valitettavan moni valitsee tämän vuoksi pysymisen hyväksikäyttötilanteessa tarpeettoman pitkään tai joutuu uudelleen vastaavaan tilanteeseen vaihtoehtojen puutteen vuoksi. Myös työntekijöitä hyväksikäyttävät työnantajat tietävät hyvin nämä tilanteet ja Rikosuhripäivystyksessä nähdään usein, että nimenomaan tätä käytetään hyväksi työntekijöiden uhkailemiseksi ja hiljentämiseksi.

Odotukseen liittyy epävarmuuden aiheuttamaa ahdistusta ja stressiä, joka vaikeuttaa esimerkiksi kouluttautumista tai toipumisprosessia. Ulkomaalaislain 52 a § ja 52 d §:n mukaista ensimmäistä lupaa hakevat ovat tämän ajan yleensä myös vailla työskentelyoikeutta ja siten pakotettuja elämään sosiaaliturvan varassa, vaikka heillä olisi kykyä ja halua elättää itsensä työllä. Ensimmäisen, ulkomaalaislain 52 a §:n tai etenkin lain 52 d §:n perusteella haettavan luvan käsittelyaika on usein erityisen pitkä. Jatkolupaakin asiakkaat saattavat odottaa niin kauan, että koska jatkolupa myönnetään aiemman luvan umpeutumispäivästä lähtien takautuvana, voi jatkoluvan myöntämisen jälkeen käytännössä lupa olla voimassa vain joitain kuukausia, jolloin seuraavan jatkoluvan hakemusprosessi joudutaan aloittamaan lähes heti luvan saamisen jälkeen. Järjestelmä, jossa poliisin tai syyttäjän tulee antaa lausunto henkilön tarvitsemisesta Suomessa esitutinnan aikana, pitkittää prosessia. Käytännössä on kantelun mukaan selvää, että asianomistajan läsnäoloa tarvitaan Suomessa tapahtuneen ihmiskaupan tai esimerkiksi muun työperäistä hyväksikäyttöä koskevan rikosepäilyn selvittämisessä.

Vastineen mukaan jotkut Rikosuhripäivystyksen asiakkaat ovat tuoneet esille, että he toivoisivat Maahanmuuttoviraston tekevän päätöksen tilapäisestä oleskeluluvasta ennen jatkuvan oleskeluluvan edellytyksenä olevien erityisen haavoittuvaa asemaa osoittavien lausuntojen saamista ja erityisen haavoittuvan aseman arvioimista. Näin siksi, että tilapäistä oleskelulupaa varten ei vaadita erityisen haavoittuvaa asemaa, eikä kaikilla hakijoilla ole voimassa olevaa hoitokontaktia, joka voisi tätä arvioida. Käytännössä ainakin yhden asiakkaan kohdalla lääkärinlausuntopyyntö on pidentänyt käsittelyaikaa monella kuukaudella, koska asiakkaan piti hakeutua lääkärin arvioitavaksi lausunnon saadakseen, mikä edellyttää useita tapaamiskertoja, ja Maahanmuuttovirasto oli ilmoittanut hänen sosiaalityöntekijälleen, ettei päätöstä tehdä ennen lääkärinlausunnon saamista.

Kantelija pyytää oikeuskanslerin kannanottoa myös siihen, muodostaako nykyinen käsittelymaksukäytäntö (luvan maksullisuus hakemusvaiheessa ja maksun palauttaminen, mikäli päätös on myönteinen) mahdollisesti tosiasiallisen esteen hakea oleskelulupaa etenkin paperittomille henkilöille, joiden ei yleensä ole mahdollista saada tukea käsittelymaksuun. Maahanmuuttoviraston sivulla <https://migri.fi/kasittelymaksut-ja-maksaminen> mainitaan ulkomaalaislain 52 a § ja 52 d § oleskelulupatyyppeinä, joista ei peritä käsittelymaksua. Lain 52 a § kohdalla käsittelymaksusta kerrotaan, että se peritään hakemusvaiheessa, mutta palautetaan, mikäli oleskelulupa myönnetään ihmiskaupan uhrina. Tosiasiassa sama käytäntö on kantelun mukaan ainakin vielä vastikään ollut käytössä luvan lain 52 d § kohdalla. Käsittelymaksun maksaminen on osoittautunut sitä hakeneille työssään hyväksikäytetyille paperittomille henkilöille erittäin vaikeaksi ja joissain tapauksessa mahdottomaksi. Lupa voidaan myöntää vain sellaiselle henkilölle, joka oleskeli hyväksikäytön tapahtuessa maassa laittomasti, joten lähtökohtaisesti lupaa hakevat ovat paperittomia myös hakemushetkellä, minkä vuoksi he eivät voi saada hakemusmaksuun

esimerkiksi maksusitoumusta sosiaalitoimesta paitsi poikkeustapauksissa, joissa heillä on aiemmin ollut oleskelulupa ja he ovat sen myötä saaneet kotikuntamerkin.

SELVITYS JA VASTINE

Maahanmuuttovirasto on antanut 30.5.2022 päivätyn selvityksen, josta kantelija on antanut vastineen.

RATKAISU

Oikeuskanslerin toimivalta ja hakemusmaksukäytäntöä koskeva tutkinnan raja

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Pykälän 2 momentin mukaan oikeuskanslerin on pyydettäessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan ei kuulu antaa tällaisia lausuntoja muille tahoille.

Oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan viranomaistoiminnan laillisuusvalvojana ei myöskään kuulu arvioida lainsäädännön sisällön tai käytäntöjen tarkoituksenmukaisuutta.

Oleskelulupahakemuksen tai muun ulkomaalaislain nojalla tehdyn hakemuksen käsittelyn jatkaminen sen vireille tulon jälkeen edellyttää, että käsittelystä perittävä maksu on suoritettu. Hakemus raukeaa, jos maksua ei suoriteta kohtuullisessa ajassa (ulkomaalaislain 10 a §, 332/2016, HE:2/2016).

Maahanmuuttoviraston hakemusmaksuista säädetään Maahanmuuttoviraston antaman selvityksen mukaan sisäministeriön antamalla asetuksella 1175/2021 (tällä hetkellä voimassa on sisäministeriön asetus 1042/2022 Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta vuonna 2023). Asetuksen 4 §:n mukaan suoritteita, joista Maahanmuuttovirasto jättää sosiaalisista ja humanitaarisista taikka kansainvälisistä sopimuksista johtuvista syistä käsittelymaksun kokonaan perimättä, ovat suoritteet, jotka koskevat oleskelulupaa, joka myönnetään ulkomaalaiselle sillä perusteella, että hän on ihmiskaupan uhri ja oleskelulupaa, joka myönnetään ulkomaalaiselle ulkomaalaislain 52 d §:n perusteella.

Asetuksen 7 §:n mukaan maksu hakemuksen käsittelystä peritään hakemusta jätettäessä etukäteen. Ihmiskaupan uhrien ja maassa laittomasti oleskelevien henkilöiden lupien maksuttomuus on sidottu asetuksen mukaan siihen, että he saavat myönteisen päätöksen. Näin ollen hakemusmaksu palautetaan vasta sen jälkeen, kun lupa on myönnetty. Hakemusta itsessään ei ole säädetty maksuttomaksi.

Vastineessa esitetään, että yleensä tätä kyseistä (ulkomaalaislain 52 d §:n mukaista) lupaa haettaessa on asianomistaja edelleen vailla oleskeluoikeutta, eikä useimmilla ole kotikuntaa Suomessa. Tämä tarkoittaa, että hänellä ei ole työskentelyoikeutta Suomessa ja että hänellä on hyvin rajoitettu oikeus minkäänlaisiin avustuksiin. Mikään taho ei korvaa tai myönnä maksusitoumusta oleskelulupahakemuksen hakemusmaksuun, joka on vastineen antamisen hetkellä ollut 690 euron suuruinen. Käytännössä tämä on useimpien tässä tilanteessa olevien asiakkaittemme kohdalla tarkoittanut sitä, ettei heillä ole varaa jättää oleskelulupahakemusta, vaikka he täyttäisivätkin luvan kriteerit.

Kantelussa pyydetään oikeuskanslerinvirastoa ottamaan kantaa siihen, onko nykyinen hakemusmaksukäytäntö etenkin luvan 52 d § osalta tarkoituksenmukainen vai muodostaako se käytännön esteen luvan hakemiselle tilanteissa, joissa hakija voisi täyttää kaikki luvan kriteerit.

Kanteluaineistossa kuvattu menettely on lakiin perustuva ja vaikuttaa sinänsä olevan lainmukainen, vaikkakin hakemuksen käsittelymaksu voi yksittäisen hakijan kohdalla muodostua ylivoimaiseksi suorittaa. Kysymys on nähdäkseni kuitenkin ensisijaisesti sellaisesta tarkoituksenmukaisuusarviosta, joka ei kuulu laillisuusvalvontaan. Tämän vuoksi en voi ryhtyä sitä lähemmin arvioimaan.

Kiinnitän kuitenkin havaintonani huomiota siihen, että lokakuun 2023 alusta esimerkiksi lähestymiskieltohakemusten maksullisuudesta on luovuttu muuttamalla tuomioistuinnakulakia (1455/2015) siten, että lähestymiskiellon hakijalta ei peritä maksua silloinkaan, kun hakemus hylätään tai asia jää sillensä (muutos 207/2023). Muutoksen perusteluissa arvioitiin, että merkittävä määrä lähisuhdeväkivallan uhreja oli jättänyt hakematta lähestymiskielltoa lähestymiskiellon hakemiseen liittyvän taloudellisen riskin vuoksi. Vaikka tämä ei ole ollut lainsäätäjän tarkoitus, maksu ei ole vähentänyt ainoastaan vähäisellä harkinnalla tehtyjen hakemusten määrää, vaan kynnys lähestymiskiellon hakemiseen oli tosiasiallisesti noussut myös niissä tapauksissa, joissa lähestymiskielto olisi ollut uhrin suojaamiseksi tarpeen ([HE 143/2022 vp](#), s. 30; lähestymiskiellon tehostamista koskevan lainsäädännön muuttaminen).

Arvioin seuraavassa kantelussa mainittujen lainkohtien mukaisten oleskelulupien käsittelyaikojen kohtuullisuutta esiin nostetuissa tapauksissa. Muita menettelyllisiä ongelmia, joihin minulla laillisuusvalvojana olisi perusteita puuttua, asiassa ei ole ilmennyt.

Käsittelyajat

Selvityksessä esitetyt yleiset näkökohdat

Maahanmuuttoviraston tavoitteena on selvityksen mukaan ollut tehostaa ulkomaalaislain 52 a §:n sekä 52 d §:n perusteella oleskelulupaa hakevien henkilöiden hakemusten käsittelyä. Sisäisenä tavoiteaikana on kevästä 2021 alkaen ollut neljän kuukauden käsittelyaika, mutta tavoitteeseen ei ole vielä päästy.

Jäljempänä kuvatuissa tapauksissa oleskelulupahakemusten käsittelyyn on selvityksen mukaan sisältynyt valitettavasti myös ajanjaksoja, jolloin asia on ollut vireillä Maahanmuuttovirastossa ilman aktiivisia käsittelytoimenpiteitä. Käsittelyaikoihin on vaikuttanut yleensä myös muiden viranomaisten toiminta.

Arvioitaessa ulkomaalaislain 52 a §:n 1 momenttiin ja 52 d §:ään perustuvan tilapäisen oleskeluluvan myöntämistä on esitutkintaviranomaisen arvio oleskeluluvan tarpeesta keskeisessä roolissa. Esitutkintaviranomainen arvioi ulkomaalaislain esitöiden mukaan maassa oleskelun tarvetta tutkinnallisista ja oikeuskäsittelyyn liittyvistä syistä. Tästä syystä Maahanmuuttoviraston on selvityksensä mukaan pitänyt odottaa poliisin lausuntoja.

Maahanmuuttovirasto on pyrkinyt nopeuttamaan päätöksentekoa myös kehittämällä omaa ohjeistustaan. Virasto on antanut 30.10.2020 ohjeen mahdollisen ihmiskaupan uhrin asian käsittelystä Maahanmuuttovirastossa. Ohjeessa on pyritty yhdenmukaistamaan mm. lausuntojen pyytämiskäytäntöjä poliisilta ja lausuntojen merkityksen arviointia oleskelulupaharkinnassa, jotta oleskelulupaharkinta voitaisiin tehdä nopeammin. Aikaisemmin poliisien lausunnoissa on ollut joitain ongelmia, esimerkiksi niissä ei ole otettu kantaa luvan myöntämiseen tai lausuntoja ei ole saatu lainkaan, mikä on hidastuttanut oleskelulupaprosessia. Maahanmuuttoviraston havaintojen mukaan tilanne on parantunut; lausuntoja on saatu aiempaa nopeammin ja niissä on otettu selvemmin kantaa oleskelun tarpeeseen.

Maahanmuuttovirasto tulee selvityksen mukaan kohdentamaan lisää henkilöstöä kantelun kohteena olevaan päätöksentekoon, jotta vastaavilta viivästyksiltä viraston omassa käsittelyprosessissa vältytään jatkossa.

Säännökset, ohjeistus ja suositukset

Perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva

päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Viranomaisen on hallintolain 10 §:n 1 momentin mukaan toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä.

Hallintolain (434/2003) 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Ulkomaalaislaissa (301/2004) ei ole säädetty enimmäiskäsittelyaikaa lain 52 a tai 52 d §:ssä tarkoitetuille hakemuksille. Ne on siten käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä, kuten perustuslaki ja hallintolaki edellyttävät.

Ulkomaalaislain 52 a §:n perusteluissa ([HE 32/2006 vp](#), s. 8) todetaan seuraavaa.

”Luvan myöntämisen lähtökohtana olisi EU-direktiivin mukaisesti ulkomaalaisen halu tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa ihmiskaupparikollisten kiinni saamiseksi. Tähän liittyisi olennaisesti myös maassa oleskelun tarve tutkinnallisista tai oikeuskäsittelyyn liittyvistä syistä. Yhteistyö ja tutkinnalliset tarpeet voisivat olla hyvin monenlaisia kulloisenkin ihmiskauppatapauksen erityispiirteet huomioon ottaen. Olennaista on se, että viranomainen saa rikostorjunnan kannalta merkityksellisiä tietoja rikollisista, rikoksista ja rikoksen teko-olosuhteista ja että tietoa voidaan tehokkaasti hyödyntää rikostiedustelussa ja rikosten esitutkinnassa. Asian arvioisi rikostutkintaa suorittava poliisiviranomainen tai rajatarkastusviranomainen. Tähän liittyisi myös poliisin lausunto Ulkomaalaisvirastolle siitä, pidetäänkö oleskeluluvan myöntämistä perusteltuna. Poliisi antaa muutoinkin lausuntoja oleskelulupa-asioissa. - - - Poliisin tulee lausunnossaan tuoda esiin kaikki luvan myöntämisen puolesta puhuvat tai sitä vastaan olevat seikat. Puhtaasti yhteistyöhön perustuvan luvan luonne olisi tilapäinen. Yhteistyötarpeiden ja -näkökohtien ohella uhrin on voitava katkaista kaikki siteensä rikoksista epäiltyihin, jotta lupa voitaisiin myöntää.”

Ulkomaalaislain 52 d §:n perusteluissa ([HE 3/2012 vp](#), s. 30) puolestaan todetaan seuraavaa.

”Oleskeluluvan myöntämisen lähtökohtana olisi uhridirektiivin mukaisesti ulkomaalaisen halu tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa rikollisten kiinni saamiseksi. Tähän liittyy olennaisesti myös maassa oleskelun tarve tutkinnallisista tai oikeuskäsittelyyn liittyvistä syistä. Olennaista on se, että viranomainen saa rikostorjunnan kannalta merkityksellisiä tietoja rikollisista, rikoksista ja rikoksen teko-olosuhteista, ja että tietoa voidaan tehokkaasti hyödyntää rikostiedustelussa ja rikosten esitutkinnassa. Myös työnantajasanktiodirektiivin 27 johdantokappaleessa kiinnitetään huomiota tarpeeseen tehdä yhteistyötä rikosoikeudellisessa menettelyssä työnantajaa vastaan.

Puhtaasti yhteistyöhön perustuvan luvan luonne olisi tilapäinen. Yhteistyötarpeiden ja -näkökohtien ohella uhrin on katkaistava kaikki siteensä mahdollisiin rikoksista epäilyihin, jotta lupa voitaisiin myöntää. Jos laittomasti oleskelevalla kolmannen maan kansalaisella on tieto siitä, että ilmoittautuessaan viranomaiselle häntä ei kohdella yksinomaan laittomasti maassa oleskelevana henkilönä tai rikollisena, hänen kynnyksensä tehdä ilmoitus häntä kohtaan tehdystä rikoksesta on todennäköisesti huomattavasti alhaisempi.”

Maahanmuuttovirasto on liittänyt selvitykseensä 30.10.2020 annetun ohjeen ”Mahdollisen ihmiskaupan uhrin asian käsitteleminen Maahanmuuttovirastossa” (MIG-2010332, MIGDno-2020-255), joka on voimassa 31.12.2023 asti.

Ohjeen sivulla 22-23 todetaan muun ohessa seuraavaa (lihavoinnit tässä).

”Ulkomaalaislain 52 a §:n 1 momentin soveltaminen on vahvasti kytköksissä Suomessa tapahtuvaan esitutkintaan. Näin ollen **esitutkintaviranomaiselta saatava tieto rikosprosessista vaikuttaa olennaisesti Maahanmuuttoviraston ratkaisun sisältöön sekä hakemuksen käsittelyaikaan.**

Jotta oleskelulupa täyttäisi sen tarkoituksen, joka sille lainsäädännössä on asetettu, on se **myönnettävä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa esitutkintaa**, jos esitutkintaviranomainen arvioi luvan myöntämisen tarpeelliseksi ja oleskeluluvan myöntämisen muut edellytykset täyttyvät.

Lähtökohtana on, että **esitutkintaviranomaiselta pyritään saamaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa kantaaottava lausunto asiassa.** - - - Poliisin kannan ollessa selvästi myönteinen lupa myönnetään ilman aiheetonta viivytystä, jos luvan myöntämisen kaikki edellytykset täyttyvät. Myös poliisin kannan ollessa selvästi kielteinen, hakemukseen tehdään lähtökohtaisesti lausunnossa esitetyn kannan mukainen päätös ilman aiheetonta viivytystä. Muissa tapauksissa Maahanmuuttovirasto harkitsee itsenäisesti poliisin lausunnon merkityksen asian ratkaisemisen kannalta ottaen

huomioon harkinnassa muut asiaan vaikuttavat ja asiassa esille tulleet seikat. Ratkaisu tehdään ilman aiheetonta viivytystä. Asiassa ei jäädä odottamaan syyttäjän mahdollisia päätöksiä. - - -

Jos rikosasia on edennyt syyttäjälle ihmiskauppa-nimikkeellä, on viimeistään tässä vaiheessa harkittava oleskeluluvan myöntämistä. Lähtökohtana voidaan pitää sitä, että syyttäjälle asti ihmiskauppa-nimikkeillä edenneissä tapauksissa tilapäinen B-lupa myönnetään, jos luvan muut edellytykset täyttyvät. **Syyttäjältä voidaan tiedustella näkemystä asiasta, mutta syyttäjän mahdollisia ratkaisuja asian suhteen ei ole tarvetta odottaa. Pääsääntö on aina, että oleskelulupa-asia ratkaistaan esitutinnan aikana, mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.**”

Vastineen liitteenä on yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto kantelussa mainitun henkilön A asiassa 2.7.2020 (VVTDno-2020-57, MIGDno-2020-434). Lausunnossa viitataan mm. ulkomalaislain esitöihin ja todetaan, että niiden mukaan oleskelulupaa koskevan lainsäädännön keskeisenä tavoitteena on ihmiskaupparikosten torjuminen, rikollisten kiinni saaminen sekä uhrien suojeleminen niin, että heidän uudelleen uhriutumisensa saataisiin estettyä. Esitöissä katsotaan, että uhrin antama apu rikosten selvittämiseksi on ensiarvoisen tärkeää. Uhrille myönnettävän oleskeluluvan katsotaan antavan suotuisat olosuhteet tämän yhteistyön aikaansaamiseksi. Valtuutettu pitää mahdollisena, että epävarmuus oleskeluoikeudesta saattaa vaikuttaa kielteisesti uhrin kykyyn toimia esitutkinnassa ja hänen toipumiseensa hyväksikäyttökokemuksista. Se saattaa myös heikentää uhrin turvallisuuden tunnetta ja luottamusta viranomaisiin ja vaikeuttaa siten rikosprosessin etenemistä. Ihmiskauppa on vakava rikos, jonka asianmukainen selvittäminen on myös koko yhteiskunnan etu. Koska esitutkinta saattaa kestää vuosia, on lausunnon mukaan aiheellista, että asianomistajan oleskeluoikeus ratkaistaan esitutkinnan alkuvaiheessa.

Valtuutettu korosti lausunnossaan, että ihmiskaupan uhrin oleskelu Suomessa on perusteltua ihmiskaupan esitutkinnan tai tuomioistuinkäsittelyn vuoksi, kun tutkinta on alkanut ja etenee ihmiskaupparikoksena. Myös hallituksen esityöt tukevat tätä näkökulmaa. Lausunto on mainittu esitöissä, mutta se ei ole laissa mainittu edellytys luvan myöntämiselle.

Nähdäkseni Maahanmuuttoviraston 30.10.2020 antama ohjeistus vastaa olennaisesti yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunnossa esittämiä suosituksia.

Arvio kantelussa tarkoitettujen henkilöiden hakemusten käsittelystä

Henkilö A

Hakija on pannut ihmiskaupan uhrin oleskelulupaa koskevan ensimmäisen hakemuksensa viireille 10.1.2019, ja hänen avustajansa on toimittanut lisäselvitystä 22.2.2019. Ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmään UMA:an on kirjattu 3.9.2019, kommentti, jonka mukaan asiasta on laitettu tiedustelu tutkinnanjohtajalle ja että asia etenee syyteharkintaan elokuussa 2019. UMA:an on 16.12.2019 kirjattu kommentti, jonka mukaan asia on syyteharkinnassa. Maahanmuuttovirasto on 26.2.2020 saanut samana päivänä lähetettyyn tiedusteluun syyttäjältä kannanoton, jonka mukaan hakijan läsnäolo on tarpeen, jos juttu etenee käräjille. Lisäksi syyttäjä on todennut, että ”tutkinta ei ole kokonaisuudessaan valmis, ja niin kauan kuin se on kesken, niin en voi suorittaa syyteharkintaa loppuun.” UMA:an on 13.5.2020 kirjattu tutkinnanjohtajalta Skypessä saatu tieto, jonka mukaan asian esitutkinta on päättynyt ja asia on syyttäjällä syyteharkinnassa ja poliisin osalta ei ole enää kuulemistarpeita. Samana päivänä, 13.5.2020, hakijalle on myönnetty ensimmäinen tilapäinen (B) oleskelulupa ulkomaalaislain 52 a § 1 momentin perusteella.

Hakijan oleskelulupahakemuksen käsittely on kestänyt vuoden ja neljä kuukautta (16 kk). UMA:an on kirjattu tietoja tiedusteluista sekä poliisille että syyttäjälle, mutta varsinaista kannanottoa oleskelun tarpeeseen ei ole saatu, mikä on ilmeisesti pidentänyt käsittelyaikaa. Siihen sisältyy myös ajanjaksoja, joihin ei ole sisältynyt aktiivisia käsittelytoimenpiteitä. Ensimmäinen tiedustelu tutkinnanjohtajalle on saadun selvityksen mukaan tehty vasta, kun hakemuksen viireille tulosta on kulunut noin kahdeksan kuukautta. Tuossa vaiheessa on ollut tieto, että asia etenee syyttäjälle. Maahanmuuttoviraston (tosin vasta 30.10.2020 voimaan tulleen) ohjeistuksen mukaisesti päätös olisi ollut tehtävissä jo tuolloin, syyskuussa 2019.

Hakija on pannut jatkolupahakemuksen viireille 16.2.2021. Hakemus on samana päivänä siirretty lupa- ja kansalaisuusyksikön yleiseen työjonoon ”muu peruste -jatkoluvat”. Hakemus on siirretty käsittelijän työjonoon 27.9.2021. Asiassa on 20.-21.10.2021 lähetetty selvityspyynnot poliisille ja sosiaalityöntekijälle sekä pyydetty täydentämään hakemusta lääkärintodistuksella. Poliisin lausunto on tullut 22.10.2021. Siinä on todettu, että hakijaa tarvitaan esitutkinnassa. Sosiaalityöntekijän lausunto ja lääkärintodistus ovat saapuneet Maahanmuuttovirastoon 9.11.2021. Hakijalle on myönnetty tilapäinen jatko-oleskelulupa 10.11.2021 ulkomaalaislain 52 a § 1 momentin perusteella.

Ensimmäisen jatko-oleskelulupahakemuksen käsittely on kestänyt noin yhdeksän kuukautta. Pääosa ajasta on kulunut siinä, että hakemus on odottanut yksikön yleisessä työjonossa käsittelyyn ottamista, yli seitsemän kuukautta. Hakijalle on myönnetty toinen tilapäinen jatkolupa ajalle 13.5.2022-13.5.2023 ulkomaalaislain 52 a §:n 1 momentin perusteella. Hakemus oli pantu viireille 15.2.2022 eli lupa on myönnetty alle kahdessa kuukaudessa viireillepanosta.

Henkilön A hakemus on odottanut yleisessä työjonossa sekä ensimmäisen luvan hakemisen (noin 8 kk) että ensimmäisen jatkoluvan hakemisen (n. 7 kk) yhteydessä. Viiveet ovat olleet

varsin merkittäviä, ja niiden voidaan katsoa aiheutuneen Maahanmuuttoviraston ruuhkaisesta työtilanteesta. Ruuhkautuneeseen työtilanteeseen on ollut mahdollista vaikuttaa viraston sisäisen järjestelyin ja priorisoinnein.

Varsinaista kannanottoa hakijan tilanteesta poliisilta tai syyttäjältä ei ole ensimmäisen lupasian käsittelyn yhteydessä saatu, vaikka Maahanmuuttovirasto on sitä pyytänyt useasti. Tämä on aiheuttanut käsittelyssä noin kahdeksan kuukauden viiveen, syyskuusta 2019 toukokuuhun 2020. Maahanmuuttovirastossa on siis varsin pitkään odotettu poliisin kannanottoa. Tältä osin tilanne ei ole ollut tyydyttävä, eikä yhteydenpito poliisin ja Maahanmuuttoviraston välillä ole ollut sujuvaa. Maahanmuuttoviraston sittemmin antaman ohjeistuksen mukaan kantaaottava lausunto esitutkintaviranomaiselta pyritään saamaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Mikäli lausuntoa ei useista pyynnöistä huolimatta saada, ei viipymistä tältä osin voida katsoa Maahanmuuttoviraston virheeksi.

Henkilö A:n hakemuksen käsittely on kokonaisuudessaan viivästynyt, ja se on johtunut myös Maahanmuuttovirastosta.

Henkilö B

Henkilö B on hakenut ensimmäistä oleskelulupaa ulkomaalaislain 52 d §:n perusteella 2.11.2020. Hakija on toimittanut karkottamisvastineen Maahanmuuttovirastolle 11.11.2020. Hakemus on odottanut käsittelyä viraston yleisessä työjonossa vireillepanopäivästä alkaen. Asian käsittelijä on siirtänyt sen omaan työjonoonsa lähes kuuden kuukauden kuluttua, 29.4.2021. Poliisilta on saatu tieto 4.5.2021, että juttu on edelleen tutkittavana ja että poliisi odottaa aluehallintoviraston lausuntoa asiassa. UMA:an 13.10.2021 kirjatun kommentin mukaan uusia tietoja on näkynyt poliisiasiaien tietojärjestelmässä ja asian käsittelijä on tiedustellut poliisilta asian tilannetta, muun muassa sitä, onko asian tutkintanimike edelleen kiskonnantapainen työsyryjintä ja onko hakijan läsnäolo tarpeen esitutinnan aikana. Poliisilta 20.10.2021 on saatu tieto mm. siitä, että tutkintanimike on kiskonnantapainen työsyryjintä, mutta näyttö on heikkoa. Tutkinnanjohtaja on kertonut, että esitutkinta alkaa olla valmis syyteharkintaan.

Hakijan sosiaalityöntekijä on tehnyt esityksen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ottamisesta 21.1.2022. Auttamisjärjestelmä on tehnyt kielteisen päätöksen 24.1.2022.

Maahanmuuttovirasto on tehnyt hakijan oleskelulupahakemukseen päätöksen 2.2.2022. Päätös on kielteinen ja se on annettu tiedoksi Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella 9.5.2022. Päätöksessä on katsottu, ettei asiassa ole ilmennyt, että läsnäolo olisi välttämätöntä esitutinnan tai oikeuskäsittelyn takia.

Hakijan ulkomaalaislain 52 d §:n perusteella haetun oleskelulupa-asian käsittely on kestänyt noin 14 kuukautta. Asian käsittely on osittain viivästynyt muista viranomaisista johtuvista syistä. Maahanmuuttovirasto on joutunut odottamaan asiassa poliisin lausuntoa, koska poliisi oli puolestaan pyytänyt aluehallintoviraston lausuntoa ja todennut, ettei voi antaa omaa lausuntoaan Maahanmuuttovirastolle ennen kyseisen viraston lausuntoa. Käsittelyaikaan sisältyy kuitenkin myös Maahanmuuttovirastossa eri vaiheissa ajanjaksoja ilman aktiivisia käsittelytoimenpiteitä. Näitä ovat ainakin edellä todettu puolen vuoden odotus ennen asian siirtymistä käsittelijän työjonoon ja tämän jälkeen päätöksenteon viipyminen poliisilta lokakuussa 2021 saadusta tiedosta helmikuuhun 2022 (noin 4 kk).

Vastineessa nostetaan esiin, että tutkinnanjohtaja oli kertonut Maahanmuuttovirastolle asian olevan menossa syyteharkintaan. Asiassa on ollut esitutkinta käynnissä. Sen, ettei poliisin tutkinta ole edennyt hakijasta johtumattomista syistä, ei kuitenkaan pitäisi vaikuttaa lupaharkintaan.

Hakemus on tullut vireille Maahanmuuttoviraston ohjeen ollessa jo voimassa. Päätös olisi siten tullut tehdä viivytyksettä ja mahdollisimman varhaisessa vaiheessa esitutkintaa. Selvityksen mukaan se olisi ollut tehtävissä viimeistään lokakuussa 2021. Hakemuksen käsittely on siten viivästynyt Maahanmuuttovirastossa.

Henkilö C

Henkilö C haki ensimmäistä oleskelulupaa ulkomaalaislain 52 d §:n perusteella 24.7.2019. UMA:n kommenttikenttään on kirjattu seuraavat Maahanmuuttovirastosta poliisille tehtyihin tiedusteluihin liittyvät merkinnät: 6.9.2019 ”oltu yhteydessä poliisiin”, 26.2.2020 tutkinnanjohtajalta saatu tieto: ”esitutkintaa ei ole ehditty aloittaa”, 3.3.2020: ”tutkintailmoitus odottaa yksikön työjonossa siirtoa tutkintaan. Aikataulusta ei voi antaa tietoa.” Lisäksi Maahanmuuttovirastosta on tiedusteltu poliisilta 10.7.2020 rikosilmoituksen tilanteesta. Vastaus poliisilta on saatu 15.7.2020. Poliisi on viraston tehtyä jatkotiedustelun vahvistanut 20.7.2020, että rikosjuttu on edelleen avoin ja hakija edelleen asianomistajana.

Hakemus on siirretty yleisestä työjonosta käsiteltäväksi 10.8.2020 eli yli vuoden kuluttua hakemuksen vireille tulosta. Maahanmuuttovirasto on 8.10.2020 tiedustellut poliisilta, onko hakijan läsnäolo tarpeen esitutkinnan aikana. Poliisilta on samana päivänä saatu vastaus, jonka mukaan hakija tarvitaan läsnä olevaksi esitutkinnassa, mutta asia ei vastaamishetkellä ollut aktiivitutkinnassa, eikä asialle ollut nimetty tutkijaa.

Maahanmuuttovirasto on 14.10.2020 myöntänyt tilapäisen (B) oleskeluluvan ulkomaalaislain 52 d §:n perusteella. Käsittely on kestänyt noin vuoden ja kolme kuukautta (15 kk). Hakemuksen

käsittelyaikaan on vaikuttanut myös muiden viranomaisen toiminta, muun muassa se, että rikosasian eteneminen tutkintaan on viipynyt. Päätös on tehty muutamassa päivässä sen jälkeen, kun poliisin lausunto on saatu.

Käsittelyaikaan kuitenkin sisältyy Maahanmuuttovirastossa myös eri vaiheissa ajanjaksoja ilman aktiivisia käsittelytoimenpiteitä. Ensimmäisen kerran Maahanmuuttovirastosta on oltu yhteydessä poliisin noin 1,5 kuukauden kuluttua hakemuksen vireille tulosta ja uudelleen helmimaaliskuun vaihteessa 2020, jolloin poliisi ei ole antanut tietoa aikataulusta, mutta tutkintailmoitus on odottanut yksikön työjonossa siirtoa tutkintaan. Virastosta on tiedusteltu asian etenemistä seuraavan kerran noin neljä kuukautta ja vielä seitsemän kuukautta myöhemmin.

Poliisilta ei kysyttäessä ole saatu vastausta hakijan läsnäolon tarpeeseen prosessissa ennen kuin vasta lokakuussa 2020. Maahanmuuttovirasto on saatuaan tästä tiedon tehnyt päätöksen viivytyksettä. Voidaan pohtia sitä, miten aktiivisesti, suorasti ja toistuvasti Maahanmuuttoviraston olisi pitänyt tiedustella poliisilta sen näkemystä. Tähän monivaiheiseen tiedusteluun on kulunut aikaa syyskuusta 2019 lokakuuhun 2020 eli 13 kuukautta. Maahanmuuttoviraston ohjeistus ei vielä ole ollut asiaa käsiteltäessä voimassa. Tässä tapauksessa poliisin menettely on joka tapauksessa merkittävästi viivästyttänyt päätöksentekoa Maahanmuuttovirastossa, eikä yhteydenpito poliisin ja Maahanmuuttoviraston välillä ole ollut sujuvaa.

Eduskunnan oikeusasiamies on antanut henkilön C asian käsittelyä koskevan päätöksen 11.2.2021 (EOAK 4727/2020). Päätös koskee poliisin toimintaa työsyRJintään liittyvän asian tutkimisessa ja asian käsittelyn kestossa. Kanteluasian yhteydessä, 22.7.2020, Maahanmuuttovirastosta on kerrottu oikeusasiamiehen kanslialle, että virasto on odottanut työrikostutkinnan jonnossa rikosilmoituksen siirtoa tutkintaan. Oikeusasiamies ei pyytänyt Maahanmuuttovirastolta varsinaista selvitystä asiasta, eikä Maahanmuuttoviraston menettelyä ole arvioitu asiassa. Poliisilaitos oli omassa lausunnossaan päätenyt siihen, että asiassa oli menetelty virheellisesti. Poliisilaitos oli saattanut näkemyksensä jutun virheellisestä priorisoinnista tutkinnanjohtajien tietoon ja ilmoittanut, että asia otetaan tutkintaryhmässä välittömästi käsittelyyn. Oikeusasiamies oli samaa mieltä siitä, että asia olisi laatunsa puolesta tullut käsitellä kiireellisenä. Hän totesi, että poliisilaitoksen priorisointiohjeessa voisi olla perusteltua tuoda nimenomaisesti esiin se, että asian liittyminen ihmiskauppaan on kiireellisyysarviointiin kuuluva seikka. Ottaen huomioon poliisilaitoksen toimenpiteet hän katsoi, ettei asia edellyttänyt muuta toimenpidettä kuin että päätöksessä mainitut käsitykset saatettiin poliisilaitoksen ja kyseisessä asiassa selvityksiä antaneiden poliisimiesten tietoon.

Vastineessa todetaan, että henkilön C tapauksessa poliisi on syyskuussa 2019 vastannut Maahanmuuttovirastolle, että esitutkintaa ei ole ehditty aloittaa ja maaliskuussa 2020, että tutkintailmoitus odottaa siirtoa tutkintaan, eikä aikataulusta voi antaa tietoa. Kyseessä oli poliisin kiireistä

ja priorisoinnista johtunut ns. aktiivitutkinnan viivästyminen. Asiassa oli kuitenkin jo ennen oleskeluluvan hakemista kirjattu rikosilmoitus kiskonnantapaisesta työsyrynnästä, jossa hakija oli kirjattu asiaan asianomistajaksi, eli esitutkinta oli virallisesti käynnissä.

Hakija toteaa, että se, ettei poliisi ole tehnyt pitkään aikaan tutkintatoimenpiteitä, ei ole hänestä riippuvainen asia eikä sen pitäisi tarkoittaa, että oleskelulupapäätöksen teko viivästyy. Hakija on toivonut rikosasian etenemistä, tiedustellut sitä usein ja tehnyt myös kantelut esitutkinnan kestosta oikeusasiamiehelle (edellä mainittu ratkaisu 11.2.2020) ja sittemmin oikeuskanslerille, kun tutkinta ei ollut edelleenkään edennyt yli vuosi oikeusasiamiehen ratkaisun jälkeen.

Hakijan C hakemuksen käsittely on viivästynyt Maahanmuuttovirastossa.

Henkilö D

Henkilö D on hakenut ensimmäistä ihmiskaupan uhrin oleskelulupaa 7.7.2021. Asian käsittelijä on siirtänyt hakemuksen yleisestä työjonosta omaan työjonoonsa 29.12.2021. Asiassa on 28.1.2022 pyydetty sosiaalityöntekijältä ja lääkäriltä lausunnot, jotka on toimitettu virastoon 21.2.2022. Asiassa on pyydetty selvitystä esitutkinnan tilasta 10.3.2022. Poliisi on vastannut 11.3.2022, että hakijan läsnäolo on tarpeen kuulustelujen takia. Hakijalle on samana päivänä myönnetty tilapäinen (B) oleskelulupa ulkomaalaislain 52 a § 1 momentin perusteella ajalle 11.3.2022-11.3.2023.

Hakemusta on käsitelty yhteensä noin kahdeksan kuukautta, ja pääosan siitä se ollut odottamassa yleisessä työjonossa käsittelyä (lähes 6 kk). Asian käsiteltäväsi ottamisen jälkeen se on edennyt ilman merkittäviä viivästyksiä. Hakemuksen käsittelyn alkuvaihe on viivästynyt.

Yhteenveto ja johtopäätökset

Kaikkia kantelussa yksilöityjä tapauksia yhdistää se, että hakemusten yleisestä työjonosta käsittelyyn siirtyminen on kestänyt vireille tulosta vähintään noin puoli vuotta ja enimmillään jopa yli vuoden. Ottaen huomioon ihmiskaupparikosten uhrien vaikean ja alisteisen aseman pidän näin pitkää odotusaikaa ilman aktiivisia käsittelytoimenpiteitä kohtuuttoman pitkänä.

Arvioitavana olleissa tapauksissa viiveitä oli aiheutunut myös siitä, ettei poliisilta ollut saatu pyydettyjä lausuntoja hakijan läsnäolon tarpeellisuudesta esitutkinnassa. Koko prosessin sujuvuuden ja ihmiskaupparikosten ja lähirikosten torjumisen ja selvittämisen kannalta keskeistä on se, miten nopeasti ja hyvin poliisi tunnistaa mainitun kaltaiset rikokset.

Tiedossani on, että ihmiskaupparikosten tutkinnassa on ollut merkittäviä viiveitä. Olen arvioinut poliisin ja Poliisihallituksen menettelyä ihmiskaupparikosten tutkinnassa ja myös mm. siihen liittyvässä viranomaisyhteistyössä (päätös 28.12.2021: Poliisin ja syyttäjien menettely sekä ihmis-kaupan tutkinta, dnro [OKV/1233/70/2021](#) ym.). Pidän huomionarvoisena sitä, että monessa tapauksessa viivästyksen vedottiin syntyneen ongelmista ja viiveistä joko poliisiorganisaation sisäisessä toiminnassa – esimerkiksi virka-apupyynnöjen viiveissä – tai yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa, erityisesti syyttäjien ja aluehallintoviranomaisten kanssa. En voinut esimerkiksi pitää hyväksyttävänä sitä, että poliisin esitutkinta viivästyy sen vuoksi, että toinen viranomainen ei väitetysti edes vastaa asiaa hoitavalle poliisille. Myös viranomaisyhteistyön sujuvuuden varmistaminen on tehtävä, joka poliisin osalta kuuluu viime kädessä Poliisihallituksen ratkaistavaksi. Totesin, että toimiva viranomaisyhteistyö on erityisesti ihmiskaupan kaltaisessa kokonaisuudessa elintärkeää (s. 61).

Tässä asiassa on myös vastaavia piirteitä. Maahanmuuttovirastolla on ollut vaikeuksia saada poliisilta kannanottoa hakijan oleskelutarpeesta esitutinnan aikana, vaikka sitä on useasti tiedusteltu (hakijat A ja C). Monikertainen kysely rasittaa tarpeettomasti myös Maahanmuuttovirastoa.

Ihmiskaupparikosten esitutkintaa koskevan päätöksen perusteella oli selvää, että viranomaisyhteistyön sujuvuutta sekä poliisihallinnossa että poliisin ja muiden viranomaisten välillä on syytä olennaisesti kohentaa. Pidän Poliisihallituksen asian yhteydessä antamassaan lausunnossa esittämiä yhteistyön kehittämistä koskevia uudistuksia tarpeellisina. Kiinnitin kuitenkin huomiota siihen, että viranomaisyhteistyön kehittämistä ja erityisen tutkintayksikön kokoamista on todella pitkään suositeltu sekä kansainvälisesti että kotimaisesti. Poliisihallituksen vastuulla on viime kädessä ollut koordinoita sekä poliisiyksiköiden keskinäistä kuten myös poliisin ja muiden viranomaisten välistä yhteistyötä poliisin hallinnosta annetun lain 4 §:n 2 momentin mukaisesti.

Pidin myös selvänä, että poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan tulee ottaa esitutkintojen lain mukainen toimittaminen lähempään ja suunnitelmalliseen seurantaan. Näin laaja ja vakava ongelma edellyttää poliisin omalta sisäiseltä laillisuusvalvonnalta huomiota ja sillä olisi tärkeä tehtävä ihmiskaupparikosten tunnistamisen ja viivytyksettömän esitutinnan turvaamisessa (s. 66-67).

Tällä hetkellä vireillä on tämän päätöksen seuranta. Päätöksen jälkeen ihmiskaupparikokset ovat olleet Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan tarkastuskohteena vuonna 2022. Olen ottanut omana aloitteenanani tutkittavaksi poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan toteutumisen ihmiskauppaan liittyvissä asioissa (OKV/965/70/2023, ks. myös 28.8.2023 antamani päätös [OKV/2030/10/2022](#) viitteineen).

Maahanmuuttovirasto on tässä asiassa sidoksissa esitutkintaviranomaisen käsittelyaikoihin ja mahdollisiin viivästymisiin. Se voi kuitenkin omalla toiminnallaan pyrkiä lieventämään näiden viiveiden vaikutuksia hakijoihin ja heidän oikeusturvaansa huolehtimalla muun muassa siitä, että sen omat lupamenettelyt ovat tehokkaita ja ripeitä, ja ettei asian kokonaiskäsittelyaika muodostuisi kohtuuttoman pitkäksi. Myös Maahanmuuttoviraston omassa ohjeistuksessa todetaan selvästi, että, jotta oleskelulupa täyttäisi sen tarkoituksen, joka sille lainsäädännössä on asetettu, on lupa myönnettävä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa esitutkintaa, jos esitutkintaviranomainen arvioi luvan myöntämisen tarpeelliseksi ja oleskeluluvan myöntämisen muut edellytykset täyttyvät. Lähtökohtana on, että esitutkintaviranomaiselta pyritään saamaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa kantaaottava lausunto asiassa.

Tähän liittyy olennaisesti viranomaisyhteistyön sujuvuus maahanmuuttohallinnon ja poliisin välillä. Virasto voi omalta osaltaan pyrkiä saamaan poliisilta tarvitsemansa kannanoton muotoilemalla esimerkiksi lausuntopyynnöt siten, että lupahakemuksen ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot saataisiin nopeasti ja täsmällisesti valmistelijan käyttöön. Viranomaisten välisen yhteistyön sujuvuuteen velvoittavat jo edellä viitatu hallintolain säännökset.

Hakemusten kokonaiskäsittelyaikaa ja esimerkiksi päätösten tiedoksiantoa koskevaa menettelyä voisi myös olla mahdollista pyrkiä nopeuttamaan prosessin kaikkia vaiheita uudelleen kriittisesti tarkastelemalla. Kanteluasiakirjoista ilmenee, ettei ulkomaalaislain 52 a § tai 52 d § mukaista oleskelulupaa voi hakea EnterFinland-palvelun kautta, vaan ainoastaan paperihakemuksella. Tällöin hakija ei usein saa päätöstä tietoonsa pitkään aikaan päätöksen tiedoksiannossa esiintyvien pitkien viiveiden vuoksi, kun taas EnterFinlandissa jätettyihin hakemuksiin tehdyt päätökset tulevat hakijalle ajantasaisesti sähköisenä. Rikosuhripäivystyksen mukaan moni sen asiakkaita on saanut tiedon päätöksestä vasta monta kuukautta sen tekemisen jälkeen.

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisessa toimenpideohjelmassa vuosille 2021-2023, 7.5.2021 (oikeusministeriön julkaisu [OM 2021:15](#)) todetaan muun ohessa, että rikosvastuun toteutumista vaikeuttaa rikosprosessien pitkä kesto ja valtakunnallisesti huomattavat erot rikosprosessitoimijoiden osaamisessa ja työn organisoinnissa. Pelkästään esitutkinnat saattavat kestää vuosia. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä ja järjestöt ovat valmistelun aikana tuoneet esiin, että tekijät ehtivät esitutkintojen pitkittyessä jatkaa rikollista toimintaa, poistua maasta, hankkiutua eroon rikoksella hankitusta omaisuudestaan ja todistusaineistosta tai muutoin vaikeuttaa näytön hankkimista sekä uhrin mahdollisuutta saada korvauksia. Esitutkintaviranomaiset ovat tuoneet esille, että tutkinta tuottaa tulosta parhaiten silloin, kun rikolliseen toimintaan päästään puuttumaan sen ollessa vielä käynnissä tai kun uhri on vastikään siitä ilmoittanut esitutkintaviranomaisille. Mitä enemmän aikaa kuluu, sitä vaikeampaa näytön saaminen rikoksesta on (s. 27-28).

Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvityksessä (2021) "[Ihmiskaupan uhrien oleskelulupakäytäntö](#)" todetaan muun ohessa seuraavaa (s. 96).

”Uudistettaessa ulkomaalaislakia vuonna 2006 tavoitteena oli parantaa ihmiskaupan uhrien suojelua, mutta esille nostettiin myös ihmiskauppaa koskevan rikollisuuden ennaltaehkäisemiseen ja rikosten selvittämiseen liittyviä tekijöitä. Näillä tekijöillä on selkeä yhteys siihen, että turvaamalla ihmiskaupan uhrille oleskeluoikeus pystytään edistämään ihmiskaupparikoksissa rikosvastuun toteuttamista, eli saattamaan rikoksiin syylistyneet henkilöt vastuuseen tekemistään rikoksista. Rikosvastuun tehostamiseen liittyy myös hallituksen esityksen kannanotto siitä, että mahdollisuus saada oleskeluoikeus ihmiskaupan uhrina alentaa uhrien kynnystä tehdä rikosilmoituksia heihin kohdistuneista hyväksikäytöistä. - - -

Päätösten lähiluvussa paljastui muutama tapaus, jossa poliisin kirjoittaman lausunnon mukaan hakijaa ei enää hänen kuulustelunsa jälkeen tarvittu esitutkinnassa ja hän sai oleskelulupaansa koskien kielteisen päätöksen. Päätösten perusteella vaikutti siltä, että näissä tapauksissa ei ollut välttämättä tietoa siitä, mitä rikosprosessin myöhäisemissä vaiheissa tulee tapahtumaan. Tällainen soveltamiskäytäntö on ongelmallinen, koska siinä korostuu rikosprosessin toimijoista vain poliisin näkemys asiasta ja samalla sivuutetaan kokonaan uhrille kuuluvat oikeudet rikoksen asianomistajana. Hakijan oikeudet rikoksen asianomistajana eivät toteudu, jos hän oleskeluluvan menetettyään ei enää pääse osallistumaan esitutinnan jälkeisiin rikosprosessin vaiheisiin. Käytännössä ihmiskaupparikosta koskevan oikeudenkäynnin aikana ihmiskaupan uhrin läsnäolo on myös näytön arvioimiseen ja rikoksen toteennäyttämiseen liittyvien kysymysten takia välttämätöntä.”

Ihmiskaupparikosten ja niiden lähirikosten selvittäminen ja tekijöiden rikosoikeudelliseen vastuuseen saattaminen tulisi nähdä niin merkittävänä oikeusjärjestyksen intressinä, että myös tutkinnan edellyttämät lupakäytännöt saatettaisiin ripeiksi ja sujuviksi. Huomion ansaitsevat myös yksittäisten hakijoiden toipumiseen, luvalliseen työntekoon ja uudelleen uhriutumisen estämiseen liittyvät inhimilliset näkökohdat, jotka osaltaan myös puoltavat hakemusten viivytyksetöntä käsittelyä.

Maahanmuuttovirasto tulee selvityksensä mukaan kohdentamaan lisää henkilöstöä kantelun kohteena olevaan päätöksentekoon, jotta vastaavilta viivästyksiltä viraston omassa käsittelyprosessissa välttyään jatkossa. Virasto on selvityksensä mukaan pyrkinyt myös nopeuttamaan päätöksentekoa kehittämällä omaa ohjeistustaan.

Tehtyjen toimenpiteiden arvioimiseksi pyydän Maahanmuuttovirastoa ilmoittamaan viimeistään 28.2.2024, miten mahdollisten ihmiskaupan uhrien oleskelulupahakemusten käsittelyajat ovat kehittyneet viime vuosina, onko hakemusten käsittelyyn ottamisen odotusaikoja saatu lyhennettyä ja miten yhteistyö esitutkintaviranomaisen lausuntojen saamisessa tällä hetkellä toteutuu.

Toimenpiteet

Henkilöiden A, B, C ja D oleskelulupahakemusten käsittelyyn ottaminen yleisestä työjonosta on kestänyt hakemuksen vireille tulosta vähintään noin puoli vuotta ja enimmillään jopa yli vuoden, mitä voidaan pitää liian pitkänä aikana. Lisäksi henkilöiden A ja C tapauksissa on havaittavissa, että yhteydenpidossa poliisin ja Maahanmuuttoviraston välillä on ollut puutteita.

Kiinnitän Maahanmuuttoviraston huomiota viiveisiin kantelussa yksilöityjen hakemusten käsittelyyn ottamisessa ja viranomaisten välisen yhteistyön sujuvuudesta huolehtimiseen omalta osaltaan.

Pyydän Maahanmuuttovirastoa ilmoittamaan viimeistään 28.2.2024, miten mahdollisten ihmis-kaupan uhrien oleskelulupahakemusten käsittelyajat ovat kehittyneet viime vuosina, onko hakemusten käsittelyyn ottamisen odotusaikoja saatu lyhennettyä ja miten yhteistyö esitutkintaviranomaisen lausuntojen saamisessa tällä hetkellä toteutuu.

Koska asiassa on olennaisesti kysymys sisäministeriön hallinnonalan eri viranomaisten, poliisin ja Maahanmuuttoviraston välisen yhteistyön sujuvuudesta ja puutteista sen tehokkuudessa, saatan päätökseni myös sisäministeriön tietoon.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty