

21.8.2014

SISÄMINISTERIÖ

21. 08. 2014

INRIKESMINISTERIET

Sisäministeriö

Maahanmuutto-osasto

Lausuntopyyntö; Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain 52 b ja 52 c §:n muuttamisesta

Kansallinen ihmiskaupparaportoija kiittää mahdollisuudesta saada lausua asiassa. Kansallinen ihmiskaupparaportoija pitää esityksen tavoitteita ihmiskaupan uhrien ihmisoikeuksien suojelemisesta ja yhdenvertaisen kohtelun turvaamisesta erittäin kannatettavina ja tarpeellisina. Raportoija pitää myönteisenä myös sitä, että luonnosesitys vahvistaa auttamisjärjestelmän hyvän hallinnon mukaisuutta.

Lausunnoille tulleen esitysluonnoksen sisältö jättää kuitenkin valitettavasti monin paikoin toivomisen varaa sen suhteen, miten nähin julkilausuttuihin tavoitteisiin tosiasiallisesti pyritään ja miten ne aiotaan saavuttaa. Esitysluonnos sisältää sellaisia rajoituksia, jotka tosiasiallisesti vaikeuttavat ja osin jopa estävät näiden sinällään hyvien tavoitteiden tosiasiallisen saavuttamisen. Koska kansallinen ihmiskaupparaportoija on lausunut asiasta jo useaan kertaan, kiinnittää raportoija tässä lausunnossa huomionsa vain joihinkin kaikkein ongelmallisimpiin kohtiin. Jotta julkilausutut tavoitteet voitaisiin tosiasiallisesti saavuttaa, ainakin seuraavat ongelmakohtat on korjattava.

1. Kansallinen ihmiskaupparaportoija pitää myönteisenä sitä, että esitysluonnoksessa pyritään selkiyttämään auttamisjärjestelmän ja kuntien välistä vastuunjakoja uhrien auttamisessa. Nämä kirjaukset tulevat todennäköisesti jonkin verran helpottamaan toimijoiden välistä yhteistyötä. Laki asettaa kuitenkin velvoitteita vain auttamisjärjestelmälle, ei kunnille, vaikka ongelmia on juuri kuntien kyvyssä vastata ihmiskaupan uhrien palvelutarpeisiin. Vastuiden jakoa tulisi raportoijan näkemyksen mukaan tästä syystä vahvistaa esimerkiksi STM:n ohjeistuksella (ks. myös kohta 9).

Raportoija kiinnittää huomiota myös esitysluonnoksen rajoitukseen, jonka mukaan kunnalle voidaan korvata auttamisesta syntyneet kustannukset vain siltä ajalta, jonka uhri on auttamisjärjestelmässä ja saa auttamistoimia (ks. 25 ja 26 § sekä perustelut). Ihmiskaupan uhrien yhdenvertaisen kohtelun ja riittävien (ja riittävän pitkäkestoisien) palvelujen saannin turvaamisen näkökulmasta raportoija pitää tätä rajausta ongelmallisena ja ehdottaa rajoituksen poistamista. Jos tämä rajausta lakiin kuitenkin jää, tulee auttamisjärjestelmän poistaa ihmiskaupan uhri auttamisjärjestelmästä vasta, kun (ihmiskaupan uhriksi joutumisesta syntyneitä) palveluiden tarvetta ei myöskään kunnassa enää ole.

2. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija pitää myönteisenä sitä, että uhreille voidaan myöntää myös toipumisaika. Raportoiija pitäisi kuitenkin tärkeänä, että harkinta- tai toipumisaika myönnettäisiin kaikille auttamisjärjestelmään hyväksytyille uhreille, toisin kuin esitysluonnoksessa (ks. perustelut s. 31-32). Tämä olisi uhrien näkökulmasta selkeämpi menettely. Uhrit voivat ryhtyä yhteistyöhön viranomaisten kanssa heti, kun ovat siihen valmiita ja viimeistään harkinta- tai toipumisajan päätyttyä.

Toisaalta raportoiija kiinnittää huomiota toipumis- ja harkinta-aikojen pituuseroon. Siinä missä toipumisaika voi olla yhteensä 90 vuorokautta, harkinta-aika voi olla jopa kuusi kuukautta. Tämä voi tosiasiallisesti johtaa uhrien epäyhtenäiseen kohteluun. Esitysluonnoksesta ilmenee, että toipumis- ja harkinta-ajalla oleskelevat uhrit olisivat keskenään epäyhtenäisessä asemassa toisiinsa nähden: toipumisajalla oleskelevien osalta auttamisjärjestelmän tulisi pääsääntöisesti tehdä ilmoitus esitutkintaviranomaisille vasta toipumisajan päätyttyä, mutta harkinta-ajan saaneista uhreista ilmeisesti heti. Raportoiija kehottaa vielä tarkastelemaan sitä, ovatko erot uhrien kohtelussa tarkoituksenmukaisia ja perusteltavia.

3. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija pitää tärkeänä, että toipumis- ja harkinta-aika ovat myös tosiasiallisesti rauhoitettu hyväksikäytöstä toipumiseen ja informoituun päätöksentekoon. Esitysluonnoksen 37 §:n muotoilu on edelleen jokseenkin epämääräinen, ja se jättää tarpeettoman paljon harkintavaltaa auttamisjärjestelmälle siinä, missä tilanteissa ilmoitus esitutkintaviranomaisille on tehtävä. Raportoiija ehdottaa, että lain kohtaa täsmennettäisiin esimerkiksi niin, että kyse olisi vakavasta uhrin, hänen läheisensä tai auttamisjärjestelmän henkilökunnan henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvasta uhasta. Esitysluonnos jättää avoimeksi myös sen, millaisia toimenpiteitä ilmoitus aiheuttaisi ilmoitusten vastaanottopäivässä. Tähän raportoiija toivoo parannusta.
4. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija pitää erittäin valitettavana sitä, että auttamisjärjestelmän rooli uhrien tunnistajana on esitysluonnoksessa korostuneen rajattu (ks. 38 § ja perustelut). Tämä ei ole ihmisoikeusperustaisen ajattelutavan mukaista ja saattaa tosiasiallisesti johtaa uhrien epäyhtenäiseen kohteluun. Käytännössä riskinä on, että Suomessa ihmiskaupan uhriksi joutuneet henkilöt, joiden tapauksessa ei voida nostaa syytettä ketään vastaan, eivät voi tulla tunnistetuiksi ihmiskaupan uhreiksi, ellei epäilty ole kuollut. Kynnys tunnistamiseen on korkealla, eikä se vastaa sitä kokemusta, joka kansallisella ihmiskaupparaportoiijalla tapauksista on pitkän ajan perusteella muodostunut. Tosiasiallisesti tutkinta voi keskeytyä tai syyteharkinta vesittyä monista uhriin itseensä liittymättömistä syistä (ml. kauttakulkutapaukset). Kansallinen ihmiskaupparaportoiija uskoo, että näin rajatun tunnistamisoikeuden johdosta osa ihmiskaupan uhreista on vaarassa jäädä virallisesti tunnistamatta ja vaille tarvitsemaansa apua. Auttamisjärjestelmän oikeutta tunnistaa ihmiskaupan uhri tulisi laajentaa, ja sille tulisi antaa yhtä vahva asema uhrien tunnistajana kuin esitutkintaviranomaisille. Raportoiija muistuttaa tässä yhteydessä, että myös esitutkintaviranomaiset ovat edustettuina arviointityöryhmässä.
5. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija ei pidä kansainvälisten velvoitteiden mukaisena esitysluonnoksen rajausta, jonka mukaan auttamisjärjestelmän päätöksenteossa voitaisiin huomioida se, milloin hakija on joutunut ihmiskaupan uhriksi (ks. perustelut s. 29-30). Euroopan

neuvoston ihmiskauppaleissopimuksen täytäntöönpanoa valvova asiantuntijaryhmä GRETA on esimerkiksi Britanniaa koskevassa arviointikertomuksessa pitänyt kyseistä rajausta sopimuksen vastaisena ja korostanut, että uhrien yksilöllisen avun tarpeen tulee olla auttamista koskevan päätöksenteon ytimessä. Tämä liittyy ihmiskaupan dynamiikkaan ja siihen, että ihmiskaupan uhriksi joutumisella voi olla hyvinkin pitkäkantoisia vaikutuksia, jotka eivät välttämättä heti ilmene. Ongelmien kasautuminen elämässä yhdistettynä traumatisoihin hyväksikäyttökokemuksiin voi lopulta johtaa elämän hallinnan häviämiseen ja avun tarpeen syntymiseen. Raportoiija ehdottaa rajauksen poistamista.

6. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija kiinnittää huomioita myös ns. Dublin-prosessissa tunnistettujen ihmiskaupan uhrien oikeussuojan heikentymiseen (ks. perustelut s. 31). Esitysluonnoksessa annetaan ymmärtää, että Suomella olisi velvollisuus palauttaa uhri siihen maahan, joka on vastuussa kansainvälistä suojelua hakevan henkilön hakemuksen käsittelystä. Tämä ei tarkkaan ottaen pidä paikkaansa, vaan valtiot voivat käyttää harkintaansa. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija muistuttaa jälleen Euroopan neuvoston ihmiskauppaleissopimuksesta, joka velvoittaa sopijavaltiot tarjoamaan apua kaikille sen alueella tunnistetuille ihmiskaupan uhreille. Sopimuksen mukaan uhreja ei saa palauttaa mihinkään maahan, ei lähtömaahan eikä kolmanteen maahan. Raportoiija ehdottaa rajauksen poistamista.
7. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija pitää ongelmallisena esitysluonnoksen kantaa, jonka mukaan kansainvälisen suojelun hakijat majoitetaan kategorisesti vastaanottokeskuksiin (ks. perustelut s. 36). Ihmiskaupan uhreja tulee ensisijaisesti kohdella ihmiskaupan uhreina, ja heidän palveluntarpeisiinsa tulee vastata yksilöllisesti. Joillekin uhreille vastaanottokeskusmajoitus on asianmukainen ja riittävä, mutta raportin tietoon on tullut useita uhreja, jotka olisivat tarvinneet toisenlaista, heidän hyväksikäyttökokemuksensa ja henkilökohtaiset ominaisuutensa, paremmin huomioivaa majoitusta. Raportoiija ehdottaa rajauksen poistamista.
8. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija kiinnittää huomiota myös siihen, että luonnoksen mukaan uhreille annettaisiin vain välttämättömät terveys- ja sosiaalipalvelut (ks. 25 ja 26 § sekä perustelut). Raportoiija pitää tärkeänä, että vähintäänkin perusteluosaan kirjataan uhridirektiivin linjaukset, joiden mukaan auttamistoimia järjestettäessä uhrien erityistarpeet huomioidaan (art. 11).
9. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija pitää luonnoksen vaikutusarviointia selvästi puutteellisenä (ks. perustelut s. 23-25). Ensinnäkin on epäuskottavaa, ettei esityksellä olisi taloudellisia vaikutuksia. Näin etenkin siksi, että esitysluonnoksella pyritään turvaamaan auttamisjärjestelmän matala kynnyks. Toisaalta auttamisjärjestelmään hyväksytyjen uhrien määrä on ollut jo vuosia nousussa. Esitysluonnos asettaa auttamisjärjestelmälle myös uuden tehtävän, harkinta- ja toipumisajan myöntämisen.

Toisaalta raportijasta on yllättävää, ettei esitysluonnoksella edes pyritä puuttumaan raportin useasti toteamaan ongelmaan, joka liittyy Suomessa seksuaalisesti hyväksikäytettyjen ihmiskaupan uhrien kansainvälisestäkin vertailien poikkeuksellisen vähäiseen määrään auttamisjärjestelmässä.

Kolmanneksi esitys jättää turhan avoimeksi sen vaikutukset kuntiin ja kuntien tekemään auttamistyöhön. Vaikka esitysluonnoksen tavoitteena on vahvistaa kuntien auttamistyötä ja auttamisjärjestelmän ja kuntien välistä yhteistyötä, ei esityksessä tarjota tähän juuri minkäänlaisia konkreettisia välineitä.

Raportoiia ehdottaa, että jatkovalmistelussa kiinnitettäisiin erityistä huomiota vaikutusarviointiin.

10. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija pitää valitettavana sitä, ettei luonnoksessa pohdita, miten yhteistyötä järjestöjen, kuntien ja auttamisjärjestelmän välillä voitaisiin kehittää tai miten järjestöjen tunnistamis- ja auttamistyötä voitaisiin tukea. Kolmannen sektorin järjestöt tuottavat nykyisin merkittävän osan auttamisjärjestelmässä olevien uhrien palveluista. Kolmannen sektorin järjestöihin roolia (tunnistajana ja) palveluiden tuottajana tulisi korostaa myös lakitekstissä.
11. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija pitää esitysluonnosta puutteellisena alaikäisten ihmiskaupan uhrien osalta. Esitysluonnos ei esimerkiksi ratkaise lapsen puhevallan käyttöön liittyviä ristiriitoja, vapaaehtoisen paluun problematiikkaa tai sitä, mikä taho Suomessa vastaa alaikäisten ihmiskaupan uhrien vanhempien tai tosiasiallisesta huollosta vastaavien henkilöiden jäljittämisestä. Esitysluonnos jättää myös jossain määrin avoimeksi sen, missä määrin laki koskisi ihmiskaupan uhrien mukana seuraavia lapsia. Raportoiija ehdottaa, että lasten asemaan kiinnitettäisiin jatkovalmistelussa erityistä huomiota.
12. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija kiinnittää vielä huomiota luonnoksessa käytettyyn terminologiaan. Raportoiija pitää ongelmallisena sitä, että ihmiskaupan uhreista puhuttaessa esitysluonnoksessa ja jopa lakitekstiluonnoksessa käytetään sanaa "epäilty uhri" tai sanamuotoa "jonka epäillään olevan ihmiskaupan uhri" tms. Tämä terminologia viittaa turhaan rikoksesta epäiltyyn. Parempi ilmaus olisi esimerkiksi "mahdollinen" tai "oletettu" uhri.

Lopuksi kansallinen ihmiskaupparaportoiija toteaa edelleen pitävänsä kannatettavana sitä, että ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta, auttamisesta ja suojelemisesta säädettäisiin erillislaki. Näin voitaisiin parhaiten ottaa huomioon heterogeenisen uhriryhmän tarpeet ja säännellä asiaa kokonaisuutena suhteessa muuhun voimassa olevaan lainsäädäntöön.

Vähemmistövaltuutettu


Eva Biaudet

Ylitarkastaja


Venla Roth