

Sisäministeriö

VN/349/2022

VN/349/2022-SM-8

Pro-tukipiste ry:n lausunto hallituksen esityksestä laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Pro-tukipiste ry kiittää mahdollisuudesta lausua ehdotetuista muutoksista koskien lakia kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (jatkossa vastaanottolaki) liittyen ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen ja auttamiseen.

Pro-tukipisteen lähtökohdat ja keskeiset näkökulmamme lausunnossa

Pro-tukipiste ry on matalan kynnyksen sosiaali- ja terveysalan palveluja ja yhteisöllistä toimintaa tuottava järjestö, joka työskentelee kaupallisen tai vastikkeellisen seksin aloilta toimeentuloaan hankkivien yli 18-vuotiaiden ihmisten kanssa. Ihmiskaupan vastaisessa työssämme keskitymme seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksiin tapahtuvaan ihmiskauppaan ja ihmiskaupan uhrien järjestölähtöiseen tukityöhön. Kohtaamme työssämme ihmisiä, joille seksin myyminen on omaehtoinen valinta, osalle kyse on olosuhteiden muodostamasta pakosta, ja osa on joutunut kolmansien osapuolten hyväksikäyttämäksi, eli esimerkiksi ihmiskaupparikoksen uhriksi. Pro-tukipisteellä on tehty kohdennettua työtä ihmiskaupan uhrien kanssa vuodesta 2007.

Tässä lausunnossa keskitymme esitettyihin lainsäädäntömuutoksiin ja niiden perusteluihin erityisesti oman kohderyhmämme näkökulmasta. Kaupallisen ja vastikkeellisen seksin kontekstissa tapahtuneen ihmiskaupan ja muun hyväksikäytön uhrien auttamista kehitettäessä täytyy huomioida prostituutioon liittyvä negatiivinen sosiaalinen leima, seksuaalipalveluista toimeentuloaan hankkivien marginalisoitu yhteiskunnallinen asema sekä kyseisen ihmisryhmän epävarma ulkomaalais- ja rikosoikeudellinen asema. Kohtaamiemme hyväksikäytön uhrien moninaisella tavalla haavoittuvaan asemaan kytkeytyvät merkityksellisesti vahva sosiaalinen stigma, oikeuskäytäntöjen kehittymättömyys ihmiskauppa- ja paritusrikosten käsittelyssä¹ sekä Ulkomaalaislain 148 § käännytysperuste seksuaalipalvelujen myynnin epäilyn perusteella.

Ihmiskaupan vastaisen toiminnan on kirjattu olevan ihmisoikeus- ja ”uhri-” eli asiakaslähtöistä, mutta käytännössä tämän periaatteen toteutuminen on vähintään kyseenalaista. Ihmiskaupan vastaisen toiminnan merkittävä tavoite on myös rikoksiin syyllisten vastuuseen saattaminen. Lisäksi ihmiskaupan uhrien oikeuksiin ja toisaalta ihmiskaupan vastaiseen toimintaan kytkeytyvät myös maahanmuuttohallinnolliset tekijät. Kriminaali- ja siirtolaisuuspoliittisista näkökulmista on näkemysemme mukaan muodostunut asiakas- ja ihmisoikeuslähtöisyyden kanssa kilpailevia intressejä ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa ja ihmiskaupan uhrien auttamiseen ja suojeluun liittyvissä kysymyksissä.

¹ Ihmiskauppa ja sen lähirikokset : Säännösten soveltamiskäytäntö
Koivukari, Kristiina; Korkka-Knuts, Heli; Mahmood, Venus; Melander, Sakari (2022-03-04);
(<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-330-2>)

Ihmiskaupan uhrien auttamista ja tunnistamista koskevaa lainsäädäntöä ja käytänteitä tulee esityksen tavoitteiden mukaisesti selkiyttää ja saattaa oikeusvaikutuksiltaan sekä sisällöiltään nykytilaa sekä käsillä olevaa hallituksen esitystä ymmärrettävämmäksi. Vaikeissa tilanteissa olevien ihmisten tarpeisiin vastaavien palvelujen, ohjauksen ja neuvonnan saavutettavuutta lisäävät ennakoitavuus, selkeys ja konkretia. Pro-tukipiste korostaa, että yhteiskunnallamme on myös eettinen velvollisuus suojata stigmatisoitujen ja marginalisoitujen ihmisten yksityisyyttä sekä mahdollisuutta tietoiseen päätöksentekoon heitä itseään koskevissa asioissa.

Toivomme, että jatkokehittämisessä panostetaan Sisäministeriön ja Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalojen viranomaisten välisen dialogin fasilitointiin, jotta ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja auttamista uudistettaessa pystytään tuottamaan ohjeistusta ja jaettua näkemystä auttamistyön tavoitteista, uudistustarpeista ja suunnasta.

Tuemme esityksen tavoitteita, tarvetta selkeämmille määrittelyille

Pro-tukipiste tukee esityksen tavoitteita ihmiskaupparikoksen uhrien auttamisen uhrilähtöisyyden vahvistamisesta sekä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää (AJ) koskevan sääntelyn selkeyttämisestä niin asiakkaan-, viranomaisten kuin esimerkiksi järjestöjen näkökulmasta. Pidämme uhri- eli asiakaslähtöisyyden kannalta välttämättömänä sitä, että ihmiskaupan uhrien auttaminen irrotetaan rikosprosessista. Tähän esityksessä tähdätään irrottamalla ihmiskaupan uhrin poistaminen AJ:sta rikosoikeudellisen prosessin kulusta. Lisäksi termi ”ihmiskaupan uhri” voidaan katsoa laveammaksi, kuin ”ihmiskaupparikoksen uhri”. Myös Sosiaalihuoltolakia koskien termi ”hyväksikäyttö” vie auttamisen näkökulmaa pois rikosoikeudellisesta määrittelystä. Yksilön ”auttamistoimien” tai palveluntarpeita koskeva arviointi AJ:stä poistamista koskevassa harkinnassa on parempi lähtökohta, kuin rikosprosessiin tai -nimikkeeseen liittyvät perustelut.

Olemme kokeneet eettisesti kuormittavaksi tehdä palveluohjaus- ja neuvontatyötämme tilanteissa, joissa kohtaamamme ihmisen kertomasta löytyy ihmiskaupparikoksen viitteitä, mutta asiakkaamme on itse epävarma, miten haluaisi asiassaan edetä. Eettinen ongelma korostuu riippuen yksilön kokonaistilanteesta ja esimerkiksi psyykkisestä ja fyysisestä toimintakyvystä. Joissain tilanteissa ei ole selvää, että esimerkiksi AJ:n asiakkuuteen hakeutuminen ja/tai mahdollisesta ihmiskaupparikoksesta ilmoittaminen olisi yksilön edun mukaista.

Ymmärrämme käsillä olevan hallituksen esityksen ”ihmiskaupan uhrin” merkitsevän käytännössä auttamisjärjestelmässä olevaa ihmiskaupan uhria. Hallituksen esityksessä auttamisjärjestelmään ottaminen merkitsisi ihmiskaupan uhriksi tunnistamista. Samalla auttamisjärjestelmän rooli ihmiskaupan uhrin tunnistavana viranomaisena korostuu. Koska kaikki ihmiskaupan uhrin eivät eri syistä hae tai he eivät tule otetuiksi ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkuuteen, tulee auttamisjärjestelmään ottamisen, eli tunnistamisen oikeusvaikutukset eri oleskelustatuksilla oleville yksilöille selkiyttää.

Auttamisjärjestelmän asiakkuuteen liittyvän ”ihmiskaupan uhrin” statuksen oikeusvaikutusten tarkempi määrittely on tärkeää, jotta ihmiskaupan uhriksi arvioitu ihminen sekä hänen kanssaan työskentelevät tahot pystyvät ymmärtämään tunnistamisen tai järjestelmästä poistamisen yksilöllisiä merkityksiä. Tulee myös konkretisoida, mitä eroa AJ:n tunnistamisella on siihen, että ihminen on asianomistajan asemassa ihmiskaupparikosprosessissa tai saa ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan, mutta hän ei jostain syystä ole AJ:ssa.

Pro-tukipisteen kohderyhmien näkökulmasta olisi tarve määritellä, mitä vaikutuksia ”ihmiskaupan uhrin” statuksella on suhteessa muihin lainsäädäntöihin. Esimerkkinä tästä on tilanne, jossa EU:n ulkopuolisen maan kansalainen on AJ:ssä ja rikosprosessissa, jossa häneen prostituutiokontekstissa kohdistunut rikos arvioidaan joksikin muuksi kuin ihmiskaupaksi eikä hänellä ole ihmiskaupan lisäksi muita perusteita oleskeluluvulle. Esityksen mukaan rikosprosessin kulku ei vaikuttaisi hänen asiakkuuteensa, jos hänellä on auttamistoimien tarvetta, mutta toisaalta Ulkomaalaislain 148 § nojalla hänet voitaisiin käännäyttää maasta. Tämänkaltaisten

kysymysten avaaminen on tarpeen, sillä usein samaan yksilöön on sovellettavissa monenlaista keskenään ristiriitaiseltakin vaikuttavaa lainsäädäntöä.

Pro-tukipiste ennakoi, ettei esitetyillä muutoksilla ole riittävää selkeyttävää vaikutusta kotikuntalaisten ihmiskaupan uhrien asemaan. Tällä hetkellä kotikuntalaisten ohjaaminen hakemaan AJ:ään on satunnaista, sillä järjestelmän asiakkuuden merkitys ei ole selkeä. Kuntalaisten osalta on koettu tarpeelliseksi selvittää vastaanottolain ja sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöjen suhdetta kotikuntalaisten asemaan ja muun muassa hänen tarvitsemiinsa sote-palveluihin. Selkeyttämistä on tärkeää jatkaa, koska kyse on ihmiskaupan ja hyväksikäytön uhrien auttamisen valtakunnallisista rakenteista ja peruspalvelujen roolista tässä toiminnassa.

Konkretisoimista kaippaa jatkossa myös ihmiskaupan uhrin ”auttamistoimien” sisältö, jotta olisi ymmärrettävämpää, mikä lisäarvo auttamisjärjestelmän asiakkuudella esimerkiksi kotikuntalaisille on. AJ:n asiakkaat olisivat esitetysti oikeutettuja niin sanotusti ihmiskauppaerityiseen neuvontaan ja ohjaukseen. Kysymys liittyy peruspalvelujen rooliin ja tosiasialliseen saavutettavuuteen, sillä kotikuntalaiset sekä turvapaikkaa hakevat voivat olla oikeutettuja muiden lainsäädäntöjen perusteella samoihin tarpeisiinsa vastaaviin palveluihin, mitä AJ:n asiakkuuden perusteella heille voidaan järjestää.

Jatkossa selkiytystä kaippaa kuntien (jatkossa hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän) rooli sekä itsenäisyys ihmiskaupan uhrin palvelutarpeen arvioinnissa ja toisaalta AJ:n asiakkuuden vaikutukset yksilön sote- ja muihin palveluihin ja niihin liittyviin oikeuksiin. Koska jatkossakin ihmiskaupan uhrien auttaminen on useamman viranomaisen ja järjestöjen työtä, tulee jatkossa arvioida miten auttamiseen liittyvää poikkihallinnollista ja monisektorista toimintaa koordinoidaan alueellisella tai valtakunnallisella tasolla.

AJ:n asiakkuuteen haetaan ja asiakas voi saada myös hylkäävän päätöksen. Tässä järjestelmä poikkeaa peruspalvelujen logiikasta, jossa sote-alan ammattilaiset arvioivat yksilön palvelutarpeen (huom. oleskelustatuksella on vaikutusta palvelujen laajuuteen). Hyväksymis- ja hylkäämismenettely voi kokemuksemme mukaan olla ongelmallinen, sillä viranomaisen tekemä hylkäävä päätös järjestelmään ottamisesta saattaa vaarantaa vakavaa hyväksikäyttöä kokeneen ihmisen psyykkisen hyvinvoinnin ja luottamuksen rakentumisen. Muiden muassa järjestömme sote-alan ammattilaiset kokevat AJ:ään esittämiskysymyksen eettisesti haastavaksi, koska järjestelmään hakeutumiseen liittyy asiakkaan kokemus kuulluksi ja uskotuksi tulemisesta.

Kokemuksemme mukaan AJ:n asiakkuuteen on ohjattu kotikuntalaisia, joilla tarpeisiin vastaavien palvelujen saaminen kunnasta on ollut vaikeaa. Tällöin AJ:stä on pyritty saamaan yksilön tueksi ikään kuin edunvalvontaväline, jotta asiakkaan palvelutarpeisiin vastattaisiin kunnassa riittäväksi koetulla tasolla/tavalla. Tämänkaltaisten rinnakkaisjärjestelmien olemassaolo on resurssien, palvelutarjonnan ja asiakkaiden yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallista. Psykoterapia (tilanteissa, joissa yksilölle ei sitä muutoin ole pystytty järjestämään) sekä nk. ihmiskauppaerityinen ohjaus ja neuvonta ovat olleet konkreettisia hyötyjä, joita kotikuntalaiset ovat järjestelmästä saaneet. Kotikuntalaisten tarve AJ:lle on usein liittynyt kunnan peruspalvelujen saavutettavuuteen ja resursointiin.

Ihmiskaupan uhrien asiakastietojen käsittelyä koskevaa kehittämistyötä jatkettava

Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevassa keskustelussa ja lainvalmistelussa on tuotu esiin ihmiskaupan uhrien asiakas- ja potilastietojen käsittelyyn ja ihmiskaupan uhrien yksityisyyden suojaan liittyviä huolia. Pro-tukipiste katsoo, että asiakastietoja ja niiden säilyttämistä ja luovuttamista koskevien kysymysten perkaaminen ja eri tahojen näkemysten yhteensovittaminen perustuslakivaliokunnan sekä tietosuoja-asetuksen asettamista lähtökohdista on välttämätöntä ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön ja käytänteiden kehittämisessä.

Kohderyhmiemme kannalta kysymys on kriittinen, mikä liittyy prostituution sosiaaliseen leimaavuuteen ja siihen, että ajatus henkilötietojen ja erityisesti arkaluonteisten tietojen luovuttaminen viranomaisille voi olla äärimmäisen kynnyksen takana. Tämän vuoksi on tärkeää, että tietojen käsittelystä vallitsee jaettu ymmärrys ja siitä luodaan ymmärrettävää ohjeistusta. Kysymys on merkittävä myös ihmiskauppaa ja hyväksikäyttöä tunnistavien eri alojen ammattilaisten eettisesti kestävästä asiakastyön näkökulmasta.

Hallituksen esityksessä AJ:n rooli ihmiskauppailmiön ja ihmiskaupan uhrien aseman asiantuntijaorganisaationa vahvistuu. Eitetty AJ:n vahvistettu asiantuntijaorganisaation rooli palvelisi tarvetta asiantuntijatiedolle ihmiskauppaan ja uhrien oikeuksiin ja eri prosesseihin liittyvissä asioissa. Koska AJ:n asiakkuuteen hakemiseen liittyy asiakasnäkökulmasta hankalasti ymmärrettäviä ja epävarmuutta herättäviä kysymyksiä, tulisi jatkotyöskentelyssä pohtia AJ:n mahdollisuudesta toimia konsultoivana tahona esimerkiksi sote-palvelujen työntekijöille ilman asiakkaan varsinaista asiakkuutta auttamisjärjestelmässä.

Matalan kynnyksen järjestötyössä marginalisoitujen ihmisten kanssa kyse on myös luottamuksen rakentamisesta suomalaisen yhteiskuntaan ja viranomaisiin. Luottamuksen rakentuminen esimerkiksi vaikeissa hyväksikäyttötilanteissa edellyttää asiakkaalle syntyvää turvallisuuden tunnetta, mahdollisuutta reflektoida omaa yksilöllistä tilannettaan ja tehdä päätöksiä tietoisena eri vaihtoehdoista ja niiden realistisista merkityksistä itselle. Tämä hallituksen esitys sekä siihen liittyvä poikkihallinnollinen jatkokehittäminen toivomme mukaan helpottaa nykyisellään liian monimutkaisten asioiden esittämistä kriisissä olevalle ihmiselle.

Helsingissä 26.8.2022

Essi Thesslund
vastaava erityisasiantuntija, (VTM)
Ihmiskaupan vastainen työ
Pro-tukipiste ry