

Eduskunnan hallintovaliokunnalle
17.11.2022

Asia: HE 220/2022 vp - Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua lakiesityksestä sekä tuoda esille asiakastyössämme havaitsemiamme kehitystarpeita.

Yleistä

Pakolaisneuvonta pitää lakimuutosesityksen yleisiä tavoitteita kuten ihmiskaupan uhrin auttamisen ja rikosprosessin sidonnaisuuden poistamista sekä auttamisjärjestelmän asiantuntijaroolin vahvistamista kannatettavina.

Taustaa: Pakolaisneuvonnan asiakastyö ihmiskaupan uhrien kanssa

Pakolaisneuvonnan erityisosaamisaluetta on haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden ja muiden ulkomaalaisten oikeudellinen neuvonta. Ulkomaalaistaustaiset ihmiskaupan ja lähirikosten uhrin kuuluvat tähän ryhmään.

Pakolaisneuvonnan ihmiskaupan uhrien auttamis- ja neuvontatyö on tarkoitettu kaikille ulkomaalaistaustaisille henkilöille Suomessa, oleskelustatuksesta riippumatta.

Pakolaisneuvonnassa on vuodesta 2010 ollut ihmiskauppaan erityisosaamisalueenaan perehtynyt lakimies ja kaikki järjestön lakimiehet on koulutettu tunnistamaan ihmiskauppaviitteet ja antamaan neuvontaa avun piiriin ohjautumisessa.

Lakimiehemme tunnistavat hyväksikäytön uhreja turvapaikkaprosessin aikana. Lisäksi Pakolaisneuvonnan matalan kynnyksen neuvontapalvelut, joihin lukeutuu joka arkipäivä annettava lakimiehen maksuton neuvonta puhelimitse ja paperittomien parissa tehtävä neuvontatyö, tavoittaa sellaisia ihmiskaupan uhreja, joille avun hakeminen suoraan viranomaisilta on liian suuri askel otettavaksi. Ihmiskauppa on voinut tapahtua kotimaassa, kauttakulkumaassa ja/tai Suomessa.



Huomioita lakiesityksestä

Toipumisaika

Pakolaisneuvonta kannattaa toipumisajan poistamista vastaanottolaista.

Uhrin tunnistamista koskevat muutokset

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutosta, jonka mukaan vastaanottolain mukaisella ihmiskaupan uhrin tunnistamisella tarkoitettaisiin jatkossa yksinomaan auttamisjärjestelmään ottamista. Muutoksen tavoitteet rikosprosessisidonnaisuuden vähentämisestä ja auttamistoimien tarpeen painottamisesta ovat kannatettavia. Pakolaisneuvonta tuo kuitenkin esiin huolen auttamisjärjestelmään ottamisen kynnyksestä ja kaksiportaisen tunnistamisen poistamisesta.

Kynnys auttamisjärjestelmään ottamiselle, auttamistoimien tarve ja uskottavuusarviointi

Pakolaisneuvonnan käytännön asiakastyöstä saatujen kokemusten perusteella kynnys ihmiskaupan uhrin ottamiseksi auttamisjärjestelmään on ollut suhteellisen matala. Ehdotettujen lakimuutosten osalta tulisi kiinnittää erityistä huomiota sen varmistamiseen, ettei esitys käytännössä johda auttamisjärjestelmään ottamisen kynnyksen nousemiseen.

Pakolaisneuvonta pitää ongelmallisena sitä, että toisinaan auttamisjärjestelmän kielteistä päätöstä perustellaan, sillä että uhriutumista on kulunut jo kauan aikaa ja sillä, että ihmiskaupan uhri on jo vastaanottopalveluiden piirissä. Pakolaisneuvonnan käytännön asiakastyöstä saatujen kokemusten perusteella uhriutumista kulunut aika ei usein poista avun tarvetta. Ihmiskaupan uhrille on voinut syntyä ihmiskaupasta johtuen pitkäkestoista avun tarvetta liittyen esimerkiksi terveydentilaan, sosiaalipalveluihin ja oleskelun laillistamiseen liittyviin kysymyksiin.

Pakolaisneuvonnan käytännön asiakastyöstä saatujen kokemusten perusteella ihmiskaupan uhrin avun piiriin pääseminen vastaanottopalveluiden kautta voi riippua myös siitä missä vastaanottokeskuksessa ihmiskaupan uhri majoittuu tai on rekisteröitynyt.

Pakolaisneuvonta pitää tärkeänä, että auttamisjärjestelmään ottamisen kriteerit ja niihin liittyvät tulkintamuutokset ovat läpinäkyviä ja niistä tiedotetaan avoimesti.

Lakiehdotuksen uuden 35 §:n mukaan auttamisjärjestelmään esitetty henkilö otetaan auttamisjärjestelmään ja tunnistetaan ihmiskaupan uhriksi, jos olosuhteiden perusteella tunnistetaan, että kyseessä voi olla ihmiskaupan uhri ja hän on auttamistoimien tarpeessa.

Pidämme ongelmallisena, että lakiesityksen mukaan auttamisjärjestelmän asiakkaaksi ottamisen kriteerinä säilyy se, että uhri on auttamistoimien tarpeessa. Kynnys auttamisjärjestelmään ottamiselle on liian korkea, jos edellytyksenä on, että henkilön on osoitettava olevan auttamistoimien tarpeessa. Käytännön työssä painottuu se, että auttamistoimen tarve ilmenee vasta myöhemmässä vaiheessa ja

saadaan selvitettyä usein vasta kun uhri pääsee auttamisjärjestelmään. On tärkeää, että ihmiskaupan uhri pääsee mahdollisimman varhaisessa vaiheessa palveluiden piiriin, vaikka hänellä ei välttämättä juuri sillä hetkellä, kun häntä esitetään ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään, ilmenekään akuuttia palveluiden tarvetta. Kyse voi myös olla siitä, että palveluiden tarvetta ei ole tunnistettu ja selvitetty, eikä uhri osaa tai uskalla niiden tarvetta ilmaista eikä sanoittaa. Ihmiskaupan uhri on haavoittuvassa asemassa ja auttamistoimien tulisi olla saatavilla, vaikka ihmiskaupan uhri ei olisi osannut ilmaista avuntarvettaan.

On erittäin tärkeää, että auttamisjärjestelmän rooli olisi vahvemmin auttamistoimiin keskittyvä eikä niinkään ihmiskaupan uhrin uskottavuusarviointiin keskittyvä. Ihmiskaupan uhrin kertomukselta ei tulisi vaatia kovin yksityiskohtaista kertomusta tehtäessä päätöstä auttamisjärjestelmään ottamisesta, sillä uskottavuusarviointi käydään läpi muissa prosesseissa. Jo tällä hetkellä uskottavuusarvioinnissa on päällekkäisyyttä suhteessa muihin viranomaisprosesseihin, etenkin turvapaikkaprosessiin.

Maahanmuuttovirasto suorittaa joka tapauksessa oman uskottavuusarvioinnin harkitessaan kansainvälisen suojelun tai ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan myöntämistä, joten kovin yksityiskohtiin menevä asian ja tosiseikaston selvittäminen ja kirjaaminen auttamisjärjestelmän toimesta ei ole tarpeellista ja voi johtaa myös näennäisiin ristiriitoihin. Lisäksi se, että uhri joutuu kertomaan traumaattisista tapahtumista useaan kertaan usealle eri viranomaiselle aiheuttaa tarpeetonta kärsimystä uhrille.

Varsinainen tunnistaminen

Varsinainen tunnistaminen vastaa Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen 10.2 artiklan mukaista virallista tunnistamista. Kyseisen artiklan mukaan perustellulla syyllä ihmiskaupan uhriksi epäiltyä henkilöä ei saa poistaa maasta ennen kuin virallinen tunnistaminen on saatu päätökseen.

Kuten lakiesityksessäkin on todettu, Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen 10 artiklan varsinaiseksi tai viralliseksi kutsutun tunnistamisvelvoitteen merkitys on erityisen olennainen niiden kohdalla, jotka voivat tulla maasta poistetuksi.

Kaksiportainen tunnistaminen on ihmiskaupan uhrin oikeusturvan kannalta parempi ja antaa aikaa selvittää uhrin haavoittuvaa asemaa ja erityistarpeita ennen mahdollista maastapoistamista. Se, että varsinainen tunnistaminen saattaa pitkittää maastapoistamista, on perusteltua ja tärkeää koska tunnistamisen tarkoituksena on nimenomaan varmistaa, että ihmiskaupan uhrin oikeudet toteutuvat täysimääräisesti ja että Suomi noudattaa kansainvälisiä velvoitteitaan.

Tällä hetkellä ihmiskaupan uhrien kynnys saada kansainvälistä suojelua tai oleskelulupaa Suomessa on erittäin korkea. Tämä johtaa siihen, että vaikka ihmiskaupan uhri tunnistetaan Suomessa ja hän saa Suomessa ollessaan palveluita, kun hän ei saa oleskelulupaa Suomeen, jää auttamistoimien merkitys vähäiseksi.

Käytännössä tilanne on tällä hetkellä usein se, että ihmiskaupan uhrilta tiedustellaan yksityiskohtaisesti hänen traumaattiset kokemukset eri prosesseissa, hänet saatetaan tunnistaa ihmiskaupan uhriksi, mutta silti hänet käännytetään maahan, jossa hän ei saa apua ja on vaarassa uhriutua uudelleen. Ihmiskaupan uhrien toipuminen heihin kohdistuneesta vakavasta rikoksesta edellyttää, että he ovat turvallisessa paikassa, jossa he voivat toipua kokemastaan. Vasta tällöin he voivat hyötyä saamistaan sosiaali- ja terveyspalveluista.

Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet koskien ihmiskaupan uhrien käännyttämistä, velvoittavat viranomaisia aktiivisin toimin ehkäisemään uudelleen uhriksi joutumista ja huolehtimaan siitä, että uhri halutessaan pääsee myös kohdemaassa auttamistoimien piiriin. Maastapoistamistilanteissa on toipumisen turvaamiseksi ja uudelleen uhriutumisen estämiseksi olennaista turvata uhrin pääsy tarvitsemiensa palveluiden piiriin. Hallituksen esitystä tulisi edelleen täsmentää siten, että ihmiskaupan uhria ei tule poistaa maasta ennen kuin hänen pääsy avun piiriin kohdemaassa on varmistettu Suomen viranomaisten toimesta.

Auttamisjärjestelmän tarkoitus, ehdotetun lain 33 §

Ihmiskaupan uhrin oikeudet palveluihin

Hallituksen esityksessä tuodaan esiin, että ehdotetun lain 33 §:n 3 momentissa tarkoitus on, että auttamisjärjestelmän tehtävä on antaa neuvontaa ja ohjausta myös sellaisille ihmiskaupan uhreille, joilla on jo kotikunta Suomessa. Tarkoitus ei ole korvata oikeusapulaissa tarkoitettua oikeudellista neuvontaa. Pakolaisneuvonta pitää tärkeänä, että ihmiskaupan uhrien oikeudellinen neuvonta turvataan myös jatkossa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan 33 §:ään lisättäväksi 5 kohta, jonka mukaan auttamisjärjestelmän tulee toimia yhteistyössä vastaanottokeskuksen kanssa sellaisen ihmiskaupan uhrin auttamisessa, joka on kansainvälistä suojelua hakeva tai tilapäistä suojelua saava. Pakolaisneuvonta pitää hyvänä asiana sitä, että hallituksen esityksessä on pyritty selkeyttämään vastaanottokeskuksen ja auttamisjärjestelmän roolia sekä molempien vastuuta ihmiskaupan uhrin palveluiden ja erityistarpeista johtuvien auttamistoimien järjestämisessä.

Pakolaisneuvonnan käytännön työssä on tullut esille, että kansainvälistä suojelua hakevien ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja palveluiden saaminen vaihtelee hyvin paljon eri vastaanottokeskusten välillä. Käytännössä tämä on johtanut toisinaan siihen, että palveluiden saaminen on edellyttänyt lakimiehen yhteydenottoa.

On tärkeää, että myös jatkossa paperittomien ihmiskaupan uhrien oikeudet palveluihin turvataan. Avun tarpeesta huolehtiminen ei tulisi olla sidottu turvapaikkaprosessiin tai oleskelulupastatukseen. Pakolaisneuvonnan asiakastyössä on ilmennyt ongelmakohtia auttamisjärjestelmään otettujen paperittomien asiakkaiden palvelujen järjestämisessä. Paperittomat ulkomaalaiset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa ja alttiita hyväksikäytölle, joten heillä on korostunut tarve palveluille.

Mia Leisti
Vanhempi lakimies
Pakolaisneuvonta ry

Siiri Sinnemäki
Lakimies
Pakolaisneuvonta ry

