

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 Hallintovaliokunnalle 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 seksin aloilta ja/tai vastikkeellisesta seksistä 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 tai muun vakavan hyväksikäytön uhriksi.

Pro-tukipisteellä on tehty kohdennettua järjestötyötä ihmiskaupan uhrien kanssa vuodesta 2007. Ihmiskaupan ja muun vakavan hyväksikäytön uhriksi joutuneista asiakkaistamme suuri osa on epävarmoja siitä, koituisiko heille itselleen ja heidän läheisilleen turvaa ja apua ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkuuteen hakeutumisesta tai rikoksesta ilmoittamisesta esitutkintaviranomaisille. Suuri osa vakavaa hyväksikäyttöä kokeneista asiakkaistamme ei ole hakeutunut ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Toisaalta osalle avun tarpeisiin vastaavien palvelujen saaminen kuntien, 2023 alusta hyvinvointialueiden tai Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän, sosiaali- ja terveyspalveluista on ollut kynnyksen takana tai palvelut ovat olleet käytännössä oikea-aikaisuuteen tai intensiteettiin nähden vaikeasti saavutettavia ja riittämättömiä.

Korkeat kynnykset avun hakemiseen ja rikoksista ilmoittamiseen koskevat erityisesti heitä, joiden asemaan ja elämäntilanteeseen liittyy pelkoa ja väkivallan uhkaa rikosentekijöiden taholta, maasta poistamisen mahdollisuus, epätoivoa oleskeluoikeuden saavuttamisen korkeista kynnyksistä, omaisia, joihin kohdistuu uhkaa Suomen ulkopuolella, negatiivisia kokemuksia erityisesti maahanmuutto- ja esitutkintaviranomaisista sekä merkittävä pelko ja häpeä siitä, että heidän hyväksikäyttönsä prostituution kontekstissa paljastuisi ulkopuolisille. Osalla ihmisistä on vaikea päihderiippuvuus, osaa on hyväksikäytetty rikollisessa toiminnassa, osa pelkää prostituutioon liittyvien tietojen leviämisen vaikutuksia tulevaisuuteensa. Useilla kohtaamillamme siirtolaistautaisilla ihmisillä on perustellusti epäily erityisesti heidän lähtömaansa viranomaisten toimintaa kohtaan.

Tässä lausunnossa keskitymme esitettyihin lainsäädäntömuutoksiin ja niiden perusteluihin erityisesti oman kohderyhmämme näkökulmasta.

1. Pro-tukipiste tukee hallituksen esityksen tavoitteita – ihmiskaupan ja hyväksikäytön uhrien auttamisen jatkokehittämielle yhä tarvetta

Pro-tukipiste tukee hallituksen esityksen tavoitteita ihmiskaupan ja hyväksikäytön uhrien sujuvammasta ja kattavammasta avun tarpeisiin vastaaviin palveluihin pääsemisestä sekä selkeämmästä käytännöstä ja ymmärrettävämistä oikeusvaikutuksista ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa. Selkeämpi tunnistamisen oikeusvaikutusten avaaminen esimerkiksi eri viranomaisten prosesseihin, harkintaan ja toimintaan liittyen olisi kuitenkin tarpeen. Tämä koskee niin siirtolaistaustaisia kuin kotikunnan omaavia ihmiskaupan ja hyväksikäytön uhreja.

Pro-tukipiste pitää tärkeänä HE:n tavoitetta heikentää rikosprosessiyhteyttä ihmiskaupan uhrien auttamisessa, johon on kiinnitetty huomiota auttamisjärjestelmästä poistamiseen liittyvissä perusteissa. Pidämme hyvänä sitä, että jatkossa huomioidaan asiakkaan palvelujen tarvetta esimerkiksi rikosprosessissa tapahtuvien vaikuttimien sijaan. Haluamme kuitenkin korostaa, että ulkomaalaistaustaisten rikosten uhrien tilanteessa myös muilla prosesseilla voi olla jatkossakin vaikutusta siihen, jatkuuko auttamisjärjestelmän asiakkuus tai ihmisen avun tarpeisiin vastaavien palveluiden saaminen Suomessa. Jos ihminen ei esimerkiksi saa jatkaa oleskeluaan ihmiskauppaperusteisella oleskeluluvalla, jonka harkintakynnys on havaittu korkeaksi, voi tällä olla kriittinen vaikutus ihmisen elämään ja avun tarpeisiin vastaamiseen.

Tuemme myös HE:n tavoitetta, että ihmiskaupan ja hyväksikäytön uhrien tilanteiden tunnistamista ja tarpeisiin vastaavien palveluiden järjestämistä kehitetään myös Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla ja STM:n alan ammattilaisten asiantuntemukseen ja muun muassa asiakastietosuojalakeihin ja käytänteisiin perustuen. Koulutus ja selkeät ohjeistukset sote-ammattilaisille ihmiskaupanuhrien auttamisjärjestelmään ohjaamisesta ja sen vaikutuksista asiakkaan elämään ja palveluihin ovat jatkokehittämistyössä tarpeen.

Katsomme, että HE:ssä on pyritty parantamaan ja selkeyttämään ihmiskaupan ja hyväksikäytön uhrien asemaa ja auttamisjärjestelmän ja tulevien hyvinvointialueiden välistä yhteistyötä ja rooleja. HE:n näkemys ihmiskaupan ja vakavan hyväksikäytön uhreista vaikuttaa kuitenkin perustuvan paljolti nykytilanteessa auttamisjärjestelmään hakeutuneiden ihmisten tilanteisiin (esim. s. 29), jolloin näkökulma on rikoksen uhreissa, jotka ovat kokeneet maahanmuuttohallintoon ja esitutkintaviranomaisten toimintaan kytkeytyvän järjestelmän riittävän luottamusta herättäväksi, ja jotka auttamisjärjestelmässä ollessaan tai sinne hakeutuessaan ovat päätyneet tekemään rikosilmoituksen kokemastaan hyväksikäytöstä. Auttamisjärjestelmään ohjautuneet ihmiset ovat rajautunut otos ihmiskaupan ja hyväksikäytön uhreista. Tämä näkökulma ei mielestämme riittävästi huomioi niitä ihmisiä, jotka nykyisellään ovat jääneet ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän ulkopuolelle. Kokemuksemme mukaan auttamisjärjestelmän kynnyks on ollut korkea ja sinne hakeutuneiden ihmisten tilanteet poikkeavat merkittävin osin Pro-tukipisteen tavoittamista epävarmoista ja ei-vielä viranomaisten tiedossa olevista mahdollisista ihmiskaupan/muun hyväksikäytön uhreista.

2. Ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja auttamista kehitettäessä huomioitava ihmisten haavoittuvaan asemaan ja luottamuksen rakentumiseen vaikuttavat tekijät

Prostituution tai muun kaupallisen/vastikkeellisen seksin kontekstissa tapahtuneen ihmiskaupan ja muun hyväksikäytön uhrien auttamista ja rikosten uhrien päätymistä Sisäministeriön hallinnonalan viranomaisten tietoon kehitettäessä täytyy huomioida prostituutioon liittyvä negatiivinen sosiaalinen leima, seksuaalipalveluiden myynnistä toimeentuloaan hankkivien monin tavoin marginalisoitu yhteiskunnallinen asema sekä kyseisen ihmisryhmän usein epävarma ulkomaalais- ja rikosoikeudellinen asema. Kohtaamiemme hyväksikäytön uhrien moninaisella tavalla haavoittuvaan asemaan kytkeytyvät merkityksellisesti vahva sosiaalinen stigma, oikeuskäytäntöjen kehittymättömyys ihmiskauppa- ja paritusrikosten käsittelyssä sekä Ulkomaalaislain (148 § 6. mom.) käännytysperuste seksuaalipalvelujen myynnin epäilyn perusteella.

Näiden tekijöiden, sekä yleisten suomalaisen yhteiskunnan palveluita ja prosesseja koskevien periaatteiden vuoksi on tärkeää voida kuvata selkeästi ja luotettavasti sitä, mitä tietoja ja millä perusteilla heistä eri palvelujärjestelmissä ja virnaomaistoiminnassa kerätään, jaetaan, säilytetään ja käytetään.

On myös sosiaali- ja terveysalan ammattilaisten ja järjestösektorin työntekijöiden kannalta keskeistä, että palvelujärjestelmien käytännöt ovat selkeitä ja toimintaperiaatteiltaan hyväksyttäviä ja, että niistä pystyy kertomaan asiakkaille luotettavasti ja ymmärrettävästi. Esimerkiksi Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään hakeutumisen vaikutuksista tulee voida kertoa niin, että asiakas kokee voivansa tehdä asiassa tietoisin informoidun päätöksen järjestelmään hakeutumisesta. Pettymykset ja ennakoimattomuus ovat omiaan luomaan lisämarginalisoitumista ja epäluottamusta suomalaisen yhteiskunnan palveluihin.

Ihmiskaupan vastaisen toiminnan on kirjattu olevan ihmisoikeus- ja ”uhri-” eli asiakaslähtöistä, mutta käytännössä tämän periaatteen toteutuminen on ollut 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 näkemyksemme mukaan muodostunut asiakas- ja ihmisoikeuslähtöisyyden kanssa kilpailevia intressejä ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa ja ihmiskaupan uhrien auttamiseen ja suojeluun liittyvissä kysymyksissä. HE:ssä sivutaan näitä teemoja, mutta rakentavaa keskustelua ja yhteiskehittämistä eri hallinnonalojen ja eri sektoreilla työskentelevien ammattilaisten välillä on syytä jatkaa myös tulevalla hallituskaudella.

3. Seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksiin tapahtuvan ihmiskaupan uhrit

Hallituksen esityksessä (s. 32) on nostettu erityisenä kysymyksenä esiin seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksiin tapahtuvan ihmiskaupan uhrien kansainvälisiin vertailuihin katsoen vähäinen määrä auttamisjärjestelmän asiakkuuteen päätyneistä ihmisistä. Kansainväliset vertailut ovat ihmiskauppakysymyksessä haastavia, sillä niissä tulisi huomioida nykyistä paremmin yhteiskunnallinen konteksti, prostituutioon liittyvät rakenteelliset tekijät, kuten prostituutioon liittyvät lainsäädännöt, vallitsevat asenteet ja toisaalta esimerkiksi oikeudet hyvinvointi- ja rikosuhripalveluihin ilman ihmiskaupan uhrin statusta. Lisäksi ihmiskaupan uhrin tunnistamiseen, tilastointiin ja palvelujärjestelmiin liittyy kansainvälisiä eroja.

Eri ammattilaisten kyvyttömyys tunnistaa seksuaalista hyväksikäyttöä ja ihmiskauppaa on yksi todennäköinen selittävä tekijä vähäisemmissä tämän rikosuhriyhmän määrissä. Koulutus ja ohjeistus teemaan liittyen on tarpeen jatkossakin. Pro-tukipiste katsoo, että kysymyksessä on huomioitava myös rakenteelliset esteet viranomaisavun piiriin hakeutumisessa.

Prostituutiota säädellään rikos-, ulkomaalais- ja järjestyslaissa. Kohtaamillamme vakavan hyväksikäytön uhreilla on yleistä epävarma oikeudellinen asema ja usein kokemuksia hyväksikäytön sivuuttamisesta, syrjäytymisestä ja epävarmuutta siitä, onko maahanmuutto- ja esitutkintaviranomaisilla kykyä ja tahtotila suojata heitä rikollisilta vai esimerkiksi poistaa maasta.

On myös todettava, että prostituution paljastuminen ulkopuolisille sekä epävarmuus ennakoimattomista ja seurauksiltaan arvaamattomista rikosprosesseista vaikuttavat ihmisten halukkuuteen ilmoittaa kokemastaan ja hakeutua viranomaispalveluihin rikosten uhreina. Hyväksikäytön piiloon tai vain järjestöjen tietoon jäämiseen vaikuttavat nykyisellään rikosprosessien sekä oleskelulupaprosessien vuosien mittainen kesto, vertaistieto niiden aiheuttamasta lisätraumatisoitumisesta sekä pelko yksilön identiteetin paljastumisesta seksuaalipalvelujen ostajille ja muille ulkopuolisille.

Asiakkaidemme päätöksentekoon vaikuttaa myös epävarmuus siitä, onko viranomaisten tietoon hakeutumisella prostituutiokontekstissa tapahtuneen rikoksen uhrina vaikutuksia heidän muuhun

asemaansa yhteiskunnassa esimerkiksi virallisilla työmarkkinoilla, perheoikeudellisissa kysymyksissä sekä oleskelulupa- tai turvapaikkaharkinnassa. Osa asiakkaistamme ei halua lopettaa seksuaalipalvelujen myymistä, koska siitä saa tarvittavan riittävän elannon, mutta samalla paljastuessaan tämä voi tarkoittaa epäuskottavuutta ihmiskauppaa koskevassa rikosprosessissa tai oleskelulupaharkinnassa.

Eri ihmisryhmien, kuten seksuaalista hyväksikäyttöä kokeneiden ihmiskaupan uhrien, yhteiskunnallista asemaa ja siihen vaikuttavia tekijöitä on tarpeen tarkastella ihmiskaupan vastaisen toiminnan ja esimerkiksi rikosoikeudellisen viitekehyksen lisäksi monipuolisella ja tasoisella otteella. Auttamisjärjestelmän esitetyn asiantuntijaroolin kehittämisessä on tarpeen arvioida myös asiantuntemuksen rajat.

4. Ihmiskaupan uhrin tunnistamisen vaikutukset eri viranomaisten toimintaan

Pidämme hyvänä, että ihmiskaupan uhrin tunnistamiseen liittyvää käytäntöä ja merkitystä on HE:ssä kehitetty. Jatkossa auttamisjärjestelmän viranomaisen vahvistama status tunnistettuna ”ihmiskaupan uhrina” voi olla kriittinen tilanteissa, joissa muiden viranomaisten näkökulma ja perustehtävä voisivat uhata esimerkiksi ihmiskaupan uhrin maassa oleskelua tai häntä voitaisiin kohdella rikosten tekijänä. Näitä tilanteita ovat esimerkiksi rikollisessa toiminnassa hyväksikäytettyjen ihmiskaupan uhrien kohdalla kohtaamiset esitutkintaviranomaisten kanssa sekä ulkomaalaistaustaisen ihmiskaupan uhrin Suomessa oleskeluun liittyvä tilanne, jossa hänet voitaisiin poistaa maasta epäiltynä tulojen hankkimisesta seksuaalipalvelujen myynnillä esimerkiksi ulkomaalaisvalvonnan yhteydessä.

Koska ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkuus voi vahvistaa viranomaisten ymmärrystä yksilön tilanteesta ihmiskaupan uhrina, sen tulisi myötävaikuttaa oleskelun laillistamiseen myös lyhyen harkinta-ajan lisäksi muussa lailliseen maassa oleskeluun liittyvässä viranomaisharkinnassa. Tämä ei kuitenkaan saisi nostaa auttamisjärjestelmään hyväksymisen kynnystä.

Nykyisellään ihmiskauppaperustaiset oleskeluluvat ovat korkean kynnyksen takana. Seksuaalipalvelujen myymisen kontekstissa tapahtuvan ihmiskaupan uhreilla ei usein ole muuta realistista perustetta hakea oleskelulupaa, eikä heillä työperäisen hyväksikäytön uhrien tapaan ole esimerkiksi työperusteista oleskelulupaa tai mahdollisuutta hakea oleskelulupaa paperittoman työvoiman hyväksikäytön perusteella.

5. Eri viranomaisten ja järjestöjen yhteistyö ihmiskaupan ja hyväksikäytön uhrien auttamiseksi edellyttää selkeyttävää ohjeistusta ja läpinäkyvää viestintää

Matala kynnyks auttamisjärjestelmään ottamisessa ja ajatus ihmiskaupan uhrin virallisesta statuksesta voi vaikuttaa lupaavalta mahdollisuudelta avun saamiseen turvattomassa ja uhkaavassa tilanteessa. Ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittyvien käytäntöjen, viestinnän ja ohjeistusten tulee kuvata selkeästi ja realistisesti sitä, että ihmisen oleskelun laillistamiseen harkinta-aikaa pidemmäksi ajaksi liittyy erillinen prosessinsa ja viranomaisharkintansa. Myös muiden prosessien, kuten rikosprosessien, vaikutuksia ihmiskaupan uhriksi tunnistetun ihmisen elämään tulee voida kuvata rikoksen uhreja kohtaaville eri ammattiryhmille riittävän ymmärrettävästi.

Auttamisjärjestelmän tarjoamalle neuvonnalle ja ohjeistukselle ihmiskaupan uhrien asemaan ja asiakkaan kannalta merkityksellisiin prosesseihin liittyen on ollut käytännön tarvetta ja tuemme HE:n tavoitetta tämänkaltaisen neuvonnan ja ohjauksen vakiinnuttamisesta osaksi auttamisjärjestelmän toimintaa (s. 34). Tämänkaltaista neuvontaa ja ohjausta tulee kuitenkin olla saavutettavissa myös ihmisille, jotka eivät ole auttamisjärjestelmän asiakkaita sekä heidän kanssaan työskenteleville ammattilaisille.

Ihmisille, joilla on kotikunta, ihmiskaupan uhrin tunnistamisen tosiasiallisia vaikutuksia eri palvelujen saamiseen tai muihin seikkoihin yksilön asemaan liittyen, tulee jatkossa yhä selkeyttää SM:N ja STM:n alan asiantuntijoiden yhteistyössä. Ihmiskauppaa ja muuta hyväksikäyttöä kokeneiden ihmisten auttamista tulee käytännössä toteuttaa ja kehittää dialogissa auttamisjärjestelmän, hyvinvointialueiden sote-viranomaisten,

kansalaisjärjestökentän ja muiden kolmannen sektorin toimijoiden sekä esitutkinta- ja maahanmuuttoviranomaisten kanssa. Olennaista kehittämissä on tarkastella HE:n muutosten toimeenpanon vaikutuksia ihmiskaupan uhrien ja muiden vakavaa hyväksikäyttöä kokeneiden kokemuksiin palvelunsaajina.

Koska ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa on mukana monta eri toimijaa, intressiä ja hallinnonalaa, erityisesti ihmiskaupan ja hyväksikäytön uhreja koskevan viestinnän on oltava läpinäkyvää ja eri kohderyhmille soveltuvaa. On tärkeää huomioida, että ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja auttamista koskevan ohjeistuksen ja viestinnän tulee selvittää niin hyväksikäytön uhreja kohtaaville eri alojen ammattilaisille kuin kriisissä olevalle ihmiselle ymmärrettävällä tavalla, mitä ihmiskaupan uhrin tunnistaminen, ja auttamisjärjestelmän asiakkuus ja sen päätyminen merkitsevät yksilön oleskelustatus, ikä ja muut vaikuttimet huomioiden.

Helsingissä 17.11.2022

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