5.9.2016

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Viite HE Kirjallinen asiantuntijalausunto Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lisäselvityspyyntöön/ HE 69/2016 vp

Pyydettynä lisäselvityksenä työ- ja elinkeinoministeriö on saanut Joutsenon vastaanottokeskukselta tarkempaa selvitystä ihmiskaupanuhrien auttamisjärjestelmän toiminnasta. Sen sisältöä selostetaan alla. Lisäksi selostetaan Kuntaliiton uutta yleiskirjettä ihmiskaupan uhrien auttamisesta. Sen sijaan niiden henkilöiden auttamisjärjestelmästä, joita ei voida todeta ihmiskaupan ja pakkotyön uhreiksi, ei ole täydennettävää aiemmin esitettyyn selvitykseen nähden.

Auttamisjärjestelmä toimii Suomessa minimiperiaatteen mukaisesti. Mikäli voidaan epäillä, että henkilö on olosuhteiden perusteella joutunut ihmiskaupan uhriksi ja hän on auttamistoimien tarpeessa, henkilö otetaan auttamisjärjestelmän palveluiden piiriin. Auttamisjärjestelmän asiakkaaksi pääsemisen kynnys on siis matalampi kuin rikoksen esitutkintakynnys. Nykyinen lainsäädäntö takaa auttamisjärjestelmässä olevalle uhrille neuvontaa ja ohjausta, turvallisen majoituksen, vastaanottorahaa tai toimeentulotukea, sosiaali- ja terveydenhoitopalveluita, tulkki- ja käännöspalveluita, oikeusapua ja oikeudellista neuvontaa ja tukea turvalliseen paluuseen. Palvelut ovat saatavilla uhrille vain, jos hän kokee tarvitsevansa niitä, koska palveluita ei voida antaa vastoin henkilön omaa tahtoa.

Auttamisjärjestelmän toimintaa koskevassa lainsäädännössä määritetään, että ihmiskaupan uhri voi päätyä auttamisjärjestelmän palveluiden piiriin julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijan esityksestä. Auttamisjärjestelmä ei voi itse tehdä esitystä, sillä sen laissa määrättyihin tehtäviin ei kuulu tehdä etsivää työtä eikä tähän siten ole myöskään resursointia. Auttamisjärjestelmä voi kuitenkin avustaa ja neuvoa esityksen tekemisessä. Resurssiensa puitteissa auttamisjärjestelmä voi tarvittaessa tehdä pidemmälle menevää yhteistyötä esittävän tahon kanssa, esimerkiksi tapaamalla mahdollista uhria ja kertomalla hänelle auttamisjärjestelmän palveluista. Samalla auttamisjärjestelmä tulee osallistuneeksi sen selvittämiseen, onko henkilö mahdollisesti ihmiskaupan uhri, joka tulisi ohjata auttamisjärjestelmän piiriin.

Auttamisjärjestelmä voi lakisääteisten tehtäviensä puitteissa auttaa ainoastaan ihmiskaupan uhreiksi tunnistettuja ja epäiltyjä henkilöitä. Lainsäädännössä auttamisjärjestelmän asiakkuus ja sen kesto on kuitenkin sidottu varsin tiiviisti rikosprosessiin. Mikäli esitutkintaviranomainen tai tuomioistuin arvioi tutkinnan/oikeuskäsittelyn yhteydessä, ettei henkilöä voida tunnistaa ihmiskaupan uhriksi, vaan hänen nähdään joutuneen esimerkiksi kiskonnantapaisen työsyrjinnän uhriksi, auttamisjärjestelmän tulee päättää henkilön asiakkuus. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä itsessään voi tunnistaa auttamisjärjestelmässä olevan asiakkaan virallisesti ihmiskaupan uhriksi ja siten jatkaa auttamisjärjestelmän asiakkuutta käytännössä vain tapauksissa, joissa rikos on tapahtunut Suomen ulkopuolella tai tapauksissa, joissa epäilty henkilö on kuollut eikä siten ole mahdollista nostaa syytettä ketään vastaan. Kokonaisuus johtaa siihen, että ihmiskaupan uhrin oikeudet ja mahdollisuudet saada ihmiskaupan uhrille tarkoitettua apua ovat varsin tiiviisti sidottu siihen, että hänet ylipäänsä ohjataan avun piiriin ja että esitutkintaviranomaisella on riittävästi

osaamista käynnistää pakkotyön piirteitä sisältävissä tapauksissa esitutkinta nimenomaisesti ihmiskaupparikoksesta ja toisaalta tutkia ihmiskauppatapauksia.

Ihmiskauppatapaukset ovat yleensä esitutkintaviranomaiselle varsin haastavia, sillä ne vaativat erilaista näkökulmaa ja erilaisen näytön hankkimista kuin esimerkiksi kiskonnantapaisen työsyrjinnän tai talousrikosten tutkinta sekä ovat usein paljon resurssia vieviä esitutkintoja. Suomen poliisissa ei ole varsinaista erikoistumista ihmiskaupparikosten tutkintaan. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmälle tämä näyttäytyy vaihtelevuutena eri poliisilaitosten välillä ja toisaalta myös laitosten sisällä eri yksiköiden osaamisessa ja tiedoissa liittyen ihmiskauppailmiöön, auttamisjärjestelmän olemassaoloon ja toimintaan sekä ihmiskaupparikosten erityispiirteisiin. Auttamisjärjestelmän ulkopuolelle jäävän tai auttamisjärjestelmästä poistettavan henkilön mahdollisuus saada apua sekä sosiaali- ja terveyspalveluita riippuu käytännössä hänen statuksestaan Suomessa. Suomen kansalaisilla sekä ulkomaalaisilla, jolla on tai on ollut Suomessa oleskelulupa ja tätä kautta oikeus kotikuntamerkintään, on oikeus kuntalaisille tarkoitettuihin palveluihin. Käytännössä heikoimmassa asemassa ovat ulkomaalaiset, joilla ei ole Suomessa kotikuntaa, eivätkä he siten ole oikeutettuja yleensä kuin ensiapuluontoisiin välttämättömiin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Tämänlainen tilanne voi esimerkiksi olla tilapäisellä kausityöluvalla oleskelleella henkilöllä.

Auttamisjärjestelmä näkee, että ensisijainen keino ehkäistä niin sanottu väliinputoaminen eli se, ettei ihmiskaupan uhriksi tosiasiallisesti joutunut henkilö jää hänelle kuuluvien palveluiden ulkopuolelle, on järjestää kansallisesti riittävä koulutus jatkuvuus huomioiden sekä esitutkintaviranomaisille että muille viranomaisille kuten kuntien viranomaisille, ja huolehtia viranomaisten riittävästä resursoinnista. Riittävä ja tarvittava erikoistuminen voitaisiin auttamisjärjestelmän mielestä järjestää ja taata esimerkiksi poliisiorganisaatiossa varsin kevyesti kouluttamalla ja nimeämällä esimerkiksi eri poliisilaitoksille "ihmiskauppavastuuhenkilöitä", joiden tehtäviin kuuluisi paitsi kouluttautua asiaan myös toimia konsultoivina ja ohjaavina virkamiehinä omilla laitoksillaan.

Voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö (laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta 2011/746) määrittää auttamistoimien järjestämisestä tapauksissa, joissa uhrilla on Suomessa kotikunta. Mikäli auttamisjärjestelmään otetulla henkilöllä on Suomessa kotikunta, on kunnalla laissa määrätty velvollisuus järjestää auttamistoimet uhrille. Auttamisjärjestelmän tarkoitus ja tehtävä on tällöin lain mukaan toimia yhteistyössä kotikunnan kanssa uhrin auttamisessa. Käytännössä tämä tarkoittaa auttamisjärjestelmän piiriin otetun asiakkaan tilanteesta riippuen hänen avustamistaan ja ohjaamistaan kotikunnassa oikeuden palveluiden piiriin sekä kotikunnan virkamiehille annettavaa konsultaatiota ja neuvontaa ihmiskaupan uhrin käytännön auttamiseen, ihmiskauppailmiöön sekä lainsäädäntöön liittyen.

Huolimatta siitä, järjestääkö kotikunta tai auttamisjärjestelmä auttamistoimet, auttamisjärjestelmän piiriin päässeellä ihmiskaupan uhrilla on oikeus samoihin, laissa lueteltuihin auttamistoimiin ja -palveluihin. Kunnan asukkaana oleva ihmiskaupan uhri on yhdenvertaisesti muiden kuntalaisten kanssa oikeutettu sosiaalihuoltolain (1301/2014) ja terveydenhuoltolain (1326/2010) määrittelemiin palveluihin. Näiden palveluiden lisäksi hän on oikeutettu vastaanottolain 38 §:n mukaisiin auttamistoimiin täysimääräisesti, eli myös siltä osin kuin nämä eivät sisälly sosiaalihuoltolain tai terveydenhuoltolain palveluvalikoimaan.

Kotikunta voi järjestää uhrin palvelut joko itse tai ostaa ne julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Kotikunta on velvollinen kattamaan kaikki auttamisesta koituvat kustannukset, mutta se

voi hakea ELY-keskukselta auttamisjärjestelmän lausuntoa vastaan korvauksia ihmiskaupan uhrien erityisasemasta johtuvien kustannusten kattamiseksi. Tästä määrätään laissa kotoutumisen edistämisestä (1386/2010).

Vastaanottolain auttamisjärjestelmää koskevien säädösten uudistus (1.7.2015 alkaen) on omalta osaltaan selkeyttänyt kotikuntien asemaa ja niiden tehtäviä ihmiskaupan uhrien auttamisessa. Auttamisjärjestelmä on kokenut vastaanottolain selkeyttämisen hyvin positiivisena, sillä se on auttanut kuntia ymmärtämään ja tiedostamaan auttamisjärjestelmässä olevan henkilön oikeudet palveluihin. Alueellista vaihtelua kuntien osaamisessa ja valmiuksissa on kuitenkin edelleen varsin paljon, mikä vaikuttaa suoraan ihmiskaupan uhrin palveluiden järjestymiseen. Ajoittain palveluiden järjestyminen auttamisjärjestelmän asiakkaalle, jolla on kotikunta, on hyvin haastavaa ja auttamistoimien järjestyminen saattaa olla kiinni yksittäisen vastuuvirkamiehen tietotaidoista ja käytössä olevasta työajasta perehtyä asiaan ja asiakkaan tilanteeseen. On kuitenkin syytä huomioida, että ihmiskaupan uhrien auttamista koskevat lainsäädäntömuutokset ja kotikunnan omaavan uhrin asemaa selkeyttävät säädökset ovat olleet voimassa vasta vuoden ja lienee siten varsin aikaista arvioida ja tehdä johtopäätöksiä lainsäädännön toimivuudesta ja vaikutuksista esimerkiksi kotikunnan omaavien uhrien auttamistoimien järjestymisen osalta.

Ihmiskaupan uhrin palvelun- ja käytännön ohjauksen tarve on varsinkin auttamisen alkuvaiheessa usein hyvin suuri. Tähän palvelutarpeeseen vastaaminen liittyy laajemmin kuntien resursseihin ja haasteisiin ylipäänsä antaa intensiivistä sosiaaliohjausta sitä tarvitseville kuntien asukkaille, ei vain ihmiskaupan uhreille.

Kokonaisuutena kunnissa on tarvetta lisätä tietoa ihmiskauppailmiöön, uhrien tunnistamiseen, auttamisjärjestelmän toimintaan sekä lainsäädäntöön liittyen. Kuntaliitto on antanut asiasta yleiskirjeen elokuussa 2016: http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/yleiskirjeet/2016/yk72016/Yleiskirje-7-2016.pdf

Yleiskirjeessä kuntia muistutetaan siitä, että ihmiskaupan uhrin auttamisesta sekä auttamisjärjestelmästä säädetään laissa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta. Siinä kerrotaan, että uhri on oikeutettu auttamistoimiin riippumatta siitä, onko hänellä kotikunta Suomessa vai ei. Auttamistoimien järjestämisestä ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, vastaa Joutsenon vastaanottokeskus. Auttamistoimien järjestämisestä ihmiskaupan uhrille, jolla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa, vastaa hänen kotikuntansa.

Ihmiskaupan uhriksi joutuneen lapsen ja ihmiskaupan uhrin mukana seuraavan lapsen auttamisessa Joutsenon vastaanottokeskus toimii yhteistyössä lastensuojeluviranomaisten kanssa. Ilman huoltajaa olevalle alaikäiselle ihmiskaupan uhrille määrätään edustaja.

Kotikunta voi hakea ELY-keskukselta korvauksia ihmiskaupan uhrin erityisasemasta johtuvien kustannusten kattamiseksi. ELY-keskus pyytää auttamisjärjestelmältä lausunnon siitä, ovatko korvattaviksi haetut kustannukset aiheutuneet ihmiskaupan uhrin asemasta johtuvien toimenpiteiden ja palvelujen järjestämisestä.

Hallitusneuvos Liisa Heinonen