POLICY BRIEF
26/2018

VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

Ihmiskaupan uhrien auttamisessa on parannettavaa

Minna Viuhko, tutkija, HEUNI
Natalia Ollus, johtaja, HEUNI
Venla Roth, ylitarkastaja, YVV
Maija Koskenoja, ylitarkastaja, YVV

Ihmiskaupan uhrit ovat erityisasemassa palveluiden saajina

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston ja Euroopan kriminaalipolitiikan instituutin (HEUNI) yhteistyönä toteuttamassa selvityksessä tarkasteltiin sitä, miten viranomaiset soveltavat ihmiskaupan uhrien auttamista koskevia vastaanottolain (laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta, 746/2011) säännöksiä sekä sitä, miten ihmiskaupan uhrien oikeus saada apua Suomessa toteutuu. Vastaanottolakia uudistettiin ihmiskaupan uhrien auttamisen osalta vuonna 2015. Selvityksessä tarkasteltiin ajanjaksoa lain muuttumisen molemmin puolin, erityisesti vuosia 2014−2016.

Ihmiskaupan uhrit ovat palveluiden saajina erityisasemassa. Vastaanottolain mukaan ihmiskaupan uhreilla on ihmiskaupassa uhriutumisesta johtuen oikeus tiettyihin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Käytännössä uhrit tarvitsevat huomattavan paljon asumiseen ja toimeentuloon liittyviä sosiaalipalveluita sekä psykiatriseen terveydenhoitoon liittyviä terveyspalveluita. Suomessa ihmiskaupan uhrien auttaminen on viranomaistoimintaa. Ihmiskaupan uhrien auttaminen on järjestytty kaksijakoisella mallilla, jossa kunnat vastaavat niiden ihmiskaupan uhrien auttamisesta, joilla on kotikunta Suomessa. Joutsenon vastaanottokeskus vastaa niiden ihmiskaupan uhrien auttamistoimien järjestämisestä, joilla ei ole kotikuntaa. Joutsenon vastaanottokeskus myös ylläpitää ja koordinoi ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää. Joutsenon vastaanottokeskuksen lausunnolla kunnille voidaan korvata ihmiskaupan uhrien auttamisesta syntyneitä kustannuksia ELY-keskusten kautta.

Vastaanottolain soveltamista tarkasteltiin selvityksessä seuraavien kolmen kokonaisuuden kautta: 1) ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja ohjautuminen auttamisjärjestelmään; 2) ihmiskaupan uhrit palveluiden saajina sekä 3) auttamisen yhteys rikosprosessiin. Tässä policy briefissä tarkastellaan ihmiskaupan uhrien palveluiden saantia ja siihen liittyviä haasteita.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2017 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (www.tietokayttoon.fi). Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.



Ihmiskaupan uhrien auttaminen edellyttää yhteistyötä eri hallinnonalojen välillä

Ihmiskauppa on rikos, jossa rikoksentekijä hyödyntää uhrin ymmärtämättömyyttä, haavoittuvuutta tai riippuvaisuutta rikoksentekijästä saattaakseen tämän esimerkiksi seksuaalisen tai työperäisen hyväksikäytön kohteeksi. Yleensä ihmiskaupparikos tehdään taloudellisen hyödyn tavoittelemiseksi, mutta taloudellinen hyöty ei ole ihmiskaupparikoksen täyttymisen edellytys. Ihmiskauppa on vakavaa rikollisuutta, joka vahingoittaa ihmistä monin tavoin ja aiheuttaa usein vakavia psyykkisiä ja fyysisiä vammoja uhrille ja vaikuttaa myös uhrin läheisten, kuten lasten, hyvinvointiin.

Ihmiskaupan uhrit ovat rikoksen uhreina erityisasemassa. Suomi on EU:n jäsenvaltiona ja Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevan yleissopimuksen sopijapuolena velvollinen tarjoamaan ihmiskaupan uhreille apua ja suojelua. Ihmiskaupan vastainen toiminta on merkittävästi kehittynyt Suomessa viimeisen viidentoista vuoden aikana. Ihmiskauppa kriminalisoitiin vuonna 2004 ja ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä aloitti toimintansa vuonna 2006. Vuosien 2006–2017 välisenä aikana ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä on saanut apua 630 ihmiskaupan tai ihmiskaupan kaltaisten rikosten uhria.

Ihmiskaupan uhrien auttamista koskeva sääntely – eli vastaanottolaki – on sisäministeriön hallinnonalan alaisuudessa, mutta uhrien konkreettinen auttaminen kunnissa tapahtuu pääasiassa sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla. Sääntelyn taustalla on se, että ihmiskauppa näyttäytyi pitkään rikollisuus- ja maahanmuuttokysymyksenä, eikä niinkään sosiaali- ja terveydenhuollon toimialaan kuuluvana asiana. Sisäministeriö oli siten myös keskeinen toimija, kun uhrien auttamista ryhdyttiin kehittämään Suomessa, ja auttamisjärjestelmä rakennettiin Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteyteen. Ihmiskaupan uhrien auttaminen on kuitenkin poikkihallinnollista toimintaa ja sillä on kytkentöjä niin oikeusministeriön, sisäministeriön kuin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalojen lainsäädäntöön ja toimintaan. Selvitys pyrki siksi tuottamaan tietoa siitä, tukeeko nykyinen lainsäädäntö ja lain soveltamiskäytäntö uhrien oikeuksien toteutumista Suomessa, saavatko uhrit apua, johon ovat oikeutettuja, ja vastaako laki niitä kansainvälis- ja EU-oikeudellisia velvoitteita, joihin Suomi on sitoutunut.

Selvitys perustuu laajaan aineistoon

Selvitys oli luonteeltaan monitieteinen ja siinä hyödynnettiin sekä oikeustieteellisiä että sosiologisia menetelmiä. Kokonaisaineisto koostuu useista erilaisista aineistoista: asiakirja-aineistosta, johon kuuluu asiakaskirjauksia, päätöksiä ja muuta virallisaineistoa, sekä laadullisista haastatteluista.

Ihmiskaupan uhrien auttamistoimia ja auttamistoimien järjestämistä koskeva aineisto sisältää kunnilta kerätyn aineiston ja Joutsenon vastaanottokeskuksesta kerätyn aineiston, yhteensä 66 kunnassa ja/tai Joutsenon vastaanottokeskuksessa asiakkaana olleen ihmiskaupan uhrin asiakaskirjaukset vuosilta 2014−2016. Päätöksiä koskeva aineisto koostuu ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän vuosina 2014–2016 tekemistä hallintopäätöksistä. Lainsäädännön kehitystä koskeva virallisaineisto sisältää keskeiset eri ministeriöiden, lainsäädäntöhankkeiden sekä eduskunnan valiokuntien asiakirjat.

Lisäksi hankkeessa tehtiin 46 teemahaastattelua, joihin osallistui yhteensä 83 haastateltavaa. Haastateltavat edustivat eri ammattiryhmiä, joiden työnkuvaan kuuluu ihmiskaupan uhrien auttaminen, rikoksentekijöiden vastuuseen saattaminen tai muu ihmiskaupan vastainen työ.

Tulokset: Sosiaali- ja terveysviranomaisilla on tärkeä rooli ihmiskaupan uhrien auttamisessa

Selvityksen mukaan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tekemälle työlle on selkeä tarve. On tärkeää, että on olemassa taho, jolla on syvällistä asiantuntemusta ihmiskaupan uhrien auttamistyöstä ja siitä, mitä ihmiskaupan uhrit tarvitsevat ja miten näihin tarpeisiin tulisi vastata. Selvitys osoitti, että palveluiden saamisen kannalta sillä on merkitystä, mikä taho palvelut tarjoaa (tai minkä tahon *pitäisi* tarjota palvelut). Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kaksijakoisella tavalla järjestetty auttaminen ei kohtele kaikkia uhreja yhdenvertaisesti.

Joutsenon vastaanottokeskus tekee selvityksen mukaan hyvää asiakastyötä ollessaan palveluiden järjestämisvastuussa. Vastaanottokeskus ja sen työntekijät näyttäytyvät selvityksen perusteella osaavilta ja työhönsä omistautuneilta. Asiakkaat, joille Joutsenon vastaanottokeskus itse järjestää palvelut, saavatkin selvityksen perusteella usein tarvitsemansa avun.

Suurimmat haasteet ihmiskaupan uhrien auttamisessa ovat kunnissa

Kunnissa tilanne on heikompi. Selvitys osoittaa, ettei kuntien sosiaali- ja terveystoimi tunne ihmiskaupan uhrien auttamista koskevaa vastaanottolakia, eikä ihmiskaupan uhrien erityisasema palveluiden saajina kunnissa toteudu. Ihmiskaupan uhrit eivät aina saa palveluja, joihin he lain mukaan olisivat oikeutettuja. Tämä koskee erityisesti Suomen kansalaisia ja muita kunnissa pysyvämmin asuvia henkilöitä. Haasteet liittyvät osittain siihen, että kuntien sosiaalitoimessa sovelletaan pääasiassa sosiaalihuolto- ja toimeentulolakia. Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevat säännökset puolestaan on sijoitettu turvapaikanhakijoita koskevaan vastaanottolakiin. Ihmiskaupasta ei myöskään ole monessa kunnassa kovinkaan paljon kokemusta tai

kokemusta on kertynyt vain yksittäisille työntekijöille. Näin ollen ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta tai auttamisesta ei ole muodostunut rutiinia työntekijöille. Ihmiskauppa on pitkään nähty myös ulkomaalaiskysymyksenä, mikä hankaloittaa erityisesti kantasuomalaisten uhrien auttamista ja heidän tunnistamista nimenomaan ihmiskaupan uhreiksi. Selvitys osoittaa, että yksittäiset sosiaalitoimen työntekijät tekevät hienoa asiakastyötä korkealla ammattietiikalla, mutta avun ja palveluiden saaminen on sattumanvaraista.

Yhdenvertaisuus ihmiskaupan uhrien välillä ei toteudu

Myös sosiaali- ja terveysministeriöllä (STM) on ollut verrattain pieni rooli ihmiskaupan uhrien auttamista koskevassa kokonaisuudessa, vaikka auttamisessa on pitkälti kyse sosiaali- ja terveyspalveluista. Tämä voi osaltaan heijastua siihen, ettei uhrien auttamiseen liittyviä säännöksiä ja soveltamiskäytäntöjä tunneta sosiaali- ja terveystoimissa. STM ei myöskään ole toistaiseksi laatinut kunnille ohjeistusta ihmiskaupan uhrien auttamisesta.

Kunta voi periä ihmiskaupan uhrien auttamisesta aiheutuneita kuluja ELY-keskuksen kautta valtiolta. Vastaanottolaki mahdollistaa palveluiden järjestämisen esimerkiksi ostopalveluna, ja kunnilla on oikeus hakea korvausta valtiolta (ELY-keskus) näistä kustannuksista. Selvityksen aineiston perusteella vaikuttaa siltä, että ihmiskaupan uhrien erityisasemaa ei kunnissa tunneta tai tunnusteta, koska ELY-korvauksia ja palveluiden ostomahdollisuutta on kunnissa käytetty suhteellisen vähän.

Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevaa lainsäädäntöä tulee selkiyttää

Ihmiskaupan uhrien auttaminen on vastaanottolaissa ja sen soveltamiskäytännössä kytketty rikosprosessiin ja sen lopputulokseen. Selvityksen mukaan tällä on kahdenlaisia seurauksia. Ensinnäkin se vaikeuttaa haavoittuvassa asemassa olevien uhrien tunnistamista ja nostaa uhrien kynnystä hakea apua ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmältä. Toiseksi selvitys osoittaa, että ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä sitoo uhrin oikeuden saada auttamistoimia siihen, eteneekö rikosprosessi ihmiskauppanimikkeellä. Selvityksen mukaan vastaanottolaki mahdollistaisi myös uhrilähtöisemmän laintulkintatavan. Rikosprosessiyhteyttä on tarkasteltu laajemmin selvityksessä.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että ihmiskaupan uhrit eivät ole keskenään yhdenvertaisessa asemassa palveluiden saamisen suhteen. Palveluiden saatavuudessa on vaihtelua paitsi sen mukaan, järjestääkö palvelut Joutsenon vastaanottokeskus vai kunta, myös kuntien ja jopa yksittäisten työntekijöiden välillä. Kunnissa ei tunneta lainsäädäntöä riittävästi, eikä sitä näin ollen myöskään sovelleta. Nykyinen laki on joiltain osin (esim. varsinainen tunnistaminen ja sen oikeusvaikutukset) epäselvä ja lisäksi uhrien auttamisen sitominen rikosprosessiin ja sen etenemiseen vaikeuttaa uhrien avunsaantia.

Toimenpide-ehdotukset

Selvityksen tulosten ja johtopäätösten pohjalta laadittiin 11 suositusta. Keskeiset suositukset liittyen palveluiden tarjoamiseen ovat seuraavat:

- Ihmiskaupan uhrien auttamisesta säädetään erillislaki, jossa auttamisen kytköstä rikosprosessiin heikennetään, auttamisjärjestelmän uhrilähtöisyyttä vahvistetaan ja lainsäänteyä selkiytetään.
- Jos erillislakia ei säädetä, sosiaali- ja terveydenhuollon yleislaeissa turvataan ihmiskaupan uhrien erityisasema säätämällä ihmiskaupan uhrien asemasta sosiaali- ja terveyspalveluiden saajina kunnissa. Tämän tulisi sisältää asiakkaalle maksuttomat terapiapalvelut.
- Sosiaali- ja terveysministeriö antaa ohjeen ihmiskaupan uhreja koskevan lainsäädännön soveltamisesta ja tämän lainsäädännön suhteesta sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevaan muuhun lainsäädäntöön (ml. toimeentulolaki).
- Kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä uhrien alkuvaiheen tunnistajana ja konkreettisena auttajana vahvistetaan korvamerkityllä valtion rahoituksella (esimerkiksi STEAn kautta).

Selvitys:

Koskenoja, Maija, Ollus, Natalia, Roth, Venla, Viuhko, Minna ja Turkia, Laura: Tuntematon tulevaisuus -selvitys ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuudesta. Helsinki: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 24/2018.

https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=25401

Lisälukemista:

Ollus, Natalia, Viuhko, Minna ja Roth, Venla: Ihmiskaupan uhrien auttamisessa on haasteita. Haaste-lehti 2/2018, 35-37. https://www.haaste.om.fi/fi/index/lehtiarkisto/haaste22018/painetunlehden22018sisallysluettelo.html

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018. https://www.syrjinta.fi/documents/10181/36404/Eduskuntakertomus+korjattu+syyskuu/72f56ff8-80b5-4048-90b4-2ff43b64a51b

POLICY
BRIEF
26/2018

Lisätietoja:

Tutkija Minna Viuhko, YK:n yhteydessä toimiva Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti (HEUNI), minna.viuhko@om.fi. Lisätietoja: **www.heuni.fi**

Ylitarkastaja Venla Roth, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto, venla.roth@oikeus.fi. Lisätietoja: **www.syrjintä.fi**

Ihmiskaupan uhrien auttamista ja tunnistamista koskevan lainsäädännön toimivuus -hanke on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2017 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Erikoisuunnittelija Saija Sambou, Oikeusministeriö, saija.sambou@om.fi

VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA
www.tietokayttoon.fi.

Policy Brief on valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan artikkelisarja, joka esittelee näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi. Artikkelit julkaistaan verkkosivuilla **www.tietokayttoon.fi**.

© Valtioneuvoston kanslia