OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

7.11.2022

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja terveysjaostolle

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattorin lausunto: Ihmiskaupan ehkäisemisestä ym. koskevan toimintaohjelman toimeenpano ja mahdollisuudet ihmiskaupan uhrien auttamiseen. Kansallisen ihmiskaupparaportoijan tilanne ja työn resursointi

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori kiittää mahdollisuudesta lausua otsikkoasiassa. Koordinaattori lausuu asiassa lähinnä siitä näkökulmasta, millaisia mahdollisia kehittämistarpeita ihmiskaupan uhrien auttamisessa saattaisi tulevaisuudessa olla.

Ihmiskauppa on vakavaa hyväksikäyttöä, jossa tekijä saattaa uhrinsa alisteiseen asemaan ja hyväksikäytön kohteeksi saadakseen uhrista taloudellista tai muuta hyötyä. Uhriksi joutuneen vapautta tehdä itsenäisesti päätöksiä elämästään ja toiminnastaan rajoitetaan. Ihmiskauppaa voi ilmetä monin eri tavoin. Kyse voi olla esimerkiksi seksuaaliseen tai työvoiman hyväksikäyttöön liittyvästä ihmiskaupasta tai avioliittoon pakottamisesta. Ihmiskaupan uhri voi olla haavoittuvassa tai heikossa asemassa ja rikoksentekijästä riippuvainen. Ihmiskauppa voi olla valtioiden rajat ylittävää rikollisuutta tai tapahtua kokonaan Suomen rajojen sisäpuolella.

Kansainvälisen ja EU-oikeuden mukaan ihmiskaupan uhrit muodostavat ihmisryhmän, jolla voi katsoa olevan tietty erityisasema avun ja tuen saajana. Suomessa laki kansainvälistä suojelua hakevan sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta annettu laki (746/2011, jäljempänä vastaanottolaki) turvaa ihmiskaupan uhreille esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelut yksilöllisen tarpeen mukaan sekä ihmiskauppaan liittyvän ohjauksen ja neuvonnan. Kansallinen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä sekä ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittyvä valtion korvausjärjestelmä, jota laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010, jäljempänä kotoutumislaki) sääntelee, myös osaltaan kuvastavat ihmiskaupan uhrien erityistä asemaa.

Kansallisen lainsäädännön ja järjestelmän tarkoituksena on myös tukea ihmiskaupan uhreja auttavia viranomaisia ja muita tahoja, jotta uhrien palveluiden ja avun tarpeeseen voidaan täysimääräisesti vastata. Ihmiskaupan uhrille itselleen tämä erityisasema näyttäytyy siten, että hänen asemansa ja oikeutensa uhrina toteutuvat, ja uhri myös käytännössä saa tarpeisiinsa vastaavia palveluja ja muita tukitoimia. Hallitus on äskettäin antanut Eduskunnalle esityksen (HE 220/2022), jonka tavoitteena on edelleen parantaa ihmiskaupan uhrien asemaa.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies arvioi vuonna 2019 antamassaan ratkaisussa (EOAK/3489/2017) ihmiskaupan uhrin erityisasemaa. Ratkaisussa todetaan, että ihmiskaupan uhrit ovat haavoittuvassa asemassa ja erityisen avun ja suojelun tarpeessa. Ratkaisun mukaan tämä ihmiskaupan uhriksi tunnistetun henkilön erityisasema perustuu Suomea velvoittavaan kansainväliseen sääntelyyn ja kansalliseen lainsäädäntöön. Ratkaisussa todetaan, että Suomi on kansainvälisesti sitoutunut tarjoamaan ja järjestämään riittäviä ja sopivia palveluja henkilölle, joka on joutunut ihmiskaupan uhriksi. Tämän julkisen vallan velvoitteen toimeenpanemiseksi kansalliseen lainsäädäntöön on lisätty ihmiskaupan uhrin auttamista koskevat säännökset.

Ratkaisu koski auttamisjärjestelmän asiakkaana ollutta henkilöä, jolla oli kotikunta. Tähän liittyen arvioitiin vastuuta auttamistoimista kunnassa. Ratkaisun mukaan ihmiskaupan uhri on oikeutettu täysimääräisesti vastaanottolaissa tarkoitettuihin auttamistoimenpiteisiin. Tämä tarkoittaa, että sen lisäksi, että ihmiskaupan uhri on oikeutettu samoihin yleisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin kuin muutkin kuntalaiset, on ihmiskaupan uhrilla oikeus saada myös uhriksi joutumisesta johtuen tarvitsemansa erityinen tuki ja palvelut.

Ratkaisussa lisäksi todetaan, että mikäli kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluvalikoimasta ei löydy asiakkaan tarpeeseen sopivia palveluja, voidaan asiakkaan tarvitsemat palvelut järjestää muulla tavoin vastaanottolain nojalla. Ratkaisun mukaan kunta ei siis ole ihmiskaupan uhrin auttamisen osalta sidottu kunnassa olemassa oleviin rakenteisiin ja palveluvalikoimiin, vaan sillä on mahdollisuus järjestää uhrille täysin yksilöllisiä uhrin nimenomaisiin tarpeisiin räätälöityjä palveluja. Lisäksi viitataan kunnan mahdollisuuteen saada elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kautta korvauksia valtiolta ihmiskaupan uhrin auttamisesta aiheutuneisiin kuluihin.

Kunnat auttavat kuitenkin myös sellaisia ihmiskaupan uhreja, jotka eivät ole Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkaita. Tällöin vastaanottolaki ei tule sovellettavaksi palveluja järjestettäessä, koska vastaanottolaissa ihmiskaupan uhrilla tarkoitetaan Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä olevaa henkilöä. Tämä tarkoittaa, että kunta (tulevaisuudessa hyvinvointialue) järjestää uhrille sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ainoastaan niitä koskevan yleis- ja erityislainsäädännön nojalla.

Oikeusministeriöön sijoitetun valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattorin johdolla on syksyllä 2021 ja vuoden 2022 aikana järjestetty keskustelutilaisuuksia valtioneuvoston periaatepäätöksenä 6.5.2021 hyväksytyn ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman toimeenpanemiseksi. Keskusteluissa useiden kuntien käytännön työtä tekevät sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaiset ovat tuoneet esiin käsityksensä siitä, että ihmiskaupan uhrien auttamista erityisesti sääntelevä vastaanotto- ja kotoutumislain kokonaisuus on tarpeellinen täydentävä keino ihmiskaupan uhrien ja heidän lastensa auttamisessa. Ihmiskaupan uhreille ja heidän perheilleen on niiden avulla käytännössä voitu antaa palveluja, joita muutoin ei olisi voitu pelkästään sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön avulla esimerkiksi taloudellisista syistä antaa. Esille on tuotu myös näkökulma siitä, että ihmiskaupan asianmukainen ja tehokas tunnistaminen sote-palveluissa sekä riittävien palvelujen järjestäminen ihmiskaupan uhreille ja heidän perheilleen ehkäisevät myös ihmiskaupan uusiutumista ja ylisukupolvisuutta.

Joissakin kunnissa on viime vuosina valmisteltu ihmiskaupan uhreille tarkoitettuja palvelupolkuja sekä muutoinkin kehitetty ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja avunsaantia. Kunnat ovat tehneet kehittämistoimissaan yhteistyötä myös Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kanssa. Ihmiskaupan uhrien auttamisen käytännöt näyttävät kuitenkin edelleen vaihtelevan, eikä yhtenäisiä menettelyjä näytä kehittyneen. Ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutumisessa on siten valtakunnallisia eroja, mitä ei voida pitää parhaana mahdollisena asiantilana. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on äskettäin julkaissut ohjeet esimerkiksi lähisuhdeväkivallan vastaisen toiminnan järjestämiseksi kunnissa ja hyvinvointialueilla, mutta vastaavaa ei ole ihmiskaupan uhrien osalta vielä tehty.

Eduskunnan hallintovaliokunta on kansallisena ihmiskaupparaportoijana toimivan yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomusta koskeneessa lausunnossaan todennut pitävänsä tärkeänä, että sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen yhteydessä hyvinvointialueille rakennetaan toimivat menettelyt ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi ja avun pariin ohjaamiseksi (HaVL 20/2022). Edellä mainitussa ratkaisussaan apulaisoikeusasiamies korosti, että kunnassa tulisi olla organisoitu rakenne tai suunnitelma siitä, miten kunnassa ihmiskaupan uhreja autetaan, ja kuka kunnan sisällä on vastuussa palvelujen käytännön järjestämisestä. Jatkossa saattaisikin olla hyödyllistä arvioida, millaisia rakenteellisia ratkaisuja ihmiskaupan vastainen työ hyvinvointialueilla voisi käytännössä edellyttää ja millaisia resursseja työ mahdollisesti vaatisi. Rakenteelliset ratkaisut saattaisivat edistää ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutumista ja samalla tukea hyvinvointialueiden ammattilaisten työtä.

Edellä mainitun ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman valmistelun aikana kuullut paikalliset toimijat toivat esiin tarpeen nykyistä vahvemmalle ja laajemmalle alueelliselle viranomaistyön koordinoinnille, jotta ihmiskauppaan voitaisiin kokonaisuudessaan tarttua tehokkaammin. Ihmiskaupan vastaiseen työhön sekä uhrien kokonaisvaltaiseen auttamiseen ja tukemiseen tarvitaan usein moniammatillista asiantuntemusta, osaamista ja työotetta. Esimerkiksi myös työllisyys- ja kotoutumispalveluilla voidaan tukea uhrien toipumista ja ehkäistä hyväksikäytön uusiutumista. Jatkossa olisi näin ollen hyvä pyrkiä löytämään keinoja, joilla yhteistyötä eri hallinnonalojen välillä myös tältä osin voitaisiin kehittää ottaen huomioon myös sen, että ihmiskaupan ja hyväksikäytön riskit saattavat tulevaisuudessa kasvaa myös lisääntyvän ulkomaisen työvoiman käytön sivuvaikutuksena.

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori Venla Roth