YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

25.10.2023 VVTDno-2023-1583

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja hyvinvointijaosto

Asia: HE 41/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto ihmiskaupan ehkäisemisestä ja ihmiskaupan uhrien auttamisesta

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää kunta- ja hyvinvointijaostoa mahdollisuudesta lausua otsikkoasiassa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii myös kansallisena ihmiskaupparaportoijana. Vuoden 2022 alusta valtuutettu on toiminut myös kansallisena naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana.

Talousarvioesityksestä vuodelle 2024 ihmiskauppaan varatut resurssit kohdentuvat Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteydessä toimivalle Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmälle, kotoutumiseen sekä ELY-keskuksen kautta maksettavina korvauksina kunnille ja hyvinvointialueille kunnassa asuvien ihmiskaupan uhrien osalta uhrin asemasta johtuvien palvelujen järjestämisestä.

Tässä lausunnossa yhdenvertaisuusvaltuutettu haluaa korostaa sosiaali- ja terveydenhuollossa tehtävän ihmiskaupan uhrien auttamistyön kehittämisen tärkeyttä sekä kotoutumisen merkitystä ihmiskauppaa ehkäisevänä tekijänä. Lisäksi on kaikissa toimissa erityisesti varmistettava lapsille ja nuorille tarjottava tuki, kuten hallitusohjelmaan kirjatuissa toimissa nuorisorikollisuuden torjumiseksi.

YHDENVERTAISUUSVALTUUTETTU PL 24 00023 Valtioneuvosto Puhelin: 0295 666 800 Sähköposti: yvv@oikeus.fi Internet: www.syrjintä.fi

Ihmiskauppa sosiaali- ja terveydenhuollossa kohdattavana ilmiönä

- Hyvinvointialueille on rakennettava toimivat menettelyt ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi ja avun pariin ohjaamiseksi
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen resurssit kehitystyössä on turvattava
- Vahva lähisuhdeväkivallan vastainen työ sekä rakennelaki tukevat samalla ihmiskaupan uhrien auttamista

Sosiaali- ja terveydenhuollossa kohdataan ja autetaan ihmiskaupan uhreja. Heistä kaikki eivät halua tulla ohjatuksi Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään, tai ohjaamiselle ei ole tarvetta. Sosiaali- ja terveydenhuollon määrärahojen riittävyys on herättänyt huolta. Lakisääteiset palvelut on järjestettävä. Ihmiskaupan uhrien palvelutarve arvioidaan silloin sosiaali- ja terveydenhuollossa kuten muidenkin sote-asiakkaiden.

Ihmiskauppa sisältää erityispiirteitä, joihin vastaamiseksi erityisosaaminen ja ammattilaisten yhteistyö voi olla tarpeen. Osa ihmiskaupan uhreista sekä alaikäisistä ihmiskaupan uhreista hyötyisi osaamisen kehittämisestä hyvinvointialueilla tai niiden yhteistyönä. Huolena on, että resurssien pienentyessä ei ole mahdollisuuksia kehittää osaamista, vaikka kehittämistyöllä voitaisiin helpottaa ammattilaisten toimintaa pidemmällä aikavälillä.

Ihmiskaupassa ja lähisuhdeväkivallassa on samankaltaisia piirteitä: uhri on tekijän kontrollissa, tekijällä on psyykkinen ote uhriin ja tilanteesta irtautuminen on monista eri syistä vaikeaa. Ihmiskauppaa esiintyy myös lähisuhteissa. Ihmiskaupan uhrien auttamisessa voidaan hyötyä lähisuhdeväkivallan ehkäisemiseksi ja siihen puuttumiseksi tehdystä työstä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen yhteydessä hyvinvointialueille rakennetaan toimivat menettelyt

ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi ja avun piiriin ohjaamiseksi. Hyvinvointialueiden ja sosiaali- ja terveydenhuollon informaatio-ohjauksesta vastaavan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tulee ottaa vahva rooli ihmiskaupan uhrien tunnistamisen ja auttamisen kehittämiseksi. Ohjausmalleja on kehitettävä yhteistyössä eri viranomaisten, ihmiskaupan uhreja tukevien järjestöjen sekä Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kanssa. Sosiaali- ja terveysministeriön on varmistettava kehittämistyön resurssit ja mallinnustyön nopea eteneminen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että sosiaali- ja terveydenhuollossa varmistetaan rahoitus ihmiskaupan uhrien tunnistamisen ja ohjausmallien kehitykselle jaturvataan lähisuhdeväkivallan vastainen työ sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen toimintaedellytykset. Yksi tärkeä osa on lähisuhdeväkivallan ehkäisyä ja väkivallan vastaista työtä koskeva lainsäädäntö (ns. rakennelaki), joka määrittäisi eri hallinnonalojen välistä koordinaatiota ja yhteistyötä sekä palveluketjujen järjestämistä.

Ihmiskauppaa on ehkäistävä ja uhreja autettava laaja-alaisesti

- Riittävä sosiaaliturva ja kattavat sosiaali- ja terveyspalvelut ehkäisevät syrjäytymistä ja siten haavoittuvuutta hyväksikäytölle
- Kieli- ja kotoutumispalveluiden tarjoaminen kaikille maahanmuuttajille vahvistaa osaamista yhteiskunnan säännöistä ja turvaa yksilöä
- Työperäisen hyväksikäytön ehkäisemisen ja torjumisen strategian tehokas toimeenpano on turvattava

Haavoittuvassa asemassa olevat ihmiset ovat ihmiskaupparikollisten kohderyhmä. Ihmiskaupan uhreiksi joutuu myös suomalaisia lapsia ja aikuisia. Esimerkiksi sijaishuollosta kadonneet lapset ja nuoret ovat vaarassa joutua

erilaisten hyväksikäytön muotojen kohteeksi. Päihteidenkäyttäjien ja asunnottomien ihmisten parissa on nähtävissä ihmiskaupan piirteitä sisältävää hyväksikäyttöä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa **julkisten palveluiden ja sosiaaliturvan merkitystä ihmiskauppaa ennalta ehkäisevänä tekijänä**. Yhdenvertainen, heikommassa asemassa olevia ihmisiä tukeva yhteiskunta suojaa yksilöä monin tavoin. Riittävä toimeentulo, mielenterveys- ja päihdepalveluiden saatavuus, lastensuojelun riittävät resurssit sekä matalan kynnyksen kieli- ja kotoutumiskoulutus toimivat yhteiskunnan turvaverkkoina, joiden avulla lisätään hyvinvointia ja ehkäistään ihmisten joutumista haavoittuvaan asemaan. Sosiaali- ja terveyspalveluiden riittävän resursoinnin lisäksi perustoimeentulon turvaaminen on tärkeää, että haavoittuvassa asemassa olevat ihmiset eivät altistu työelämän hyväksikäytölle.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa perustuslain 19 §:n mukaista jokaisen oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.
Valtuutettu on lausunnoissaan monista tänä syksynä annettavista ns. budjettilaeista muun muassa toimeentulotuen sekä sosiaaliturvan muutosten osalta esittänyt huolensa siitä, että esitysten yhteisvaikutuksia eri henkilöryhmiin ja kotitalouksiin ei ole tehty ennen esitysten antamista, eikä niiden perusoikeus- tai yhdenvertaisuusvaikutuksia ole riittävästi arvioitu (esimerkiksi toimeentulotukilainsäädännön muutokset). Vaikutuksia haavoittuviin ryhmiin , joilla ei ole mahdollisuutta kokoaikaiseen ansiotyöhön, on arvioitu heikosti. Lainsäädännön arviointineuvosto on lausunnossaan 12.10.2023 kiinnittänyt tähän huomiota ja pitänyt arvioita erityisen puutteellisina asumistuen osalta. Kasautuvat toimeentulon ongelmat voivat altistaa henkilöitä erilaiselle ja hyväksikäytölle, myös ihmiskaupalle.

Toimeentulon ongelmat lisäävät kuormitusta perheissä, joissa on mielenterveys- ja päihdeongelmia, mikä vuorostaan saattaa lisätä kuormitusta lastensuojeluun ja sijaishuoltoon. **Kasautuvat kuormittavat tekijät altistavat lapsia ja nuoria hyväksikäytölle ja ihmiskaupalle**. Esimerkkinä huolestuttavasta lapsia ja nuoria koskettavasta ilmiöstä on ns. vastikkeellinen seksi. Ruohonjuuritason nuorisotyötä tekevissä järjestöissä näkyvät vastikkeelliset ”suhteet” yleensä nuorten tyttöjen/naisten sekä vanhempien miesten välillä sekä pyrkimys rahoittaa elämää vähäpukeisten kuvien jakamisella eri kanavissa. Sen lisäksi, että korvauksen tarjoaminen nuoreen kohdistuvasta seksuaalisesta teosta on yksiselitteisesti rikos, voi alkuun nuoresta harmittomalta tuntuva toiminta johtaa vakavampiin muotoihin, kuten kiristykseen tai hyväksikäytön vakavoitumiseen.

Työperäisen hyväksikäytön kohteeksi joutuvat Suomessa pääosin ulkomaalaiset, matalamman koulutustason töissä työskentelevät henkilöt. Työperäistä hyväksikäyttöä tapahtuu laajasti eri aloilla. Valtioneuvoston periaatepäätös työperäisen hyväksikäytön ehkäisemisen ja torjumisen strategiasta (TEM/2023/41) sisältää kattavan kuvan tarvittavista toimenpiteistä. Työtä tulee jatkaa ja tarvittaviin toimenpiteisiin varata resurssit.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu nostaa tässä yhteydessä esiin kotoutumis- ja kielipalveluiden merkityksen. Näiden palveluiden tarjoaminen myös työn vuoksi maahan muuttaville sekä heidän perheenjäsenilleen vahvistaa oikean tiedon saamista yhteiskunnan rakenteista ja pelisäännöistä sekä tukee kiinnittymistä yhteiskuntaan. Ohjaus- ja neuvontapalveluihin on erittäin tärkeää varata riittävät resurssit myös työperusteisille muuttajille.

Nuorisorikollisuuden torjunnan on toteuduttava laaja-alaisesti

- Rikolliseen toimintaan pakottaminen on ihmiskaupan muoto. Alaikäiset ihmiskaupan uhrit on tunnistettava ja rankaisemattomuusperiaatetta sovellettava.
- Kriminaalipolitiikan uudistukset on alistettava huolelliselle vaikutusarvioinnille, etenkin perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta
- Ennalta ehkäiseviin toimintoihin, kuten ankkurityöhön, etsivään nuoristyöhön ja nuorten palveluihin, on panostettava
- Väkivallaton lapsuus- toimenpideohjelman toimeenpanoon on varattava kattavat resurssit

Hallitusohjelmaan sisältyy kirjauksia nuorisorikollisuuden torjumisesta. Nuorisorikollisuudella voi myös olla kytköksiä ihmiskauppaan, esimerkiksi siten, että **alaikäisiä ja nuoria pakotetaan rikollisuuteen**. Yhdenvertaisuusvaltuutettu laati vuonna 2022 oikeusministeriölle selvityksen ihmiskaupan uhrien rankaisemattomuusperiaatteesta. Selvityksen mukaan on erityisen tärkeää kiinnittää huomiota alaikäisiin, joita on mahdollisesti hyväksikäytetty rikollisessa toiminnassa. Ihmiskaupan tunnistamisen myötä nuoren asema hyväksikäytön uhrina voidaan huomioida ja häneen soveltaa rankaisemattomuusperiaatetta.

Talousarvioesitykseen sisältyy oikeusministeriön hallinnonalalle 1 milj. euroa rikollisuuden ennaltaehkäisyyn ja kehittämistoimiin ja kriminaalipolitiikan kiristysten valmisteluun. Sisäministeriön hallinnonalalla panostetaan nuorisorikollisuuden ehkäisyyn ja torjuntaan 5 milj. euron lisäyksellä. Kriminaalipoliittisten kiristysten ja mahdollisesti poliisin toimivaltaa nykyisestä lisäävät ehdotukset on alistettava huolelliselle vaikutusarvioinnille, jotta

perus- ja ihmisoikeuksien suoja varmistetaan kaikkien ja erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien kuten alaikäisten henkilöiden kohdalla.

Lisäksi on tärkeää, että panostuksessa nuorisorikollisuuden ehkäisyyn ja torjuntaan huolehditaan siitä, että toimenpiteillä varmistetaan muun muassa ankkuritoiminnan laajentaminen ja kehittäminen sekä muiden vastaavien moniammatillisten ennaltaehkäisevien toimintamallien resursointi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että lasten ja nuorten rikollisuuden ennalta ehkäisy tapahtuu ensisijaisesti perheissä, koulussa, vapaa-ajalla ja iän myötä työelämässä. Ulkopuolisuus, oppimisvaikeudet, kokemukset häirinnästä ja rasismista sekä mahdollinen ylisukupolvinen syrjäytyminen työelämästä lisäävät nuoren riskiä syrjäytyä ja jopa ajautua rikollisuuteen. Kunnan palveluilla, myös esimerkiksi etsivällä nuorisotyöllä, on siis erittäin keskeinen merkitys tässä ennalta ehkäisevässä työssä, jonka resurssit on tärkeää varmistaa.

Väkivallaton lapsuus- toimenpideohjelman väliarvioinnissa (luku 4.4.) maaliskuussa 2023 on koottu tärkeitä, monialaisia toimenpidesuosituksia muun muassa lasten ja nuorten välisen katuväkivallan ehkäisemiseksi, joiden resursointi on varmistettava. On myös tärkeää, että kaikille nuorille varmistetaan yhdenvertaisesti ensimmäiset kokemukset työelämään sijoittumisesta aina TET- jaksoista opintojen pakollisiin harjoittelujaksoihin ja kesätöihin. Tässä esimerkiksi Ohjaamo-toiminnan moniammatilliset yhteistyöverkostot voivat olla tärkeässä roolissa. Myös nuorten työpajatoiminta voi merkittävällä tavalla tukea nuoren polkua koulutukseen ja työelämään, ja toiminnan edellytykset on syytä turvata.

Ihmiskaupparaportoijan tilanne ja resurssit

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on toiminut kansallisena ihmiskaupparaportoijana vuodesta 2009 alkaen. Tehtävään on osoitettu yksi henkilötyövuosi; erityisasiantuntijan jatkuva työpanos. Tämän ohella toimintojen suunnitteluun ja toteutukseen osallistuvat myös yhdenvertaisuusvaltuutettu itse, yksikön vetäjä sekä yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston viestintäyksikkö sekä osittain myös muut asiantuntijat. Selvityksiä on tehty hankerahoituksella sekä yhdenvertaisuusvaltuutetun rahoittamana.

Ihmiskaupan vastainen työ on kasvanut Suomessa merkittävästi ihmiskaupparaportoijan aloitettua työnsä vuonna 2009. Tunnistettuja ihmiskaupan uhreja, esitutkintoja ja tuomioita on huomattavasti enemmän kuin alkuvuosina. Ihmiskaupparaportoijan mandaatti on laaja ja resurssisyistä työtä joudutaan priorisoimaan tarkasti.

Ihmiskaupan vastaisen työn ja ihmiskaupan uhrien auttamisen resursointi

Ihmiskaupan vastaiseen työhön on osoitettu rajallisesti kohdennettua rahoitusta. Viranomaisten ihmiskaupan vastaisen toiminnan kehittäminen on ollut yleisesti ottaen resursseihin nähden tehokasta. Toiminnan turvaamiseksi riittävät resurssit ovat olennaiset.

Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muutoksilla Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmälle osoitettiin rooli ihmiskaupan vastaisen työn kansallisena asiantuntijatahona. Auttamisjärjestelmän toiminta on ollut pienistä resursseista huolimatta vaikuttavaa. Auttamisjärjestelmälle on varattava riittävät resurssit lakisääteisten tehtävien toteuttamiseksi.

Edellisellä hallituskaudella vakinaistettu ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattorin tehtävä, joka on sijoitettu oikeusministeriöön, on tärkeä. Koordinaation keskeinen tehtävä on ollut vuosille 2021–2023 olevan ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman laatiminen ja toimeenpanon seuraaminen. Nykyisen toimintaohjelman puitteissa on tehty useita selvityksiä, jotka luovat tietopohjaa sille, miten ihmiskaupan vastaista toimintaa tulisi kehittää.

Selvityksissä esille nousseiden havaintojen ja suositusten toimeenpano edellyttää poikkihallinnollista työtä myös nykyisen toimintaohjelmakauden jälkeen. Siksi nykyisen ohjelman pohjalta tulee valmistella seuraava poikkihallinnollinen toimintaohjelma. Toimeenpanosta on huolehdittava eri hallinnonaloilla. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että tulevan toimintaohjelman toimeenpanoon osoitetaan myös riittävät resurssit.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu Kristina Stenman

Erityisasiantuntija Anni Valovirta