

Sisäministeriö

AI FI 65/2022

2.8.2022

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO

Hietaniemenkatu 7 A

00100 Helsinki

P: 09 8562 0600

E: amnesty@amnesty.fi

W: amnesty.fi

Amnesty Internationalin lausunto kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa muun muassa pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden sekä ihmiskaupan uhrien oikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

1. Sisäministeriön ehdotus

Esitysluonnoksessa ehdotetaan vastaanottolakiin (746/2011) hallitusohjelmakirjauksiin perustuvia muutoksia, jotka koskevat ihmiskaupan uhrin auttamisen ja rikosprosessin välisen yhteyden heikentämistä. Muutokset koskisivat muun muassa toipumisaikaa ja sen oikeusvaikutuksia sekä varsinaista tunnistamista ja auttamisjärjestelmästä poistamista koskevaa sääntelyä. Ehdotettujen muutosten johdosta ihmiskaupan uhrin auttaminen olisi jatkossa vahvemmin sidottu uhriksi joutumisesta johtuviin auttamistoimien tarpeeseen kuin rikosprosessissa tehtyihin ratkaisuihin.

Esitysluonnoksen mukaan ennustettavammalla ja erityisesti uhrin avun tarvetta painottavalla auttamistoiminnalla edistettäisiin ihmiskaupan ilmituloa ja uhrin avun piiriin ohjautumista ja siten myös osaltaan rikosvastuun toteutumista. Lisäksi vastaanottolakiin ehdotetaan ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmään liittyvää tarkentavaa sääntelyä, jotta lain soveltaminen ja auttamisjärjestelmän tarkoitus olisi selkeämpää uhreille, viranomaisille ja muille tahoille.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi vastaanottolain lisäksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettua lakia (615/2020) ja sosiaalihuoltolain (1301/2014). Lakiin henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa tehtäisiin muutokset, jotka johtuvat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtymisestä vuoden 2023 alussa kunnilta hyvinvointialueille. Sosiaalihuoltolain muutettaisiin niin, että muu hyväksikäyttö mainittaisiin tuen tarpeena, jota varten sosiaalipalveluja on järjestettävä. Esitysluonnoksen perustelujen mukaan muu hyväksikäyttö voisi olla esimerkiksi ihmiskauppaa. Sosiaalihuoltolain muutoksen tavoitteena on tehostaa ihmiskaupan uhrin auttamista hyvinvointialueilla.

Amnesty International kannattaa lämpimästi esitysluonnoksen tavoitteita ihmiskaupan uhrin aseman parantamisesta sekä ihmiskaupan uhrin auttamisen ja rikosprosessin erottamisesta toisistaan. Amnesty katsoo, että nyt ehdotetut uudistukset heijastelevat ihmisoikeusperustaisempaa sääntelyä, mutta esitysluonnoksessa ilmenee yhä puutteita ihmiskaupan uhrin oikeudellisen aseman kannalta. Amnesty vaatii, että sosiaalihuoltolakiin on lisättävä nimenomainen kirjaus ihmiskaupan uhrista ja vastaavan lisäyksen tekemistä on selvitettävä laajemmin myös terveydenhuoltolain osalta. Sosiaalihuoltolain ja vastaanottolain suhdetta on vielä selkeytettävä ja lasten

asemaan kiinnitettävä perusteellisemmin huomiota lainsäädäntömuutosten vaikutusten arvioinnissa. Amnesty huomauttaa, että ihmiskaupan uhrien aseman parantaminen edellyttää lisäksi nyt käsillä olevan esitysluonnoksen ulkopuolelle jäävien säädösten muuttamista.

2. Ehdotuksen tarkastelu

2.1 Vastaanottolaki

Ihmiskauppa on vakava ihmisoikeusloukkaus. Ihmiskaupan uhreiksi joutuneilla henkilöillä on suuri riski joutua väkivallan, seksuaalisen väkivallan ja hyväksikäytön kohteeksi. Nykyisessä lainsäädännössä ihmiskaupan uhrin oikeus auttamisjärjestelmän kautta saatavan avun saamiseen ja jatkumiseen on pitkälti sidottu rikosprosessiin ja sen etenemiseen, vaikka kansainvälisten velvoitteiden mukaan avun ja tuen tarjoamisen ehtona ei saa olla uhrin halukkuus toimia yhteistyössä tutkinnasta, syyttämistoimista ja oikeudenkäynnistä vastaavien viranomaisten kanssa tutkinnassa, syytteessä tai oikeudenkäynnissä.¹

Tilanteissa, joissa ihmiskaupan uhri on vieraasta valtiosta saapunut turvapaikanhakija, henkilöllä saattaa olla taustastaan ja kokemastaan johtuen suuri epäluottamus viranomaisia kohtaan. Henkilöllä ei välttämättä ole mitään tietoa siitä, miten viranomaistoiminta Suomessa on järjestetty. Lisäksi henkilön traumat voivat merkittävästi vaikuttaa hänen toiminta- ja päätöksentekokykyynsä sekä jaksamiseensa. Auttamisjärjestelmän tukitoimien jatkumisen liittäminen rikosprosessiin ja ilmoitusvelvollisuus poliisille voivat merkittävästi estää uhrien halukkuutta ja uskallusta hakeutua auttamisjärjestelmään.

Toisaalta ihmiskauppaa ja sen lähirikoksia koskevien rangaistussäännösten soveltamiskäytännön arviointia koskevasta tuoreesta tutkimuksesta käy ilmi, että ihmiskauppaa koskevien asioiden etenemisessä rikosprosessissa on puutteita.² Etenkin asia koskee sellaisia epäiltyjä ihmiskauppatekoja, jotka ovat tapahtuneet Suomen ulkopuolella. Esimerkiksi esitutkintaa rajoitetaan kustannusperusteella vedoten kansainvälisen rikosoikeudellisen oikeusavun oletettuun tuloksettomuuteen. Peruste ei ole kuitenkaan ongelmaton suhteessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 artiklasta johtuvaan ihmiskaupparikosten tehokasta tutkintaa koskevaan positiiviseen toimintavelvoitteeseen. Tutkimuksessa tuodaan myös esille, että rikoslainkäyttöviranomaisten kyvyssä tunnistaa ihmiskaupan uhri ja arvioida tapahtumia rikosoikeudellisesti ihmiskauppana, on puutteita.

Amnesty kannattaa vastaanottolain muutoksia, joilla tähdätään siihen, että ihmiskaupan uhrin auttaminen on jatkossa vahvemmin sidottu uhriksi joutumisesta johtuviin auttamistoimien tarpeisiin kuin rikosprosessissa tehtyihin ratkaisuihin.

Erityisesti Amnesty pitää hyvänä ratkaisuna toipumisaikaa koskevan säännöksen kumoamista, koska toipumisaikaan liittyvä ilmoitusvelvollisuus poliisille on voinut johtaa siihen, ettei uhri halua hakeutua auttamisjärjestelmän palveluiden piiriin.

Samoin Amnesty pitää kannatettavana, että ihmiskaupan uhrin tunnistamiseen liittyvää sääntelyä vastaanottolaissa selkeytetään ja muutetaan niin, että uhrin tunnistaminen ei ole riippuvainen rikosprosessista tai sen etenemisestä ja että auttamisjärjestelmästä poistaminen perustuu jatkossa ihmiskaupan uhrin avun

¹ Ks. esim. Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta (CETS No. 197) ja sen selitysmuistio.

² Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:18, Ihmiskauppa ja sen lähirikokset Säännösten soveltamiskäytäntö: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163890/VNTEAS_2022_18.pdf. Tutkimuksessa suositetaan, että esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisten toimesta on laajemmin arvioitava mahdollisuuksia käyttää kansainvälisen rikosoikeudellisen yhteistyön ja eurooppalaisen tutkintamääräyksen mahdollistamia keinoja ulkomailla tai Euroopan unionin jäsenvaltiossa väitetysti tapahtuneen ihmiskauppateon tutkinnassa.

tarpeen arvioimiseen ja poistamisperusteet, jotka liittyvät esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa rikoslain ihmiskauppanimikkeeseen tehtäviin ratkaisuihin, kumotaan.

Amnesty kannattaa luonnoksen ehdotusta, jonka mukaan vastaanottolaissa luovutaan termin ”ihmiskaupparikoksen uhri” käytöstä ja siirrytään käyttämään termiä ”ihmiskaupan uhri”.

2.2 Sosiaali- ja terveydenhuoltolain muuttaminen

Sosiaalihuoltolaki

Esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, että joissakin kunnissa on ollut epäselvyyksiä sen suhteen, mitä lainsäädäntöä ihmiskaupan uhrien auttamisessa tulisi soveltaa. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan nykytilan ongelmana on ollut esimerkiksi se, että kaikki kunnat eivät ole tiedostaneet vastuutaan ihmiskaupan uhrien auttamisessa, vaan sen sijaan joissain kunnissa ihmiskaupan uhrit on nähty ihmisryhmänä, jonka auttaminen olisi yksinomaan auttamisjärjestelmän vastuulla.³

Sosiaalihuoltolain 11 §:ssä säädetään tuen tarpeista, joita varten sosiaalipalveluja on järjestettävä. Nykyisessä sosiaalihuoltolain 11 §:ssä ei mainita ihmiskauppaa sellaisena tuen tarpeena, jota varten sosiaalipalveluja on järjestettävä. Esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, että tästä huolimatta pykälän 5 kohdassa mainitun väkivallasta ja kaltoinkohtelusta aiheutuvan tuen tarpeen on jo nykyisin katsottu kattavan myös ihmiskaupasta ja muusta hyväksikäytöstä aiheutuvan tuen tarpeen.

Nyt käsillä olevassa luonnoksessa ehdotetaan sosiaalihuoltolain 11 §:n 5 kohtaa muutettavaksi niin, että siinä mainittaisiin lähisuhde- ja perheväkivallan sekä muun väkivallan ja kaltoinkohtelun lisäksi myös muu hyväksikäyttö. Perustelujen mukaan säännöksessä tarkoitettu muu hyväksikäyttö voisi olla esimerkiksi ihmiskauppaa tai muuta sen kaltaista hyväksikäyttöä. Hyväksikäyttö voi olla luonteeltaan muun muassa seksuaalista, taloudellista, fyysistä tai psyykkistä, ja siinä voi olla kysymys esimerkiksi kontrolloinnista.

Perustelujen mukaan lisäämällä pykälään nimenomainen maininta muusta hyväksikäytöstä tähdätään siihen, että ihmiskauppailmiöön ja muuhun hyväksikäyttöön kiinnitettäisiin sosiaalihuollossa nykyistä enemmän huomiota ja että uhreja autettaisiin nykyistä paremmin sosiaalihuollon perusrakenteissa.

Esitysluonnoksen perustelujen mukaan esitystä valmisteltaessa selvitettiin vaihtoehtona, että sosiaalihuoltolain 11 §:n 5 kohtaan lisättäisiin nimenomainen maininta ihmiskaupasta. Perustelujen mukaan tällainen kytkentä rikosnimikkeeseen todettiin kuitenkin ongelmalliseksi, sillä käytännön työssä sosiaalityöntekijä harvoin pystyy erottamaan, onko henkilö joutunut ihmiskaupan vai jonkin sen lähirikoksen uhriksi. Perusteluissa myös mainitaan, että ylipäätään asiakkaan palvelutarvetta ei sosiaalihuollossa määritellä rikosoikeudellisten käsitteiden kautta, vaan arviointi on aina yksilökohtaista ja myös rikosten uhreiksi joutuneiden henkilöiden palvelutarpeet voivat olla moninaiset.

Amnesty ei jaa edellä kuvattuja sosiaali- ja terveysministeriön perusteluja, joiden mukaan sosiaalihuoltolakiin ei lisättäisi nimenomaista viittausta ihmiskaupan uhriin. Amnesty huomauttaa, että käsitteellä ”ihmiskaupan uhri” ei viitata ihmiskauppaan vain rikosnimikkeenä, vaan sen voidaan ymmärtää tarkoittavan ihmiskauppaa ilmiönä. Vastaanottolakiin esitettävissä muutoksissa muun muassa poistetaan viittaukset ihmiskaupparikoksen uhriin ja siirrytään käyttämään termiä ihmiskaupan uhri. Tämän muutoksen ymmärretään nimenomaan heikentävän rikosnäkökulmaa.

³ STM:n lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi: https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/dce8d4c7-5bdc-4307-8803-9922acb08104/d3318383-1628-4ae2-b4f6-ab54eb083aca/LAUSUNTO_20220713133352.PDF.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tavoin⁴ Amnesty katsoo, että mainitsemalla ihmiskaupan uhri nimenomaisesti sosiaalihuoltolaissa, voidaan nimenomaan vahvistaa sosiaalihuollon ammattihenkilökunnan tietoisuutta ihmiskaupasta, ja viestiä ihmiskaupan olevan ilmiö, josta heidän tulee olla tietoisia ja joka saattaa edellyttää heiltä erityisiä toimia.

Eduskunnan oikeusasiamies on lausunnossaan hahmottanut edistyksellisesti, mitä ihmiskaupan uhrin tunnistamisella sosiaalihuollossa eri tilanteissa tarkoitetaan ja mikä merkitys tunnistamisella näissä yhteyksissä on.

Kun kysymys on henkilöstä, joka on jo auttamisjärjestelmän asiakas, vastaanottolakiin tehtävien selkeyttävien muutosten jälkeen henkilö on asiakkuuden alusta alkaen määritelmän mukainen ihmiskaupan uhri, ja sosiaalihuollon ammattihenkilöllä ei ole roolia ihmiskaupan uhrin tunnistamisessa. Tällaisissa tilanteissa sosiaalihuollon ammattihenkilön roolina on toimia yhteistyössä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiantuntijoiden kanssa. Jotta tämä onnistuu, sosiaalihuollon ammattihenkilön tulee olla tietoinen auttamisjärjestelmästä, ja sen roolista ihmiskaupan uhrien auttamisen asiantuntijana.

Kun kysymys on sosiaalihuollon asiakkaana olevasta henkilöstä, joka ei (vielä) ole auttamisjärjestelmän asiakkaana, sosiaalihuollon ammattihenkilöllä on merkittävä rooli mahdollisen ihmiskaupan uhrin tunnistamisessa. Mahdollisten ihmiskaupan uhrien tunnistamisen onnistuminen edellyttää sitä, että sosiaalihuollon henkilöllä on riittävät perustiedot ihmiskaupasta ilmiönä, jotta hän voi tunnistaa mahdolliseen ihmiskauppaan tai muuhun hyväksikäyttöön viittaavat merkit ja osaa ohjata mahdolliset uhrin auttamisjärjestelmään, jossa voidaan arvioida, onko kysymys mahdollisesta ihmiskaupan uhrista. Sosiaalihuollon ammattihenkilön asiantuntemuksella on suuri merkitys sen kannalta, että uhri pääsee avun piiriin.

On myös mahdollista, että henkilö ei jostakin syystä halua auttamisjärjestelmän asiakkaaksi. Tällaisessa tilanteessa mahdollisen uhrin tunnistaminen ja palveluiden käytännön järjestäminen jää kokonaan sosiaalihuollon ammattihenkilön vastuulle. Tällaisessakin tilanteessa sosiaalihuollon viranomaisen voi konsultoida auttamisjärjestelmää uhrin nimeä mainitsematta.

Sosiaaliviranomaisella tulee olla valmiudet tunnistaa ihmiskaupan uhreja, jotta he voisivat saada apua joko perusrakenteissa tai erityisessä auttamisjärjestelmässä. Nyt käsillä olevan lainsäädäntöuudistuksen tarkoitus on nimenomaan erottaa ihmiskaupan uhrin auttaminen rikosprosessista. Ihmiskaupan uhrin tunnistaminen tässä kontekstissa ei tarkoita sitä, että sosiaalihuollon ammattihenkilön täytyisi osata arvioida rikoksen tunnusmerkistön täyttymistä, siten kuin esitysluonnoksessa nyt esitetään.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tavoin Amnesty katsoo, että ihmiskaupan uhriksi joutumisen mainitseminen nimenomaisesti yhtenä sosiaalihuoltolaissa luetelluista tuen tarpeista on perusteltua ottaen huomioon ihmiskaupan uhrin kansainvälisestä ja kansallisesta oikeudesta johdettavissa olevan erityisaseman. Nimenomaisen viittauksen tekeminen on tarpeen myös siksi, että hallitusohjelmassa kaavailtua erillislakia ihmiskaupan uhrien auttamiseksi ei toteutettu.

Amnesty vaatii, että sosiaalihuoltolakiin tehdään hallitusohjelman mukainen nimenomainen kirjaus ihmiskaupan uhrista. Amnesty pitää hyvänä ratkaisuna, että lakiin lisätään tämän ohella sosiaali- ja terveysministeriön ehdottoma ilmaus muu hyväksikäyttö, jotta säännös olisi mahdollisimman kattava.

Terveydenhuoltolaki

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että terveydenhuoltolakiin ei ole päädytty ehdottamaan sosiaalihuoltolakia vastaavaa viittausta, koska terveydenhuoltolaissa ei ole lainkaan lueteltu hoidon tarpeita eikä terveydenhuoltolaissa siten ole säännöstä, johon tällainen viittaus voitaisiin luontevasti lisätä.

Amnesty katsoo eduskunnan oikeusasiamiehen tavoin, että hallitusohjelman mukainen kirjaus ihmiskaupan uhrista korostaisi viranomaisten velvollisuutta suunnitella ja järjestää yhteistyössä ihmiskaupan uhrille ja hänen

⁴ Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen lausunto EOAK/3771/2022:

https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/dce8d4c7-5bdc-4307-8803-9922acb08104/a0f8bfd1-9da6-456e-8983-1b8155756470/LAUSUNTO_20220713133538.PDF.

perheelleen sosiaali- ja terveyspalveluja ja olisi siten omiaan parantamaan ihmiskaupan uhrien asemaa. Eduskunnan oikeusasiamies on lausunnossaan myös esittänyt hyviä säädösteknillisiä ratkaisuja, kuinka nimenomainen maininta voitaisiin toteuttaa.

Amnesty vaatii, että mahdollisuutta tehdä terveydenhuoltolakiin nimenomainen kirjaus ihmiskaupan uhrista selvitetään jatkovalmistelussa perusteellisemmin.

2.3 Sosiaalihuoltolain ja vastaanottolain suhde ja viranomaisten riittävä tieto heille kuuluvista velvollisuuksista

Palveluiden järjestäminen auttamisjärjestelmässä olevalle ihmiskaupan uhrille, jolla on kotikunta

Ihmiskaupan uhrien kanssa työtä tekevät järjestöt ovat tuoneet Amnestyyn tietoon, että nykyinen järjestelmä asettaa auttamisjärjestelmässä olevat uhrin eriarvoiseen asemaan, sillä palveluiden saatavuudessa on eroavaisuuksia riippuen palveluntarjoajasta. Nykyisessä järjestelmässä auttamistoimien järjestäminen riippuu siitä onko ihmiskaupan uhriksi epäilyllä kotikunta (jolloin toimet ovat kotikunnan/hyvinvointialueen vastuulla) tai ei (jolloin auttamisvastuu on virallisella auttamisjärjestelmällä). Parhaimmassa asemassa vaikuttavat olevan uhrin, jotka saavat palvelunsa suoraan auttamisjärjestelmän kautta Joutsenon vastaanottokeskuksesta, kun taas kunnan palveluiden kautta uhreilla on ollut vaikeuksia saada palveluita, joihin heillä on lakisääteisesti oikeus.

Auttamisjärjestelmässä oleva uhri, jolla on kotikunta on yhdenvertaisesti muiden kuntalaisten kanssa oikeutettu sosiaalihuoltolain ja terveydenhuoltolain määrittelemiin palveluihin. Sen lisäksi hänellä on oikeus myös auttamisjärjestelmän asiakkaalle kuuluviin erityisiin auttamistoimiin eli tarvittaessa myös niihin palveluihin, joihin yleensä kuntalaisella ei ole automaattista oikeutta. Näistä erityispalveluiden kustannuksista kotikunnalla/hyvinvointialueella on oikeus saada korvausta valtiolta. Yhdenvertaisuusvaltuutetun ja Euroopan kriminaalipolitiikan instituutin HEUNin tekemässä selvityksessä Tunteamaton tulevaisuus – selvitys ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuudesta (VN TEAS 24/2018) tulee ilmi, että kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa ei tunneta ihmiskaupan uhrien auttamista koskevaa vastaanottolakia eikä lakia osata soveltaa asiakastilanteissa. Heikon laintuntemuksen ja puutteellisen lainsoveltamista koskevan ohjeistuksen johdosta ihmiskaupan uhrin eivät aina saa palveluita, joihin he olisivat oikeutettuja.⁵

Amnesty pitää ongelmallisena, että nyt käsillä olevasta esitysluonnoksesta ei käy riittävän selvästi ilmi, mikä on sosiaalihuoltolain ja vastaanottolain suhde tilanteissa, joissa ihmiskaupan uhri on auttamisjärjestelmän asiakas ja hänellä on kotikunta. Amnesty katsoo, että esitysluonnoksessa olisi hyvä täsmentää, että ihmiskaupan uhri kunnan asukkaana saa samat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut kuin muut kuntalaiset, mutta lisäksi ihmiskaupan uhrilla on vastaanottolain nojalla oikeus erityisiin auttamistoimiin.

Ihmiskaupan uhrin auttaminen auttamisjärjestelmän ulkopuolella

Nyt käsillä olevassa luonnoksessa pääpaino on auttamisjärjestelmässä, ja toivottavaa tietysti on, että vastaanottolakiin tehtävät muutokset lisäävät uhrien ohjautumista auttamisjärjestelmään. Vastaanottolain mukaiset auttamistoimet ovat mahdollisia vain auttamisjärjestelmän asiakkaille. On kuitenkin mahdollista, että ihmiskaupan uhri ei vastaanottolakiin tehtävistä uudistuksista huolimatta halua auttamisjärjestelmään tai ei tule hyväksytyksi siihen.

Kokonaisuuden kannalta olisi hyvä, että palveluja saa sekä sotepalvelujärjestelmässä että vastaanottokeskuksissakin auttamisjärjestelmän lisäksi ja, että tähänkin kiinnitettäisiin esityksessä huomiota. Tämä ei tietenkään poista mahdollisuutta ohjata asiakasta auttamisjärjestelmään, mutta varmistaa osaltaan, että ihmiskaupan uhri ei jää hänelle kuuluvien palveluiden ja avun ulkopuolelle, mikäli hän ei syystä tai toisesta

⁵ Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 24/2018, Tunteamaton tulevaisuus – selvitys ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuudesta:
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160696/24-2018-Tunteamaton%20tulevaisuus_selvitys%20ihmiskaupan%20uhrien%20auttamista%20koskevasta%20lainsaadannosta.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

ole halunnut/tullut hyväksytyksi auttamisjärjestelmään. Tärkeitä ovat myös maksuttomat ja julkista sosiaali- ja terveydenhuoltoa täydentävät kolmannen sektorin palvelut.

Viranomaisten koulutus

Esitysluonnoksen perusteluissa nousee monin paikoin esille huoli siitä, että joissakin kunnissa on ollut epäselvyyksiä sen suhteen, mitä lainsäädäntöä ihmiskaupan uhrien auttamisessa tulisi soveltaa. On oletettavaa, että ainakin aluksi uuteen hyvinvointialuemalliin siirtyminen voi aiheuttaa edelleen epäselvyyksiä ihmiskaupan uhrien auttamista koskevaan vastuunjakoon ja soveltuvaan sääntelyyn liittyen. Tämä ei kuitenkaan poista viranomaisten kansallisesta ja kansainvälisestä oikeudesta seuraavaa velvollisuutta tarjota apua ihmiskaupan uhreille. Uhrien oikeuden auttamistoimiin on toteuduttava yhdenvertaisesti riippumatta uhrin asuinpaikasta tai siitä, onko uhrilla kotikunta vai ei.

Amnesty jakaa esitysluonnoksessa esille tuodun käsityksen siitä, että ihmiskaupan uhrien auttamisen tehostaminen kunnissa ja hyvinvointialueilla vaatii lakimuutoksien lisäksi kuntien ja hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveyspalveluiden ammattihenkilöiden kouluttamista. Ihmiskaupan uhrien auttamista koskeva järjestelmä ja sääntely voi olla vaikeasti jäseneltävissä oleva kokonaisuus. Vaikka erillislain, jossa olisi kuvattu ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittyvät järjestelmät ja rakenteet, valmistelusta luovuttiin, tällainen ohjeistus olisi hyvä tehdä jossakin muodossa kunnille ja hyvinvointialueille.

Sosiaali- ja terveysministeriön on tarvittaessa yhteistyössä sisäministeriön kanssa varmistettava, että kuntien ja hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveyspalveluissa työskenteleviä henkilöitä koulutetaan tunnistamaan ihmiskaupan uhreja ja, että heillä on riittävät perustiedot ihmiskaupan uhrien oikeudellisesta asemasta ja oikeuksista, ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän roolista ja ihmiskaupan uhreille tarkoitettujen palvelujen järjestämisestä niin vastaanottolain kuin sosiaali- ja terveydenhuollon yleislainsäädännön perusteella.

2.4 Lasten asema

Esitysluonnoksessa todetaan, että auttamisjärjestelmässä on tähän mennessä ollut yleensä varsin vähän alaikäisiä uhreja, keskimäärin 10-14 vuosittain pois lukien vuosi 2021, jolloin alaikäisiä uhreja otettiin auttamisjärjestelmään poikkeuksellisen suuri määrä. Sen sijaan järjestelmän piirissä on ollut huomattava määrä ihmiskaupan uhrien lapsia, jotka voivat myös olla tukitoimien tarpeessa.

Amnesty huomauttaa, että ihmiskaupan uhriksi joutuminen on aina vakava ihmisoikeusloukkaus. Täten alaikäisten uhrien määrää ei voida pitää vähäisenä varsinkin, kun ei ole varmuutta siitä, että kaikki uhrit olisivat auttamisjärjestelmässä. Edellä mainituista luvuista ei voida päätellä ilmiön yleisyyttä Suomessa, vaan luvut kertovat ainoastaan siitä, kuinka moni lapsi ja nuori on ohjautunut auttamisjärjestelmään. On hyvin todennäköistä, että moni tapaus jää tunnistamatta ihmiskauppana.

HEUNIn selvityksen mukaan lapsiin ja nuoriin kohdistuvaa hyväksikäyttöä ei Suomessa osata arvioida ihmiskaupan viitekehyksessä, vaan se tulkitaan muuksi hyväksikäytöksi. Lisäksi lapsilla ei ole riittävästi tietoa tunnistaakseen ihmiskauppaa eikä aina myöskään keinoja ja kykyä tuoda sitä esiin samoin kuin täysi-ikäisillä. Erityisesti silloin, kun ihmiskaupan kohteena on lapsi, sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa työskentelevien työntekijöiden kyky tunnistaa ja auttaa uhria korostuu.⁶

Esitysluonnoksessa keskitytään vahvasti aikuisiin eikä luonnoksen vaikutusarvioinnista käy ilmi, miten ja missä määrin esitetyt muutokset edistäisivät lapsiin kohdistuvan ihmiskaupan tunnistamista ja lapsiuhrien ohjautumista auttamisjärjestelmään. Lasten tarvitsemat palvelut poikkeavat ainakin osittain täysi-ikäisten tarvitsemista palveluista.

⁶ Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti HEUNI Publication Series No. 89, Lapsiin ja nuoriin kohdistuva ihmiskauppa Suomessa:

[https://heuni.fi/documents/47074104/0/HEUNI_Report_89_Lapsiin_ja_nuoriin_kohdistuva_ihmiskauppa_Suomessa_2019+\(1\).pdf/819ec669-b388-0370-383a-2c1100599d5e/HEUNI_Report_89_Lapsiin_ja_nuoriin_kohdistuva_ihmiskauppa_Suomessa_2019+\(1\).pdf?t=1607434597573](https://heuni.fi/documents/47074104/0/HEUNI_Report_89_Lapsiin_ja_nuoriin_kohdistuva_ihmiskauppa_Suomessa_2019+(1).pdf/819ec669-b388-0370-383a-2c1100599d5e/HEUNI_Report_89_Lapsiin_ja_nuoriin_kohdistuva_ihmiskauppa_Suomessa_2019+(1).pdf?t=1607434597573).

Ihmiskaupan uhrien lasten osalta vaikutusten arviointi jää myös puutteelliseksi. Lapsen edun kannalta on tärkeää, että ihmiskaupan uhriksi joutunut lapsen vanhempi saa apua ja että hänen palveluiden tarpeensa tunnustetaan. Palveluilla, joilla edesautetaan ja turvataan vanhemman kuntoutumista, voidaan vaikuttaa muun muassa siihen, että vanhempi pystyy huolehtimaan lapsestaan ja että lapsi ja vanhempi voivat viettää perhelämää yhdessä.

Ihmiskaupalla on vahva liityntä lasten oikeuksiin. Amnesty katsoo, että esitysluonnoksessa tulee tarkemmin käsitellä muutoksia lapsiuhrien ja uhrien lasten kannalta.

3. Muita huomioita

3.1 Tarve ulkomaalaislain uudistamiselle

Tällä hetkellä ulkomaalaislaki ei suojele riittävästi ihmiskaupan uhreja, ja sen säännökset ovat liian kiinteässä yhteydessä rikosprosessiin.

Ulkomaalaislakiin lisättiin vuonna 2006 erityissäännös ihmiskaupan uhrille myönnettävästä tilapäisestä tai jatkuvasta oleskeluluvasta. Säännöksen mukaan tilapäisen oleskeluluvan voi saada käynnissä olevan rikosprosessin takia. Jos uhri on erityisen haavoittuvassa asemassa, oleskelulupa voidaan myöntää jatkuvana ja ilman, että edellytetään rikosprosessin olevan vireillä.

Amnesty pitää erityisen ongelmallisena sitä, että ihmiskaupan uhrin tilapäisen oleskeluluvan ehtona on edelleen yhteistyö esitutkintaviranomaisten kanssa. Uhrin turvallisuuden takaaminen ja ihmisoikeuksien toteutuminen on aina oltava ensisijainen tavoite, ja se on erotettava rikosprosessin tavoitteista. Ihmiskaupparikoksen selvittäminen on merkityksellistä myös uhrin oikeuksien toteutumisen näkökulmasta, mutta uhrien oikeutta apuun ja suojeluun ei tule millään tavalla ehdollistaa viranomaisten kanssa tehtävälle yhteistyölle. Amnesty vaatii ihmiskaupan uhrien tilapäistä oleskelulupaa koskevan lain kohdan muuttamista niin, että oleskeluluvan saaminen on mahdollista myös ilman yhteistyövelvoitetta.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuonna 2021 tekemän selvityksen mukaan maahanmuuttoviraston soveltamiskäytännössä kynnys tulkita ihmiskaupan uhrin olevan erityisen haavoittuvassa asemassa on hyvin korkealla, eikä ihmiskaupan uhri ole yleensä saanut oleskelulupaa tällä perusteella.⁷ Amnesty katsoo yhdenvertaisuusvaltuutetun tavoin, että yksi konkreettinen muutos ihmiskaupan uhrien tilanteen parantamiseksi olisi poistaa laista jatkuvaan oleskelulupaan liittyvä edellytys erityisen haavoittuvasta asemasta. Ihmiskaupan uhrille tulisi turvata oikeus saada oleskelulupa hänen haavoittuvan asemansa perusteella. Näin oleskelulupa kattaisi laajemmin ihmiskaupan uhriksi joutuneiden henkilöiden tilanteita, eikä ainoastaan vakavimpia, äärimmäisiä hyväksikäyttötapauksia.

Lisäksi ulkomaalaislaki ei tällä hetkellä turvaa rikoksen asianomistajan oikeuksia riittävästi. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tutkimuksesta käy ilmi, että tilapäisissä oleskeluluissa ongelmaksi on muodostunut se, että ihmiskaupan uhri ei ole saanut oikeutta olla Suomessa koko sitä aikaa, kun häntä koskeva rikosprosessi on ollut vireillä. Amnesty katsoo, että ihmiskaupan uhrille tulee turvata oleskeluoikeus rikoksen asianomistajana koko rikosprosessin keston edellyttämäksi ajaksi.

Lisäksi työelämästä tapahtuvasta hyväksikäytöstä ilmoittaminen on tällä hetkellä hyvin riskialtista. Jos ihmiskaupparikosta ei pystytä selvittämään tai viemään rikosprosessia eteen päin, uhri ei välttämättä voi saada ihmiskaupan uhrin oleskelulupaa. Toisaalta, mikäli uhri on lähtenyt työpaikastaan, hän ei voi saada oleskelulupaa työnteon perusteellakaan. Tilanne voi siis johtaa siihen, että uhri voi menettää työpaikkansa lisäksi

⁷ Ihmiskaupan uhrien oleskelulupakäytäntö, Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2021:

[https://syrjinta.fi/documents/25249352/92496363/Ihmiskaupan+uhrien+oleskelulupak%C3%A4yt%C3%A4nt%C3%B6+\(pdf\).pdf/a25f0b4b-c548-ff3c-35d0-9b0eae8eb3a1/Ihmiskaupan+uhrien+oleskelulupak%C3%A4yt%C3%A4nt%C3%B6+\(pdf\).pdf/Ihmiskaupan+uhrien+oleskelulupak%C3%A4yt%C3%A4nt%C3%B6+\(pdf\).pdf/Ihmiskaupan+uhrien+oleskelulupak%C3%A4yt%C3%A4nt%C3%B6+\(pdf\).pdf/Ihmiskaupan+uhrien+oleskelulupak%C3%A4yt%C3%A4nt%C3%B6+\(pdf\).pdf?t=1632807528068](https://syrjinta.fi/documents/25249352/92496363/Ihmiskaupan+uhrien+oleskelulupak%C3%A4yt%C3%A4nt%C3%B6+(pdf).pdf/a25f0b4b-c548-ff3c-35d0-9b0eae8eb3a1/Ihmiskaupan+uhrien+oleskelulupak%C3%A4yt%C3%A4nt%C3%B6+(pdf).pdf/Ihmiskaupan+uhrien+oleskelulupak%C3%A4yt%C3%A4nt%C3%B6+(pdf).pdf/Ihmiskaupan+uhrien+oleskelulupak%C3%A4yt%C3%A4nt%C3%B6+(pdf).pdf?t=1632807528068)

oleskelulupansa. Tällainen oikeustila estää ihmiskaupan uhreja tekemästä rikosilmoituksia heihin kohdistuvasta hyväksikäytöstä. Amnesty vaatii, että ulkomaalaislakia muutetaan siten, että hyväksikäytöstä rikosilmoituksen tehneille ihmiskaupan uhreille turvataan nykyistä pysyvämpi oleskeluoikeus Suomessa.

Lisäksi ihmiskaupan uhrien tunnistamisen ja auttamisen yksi merkittävä este on ulkomaalaislain lainkohta (UL 148:1), jonka perusteella EU:n ulkopuolelta tuleva henkilö, jonka voidaan perustellusti epäillä myyvän seksuaalipalveluita, voidaan käännättää Suomesta. Kyseinen käännätyspykälä asettaa kolmansista maista tulevat seksuaaliseen hyväksikäyttötarkoitukseen liittyvän ihmiskaupan uhrin hyvin haavoittuvaan asemaan, ja pelko käännättämisestä voi estää yhteydenoton viranomaisiin.

Suomalaisten kansalaisjärjestöjen ja kansallisen ihmiskaupparaportoijan lisäksi käännätyspykälän kriittistä arviointia on Suomelta edellyttänyt muun muassa Kaikkinaisen naisten syrjintää koskevan yleissopimuksen (CEDAW) toimeenpanoa valvova asiantuntijakomitea Suomelle helmikuussa 2014 antamissa suosituksissaan.⁸ Aihe on edelleen esillä komitean 9.7.2021 julkaisemassa List of Issues – asiakirjassa hallituksen myöhempää kuulemistä varten.⁹ Amnesty vaatii kyseisen käännätyspykälän poistamista ulkomaalaislaista.

3.2. Ihmiskaupan uhrien turvallinen ja tuettu asumispalvelu

Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmaan sisältyy kirjaus, jonka mukaan ihmiskaupan uhrien turvallisesta ja tuetusta asumispalvelusta säädetään ja huolehditaan EU-lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

Tällä hetkellä on ilmeistä, että Suomessa ei ole riittävästi ympärivuorokautista, turvallista ja tuettua majoitusta ihmiskaupan uhreille. Ihmiskaupan uhrin tarvitsevat kokonaisvaltaista tukea ja turvallista, tuettua asumista. Uhreja on majoitettu hätämajoituskeskuksissa, vuokra-yksioissä, ensikodeissa, vastaanottokeskuksissa, ja asunnottomien ja päihteidenkäyttäjien asuntoloissa.

Turvallinen, rauhallinen ja toipumista tukeva asumismuoto olisi esimerkiksi turvakoti. Turvakotipalvelun vahvuutena on se, että palvelu on kaikkien sen kohderyhmään kuuluvien käytössä maassaolotuksesta huolimatta.

Nykyisen THL:n laatiman turvakotilakia koskevan soveltamisohjeen mukaan turvakotiin ei voi majoittaa ihmiskaupan uhreja, ellei ihmiskauppaan liity lähisuhdeväkivaltaa. Tämä on Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan ja perheväkivallan vastaisen ns. Istanbulin sopimuksen vastainen lainsäädäntö- ja soveltamisratkaisu.

Ihmisoikeusperustainen ihmiskaupan auttamisjärjestelmä edellyttää, että ihmiskaupan uhrin avun tarpeeseen vastataan välittömästi. Istanbulin sopimuksen lisäksi Suomen valtiota sitoo Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastainen yleissopimus, joka velvoittaa turvaamaan uhreille tietyt sopimuksessa luetellut palvelut (artikla 12). Suomessa turvakodeilla on ollut oma tärkeä asemansa tässä palveluvalikossa.

Turvakoteja koskeva artikla 23 velvoittaa valtioita järjestämään turvallisen asumisen kaikille niille erilaisen väkivallan uhriksi joutuneille ihmisille, jotka tarvitsevat turvattua asumista. Sopimuksen selitysmuistiossa (kohta 135) täsmennetään, että sopijavaltioiden on pystyttävä vastaamaan kaikkien tyyppillisesti naisiin kohdistuvien väkivallan uhriksi joutuneiden erityistarpeisiin.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on ohjannut joitakin ihmiskaupan uhreja turvakoteihin, missä uhrin ovat saaneet tarvitsemansa välittömän kriisiavun ennen elämäntilanteen vakauttamista ja sopivien jatkopalveluiden löytämistä. Näille ihmisille turvakotipalveluiden piiriin pääseminen on ollut merkittävä toipumista edistävä elementti. Pääsy turvakotiin mahdollistaa myös sen, että henkilöylipäätään tunnistetaan ihmiskaupan uhriksi. Tunnistamisen jälkeen ihmiskaupan uhrivoidaan saattaa sellaisten palvelujen piiriin, joita hän juuri sillä

⁸ CEDAW/C/FIN/CO/7, kappale 21 (b): <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/258/02/PDF/N1425802.pdf?OpenElement>.

⁹ CEDAW/C/FIN/Q/8:

<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsjuNjw8cUF3pRrdCdanf79kP0nqQ8BdmYIL02PwlorxCtCXUn7HGihryv3xrFM5DwAtAFkIFvrJp6UUmkOSBAIBeLZcRE9xn2rrbbbDcGYOz>.

hetkellä tarvitsee. Turvakotipalvelun vahvuutena on se, että palvelu on kaikkien sen kohderyhmään kuuluvien käytössä maassalostatuksesta huolimatta.

Amnesty vaatii, että turvakotilakia ja sen soveltamiskäytäntöä muutetaan inklusiivisemmaksi niin, että turvakotiin voidaan majoittaa ihmiskaupan uhreja siitä riippumatta, liittyykö ihmiskauppaan lähisuuhdeväkivaltaa. Vaihtoehtoisesti on ryhdyttävä edistämään korvaavan tai vaihtoehtoisen järjestelmän luomista, jotta ihmiskaupan uhreille voidaan tarjota tuettua ja turvallista asumista.

4. Lopuksi

Amnesty pitää vastaanottolakiin tehtäviä uudistuksia hyvinä, mutta pitää tärkeänä, että palveluiden saantia peruspalveluissa käsitellään vielä perusteellisemmin. Erillisjärjestelmän ja peruspalveluiden sekä vastaanottolain ja sote-lakien keskinäistä suhdetta tulee vielä täsmentää. Uhrien oikeuden auttamistoimiin on toteuduttava yhdenvertaisesti riippumatta siitä, onko uhrilla kotikunta vai ei. Amnesty vaatii, että sosiaalihuoltolakiin on lisättävä nimenomainen kirjaus ihmiskaupan uhrista ja vastaavan lisäyksen tekemistä on selvitettävä laajemmin myös terveydenhuoltolain osalta. Lisäksi Amnesty korostaa, että alaikäisiä ihmiskaupan uhreja ei tule sivuuttaa sääntelyn vaikutuksia arvioitaessa.

Nykyinen lainsäädäntö on vahvistanut ihmiskaupan uhrien auttamisen linkittymistä ihmiskaupparikoksen tutkintaan ja sen etenemiseen rikosprosessissa. Tämä on vastoin kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita, joiden mukaan ihmiskaupan uhrilla on oikeus apuun ja suojeluun riippumatta rikosprosessista. Nyt käsillä olevat uudistukset osoittavat oikeaan suuntaan, uhrinäkökulman korostamiseen ja rikosyhteyden heikentämiseen, mutta matka on vasta alussa.

Jotta ihmiskaupan uhrien auttaminen Suomessa täyttäisi kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden määrittelemän tason, lainsäädäntöuudistuksia on tehtävä lisää. Kipeästi uudistusta kaipaa erityisesti ulkomaalaislain ihmiskaupan uhrien oleskelulupaa koskevat säännökset ja säännös, jonka perusteella EU:n ulkopuolelta tuleva henkilö, jonka voidaan perustellusti epäillä myyvän seksuaalipalveluita, voidaan käännättää Suomesta. Myös ihmiskaupan uhrien mahdollisuutta turvalliseen ja tuettu asumispalveluun on edistettävä.

Pelkästään lainsäädännön muuttaminen ei riitä, vaan lakimuutosten lisäksi keskeisessä roolissa ihmiskaupan uhrien aseman parantamisessa on varmistaa, että kuntien ja tulevien hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveysviranomaisilla on riittävä osaaminen tunnistaa ihmiskaupan uhreja ja riittävästi tietoa ihmiskaupan uhreille kuuluvista palveluista ja niiden järjestämiseen liittyvästä vastuunjaosta ja käytännön toteuttamisesta.

Kunnioitavasti,



Niina Laajapuro

Ihmisoikeustyön johtaja

Lisätietoja antaa:

Pia Puu Oksanen

Sukupuoleen ja seksuaalisuuteen perustuvan syrjinnän asiantuntija

040 8331140

pia.oksanen@amnesty.fi

Inkeri Tervo

Oikeudellinen harjoittelija

0443346258

inkeri.tervo@amnesty.fi