



27.10.2021

IHMISKAUPAN VASTAISTA TOIMINTAA KOSKEVIEN HALLITUSOHJELMAKIRJAUSTEN TOIMEENPANON POIKKIHALLINNOLLINEN OHJAUSRYHMÄ

5. KOKOUS

Aika	Maanantai 25.10.2021 klo 14:00–16:00
Paikka	Teams-kokous
Osallistujat	Kansliapäällikkö Pekka Timonen (puheenjohtaja), OM Osastopäällikkö, ylijohdaja Ari-Pekka Koivisto (varapuheenjohtaja), OM Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori Venla Roth (pääsihteeri), Erytisasiantuntija Katja Repo (pöytäkirjasihteeri), OM Kansliapäällikkö Kirsi Pimiä (varsinainen jäsen), SM Johtaja Jari Keinänen (varsinainen jäsen), STM Erytisasiantuntija Minna Viuhko (varajäsen), STM Hallitusneuvos Olli Sorainen (varsinainen jäsen), TEM Neuvotteleva virkamies Anna Bruun (varajäsen), TEM Lainsäädäntöneuvos Krista Oinonen (sijainen), UM Lainsäädäntöneuvos Jyri Inha (varsinainen jäsen), VM
Kutsutut asiantuntijat	Jussi Kleemola, Broadscope Oy Roope Jokinen, sisäministeriö Kimmo Halme, sisäministeriö Laura Terho, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö

MUISTIO

1) Kokouksen avaus ja asialistan hyväksyminen

PJ avasi kokouksen klo 14.02. Asialistan kohdat 3 ja 4 vaihdettiin päittäin, muutoin asialista hyväksyttiin sellaisenaan.

2) Edellisen kokouksen kokousmuistion hyväksyminen

Edellisen kokouksen muistioon oli tullut yksi kirjallinen kommentti, jonka Repo oli ottanut huomioon korjaamalla muistiota. Muita huomioita ei tullut.

3) Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön uudistaminen – hankkeen eteneminen (Minna Viuhko, STM ja Kimmo Halme, SM)

Viuhko kertoi auttamista koskevan lainsäädännön uudistamistyön etenemisestä. Tarkoitus on parantaa ihmiskaupan uhrien auttamista ns. perustasolla. Sen lisäksi luotaisiin osaamiskeskittymä, joita voisi olla esim. 5 kpl eri puolilla Suomea niin, että kunkin yhteistyöalueen sisällä yhdelle hyvinvointialueelle keskitettäisiin osaamista. Palvelut järjestettäisiin hyvinvointialueilla ja VOK:ssa eli perustasolla, ja osaamiskeskittymät mm. tarjoaisivat tukea ammattilaisille. Syy, miksi palveluiden järjestämistä ei keskitetä tietyille alueille on se, että ihmiskaupan uhrien pääsy palveluihin tosiasias-
 ssa voisi huonontua esim. siitä syystä, että matka palveluihin voisi kasvaa. Siksi on tarkoituksenmukaista järjestää palveluita kullakin hyvinvointialueella. Näiden lisäksi keskeinen rooli valtakunnallisella tasolla tulisi THL:lle, johon keskitettäisiin osaa-
 mista ja informaatio-ohjausta. Keskeistä on olemassa olevien yhteistyörakenteiden vahvistaminen. Kukin hallinnonala hoitaisi omalle vastuulleen kuuluvat asiat. Mal-
 lissa keskeistä olisi roolien selkeä jako ja yhteistyön jouhevuus.

Halme jatkoi aiheesta. Merkittävimpänä kaavailussa mallissa on väliporras, eli osaa-
 miskeskittymä. Sinne keskitettäisiin osaamista, koordinoitua ja yhteistyörakentei-
 den luomista. SM:n huomioidut keskittyvät osaamiseen. Perustana on tietotaito, joka
 on syntynyt nykyisessä auttamisjärjestelmässä. Osaaminen on hyvin pitkälti synty-
 nyt siitä, että tieto on saavuttanut auttamisjärjestelmän ja he ovat myös olleet mu-
 kana auttamistyössä. Tulevassa mallissa työn tekeminen edellyttäisi, että osaamis-
 keskittymällä on tietoa asiakkaista. Kommenttiversioiden suurin ero on siinä, miten
 tieto kulkee ja miten varmistetaan, että tieto asiakkaiden palvelun tarpeista välittyy.
 Jos tilanne tulee olemaan se, että tieto tulee sattumanvaraisesti, se ei välttämättä
 ole yhdenmukaista tai kattavaa, eikä riittävää. Tässä on siis tietynlainen näkökulma-
 ero; asiakkaista pitää saada tietoa. Siitä ollaan oltu erimielisiä, onko tällainen tie-
 donkulkua ylipäättään mahdollista ja miten se tulisi järjestää.

Roth kommentoi puheenvuoroja. Olemme yksimielisiä siitä, että tarvitaan osaamis-
 keskittymä ja alueellinen taso. Viime kädessä kyse on toimivallan/tehtävien jaosta ja
 mikä on alueellisten koordinaattorien suhde valtakunnalliseen koordinaatioon. STM
 on ajattelemassa niin, että toimivalta ei olisi niin laaja suhteessa yksittäisiin asiak-
 kaisiin, ja SM taas puhuu sen puolesta, että tehtävien tulisi olla laajemmat myös
 suhteessa asiakkaisiin. Alueelliseen tasoon kohdistuvien odotuksien osalta voidaan
 pitkälti ajatella niin, että paljon saadaan aikaiseksi sillä että STM:n ja THL:n sisään
 rakennetaan osaamista ja osaamiskeskittymän kautta vahvistetaan osaamista. Min-
 kälaisia linjauksia tahansa tullaan tekemään, on jonkinlaiselle tällaiselle tarvetta.
 Toinen kysymys on, riittääkö se korvaamaan nykyisen auttamisjärjestelmän. Näkee
 että moniammatillinen yhteistyö on tulevaisuutta enenevässä määrin. Se edellyttää
 hyvää tiedonkulkua eri toimijoiden kesken. Keskeinen haaste on se, että tieto ei vi-
 ranomaisten välillä kulje. Siinä mielessä näkee, että mallissa on aineksia, mutta iso
 keskeinen kysymys on, miten turvataan uhrien yhdenvertaisuus tilanteessa, jossa

tietoa palveluiden tarpeesta ei osaamiskeskittymään kulje. Näkee, että erityisosamiseksi on tarve muissakin kysymyksissä, ja sielläkin on samanlaisia tiedonkulun haasteita. Tiedonsaantioikeuksien välttämättömyyttä olisi selvitettävä tarkemmin. Toinen vaihtoehto olisi, että tehdään uudistus ja säilytetään nykyinen auttamisjärjestelmä.

Keinänen kommentoi aihetta. Hankkeessa on saatu valmisteltua kokonaisuus, josta ollaan pitkälti yhtä mieltä monessakin suhteessa. Jotta sellaista voidaan säätää, että tieto siirtyy automaattisesti muulle taholle kuin sille, jolla järjestämisvastuu on, tulee olla hyvät perusteet. Asiaa pohditaan. Vain niiden asiakkaiden osalta on haasteita, jotka eivät anna lupaa tietojen antamiselle. Tämä on kynnyksikysymys ja edellyttää jatkoselvittelyä. Vahva lähtökohta on, että kun siirretään järjestelmää STM:n hallinnonalalle ja uusiin rakenteisiin, tulee mallin toimia uuden järjestelmän lainalaisuuksien mukaan. Asiakastietoja lukuun ottamatta kyse on vain ohjauksesta ja toiminnallisuuksista yhteistyön järjestämisessä. Näkee, että hankkeessa ollaan ratkaisujen edessä.

Pimiä kommentoi aihetta SM:n näkökulmasta. Palauttaa mieliin syyt hankkeen asettamiselle ja uudistuksen tarkoitukselle. Kyse oli siitä, että ne ihmiskaupan uhrit joilla on pysyvä oleskelulupa ja asuvat kunnissa ja sekä suomalaiset ihmiskaupan uhrit, eivät saaneet palveluita yhdenvertaisesti, kun taas turvapaikanhakijat saavat hyvin palveluita. Nyt kun katsoo työtä, miettii peruskysymystä. On joitain asioita jotka toimivat hyvin. Luodaanko järjestelmä, jossa riski on, että kukaan ei saa enää palveluita tai järjestelmä ei enää toimi. Eli kukaan ei saisi enää hyvin palveluita. Syy, miksi palvelut eivät toimi nykyisellään, on siinä, että kunnat ovat vastuussa palveluista, mutta tähän muuttuu nyt sote-uudistuksen myötä, jolloin toimijat ovat isompia ja niitä on vähemmän. Jo pelkästään se tulee viemään tavoitetta eteenpäin. Totta kai voi luoda järjestelmää uusiksi, mutta tulee olla varovaisuutta, ettei rikota hyvin toimivaa. Tähän liittyy tiedonsaantioikeudet, mutta myös asiakkaiden yhdenvertaisuuden varmistaminen. On hieman hämmentynyt muistiosta, jossa tuodaan SM:n näkemyksiä esiin. SM:llä on asiassa työnantajanäkökulmakin. Toivoo, että selvitystyötä vielä jatketaan ja ettei tehtäisi liian monimutkaista järjestelmää, jossa on riskejä. Mieluummin lähdetään pienemmällä uudistuksella eteenpäin ja varmistetaan sen toimivuus ja saadaan näin haasteita ratkotuksi.

Keinänen totesi, että nykyään on varmasti kuntia, jossa hommat eivät toimi, mutta tulevilla hyvinvointialueilla varmasti edetään asiassa, kun järjestelmä on leveämällä harteilla. Valmistelussa ollaan lähdössä siitä, että tämä olisi hyvä saada yhdenvertaiseksi ja yhden ohjauksen alle aina perustasolta valtakunnalliseen koordinaatioon. Selvitys jatkuu, ja totta kai on myös vaihtoehto, että tehdään vain pienempi uudistus. Tavoitteena on ollut muutos, joka näkyisi kaikkien uhrien osalta samalla

tavalla ja ohjaus olisi yhden johdon alaisuudessa. Asiaa selvitetään lisää ja otetaan myös poliittinen linjaus mukaan pian.

Halme kommentoi, että SM on voimakkaasti tukenut yhden putken mallia. Samalla ollaan haluttu varmistaa, ettei avun saanti heikkenisi. Kuulee keskustelusta vähän rivienkin välistä, että jonkinlaista mallia olisi mahdollisesti tarpeen kehittää nykyisen rinnalle. Uskoo, että toimiva ratkaisu on löydettävissä. Toimeksiantojen mukaisesti mennään, ettei ainakaan tulisi takapakkia.

PJ veti keskustelun yhteen. Tässä ollaan kahdesta asiasta yksimielisiä: vaikea asia on tiedonkulku, joka pitää vielä selvittää, mutta siitä emme pysty nyt sanomaan kuin tämän, ja sen mahdollinen ratkaisu ratkeaa sen mukaan, miten STM ja SM piirtävät mallin. Toinen asia, mistä ollaan yksimielisiä, on se, että tavalla tai toisella tulisi pystyä rakentamaan uusiin hyvinvointialueisiin malli hallitusohjelman mukaisesti, joka lähtee siitä, että palvelut paranevat. Ohjausryhmä ei ole päätöksentekoeelin, mutta saatesanoja jatkotyölle voidaan esittää. Näyttäisi, että tässä punaisella merkityt elementit pitäisi olla järjestelmässä. Jos tästä on yhteinen käsitys STM:n ja SM:n välillä, tulisi jatkoharjoituksen olla helppo, kyse on tällöin siitä, miten elementit viedään järjestelmään sisään. Jos siitä on erimielisyys, on asia vaikeampi, mutta kysymys ei kuulu tähän elimeen. Mietti, että kun punaiset lisäykset on piirretty osaamiskeskittymän/sotepalveluiden tasolle, olisiko jokin kirjoitettavissa THL:n tasolle. Voisiko päivystyspuhelin esim. olla valtakunnallinen. Jatkokeskustelussa tärkeää miettiä näitä seikkoja.

Roth kommentoi olevansa samaa mieltä, oikeita asioita nostettiin. Neuvontapuhelin on yksi yksityiskohta ja ei tässä ehkä tarkemmin käsiteltävä, mutta hyvä olla niiden käsissä, jotka palveluita järjestää.

Keinänen tarkensi, että SM on tuonut esiin, että harkinta-aikaan ja toipumisaikaan liittyvät kysymykset olisi hyvä olla hyvinvointialueilla, mutta sen tyyppiset tehtävät eivät sinne STM:n mielestä kuulu.

Pimiä totesi, että tämä on ollut hyvä keskustelu ja jatketaan yhteistyössä hyvän mallin tuottamista.

4) Ihmiskaupan vastaisen työn valtioneuvostotasaisen koordinaation järjestämistä koskevan selvityksen alustavat johtopäätökset (Jussi Kleemola, Broadscope Oy)

Jussi Kleemola esitteli selvitystä, joka on valmistumassa marraskuun puolivälissä. Esityksessä käytiin läpi kansallisen koordinaation ydintehtäviä tavoitetilassa, alustavia näkemyksiä koordinaattorin sijoituspaikasta sekä koordinaatiotyön järjestämisessä huomioitavia näkökohtia.

PJ kommentoi, että yleensä tämän kaltaiset selvitykset ottavat kantaa siihen, minkä ministeriön alle koordinaatio tulisi asettaa. Ei ole nähnyt selvitystä, jossa otetaan

kantaa työnjakoon ministeriön sisälle, koska ministeriörakenteet ovat vaihtuvia. Mikä ajattelumallissa on takana?

Kleemola kommentoi, että tämä lähtee toimeksiannosta, joka oli aika tarkkakin. Näkee kysymyksen esiin nostamisen tarpeelliseksi, vaikka toki tämä on ministeriöiden oma asia. Suurin osa selvityksestä ei ota kantaa tällä tarkkuudella.

PJ kommentoi, että olisi hyvä, jos selvitykseen voisi vähän avata ja perustella tätä ennen ratkaisujen esittämistä. Poliitikot katsovat asiaa ministerivastuun näkökulmasta, virkamiehet käytännön tasolta.

Pimiä totesi, että hyvä kehitysehdotus PJ:lla. Ymmärtää mitä riippumattomuudella haetaan, mutta yleensä puhutaan siitä, että hallinnonala olisi riippumatonta ministeriöstä. Hankala ajatus, että ministeriö olisi riippumaton hallinnonalasta. Ymmärtää historiaa tämän ajatuksen takaa, mutta kirjoittaisi tämän hieman eri tavalla. Uskottavuus ja luottamus ehkä ovat avainsanoja. Koordinaattori sellaisella osastolla, joka tulohajaa raportoijaa, ei välttämättä toimisi myöskään.

Oinonen kommentoi, että UM:stä sama kommentti riippumattomuudesta, eli se on hieman hämmäntävästi esitetty. Koordinaattori koordinoi valtionhallinnon sisäistä toimintaa, joten se ei voi olla riippumaton toimija.

Koivisto totesi, että koordinaatio on toiminut hyvin tältäkin osastolta, mutta mielenkiinnolla näkee muutkin vaihtoehdot. Jos lähestytään ihmiskauppaa ilmiönä, se ei tule poistumaan, ja on arvioita, että tämä rikollisuus ylittää huumekaupan jossain vaiheessa. Eli ilmiö on sellainen, että on pakko vakioida tämän kaltainen toiminto ja antaa sille riittävät resurssit. Koordinaatioon on varattu 150 000 euroa vuodessa, mikä menee kahden ihmisen palkkoihin. Resurssit tulee olla riittävät. Ja tästäkin resurssista puolet on tällä hetkellä käytössä muissa ministeriön tehtävissä. Tämä ei tietenkään voi jatkua tällaisella määrällä. Vakiintunutta järjestelmää kannatetaan.

Roth totesi, että selvityksen taustalla on laaja haastattelukierros eri tahojen edustajista. Sieltä nousee tärkeitä näkemyksiä siihen, miten tämä kannattaa jatkossa järjestää. Riippumattomuuteen kiinnitti itsekkin huomiota, se tarkoittaa omasta näkökulmasta sitä, että on olennaista, että koordinaattori toimii ihmiskaupan vastaisen työn kokonaisuuden puolesta, eikä ministeriön tai osaston puolesta. Sille voidaan etsiä toinen sana, mutta tämä on keskeinen tausta-ajatus.

PJ totesi toivovansa, että tästä keskustelusta saadaan ajatuksia viedä asiaa eteenpäin. On aito argumentti, että koordinaatiotehtävää on helpompi hoitaa sellaisen ministeriön alalta, jolla ei ole keskeisiä tehtäviä ihmiskaupan vastaisessa työssä hoitettavana. Tämä voisi tulla perustelutekstiin. On oikeus odottaa pysyviä rakenteita, tämä on pitkäjänteisen työn tae. Kun huomioidaan työn kiinnittyminen poliittisen tahtotilaan, olisi hyvä pysyväyttää sitä.

Roth totesi, että se mikä näyttäytyy keskeisenä, on se että valtionhallinto on siiloutunutta ja koordinaatiotehtävissä keskeistä on kuroa siilojen välisiä kuiluja umpeen

ja olla tiedonvälittäjä ja yhteisten tavoitteiden edistäjä. Tästä voi pohtia, mikä on tehtävän kannalta olennaista.

Kleemola totesi, että riippumattomuus sanavalintana on huono, kirjataan se eri tavalla. Tulee miettiä, miten saadaan vietyä selvitystä strategiatasolle. Hyvä jatkaa tästä ja tarkentaa.

5) Muut asiat

a. Ihmiskaupan vastaisen työn parhaita käytäntöjä Pohjoismaissa käsittelevä seminaari 18.11.2021

Roth kertoi, että marraskuussa tullaan järjestämään pohjoismaiseen yhteistyöhön ja parhaisiin käytäntöihin liittyvä seminaari. Pohjoismaat tulevat lisäksi laatimaan selvityksen siitä, onko pohjoismaiselle yhteistyölle tarvetta ja jos on, mitä. Tässä on siis laajempikin strateginen tavoite. Kaikkien kokouksessa edustettujen tahojen edustajat on kutsuttu mukaan, yhteensä 90 ihmistä pyritään kutsumaan paikalle.

Oinonen kommentoi, että kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevaan yleissopimukseen liittyen on tullut kirjallisia kysymyksiä CEDAW-komitealta. Kysymyslistassa on mukana myös ihmiskaupan vastaisen työn toimenpiteet. Poiketen aikaisemmasta menettelystä komitea voi antaa suosituksia suoraan vastauksiemme pohjalta. Nyt on hyvä vaihe kansallisesti tämän aiheen osalta meneillään, ja sen on hyvä välittyä myös komiteaan.

Keinänen kysyi, onko vastausten koordinaatiosta sovittu?

Oinonen vastasi, että perinteisesti UM on yhteen sovittanut vastaukset. Substanssin osalta ei ole yleensä haasteita, vaan tilastojen. Vastaustilan rajaus tuo haasteita. Tätä voisi katsoa koordinaattorin kanssa, että vastauksessa on kaikki tarvittavat elementit.

Sovittiin, että UM:stä otetaan yhteyttä Rothiin vastausten koordinoimiseksi.

6) Seuraava kokous

Sovittiin seuraava kokous tammikuun puolivälin paikkeille. Sovitaan ajankohdasta tarkemmin sähköpostitse.

7) Ihmiskaupan uhrien oleskelulupakäytäntöä koskeva selvitys (Roope Jokinen, SM)

Jokinen esitteli oleskelulupakäytäntöä koskevan selvityksen keskeisiä lopputuloksia ja SM:n toimenpiteitä sen johdosta. Selvityksen on toteuttanut YVV ja se on julkaistu syyskuussa. Tutkimuksessa selvitettiin, että oleskelulupa annettiin yleensä kansainvälisen suojelun perusteella, mutta ihmiskaupan uhria koskevan säännöksen soveltaminen oli verrattain harvinaista. Haavoittuvuusarviointi oli yleensä monipuolista mutta vaihtelevaa. Tutkimuksessa annetaan kolme suositusta, jotka koskevat

lainsäädäntöä ja viranomaiskäytäntöjä sekä koulutusta. SM suunnittelee parhaillaan koulutusta aiheesta. Lisäksi SM laatii kokonaisvaltaisen selvityksen, jossa huomioidaan lainsäädäntöön ja viranomaiskäytäntöihin kohdistuvat muutostarpeet. Jatko toimien osalta toimeenpano on siis käynnistynyt, mutta yksityiskohdat ovat vielä selvitettävänä.

PJ kiitti esityksestä. Asiaa katsotaan aikanaan mahdollisesti uudestaan, kun selvityksen tulokset ovat selvillä.

8) Työvoiman hyväksikäyttöä koskevat hankkeet työ- ja elinkeinoministeriössä (Olli Sorainen, TEM)

Sorainen esitteli käynnissä olevia työvoiman hyväksikäyttöä koskevia hankkeita. Tämän kuun alussa tuli voimaan ulkomaalaislain muutos, joka koskee työperäisen hyväksikäytön uhrin oleskelulupaa. Aikaisemmin kesällä tuli voimaan kausityölain muutos sekä luonnonmarjapaimijointen oikeudellista asemaa koskeva laki. Sen lisäksi viimeaikaisia selvityksiä ovat ulkomaalaisten työvoiman hyväksikäytön torjunnan menettelyä eri maissa koskenut selvitys sekä moniviranomaisyhteistyö maahanmuuton valvonnassa. Molemmat on käsitelty harmaan talouden ohjausryhmässä ja siellä eri hallinnonalat on vastuutettu selvittämään näiden selvitysten suositusten toteutettavuus tammikuuhun mennessä. Työ näyttää siltä, että keskeiset tulokset saadaan toteutukseen. TEM:ssä on myös käynnissä työryhmätyöskentely, joka liittyy peräisen hyväksikäytön ehkäisyyn päättyy vuoden lopussa ja tarkoitus on, että TEM:ssä olevaan neuvottelukuntaan asetetaan pysyvä jaosto ehkäisemään työperäistä hyväksikäyttöä, mikä pysyvöittää työtä tällä saralla. Lisäksi TEM ja STM asettivat hiljattain työryhmän pohtimaan ulkomaalaisten työntekijöiden majoitusoloja, ja työryhmän määräaika on huhtikuun lopussa 2022. Majoittamiseen liittyy aika olennainen työperäiseen hyväksikäytön riski.

PJ kiitti esityksestä ja kysyi Soraiselta, miltä ihmiskaupan vastainen työ vaikuttaa tällä hetkellä, kun Sorainen on työskennellyt pitkään aiheen parissa?

Sorainen vastasi, että nyt on hyvää ja uutta se, että asioita tehdään laajamittaisesti toimintaohjelman kautta ja asioita on poliittisesti prioriteetteja. Työperäinen hyväksikäyttö on samankaltainen ilmiö kuin ihmiskauppa eli kyse on tuottavasta liiketoiminnasta ja se varmasti tulee lisääntymään maahanmuuton lisääntyessä. Tällä hetkellä on kuitenkin selkeästi paremmat mahdollisuudet kuin aikaisemmin ehkäistä hyväksikäyttöä ja ihmiskauppaa.

9) Ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman toimeenpano (valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaatio)

Repo esitteli ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman toimeenpanon vaihetta. Toimintaohjelman toimeenpano on hyvässä vauhdissa ja toimenpiteiden toteutuksessa ollaan pääasiassa aikataulussa. Jotkin toimenpiteet odottavat STM:n auttamista koskevan lakihankkeen etenemistä. Opetusta koskevia toimenpiteitä toteutetaan alkuperäisestä aikataulusta poiketen (syksy 2021) pääasiallisesti vuoden 2022 keväällä. Lisäksi ulkoministeriötä koskevat toimenpiteet odottavat vielä keskustelua UM:n edustajien kanssa.

10) Kokouksen päättäminen

PJ päätti kokouksen klo 15.42.