



SISÄASIAINMINISTERIÖ
ANNIKKI VANAMO-ALHO

PL 26
00023 VALTIONEUVOSTO

IHKA TYÖRYHMÄN LAUSUNTO IHMISKAUPPAA KOSKEVAN ERITYISLAIN SÄÄTÄMISTÄ VALMISTELEVALLE HANKETYÖRYHMÄLLE

Sisäasiainministeriö on 27.1.2012 asettanut hankkeen erityisen ihmiskauppain valmistelun koordinoimiseksi. Hankkeen pääasiallisena tavoitteena on laatia sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmän 11.11.2011 tekemän päätöksen mukaisesti ehdotus ihmiskauppaa koskevan erityislain säätämiseksi. Lainsäädäntöhankkeen toimikausi on 1.2.2012 - 31.12.2013. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa syysistuntoaudella 2013. Helsingin kaupunki on sisäasiainministeriön pyynnöstä nimittänyt jäsenen ja varajäsenen hanketyöryhmään.

Helsingin kaupungissa ihmiskauppa-asioita on pohtinut sosiaalivirastossa perustettu ihka-työryhmä, jossa on ollut edustajia sosiaali- ja terveysvirastosta sekä kaupungin muista hallintokunnista. Työryhmä on toiminut vuosina 2007–2012 tehtävinään Ihmiskaupan uhrien asemaan ja palveluihin liittyvien konkreettisten asioiden ja tarpeiden eteenpäin vieminen kaupungin hallinnossa, ajankohtaisen tiedon välittäjänä ja asiantuntijaryhmänä toimiminen sekä kannanottaminen palvelujärjestelmän kehittämiseksi.

Myös vähemmistövaltuutetun toimistosta kansallisen ihmiskaupparaportoin edustaja on vierailut kutsuttuna asiantuntijana kokouksissa. Työryhmän puheenjohtajana toimii nuorten palvelujen ja aikuissosiaalityön johtaja Leila Palviainen.

Ihka-työryhmä esittää hanketyöryhmän työn tueksi lausuntonaan seuraavaa:



IHKA-TYÖRYHMÄ

22.2.2013

Kuntaliitto on ottanut 4.9.2012 kantaa erillislain säätämisen puolesta ja ihka-työryhmä yhtyy tähän näkemykseen. Nykyisiä lakiin kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta (746/2011) ja osin lakiin kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) sisältyviä ihmiskaupan uhrien auttamista koskevia säädöksiä säädettäessä lähtökohtana oli turvata palvelujen saanti sellaisille kolmansien maiden kansalaisille, joilla muuten ei siihen olisi Suomessa oikeutta. Koska ihmiskaupan uhrien auttamisesta ker-tyneiden kokemusten perusteella on kuitenkin käynyt ilmi, että ihmis-kaupan uhriksi tunnistettu henkilö voi olla Suomessa laillisesti esim. työn perusteella oleskeleva henkilö tai jopa Suomen kansalainen, jolla on oikeus saada kotikuntalain perusteella kunnallisia sosiaali- ja ter-veydenhuollon palveluja, ihmiskaupan uhrin auttamista ja auttamisjär-jestelmää koskevien säädösten sisällyttäminen kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annettuun lakiin ei ole luontevaa eikä nykysää-dösten vähäinen uudistaminen riittävää.

Erillislain säädösvalmistelussa voidaan myös paremmin huomioida lain mahdollinen koordinoiva tarkoitus, auttamistoimenpiteiden monialai-suuden huomioonottaminen ja muun lainsäädännön perusteella toteu-tettavien tukitoimien tärkeys (esimerkiksi oleskeluluvan myöntäminen sellaiselle ihmiskaupan uhrille, jolta muuten puuttuu maassa oleskelun peruste). Säädösvalmistelussa on toivottavaa käsitellä ihmiskaupan vastaisen tarkennetun toimintasuunnitelman arvioimiseksi asetetun oh-jausryhmän loppuraportissaan (2011) esittämiä suosituksia. Ihka-työryhmä näkee keskeisinä näkökulmina säädösvalmisteluun ainakin seuraavien kysymysten ratkaisemisen:

- 1) mihin hallinnonalaan ihmiskaupan uhrien auttamista koskeva sääntely on tarkoi-tuksenmukaisinta liittää (nykyisin sisäasiainministeriön hallinnon alalla)?
- 2) auttamisjärjestelmä osana peruspalveluja vai erikoissairaanhoidon rinnastetta-vana erityispalveluna?
- 3) onko tarpeen eriyttää palvelut ja tukitoimet oleskeluluvattomille ulkomaiden kansalaisille ja niille uhreille, joilla on kotikuntaoikeuden tai suomen kansalai-suuden perusteella oikeus julkisiin palveluihin?
- 4) alaikäisten ihmiskaupan uhrien auttamisen suhde lastensuojelulakiin
- 5) suhde yleensä rikoksen uhrien auttamiseen liittyvään sääntelyyn (4.10.2012 hy-väksytyt direktiivi rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vä-himmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäätöksen 2001/220/YOS korvaami-sesta)

Hanketyöryhmän työssä on kuultu asiantuntijoita ja keskusteltu edellä mainituista kysymyksistä, mutta ei vielä edetty johtopäätöksiin ja esi-tyksiin kysymysten ratkaisemiseksi.



IHKA-TYÖRYHMÄ

22.2.2013

Ihka-työryhmän mielestä hallinnonalaan koskevan kysymyksen ratkaisemista tukisi ihmiskaupan uhrin erityistarpeisiin vastaamiseksi tarvittavien tukitoimien jäsentäminen ja sen määrittely tavoitellaanko eri hallinnonaloilla toteutettavien tukitoimien kokoamista puitelakiin vai onko tarkoitus säätää ns. erityistukipalveluista ja niiden järjestämisestä samantyyppisesti kuin uhridirektiivissä määritellään. Mikäli työssä päädytään esittämään jälkimmäistä vaihtoehtoa, ihka-työryhmä katsoo, että uhrilähtöisen ja auttamisen näkökulmien turvaamiseksi auttamisjärjestelmää koskevan uuden lainsäädännön tulisi kuulua pikemmin sosiaali- ja terveysministeriön kuin sisäasiainministeriön hallinnonalaan.

Lainsäädäntöhankkeen yhteydessä on tarpeen arvioida auttamisjärjestelmän nykykäytäntöjä, sen etuja ja haittoja sekä vaihtoehtoisia toteuttamistapoja. Koska uhrin auttaminen edellyttää monialaista työtä, monien toimijoiden mukanaoloa, ja erilaisten prosessien hallintaa, osaamisen kehittämisen näkökulmasta ihmiskaupan uhrien auttaminen kannattaa säilyttää nykykäytännön mukaisesti keskitettynä. Etenkin pienten kuntien (joissa ihmiskaupan uhrien auttaminen saattaa nousta yksittäisinä tapauksina esille) näkökulmasta erikoissairaanhoidon rinnastuva valtion ylläpitämä auttamisjärjestelmä lienee perusteltu esitys. Uhrin tulisi voida luoda luottamuksellinen suhde yhteen toimijaan, yhteen vastuuhenkilöön, jonka tulisi kyetä valvomaan, että kaikki auttamisen osa-alueet otetaan huomioon. Toisaalta tulossa olevat kunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenne uudistukset muuttavat palvelujen järjestämisen periaatteita.

Peruspalvelujen järjestämiseen kiinnitettävän auttamisen lähtökohtana voisi olla eri toimijoille asetettu ilmoitusvelvollisuus ja jollekin taholle erikseen asetettu selvitysvelvollisuus ja tunnusmerkkien täytyessä velvoite nimetä vastuutyöntekijä ihmiskaupan uhrille (vrt. lastensuojelulaki). Järjestelmä voisi olla keskitetty myös sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenne uudistuksen yhteydessä mahdollisesti perustettaville viidelle erityisvastuualueelle (erva). Lainsäädännöllä voisi vaikuttaa myös niin, että tunnistamisen ja selvittelytarpeen ilmettyä mahdollisella uhrilla olisi oikeus päästä palvelujen (esim. terveydenhuollon) piiriin siitä riippumatta onko hänellä muuten oikeutta kunnallisiin palveluihin.

Tähän mennessä kertyneiden kokemusten perusteella voisikin olla perustellumpaa poistaa palvelujen saamiseen liittyviä esteitä niiden uhrien osalta, joilla ei ole oleskeluoikeuden tai kansalaisuuden perusteella oikeutta saada palveluja kuin yhteen sovittaa erillisen auttamisjärjestelmän palveluja peruspalvelujärjestelmän palvelujen kanssa. Auttamisjärjestelmän roolin jäsentämiseen palvelujärjestelmässä tuleekin säädös-



valmistelussa kiinnittää erityistä huomiota. Myös auttamisjärjestelmän palvelutason suhde muiden rikosten uhrien saamaan apuun tulee lainsäädännön yhteydessä täsmentää (esim. pitkäkestoisen psykoterapian saaminen).

Auttamisjärjestelmästä säädettäessä on ihka-työryhmän mielestä huomioitava lastensuojelulain velvoitteet (erityisesti 17 §) alaikäisten ihmiskaupan uhrien osalta ja sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamiseksi tehtävät esitykset. Ihmiskaupan tunnusmerkistön täytyminen alaikäisen kohdalla pitää merkitä lastensuojelulain mukaisten toimenpiteiden käynnistymistä, jotka ovat ensisijaisia suhteessa ihmiskaupan uhrin muihin tukitoimiin. Auttamisjärjestelmän roolina on tällöin tukea kunnissa tapahtuvaa lastensuojelutyötä. Kustannusten korvaaminen valtion varoista on kuitenkin tarpeen säilyttää, siltä osin kun tukitoimien järjestämisestä aiheutuu kustannuksia kunnille.

Helsingin sosiaali- ja terveystoimessa ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta syntyneiden kokemusten perusteella ihmiskaupan uhriksi tunnistetulle on joustavasti yhdessä auttamisjärjestelmän kanssa saatu rakennettua tukitoimien kokonaisuus, kun auttamisjärjestelmästä on suoraan hankittu mahdolliselle uhrille mm. yksityisiä oikeus- ja terapiapalveluja eikä palvelujen saaminen ole viivästynyt. Toisaalta kuten edellä jo todettiin tarvittavien palvelujen intensiteettiä tai kestoa tms. koskevia kysymyksiä on tarpeen määritellä suhteessa julkisen palvelujärjestelmän palvelutasoon.

Nykyiseen sääntelyyn liittyy myös pulmia henkilön kuntaan sijoittamisessa ja kustannusten korvaamisessa. Kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaan jatkuvan oleskeluluvan saaneen ihmiskaupan uhrin kuntaan sijoittamisesta maksetaan valtion korvaukset kuten suojelun tarpeessa olevia sijoitettaessa. Tämän lisäksi voidaan korvata uhriasemaan liittyvän erityisaseman vuoksi järjestettävistä toimenpiteistä ja palveluista aiheutuneet kustannukset, joiden osalta korvaukseen ei ole määritelty aikarajaa. Korvausten hakemisen ja maksamisen osalta ei kuitenkaan ole luotu riittäviä menettelytapaohteita, joista ilmenisi mikä on se tapa jolla palvelujen järjestämisestä, kustannusten korvaamisesta, kestosta ym. sovitaan ennen kuntaan osoitusta.

Auttamisjärjestelmässä oleminen tulisi myös rinnastaa valtion korvausjärjestelmässä turvapaikan hakemiseen niin, että kun henkilö oltuaan auttamisjärjestelmässä saa oleskeluluvan ulkomaalaislain 52 §:n (yksilöllinen inhimillinen syy) perusteella, kunta saisi valtion korvaukset henkilön vastaanottamisesta kuten oleskeluluvan saaneen turvapaikanhakijan kohdalla.



IHKA-TYÖRYHMÄ

22.2.2013

Ihka-työryhmän puolesta,

nuorten palvelujen ja aikuissosiaalityön johtaja Leila Palviainen