

Sisäministeriölle

Rikosuhripäivystyksen lausunto ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää koskevasta lainsäädännöstä

Viite: SM008:00/2012, lausuntopyyntö 25.6.2014

Rikosuhripäivystys (RIKU) kiittää mahdollisuudesta lausua ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää koskevan lainsäädännön uudistamisesta.

RIKU on ainoa Suomessa yleisiä rikosuhripalveluja järjestävä taho. RIKUlla on 29 palvelupistettä eri puolilla Suomea. Tuki- ja neuvontapalvelut järjestetään ammatillisesti ohjatuna vapaaehtoistoimintana sekä suoraan ammattilaisten toimesta. RIKUa ylläpitävät Suomen Mielenterveysseura, Ensi- ja turvakotien liitto, Suomen Punainen Risti, Kirkkohallitus, Mannerheimin Lastensuojeluliitto sekä Suomen Setlementtiliitto.

RIKU on jo vuodesta 2008 ollut keskeinen yhteistyötaho ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä. Tilastojemme mukaan RIKUlla on vuoden 2010 alusta alkaen ollut ihmiskauppaan liittyviä asiakaskontakteja 74, joista 50 on ollut tukisuhteessa. Sitä ennen tapauksia oli muutamia vuodessa. Ihmiskaupan uhrien auttaminen on RIKUn muihin asiakastapauksiin verrattuna usein monimutkaisempaa ja vie enemmän aikaa. Kokemuksemme on, että kunnissa ei ole tällä hetkellä riittävästi tietoa ja osaamista ihmiskaupan uhrien auttamisessa. Tämä korostaa järjestöjen merkitystä auttamispolkujen löytämisessä paikallistasolla.

Rikosuhripäivystys pitää tärkeänä, että ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää kehitetään ja vastuita selkiytetään. Lakiesityksessä on paljon tärkeitä, uhrilähtöisyyttä korostavia muutoksia, mutta myös joitain ongelmallisia ja puutteellisia kohtia, joita esitämme muutettavaksi ennen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle.

Lisäksi haluamme todeta, että ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä olisi ollut selkeintä säätää oma erillinen lainsäädäntö ja tämä asia on syytä nostaa esille, kun järjestelmää jatkossa kehitetään.

Koska RIKU on järjestö, joka toimii suoraan ihmiskaupan uhrien kanssa, tarkastelemme lakiesitystä ennen kaikkea siitä näkökulmasta, miten voimme vahvistaa apua tarvitsevan uhrin mahdollisuuksia ja uskallusta hakeutua auttamisjärjestelmään. Arvioimme esitystä siltä kannalta, että mitä tietoja auttavan tahon tulee mahdolliselle uhrille antaa auttamisprosessin eri vaiheista, jotta asiakas ymmärtää kaikki asiaan liittyvät vaiheet ja luottamus auttavaan tahoon ja auttamisjärjestelmään vahvistuu. Erityisen haasteellista tämä on ns. pelkäävien uhrien kohdalla, jotka ovat toisaalta juuri niitä henkilöitä, joiden tunnistaminen ja saaminen auttamisjärjestelmään voisi merkittäväällä tavalla edesauttaa ihmiskaupparikoksiin syyllystyneiden kiinni saamista.

Terveydenhoitopalvelut (26 §)

26 §:n 2 momentissa todetaan, että *"Tilapäistä suojelua saavalle sekä kansainvälistä suojelua hakevalle lapselle ja ihmiskaupan uhrille, joka on lapsi ja jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, annetaan terveydenhuoltopalvelut samoin perustein kuin henkilölle, jolla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa."* Luettelosta puuttuu maininta ihmiskaupan uhrin lapsesta. Kuitenkin useilla ihmiskaupan uhreilla on mukanaan alaikäisiä lapsia. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa on erikseen säädetty lapsen oikeudesta terveyteen. Sopimuksen 24 artiklan mukaan jokaisella lapsella on oikeus *"nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta sekä sairauksien hoitamiseen ja kuntoutukseen tarkoitetuista palveluista. Sopimusvaltiot pyrkivät varmistamaan, ettei yksikään lapsi joudu luopumaan oikeudestaan nauttia tällaisista terveystalvemuista."*

Rikosuhripäivystys esittää, että 26 §:n luetteloon lapsista, jotka ovat oikeutettuja terveyspalveluihin samoin perustein kuin henkilöt, joilla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa, lisätään teksti *"sekä ihmiskaupan uhrin mukana seuraavalle lapselle"*.

Toipumisaika ja sen vaikutukset (36 §)

36 §:ään kirjattu uusi säännös toipumisajasta on tärkeä uudistus. Tavoitteena tulee olla, että se myös käytännössä tukee ihmiskaupan uhrin mahdollisuutta kuntoutua ja tehdä päätös yhteistyöstä viranomaisten kanssa. **Tämä edellyttää sitä, että uhri saa toipumis- tai harkinta-aikana aktiivista tukea ja neuvontaa päätöksenteon tukemiseksi.**

Tämän tärkeän ajanjakson onnistunut toteutuminen edellyttää sitä, että uhrin kanssa työskentelee osaava henkilökunta olipa kyseessä viranomaisten tai järjestöjen tuottamien toimenpiteiden piirissä oleva uhri. Tämä edellyttää myös sitä, että päätös siitä, kuka vastaa toipumis- tai harkinta-aikana uhrin tukemisesta sekä palveluiden kustannusten korvaamisesta, tehdään heti kun kyseinen jakso alkaa.

Pykälässä säädetään, että toipumisajan päätyttyä Joutsenon vastaanottokeskuksen johtajalla on velvollisuus ilmoittaa salassapitosäännösten estämättä poliisille auttamisjärjestelmässä olevasta uhrista ja auttamisjärjestelmään ottamista koskevasta päätöksestä. Tämä on sellainen tieto, joka on kerrottava niille uhreille, jotka harkitsevat auttamisjärjestelmään hakeutumista. Tämä voi vaikuttaa siihen, mitä tietoja he antavat päätöksen tueksi, koska osa uhreista voi pelätä antaa rikolliseen toimintaan ja toiminnassa mukana oleviin ihmisiin liittyviä tietoja. Ns. pelkäävien uhrien osalta tämä seikka voi myös vaikuttaa heidän halukkuuteensa hakeutua auttamisjärjestelmään. **Rikosuhripäivystys korostaa, että nämä seikat on otettava huomioon toipumisajan myöntämisestä koskevassa päätöksenteossa, jotta kynnyks toipumisajan myöntämiselle ei nouse liian korkeaksi.**

Lakimuutosta valmistelleessa työryhmässä mukana olleet järjestöt ovat aiemmin esittäneet, että ns. avainjärjestöillä tulisi olla mahdollisuus valtakunnallisten indikaattoreiden pohjalta tunnistaa uhreja auttamisjärjestelmään esimerkiksi siten, että tunnistaminen takaisi uhrille vähintään 30 vuorokauden toipumis-/harkinta-ajan ja auttamisjärjestelmän palvelut¹. Tämä olisi sellainen keino, joka edesauttaisi juuri pelkäävien uhrien hakeutumista auttamisjärjestelmään, koska päätös perustuisi indikaattoreihin eikä sellaisiin yksittäisiin tietoihin, joiden antamista uhri pelkää.

¹ Monika-Naiset liitto ry, Pro-tukipiste ry, Rikosuhripäivystys: Järjestöjen näkemykset ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön kehittämistä valmisteleavan työryhmän HE-luonnoksesta (22.4.2014 -versio), 16.5.2014

Lakiesityksen perusteluissa sivulla 30 lukee, että *"Tämä määräys ei rajoita toimivaltaisten viranomaisten toimintaa missään kyseisten kansallisten menettelyjen vaiheessa, erityisesti kyseisiä rikoksia koskevissa esitutkinnassa ja syytetoimissa"*. Tämä periaate on tärkeä, kun kyse on jo ennen toipumis- tai harkinta-aikaa koskevaa menettelyä käynnistynyt esitutkinta tai syytetoimi. Kun toipumisajan tarkoituksena on se, että uhrilta ei tällöin edellytetä yhteistyötä viranomaisten kanssa, **olisi lain perusteluihin syytä selvittää, että kyse on sellaisista toimista, jotka ovat käynnistyneet ennen kuin ihmiskaupan uhrille on myönnetty harkinta- tai toipumisalka.**

Hallituksen esityksen luonnoksen sivulla 31 todetaan, että *"Toipumisajan jatkamista harkittaessa tulisi ottaa huomioon se, että jos ihmiskaupan uhriksi epäilty henkilö on Suomessa kansainvälisen suojelun hakijana ja käy ilmi, että toinen jäsenvaltio on vastuussa hakemuksen tutkimisesta, on Suomessa velvollisuus siirtää hakija kyseiseen jäsenvaltioon."*

Vaikka sen jälkeen esityksessä viitataan asetuksen edellytyksiin ottaa hakemus kansallisesti käsiteltäväksi, pidämme huonona esityksen muotoilua *"velvollisuus siirtää"*. EU:n vastuunmäärittämisasetuksessa on ns. suvereniteettilauseke, jonka mukaan jäsenvaltio voi aina myös itse ottaa hakemuksen käsittelyyn. **Hallituksen esitykseen ei pitäisi sisällyttää em. lausetta velvollisuudesta siirtää hakija toiseen jäsenvaltioon.**

Dublin-menettelyissä on käytännössä tehty sellaisia päätöksiä, että ihmiskaupan uhriksi epäilty henkilö ei ole palautettu toiseen jäsenvaltioon silloin, kun Maahanmuuttovirastossa on katsottu henkilön olevan haavoittuvassa asemassa suhteessa kyseiseen jäsenvaltioon. Tätä käytäntöä tulee noudattaa jatkossakin, koska on hyvin mahdollista, että palauttaminen toiseen jäsenvaltioon voi lisätä henkilön uhriutumisen ja uudelleen uhriutumisen vaaraa. **Viittaus uhriutumiseen Suomessa ei saa vähentää mahdollisuutta ottaa hakemus käsittelyyn Suomessa myös sellaisissa tapauksissa, joissa henkilö on haavoittuvassa asemassa suhteessa toiseen jäsenvaltioon tai kun muut henkilön tilanteeseen liittyvät selkeät puoltavat turvapaikkahakemuksen käsittelyä Suomessa.** Vastuunmäärittämisasetukseen sisältyvää harkintavaltaa tulee soveltaa uhrilähtöisesti ottaen henkilön kokonaistilanne huomioon.

Oikeus välttämättömien tietojen antamiseen 37 §

Pykälässä säädetään siitä, missä tilanteissa vastaanottokeskuksen johtajalla on oikeus ilmoittaa poliisille salassapitosäännösten sitä estämättä sellaisia tietoja, joissa kyse on henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvan uhan arvioimisesta ja uhkaavan teon estämisestä. Tässä viitataan rikoslain 15 luvun 10 §:ään.

Hallituksen esitysluonnoksen 37 pykälässä sekä perusteluosuudessa sivulla 32 on sana *"vakava"* merkitty sulkumerkein. **Rikosuhripäivystys esittää, että sana "vakava" jätetään tekstiin ja sulkumerkit otetaan pois sekä laista että perusteluosuudesta.** Kynnys tietojen antamiselle tulee pitää riittävän korkeana, jotta siitä ei muodostu sellaista tekijää, joka heikentää etenkin ns. pelkäävien uhrien uskallusta kertoa omasta tilanteestaan ja ihmiskaupparikokseen liittyvistä seikoista.

Rikosuhripäivystyksessä pidetään selvänä sitä, että sellaisista estettävissä olevista törkeistä rikoksista, joihin pykälässä viitataan, on aina ilmoitettava viranomaiselle tai sille jota vaara uhkaa niin kuin rikoslaisissa säädetään. Pykälän tulkitsemisessa on otettava huomioon, että se edellyttää yksilöitävissä olevia tietoja tapahtumassa olevasta rikoksesta ja tällaisia tietoja tulee esille erittäin harvoin asiakastyössä.

Haluamme lisäksi todeta, että mikäli rikoslain 15 luvun 10 §:n mukainen tieto ilmoitetaan poliisille, olisi ihmiskaupan uhrin saatava itse tieto siitä, että vastaanottokeskuksen johtaja on kyseisen tiedon poliisille välittänyt.

Kunnan järjestämien palveluiden korvaaminen (38 b § sekä kotoutumislain 53 §)

Kunnalle maksettavista ihmiskaupan uhrien saamien palveluiden ja tukitoimien korvauksista säädetään laissa kotoutumisen edistämiseksi (30.12.2010/1386). Lain 53 §:n mukaan kunnalle korvataan kustannukset, jotka aiheutuvat *"kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain 4 luvussa tarkoitettulle ihmiskaupan uhrille tämän asemasta johtuvien erityistarpeiden vuoksi järjestettävästä terveydenhuollon ja sosiaalihuollon palvelusta, tulkitsemisestä, henkilön turvallisuuden takaamisesta sekä muusta uhriasemaan liittyvän erityistarpeen vuoksi järjestettävästä toimenpiteestä ja palvelusta"*.

Käytännön työssä ongelmalliseksi on noussut tulkinta *"erityistarpeiden vuoksi"* järjestettävistä palveluista. Esimerkkinä epäselvistä tilanteista voidaan mainita pitkäaikainen terapia tai hampaiden erityishoito, joissa ongelmana voi myös olla ylipäättään palveluiden saatavuus kunnan alueella. **Lakiesitys ei tällä hetkellä selkeytä sitä epäselvää tilannetta, mikä on syntynyt kunnalle korvattavista kustannuksista. Tämä vaatisi selkeää ohjeistusta.**

Pidämme epäselvänä myös lakiesityksen perusteluosuuksien sivulla 36 olevaa virkettä *"Kotoutumislain perusteella kunnalle voidaan korvata auttamisesta syntyneet kustannukset siltä ajalta, jonka uhri on auttamisjärjestelmässä ja saa auttamistoimia."* Kotoutumislain ei ole suoraa viittausta siihen, että kustannukset korvattaisiin vain siltä ajalta, jonka uhri on auttamisjärjestelmässä. Joissain tapauksissa ihmiskaupan uhriksi tunnustettu henkilö on asiakkaana auttamisjärjestelmässä vain lyhyen ajan siitä huolimatta että toipuminen – sekä usein myös rikosprosessi – voi kestää useita vuosia. Kustannusten korvaamista ei siis ole syytä rajata vain siihen ajanjaksoon, kun henkilö on auttamisjärjestelmässä.

Rikosuhripäivystys korostaa, että kunnan saamien korvausten ja korvausajan määrittämiseksi tulee luoda selkeä järjestelmä, joka joustavasti ottaa huomioon välillä useidenkin vuosien pituisiksi venyvän toipumisen ja mahdollisen rikosprosessin.

38 b §:n toisessa momentissa mainitaan, että auttamisjärjestelmä tai uhrin kotikunta voi järjestää auttamistoimet itse tai ostaa ne julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Selkeyden vuoksi **palvelujen tuottajina olisi myös mainittava kolmannen sektorin toimijat.** Lain perusteluihin olisi myös tärkeää lisätä se, että palvelujen tuottajilta edellytetään syrjimättömyysperiaatteen noudattamista sekä jatkuvaa laadunseurantaa.

Kuten esityksen perusteluissa mainitaan, auttamisjärjestelmä ei ole kunnille selkeä ja työhön liittyy osaamistarpeita. SOTE-uudistuksen myötä järjestelmää olisi mahdollista kehittää siten, että osaamista ja palveluprosesseja voitaisiin luoda suuremmille alueille ihmiskaupan uhrien erityistarpeiden turvaamiseksi.

Auttamisjärjestelmässä oleva lapsi (38 e §)

38 e §:n ensimmäisessä momentissa lukee *"Auttamisjärjestelmä toimii tarpeen mukaan yhteistyössä lastensuojeluviranomaisten kanssa ihmiskaupan uhriksi joutuneen lapsen ja uhrin mukana seuraavan lapsen auttamisessa."* Sanamuoto ei siis edellytä yhteistyötä lastensuojelun kanssa.

Vaikka Joutsenon vastaanottokeskuksella on erityistä osaamista ihmiskaupan uhreiksi joutuneiden lasten tai uhrin mukana seuraavien lasten auttamisesta, on lastensuojelulla kuitenkin sellaista erityistä asiantuntemusta, mitä tulisi soveltaa myös näiden lasten tarvitseman suojelun ja avun arvioimisessa ja toteuttamisessa. Usein on myös niin, että Joutsenon työntekijät ovat fyysisesti niin kaukana lapsen asuinpaikasta, että kunnan lastensuojelun on syytä olla mukana lapsen suojelemisessa ja auttamisessa. Kunnan edustajilla on myös paras tieto kyseisen kunnan mahdollisuuksista auttaa ja tukea lasta ja perhettä.

Rikosuhripäivystys esittää, että 38 e §:n ensimmäisen momentin tekstistä poistetaan sanat "tarpeen mukaan", mikä vahvistaa lastensuojeluviranomaisten asemaa ihmiskaupan uhreiksi joutuneiden lasten ja uhrin mukana seuraavien lasten suojelemisessa ja auttamisessa ottaen huomioon näiden lasten erityisen haavoittuva asema ja kunnan viranomaisten mahdollisuudet auttaa lasta kyseisen kunnan alueella.

Harkinta-ajasta päättäminen (ulkomaalaislain 52 c §)

Pykälän 2 momentissa todetaan, että *"Auttamisjärjestelmä ilmoittaa harkinta-aikaa koskevasta päätöksistään poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle."* Tämä on ymmärrettävää siitä syystä, että poliisin ja rajan on tiedettävä, että kyseistä henkilöä ei saa poistaa maasta harkinta-aikana.

Pykälän teksti on kuitenkin muotoiltu sillä tavalla yleisesti (*"harkinta-aikaa koskevasta päätöksistään"*), että sen voidaan tulkita tarkoittavan myös päätöksen sisältöä. Mikäli näin olisi, kohta olisi ongelmallinen pelkäävien uhrien kannalta. Uhreja tunnistavien ja auttamistyötä tekevien tahojen on ilmoitettava asiakkaalle, että tieto harkinta-aikaa koskevasta päätöksestä menee myös poliisille ja tällainen automaattinen tiedonkulku voisi vesittää harkinta-ajan tarkoituksen ja sitä kautta pelkäävien uhrien tunnistamisen. Tällainen menettely ei myöskään vastaisi toipumisaikaa koskevan järjestelmän logiikkaa, koska siinä tieto poliisille menee vasta toipumisajan päättyessä.

Rikosuhripäivystys esittää, että lakitekstistä tulisi selkeästi käydä ilmi, että auttamisjärjestelmä antaa maassa oleskeluun liittyvistä syistä poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle vain ihmiskaupan uhrin henkilötiedot ilmoittaessaan harkinta-ajan antamisesta, jatkamisesta tai keskeyttämisestä.

Epäselväksi jää myös se, että mitä poliisi tai rajatarkastusviranomaiset tulisivat tekemään päätöstä koskevilla tiedolla. Mitä mahdollisia selvityksiä tieto käynnistää esimerkiksi liittyen henkilön oleskeluluun Euroopan unionin alueella. On tärkeää varmistaa, että harkinta-aika antaa ihmiskaupan uhrille todellisen mahdollisuuden toipua ja harkita jatkotoimenpiteitä ja yhteistyötä viranomaisten kanssa. Pelko nopeasta maasta poistamisesta harkinta-ajan jälkeen voi vähentää halukkuutta hakeutua avun piiriin.

Yksittäisiä huomioita

Sekä 34 §:n että 35 §:n perusteluosuudessa viitataan *ajallisesti kaukaisen uhriutumisen* merkitykseen suhteessa henkilön avun tarpeeseen. Rikosuhripäivystys toteaa, että useiden vuosien takaiset traumaattiset tapahtumat voivat vaativat pitkää toipumisaikaa, koska ajan kulumisen sinänsä ei poista avun tarvetta hoitamattomissa traumaissa. Esitykseen ei näin ollen tulisi kirjata näin selkeitä viittauksia siitä, että avun tarve näissä tilanteissa olisi vähäisempi.

38 §:n (Ihmiskaupan uhrin tunnistaminen) perusteluosuudessa sivulla 33 todetaan, että *"Jos henkilö oleskelee maassa ilman laillista oleskeluoikeutta, yhteistyöstä kieltäytyminen voi kui-*

tenkin johtaa hänen maasta poistamiseensa sen jälkeen kun ulkomaalaislaissa tarkoitettu harkinta-aika on kulunut umpeen.” Tämä ei saa tarkoittaa sitä, että yhteistyöstä kieltäytyminen olisi se syy, minkä vuoksi henkilö poistetaan maasta.

Lopuksi

Hallituksen esityksen luonnoksessa on järjestöjen rooli ihmiskaupan uhrien auttamisessa nostettu esille monessa kohdassa. Järjestöjen tehtäviä olisi kuitenkin edelleen kehitettävä, koska matalan kynnyksen toimijoina etenkin ns. pelkäävien uhrien on usein helpompi hakea apua järjestöistä kuin suoraan viranomaisilta. Järjestöjen roolin vahvistaminen edellyttää myös kestävästä rahoitusta. Tällä hetkellä vain jotkut järjestöt saavat - lähinnä projektituotoista - rahoitusta ihmiskaupan uhrien auttamistyöhön.

Järjestöjen aseman vahvistaminen edellyttää myös hyviä yhteistyörakenteita – sekä järjestöjen ja viranomaisten välillä että järjestöjen kesken. Onkin tärkeää, että sisäministeriössä toimiva ihmiskauppakoordinaattori luo toimivat yhteistyörakenteet, jossa myös kolmas sektori on hyvin edustettuna. Järjestöjen tulee myös itse jatkaa omien yhteistyöverkostojensa vahvistamista.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän keskeisiä toimijoita ovat sosiaali- ja terveysalan ammattilaiset ja käytännön työ keskittyä usein uhrin suojeluun sekä psyykkisen ja fyysisen hyvinvoinnin vahvistamiseen. Vaikka tavoitteena tulee olla myös rikollisuuden vähentäminen ja rikollisten kiinnisaaminen, on auttamisjärjestelmän toiminta kuitenkin niin selvästi painotunut muuhun kuin sisäasiainhallinnon toimialaan, että ihmiskaupan vastaisen toiminnan ja auttamisjärjestelmän koordinaatiota valtionhallinnossa tulisi harkita uudelleen. Tämä valmistelutyö voitaisiin kytkeä oikeus-, sisä- sekä sosiaali- ja terveysministeriön asettaman uhrioliittisen toimikunnan yhdeksi tehtäväksi.



Leena-Kaisa Åberg
toiminnanjohtaja

Rikosuhripäivystys
Maistraatinportti 4 A 7.krs
00240 Helsinki
p. 050 3378 703
leena-kaisa.aberg@riku.fi
www.riku.fi