

16.3.2021

Click or tap here
to enter text.

IHMISKAUPAN UHRIEN AUTTAMISTA KOSKEVAN LAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTAMISTA VALMISTELEVA TYÖRYHMÄ

Aika Tiistai 16.3.2021 klo 9.00-11.30

Paikka Skype

Läsnä:

Jari Keinänen (pj.)/STM
Minna Viuhko (siht.)/STM
Laura Terho (siht.)/STM

Roope Jokinen/SM
Sari Karisto/Helsingin kaupunki
Leena Koivuniemi/Syyttäjälaitos
Kukka Krüger/SM
Sari Kärkkäinen/THL
Mia Luhtasaari/OM
Katri Lyijynen/Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä
Pia Marttila/Rikosuhripäivystys
Satu Sistonen/UM
Juha-Pekka Suomi/TEM
Sanna Ubani/Migri
Anu Wikman-Immonen/Kuntaliitto

Pysyvät asiantuntijat:
Henna Leppämäki
Venla Roth
Anni Valovirta

1 Kokouksen avaus

Puheenjohtaja avasi kokouksen klo 09.02. Puheenjohtaja totesi, että työryhmälle annettiin kiireisellä aikataululla toimeksianto, johon on monilta tullut hyviä näkemyksiä. Tavoite on, että jatkossa työryhmän jäsenet laitetaan työskentelemään enemmän. Asiakohdassa 5 mietitään tulevia työskentelytapoja.

2 Asialistan hyväksyminen

Asialista oli lähetetty työryhmälle keskiviikkona 10.3.2021. Asialista hyväksyttiin ilman lisäyksiä.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sosiaali- ja terveysministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 33
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 8
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

02951 63415
+358 2951 63415

kirjaamo@stm.fi
stm.fi

3 Edellisen kokouksen pöytäkirjan hyväksyminen

Edellisen kokouksen (19.2.2021) pöytäkirja oli lähetetty etukäteen työryhmän jäsenille. Pöytäkirjassa oli muutama epäselvä kohta, johon Minna Viuhko pyysi tarkennuksia. Pöytäkirjoissa pitää pidättäytyä siinä, mitä kokouksessa on puhuttu. Korjataan vain epäselvät kohdat, ei aleta laajentaa pöytäkirjaa. Myös tarkennuspyynnön pitää olla napakka, jotta siihen voi vastata lyhyesti. Pöytäkirjaan tehdään pienet tarkennukset ja tuodaan se seuraavaan kokoukseen hyväksyttäväksi.

Työryhmän uusi pysyvä asiantuntija Henna Leppämäki esittäytyi. Leppämäki työskentelee STM:n Palvelujärjestelmäyksikössä ja on sosiaalihuollon asiantuntija. Hänen työnkuvaansa kuuluvat erityisesti maahanmuuttoon ja kotoutumiseen liittyvät asiat, sekä esim. osallisuuteen liittyvät kysymykset.

4 Teemakeskustelu: Nykylainsäädännön keskeiset ongelmakohdat ja muutostarpeiden arviointi

Minna Viuhko alusti keskeisistä valmistelutyössä ja työryhmän jäsenten lähettämistä huomioissa esiin tulleista havainnoista. Viuhko totesi, että keskittyy tässä vaiheessa yleisiin huomioihin ja erilaisiin taustakysymyksiin pykäläkohtaisten huomioiden sijaan. Viuhko kertoi pohtineensa, pitäisikö liikkeelle ylipäänsä lähteä nykylainsäädännön läpi käymisestä ja sen puutteiden arvioimisesta vai mieluummin ikään kuin puhtaalta pöydältä ja päätyneensä siihen, että on hyödyllistä arvioida nykylainsäädäntöä ja katsoa, mitä ongelmia siihen liittyy ja toisaalta, mikä siinä toimii ja onko jotakin sellaista, joka voidaan suoraan ottaa uuteen lainsäädäntöön. (Myös asiakohtaa edeltäneessä keskustelussa tiedusteltiin, missä määrin on tarpeen lähteä perkaamaan kaikkea nykylainsäädännössä, jos on jo päätetty, että jatkossa lainsäädäntö on STM:n alla. Pj sanoi, että jos ei käy kunnolla läpi historiaa, ei pysty näkemään tulevaisuuteen ja sitä, miten asiat voisivat olla paremmin. Se, että lainsäädäntö on jonkun hallinnonalan alla, ei muuta ideologiaa. Taustalla on kv-sopimukset, direktiivit, palveluiden tarpeet jne. – keskiössä on ik-uhrin tarve, eikä ministeriö, jonka alaisuudessa lainsäädäntö on. Kaikki näkemykset ovat tärkeitä, vaikka eri hallinnonaloilla on erilaisia lähtökohtia, esim. henkilötietojen käyttöön liittyen.)

Viuhko kertoi myös miettineensä, ollaanko edellisten lainuudistusten yhteydessä arvioitu ollenkaan sote-yleislainsäädäntöä ja sen suhdetta vastaanottolakiin. Työryhmän jäsenten huomioissa tuotiin myös esiin kysymys, mikä laissa on sellaista, jota ei jo ole muussa lainsäädännössä. Meneillään olevan lainuudistuksen yhteydessä on mietittävä suhdetta muuhun lainsäädäntöön ja esimerkiksi sitä, mihin kaikkiin lakeihin tulisi lisätä mahdollisia viittauksia ihmiskaupan uhriin. Nykylainsäädännössä on vahva ulkomaalaisoikeudellinen näkökulma, vaikka vastaanottolaki ei ihmiskaupan uhrien osalta rajaudukaan vain ulkomaalaisiin henkilöihin. Nykyisessä laissa pykäliin liittyy epäselvyyksiä (esim. auttamistoimien sisältö), eikä lain tavoitteet ole kaikilta osin selvät. Yksi nykylakia koskeva kysymys on se, ovatko ne uhrit, joihin sovelletaan suoraan vastaanottolakia, ja muut uhrit keskenään eriarvoisessa asemassa. Nykyinen kaksinapainen järjestelmä aiheuttaa epäselvyyksiä ja päällekkäisyyksiä, lisäksi tulee tarkastella, onko laissa tai eri lakien välillä joitain aukkoja. Työryhmän jäsenten lähettämistä huomioissa nostettiin esiin lisäksi ik-uhrin tunnistaminen, sen merkitys, tarkoitus ja vaikutukset, yhteistyö eri toimijoiden välillä (erityisesti Joutsenon VOK ja kunnat) sekä kysymykset siitä, mikä on lainsäädännön, mikä soveltamisen tai toimintakäytäntöjen ongelmaa. Keskeisiä ratkaistavia asioita ovat mm. se, minkälainen auttamisjärjestelmä on jatkossa, kenelle se on tarkoitettu ja tulisiko auttaminen/järjestelmä integroida vahvemmin olemassaoleviin julkispalveluihin vai erikoistua nykyistä vahvemmin ja pitäisikö auttamista lähestyä auttamisjärjestelmään ottamisen/pääsemisen vai pikemmin palveluiden saamisen/myöntämisen kautta.

Lopuksi Viuhko totesi, että ennen kuin vastaanottolain läpikäymisessä päästään varsinaisiin 4-luvun pykäliin, jo lain soveltamisala aiheuttaa lainsäädännön uudistamisen kannalta kysymyksen siitä, keihin kaikkiin lakia tullaan soveltamaan. Tällä hetkellä lakia sovelletaan *auttamisjärjestelmässä oleviin* ihmiskaupan uhriin. Alustuksen jälkeen pj pyysi työryhmän jäseniltä puheenvuoroja ja nostoja niistä asioista, joita ainakin halutaan tuoda esiin lainsäädäntöön liittyen. Yksityiskohtaisemmat huomiot on toimitettu/toimitetaan kirjallisesti ja seuraavaan kokoukseen kootaan laaja paketti näkemyksistä.

Keskustelussa tuotiin esiin useita nykylainsäädännön keskeisiä ongelmakohtia. Ihmiskaupan uhrien osalta vastaanottolain soveltamisala on rajattu auttamisjärjestelmässä oleviin uhriin, vaikka on muitakin ik-uhreja.

Joissain tapauksissa henkilö on esimerkiksi voinut saada ihmiskaupan uhreille tarkoitetun oleskeluluvan, mutta hän ei ole silti päässyt AJ:ään – tällöin hän ei ole vastaanottolain mukaan ik-uhri. Lisäksi laista puuttuu sen tavoitteet, se, mihin auttamistoimilla pyritään (esim. ik-uhrien toipuminen ja uudelleen uhriutumisen ehkäisy). Laissa ei säädetä AJ:n/Joutseno VOKin ja kuntien välisestä yhteistyöstä ja pohdittiin, pitäisikö niistä säätää tarkemmin. Myös auttamistoimista ja niiden sisällöstä toivottiin säädettävän tarkemmin, ml. lukien turvallisesta majoituksesta, jonka olisi hyvä sisältää sekä turvakoti- että avopalvelutyyppejä vaihtoehtoja. Lisäksi eräät vastaanottolain muut kuin AJ:ää (4-lukua) koskevat pykälät ja niiden epäselvä suhde 4-lukuun tuotiin esiin, esim. pykälä lain soveltamisesta haavoittuvassa asemassa oleviin (6 §).

Lain oikeusvaikutukset ovat joiltain osin epäselviä. Erityisesti uhrien tunnistamista koskevaa pykälää pidetään epäonnistuneena ja epäselvänä. Mikä on tunnistamisen tarkoitus, mihin sitä käytetään ja onko sillä yhteys oleskelulupiin? Pitäisikö pykälän olla pikemminkin sellainen, joka laukaisisi tietyt oikeudet? Uhrin kannalta olennaista on, kun hänet otetaan AJ:ään ja hän alkaa saada palveluita, ei ”varsinainen tunnistaminen”. Myös toipumisaikaa koskeva pykälä nostettiin puheenvuoroissa esiin. Pykälää ei juurikaan sovelleta ja sitä pidetään ns. ”kuolleena kirjaimena”. Pykälän ilmoitusvelvollisuutta koskeva kohta on ongelmallinen ja tämän vuoksi AJ:ssä ei ole juurikaan annettu toipumisaikoja, jolloin ei myöskään ole velvoitetta ilmoittaa asiakkaasta poliisille. Poliisilla on kyllä oikeus saada tietoja pyynnöstä, mutta käytännössä poliisin on vaikea kysyä asiasta, josta heillä ei ole edes tietoa. Keskustelussa kysyttiin, tarvitaanko toipumisaikaa koskevaa pykälää jatkossa ollenkaan. Ongelmallinen pykälä on myös AJ:stä poistamista koskeva pykälä ja erityisesti sen yhteys rikosprosessiin. Tosiasiassa esitutkintaviranomainen tai syyttäjä ei ota kantaa siihen, onko rikos tapahtunut tai onko joku ik-uhri, vaan esim. siihen, onko edellytyksiä aloittaa esitutkinta tai nostaa syyte. Auttamisen ja rikosprosessin välisen yhteyden heikentäminen on hallitusohjelman mukaisesti työryhmän yksi tehtävä. Myös se, voidaanko ihminen ”poistaa” avun piiristä, erityisesti jos avun saamista tarkastellaan ihmisen perusoikeutena, tuotiin esiin, kuten myös se, voiko korvausten saaminen olla peruste sille, ketä autetaan ja ketä ei. Toisaalta joissain kunnissa on sanottu suoraan, että apua pystytään tarjoamaan vain ja nimenomaan, koska asiakas on AJ:ssä ja kunnan on mahdollista saada korvauksia. Korvausjärjestelmällä, kuten myös kunnan palveluvalikoimalla, on merkitystä sen kannalta, mitä palveluita asiakas saa. Keskustelussa kuitenkin tuotiin esiin myös se, onko riski, että asiakkaita aletaan määritellä ik-uhreiksi vain korvausten toivossa. Yleisesti rahoituskysymyksiin liittyen myös huomautettiin, että jossain vaiheessa pitää myös keskustella palveluiden kustannuksista.

Nykyllaissa näkyy vahva ulkomaalaisoikeudellinen lähestymistapa ja se, että nykyjärjestelmää rakennettaessa on pohdittu sitä, miten voidaan välttää järjestelmän väärinkäytöksiä ja ns. vetotekijöitä. Puheenvuoroissa tuotiin esiin, että lain pitäisi olla tulevaisuudessa uhrilähtöisempi sekä selkeämpi ja ymmärrettävämpi (niin viranomaisille kuin uhreille). Tällä hetkellä kokonaisuuden selittäminen on vaikeaa. Tärkeää on myös se, ettei uudistuksessa tehdä sellaisia ratkaisuja, että asiakkaan näkökulmasta joudutaan nykyistä huonompaan tilanteeseen. Myöskään AJ:n vuosien saatossa kertynyttä kokemusta ei tule hukata, vaan hyödyntää jatkossakin. Joissain puheenvuoroissa peräänkuulutettiin tarvetta ”leveämmille hartioilla”, mutta näkemykset vaihtelevat sen suhteen, tarjoaisiko leveämmät hartiat esim. vielä erikoistuneempi valtakunnallinen toimija vai esim. sote-rakenneuudistuksen mukanaan tuomat peruspalvelujärjestelmän muutokset. Lainvalmistelussa on joka tapauksessa keskeistä määrittää, kuka on ik-uhri ja kenellä oikeudet palveluihin kuuluvat sekä minkä tahon toimesta palvelut järjestetään ja sitten rakentaa tämän ympärille lainsäädäntö.

Keskustelussa tuli esiin toisaalta peruspalveluiden, yleislainsäädännön, sosiaalityön etiikan ja perusoikeuksien näkökulma ja toisaalta ihmiskaupan uhrin erityisasema, kansainvälinen viitekehys, GRETan suositukset ja hallitusohjelman kirjaukset. Jälkimmäisen näkökulman mukaan se, että joku muu ryhmä / jotkut ihmiset eivät saa palveluita ei voi olla peruste sille, että ik-uhrien asemaa ei pitäisi parantaa kv-sopimusten edellyttämällä tavalla turvaamalla heidän palvelunsaantiaan. Toisaalta jonkun ryhmän aseman parantaminen ei välttämättä edellytä lainsäädäntöä ja on myös paljon asioita, joiden osalta on havaittu, että yleislainsäädännöllä pystytään hoitamaan kv-lainsäädännöstä tulevat velvoitteet. Peräänkuulutettiin myös tarvetta sen määrittelylle, mitä erityisasema Suomen kontekstissa käytännössä tarkoittaa (onko se esim. verrannollinen pakolaisten erityisasemaan, jossa palvelut tuotetaan peruspalvelujärjestelmässä ja saadaan korvaukset), kuten myös sen tarkastelua, täyttääkö Suomi kv-velvoitteet ilman erityislainsäädäntöäkin. Pitäisi perata yleislainsäädäntö ja katsoa ne kohdat, joihin lainsäädäntömme ei vastaa. Keskustelussa pohdittiinkin, onko nykylainsäädäntöä tehtäessä tarkasteltu suhdetta muuhun lainsäädäntöön. Toisaalta on kuitenkin jo havaittu, että kaikki ik-uhrit eivät käytännössä saa yleissäädännön nojalla apua, mutta sitten ovat saaneet, kun on sovellettu erityislakia. Ihmiskaupparaportoiija on luvannut laatia ik-uhrien erityisasemaa koskevan muistion.

Lopuksi pj totesi, että haasteet alkavat nousta hyvin esiin ja relevantti kysymys onkin se, mitä kaikkea pystytään lainsäädännöllä taklaamaan. Pj muistutti, että lainsäädännön haasteita koskevat näkemykset tulee toimittaa maaliskuun loppuun mennessä Minna Viuhkolle ja että on tärkeää, että kaikki osallistuvat työryhmän työhön ja lähettävät näkemyksensä.

5 Keskustelu työryhmän työskentelytavoista kevään-syksyn 2021 aikana

Keskusteltiin lyhyesti työryhmän työskentelytavoista ja tarpeista järjestää kokousten lisäksi myös esim. työpajoja. Minna Viuhko pyysi työryhmältä ideoita työpajoihin. Työpajoja kannatettiin ja aiheiksi ehdotettiin esim. palveluita (erit. muut kuin sote-palvelut); ik-uhrin tunnistaminen (ml. tunnistamisen oikeusvaikutukset, mitä tunnistaminen tarkoittaa sote-kontekstissa, pitääkö tunnistaa nimenomaan ihmiskauppa(rikos)); auttamistoimet ja niiden erittely; lapset; turvapaikanhakijat. Lisäksi THL:stä tuotiin esiin ehdotus, että aiempien selvitysten (ainakin ”Tuntematon tulevaisuus” –selvitys) ja THL:n selvityksen tekijät kokoontuisivat keskustelemaan yhdessä.

Työpajojen teemojen lisäksi tulee miettiä myös työskentelytavat työpajoissa. Ei riitä, että työpajoissa vaan keskustellaan. Työpajojen pitää olla ratkaisukeskeisiä, niissä pitää työskennellä siten, että niissä saadaan aikaan ratkaisuja. Tämän voi toteuttaa monin tavoin ja apuna voi tarvittaessa käyttää esim. ulkopuolisia firmoja.

Kokoussuunnitelmaan alustavasti merkitty työpaja järjestöille siirretään tältä keväältä. Järjestöjä tullaan kuulemaan ja infoamaan kuitenkin työryhmän työskentelyn edetessä. Keskitytään tietyille kohderyhmille järjestettyjen työpajojen sijaan temaattisiin työpajoihin.

6 Jatkotoimenpiteet

Seuraavassa kokouksessa jatketaan nykyilainsäädännön keskeisten ongelmakohtien käsittelyä ja muutostarpeiden arviointia. Huhtikuun kokoukseen suunniteltu eri toimijoiden välistä yhteistyötä käsittelevä kokonaisuus siirretään johonkin myöhempään kokoukseen, tai teemasta järjestetään työpaja.

Sovittiin, että 31.3.2021 mennessä työryhmän jäsenet lähettävät ehdotuksia ratkaisukeskeisistä työpajoista Minna Viuhkolle. Lisäksi maaliskuun loppuun mennessä tulee toimittaa mahdolliset täydennykset lainsäädäntöä koskeviin huomioihin Minnalle. Niitä jäseniä, jotka eivät vielä ole lähettäneet huomioitaan ollenkaan, pyydettiin tekemään se 31.3. mennessä.

Lisäksi huhtikuun kokouksessa on Sari Kärkkäisen alustus THL:n asumispalveluita koskevasta selvityksestä.

Seuraava kokous on keskiviikkona 21.4.2021 klo 13.00-15.30 Skypessä.

7 Muut asiat

Kesäkuun kokousaikaa ei ole vielä sovittu. Sovittiin, että kokous pidetään juhannusviikolla, 21.-23.6. välillä. Työryhmän jäsenille lähetetään lähiaikoina kesäkuun kokouspäivä.

8 Kokouksen päättäminen

Puheenjohtaja päätti kokouksen klo 11.34.

Liitteet	1) Asialista
Jakelu	Työryhmän jäsenet ja varajäsenet