



## Sisäministeriölle

**17.8.2022**

Asia: Hallituksen esitys laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi / VN/3493/2022 VN/3493/2022-SM-8

Monika-Naiset liitto kiittää Sisäministeriötä mahdollisuudesta antaa lausunto em. asiassa.

Monika-Naiset liitto ry on naisiin kohdistuvan väkivallan ja ihmiskaupan erityisasiantuntijajärjestö, jossa tarjotaan matalan kynnyksen väkivaltatyön (ml. ihmiskauppa ja muu vakava hyväksikäyttö) palveluita maahan muuttaneille naisille ja heidän lapsilleen.

Monika-Naiset liitolla on laaja palvelukokonaisuus ihmiskaupan uhrien auttamistyössä osana väkivaltatyötä: Suomen ainoa nais erityinen ja salaisessa osoitteessa oleva Turvakoti Mona, turvakotijakson jälkeinen tuettu asuminen, Kriisikeskus ja Kotoutumiskeskus. Monika-Naiset liiton tunnistamissa ihmiskauppatapauksissa näkyvät korostetusti pakkoavioliittoon, seksuaalisen hyväksikäyttöön sekä lähisuhteissa tapahtuviin hyväksikäyttömuotoihin liittyvät ihmiskauppatapaukset. Isolla osalla kohtaamistamme uhreista on taustallaan useita eri ihmiskaupan tai lähirikosten kokemuksia.

### 1. Asian tausta ja valmistelu

Liitto kiittää Sisäministeriön esitystä ihmiskaupan uhrien erityisaseman selkeästä ja hyvästä avaamisesta. Pidämme erittäin tärkeänä sitä, että keskeiseksi tavoitteeksi on asetettu hallitusohjelman mukaisesti rikosprosessiyhteyden heikentäminen ja uhrilähtöisyyden vahvistaminen.

Monika-Naiset liitto toivoo, että myös Sosiaali- ja terveysministeriön vastuulle jäävissä oman hallinnonalan muutos- ja kehitystarpeissa koskien ihmiskaupan uhrien auttamista, kuullaan ja osallistetaan ihmiskaupan erityisasiantuntijoita, kuten ihmiskaupan uhrien auttamiseen erikoistuneita ns. Neliapilajärjestöjä (Monika-Naiset liitto, Pakolaisneuvonta, Pro-tukipiste ja Rikosuhripäivystys), kansallisena ihmiskaupparaportoijana toimivaa Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistoa, Ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattoria ja Ihmiskaupan Uhrien Auttamisjärjestelmää.

On tärkeä varmistaa, että ihmiskaupan uhrien auttamista koskevat ohjeistukset ja linjaukset ovat ohjeistuksia antavasta tahosta riippumatta linjassa paitsi kansainvälisten velvoitteiden, myös ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman sekä ihmiskaupan vastaisen työn erityisasiantuntijoiden näkemysten kanssa.

Liitto kiittää Sisäministeriötä valmistelutyön osana järjestetystä työpajasta ja mahdollisuudesta päästä mukaan tärkeään valmisteluvaiheeseen tuomaan ihmiskaupan uhrien kanssa tehtävästä asiakastyöstä nousevaa asiantuntemustamme lainvalmistelutyöhön.

### 2. Nykytila ja sen arviointi

Kuten mm. Ihmiskaupan Uhrien Auttamisjärjestelmän tilastoista näkyy, ihmiskauppa on vahvasti sukupuolittunut ilmiö. Naisia ja tyttöjä koskevat erityisesti seksuaaliseen hyväksikäyttöön ja pakkoavioliittoihin liittyvät ihmiskauppatapaukset. Auttamisjärjestelmään ohjautuu merkittävä määrä työperäistä hyväksikäyttöä kohdanneita miehiä, kun taas seksinmyyntiin pakotetut ihmiskaupan [nais]uhrit eivät juuri Suomessa hakeudu Auttamisjärjestelmän palveluiden piiriin.

Ihmiskaupan uhriksi joutuneet asiakkaamme ovat lähes poikkeuksetta kokeneet myös seksuaaliväkivaltaa sellaisissa tapauksissa, joissa on kysymys esimerkiksi rikolliseen toimintaan pakottamisesta ja työperäisestä hyväksikäytöstä. Pakkoavioliitoissa, joissa on selkeä hyväksikäyttötarkoitus, on myös lähes poikkeuksetta seksuaaliväkivaltaa ja muita lähisuhdeväkivallan muotoja. Pakkoavioliittotapauksissa on usein rinnakkain viitteitä hyväksikäytöstä etuuskien saamiseksi. Naisten ja tyttöjen kohdalla on yleistä, että ihmiskauppaan viittaava prosessinomainen hyväksikäyttö alkaa jo alaikäisenä, ja jatkuu henkilön täysi-ikäistyttyä. Näin pakkoavioliitot linkittyvät myös muuhun systemaattiseen, ja kaupalliseen seksuaaliseen hyväksikäyttöön.

Viime vuonna tunnistamistamme ihmiskaupan uhreista (27) 11 oli uhriutunut jo alaikäisenä ja hyväksikäyttö oli jatkunut heidän täysi-ikäistyttyään. Kuten HEUNIn ja Auttamisjärjestelmän lapsiin kohdistuvaan ihmiskauppaan liittyvä selvitys vuodelta 2019 tuo esiin, on lapsiin kohdistuvan ihmiskaupan tunnistamisessa Suomessa isoja haasteita. Monella tunnistamallamme tai palveluissamme olevalla ihmiskaupan uhrilla on lapsia, joista jotkut ovat syntyneet hyväksikäytön seurauksena tai todistaneet eriasteista hyväksikäyttöä. Liitto pitää tärkeänä, että lapset huomioitaisiin nykyistä paremmin hyväksikäytön todistajina ja toissijaisina uhreina. Lapsille on taattava ikätason mukainen riittävä kriisi- ja psykososiaalinen tuki.

Ihmiskaupan uhrin alaikäiset lapset otetaan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkaiksi, mutta kokemuksemme mukaan lasten palveluntarpeen arvioinnissa harvoin huomioidaan lasten kokemuksia hyväksikäytön todistajina ja toissijaisina uhreina. Tilanteet ovat erityisen haastavia silloin, kun lapsen toinen huoltaja on uhrille ja tämän lapsille turvallisuusuhka ja tekijä ihmiskauppaan viittaavassa tilanteessa.

Työssämme näkyy toistuvasti hyväksikäytön ylisukupolvisuus erityisesti tapauksissa, joissa on hyväksikäyttötarkoituksessa solmittuja pakkoavioliittoja tai muuta sukupuolistunutta hyväksikäyttöä. Asiakkaalla saattaa olla taustalla useita turvakotijaksoja ja rikosilmoituksia, mutta tapauksissa ei ole nähty hyväksikäytön kokonaisuutta, vaan tilannetta on tulkittu yksittäisenä pahoinpitelynä tai ns. perinteisenä lähisuhdeväkivaltana. Tapaukset harvoin etenevät rikosprosessissa tuomioon saakka. Epäonnistuneen rikosprosessin jälkeen uhrilla on vaikea motivoida aloittamaan alusta pitkää ja ennakoimatonta prosessia. Tämä myös vähentää asiakkaiden luottamusta viranomaisia kohtaan.

Rikosprosessit voivat olla uhreille, varsinkin alaikäisille ja nuorille, uudelleentraumatisoivia. Prosessit eivät huomioi ihmiskaupan, seksuaaliväkivallan ja seksuaalisen hyväksikäytön vaikutuksia ihmisen kokonaisvaltaiseen hyvinvointiin. Ensimmäiseen kuulemiseenkin saattaa edelleen mennä useita vuosia. Traumatisoivien asioiden yksityiskohtainen läpikäynti on äärimmäisen kuormittavaa, erityisesti uhreille, jotka ovat kokeneet seksuaaliväkivaltaa.

Ihmiskaupan uhreille on tyypillistä, että terveystilanteessa tapahtuu notkahduksia eri prosessien edetessä/päätyessä/tullessa seuraavaan vaiheeseen. Monella auttamisjärjestelmän asiakkuus on päättynyt rikosprosessin päättyessä. Se on tarkoittanut monien palvelujen päättymistä tai pitkiä taukoja peruspalveluissa, jos vastuussa oleva viranomaistaho on vaihtunut. Näissä tilanteissa järjestöjen tarjoaman tuen merkitys korostuu.

Edellä mainitut seikat ovat olennaisia uhrin palveluiden järjestämisessä. Euroopan Neuvoston Artiklan 7 kohdassa kiinnitetään erityistä huomiota uhreihin, joilla on raskaudesta, terveydentilasta, vammaisuudesta, mielenterveydellisistä tai psykologisista häiriöistä johtuvia erityistarpeita tai joihin on kohdistettu vakavaa psykologista, fyysistä tai seksuaalista väkivaltaa. Myös EU:n uhridirektiivi tuo esiin tekijän suhteen uhriin ja tämän riippuvuussuhteen aiheuttaman haavoittuvuuden. Näissä tilanteissa uhrin olisi päästävä erikoistuneen intensiivisen tuen piiriin. Kokemuksemme mukaan tällaista tukea Suomessa nykyisellään saa vain hyvin harvoin. Vaikka osassa kunnista ihmiskaupan uhrien auttaminen toimii hyvin ja osaamista on keskitetty, kunnat harvoin käyttävät ELY-keskuksen kautta saatavaa korvausta erikoispalveluihin hyödykseen.

Turvallisten ja tuettujen asumispalveluiden puute on kriittinen. Liitto on erittäin huolestunut tapauksista, joissa esimerkiksi vakavaa seksuaaliväkivaltaa kokenut ihmiskaupan [nais]uhri on majoitettu vastaanottokeskukseen tai jätetty ilman asianmukaista psykososiaalista tukea.

Liitto kiittää Sisäministeriötä siitä, että järjestöjen tekemä työ ihmiskaupan uhrien esitunnistamisessa on huomioitu tärkeänä osana uhrien auttamistyötä. Usein asiakas, joka on itse hakeutunut Ihmiskaupan Uhrien auttamisjärjestelmään, on ollut pitkään järjestön tuen piirissä. On huomioitava, että vaikka asiakas itse on yhteydessä auttamisjärjestelmään, hän voi samaan aikaan olla intensiivisessä tukisuhteessa järjestöön. Harvalla uhrilla on akuutissa kriisivaiheessa riittävää toimintakykyä, jotta hän voisi itsenäisesti hoitaa viranomaisasioitaan ja valvoa omia etujaan.

Sivulla 23 tuodaan esiin, että ”käytännössä ongelmana on ollut, että joissakin kunnissa on ollut epäselvyyksiä sen suhteen, mitä lainsäädäntöä ihmiskaupan uhrien auttamisessa tulisi soveltaa. Toisaalta osassa kuntia on ollut epäselvyyttä, sovelletaanko ihmiskaupan uhrien auttamisessa sosiaalihuoltolakia tai muuta sosiaalihuollon lainsäädäntöä.”

Nähdäksemme ongelma on ollut enemmänkin se, että kunnat eivät ole osanneet soveltaa kotoutumislakia ja vastaanottolakia sosiaalihuoltolain rinnalla, kuten on tarkoitettu ihmiskaupan uhrien oikeuksien täysimääräiseksi toteutumiseksi. On epäselvää, miten paljon kunnissa todella tunnistetaan ihmiskaupan uhreja ja hydynnetään Ihmiskaupan Uhrien Auttamisjärjestelmän tai muiden ihmiskaupan erityisasiantuntijoiden osaamista.

### 3. Ehdotukset ja niiden sisältö

Pidämme vastaanottolakiin tehtyjä muutoksia tärkeinä ja uhrin oikeuksia vahvistavina. On tärkeää, että perustelutekstiin on kirjattu, että kynnys ottaa uhri Auttamisjärjestelmään pysyy mahdollisimman matalana, vaikka Auttamisjärjestelmälle annettaisiin jatkossa tehtävä uhrin viralliseksi tunnistamiseksi. On varmistettava riittävät resurssit Ihmiskaupan Uhrien Auttamisjärjestelmälle, jotta kynnys todella pysyy matalana ja käsittelyajat eivät veny liian pitkiksi. Pitkät käsittelyajat lisäävät riskiä, että uhri katoaa, erityisesti jos hän on edelleen tekijän vaikutuspiirissä.

Liitto pitää tärkeänä, että vastaanottolakiin lisätään selkeytys Auttamisjärjestelmän tehtävästä asiantuntijaviranomaisena. Tämä toivottavasti johtaisi siihen, että Auttamisjärjestelmän asiantuntemus ihmiskaupan ilmiössä ja uhrien auttamisessa tunnistetaan paremmin kunnissa ja hyvinvointialueilla. Kuten myös esityksessä tuodaan ilmi, ihmiskaupan vastainen työ edellyttää eri viranomaisten ja kolmannen sektorin toimijoiden osaamisen vahvistamista.

Auttamisjärjestelmä, ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori ja ihmiskaupparaportoijana toimiva Yhdenvertaisuusvaltuutettu muodostavat tärkeän asiantuntijakokonaisuuden. Pidämme tärkeänä, että hyvinvointialueilla varmistetaan koordinaatio ihmiskauppaan viittaavissa asiakkuuksissa. Lisäksi on varmistettava, että parhaillaan Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksessa valmisteltavat palvelupolkukuvaukset ja sote-koulutukset ovat linjassa ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman, nyt tekeillä olevien lakimuutosten sekä ihmiskaupan erityisasiantuntijoiden näkemysten kanssa. Ns. osaamiskeskittymä-malli, josta puhutaan esityksen muissa toteutusvaihtoehtoissa (5), olisi mielestämme jalostettavissa hyvinvointialueiden osalta, jotta uhrien auttamista voitaisiin keskittää ja taata palvelujen yhdenvertaisuutta ja laatua.

Kannatamme esitystä, että vastaanottolain sääntelystä poistetaan viittaukset rikostunnusmerkistöön ja ihmiskauppa nähdään ennen kaikkea väkivallan ja hyväksikäytön muotona samaan tapaan kuin esimerkiksi seksuaaliväkivalta tai pari- ja lähisuhdeväkivalta. Kuten seksuaali- ja lähisuhdeväkivaltaankin, myös ihmiskauppaan liittyy erityispiirteitä, jotka auttavan tahon on tunnistettava ja otettava huomioon palveluiden järjestämisessä. Liitto pyytää valmistelijoita kiinnittämään huomiota siihen, että sosiaalihuoltolakia koskevassa perusteluosudessa puhutaan edelleen ihmiskaupasta rikosnimikkeenä, mikä on ristiriidassa vastaanottolain kirjauksen kanssa.

### 4. Muut toteuttamismuutokset

Monika-Naiset liitto ry  
Hermannin Rantatie 12 A  
00580 Helsinki

Puh. +358 (0)9 7279 9999  
Fax: +358 (0)9 7279 9997  
info@monikanaiset.fi

Y-tunnus 1570933-8  
rek.nro 177.085/18.08.1999

Monika-Naiset liitto on huolissaan siitä, että erillislain valmistelu keskeytettiin: on huolestuttavaa, että työskentelyssä on jouduttu palaamaan keskusteluun siitä, onko ihmiskaupan uhreja ylipäättään tunnistettava ja onko erityispalveluille ja erityisaseman tunnistamiselle tarvetta. Tämä on ristiriidassa sekä kansainvälisten sopimusten, että Suomessa ihmiskaupan vastaista työtä ja uhrien auttamista tehneiden tahojen asiantuntijakokemuksen kanssa.

Ihmiskaupan uhrin erityisasemaa korostaa lausuntopyynnön taustassa esiin nostettu Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu vuodelta 2019 ((EOAK/3489/2017). Koska emme olleet edustettuina erillislakia käsittelevässä STM:n työryhmässä, on meille näyttänyt ongelmallisena se, että työryhmä ei ole julkaissut esimerkiksi välimietintöjä lakihankkeen aikana. Kuten Yhdenvertaisuusvaltuutettu toi esiin eduskuntakertomuksessaan (2022), erityisen ihmiskaupan uhreja koskevan kokonaisuuden rakentaminen sote-järjestelmän sisään on kohdannut vastustusta.

Osana erillislain valmistelua oli tarkoitus laatia ehdotukset lainsäädännöksi ihmiskaupan uhrien turvallisista ja tuetuista asumispalveluista: se, että tämä jäi tekemättä, on hyvin valitettavaa. Pitkän asiakastyön kokemuksemme perusteella tiedämme, että ihmiskaupan uhreille tarvittaisiin sekä lyhytkestoista kriisiapua, että pidempikestoista tuettua asumista. On tärkeää, että mahdolliset turvallisuusuhat otetaan huomioon asumispalvelun järjestämisessä, ja että työtä tehdään ammatillisesti ja yhteistyössä ammattilaisten verkoston kanssa.

Näemme, että tällä hetkellä Suomessa on selkeä puute sopivista, turvallisen ja tuetun asumisen vaihtoehtoista ihmiskaupan uhreille. Turvakoti on ihmiskaupan uhrille vaihtoehto vain lähisuhdeväkivaltatapauksissa. Turvakodissa asumisjaksot ovat lyhyitä; turvakotimajoitusta ei järjestetä vastaanottolain perusteella, ja pidempikestoisten jatkopalveluiden järjestäminen monille ihmiskaupan uhriksi joutuneille haavoittuville ryhmille on vaikeaa (esimerkiksi paperittomat, turvapaikkaa hakevat, romaniväestöön kuuluvat, päihteidenkäyttäjät, asunnottomat, kielteisen oleskelulupapäätöksen saaneet).

Ihmiskaupan uhrien oikeus turvalliseen asumiseen on haasteellista toteuttaa, koska sopivia asumisvaihtoehtoja on vähän. Turvallisuusuhkan arviointia ei rutiininomaisesti tehdä, vaan vasta silloin kun jotain uhkaavaa on tapahtunut. Ymmärrys siitä, että turvallisuusuhan arviointi kuuluu osaksi kaikkea viranomaistyötä, (ei ainoastaan poliisin) ei ole riittävää. Tämä muodostaa kynnyksen virallisen avun hakemiselle. Asiakas saattaa päätyä majoitukseen, joka ei ole asianmukaista, ja se voi johtaa uudelleenuhriutumiseen sekä ja ns. epätoivoisiin ratkaisuihin.

Ihmiskaupan uhreille tarkoitettujen tuettujen ja turvallisten asumispalveluiden tarve nostettiin esiin paitsi Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmassa, ihmiskaupan vastaisessa toimintaohjelmassa, myös Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa eduskunnalle (2022). THL:n tekemä ihmiskaupan uhrien asumista koskevan selvityksen päätelmät näyttävät hyvin ristiriitaisina ihmiskaupan vastaisen työn erityisasiantuntijoiden ja uhreja auttavien tahojen näkemysten valossa.

Mielestämme termiä ”ihmiskauppa” tulisi käyttää sosiaalihuoltolain kohdalla termin hyväksikäyttö rinnalla (s.33). Sosiaalihuoltolain 11 §:n 5 kohdassa puhutaan lähisuhdeväkivallasta ja ihmiskauppa olisi tälle rinnakkainen termi kuvaamaan ihmisen kokemaa väkivaltaa ja hyväksikäyttöä; ei rikosoikeudellinen määre. Näemme, että sote-ammattilaisilla on oltava osaamista tunnistaa seksuaali-, perhe- ja lähisuhdeväkivaltaa ja myös ihmiskauppaa ja ohjata avun tarvitsijoita asianmukaisiin erityispalveluihin. Tämä ei ole näkemyksemme mukaan ristiriidassa peruspalveluiden kanssa.

Olemme tyytyväisiä ratkaisuun, että Auttamisjärjestelmää ei lakkautettu, vaan päinvastoin pyritään vahvistamaan ja varmistamaan sen asiantuntijuutta ja asiakastyön jatkuvuutta.

## 5. Säännöskohtaiset perustelut

On huolestuttavaa, että sosiaalihuoltolakia koskevassa säännöskohtaisessa perustelutekstissä ei puhuta ihmiskaupan uhrien tunnistamisen parantamisesta, eikä kotoutumislain ja vastaanottolain soveltamista sosiaalihuoltolain rinnalla ole sanoitettu lainkaan.

Mikäli muutoksen tarkoitus on parantaa ihmiskaupan uhrien auttamista peruspalvelujärjestelmässä, olisi olennaista, että esityksessä olisi selkeästi tuotu esiin, miten se tehdään: miten erityisosaaminen ja koordinaatio järjestetään ihmiskauppaan liittyvissä asiakkuuksissa ja miten varmistetaan, että ihmiskaupan uhrien oikeudet toteutuvat täysimääräisesti ja heidät tunnistetaan myös peruspalveluissa.

Ihmiskaupan uhrin oikeuksien turvaaminen tulisi olla tavoite myös sosiaalihuoltolain osalta. Tällä hetkellä sosiaalihuoltolakia koskevat osuudet ja perusteluteksti näyttävät ristiriitaisina suhteessa muuhun esitykseen.

Käytännön asiakastyö osoittaa, että haavoittuvassa asemassa olevalle ihmiskaupan uhrille on vaikeaa, tai mahdotonta, saada järjestettyä esimerkiksi turvallista tai tuettua asumista, pitkäkestoista psykososiaalista tukea (esimerkiksi psykoterapiaa), riittäviä seksuaaliterveyspalveluita seksuaaliväkivaltaa kokeneelle, säännöllisiä, uhrin tarpeita vastaavia tapaamisia tai kotiin jalkautuvaa työtä. Myös peruspalveluiden saaminen vaatii usein aktiivista edunvalvontaa uhrin kanssa työskenteleviltä tahoilta.

Kuntien välillä on isoja eroja siinä, mitä palveluita katsotaan uhrille kuuluvan, ja miten esimerkiksi terapiaan pääsy tai turvallinen tai tuettu pidempikestoinen asuminen järjestetään. Peruspalveluiden järjestäminen ei ole itsestäänselvyys. Huoli koskee myös hyvinvointialueita.

On hienoa, että perustelutekstissä on tuotu esille, että palvelutarpeiden arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota uhrin kykyyn selviytyä tavanomaisesta elämästä, sekä millaisia tukitoimia hän tarvitsee. Sivulla 43 on nostettu myös auttamisjärjestelmän poistamisen perusteena olevat tilanteet, joissa ilmenee seikkoja, jotka antavat syytä arvioida tilannetta toisin.

Liitto toivoo, että ohjeistusta sovellettaessa otetaan huomioon, että ihmiskaupan uhrilla voi olla monia syitä jättää asioita kertomatta tai kertomus voi olla epäjohdonmukainen trauman vaikutuksesta johtuen. Puutteellinen tai ristiriitainen tieto ei kerro siitä, että ihminen valehtelisi tietoisesti tai että kysymys ei olisi ihmiskaupasta.

Jatkotyöstämisessä on kiinnitettävä nykyistä parempaa huomiota ihmiskaupan uhrin alaikäisten lasten huomiointiin ja riittävän tuen varmistamiseen. Kaikista lainsäädännön muutoksista on tehtävä sukupuolivaikutusten arviointi.

Kunnioitavasti,

Jenni Tuominen  
Toiminnanjohtaja  
Monika-Naiset liitto ry

Lisätiedot:

Ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori Anna Nuotio, [anna.nuotio@monikanaiset.fi](mailto:anna.nuotio@monikanaiset.fi), 050-4352 305  
Kriisikeskus Monikan johtaja Natalie Gerbert [natalie.gerbert@monikanaiset.fi](mailto:natalie.gerbert@monikanaiset.fi), 045-6759 647