

Sisäministeriö

(maahanmuutto-osasto@intermin.fi; katri.kurppa@intermin.fi)

SM1620834

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää koskeneen lainsäädäntömuutoksen (389/2015, HE 266/2014) vaikutuksista sekä uhrien auttamisessa ja tunnistamisessa ilmenevistä mahdollisista puutteista

Kun lainsäädäntöä auttamisjärjestelmästä laadittiin, jäivät lapsiuhrien asiat vähäiselle huomiolle. Tämän voidaan katsoa johtuvan siitä, että lapsiuhreja on ollut auttamisjärjestelmässä hyvin vähän. Toisaalta emme kuitenkaan tiedä, johtuuko tämä todellisten uhrien vähäisestä määrästä vai siitä, että uhreja ei tunnisteta. Joka tapauksessa vähäinen uhrien määrä ei edesauta sitä, että tietoisuus lisääntyisi ja valmiutta uhrien kohtaamiseen rakennettaisiin eri toimijoiden parissa. Lastensuojelun Keskusliitto katsoo, että emme voi kuitenkaan jäädä odottamaan ilmiön kasvamista, ennen kuin asiaan tartutaan kunnolla. On sen sijaan välttämätöntä kehittää valmiutta ajoissa, ettei jouduta harjoittelemaan lapsiuhrien kustannuksella.

Lastensuojelun Keskusliitto tuo esille joitain huomioita auttamisjärjestelmän tilasta 1.7.2015 voimaan tulneiden lakimuutosten vaikutuksista nimenomaan lasten näkökulmasta. Se kiinnittää huomiota sekä varsinaisten lapsiuhrien asemaan että myös välillisten uhrien, eli aikuisten ihmiskaupan uhrien lasten asemaan. Lausunto voidaan tiivistää seuraaviin näkökohtiin:

- Lapsiuhrien asemaa tulee tarkastella erikseen, kun laaditaan kansallista tunnistamis- ja ohjausjärjestelmää. On syytä ottaa käyttöön kokemus ja tieto, jota lapsiuhrien kohtaamisesta toistaiseksi on.
- Etenkin kuntien lastensuojelun ja auttamisjärjestelmän yhteistyötä on syytä kehittää yhdistämällä molempien ominta asiantuntemusta. Sosiaali- ja terveysministeriöltä odotetaan ohjeistusta kunnille.
- Turvapaikanhakijoiden joukosta on löydettävä tehokkaasti mahdolliset ihmiskaupan uhrit. Etenkin alaikäisyksiköiden valmiutta tunnistaa mahdolliset uhrit tulee kehittää.
- Uhrien lapset on kasvava ja erittäin haavoittuvassa asemassa oleva ryhmä ja tarvitsee suojelua.

Euroopan Neuvoston ihmiskaupan vastaisen sopimuksen toimeenpanoa valvova asiantuntijaryhmä (GRETA) nosti ensimmäisessä Suomea koskevassa raportissaan esille sen, että Suomessa ei ole yhteisesti sovittua menettelytapaa lapsiuhrien tunnistamiseksi ja kehotti luomaan sellaisen mekanismin. Asiantuntijaryhmä

kaipasi myös lisää selkeyttä viranomaisten väliseen yhteistyöhön ja tiedonkulkuun.¹ Valtioneuvoston juuri julkistetussa ihmiskaupan vastaisessa toimintaohjelmassa 2016–2017 sitoudutaankin siihen, että ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja auttamista koskevassa kehitystyössä otetaan yhdeksi painopistealueeksi lapsen aseman, edun ja oikeuksien huomioiminen.²

Keskusliitto näkee, että tulisi selvittää, miten eri viranomaisten välistä työnjakoa voitaisiin tehdä entistä selkeämmäksi ja tarkoituksenmukaisemmaksi mutta samalla lapsen etua paremmin palvelevaksi. Valtioneuvostossa on ryhdytty valmistelemaan myös **kansallista tunnistamis- ja ohjausjärjestelmää** (engl. national referral mechanism). Keskusliitto pitää tärkeänä, että **tässä työssä tarkastellaan lapsiuhrien asemaa erikseen**. Valtiovallan tulisi ryhtyä pikaisesti kokoamaan asiantuntijoiden joukkoa, joka kirjaisi olennaiset kysymykset, jotka tulevat eteen lapsiuhrien tunnistamisessa ja auttamistyössä sekä hahmottelisi ratkaisumallit ja viranomaistoimijoiden roolit niihin. Kysymyksiä kunnan palvelujen ja auttamisjärjestelmän suhteesta nousee esiin, kun tarkastellaan yksittäisiä tapauksia, joissa on ollut epäily tai todistettavasti kyse ihmiskaupasta. Mitkä ovat auttamisjärjestelmän ja kunnan lastensuojelun yhteistyön esteet tai haasteet?

On tarpeen tarkastella esimerkiksi lastensuojelulain ja vastaanottolain – sekä mahdollisesti myös ulkomaa-laislain – yhteensovittamisen tarvetta. Onko kyse vain toimintakulttuurista ja -tavoista vai tarvitaanko lain-säädännön tasolla muutoksia? Jos tarvitaan, koskeeko se vain vastaanottolakia vai onko tarpeen tarkastella myös lastensuojelulain toimivuutta näissä tapauksissa? Keskusliitto esitti lakia säädettäessä, että otettaessa auttamisjärjestelmään alaikäistä tai aikuisen uhrin lasta tehtäisiin aina lastensuojeluilmoitus. Tämä voisi olla tapa varmistaa, että yhteistyö lähtee tarvittaessa käyntiin auttamisjärjestelmän ja lastensuojelun välillä. On tärkeää, että toisaalta asiantuntemus ihmiskaupasta ja toisaalta lastensuojelutyötä tekevien asiantuntemus lapsen kuulemisessa ja lapsen näkökulman esille tuomisessa yhdistetään.

Hallintovaliokunta edellytti käsitellessään lakimuutosehdotuksia³, että kunnille ja muille kentän toimijoille annetaan selkeät toimintaohjeet, jos palveluissa tulee esille ihmiskauppaepäily. Kuntaliitto onkin julkaissut hiljattain melko kattavan tietopakettin ihmiskaupasta⁴. **Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöltä on kuitenkin odotettu jo pitkään ohjeita kunnille**. Toivottavasti kansallisen tunnistamis- ja ohjausjärjestelmän kirjaamisen yhteydessä asia vihdoin etenee. Ohjausta tarvitaan myös palvelurakenteen uudistuksen edetessä. Kun luodaan osaamiskeskittymiä, voisi tässä olla mahdollisuus varmistaa myös ihmiskauppaan liittyvä osaaminen esimerkiksi maahanmuuton ja kotoutumisen kysymysten yhteyteen.

¹ G R E T A (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings). Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Finland. First evaluation round. Published 4 June 2015. GRETA(2015)9, 34, 36.

² Valtioneuvoston ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma 2016–2017. Sisäministeriön julkaisu 29/201, 32.

³ HaVM 58/2014 vp

⁴ 16.8.2016 Yleiskirje 7/2016, Kuntaliitto. <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/yleiskirjeet/2016/Sivut/yleiskirje-7-2016.aspx>

Eurooppalaisen turvapaikkakriisin myötä tarve uhrien tunnistamiseen kasvoi entisestään

Yhä suurempi määrä Eurooppaan saapuvista siirtolaisista on lapsia. Europolin mukaan tammikuussa 2016 EU:n alueelle tulleista naisia ja lapsia oli 55 %. Lapsista merkittävä osa puolestaan oli ilman huoltajaansa kulkevia. **Vuonna 2015 haki EU:n alueella 85 482 alaikäistä yksin turvapaikkaa.** Merkittävä määrä on myös tilastojen ulkopuolella, koska he eivät ole hakeneet turvapaikkaa syystä tai toisesta. Moni myös katoaa vastaanottovaiheessa, emmekä tiedä, mihin he ovat suunnanneet. Viime vuonna tulleista siirtolaisista (irregular migrants) puolestaan 90 % käytti salakuljettajaa ja 20 %: iin näistä tapauksista liittyi myös ihmiskauppaa. Europol arvioi, että erilainen hyväksikäyttö lasten keskuudessa tulee lisääntymään selvästi lähivuosina.⁵ Lapset ovat siis todella haavoittuvassa asemassa, ja jäsenmailla on suuri haaste taata näille lapsille heille lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan kuuluvat oikeudet.

Eurooppaan suuntautuva siirtolaisuus ja pakolaisuus luovat tarvetta tunnistamisen kehittämiseksi edelleen myös suomalaisen turvapaikanhakijoiden vastaanoton piirissä. Turvapaikanhakijamäärän vuoden 2015 lopulla tapahtunut voimakas kasvu tuli näkyviin myös Suomessa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä, jossa suurin osa uusista asiakkaista 2016 ensimmäisellä puoliskolla oli turvapaikanhakijoita. Afganistanilaiset, irakilaiset ja somalialaiset turvapaikanhakijat ovat tulleet auttamisjärjestelmän piiriin, koska ovat joutuneet seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan uhriksi joko lähtömaassa tai matkalla Suomeen. Nigerianistaustaisiin naisiin kohdistuva entistä laajempi organisoitu ihmiskauppa näkyy myös Suomessa. Auttamisjärjestelmän piiriin esitettyjen henkilöiden lukumäärä on kuitenkin huomattavan pieni verrattuna turvapaikanhakijoiden määrään – auttamisjärjestelmän luku tuskin kaksinkertaistui, kun turvapaikanhakijamäärä kymmenkertaistui. Alaikäisiä otettiin uusina asiakkaina ensimmäisen puolivuotisjakson aikana vain 7 (viime vuonna esimerkiksi ilman huoltajaa tulleita turvapaikanhakijoita oli yhteensä 3024).⁶

Ihmiskaupan uhrien tunnistamista ilman huoltajaa tulleiden turvapaikanhakijalasten joukosta tehostettava

Eurooppalainen turvapaikkakriisi toi ajankohtaiseksi myös asian, jota Suomessa on ennenkin pohdittu: **alaikäisyksiköissä asuvien** turvapaikanhakijalasten ja -nuorten **mahdollisuudet saada riittävät ja kattavat palvelut.** Esimerkiksi Eduskunnan apulaisoikeusasiamies oli jo vuonna 2012 huolissaan siitä, että ilman huoltajaa tullut lapsi saattaa jäädä ilman lastensuojelun palveluja siksi, että eri hallinnonalojen lainsäädännön ja viranomaiskäytäntöjen yhteensovittaminen on puutteellista⁷.

On tärkeitä edistää turvapaikanhakijoiden vastaanotossa työskentelevien osaamista liittyen ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen ja erilaiseen hyväksikäyttöön sen tiimoilta. Myös ilman huoltajaa tulleiden edustajat tarvitsevat osaamisen vahvistamista ihmiskauppa-asioissa. On tärkeää, että kaikki toimijat osaavat tunnis-

⁵ Migrant Smuggling in the EU, Europol, February 2016. Europol Public Information, 11-12. https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/migrant_smuggling_europol_report_2016.pdf

⁶ Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä. Tilannekatsaus ajalta 1.1.-30.6.2016. http://www.migri.fi/download/69258_Tilannekatsaus_1.7.2016.pdf?f9757b5cf3cbd388

⁷ 24.1.2012: AOA Sakslin kiirehtii parannuksia ilman huoltajaa Suomeen tulleiden lasten asemaan (<http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/pubman/templates/2.htx?id=806>)

taa riskejä ja toimivat yhteistyössä silloin, kun joudutaan tekemisiin ihmiskaupan tai sitä lähellä olevien ilmiöiden kanssa. Jotkut nuoret voivat joutua seksuaalisen hyväksikäytön uhriksi sen vuoksi, että ovat jääneet velkaa salakuljettajille. Kaikki eivät osaa kertoa tästä tai edes ymmärrä, että heille tapahtunut on väärin tai laitonta. Lapsille ja nuorille tulisikin kertoa muun muassa oikeudesta seksuaaliseen koskemattomuuteen. On tarpeen tarkistaa, onko vastaanotossa riittävästi osaamista tältä osin, ja antaa ohjeistusta asiassa.

Tunnistamisen kehittäminen ei sekään paranna uhrien asemaa, jos heidät osataan poimia turvapaikanhakijoiden joukosta vain toiseen jäsenmaahan palauttamista varten ilman mitään turvatakeita. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija on tuonut esille esimerkiksi edellisessä raportissaan vuonna 2014 esille huolen siitä, että Suomi käännyttää vastuunmäärittämisasetuksen perusteella mahdollisia ihmiskaupan uhreja toiseen EU:n jäsenvaltioon. Osa heistä on tullut alaikäisenä, ja osalla voi olla vaikeuksia vakuuttaa viranomaiset siitä, että he ovat alaikäisiä. Osa taas saattaa olla oikeasti alaikäisiä, mutta ovat esiintyneet jossain vaiheessa matkaa täysi-ikäisinä välttääkseen viranomaistoimia.

Vastaanottolain ja ulkomaalaislain yhteensovittamisessa edelleen haasteita

Ehkä **suurimmat haasteet ihmiskaupan uhrien auttamisessa liittyvätkin ulkomaalaislain soveltamiseen.** Auttaminen on tiiviisti kytköksissä ihmiskaupparikosten tutkintaan, mikä puolestaan vaikuttaa olennaisesti uhrien mahdollisuuteen saada oleskelulupa. Tutkinta on erittäin vaikeata, ja johtaa harvoin syyllisten löytämiseen. Uhrille on mahdollista siitä huolimatta myöntää oleskelupa, mutta kansallisen ihmiskaupparaportoiijan mukaan ulkomaalaislain soveltaminen tämän ihmisryhmän kohdalla on osin epäjohtonmukaista ja ennakoimatonta.⁸

Edelleen suuri haaste on se, että uhri ei ehkä edes uskalla hakeutua auttamisjärjestelmään, koska tästä seuraa väistämättä yhteydenotto ulkomaalaisviranomaisiin. Auttamisjärjestelmän **ilmoitusvelvollisuutta poliisille** (vastaanottolain 36 §) olisi lisäksi syytä tarkastella erikseen lapsen näkökulmasta silloin, kun lapsiuhri on turvapaikanhakija. Voitaisiin esimerkiksi pohtia mahdollisuuksia muuttaa käytäntöä siten, että rikostutkintaa varten tarvittava tieto ihmiskaupasta pyrittäisiin alaikäisen kohdalla saamaan esille Maahanmuuttoviraston turvapaikkapuhuttelussa, ettei lasta kuulusteltaisi samoista asioista myös poliisin toimesta.

Auttamisjärjestelmästä poistaminen puolestaan (vastaanottolain 38 f §) on kytköksissä uhrin viralliseen tunnistamiseen (38 §). Jatkoa varten onkin tarpeen kiinnittää vielä tarkempaa huomiota siihen, millaisia seikkoja liittyy auttamisjärjestelmästä poistamiseen. Auttamisjärjestelmä (Joutsenon vastaanottokeskus) voi myös tunnistaa uhrin virallisesti, vaikka esitutkinta ei olisi alkanutkaan (38 § 3 mom. kohta 1) tai vaikka esitutkinta on päättynyt, kun asiassa ei voida nostaa syytettä ketään vastaan (38 § 3 mom. kohta 2). Onko lain tulkinta yksiselitteistä? Onko niin, että Joutsenon vastaanottokeskus siis voisi pitää uhria auttamisjärjestelmässä esimerkiksi silloin, kun rikos on tapahtunut toisessa maassa? Tämä liittyy kuitenkin ongelmiin

⁸ Nigeriaistaustaiset seksuaalisesti hyväksikäytetyt ihmiskaupan uhrit Suomessa: ulkomaalaislain soveltamiskäytäntö. Muistio VVDno: 2016-552. Yhdenvertaisuusvaltuutettu/Kansallinen ihmiskaupparaportoiija. https://www.syrjinta.fi/documents/10181/36404/nigeriaisselvitys_verkkoon_FINAL.pdf/1b136c3b-e80f-4b57-bedc-339f4a12e68b

ulkomaalaislain soveltamisessa; ilman oleskelulupaa olevan uhrin mahdollisuudet saada jäädä maahan ovat heikot.

Uudenlaista epävarmuutta aiheuttaa 1.7.2015 voimaan tullut lakimuutos, jonka mukaan tilapäistä oleskelulupaa ei enää myönnetä henkilölle, jota ei faktisesti pystytä poistamaan maasta mutta jonka kohdalla vastaanottopalvelut kuitenkin lopetetaan. Näiden ns. ”uuspaperittomien” riski ajautua erilaisen hyväksikäytön uhriksi on suuri. Näillä henkilöillä voi olla mukanaan myös lapsia. Toistaiseksi Joutseno on ilmeisesti pystynyt pitämään auttamisjärjestelmän piirissä sellaisia asiakkaitaan, joita lakimuutos koskee ja joiden kohdalla vastaanottopalvelut lakkaavat. Tarvitaan kuitenkin selkeää ohjeistusta, jossa huomioidaan myös lasten asema.

Myös aikuisten ihmiskaupan uhrien lapset tarvitsevat suojelua

Ulkomaalaislain tiukka soveltaminen on erityisen ongelmallinen aikuisten uhrien lasten kannalta. **Uhrien lapset on jo merkittävä ryhmä, sillä esimerkiksi tämän vuoden ensimmäisellä puoliskolla auttamisjärjestelmässä oli 61 asiakkaan alaikäistä lasta**⁹. Nigerian naisten organisoitu hyväksikäyttö Euroopassa näytetty erityisen ongelmallisena, kun puhutaan palauttamisista toiseen EU:n jäsenvaltioon. He ovat usein tulleet Italiasta, jonne heidät myös Suomesta palautetaan. Heillä voi olla myös lapsia mukanaan tai he ovat ehkä joutuneet jättämään lapsensa erilaisiin olosuhteisiin kotimaahansa.

Kansallisen ihmiskaupparaportoin tuore selvitys valaisee niitä oloja, joihin turvapaikanhakijat joutuvat Italiassa ennen ja jälkeen turvapaikkaprosessin. Raportoija tuo esille myös tutkimustietoon perustuvaa tietoa ihmiskaupan uhrien suurista riskeistä uhriutua uudelleen. Raportoijan tietoon tuli yli 20 nigerialaistaustaista turvapaikanhakijanaista, jotka olivat kertoneet turvapaikkatutkinnassa joutuneensa ihmiskaupan uhriksi. Naiset käännytettiin maasta. Osa heistä oli auttamisjärjestelmän asiakkaina, ja huomattavaa on, että vain viisi heistä tunnistettiin virallisesti uhriksi. Kansallinen raportoija päätyy toteamaan, että ihmiskaupan uhrien tilanteen arviointi oleskelulupapäätösten perusteluissa on puutteellista tai vähintäänkin epä johdonmukaista. **Esimerkiksi uhrin tosiallista kykyä ja mahdollisuuksia huolehtia lastensa kasvusta ja kehityksestä ei arvioida riittävästi. Jopa virallisesti ihmiskaupan uhriksi tunnistettuja henkiköitä käännytetään ilman minkäänlaisia takeita siitä, että uhri saa vastaanottajamaassa auttamisjärjestelmän palveluita.** Poliisilla tai Maahanmuuttovirastolla ei ole tällä hetkellä palvelun saannin takaavia sopimuksia toisten EU:n jäsenmaiden kanssa. Auttamisjärjestelmä on pyrkinyt luomaan kontakteja eri maihin, virallisten tehtäviensä ohella. Kansallinen ihmiskaupparaportoija näkee, että **erityisesti silloin, kun uhrilla on lapsia, tulisi hake-
mus ottaa käsittelyyn Suomessa.** On ongelmallista, että auttamisjärjestelmä ei saa tietoa edes siitä, käännytetäänkö asiakas ja milloin se tapahtuu.¹⁰

⁹ Auttamisjärjestelmässä oli vuoden 30.6.2016 ensimmäisen puoliskon aikana 116 varsinaista asiakasta. Näistä 12 oli alaikäisiä. Uhrin mukana tulleita alaikäisiä lapsia oli 61. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä. Tilannekatsaus ajalta 1.1.-30.6.2016. http://www.migri.fi/download/69258_Tilannekatsaus_1.7.2016.pdf?f9757b5cf3cbd388

¹⁰ Nigerianlaistaustaiset seksuaalisesti hyväksikäytetyt ihmiskaupan uhrit Suomessa: ulkomaalaislain soveltamiskäytäntö. Muistio VVTDno: 2016-552. Yhdenvertaisuusvaltuutettu/Kansallinen ihmiskaupparaportoija. https://www.syrjinta.fi/documents/10181/36404/nigerialaisselvitys_verkkoon_FINAL.pdf/1b136c3b-e80f-4b57-bedc-339f4a12e68b