



Sari Lampela
Tupu Ruuska

TYÖPAPERI

Selvitys ihmiskaupan uhrien turvallisesta ja tuetusta asumisesta

Työpaperi 27/2021

Sari Lampela ja Tupu Ruuska

Selvitys ihmiskaupan uhrien tuetusta ja turvallisesta asumisesta



Terveyden ja
hyvinvoinnin laitos

© Kirjoittaja(t) ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

ISBN 978-952-343-754-8 (painettu)

ISSN ISBN 978-952-343-755-5 (verkkojulkaisu)

ISSN 2323-363X (verkkojulkaisu)

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-755-5>

PunaMusta Oy
Vantaa, 2021

Lukijalle

Tämä selvitysraportti on monipolvisen prosessin lopputulos. Sitä koskeva toimeksianto perustuu Sanna Marinin hallituksen kirjaukseen ihmiskaupan uhrien turvallisesta ja tuetusta asumispalvelusta. Selvityksellä haluttiin muodostaa käsitys nykytilanteesta ennen kuin ryhdytään säätämään hallitusohjelman mukaista, uutta ihmiskaupan uhrien turvallisen ja tuetun asumisen palvelua.

Tehtävä ei ollut yksinkertainen. Tuettu ja turvallinen asuminen ei vastaa olemassa olevaa palvelua eikä ihmiskaupan uhrin määritelmä ole kansallisessa lainsäädännössä selvä. Selvityksen toteutusta varten jouduttiin pohtimaan, mitä kaikkia asumispalveluita sen tulisi koskea ja toisaalta, keiden käyttäjien tarpeisiin tarkastelua tulisi kohdentaa.

Selvitys tuottaa jossain määrin aiemmista ihmiskaupan uhrien palveluita tarkastelleista selvityksestä poikkeavan näkymän suomalaisen palvelujärjestelmän velvoitteisiin ja valmiuksiin vastata myös ihmiskaupan uhrien palvelun ja avun tarpeisiin. Viesti on positiivinen: ihmiskaupan uhrien turvallisen ja tuetun asumisen moninaisiin tarpeisiin voidaan vastata panostamalla sote-palvelujärjestelmän kokonaisvaltaiseen kehittämiseen ja toimivaan yhteistyöhön muiden viranomaisten sekä kansalaisyhteiskunnan kanssa. Se edellyttää sote-uudistuksen toteuttamista siten, että myös heikossa asemassa olevien ihmisten tarvitsemien palveluiden yhteensovittaminen toteutuu ja että palvelut ovat yhdenvertaisesti sosiaalihuollon asiakkaiden saavutettavissa. Paperittomien henkilöiden oikeus palveluihin on turvattava siten, että Suomi täyttää kansainväliset velvoitteensa palveluiden vähimmäistasosta. Paperittomien oikeus välttämättömiin palveluihin tulee toteutua kaikkialla Suomessa. Koska sote-uudistus ei koske vastaanottopalveluita, on turvapaikanhakijataustaisten ihmiskaupan uhrien palveluiden kehittäminen turvattava muilla keinoin.

Kiitämme haastatteluihin osallistuneita asiantuntijoita, selvityksen ohjausryhmän jäseniä sekä muita meitä matkan varrella sparranneita.

Kirjoittajat

Tiivistelmä

Sari Lampela ja Tupu Ruuska. Selvitys ihmiskaupan uhrien tuetusta ja turvallisesta asumisesta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Työpäpaperi 27/2021. 85 sivua. Helsinki 2021. ISBN 978-952-343-754-8 (painettu); ISSN ISBN 978-952-343-755-5 (verkkopainettu)

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) sai sosiaali- ja terveysministeriöltä (STM) toimeksiannon liittyen Sanna Marinin hallituksen ihmiskaupan uhrien turvallista ja tuettua asumispalvelua koskevaan hallitusohjelmakirjaukseen (VN 2019). Kirjauksen mukaan ihmiskaupan uhrien turvallisesta ja tuetusta asumispalvelusta säädetään ja huolehditaan EU-lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

Toimeksianto toteutettiin selvittämällä nykyisen palvelujärjestelmän valmiuksia vastata ihmiskaupan uhrien turvallisen ja tuetun asumisen tarpeisiin. Lisäksi selvitettiin, koskevatko palvelujärjestelmän puutteet vain ihmiskaupan uhreja ja miten puutteisiin voitaisiin vastata. Selvitystä varten haastateltiin 62 asiantuntijaa turvakodeista, vastaanottokeskuksista, kuntien palveluista, järjestöistä, ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä, THL:stä ja Maahanmuuttovirastosta.

Tämän selvityksen perusteella annetaan suosituksia erityisesti eri viranomaistoimijoiden vastuiden selkiyttämiseksi sekä ihmiskaupan uhrien yhdenvertaisen aseman turvaamiseksi asumispalveluiden sekä muiden sosiaali- ja terveyspalveluiden käyttäjinä. Suosituksissa korostuu jokaisen yksilön oikeus saada sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut asiakkaan edun mukaisen lainsäädännön pohjalta, yksilölliseen tarvearvioon perustuen. Näin toimimalla palvelut eivät ole kytköksissä rikosprosessiin, eikä ihmiskaupan uhrin henkilötietoja käsitellä tarpeettomasti muussa kuin hoidon- tai palvelun tarpeeseen vastaamisessa. Avun järjestäminen matalalla kynnyksellä on mahdollista, kun ihmiskaupan uhrin ei tarvitse miettiä avun hakemisen mahdollisia kerrannaisvaikutuksia hänen elämässään.

Ihmiskaupan uhrien majoituksen ja asumisen turvallisuutta sekä asumiseen liittyvää tuen tarvetta ei ole arvioitu yhdenmukaisesti eri tahojen toimesta. Auttamisjärjestelmä näyttäytyi usein toimivallaltaan päällekkäisenä tai epäselvänä toimijana. Haasteeksi osoittautui, että ihmiskaupan uhrien auttamistoimena järjestettävän turvallisen majoituksen määritelmä on epäselvä. Vain pieneen osaan ihmiskaupan uhreja kohdistuu konkreettinen turvauhka. Muissa tilanteissa korostui henkilön kokemus turvallisuuden tunne, johon voidaan vaikuttaa vastaamalla kokonaisvaltaisesti hänen erilaisiin tarpeisiinsa. Järjestötoimijat nostivat lisäksi esiin erityisesti kotoutumiseen liittyviä asumisen tuen kysymyksiä.

Sosiaalipalveluiden, kuten erilaisten asumispalveluiden, käyttäjinä ihmiskaupan uhrin eivät ole kategorisesti sosiaalihuoltolain mukaisia erityisen tuen tarpeessa olevia henkilöitä. Asiakkaan yksilöllinen tilanne on aina arvioitava ammattihenkilön toimesta, tarvittavaa viranomaisyhteistyötä hyödyntäen. Keskeiseksi työskentelyä määrittäväksi tekijäksi selvityksessä nousi se, onko hyväksikäyttötilanne akuutti vai onko kyse henkilön menneisyydessä tapahtuneesta hyväksikäytöstä. Akuutissa tilanteessa asumisen turvaamisella voi olla keskeinen vaikutus henkilön mahdollisuuteen irrottautua hyväksikäyttötilanteesta.

Palvelujärjestelmä ei aina onnistu asiakkaan tarpeisiin vastaamisessa. Selvityksessä esiin nousseet asumispalveluita ja asumista koskevat puutteet eivät koskeneet ainoastaan ihmiskaupan uhreja. Havaittuja palvelujärjestelmän puutteita ei pysty eikä ole tarkoituksenmukaista ratkaista säätämällä verrattain pienelle ryhmälle suunnatusta, yksittäisestä asumispalvelusta. Ihmiskaupan uhrin ovat heterogeeninen joukko ihmisiä erilaisine palvelutarpeineen, joihin vastaamiseen tarvitaan koko palvelujärjestelmää.

Peruspalvelujärjestelmää kokonaisvaltaisesti kehittämällä vastataan laajasti erilaista hyväksikäyttöä koskevien tarpeisiin. Julkisen vallan järjestämissä palveluissa turvallisuus kuuluu kaikille ja se on turvattava toimivaltaisten viranomaisten, kuten poliisin ja sosiaalihuollon, yhteistyönä. Turvapaikanhakijataustaiset ihmiskaupan uhrin saavat palvelunsa Maahanmuuttoviraston alaisesta palvelurakenteesta. Paperittomien ihmiskaupan uhrien yhdenvertaisuus voidaan turvata järjestämällä palvelut ensisijaisesti sote-yleislakien perusteella.

Selvitys konkretisoi ihmiskaupan uhrin tämänhetkisen määritelmän ja tunnistamismenettelyn ongelmallisuutta sekä tuo esiin tarpeen arvioida käsitteen soveltuvuutta sosiaali- ja terveyspalveluiden käyttäjien segmentoinnissa. Tunnistamismenettely näyttäytyy jopa rakenteellisena väkivaltana. Sote-palvelujärjestelmän tulee perustua asiakkaan tarpeista lähtevälle työskentelylle. Kehittämistyössä tulee varmistaa, että

ihmiskaupan uhriksi joutuneiden auttaminen tapahtuu jatkossa sekä kansainväliset velvoitteet että kansallisen lainsäädännön turvaamat perusoikeudet huomioiden. Palvelujärjestelmään ei saa syntyä sellaisia kategorioita tai rakenteita, joiden takia asiakas joutuu apua saadakseen palaamaan menneisyyden kokemuksiin vielä silloinkin, kun hän on mennyt elämässään eteenpäin. Näiltä osin selvityksen tulokset saatetaan valtakunnallisen sosiaali- ja terveysalan eettisen neuvottelukunnan lausuttavaksi.

Avainsanat: ihmiskaupan uhrien palvelut, asumispalvelut, turvallinen majoitus, sosiaalipalvelut, sosiaalityö, vastaanottopalvelut

Sammandrag

Sari Lampela och Tupu Ruuska. Utredning om stöd och tryggt boende för offer för människohandel. Institutet för hälsa och välfärd (THL). Diskussionsunderlag 27/2021. 85 sidor. Helsingfors, Finland 2021. ISBN 978-952-343-754-8 (tryckt); ISSN ISBN 978-952-343-755-5 (nätpublikation)

Institutet för hälsa och välfärd (THL) fick ett uppdrag av social- och hälsovårdsministeriet (STM) i anslutning till Sanna Marins regerings program om trygg boendeservice med stöd för offer för människohandel (VN 2019). Enligt anteckningen föreskrivs och ombesörjs en trygg boendeservice med stöd för offer för människohandel på det sätt som förutsätts i EU-lagstiftningen.

Uppdraget genomfördes genom att utreda det nuvarande servicesystemets beredskap att svara på människohandelsoffrens behov av tryggt och stött boende. Dessutom utrett man om brister i servicesystemet är specifika bara för offer för människohandel samt hur bristerna kan bemötas. För utredningen intervjuades 62 experter från skyddshem, förläggningar, kommunala tjänster, organisationer, hjälpsystemet för offer för människohandel, THL och Migrationsverket.

På basis av denna utredning ges rekommendationer särskilt för att klarlägga olika myndighetsaktörers ansvar samt för att trygga en jämlik ställning för offer för människohandel som användare av boendeservice och andra social- och hälsovårdstjänster. I rekommendationerna betonas varje individs rätt att få sina social- och hälsovårdstjänster utifrån den lagstiftningen som bäst tjänar klientens bästa, utifrån en individuell behovsbedömning. Genom att agera på detta sätt är tjänsterna inte kopplade till straffprocessen, och personuppgifterna för offren för människohandel behandlas inte i onödan på annat sätt än för att tillgodose vård- eller servicebehov. Det är möjligt att ordna hjälp med låg tröskel när offret för människohandel inte behöver fundera på de eventuella multiplikatoreffekterna av att söka hjälp i sitt liv.

Säkerheten vid inkvarteringen och boendet för offer för människohandel samt behovet av stöd i anslutning till boendet har inte bedömts på ett enhetligt sätt av olika aktörer. Hjälpsystemet visade sig ofta ha överlappande eller oklara befogenheter. Utmaningen visade sig vara att definitionen av den trygga inkvartering som ordnas som en hjälpinsats för offer för människohandel är oklar. Endast en liten del av offren för människohandel utsätts för ett konkret säkerhetshot. I andra situationer betonades den trygghetskänsla som personen upplever och som man kan påverka genom att på ett övergripande sätt svara på personens olika behov. Organisationsaktörerna lyfte dessutom särskilt fram frågor som gäller stöd för boende i anslutning till integration.

I sin egenskap av användare av socialservice, såsom olika boendetjänster, är offer för människohandel inte kategoriskt personer som är i behov av särskilt stöd enligt socialvårdslagen. Personens individuella situation ska alltid bedömas av en yrkesutbildad person med hjälp av myndighetssamarbete. En central faktor som definierade arbetet var huruvida utnyttjandesituationen var akut eller om det var fråga om utnyttjande i personens förflutna. I en akut situation kan tryggandet av boendet ha en central inverkan på personens möjlighet att lösgöra sig från utnyttjandesituationen.

Servicesystemet lyckas inte alltid med att svara på klientens behov. De brister i boendeservicen och boendet som framkom i utredningen gällde inte enbart offer för människohandel. Det går inte och är inte ändamålsenligt att lösa de brister som iakttagits i servicesystemet genom att föreskriva om enskild boendeservice för en relativt liten grupp. Offer för människohandel är en heterogen grupp med olika servicebehov som måste bemötas av hela servicesystemet.

Genom att utveckla servicesystemet på ett övergripande sätt svarar man i stor utsträckning på behoven hos dem som upplever olika typer av utnyttjande. I tjänster som ordnas av den offentliga makten tillhör säkerheten alla och den ska tryggas i samarbete mellan behöriga myndigheter, såsom polisen och socialvården. Asylsökanden som har fallit offer för människohandel få sina social och hälsovårdstjänster från Migrationsverkets servicesystem som är fristående från den övriga servicestrukturen inom social- och hälsovården. I fråga om papperslösa offer för människohandel kan likabehandling tryggas genom att tjänsterna i första hand ordnas med stöd av de allmänna social- och hälsovårdslagarna.

Utredningen konkretiserar den nuvarande definitionen av offer för människohandel och problemet med identifieringsförfarandet samt lyfter fram behovet av att bedöma begreppets lämplighet i segmenteringen av dem

som använder social- och hälsovårdstjänster. I materialet syns identifieringsförfarandet ställvis till och med som strukturellt våld. Social- och hälsovårdssystemet ska grunda sig på arbete som utgår från klientens behov. Det måste säkerställas att hjälp till offer för människohandel är i enlighet med internationella förpliktelser men också med grundläggande rättigheter som garanteras av den nationella lagstiftningen. Det får inte heller uppstå sådana kategorier eller strukturer i servicesystemet som gör att klienten blir tvungen att återvända till tidigare erfarenheter för att få hjälp även när han eller hon har gått vidare i sitt liv. Till dessa delar ges utredningens resultat till den riks-omfattande etiska delegationen inom social- och hälsovården för utlå-tande.

Nyckelord: tjänster för offer för människohandel, boendeservice, trygg inkvartering, socialservice, socialt arbete, mottagningstjänster

Abstract

Sari Lampela and Tupu Ruuska. Report on the supported and safe housing of victims of human trafficking. Finnish institute for health and welfare (THL). Discussion paper 27/2021. 85 pages. Helsinki, Finland 2021. ISBN 978-952-343-754-8 (printed); ISSN ISBN 978-952-343-755-5 (online publication)

The Finnish Institute for Health and Welfare (THL) received a mandate from the Ministry of Social Affairs and Health in connection with Sanna Marin's Government Programme for the Safe and Supported Housing Service of the victims of human trafficking in (VN 2019). According to the entry, safe and supported housing services for victims of human trafficking are regulated and managed in accordance with EU legislation.

The mandate was implemented by examining the capabilities of the current service system to meet the needs of safe and supported housing for victims of human trafficking. In addition, it was addressed whether the shortcomings in the service system are specific only to victims of human trafficking and how the shortcomings could be addressed. 62 experts from shelters for victims of domestic violence, reception centres, municipal services, non-governmental organisations, the system for victim assistance, the Finnish Institute for Health and Welfare and the Finnish Immigration Service Migri were interviewed for the report.

On the basis of this report, recommendations are made, in particular, to clarify the responsibilities of various authorities and to safeguard the equal position of victims of human trafficking as users of housing services and other social and health services. The recommendations emphasise the right of each individual to receive their social welfare and health care services on the basis of legislation that best serves their interests, based on an individual needs assessment. By doing so, the services are not linked to the criminal process, and the personal data of the victim of human trafficking is not unnecessarily processed for other purposes than responding to their treatment or service needs. Organising assistance on a low threshold is possible when the trafficking victim does not have to consider, when seeking assistance, the possible multiplier effects on their life.

The security of accommodation and housing for victims of human trafficking and the need for housing support have not been assessed in a uniform manner by the different parties. The assistance system often appeared to be an actor with overlapping or unclear jurisdiction. The challenge was that the definition of safe accommodation organised as an assistance measure for victims of human trafficking is unclear. Only a small proportion of victims of human trafficking face a concrete threat to security. In other situations, the feeling of safety experienced by the person was emphasised, which can be influenced by responding comprehensively to their different needs. Non-governmental organisations also highlighted housing support issues related to integration.

As users of social services, such as various housing services, victims of human trafficking are not categorically persons in need of special support in accordance with the Social Welfare Act. The individual situation of a person must always be assessed by a professional using the necessary cooperation between the authorities. The key factor determining the work was whether the exploitation situation was acute or whether it was an abuse in the person's past. In an acute situation, safeguarding living conditions can have a key impact on a person's ability to escape from the exploitation circumstances.

The service system does not always respond to the client's needs. The shortcomings in housing services and housing highlighted in the report did not concern only victims of human trafficking. It is neither possible nor practical to solve the discovered shortcomings of the service system by regulating an individual housing service intended for a relatively small group. Victims of human trafficking are a heterogeneous group of people with different service needs that require the entire service system to respond to.

Comprehensive development of the basic service system responds extensively to the needs of those experiencing various forms of exploitation. In services organised by public authorities, safety belongs to everyone and must be safeguarded through co-operation between competent authorities, such as the police and social welfare. Asylum seekers who are victims of trafficking receive their services from the Finnish Immigration Service which is not part of the general social welfare and healthcare system. In the case of

undocumented victims of human trafficking, equality can be ensured by arranging services primarily on the basis of general social welfare and health care legislation.

The report demonstrates the problem of the current definition and identification procedure of victims of human trafficking and highlights the need to assess the suitability of the concept in the segmentation of social and health service users. In some cases, the identification procedure even appears as structural violence. The social welfare and health care service system must be based on work based on the client's needs. It needs to be ensured that helping victims of trafficking is in accordance with international obligations but also with the basic rights guaranteed by the national legislation. In addition, the service system must not create categories or structures that require the client to keep returning to their past experiences to get help, even in situations when they have moved forward in their life. In this respect, the results of the report will be submitted to the National Advisory Board on Ethics in Social and Health Care.

Keywords: services for victims of human trafficking, housing services, safe accommodation, social services, social work, reception centre

Sisällys

Lukijalle	3
Tiivistelmä.....	4
Sammandrag.....	6
Abstract	8
Sisällys	10
1 Johdanto	12
2 Näkökulmia ihmiskaupaan	15
2.1 Ihmiskauppa rikoksena.....	15
2.2 Ihmiskaupan uhri.....	15
2.3 Ihmiskauppa ilmiönä sosiaalipalveluissa	16
2.4 Ihmiskaupan uhrin oikeudellinen asema sosiaalipalveluiden käyttäjänä	17
2.5 Ihmiskaupan uhreja koskevan lainsäädännön historia ja kuntien rooli auttamistoimien järjestäjänä..	22
3 Asuminen, majoitus ja asumispalvelut lainsäädännössä	24
3.1 Oikeus asumiseen.....	24
3.2 Tuettu asuminen ja muut sosiaalihuoltolain mukaiset asumispalvelut.....	24
3.3 Vastaanottopalveluna järjestettävä majoitus	25
3.4 Turvallinen majoitus	25
3.5 Turvakotipalvelut	26
3.6 Ihmiskaupan uhrien majoitusta koskeva EU-sääntely.....	26
4 Aiemmat ihmiskaupan uhrien asumista tarkastelleet selvitykset	28
4.1 Kansallisesti tehdyt selvitykset	28
4.2 Kansainväliset suositukset.....	29
5 Tiedonkeruu	30
5.1 Asiantuntijahaastattelut	30
5.2 Tiedonkeruun eri vaiheet ja tulosten analysointi.....	31
5.3 Haastatteluihin osallistuneet toimijat	32
6 Rakenteiden vaikutus ihmiskaupan uhrien asumiseen ja palveluihin.....	35
6.1 Ihmiskaupan uhrin tunnistaminen ja erillinen auttamisjärjestelmä	35
6.2 Auttamisjärjestelmän asiakkuuden vaikutus asumiseen ja asumispalveluihin	39
6.3 Siirtymävaiheet ja liikkuminen eri palvelujärjestelmien välillä	40
6.4 Kuntakorvaukset.....	41
7 Asumisen turvallisuuteen liittyvät kysymykset.....	43
7.1 Turvallinen majoitus – epäselvä määritelmä.....	43
7.2 Turvallinen majoitus käytännössä	44
7.3 Turvallisuuteen ja turvallisuuden tunteeseen vaikuttavia tekijöitä.....	45
7.4 Poliisin kanssa tehtävä yhteistyö asiakkaan ja asumisen turvaamiseksi	47
7.5 Ihmiskaupan uhriin kohdistuvat turvauhkat	48

8	Palvelujärjestelmän valmiudet vastata ihmiskaupan uhrien asumisen tarpeisiin	50
8.1	Järjestötoimijoiden havainnot viranomaisten järjestämistä ihmiskaupan uhrien asumispalveluista ...	50
8.2	Kiireelliset tilanteet	51
8.3	Pitkäkestoinen tuki	59
8.4	Muut selvityksen aikana esiin nousseet kysymykset.....	67
9	Pohdinta ja suositukset	69
9.1	Asuminen haavoittuvuutta tai turvaa tuovana tekijänä yksilön elämässä	69
9.2	Turvallinen asuminen on jokaisen oikeus	70
9.3	Ihmiskaupan uhrin asumispalveluiden ja muiden sosiaalipalveluiden asiakkaina	72
9.4	Sosiaalipalvelurakenne yhdenvertaisuuden ja hyvinvoinnin turvaajana	74
9.5	Ihmiskaupan uhri ja tunnistamisen merkitys	76
10	Yhteenveto	79
10.1	Palvelujärjestelmä vaatii kokonaisvaltaista kehittämistä	79
10.2	Miten havaittuihin puutteisiin voidaan reagoida?	81
10.3	Koonti suosituksista	82
	Lähteet.....	84

1 Johdanto

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) sai sosiaali- ja terveysministeriöltä (STM) toimeksiannon liittyen Sanna Marinin hallituksen ihmiskaupan uhrien turvallista ja tuettua asumispalvelua koskevaan hallitusohjelmakirjaukseen. Kirjauksen mukaan *”ihmiskaupan uhrien turvallisesta ja tuetusta asumispalvelusta säädetään ja huolehditaan EU-lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Toiminnan valvonta- ja ohjaustehtävä osoitetaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle.”* (VN 2019, 91.)

Kirjaus linkittyy hallitusohjelman tavoitteisiin turvata kuntien mahdollisuudet auttaa ihmiskaupan uhreja, päivittää vastaanottolakia niin, että auttamisen kytkentä rikosprosessiin heikkenee kansainvälisten velvoitteiden edellyttämällä tavalla sekä parantaa ihmiskaupan uhrin asemaa itse ihmiskaupparikosprosessin eteneemisestä huolimatta. STM asetti kesäkuussa 2020 työryhmän valmistelemaan erillislakia ihmiskaupan uhrien auttamisesta sekä muita tarvittavia lakimuutoksia. Lainsäädäntötyön tavoitteena on *”selkeyttää ja yksinkertaistaa vallitsevaa lainsäädäntöä ja käytäntöjä ihmiskaupan uhrien auttamisessa, jotta uhrien oikeus auttamistoimiin toteutuu yhdenvertaisesti riippumatta uhrin asuinpaikasta tai siitä, onko uhrilla kotikunta vai ei, sekä heikentää kytköstä rikosprosessiin”*. Ihmiskaupan uhrien turvallisesta ja tuetusta asumispalvelusta voitaisiin säätää osana uutta lakia. Työryhmän toimikausi päättyy 31.12.2022. (STM 2020.)

Käynnissä on myös muita valtionhallinnon taseisia hankkeita, joissa on yhtymäpintoja tämän selvityksen teemaan. Yksi hallitusohjelman mukainen kokonaisuus liittyy ulkomaalaisten työntekijöiden maahanmuuttoa koskevien säännösten ja menettelyiden kehittämiseen (VN 2019). Uudet ulkomaalaislain säännökset, joilla ehkäistään ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä, parannetaan uhrin asemaa sekä edistetään työperäisen hyväksikäytön ilmituloa, astuivat voimaan 1.10.2021. Lokakuussa 2021 poikkihallinnollinen ulkomaalaisten työntekijöiden asumisolosuhteiden seurannan ja valvonnan kehittämistyöryhmä aloitti toimintansa. Ryhmän toiminta kytkeytyy 2021 julkaistun ihmiskaupan vastaiseen toimintaohjelmaan (OM 2021), jossa hallitus muun muassa sitoutui selvittämään mahdollisten ihmiskaupan uhrien asumisolosuhteiden viranomaistoimintavaltuudet ja viranomaistoimintojen rajapinnat sekä arvioimaan kehittämistarpeet ja jatkotoimenpiteet tämän jälkeen. Toimintaohjelma perustuu viiteen strategiseen tavoitteeseen ja 55 toimenpiteeseen. Sillä edistetään ihmiskaupan ilmituloa, parannetaan uhrien asemaa ja tehostetaan rikosvastuun toteutumista.

Tämä selvitys kytkeytyy niin ihmiskaupan vastaiseen työhön kuin laajempaan, eri yhteiskunnan osa-alueilla tehtävään kehittämistyöhön Suomessa. Keskiössä ovat sosiaalipalvelut ja asumisen turvallisuuden kysymykset. Kesäkuussa 2021 eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen pitkään valmistellusta sote-uudistuksesta. Tavoitteena on palveluiden yhdenvertaisuuden, saatavuuden, yhteen toimivuuden ja kustannusvaikuttavuuden parantaminen. Uudistuksen tavoitteena on myös painopisteen siirtyminen perustason palveluihin ja ehkäisevään työhön. Palvelut järjestetään kuntia suuremmilla aluepohjilla, lähtökohtana on julkinen järjestämisvastuu ja vahva valtion ohjaus. (HE 241/2020, 189.) Sote-uudistus ei koske turvapaikkaa hakevien vastaanottopalveluita.

Meneillään on myös hallitusohjelman mukainen Asunnottomuuden yhteistyöohjelma (2020–2022), jossa tavoitteena on muun muassa vahvistaa asunnottomuustyötä kuntien peruspalveluissa ja parantaa asumisneuvonnan saatavuutta sekä STM:n lainsäädännön uudistamishanke, jonka tavoitteena on laajentaa paperittomien henkilöiden oikeuksia terveydenhuoltoon kiireellisestä välttämättömälle tasolle. Paperittomien henkilöiden palveluoikeuksia on sivuttu myös Valtiovarainministeriön koordinoimassa selvityksessä kotikuntalain muutostarpeista (VM 2020).

Asuminen ja asumispalvelut ovat olleet esillä myös kuntien omassa kehittämistyössä. Kunnat ovat vastuussa niin sosiaalihuoltolain mukaisten asumispalvelujen järjestämisestä kuin yleisesti asunto-olojen kehittämisestä (laki asunto-olojen kehittämisestä 919/1985). Kunnissa on tehty paikallisia asumispalveluita koskevia selvityksiä ja kehittämisehdotuksia. Kunnanvaltuutetut ovat tehneet valtuustoaloitteita

asumispalveluita ja asuntopolitiikkaa koskien. Esimerkiksi Helsingin kaupunginvaltuustossa tehtiin syyskuussa 2020 aloite asunnon saamisen helpottamiseksi turvakotijakson jälkeen (Helsingin kaupunginvaltuusto 2020).

Ihmiskauppa on vakavaa rikollisuutta, johon linkittyy myös erilaisia ihmisoikeusloukkauksia. Ihmiskaupan liittyvissä keskusteluissa korostuvat usein niin rikosvastuun toteutuminen ja rikosentorjunta kuin ihmiskaupan uhrien auttaminenkin. Kattavaa tilastotietoa ihmiskaupan uhrien määrästä ei ole saatavilla. Käytetyt tilastot perustuvat usein rikosoikeusjärjestelmän tilastoihin, ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakasrekisteriin ja järjestötoimijoiden keräämiin tietoihin. (OM 2021, 68.) Tilastoihin sisältyy niin eri viranomaisprosesseissa tunnistettuja uhreja kuin uhreja, joiden vasta epäillään joutuneen ihmiskaupan uhreiksi. Toisaalta kuntien palveluissa tiedetään olevan ihmiskaupan uhreja, jotka eivät näy kyseisissä tilastoissa.

Rajatusti juuri ihmiskaupan uhrien asumista koskevaa tietoa on Suomen kontekstissa olemassa hyvin vähän. Tämän takia todettiin, että palveluiden nykytila tulee selvittää ennen mahdollisesta uudesta palvelusta säättämistä. Hallitusohjelmakirjaukseen perustuva toimeksianto päädyttiin auki kirjoittamaan seuraavalla tavalla: *Terveys- ja hyvinvoinnin laitos tulee selvittämään vuosien 2020–21 aikana suomalaisen palvelujärjestelmän edellytykset vastata ihmiskaupan uhrien turvallisen ja tuetun asumisen tarpeisiin Suomea velvoittavalla tavalla sekä tekemään ehdotukset mahdollisten puutteiden korjaamiseksi. Selvityksessä tarkastellaan eri elämäntilanteisiin tarkoitettujen palveluiden kykyä vastata ihmiskaupparikoksen uhriksi joutuneiden henkilöiden avun tarpeisiin, oli kyse sitten akuutin kriisin aiheuttamasta majoituksen tarpeesta tai pitkäkestoisemmasta tuen tarpeesta, joka liittyy usein arjessa suoriutumisen edellyttämän toimintakyvyn heikkenemiseen. Selvitys toteutetaan asumisen palveluista vastaaville tahoille ja sidosryhmille osoitetun tiedonkeruun avulla, palveluita ja ihmiskauppaa koskevaa tutkimusta sekä muuta taustatietoa hyödyntäen.*

Ihmiskaupan vastainen työ perustuu vahvasti kansainväliseen sääntelyyn ja kansainvälisesti tehtävään työhön. Tämän selvityksen keskiössä ovat ihmiskaupan uhreille järjestettävät palvelut, jolloin tarkastelun kohteena on kansallisen lainsäädännön kyky turvata palvelut. Selvityksessä ei tarkastella EU-lainsäädännön suhdetta kansalliseen lainsäädäntöön. Koska hallitusohjelmakirjauksen mukainen ”turvallinen ja tuettu asumispalvelu” ei vastaa olemassa olevaa palvelua, tarkasteltiin selvityksessä sekä sosiaalipalveluna järjestettäviä asumispalveluita (ml. tuettu asuminen) että ihmiskaupan uhrin auttamistoimena järjestettävää turvallista majoitusta. Selvitys pyrkii vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

- 1) Miten palvelujärjestelmä pystyy vastaamaan ihmiskaupan uhrien turvallisen ja tuetun majoituksen/asumisen tarpeisiin?
- 2) Ovatko havaitut puutteet ihmiskauppaan liittyviä vai yleisiä palvelujärjestelmän puutteita?

Selvityksen lopussa esitellään suositukset, joiden avulla voidaan edistää havaittujen puutteiden korjaamista.

Selvitystä varten kerättiin 62 haastateltavan muodostama asiantuntija-aineisto. Asiantuntijahaastatteluiden ohella selvityksen teossa on hyödynnetty lukuisissa kokouksissa, sähköpostiketjuissa, työryhmissä ja epävirallisemmissä tapaamisissa käytyjä keskusteluita. Erilliset tapaamiset järjestettiin kansallisena ihmiskaupparaportoijana toimivan yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston virkahenkilöiden sekä ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaattorin kanssa. Lisäksi selvityksen tekijät vierailivat Suomen tällä hetkellä ainoassa ihmiskaupan uhreille tarkoitettussa asumispalveluyksikössä. Toimeksiannon aikana THL on ollut nimettynä jäsenenä STM:n ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön uudistamista valmistelevassa työryhmässä. Ryhmän työskentelyä on niin ikään hyödynnetty prosessin aikana.

Selvityksen teon tueksi asetettiin ohjausryhmä, joka aloitti toimintansa tammikuussa 2021. Ohjausryhmän jäseninä toimivat Anneli Pouta (THL), Virva Juurikkala (STM, varajäsen Henna Leppämäki), Minna Viuhko (STM, varajäsen Laura Terho), Katri Lyijynen (Migri, varajäsen Sanna Kahari), Eeva Liukko (THL), Sari Lampela (THL) ja Tupu Ruuska (THL). Raportin lopullisesta versiosta vastaavat selvityksen tekijät.

Tämän raportin fokuksena on aikuisille ihmiskaupan uhreille järjestettävät palvelut. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkuus ei vaikuttanut selvityksessä tarkastellun alaikäisten ryhmän (ilman huoltajaa olevat alaikäiset) majoitukseen tai siihen liittyvään tukeen. Palveluita tarkastellaan sosiaalipalveluiden kontekstissa, auttamistoimena järjestettävä turvallinen majoitus huomioiden.

Raportin luvussa 2 käsitellään näkökulmia ihmiskauppaan niin rikoksen, uhrin kuin sosiaalipalveluiden näkökulmasta. Lisäksi esitellään lyhyesti ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön historiaa Suomessa. Luvussa 3 käydään läpi selvityksen kannalta keskeistä asumiseen, majoitukseen ja asumispalveluihin liittyvää lainsäädäntöä. Luku 4 kuvaa tiiviisti, miten ihmiskaupan uhrien asumista on tarkasteltu Suomessa aiemmin. Tiedonkeruun toteutus ja haastatteluihin osallistuneet toimijat esitellään luvussa 5. Luvut 6, 7 ja 8 esittelevät tiedonkeruun tulokset. Tulosluvuissa käsitellään asumista ja majoitusta koskevien havaintojen lisäksi myös muita aineistossa systemaattisesti esiin nousseita teemoja. Keskeisimpiä niistä ovat ihmiskaupan uhrin tunnistamisen, päällekkäisen palvelurakenteen ja kuntakorvausten vaikutukset ihmiskaupan uhrille järjestettäviin palveluihin. Lopuksi kuvataan lyhyesti selvityksessä keskeisenä esiin nousseita yhdenvertaisuuden kysymyksiä sekä asuntopolitiikkaan liittyviä havaintoja. Luvussa 9 pohditaan tulosten merkitystä ja esitellään selvityksen pohjalta annettavat suositukset. Luku 10 on yhteenveto.

Suomessa on tehty viime aikoina ihmiskauppaa ja ihmiskaupan uhreja koskevia selvityksiä, eikä käsillä oleva raporttikan perustu tieteelliseen tutkimukseen. Sote-palveluiden laadukas kehittäminen edellyttää selvitysten lisäksi tutkittua tieteellistä tietoa. Selvitystä tehtiin tilanteessa, jossa ihmiskaupan uhrien auttamista koskevaa lainsäädäntöä oltiin uudistamassa, mutta lopputulosta ei voitu ennakoida. Annetut suositukset vastaavat osaltaan hallitusohjelmassa asetettuihin tavoitteisiin ihmiskaupan uhrien aseman parantamiseksi jo nykyllä lainsäädännöllä. Lisäksi selvitys nostaa esiin seikkoja, jotka tulee huomioida lainsäädäntöuudistuksia tehtäessä.

Selvitys tekee näkyväksi asetelman, joka on vallinnut ihmiskaupan uhrien auttamisessa ja sen tarkastelussa vuonna 2015 voimaan tulleiden vastaanottolain muutosten jälkeen. Tilanteen kuvaaminen tässä selvityksessä voi toivottavasti selkiyttää meneillään olevia ja tulevia keskusteluita eri toimijoiden välillä.

2 Näkökulmia ihmiskauppaan

2.1 Ihmiskauppa rikoksena

Ihmiskauppa on vakava henkilöön kohdistuva rikos. Rikoslain mukaan ihmiskaupasta tuomitaan se, joka

- 1) käyttämällä hyväksi toisen riippuvaista asemaa tai turvatonta tilaa taikka toista painostamalla,
- 2) erehdyttämällä toista tai tämän erehdystä hyväksi käyttämällä,
- 3) maksamalla korvauksen toista määräysvallassaan pitävälle henkilölle tai
- 4) ottamalla vastaan sellaisen korvauksen

ottaa toisen määräysvaltaansa, värvää toisen taikka luovuttaa, kuljettaa, vastaanottaa tai majoittaa toisen hänen saattamiseen parituksen tai siihen rinnastettavan seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi, pakkotyöhön tai muihin ihmisarvoa loukkaaviin olosuhteisiin taikka elimien tai kudoksien poistamiseksi. (Rikoslaki 39/1889, 25 luku, 3 §.)

Ihmiskaupan uhri on siis rikoslain kautta tarkasteltuna henkilö, joka on joutunut edellä kuvatun rikoksen uhriksi. Rikosoikeudellisena rikosnimikkeenä ihmiskauppa niputtaa yhteen erilaisia hyväksikäytön muotoja. Kun ihmiskaupaa tarkastellaan rikoslähtöisesti, puhutaan lisäksi usein myös niin sanotuista lähirikoksista kuten parituksesta, kiskonnantapaisesta työsyrynnästä tai esimerkiksi vapaudenriistosta.

2.2 Ihmiskaupan uhri

Ulkomaalaislaissa (301/2004) ihmiskaupan uhrilla tarkoitetaan ulkomaalaista, jonka voidaan perustellusti epäillä joutuneen ihmiskaupan uhriksi. Ulkomaalaislaissa ihmiskaupalla tarkoitetaan rikoslaissa määriteltyä ihmiskaupaa ja törkeää ihmiskaupaa. Käytännössä ulkomaalaislain kontekstissa ihmiskaupan uhrin status määrittyy ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan kautta, jonka henkilö voi saada kahdella perusteella. Ulkomaalaislain 52 a §:n mukaan ihmiskaupan uhrille voidaan myöntää tilapäinen oleskelulupa silloin, jos hänen oleskelunsa Suomessa on perusteltua rikosprosessin kannalta ja jatkuva oleskelulupa erityisen haavoittuvan aseman perusteella. Ihmiskaupan uhri voi saada oleskeluluvan myös muilla perusteilla (esim. kansainväliseen suojeluun tai yksilölliseen inhimilliseen syyhyn perustuen), mutta muista oleskelulupaperusteista poiketen ulkomaalaislain 52 a § koskee ainoastaan ihmiskaupan uhreja. Ulkomaalaislain 52 b §:ssä säädetään myös ilman oleskeluoikeutta maassa olevalle ihmiskaupan uhrille myönnettävästä harkinta-ajasta.

Kun tarkastellaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita, toimeentuloa sekä majoitusta, keskiöön nousee lain kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011, jatkossa vastaanottolaki) määritelmä ihmiskaupan uhrista. Ennen viimeisimpiä vastaanottolain muutoksia se kytkeytyi ulkomaalaislain määritelmään. Ihmiskaupan uhrilla tarkoitettiin oleskeluluvan tai harkinta-ajan saaneen henkilön lisäksi henkilöä, jonka muutoin voitiin olosuhteiden perusteella arvioida olevan ihmiskaupan uhri tai erityisen avun tarpeessa ihmiskaupparikosta tutkittaessa. Vuonna 2015 voimaan tulleiden lainsäädäntömuutosten jälkeen ihmiskaupan uhrilla tarkoitetaan kuitenkin yksinomaan Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteydessä toimivan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkuudessa olevaa henkilöä. Lain esitöissä (HE 266/2014, 29) todetaan, että muutoksen myötä kyseeseen voi tulla sekä oletettu ihmiskaupparikoksen uhri että jo ihmiskaupan uhriksi tunnistettu henkilö.

Vastaanottolain (746/2011) mukaan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään voidaan ottaa henkilö, jos olosuhteiden perusteella arvioidaan, että hän voi olla ihmiskaupparikoksen uhri ja jos henkilö on samankaltaisesti auttamistoimien tarpeessa. Päätöksen tekee Joutsenon vastaanottokeskuksen johtaja tai hänen määräämänsä virkamies. Ottamismenettelyn suhteen on pidetty tärkeänä, että auttamisjärjestelmään pääsee matalalla kynnyksellä. Esimerkiksi hallintovaliokunta on mietinnössään (HaVM 58/2014) korostanut sitä, että tunnistamisprosessin alkuvaiheessa uhrin tilanteesta havaitut viitteet uhritumisesta ja auttamistoimien tarve

riittävät asiakkaaksi ottamiseen. Lain esitöissä (HE 266/2014 vp, 31) todetaan, että auttamisjärjestelmään pääsisi myös lakimuutosten jälkeen matalalla kynnyksellä henkilön oman uskottavaksi arvioidun kertomuksen ja esityksessä esiin tuotujen seikkojen perusteella.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään voidaan ottaa myös ihmiskaupparikoksen tutkinnassa avustava henkilö, jos hän on erityisen avun tarpeessa. Auttamisjärjestelmään voidaan ottaa myös uhrin ja tutkinnassa avustavan henkilön Suomessa oleva lapsi, mikäli hän on avun tarpeessa. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan vastaanottolain mukaisia ”ihmiskaupan uhreja” ovat siis myös rikoksen tutkinnassa avustavat henkilöt, heidän lapsensa ja uhrien lapset. Päätös auttamisjärjestelmään ottamisesta tehdään esityksen ja tarvittaessa lisäselvitysten perusteella. Esityksen voi tehdä joko henkilö itse, tai joku muu hänen suostumuksellaan. Ottamisesta tai hylkäämisestä tehdään hallintopäätös. Auttamisjärjestelmän asiakkuus synnyttää oikeuden vastaanottolaissa määriteltyihin ihmiskaupan uhrin auttamistoimiin. (Vastaanottolaki 746/2011.) Kun auttamisjärjestelmän asiakkuus päättyy, tämä ihmiskaupan uhrin status poistuu.

Vastaanottolain sisältämää ihmiskaupan uhrin määritelmää ei ole sidottu ihmiskaupan uhrin varsinaiseen tunnistamiseen, josta myös säädetään vastaanottolaissa. Lain mukaan ihmiskaupan uhrin varsinaisen tunnistamisen voivat tehdä esitutkintaviranomainen tai syyttäjä käynnistäessään ihmiskaupparikosta koskevan esitutkinnan tai Maahanmuuttovirasto myöntäessään jatkuvan ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan. Auttamisjärjestelmä voi tietyissä tilanteissa tehdä ihmiskaupan uhrin varsinaisen tunnistamisen monialaista asiantuntijaryhmää kuultuaan. (Vastaanottolaki 746/2011, 38 §.) Vaikka Maahanmuuttovirasto tunnistaisi ihmiskaupan uhrin myöntämälle hänelle ulkomaalaislain 52 a §:n mukaisen ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan, ei henkilö ole automaattisesti vastaanottolain tarkoittama ihmiskaupan uhri. Sama koskee ihmistä, joka on ollut asianomistajana rikosasiassa, joka on tuomittu ihmiskauppana.

2.3 Ihmiskauppa ilmiönä sosiaalipalveluissa

Ihmiskaupaa voi lähestyä monesta näkökulmasta ja usein ihmiskaupasta keskusteltaessa eri näkökulmat sekoittuvat. Kun ihmiskaupaa tarkastellaan rikoksena, nousevat keskusteluun asiat kuten rikosprosessien toimivuus uhrin näkökulmasta, rikosvastuun toteutuminen sekä rikollisuuden torjunta ja ennaltaehkäisy sisäisen turvallisuuden kysymyksenä. Ihmiskaupaa rajarikkomuksena tarkasteltaessa keskiössä ovat maassaloon liittyvät kysymykset. Sosiaali- ja terveystalvet korostuvat uhrien auttamista koskevassa keskustelussa, vaikka auttamistoimissa on kyse myös esimerkiksi oikeudesta oikeusapuun. Ihmiskaupasta puhuttaessa puhutaan myös ihmisoikeuksista ja laajasti erilaisista hyväksikäyttöön kytkeytyvistä ilmiöistä ja hyväksikäytölle altistavista tekijöistä.

Ihmiskauppa esitetään usein sateenvarjokäsitteenä erilaisille hyväksikäytön muodoille, joihin liittyy keskeisesti uhuriin kohdistuva vallankäyttö ja kontrolli. Ihmiskauppa voi sisältää esimerkiksi seksuaalista hyväksikäyttöä, työperäistä hyväksikäyttöä, elinkaupaa, rikolliseen toimintaan pakottamista ja avioliittoon pakottamista (ks. esim. Kervinen & Ollus 2019, 16–20). Uhrin kontrollointi voi näkyä monin eri tavoin. Rikoksentekijä voi esimerkiksi hallita uhrin tilejä ja taloutta, pitää hallussaan uhrin passia, rajoittaa liikkumista, käyttää väkivaltaa, uhkailla tai kiristää uhrin ja hänen läheisiään.

Jos ihmiskaupaa ajatellaan ilmiölähtöisesti, eikä sen kriteeristöä kytkeä rikoksen tunnusmerkistöön, ei määrittely ole yksiselitteistä. Määrittely on kontekstisidonnaista, ja yhteisen, selkeän määritelmän puutetta on kritisoitu myös tutkimuksessa (ks. esim. Tyldum 2010; Chuang 2014; Weitzer 2014). Sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmasta ihmiskauppa on harvoin kyllä/ei -kysymys, vaan kyse on enemmän jatkumosta, jossa ihmiset ovat kokeneet hyväksikäyttöä erilaisissa tilanteissa (Brunovskis 2019, 43). Sote-palveluissa arvioidaan ja vastataan asiakkaiden palvelun- ja hoidontarpeisiin huolimatta siitä, täytyvätkö tietyn rikoksen tai ilmiön tunnusmerkit. Tämä ei tarkoita, etteikö myös sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa tulisi ottaa huomioon mahdollista rikoksen uhriutta ja tukea asiakasta rikokseen liittyvissä prosesseissa tai etteikö juuri rikoksen uhriksi joutuminen voisi olla keskeinen selittävä tekijä asiakkaan palvelun- ja hoidontarpeille. Sosiaali- ja terveydenhuollon perustehtävän toteuttamiseen soveltuu kuitenkin huonosti ajatus tietyn rikoksen tunnistamisesta (ks. esim. Mahkonen 2003, 21).

2.4 Ihmiskaupan uhrin oikeudellinen asema sosiaalipalveluiden käyttäjänä

Suomessa oikeus sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin perustuu lähtökohtaisesti kotikuntalain (201/1994) mukaiseen kotikuntaan. Lisäksi jokaisella Suomen valtion alueella oleskelevalla on tiettyjä, perustuslain (731/1999) ja muun lainsäädännön turvaamia oikeuksia. Suomen perustuslain 19 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Julkisen vallan tulee turvata, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Lisäksi on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Sosiaalihuoltolaki (1301/2014), terveydenhuoltolaki (1326/2010) sekä erikoissairaanhoidolaki (1062/1989) määrittelevät minimitason sote-palveluille, jotka tulee järjestää jokaiselle oleskelustatuksesta riippumatta. Suomesta kansainvälistä suojelua hakevan, tilapäistä suojelua saavan ja ihmiskaupan uhrin oikeudesta saada sosiaalipalveluita sekä terveydenhuollon palveluita säädetään vastaanottolaissa (746/2011), joka on sisäministeriön (SM) alaista lainsäädäntöä. Vastaanottolain 25 §:n mukaan henkilöllä on oikeus saada sosiaalihuollon ammattihenkilön välttämättömäksi arvioimia, sosiaalihuoltolaissa määriteltyjä sosiaalipalveluja sinä aikana, jonka henkilö on oikeutettu vastaanottopalveluihin tai jona hän on auttamisjärjestelmässä. Lisäksi vastaanottolain 26 §:n mukaan hänellä on oikeus saada terveydenhuoltopalveluja siten kuin terveydenhuoltolain 50 §:ssä ja erikoissairaanhoidolain 3 §:n 2 momentissa säädetään sekä oikeus saada terveydenhuollon ammattihenkilön välttämättömiksi arvioimia muita terveyspalveluja. Kansainvälistä suojelua hakevan ja ihmiskaupan uhrin oikeus sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin on siis vastaanottolain mukaan sama.

Sosiaalihuoltolaki on yleislaki, jonka perusteella myönnetään sosiaalihuollon palveluja niitä tarvitseville, asiakkaan ominaisuuksista tai vammoista riippumatta. Uudistettu sosiaalihuoltolaki astui voimaan vuonna 2015. Laki sisältää useita säännöksiä sen varmistamiseksi, että haavoittuvassa asemassa olevat asiakkaat saavat riittävästi tukea, jotta heille saataisiin annettua heidän tarpeensa mukaiset palvelut. Uudistuksella haluttiin madaltaa kynnystä hakea apua ja tuoda tarvittava apu sosiaalihuollon asiakkaiden omiin arkiympäristöihin. Laki vahvistaa peruspalveluita, asiakaslähtöisyyttä sekä kokonaisvaltaisuutta asiakkaan tarpeisiin vastaimiseksi. Palveluita on järjestettävä mm. asumiseen liittyvään tuen tarpeeseen, lähisuhde- ja perheväkivallasta sekä muusta väkivallasta ja kaltoinkohtelusta aiheutuvaan tuen tarpeeseen sekä äkillisiin kriisitilanteisiin liittyvään tuen tarpeeseen. (STM 2017.) Asiakkaan palveluihin liittyvistä maksuista säädetään omassa laissaan (laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 734/1992, jatkossa asiakasmaksulaki).

Kaikilla sosiaalihuollon asiakkailla on lakisääteinen oikeus saada palveluntarpeensa arvioiduksi elämäntilanteen edellyttämässä laajuudessa. Asiakkaalla on sosiaalihuoltolain 42 §:n mukaan oikeus nimettyyn omatyöntekijään koko asiakkuuden ajan, ellei omatyöntekijän nimeäminen ole ilmeisen tarpeetonta. Omatyöntekijän nimeämisen tarkoituksena on varmistaa, ettei henkilö jää ilman tarvitsemiaan palveluja. Omatyöntekijän kelpoisuusehtoihin vaikuttaa asiakkaan tuen tarve. Erityistä tukea tarvitsevan lapsen tai muun erityistä tukea tarvitsevan henkilön omatyöntekijän tai hänen kanssaan asiakastyötä tekevän työntekijän on oltava sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (817/2015, jatkossa ammattihenkilölaki) tarkoitettu sosiaalityöntekijä. Erityistä tukea tarvitsevalla henkilöllä tarkoitetaan sosiaalihuoltolain 3 §:n 3 momentin mukaan henkilöä, jolla on erityisiä vaikeuksia hakea ja saada tarvitsemiaan sosiaali- ja terveyspalveluja kognitiivisen tai psyykkisen vamman tai sairauden, päihteiden ongelmakäytön, usean yhtäaikaisen tuen tarpeen tai muun vastaavan syyn vuoksi ja jonka tuen tarve ei liity korkeaan ikään siten kuin vanhuspalvelulaissa säädetään.

Myös erityisryhmien tarpeisiin on ensisijaisesti pyrittävä vastaamaan sosiaalihuoltolaissa säädetyillä yleisillä sosiaalipalveluilla. Jos ne osoittautuvat riittämättömiksi, mahdottomiksi tai epätarkoituksenmukaisiksi, on palvelut järjestettävä erityislain nojalla. Tällöin huomioitavaksi voi tulla esimerkiksi se, onko jonkin erityislain nojalla järjestettävä palvelu säädetty asiakasmaksulaissa maksuttomaksi. Sosiaalihuoltolakiin on kirjattu asiakkaan edun periaate (2 §) sekä määritelty asiakkaan etua arvioitaessa huomioitavat seikat (4–5 §). Säännöksiä sovellettaessa on aina valittava asiakkaan etua parhaiten toteuttava säännös. Tätä periaatetta on sovellettava silloin, kun tietty sosiaalipalvelu voitaisiin myöntää kahden eri lain perusteella tai mikäli

asiakkaan kohtelusta on erilaisia säännöksiä. Sosiaalihuollossa toiminnan arvoperustaa kuvaa asiakaslähtöisyyden periaate. Asiakaslähtöisyyttä kuten myös asiakassuhteen luottamuksellisuutta sekä asiakkaan oikeuksia hyvään palveluun ja kohteluun tulee edistää sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) mukaisesti. (STM 2017, 16–17.) Ammattihenkilölain tarkoituksena on osaltaan edistää asiakasturvallisuutta sekä asiakkaan oikeutta laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään kohteluun vaatimalla ammattihenkilöstöltä ammattitoiminnan edellyttämää koulutusta ja osaamista niin julkisella kuin yksityisellä sektorilla toimivilta henkilöiltä sekä itsenäisiltä ammatinharjoittajilta. Sosiaalihuollon ohjauksesta vastaa sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, valvonnasta Valvira ja aluehallintovirastot. Sosiaalihuollossa palveluiden laatu turvataan myös esimerkiksi lakisääteisen omavalvonnan avulla.

Vastaanottopalvelut eivät ole kunnallista sosiaalihuoltoa, eivätkä siten kuulu sosiaalihuoltolain soveltamisalaan. Myös vastaanottopalveluina tai ihmiskaupan uhrin auttamistoimina palvelunsa saavilla on vastaanottolain 25 §:n mukaan oikeus sosiaalihuoltolain mukaisiin sosiaalipalveluihin ammattihenkilön tekemän arvioon perusteella (Vastaanottolaki 746/2011, 25§). Sosiaalihuollon ammattihenkilölain muutostarpeita koskevassa selvityksessä (Pohjola 2019) on todettu tarve ammattihenkilölain soveltamisalan selkeyttämiselle huomioiden se, että sosiaalihuollon ammatillista toimintaa toteutetaan eri hallinnonaloilla. Maahanmuuttovirasto on vuodesta 2018 alkaen kohdistanut säännöllistä valvontaa vastaanottokeskusten sosiaalipalvelujen henkilöstön pätevyysvaatimukseen (Maahanmuuttovirasto 2021). Vastaanottolakia sovellettaessa on sen 6 §:n mukaan otettava huomioon erityistarpeet, jotka johtuvat kansainvälistä suojelua hakevan, tilapäistä suojelua saavan ja ihmiskaupan uhrin haavoittuvasta asemasta, kuten iästä taikka fyysisestä tai psyykkisestä tilasta. Haavoittuva asema ja siitä johtuvat erityistarpeet selvitetään yksilöllisesti kohtuullisen ajan kuluessa asian vireille tulon jälkeen. Erityistarpeet otetaan huomioon koko kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn ajan, tilapäisen suojelun antamisen ajan ja sen ajan, jonka ihmiskaupan uhri saa 4 luvun mukaisia auttamistoimia.

Sosiaalihuoltolain (1301/2014) 46 §:n mukaan erityistä tukea tarvitsevan henkilön palvelutarpeen arviosta ja järjestämisestä koskevista päätöksistä vastaa virkasuhteessa oleva sosiaalityöntekijä. Palvelutarpeen arviointi on sosiaalihuollon keskeinen palvelutehtävä, joka sisältää julkisen vallan käyttöä. Käytännössä sen yhteydessä ratkaistaan, mitä palveluita ja minkälaista tukea asiakkaalle tulisi myöntää. (Liukko & Nykänen 2019, 28.) Vastaanottopalveluiden järjestämisestä vastaavat vastaanottokeskuksia ylläpitävät tahot, joihin kuuluu valtion ja kuntien lisäksi järjestöjä ja yksityisiä toimijoita. Näissä tilanteissa järjestöjen ja yksityisten toimijoiden työntekijät käyttävät sosiaalityöhön liittyvää julkista valtaa. Joutsenon vastaanottokeskus, jonka alaisuudessa auttamisjärjestelmä toimii, on valtion vastaanottokeskus.

Sosiaalihuollossa palveluiden myöntämistä ja sisältöä koskevien päätösten luonne valituskelpoisina hallintopäätöksinä turvaa osaltaan asiakkaan oikeutta palveluiden käyttäjänä. (Liukko & Nykänen 2019, 21.) Vastaanottolaki ei ohjaa tekemään vastaanottopalveluina tai auttamistoimina järjestettävistä palveluista hallintopäätöksiä, vaikka laissa tarkoitettujen asioiden käsittelyssä noudatetaan hallintolakia (434/2003). Vastaanottopalveluna järjestettävien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden käyttäjältä voidaan periä asiakasmaksulain (734/1992) mukainen maksu.

Vastaanottopalveluina järjestettävien sosiaalipalveluiden sekä auttamisjärjestelmän käytännön toiminnan suunnittelusta, ohjauksesta ja valvonnasta vastaa Maahanmuuttovirasto (laki maahanmuuttovirastosta 1995/156, vastaanottolaki 746/2011)¹. Tehtäviä varten kerätyn henkilötiedon käytöstä säädetään erikseen laissa henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020, jäljempänä Mahti-laki). Valviralla ja aluehallintoviranomaisilla ei ole valvontaoikeutta Maahanmuuttoviraston alaiseen toimintaan ammattihenkilövalvontaa lukuun ottamatta. Se kohdistuu kaikkiin sosiaalihuollon ammattihenkilöihin työnantajaorganisaatiosta riippumatta.

Ulkomaalaislain (301/2004) 121 ja 122 §:n nojalla säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta säilöönottoyksikössä sekä toimeentulon ja huolenpidon järjestämisestä säädetään laissa säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä (116/2002). Vaikka säilöönottotilanne voi koskea myös ihmiskaupan uhria, on se rajattu tämän selvityksen ulkopuolelle.

¹ Laki Maahanmuuttovirastosta (1995/156) säätää viraston tehtäväksi ihmiskaupan uhrien auttamisen toimeenpanon ohjauksen.

Suomessa asuvia tai oleskelevia ihmiskaupan uhreja koskee sama yleislainsäädäntö kuin muutakin väestöä tai maassa oleskelevia henkilöitä. Henkilön maassaolostatus vaikuttaa hänelle julkisessa palvelujärjestelmässä tarjottavien palveluiden laajuuteen. Erikseen määritellyistä ihmiskaupan uhrin auttamistoimista säädetään vastaanottolain (746/2011) 4 luvussa. Vastaanottolain mukainen oikeus auttamistoimiin on niillä henkilöillä, jotka on otettu auttamisjärjestelmän asiakkaiksi. Auttamistoimien järjestämisestä ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, vastaa Joutsenon vastaanottokeskus. Vastaanottolaissa säädetään myös, että auttamistoimien järjestämisestä ihmiskaupan uhrille, jolla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa, vastaa hänen kotikuntansa. Auttamistoimet voi järjestää kunnan omana toimintana tai ostamalla ne julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta.

Vaikka vastaanottolain 4 luvussa ei viitata lain 3 lukuun, jossa säädetään vastaanottopalveluista, määritellään myös ihmiskaupan uhrille auttamistoimina järjestettävien sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden sisältö ja laajuus 25 ja 26 §:ssä. Vastaanottolain 4 luvun mukaisten palveluiden järjestämisen yhteydessä vastaanottolakiin on toisinaan viitattu ihmiskaupan uhrien ”auttamislakina” (ks. esim. EOAK/3489/2017). Nykyisessä tilanteessa lain soveltaminen laajentaa aikuisten paperittomien henkilöiden oikeutta terveydenhuoltopalveluihin niin, että ihmiskaupan uhrilla on oikeus saada terveydenhuoltopalveluja siten kuin terveydenhuoltolain 50 §:ssä ja erikoissairaanhoidon 3 §:n 2 momentissa säädetään sekä oikeus saada terveydenhuollon ammattihenkilön välttämättömiksi arvioimia muita terveystalvija. Mikäli aikuisen paperittoman henkilön asiassa ei sovelleta vastaanottolakia, on hänellä nykyisellään oikeus ainoastaan kiireelliseen hoitoon. Tilanteeseen on odotettavissa muutos, jos kaikille paperittomille turvataan välttämätön hoito Sanna Marinin hallitusohjelman tavoitteen mukaisesti (VN 2019, 151). Paperittomalla tarkoitetaan tässä raportissa ilman kotikuntaa olevia henkilöitä, joilla ei ole voimassa olevaa oleskelulupaa.

Sosiaalipalveluiden saamista koskevan oikeuden osalta nykytilan tulkinta ei ole yhtä yksiselitteinen siinä, laajentaako vastaanottolain soveltaminen paperittoman aikuisen oikeutta saada palveluita. Vastaanottolain 25 §:n mukaan ihmiskaupan uhreilla on oikeus saada sosiaalihuollon ammattihenkilön välttämättömiksi arvioimia, sosiaalihuoltolain 14 §:ssä määriteltyjä sosiaalipalveluita sinä aikana, jona hän on auttamisjärjestelmässä, kun taas paperittomille henkilöille järjestetään palvelut kunnan toimesta sosiaalihuoltolain 12 § perusteella. Välttämättömän huolenpidon ja toimeentulon turvaamista koskevassa sosiaalihuoltolain 12 §:ssä ei suoraan säädetä, millä palveluilla jokaisen Suomessa oleskelevan henkilön välttämätön toimeentulo ja huolenpito tulisi turvata. Käytettävissä ovat kaikki sosiaalihuoltolain 14 §:n mukaiset tai siinä mainitut palvelut mukaan lukien muissa laeissa säädetty palvelut tai kunnan käyttämät muut tarvetta vastaavat palvelut (STM 2017, 49). Sosiaalihuoltolain 12 b § mukaan valtio korvaa kunnalle ja kuntayhtymälle aiheutuneet kustannukset, kun kansainvälistä suojelua hakeneen vastaanottopalvelut ovat lakanneet vastaanottolain 14 a §:n mukaisesti ja hänelle on kiireellisessä tapauksessa annettu välttämättömänä huolenpitoa ruokaa tai lääkkeitä taikka 21 §:ssä tarkoitettua tilapäistä asumispalveluita. Syyskuussa 2021 käynnistynyt VN TEAS selvitys tutkii paperittomien henkilöiden sosiaalisten oikeuksien toteutumista julkisessa palvelujärjestelmässä. Selvityksen tulokset tulevat osaltaan antamaan vastauksen siihen, tuottaako ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkuus paperittomille laajemman oikeuden sosiaalipalveluihin kuin mitä he kunnan asiakkaina muuten saisivat. Selvityksen on tarkoitus valmistua syksyllä 2022.

Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntökokonaisuuden tarkastelu osoittaa, että auttamisjärjestelmän asiakkuus voi nykytilanteessa laajentaa paperittoman ihmiskaupan uhrin oikeuksia saada palveluita. Samalla hänen oikeudellinen asemansa sote-palveluiden käyttäjänä kuitenkin muuttuu, koska palveluiden järjestämistä vastuussa on tällöin kunnan sijaan auttamisjärjestelmä. Auttamisjärjestelmä/Joutsenon vastaanottokeskus ei ole osa sosiaali- tai terveydenhuoltoa, vaan Maahanmuuttoviraston ohjauksessa oleva toimija, jota Maahanmuuttovirasto myös valvoo. Auttamisjärjestelmän työntekijät kuitenkin käsittelevät ja tallentavat henkilön sosiaali- ja terveystalvija tarvetta ja saamista koskevia tietoja järjestelmän rekisteriin² sekä vastaavat auttamistoimina järjestettävien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisestä siten kuin vastaanottolaissa säädetään.

² Henkilötietojen käsittelyä ihmiskaupan uhrin tunnistamis- ja auttamistoiminnassa koskevassa tietosuojaselosteessa rekisterinpitäjinä ovat Joutsenon vastaanottokeskus ja ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (www.auttamisjarjestelma.fi).

Auttamisjärjestelmän toimintaa sääntelee eri lainsäädäntö, kuin sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Vastaantolaisissa säädetään erilaisista Joutsenon vastaanottokeskusta koskevista velvoitteista ja oikeuksista luovuttaa muille tahoille (poliisi, monialainen asiantuntijaryhmä) tietoa auttamisjärjestelmän asiakkaista. Lisäksi ulkomaalaislaki (52 c §) velvoittaa vastaanottokeskusta ilmoittamaan poliisille viipymättä kotikunnattomille asiakkaille annettua harkinta-aikaa koskevista päätöksistä. Ihmiskaupan uhrien auttamista varten kerätyn henkilötiedon käsittelemisestä säädetään Mahti-laissa (615/2020). Laissa säädetään myös vastaanottokeskuksen oikeudesta saada kunnan sosiaaliviranomaiselta tiedot jo auttamisjärjestelmään esitetyn henkilön taustoista ja tilanteesta, hänen saamistaan sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluista sekä tiedot lastensuojelun tarpeen selvittämisestä ja lastensuojeluasiakkuudesta auttamistoimien tarpeen selvittämiseksi.

Tämä lainsäädännöllinen kokonaisuus, jossa auttamisjärjestelmällä voi katsoa olevan sosiaalihuoltoa laajempi tiedonsaantioikeus (vrt. laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeudesta 812/2000) koskee kaikkia auttamisjärjestelmän asiakkaita. Kotikuntalaisten osalta kokonaisuus näyttäytyy ongelmallisena ennen kaikkea sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden käyttäjien asemaa ja oikeuksia muutoin turvaavan lainsäädännön näkökulmasta. Vaikka kunta vastaa kotikuntalaisen sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä, voidaan hänet ottaa auttamisjärjestelmän asiakkaaksi. Vastaantolain esitöiden mukaan (HE 266/2014, 29) Joutsenon auttamisjärjestelmän rooli suhteessa kuntien palvelujärjestelmään olisi lähinnä palveluihin ohjaava ja auttamistoimissa konsultoiva. Auttamisjärjestelmään ottamisen yhteydessä kotikuntalaiselle voidaan antaa vastaanottolain 36 §:ssä tarkoitettu toipumisaika, jona laissa tarkoitettulle ihmiskaupan uhrille annetaan mahdollisuus toipua ja harkita yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa ihmiskaupparikoksen selvittämiseksi. Esitutkintaviranomainen tai syyttäjä ei ilman uhrin suostumusta ole häneen yhteydessä toipumisaikana. Toipumisajan päätyttyä Joutsenon vastaanottokeskuksen johtajalla on velvollisuus ilmoittaa salassapitosäännösten estämättä poliisille ihmiskaupan uhrista ja päätöksestä, jolla uhri on otettu auttamisjärjestelmään, sekä muut laissa tarkoitettavat välttämättömät tiedot. Toipumisaikaa koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Auttamistoimien piiriin hakeutumisen yhteydessä kotikuntalainen voi siis tulla suostuneeksi tietojensa jakamiseen poliisille³. Ulkomaalaislain mukaisen harkinta-ajan saamisella on samankaltainen oikeusvaikutus vastaanottokeskuksen ollessa velvollinen ilmoittamaan poliisille viipymättä kotikunnattomille asiakkaille annettua harkinta-aikaa koskevista päätöksistä.⁴

Ulkomaalaistaustaisten henkilöiden kohdalla korostuu sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden käyttäjän aseman ja oikeuksien lisäksi kysymys siitä, missä maahanmuuttohallinnon prosesseissa auttamistoimien tarpeen arvioimiseksi ja järjestämiseksi kerättyjä tietoja voidaan mahdollisesti käyttää. Aiemmissa selvityksissä on todettu, että auttamisjärjestelmään hakeutumisen yhteydessä annetut tiedot voivat vaikuttaa henkilön turvapaikkaprosessiin (Koskenoja ym. 2018). Mahti-laissa säädetään tietojen käytöstä muuhun kuin alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen, jolloin ihmiskaupan uhrin auttamista varten kerätty tieto voi olla käytettävissä esimerkiksi ulkomaalaisen maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua koskevien asioiden käsittelyssä ja päätöksenteossa, mikäli välttämättömäksi katsotaan.

Ihmiskaupan uhrin auttamistoimia koskevan lainsäädännön soveltaminen edellyttää jokaisen ihmiskaupan uhrin, statuksesta tai kotikuntamerkinästä riippumatta, hyväksymistä erilliseen järjestelmään. Prosessissa arvioidaan muun muassa henkilön kertomuksen uskottavuutta sekä sitä, onko hänen vapauttansa rajoitettu riittävällä tavalla (Koskenoja ym. 2018, 44–46). Sosiaalihuollon tai hoidon tarpeen arviota ei esitysvaiheessa tehdä sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön toimesta. Mikäli henkilö ei itse hakeudu järjestelmään, etenee prosessi monivaiheisena: hän kertoo tilanteestaan julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin toimijalle, joka tekee esityksen henkilön suostumuksella. Näin mikä tahansa mainituista tahoista joutuu selvittämään esimerkiksi kohtaamansa henkilön terveyteen, sosiaalihuollon tarpeeseen ja mahdolliseen rikoksen uhriuteen liittyviä seikkoja. Menettely siis edellyttää, että mahdollinen ihmiskaupan uhri käsittelee arkaluontoisia henkilötietoja, kuten esimerkiksi hoidon tarvettaan sellaisen tahon kanssa, jolla ei välttämättä ole asiaan

³ Auttamisjärjestelmän mukaan toipumisaikoja ei ole myönnetty marraskuun 2018 jälkeen, jolloin auttamisjärjestelmä katsoi, ettei sillä ole velvollisuutta tai oikeutta ilmoittaa asiakkaistaan poliisille oma-aloitteisesti (Auttamisjärjestelmän vuosikatsaus 2018).

⁴ Auttamisjärjestelmän tietosuojaselostetta koskevalla verkkosivulla auttamisjärjestelmä perustelee tiedon antamista poliisille sillä, että poliisin tulee tietää asiakkaan olevan Suomessa laillisesti eikä häntä saa poistaa maasta. https://www.ihmiskauppa.fi/materiaalipankki/esityslomakkeet/auttamisjarjestelman_tietosuojaseloste

kuuluvaa koulutusta tai jonka toimintaa ei sääntelee salassapito. Siten asiakkaan ja potilaan asemaa sosiaali- ja terveydenhuollossa turvaavat toimenpiteet eivät tässä prosessissa päde. Myös henkilön asiassa tehtävä uskottavuusarviointi voi tapahtua välikäden, mahdollisesti myös tulkkauksen, välittämän kertomuksen perusteella. Hallituksen esityksen (266/2014) mukaan esitys voidaan kiireellisessä tilanteessa tehdä myös suullisesti.

Henkilön poistaminen auttamisjärjestelmästä voi tapahtua siitä huolimatta, että palveluiden tarve jatkuu (vastaanottolaki 746/2011). Henkilö voidaan poistaa auttamisjärjestelmästä esimerkiksi silloin, jos esitutkinnan päättyessä epäilty rikosta ei pidetä ihmiskauppana, tai jos syyttäjät ei nosta syytettä ihmiskaupasta. Sekä esitutkintaviranomaiset että syyttäjät ovat tuoneet esiin, että nimikkeen muutos ihmiskaupasta lähirikokseen ei välttämättä tarkoita, etteikö henkilö olisi tosiasiallisesti kokenut ihmiskauppaa. Lisäksi uhreilla voi olla suuriakin avuntarpeita riippumatta siitä, miten heidän kokemansa asiat määritellään rikosoikeudellisesti. (Koskenoja ym. 2018, 167.)⁵ Vaikka nykyinen lainsäädäntö antaa mahdollisuuden antaa järjestelmästä poistetulle henkilölle auttamistoimia kohtuullisen ajan, ei hoidon- tai palvelun tarpeeseen vastaaminen kuitenkaan ohjaa toimintaa ja päätöksentekoa. Suomi on saanut kansainvälisiltä valvontaelimiltä huomautuksia ihmiskaupan uhrien auttamisen kytkeytymisestä rikosprosessiin (esim. GRETA 2019). Eduskunta on edellyttänyt, että valtioneuvosto selvittää lainsäädännön mahdolliset muutostarpeet ihmiskaupan uhrien auttamisen ja rikosprosessin kytköksen heikentämisen osalta (OM 2021, 13). Rikosprosessikytköksen heikentäminen onkin yksi hallitusohjelman tavoitteista (VN 2019).

Vastaanottolain on viimeaikaisissa keskusteluissa (ks. esim. OM 2021, Koskenoja ym. 2018) sekä myös eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen antamassa ratkaisussa (EOAK 3489/2017) todettu takaavan sen soveltamisalaan kuuluville henkilöille erityisaseman, jossa heille kuuluisi sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevan lainsäädännön mukaisia palveluita laajemmat palvelut, mikäli tarpeen voi katsoa johtuvan uhritumisesta. Jos kyseisen palvelun järjestäjänä toimii kunta, voi se hakea palvelusta valtion korvauksia. Korvauksista säädetään laissa kotoutumisen edistämisestä (1386/2010, jäljempänä kotolaki). Kotolain mukaan kunnalle korvataan kustannukset, jotka aiheutuvat palvelusta, jotka järjestetään auttamisjärjestelmän asiakkaaksi otetulle ihmiskaupan uhrille tämän asemasta johtuvien erityistarpeiden vuoksi. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) on pyydetty Joutsenon vastaanottokeskuksen johtajan lausunto siitä, ovatko korvattaviksi haetut kustannukset aiheutuneet ihmiskaupan uhrin asemasta johtuvien toimenpiteiden ja palvelujen järjestämisestä. Nykyisellään kuntakorvausmenettely on siis osaltaan prosessi, jossa kunnan korvauksien saaminen edellyttää ihmiskaupan uhrin arkaluontoisten henkilötietojen käsittelyä sisäministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonaloilla.

Vastaanottolain suhde sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön ei ole selvä. Käytännössä vastaanottolain soveltaminen voi monin tavoin heikentää sellaista henkilön yksityisyyden suojaa, joka suomalaisen sote-palvelujärjestelmän käyttäjillä yleensä on. Sosiaalihuollossa jokaisella on oikeus luottaa siihen, että hänen yksityisyyden suojaansa kunnioitetaan. Asiakassuhteen luottamuksellisuuden säilyttäminen on kaiken työskentelyn perustana ja sitä vahvistetaan palvelujärjestelmän läpinäkyvyydellä. (STM 2017, 29–30.) Ihmiskaupan uhrin statukseen kytkeytyvä monimutkainen kokonaisuus asettaa haasteen asiakkaan itsemääräämisoikeuden kunnioittamiselle sote-palveluita koskevan lainsäädännön ja etiikan edellyttämällä tavalla. Vastaanottolain soveltamisen on kuitenkin katsottu tuovan henkilölle ihmiskaupan uhrin erityisaseman, joka perustuu valtion vastuuseen turvata uhrin tarvitseman avun. STM:n lakityöryhmälle syksyllä 2020 esitetty näkemys on, että vastaanottolaki olisi verrannollinen sellaiseen muihin ryhmiä koskevaan erityislainsäädäntöön, jonka tarkoitus on täydentää sote- yleislainsäädäntöä jotta erityisen haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien palvelujen saanti tosiasiasa turvataan. Käytännössä erillislainsäädännön kerrottiin turvanneen ihmiskaupan uhrien palvelunsaantia, jos yleislainsäädäntö ei ole riittänyt sekä esimerkiksi mahdollistaneen palveluiden järjestämisen uhrille maksutta. (Roth 2020). Vastaanottolaki ei kuitenkaan ole sote-lainsäädäntöä kuten esimerkiksi vammaispalvelulaki. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden osalta vastaanottolain mukainen oikeus on suppeampi, kuin yleislainsäädännön mukainen oikeus. Kansallisen

⁵ Suomi on kansainvälisten sopimusten nojalla velvollinen antamaan palveluita, jos on perusteltua syytä epäillä, että henkilö on joutunut ihmiskaupan uhriksi. Oikeus ei siis riipu siitä, täytyykö rikoksen näyttökynnys rikosprosessissa tai onko rikos tutkittavissa (esimerkiksi ulkomailla tapahtunut rikos).

ihmiskaupparaporttoijana toimiva yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiestä arvioimaan sosiaalihuoltolain ja vastaanottolain välistä suhdetta sekä vastaanottolain tuomaa lisäarvoa oikeusasiamiehelle tekemässään tutkintapyynnössä, josta apulaisoikeusasiamies antoi ratkaisun kesäkuussa 2019 (EOAK/3489/2017). Apulaisoikeusasiamies päätyi kuitenkin rajaamaan tutkinnan asiakkaan kotikunnan sosiaalihuollon viranomaisten toimintaa koskevaksi. Oikeudellista arviota vastaanottolain suhteesta sosiaalihuoltolakiin ei tämän selvityksen tekijöiden tietojen mukaan ole tehty.

2.5 Ihmiskaupan uhreja koskevan lainsäädännön historia ja kuntien rooli auttamistoimien järjestäjänä

Vastaanottolain (746/2011) tarkoituksena on turvata kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan toimeentulo ja huolenpito sekä ihmiskaupan uhrin tunnistaminen ja auttaminen ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen ottaen huomioon Euroopan unionin lainsäädäntö ja Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset. Lakia ja sen nojalla annettuja säännöksiä sovelletaan kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan vastaanottoon sekä ihmiskaupan uhrin auttamiseen. Ihmiskaupan uhrilla tarkoitetaan vastaanottolain määritelmän mukaista ihmiskaupan uhria eli auttamisjärjestelmään otettua henkilöä. Lain mukaan auttamistoimet järjestetään ihmiskaupan uhrin yksilöllisen tuen tarpeen arvioinnin perusteella.

Säädökset ihmiskaupan uhrien auttamisesta sisällytettiin kansalliseen lainsäädäntöön vuonna 2007 muuttamalla lakia maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanottamisesta (493/1999). Myöhemmin vastaanotto toiminnasta ja kotouttamisesta päätettiin säätää erillisillä laeilla. Kotouttamista koskeva lainsäädäntö säilyi työ- ja elinkeinoministeriön alaisena lainsäädäntönä, kun taas vuonna 2011 voimaan tulleesta laista kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta (746/2011) tuli sisäministeriön alaista sääntelyä. Ihmiskaupan uhrin auttamisella tarkoitettiin lain mukaan vastaanottokeskuksen ihmiskaupan uhrille järjestämiä palveluja ja tukitoimia, kunnes vuonna 2015 voimaan tulleilla lain muutoksilla säädettiin niin sanottu kaksijakoisesta auttamisen mallista. Siinä vastuu kotikunnattomien ihmiskaupan uhrien palveluiden järjestämisestä osoitettiin Joutsenon vastaanottokeskuksen alaisuudessa toimivalle auttamisjärjestelmälle. Lakimuutosten mukaan kotikunta on vastuussa auttamistoimien järjestämisestä ihmiskaupan uhrille, jolla on kotikuntalaisia tarkoitettu kotikunta Suomessa. Sisäministeriön alaisessa lainsäädännössä säädettiin siis kuntien vastuusta järjestää ihmiskaupan uhrien auttamistoimet, jolloin kunnat saivat ensimmäistä kertaa vastuun turvallisen majoituksen järjestämisen. Kuntaliitto julkaisi yleiskirjeen (7/2016) ihmiskaupan uhrien auttamisesta elokuussa 2016 ja STM antoi aiheesta kuntainfon (3/2019) toukokuussa 2019.

Vuonna 2015 voimaan tulleita lakimuutoksia koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 266/2014) todettiin, että ihmiskaupan uhrien auttamista koskevien säännösten toimeenpanossa oli ilmennyt epäselvyyksiä siitä, miltä osin vastaanottolain 4 luvun säännöksiä on tarkoitettu sovellettavan kotikuntalaisten ihmiskaupan uhrien auttamiseen. Kotikuntalaiset ihmiskaupan uhrit saavat lähtökohtaisesti palvelunsa kotikuntansa palvelujärjestelmästä sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevan lainsäädännön nojalla. Esityksen mukaan päätös auttamisjärjestelmään ottamisesta tai ottamatta jättämisestä tehtiin kaikille auttamisjärjestelmään otettavaksi esitetyille henkilöille, myös kotikuntalaisille. Auttamisjärjestelmän todettiin käytännössä vastaavan kaikkien auttamisjärjestelmässä olevien henkilöiden tilanteen ja tarpeiden kartoituksesta, heidän neuvonnastaan, avustamisestaan ja ohjauksestaan palveluiden ja tukitoimien piiriin sekä asiakaskohtaisesta koordinaatiosta ja asiakkaan tilanteen seurannasta. Lainsäädäntö ei kuitenkaan ollut hallituksen esityksen mukaan tältä osin yksiselitteinen, eikä kunnan ja auttamisjärjestelmän välinen työnjako ollut selvä. Uudistuksessa todettiin olevan monilta osin kyse voimassa olevan käytännön nostamisesta lain tasolle. Muutosten keskeisenä tavoitteena oli Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteydessä toimivan auttamisjärjestelmän aseman ja tehtävien sekä sääntelyn selkiyttäminen suhteessa kotikuntalaisiin ihmiskaupan uhriin. Tavoitteena oli vastuunjaolta selkeämpi kokonaisuus, jossa uhreja suojellaan ja joka turvaa heidän ihmisoikeutensa sekä yhdenvertaisen kohtelun. Vastuunjaon osalta viittauksia ei kuitenkaan ole tehty samoihin aikoihin päivitettyyn sosiaalihuoltolakiin, jossa säädettiin esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkaan oikeudesta omatyöntekijään sekä sosiaalihuollon roolia yksilökohtaisessa hallinnonalat ylittävässä yhteistyössä.

Vastaanottolakia uudistettaessa siihen liitettiin myös ihmiskaupan uhrin suojelemiseksi toteutettavaa yhteistyötä koskeva pykälä (38 d §). Lain esitöissä todetaan, että uhrin suojeleminen mahdollisilta ulkopuolisilta turvallisuushenkilöiltä liittyy läheisesti ihmiskaupan uhrin auttamiseen. Useimmiten ulkopuolisen turvallisuushenkilön aiheuttaja on häntä hyväksikäyttänyt ihmiskauppias. Hallituksen esityksen mukaan pykälässä säädettäisiin siitä, että Joutsenon vastaanottokeskus tai ihmiskaupan uhrin kotikunta toimisi yhteistyössä poliisin kanssa henkilön suojelemaan liittyvissä kysymyksissä. Yhteistyöhön liittyi myös lain 37 §:ään tehty ehdotus, jonka mukaan poliisille annettiin tieto auttamisjärjestelmään otettuun henkilöön kohdistuneesta epäilystä ihmiskaupparikoksesta. Konkreettisina suojeletoimenpiteinä mainittiin esimerkiksi turvatalomajoitus tai henkilösuojaus. Uhrin, hänen Suomessa olevien läheistensä ja uhrin kanssa työskentelevien tahojen suojeleminen turvallisuushenkilöiltä on yksi poliisin perustehtävistä. Kyseeseen tulisi lain esitöiden mukaan kussakin yksittäisessä tapauksessa toimivaltainen poliisilaitos. (HE 266/2014.) Myös monialaisella asiantuntijaryhmällä on vastaantolaisissa (746/211, 38 c §) määritelty tehtävä ihmiskaupan uhrin suojeletoimenpiteiden arvioinnin tukemisessa. Sen toiminnasta säädetään lain 38 c §:ssä.

3 Asuminen, majoitus ja asumispalvelut lainsäädännössä

3.1 Oikeus asumiseen

Julkisen vallan tehtävänä on Suomen perustuslakiin (731/1999) perustuen edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Oikeus asuntoon on asuntopolitiikan velvoite, mutta säännös ei perusta subjektiivista oikeutta saada asuntoa.

Laki asunto-olojen kehittämisestä (919/1985) tähtää siihen, että jokaisella Suomessa vakinaisesti olevalla olisi mahdollisuus kohtuullisiin asumisolosuhteisiin. Laki velvoittaa kuntia huolehtimaan siitä, että erityisesti asunnottomien ja muuten puutteellisissa olosuhteissa asuvien ihmisten asuinoloja parannetaan.

Asunnon järjestäminen on ensisijaisesti asuntoviranomaisten tehtävä. Sosiaalihuollon ensisijaisena tehtävänä puolestaan on järjestää tukea asunnon tai asumisen järjestämiseen. Sosiaalihuoltolain 11 § (1301/2014) velvoittaa antamaan apua asumiseen liittyvään tuen tarpeeseen. Tuen tarpeet voivat olla erilaisia ja myös rajoitteet asunnon säilyttämiseen tai sen hankintaan liittyen voivat aiheuttaa tuen tarpeen. Tuen tarve asumisen järjestämiseen voi liittyä myös tilanteeseen, jossa henkilön asunto ei terveydellisistä tai turvallisuuteen liittyvistä syistä johtuen sovellu asumiseen (STM 2017, 39). Apua asumiseen liittyvissä tuen tarpeissa tulee antaa kaikille sitä tarvitseville.

3.2 Tuettu asuminen ja muut sosiaalihuoltolain mukaiset asumispalvelut

Tuettu asuminen on yksi sosiaalihuoltolain määrittämistä asumispalveluista. Sitä järjestetään henkilöille, jotka tarvitsevat tukea itsenäiseen asumiseen tai itsenäiseen asumiseen siirtymisessä. Tuetulla asumisella tarkoitetaan asumisen tukemista sosiaaliohjauksella ja muilla sosiaalipalveluilla. Kotiin annettavat palvelut ovat ensisijaisia. Kotona asumista voidaan tukea myös terveydenhuollon palveluilla. Muita sosiaalihuoltolain mukaisia asumispalveluita ovat tilapäinen asuminen, palveluasuminen ja tehostettu palveluasuminen. (Sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 21 §.) Asumispalveluita järjestetään lisäksi vammaispalvelulain (380/1987) ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) perusteella.

Tilapäistä asumista ei ole määritetty tarkemmin sosiaalihuoltolaissa tai sitä koskevassa hallituksen esityksessä. Sosiaalihuoltolain soveltamisoppaan mukaan kuntien on pidettävä huolta siitä, että käytössä on riittävästi erilaisia tilapäisen asumisen palvelumuotoja. Tilapäinen asuminen on tarkoitettu erilaisiin kriisitilanteisiin ja siihen voi sisältyä myös esimerkiksi ruuan ja muun akuutin avun järjestäminen. (STM 2017, 65.) Tilapäisen asumisen järjestäminen voi käytännössä tarkoittaa esimerkiksi kriisimajoituspaikan järjestämistä asunnottomille, vähävaraisille asiakkaille, jotka eivät kykene itse majoitusta järjestämään.

Sosiaalihuoltolain (1301/2014, 21 §) perusteella voidaan järjestää myös palveluasumista tai tehostettua palveluasumista. Palveluasuminen on tarkoitettu tilanteisiin, jossa ihmisellä on tarve sekä hänen tarpeisiinsa soveltuvalla asunnolla että hoidolla ja huolenpidolla. Tehostetussa palveluasumisessa tuen tarve on ympäri- vuorokautista.

Asumispalveluja toteutettaessa tulee huolehtia siitä, että henkilön yksityisyyttä ja oikeutta osallistumiseen kunnioitetaan ja hän saa tarpeenmukaiset kuntoutus- ja terveydenhuollon palvelut. Sosiaalihuoltolain soveltamisoppaan (STM 2017, 65) mukaan asumista järjestettäessä tai siinä avustettaessa on kiinnitettävä huomiota asumisen turvallisuuteen ja pysyvyyteen sekä sosiaalisten verkostojen säilymiseen. Asumisen turvallisuus tarkoittaa objektiivisesti arvioitavissa olevan turvallisuuden lisäksi henkilön tuen tarpeen edellyttämää subjektiivista arviointia esimerkiksi sairauteen tai vammaan liittyen.

3.3 Vastaanottopalveluna järjestettävä majoitus

Vastaanottolaissa (746/2011) on erikseen säädetty sen piiriin kuuluvien ihmisryhmien majoituksesta. Suomesta kansainvälistä suojelua hakeva ja tilapäistä suojelua saava majoitetaan vastaanottokeskukseen lain 16 § nojalla. Majoittamisessa huomioidaan majoitettavan henkilön ikä ja sukupuoli. Perheenjäsenet voivat halutessaan asua yhdessä. Henkilö voidaan siirtää toiseen vastaanottokeskukseen, mikäli siirto on tarpeen hänen itsensä, vastaanottokeskuksen toiminnan tai kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn vuoksi. Majoittamisesta ja siirrosta päättää vastaanottokeskus, tarvittaessa Maahanmuuttovirasto. Ennen siirtopäätöksen tekemistä siirrettävää on kuultava Vastaanottolain 57 §:n mukaan majoittamista tai vastaanottokeskuksesta toiseen siirtämistä koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Vastaanottolain (746/2011) 17 §:ssä määritellään ilman huoltajaa olevan lapsen majoitus. 18 § takaa oikeuden yksityismajoitukseen. Kansainvälistä suojelua hakeva tai tilapäistä suojelua saava voi järjestää majoituksensa itse. Hänen on esitettävä tosine asumisesta vastaanottokeskukselle, jonka asiakkaaksi hänet on rekisteröity. Tämä on edellytys muiden vastaanottopalvelujen saamiselle.

Vastaanottopalveluna järjestettävä majoitus tulee järjestää siten, että haavoittuvassa asemassa olevat tuntevat olonsa mahdollisimman turvallisiksi ja että heidän muut tuen tarpeensa tulevat huomioiduiksi (HE 171/2014). Vastaanottopalveluista voidaan periä kohtuullinen maksu, joka ei kuitenkaan saa vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaisen välttämättömän toimeentulon tai lakisääteisen elatusvelvollisuuden toteuttamista. Maksun määrästä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

3.4 Turvallinen majoitus

Turvallinen majoitus on vastaanottolain 38 a §:n mukainen ihmiskaupan uhrin auttamistoimi. Laissa ei määritellä turvallista majoitusta sisällöllisesti, mutta auttamistoimet järjestetään aiemmin kuvatuksi yksilöllisen tuen tarpeen arvion perusteella, yksilön erityiset tarpeet huomioiden. (Vastaanottolaki 746/2011.)

Vastaanottolain uudistusta edeltäneessä hallituksen esityksessä (HE 266/2014) kuvataan, että ihmiskaupan uhrien majoitus voidaan järjestää vuokra-asuntoihin, tukiasuntoihin, turvakoteihin, turvataloihin tai vastaanottokeskukseen. Henkilökunnan läsnäololla ja kameravalvonnalla voidaan tarvittaessa parantaa turvallisuutta. Hallituksen esityksessä todetaan myös, että tarkoituksenmukaisin vaihtoehto on useimmiten vastaanottokeskus, joilla on olemassa olevat resurssit tarjota majoitus yhdistettynä muuhun tukeen.

Huhtikuussa 2021 päivitetyn työ- ja elinkeinoministeriön kuntakorvauksia koskevan ohjeen (TEM 2021, 27–28) mukaan sellaisia ihmiskaupan uhrin asumiseen, majoittamiseen ja sen turvallisuuteen liittyviä erityisjärjestelyitä, joiden järjestämisestä kunta voi saada kuntakorvauksia ovat: muuttaminen pois tekijän luota tai häneen sidoksissa olevasta asunnosta kriisimajoitukseen, lyhytaikaiseksi tarkoitettuun ensihätään järjestettyyn majoitukseen kuten hotelliin, hostelliin tai muuhun majoituspalveluun; muuttaminen toiselle paikkakunnalle; asunnon tai asumisen turvallisuusjärjestelyihin liittyvät toimenpiteet sekä tukiasunto/tukiasuminen ja niihin liittyvä ohjaus.

3.4.1 Ihmiskaupan uhrien turvallinen ja tuettu asumispalvelu / Rose-koti

Hallitusohjelmakirjauksessa käytetty käsite ”turvallinen ja tuettu asumispalvelu” ei vastaa olemassa olevaa lakisääteistä palvelua. Esimerkkinä määritelmän mukaisesta palvelusta voidaan pitää Samaria ry:n ylläpitämää, Rajatusti vain ihmiskaupan uhreille tarkoitettua asumispalveluyksikköä, Rose-kotia. Samaria Group on yhteiskristillinen ja ekumeeninen kolmannen sektorin järjestö. Järjestön verkkosivujen mukaan Samaria Groupin yksiköissä henkilökunnan käytöstä tulee ohjata Raamatun korinttolaiskirjeen teologisopillinen ohje. (Samaria Group 2021.) Palvelu ei ole sosiaalihuoltolain mukainen sosiaalipalveluna järjestettävä asumispalvelu.

Asumisyksikköjä on yksi ja sen sijainti on salainen. Rose-koti tarjoaa turvallista asumista ja psykososiaalisia palveluita ihmiskaupan uhriksi joutuneille naisille ja heidän alaikäisille lapsilleen. Rose-kotiin majoittamisen edellytyksenä on, että uhrin tilanteeseen liittyy turvauha. Käytännössä kyseessä on kodinomaisen asumisyksikkö, joka on kameravalvottu. Rose-kodin asukkaat sitoutuvat noudattamaan yhteisiä sääntöjä

ja esimerkiksi kotiintuloaikoja. Rose-kodin henkilökuntaan kuului selvityksen teon ajankohtana sosiaaliohjaaja, sairaanhoitaja sekä toisinaan paikalla käyvä psykologi. Palkattua henkilökuntaa ei ole paikalla vuorokauden ympäri, vaan toiminnassa hyödynnetään myös vapaaehtoisten työpanosta esimerkiksi öisin. Tällöin Rose-kodin työntekijät toimivat niin sanotusti takapäivystäjinä.

Samaria ry:n tuottama palvelu on auttamisjärjestelmän kilpailuttama. Käytännössä Rose-kodin asiakas-kunta muodostuu auttamisjärjestelmän asiakkaista, joilla ei ole kotikuntaa. Palvelun kustannuksista vastaa tällöin Joutsenon vastaanottokeskus/auttamisjärjestelmä. Selvitystä varten saatujen tietojen mukaan on mahdollista, että asiakas jää asumaan Rose-kotiin vielä kuntapaikan saatuaan, jos kunnassa on arvioitu, että palvelulle on yhä tarve. Tällöin kunta maksaa Rose-kodille palvelun tuottamisesta.

3.5 Turvakotipalvelut

Turvakotipalveluita säätelee Suomessa oma, erillinen lainsäädäntö. Henkilöstön pätevydestä säädetään erillisellä asetuksella (valtioneuvoston asetus turvakotipalvelujen tuottamiselle asetettavista edellytyksistä 598/2015). Turvakodit eivät ole siis sosiaalihuoltolain mukainen asumispalvelu. Palveluna turvakoti on ympärivuorokautinen kriisityön yksikkö, joka tarjoaa turvattua asumista ja psykososiaalista tukea, neuvontaa ja ohjausta. Turvakoteja koskevan lain mukaan turvakotipalvelua tarjotaan ensisijaisesti lähisuhdeväkivaltaa tai sen uhkaa kokeville henkilöille ja heidän alaikäisille lapsilleen. Lain mukaan turvakotipalvelua voidaan antaa myös lähisuhdeväkivaltaan rinnastuvien syiden vuoksi edellyttäen, että avun antaminen ei aiheuta vaaraa muille turvakodissa oleville ja että apu vastaa henkilön avuntarvetta. (Laki valtion varoista maksettavasta korvauksesta turvakotipalvelun tuottajalle 1354/2014, jatkossa turvakotilaki).

Turvakotitoiminnan yleinen johto ja ohjaus kuuluvat sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle. THL vastaa turvakotipalvelujen järjestämisestä, koordinoinnista ja kehittämisestä. Turvakotitoiminnan valvonnasta vastaavat (Valvira) sekä aluehallintovirastot toimialueellaan. (Turvakotilaki 1354/2014.) Ihmiskaupan osalta turvakotipalvelujen kansallisissa laatusuosituksissa (THL 2019) todetaan seuraavasti: *”Kaikki väkivalta ei synnytä perustetta turvakotijakson alkamiselle. Esimerkiksi ihmiskauppa tai muu järjestäytyneen rikollisuuden uhri ei sulje pois sitä, ettei hän voisi olla myös lähisuhdeväkivallan kokija.”*

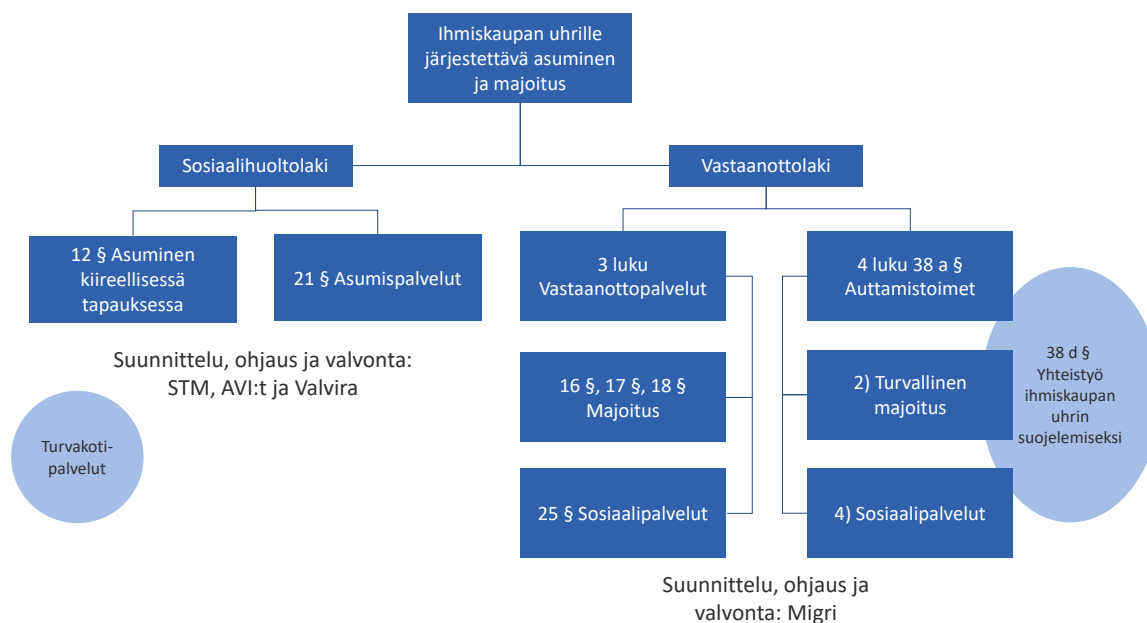
Ihmiskaupan uhri voi käyttää turvakotipalvelua, jos tilanteeseen sisältyy lähisuhdeväkivaltaa. Turvakodit on tarkoitettu lyhytkestoiseksi kriisimajoitukseksi, jonka jälkeen asiakas palaa tilanteestaan riippuen esimerkiksi omaan kotiin, uuteen asuntoon, kunnan kriisiasuntoon, tuettuun asumiseen tai perhekuntoutukseen. Turvakotijakson kesto on tyypillisesti muutamista päivistä kuukauteen, enimmäis- tai vähimmäispituutta turvakotijaksolle ei ole määritelty. Turvakotijakson päättämisestä sovitaan yhdessä asiakkaan kanssa. Asiakas voi tulla turvakotiin uudelleen, jos hänen elämäntilanteensa sitä edellyttää. (THL 2019.)

3.6 Ihmiskaupan uhrien majoitusta koskeva EU-sääntely

Toimeksiantoa määrittävässä hallitusohjelmakirjauksessa todetaan, että ihmiskaupan uhrien turvallisesta ja tuetusta asumispalvelusta säädetään ja huolehditaan EU-lainsäädännön edellyttämällä tavalla. EU-tasolla tärkeimmät ihmiskaupan vastaista työstä määrittävät instrumentit ovat Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskeva yleissopimus sekä Euroopan unionin ihmiskaupan vastainen direktiivi. Ihmiskaupan uhreja koskee myös muu kansainvälinen sääntely, kuten Euroopan unionin rikosuhridirektiivi. Tarkastelu on tässä kohtaa kuitenkin rajattu ainoastaan ihmiskauppaa koskeviin EU-tason instrumentteihin.

Sekä yleissopimus että direktiivi määrittävät minimitaso ihmiskaupan uhreille tarjottavasta avusta ja tuesta. Yleissopimuksen 12 artiklassa todetaan, että ihmiskaupan uhreille tarjottavaan apuun ”kuuluu ainakin uhrien toimeentulon mahdollistavan elintason järjestäminen asianmukaisen ja turvallisen majoituksen, psykologisen ja aineellisen avun sekä vastaavien toimien avulla. Direktiivin 11 artiklassa puolestaan todetaan, että ”avun ja tuen on perustuttava suostumukseen ja tietoon, ja siihen on kuuluttava ainakin uhrin toimeentulon takaava elintaso eli tarkoituksenmukainen ja turvallinen majoitus, aineellinen apu, välttämätön sairaanhoito mukaan lukien psykologinen tuki, neuvonta ja tiedotus sekä tarvittaessa käänös- ja tulkkauspalvelut.”

Tiivistetysti EU-säätelyn mukaan ihmiskaupan uhrille tulee siis turvata asianmukainen/tarkoituksenmukainen ja turvallinen majoitus. Yleissopimus tai direktiivi eivät määrittele majoituksen asianmukaisuudelle tai turvallisuudelle tarkempia kriteereitä. Yleissopimusta koskevassa Euroopan neuvoston laatimassa selitysmuistiossa puolestaan todetaan, että majoituksen asianmukaisuus on riippuvainen kunkin yksilöllisestä tilanteesta. Selitysmuistiossa ihmiskaupan uhreille rajattuja turvakoteja pidetään erityisen sopivana ratkaisuna. Turvakodeilla tarkoitetaan yksiköitä, joissa on ihmiskaupan uhrien auttamiseen koulutettua henkilökuntaa, ympärivuorokautinen tuki ja valmius vastata akuutteihin tilanteisiin. Uhrien turvallisuus tulee varmistaa erilaisin turvatoimin, kuten salaisin osoitein ja rajoittamalla ulkopuolisten vieraiden pääsyä turvakotiin. (EN 2005.)



Kuva 1. Ihmiskaupan uhrille järjestettävä majoitus ja asuminen.

4 Aiemmat ihmiskaupan uhrien asumista tarkastelleet selvitykset

4.1 Kansallisesti tehdyt selvitykset

Ihmiskaupan uhrien palveluita ei ole Suomessa tutkittu tieteellisesti. Ihmiskauppaan liittyvien kansainvälisten sopimusten vaikutusta suomalaisiin asumis-, sosiaali- ja terveyspalveluihin on käsitelty sosiaali- ja terveysministeriön (STM) selvityksessä vuodelta 2003. Ihmiskaupan uhrien palveluita tarkasteltiin ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuutta arvioineessa VN TEAS-selvityksessä, joka julkaistiin vuonna 2018. (Koskenoja ym. 2018).

STM teki vuonna 2003 selvityksen Palermon yleissopimusta täydentävän ihmiskauppalisäpöytäkirjan vaikutuksesta sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan. Palermon sopimuksella viitataan kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaiseen YK:n yleissopimukseen. Kun selvitystä tehtiin, Suomi oli ratifioimassa yleissopimuksen lisäpöytäkirjaa ja selvityksessä tarkastellaan, mitä vaikutuksia sopimuksen ratifioinnilla ja implementoinnilla on ihmiskaupan uhrien asemaan ja palveluiden järjestämiseen. Yhtenä osana selvityksessä tarkasteltiin asumispalveluiden järjestämistä ihmiskaupan uhreille. (Mahkonen 2003.)

Selvityksessä tarkasteltiin tilapäistä asumista, yhteisöllisiä asumismuotoja sekä esimerkiksi todistajansuojeluohjelmassa olevan ihmisen asumisjärjestelyitä. Selvityksen näkökulma oli, että tilapäisten asumispalveluiden kohdalla ”ei tule edes harkita” järjestelyä, jossa tulisi todentaa ihmisen olevan ihmiskaupan uhri vaan että tilapäisiin asumispalveluihin hakeudutaan tarpeen mukaisesti. Sosiaalipalveluiden järjestämisen näkökulmasta on merkityksetöntä, minkä ongelman vuoksi kukin asiakas palvelua tarvitsee ja minkä takia asiakas sinne hakeutuu. (Mahkonen 2003, 36.)

Selvityksen teon aikaan Suomessa ei ollut erillistä todistajansuojeluohjelmia koskevaa lakia. Laki todistajansuojeluohjelmasta (88/2015) tuli voimaan Suomessa vuonna 2015. Selvityksessä on kuitenkin pohdittu todistajansuojeluohjelman vaikutuksia yksilölle. Mahkonen esitti, että todistajansuojeluohjelmien toteutuksessa olisi niihin suostuneiden henkilöiden saatava jonkinlainen asumistakuu, jonka kustannuksista valtio vastaa. Mahkonen pohti myös keinoja vähentää turvallisuusriskejä asumiseen liittyvin järjestelyin. Yhtenä keinona voidaan pitää asumisen järjestämistä salatussa sijainnissa. Samalla kuitenkin todettiin, että ihmisillä on oikeus ja tarve pitää yhteyttä muihin ihmisiin. Asuinpaikka on useissa tapauksissa suhteellisen helppo saada selville. Mahkonen totesi, että haastateltujen asiantuntijoiden kanta salattuihin turvakoteihin oli ”kategorisen torjuva”. (Mahkonen 2003, 36–38.)

Selvityksessä peräänkuulutettiin myös tutkimuksellisen näytön esittämistä lainsäädäntöön liittyvien epäkohtien tunnistamiseksi. Tutkimuksellista näyttöä todettiin tarvittavan sen arvioimiseksi, missä määrin koko sosiaali- ja terveydenhuoltolainsäädäntö voi turvata ihmiskaupan uhrien suojeluun tarvittavat palvelut. (Mahkonen 2003.)

Tuoreemmassa, Yhdenvertaisuusvaltuutetun ja Euroopan kriminaalipolitiikan instituutin yhteistyössä toteuttamassa *Tunteaton tulevaisuus* -VN TEAS selvityksessä arvioitiin ihmiskaupan uhreja koskevan lainsäädännön toimivuuden lisäksi myös ihmiskaupan uhrien saamien palveluiden toteutumista ja puutteita (Koskenoja ym. 2018). Selvityksen lähtökohtana oli vuonna 2015 voimaan tulleiden lakimuutosten myötä rakennuttamassa kaksijakoista mallia. Selvityksessä käytetty asiakirja-aineisto on kuitenkin vuosilta 2014–2016, eli osittain ajalta ennen muutosten voimaantuloa. Asiantuntijahaastattelut toteutettiin keväällä ja kesällä 2017. Ottaen huomioon, että kunnille auttamistoimien järjestämistä vastuun osoittanut laki tuli voimaan 1.7.2015, että säännökset sisältyivät sisäministeriön alaiseen lainsäädäntöön ja että STM antoi kunnille asiasta kuntainfon vasta toukokuussa 2019 voidaan kysyä, onko aikajänne lain voimaantulon, täytäntöönpanon ja arvioinnin välillä ollut riittävä luotettavien arviointitulosten saamiseksi. Lisäksi selvityksen johtopäätösten hyödynnettävyyteen vaikuttaa, että tarkastelussa ei huomioitu sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntökokonaisuutta, vaikka kuntien sote-palvelut järjestetään niiden pohjalta. Selvityksessä ei tuotu esiin vastaanottolain ja kuntia velvoittavan lainsäädännön välistä suhdetta, vaan myös kuntien järjestämiä palveluita tarkasteltiin vastaanottolain näkökulmasta.

Vaikka selvityksessä esitetyt sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevat tulkinnot ja johtopäätökset ovat edellä kuvatuista syistä osin virheellisiä, tarjoaa selvitys monipuolisen näkymän ihmiskaupan uhrien avun saannin kysymyksiin sekä auttamisen rakenteisiin.

Selvitys nosti esiin useita asumiseen ja majoitukseen liittyviä puutteita: kaikilla uhreilla ei ole oikeutta päästä turvakotiin, vastaanottokeskukset eivät välttämättä ole sopiva ympäristö etenkin seksuaalista hyväksikäyttöä kokeneille uhreille, asumisyksiköitä psyykkisesti huonokuntoisille tai miehille ei ole, akuutin majoituksen järjestäminen virka-ajan ulkopuolella on haastavaa. Yksilötasolla uhreilla kuvattiin olevan elämänhallintaan liittyviä ongelmia, joka näkyy esimerkiksi vuokratästeinä ja näin ollen riskinä menettää asunto. (Koskenoja ym. 2018.)

Selvityksen tekijät totesivat aineistosta tulleen selvästi esiin, että ”Suomessa olisi tarve intensiivisen tuen asumisyksikölle psyykkisesti hyvin huonokuntoisille tai muulla tavalla hyvin vaikeassa asemassa oleville ihmiskaupan uhreille”. Tekijät toivat esiin huolensa siitä, miten sosiaalityöntekijät kykenevät arvioimaan itsenäisesti asuvien ihmiskaupan uhrien tilannetta ja miten asetelma mahdollistaa luottamuksellisen asiakassuhteen syntymisen. Selvityksessä kerrottiin, että monessa maassa on olemassa intensiivisen tuen asumisyksiköitä vaikeimmassa asemassa oleville ihmiskaupan uhreille. Tekijät totesivat, että Suomessa olisi syytä selvittää tällaisen tuen tarvetta ja mahdollisuuksia luoda vastaavaa tukimuotoa myös Suomeen. (Koskenoja ym. 2018, 57.)

Turvapaikanhakijataustaisten ihmiskaupan uhrien osalta selvitys totesi, että koska suurin osa henkilöistä otetaan auttamisjärjestelmään turvapaikkaprosessin ollessa jo vireillä, on majoitusta koskeva järjestämisvastuu käytännössä, sillä vastaanottokeskuksella, johon henkilö on kirjattu. Auttamisjärjestelmään ottamisen todettiin jossain määrin antavan mahdollisuuden pohtia asumiseen liittyviä erityistarpeita. Käytännön esimerkkinä kerrottiin asiakkaan ohjaaminen yksiköihin, joissa he saavat enemmän tukea. (Koskenoja ym. 2018, 57.)

Kunnissa asuvien ihmiskaupan uhrien osalta selvityksessä todettiin heidän asuvan omilla asunnoissaan. Tarvittaessa he ovat käyttäneet turvakoti- tai ensikotipalveluita. Selvityksen mukaan turvallisen majoituksen löytyminen näyttöä turvariskitilanteessa haastavana. Tämä perustui siihen, ettei turvakoteja joko ole tai ne ovat täynnä. Selvityksen mukaan sosiaalitoimi oli tehnyt turvariskitilanteissa asunnon turvallisuuteen liittyviä toimenpiteitä: hankkinut turvakiellon tai esimerkiksi asentanut oveen turvaketjun tai ovisilmän. Selvityksen mukaan asunnon sijainti oli voitu valita niin, että se ei ole asiakasta mahdollisesti uhkaavan henkilön tavoitettavissa. Raportissa kuvattiin myös yleisiä asumiseen liittyviä haasteita, kuten asumiskulujen hoitamiseen liittyvät vaikeuksia. (Koskenoja ym. 2018, 108–109.)

Selvityksessä annettiin suositus ihmiskaupan uhrien majoituksen turvaamiseksi: ”Valtio antaa korvamerkittyä rahoitusta esimerkiksi THL:n kautta parantaakseen ihmiskaupan uhrien turvallista ja tuettua majoitusta.” (Koskenoja ym. 2018, 201.)

4.2 Kansainväliset suositukset

Ihmiskaupan vastaisesta toimintaa koskevaa Euroopan neuvoston yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvoo ihmiskaupan vastaisen toiminnan asiantuntijaryhmä GRETA. GRETA on tuoreimmassa arviointiraportissaan kiinnittänyt huomiota myös ihmiskaupan uhrien majoitukseen. GRETA kehottaa, että ihmiskaupan uhreille erikoistuneita turvakoteja tulisi lisätä. Lisäksi GRETA huomauttaa, että lakia valtion varoista maksettavasta korvauksesta turvakotipalvelun tuottajalle olisi tarvittaessa muutettava siten, että mahdollistetaan ihmiskaupan miesuhreille tarkoitettujen turvakotien perustaminen.⁶ (GRETA 2019.)

Ihmiskaupan uhrien majoitus on huomioitu myös muissa kansainvälisissä sopimuksissa ja suosituksissa. Esimerkiksi kidutuksen vastainen komitea on Suomea koskevissa loppupäätelmissään todennut, että Suomen tulee tehostaa ihmiskaupan uhrien suojelua ja turvata heille pääsy asianmukaisiin turvakoteihin (CAT 2016). Edellytystä asianmukaisista turvakodeista ei loppupäätelmissä ole tarkennettu.

⁶ Nykyistä turvakotilakia (Laki valtion varoin maksettavasta korvauksesta turvakotipalvelun tuottajalle, 1354/2014) ei ole sidottu asiakkaiden sukupuoleen. Suomessa toimii tällä hetkellä yksi nais erityinen turvakoti, muut turvakodit ovat avoimia kaikille sukupuolille (THL 2021).

5 Tiedonkeruu

5.1 Asiantuntijahaastattelut

Selvityksen tiedonkeruu toteutettiin asiantuntijahaastatteluin. Haastateltavia oli kokonaisuudessaan 62. Haastatteluita järjestettiin yhteensä 42, joista 15 oli ryhmämuotoisia ja 26 yksilöhaastatteluita. Yksi haastatteluun kutsutuista toivoi mahdollisuutta osallistua kirjallisesti ja tähän suostuttiin. Yksinkertaisuuden vuoksi myös häneen viitataan selvityksessä ”haastateltavana”. Osa haastateltavista toimitti joko haastattelua ennen tai sen jälkeen myös kirjallista materiaalia, joka on sisällytetty aineistoon.

Haastateltaviksi valikoitui monipuolinen joukko asiantuntijoita. Haastattelut haluttiin kohdistaa sellaisiin toimijoihin, jotka joko tekevät käytännön asiakastyötä ihmiskaupan uhrien kanssa tai edustavat muuten palveluiden järjestämistä vastuussa olevaa tahoa. Haastateltavat valikoituivat toimijasta riippuen hieman eri tavoin. Turvakotien ja vastaanottokeskusten sosiaalityöntekijöille lähetettiin avoin kutsu osallistua haastatteluun. Sosiaalipäivystykset kontaktoitiin vastuutahojen (kunta/kuntayhtymä/sote-kuntayhtymä) kirjaamoiden kautta, sillä yhteystietoja ei ollut kootusti saatavilla. Kirjaamoita pyydettiin välittämään viesti kunkin sosiaalipäivystyksen virka-ajan ulkopuolisesta sosiaalipäivystyksestä vastaaville henkilöille sekä mahdollisuuksien mukaan tätä työtä tekeville sosiaalityöntekijöille. Haastattelukutsua mainostettiin myös Facebookissa sosiaalityöntekijöiden uraverkostossa, joka on vain sosiaalityöntekijöille tarkoitettu suljettu, ammatillinen ryhmä. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää ja järjestöjä lähestyttiin suoraan. Tiedonkeruun viimeisessä vaiheessa haastateltiin kuntien edustajia. Haastateltavat kontaktoitiin suoraan eri verkostoista saatuja vinkkejä hyödyntäen. Vastaanottopalveluina järjestettävistä sosiaalipalveluista ja THL:n turvakotipalveluista vastaavat henkilöt kontaktoitiin myös suoraan. Haastatteluissa tuli esiin, että osalla sosiaalityöntekijöistä oli kokemusta ihmiskaupan uhrien kanssa työskentelystä jo ennen nykyistä työtehtäväänsä. Myös aiempia tehtäviä koskeva tieto on toiminut selvityksen aineistona niiltä osin, kun haastateltavat työstään kertoivat.

Valtaosalla haastateltavista (n. 50) oli laillistettuja sosiaalityöntekijöitä. Valinta pohjautui osaltaan eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen antamaan ihmiskaupan uhrin palveluita koskevaan ratkaisuun (EOAK/3489/2017). Ratkaisussa apulaisoikeusasiamies toteaa pitävänsä selvänä, että ihmiskaupan uhrina henkilö on ollut erityisen tuen tarpeessa oleva, ja tällöin hänen asiastaan vastaavalla työntekijällä olisi pitänyt olla sosiaalityöntekijän kelpoisuus hänen perusoikeuksiensa toteutumisen varmistamiseksi. Valinnalla pyrittiin myös vahvistamaan kerätyn tiedon vertailtavuutta. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän, järjestöjen ja THL:n edustajilla oli vaihtelevampi koulutustausta.

Kaikki haastattelut toteutettiin koronapandemian vuoksi etänä Microsoft Teamsin välityksellä. Ilmoittautuminen tapahtui webropol-lomakkeella tai sähköpostitse. Haastattelut tallennettiin erillisiä nauhureita käyttäen, jonka jälkeen tiedostot toimitettiin litteroitavaksi mm. käännös- ja litterointipalveluita tarjoavalle Lingsoftille. Haastattelut kestivät alle tunnista kahteen tuntiin, keskimäärin vajaa 1,5 tuntia.

Haastatelluille asiantuntijoille lähetettiin kutsun mukana kuvaus selvityksen tavoitteista ja toteutuksesta sekä aineiston käsittelystä. Haastateltavilta pyydettiin haastattelun alussa suullinen lupa haastattelun nauhoittamiseen. Kaikki haastateltavat antoivat tähän luvan.

Haastateltaville kerrottiin, että tulokset tullaan raportoimaan nimettömästi. Tuloksia raportoitaessa on huolehdittu siitä, että haastateltavien henkilöllisyys ei paljastu esimerkiksi poistamalla sitaateista tunnista- mista helpottavia tietoja (esim. kunnan nimi) ja murreilmaisuja. Jos haastateltava oli edustamansa organisaation ja työtehtäviensä vuoksi helposti tunnistettavissa, keskusteltiin tästä hänen kanssaan erikseen ja varmistettiin, että hän on tietoinen asiasta ja että hän hyväksyy mahdollisen välillisen tunnistamisen riskin.

Taulukko 1. Haastateltujen lukumäärät.

Palvelu/toimija	Yksiköiden/toimijoiden lukumäärä	Haastateltavien lukumäärä
Turvakodit	11	11
Vastaanottokeskukset	13	13 + 1 kirjallinen
Sosiaalipäivystykset	9	10
Kunnat	5	13
Auttamisjärjestelmä	1	3
Järjestöt	4	9
Muut	2	2
Yhteensä		62

5.2 Tiedonkeruun eri vaiheet ja tulosten analysointi

Tiedonkeruu päätettiin toteuttaa kolmessa vaiheessa. Koska tietoa aiheesta oli saatavilla vain vähän, ajatuksena oli, että tiedonkeruun eri vaiheista voitaisiin oppia lisää edetessä kohti seuraavaa vaihetta. Tiedonkeruun ensimmäinen vaihe oli kartoittava ja tavoitteena oli tarkentaa keskeisten ihmiskaupan vastaista työtä tekevien toimijoiden näkemyksiä siitä, minkälaisia heidän havaitsemansa ihmiskaupan uhrien asumiseen liittyvät puutteet käytännössä ovat. Auttamisjärjestelmän kanssa käytiin taustoittavia keskusteluita (osin sähköpostitse) keväällä ja alkusyksystä 2020, järjestöjen kirjalliset vastaukset saatiin elokuussa 2020.

Ihmiskaupan uhrien majoittaminen kiireellisissä, virka-ajan ulkopuolisissa tilanteissa on nähty puutteellisenä (Koskenoja ym. 2018, 192), minkä takia toisessa vaiheessa päätettiin haastatella akuuteissa tilanteissa palveluita järjestäviä toimijoita: turvakoteja, sosiaalipäivystyksiä ja vastaanottokeskuksia. Vastaanottokeskuksia tarkasteltiin kokonaisuutena, johon kuuluu myös sosiaalipalveluiden järjestäminen koko kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn ajan. Toisen vaiheen haastattelut toteutettiin loka-joulukuussa 2020.

Tiedonkeruun kolmannen vaiheen painotuksen oli tarkoitus olla pitkäkestoisemman tuen asumispalveluissa. Tiedonkeruun viimeisen vaiheen rajauksesta keskusteltiin ohjausryhmässä, jossa todettiin, ettei selvitetyksen puitteissa ole tarkoituksenmukaista eikä mahdollista kartoittaa laajasti ja maantieteellisesti kattavasti kuntien pitkäkestoisten palveluiden tilannetta. Kolmannen vaiheen haastattelut muodostuivat lopulta kahdesta kokonaisuudesta: järjestöistä ja palveluiden järjestämävastuussa olevista toimijoista (Maahanmuuttovirasto, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, kunnat ja THL). Tiedonkeruun aikana syntyi käsitys, että tuetun asumisen ja pitkäkestoisen tuen asumispalveluita koskevat kysymykset ovat varsin pieni osa koko kokonaisuutta. Tämän vuoksi kolmannen vaiheen haastatteluissa käytiin läpi lopulta niin tilapäistä asumista, tuettua asumista, turvallista majoitusta, kuntakorvauksia kuin auttamisjärjestelmän kanssa tehtävää yhteistyötä. Haastattelun painopisteeseen vaikutti merkittävästi se, missä positiossa haastateltava työskenteli. Haastattelut toteutettiin helmi-huhtikuussa 2021.

Kaikki haastateltavat saivat haastattelukysymykset etukäteen. Kysymykset eivät olleet samat kaikille, vaan kokonaisuus oli muokattu aina kunkin palvelun tai toimijan näkökulmasta tarkoituksenmukaiseksi. Koska aihe oli laaja, kannustettiin haastateltavia tuomaan keskusteluun näkökulmia myös kysymysten ulkopuolelta. Selvitykseen haastatelluille asiantuntijoille ei määritelty etukäteen, mitä ihmiskaupalla tai ihmiskaupan uhrilla tarkoitetaan. Haastateltaville haluttiin antaa mahdollisuus lähestyä teemaa omasta asiantunteemuksesta ja toimintaympäristöstä käsin.

Litteroidut aineistot analysoitiin Atlas.ti-ohjelmalla. Koska haastatteluissa käsiteltiin runsaasti aiheita, jotka eivät suoraan liity asumiseen ja majoitukseen (mm. yleisiä huomioita liittyen ihmiskaupan uhreja

koskevaan lainsäädäntöön, auttamisjärjestelmään, kuntakorvauksiin ja muihin sote-palveluihin ja tukitoimiin), eroteltiin aineistosta sellaiset kohdat, jotka jollain tavalla liittyivät asumiseen tai majoitukseen. Tämän jälkeen aineistoa vielä teemoiteltiin tarkemmin. Teemoja ei määritelty etukäteen, vaan ne nousivat aineiston pohjalta tehdyistä huomioista. Tiedonkeruun tulokset esitellään aineistoista esiin nousseiden teemojen mukaisesti.

5.3 Haastatteluihin osallistuneet toimijat

5.3.1 Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteydessä toimiva viranomaisen. Joutsenon vastaanottokeskus ylläpitää auttamisjärjestelmää. Auttamisjärjestelmän tarkoitus ja tehtävät on määritelty vastaanottolain (746/2011) luvussa 4. Vastaanottolain 33 §:n mukaan auttamisjärjestelmän tarkoituksena on

- 1) päättää henkilön ottamisesta auttamisjärjestelmään;
- 2) antaa ihmiskaupan uhrille toipumisaika tai harkinta-aika, jatkaa toipumis- tai harkinta-aikaa ja keskeyttää se;
- 3) järjestää auttamistoimet ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa;
- 4) toimia yhteistyössä kunnan kanssa sellaisen ihmiskaupan uhrin auttamisessa, jolla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa;
- 5) tunnistaa ihmiskaupan uhri;
- 6) päättää ihmiskaupan uhrin poistamisesta auttamisjärjestelmästä.

Auttamisjärjestelmä toimii Joutsenon vastaanottokeskuksen ohella Helsingissä, Tampereella ja Oulussa. Kokonaisuudessaan auttamisjärjestelmän henkilöstöön kuului selvityksen toteutusajankohtana yhteensä 14 työntekijää. Auttamisjärjestelmästä kahteen haastatteluun osallistui kolme haastateltavaa. Sähköpostitse esitettyihin kysymyksiin vastannut auttamisjärjestelmän edustaja ei osallistunut haastatteluihin.

5.3.2 Ihmiskaupan vastaista työtä tekevät järjestöt

Ihmiskaupan vastaisen työn kentällä toimii neljä järjestöä, jotka ovat viime vuosina profiloituneet keskeisinä ihmiskaupan asiantuntijoina ja saavat ihmiskaupan vastaiseen työhön erillistä STEA-rahoitusta. Niin sanottuihin neliapilajärjestöihin kuuluvat Rikosuhripäivystys, Monika-naiset, Pro-tukipiste ja Pakolaisneuvonta. Jokaisella järjestöllä on toiminnassaan hieman erilainen painotus.

Monika-naiset liitto on työssään erikoistunut maahanmuuttajataustaisten naisten auttamiseen. Monika-naiset on näistä järjestöistä ainoa, joka järjestää asiakkailleen myös asumista. Monika-naiset ylläpitää yhtä valtion rahoittamista, lähisuhdeväkivallan uhreille tarkoitettua turvakodeista (turvakoti Mona) ja lisäksi heillä on oma järjestölähtöinen, kuntouttavan tuetun asumisen palvelu. Palveluun on mahdollista päästä turvakotijakson päätyttyä, jos asuntoja on vapaana ja jos asiakkaalla arvioidaan olevan tarvetta palvelulle. Palvelu on nais erityinen. Elokuussa 2020 palvelun käyttäjistä noin 30 % oli auttamisjärjestelmän asiakkaita. Myös kunnat ovat ostaneet palvelua auttamisjärjestelmässä oleville asiakkailleen.

Pro-tukipiste edistää työssään seksityötä tekevien sekä ihmiskaupan uhrien osallisuutta ja oikeuksia. Pro-tukipiste tekee sekä asiantuntijatyötä että tarjoaa konkreettista tukea kohderyhmäänsä kuuluville asiakkaille. Ihmiskaupan osalta Pro-tukipiste on erikoistunut seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksissa tapahtuvaan ihmiskauppaan. Pro-tukipiste tarjoaa asiakkailleen esimerkiksi terveystalvueluita (esim. seksitautitestit, terveysneuvonta) sekä muita tukipalveluita (keskusteluapu, yhteisöllinen toiminta).

Rikosuhripäivystys (RIKU) tarjoaa matalan kynnyksen tuki- ja neuvontapalveluita rikoksen uhriksi joutuneille tai heidän läheisilleen. Rikosuhripäivystyksellä on oikeusministeriön päätökseen perustuva julkinen palveluvelvoite tarjota rikosuhridirektiivin mukaisia tukipalveluita rikoksen uhriksi joutuneille.

Rikosuhripäivystyksellä on lisäksi erillinen palvelu, joka on erikoistunut ihmiskaupan uhrien ja ihmiskaupan lähirikosten uhrien neuvontaan ja auttamiseen. Palvelu on tarkoitettu henkilöille, jotka epäilevät joutuneensa ihmiskaupan tai vastaavan hyväksikäytön uhreiksi ja tarvitsevat neuvontaa liittyen esimerkiksi omaan oikeuksiinsa, palveluihin hakeutumiseen tai rikosilmoituksen tekemiseen liittyen. Rikosuhripäivystyksen kautta on myös mahdollista saada oma ihmiskauppaan erikoistunut tukihenkilö. Toiminta on valtakunnallista.

Pakolaisneuvonta on ulkomaalais- ja pakolaisoikeuteen erikoistunut lakitoimisto ja asiantuntijajärjestö. Pakolaisneuvonta tarjoaa oikeudellista apua ja neuvontaa esimerkiksi turvapaikkaa hakeville ja paperittomille. Pakolaisneuvonta on lisäksi erikoistunut avustamaan mahdollisesti ihmiskaupan uhriksi joutuneita henkilöitä eri viranomaisprosesseissa.

5.3.3 Turvakodit

Syksyllä 2020 Suomessa toimi yhteensä 29 turvakotia (THL 2021). Haastatteluihin osallistui 11 sosiaalityöntekijää, 11 eri turvakodista. 11 haastateltavan lisäksi yhdessä haastattelussa oli mukana sosiaalityön opettaja, joka ei kuitenkaan osallistunut haastatteluun sisällöllisesti. Ryhmähaastatteluja oli yhteensä neljä. Kaikissa haastateltavien edustamissa turvakodeissa oli ollut asiakkaana auttamisjärjestelmän asiakkuudessa olevia ihmiskaupan uhreja tai asiakkaita, joiden tilanteissa oli viitteitä ihmiskaupasta.

Turvakotien sosiaalityöntekijöiden lisäksi järjestettiin erillinen haastattelu järjestämävastuussa olevalle taholle eli THL:lle. THL:ään on keskitetty joitain sosiaali- ja terveydenhuollon erityispalveluita, joissa järjestämävastuu on kuntien sijaan valtiolla. Turvakodit kuuluvat näihin palveluihin. Haastattelu järjestettiin tiedonkeruun viimeisimmässä vaiheessa. Koska turvakodit olivat teemana nousseet esiin niin tiedonkeruuta ennen kuin sen aikanakin muissa haastatteluissa, arvioitiin että myös turvakotien osalta olisi tarkoituksenmukaista haastatella järjestämävastuutasoa.

5.3.4 Vastaanottokeskukset

Vastaanottokeskusten toimintaa säätelee laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011), niin kutsuttu vastaanottolaki. Vastaanottokeskuksia oli toiminnassa lokakuussa 2020 yhteensä 39. Näistä 32 oli aikuisille ja perheille tarkoitettuja yksiköjä ja 7 ilman huoltajaa oleville alaikäisille tarkoitettuja yksiköjä. Vastaanottokeskuksia ylläpitävät niin valtio, kunnat, järjestöt kuin yksityisen sektorin toimijat.

Kaikissa vastaanottokeskuksissa ei tiedonkeruun hetkellä työskennellyt sosiaalityöntekijää. Kolmesta vastaanottokeskuksesta vastattiin, ettei sosiaalityöntekijää ole laisinkaan. Yhden vastaanottokeskuksen osalta tilanne jäi epäselväksi, sillä vastausta ei tiedustelusta huolimatta saatu. Eräiden vastaanottokeskusten osalta oli niin, että yksi henkilö toimi ns. koordinoivana sosiaalityöntekijänä ja vastasi useamman vastaanottokeskuksen sosiaalipalveluista. Yhdessä vastaanottokeskuksessa ei puolestaan tiedonkeruuhetkellä ollut sosiaalityöntekijää, mutta saatujen tietojen mukaan tilanne oli muuttumassa marraskuussa 2020. Osassa vastaanottokeskuksia työskenteli useampi sosiaalityöntekijä.

Kaiken kaikkiaan haastattelukutsu lähetettiin 40:lle vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijälle Migriltä saatujen yhteystietojen perusteella. Haastatteluihin heitä ilmoittautui yhteensä 13. Yhden vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä pyysi mahdollisuutta osallistua tiedonkeruuseen kirjallisesti ja tähän suostuttiin. Osallistujia oli kahdeksasta eri perheiden ja aikuisten vastaanottoyksiköstä ja viidestä alaikäisyksiköstä. Haastatteluun osallistuneet sosiaalityöntekijät vastasivat niin kauttakulku- kuin odotusajan keskusten sosiaalityöstä, sekä niin keskusmajoitus-, hajasijoitusvastaanottokeskuksen kuin yksityismajoituksessa asuvien ihmisten palveluista. Vastaanottokeskusten sosiaalityöntekijöillä oli vahva tuntemus sekä ihmiskauppaan liittyvistä kysymyksistä että auttamisjärjestelmästä.

Erillinen haastattelu järjestettiin Maahanmuuttovirastossa työskentelevälle vastaanottopalveluina järjestettävistä sosiaalipalveluista vastaavalle ylitarkastajalle.

5.3.5 Sosiaalipäivystykset

Sosiaalipäivystysten toiminnasta säädetään sosiaalihuoltolaissa (1301/2014, 29 §). Sosiaalipäivystyksen tehtävänä on turvata kiireellinen ja välttämätön apu kaiken ikäisille, ympäri vuorokauden. Sosiaalihuoltolain mukaan sosiaalipäivystyksen on toimittava yhteistyössä ensihoitopalvelun, terveydenhuollon päivystyksen, pelastustoimen, poliisin, hätäkeskuksen ja tarpeen mukaan muiden toimijoiden kanssa.

Sosiaali- ja terveysministeriö julkaisi vuonna 2019 selvityksen sosiaalipäivystystoiminnan järjestämisestä. Tuolloin Manner-Suomessa toimi yhteensä 41 ympärivuorokautista sosiaalipäivystystä tarjoavaa tahoa. Jo tuolloin oli tiedossa, että osa näistä sosiaalipäivystyksistä oli lopettamassa toimintaansa. Käytännössä tämä tarkoittaa, että toiminta aiottiin yhdistää johonkin toiseen lähiseudun sosiaalipäivystykseen. (Ollila ym. 2019).

Tämän selvityksen tiedonkeruuhetkellä hetkellä toiminnassa oli tietojemme mukaan 36 sosiaalipäivystystä. Haastatteluihin ilmoitautui yhteensä 10 sosiaalityöntekijää 10 eri sosiaalipäivystyksestä. Yleisesti ottaen ihmiskauppa ilmiönä oli tuttu haastatelluille sosiaalipäivystysten sosiaalityöntekijöille, osalla oli käytännön kokemusta yhteistyöstä auttamisjärjestelmän kanssa. Yksi haastateltavista ei ollut kuullut ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä eikä tiennyt, mikä se on. Ihmiskauppaa pidettiin marginaalisena ilmiönä, joka osuu yksittäisen työntekijän kohdalle harvoin.

5.3.6 Kunnat

Vuonna 2021 Suomessa oli yhteensä 309 kuntaa (Kuntaliitto 2021). Kunnat vastaavat erilaisten palveluiden järjestämisestä asukkailleen, mukaan lukien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Kunnalla on vastuu järjestää välttämättömät sosiaalihuollon palvelut kiireellisessä tilanteessa jokaiselle kunnan alueella oleskelevalle (sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 12 §).

Kuntien edustajia haastateltiin yhteensä viidestä eri kunnasta tai kuntayhtymästä. Haastatteluihin osallistuneet henkilöt edustivat eri tasoja asiakastyöstä johtajiin. Kaikki haastateltavat olivat koulutukseltaan sosiaalityöntekijöitä, mutta osalla tehtävät olivat ainoastaan hallinnollisia. Osallistujat vastasivat työikäisten palveluista, johtotason haastateltavat osin myös laajemmista kokonaisuuksista. Haastateltavien vastuualueet liittyivät tuetun asumisen kysymyksiin, virka-aikaiseen päivystykseen sekä ihmiskaupan uhrien keskitettyihin palveluihin tai sen kokonaisuuden johtamiseen, johon ne sijoittuvat. Ihmiskaupan uhrien palvelut oli kaikilla keskitetty maahanmuuttajapalveluiden yhteyteen. Asumispalveluissa työskentelevät haastateltavat korostivat, ettei heillä ole osaamista ihmiskauppaan liittyvistä erityiskysymyksistä.

6 Rakenteiden vaikutus ihmiskaupan uhrien asumiseen ja palveluihin

6.1 Ihmiskaupan uhrin tunnistaminen ja erillinen auttamisjärjestelmä

Auttamistoimista puhuttaessa tunnistamisella viitataan auttamisjärjestelmään ottamisen tasolla tapahtuvaan tunnistamiseen. Auttamisjärjestelmän asiakkuus, johon tässä viitataan tunnistamisena, voi tilanteesta riippuen laajentaa yksilölle tarjottavien palveluiden ja majoitusvaihtoehtojen valikkoa. Tapahtuuko näin tosiasiallisesti, varmistuu usein vasta järjestelmään ottamisen jälkeen. Auttamisjärjestelmän asiakkuus edellyttää, että joku tunnistaa, että asiakkaan tilanteessa on viitteitä ihmiskaupasta ja että asiakkaasta tehdään esitys auttamisjärjestelmälle. Ihminen voi tehdä tämän myös itse. Arvioitavaksi tulee ihmiskauppaan viittaavien olosuhteiden lisäksi myös henkilön avun tarve. Jos auttamisjärjestelmä antaa henkilön asiassa hylkäävän päätöksen, saa hän palvelunsa joko vastaanottokeskuksen tai kunnan palveluita käyttävänä asiakkaana.

Haastattelut osoittavat, ettei ihmiskaupan uhrin tunnistaminen ole ongelmatonta. Selvityksen aineisto tuo esiin ihmiskaupan uhrin tunnistamiseen liittyvän problematiikan sosiaali- ja terveydenhuollon periaatteiden mukaisesti toimivassa palvelujärjestelmässä. Useat haastateltavat kuvasivat tunnistamiseen liittyvää eettistä pohdintaa: auttamisen rakenne oli työntekijöillekin vaikea ymmärtää, kuinka selittää se asiakkaalle? Miten asiakasta voisi motivoida ja hänelle perustella asiakkuuden tärkeyttä, jos se ei tuota mitään konkreettista? Onko eettistä alkaa tietoisesti käydä läpi asiakkaan raskaita kokemuksia? Miten löydetään tasapaino uhri-identiteetin ja toipumisen välillä? Sosiaalityöntekijät pohtivat myös asiakkaan oikeuksiin liittyviä kysymyksiä. Auttamisjärjestelmän lakisääteinen tehtävä ja toimivalta on epäselvä. Edistääkö asiakkuus kunnan edellytyksiä vastata henkilön palvelun tarpeisiin tilanteessa, jossa palveluista vastaa kunta? Miten varmistetaan, että asiakas, etenkin haavoittuvassa asemassa oleva, on osallisena asiassaan ja hänen itsemääräämisoikeuttaan pystytään kunnioittamaan?

Lähinnä vain ajattelin sitä, kun he tapaa tän ihmisen, niin. No tällä hetkellä kaikki ehkä tapaa Teamsilla tai miten tapaakaan. Mihin he kirjaa tästä asiakkaasta tiedot? Mikä rooli heillä on? Onko he sosiaalihuollon ihmisiä? Onko ne terveydenhuollon ihmisiä? Mun mielestä tästä pitäis lähteä, mikä heidän status on lainsäädännössä. Se on tosi tärkeä sen ihmisen oikeuksien kannalta ja muutenkin, eihän tämmönen ihminen, joka on uhri, suunnilleen tiiä mistään mittään. Sit jos hänestä ei kirjata jotain tarpeellisia tietoja tai kierrettään johonkin väärään paikkaan, sit tuleeko ne tiedot edes kuntaan? Tämä jotenkin mössöltä kuulostaa täs kohtaa. (H35, kunnan sosiaalihuollon edustaja)

Aineistosta käy ilmi, että vastaanottokeskuksissa tehtävässä sosiaalityössä työntekijöitä on viime vuosina ohjattu ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen. Ulkoapäin tulevalla ohjauksella on vaikutuksensa asiakassuhteeseen, jonka tulisi rakentua ammattihenkilön ja asiakkaan välisessä vuorovaikutuksessa. Asiakassuhde valjastetaan ihmiskaupan tunnistamiseen, vaikka työntekijä ja joskus myös asiakas itse näkisi muiden kokemusten olevan merkittävämpiä senhetkisessä asiakassuhteessa. Ohjeistus tunnistaa juuri ihmiskaupan uhreja näytettyä jopa asiakkaan kokemaa väkivaltaa tai hyväksikäyttöä arvottavana.

Et sit välillä jotkut... haastattelutkin sit niinku, jotenkin ihan nyrjähti vähän väärille urille kun sit piti sitä vaan tivata et no, olisk täs nyt tämmöstä ihmiskauppapiirrettä tässä asiassa ja sit vähän semmonen pettymys et no ei nyt ollu, tää oli vaan tämmöstä ihan tavallista kidutusta tai... tai pahoinpitelyä tai jotain muuta. (H23, vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä)

Tunnistamismenettelyyn liittyvän ammattieettisen pohdinnan lisäksi sosiaalityöntekijät miettivät, miten rajanveto eri ilmiöiden tai rikosten välillä tehdään. Yksi vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä kuvasi vaikeutta nimetä asiakkaidensa kokemuksia ennen Suomeen tuloa. Miten asiakkaiden kanssa tehtävässä sosiaalityössä pitäisi lähteä määrittelemään esimerkiksi ihmiskaupan ja ihmissalakuljetuksen välistä eroa? Tiettyjen maiden läpi kulkeneet reitit ovat altistaneet niiden kautta Suomeen tulleita henkilöitä laajasti erilaisille ihmisoikeusloukkauksille, ovatko he kaikki ihmiskaupan uhreja? Toinen haastateltava kuvasi, kuinka esimerkiksi avioliittoon pakotettujen henkilöiden kanssa työskennellessä on ”häilyvää” mistä syntyy ajatus, että asiakkaan tilanteessa on ihmiskauppaan viittaavia piirteitä. Yksi haastateltava nosti esiin, että joitakin vuosia sitten auttamisjärjestelmä ei ottanut avioliittoon pakotettuja asiakkuuteen, koska pakkoavioliittoja ei tarkasteltu ihmiskauppana. Moni vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä kertoi hyödyntävänsä auttamisjärjestelmän konsultaatiopuhelinta ennen esityksen tekemistä. Jos konsultaatiossa kävi ilmi, ettei auttamisjärjestelmä pitänyt tilannetta ihmiskauppana, ei esitystä tehty. Konsultaatiopuhelut toimivat siis jonkinlaisena esikarsintana auttamisjärjestelmään tehtävien ehdotuksen suhteen, kuten myös sosiaalityön työskentelyä jossain määrin ohjaavana tekijänä. Avun tarpeen kytkeminen auttamisjärjestelmän asiakkuuteen näyttäytyi aineistossa ristiriitaisena asiana. Jos asiakkaan tilanteessa on ihmiskaupan piirteitä, mutta hänellä ei ole avun tarvetta, tulisiko häntä kuitenkin ehdottaa auttamisjärjestelmään? Yksi haastateltavista kertoi, että avun tarpeen tuli hänen auttamisjärjestelmältä saamansa ohjeistuksen mukaan liittyä muuhun kuin rikosprosessiin. Tästä johdun hän kertoi kirjaavansa esitykseen keskustelutuen tarpeen koska siten asiakkaan tiesi pääsevän järjestelmän piiriin. Myös toisessa haastattelussa tuli ilmi, että sosiaalityöntekijä koki käyttävänsä ”vähän niinku koodijuttuja” muotoillakseen asiakkaan kertomuksen sellaiseksi, että se täyttäisi ihmiskaupan kriteerit. Yksi haastateltavista kertoi asiakkaasta, jonka avun tarve ei hänelle kerrotun mukaan sopinut yhteen niiden palveluiden kanssa, joita auttamisjärjestelmällä olisi tarjottavana.

Mut et mul on yks asiakas, jonka kohdalla mulle ilmoitettiin, että häntä oli ehdotettu ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään, mutta hänen tarpeensa eivät olleet osuneet siihen, mitä sieltä oli mahdollista tarjota, niin hänen hakemuksensa siis hylättiin. Hän olis varmasti ihan ilolla ottanut vastaan esimerkiksi mahdollisuuden saada lapsi päiväkotiin tai jotain tällasta konkreettista perhe-elämän tai turvapaikkaprosessin avuksi, mut kuntosali ei eikä terapia ollu sellasia asioita, joista hän ois ollu edes kiinnostunu tässä hetkessä, jollon se vastaus sitten oli se, että ei tässä vaiheessa hyväksytää järjestelmään. (H26, vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä)

Aineistosta saa käsityksen, että erityisesti vastaanottokeskus- ja turvakotipalveluissa työskentelevät sosiaalityöntekijät uskovat auttamisjärjestelmään ottamisen tasolla tehtävän tunnistamisen tuovan asiakkaalle lisähyötyä. Hyödyn ei kuitenkaan pääsääntöisesti nähty toteutuvan senhetkessä asiakkuudessa. Turvakotien osalta tunnistamisen tarpeellisuutta perusteltiin sillä, että sen kautta asiakas pääsee kiinni auttamisjärjestelmän asiakkuuden mahdollistamiin etuihin tulevaisuudessa, jos asiakkaan kotikunta ei pysty järjestämään hänelle sopivia palveluita. Yksi haastateltava kertoi käsityksestään, että auttamisjärjestelmä toimii jonkinlaisena ”edunvalvojana” ja varmistaa, että asiakkaan erityiset oikeudet kunnassa toteutuvat. Vastaanottokeskuksissa keskeinen perustelu oli tunnistamisen toivottu vaikutus henkilön oleskelulupaprosessiin. Näin siitä huolimatta, että haastateltavilla oli käsitys, etteivät heidät ihmiskaupan uhri -asiakkaansa olleet lupia saaneet, ja että heitä palautettiin myös hyväksikäyttömaihin. Auttamisjärjestelmä voi antaa henkilölle maassa poistamisen yhteydessä dokumentin, jolla hänen todistetaan olevan Suomessa tunnistettu ihmiskaupan uhri.

Graaveimmillaan ihmiskaupan uhrin tunnistamismenettely näyttäytyy aineistossa rakenteellisena väkivaltana⁷. Oikeus ihmiskaupan uhrin auttamistoimiin syntyy, kun asiakkaan kertoman tarinan olosuhteet näyttäytyvät viranomaisen arvioissa sellaisina, että kyseessä voi olla ihmiskaupparikoksen uhri ja että hän on auttamistoimien tarpeessa. Tilannetta arvioidessaan viranomainen joutuu etsimään uhriudelle perusteluita, jotka täytyy esittää esityksen tueksi. Myös monialainen asiantuntijatyöryhmä voi osallistua tilanteen arviointiin. Sosiaalityöntekijä kuvaa myös työntekijöille ilmeisen järkyttävää tilannetta:

⁷ Ks. rakenteellisesta väkivallasta esim. Väkivaltakäsitteiden sanasto (THL 2020).

... he ei voi ottaa tätä auttamisjärjestelmään jos ei tähän tuu selvyyttä, koska muuten epäillään että tää on valetta tää kertomus. Ja mun ja sairaanhoitajan piti sitten käydä tän tytön kanssa semmosia keskusteluja, että... Siis hänhän ei ollu antanu ees tehdä sisätutkimusta mitään missään eikä kunnolla, mut et ilmeisesti ei nyt löytyny semmosii vaurioita ku pitäs olettaa että löytyis, ja hän sano et hänet on raiskattu ja... Siis se oli aivan karsee se keskustelu, et sit me jotain hemmetin anatomian piirroskuvia käyttäen käydään läpi että minkälaisia reikiä on ihmisen, niinku naisen alapäässä ja mihin hänet on raiskattu. Että voiko olla mahdollista että tämä hänen kertomuksensa pitää paikkansa? Ja siis se on ihan, ihan, ihan hirveetä. Et kaikki oma koulutus sanoo sitä, et kun sulle kerrotaan että on tullu raiskatuks, niin sit ei ruveta tivaamaan ja sanomaan että piirrä mulle mihin reikään sut raiskattiin. Ja se oli edellytys, ja sitten mä... Se on ehkä mun uran yks kammottavimpia hetkiä kun me tätä sitten sairaanhoitajan kanssa tivattiin. (H23, vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä)

Haastatteluissa käsiteltiin ihmiskaupan uhriksi tunnistamisen merkitystä yksin alaikäisenä maahan tulleiden lasten osalta. Heidän osaltaan auttamisjärjestelmään ehdottaminen ja hyväksyminen näyttäyty toimenpiteenä, jolle ei sosiaali- ja terveydenhuollon tai asumisen näkökulmasta löydy perustelua. Aineistosta käy kuitenkin ilmi, että yksittäistapauksissa tunnistamisella on voinut olla keskeinen merkitys henkilön elämässä esimerkiksi silloin, kun auttamisjärjestelmän asiakkuus on mahdollistanut iänmäärityksen ja siten turvannut lapsen oikeudet hyvin perustavanlaatuisella tavalla. Aineistossa on myös esimerkki, jossa sosiaalityöntekijä oli ajatellut ihmiskaupan uhrin statuksen turvaavan nuoren terapiaan pääsyn, mutta pitkään ja työlään prosessin päätteeksi hoito oli järjestettävä normaali prosessien kautta. Prosessi oli nuorelle raskas.

Vuoden 2015 lakimuutosten myötä auttamisjärjestelmän asiakkuus toimii rinnakkaisena rakenteena niin turvapaikkaa hakevien vastaanottojärjestelmän palveluille kuin kuntien vastuulla oleville sosiaali- ja terveydenhuollon palveluille. Vastaanottokeskusjärjestelmä ja kunta ovat asetelmassa peruspalvelujärjestelmiä, jotka lopulta vastaavat kaikkien sen piirissä olevien avun tarpeisiin. Auttamisjärjestelmä järjestää osaltaan samoja palveluita, kuin peruspalvelujärjestelmät, mutta eri lainsäädännön pohjalta ja eri periaattein sekä pääsääntöisesti eri koulutustaustalla. Vastaanottokeskuksen tai kunnan palveluissa oleva asiakas saattaa asiakkuuden aikana liikkua näiden kahden rakenteen välillä – joskus työntekijöiden siitä tietämättä. Vastaanottokeskuksissa tilanne voi olla, että asiakkaan auttamisjärjestelmän asiakkuudesta ei ole tietoa. Kunnissa puolestaan epäselvyyttä aiheuttaa erityisesti se, missä vaiheessa asiakkaat poistetaan auttamisjärjestelmän asiakkuudesta. Asiakas voidaan poistaa auttamisjärjestelmästä, jos kyseessä ei olekaan ihmiskauppa, jos auttamisjärjestelmä arvioi, ettei henkilö ole enää auttamistoimien tarpeessa tai jos henkilö aiheuttaa vakavaa vaaraa yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle (vastaanottolaki 746/211, 38 f §). Näissä tilanteissa vastaanottokeskuksen ja kunnan palveluiden on kuitenkin jatkettava asiakkaan perusoikeuksien turvaamista. Rinnakkaisjärjestelmän vaikutukset asiakkaan palvelukokonaisuuteen ovat ennakoimattomia, mutta aineisto tekee näkyväksi sen, että joissakin tilanteissa myös kuntien palveluissa olevat asiakkaat ovat hyötäneet asiakkuuden vaikutuksista.

Turvapaikanhakijataustaisten ihmiskaupan uhrien tilanteessa korostuu monen prosessin päällekkäisyys. Yksi haastateltava nosti esiin kysymyksen, onko lukuisten toimijoiden mukanaolo asiakkaan etu, vai tekeekö se asioista monimutkaisempia jopa niin, että kukaan ei oikein tiedä, kuka on vastuussa mistäkin asiasta. Koordinoiva taho tarvitaan ja turvapaikkaa hakevilla koordinointi on vastaanottokeskuksen tehtävä.

[jos] henkilö on turvapaikanhakija, ni kyllä mä silloin katon, et silloin se on se vastaanottokeskuksen se sosiaalitoimi tai sosiaalityöntekijä. --- tä on hyvä esimerkki tä viimeinen asiakas, ku hällä oli niitä asioita, 37 isit hän sano, että no kelle lakimiehelle hän soittaa nyt. Onko tää nyt se turvapaikka-asioita hoitava lakimies vai onko tämä nyt se rikosasiaa hoitava lakimies ja puhuuko hän tästä mulle vai pitääkö hänen ottaa auttamisjärjestelmän sosiaalityöntekijään yhteyttä ja sit hän teki niin, että kun hän vaikka laitto jonkun viestin, ni hän laitto varalta sen ihan kaikille, lakimiehelle ja sosiaalityöntekijöille ja ohjaajille ja rikosuhripäivystyksen tukihenkilölle ja muille, jollon käy vähän niin, et saattaa olla, et asia jää kokonaisuudessaan hoitamatta, ku joku vilkasee sitä viestiä ja aattelee, että

aa, ei tää kuulu mulle. Mut sit ehkä siinä huomaa käytännössä, että sitten kun ne eri tahot ottaa yhteyttä, ni kyllä se turvapaikanhakijoitten kohdalla aika usein on sitten se vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä, kehen otetaan yhteyttä. (H22, vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä)

Osa haastatteluun osallistuneista kuntien edustajista kertoi kokemuksesta, että tilanteessa, jossa asiakkaalla on sekä kunnan että auttamisjärjestelmän asiakkuus, olisi auttamisjärjestelmä ohjeistanut kuntia toimimaan tietyllä tavalla. Haastateltaville oli syntynyt käsitys, että auttamisjärjestelmästä puuttuu perusymmärrys sosiaalihuollosta ja muista palveluista ja siksi ohjeistukset saattoivat olla ristiriidassa suhteessa kuntien toimintaedellytyksiin. Ollessaan palveluiden järjestämistä vastuussa auttamisjärjestelmä on voinut aloittaa asiakkaalle palveluita, joita kunnan pitäisi auttamisjärjestelmän ohjeistuksen mukaan jatkaa. Sosiaalihuollon toiminnan ja asiakkaalle järjestettävien palveluiden tulee kuitenkin perustua sosiaalihuoltolain mukaan toteutettuun palvelutarpeen arvioon. Sosiaalihuolto ei voi toimia terveydenhuollon toimialueella. Esimerkiksi terapian järjestäminen edellyttää aina asianmukaista hoidon tarpeen arviota. Toisen, soten ulkopuolisen toimijan aloittamien ostopalveluiden jatkaminen ei välttämättä näyttäyty tarkoituksenmukaisena, eivätkä kuntia sitovat, esimerkiksi hankintalain mukaiset prosessit välttämättä mahdollista sitä. Auttamisjärjestelmän asiakkuuden aikana hankittu asunto voi olla niin kallis, että vuokra ylittää Kelan perustoimeentulotuessa hyväksymät vuokratulot eikä kuntakaan pysty huomioimaan niitä. Haastatteluissa korostui yhtä kuntatoimijaa lukuun ottamatta sosiaalihuollon velvoite asiakkaiden yhdenvertaiseen kohteluun työtä perustavanlaatuisesti ohjaavana periaatteena. Yksi johtotason henkilöistä toi esiin, että jos henkilöstö noudattaisi saatuja ohjeita, voisivat he syyllistyä jopa virkavirheeseen. Haastateltava painotti, että tällaiset ristiriitaisuudet tulee selvittää.

Tuntuu et siel auttamisjärjestelmässä perusasiat siitä, mitkä ne kunnan sosiaalihuollosta tai muut palvelut on, puuttuu, koska sit siellä annetaan myös ohjeistuksia, että he on alottanu jonkun palvelun ja teidän täytyy tätä terapiaa ostaa. Ei meillä oo semmosia mahdollisuuksia. Me toimitaan niitten sääntöjen ja systeemien mukaan, mitä tääl kunnassa on. Ei joku lähtökohtaisesti voi tulla sanomaan ja antamaan määräyksiä. Meillä ei ole mahdollisuuksia siihen, meidän viranomaiset tekee virkavirheen silloin. Tämönen ajattelumalli pitäis sinne nyt jotenki saadaa, et asiat pitää selvittää. (H35, kunnan sosiaalihuollon edustaja)

Selvityksen aineistosta käy ilmi, että haastatteluun osallistuneet sosiaalityöntekijät olivat eri tasoisesti perehtyneitä auttamisjärjestelmän asiakkuuteen liittyviin tietosuojaa koskeviin kysymyksiin, kuten auttamisjärjestelmän laajaan tiedonsaantioikeuteen, tietojen käyttötarkoitusta koskevaan sääntelyyn, lain mukaisesti ilmoitusmenettelyihin tai kuntakorvausten edellyttämään tietojen liikkumiseen eri hallinnonalojen välillä. Tämä siitä huolimatta, että heillä on sosiaalihuollon asiakaslain (laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000) 5 §:n perusteella velvollisuus selvittää asiakkaalleen hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan.

Paperittomien sosiaalihuollon parissa työskentelevällä sosiaalityöntekijällä oli laaja-alaisin näkemys tunnistamiseen sekä auttamisjärjestelmän asiakkuuden erilaisiin vaikutuksiin. Auttamisjärjestelmään ottamisen kautta tapahtuva tunnistaminen laajentaa paperittomien oikeuksia sosiaali- ja terveyspalveluihin, kuitenkin ennakoimattomaksi ajaksi. Tunnistamisella voi olla myös muita, esimerkiksi harkinta-ajan kautta syntyviä oikeusvaikutuksia. Kunnan käytössä olevista tilapäisen asumisen palveluista riippuen auttamisjärjestelmän asiakkuus saattaa mahdollistaa laajemman valikon turvallisena majoituksena järjestettävästä majoituksesta. Samalla se voi kuitenkin tarkoittaa esimerkiksi muuttoa toiselle paikkakunnalle, jolla on omat vaikutuksensa elinpiiriin, sosiaalisiin suhteisiin ja esimerkiksi lasten koulunkäyntiin. Lisäksi auttamisjärjestelmän asiakkuuteen siirtyminen tarkoittaa, ettei henkilö enää saa sosiaali- ja terveyspalveluita julkisen palvelujärjestelmän käyttäjänä, vaan auttamisjärjestelmän järjestämistä palveluista. Esimerkiksi asiakassuhde kunnan sosiaalihuoltoon päättyy. Auttamisjärjestelmän asiakkuus on luonteeltaan tilapäistä. Lopulta henkilö siirtyy kuitenkin takaisin kunnan palveluihin, ellei prosessi ei johda maasta lähtöön tai poistamiseen. Koska

auttamisjärjestelmään ohjautuminen voi harkinta-ajan antamisen kautta tarkoittaa myös ulkomaalaisvalvontaa toimeenpanevan viranomaisen tietoon tulemista, joutuvat sosiaalihuollon työntekijät kertomaan paperittomille asiakkailleen tarkkaan monimutkaisista ja osin ennakoimattomista vaikutuksista, joita avun piiriin hakeutumisella voi asiakkaan tilanteessa olla. Edellä mainittu asiakaslain velvoite antaa selvitys toimenpidevaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista, sekä viranomaisen hallintolain mukainen neuvonta- ja ohjausvastuu korostuu paperittomien kanssa työskennellessä. Sosiaalihuollon ammattihenkilön tulee varmistaa, että asiakas riittävästi ymmärtää annetun selvityksen sisällön ja merkityksen (laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000).

Auttamisjärjestelmään ottamisen tasolla tapahtuvan tunnistamisen on esitetty tarkoittavan ihmiskaupan uhrin erityisasemaa, joka turvaa henkilölle oikeuden saada yleisiä sosiaali- ja terveystalvueluita laajemmat palvelut⁸. Auttamisjärjestelmään otetaan henkilöitä matalalla kynnyksellä. Kunnissa tunnistetaan henkilöitä, joiden on syytä epäillä joutuneen ihmiskaupan uhriksi, mutta heitä ei asiakkaan kokonaistilanteen johdosta esitetä auttamisjärjestelmään. Vaikka matalakynnyksinen auttamisjärjestelmän asiakkuus oikeuttaa erityisasemaan, syntyy ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan saaneelle henkilölle ”ainoastaan” oikeus universaalien palvelujärjestelmän turvaamiin oikeuksiin. Voi olla, että auttamisjärjestelmän ja muiden viranomaisten arvio ihmiskaupan uhriudesta on poikennut toisistaan: vaikka auttamisjärjestelmä ei ole hyväksynyt asiakasta tai on poistanut hänet järjestelmästä, on hänelle kuitenkin myönnetty ihmiskaupan uhrin oleskelulupa. Haastateltava kysyykin, kuka eri määritelmien mukaisista ihmiskaupan uhreista on lopulta se ”oikea uhri”. Haastateltava pohtii, keitä ihmiskaupan uhreja koskevat kansainväliset velvoitteet siis oikeastaan koskevat, kuka on se ”oikea” ihmiskaupan uhri, jolle valtiolla on velvollisuus taata tietyt oikeudet.

6.2 Auttamisjärjestelmän asiakkuuden vaikutus asumiseen ja asumispalveluihin

Auttamisjärjestelmän asiakkuuden vaikutus asiakkaan asumisjärjestelyihin tai asumispalveluihin on riippuvainen asiakkaan statuksesta. Vaikka kotikuntalainen on auttamisjärjestelmän asiakas, vastaa kunta aina palveluiden järjestämisestä. Vaikka turvapaikkaa hakeva on auttamisjärjestelmän asiakas, vastaa vastaanottokeskus useimmiten palveluiden järjestämisestä. Paperittomien auttamisjärjestelmän asiakkaiden osalta auttamisjärjestelmä on vastuussa kaikkien palveluiden järjestämisestä. Kiireellisessä tilanteessa kunta on velvollinen järjestämään sosiaalipalveluja jokaiselle sen alueella oleskelevalle siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarannu. Turvaamisvelvoite on ehdoton.

Kaksi järjestöä toi esiin kokemuksensa siitä, että akuuteissa tilanteissa auttamisjärjestelmän tuella asiakkaille on saatu järjestettyä sopivampaa majoitusta verrattuna vaihtoehtoihin, joita kunta olisi muuten tarjonnut. Esimerkkeinä nostettiin esiin tilanteet, jossa asiakas olisi muuten ohjattu kunnan tilapäismajoitukseen, mutta auttamisjärjestelmän neuvoilla heille on järjestetty turvalliseksi arvioitu hotellimajoitus.

Sosiaalipäivystyksessä työskentelevän sosiaalityöntekijän haastattelussa tuli puolestaan esiin näkemys, että viranomaisyhteistyö auttamisjärjestelmän kanssa ei ole selvää etenkään virka-ajan ulkopuolisessa päivystyksessä.

Mutta se auttamisjärjestelmän rooli näissä on jäänyt minulle kyllä varsin tavallaan pieneksi, lähinnä se kokemus on ja kollegoilta oon kuullu, että no kun ei sieltä saa oikeen kiinni, tai sit sanotaan et no virka-aikana sitten. Niin sit se päivystyksessä katkee tavaltaan siihen, että kun tehdään ympäri vuorokauden ja päivystetään nimenomaan virka-ajan ulkopuolella näitä asioita, niin sitten jos se palveluketju ei jotenkin mee mallikkaasti riippumatta onko toinen pääsiäispäivä vai mikä on, niin tavallaan siinä hoidetaan sit se mitä voidaan. (H11, sosiaalipäivystyksen sosiaalityöntekijä)

Kotikuntalaisten kohdalla auttamisjärjestelmän tuomat hyödyt asumisen tai asumispalveluiden suhteen näyttäytyivät yksittäistapauksina. Haastatteluiden perusteella auttamisjärjestelmään kohdistuu myös paljon

⁸ EOAK 3489/2017

toiveita ja odotuksia. Asiakkaan auttamisjärjestelmään hyväksymistä on pidetty positiivisena asiana ja toivottu, että sieltä järjestyy tukea esimerkiksi asunnon hankkimiseen. Kotikuntalaisten kohdalla palveluiden järjestämisvastuu kuitenkin säilyy kunnassa ja auttamisjärjestelmän tehtävänä on ainoastaan tehdä yhteistyötä. Yhdessä esimerkissä kotikuntalaiselle asiakkaalle oli järjestynyt laitosmuotoinen perhekuntoutuspaikka auttamisjärjestelmän asiakkuuden ja kuntakorvausten turvin. Jatkopalveluiden järjestäminen tälle asiakkaalle oli ensin ollut hankalaa, mutta kuntakorvaukset olivat edesauttaneet palvelun järjestymistä.

Muistan kans jossain kohti aatelleeni, että jes, asiakas pääsee auttamisjärjestelmään, että nyt ne hommaa sen asunnon. Mutta asiakkaalla on kotikunta Suomessa, niin ei auttamisjärjestelmä sitä asuntoa hommaa, vaan se kotikunta. Sit silleen tämmösiä, et ”ajaa, mikäs hyöty täst nyt...” Siinä kohtaa jäi vähän miettiin, että mikä hyöty tästä koko isosta prosessista on nyt ollu tälle asiakkaalle. Et siit periaattees mitään konkreettista hyötyä tule. (H8a, turvakodin sosiaalityöntekijä)

Valtaosalle turvapaikkaa hakevista auttamisjärjestelmän asiakkuus ei vaikuta heidän majoitukseensa tai heidän saamiinsa asumispalveluihin. Lähtökohtana on vastaanottokeskusmajoitus tai yksityismajoitus ja nämä useimmiten arvioidaan asiakkaalle turvallisiksi vaihtoehtoiksi. Ilman huoltajaa olevien lapsien/Suomeen yksin tulleiden alaikäisten kohdalla auttamisjärjestelmän asiakkuus ei haastateltavien mukaan vaikuta majoitukseen tai asumispalveluihin millään tavalla.

Joissain tilanteissa auttamisjärjestelmän asiakkuus mahdollistaa turvapaikanhakijalle vaihtoehtoja, joita ei muussa tilanteessa välttämättä järjestettäisi. Yhdessä esimerkissä asiakkaalle järjestettiin tuettua asumista auttamisjärjestelmän maksamana. Turvapaikkaa hakeville naisille auttamisjärjestelmän asiakkuus tuo palveluvalikkoon lisäksi Rose-kodin ”tuetun ja turvallisen asumisen” palvelun, joka on tarkoitettu ainoastaan naispuoleisille ihmiskaupan uhreille. Toisaalta tieto mahdollisuudesta auttamistoimena järjestettävään turvalliseen majoitukseen on aiheuttanut ristiriitaa ja hankaloittanut asiakkaan kanssa työskentelyä vastaanottokeskuksessa, kun asiakkaalle herännyt toive vastaanottokeskusmajoitusta paremmista olosuhteista ei toteutunut, koska turvauhkaa ei ollut.

Niin kutsuttujen paperittomien kohdalla henkilö on voinut olla asiakkaana kunnan palveluissa ja kunta on voinut järjestää hänelle majoituksen. Jos paperiton henkilö hyväksytään auttamisjärjestelmän asiakkuuteen, siirtyvät hänen palvelunsa kokonaan auttamisjärjestelmän vastuulle. (Turvallisen) majoituksen osalta asiakkaan tarpeet arvioidaan yksilöllisesti ja vaihtoehtoina voi olla esimerkiksi majoitus Joutsenon vastaanottokeskuksessa tai muussa vastaanottokeskuksessa, Rose-kodissa tai yksityiseltä toimijalta vuokratessa kalustetussa asunnossa.

Auttamisjärjestelmää hyödynnetään joskus majoitukseen liittyvässä konsultoinnissa. Yksi haastateltavista kertoi olleensa yhteydessä auttamisjärjestelmään pohtiessaan, voisiko rikokseen liittyvillä asioilla olla vaikutusta asiakkaan majoitukseen: onko tavallisesta poikkeaviin ratkaisuihin perusteita tai onko asiakkaan turvallista muuttaa yksityismajoitukseen? Auttamisjärjestelmän kanssa yhteistyössä on arvioitu myös asiakkaan turvakotipalvelun tarvetta. Auttamisjärjestelmän tekemät arviot esimerkiksi turvallisen majoituksen tarpeesta voivat toimia myös kunnassa palveluiden järjestämisen tukena. Turvallisen majoituksen palveluita on hankittu sekä kunnan omaan palveluvalikkoon kuuluvien palveluiden joukosta että kunnan omien tai kunnan kilpailuttamien palvelujen ulkopuolelta yksityisen sektorin toimijoilta.

Jos nyt tähän auttamisjärjestelmään keskitytään, niin kyllä se oli semmonen vahvistava tekijä, että sieltä sanottiin, että kyllä hän tällaista heidän näkemyksen mukaan tarvitsee. Ei siinä tarvinnu sitten miettiä, et järjestetäänkö sitä vai ei. – Niin, voidaan sitten perustella sillä, että kyllä nämä tullaan korvaamaan kunnalle nää kulut. (H38a, kunnan sosiaalihuollon edustaja)

6.3 Siirtymävaiheet ja liikkuminen eri palvelujärjestelmien välillä

Henkilön palveluista voi olla vuorollaan vastuussa niin vastaanottokeskus, auttamisjärjestelmä kuin kunta. Joissain tilanteissa auttamisjärjestelmän asiakkuus tuo ihmisille erilaisia vaihtoehtoja asumiseen liittyen

verrattuna tilanteeseen, jossa ihminen olisi kunnan tai vastaanottokeskuksen palveluissa. Eri järjestelmien päällekkäisyys ja nivelvaiheet voivat kuitenkin aiheuttaa ongelmia niin asiakkaan kuin asiakkaiden kanssa työskentelevien näkökulmasta.

Statusperustaisesti eriytyneessä järjestelmässä liikkueensa henkilö saattaa liikkua eri tahojen järjestämistä vastuulla olevista palveluista toisiin, joskus useita kertoja. Hän voi siirtyä vastaanottopalveluista auttamisjärjestelmään ja auttamisjärjestelmästä kunnan palveluihin. Tai asiakas voi siirtyä ensin vastaanottopalveluista kuntaan, kunnasta auttamisjärjestelmään ja jossain vaiheessa taas takaisin kunnan palveluihin. Siirtymät voivat liittyä myös tilanteisiin, joissa esimerkiksi perhesiteen perusteella saatu oleskelulupa päättyy, eikä siihen ole syystä tai toisesta haettu jatkoa. Tilanteisiin voi liittyä lähisuhteessa tapahtuvaa hyväksikäyttöä tai avioliittoon pakottamista, jonka voidaan katsoa täyttävän ihmiskaupan tunnusmerkit. Kun asiakkaan palvelut järjestävä taho muuttuu, on tällä usein suoria vaikutuksia myös asumisjärjestelyihin ja mahdollisiin asumis- ja palveluihin, joita asiakas on saanut. Siirtymät ja muutokset voivat olla asiakkaille psyykkisesti hyvin raskaita jo muutenkin epävarmassa elämäntilanteessa.

Henkilön oleskelulupa voi esimerkiksi päättyä ja edessä on siirtymä vastaanottopalveluihin ja muutto omasta vuokra-asunnosta vastaanottokeskumajoitukseen.

Meillä on myös useita asiakkaita, joilla on ollut oleskelulupa ja on ollut kuntalainen, mut onkin tipahtanut syystä tai toisesta siitä pois turvapaikanhakijaksi, millon ne palvelut on radikaalisti huonontunut, siis ihan kyl tälläst termiä voin käyttää, että huonontunut niin sen asiakkaan näkökulmasta, ne palvelut. Ja esimerkiksi se asunto missä on vaikkoo asiakas lapsensa kanssa asunut ja on jo kokenu sen turvalliseksi ja se arki on vakautunut, niin yhtäkkiä se ainoa paikka oiski ollut sit vastaanottokeskus mitä tarjotaan, mihin he ei oo tietenkään halunneet mennä. (H3b, järjestön edustaja)

Asiakkaan vastaanottopalvelut voivat päättyä ja hän jää paperittomaksi. Vastaanottopalveluna järjestetty majoitus päättyy. Asiakkaan ollessa auttamisjärjestelmän asiakkuudessa edessä on siirtymä Joutsenon vastaanottokeskukseen, johon auttamisjärjestelmä pystyy majoittamaan asiakkaitaan. Osa vastaanottokeskusten sosiaalityöntekijöistä piti tällaisissa tilanteissa merkittävänä etuna sitä, että vastaanottopalveluiden päättyessä ihmisellä on joku paikka mihin mennä ainakin joksikin aikaa. Toisaalta siirtymävaiheet näyttävät joissain tilanteissa hyvin raskaina ja toivottiin, että palvelujärjestelmä olisi nykyistä yhtenäisempi.

Päättyy tää työnteko-oikeus ja sitten työpaikka päättyi, koska ei ole oikeutta tehdä työtä. Että kaikki asiakkaalta meni alta pois, ja sit vielä tuli tää muutto, niin kyl se on aika järkytys ja iso kriisi kaiken muun sen kokeman perusteella, mitä sitten asiakkailla on. Toivoisi, että näitä asiakkaita säästyisivät näin suurilta muutoksilta, et meidän järjestelmä olisi jotenkin yhtenäisempi. (H20a, vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä)

Asiakas voi saada oleskeluluvan ja siirtyä auttamisjärjestelmästä kunnan palveluihin. Kunnan näkökulmasta tilanne ei välttämättä ole yksinkertainen: kunta ei aina omien käytäntöjen ja kilpailutustensa takia pysty jatkamaan tietyn palvelun ostamista asiakkaalle. Viranhaltija voi pahimmillaan tehdä näissä tilanteissa virkavirheen, jos hän toimii kunnan käytäntöjen vastaisesti. Asiakkaalle tilanne voi puolestaan näyttäytyä hämmentävänä ja epävarmana.

6.4 Kuntakorvaukset

Yhtenä tiedonkeruun läpileikkaavana teemana olivat resurssikysymykset. Jos palveluita ei ole asianmukaisesti resursoitu, ei asiakas saa palveluntarvettaan arvioituksi. Tästä voi seurata, ettei hän saa tarvitsemiaan palveluita. Resurssit vaikuttavat siihen, miten ja minkälaisia palveluja on saatavilla.

Yhtenä vastauksena resurssipulaan on pidetty kuntien mahdollisuutta hakea kuntakorvauksia tietyistä ihmiskaupan uhreille järjestettävistä palveluista.⁹ Kunnan mahdollisuutta hakea korvauksia on myös pidetty

⁹EOA:n ratkaisussa (EOAK/3489/2017) on todettu, että palveluiden järjestämättä jättämistä ei voi perustella taloudellisilla syillä, sillä kunta olisi voinut hakea palveluiden järjestämisestä aiheutuneista kustannuksista korvaukset. Korvauksista on säädetty kotouttamislaissa (laki kotoutumisen edistämisestä 1386/2010).

perusteluna sille, että ihmiskaupan uhreille on haluttu taata erityisasema suomalaisessa palvelujärjestelmässä. Muutama haastateltava toi esiin, että osalla ihmiskaupan uhreista on pakolaisstatus, jonka perusteella kunta voi saman lain nojalla hakea korvauksia heille järjestettävistä palveluista. Menettely on huomattavasti yksinkertaisempi. Kokonaisuuden kannalta pidettiin hyvänä, että kuntakorvausmenettelyyn liittyvät kysymykset oli organisaatiossa keskitetty. Asiakastyötä tekevät haastateltavat eivät olleet vastuussa kuntakorvausten hakemisesta.

Selvitys toi esiin kahdenlaisia esimerkkejä siitä, miten kuntakorvaukset olivat vaikuttaneet asiakkaalle järjestettävään asumiseen ja palveluihin: joidenkin esimerkkien mukaan kuntakorvaukset olivat edesauttaneet palveluiden järjestymistä sellaisissa tilanteissa, joissa muuten olisi toimittu eri tavalla (perhekuntoutuspaikan järjestäminen, turvallisen majoituksen ostaminen kunnan oman palveluvalikon ulkopuolelta). Toisaalta monissa esimerkeissä painottui kunnan velvollisuus joka tapauksessa järjestää asiakkaalle hänen tarvitsemansa palvelut huolimatta siitä, pystyykö niistä hakemaan korvauksia vai ei. Palvelut järjestetään asiakkaan tarpeiden mukaan ja myöhemmin pohditaan, onko niistä mahdollista hakea korvauksia. Kuntakorvaukset voivat kuitenkin madaltaa kynnystä ja helpottaa kalliimpien palvelupäätösten tekemistä, myös asumisen osalta. Helpottavana tekijänä voi toimia myös auttamisjärjestelmän tekemä arvio tilanteesta.

No ei se kylläkään sillä tavalla mikään ratkaiseva, et me järjestetään ne palvelut ihmiselle, jos ihminen niit palveluja tarvitsee ja ne hyödyttää häntä. Et sit se on semmonen asia, et se vaan, että tietysti että jos niit on mahdollisuus hakea niitä korvauksia, niin sitten joku ne tääl kaiketi sitten hakee. Mut et me lähdetään siitä, et on se palvelutarve kuvattu ja sit mietitään sitä, et mitkä palvelut on sopivia asiakkaalle. – Saattaa jossakin sivulausees tulla esille, että täs on tää kuntakorvaus ehkä sen takia, et joku ne sitten hakee. Mutta et se ei oo millään tavalla se asia, mikä meillä merkitsee, et saako ihminen palvelua, tai jos hän on sen tarpeessa, ni hän sen saa. (H32, kunnan sosiaalihuollon edustaja)

Yksi kuntakorvausjärjestelmää hankaloittava asia on, että korvauksia voi saada vain ihmiskaupan uhriudesta aiheutuviin palvelun tarpeisiin vastaavista palveluista. Esimerkiksi asumiskustannuksia ei korvata, jos ei kunta ei pysty perustelemaan, miten ne liittyvät ihmiskaupan uhriudesta kummunneisiin tarpeisiin.

Yks semmonen mitä pitkäkestoisesti oon katsonut, niin se ennakoitavuus siellä pitäisi olla paremmalla tolalla, et mitä hyväksytään ja sitten se mitä, ja nyt ei oo ihan tuoreita asioita mielessä, mutta muutama vuosi taaksepäin on ollu just se tilanne, että ei oo hyväksytty esimerkiksi näitä asumiskustannuksia jos ei oo pystytty perustelemaan miten ne liittyy tähän ihmiskaupan uhrina olemiseen tai siihen asemaan eli niin sanottuja normaaleja asumiskustannuksia, niin ne on epäselviä ne asiat. (H28, kunnan sosiaalihuollon edustaja)

Koska korvauksia maksetaan ainoastaan ihmiskaupan uhriudesta johtuviin tarpeisiin järjestetyistä palveluista, on työntekijöiden selvitettävä, mitä tarpeet ovat. Toimintatapa ei näyttäydä eettisenä. Työntekijä nostaa esiin asiakkaaseen kohdistuvan paineen todentaa, että uhrius ja avuntarpeet ovat totta. Auttamisjärjestelmä saattaa osallistua asiakastapaamisiin, jonka jälkeen oma sosiaalityöntekijä jatkaa työskentelyä asiakkaan kanssa.

Sit se on viel jotenki mun mielest eettisesti tosi kestävä, et oikein mässäillään sillä kaikella, mitä se nuori on kokenut, et hän itkien kertoo, et pitääkö mun oikeesti kertoa nä asiat. Ja sit selität joo jotta me saadaan korvaukset, et valtio maksaa tän, et tää täytyy nyt todentaa, et sä oot ihmiskaupan uhri, et sun pitää nyt itse (--). Ne käy niinku pyörittämässä yksittäisessä tapaamisissa ne auttamisjärjestelmän työntekijät ja lähtee sit pois. Et se on ihan hirveetä. Ja sit meille jää se jälkityö niitten nuorten kanssa ja se jälkituki ja tavallaan se kaikki muu siinä, et se on mun mielestä tosi surullista. (H14a, sosiaalipäivystyksen sosiaalityöntekijä)

7 Asumisen turvallisuuteen liittyvät kysymykset

7.1 Turvallinen majoitus – epäselvä määritelmä

Haastatteluiden yhtenä keskeisenä teemana oli vastaanottolain 38 a § pykälän mukainen turvallinen majoitus. Vastaanottolaki ei itsessään määrittele, mitä turvallinen majoitus tarkoittaa tai mitä sen tulisi sisältää.

Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut kunnille kuntainfon vuonna 2019 koskien ihmiskaupan uhrien auttamista (STM 2019). Myöskään Kuntainfossa ei tarkenneta, mitä turvallisen majoituksen tulisi olla, miten sitä tulisi asiakkaalle järjestää tai miten sen tarvetta tulisi kunnissa arvioida.

Selvityksen aineisto tuo esiin turvallisen majoituksen erilaiset tulkinnat. Selkeän määritelmän ja ohjeistuksen puuttuessa turvallinen majoitus saa hyvin erilaisia merkityksiä tilanteesta ja toimijasta riippuen.

Edes ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmällä ei ole tarkkarajaista määritelmää turvalliseen majoitukseen. Auttamisjärjestelmän haastateltavien mukaan joitain reunaehtoja turvallisen majoitukseen kuitenkin on. Esimerkiksi kaverin sohvaa tai ”tilapäisselitteitä”/yömajoja, joista pitää lähteä aamun tullen, ei katsota täyttävän turvallisen majoituksen kriteereitä. Turvapaikkaa hakevien kohdalla vastaanottokeskusmajoitusta pidetään lähtökohtaisesti turvallisena. Myös turvapaikkaa hakevien yksityismajoitus voidaan arvioida turvalleksi.

Majoitusta ja asumispalveluita ihmiskaupan uhreille järjestävät pääasiassa kunnat, vastaanottokeskukset ja auttamisjärjestelmä.¹⁰ Lainsäädännöllisesti näitä toimijoita ohjaa kuitenkin osittain eri säädöspohja. Sosiaalihuollossa palvelut järjestetään ensisijaisesti yleislainsäädännön (sosiaalihuoltolaki) perusteella. Vastaanottokeskukset puolestaan järjestävät turvapaikkaa hakeville majoituksen vastaanottolain 3 luvun (vastaanotto-palvelut) perusteella. Auttamisjärjestelmän toiminta perustuu ensisijaisesti vastaanottolain 4 lukuun (Auttamisjärjestelmä), johon sisältyy pykälä turvallisesta majoituksesta (38 a §).

Auttamisjärjestelmä käytäntöihin kuuluu, että turvallisen majoituksen tarve arvioidaan jokaiselta kotikunnattomalta asiakkaalta – eli asiakkailta, joiden palveluiden järjestämisvastuu vastaanottolain mukaan kuuluu auttamisjärjestelmälle. Yksi auttamisjärjestelmän haastateltavista kuvasi, että tyypillisesti auttamisjärjestelmän soite-tiimi on mukana arviointiprosessissa. Aina näin ei kuitenkaan ole, sillä arviointia vaativia tilanteita tulee myös virka-ajan ulkopuolella.

Haastatteluissa tuotiin esiin näkemyksiä, ettei kunnissa aina arvioida (asumisen) turvallisuutta yhtä systemaattisesti kuin auttamisjärjestelmässä. Kuitenkin myös sosiaalihuoltolain soveltamisoppaassa (STM 2017) painotetaan asiakkaan ja asiakkaan asumisjärjestelyiden turvallisuuden arviointia. On ylipäättään epäselvää, tulisiko turvallisen majoituksen olla jotain muuta kuin mitä asiakkaalle voidaan sosiaalihuoltolain perusteella järjestää. Useampi haastateltava pohti myös, että lähtökohtaisesti tulisi ajatella, että julkisen valan järjestämä majoitus tai asuminen on turvallista.

...toki sitä arvioidessa varmasti olis hyvä toimii systemaattisesti eli tuottaa jotain työkaluja siihen, miten sitä turvallisuustilannetta arvioidaan. Koska monissa yhteyksissä kuitenkin se turvauhan arviointi tai muu sosiaalihuollossa ei oo kovin usein ajankohtasta tai riippuu missä on töissä, mutta ei oo semmonen tyypillisin asia aina välttämättä. Ni ehkä se semmonen arvioinnin yhtenäistäminen. (H2, auttamisjärjestelmän edustaja)

Turvallinen majoitus on, ite ajattelen niin, että se on se mitä meidän perustuslakiki sanoo, et ihmiselle pitää taata ihmisarvoisen elämän edellytykset vai mitenkä se nyt meneekään. Niin et se tulee niinku siitä, et sil pitää olla turvallinen paikka missä olla ilman välitöntä

¹⁰ Turvakotipalveluiden osalta järjestämisvastuussa on valtio. Lisäksi jotkut järjestöt järjestävät asiakkailleen (myös ihmiskaupan uhreille) asumista.

uhkaa. Et sanotaan näin, et jos asiakkaalla on, miten mä sanoisin, kurja olla, mut hänel on katto pään päällä eikä mikään uhkaa hänen terveyttään tai henkeään siinä ympäristössä, ni ei se kyl silleen kiireellisessä tilanteessa meillä sosiaalipäivystyksen näkökulmasta mitää kauheest aiheuta vielä. Ja sit jos ei oo mitään paikkaa mihin mennä, 44 isit me järjestetään turvallinen majoitus. (H30, kunnan sosiaalihuollon edustaja)

7.2 Turvallinen majoitus käytännössä

Auttamisjärjestelmän järjestämä turvallinen majoitus voi konkreettisesti tarkoittaa esimerkiksi:

- majoitusta Joutsenon vastaanottokeskuksessa
- toisen vastaanottokeskuksen kanssa sovittua erityisjärjestelyä: sovittu esim., että tietty hajasijoitusvastaanottokeskus hankkii auttamisjärjestelmässä olevalle asunnon (ja kustannukset osoitetaan näin auttamisjärjestelmälle) tai ostettu toisesta vastaanottokeskuksesta majoitus isommalle joukolle
- Forenomilta tai vastaavalta toimijalta vuokrattua kalustettua yksityisasuntoa, jonka lisäksi asiakkaalle voidaan järjestää muita tukipalveluita kuten sosiaaliohjausta
- Rose-kodissa majoittumista

Toisinaan turvallisen majoituksen ratkaisuja on vahvistettu vielä erillisillä turvaamistoimilla, kuten vartiointin lisäämisellä tai asiakkaan kuljettamisella henkilökunnan toimesta hänen tarvitsemiinsa paikkoihin. Auttamisjärjestelmä järjestää majoituksen valtaosalle heidän asiakkuudessaan olevista paperittomista, pieni osa on halunnut ja pystynyt järjestämään asumisensa itse. Auttamisjärjestelmän asiakkuudessa olevien turvapaikanhakijoiden osalta suurin osa majoittuu vastaanottokeskuksessa, vaikka tilannekohtaiset poikkeusjärjestelyt ovatkin mahdollisia.

Turvallinen majoitus saa monenlaisia merkityksiä niin ikään kunnallisten toimijoiden, turvakotien, vastaanottokeskusten kuin järjestöjenkin haastatteluissa. Turvallinen majoitus voi asiakkaan tilanteesta riippuen olla...

- sosiaalihuoltolain mukaisia asumispalveluita: tilapäistä asumista, tuettua asumista, palveluasumista
- muun sote-lainsäädännön perusteella järjestettäviä palveluita, kuten laitospalveluita, kuten laitospalveluita
- turvakotipalvelua
- järjestölähtöisiä palveluita, jossa asiakkaalle järjestetään asunto ja tukipalveluita
- asumista omassa asunnossa
- yöpymistä läheisen luona
- asunnon hankkimista tietyltä alueelta tai toiselta paikkakunnalta
- hotellimajoitusta (kiireellisissä tilanteissa)
- turvataloon majoittamista (ei enää toiminnassa)
- erillisiä turvatoimia, kuten salattu osoite, ovisilmä, vartiointipalvelu
- asunnottomuuden/kadulle joutumisen ehkäisyä, ”katto pään päälle”
- asiakkaan siirto vastaanottokeskuksesta toiseen

Vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä puolestaan kuvasi haastattelussa, että majoituksen on oltava joka tapauksessa turvallista ja siihen liittyvät kysymykset on mentävä vastaanottopalvelun kautta. Tällaisessa rakkenteessa vastaanoton palveluiden on turvattava asiakkaan majoituksen turvallisuus, eikä siihen pitäisi tarvita erillistä järjestelmää.

Turvapaikanhakijallahan on oikeus siihen majoitukseen palveluna, ja se pitäis olla turvallista sekin majoitus, et siin mielessä mä aattelin, et se on vähän semmonen rinnakkainen, et sit siinä mielessä mun mielestä iku-asiakkaat ei oo erityises asemassa, et jos siihen majoitukseen liittyen pitää jotain turvallisuusnäkökulmaa huomioida, niin se menee sen vastaanottopalvelun kautta. Jos ihmiskaupan uhri on vastaanoton palveluissa, niin kyllähän se siin järjestelmät jollakin pitäis olla tiedossa sitten se hänen majoitus,

nykyinen majoitus on turvaton – mä aattelin, et siihen ei mun näkemyksen mukaan sitä auttamisjärjestelmään tarvita. (H27, vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä)

7.3 Turvallisuuteen ja turvallisuuden tunteeseen vaikuttavia tekijöitä

Haastatteluaineisto toi esiin, miten monilla eri asioilla voidaan vahvistaa ja vaikuttaa ihmisen turvallisuuteen ja turvallisuuden tunteeseen. Kyse ei usein ole konkreettisesti juuri asumis- tai majoitusjärjestelyiden turvaamisesta, vaan asiakkaan kokemasta turvallisuudesta. Turvallisuuden tunne ja viranomaisen arvio turvallisuudesta eivät aina kohtaa.

Esimerkiksi turvapaikanhakijataustaiset asiakkaat eivät kaikissa tapauksissa koe vastaanottokeskuksia turvallisiksi, vaikka konkreettista turvauhkaa ei olisi. Erityisinä ryhminä esiin nostettiin seksuaalista hyväksikäyttöä kokeneet ja seksuaalivähemmistöihin kuuluvat asiakkaat, jotka voivat kokea muiden ihmisten – erityisesti miesten – läsnäolon ahdistavana ja uhkaavana. Toisaalta eräässä haastattelussa tuotiin esiin, että vastaanottokeskuksessa muiden ihmisten kohtaaminen tapahtuu valvotuissa tiloissa, jossa henkilökuntaa on läsnä.

Ne ei oo välttämättä kaikista miellyttävempiä ja idyllisimpiä paikkoja. Mut aika harvaa muuta instanssia löytyy, jossa on vartiointi ja henkilökuntaa paikalla 24/7. Siellä on yleensä terveys- ja sosiaalipalvelut saman katon alla tai samassa pihassa. (H1b, auttamisjärjestelmän edustaja)

Ylipäätään erilaisia yhteisöllisen asumisen muotoja (Rose-koti, vastaanottokeskukset, turvakodit) pohdittiin turvallisuuden näkökulmasta. Yhteisöllisyys voi toimia niin voimavarana ja turvallisuuden tunnetta kasvattavana kuin ristiriitoja ja turvattomuutta tuottavana tekijänä. Äärimmäisissä tilanteissa asiakas voi asettaa myös muut asiakkaat ja henkilökunnan vaaraan, jos häneen itseensä kohdistuu vakava turvauhka.

Konkreettisia turvatoimia käytetään silloin, jos asiakkaaseen kohdistuu turvauhka. Turvatoimet voivat tarkoittaa esimerkiksi salattua osoitetta, ovisilmää ja -summeria, asunnon hankkimista muualta kuin katutasosta, vartiointipalvelua tai vartioinnin lisäämistä. Turvatoimien tarve koskee kuitenkin vain pientä osaa asiakkaista, joiden tilanteissa on viitteitä ihmiskaupasta.

Haastatteluissa viitattiin pariin otteeseen aiemmin Turun alueella toimineeseen turvataloon. Turvataloa ylläpiti yksityinen, turvallisuusalan yritys ja kohderyhmänä oli nimenomaan asiakkaat, joihin kohdistuu turvauhka. Yksi järjestöistä piti vastaavaa palvelua tarpeellisena, kun taas toiset haastateltavat eivät nähneet sitä tarkoituksenmukaisena. Turvatalo ei ollut sosiaalipalvelu, vaan sen tarkoituksena oli yksinkertaisesti tarjota asiakkaille turvatoimin vahvistettu majoitus.

Mut ennen oli Turun seudulla joku sellanen turvatalo missä oli oikeesti kamerat ja aidat ja näin, mut se ilmeisesti meni konkkaan ku siel ei ollu hirveesti tulijoita tai jotain vastaavaa. Mutta kyllä jotain sellasta mun mielestä niitten meidänki asiakkaitten, jotka on tollases JR-kontekstissa [järjestäytyneen rikollisuuden kontekstissa] pakotettu rikolliseen toimintaan, niin kyllä varmasti tarvis. (H3a, järjestön edustaja)

Riittävä turvaamistoimenpide voi olla myös asunnon hankkiminen tietyltä alueelta tai toiselta paikkakunnalta. Haasteena on kuitenkin suurempien kaupunkien vaikea asuntotilanne. Kohtuuhintaisista vuokra-asunnoista on puute ja monissa tilanteissa aikaisempaan asuntoon tai muuhun majoitukseen palaaminen ei ole enää vaihtoehto. Asuntojen huono saatavuus vaikuttaa myös siihen, ettei esimerkiksi asunnon sijaintiin pysty välttämättä vaikuttamaan.

Jos on kyse isosta kunnasta, missä on asuntopula, ni miten sä siinä asunnoks muutut ihan siinä hetkessä. Ja se ei oo yhtään kyse siitä, etteikö ymmärrettäs, et se on ilman muuta velvoittavaa ja se on ilman muuta, kukaan ei varmaan kyseenalaista sitä, etteikö sitä pitäis järjestää. Ja just se, että aina se hajasijoitettu asuntokaan jos semmosenki onnistuu jostain asiakkaalle saamaan, ni se ei oo välttämättä se turvallinen. (H10c, turvakodin sosiaalityöntekijä)

Yhdessä haastattelussa tuotiin esiin, että asunnon järjestäminen asiakkaalle voi olla hankalaa myös muista syistä. Asiakkaan voi turvallisuussyistä olla järkevämpää muuttaa kotipaikkakunnaltaan muualle, mutta kunnilla on rajalliset mahdollisuudet tukea asiakasta uuden asunnon hankkimisessa. Siirtymävaiheissa haasteita ei tuota ainoastaan asunto, vaan myös muiden hyvinvointia ja toimintakykyä tukevien palveluiden järjestäminen uudella paikkakunnalla. Asiakas voi myös asua yhdellä paikkakunnalla, olla turvakodissa toisella ja haluta muuttaa turvakotijakson jälkeen kolmannelle paikkakunnalle turvallisuussyistä. Haastateltava kuvaa tällaisia tilanteita mutkikkaiksi, jossa kokonaisvastuuta asiakkaan tilanteesta ei välttämättä ole kenelläkään ja ”itse asia hukkuu”.

Merkittävänä turvallisuuden tunteeseen vaikuttavana tekijänä nostettiin esiin sosiaaliset tekijät: sosiaaliset verkostot ja esimerkiksi majoittuminen puolison tai perheen luona (tilanteissa, jossa hyväksikäyttö ei ole tapahtunut perhepiirissä), mahdollisuus psykososiaaliseen tukeen ja tieto siitä, että on mahdollisuus ottaa yhteyttä johonkin tarpeen vaatiessa. Turvallisuuden tunteeseen vaikuttavana tekijänä nostettiin esiin myös terveydenhuollon palveluiden rooli.

Keskeisenä turvallisuuden tunteeseen vaikuttavan tekijänä mainittiin palveluiden ennakoitavuus ja pysyvyys. Asiakkaalla ei aina ole tietoa tulevasta tai siitä, kuinka kauan hän voi tietyssä palvelussa olla tai miten palvelut esim. kriisimajoitusjakson jälkeen järjestyvät. Ihmisellä saattaa olla suurempi todennäköisyys ajautua takaisin hyväksikäyttäviin olosuhteisiin, jos parempaa vaihtoehtoa ei ole tarjolla. Palveluiden jatkuvuuden ja ennakoitavuuden ongelmien nähtiin koskettavan erityisesti paperittomia asiakkaita.

Turvallisuuskäytännöstä ongelmallisia ovat myös tietynlaiset tilapäismajoitukset, joista asiakkaan tulee poistua aamulla ja esimerkiksi omien tavaroiden säilyttäminen tilapäismajoituksen tiloissa ei ole mahdollista.

Turvallisuuteen liittyvät pulmat ja puutteet eivät koske ainoastaan ihmiskaupan uhreja. Muun muassa turvakotien sosiaalityöntekijät kuvasivat turvallisen asumisen tarpeen koskettavan laajasti turvakotien koko asiakaskuntaa, ei ainoastaan ihmiskauppaa kokeneita. Eräästä järjestöstä puolestaan todettiin, että kaiken asumisen tulisi olla turvallista huolimatta siitä, onko ihminen tunnustettu ihmiskaupan uhriksi vai ei.

Haastatelussa tuotiin myös esiin aikuisten ihmisten itsemääräämisoikeus. Asiakkaita ei voi pakottaa, vaan avun ja palveluiden vastaanottaminen perustuu aina aikuisten kohdalla vapaaehtoisuuteen. Toisinaan ihmiset tekevät ratkaisuja, jotka ammattihenkilön arvion mukaan voivat olla vaarallisia – esimerkiksi paluu väkivaltaisen/hyväksikäyttäneen puolison luo. Asiakkaan osoitetiedot voivat olla salatut, mutta hän siitä huolimatta paljastaa oman olinpaikkansa hyväksikäyttäjälle. Ihminen voi siten olla itse uhka itselleen.

Mikä on toiselle turvallista, on toiselle uhka. Myös haastateltavat näkivät ratkaisut eri tavoin – toisen pohtima ratkaisu voi olla toisen ajatuksissa mahdollinen riskitekijä. On myös huomioitava, että ihmiskaupan uhrin ovat hyvin erilaisissa tilanteissa keskenään: joillain rikos tapahtunut ulkomailla ennen Suomeen saapumista, jollain tilanne on akuutisti meneillään ja ihminen asuu hyväksikäyttäjän luona tai on muulla tavoin tiiviisti kytköksissä häneen. Näin ollen myös ihmiskaupan uhrien turvallisuuteen ja turvallisuuden tunteeseen voidaan eri tilanteissa vaikuttaa erilaisin keinoin. Olisikin tärkeää erottaa konkreettiset turvauhkat niistä tilanteista, joihin voidaan vaikuttaa muilla tavoin – kuten tukipalveluilla tai vahvistamalla sosiaalisia verkostoja ja yhteiskuntaan integroitumista.

Joskus tilanteet ovat sellaisia, ettei oikeastaan mikään olemassa oleva ratkaisu tunnu asiakkaan tarpeisiin sopivalta. Asiakkaan toiveisiin ja tarpeisiin vastaavaa palvelua ei välttämättä suoraan ole tarjolla ja toisaalta haasteena voi turvallisuuden näkökulmasta olla Suomen kaltaisen maan pieni koko.

Aattelen, että eihän aina ole esimerkiksi tarvetta vaikka turvakodille tai joku saattaa kieläytyä siitä, että ei halua niin suljettuun asumisympäristöön. He haluais elää jotenki vapaammin mutta turvassa, mutta sitten sen järjestäminen on, et kun ajatellaan, että no haluaisitko siirtyä toiseen vastaanottokeskukseen, no kun ei sitä voi tietää, ketä siellä on asiakkaina. Ja sitten loppujen lopuksi Suomi on ihan hirvittävän pieni maa. Et se on semmonen et se on vähän semmonen, mitä oon tässä ehkä nyt miettinyki parin asiakkaan kohalla, että mikä siihen olis se ratkaisu, mut siihen ei tunnu oikein olevan sitä ratkaisua. (H22, vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä)

Jos asiakkaan turvallisuus huomioidaan puutteellisesti, voi se esimerkiksi mahdollistaa hyväksikäytön jatkumisen. Esiin tulleissa tilanteissa asiakkaalle oli esimerkiksi hankittu uusi asunto, mutta asunto sijaitsi

lähellä hyväksikäyttäjää. Toisessa tilanteessa kunnasta oli otettu yhteyttä uhreja hyväksikäytäneeseen työnantajaan, aiheuttaen näin uhrien ”paljastumisen” työnantajalle. Ratkaisuksi eräs haastateltava ideoi turvallisuuden arviointia samaan tapaan, miten esimerkiksi asuntojen ja palveluiden esteettömyyttä arvioidaan.

7.4 Poliisin kanssa tehtävä yhteistyö asiakkaan ja asumisen turvaamiseksi

Vakavammissa tilanteissa asumisen ja asiakkaan yleisen tilanteen turvaaminen voi vaatia poliisiyhteistyötä. Auttamisjärjestelmän asiakkuudessa olevien ihmiskaupan uhrien osalta vastaanottolaki (38 d §) velvoittaa Joutsenon vastaanottokeskusta ja ihmiskaupan uhrin kotikuntaa toimimaan yhteistyössä poliisin kanssa uhrin suojeluun liittyvissä kysymyksissä. Poliisiyhteistyö ei siis liity ainoastaan turvalliseen majoitukseen vaan laajemmin uhrin suojeluun.

Haastatteluissa auttamisjärjestelmän edustajat kertoivat, että käytännössä yhteistyö poliisin kanssa voi tarkoittaa yhteistyötä turvallisen majoituksen järjestämiseen liittyvissä kysymyksissä. Poliisi voi olla mukana järjestämässä turvallisempaa majoitusta tai kuljettaa asiakkaita turvamajoitukseen. Tavanomainen esimerkki yhteistyöstä on myös poliisin tekemä turvauhka-arvio.

Kunnissa yhteistyö poliisin kanssa on tavanomainen, viranomaisyhteistyön kysymys. Eräs kunnan edustaja kertoi tilanteesta, jossa oli kyse ulkomaalaistaustaisten henkilöiden työperäisestä hyväksikäytöstä. Osa rikoksen uhreista oli tilanteessa, jossa heidän asumisensa oli turvattava niin, että epäillyt tekijät eivät löytäisi heitä. Turvaamistoimet toteutettiin kunnan sosiaalihuollon ja poliisin välisinä toimina. Vaikka tilanne edellytti vahvoja turvatoimia, kyse ei ollut ihmiskauppatutkinnasta. Sosiaalihuollossa kohdataan tilanteita laidasta laitaan, joskus kyse on ihmiskaupasta ja joskus muusta rikollisuudesta. Joissain tilanteissa vaaditaan poliisiviranomaisen kanssa tehtyä yhteistyötä, jotta asiakkaiden turvallisuus pystytään takaamaan.

Me poliisin kanssa arviointiin yhdessä, että mihin tämä porukka majoitetaan siksi aikaa, että me saadaan nää prosessit käyntiin, et nää ihmiset on turvassa. Se oli nyt ehkä tällainen, missä emme olisi välttämättä itse osanneetkaan toimia. Mutta me ei ehditty oikeasti sen enempää miettiä, kun poliisi oli jo itse yhteydessä asiasta. Me jouduttiin se päätös tekemään siinä poliisin kanssa, et me löydettiin semmonen kompromissi. Siihen kuulu sitten elementtejä, mitä normaalisti ei oo, kuten poliisivartio. (H34, kunnan sosiaalihuollon edustaja)

Vastaanottokeskuksissa turvallisuuteen liittyviä kysymyksiä ratkotaan tilannekohtaisesti kunkin yksilöllisen tilanteen ja tarpeiden mukaan. Yksi vastaajista totesi, että joskus jopa Suojelupoliisi voi liittyä asiakkaan asiaan. Tästä yhteistyöstä vastaa vastaanottokeskuksissa johtaja. Pääsääntöisesti tavat reagoida ovat samoja, kuin muidenkin ihmisten kohdalla.

Järjestöjä haastateltaessa jaettu kokemus oli, että poliisin vastuulla olevat turvauhka-arviot ovat korkean kynnyksen takana. Turvallisuusuhkan toteaminen ei myöskään automaattisesti johda konkreettisiin toimenpiteisiin. Haastavana osa järjestöistä piti sitä, ettei erillisiä turvallisuusjärjestelyitä juuri tehdä ilman turvallisuusarvioita. Eräästä järjestöstä huomautettiin, että turvallisen majoituksen tulisi olla oikeus myös niillä asiakkailla, jotka eivät ole halukkaita tekemään yhteistyötä poliisin kanssa.

7.5 Ihmiskaupan uhriin kohdistuvat turvauhkat

Haastatteluaineiston perusteella vain murto-osaan ihmiskaupan uhreista kohdistuu vakava turvauhka. Useimmiten asumiseen liittyvät tarpeet ovat enemmän konkreettisesti asumisen järjestämiseen ja arjen tukeen liittyviä asioita.

Turvauhkien osalta aineiston perusteella erona näyttäytyy se, kohdistuuko uhka asiakkaaseen yhdeltä taholta vai onko kyse järjestäytyneemmästä rikollisuudesta. Ratkaisuvaihtoehdot tilanteisiin, joissa uhka kohdistui yhdeltä taholta (esim. puolisolta), näyttäytyvät palvelujärjestelmän keinovalikkoon yleisesti kuuluvina tukitoimina.

Siis kuka tahansa perheväkivallan uhri palaa turvakodista omaan kotiin, niin tämmösiä turva- ja varokeinoja, ovisilmiiä ja nää, näähän on ihan tavallisia myös perheväkivallan uhreille. Oli ne sitten suomalaisia tai ketä tahansa. (H34, kunnan sosiaalihuollon edustaja)

Järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvissä tapauksissa uhkana voi äärimmillään olla mahdollisuus hengen menettämisestä. Tällaisissa tilanteissa tavanomaisemmat, turvallisuuden tunnetta vahvistavat palvelut ja toimenpiteet ovat luonnollisesti riittämättömiä eikä asian voida ajatella kuuluvan pelkästään sosiaalihuollon vastuulle.

Mutta siis ihan tollasia, niin ku noillaki asiakkaille, joka oli se rikolliseen toimintaan pakotettu ja joka oli kostopuukotuksesta toipuva ja kaikkee tällästä, niin hänellä on ihan tavallinen asunto, vuokra-asunto, ja hän pelkää liikkua missään, et joka kerta ku hän menee ulos nii hänestä tuntuu että hän henkensä uhalli menee. Eli kyllä toivois, että siihen asuntoon joka hänellä on, nii siihen tulis jotain kameroita ja sitte suunniteltais esimerkiksi, et se on semmosessa paikassa että hänen ei tarvi vaikka kävellä minkään pitkän metsän läpi itekseen. (H3a, järjestön edustaja)

Auttamisjärjestelmä nosti turvauhkien näkökulmasta haasteellisena asiakasryhmänä myös päihdeongelmaiset (erityisesti miehet), jotka ovat joutuneet rikolliseen toimintaan pakotetuiksi tai joita on hyväksikäytetty pakkotyössä. Näillä henkilöillä saattaa olla taustallaan historiaa rikosten tekemisestä sekä pitkään jatkuneita ja pitkittyneitä päihdeongelmia. Tilanteet voivat siis olla monimutkaisia, vuosien saatossa kehittyneitä vyyhtejä. Lyhyen tuomion kärsiminen vankilassa voi olla tällaisessa tilanteessa pienempi paha kuin poliisille asiasta ilmoittaminen, jonka seurauksena oma tai perheen turvallisuus saattaisi vaarantua. Auttamisjärjestelmän edustaja paikansi ongelmaksi, että palveluiden joukosta puuttuu turvallinen majoitus, jossa huomioidaan, että ihmisellä voi olla erilaisia päihderiippuvuuksia.

Ja sit yks kategoria, päihderiippuvaiset ihmiset, joilla saattaa olla myös oma rikostausta, jotka on voitu myös pakottaa rikollisuuteen, täähän on hirvittävän hankala, kauheen ei voi sanoa hankala asiakasryhmä, mut siis että asiakasryhmä, jonka auttamiseen liittyy tosi paljon haasteita. Ja tää on nyt semmonen asiakasryhmä, jota kasvavassa määrin tulee ilmi tämmöstä, että on hyväksikäytetty ihmistä rikollisessa toiminnassa joko parisuhteessa tai sitten, että on just vaikka majoitettu joku keski-ikäinen tai jopa ikääntynyt päihdekäyttäjies ja hyväksikäytetty häntä sitten pakkotyössä ja monella tavalla vaikka rikollisessa toiminnassa. Näitten ihmisten majoittaminen turvakotiin taas ei saata sit olla kauheen mieleistä sille muulle turvakodissa asuvalle väestölle ja ei saata olla kauhean johdonmukastakaan. Ja meiltähän siis puuttuu täysin semmonen, tavallaan turvallinen majoitus, joka ottais huomioon sen, et ihmisel on päihderiippuvuuksia. (H1b, auttamisjärjestelmän edustaja)

Myös kunnan, virka-aikaisessa sosiaalipäivystyksessä työskennellyt sosiaalityöntekijä nosti päihderiippuvaiset erillisenä ryhmänä esiin. Haastateltava puhui päihteiden käyttäjistä yleisesti. Haastateltava kuvasi, että päihteiden käyttäjien kohdalla tehdään harvoin erityisratkaisuja turvallisuussyistä. Hän kuvasi huumeiden aktiivikäyttäjiä, joiden välillä on usein kitkaa esimerkiksi veloista johtuen. Heidät majoitetaan

tyypillisesti päihteiden käyttäjille tarkoitettuun ”patjamajoitukseen”, jossa turvattomuuden tunteeseen on vastattu ympärivuorokautisella vartioinnilla. Vaihtoehtoja ei siis tällaisessa tilanteessa juurikaan ole ja asiakas itse ratkaisee, haluaako mennä majoitukseen, jossa yksityisyyttä ei ole. Haastateltava painotti terveydenhuollon roolia sekä sitä, että myös päihteiden käyttäjille tulisi olla mahdollisuus yksityisyyteen.

Päihteiden käyttäjille pitäis mun mielestä olla ihan samalla tavalla, ku päihteettömille, ni mahollisuus siihen omaan huoneeseen, yksityisyyteen. Mutta tää totta kai se päihderiippuvuus asettaa monia semmosia tiettyjä vaatimuksia ja reunaehtoja. Ja sitte mä aattelin, että siinä se terveydenhuollon rooli ois valtavan tärkeä. Olla paljon tiiviimmin aina näissä asumispalveluissa, mitä erityisryhmille järjestetään. Että se ois myös se, et se tilapäismajotus ei ois semmonen kunnassa semmonen välttämätön paha tietyllä tavalla, vaan että se nähtäis myös semmosena mahollisuutena, matalan kynnyksen mahollisuutena oikeesti. (H33, kunnan sosiaalihuollon edustaja)

8 Palvelujärjestelmän valmiudet vastata ihmiskaupan uhrien asumisen tarpeisiin

8.1 Järjestötoimijoiden havainnot viranomaisten järjestämistä ihmiskaupan uhrien asumispalveluista

Ihmiskaupan vastaisen työn rahoitusta saavia järjestöjä pyydettiin kertomaan asiakastyössä havaituista ongelmista ihmiskaupan uhrien majoitukseen ja asumiseen liittyen. Järjestöt totesivat, että tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta palveluita ja prosesseja koskevat havainnot eivät ole ”ihmiskauppaspesifisiä”, vaan esimerkiksi majoittamiseen ja pidempiaikaiseen asumiseen liittyvät kysymykset ovat yleisiä myös muiden asiakasryhmien kohdalla. Aineisto osoittaa, että järjestöjen asumiseen ja majoitukseen liittyvät näkemykset eivät olleet täysin yhteneväisiä. Osalle järjestöistä asumisen kysymykset eivät näyttäytyneet keskeisinä.

Asumisen ja majoituksen näkökulmasta keskeisenä teemana esiin nousi vaihtoehtojen niukkuus. Vaihtoehtojen niukkuus koskee erityisesti niin sanottuja kotikunnattomia ihmiskaupan uhreja, joiden kohdalla majoitusvaihtoehdot rajautuvat useimmiten vastaanottokeskukseen tai Rose-kotiin. Kotikunnattomalla tarkoitetaan tässä kontekstissa paperittomia tai turvapaikkaa hakevia ihmisiä, jotka ovat auttamisjärjestelmän asiakkuudessa. Niukkuuden ohella olemassa olevien vaihtoehtojen heikkoutena pidettiin huonoa maantieteellistä kattavuutta. Asiakkaan näkökulmasta tarjotut vaihtoehdot saattavat lisäksi tuntua turvattomalta, vaikka viranomainen olisi arvioinut majoituksen turvalliseksi. Majoitusvaihtoehdot voivat olla myös muista syistä epämieluisia: esimerkiksi ihmiskaupan uhreille asumista järjestävän Samaria ry:n toiminnan uskonnollinen tunnustuksellisuus nousi esiin tällaisena seikkana.

Järjestötoimijat toivat esiin palveluiden ennakoitavuuteen ja jatkuvuuteen liittyviä epävarmuuksia. Asiakkaalla ei aina ole tietoa tulevasta tai siitä, kuinka kauan hän voi tietyssä palvelussa olla tai miten palvelut esimerkiksi kriisimajoitusjakson jälkeen järjestyvät. Epävarmuus korostuu erityisesti paperittomien asiakkaiden kohdalla. Palveluiden jatkuvuuden kannalta haastavia ovat myös tilanteet, joissa asiakkaan maassaolotatus vaihtuu. Tällöin asiakas päätyy liikkumaan eri järjestelmien välillä ja edessä voi olla esimerkiksi siirtyminen vuokra-asunnosta vastaanottokeskukseen. Näissä tilanteissa ilmenee myös tiedonkulun ongelmia. Pahimmillaan tieto asiakkaan turvauhkasta ei tavoita palveluita järjestävää tahoa. Yhdestä järjestöstä huomautettiin, että palveluiden ennakoitavuus ja jatkuvuus ehkäisevät sitä, ettei asiakas palaa hyväksikäyttäjän luo.

Kuntien järjestämistä palveluista puhuttaessa kaksi järjestöistä nosti esiin palveluiden riittämättömän intensiteetin ja joustamattomuuden. Esimerkiksi kotikäyntejä ja tapaamisia sosiaalityöntekijän kanssa koettiin olevan liian harvoin ja yhteydenpitoa kuvattiin ”byrokraattiseksi” verrattuna järjestöön, johon asiakas voi olla omalla kielellään yhteydessä whatsapp-viestillä, johon reagoidaan nopeasti. Myös viranomaiselta toivottiin nopeaa reagoitua yhteydenottoihin ja ajanvarauspyyntöihin.

Avun hakemisen ja saamisen kynnykseksi voi muodostua luku-, kirjoitus- tai kielitaidottomuus. Järjestöt toivat myös esiin muita kotoumiseen liittyviä tuen tarpeita tilanteissa, joissa henkilö ei vielä kunnolla tunne suomalaista yhteiskuntaa ja tarvitsee tukea erilaisten arjen asioiden hoitamiseen. Asiakkaiden joukossa on myös esimerkiksi korkeakoulutettuja henkilöitä, jotka pärjäävät itsenäisemmin. Kolme järjestöstä kuvaili, kuinka heidän roolinsa palveluiden järjestymisessä ja palvelujärjestelmässä navigoimisessa korostuu.

Eräästä järjestöstä todettiin, että kuntien tuetun asumisen ja palveluasumisen kriteerit ovat usein korkeat. Esimerkkinä välinputoajista käytettiin asiakkaita, joilla on kognitiivisen toimintakyvyn ongelmia yhdistettynä traumakokemuksiin. Ihmisellä voi siis olla erilaisia asumiseen liittyviä tuen tarpeita, mutta hän ei kuitenkaan täytä asumispalveluihin pääsyn edellytyksiä.

Ehkä mainitsin sen keissiesimerkin, et on sitä traumaa ja sit saattaa olla vaikka kognitiivisessa kyvyssä jotain häiriöitä, että tietää, et ihminen ei tule pärjäämään. Et jotenkin sellasia, et meillä on aika korkeat rimat, et esimerkiksi pääsis johonkin laitosasumiseen tai jonnekin vaikka päihdepuolen asumiseen. (H5c, järjestön edustaja)

Erityisesti kaksi järjestöä toi esiin puutteita liittyen asumisen järjestämiseen akuuteissa tilanteissa. Erään järjestön edustaja kuvasi pohtimiaan syitä siihen, miksi kuntien valmiudet järjestää kiireellistä majoitusta vaihtelevat.

Niitä paikkoja mihin voidaan akuuttitilanteessa majoittaa on tosi vähän. Ja sit ku ne on kuntakohtasia, nii ei tietenkää joku pieni kunta pysty pitää ihan järjetöntä varalla jotain valikkoa. Et siis siitähä siinä aika paljo on kyse, et meiän mielestä siinä vaiheessa ku se asiakas irtaantuu, niin totta kai sitä kiinnostaa et mihin se joutuu, ja jos se on tosi peloissaan. Ja sitten se lähetetään johonkin paikkaan missä ihmiset on ehkä päihdeidenkäyttäjää ja käyttäytyy ehkä aggressiivisesti ja on semmonen yleinen turvaton ilmapiiri sen asiakkaan mielestä, niin sit ne on monesti alkanu sillee, et en mä nyt tämmösee lähe, et mieluummin mä pysyn siellä entisessä melkein. (H3a, järjestön edustaja)

Haastateltava tuo esiin, mikä merkitys ihmisen kokemalla turvallisuuden tunteella on hyväksikäyttötilanteesta irtautumisessa. Jos vaihtoehtoinen majoitus ei tunnu turvalliselta, voi huonokin olemassa oleva tilanne olla yksilölle turvallisemmalla vaikuttava ratkaisu. Muutaman yön hostelli- tai hotellimajoitus turvaa akuuttissa tilanteessa asiakkaan tilanteen selvittelyn. Järjestöjen haastatteluista käy ilmi heidän tietävän yksittäisiä tilanteita, joissa auttamisjärjestelmän puuttuminen tilanteeseen kuntia ohjeistamalla on mahdollistanut tällaisen tilapäismajoituksen. Yhdestä järjestöstä kuvattiin, ettei ihmiskaupan uhreille ole selkeää palvelupolkua lyhytkestoiseen kriisimajoitukseen. Toisaalta järjestöjen vastauksista kävi ilmi, että asiakkaiden avun tarpeet ovat keskenään erilaisia ja yksilöllisen tuen löytämiseksi tarvitaan laaja kirjo vaihtoehtoja.

Ihmiset on tosi eri tilanteissa, niin jotkut varmasti nimenomaan hyötyis semmosesta turvakotiasumisesta, kun taas toiselle riittäis nimenomaan se että tietää että on läsnä tai lähellä joku tyyppi joka auttaa jos tulee jotain. Ja sitten jotkut taas ei tosiaankaa halua mihinkää yhteisölliseen asumiseen, et haluaa olla yksin. (H3a, järjestön edustaja)

Erästä järjestöstä haastateltava totesi, että mitä ratkaisuja ikinä kehitetäänkään, tulisi niiden perustua yksilölliseen arviointiin ja samalle logiikalle kuin muutkin sote-palvelut.

Just tän takia toivoisi, että olis aika vahva yhteys sellaseen valvovaan julkiseen sote-alan viranomaiseen, jolla ois saman tyyppinen näkökulma, et se paikka ei esimerkiksi ole sitä varten, että ihminen pysyy siellä kätevästi kuulustelumahdollisuuden päässä. Et vaikka kyse on ihmiskaupasta, niin sen kaiken tulisi noudattaa sitä samaa ajattelutapaa, kuin muissakin suomalaisessa sote-palveluissa. (H6, järjestön edustaja)

8.2 Kiireelliset tilanteet

8.2.1 Sosiaalipäivystys ja auttamisjärjestelmä akuutin avun järjestäjinä

Yksi virka-ajan ulkopuolisessa sosiaalipäivystyksessä työskentelevä sosiaalityöntekijä aloitti haastattelun kuvaamalla työn luonnetta dynamisessa ympäristössä havainnollistaakseen päivystyksellisen viranomaisyön todellisuutta. Työ on ennakoimatonta – joskus vuoro on hiljainen, toisinaan hoidettavana on useita yhtäaikaista tehtäviä. Tilanteissa, joissa on useita päällekkäisiä tehtäviä, joudutaan priorisoimaan. Arvion tekemiseen vaikuttavat monet asiat ja päätökset tehdään työvuoron yhteisellä pohdinnalla, tarvittaessa yhteistyössä ensihoidon ja poliisin kanssa. Työikäiset aikuiset eivät välttämättä ole ensimmäisiä avun vastaanottajia. Sosiaalipäivystyksellä on kuitenkin velvollisuus vastata kaikkien kiireellisen avun tarpeeseen ja haastateltavat kokivat, että tilanteet on aina pystytty järjestämään tavalla tai toisella.

Ensin lapset, sitten jos tulee vaikka tulipalo tai muu suuronnettomuus, ja varmaan sitten tietyllä lailla kun on aikuisesta kysymys, niin se erityisen haavoittuvassa asemassa oleva aikuinen ei mene siinä välttämättä kärkipäähän, jos siinä on päällekkäisiä tehtäviä. Jos ei ole, niin sitten asia on eri. (H11, sosiaalipäivystyksen sosiaalityöntekijä)

Sinänsä akuutissa tilanteessa ei ole väliä, onko asiakas nimenomaisesti ihmiskaupan uhri, pakeneeko hän väkivaltaa tai muuta uhkaa, josta avun tarve johtuu. Eräs haastateltava kuvasi virka-ajan ulkopuolisen sosiaalipäivystyksen toimintaympäristöä siten, että asiakkaan kanssa työskennellään lyhyen aikaa ja hänen tilanteestaan saadaan tarvittavat perustiedot. Asioiden syvempi selvittely ei tunnu ammattieettisesti tai asiakkaan näkökulmasta perustellulta toiminnalta, koska asiakas ohjataan joka tapauksessa jatkamaan tilanteen selvittelyä jonkun toisen henkilön kanssa. Haastateltava totesi tuntuvan jopa absurdilta, että sosiaalipäivystyksessä voitaisiin alkaa haastatella asiakasta siinä laajuudessa, että pystyisi arvioimaan, onko hän ihmiskaupan uhri.

Jos asiakas tulee päivystykseen esimerkiksi poliisin ohjaamana, otetaan poliisin antamat taustatiedot huomioon majoitusratkaisuja mietittäessä. Yksi haastateltava korosti, että päivystyksellisessä tilanteessa ratkaisut perustuvat aina tarvittavaan viranomaisten yhteiseen tilannearvioon. Aineistossa tuli esiin esimerkki, jossa ihmiskauppatutkinnassa mukana olevasta henkilöstä oli tullut tieto poliisin tekemän sosiaalihuoltolain mukaisen yhteydenoton myötä. Toisaalta yhdellä haastateltavista oli käsitys, että heidän alueellaan ulkomalaiset henkilöt ohjautuvat suoraan auttamisjärjestelmään, eivätkä ihmiskauppaan liittyvät kysymykset siten päädy sosiaalipäivystyksen hoidettavaksi. Yksi haastateltavista puolestaan kertoi omasta ja kollegoiden kokemuksesta, että viranomaisyhteistyö virka-ajan ulkopuoleisen sosiaalipäivystyksen ja auttamisjärjestelmän välillä ei ollut selvää etenkään siksi, että konsultaatiotukea ei käytännössä ollut saatavilla ympärivuorokautisesti vuoden jokaisena päivänä. Lisäksi eri viranomaisen tekemä arvio siitä, täyttyykö tilanteessa ihmiskaupan kriteerit, voi olla keskenään erilainen. Yksi haastateltava kertoi asiakkaasta, jonka tilanteessa oli ihmiskauppaan viittaavia piirteitä, mutta auttamisjärjestelmän mukaan perusteita auttamisjärjestelmään hyväksymiselle ei ollut riittävästi. Haastateltava totesi, että he eivät voi valita asiakkaitaan, vaan kaikkia on autettava tarpeiden mukaisesti huolimatta siitä, mistä rikoksesta on kyse. Siksi sosiaalipäivystyksillä tulee olla riittävästi ymmärrystä erilaisista tilanteista, joissa asiakas on joutunut rikoksen tai muun hyväksikäytön uhriksi. Kuntakorvausten ei nähty vaikuttavan sosiaalipäivystyksissä tehtävään työhön.

Sosiaalipäivystyksessä työskentelevien sosiaalityöntekijöiden haastatteluista käy hyvin ilmi, että päivystyksessä tehtyjen ratkaisujen ei ole tarkoitus olla pitkäaikaisia. Virka-ajan ulkopuolisen sosiaalipäivystyksen tehtävä on turvata asiakkaan tilanne siihen asti, kunnes asiakas voidaan ohjata virka-aikaisiin palveluihin, jossa pitkäaikaisempi työskentely asiakkaan kanssa voidaan aloittaa. Tällöin asiakkaan asian siirto virka-aikaiseen työskentelyyn sekä edellytykset jatkaa työskentelyä näyttäytyvät kriittisinä tekijöinä asiakkaan palvelukokonaisuuden muodostumisessa.

Vaikka muut toimijat jatkaisivat asian selvittelyä, voidaan asiakkaan avun tarpeeseen akuutissa tilanteessa asianmukaisesti vastaamalla luoda tunne siitä, että hän saa palvelujärjestelmältä tukea tilanteeseensa. Yksi sosiaalipäivystyksessä työskentelevä haastateltava viittasi Suomeen erilaisen rikollisuuden kauttakulku- maana ja pohti, saako sosiaaliviranomainen tiedon erilaisista tilanteista esimerkiksi rajalla esiin tulevissa tilanteissa. Tilanteita päästäisiin selvittämään tarvittaessa nopeasti, jos turvallisia majoitusvaihtoehtoja olisi käytettävissä paikallisesti ympäri Suomen. Syyperustaisesti luodut palvelurakenteet voivat monimutkaistaa päivystyksellisten tilanteiden hoitamista, joissa palvelupolkujen tulisi olla selkeitä.

Et jos asumisesta puhuu, niin mä nyt päivystyksen näkökulmasta puhun hyvin lyhytaikaisesta tilanteen akuutista turvaamisesta, mutta sitä suuremmalla syyllä kun päivystystyötä on tehny, niin mä nään että jos se akuutti tilanne hoidetaan mallikkaasti, se ihminen saa turvallisen paikan missä hänet otetaan vastaan, niin myös ihmiskaupan uhrin varmasti sais sen turvallisuuden tunteen ja sen kokemuksen, et tästä, hänen sitä asiaansa lähdetään yhdessä selvittämään. Ja päivystyksen näkökulmasta se, että olis vaan aina jotenkin se syyperustaisesti eri toimijoita ja taas erilaisia ikäänku polkuja, mistä sen avun akuutisti saat, niin voi olla hankalampaa kuin vaikka, että se olis se turvakoti ja sinne lisätään laaja-alaista osaamista --- Mä rinnastan sen [ihmiskaupan] moniin

muihinkin erityiskysymyksiin, mitä sitten voi tulla eteen. (H11, sosiaalipäivystyksen sosiaalityöntekijä)

Sekä sosiaalipäivystyksen että auttamisjärjestelmän edustajat pitävät akuutin tilanteen hoitamista tärkeänä asiakkaan kokonaistilanteen kannalta. Turvallisilla majoitusratkaisuilla on tilanteessa keskeinen merkitys. Auttamisjärjestelmässä työskentelevä haastateltava kertoo, että sosiaalipäivystyksen ja auttamisjärjestelmän välillä voi olla epäselvyyttä sen suhteen, millainen majoitusmuoto auttamisjärjestelmään hyväksytyille asiakkaalle tulisi järjestää. Esimerkissä kotikuntalainen akuutissa avun tarpeessa oleva henkilö on ohjattu auttamisjärjestelmään, ja auttamisjärjestelmä kääntyy sosiaalipäivystyksen puoleen majoituksen järjestämiseksi. Auttamisjärjestelmän työntekijä kuvaa tehtäväkseen majoituksen soveltuvuutta koskevan ohjeistuksen antamisen.

Siis siel kunnassahan se, jos sanotaan vaikka, että perjantaina iltapäivällä mä oon päivystäjänä ja mulle tulee sitten tämmönen uus asiakas, kiireellisesti tarttee majotusta, on vaikka just paennu sieltä tilanteesta mitä ikinä se on ollukin, ja tarttee siinä samana iltana turvallista majoitusta, niin mä oon yhteydessä sosiaalipäivystykseen, kun mä oon ensin selvittänyt, ahaa, tällä ihmisellä on itse asiassa jotain kautta kotikunta. Mä oon yhteydessä sen kotikunnan sosiaalipäivystyksen ja selvitän tän asian. Eli he sitten yleensä menee paniikkiin, tai siis nehän on aina tilanteita, et ne on aina et voi ei (-) joka tipahtaa yllättäen syliin, et no mistäs me nyt yhtäkkiä tähän asunnoksi muutumme. Ja sitten yhdessä keskustellaan siinä määrin, kun tiedetään siitä tilanteesta. Ja usein saatetaan ehdottaa semmosta, et okei, et on toi yö-shelteri, ja mä tuon sit esiin, et se ei oikein käy, niin sitten kunnat on saattanu vaikka majottaa hotelliin siksi aikaa, kunnes löytyy semmonen joku muu turvallinen majoitus, jos katotaan, että hotellimajoitus on vaikka ollu sit turvallinen. Ja se (on) tosi hyvä ratkasu. (H1b, auttamisjärjestelmän edustaja)

Auttamisjärjestelmä vastaa auttamistoimien järjestämisestä järjestelmään hyväksytyille kotikunnattomalle henkilölle. Auttamisjärjestelmän haastateltava kuvaa päivystyspuhelimen kautta selvitettäväksi tulevia tilanteita. Auttamisjärjestelmä voi alkaa toimia esimerkiksi tilanteessa, jossa poliisilla on epäily, mutta ei tarkkaa, konkreettista tietoa ihmiskauppaan viittaavasta tilanteesta. Haastateltavan mukaan auttamisjärjestelmän tietoon tulevissa tilanteissa yhteistä on se, että he joutuvat toiminaan vähäisin tiedoin, mutta tilanne on ratkaistava, jotta mahdollista ihmiskauppatilannetta päästäisiin selvittämään mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Hän kuvaa esteitä, joihin hän voi törmätä yrittäessään siirtää tehtävää kunnan sosiaalipäivystykselle.

Tää on just ehkä se ongelma, että meille se on normaalia, et meille tulee päivystyspuhelimeen tällasii yhteydenottoja mitä ihmeellisimpiä tilanteita ja mitä epäselvempiä ja yleensä just se niis on yhtenäistä, että tietoja on tosi vähän, mut että jotenkin se tilanne pitää ratkaista siinä hetkessä, jotta sitä päästään selvittään aikasemmin. Mut et meillä on epäilyjä ja meillä voi olla, voi olla vaikka, et poliisilta tulee meille yhteydenotto, mut et poliisillakaan ei oo vielä mitään tarkkaa konkreettista tietoa, et on vasta epäilyjä. Niin se, että kun se pitäs se tilanne saada ratkeemaan nytten ja sit kun lähdet kuntaan esittää tollasta tai sosiaalipäivystykseen, missä on hyvät ohjeistukset kaikkii tyypillisiä tilanteita varten, mut ei just tähän tietty asiakasryhmää varten, niin sit se, että miten se kunnassa sit mielletään sellaseks oikeasti kiireelliseksi tapaukseksi, mikä pitäs nyt selvittää eikä sitten esimerkiks niin, että no meillä on nyt joku tyhjillään oleva kriisiasunto ja sitten kutsutaan, et joku käy tapaamassa asiakasta ens viikolla tai jotaki, et jolloin se, et se kiireellisyys ehkä sitten näyttäytyy eri tavalla tai sitä ei silleen arvioida. (H1a, auttamisjärjestelmän edustaja)

Sosiaalipäivystyksen rooli eli se, että kiireellinen palvelu turvaa asiakkaan akuutin majoitustarpeen kriisiasunnossa ja jättää tilanteen laajemman selvittelyn myöhemmäksi, näyttäytyy auttamisjärjestelmän työntekijän kuvauksessa riittämättömänä toimintatapana. Sosiaaliviranomaisen tehtävä turvata esimerkiksi rikoksen uhrin välttämätön huolenpito ja ohjata hänet edelleen muihin palveluihin vertautuu auttamisjärjestelmän

toimintaan, joka pyrkii tilanteen akuuttiin ratkaisemiseen ”jotta sitä päästään selvittämään aikaisemmin”. Auttamisjärjestelmän työntekijä arvelee tilanteessa vaikuttavaksi tekijäksi sen, ettei sosiaalipäivystyksellä ole siihen spesifiä ohjeistusta. Toisaalta hän tarkentaa, ettei sosiaalipäivystyksellä ole ohjeita juuri ihmiskaupan uhreja varten, minkä hän arvelee vaikuttavan osaltaan siihen, miten kiireelliseksi sosiaalipäivystys arvioi tilanteen.

Useat virka-ajan ulkopuolisessa sosiaalipäivystyksessä työskentelevät haastateltavat puhuivat luovista ratkaisuista tilanteissa, joissa valinnanvaraa on vähän, mutta joku yöpaikka asiakkaalle on kuitenkin löydettävä.

Meinasin vielä siihen sen verran lisätä, että jotenkin ajattelen, että ihminen, joka on ihan oikeasti niinku et viranomaisenkin arvioi, et on akuutissa avuntarpeessa siinä hetkessä, ni kyl se luovuus on niin suurta, et se jollakin tavalla se ihminen tulee aina autetuks. (H14b, sosiaalipäivystyksen sosiaalityöntekijä)

Haastatteluissa kävi kuitenkin ilmi, että aina ammattilaisen ja asiakkaan arviot tilanteesta eivät kohtaa. Viranomaisen voi arvioida, ettei asiakas ole kiireellisesti avun tai tietyn palvelun tarpeessa, vaikka asiakkaan mielestä hän sitä olisi. Tilanteita on myös vastakkaiseen suuntaan: asiakkaalle tarjotaan apua, mutta hän ei koe sitä tarpeelliseksi tai halua ottaa apua muista syistä vastaan. Usea haastateltava korosti asiakkaiden itsemääräämisoikeutta: sosiaalipäivystys voi järjestää majoituksen, mutta asiakas päättää mennä viettämään yönsä tuttavien sohvalle. Työntekijä arvioi, ettei ratkaisu ole asiakkaalle välttämättä turvallinen, mutta hänen valintaansa on kunnioitettava. Työskentelyä asiakkaan avun tarpeeseen vastaamiseksi jatketaan muilla tavoin.

Ne on haastavia tilanteita, kun kuitenkin on yksilöllä itsemääräämisoikeus, niin me ei voida määrätä et nyt meet tonne ja huomenaamalla jatketaan sun selvittelyä, vaan sit täytyy koittaa jotenkin muuten saada se sovittua että voidaanko soitella huomenna ja jatkaa tän asian selvittelyä, vaikka olisitkin siellä paikassa X mistä me ei saada välttämättä tietää mikä osoite se on. (H18, sosiaalipäivystyksen sosiaalityöntekijä)

Tilapäinen asuminen

Suurin osa virka-ajan ulkopuolisista sosiaalipäivystyksistä on järjestetty siten, että niiden vastuulla on useita kuntia. Yhden sosiaalipäivystyksen toiminta-alueen sisällä saattaa olla isoja eroja siinä, miten palvelut on järjestetty ja miten ne toimivat. Tämä vaikuttaa suoraan sosiaalipäivystysten toimintaedellytyksiin ja siihen, mitä palveluita asiakkaalle voidaan akuutissa tilanteessa tarjota ja minne asiakas voidaan kiireellisessä tilanteessa majoittaa.

Sosiaalipäivystyksestä majoitusta tarvitseva ihminen voidaan ohjata esimerkiksi kunnan tilapäisen asumisen palveluihin. Ihminen voi hakeutua näihin palveluihin myös itse. Selvityksen tulokset osoittavat, että tilapäisen asumisen järjestämisessä on valtakunnallisesti paljon variaatiota. Haastattelujen perusteella sosiaalihuoltolain mukaisen tilapäisen asumisen alle menee monenlaisia palveluita, joista käytetään hieman toisistaan poikkeavia käsitteitä: on esimerkiksi tilapäismajoitusta, hätämajoitusta ja kriisimajoitusta. Tilapäinen asuminen voi tarkoittaa patjamajoitusta paikassa, johon saavutaan illalla ja josta täytyy poistua aamulla. Se voi myös tarkoittaa yksikköä, jossa on ympärivuorokautisesti paikalla henkilökuntaa: sekä sosiaalihuollon ammattihenkilöitä että vartijoita. Myös tilapäistä asumista voidaan järjestää hajasijoitettuna, esimerkiksi palveluntuottajan ylläpitämissä asunnoissa. Haastateltavat toivat esiin, että tilapäisen asumisen palveluita on kehitetty aivan lähivuosina ja että kysymys oli kunnassa vielä hyvin tuore.

Useat haastateltavat nostivat realiteettina esiin palveluiden epätasalaatuisuuden ja sen, että pienemmissä kunnissa ei useinkaan ole tarjolla tilapäismajoitusta. Yhden sosiaalipäivystyksen alueella ei järjestetty lainkaan tilapäismajoitusta, mikä aiheuttaa haasteita, jos asiakasta ei voi esimerkiksi päihtheisiin tai mielenterveyteen liittyvien tuen tarpeiden takia majoittaa itsenäisesti hotelliin. Haastateltava kertoo työntekijöiden puuttuneen tilanteeseen ammattihenkilöitä velvoittavan sääntelyn mukaisesti tekemällä epäkohtailmoituksen.

No täällä se on merkittävä epäkohta, mistä me ollaan tehtykin epäkohtailmotus. täältä puuttuu se tilapäismajoitus tai hätämajoitus kokonaan. Eli tietysti nyt jos jonkun ihmisen talo palaa, niin sitten majoitetaan hotelliin hetkellisesti ja aikuissosiaalityö jatkaa sitten, mutta ei oo semmosta, että hotellimajoitus on oikeestaan ainut ja sitten on kuitenkin paljon myös semmosia asiakkaita vaik mielenterveys- ja päihdeproblematiikalla, mitä ei sit kuitenkaan pysty hotelliin majoittamaan. Et se tarttis vähän toisenlaisen majoituksen ja tuen. Ni semmostahan ei ole. (H16b, sosiaalipäivystyksen sosiaalityöntekijä)

Osassa kunnista on käytettävissä laajasti erilaisia tilapäisen asumisen vaihtoehtoja. Niissä voidaan ottaa huomioon esimerkiksi se, onko majoitettavalla akuuttia päihteiden käyttöä tai onko henkilöllä tarvetta yksityisempään majoitukseen esimerkiksi mielenterveyden pulmien takia. Toisaalta akuutista päihdeongelmasta kärsivät asiakkaat nousivat selvityksessä esiin ryhmänä, jonka majoittamisessa niin tilapäismajoitukseen kuin ohjaamisessa turvakoteihin nähtiin päihdeongelmasta johtuvaa ulossulkemista. Myös tilanteessa, jossa vaihtoehtoja on olemassa, saattaa esimerkiksi majoituskapasiteetin kokonaistilanne vaikuttaa yksittäisen asiakkaan mahdollisuuksiin niin, että hänen asiaansa hoitava työntekijä joutuu ottamaan tilanteessa vahvan asianajoroolin (advocacy) sellaisen ratkaisun järjestymiseksi, jonka ammattilainen on arvioinut asiakkaalle parhaaksi.

Ja totta kai sitte minä ajaudun välillä sellaisiin tilanteisiin, että minun pitää keksiä ne oikeat perustelut myös. En tarkota siis, että totta kai siitä asiakkaan tilanteesta mä kaivan, mutta minä koen, että minun pitää aika paljon ajaa myös sitä asiakkaan asiaa, jotta minä saan hänelle sellaisen palvelun kun minä siinä arvion tekijänä ajattelen, että tässä tilanteessa olisi hyvä. Tää just palautuu ehkä tähän, että mitkä ne on ne resurssit ja määrärahat näissä asioissa jne. (H33, kunnan sosiaalihuollon edustaja)

Kotipaikkakunnan lisäksi palveluiden saatavuuteen vaikuttaa maassaolostatus. Paperittomien oikeus palveluihin toteutuu vaihtelevasti. Paperittomien majoitus on saatettu järjestää kunnassa erillisenä palveluna, mutta heillä on oikeus myös muihin sosiaalihuoltolain mukaisiin palveluihin. Keskeisenä näyttäytyy kunkin kunnan tulkinta sosiaalihuoltolain 12 §:n tarkoittamasta välttämättömän huolenpidon turvaamisesta. Henkilöllä, joiden tilanteessa on viitteitä ihmiskaupasta, on vaihtoehtona ohjaus auttamisjärjestelmään.

Haastattelujen perusteella kuntien järjestämät tilapäismajoitukset ovat usein profiloituneet asunnottomiin ja päihteitä käyttäviin asiakkaisiin. Vaikka kunnan alueella tarjottaisiin tilapäismajoitusta, se ei välttämättä ole asiakkaalle mieluisin tai turvalliselta tuntuva vaihtoehto. Useat haastateltavat toivat esiin, että he eivät pidä tämänkaltaisia tilapäismajoituksia sopivina tai turvallisina ihmiskaupan uhreille. Yksi haastateltava pohti, että heidän sosiaalipäivystyksensä alueella selkeät palvelupolut asunnottomille ja päihteitä käyttäville asiakkaille, mutta jos asiakkaana on ihmiskaupan uhri, joka ei sovellu turvakotiin, vaatii tilanne enemmän pohtimista. Ongelman ei kuitenkaan ajateltu rajoittuvan ainoastaan ihmiskauppaa kokeneisiin asiakkaisiin vaan yleisemmällä tasolla asiakkaisiin, jotka tarvitsevat kiireellisesti majoitusta mutta joiden tarpeisiin ja profiiliin sopivia vaihtoehtoja ei nykyisten vaihtoehtojen joukosta löydy.

Et näitä asunnottomia en laske tähän kategoriaan, asunnottomia ja päihteidenkäyttäjiä, heille meillä on palvelu selkeästi mihin me ohjataan heidät. Mut jos ei käytä päihteitä ja on ihmiskaupan uhri ja ei mee ihan turvakodinkaan palveluihin, niin silloin ollaan aina vähän että mitäs nytte. (H18, sosiaalipäivystyksen sosiaalityöntekijä)

Ei oo erityinen ratkaisu, vaan myöskin muille. Että aattelen, et ne, jotka ei sinne majoi- tusliikkeisiin voi mennä nää päihde- ja mielenterveysongelmaiset, niin he ohjautuu sinne tilapäismajoitukseen, mut et muuten niin asiakasryhmät ennemminkin sinne majoi- tusliikkeisiin. Et ei oo mikään erityinen ryhmä tämä ihmiskaupan uhrit. (H16a, sosiaalipäivystyksen sosiaalityöntekijä)

Haastatteluiden perusteella tilanteissa, joissa sopivaa tilapäismajoitusta ei ollut tarjolla ja asiakas ei voinut päästä turvakotiin, (kotikuntalaiset) asiakkaat majoitettiin useimmiten hotelliin tai muuhun majoitusliikeseen. Yksi haastateltavista huomautti, että pienimmissä kunnissa ei välttämättä ole ainuttakaan hotellia, jolloin sekään ei ole automaattisesti käytettävissä oleva vaihtoehto.

Sosiaalipäivystysten sosiaalityöntekijöiden haastatteluissa pohdintaa herättivät tilanteet, jossa asiakas esimerkiksi tuntee olonsa turvattomaksi tai on psykososiaalisen tuen tarpeessa, mutta tilanteessa paras vaihtoehto on ollut majoittaa hänet itsenäisesti hotelliin. Yhtenä ratkaisuna on käytetty asiakkaaseen yhteyden pitämistä puhelimitse. Mahdollisuuteen pitää yhteyttä asiakkaaseen vaikuttavat kuitenkin päivystyksen muut työtehtävät. Myös poliisin kanssa tehdään yhteistyötä tarvittaessa.

Mä aattelen, et jos on sellanen tilanne, et se ihminen ei oo lähisuhdeväkivallan uhri, et hän ei pääse turvakotiin, 56 isit tavallaan se voi olla just joku hotellimajoitus tai muu et ikään ku majoitus järjestyy, mut sit se ihminenhan on ihan yksin siellä. Et se on taas sit haaste tämmösille ihmisille, jos hän esimerkiksi on ollu alisteisessa asemassa ja jonkun vaikka valvovan silmän alla koko ajan, ni sitten yhtäkkiä autetaan kyllä mutta autetaan yksikseen olee Sokos-hotellissa ja oottaa maanantaiaamua. 56 isit tavallaan se ei välttämättä ehkä oo se kaikista paras ratkasu siinä hetkessä. (H14b, sosiaalipäivystyksen sosiaalityöntekijä)

Haastateltava nimeää alisteisen aseman ja hallinnan alla elämisen seikoiksi, jotka tulisi voida ottaa huomioon tilapäismajoitusta järjestettäessä. Mahdollisuus keskusteluapuun ilmiötä ymmärtävän sosiaalihuollon työntekijän kanssa voisi auttaa asiakasta irtautumisprosessissa. Moni haastateltavista ajatteli, että mahdollisuus hyödyntää turvakotiverkostoa nykyistä laajemmin voisi tuoda helpotusta sellaisten asiakkaiden tilanteisiin, joita yhdistää kiireellinen majoituksen ja keskusteluavun tai psykososiaalisen tuen tarve.

8.2.2 Turvakodit viranomaisjärjestelmää täydentämässä

Turvakotipalvelu on kaikkien lähisuhdeväkivaltaa tai sen uhkaa kokevien käytettävissä, maassaolostatuksesta huolimatta. Viittauksia turvakoteihin tehtiin käytännössä kaikkien tahojen (auttamisjärjestelmä, järjestöt, vastaanottokeskukset sekä kunnat) haastatteluissa. Vastaanottokeskusten haastatteluissa viittaukset liittyivät myönteiseen toteamukseen siitä, että turvakodit kuuluvat myös turvapaikkaa hakevien palveluvalikkoon. Muut toimijat esittivät myös järjestelmään kohdistuvia kehittämisehdotuksia, toiveita tai kritiikkiä.

Auttamisjärjestelmä toi esiin, että vuonna 2015 voimaan tulleen turvakotilain (laki valtion varoista maksettavasta korvauksesta turvakotipalvelun tuottajalle 1354/2014) myötä auttamisjärjestelmä ei enää voinut ostaa turvakotipalvelua asiakkailleen, kuten aiemmin oli tehty. Sosiaalipäivystyksen työntekijä arvioi samaisen lain vaikutuksia toteamalla, että se helpotti asiakkaiden pääsyä palvelun piiriin kunnan maksusitoumusten poistuttua, mutta myös sulki ovia monelta sellaiselta, joka tarvitsisi turvakodin kaltaista palvelua. Turvakotien vahvuutena pidettiin kriisityön osaamista sekä valmiutta majoittaa asiakas nopeasti. Moni haastateltavista sosiaalipäivystyksen työntekijöistä toi esiin, että mahdollisuus hyödyntää turvakotiverkostoa nykyistä laajemmin voisi tuoda helpotusta sellaisten asiakkaiden tilanteisiin, joita yhdistää kiireellinen majoituksen ja keskusteluavun tai psykososiaalisen tuen tarve.

Nykyisen turvakotiverkoston vahvuutena nähtiin alueellinen kattavuus ja olemassa oleva osaaminen liittyen väkivallan ja kontrollon kokemuksiin. Sosiaalipäivystystyössä kohtuullisia välimatkoja pidettiin tärkeinä, kun asiakkaiden asioita hoidetaan virka-ajan ulkopuolella. Kaikki eivät ole valmiita lähtemään keskellä yötä satojen kilometrien päähän edes siinä tapauksessa, jos sieltä löytyisi jokin sopiva palvelu. Eräs haastateltava kuvasi, että sosiaalipäivystyksen näkökulmasta olisi toimivampaa hyödyntää jo olemassa olevia palveluita kuin alkaa kehittää uusia palveluita ”syyperustaisesti”. Toinen haastateltava puolestaan ideoi turvakodin yhteyteen perustettavasta ”lisäsiivestä”. Järjestöjen vastauksissa turvakoteja ei nähty patenttiratkaisuna akuutteihin tilanteisiin, mutta joidenkin asiakkaiden kohdalla mahdollisuudesta päästä turvakotiin olisi haastateltavien mukaan hyötyä myös muissa kuin lähisuhdeväkivaltaan kytkeytyvissä tilanteissa.

Kaikki ei oo turvakodissa tarjottavien palveluiden tarpeessa sinällään, mut sitte taas kyllä tosi monet on, sellasetki jotka ei oo ollu lähisuhdeväkivaltatilanteessa. Et onhan myös meillä asiakkaana useita vaikka miehiä, jotka on joutunu työvoiman hyväksikäytön uhriks ja siel on ollu henkistä ja fyysistä väkivaltaa siellä työpaikalla ja heillä on just sen tyyppisiä haasteita mitä väkivallan uhreilla on. Et niissä turvakodeissa kuitenkin on sellast osaamista siitä traumatyöskentelystä usein tai ylipäättään väkivaltatyöstä. (H3b, järjestön edustaja)

Auttamisjärjestelmä toi esiin, että turvakodit, jotka ottavat vastaan myös kotikunnattomat palvelua tarvitsevat asiakkaat, joissa on asiantuntevaa henkilökuntaa paikalla koko ajan ja joita on ympäri Suomen, ovat heidän näkökulmastaan ”aivan täydellisiä” paikkoja ihmiskaupan uhrien kanssa työskentelyyn.

Aikasemmin me ollaan saatu käyttää niitä ennen kuin se laki muuttu ja me saatiin jopa ostaa palveluita, koska ne oli usein kunnallisia tai jotain muuta, niin me saatiin ostaa heiltä palveluita. Eli ostaa majotusta ihmiselle, jolla ei vaikka ollu sitä kotikuntaa, ja se oli kauhean näppärää. Ja koska siellä on sit henkilökuntaa koko ajan ja me voidaan mennä sit sinne tapaamaan. Mut siel on ensin vaikka se kriisityöntekijä, siis nehän on aivan täydellisiä paikkoja. (H1b, auttamisjärjestelmän edustaja)

Auttamisjärjestelmän työntekijät toivat kuitenkin esiin myös seikkoja, joiden takia turvakoti ei kaikkien asiakkaiden kohdalla ole toimiva ratkaisu. Pohdinnat liittyvät paitsi tarvittavaan osaamiseen myös siihen, sopiiko yhteisöllinen asuminen kaikille. Tarkennettaessa osaamisen kysymykset paikantuivat ”monikulttuuriseen osaamiseen”. Auttamisjärjestelmän työntekijät korostivat, että mikäli heidän asiakkaitaan majoituu turvakotiin, käyvät työntekijät tapaamassa heitä ja pitävät yhteyttä puhelimitse. Asiakkaiden tilannetta ei jätetä pelkästään turvakodin työntekijöiden varaan.

Eräs turvakodin sosiaalityöntekijä kuvasi turvakotia ihmiskauppailmiön ”yllättäväksi aitiopaikaksi”. Yleisesti ottaen turvakotien sosiaalityöntekijät arvioivat, että asiakkaan kanssa tehtävä työ on pääosin hyvin samanlaista huolimatta siitä, onko asiakas ihmiskaupan uhri vai ei.

Kyllähän se arjen perustyö on kuitenkin ihan sitä samaa, kuin kenen tahansakin kanssa ja ihan samoja juttuja mietitään. Asuminen, asumisen järjestäminen, turvallisuus, missä on turvallista asua, miten toimia, turvasuunnitelma, tavallaan et semmoset arjen asiathan sit kuitenkin on ihan samoja. (H9b, turvakodin sosiaalityöntekijä)

Joitain seikkoja kuitenkin nostettiin esiin. Haastateltavat toivat esiin, että asiakkaan ihmiskauppakokemuksilla on vaikutusta yhteistyöverkostojen kokoamiseen sekä jatkopolkujen suunnitteluun. Verkostojen osalta viitattiin erityisesti auttamisjärjestelmään.

Ihan yhtä laillahan henkilöiden, joiden tilanteessa tunnustetaan, et voi olla ihmiskaupasta kyse, niin heidän kohdallaan turvakodin työntekijöiden tehtävänä on se, että auttaa tunnistamaan asiakkaan kokemaa väkivaltaa, nimetä sitä ja sitten puhua omista rajoista, normaaliudesta, parisuhteen pelisäännöistä, kaikesta siitä, mistä me puhutaan muutenkin meidän asiakkaiden kanssa. Se on nimenomaan tämmönen asiakkaan verkoston näkökulmasta ja sen jatkopolun näkökulmasta tärkeintä se tunnistaminen. (H8b, turvakodin sosiaalityöntekijä)

Turvakotien työntekijöillä ei kuitenkaan ole tietoa siitä, miten turvakotijakson aikana aloitettu verkosto tai muu työskentely jatkuu. Turvakotipalvelun aikajänne on lyhyt, asiakkaan kanssa työskennellään lyhyen aikaa ja sen jälkeen hän siirtyy muihin palveluihin, jos hän on niitä halukas vastaanottamaan. Turvakotien työntekijät harvoin tietävät, miten asiakkaiden tilanteet ”päätyvät” – onko asiakas päättänyt lähteä rikosprosessiin, miten rikosprosessi on edennyt, mitä palveluita asiakas on saanut ja niin edelleen. Yksi haastateltavista nosti esiin, että hänen kohtaamillaan ihmiskaupan uhreilla hyväksikäyttötilanteet ovat olleet usein pitkäaikaisia, jolloin lyhyt kriisityöskentelyjakso ei välttämättä riitä vastaamaan tuen tarpeisiin. Asiakkaiden

tilanteita yhdisti myös se, että he olivat eläneet hyvin suljetuissa olosuhteissa eivätkä näin ollen tunteneet yhteiskuntaa. Haastateltava kuvasi, ettei tällainen asia ”muutu viikossa tai parissa”.

Jotkut haastateltavista ajattelivat, että ihmiskaupan tunnistaminen voi auttaa ymmärtämään asiakkaan tilannetta ja käytöstä paremmin. Eri ilmiöiden nimeäminen voi auttaa näkemään asioita, joihin ei muuten osaisi kiinnittää huomiota. Yksi haastateltavista selitti, että tyypillisesti turvakotityössä keskitytään nykyhetkeen ja suunnataan katse tulevaan, mutta ihmiskauppatapaukset ovat saaneet työntekijät laajentamaan näkökulmaa myös siihen, mitä sellaista historiassa on tapahtunut, mikä vaikuttaa tilanteeseen nyt.

Turvakodin työntekijöillä on asiantuntemusta erityisesti lähisuhteiden dynamiikasta ja lähisuhteissa tapahtuvasta väkivallasta. Ihmiskaupan uhrin kohdalla hyväksikäyttäjä voi olla myös muu henkilö, jolloin haastateltavien mukaan hyväksikäytön dynamiikka ja asiakkaan tuntema häpeä voivat olla erilaisia verrattuna esimerkiksi parisuhdeväkivaltaa kokeneeseen. Jotkut haastateltavista kokivat, etteivät he tunne ihmiskauppaa ilmiönä riittävänä hyvin tai että he osaavat tunnistaa vain tietynlaista ihmiskauppaa kuten pakkoavioliittoja. Toisaalta haastatteluissa pohdittiin sitä, minkä asioiden tunnistaminen ja nimeäminen turvakotityössä on tärkeää. THL:n edustaja kertoi, että turvakodeissa nimetään asiakkaan kokeman väkivallan muotoja. Niitä myös tilastoidaan. Haastateltava totesi, että turvakodeissa ei tilastoida tai arvioida rikosnimikkeitä, kuten ihmiskauppaa, eikä se ole turvakotityössä tarkoituksenmukaista. Esimerkiksi taloudellinen, fyysinen tai seksuaalinen väkivalta voi tuki kytkeytyä ihmiskauppaan.

Mä en ajattelis niin, että ois järkevää että turvakoti jotenkin se keskeinen osa tai joku oleellinen osa turvakotityötä ois arvioida, että onko tässä kysymys törkeästä pahoinpitelystä tai onko tässä kysymys johonkin, mikähän vois olla joku talouteen liittyvä, vaikka kavallus. Että kyl se niinku, et tavallaan turvakodin on hyvä tunnistaa, että tässä on kysymys väkivallasta tai tässä on kyse taloudellisesta väkivallasta ja tarjota mahdollisuus sille asiakkaalle neuvoa, että miten hän voi viedä sen, tehdä asiasta rikosilmoituksen. Sinänsä tunnistaa, että on tapahtunu mahdollisesti rikos, mutta että mikä rikos on tunnistunu, ni mä en oo oikein varma, että mitä lisäarvo se (toisi). (THL:n edustaja)

Haastateltava jatkaa, että asiakkaan näkökulmasta voisi olla ongelmallista, jos turvakodissa työskentelevä sosiaalialan ammattilainen alkaisi määrittellä asioita rikosnimikkeiden kautta, mutta lopulta poliisi arvioisikin tilanteen aivan toisin. Yksi turvakodissa työskentelevistä sosiaalityöntekijöistä kuvasi ihmiskauppa-käsitteen ymmärryksen merkitystä siinä, miten monenlaisissa konteksteissa väkivaltaa voi tapahtua:

Et se ei saa sillä lailla määrittellä, et ahaa, et nyt tää on selkeesti ihmiskauppa, mut et se vaan laajentaa meidän ymmärrystä, että väkivallan kokijan voi olla hyvin erityyppisissä konteksteissa ja se, että juuri se, että puhuuko hän tai miksi hän käyttäytyy jotenkin oudosti, niin mistä se voi viestiä jos ei se oo semmosta ns. perinteistä, mihin me ollaan totuttu. (H9b, turvakodin sosiaalityöntekijä)

Toinen sosiaalityöntekijä kuvasi, että jos turvakoteihin otettaisiin nykyistä laajemmin ihmiskaupan uhreja, pitäisi myös henkilökunnan osaamistaan laajentaa, sillä ihmiskauppa on käsitteenä niin laaja ja se sisältää monia erilaisia ilmiöitä. Toinen haastateltava toi esiin, että arviointi turvakotiin ottamisesta pitäisi tehdä asiakkuuksittain. Vaikka ihmiskaupan uhreilla olisi nykyistä laajempi pääsy turvakoteihin, tulisi jokaisen asiakkuuden osalta pohtia, voidaanko kyseistä henkilöä auttaa väkivaltatyön menetelmin.

THL:n haastateltavan mukaan turvakotipalvelun rajaaminen vain lähisuhdeväkivaltaa kokeneille perustuu turvakotilakiin sekä niin sanottuun Istanbulin sopimukseen eli Euroopan neuvoston yleissopimukseen naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta. Haastateltava pohti, että turvakoti on palveluna sellainen, josta varmasti monet, erilaisissa elämäntilanteissa olevat ihmiset voisivat jollain tavalla hyötyä. Turvakotien tämänhetkisiä ”sisäänottokriteereitä” voi pitää ulossulkevinä, mutta monet muutkin palvelut on suunnattu vain tietynlaiselle asiakaskunnalle.

THL:n turvakotipalveluita edustanut haastateltava pohti eri näkökulmista, mitä turvakotitoiminnan näkökulmasta tarkoittaisi, jos potentiaalista asiakaskuntaa laajennettaisiin. Tulisi ainakin tehdä analyysi siitä, onko nykyisen turvakotilain puitteissa mahdollista laajentaa määrittelyä. Lisäksi tulisi huomioida rahoitus: nykyinen rahoitus on suunnattu lähisuhdeväkivallan uhrien auttamiseen. Jos asiakkaaksi pääsisi muillakin

kriteerein, tulisi heille olla oma rahoituksensa. Kolmantena asiana haastateltava nosti esiin riittävän osaamisen varmistamisen, jos turvakoteihin tulisi asiakkaita hyvin erilaisilla taustoilla verrattuna nykyiseen.

8.2.3 Vastaanottokeskuksilta ostettavat majoituspalvelut

Selvityksen aineistosta käy ilmi että, vastaanottokeskuksiin on majoitettu ulkomaalaistaustaisia henkilöitä erilaisin sopimusjärjestelyin niin auttamisjärjestelmän kuin kuntienkin toimesta. Haastatteluun osallistunut sosiaalityöntekijä kertoi vuosien takaisesta järjestelystä, jossa tiettyä vastaanottokeskusta koskevia sopimuksia oli laajennettu niin, että myös kunnat pystyivät ostamaan sieltä majoituspalvelua henkilölle, joilla oli työntekijän oleskelulupa ja joiden palveluista kunta oli siten järjestämisvastuussa. Vastaanottokeskukseen majoitettiin lähikunnissa ulkomaalaisen työvoiman hyväksikäyttötilanteissa uhriutuneita henkilöitä, joille oli muuten vaikea löytää sopivaa majoitusta ja joiden oli myös hyvä päästä pois samalta paikkakunnalta epäilyllä hyväksikäyttäjän kanssa. Koska henkilöillä oli kotikunta, vastasi kunta palveluiden järjestämisestä ja vastaanottokeskusjärjestelmä toimi ainoastaan majoituspalveluna.

Ja niissä sitten oli vähän monimutkaisempi tämä palvelujärjestelmä, että vastaanottokeskuksen työntekijät eivät välttämättä tienneet näistä asiakkaista juurikaan mitään ja sit se sosiaalityö tulikin sieltä meiltä kunnasta, koska nämä oli jo kuntalaisia, mutta olivat siten Suomessa uhriutuneet ja olivat maahanmuuttajataustaisia. (H20a, vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä)

Haastatteluihin osallistuneet vastaanottokeskusten sosiaalityöntekijät eivät pitäneet esitettyä järjestelyä yksiselitteisesti yksilön edun mukaisena. Vaikka vastaanottojärjestelmässä ylläpidetään kapasiteettia niin, että järjestelmä on varautunut äkillisiinkin majoitustarpeisiin ja tilanteisiin pystytään siten reagoimaan nopeasti, saattavat yksilön oikeudet toteutua paremmin muiden järjestelmien puitteissa. Suuressa keskusmajoitusvokissa työskentelevä sosiaalityöntekijä suhtautui ajatukseen varsin kriittisesti:

Aika kummalliselta minusta tuntus, että ihmiskaupan uhreja majoitettais tänne keskuksen, et vähä rangaistuksena heille, kun miettii näitä vastaanottokeskuksen fasiliteetteja, nii jos ihmisellä on jo oleskelulupa ja on kunnan asiakas, niin kyllähän se kunnan vastuulla on se asuminen, että en mä oikein nää minkä takia tulisi tänne vastaanottokeskuksen asumaan. (H20b, vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä)

8.3 Pitkäkestoinen tuki

8.3.1 Kunnat

Kunta-aineistossa haastateltiin sekä ihmiskaupan uhrien palveluiden että asumispalveluiden edustajia. Aineisto kuvaa, millaista epäselvyyttä ihmiskaupan uhrin status ja sen myötä odotettu erityisasema kunnissa aiheuttavat. Samalla haastattelut tuovat esiin sen, kuinka status ei palveluita järjestettäessä näyttäyty merkityksellisenä silloin, kun kunta on palveluiden järjestämisvastuussa. Asiakkaan tilannetta arvioidaan hänen tuen tarpeensa perusteella, sosiaalihuoltoa velvoittavaan sääntelyyn perustuen. Se, minkä rikoksen uhri henkilö mahdollisesti on, ei ohjaa hänen palvelupolkuaan sopivaa asumispalvelua pohdittaessa, kuten eivät pääasiallisesti asiakkaan palveluista mahdollisesti maksettavat kuntakorvauksetkaan. Henkilön maassaolotatus vaikuttaa siihen, minkä laajuisiin palveluihin hänellä on oikeus.

Viidessä kunnassa ihmiskaupan uhrien palvelut oli keskitetty organisaation sisäisen koordinaation ja osaamisen vahvistamiseksi. Keskitäminen oli tehty maahanmuuttajapalveluiden yhteyteen. Valta osa haastateltujen tahojen ihmiskaupan uhri -asiakkaista oli taustaltaan maahanmuuttajia. Asumispalveluiden parissa työskentelevät haastateltavat korostivat, että heillä ei ole osaamista mahdollisista ihmiskauppaan liittyvistä erityiskysymyksistä. Haastattelut tekevät kuitenkin kuvaavalla tavalla näkyväksi sen, että asumiseen liittyvässä sosiaalityössä kohdataan ja tunnistetaan ilmiöitä ja tilanteita, jotka ovat keskiössä myös ihmiskaupaa tunnistettaessa.

Ensinnäkin se, että kun mainitsit ne hatkanuoret ja seksillä asunnosta maksamisen, niin meillähän on niitä naisia ja varmasti myös niitä miehiä, jotka maksaa joko seksillä tai rötöstelyllä siitä, et he saa asua. Niin he antaa siitä jonkun sellaisen korvauksen, jota he eivät muuten antaisi, jos he pystyisivät asumisensa muuten järjestämään. (H37, kunnan sosiaalihuollon edustaja)

Sosiaalityöntekijöiden kuvauksista voi tunnistaa monia sellaisia riippuvaisen aseman ja hyväksikäytön elementtejä, joiden kohdalla voitaisiin pohtia ihmiskaupan tunnusmerkistöä. Haastateltavat käyvät aineistossa pohdintaa siitä, millä keinoin asiakkaiden tilanteisiin asumispalveluissa olisi parasta vastata. Jos päihdeasutolassa tunnistetaan kaltoinkohtelua ja vaikkapa etuuksien hyväksikäyttöä, viekö mahdollinen ihmiskaupan tunnusmerkistön tunnistaminen ja nimeäminen asiakkaan tilannetta eteenpäin? Löytyykö sitä kautta asiakkaalle turvallisempi tai sopivampi asumismuoto?

...vai onks kuitenkin parempi, että ku keskeisempänä ongelmana sit kuitenkin ne kiertyy siihen päihdemaailman kysymyksiin, niin sitä ratkotaan myös siinä ymmärryksessä mitä siellä päihdemaailmassa on, mahdollistaen esimerkiksi sitten vaikka asumisyksikön vaihdon sillä perusteella, et muuten ei pysty irrottautumaan vahingollisista hyväksi käyttävistä ympäristöistä.. (H28, kunnan sosiaalihuollon edustaja)

Aineiston perusteella kuntien työskentelyssä keskeisimmäksi kysymykseksi nousee, liittyykö asiakkaan tilanteeseen akuutti turvauhka vai onko kyseessä menneisyydessä tapahtunut uhriutumisen. Jos rikos tapahtuu nyt, vaikuttaa se työskentelyyn kyseisessä hetkessä asiakkaan turvaamiseksi. Jos uhriutuminen on tapahtunut asiakkaan lähtömaassa, näyttäytyy erityisten auttamistoimien pohtiminen hankalana kysymyksenä.

Siis ku nää on niin kahta asiaa. Yks asia on se, et meil on asiakkaat jotka on täällä, tässä ja nyt rikos tapahtuu ja sit he on sen rikoksen uhreja ja sitte tehdään asioita x ja y. Turvataan niiden tilannetta ja miten eteenpäin. Mikä on ihan perustyötä meillä ylipäänsä. Ja sit toinen on se, et meil on se joku Sudanista lähtöisin oleva, joka on sitten joutunut ihmiskaupan uhriksi siellä jossain kotimaassaan ja hän tulee tänne. Ja sit me raavitaan päätämme, et mitäs kaikkia auttamistoimii tää nyt tarttis. Ja niiden välillä on hirvee epäsuhta ikään ku, et on ne akuutit tilanteet mitä pitää hoitaa ja sit on tää tunnistettu ihmiskaupan uhri siin kansainvälisessä viitekehysessä, jolla on hyvin erilainen tilanne. (H30, kunnan sosiaalihuollon edustaja)

Useat haastateltavat pohtivat, miten jossain toisessa maassa, aikaisempana ajankohtana uhriutuneen asiakkaan tilannetta tulisi kunnan palveluissa tarkastella. Tuoko ihmiskaupan uhrius ja palveluiden, kuten majoituksen, nimeäminen auttamistoimiksi sosiaalihuollon viitekehyseseen jotain poikkeavaa? Henkilö tarvitsee kodin, jota hän voi itse hallinnoida. Jos asiakkaalla on traumataustaa, hän tarvitsee mahdollisesti palveluita hyvinvointinsa ja toimintakykynsä tueksi. Osa tarvitsee kotoutumisen tukea. Palveluvaihtoehdot löytyvät valikosta, joka on sosiaali- ja terveydenhuollon tai kotouttamistyön perusvalikkoa. Palvelutarpeiltaan ihmiskaupan uhri voi rinnastua enemmän muihin asiakasryhmiin, kuin toisiin ihmiskaupan uhriin. Pakolaistaustaisilla henkilöillä voi ilmetä keskenään samankaltaista traumataustaa. Seksuaali- tai lähisuhdeväkivaltaa kokeneiden avun tarpeisiin vastataan tietyillä palveluilla ja menetelmillä. Kotouttamisen kysymyksiin kotouttamispalveluilla, päihteiden käyttöön liittyviin kysymyksiin omalla palveluvalikollaan. Tarvittaessa asiakkaan tilanteeseen etsitään sopivia palveluita erityislainsäädäntöä soveltamalla.

Aineistossa korostuu se, että kunnissa kaikki asiakkaat saavat palvelunsa sosiaalihuoltolain määrittelemien prosessien kautta. Aineiston perusteella kaikki kuntien asiakkuudessa olevat ihmiskaupan uhrit eivät ole sosiaalihuoltolain määritelmän mukaisia erityisen tuen tarpeessa olevia henkilöitä. Yksittäisen asiakkaan kohdalla keskeistä on, missä uhriutuminen on tapahtunut, kauanko siitä on aikaa, ja mikä ihmisen oma kokemus on. Kokemus asettuu yksilöllisesti osaksi asiakkaan kokonaistilannetta. Kaikki eivät koe tarvetta olla auttamisjärjestelmän asiakkuudessa. Kunnassa auttamisjärjestelmän ilmoitus asiakkasta

katsotaan sosiaalihuoltolain mukaiseksi yhteydenotoksi ja siinä olevia tietoja hyödynnetään palvelutarpeen arvioinnin tekemisessä. Palveluissa korostuu asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu.

Samallail arvioidaan se, eikä myöskään ehkä sen takia, et on päässy johonkin järjestelmään mukaan ja saanu sen statuksen, tota sittenkin me arvioidaan, et onks täl sosiaalihuollon tarvetta tällä ihmisellä. Ja mä oon aika varma, et tää on ihan läpileikkaava teema meidän koko koneistossa, et tavallaan arvioidaan se ihmisen tarve ja sit annetaan sen perusteella palvelua eikä sen perusteella, et sil on joku status. (H31, kunnan sosiaalihuollon edustaja)

Yksi haastateltava kertoo tilanteesta, jossa sosiaalihuoltoon on poliisin ohjaamana tullut ulkomaalaistaustaisia henkilöitä, joiden olosuhteet ovat ihmiskauppaan viittaavia. Sosiaalihuolto on toiminut yhteistyössä poliisin kanssa ja järjestänyt henkilöille tarvittavaa tukea asumiseen ja toimeentuloon liittyen. Poliisi puhuu tapauksissa hyväksikäytöstä. Tiedossa on, että vyyhtiin liittyy useampiakin ihmisiä, mutta sosiaalihuoltoon on ohjautunut vain osa.

Poliisi on ollut yhteydessä, me ollaan tehty sosiaaliviranomaisina sit sosiaalityötä niiden tapausten osalta, mut me tiedetään niitä tapauksia on enemmän ku meil on meidän palvelujärjestelmässä. Se on poliisikeissi ja he puhuu siitä, että nää ihmiset on hyväksikäytettyjä. Ne, jotka sitten on päätyneet meidän sosiaalipalveluiden puolelle, niin heissä näkyy sitten tietysti se raadollisuus. Puhutaan sitten jo todella yksinäisistä asiakkaista, joilla on tosi paljon myös muuta mentaalista probleemaa tai muuta, et he on oikeasti hyväksikäytettyjä, vähän nuorempia. Siel on tietysti semmonen joukko, jotka on ei meille kuulu ollenkaan, et poliisi on hoitanu heitä sitte toisaalla. (H34, kunnan sosiaalihuollon edustaja)

Haastateltava kertoo, että heidän kuntansa alueella on enemmänkin esimerkkitapauksen kaltaista, ulkomaiseen työvoimaan kohdistuvaa hyväksikäyttöä, jonka ei kuitenkaan katsota olevan ihmiskauppa. Hyväksikäytön kohteeksi joutuneiden henkilöiden tilanteet voivat olla todella vaikeita ja avun tarpeet monenlaisia. Asiakkaiden tilanteessa näkyy kokonaisuuden raadollisuus. Toinen haastateltava arvioi, että hänen urallaan tapaamista rikoksen uhreista ulkomaalaistaustaiset ihmiskaupan uhrit ovat olleet vaikeimmissa tilanteissa. Hän liittää asian yksilön haavoittuvuuteen todeten, että usein henkilöt, joilla on vaikeuksia omien asioiden hoitamisessa tai itsestään huolehtimisessa, voivat uhriutua muita helpommin. Samasta syystä heidän toimijuutensa rikosprosessissa on heikompa.

Yksi sosiaalityöntekijä kertoo hänen silmiään avanneesta esimerkistä, jossa Suomessa pitkään asunut, työssäkäyvä henkilö onkin elänyt kaikki vuodet ”jonkun omaisuutena” johtaen siihen, että henkilöllä ei ollut kykyä toimia arkisissa elämän tilanteissa.

Todellakin se on semmonen, mitä ei ehkä ymmärrä, et ihminen on tullu ehkä vuonna 2000 Suomeen, mut hän ei tiedä, mistä ostetaan sähkölamppuja. Se joku on hänen elämää niin täydellisesti kontrolloinut ja hoitanut kaiken, hän on ollut jonkun omaisuutta. Tämösi tapauksia valitettavasti on. (H38a, kunnan sosiaalihuollon edustaja)

Haastateltavan pohdinnassa se, että ihminen on mukana työelämässä, voi olla seikka, joka mahdollisesti sulkee silmät henkilön tuen tarpeen ja kokonaistilanteen havaitsemiselta. On vaikeaa ymmärtää, että ihminen on ollut osa suomalaisia työmarkkinoita jo hyvinkin pitkään, mutta hänen osallisuutensa ja toimijuutensa yhteiskunnassa voi olla niin olematon, että hän ei osaa esimerkiksi hakea arkipäivän tarvikkeita kaupasta.

Arkipäivän toimijuuteen ja asumiseen liittyvä neuvonta ovat osa kotouttavaa työtä. Yksi haastateltavista kertoo, kuinka ohjaajat voivat avustaa asiakasta vaikkapa juuri lampun vaihtoon liittyen puhelimen välityksellä, esimerkiksi youtube-videoiden avulla. Asiakkaiden kanssa työskentelyssä on vahvasti voimaannuttava, omatoimiseen suoriutumiseen tukeva ote. Jos asiakkaan intensiivisempi arkipäivän tuen tarve on ennakoitavissa, voidaan tilanteeseen pyrkiä vaikuttamaan esimerkiksi niin, että hänen asunoltaan on lyhyt matka asiomaan sosiaalitoimiston palvelutiskillä.

Yksi haastateltavista totesi, että kotoutuja-asiakkaat ovat tavallaan olemassa oleva erityisryhmä, saavat-han kunnat heille järjestettävistä palveluista korvauksiakin. Hän kertoo ajattelevansa, että kolme vuotta kotoutumispalveluissa on joidenkin asiakkaiden kohdalla liian lyhyt aika, mutta haluaa samalla haastaa miettimään myös niitä kantasuomalaisia aikuissosiaalityön asiakkaita, jotka hyötyisivät paljon vastaavasta intensiivisen tuen jaksosta. Hän puhuu ylisukupolvisesta köyhyydestä ja huono-osaisuudesta, aikuisista, joilta puuttuu olennaisia taitoja ja ymmärrystä arjesta suoriutumisessa.

Tää on just sitä tasapainottelua, että kuka sitä apua ansaitsee ja millä intensiteetillä. Nää on isoja valintoja. (H33, kunnan sosiaalihuollon edustaja)

Paperittomien majoitus nousi kunta-aineistossa esiin jonkinlaisena erityiskysymyksenä. Paperittomat näyttäytyivät aineistossa lähtökohtaisesti ryhmänä, joiden tilanteisiin ja oikeuksiin ei kaikissa kunnissa ole perehdytty tarkasti. Majoitusjärjestelyissä on tehty erilaisia kuntakohtaisia ratkaisuja. Auttamisjärjestelmän velvollisuus järjestää palvelut sen asiakkuudessa olevalle kotikunnattomalle henkilölle voi näyttäytyä ihmiskaupan uhrien kohdalla yksinkertaisena ratkaisuna moniulotteiseen ongelmaan. Rakenteiden tarkoituksenmukaisuuteen liittyy kuitenkin asiakkaan näkökulmasta paljon kysymyksiä. Yksi haastateltava kertoi esimerkiksi, jossa palvelujärjestelmästä apua hakeneelle, lähisuhdeväkivaltaa kokeneelle paperittomalle on käytännössä annettu vaihtoehtoiksi paluu väkivaltaiseen suhteeseen tai kotimaahansa. Tässä yhteydessä haastateltava kertoo miettineensä, olisiko ihmiskaupan tunnistaminen ollut tilanteessa ratkaisevaa. Hän on kuitenkin päätenyt toteamukseen, että kyse on ollut sosiaalitoimen yleisestä epäonnistumisesta. Asiakkaalle olisi pitänyt tarjota enemmän tukea. Tämä olisi edellyttänyt parempaa asiakkaan todellisuuden hahmottamista, jolloin myös erilaiset oleskeluun liittyvät kysymykset ja vaihtoehdot olisivat tulleet käsiteltäviksi. Asiakas oli myöhemmin tunnistettu ihmiskaupan uhriksi. Haastateltava arvioi ihmiskaupan uhrin statuksen muuttavan palvelujärjestelmän suhtautumista apua tarvitseviin ulkomaalaistaustaisiin henkilöihin suopeammaksi tilanteessa, jossa erityisesti paperittomien kanssa tehtävää työtä leimaa muuten käytettävissä olevien vaihtoehtojen vähyys ja avun tarpeen ohittaminen.

Kohti itsenäisempää asumista

Tilapäisen asumisen ratkaisuista pyritään pysyvämpiin ratkaisuihin riittävän tuen avulla. Omassa kodissa asumista voidaan tukea sosiaaliviranomaiselle mahdollisin keinoin, kuten puoltolausuntoja asuntoviranomaiselle kirjoittamalla tai maksamalla takuuvuokria. Esimerkiksi lähisuhdeväkivaltilanteen jälkeen asiakasta voidaan tukea ovisilmän asennuksessa. Myös muuton mahdollistaminen on yksi vaihtoehto. Tällöin mietitään asiakkaan tilannetta laajemmassa perspektiivissä ja ratkaisujen vaikutuksia asiakkaalle: tukeeko muutto hyväksikäyttäjistä irrottautumista? Erityisesti tilanteissa, joissa hyväksikäyttäjä on perheenjäsen tai muu läheinen, vaatii irrottautuminen asiakkaalta itseltään paljon esimerkiksi uuden kodin sijainnin salaamisessa.

Kyl toki joskus ollaan mahdollistettu myös se muutto. Mut sit siinä mietitään se, että onko se pitkäaikainen ratkasu vai onko se semmonen tilanne. Pyritään ajattelemaan se, että et ei aloiteta sitä kierrettä, et ihminen muuttaa tosi tiheästi koko ajan, koska sekään harvoin kenenkään hyvinvointia lisää. (H37, kunnan sosiaalihuollon edustaja)

Sosiaalihuoltolain lähtökohtana on tukea asiakkaan asumista omassa kodissa. Asiakkaiden tilanteissa on monia kokonaisuuteen vaikuttavia tekijöitä. Haastatteluaineistosta löytyy esimerkki, jossa haastateltava on kuvannut ammatillisen työn ja vaikuttamismahdollisuuksien rajoja aikuisten kanssa työskennellessä. Tuessa palvelussa asuneen asiakkaan kumppani pahoinpiteli häntä tuetun asumisen jakson aikana. Pariskunta kertoi henkilökunnalle suunnittelevansa yhteen muuttoa. Heidän kanssaan keskusteltiin henkilökunnassa heränneestä huolesta sekä siitä, onko yhteen muutto hyvä ratkaisu. Pariskunta teki lopulta päätöksen muuttaa yhteen.

Sosiaalityössä käytetään monenlaisia menetelmiä ja ammatillista osaamista asiakkaan kanssa työskenteleyn, mutta asiakas tekee lopulta ratkaisut itse. Sosiaalihuoltoa toteutettaessa on kunnioitettava asiakkaan itsemääräämisoikeutta. Ymmärrys esimerkiksi väkivaltatyöstä sekä trauma- ja riippuvuusdynamikasta auttavat ammatillaisia. Työskentelyssä asiakasta tuetaan ymmärtämään hänen tilanteensa sanoittamalla sitä. Keskeistä on, että sosiaalihuollon palvelut ovat asiakkaan käytössä myös silloin, kun hän tekee työntekijän

näkökulmasta ”väärä” valintoja. Asiakkaan itsemääräämisoikeuden vahvistaminen nähdään kaiken sosiaalihuollon tehtävänä, niin suhteessa palvelujärjestelmään kuin omassa elämässään.

Missä kohtaa hyväksikäytöstä tulee ihmiskauppa? Must on tärkeintä, et sosiaalityössä tartutaan siihen ja sanotetaan sitä sille ihmiselle myös: sulla on itsemääräämisoikeus ja nyt sinulta vaaditaan sellaisia asioita, joita sinulta ei ole oikeus vaatia, ja nyt mietitään, millä tavalla me ratkaistaan tämä ja mitä sinä itse ajattelet. Sit lähetään miettimään niitä tuetun asumisen vaihtoehtoja, koska niitähän on muutakin kuin, että asunto on hajasijoitettu. Siihen voi saada erilaisia tukitasoja ja henkilökunta voi olla paljonkin paikalla. Mut sit se valinta perustuu esimerkiksi siihen, että jotkut tarvii päihteetöntä asumista ja jotkut tarvii sellasta asumista, joka sallii päihteiden käytön. Mut ehdottomasti tuota kyllä katsotaan, että jos ihmistä hyväksikäytetään. Tai jos ihminen on väkivaltaisessa parisuhteessa, niin kyllä hänen kanssaan keskustellaan, että olisko kuitenkin viisaampaa, että asuisi yksin. (H37, kunnan sosiaalihuollon edustaja)

Jos asiakas on pidempikestoisen asumispalvelun tarpeessa, arvioidaan hänen tilanteensa usein moniammatillisessa arviointiryhmässä. Yksi haastateltavista kertoi, että kunnan asiakkuudessa olleiden ihmiskaupan uhrien kohdalla oli päädytty tästä poikkeavaan menettelyyn. Kyseisten asiakkaiden tilanteet olivat monimutkaisia ja niissä oli esimerkiksi meneillään rikostutkintaa. Kaikki olivat maahanmuuttajataustaisia henkilöitä. Näissä tilanteissa on todettu, että arviointiryhmän päihdeosaamiseen painottuva asiantuntijuus ei ollut päätöksenteossa keskeistä. Lisäksi ratkaisulla haluttiin pitää kyseisten henkilöiden asiakkuuteen liittyvät kysymykset mahdollisimman rajatun toimijajoukon tiedossa. Esimerkistä kertonut haastateltava erottui muista haastateltavista tuomalla esiin lainsäädäntöön liittyvän kehitysehdotuksen. Hänen näkemyksensä mukaan lainsäädännössä voisi painottaa ihmiskaupan uhrin erityistä haavoittuvuutta ja sen vaikutuksia, jotta työntekijä osaisi ottaa sen riittävästi huomioon.

Asumis- ja muihin palveluihin liittyen lainsäädäntöön voisi painottaa ihmiskaupan uhrin erityistä haavoittuvuutta, asemaa, jotta lakia lukeva työntekijä ymmärtää sen painoarvon. Oma kokemukseni on, ettei välttämättä keskimääräinen työntekijä ymmärrä näitä ihmiskauppa-asioitten sensitiivisyyttä, ettei asiakas osaa usein vaatia tai arvioida omaa palveluntarvetta, mikäli prosessit asuttamisessa tai mielenterveyspalveluihin pääsyssä ovat toimimattomat. (H34, kunnan sosiaalihuollon edustaja)

Toinen haastateltava tuo vastauksessaan esiin erityisen tuen tarpeessa olevan asiakkaan oikeuden sosiaalihuoltolain mukaiseen omatyöntekijään, jonka tehtävänä on varmistaa asiakkaalle sopiva palveluiden kokonaisuus, seurata palveluiden vaikuttavuutta ja koordinoida asiakkaan asiassa mukana olevaa verkostoa. Yhdessä omatyöntekijän kanssa asiakas voi miettiä, mitä palveluita hän tarvitsisi kokeakseen olonsa nyt, ja mikä on hänen suunnitelmansa tästä eteenpäin? Aineistossa tehtiin usein viittauksia myös muiden kuin sosiaalihuollon ammattilaisten rooliin asiakkaan palveluiden kokonaisuudessa. Sosiaalihuolto ei voi järjestää terveydenhuollon palveluita, vaan edustajat on saatava mukaan asiakkaan palvelukokonaisuuteen. Myös yhteistyövelvoite on kirjattu sosiaalihuoltolakiin.

Mietin itse kanssa sitä, että onko se yhdellä palvelulla jotenkin ratkaistavissa ne kysymykset [turvallisesta ja tuetusta asumispalvelusta]. Ajattelen, et varmaan se on tärkeää, että henkilöl on se joku oma työntekijä tai semmonen tuki, joka hänen kanssaan sit miettii niitä palveluita. Et mitä kaikkia palveluita tarvitaan et hän saa sen turvallisen olemisen ja myöskin sen suunnitelmaan siitä sit eteenpäin. Miten mennään ja ne ei välttämättä aina kaikki ole myöskään sitä sosiaalipalvelua, vaan siel voi olla terveyspalvelua ja muuta palvelua myöskin mukana. Et se on varmaan semmonen palveluiden kokonaisuus ja vaihtelee yksilöstä, niin ku täs on. Et yksilöt jo sinänsä ne tilanteet on erilaisia, mut sit miten siihen tilanteeseen tullaan, niin nekin voi vaihdella todella laidasta laitaan. (H32, kunnan sosiaalihuollon edustaja)

Asumispalveluilla tähdätään myös asiakkaan osallisuuden vahvistamiseen. Yksi haastateltavista kertoi miettineensä sitä, tuleeko asiakkaiden luku- ja kirjoitustaidottomuus lisääntymään jatkossa. Hänen edustamassaan kunnassa kielitaitoon liittyvät kysymykset on tunnistettu keskeiseksi asiaksi asumispalveluiden toteuttamisessa. Palveluissa pohditaan, mitä vaihtoehtoja tulkin käytölle olisi, jotta vuorovaikutusta asiakkaan kanssa saataisiin eteenpäin. Vastaja kertoo luku- ja kirjoitustaidottomuuden olevan ”heikko signaali” tässä vaiheessa, mutta toteaa, että siihen on kiinnitettävä huomiota.

Palveluiden jatkuvaa kehittämistä pidetään tärkeänä. Tarvittaessa kehittämistyötä tehdään yhdessä esimerkiksi naapurikunnan kanssa. Asumispalvelut tähtäävät osallisuuden vahvistamiseen ja asiakkaan kuntoutumiseen. Jotta tavoite olisi saavutettavissa, tulee kehittämistyössä kuulla asiakkaiden ääntä. Yksi haastateltava kertoi asumispalveluissa lanseeratusta ”asiakkaalle arvoa tuottavan työn” periaatteesta. Siinä asiakas itse saa arvioida, vastataanko palveluilla hänen kokemiinsa avun tarpeisiin.

Mikä on tosi tärkeää, niin on se, et palveluita pitää kehittää. Esimerkiksi me ollaan [naapurikunnan] kanssa yhdessä kilpailutettu hyvin vaativa tehostettu palveluasuminen, jossa on sitten erittäin aggressiivisesti käyttäytyvät, joiden asuminen muualla ei ole sujunut. Siinä ajatellaan, et ku on riittävästi henkilökuntaa paikalla, niin pystytään tukemaan. Me ollaan kilpailutettu uusia palveluita. Se palveluvalikko on monipuolinen ja kaikissa palvelukuvauksissa meillä on aina se, että siinä on tärkeää, että asiakkaan oma ääni tulee kuuluviin ja palvelu on kuntouttavaa. Et se ei oo sitä säilytystä ja puolesta tekemistä. Ajattelen sillä tavalla, että meillä on tällä hetkellä hyvä palveluvalikko, mut sitä tulee aina kehittää ja tulee miettiä. Se lähtökohta meillä on, että niitä palveluita pyritään räätälöimään kullekin henkilölle sopivaks. (H37, kunnan sosiaalihuollon edustaja)

Yksi haastateltava toi esiin, että hänen edustamansa kunnan tilapäisiksi tarkoitetuissa asumispalveluissa on asiakkaita, joiden toipuminen on niin vähäistä, ettei virtausta asumispalveluista eteenpäin tapahdu toivotulla tavalla. Asumispalveluiden jonotilanne mainittiin muutamissa haastatteluissa. Tilanteet kuitenkin vaihtelivat kuntien välillä siinä, pystyttiinkö asiakkaiden tarpeisiin reagoimaan sinä aikana, kun he jonottivat ensisijaisen palvelun piiriin. Haastateltavat myös ajattelivat, että asiakkaiden näkökulmasta olisi parempi, jos koti voisi säilyä samana asumispalvelun päätyttyä. Usein asunto on sidottu palveluun, eikä asiakas voi jatkaa siinä asumista, kun tuen tarvetta ei enää ole. Haastateltavat pohtivat myös, jääkö osa palveluita tarvitsevista henkilöistä palveluiden ulkopuolelle, koska heidän tarpeensa eivät asetu nykyisten ”lokeroiden” määrittämiseksi. He eivät nähneet erillistä ihmiskauppalainsäädäntöä keinona ratkaista asumiseen liittyviä puutteita.

Aikuissosiaalityön resursointi nousee aineistossa esiin keskeisenä palvelujärjestelmän kipukohtana. Kun vakanssit ovat tyhjinä, eivät asiakkaat pääse asiakkuuteen oikea-aikaisesti tai rima asiakkuuden syntymiseen voi olla korkealla. Jos henkilöstöresurssi on liian pieni suhteessa asiakaskuntaan, on sosiaalityöntekijän työ pelkkää tulipalojen sammuttelua. Yksi haastateltavista toteaa, etteivät erityislainsäädännön mahdollistamat ratkaisut välttämättä toimi tilanteessa, jossa työntekijöitä ei saada sitoutettua työhön. Kun työmäärä on liian kuormittava, on työntekijöiden vaihtuvuus suurta. Haastatteluissa pohdittiin myös, onko peruspalvelujärjestelmä oikeastaan toiminut missään vaiheessa täydellä potentiaalilla. Toimiessaan sillä on hyvät edellytykset turvata kaikkien apua tarvitsevien tilanteet.

8.3.2 Vastaanottokeskukset

Vastaanottopalveluiden kesto vaihtelee asiakkuuksittain. Vastaanottopalveluita tarkastellaan osana pitkäkestoisen tuen palveluita, sillä osa ihmisistä on palveluiden piirissä useita vuosia. Selvitykseen haastatellut puhuvat 2015–2016 tulleista asiakkaista, jotka yhä saavat palvelunsa vastaanottojärjestelmästä.

Tuetun asumisen kysymykset eivät nousseet vastaanottokeskuksia koskevassa aineistossa juuri esiin. Haastatteluissa puhuttiin vastaanottokeskuksista majoituksena ja elinympäristönä turvallisuuden näkökulmasta sekä jossain määrin myös majoitusmuodon merkityksestä itsenäisyyden ja toiminnallisuuden kannalta. Esimerkiksi ruuanlaittomahdollisuutta pidettiin asiakasta voimaannuttavana arjen toimintana.

Haastatteluissa kävi ilmi, että vastaanottokeskuksen sosiaalityön asiakkuuksissa tapahtuu käytännössä esikarsintaa. Erityisesti työikäiset miehet saattavat jopa kategorisesti jäädä sosiaalityön palveluiden ulkopuolelle sosiaalityön keskittyessä perheiden ja mahdollisesti tietyistä maista tulleiden yksinäisten naisten kanssa työskentelyyn. Resurssisyistä myös asiakkuudessa olevien kontakti sosiaalityöhön voi jäädä yksittäisiin tapaamisiin, jolloin asiakkaan palvelun tarpeiden tai esimerkiksi ihmiskauppaan viittaavien piirteiden tunnistaminen ei toteudu. Näin ollen voi olla, että käsitykset turvapaikkaa hakevien, mukaan lukien ihmiskaupan uhreiksi tunnistettujen ja mahdollisten ihmiskaupan uhrien, palvelutarpeista ovat puutteellisia. Toisaalta aiheistossa käy selvästi ilmi, että kaikki ihmiskaupan uhrit eivät ole sosiaalihuoltolain tarkoittamia erityisen tuen tarpeessa olevia ja he voivat saada tarpeisiinsa vastaavat palvelut myös sosiaaliohjauksen keinoin. Tai eivät ole sosiaalipalveluiden tarpeessa ollenkaan. Tarpeiltaan ihmiskaupan uhrit eivät näyttäyty vastaanottokeskusten muusta asiakaskunnasta poikkeavina.

Vastaanottopalveluina järjestettävistä sosiaalipalveluista vastaava Maahanmuuttoviraston ylitarkastaja totesi haastattelussaan, että varsinaisen tuetun asumisen tarvetta on vastaanottokentällä vain vähän. Tämä johtuu siitä, että majoitus pystytään vastaanottopalveluna järjestämään niin, että asiakkaalle järjestetään lisäksi sosiaaliohjausta tai kotipalvelun muotoja. Vastaanottojärjestelmässä on sekä laitosmuotoisia vastaanottokeskuksia että hajasijoitettua, asuntopohjaista vastaanottomajoitusta. Tämä mahdollistaa erilaisten majoitusvaihtoehtojen tarkoituksenmukaisuuden arvioimisen kunkin yksilön kohdalla. Laitosmallin asumisessa henkilökunta on mahdollisesti töissä ympärivuorokautisesti, tietyissä keskuksissa on voitu panostaa enemmän vartiointiin ja turvatoimiin. Järjestelmässä on erilaisia vaihtoehtoja vastaamaan erilaisiin tarpeisiin. Majoitusjärjestelyitä mietittäessä on kuitenkin huomioitava yksilön elämäntilanne kokonaisuudessaan (muun muassa työpaikka, sosiaaliset suhteet). Ensisijaisesti majoituskysymykset ratkaistaan vastaanottojärjestelmää hyödyntäen.

Jos henkilö tarvitsee vastaanottojärjestelmän ulkopuolisia palveluita, on kyse intensiivisemmän tuen tarpeessa olevasta asiakkaasta. Palveluasumisen tai muun laitosasumisen tarpeeseen vastataan hankkimalla palvelu vastaanottojärjestelmän ulkopuolelta. Tähän mennessä kyse on ollut yksittäisistä tilanteista. Ylitarkastajan mukaan ensisijaista on tarkastella vastaanottotoimintaa omana kokonaisuutenaan ja kehittää sitä. Hänen näkemyksensä mukaan tuetun asumisen tuominen vastaanottojärjestelmään ei ole sellaisenaan tarkoituksenmukaista, koska palvelujen kokonaisuus on erilainen.

Vastaanottojärjestelmä näyttäytyy kehikkona, jonka sisällä voidaan toteuttaa erilaisia vaihtoehtoja asiakkaan tarvitseman tuen järjestämiseksi. Vastaanottokeskusten sosiaalityöntekijöiden haastatteluissa tuotiin esiin huoli sosiaalityön resurssin riittävyyden ohella myös vastaanottokeskuksen sosiaaliohjauksen resurssista. Sosiaaliohjauksen resurssi on keskeisessä roolissa, kun asiakkaita pyritään tukemaan arjessa neuvonnan ja ohjauksen keinoin. Vaikka vastaanottojärjestelmän rakenne mahdollistaisi erilaiset ratkaisut asiakkaiden tukemiseksi, ei tuki konkretisoidu ilman henkilöstöä. Haastatteluissa nousi esiin myös tarve työn kehittämiseksi niin, että sitä voidaan yhä enemmän toteuttaa sosiaalihuollon yleisten käytäntöjen ja periaatteiden mukaisesti.

Yksityismajoitusyksiköissä työskentelevien sosiaalityöntekijöiden haastatteluissa tuli esiin mahdollisuuksien rajallisuus heidän asiakaskuntansa kanssa työskenneltäessä. Mitkä ovat keinot tukea yksityismajoituksessa esimerkiksi perheensä kanssa asuvaa asiakasta? Jos siirto keskusmajoitukseen on ainoa ratkaisu, voi avun saaminen tarkoittaa muuttoa toiselle paikkakunnalle ja hyvinvointia tukevien sosiaalisten siteiden katkeamista. Haastateltava toivoi paikallisesti toteutettavia ratkaisuja asiakkaiden tukemiseksi.

Ja ehkä nyt just näille IKU-asiakkaille olis tärkeetä, ettei koko ajan sitten pallotella sinne tänne tonne, vaan että johonkin sais asettua, että jos ois jotakin semmosia paikallisia ratkasuja, ettei se olis aina, että täytyy siirtää jonnekin. (H26a, vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä)

Toinen yksityismajoitusyksikössä työskentelevä sosiaalityöntekijä toi esiin, että joidenkin turvapaikkaa hakevien aikuisten elämäntilanteet ovat niin kompleksisen oloisia, että intensiivisempi työskentelyjakso olisi tilanteen ja tukivaihtoehtojen kartoittamiseksi tarpeen. Vastaajan käsitys on, että turvapaikkaa hakeville ainoa vaihtoehto on tehostetun tuen osasto Lahden vastaanottokeskuksessa ja että palvelun järjestäminen

paikallisesti ei ole mahdollista. Kukaan hänen ihmiskaupan uhriksi tunnistetuista asiakkaista ei kuitenkaan ollut haastatteluhetkellä tällaisen tuen tarpeessa.

Yksi haastateltavista toi esiin vastaanottolain määrittelemän palveluiden laajuuden. Kyseinen haastateltava piti lain mahdollistamaa palveluvalikkona suppeana ja kertoi, että käytännössä asiakkaita ohjataan usein järjestötoimijoiden tarjoaman tuen piiriin. Auttamisjärjestelmän asiakkuuden todettiin osassa haastatteluista mahdollistavan joitakin sellaisia asiakkaiden toimintakykyä tukevia palveluita tai taloudellista tukea, joiden järjestäminen ei kaikissa vastaanottokeskuksissa ollut muutoin varmaa – toisissa ne kuitenkin olivat ammattihenkilön arvion perusteella kaikkien asiakkaiden saavutettavissa. Keskeisinä esimerkkeinä tulivat esiin erilaiset terapiapalvelut sekä vapaa-ajan tukeminen erityisesti kuntosalikortin muodossa.

Toisaalta haastatteluista kävi ilmi, että palvelun järjestäminen ei automaattisesti onnistu edes silloin, kun palvelulle on maksaja. Aineistossa on esimerkki, joissa lapsiperheen palvelun tarve on arvioitu yhdessä kunnan kanssa ja auttamisjärjestelmä on sitoutunut maksamaan palvelun, jonka järjestäminen vastaanottopalveluna olisi haastateltavan mukaan vaikeampi järjestää. Haastatteluhetkellä vastaanottokeskuksen työntekijä oli lähettänyt tarjouspyyntöjä palveluntuottajille. Haastateltava totesi tilanteen näyttävän heikolta. Aineiston perusteella vastaanottokeskuksen ja auttamisjärjestelmän työntekijä saattoivat työskennellä asiakkaan kanssa yhdessä palveluntarvetta arvioidenerikseen tai niin, että auttamisjärjestelmä ei sosiaalityöntekijän käsityksen mukaan ehtinyt tapaamaan asiakasta. Aina yhteistyö auttamisjärjestelmän kanssa ei näyttäytynyt koordinoituna, eikä asiakkaan asioista vastaanottokeskuksessa vastaava sosiaalityöntekijä tiennyt auttamisjärjestelmän asiakkuudesta.

Vastaanottokeskussiirrot, kuten siirtymä transit-vastaanottokeskuksesta odotusajan keskukseseen tai muut järjestelmän sisällä tapahtuvat siirrot, tuovat haasteita asiakkaan palveluiden kokonaisuuden hallintaan. Yksi haastateltavista toi esiin, että jopa tieto henkilön auttamisjärjestelmän asiakkuudesta voi olla tavoittamatta hänen asioistaan vastaanottokeskuksessa vastaavaa sosiaalityöntekijää. Toisaalta asiakkaat voivat turvapaikkaprosessin myötä siirtyä myös järjestelmien välillä (vastaanotto – kunta – auttamisjärjestelmä).

8.3.3 Auttamisjärjestelmä

Myös auttamisjärjestelmän asiakkuuksien kesto vaihtelee. Asiakkuuden keston ennakointi on vaikeaa, sillä asiakkuuteen vaikuttavat niin rikosprosessin eteneminen kuin asiakkaan oikeus olla maassa. Asiakkuudet voivat olla pitkiäkin, jos esimerkiksi asiakkaan vireillä olevan ihmiskaupan uhrin oleskelulupahakemuksen käsittelyssä kestää. Aineiston perusteella myös kotikuntalaisten asiakkaiden kohdalla asiakkuudet voivat olla vuosien pituisia, mutta näissä tilanteissa palvelut järjestää kunta eikä auttamisjärjestelmän rooli näyttäytyä aktiivisena. Kunta ei pysty hakemaan korvauksia järjestämistään auttamistoimista, jos asiakas on poistettu auttamisjärjestelmän asiakkuudesta. Toisaalta kuntien haastatteluista tuli esiin, että auttamisjärjestelmän asiakkuudessa voi olla kuntalaisia, jotka eivät ole sosiaalihuollon asiakkuudessa ja/tai auttamistoimien tarpeessa.

Auttamisjärjestelmä järjestää asiakkailleen sosiaalihuoltolain mukaisia asumispalveluita, kuten tuettua asumista. Tyypillisempää kuitenkin on, että asiakkaan majoittaminen järjestetään vastaanottolain mukaisena turvallisena majoituksena. Käytännössä tuettu asuminen ostetaan ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Auttamisjärjestelmän haastateltava kuvaa, että asiakkaille pystytään järjestämään palveluita hyvin joustavasti, yksilöllisten tarpeiden mukaan. Kuntiin verrattuna auttamisjärjestelmässä on haastateltavan mukaan vähemmän byrokratiaa ja enemmän vapautta.

Mut et käytännössä ne palvelut on hyvin pitkälti samoja, mitä nyt jos ajattelee, että mitä sosiaalitoimi yleensä tarjoaa. Tai ehkä niiltä osin kyllä tietysti erilaiset, et me käytetään tosi paljon ostopalveluja ja siinä suhteet meil on jonkun verran sitä vapauttaka. Että jos on joku spesifipalvelu, mitä asiakas tarvitsee, niin kyllä sitä pystytään sit järjestää. Et ei oo semmosta kankeeta byrokratiaa ehkä siinä ympärillä, että onko lupa tehdä mitäki asioita. Et kyl se perustuu hyvin pitkälti siihen asiakkaan yksilölliseen tarpeeseen. (H2, auttamisjärjestelmän edustaja)

8.4 Muut selvityksen aikana esiin nousseet kysymykset

8.4.1 Asuntopolitiikka

Erityisesti turvakotien sosiaalityöntekijöitä haastatellessa korostui huomio siitä, että asiakkaille on haastavaa löytää asuntoa tilanteissa, joissa paluu aikaisempaan asuntoon tai muuhun majoitusratkaisuun ei ole mahdollista. Suuremmissa kaupungeissa kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen saatavuus on heikko. Asuntojen heikko saatavuus vaikuttaa myös siihen, ettei esimerkiksi asunnon sijaintiin pysty välttämättä vaikuttamaan, jolloin uhkana on, että uusi asuinpaikka sijaitsee lähellä hyväksikäyttäjää.

Muutamalla haastateltavalla oli kokemuksia, että ihmiskaupan uhrius ja/tai turvakodin asiakkuus edesauttaisivat asunnon saamista. Tätä ei kuitenkaan nähty automaattisesti ainoastaan positiivisena asiana. Yhdessä haastattelussa pohdittiin kriittisesti, mitä erilaisten koodistojen ja ohituskaistojen luominen tarkoittaa yhdenvertaisuuden näkökulmasta erityisesti, jos näistä palveluiden tai asunnon saantiin vaikuttavista seikoista ei olla avoimia.

Ja se on nyt näkynyt täälläkin olevissa keisseissä, että on otettu tosissaan se asunnontarve ja yksi henkilö sai nyt just välivuokra-asunnon kaupungilta suoraan sen takia, että jatko-palvelut on helpompia. Et ainakin se käsitys minulla on, että edelleen toimii näin, että on perustellumpaa jotenkin saada sit se asunto. Mikä on just surullist niinku [toinen haastateltava] sano, että tavallaan oikeus asuntoon ois ihan perussosiaalityössä oleva asia, et järjestetään ihmisille tämmöset asiat kuntoon. Mutta nyt valitettavasti on näin, et se ihmiskaupan uhrin status näyttäs auttavan siinä aika paljon asiaa. (H9a, turvakodin sosiaalityöntekijä)

8.4.2 Yhdenvertaisuus

Yhdenvertaisuus oli yksi haastatteluista läpileikannut teema. Aineiston perusteella yhdenvertaisuudella voidaan tarkoittaa kontekstista riippuen joko

- 1) ihmiskaupan uhrien keskinäistä yhdenvertaisuutta tai
- 2) ihmiskaupan uhrien yhdenvertaisuutta suhteessa muihin sote-palveluita käyttäviin ihmisiin.

Kuntien sosiaalipalveluissa työskentelevät haastateltavat nostivat yhdenvertaisuuden teeman kriittisimmin esiin. Vastaanottokeskusten sosiaalityöntekijät pohtivat myös asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua, mutta ihmiskaupan uhrien erityisasemaa ei kyseenalaistettu yhtä vahvasti esimerkiksi lainsäädännön näkökulmasta. Yksi vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijöistä pohti hämmentyneenä, miksi juuri ihmiskaupan uhreille on olemassa oma järjestelmänsä.

Kerta kaik-, se hämmennys sen ihmiskauppateeman ympärille, et minkä ihmeen takia tämä ihmiskauppa-asia on nyt niin erityinen asia, että siihen on oma auttamisjärjestelmänsä? Miksei meillä oo kidutuksen uhrien auttamisjärjestelmää tai seksuaalisen väkivallan uhrien auttamisjärjestelmää, tai vaikka mitä? (H23, vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä)

Asiakkaiden keskenään erilainen asema voi aiheuttaa työntekijöille eettisiä ristiriitoja. Haastatteluissa pohdittiin muun muassa sitä, miksi juuri ihmiskaupan uhrin ovat oikeutettuja saamaan tiettyjä palveluita, mutta samat oikeudet eivät koske esimerkiksi kidutuksen uhreja. Myös monet muut asiakkaat voivat olla hyvin samankaltaisissa tilanteissa kuin ihmiskaupan uhrin – mikä on kärsimyksen määrä, jolla saa erityistä kohtelua? Jotkut haastateltavat kyseenalaistivat niin sanotun ohituskaista-ajattelun, jossa tietty asiakasryhmä nostetaan kategorisesti muiden edelle. Tämä ei tarkoita, että kaikkia asiakkaita tulisi kohdella samalla tavalla vaan sitä, että kunkin asiakkaan tilanne arvioidaan yksilöllisesti, tilanteen kiireellisyys huomioiden.

Et mun mielestä ihmiskaupan merkitystä sosiaalityössä tuodaan nyt sillä tavalla, että se on joku ohituskaista kaikkien muiden asiakasryhmien ohitse. Et sitä meil on esimerkiks paljon mietitty, et tarkoittaas se sitä, et jos meillä on ihmiskaupan uhri asiakkaana ja sit

hänellä on vaikka perhetyön tarvetta. Meil on ihan hirveet perhetyön jonot, ni onko se ihmiskauppa, tarkoittaako se sitä, et me saadaan sille vaan sit, et se kiilaa sen kaa koko jonon ohi ja hän vaan saa nopeemmin ne palvelut. Vaikka sitä kaikkee muuta jonoo priorisoidaan tarpeen ja kiireen perusteella. (H30, kunnan sosiaalihuollon edustaja)

Joo siis kyl me sitä on pohdittu, että tota meil on kaikenlaisii raiskauksen uhreja ja kunniaväkivaltaa ja kaikkee mahdollista meidän asiakaskunnassa. Niin jotenkin me halutaan tasapuolisesti ja tasa-arvoisesti tehdä sitä palvelutarpeen arviota kaikille asiakkaille ja kattoo se siitä lähtökohdasta. Totta kai tää ihmiskaupan uhrin asema on yks osa-alue ja yks kohta, mikä siin otetaan tietysti huomioon, ku me niitä palveluita mietitään ja arvioidaan sitä palvelutarvetta. Mut se ehkä tuntuu siltä, että se on vähän liian erityinen sitten esimerkiksi se auttamisjärjestelmä tai halutaan, että pitäis jos on auttamisjärjestelmäs, niin pitäis päästä kaikkien prosessien ohitse palveluihin ja se on kyl kunnan näkökulmasta hiukan ongelmallista. Et pitäis ohittaa semmoset normaaliprosessit sillä perusteella, et on auttamisjärjestelmän piirissä. (H36, kunnan sosiaalihuollon edustaja)

Toisaalta yhdessä kunnassa viidestä asia nähtiin toisin. Haastateltava pohti, että jos on tunnistettu erityisryhmä ja tälle erityisryhmälle ominaiset, laaja-alaiset tuen tarpeet, niin mikseivät he voisi saada muita enemmän.

Toisaalta, jos me on tunnistettu tämmöinen erityisryhmä ja siihen liittyvät moninaiset, laaja-alaiset tuen tarpeet, niin miksei se sais sit vähän enemmän ku toi kaveri? Sit taas ehkä se kaverin ryhmä tulee sieltä perästä. En tiedä. Mitä isommaks tää pallo kasvaa, niin sen herkemminhän siin tullaan siihen, et kukaan ei saa mitään, koska miten ne sit määritellään ne rajat. (H38b, kunnan sosiaalihuollon edustaja)

Pohdinnat yhdenvertaisuudesta linkittyvät myös kuntakorvauksiin. Aineistossa on esimerkkejä tilanteista, joissa kuntien asiakkaille on järjestynyt kuntakorvausten turvaamana palveluita, joiden järjestämisessä oli ollut aluksi hankaluuksia. Toisaalta moni haastateltava painotti kuntien velvollisuutta järjestää palvelut joka tapauksessa. Palveluiden järjestäminen ei saa olla riippuvaista siitä, kenen palveluista maksetaan korvauksia. Muuten vaarana on asiakkaiden asettaminen keskenään eriarvoiseen asemaan, jos palveluita järjestään sen perusteella, mikä on kunnalle taloudellisesti järkevintä.

Erästä kunnasta painotettiin, etteivät he voi asettaa niin sanottuja tavallisia kuntalaisia eriarvoiseen asemaan suhteessa ihmiskaupan uhrin statuksella oleviin asiakkaisiin. Haastateltava antoi esimerkin tilanteesta, jossa auttamisjärjestelmä oli järjestänyt asiakkaalle haastateltavan kuvauksen mukaan ”hirveen kalliin” asunnon. Kunnan näkökulma oli, ettei heillä ole perusteita jatkaa asunnon kulujen maksamista, vaan asiakkaalle on hankittava edullisempi asumisratkaisu noudattaen samoja reunaehtoja kuin muidenkin kuntalaisten kohdalla.

Et siin on sit meille, on tullut tämmönen paketti syliin, joka on hirveen kalliilla asumismuodolla asuminen järjestetty. Ja sit me ruvetaan sitä kattoo sitten, et onks täs niinku, ku ei siin oo mitään muuta ku se et se on kalustettu ja se on kallis. Et siin ei mitään tämmöst turvallisuusnäkökohtaakaan oo niinku ollu, ni sit meidän täytyy sitten alkaa hakemaan tämmöst vähän normaalihintasempaa vuokra-asuntoa. Ja se on sit aika hankalaa. Ni me on katottu, et jos siin ei oo mitään erityistä syytä tämmösessä kalustetussa asunnossa, kalliissa kalustetussa asunnossa asuu, ni kyl me lähetään sitä normaalihintaista vuokra-asuntoa sit hakemaan tälle asiakkaalle. (H36, kunnan sosiaalihuollon edustaja)

9 Pohdinta ja suositukset

9.1 Asuminen haavoittuvuutta tai turvaa tuovana tekijänä yksilön elämässä

Asumiseen liittyvät kysymykset ovat tärkeä turvallisuustekijä jokaisen elämässä. Asunnottomuus tai asunnottomuuden uhka voi altistaa ihmisiä erilaiselle hyväksikäytölle ja väkivallalle (Tainio 2009; Granfelt 2020, 18), sekä saattaa heidät alisteiseen asemaan suhteessa majoitusta tarjoavaan henkilöön. Ihmiskaupasta puhuttaessa majoittamiseen liittyvät kysymykset ovat keskeinen seikka, koska majoittaminen on yksi ihmiskauppaa koskevan rangaistussäännöksen tekotapa (UNODC 2021). Asia voi olla ratkaiseva esimerkiksi sen suhteen, päädytäänkö asiaa viemään rikosprosessissa eteenpäin kiskonnalla tapaisena työsyrintänä vai ihmiskauppana (esim. HS 22.9.2021). Turvallisen majoittumisen tai asumisen turvaaminen on erityisen keskeinen kysymys myös muissa sellaisissa tilanteissa, joissa uhrin asumisjärjestelyt jollain tavalla kytkeytyvät rikosentekijään. Niin kauan kuin elämää niin keskeisesti määrittävä asia kuin asuminen, on riippuvainen rikoksen tekijästä, vaikuttaa se myös uhrin toipumiseen sekä hänen mahdollisuuteensa lähteä vaatimaan oikeuksiaan rikosprosessissa. Toisaalta turvallinen asuminen ei estä henkilön joutumista rikoksen uhriksi. Asumisen turvaaminen on kuitenkin yksi monista keinoista, joita rikoksen uhriksi joutuneen henkilön auttamisessa tai uudelleen uhriutumisen ehkäisemisessä tarvitaan.

Aina pelkkä fyysinen irrottautuminen hyväksikäyttävästä ihmissuhteesta tai tilanteesta ei riitä. Prosessin tueksi voidaan tarvita asumisratkaisun lisäksi esimerkiksi väkivaltatyön osaamista. Asunnon lisäksi tarvitaan yksilöllisesti rakentunutta, riittävän intensiivistä ja pitkäkestoista tukea. Itsemääräämisoikeus ja yksilöllisyyden kunnioittaminen edellyttävät esimerkiksi sukupuolisensitiivisyyttä asumisjärjestelyissä ja asumisen jatkuvuutta tukevissa palveluissa. (Granfelt 2014, 217.) Syyt uhrin ja hyväksikäyttäjän välisen siteen säilymiseen voivat olla moninaisia ja irrottautuminen voi kestää pitkään, sisältäen sahaavaa liikettä, jossa uhri palaa tekijän luo ennen lopullista irrottautumista (WHO 2005; Griffing ym. 2002). Uhriksi joutunut henkilö voi kokea vahvaa syyllisyyttä tai häpeää, joka osaltaan estää irrottautumisen tai hidastaa toipumista. Tekijä voi kontrolloida ja hallita uhria monin tavoin sekä fyysisiä, psyykkisiä että taloudellisia keinoja käyttäen. Joskus uhriksi joutuneen henkilön toimintakyky on pysyvästi tai hetkellisesti rajallinen, mikä altistaa häntä hyväksikäytölle. Näihin tilanteisiin vastaaminen voi tapahtua esimerkiksi vammais-, päihde- tai kotouttamispalveluiden keinoin. Ihmiskaupan, muun rikollisuuden tai hyväksikäytön kohteeksi joutuneiden henkilöiden auttamiseen tarvitaan koko sosiaali- ja terveydenhuollon palveluvalikkoa.

Palveluita järjestettäessä on tärkeää ymmärtää erilaisten hyväksikäytön ja väkivallan ilmenemismuotoja ja dynamiikkaa. Siten asiakasta voidaan auttaa ymmärtämään omaa tilannettaan, hahmottamaan vaihtoehtoja ja tekemään valintoja tulevaisuuden suhteen. Toimivien rikosprosessien ohella sosiaali- ja terveyspalvelut voivat toimia hyväksikäyttöä tai väkivaltaa kokeneelle turvallisen rakenteena, jossa heidän kokemuksensa tulevat näkyviksi. Tämä kuitenkin edellyttää, että sote-palveluissa on valmius tunnistaa erilaisia väkivallan ja hyväksikäytön muotoja sekä reagoida niihin. Niin palveluita kehitettäessä kuin asiakkaan palvelutarvetta arvioidessakin on tärkeää huomioida, että kyseessä ei aina ole lähi- tai perhesuhteessa tapahtuva hyväksikäyttö tai väkivalta, vaan hyväksikäyttäjä voi olla esimerkiksi työnantaja tai parittaja. Intensiivisen tuen ja tilapäisen asumisen yhdistävä turvakotipalvelu näyttäytyy selvityksessä yksittäisenä palveluna, jonka asiakaskunnan laajentamiseen kohdistuu toiveita eri tahoilta. Turvakotipalvelun vahvuutena nostettiin esiin se, että palvelu on kaikkien sen kohderyhmään kuuluvien käytössä maassaolotuksesta huolimatta. **Tulosten pohjalta suositellaan selvitettäväksi turvakotipalveluiden kohderyhmän laajentamisen tarkoituksenmukaisuutta koskemaan myös muita kuin lähisuhdeväkivaltaa kokeneita.**

Koska asumisella on niin keskeinen asema hyväksikäytöstä irrottautumisessa, on asiakkaan pystyttävä luottamaan järjestelmään ja sen ennakoitavuuteen tilanteessa, jossa hän tarvitsee apua. Irrottautuessaan hyväksikäyttävästä tai väkivaltaisesta suhteesta henkilö ottaa myös riskejä. Tällä hetkellä auttamisjärjestelmä järjestää majoitusta kotikunnattomille asiakkailleen. Asiakkuuden jatkuvuus on osin riippuvainen yksilöstä

riippumattomista syistä kuten rikosprosessin etenemisestä ja rikosnimikkeestä. Jos asiakkuus päättyy, päättyvät myös auttamisjärjestelmän järjestämät palvelut. Tämä voi joissain tilanteissa osaltaan lisätä henkilön haavoittuvuutta, kun asiakkaan palveluista vastuussa oleva taho yllättäen vaihtuu. Sama ennakoitavuuden ongelma koskee auttamisjärjestelmän asiakkuuden perusteella maksettavia kuntakorvauksia. Jos kunta on päättänyt korvausten tuella erityisiin asumisjärjestelyihin, voivat ne päättyä auttamisjärjestelmän asiakkuuden myötä.

Suomalaisessa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmässä apua järjestetään jokaiselle yksilöllisiin tarpeisiin perustuen. Apua tarjotaan, vaikka henkilö tekisi työntekijän, järjestelmän tai yhteiskunnan näkökulmasta ”väärä valintoja”, vaikka hän pysyisi hyväksikäyttävässä suhteessa, ei lähtisi rikosprosessiin tai ei olisi rikosprosessin kannalta merkittävässä asemassa. Tämä on perustavalla tavalla poikkeava näkökulma verrattuna ihmiskaupan uhreihin liittyvään lainsäädäntöön, jossa esimerkiksi oikeus ihmiskaupan uhrin oleskelulupa riippuu siitä, onko uhrin oleskelu Suomessa perusteltua ihmiskaupan esitutkinnan tai tuomioistuinkäsittelyn vuoksi (ulkomaalaislaki 2004/301 52 a §) tai jossa harkinta-aika (52 b §) voidaan keskeyttää, jos ihmiskaupan uhri on vapaaehtoisesti ja omasta aloitteestaan solminut uudelleen suhteet ihmiskaupasta epäiltyihin.

Selvityksen teeman tarkastelu tekee näkyväksi eri palveluiden orientaation, jota myös käytettävät käsitteet heijastavat. Sosiaalihuollon tehtävä on tukea asiakkaan elämäntilanteen vakiintumista. Työskentely on tavoitteellista, tulevaisuuteen suuntaavaa. Sosiaalihuollossa puhutaan asumisesta, asumista tukevat palvelut viedään ensisijaisesti kotiin ja järjestelyillä pyritään pysyvyyteen. Asunto symboloi omaa tilaa yhteiskunnassa: se on paikka, josta käsin voi kiinnittyä yhteiskunnan toimintoihin. Asumisen pysyvyys ja turvallisuus ovat perusehtoja asunnon muuttumiseksi kodiksi, josta voi suuntautua yhteiskuntaan siten, kuin se on omien voimavarojen puitteissa mahdollista. (Granfelt 2013, 215, 217.) Vastaanottoa puhutaan (turvallisesta) majoituksesta, joka viittaa käsitteenä tilapäisyyteen. Tilapäisyys päättyy joko oleskelun vakiintumiseen tai siihen, että henkilö poistuu tai poistetaan maasta. Pyrkimys vakiinnuttaa tilapäinen tilanne voi myös aiheuttaa haavoittuvuutta esimerkiksi silloin, jos henkilö suostuu hyväksikäyttävään työsuhteeseen turvatakseen maasaolon tai jos hän ei uskalla irrottautua väkivaltaisesta suhteesta, koska pelkää samalla menettävänsä maasaolon turvaavan jatkoluvan perusteet.

Maahanmuuttajataustaiset henkilöt näyttävät viimeaikaisissa pääkaupunkiseudulla toteutetussa sosiaalisessa raportoinnissa¹¹ ryhmänä, jolla on erityisiä tarpeita asumiseen liittyvään ohjaukseen, neuvontaan ja konkreettiseen apuun liittyen (esim. Helsingin kaupunki 2020a, 2020b). Kielitaitoon, mahdolliseen luku- ja kirjoitustaidottomuuteen sekä apua tarjoavan julkisen palvelujärjestelmän saavutettavuuteen liittyvät ongelmat toistuvat niin tässä selvityksessä, kuin muissakin aiheita koskevissa raporteissa. Tilanne aiheuttaa haasteita hallitusohjelman tavoitteelle asunnottomuuden puolittamiseksi. Yhteiskuntapolitiikassa tulee puuttua monipuolisesti asuntopolitiikkaan, asuntojen saatavuuteen, erilaisiin vaihtoehtoihin sekä asumisen tukemiseen. Asunnottomuutta ja asumista ei kuitenkaan tule nähdä sellaisena rakenteellisena yhteiskuntapolitiikan ongelmana, johon ei sosiaalityön keinoin voisi vaikuttaa. (Tuominen 2021, 109.)

9.2 Turvallinen asuminen on jokaisen oikeus

Selvityksen keskeinen tulos on, että vastaanottolain perusteella järjestettävään turvalliseen majoitukseen liittyy paljon epäselvyyttä: mitä turvallinen majoitus tarkoittaa tai mitä sen tulisi tarkoittaa, miten ja milloin sitä tulisi soveltaa? Turvallinen majoitus on nykyisellään auttamisjärjestelmän asiakkuudessa olevien ihmiskaupan uhrien ”erityisoikeus” tarkoittaen, että minkään muun asiakasryhmän kohdalla kyseistä lain kohtaa ei voida soveltaa. Vaikka voidaan ajatella, että kyseessä on niin sanottu erityisoikeus, selvityksen perusteella ihmiskaupan uhreille järjestettävä turvallinen majoitus ei lähtökohtaisesti eroa siitä, mitä muille ihmisille on mahdollista sosiaalihuoltolain puitteissa tai tarvittaessa sosiaaliviranomaisen ja poliisin yhteistyönä järjestää. Myös vastaanottokeskukset tekevät tarvittaessa yhteistyötä poliisin kanssa turvallisuuden liittyvissä asioissa.

¹¹ Sosiaalinen raportointi sisältyy sosiaalihuoltolain 7 § mukaiseen rakenteelliseen sosiaalityöhön.

Haastatteluissa nousi esiin näkökulma siitä, voiko julkisen vallan järjestämä palvelu olla turvatonta – kaikilla sosiaalihuollon asiakkuudessa olevilla ihmisillä tulisi olla oikeus turvallisuuteen ja turvalliseen asumiseen. Myös muilla kuin ihmiskaupan uhriksi tunnistetuilla voi olla tarvetta erillisiin turvatoimiin ja muihin turvallisuusjärjestelyihin. Selvityksen aineistossa tuli esiin tilanteita, joissa erilaisten rikosten uhreille oli esimerkiksi järjestetty vahvoja turvaamistoimia sosiaalihuollon ja poliisin yhteistyönä. Selvitys osoittaa, että yleislainsäädäntö mahdollistaa ja sen kuuluu turvata järeätkin turvaamistoimet kaikille niitä tarvitseville. Vastaanottojärjestelmän osalta edellytys majoituksen turvallisuudesta koskee myös kaikkia vastaanottokeskuksia. Keskusmajoitusyksiköt voivat kuitenkin olla haasteellinen ympäristö turvallisuuden näkökulmasta, kun iso joukko ihmisiä joutuu jakamaan rajalliset majoitustilat. Selvityksessä seksuaalista hyväksikäyttöä kokeneet nousivat esiin ryhmänä, joille keskusmajoitusyksiköt nähtiin haasteellisena ympäristönä turvallisuuden tunteen näkökulmasta. Asuntopohjaisten vastaanottokeskusten mahdollistama arki nähtiin asiakkaita voimaannuttavana majoitusmuotona.

Selvityksen keskeinen havainto on myös se, että turvallisuuden arvioinnille ei ole yhtenäisiä kriteerejä, turvallisuutta arvioidaan epäsystemaattisesti ja eri lähtökohtiin perustuen. Selvityksen perusteella näyttää siltä, että auttamisjärjestelmän ja joidenkin järjestöjen tapa arvioida turvallisuutta on erilainen kunnalliseen sosiaalihuoltoon verrattuna. Kuntatoimijat erittelivät jäsentyneesti ulkoiseen turvaukkaan ja asiakkaan sisäiseen turvattomuuden tunteeseen liittyviä tuen tarpeita. Ihmiskaupan uhrin turvallisen asumisen tarpeeseen vastaaminen voi tapahtua monin eri tavoin riippuen siitä, minkälaisesta tilanteesta ja turvattomuuden tunteesta on kyse. Paras mahdollinen palvelukokonaisuus voi tarpeesta riippuen muodostua sosiaalitoimen ja poliisin, sosiaalitoimen ja terveydenhuollon tai kaikkien kolmen tahon yhteistyönä. Sosiaalitoimen keinoja vahvistaa asiakkaan turvallisuuden tunnetta ovat esimerkiksi pysyvät asiakassuhteet, palveluiden saavutettavuus ja asiakkaan osallisuuden vahvistaminen. Samalla selvitys osoittaa kiistattomasti, että nykytilanteessa palvelut eivät aina vastaa riittävällä tavalla asiakkaan tarpeisiin.

Turvallisuuden arvioinnin lähtökohdat ovat erilaiset. Sosiaalihuollon asiakkaan avun tarpeisiin vastaamista sääntelevä lainsäädäntö ei sellaisenaan velvoita tai sääntelee auttamisjärjestelmän tai ihmiskaupan vastaista työtä tekevien järjestöjen toimintaa. Erot voivat näkyä esimerkiksi siinä, minkälaiset tilanteet arvioidaan akuuttia reagointia vaativiksi ja minkälaisia palveluita asiakkaalle järjestetään. Kuntien toiminta nähdään riittämättömänä, kun eri toimijoiden viitekehykset arviointiin ja tehdyt arviot asiakkaan tilanteen hoitamisesta eivät kohtaa. Toimintaa arvioitaessa ei välttämättä tunneta sosiaaliviranomaisen velvoitteita ja roolia osana sosiaalihuollon kokonaisuutta, jossa akuutin tilanteen turvaaminen ja pitkäkestoisen tuen järjestäminen tapahtuu osana moniviranomaistyön kokonaisuutta, jossa kullakin toimijalla on oma tehtävänsä esimerkiksi turvallisuuden arvioinnissa.

Sosiaalihuoltoon kohdistuu selvityksen perusteella paljon odotuksia, joista kuitenkin kaikki eivät ole sosiaalihuollollisin keinoin ratkaistavissa. Sosiaalihuolto ei voi suoraan vaikuttaa asuntopoliittisiin, oikeuslaitoksen tai poliisin toimintaa koskeviin puutteisiin, kuten ei myöskään terveydenhuollon vastuulla oleviin kysymyksiin. Selvityksessä nousivat esiin henkilöt, joihin kohdistuu vakava turvauhka. Kun kyseessä on tilanne, jossa ihmisen fyysinen koskemattomuus on uhattuna, on auttamisen näkökulmasta oltava selvää, mitkä kysymykset kuuluvat sosiaalihuollon vastuulle ja mitkä muille viranomaisille, kuten poliisille. Äärimmäisissä tilanteissa kyseeseen voi tulla henkilön suojele todistajansuojeleohjelmalla (laki todistajansuojeleohjelmasta 88/2015). **Selvitystyön pohjalta suositellaan laadittavaksi ohje turvallisuusseikkojen huomioimisesta vastaanottopalveluna järjestettävää majoitusta ja sosiaalihuoltolain mukaisia asumispalveluita/asumista tukevia palveluita järjestettäessä.**

Selvitys tuo esiin haasteita liittyen vastaanottolaisissa määritellyn turvallisen majoituksen käytännön toimivuuteen. Jos ryhdytään määrittelemään nykyisen vastaanottolain mukaista turvallista majoitusta ja antamaan ohjeita sen soveltamisesta, tullaan ylläpitäneeksi nykyisen rakenteen ongelmia. Näitä ongelmia ovat muun muassa rakenteen ulossulkevuus – vain auttamisjärjestelmän asiakkuudessa oleva ihmiskaupan uhri on oikeutettu ihmiskaupan uhrin auttamistoiimiin, mukaan lukien turvalliseen majoitukseen. Muissa viranomaisprosesseissa tunnistetut tai epäillyt ihmiskaupan uhrit eivät siis ole oikeutettuja auttamistoiimiin. Auttamisjärjestelmän asiakkuus voi itsessään olla riski ja toimia syynä sille, ettei ihmiskaupan uhri halua tai voi

hakeutua asiakkuuteen, vaikka perusteet asiakkuudelle muuten täyttyisivät. Nykyisessä tilanteessa auttamisjärjestelmän asiakkuus on lisäksi sidoksissa rikosprosessin aloittamiseen ja etenemiseen.

Ihmiskaupparikoksiin liittyvät tilanteet voivat olla monimutkaisia vyyhtejä. Uhrin tunnistaminen vie aikaa, mutta turvallisen asumisen tarve voi puolestaan olla akuutti. Toisaalta turvallisen asumisen tarve voi jatkua, vaikka rikosnimike muuttuisi ihmiskaupasta johonkin muuhun. Rikoslainsäädännön tunnusmerkistön kautta tehty tulkinta asiakkaan tilanteesta ei muuta asiakkaan senhetkisiä realiteetteja ja niistä aiheutuvia tuen tarpeita. Selvityksen perusteella turvallista majoitusta/asumista ei ole tarkoituksenmukaista kytkeä ihmiskaupan uhrin tunnistamiseen, vaan sen tulee olla jokaisen oikeus, yksilöllisen tarpeen mukaan arvioituna.

Jos turvallinen majoitus tullaan jatkossakin kytkemään ihmiskaupan uhrin tunnistamiseen, on tehtävä arvio, onko ratkaisu perusteltu ja perustuslain mukainen. Mahdollinen positiivisen erityiskohtelun ylittävä erityisoikeus on kirjattava kansalliseen lainsäädäntöön selvästi.

Selvitystyön pohjalta suositellaan ohjeen antamista sosiaalipäivystyksille ihmiskaupan uhrien asumis- ja muiden palveluiden järjestämiseen liittyen. Akuuteissa tilanteissa päätöksiä tekeväle viranomaiselle on oltava selvää, jos tilanteessa on huomioitava muusta virkatyöstä poikkeavaa lainsäädäntöä tai ohjeistuksia. Lisäksi suositellaan selvittämään, velvoittaako kansainvälinen sääntely valtioita turvaamaan ulkomaalaisten rikoksen uhrien majoituksen muutoin kuin vastaanottolain tai sosiaalihuoltolain määrittämällä tavalla.

Nykyisen tilanteen selkiyttämiseksi sekä rikosprosessikytköksen välttämiseksi, selvityksen perusteella suositellaan majoituksen ja asumisen järjestämisen osalta lisäksi, että:

- Jotta auttamisen ja rikosprosessin välille ei synny kytköstä, järjestetään turvapaikkaa hakevien ihmiskaupan uhrien majoitus vastaanottolain 16 §:n ja 18 §:n perusteella sekä toimintakykyä tukevat sosiaali- ja terveystyöt vastaanottolain 25 §:n ja 26 §:n perusteella vastaanottolain 4 luvun soveltamisen sijaan.
- Kotikunnattomien paperittomien henkilöiden asumispalvelut järjestetään sosiaalihuoltolain 12 § ja 21 § perustuen.
- Kunnille/hyvinvointialueille annetaan ohje sosiaalihuoltolain 21 §:n mukaisten asumispalveluiden järjestämisestä 12 § (välttämättömän huolenpidon ja toimeentulon turvaaminen) tarkoittamassa tilanteessa. Jos käy ilmi, että 12 § ei mahdollista välttämättömiä palveluita niin, että se turvaisi paperittoman henkilön asumisen perustuslain ja kansainvälisten velvoitteiden edellyttämällä tavalla, arvioidaan, miten on tarkoituksenmukaisinta säätää paperittomien ihmiskaupan uhrien oikeudesta asumispalveluihin.

9.3 Ihmiskaupan uhrin asumispalveluiden ja muiden sosiaalipalveluiden asiakkaina

Selvitys osoittaa, että ihmiskaupan uhrin statuksen nykyisessä menettelyssä saaneet henkilöt eivät aina ole sosiaalihuoltolain 3 §:ssä tarkoitettuja erityisen tuen tarpeessa olevia henkilöitä. Näkemys on jaettu niin auttamisjärjestelmän, vastaanottokeskusten kuin kunnan viranomaisten kesken. Kansainvälisiin sopimuksiin nojaava ajatus ihmiskaupan uhreista erityisen haavoittuvana ryhmänä (esim. Koskenoja ym. 2018, 78) jakautuu suomalaisessa palvelujärjestelmässä joukoksi yksilöitä, joista osa on erityisen tuen tarpeessa, ja osa taas ei välttämättä tarvitse lainkaan sosiaalihuoltoa.

Tämä selvitys, meneillään olevan lainsäädäntöryöryhmän tuottama tieto sekä selvitys ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuudesta (Koskenoja ym. 2018) tuottavat yhteneväistä käsitystä ihmiskaupan uhrien sosiaalipalveluiden tarpeesta. Tarpeet ovat moninaisia ja keskenään erilaisia. Selvityksestä syntyvä käsitys on, että tarkasteltaessa ”ihmiskaupan uhreja” ryhmänä, eivät tuen tarpeet välttämättä ole erityisen laaja-alaisia. Toisaalta yksittäisten asiakkaiden tilanteet voivat olla hyvin kompleksisia. Tilanteiden kompleksisuus liittyy päällekkäisiin prosesseihin, jotka koskevat usein erityisesti ulkomaalaistaustaisia rikoksen uhreja. Ihmiskaupan uhrien kanssa työskentelyyn liittyy samankaltaista erityisyyttä kuin paperittomien ja osin myös kotoutumispalveluissa olevien asiakkaiden kanssa tehtävään sosiaalityöhön. Ihmiskaupan

uhreja koskevat erityiskysymykset liittyvät usein ulkomaalaislain mukaisiin, ihmiskaupan uhreille myönnettäviin oleskelulupiin sekä rikosprosesseihin. Toisaalta selvitys tuo esiin, että kaikki ihmiskaupan uhrit eivät ole maahanmuuttajataustaisia. Selvityksessä on esimerkkejä tilanteista, joissa päihdeongelmasta kärsivän henkilön tilanteen on katsottu täyttävän ihmiskaupan tunnusmerkit. Näissä tilanteissa asiakkaan tilanteen kompleksisuutta aiheuttavat tekijät, jotka kuuluvat erilaisiin sosiaalityön kohdeilmioihin. Esimerkiksi rikoskierteessä elävien, huumeongelmasta kärsivien ihmisten tiedetään olevan yksi kaikkein vaikeimmin asutettavista ryhmistä (Granfelt 2013, 216).

Selvitys osoittaa, että sosiaalihuollon/-palveluiden ammatillisen auttamisen tavat eivät muutu riippuen siitä, onko asiakkaana ihmiskaupan uhri vai joku muu vastaavia tuen tarpeita omaava asiakas. Myös haastatellut järjestöt toivat esiin, että ihmiskaupan uhrien avuntarpeet ovat yhteneväisiä muiden järjestöjen palveluita käyttävien asiakkaiden kanssa. Järjestöt kuitenkin totesivat, että heidän vastauksensa on annettu ihmiskaupan uhrien näkökulmasta, koska juuri heidän palveluitaan on nyt hallitusohjelmaan perustuen päätetty kehittää. Järjestötoimijat kuvasivat ihmiskaupan uhrien tilanteita haastavina esimerkiksi niiden monialaisuuden vuoksi: ihminen saattaa tarvita erilaisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita, kotouttamispalveluita, työllisyyspalveluita sekä tukea rikosprosessiin, perheenyhdistämiseen tai oleskelulupakysymyksiin. Järjestöt kuvasivat toimivansa asiakkaan tukena hänen navigoidessaan eri viranomaisjärjestelmissä. Selvitykset ja tutkimukset osoittavat, että sote-palveluiden ongelmat paikantuvat kehittämistoimista huolimatta usein niin sanottuun viranomaisten ja asiakkaiden väliseen rajapintaan. Asiakkaiden tavoittaminen ja ohjaaminen sosiaalihuollon piiriin ei toteudu toivotusti. Kyse on resurssien lisäksi työkäytännöistä ja palveluiden rakenteista. (Ks. esim. Liukko & Nykänen 2019, Niemelä & Kivipelto 2019.) Kansalaisjärjestöjen rooli on nostettu keskeiseksi myös tulevia sote-rakenteita ja palveluiden asiakaslähtöisyyttä pohdittaessa (esim. Niemelä & Kivipelto 2019). Selvityksen aineiston perusteella järjestöjen merkityksenä on paitsi asiakkaiden tukeminen, myös asiakasryhmiin liittyvän asiantuntijuuden tuominen ihmiskaupan vastaisen työn kokonaisuuteen.

Yhteistyön tarve oli teema, joka nousi haastatteluissa esiin keskeisenä asiana toimivien ja turvallisten palveluiden järjestämiseksi ihmiskaupan uhreille. Haastatteluun osallistuneet vastaanottokeskusten ja kunnan sosiaalityöntekijät ratkaisevat asiakkaan turvallisuuteen liittyviä kysymyksiä tilannekohtaisesti. Vastauksissa korostui yhteistyö poliisin kanssa, ”kuten muidenkin asiakkaiden kohdalla”. Terveydenhuolto (erityisesti mielenterveyspalvelut) nousi esiin keskeisenä viranomaistahona, jonka kanssa yhteistyötä toivottiin enemmänkin. Aineistossa oli myös yksittäisiä esimerkkejä, joissa auttamisjärjestelmä oli tukena asumiseen liittyvien turvallisuuskysymysten arvioinnissa. Haastateltavien kunnan ja vastaanottokeskusten sosiaalityöntekijöiden kokemukset auttamisjärjestelmän kanssa tehtävästä asiakastyöstä vaihtelivat. Vastaanottokeskuksissa yhteistyö saattoi olla tiivistä, mutta aina asiakkaan asiasta vastaava sosiaalityöntekijä ei tiennyt auttamisjärjestelmän asiakkuuden olemassaolosta. Kuntakontekstissa auttamisjärjestelmän rooli asiakastyössä painottui korvausten mahdollistamiseen. Monet selvitykseen osallistuneet sosiaalityöntekijät pitivät hyvänä asiana sitä, että heillä oli ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kautta mahdollisuus saada kootusti tietoa rikos- ja oleskelulupaprosesseihin liittyen. Auttamisjärjestelmältä saatiin myös ihmiskauppailmiöön yleisesti liittyvää tietoa. Sosiaalityöntekijät painottivat, että heillä tulee olla laaja ymmärrys erilaisista yhteiskunnallisista ilmiöistä, mutta työnsä tueksi he tarvitsevat tutkimukseen perustuvaa tietoa esimerkiksi mahdollisista ihmiskaupaan liittyvistä sosiaalityön erityiskysymyksistä

Rikosuhripäivystyksen rikoksen uhreille tarjoama tuki nousi esiin keskeisenä asiana asiakkaan tueksi rakennettavassa verkostossa erityisesti siinä vaiheessa, kun hänen tilannettaan kartoitettiin turvakotijakson aikana. Järjestöjen kanssa tehtävä yhteistyö näyttäytyi osittain epäselvänä erityisesti sen suhteen, millaisia rooleja viranomaisella ja järjestöillä nähtiin olevan niin laajemmassa ihmiskaupan vastaisen työn kehityksessä kuin yksilötasolla tehtävässä työssä. Asiakkaiden verkostoon voi mainittujen tahojen lisäksi kuulua jopa useampi oikeudellinen avustaja erilaisista prosesseista johtuen. Aineisto nosti pohdittavaksi kysymyksen asiakkaan asiassa toimivan verkoston laajuudesta. Kun toimijoita on paljon, ei asiakas välttämättä tiedä, kuka mitään asiaa hoitaa ja mikä kenenkin rooli on. Sosiaalityön tutkimuksesta tiedetään, että auttamisverkoston laajeneminen yhä erilaistuneemmilla asiantuntijoilla voi johtaa tilanteeseen, jossa ei enää nähdä olennaista: asiakasta ja hänen todellisia tarpeitaan (Perttula 2021, 86). Jokaisen asiakkaan yhteistyöverkosto tulee

rakentaa hänen yksilöllisen tarpeensa mukaan. Keskeistä on, että sekä asiakkaalla itsellään, että yhteistyöverkoston jäsenillä on selvä käsitys siitä, mikä kenenkin tehtävä on.

Yhteistyöverkostoja koskevien havaintojen lisäksi selvitys herättää kysymyksen siitä, toimivatko sosiaalihuoltolain mukaiset sosiaalipalveluihin ohjaamisen prosessit ihmiskaupan uhrien kohdalla siten, kuin laissa on tarkoitettu. Esimerkkien perusteella auttamisjärjestelmä toimii joissain tilanteissa välikätenä esimerkiksi poliisin ja sosiaalipäivystyksen välillä. Vuorokauden ympäri päivystysvalmiudessa olevien sosiaalipäivystysten mahdollinen sivuuttaminen ihmiskaupan uhrien palveluiden kokonaisuudessa on voinut osaltaan vaikuttaa arvioon siitä, että akuutin majoituksen järjestäminen virka-ajan ulkopuolella on haastavaa (vrt. Koskenoja ym. 2018, 165-166, 192).

Selvitystyön perusteella on syytä varmistaa, että eri viranomaiset ovat tietoisia heihin kohdistuvasta velvoitteesta ohjata sosiaalihuollon tarpeessa olevat henkilöt tuen tarpeen arviointiin (sosiaalihuoltolaki 1301/2014 35 §). Lainsäädäntöä kehitettäessä tulee arvioida, onko sosiaalihuoltolain 35 §:ään tarvetta lisätä relevantteja viranomaisia (kuten rajavartiolaitos, vastaanottokeskukset, maahanmuutto- ja työsuojeluviranomainen). Lisäksi on tarkennettava, miten vastaava palveluihin ohjaaminen toteutuu niiden henkilöiden osalta, jotka saavat sosiaalipalvelunsa vastaanottopalveluina.

Resurssinäkökulma nousi aineistossa esiin sekä vastaanottokeskusten että aikuissosiaalityön keskeisenä ongelmana. Jos palveluihin pääsee viiveellä, asiakas voi tavata työntekijää vain yksittäisiä kertoja tai jos pääsyä palveluihin ei tosiasiallisesti ole, eivät yksilöiden lakisääteiset oikeudet sosiaalipalveluiden saajina täyty. Kyse on sosiaalihuoltolain tai vastaanottolain 25 § täysimääräisen soveltamisen ongelmista. Haastattelutavat suhtautuivat skeptisesti ajatukseen, että tämän kaltaisia resursseihin liittyviä ongelmia voitaisiin korjata erillislailla. Toisaalta aineistossa on myös esimerkki tilanteesta, jossa auttamisjärjestelmän sosiaaliohjaaja näyttäytyy käytännössä vastaanottokeskuksen sosiaalipalveluiden lisäresurssina. Tässä järjestelyssä keskeiseksi nousevat kysymykset tehtävänjaosta ja asiakkaan oikeudesta tietää, kuka hoitaa mitä, millä tavoitteilla ja minne asiakastyöskentely kirjataan. Vastaanottokeskusten sosiaalipalveluiden ja kuntien (jatkossa hyvinvointialueiden) aikuissosiaalityön resurssit on turvattava, jotta myös ihmiskaupan uhrien oikeudet palveluihin toteutuvat.

9.4 Sosiaalipalvelurakenne yhdenvertaisuuden ja hyvinvoinnin turvaajana

Hallitusohjelmakirjaus, jonka pohjalta tämä selvitys tehtiin, kytkeytyy osaksi laajempaa rakenteellista kehittämistyötä. Mahdollista asumispalvelusta säättämistä valmistellaan osana lakia, jonka tarkoituksena on turvata kuntien (tulevien hyvinvointialueiden) mahdollisuus auttaa uhreja. Ihmiskaupan uhrien palveluista puhuttaessa onkin korostunut näkökulma, että kunnat eivät olisi tehtäviensä tasalla ihmiskaupan uhrien auttamisessa (ks. esim. Koskenoja ym. 2018). Huomio on kohdistunut pääasiallisesti kuntien järjestämiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin, eikä niinkään muihin vastaanottolain mukaisiin ihmiskaupan uhrin auttamistoimiin, joista esimerkiksi oikeusapu ei kuulukaan kuntien vastuulle. Vastaanottopalveluina järjestettävät majoitus-, sosiaali- ja terveyspalvelut eivät ole saaneet osakseen vastaavaa kritiikkiä. Tähän selvitykseen osallistuneet vastaanottokeskusten sosiaalityöntekijät ovat kuitenkin nostaneet esiin asioita (esim. sosiaalityön asiakkuuksissa tapahtuvan rajaamisen vaikutus miespuolisten ihmiskaupan uhrien oikeuteen saada palveluita), jotka osoittavat vastaanottopalveluiden kriittisen tarkastelun tarpeen.

Ajatus nimenomaan kunnallisten sote-palveluiden osaamattomuudesta on kiinnostava ottaen huomioon, että kunnalliset palvelut ovat STM:n ohjeistamia sekä erillisten viranomaisten (aluehallintovirastot ja Valvira) valvomia, kun taas vastaanottokeskukset ja auttamisjärjestelmä kuuluvat Maahanmuuttoviraston ohjauksen ja valvonnan piiriin. Maahanmuuttovirasto toteuttaa Suomen maahanmuuttopolitiikkaa ja edistää hallittua maahanmuuttoa, hyvää hallintoa sekä ihmis- ja perusoikeuksia. Sosiaali- ja terveysministeriö puolestaan vastaa sosiaali- ja terveyspolitiikan suunnittelusta, ohjauksesta ja toimeenpanosta. Kuntiin kohdistuvaa kritiikkiä on esitetty VN TEAS selvityksessä (Koskenoja ym. 2018), jonka lopputulema oli, että kunnat eivät tunne sisäministeriön alaista lainsäädäntöä, jossa säädetään myös kuntien vastuusta auttamistoimien järjestäjänä. Selvityksen tulkinta on, että tästä johtuen ihmiskaupan uhrin jäävät kunnissa vaille erityisiä oikeuksiaan. Tätä selvitystä tehdessä on käynyt ilmi, että johtopäätökset perustuvat sellaiseen tulkintaan

ihmiskaupan uhrin erityisasemasta sekä vastaanottolain soveltamisesta kunnissa, joita ei tämänhetkisen ymmärryksen perusteella voida pitää täysin paikkaansa pitävinä. Nekin kunnat, joissa vastaanottolaki tunnetaan, järjestävät palvelut toimintaa sääntelevän yleislainsäädännön perusteella. Vastaanottolaki muodostuu merkitykselliseksi silloin, jos kunta hakee korvauksia ihmiskaupan uhrille järjestetyistä palveluista. Koska kunnat ovat joka tapauksessa velvollisia järjestämään kotikuntalaisten palvelut, muodostaa kuntakorvausjärjestelmä mekanismin, jolla voidaan tarvittaessa täydentää kunnan budjettia. Sen hyödyntäminen tai hyödyntämättä jättäminen ei siis kerro tosiasiallisesti siitä, onko palveluita järjestetty asiakkaan tarpeita vastaavasti vai ei. Auttamisjärjestelmän asiakkuus ei lainsäädännön tasolla tuo kotikuntalaiselle mitään ylimääräistä tai erityistä oikeutta sosiaali- tai terveydenhuollon palveluiden saajana. Palvelut ovat samoja palveluita, joihin jokaisella on muutenkin oikeus yksilölliseen arvioon pohjautuen. Tällöin niin sanotun ihmiskaupan uhrin erityisaseman toteutumisen tai toteutumatta jättämisen ei tulisi kotikuntalaisten kohdalla vaikuttaa siihen, mitä palveluita ihminen saa.

Selvitys tuo esiin, että asumis- ja muissa sosiaalipalveluissa tunnistetaan elementtejä, jotka ovat tyypillisiä myös tilanteille, joissa on kyse ihmiskaupasta. Alisteisessa asemassa oleminen, erilaiset kontrollin ja hyväksikäytön muodot eivät kuitenkaan automaattisesti tarkoita, että kyse on juuri ihmiskaupparikoksesta. Palveluissa on tärkeää olla tietoinen siitä, että asiakas on voinut joutua rikoksen uhriksi ja häntä tulee tarpeen mukaan tukea asian käsittelyssä sekä rikoksen uhriuteen liittyvissä prosesseissa. Jos epäily kuitenkin juuri ihmiskaupparikoksen uhriksi joutumisesta herää, keskeiseksi kysymykseksi nousee se, tuoko auttamisjärjestelmän asiakkuus lisäarvoa asiakkaan tilanteeseen. Ihmiskaupan vastaisen työn kontekstissa asiakaslähtöinen, yksilön perus- ja ihmisoikeudet turvaava lähestymistapa kohtaa sisäisen turvallisuuden diskurssin, jossa ihmiskaupan uhriksi tunnistetut yksilöt nähdään keskeisessä asemassa rikollisuuden ehkäisemisessä ja tekijöiden rikosvastuuseen saattamisessa. Tässä keskustelussa esimerkiksi uhrien yksityisyyttä sote-palveluissa suojaavia salassapitosäännöksiä on oltu valmiita heikentämään, jotta tieto mahdollisesta vakavasta rikollisuudesta tavoittaa sisäisen turvallisuuden turvaamisessa relevantit viranomaiset (vrt. Koskenoja 2018 ym). Mahdollisen auttamisjärjestelmän asiakkuuden tuoman lisäarvon rinnalle nousee tällöin tarkasteltavaksi sen vaikutukset ihmiskaupan uhrin asemaan niin yksityisyydensuojan kuin maassa oleskeluun liittyvien kysymysten näkökulmasta.

STM:n selvityshenkilö Sami Mahkonen (2003) totesi raportissaan lähes 20 vuotta sitten, että erilaiset, kenties julkilausumattomat hallinnonalojen näkökulmat ja tehtävät vaikuttivat keskusteluihin Suomen ollessa ratifioimassa ihmiskauppaan liittyviä sopimuksia. Kuvatun kaltaista keskustelua on käyty myös syksyllä 2021 STM:n ihmiskaupan uhrien auttamisen kokonaisuutta uudistavan lainsäädäntötyön yhteydessä. Rikoksen torjuntaan ja rikosvastuun toteutumiseen liittyvät kysymykset ovat paitsi kansallisesti, myös globaalisti tärkeitä ja vaikuttavat myös yksittäisten uhrien oikeuksiin esimerkiksi rikosprosessissa tavoiteltavan kompensaation osalta. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla korostuu kuitenkin ihmiskaupan tarkastelu uhriksi joutuneen näkökulmasta, toimintaa lakisääteisesti ohjaavaan asiakaslähtöisyyteen nojaten (vrt. Mahkonen 2003). Tällöin huomioitavaksi nousee se, että yksilön haavoittuvuus voi realisoitua myös suhteessa viranomaisiin. Näin voi olla esimerkiksi, jos sosiaalipalveluissa herää huoli tilanteesta, jossa asiakas vaikuttaa joutuneen parituksen tai jopa ihmiskaupan kohteeksi. Jos henkilö ohjataan tekemään poliisille rikosilmoitus, saattaa tilanne pahimmillaan johtaa maasta poistamiseen, jos poliisi ei tulkitse tilannetta ihmiskauppana vaan seksuaalipalveluiden myymisenä.¹² Ulkomaalaisvalvontaa toteutettaessa juuri henkilön asuin- tai maajoituspaikka voi olla keskeinen tieto. Paperittomien asiakkaiden kanssa työskentelyssä korostuukin luottamuksellisuuden merkitys. Pelko asiakkuuden paljastumisesta voi äärimmäisessä tapauksessa estää palveluihin hakeutumisen, vaikka niiden tarve olisi ilmeinen. (Hyppönen & Lindroos 2020, 5.) Sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskeva salassapidon sääntely turvaa yksityisyyttä myös muita viranomaisia mahdollisesti pelkääville ihmisille. Tämä on merkittävä seikka paitsi yhdenvertaisuuden, myös sosiaalisen turvallisuuden ja kansanterveyden näkökulmasta.

Selvityksen aineistosta käy ilmi, että eri hallinnonaloja edustavat viranomaiset käyvät rajanvetoa toimivallastaan suhteessa sosiaalihuollon asiakkuutta koskeviin tietoihin. Paperittomat nousevat esiin ryhmänä,

¹² Ulkomaalaislain (301/2004, 148 §) mukaan ulkomaalainen voidaan käännättää, jos hänen voidaan perustellusta syystä epäillä myyvän seksuaalipalveluja.

jota koskevien tietojen salassapidosta ja luovutuksesta voi sosiaali- ja terveysministeriön sekä sisäministeriön alaisilla viranomaisilla olla eriäviä näkemyksiä. Aineiston perusteella sosiaalityöntekijät eivät pääsääntöisesti ole tietoisia nykyisen ihmiskaupan uhreja koskevan lainsäädäntökokonaisuuden epäkohdista suhteessa sosiaalipalveluita koskeviin salassapitosäännöksiin. Tämä voi vaikuttaa siihen, pystyykö viranomainen tukemaan asiakkaan itsemääräämisoikeutta hänen tehdessään päätöksiä. Monimutkaisessa tilanteessa korostuu asiakkaan oikeus saada tietää hänen oikeutensa, velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan siten kuin sosiaalihuollon asiakaslaisissa (812/2000, 5 §) on säädetty. **Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöille tulee antaa viipymättä ohje sosiaali- ja terveydenhuollon yleislainsäädännön ensisijaisuudesta, kun kyseessä on ihmiskaupan uhrin auttaminen.**

Jotta turvapaikanhakijataustaisten ihmiskaupan uhrien asema palveluissa olisi yhdenvertainen muiden ihmiskaupan uhrien kanssa, arvioidaan, miten vastaanottopalveluina järjestettävä sote-palvelut voidaan liittää sosiaali- ja terveydenhuoltoa muuten ohjaavien oikeussuoja- ja valvontajärjestelmien piiriin sekä miten sosiaalityöhön liittyvät julkisen vallan käytön kysymykset toteutuvat vastaanottopalveluina järjestettävissä sosiaalipalveluissa.

9.5 Ihmiskaupan uhri ja tunnistamisen merkitys

Selvityksen perusteella voidaan todeta, että henkilön ottamisesta auttamisjärjestelmään on tullut käytännön tasolla synonyymi ihmiskaupan uhrin tunnistamiselle. Myös esimerkiksi ihmiskaupan yleisyydestä puhuttaessa viitataan juuri auttamisjärjestelmän asiakasmääriin. Ihmiskaupan uhrin varsinainen tunnistaminen voi kuitenkin tapahtua muissa viranomaisprosesseissa, eivätkä nämä henkilöt välttämättä päädy auttamisjärjestelmän asiakkuuteen. Selvityksessä esiin tulleet esimerkit kuvaavat epäselvyyttä, joka syntyy, kun eri viranomaiset arvioivat ihmiskaupan uhriutta eri lainsäädännön ja toimivallan nojalla. Voi esimerkiksi olla, että henkilö, jota ei ole hyväksytty tai joka on poistettu ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkuudesta (vastaanottolain mukainen ihmiskaupan uhri), saakin ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan (ulkomaalaislain mukainen ihmiskaupan uhri). Oleskeluluvan myötä hän siirtyy kunnan asukkaaksi ja universaalien palvelujärjestelmän käyttäjäksi, joka turvaa hänen oikeutensa sosiaali- ja terveyspalveluihin, minimitoimeentuloon ja niin edelleen. Yksilölle keskeisin tunnistaminen tapahtuu oleskelulupaprosessissa, jossa valtio vastaa velvoitteisiin ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja suojelusta. Syksyllä 2021 julkaistu selvitys osoittaa, että ihmiskaupan uhrien suojeleminen ei ole onnistunut ulkomaalaislain avulla (YVV 2021).¹³

Tämä selvitys konkretisoi asiakasesimerkkien kautta matalalla kynnyksellä tapahtuvan auttamisjärjestelmään ottamisen ja oleskelulupa-oikeuttavan ihmiskaupan uhrin tunnistamisen välille muodostuvan kuilun. Vastaanottolain määritelmän mukaisia ihmiskaupan uhreja poistetaan maasta auttamisjärjestelmän antama uhriudesta kertova todistus mukanaan tai heidän vastaanottopalvelunsa päätetään, koska päätös kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen oli kielteinen, eikä heitä voida poistaa maasta viranomaistoimin.¹⁴ Henkilöille annetun statuksen oikeusvaikutukset ovat epäselvät kunnallisten palveluiden kantaessa lopulta vastuun Suomeen usein entistä monimutkaisempiin elämäntilanteisiin jäävien ihmiskaupan uhrien välttämättömästä huolenpidosta. Toisaalta kuntien palveluissa kohdataan paperittomia henkilöitä, joiden tilanteessa on viitteitä ihmiskaupasta, mutta heidän auttamiseensa tarkoitettu järjestelmä ei ole heille turvallinen vaihtoehto. Paperittomien kohdalla keskeiseksi auttamisjärjestelmän asiakkuuteen kytkeytyväksi eduksi on lainsäädännön uudistamista koskevissa keskusteluissa esitetty auttamisjärjestelmän myöntämä harkinta-aika, jolloin henkilöllä on lupa oleskella maassa laillisesti. Selvityksen aineistossa harkinta-aika ei juurikaan noussut esiin ja vain pieni osa haastatteluun osallistuneista vaikutti pohtineen, miten esimerkiksi harkinta-aikaa koskevan päätöksen myötä poliisille menevä tieto voi vaikuttaa paperittoman henkilön kokonaistilanteeseen. Kriittisimpinä olivat kuntien edustajat, jotka olivat joutuneet miettimään esimerkiksi paperittomia koskevien

¹³ Ihmiskaupan uhri voi saada oleskeluluvan myös muulla perusteella. Tutkimus osoitti, että useat ihmiskaupan uhrin hakivat ensisijaisesti kansainvälistä suojelua ja esittivät sille myös muita perusteita. Toiseksi eniten oleskelulupia myönnettiin yksilöllisestä inhimillisestä syystä (YVV 2021).

¹⁴ Ks. vastaanottopalveluiden päättymiseen liittyvästä tilanteesta tarkemmin: Hyppönen & Lindroos 2020, 8.

tietojen luovuttamista muille viranomaisille yleisemmällä tasolla. Onkin tärkeää, että ihmiskaupan uhreja koskevan lainsäädännön uudistamistarpeita tarkastellaan kokonaisuutena ulkomaalaislain uudistamistarpeet mukaan lukien.

(Turvallisen) majoituksen ja palveluiden järjestämisen näkökulmasta ihmiskaupan uhrius näyttäytyy aineistossa kahdenlaisena kategoriana. Auttamisjärjestelmän ollessa palveluiden järjestämistä vastuussa ”ihmiskaupan uhri” on operatiivinen kategoria, johon kyseisen viranomaisen toimivalta perustuu. Muut ihmiset jäävät kategorian ulkopuolelle, mutta ihmiskaupan uhriksi toteaminen tapahtuu auttamisjärjestelmässä toisaalta matalalla kynnyksellä. Toisaalta auttamisjärjestelmän asiakkuus on ehdollinen sille, että ihmisellä todetaan myös avun tarve. Kuntien palveluihin siirryttäessä ihmiskaupan uhrius muuttuu hallinnolliseksi kategoriaksi (ks. Brunovskis 2019, 43), joka mahdollistaa korvausten hakemisen ihmiskaupan uhrin asemasta johtuvien erityistarpeiden vuoksi järjestettävistä palveluista. Koska palvelut järjestetään tarpeeseen sekä sosiaaliseen ja lääketieteelliseen arvioon perustuen, on kunta joka tapauksessa velvollinen järjestämään ne asiakkaalleen. Kyse on siis hallinnollisesta kategoriasta, joka turvaa kunnan oikeuden saada korvaukset palveluista, jotka asiakkaalle tulee joka tapauksessa järjestää. Akuutissa kriisitilanteessa kunnalla on velvollisuus turvata jokaisen sen alueella olevan välttämätön huolenpito ja toimeentulo sosiaalihuoltolain 12 § nojalla. Näissä tilanteissa on tärkeää tunnistaa hyväksikäytön ja väkivallan erilaisia muotoja sekä arvioida niiden vaikutus henkilön kokonaistilanteeseen esimerkiksi kiireellisen majoituksen näkökulmasta.

Operatiivisena kategoriana ihmiskaupan uhrius ei selvityksen perusteella vaikuta tarkkarajaiselta. Auttamisjärjestelmä voi ryhtyä toimiin jo poliisin yhteydenotosta, vaikka tarkkaa tietoa tilanteesta ei ole. Etenkin akuuteissa tilanteissa näyttää olevan päällekkäisyyttä sen suhteen, kenen katsotaan olevan vastuussa välttämättömän huolenpidon turvaamisesta. Tämä voi aiheuttaa epäselvyyttä etenkin, kun toimivaltaisella viranomaisella (kunta) on eri lähtökohdat tilanteiden arviointiin ja palveluiden järjestämiseen. Vastaanottoilaisissa ei ole kuvattu, mitä auttamisjärjestelmän velvollisuus tehdä yhteistyötä kuntien kanssa tarkoittaa. Kun lainsäädäntö on epäselvä, kertaantuu tilanne käytännön tasolla. Auttamisjärjestelmän toimintaa määrittelevä lainsäädäntö näyttäytyy osin ristiriitaisena suhteessa sosiaalihuoltoon koskevaan lainsäädäntöön. Esimerkiksi kotikuntalaisen esittäminen auttamisjärjestelmään, jotta hän saisi kunnan järjestämiä palveluita, on vastoin sosiaalihuollon peruseriaatteita.

Vaikka auttamisjärjestelmä vastaa lain mukaan kotikunnattomien ihmiskaupan uhrien palveluista, saavat turvapaikanhakijataustaiset ihmiskaupan uhrit sekä palvelunsa että majoituksensa pääsääntöisesti siitä vastaanottokeskuksesta, jonka kirjoilla ovat. Laki ja käytäntö ovat ristiriidassa keskenään, eikä ole selvää, mikä auttamisjärjestelmän asiakkuuden tuoman lisäarvon tulisi lainsäätäjän näkemyksen mukaan olla turvapaikkaa hakeville ihmiskaupan uhreille. Koska valtio vastaa joka tapauksessa turvapaikkaa hakevien vastaanotosta syntyvistä kustannuksista, eivät kuntakorvauksetkaan vaikuta heidän tilanteeseensa. Tilanne vertautuu pakolaisille järjestettävistä palveluista maksettaviin korvauksiin.

Selvityksen perusteella turvapaikanhakijataustaisille henkilöillä auttamisjärjestelmän asiakkuus on sosiaalitoimijoiden näkökulmasta jotain, minkä odotetaan tuottavan hyötyä henkilölle pääasiassa muissa prosesseissa kuin itse vastaanotto palveluissa. Henkilöitä pyritään tunnistamaan, koska statuksesta ajatellaan olevan hyötyä oleskelulupaprosesseissa tai asiakkaan tulevaisuudessa: joko turvaamassa majoitusta tilanteessa, jossa vastaanotto palvelut päättyvät tai turvaamassa kotikuntalaisena pääsyä palveluihin kuntakorvausten avulla. Turvapaikanhakijan ollessa vastaanotto palveluissa auttamisjärjestelmän asiakkuuden merkitys konkretisoitui joidenkin asiakkaiden kohdalla erilaisina terapiapalveluina tai taloudellisena tukena vapaa-ajan harrastuksiin, yksittäistapauksissa myös turvallisen majoituksen. Auttamisjärjestelmään ottamisella ei ole suoraa oikeusvaikutusta oleskeluluvan saamiseen. Haastateltavat eivät pääsääntöisesti olleet tietoisia auttamisjärjestelmään tehtävän esityksen mahdollisista negatiivisista vaikutuksista turvapaikkaprosessiin. Selvityksen aikana on tullut esiin esimerkkejä, jossa päätös auttamisjärjestelmään hyväksymisestä on vaikuttanut kielteisesti turvapaikkamenettelyyn kuuluvaan uskottavuusarvioon.

Myös turvakotityöskentelyssä ihmiskaupan uhrin tunnistaminen vaikutti ”varmistelulta” tulevaan. Jos asiakkaalla oli maassaoloa koskeva prosessi meneillään, toivottiin asiakkuuden vaikuttavan siihen. Jotkut turvakotien työntekijät kuvailivat toivoneensa, että auttamisjärjestelmän asiakkuus turvaisi tarvittavien palveluiden tai esimerkiksi asunnon järjestämisen kunnassa. Kuntien työssä toiveet harvemmin realisoituvat,

vaikkakin aineistossa tulee ilmi yksittäisiä tilanteita, joissa näin on käynyt. Tilanteissa, joissa kunta on vastuussa ihmiskaupan uhrin palveluiden järjestämisestä, korostuu kunnan mahdollisuus hakea korvauksia ihmiskaupan uhrille järjestettävistä palveluista. Moni haastateltava kyseenalaisti kuntakorvausmenettelyn eettisyyttä ja toimivuutta, mutta vain muutama toi esiin siihen liittyvän monimutkaisen prosessin, jossa asiakkaan hoidon tai palvelun tarvetta koskevia tietoja joudutaan kierrättämään auttamisjärjestelmän lausumismenettelyn kautta ELY-keskukselle kuntakorvauksien saamiseksi.

Prosessi, joka synnyttää oikeuden valtion erikseen korvaamiin asumis- ja muihin palveluihin näytetään selvityksessä ongelmallisena. Lainsäädäntöä kehitettäessä kuntakorvauksia koskeva sääntely on uudistettava niin, että prosessi on ennakoitava ja yhdenmukainen sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteisten periaatteiden kanssa.

Selvitys osoittaa, että ihmiskaupan uhrin määrittely ei ole tällä hetkellä lainsäädännöllisesti toimiva ja sote-palveluihin kytkeytyessään se vaikeuttaa huomattavasti asiakkaan edun hahmottamista ja arviointia. Ihmiskaupassa voi olla kyse työperäisestä hyväksikäytöstä, seksuaalisesta hyväksikäytöstä, elinkaupasta, pakkoavioliitoista, rikolliseen toimintaan pakottamisesta, lapsisotilaista ja niin edelleen (ks. esim. Kervinen & Ollus 2019). Keskeinen merkitys on erilaisilla pakottamisen ja kontrolloinnin keinoilla. Ihmiskauppa voi kytkeytyä lähisuhdeväkivaltaan, kunniaan liittyvään väkivaltaan tai jengiväkivaltaan – hyväksikäyttäjät voi siis kuulua uhrin lähipiiriin tai olla joku ulkopuolinen. Ihmiskaupalle altistavia tekijöitä voivat olla esimerkiksi köyhyys, päihdeongelmat, mielenterveysongelmat tai toimintakyvyn rajoitteet. Selvitys osoittaa, että ihmiskaupan uhri ei ole sosiaalipalveluiden toimintakentässä toimiva kategoria palveluita käyttävien asiakkaiden tilanteiden ja tarpeiden ensisijaiseen tarkasteluun. Sosiaalipalveluiden näkökulmasta on keskeistä tunnistaa edellä luetellun kaltaisia tekijöitä, jotka vaikuttavat asiakkaan palveluntarpeisiin ja elämäntilanteeseen kattokäsitteenä toimivan ihmiskaupan sijaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa ohjaavat ammatillisesti tehdyt arviot (vrt. Mahkonen 2003, 21).

Lisäksi tämänhetkinen, vastaanottolain säätelämä rakenne aiheuttaa monia merkittäviä epäkohtia suhteessa yksilön oikeuteen saada tarpeen mukaisia sosiaalipalveluita. Ihmiskaupan uhrius on ennen kaikkea rikos- ja ulkomaalaisasia ja myös sosiaalipalveluissa on oltava riittävä ymmärrys asiakkaan ohjaamiseksi ja tukemiseksi hänelle keskeisissä prosesseissa. Sote-palvelujärjestelmän tulee kuitenkin aina perustua asiakkaan tarpeista lähtevälle työskentelylle. Sen tulee toimia asiakkaan tukena myös silloin, jos hän toimii työntekijän tai yhteiskunnan näkökulmasta ”väärin” tai haluaa jättää asioita asiakassuhteen ulkopuolelle. Palvelujärjestelmään ei saa syntyä sellaisia rakenteita, joiden takia asiakas joutuu apua saadakseen palaamaan menneisyyden kokemuksiin vielä silloinkin, kun hän on mennyt elämässä eteenpäin. Tällainen voi olla esimerkiksi ihmiskaupan uhri hallinnollisena kategoriana.

Selvitys kuvaa ihmiskaupan uhrin tämänhetkisen määrittelyn ja tunnistamisen menettelyn sote-palveluiden näkökulmasta eettisesti kestävämmänä kokonaisuutena. Näiltä osin selvityksen tulokset saatetaan valtakunnallisen sosiaali- ja terveysalan eettisen neuvottelukunnan lausuttavaksi. Tunnistamisen menettely näyttää paikoin jopa rakenteellisenä väkivaltana. Toisaalta se näyttää menettelynä, johon kohdistuu paljon toiveita. Sosiaalityöntekijät saattavat ”suostutella” asiakkaitaan hakeutumaan auttamisjärjestelmään, koska uskovat asiakkuuden mahdollistavan sen, että asiakas pääsee kiinni kaikkiin oikeuksiinsa. Keskustelu kriteereiden täyttymisestä ja asiakkaan ”sovittaminen uhrin muottiin” ohjaavat työskentelyä, vaikka se ei aina olisi asiakkaan senhetkisten tarpeiden tai toiveiden mukaista. Norjassa sosiaalityöntekijät ovat tunnistaneet viime vuosina vähemmän ihmiskaupan uhreja tultuaan tietoiseksi tunnistamiseen mahdollisesti liittyvistä haittavaikutuksista tai siitä, että tunnistamisella ei ole aina positiivisia vaikutuksia asiakkaan tilanteeseen (Brunovskis 2019, 44). Selvityksen perusteella Suomessa tarvitaan uskallusta vastaavaan sote-järjestelmän näkökulmasta tapahtuvaan kriittiseen tarkasteluun.

Lainsäädäntöä kehitettäessä on arvioitava mahdollinen ihmiskaupan uhrin tunnistaminen, sen merkitys ja vaikutukset erikseen sosiaali- ja terveydenhuoltoa ohjaavan lainsäädännön ja eetoksen näkökulmasta. Jos ihmiskaupan uhrien tunnistamista edellytetään sote-palveluissa, lainsäädäntötyössä tulee varmistaa, että tunnistamisen oikeusvaikutukset ovat ennakoitavat ja selkeät ja että menettely perustuu tieteellisesti tutkittuun tietoon.

10 Yhteenveto

Tässä selvityksessä on pyritty vastaamaan kysymykseen siitä, mitkä ovat palvelujärjestelmän valmiudet vastata ihmiskaupan uhrien turvalliseen asumiseen ja asumiseen liittyvien tuen tarpeisiin. Selvityksellä haluttiin muodostaa käsitys nykytilanteesta ennen kuin ryhdytään säätämään hallitusohjelman mukaista, uutta ihmiskaupan uhrien turvallisen ja tuetun asumisen palvelua.

Tehtävä ei ollut yksinkertainen. Selvityksen toteutusta varten pohdittiin muun muassa sitä, miten tiedonkeruu tulisi rajata ja toisaalta kohdentaa. Turvalliselle ja tuetulle asumiselle ei ole olemassa olevaa määritelmää, joten tuli pohtia, mitä kaikkia palveluita selvityksessä tulisi tarkastella. Ihmiskaupparikoksen uhriksi voi joutua kuka tahansa – näin ollen myös palveluntarpeet ovat moninaisia ja vaihtelevia.

Selvitystä tehtiin hetkellä, jossa käynnissä on ollut ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön uudistaminen. On siis ollut tiedossa, että lainsäädäntö tulee muuttumaan, mutta tietoa siitä, miten se tulee tapahtumaan, ei ole ollut. Lisäksi käynnissä on sote-uudistus, joka tulee vaikuttamaan kokonaisvaltaisesti sote-palveluihin järjestämistä vastuu siirtyessä kunnilta hyvinvointialueille. Keskustelu ihmiskaupan uhrien palveluiden kehittämisestä on pitkään käyty irrallaan muusta palvelurakenteen uudistamista koskevasta suunnittelusta, eikä tulevien hyvinvointialueiden oletettavasti parempaa valmiutta järjestää esimerkiksi asumispalveluita ole valmistelussa juurikaan huomioitu. Sote-uudistukselle asetetut tavoitteet, kuten palveluiden saavutettavuus ja ammattitaitoisen työvoiman turvaaminen sosiaali- ja terveystieteisiin vastaavat toteutuksessaan myös moniin selvityksen esiin tuomiin epäkohtiin. Rakennemuutos ei koske vastaanottokeskusten sosiaali- ja terveystieteiden palveluita.

Haasteita tuotti myös kysymys siitä, kenen katsotaan olevan toimeksiannossa tarkoitettu ihmiskaupan uhri. Selvitys osoittaa, että käytännön tasolla auttamisjärjestelmään ottamisesta on muodostunut synonyymi ihmiskaupan uhrin tunnistamiselle. Ihmiskaupan uhreja tunnistetaan eri tavoin erilaisissa viranomaisprosesseissa. Auttamisjärjestelmän asiakkuus on siitä huolimatta ainoa tunnistamisen tapa, joka tuo yksilölle oikeuden vastaanottolain mukaisiin ihmiskaupan uhrin auttamistoimiin. Selvityksen perusteella ihmiskaupan uhreja voidaan määritellä ja tunnistaa eri tavoin, eivätkä nämä määritelmät ole välttämättä yhtenäisiä toistensa kanssa.

Tässä selvityksessä on tarkasteltu palvelujärjestelmää ihmiskaupan uhreille järjestettävien palveluiden näkökulmasta. Selvitys tuo esiin erilaisia puutteita liittyen muun muassa asumispalveluihin, muihin sosiaalipalveluihin, vastaanottopalveluihin ja asuntopolitiikkaan. Näitä puutteita yhdistää se, etteivät ne ole vain ihmiskaupan uhrien tilanteisiin sidonnaisia vaan yleisiä palvelujärjestelmään tai laajempaan toimintaympäristöön liittyviä puutteita. Tämän vuoksi ihmiskaupan uhrin määrittelystä ei syntynyt toimeksiannon näkökulmasta ongelmaa. Auttamisjärjestelmää ja auttamisjärjestelmän järjestämiä palveluita tarkasteltaessa ihmiskaupan uhrin määritelmä puolestaan on yksiselitteinen.

10.1 Palvelujärjestelmä vaatii kokonaisvaltaista kehittämistä

Lähtökohtaisesti suomalainen universaali palvelujärjestelmä on laaja ja asumispalveluiden kirjo on monipuolinen. Toisaalta eri maassaolotilanteissa olevat ihmiset ovat eriarvoisessa asemassa keskenään: kotikunnattomilla henkilöillä on suppeammat oikeudet palveluihin ja paperittomien oikeudet saada palveluita toteutuvat vaihtelevasti. Palvelujärjestelmän tarkastelu auttamisjärjestelmän asiakkuudessa olevien ihmiskaupan uhrien näkökulmasta näyttää rajanneen näkymää julkisen palvelujärjestelmän tarjoamiin vaihtoehtoihin. Tämä on johtanut kriittisiin havaintoihin esimerkiksi siitä, että miespuolisille ihmiskaupan uhreille ei olisi tarjolla riittäviä asumispalveluita. Auttamisjärjestelmän järjestämä ihmiskaupan uhrien asumispalvelu on rajattu vain naisille. Vaikuttaa siltä, että kansainväliset arviointielimet eivät myöskään ole Suomen tilannetta

tarkastellessaan hahmottaneet universaalien palvelujärjestelmän kokonaisuutta. Tämä näkyy Suomelle annetuissa kehotuksissa.

Selvityksen tulokset osoittavat, että palvelujärjestelmä ei aina toimi ja asiakkaan palvelutarpeisiin ei aina pystytty vastaamaan. Palveluissa on alueellisia eroja ja paikoin ne on järjestetty puutteellisesti (esim. tilapäinen asuminen). Palvelut voivat olla ruuhkautuneita ja niihin on pitkä odotusaika. Kynnys palveluihin voi olla korkea ja palveluihin päästäkseen vaaditaan tiettyä asiakasprofiilia (esim. tuettu asuminen, palveluasuminen, turvakodit). Tilapäisen asumisen palvelut ovat usein profiloituneet päihteitä käyttäville henkilöille. Toisaalta päihdeongelma voi sulkea asiakkaan palveluiden ulkopuolelle, jos palvelun saaminen edellyttää päihteettömyyttä. Asiakkaan yksityisyyttä ei pystytty aina ottamaan riittävästi huomioon tilapäisen asumisen ratkaisuissa. Asiakas ei välttämättä ylipäättään saa palveluntarvettaan arvioiduksi (esim. miehet vastaanottopalveluissa, ruuhkautunut aikuissosiaalityö). Myös asuntopolitiikalla on merkitystä: haasteita on kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen saamisessa esimerkiksi turvakotijakson tai muun asumispalvelujakson päätyttyä.

Selvityksen perusteella eri toimijat (kunnat, vastaanotokeskukset, järjestöt, auttamisjärjestelmä) arvioivat asumisen turvallisuutta eri tavoin. Vain pieneen osaan ihmiskaupan uhreista kohdistuu konkreettinen turvauhka. Henkilö voi kuitenkin kokea turvattomuuden tunnetta monenlaisten syiden takia ja ulkoiset turvatoimet ovat usein vain pieni osa kokonaisuutta, jolla ihmisen turvallisuuden tunnetta pyritään vahvistamaan. Selvitys tuo esiin, että viranomaisen arvio asumisjärjestelyiden turvallisuudesta ja asiakkaan oma, subjektiivinen tunne turvallisuudesta eivät aina kohtaa. Akuutissa tilanteessa asumisen turvaamisella voi olla keskeinen vaikutus henkilön mahdollisuuteen irrottautua hyväksikäyttötilanteesta. Selvitys peräänkuuluttaa kaikkien ihmisten oikeutta turvallisuuteen. Julkisen vallan järjestämissä palveluissa turvallisuuden tulee kuulua kaikille ja se on varmistettava tarvittaessa toimivaltaisten viranomaisten, kuten poliisin ja sosiaalihuollon, yhteistyönä.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä näyttäytyy selvityksessä vastaanottojärjestelmälle ja kunnille rinnakkaisena, osin päällekkäisenä järjestelmänä, jonka rooli ei aina ole selvä. Syyt paikantuvat osittain epäselvään lainsäädäntöön. Toimivaltakysymysten lisäksi auttamisjärjestelmään liittyvä ongelma on ihmiskaupan uhrin tunnistamismenettely, joka näyttäytyy selvityksessä paikoin jopa rakenteellisena väkivaltana. Lisäksi keskeisenä epäkohtana on auttamisjärjestelmän asiakkuuden riippuvuus rikosprosessin aloittamista ja eteneemisestä. Meneillään olevassa lainsäädäntötyössä on kuitenkin yksimielisyys siitä, että rikosprosessikytkös tulee purkaa.

Auttamisjärjestelmän asiakkuuden vaikutukset asumispalveluihin ja majoitukseen ovat selvityksen perusteella yksilöllisiä ja vaikeasti ennakoitavia. Erityisesti kotikuntalaisten ja turvapaikanhakijoiden kohdalla auttamisjärjestelmän vaikutus asiakkaalle järjestettäviin palveluihin näyttäytyi pienenä. Paperittomille henkilöille auttamisjärjestelmän asiakkuus voi mahdollistaa laajemman valikoiman vaihtoehtoja asumisjärjestelyiden ja muiden palveluiden suhteen, mutta haasteena on ennakoitavuus. On epäselvää, mitä palveluita asiakas voi saada ja kuinka pitkään. Paperittomien kohdalla tilanteiden monimutkaisuutta lisää se, että auttamisjärjestelmä ei aina ole heille turvallinen viranomainen. Jos poliisi saa auttamisjärjestelmältä paperittoman henkilön majoittamista koskevan tiedon, voi se lisätä hänen haavoittuvuuttaan.

Selvitys tuo esiin, että erityisesti sosiaalihuollon viranomaisen toimintaa on eri tilanteissa arvioitu yhteismitallisena auttamisjärjestelmän tehtävän tai toimintatapojen kanssa ilman, että niitä on suhteutettu kunkin viranomaisen lakisääteiseen tehtävään, toimivaltaan tai toimintatapoihin. Huomiota ei ole juurikaan kiinnitetty siihen, että auttamisjärjestelmän toimintaa ohjaavaan lainsäädäntöön liittyy keskeisiä asiakkaan oikeuksiin liittyviä seikkoja, jotka eivät sovi yhteen sote-palveluita ohjaavien perustavanlaatuisien periaatteiden kanssa. Epäselvyyttä ja jännitteisyyttä aiheuttaa myös se, että Suomessa ei selvityksen mukaan ole yhteisesti jaettua käsitystä siitä, millaisessa asemassa ihmiskaupan uhrien tulisi muiden palveluiden käyttäjien joukossa olla. Tämä tulee selvityksessä esiin toistuvina pohdintoina apua tarvitsevien ihmisten yhdenvertaisesta kohtelusta.

Paperittomille järjestettävä tilapäinen asuminen nousee selvityksessä jonkinlaiseksi erityiskysymykseksi.¹⁵ Osa kunnista tulkitsee sosiaalihuoltolain 12 § turvaavan asiakkaille tarveperustaisesti samantasoiset palvelut kuin mitä auttamisjärjestelmän asiakkuus on käytännössä tarkoittanut. Kuntien tulkinnat eivät kuitenkaan ole yhdenmukaisia ja paperittomien oikeudet sote-palveluihin toteutuvat epäyhdenvertaisesti.

Selvitystyön perusteella voidaan todeta, että niin kuntien maahanmuuttajatyössä, paperittomien kanssa tehtävässä työssä, asumispalveluiden kehittämisessä kuin auttamisjärjestelmän sosiaalipalveluiden organisoimisessa on tapahtunut kehitystä aivan viime aikoina. Osa aiemmin tehdyistä kriittisistä havainnoista ei välttämättä ole enää ajankohtaisia. Paperittomien kanssa tehtävä sosiaalityö on esimerkki palvelujärjestelmän reagoimisesta yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin. Aiemmin paperittomien kanssa työskentelystä vastasivat erityisesti auttamisjärjestelmä ja järjestöt. Viime vuosina erityisesti pääkaupunkiseudun kunnat ovat kehittäneet palveluita, mutta kansallisesti paperittomien oikeudet toteutuvat yhä epäyhdenvertaisesti.

10.2 Miten havaittuihin puutteisiin voidaan reagoida?

Vaikka selvityksen aineisto on kohtuullisen kattava, on siinä selvitetty niin laajoja kysymyksiä, ettei esimerkiksi tuettua asumista koskevia havaintoja voida pitää järjestelmää laaja-alaisesti kuvaavina.¹⁶ Selvityksessä ei löydetty vastausta siihen, miten asumista koskevat puutteet voitaisiin korjata ihmiskauppaerityisin ratkaisuin. Selvitysten tulosten perusteella tilannetta ei voida ratkaista säätämällä yksittäisestä ihmiskaupan uhrien asumispalvelusta, kuten hallitusohjelmakirjauksessa on esitetty.

Asumisyksikköpohjainen asuminen ei ole sosiaalihuoltoa sääntelevän lainsäädännön näkökulmasta ensisijainen ratkaisu mietittäessä keinoja vastata asiakkaiden tuen tarpeisiin. Apua ja tukea järjestetään ensisijaisesti asiakkaan kotiin. Ajatus pysyvyyttä ja turvaa tuovasta kodista jäsentää aineistosta välittyvää kuvaa ihmiskaupan uhrien tilanteista. Useat ihmiskaupan uhrit ovat Suomessa tilapäiseen statukseen perustuen (turvapaikanhakija, harkinta-aika, rikosprosessiin kytkeytyvä oleskelulupa), jolloin he majoittuvat erilaisissa tilapäisjärjestelyissä. Ihmiskaupan uhrin suojeluun tarkoitettuja oleskelulupia myönnetään vain harvoin. Selvityksen mukaan asumis- ja muissa sosiaalipalveluissa tarvitaan ymmärrystä lähisuhteesta tapahtuvan väkivallan lisäksi myös tilanteista, joissa hyväksikäyttäjä on esimerkiksi työnantaja tai parittaja. Jos henkilön asuminen on riippuvainen hyväksikäyttäjistä, tarvitaan tilanteesta riippuen erilaisia ratkaisuja hänen toimituutensa ja turvallisuutensa varmistamiseksi.

Ihmiskaupan uhrit ovat marginaalinen osa sote-palveluiden käyttäjistä. Ihmiskaupan uhrien verrattain pieni määrä tarkoittaa, että kattavaa (asumis)palveluverkostoa ei olisi kannattavaa ylläpitää pienten asiakasvirtausten vuoksi. Jos asumispalvelu puolestaan sijoittuisi vain yhteen tai kahteen maantieteelliseen sijaintiin, ei se palvelisi tarkoitustaan valtakunnallisesti kattavana ratkaisuna. Asiakkaat joutuisivat palveluun päästämiseen vaihtamaan paikkakuntaa ja jättämään sosiaaliset verkostonsa sekä muut arkea tukevat tekijät. Joillekin järjestely voisi olla toimiva, sillä joissain tilanteissa paikkakunnan vaihto on jopa toivottavaa ja henkilön turvallisuutta lisäävä ratkaisu.

Ihmiskaupan uhrit ovat heterogeeninen joukko ihmisiä vaihtelevine palveluntarpeineen. Siksi tarvitaan monipuolisesti erilaisia asumispalveluiden muotoja sekä asumisen tukemisen vaihtoehtoja, joita voidaan hyödyntää joustavasti yksilön kunkin hetken tarpeisiin vastaamiseksi. Jos ryhdytään kehittämään rajatulle joukolle kohdennettua palvelua rikosnimikellä lähtöisesti, riskinä on, että samalla tullaan ulossulkeneeksi henkilöitä, jotka voisivat hyötyä samanlaisesta palvelusta. Sote-palvelujärjestelmässä ei ole tarkoituksenmukaista, että palveluiden saanti on riippuvainen tapahtuneesta rikoksesta. Palveluiden tulee olla saatavilla ilman uskottavuusarviota siitä, että tietty rikos on tosiasiallisesti tapahtunut. Huomion tulee olla uhriksi joutuneen henkilön avun tarpeessa, ei rikoksen tekijän teon arvioinnissa. On arvioitava huolellisesti, millaisia

¹⁵ Ihmiskaupan uhreja on kiireellisissä tilanteissa majoitettu hotelliin. Selvityksen aikana on käynyt ilmi, että laki majoitus- ja ravitsemistoinnasta (28.4.2006/308) saattaa rajoittaa paperittomien majoittamista akuuteissa tilanteissa. Laki edellyttää majoittuvan henkilön henkilöllisyyden todistamista sekä velvoittaa tietyissä tilanteissa majoitustoiminnan harjoittajan luovuttamaan matkustajatietoja poliisille. Lakia ei sovelleta yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa (922/2011) tarkoitettujen yksityisten palvelujen tuottajan tarjoamiin sosiaalihuollon asumispalveluihin; (22.7.2011/929).

¹⁶ Haastateltavien esittämät havainnot ovat yhteneväisiä esimerkiksi Helsingin kaupungin (2017) asunnottomuutta koskevan sosiaalisen raportoinnin kanssa. <https://www.hel.fi/static/sote/sosrap/raportit/etsiva-lahityo-asunnottomuus.pdf>

palveluita on tarkoituksenmukaista kehittää, jotta ehkäistään palvelujärjestelmän tarpeetonta pirstaloitumista. Keskeistä on myös olemassa olevien palveluiden kehittäminen.

Sote-palveluiden näkökulmasta ihmiskaupan ja muiden hyväksikäytön muotojen raja muistuttaa enemmän jatkumoa kuin selkeää jakoa siitä, kuka kuuluu ihmiskaupan uhriin kategoriaan ja kuka ei. Selvityksen tulosten perusteella ihmiskaupan uhrien kanssa työskentelyssä hyödynnetään samoja sosiaalityön menetelmiä kuin muidenkin asiakkaiden kanssa. Ei ole olemassa ”ihmiskaupan uhrien auttamistyön menetelmää”, jolla voitaisiin vastata kattavasti ihmiskaupan uhrien palvelutarpeisiin. Palvelujärjestelmässä tarvitaan laaja-alaista ymmärrystä erilaisista hyväksikäytön ja väkivallan muodoista sekä valmiuksia kohdata erilaisissa elämäntilanteissa olevia ihmisiä. Ihmiskauppa on vaikeasti tunnistettavaa piilorikollisuutta ja joskus uhri ei itse tiedosta asemaansa. Tilanteen selviäminen saattaa viedä paljon aikaa. Tämänkin vuoksi on keskeistä, että peruspalvelut pystyvät turvaamaan asiakkaan palvelutarpeet ja turvallisuuden myös silloin, kun uhriutta ei pystytä osoittamaan. Avun järjestäminen matalalla kynnyksellä on mahdollista, kun ihmiskaupan uhriin ei tarvitse miettiä avun hakemisen mahdollisia kerrannaisvaikutuksia hänen elämässään.

Suomalaisen palvelujärjestelmän tulee perustua asiakkaan itsemääräämisoikeutta kunnioittavaan ja hänen tarpeensa kokonaisvaltaisesti huomioivaan työskentelyyn. Ihmiskaupan uhrien asumis- ja muita palveluita koskevassa kehittämistyössä tulee varmistaa, että palveluiden järjestäminen tapahtuu jatkossa sekä kansainväliset velvoitteet että kansallisen lainsäädännön turvaamat perusoikeudet huomioiden. **Selvityksen tulosten pohjalta on muodostettu suositukset ihmiskaupan uhriksi joutuneiden henkilöiden asumisen ja majoituksen sekä niitä tukevien palveluiden järjestämisen selkiyttämiseksi ja parantamiseksi. Tämä voidaan jo nykyisessä tilanteessa toteuttaa niin, että henkilölle järjestettävä palvelu ei ole kytköksissä rikosprosessiin.**

10.3 Koonti suosituksista

Asumispalvelut ja turvallinen majoitus

- Jotta auttamisen ja rikosprosessin välille ei synny kytköstä, järjestetään turvapaikkaa hakevien ihmiskaupan uhrien majoitus vastaanottolain 16 §:n ja 18 §:n perusteella sekä toimintakykyä tukevat sosiaali- ja terveystalvet vastaanottolain 25 §:n ja 26 §:n perusteella vastaanottolain 4 luvun soveltamisen sijaan.
- Kotikunnattomien paperittomien henkilöiden asumispalvelut järjestetään tarvittaessa sosiaalihuoltolain 12 § ja 21 § perustuen.
- Kunnille/hyvinvointialueille annetaan ohje sosiaalihuoltolain 21 §:n mukaisten asumispalveluiden järjestämisestä 12 § (välttämättömän huolenpidon ja toimeentulon turvaaminen) tarkoittamassa tilanteessa. Jos käy ilmi, että 12 § ei mahdollista välttämättömiä palveluita niin, että se turvaisi paperittoman henkilön asumisen perustuslain ja kansainvälisten velvoitteiden edellyttämällä tavalla, arvioidaan, miten on tarkoituksenmukaisinta säätää paperittomien ihmiskaupan uhrien oikeudesta asumispalveluihin. Vastuutaho: STM
- Laaditaan ohje turvallisuusseikkojen huomioimisesta vastaanottopalveluna järjestettävää majoitusta ja sosiaalihuoltolain mukaisia asumispalveluita/asumista tukevia palveluita järjestettäessä. Vastuutahot: SM ja STM yhdessä Poliisihallituksen, Migrin, ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän, THL:n ja muiden relevanttien tahojen kanssa.
- Selvitetään turvakotipalveluiden kohderyhmän laajentamisen tarkoituksenmukaisuutta koskemaan myös muita kuin lähisuhdeväkivaltaa kokeneita. Vastuutaho: THL
- Sosiaalipäivystyksille annetaan ohje ihmiskaupan uhrien asumis- ja muiden palveluiden järjestämisestä. Vastuutaho: STM yhteistyössä THL:n ja ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kanssa.
- Selvitetään, velvoittaako kansainvälinen sääntely valtioita turvaamaan ulkomaalaisten rikoksen uhrien majoituksen muutoin kuin vastaanottolain tai sosiaalihuoltolain määrittämällä tavalla. Vastuutahot: UM, OM

Ihmiskaupan uhreja koskeva lainsäädäntö

- Lainsäädäntöä kehitettäessä arvioidaan mahdollinen ihmiskaupan uhrin tunnistaminen, sen merkitys ja vaikutukset erikseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon ohjaavan lainsäädännön ja eetoksen näkökulmasta. Jos ihmiskaupan uhrien tunnistamista edellytetään sote-palveluissa, lainsäädäntötyössä varmistetaan, että tunnistamisen oikeusvaikutukset ovat ennakoitavat ja selkeät. Vastuutaho: STM yhdessä lainsäädäntöä valmistelevan työryhmän kanssa
- Lainsäädäntöä kehitettäessä kuntakorvauksia koskeva sääntely uudistetaan niin, että prosessi on ennakoitava ja yhdenmukainen sosiaali- ja terveydenhuollon lakisäätteisten periaatteiden kanssa. Vastuutaho: STM yhdessä lainsäädäntöä valmistelevan työryhmän kanssa

Palvelurakenne

- Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöille tulee antaa viipymättä ohje sosiaali- ja terveydenhuollon yleislainsäädännön ensisijaisuudesta, kun kyseessä on ihmiskaupan uhrin auttaminen. Vastuutahot: STM ja SM yhteistyössä Migrin ja THL:n kanssa
- Kullakin hallinnonalalla varmistetaan, että eri viranomaiset ovat tietoisia heihin kohdistuvasta velvoitteesta ohjata sosiaalihuollon tarpeessa olevat henkilöt tuen tarpeen arviointiin (sosiaalihuoltolaki 1301/2014 35 §).
- Lainsäädäntöä kehitettäessä arvioidaan, onko sosiaalihuoltolain 35 §:ään tarvetta lisätä relevantteja viranomaisia (kuten rajavartiolaitos, vastaanottokeskukset, maahanmuutto- ja työsuojeluviranomainen). Vastuutaho: STM
- Tarkennetaan, miten vastaava sosiaalipalveluihin ohjaaminen toteutuu niiden henkilöiden osalta, jotka saavat sosiaalipalvelunsa vastaanottopalveluina. Vastuutaho: SM, Migri
- Jotta turvapaikanhakijataustaisten ihmiskaupan uhrien asema palveluissa olisi yhdenvertainen muiden ihmiskaupan uhrien kanssa, arvioidaan, miten vastaanottopalveluina järjestettävä sote-palvelut voidaan liittää sosiaali- ja terveydenhuoltoon muuten ohjaavien oikeussuoja- ja valvontajärjestelmien piiriin sekä miten sosiaalityöhön liittyvät julkisen vallan käytön kysymykset toteutuvat vastaanottopalveluina järjestettävissä sosiaalipalveluissa. Vastuutahot: SM yhdessä STM:n kanssa

Koko ihmiskaupan uhreja koskevaa lainsäädäntökokonaisuutta kehitettäessä on kiinnitettävä ensisijaisesti huomiota siihen, että ihmiskaupan uhreja koskevat yhdenvertaisesti samat oikeudet sosiaali- ja terveystalveluiden saajina eikä heidän yksityisyyttään tai itsemääräämisoikeuttaan rajoiteta muista poikkeavalla tavalla.

Lähteet

- Brunovskis, Anette (2019) Illuminating and blinding - The searchlight effect of human trafficking policies on anti-trafficking practice. Series of dissertations submitted to the Faculty of Social Sciences, University of Oslo, No. 763.
- Committee against Torture (CAT) (2016) Concluding observations on the seventh periodic report of Finland.
- Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW) (2020) General Recommendation on Trafficking of Women and Girls in the Context of Global Migration.
- Chuang, Janie (2014) Exploitation Creep and the Unmaking of Human Trafficking Law, *American Journal of International Law* 609.
- Council of Europe (2005) Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. Council of Europe Treaty Series, 197. EOAK/3489/2017
- Erikoissairaanhoidolaki 1062/1989
- Euroopan neuvosto (2012) Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta 44/2012
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta 2011/36/EU
- Granfelt, Riitta (2013) Naisten kokemuksia kodittomuudesta ja vankeudesta. Teoksessa Virokannas Elina & Väyrynen Sanna (toim.) Varjoja naiseudessa, 199–219.
- Granfelt, Riitta (2020) Vailla kotia – Asunnottomuuden tutkimusta naisten parissa. Osana teosta Lehtonen, Granfelt & Azeem (toim.) Kohti kotia ja turvaa – Nais erityisyys asunnottomuustyössä, Y-säätiö 2020.
- GRETA (2019) Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Finland. Second Evaluation Round.
- Griffing, Sascha; Ragin, Debora; Sage, Robert; Madry, Lorraine; Bingham, Lewis & Primm, Beny (2002) Domestic Violence Survivors' Self-Identified Reasons for Returning to Abusive Relationships, *Journal of Interpersonal Violence* 17, 306-319.
- Hallintolaki 434/2003
- HaVM 58/2014 vp Hallintovaliokunnan mietintö, hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta.
- HE 266/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta.
- HE 171/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain muuttamisesta.
- Helsingin kaupunki (2017) Sosiaalinen raportointi. Etsivä lähi työ, asunnottomuus. Helsinki 1.12.2017.
- Helsingin kaupunki (2020a) Asumisneuvonnan matalankynnyksen asunnonhakuryhmistä nousseita ilmiöitä ja haasteita liittyen maahanmuuttajataustaisten helsinkiläisten asunnonhakuun.
- Helsingin kaupunki (2020b) Tilapäinen asuminen Helsingissä 2020.
- Helsingin kaupunginvaltuusto (2020) Asunnon saamisen helpottaminen turvakotijakson jälkeen <https://dev.hel.fi/paatokset/media/att/ad/ade4190c8a03698d1f923434686073821b8327a2.pdf>, viitattu 23.11.2021.
- Helsingin sanomat (2021) Poliisin ihmiskauppaepäily: Helsinkiläisen ravintolan kaksi työntekijää eivät saaneet päättää vapaa-ajastaan tai asumisestaan, julkaistu 22.9.2021, <https://www.hs.fi/kaupunki/art-2000008276890.html>, viitattu 23.11.2021.
- Hyppönen, Pinja & Lindroos, Mikaela (2020) Paperittomien sosiaalipalvelut Helsingissä. Helsingin sosiaali- ja terveystoimiala 2020, maahanmuuttoyksikkö.
- Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2018) Tilannekatsaus 1.1.-31.12.2018. https://www.ihmiskauppa.fi/files/444/Ihmiskaupan_uhrien_auttamisjarjestelman_tilannekatsaus_1.1.-_31.12.2018.pdf, viitattu 18.11.2021.
- Kervinen, Elina & Ollus, Natalia (2019) Lapsiin ja nuoriin kohdistuva ihmiskauppa Suomessa. Helsinki: HEUNI Publication Series No. 89.
- Koskenoja, Maija; Ollus, Natalia; Roth, Venla; Viuhko, Minna & Turkia, Laura (2018) Tuntematon tulevaisuus: selvitys ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimituvuudesta. Valtioneuvoston selvitys- ja julkaisutoiminnan julkaisusarja 24/2018.
- Kuntaliitto (2016) Yleiskirje 7/2016, ihmiskaupan uhrien auttaminen.
- Kuntaliitto (2021) Kaupunkien ja kuntien lukumäärät ja väestötiedot, <https://www.kuntaliitto.fi/tietotuotteet-ja-palvelut/kaupunkien-ja-kuntien-lukumaarat-ja-vaestotiedot>, viitattu 23.11.2021.
- Laki asunto-olojen kehittämisestä 919/1985
- Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa 615/2020
- Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta 746/2011
- Laki kotoutumisen edistämisestä 1386/2010
- Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta 493/199
- Laki maahanmuuttovirastosta 156/1995
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 734/1992
- Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä 817/2015
- Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000
- Laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä 116/2002
- Laki todistajansuojeluohjelmasta 88/2015
- Laki toimeentulotuesta 1412/1997
- Laki valtion varoista maksettavasta korvauksesta turvakotipalvelun tuottajalle 1354/2014

- Liukko, Eeva & Nykänen, Eeva (2019) Sosiaalityön tulevaisuus: Sosiaalityö julkisena hallintotehtävänä. Sosiaali- ja terveysministeriö, raportteja ja muistioita 2019:47.
- Maahanmuuttovirasto (2021) Valvontaraportti 2020 vastaanotokeskukset ja säilöönottoyksiköt.
- Mahkonen Sami (2003) Ihmiskauppa sekä asumis-, sosiaali- ja terveyspalvelut - selvitys Palermon yleissopimusta täydentävän ihmiskauppallisäpöytäkirjan vaikutuksesta sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2003:28.
- Niemelä Jorma & Kivipelto Minna (2019) Asiakaslähtöinen palvelupolkumalli tulevaisuuden sote-keskusten lähtökohdaksi. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, työpaperi 37/2019.
- Ollila, Piia; Holopainen, Liisa; Juurikkala, Virva & Rapeli, Merja (2019) Sosiaalipäivystys Suomessa: Kartoitus sosiaalipäivystystoiminnan järjestämisestä ja toiminnasta. Sosiaali- ja terveysministeriö, raportteja ja muistioita 2019:37.
- OM (2021) Suomi torjuu ihmiskauppaa: Ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma. Oikeusministeriön julkaisuja, mietintöjä ja lausuntoja 2021:15.
- Perttula, Rauno (2021) Nuorten aikuisten parissa tehtävä sosiaalityö. Teoksessa Matthies Aila-Leena, Svenlin Anu-Riina & Turtiainen Kati (toim): Aikuissosiaalityö. Tieto, käytäntö ja vaikuttavuus. Gaudeamus.
- Pohjola, Anneli (2019) Sosiaalihuollon ammattihenkilölain (817/2015) muutostarpeita koskeva selvitys: Selvityshenkilöraportti. Sosiaali- ja terveysministeriö, raportteja ja muistioita 2019:16.
- Rikoslaki 39/2889
- Roth, Venla (2020) Ihmiskaupan uhrien erityisasema. Esitys STM lainsäädäntötyöryhmän kokouksessa 28.8.2020.
- Samaria Group (2021) Samaria seurakunnille. <https://www.samaria.fi/seurakunnille>, viitattu 23.11.2021.
- Sosiaalihuoltolaki 1301/2014
- Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) (2017) Sosiaalihuoltolain soveltamisopas
- Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) (2020) Asettamispäätös STM/054:00/2020
- Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) (2019) Kuntainfo 3/2019, ihmiskaupan uhrien oikeus erityiseen tukeen ja palveluihin Suomessa.
- Suomen perustuslaki 731/1999
- Tainio, Hannele (2009) Kaupunkiköyhälistö asunnottomuuskierteessä – näkökulmia pääkaupunkiseudun asunnottomuuskierteeseen. Diakonia-ammattikorkeakoulun julkaisuja, B raportteja 39.
- Terveydenhuoltolaki 1326/2010
- THL (2019) Turvakotien kansalliset laatusuosituksen. Ohjaus nro 5/2019.
- THL (2021) Turvakotipalvelut 2020: Turvakotien asiakasmäärät laskivat. Tilastoraportti 17/2021.
- Tuomi, Jouni & Anneli Sarajarvi (2018) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.
- Tuominen Tuula (2021) Arjen toimijuus aikuissosiaalityön nuorilla miesasiakkailta. Teoksessa Matthies Aila-Leena, Svenlin Anu-Riina & Turtiainen Kati (toim): Aikuissosiaalityö. Tieto, käytäntö ja vaikuttavuus. Gaudeamus.
- Tyldum, Guri (2010) Limitations in Research on Human Trafficking. *International Migration* 48(5).
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2021) VN/9190/2021-TEM-1 Ulkomaalaislaki 301/2004
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2021) The Concept of Harboring in the Trafficking in Persons Protocol, Issue Paper.
- Valtioneuvosto (2019) Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta.
- Valtiovarainministeriö (2020) Selvitys kotikuntalain muutostarpeista – hanketyöryhmän loppuraportti.
- Weitzer, Ronald (2014) New Directions in Research of Human Trafficking, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 653(1).
- WHO (2005) Väkivalta ja terveys maailmassa, toim. Krug, Etienne; Dahlberg, Linda; Mercy, James; Zwi Anthony & Lozano, Rafael, alk.per. teos World Report on Violence and Health. Jyväskylä: Gummerus.
- Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2021) Ihmiskaupan uhrien oleskelulupakäytäntö. Helsinki: Yhdenvertaisuusvaltuutettu.