

28.6.2019

EOAK/3489/2017

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Riikka Jackson

IHMISKAUPAN UHRIEN AUTTAMISTOIMIEN JÄRJESTÄMINEN

1 TUTKINTAPYYNTÖ

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto pyysi kansallisena ihmiskaupparaportoitjana (jäljempänä ihmiskaupparaportoiija) eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan, onko - - - kaupunki (myöhemmin sosiaalitoimi) noudattanut kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettua lakia ja täyttänyt velvollisuutensa järjestää ihmiskaupan uhreille tarkoitetut auttamistoimet törkeän ihmiskaupan uhriksi joutuneelle tutkintapyyntönsä nimeltä mainitulle suomalaiselle henkilölle (jäljempänä asiakas).

Pyyntöä koskeva asia on tullut kansalliselle ihmiskaupparaportoitajalle rikosoikeudelliseen prosessiin liittyvänä neuvontapyyntönä. Ihmiskaupparaportoitajan tutkintapyyntönsä kuvataan laajasti ja yksityiskohtaisesti asiakkaan tilannetta ja sosiaalitoimen menettelyä asiakkaan asiassa. Asian arkaluontoisuuden johdosta tässä päätöksessä ei kuitenkaan yksityiskohtaisesti referoida tutkintapyyntönsä sisältöä.

Ihmiskaupparaportoitajan pyyntö selvittää asiaa koski ensinnäkin sen arvioimista, onko kunnan toiminta asiakkaan tapauksessa tapahtunut harkinnanvaraisuuden puitteissa, ovatko palvelut olleet auttamislain mukaisia, riittäviä ja oikea-aikaisia vai onko kunta laiminlyönyt velvoitteensa.

Ihmiskaupparaportoiija kysyi myös, onko palvelut järjestetty lain edellyttämän yksilöllisen tuen tarpeen arvioinnin perusteella, ja onko tapauksessa otettu huomioon asiakkaan iästä, turvattomasta asemasta sekä fyysisestä ja psyykkisestä tilasta johtuvat erityistarpeet.

Ihmiskaupparaportoiija pyysi arvioimaan edelleen sosiaalihuoltolain ja niin kutsutun auttamislain välistä suhdetta: mikä tulisi olla auttamislain lisäarvo järjestettäessä ihmiskaupan uhriksi sosiaalihuoltolain mukaisia palveluita ja kenellä kunnassa on kokonaisvastuu asiakkaan tuen tarpeen arvioinnista, tilanteen edistämisestä ja palveluiden järjestämisestä.

Ihmiskaupparaportoiija on kiinnittänyt huomiota siihen, että Suomessa toimiva kaksijakoinen malli palveluiden saamiseksi näyttää toimivan valitettavan huonosti erityisesti niiden uhrien osalta, joilla on kotikunta Suomessa. Raportoitajalle on syntynyt käsitys, että kunnat tuntevat huonosti auttamislain mukaiset, kuntia koskevat velvoitteet järjestää tai hankkia palveluita ja tukitoimia ihmiskaupan uhreille.

Myös kuntakorvausmenettely, jonka mukaan kunnat voivat periä auttamistoimista syntyneitä kustannuksia ELY-keskuksen kautta valtiolta, näyttää useissa tapauksissa olleen tuntematon kunnille.

2 SELVITYS

Asiassa hankittiin lausunto ja selvitys sosiaalitoimelta. Ihmiskaupparaportoijan tekemä tutkintapyyntö lähetettiin sosiaalitoimelle lausunto- ja selvityspyynnön liitteenä.

Lausunnon on antanut va. perusturvajohtaja. Selvityksen on antanut lapsiperhepalveluiden tukipalvelujen johtava sosiaalityöntekijä.

Selvityksen liitteenä oli asiakkaalle 24.8.2016, 16.12.2016, 14.3.2017 ja 1.6.2017 tehdyt asiakassuunnitelmat sekä lastensuojelun ja sosiaalityön asiakasta koskevat kirjaukset vuosilta 2016 – 2017.

Lisäksi myöhemmin pyydettiin toimittamaan kaikki asiakkaalle ja hänen perheelleen tehdyt toimeentulotukipäätökset ajalta 3.11.2015-21.2.2018.

Käytettävissäni on lisäksi ollut tuomioistuinten tuomiot asiakasta koskevasta ihmiskaupasta, asiakkaalle annettuja lääkärinlausuntoja eri tahoilta, päätös ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ottamisesta, ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakasta koskeva asiakaskertomus, asiakkaalle tehty ensimmäinen oma asiakassuunnitelma ja auttamisjärjestelmän siihen esittämät lisäykset.

3 RATKAISU

3.1 Tutkinnan rajaus

Ihmiskaupparaportoijan tutkintapyyntöä käsitellään lähtökohtaisesti asiakkaan kotikunnan sosiaalihuollon viranomaisten menettelyä asiakkaan asioiden hoitamisessa. Tämän vuoksi arvioin tässä päätöksessäni asiakkaan kotikunnan sosiaalihuollon viranomaisten toimintaa.

3.2 Ihmiskauppaan liittyviä säännöksiä ja oikeusohjeita

3.2.1 Yhdistyneiden kansakuntien ihmiskauppaa koskeva lisäpöytäkirja

YK:n ihmiskauppaa koskevan lisäpöytäkirjan 6 artiklan 3 kohdan mukaan kukin sopimusvaltio harkitsee sellaisten toimenpiteiden täytäntöönpanoa, joilla autetaan ihmiskaupan uhreja toipumaan fyysisesti, henkisesti ja sosiaalisesti, ja silloin, kun se on tarkoituksenmukaista, yhteistyössä kansalaisjärjestöjen, muiden asiaan liittyvien järjestöjen ja muiden kansalaisyhteiskunnan osien kanssa, mukaan lukien erityisesti seuraavat toimenpiteet:

- a) sopivan asunnon järjestäminen;
- b) neuvojen ja tietojen antaminen erityisesti ihmiskaupan uhrien lakiin perustuvista oikeuksista sellaisella kielellä, jota uhrit ymmärtävät;
- c) lääkinnällisen, henkisen ja aineellisen avun antaminen; ja
- d) työ-, koulutus- ja harjoittelumahdollisuuksien järjestäminen.

Artiklan 4 kohdan mukaan soveltaessaan tämän artiklan määräyksiä kukin sopimusvaltio ottaa huomioon ihmiskaupan uhrien iän, sukupuolen ja erityistarpeet ja erityisesti lasten erityistarpeet, sopivan asunnon, koulutuksen ja hoidon tarve mukaan lukien.

3.2.2 Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskeva yleissopimus

Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevan yleissopimuksen, jonka Suomi on saattanut kansallisesti voimaan vuonna 2012 (SopS 43-44/2012) 12 artiklan mukaan:

Osapuolet toteuttavat tarvittavat lainsäädäntö- tai muut toimet, joilla autetaan uhreja toipumaan fyysisesti, psyykkisesti ja sosiaalisesti.

Tähän apuun kuuluu ainakin:

- a) uhrien toimeentulon mahdollistavan elintason järjestäminen asianmukaisen ja turvallisen majoituksen, psykologisen ja aineellisen avun sekä vastaavien toimien avulla;
- b) pääsy kiireelliseen sairaanhoitoon;
- c) käännös- ja tulkkauspalvelut tarvittaessa;
- d) neuvonta ja tiedottaminen uhrien ymmärtämällä kielellä erityisesti uhrien laillisista oikeuksista ja heidän käytettävissään olevista palveluista;
- e) apu, jolla mahdollistetaan heidän oikeuksiensa ja etujensa esittäminen ja käsittely rikosten tekijöitä vastaan käytävien rikosoikeudenkäyntien asianmukaisissa vaiheissa;
- f) lasten mahdollisuus koulutukseen.

Osapuolet ottavat asianmukaisesti huomioon uhrin turvan ja suojelun tarpeet. Lisäksi osapuolet antavat tarvittavan sairaanhoito- tai muun avun niiden alueella laillisesti oleskeleville uhreille, jotka tarvitsevat tällaista apua, mutta joilla ei ole riittäviä voimavaroja.

Tämän artiklan määräysten täytäntöön panemiseksi osapuolet varmistavat, että annettavat palvelut perustuvat yksimielisyyteen ja tietoihin, ottaen asianmukaisesti huomioon haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden erityistarpeet sekä majoitukseen, koulutukseen ja asianmukaiseen terveydenhuoltoon liittyvät lasten oikeudet.

Yksi Euroopan neuvoston yleissopimuksen keskeisimmistä tulkintavälineistä on sopimukseen liitetty ns. selitysmuistio. Muistion mukaan avun tavoitteena on avustaa uhreja toipumaan fyysisesti, psyykkisesti ja sosiaalisesti hyväksikäyttökokemuksistaan. Selitysmuistiossa korostetaan, että sopijavaltioiden on pidettävä mielessä tämä uhrien auttamisen tavoite järjestäessään palveluita ihmiskaupan uhreille. Tämä tarkoittaa sitä, että uhrien avun tarpeen ja toipumisen tavoitteen tulee ohjata auttamis- ja tukityötä. Apua tulee siis tarjota niin pitkään, että uhri on toipunut hyväksikäyttökokemuksistaan, jos hänellä on oikeus oleskella maassa.

3.2.3 Euroopan unionin ihmiskaupan vastainen direktiivi (36/2011/EU)

Ihmiskauppadirektiivin 11 artikla koskee ihmiskaupan uhrien auttamista ja tukemista. Artiklan mukaan:

1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että uhrin saavat apua ja tukea ennen rikosoikeudenkäyntiä, sen aikana ja riittävän pitkään sen jälkeen, jotta he voivat käyttää puitteissaan 2001/220/YOS sekä tässä direktiivissä vahvistettuja oikeuksia.
2. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että henkilölle annetaan apua ja tukea heti, kun toimivaltaisilla viranomaisilla on perusteltua syytä epäillä, että tämä on saattanut joutua jonkin 2 tai 3 artiklassa tarkoitetun rikoksen kohteeksi.

3. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että uhrille annettavan avun ja tuen ehtona ei ole uhrin valmius toimia yhteistyössä rikostutkinnassa, syyte-toimien yhteydessä tai oikeudenkäynnissä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta direktiivin 2004/81/EY tai vastaavien kansallisten sääntöjen soveltamista.

4. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet luodakseen tarkoituksenmukaiset mekanismit uhrien tunnistamiseksi varhaisessa vaiheessa samoin kuin heidän auttamisekseen ja tukemisekseen yhteistyössä alan tukijärjestöjen kanssa.

5. Edellä 1 ja 2 kohdassa tarkoitettun 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 käännös- ja tulkkauspalvelut.

7. Jäsenvaltioiden on huolehdittava uhreista, joilla on erityisesti raskaudesta, terveydentilasta, vammaisuudesta taikka mielenterveydellisistä tai psykologisista häiriöistä johtuvia erityistarpeita tai joihin on kohdistettu vakavaa psykologista, fyysistä tai seksuaalista väkivaltaa.

Direktiivin johdanto-osan 18 kohdassa todetaan:

”Ihmiskaupan uhrien on voitava käyttää oikeuksiaan tehokkaasti. Tästä syystä uhreille olisi tarjottava apua ja tukea ennen rikosoikeudenkäyntiä, sen kuluessa ja riittävän pitkään sen jälkeen. Jäsenvaltioiden olisi tarjottava voimavaroja uhrien auttamisen, tukemisen ja suojelun tukemiseksi. Annettavan avun ja tuen olisi katettava vähimmäistoimet, joiden avulla uhri voi toipua ja paeta ihmiskauppiaita. Tällaisten toimien käytännön toteutuksessa olisi otettava huomioon asianomaisen henkilön tilanne, kulttuuriyhteys ja tarpeet kansallisten menettelyjen mukaisesti laadittavan yksilöllisen arvioinnin pohjalta. Asianomaiselle henkilölle olisi annettava apua ja tukea heti, kun on perusteltua syytä olettaa, että hän on saattanut joutua ihmiskaupan kohteeksi, riippumatta hänen halukkuudestaan todistaa.”

Direktiivin johdanto-osan kohdassa 19 todetaan:

”Lisäksi ihmiskaupan uhreille olisi annettava viipymättä mahdollisuus lainopilliseen neuvontaan ja asiaankuuluvien oikeusjärjestelmien mukaisen uhrin aseman mukaisesti oikeudelliseen edustukseen, myös korvausten vaatimista varten. Toimivaltaiset viranomaiset voisivat myös tarjota tällaista lainopillista neuvontaa ja oikeudellista edustusta valtiolle osoitettavia korvausvaatimuksia varten. Lainopillisen neuvonnan tarkoituksena on antaa uhreille tietoa ja neuvoja heille tarjolla olevista eri vaihtoehdoista. Lainopillisen neuvonnan ja asiaankuuluvien oikeusjärjestelmien mukaisen uhrin aseman mukaisesti oikeudellisen edustuksen pitäisi olla maksutonta ainakin siinä tapauksessa, ettei uhrilla ole niihin varaa, ja niiden osalta noudatetaan jäsenvaltioiden sisäisiä menettelyjä.”

Direktiivissä määritellään tavoitteet, joihin kaikkien EU-maiden on yllettävä. Jäsenvaltioilla on velvollisuus toteuttaa direktiivin sisältö maansa lainsäädännössä, mutta kussakin jäsenvaltiossa voidaan valita toteuttamisen muoto ja keinot.

3.2.4 Euroopan neuvoston yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta (Istanbulin sopimus)

Istanbulin sopimuksessa, joka koskee naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa, on myös rikoksen uhrin auttamista ja suojelemista koskevia säännöksiä. Istanbulin yleissopimus

tulee sovellettavaksi erityisesti silloin, kun ihmiskaupan uhri on joutunut esimerkiksi seksuaalisen väkivallan uhriksi. Suomi on saattanut Istanbulin yleissopimuksen voimaan vuonna 2015 (SopS 52-53/2015).

3.2.5 Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta

Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (jäljempänä auttamislaki) 4 luvussa säädetään ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä.

Auttamislain 33 §:n ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tarkoituksena on muun muassa: päättää henkilön ottamisesta auttamisjärjestelmään tarpeen mukaan monialaista asiantuntijaryhmää kuultuaan; järjestää auttamistoimet ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa; toimia yhteistyössä kunnan kanssa sellaisen ihmiskaupan uhrin auttamisessa, jolla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa ja tunnistaa ihmiskaupan uhri siten kuin 38 §:n 3 momentissa säädetään.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on viranomainen, jonka tehtävä on auttaa mahdollisesti ihmiskaupan uhriksi joutuneita henkilöitä, heidän alaikäisiä lapsiaan sekä ihmiskaupparikoksen tutkinnassa avustavia henkilöitä. Auttamisjärjestelmän avun piiriin pääsee auttamislain 35 §:n mukaisesti henkilö, joka on mahdollisesti joutunut ihmiskaupan uhriksi ja joka on sen vuoksi avun tarpeessa.

Auttamisjärjestelmä on osa Maahanmuuttovirastoa ja se toimii sisäministeriön alaisuudessa Joutsenon vastaanottokeskuksessa. Siitä huolimatta, että auttamisjärjestelmä sijaitsee vastaanottokeskuksen yhteydessä, on auttamisjärjestelmän tehtävänä auttaa sekä suomalaisia että ulkomaalaisia uhreja yhdenvertaisesti.

Ihmiskauppa ei rajoitu ulkomaan kansalaisiin. Sekä uhri että tekijä voivat olla suomalaisia.

Auttamislaissa säädetään myös auttamistoimista. Auttamislain 38 a §:n mukaan ihmiskaupan uhria voidaan auttaa muun muassa seuraavilla toimilla:

- 1) neuvonta ja ohjaus;
- 2) turvallinen majoitus;
- 3) vastaanottoraha tai toimeentulotuki;
- 4) sosiaalipalvelut;
- 5) terveydenhuoltopalvelut;
- 7) oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laissa ja oikeusapulaissa tarkoitettu oikeusapu sekä oikeudellinen neuvonta

Auttamislain 38 b §:n 1 momentin mukaan auttamistoimien järjestämisestä ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, vastaa Joutsenon vastaanottokeskus. Auttamistoimien järjestämisestä ihmiskaupan uhrille, jolla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa, vastaa hänen kotikuntansa.

Auttamislain 38 b §:n 2 momentin mukaan Joutsenon vastaanottokeskus ja uhrin kotikunta voivat järjestää auttamistoimet itse tai ostaa ne julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta.

Auttamislain 38 b §:n 3 momentin mukaan auttamistoimet järjestetään ihmiskaupan uhrin yksilöllisen tuen tarpeen arvioinnin perusteella. Auttamistoimia järjestettäessä tulee ottaa huomioon

uhrin iästä, turvattomasta asemasta sekä fyysisestä ja psyykkisestä tilasta johtuvat erityistarpeet ja sekä uhrin että auttamistoimia järjestävän henkilöstön turvallisuus.

Auttamislain 6 §:n mukaan auttamislakia sovellettaessa on otettava huomioon erityistarpeet, jotka johtuvat 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 sen ajan, jonka ihmiskaupan uhri saa auttamislain 4 luvun mukaisia auttamispalveluja.

3.2.6 Kuntaliiton yleiskirje 16.8.2016

Kuntaliitto on ohjeistanut kuntia ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittyvistä kunnan velvoitteista yleiskirjeessään 7/2016.

Yleiskirjeen mukaan, ”jos uhrilla on kotikunta Suomessa, auttamislain määrittelemistä ihmiskaupan uhrin auttamistoimenpiteistä vastaa kotikunta. Auttamisjärjestelmä toimii näissä tilanteissa auttamislain nojalla yhteistyössä kotikunnan kanssa. Joutsenon auttamisjärjestelmän rooli suhteessa kuntien palvelujärjestelmään on näissä tilanteissa lähinnä palveluihin ohjaava ja auttamistoimissa konsultoiva.”

Yleiskirjeessä edelleen todetaan, että ”ihmiskaupan uhri kunnan asukkaana on yhdenvertaisesti muiden kuntalaisten kanssa oikeutettu sosiaalihuoltolain (1301/2014) ja terveydenhuoltolain (1326/2010) määrittelemiin palveluihin. Näiden palveluiden lisäksi hän on kuitenkin myös oikeutettu auttamislain 38 a §:n auttamistoimenpiteisiin täysimääräisesti, eli myös siltä osin kuin nämä eivät sisälly sosiaalihuoltolain tai terveydenhuoltolain palveluvalikoimaan.”

Yleiskirjeessä mainitaan työ- ja elinkeinoministeriön ohje (TEM/2331/00.03.05.02/2013), jonka mukaan ”kysymykseen saattavat tulla esimerkiksi kidutettuihin ja hyväksikäytettyihin erikoistunut psykologinen tai psykoterapeuttinen tuki”.

3.2.7 Ihmiskaupan uhrien asemaa koskeva selvitys

Valtioneuvosto on 16.3.2018 julkaissut ihmiskaupan uhrien asemaa koskevan selvityksen ”Tuntematon tulevaisuus: selvitys ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuudesta” (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 24/2018).

Selvityksessä korostetaan, että Suomi on EU:n jäsenvaltiona ja Euroopan neuvoston ihmiskauppaa koskevan yleissopimuksen sopijapuolena velvollinen tarjoamaan ihmiskaupan uhreille apua ja suojelua. Suomessa auttamislaki turvaa ihmiskaupan uhreille sosiaali- ja terveystalvet heidän yksilöllisen tarpeensa mukaisesti.

Kansainvälisen oikeuden ja EU-oikeuden mukaan ihmiskaupan uhrit muodostavat ihmisryhmän, jolla on erityisasema. Kansainvälinen yhteisö on katsonut, että ihmiskauppa loukkaa ihmisoikeuksia ja on loukkaus ihmisarvoa ja henkilökohtaista koskemattomuutta vastaan, joten ihmiskaupan uhrit ovat erityisen avun ja suojelun tarpeessa. Tästä erityisasemasta seuraa, että ihmiskaupan uhreilla on erityisiä oikeuksia esimerkiksi sosiaali- ja terveystalvet ja oikeudellisen neuvonnan ja oikeusavun saajina.

Selvityksessä todetaan, että Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskeva yleissopimus velvoittaa sopijavaltiot esimerkiksi tarjoamaan sopimuksessa mainitut tietyt palve-

lut kaikille ihmiskaupan uhreille riippumatta siitä, onko heillä oikeutta oleskella maassa (ns. minimipalvelut, art. 12). Näihin kaikille uhreille annettaviin palveluihin kuuluu ainakin uhrien toimeentulon mahdollistavan elintason järjestäminen sekä asianmukainen ja turvallinen majoitus, psykologinen ja aineellinen tuki sekä kiireellinen sairaanhoito.

Selvityksessä todetaan, että yleissopimuksen mukaan minimipalvelut on tarjottava uhreille heti, kun toimivaltaisilla viranomaisilla on perusteltua syytä epäillä henkilön joutuneen ihmiskaupan uhriksi. Ns. minimipalveluita laajempia palveluita on sopimuksen ja sen selitysmuistiossa tarkennetun mukaan tarjottava laillisesti maassa oleskeleville uhreille ja uhreille, jotka on virallisesti tunnustettu ihmiskaupan uhreiksi. Sopijapuolten on annettava tarvittava sairaanhoito tai muu apu laillisesti maassa oleskeleville uhreille, jotka tarvitsevat tällaista apua, mutta joilla ei ole riittäviä voimavaroja. Sopimuksen selitysmuistiossa selvennetään, että määräys edellyttää sopijavaltioita antamaan uhreille tarpeen mukaista apua ja että tämä velvoite kattaa kaikki terveyspalvelut.

Selvityksessä tuodaan esille, että terveyspalveluiden osalta Euroopan unionin ihmiskaupan torjuntaa koskeva direktiivi on yleissopimusta kattavampi ja sanamuodoltaan velvoittavampi. Direktiivi velvoittaa EU-maat antamaan kaikille ihmiskaupan uhreille välttämättömän sairaanhoidon sekä huolehtimaan uhreista, joilla on erityisesti raskaudesta, terveydentilasta, vammaisuudesta taikka mielenterveydellisistä tai psykologisista häiriöistä johtuvia erityistarpeita tai joihin on kohdistettu vakavaa psykologista, fyysistä tai seksuaalista väkivaltaa.

3.3 Muu kansallinen lainsäädäntö

3.3.1 Suomen perustuslaki

Perustuslain 19 §:ssä säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan. Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitteilyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

3.3.2 Sosiaalihuoltolaki

Sosiaalihuoltolain 2 §:n mukaan lakia sovelletaan kunnalliseen sosiaalihooltoon, jollei sosiaalihooltolaissa tai muussa laissa toisin säädetä. Sosiaalihooltoon sisältyvät sosiaalisen turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistäminen sekä yleis- ja erityislainsäädännön mukaiset sosiaalihoillon tehtävät ja palvelut. Jos henkilöllä on muun lain nojalla oikeus sosiaalihoillon saamiseen, on sovellettava niitä säännöksiä, jotka parhaiten toteuttavat asiakkaan etua siten kuin 4 ja 5 §:ssä säädetään.

Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisissä palveluissa tai kun asiakas muutoin tarvitsee sekä sosiaali- että terveydenhuollon palveluja on sovellettava niitä sosiaali- ja terveydenhuollon säännöksiä, jotka asiakkaan edun mukaisesti parhaiten turvaavat tuen tarpeita vastaavat palvelut ja lääketieteellisen tarpeen mukaisen hoidon.

Sosiaalihooltolain 3 §:n 1 momentin 3 kohdassa erityistä tukea tarvitsevilla henkilöllä ja asiakkaalla tarkoitetaan henkilöä, jolla on erityisiä vaikeuksia hakea ja saada tarvitsemiaan sosiaali- ja terveystalveluja kognitiivisen tai psyykkisen vamman tai sairauden, päihteiden ongelmakäytön, usean yhtäaikaisen tuen tarpeen tai muun vastaavan syyn vuoksi.

Sosiaalihooltolain 4 §:n mukaan asiakkaan etua arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, miten eri toimintatavat ja ratkaisut parhaiten turvaavat muun muassa asiakkaan hyvinvoinnin, itsenäisen suoriutumisen ja omatoimisuuden vahvistumisen, tarpeisiin nähden oikea-aikaisen, oikeanlaisen ja riittävän tuen sekä mahdollisuuden osallistumiseen ja vaikuttamiseen omilla asioissaan.

Sosiaalihoiltoa toteutettaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden edun toteutumiseen.

Tuen tarpeet ja niihin vastaavat sosiaalipalvelut

Sosiaalihooltolain 11 §:ssä säädetään niistä tuen tarpeista, joihin sosiaalipalveluja on järjestettävä. Palveluja tulee järjestää:

- 1) tueksi jokapäiväisestä elämästä selviytymiseen;
- 2) asumiseen liittyvään tuen tarpeeseen;
- 3) taloudellisen tuen tarpeeseen;
- 4) sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi ja osallisuuden edistämiseksi;
- 5) lähisuhde- ja perheväkivallasta sekä muusta väkivallasta ja kaltoinkohtelusta aiheutuvaan tuen tarpeeseen;
- 6) äkillisiin kriisitilanteisiin liittyvään tuen tarpeeseen;
- 7) lapsen tasapainoisen kehityksen ja hyvinvoinnin tukemiseksi;
- 8) päihteiden ongelmakäytöstä, mielenterveysongelmasta sekä muusta sairaudesta, vammasta tai ikääntymisestä aiheutuvaan tuen tarpeeseen;
- 9) muuhun fyysiseen, psyykkiseen, sosiaaliseen tai kognitiiviseen toimintakykyyn liittyvään tuen tarpeeseen;
- 10) tuen tarpeessa olevien henkilöiden omaisten ja läheisten tukemiseksi.

Sosiaalihooltolain 12 §:ssä turvataan välttämätön huolenpito ja toimeentulo jokaiselle kunnassa oleskelevalla henkilöllä. Säännöksen mukaan henkilöllä on oikeus saada riittävät sosiaalihoillon palvelut kotikuntalaissa tarkoitettulta kotikunnaltaan tai siltä kuntayhtymältä, johon kotikunta kuuluu, ellei muualla laissa toisin säädetä.

Sosiaalihuoltolain 13 §:n mukaan lapsella ja hänen perheellään on oikeus saada viipymättä lapsen terveyden tai kehityksen kannalta välttämättömät sosiaalipalvelut. Palveluja on järjestettävä tarvittavassa laajuudessa niinä vuorokauden aikoina, joina niitä tarvitaan. Palvelujen on tuettava vanhempia, huoltajia ja muita lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavia henkilöitä lapsen kasvatuksessa ja huolenpidossa.

Sosiaalihuoltolain 14 §:n mukaisina kunnallisina sosiaalipalveluina on järjestettävä sen sisältöisenä ja siinä laajuudessa kuin tässä tai muussa laissa säädetään (muun muassa):

- 1) sosiaalityötä;
- 2) sosiaaliohjausta;
- 3) sosiaalista kuntoutusta;
- 4) perhetyötä;
- 5) kotipalvelua;
- 6) kotihoitoa;
- 7) asumispalveluja;
- 9) liikkumista tukevia palveluja;
- 11) mielenterveystyötä;
- 14) muita 11 §:n mukaisiin tarpeisiin vastaavia asiakkaan hyvinvoinnille välttämättömiä sosiaalipalveluja.

Kunnallisina sosiaalipalveluina on huolehdittava myös toimeentulotuen antamisesta kunnassa oleskelevalle henkilölle sen mukaan, kuin toimeentulotuesta annetussa laissa säädetään.

Sosiaalihuoltolain 15 §:n mukaan sosiaalityöllä tarkoitetaan asiakas- ja asiantuntijatyötä, jossa rakennetaan yksilön, perheen tai yhteisön tarpeita vastaava sosiaalisen tuen ja palvelujen kokonaisuus, sovitetaan se yhteen muiden toimijoiden tarjoaman tuen kanssa sekä ohjataan ja seurataan sen toteutumista ja vaikuttavuutta. Sosiaalityö on luonteeltaan muutosta tukevaa työtä, jonka tavoitteena on yhdessä yksilöiden, perheiden ja yhteisöjen kanssa lieventää elämäntilanteen vaikeuksia, vahvistaa yksilöiden ja perheiden omia toimintaedellytyksiä ja osallisuutta sekä edistää yhteisöjen sosiaalista eheyttä.

Sosiaalihuoltolain 16 §:n määritelmän mukaan sosiaaliohjauksella tarkoitetaan yksilöiden, perheiden ja yhteisöjen neuvontaa, ohjausta ja tukea palvelujen käytössä sekä yhteistyötä eri tukimuotojen yhteensovittamisessa. Tavoitteena on yksilöiden ja perheiden hyvinvoinnin ja osallisuuden edistäminen vahvistamalla elämänhallintaa ja toimintakykyä.

Sosiaalihuoltolain 17 §:n mukaisella sosiaalisella kuntoutuksella tarkoitetaan sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen keinoin annettavaa tehostettua tukea sosiaalisen toimintakyvyn vahvistamiseksi, syrjäytymisen torjumiseksi ja osallisuuden edistämiseksi. Sosiaaliseen kuntoutukseen kuuluu sosiaalisen toimintakyvyn ja kuntoutustarpeen selvittäminen, neuvonta, palvelujen yhteensovittaminen, valmennus arkipäivän toiminnoista suoriutumiseen ja elämänhallintaan, ryhmätoiminta ja tuki sosiaalisiin vuorovaikutussuhteisiin sekä muut tarvittavat sosiaalista kuntoutumista edistävät toimenpiteet.

Sosiaalihuoltolain 18 §:n mukaan perhetyöllä tarkoitetaan hyvinvoinnin tukemista sosiaaliohjauksella ja muulla tarvittavalla avulla tilanteissa, joissa asiakas ja hänen perheensä tai asiakkaan hoidosta vastaava henkilö, tarvitsevat tukea ja ohjausta omien voimavarojen vahvistamiseksi ja keskinäisen vuorovaikutuksen parantamiseksi. Perhetyötä annetaan erityistä tukea tarvitsevan lapsen tai nuoren terveyden ja kehityksen turvaamiseksi.

Sosiaalihuoltolain 19 §:n mukaan kotipalvelulla tarkoitetaan asumiseen, hoitoon ja huolenpitoon, toimintakyvyn ylläpitoon, lasten hoitoon ja kasvatukseen, asiointiin sekä muihin jokapäiväiseen elämään kuuluvien tehtävien ja toimintojen suorittamista tai niissä avustamista. Kotipalvelua annetaan sairauden, synnytyksen, vamman tai muun vastaavanlaisen toimintakykyä alentavan syyn tai erityisen perhe- tai elämäntilanteen perusteella niille henkilöille, jotka tarvitsevat apua selviytyäkseen 1 momentissa tarkoitetuista tehtävistä ja toiminnoista. Kotipalveluun sisältyvinä tukipalveluina annetaan ateria-, vaatehuolto- ja siivouspalveluja sekä sosiaalista kanssakäymistä edistäviä palveluja.

Sosiaalihuoltolain 23 §:n mukaan liikkumista tukevia palveluja järjestetään henkilöille, jotka eivät kykene itsenäisesti käyttämään julkisia liikennevälineitä sairauden, vamman tai muun vastaavanlaisen toimintakykyä alentavan syyn takia ja jotka tarvitsevat palvelua asioiden tai muun jokapäiväiseen elämään kuuluvan tarpeen vuoksi.

Liikkumisen tukea voidaan järjestää seuraavilla toteuttamistavoilla tai niiden yhdistelmillä: julkisten liikennevälineiden käytön ohjauksella ja ohjatulla harjoittelulla, saattajapalveluna, ryhmäkuljetuksina, korvaamalla taksilla, invataksilla tai muulla vastaavalla ajoneuvolla tapahtuvasta kuljetuksesta aiheutuvat kohtuulliset kustannukset tai muulla soveltuvalla tavalla.

Sosiaalihuoltolain 25 §:ssä säädetään mielenterveystyöstä, johon kuuluu muun muassa ohjausta ja neuvontaa sekä tarpeenmukainen yksilön ja perheen psykososiaalinen tuki ja sosiaalihuollon mielenterveyspalvelut, joilla tarkoitetaan 14 §:n mukaisia yksilön mielenterveyttä tukevia sosiaalipalveluja. Sosiaalihuollossa tehtävä mielenterveystyö on suunniteltava ja toteutettava siten, että se muodostaa toimivan kokonaisuuden muun sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa.

Palvelutarpeen arviointi ja asiakassuunnitelma

Sosiaalihuoltolain 36 §:n mukaan, kun kunnallisen sosiaalihuollon palveluksessa oleva on tehtävässään saanut tietää sosiaalihuollon tarpeesta olevasta henkilöstä, hänen on huolehdittava, että henkilön kiireellisen avun tarve arvioidaan välittömästi. Lisäksi henkilöllä on oikeus saada palvelutarpeen arviointi, jollei arvioinnin tekeminen ole ilmeisen tarpeetonta. Palvelutarpeen arviointi on aloitettava viipymättä ja saatettava loppuun ilman aiheetonta viivytystä.

Arviointi tehdään asiakkaan elämäntilanteen edellyttämässä laajuudessa yhteistyössä asiakkaan ja tarvittaessa hänen omaisensa ja läheisensä sekä muiden toimijoiden kanssa. Arviointia tehtäessä asiakkaalle on selvitettävä hänen yleis- ja erityislainsäädäntöön perustuvat oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot palvelujen toteuttamisessa ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Selvitys on annettava siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen. Arviointia tehtäessä on kunnioitettava asiakkaan itsemääräämisoikeutta ja otettava huomioon hänen toiveensa, mielipiteensä ja yksilölliset tarpeensa. Erityistä huomiota on kiinnitettävä lasten ja nuorten sekä erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden itsemääräämisoikeuden kunnioittamiseen.

Palvelutarpeen arvioinnin tekemisestä vastaavalla henkilöllä on oltava palvelutarpeen arvioimisen kannalta tarkoituksenmukainen sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetussa laissa tarkoitettu kelpoisuus, ellei muualla laissa toisin säädetä. Erityistä tukea tarvitsevien lasten ja muiden erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden palvelutarpeen arvioinnin tekemisestä vastaavalla viranhaltijalla on oltava mainitun lain 3 §:n mukainen sosiaalityöntekijän kelpoisuus.

Sosiaalihuoltolain 37 §:n mukaan palvelutarpeen selvittämisen perusteella arvioidaan, onko henkilöllä tuen tarvetta. Jos henkilö tarvitsee tukea, arvioidaan, onko tuen tarve luonteeltaan tilapäistä, toistuvaa tai pitkäaikaista.

Palvelutarpeen arviointi sisältää:

- 1) yhteenvedon asiakkaan tilanteesta sekä sosiaalipalvelujen ja erityisen tuen tarpeesta;
- 2) sosiaalihuollon ammattihenkilön johtopäätökset asiakkuuden edellytyksistä;
- 3) asiakkaan mielipiteen ja näkemyksen palvelutarpeestaan, ellei palvelutarpeen arvioimiseen yhteistyössä asiakkaan kanssa ole ilmeistä estettä;
- 4) asiakkaan ja sosiaalihuollon ammattihenkilön arvion 42 §:n mukaisen omatyöntekijän tarpeesta.

Sosiaalihuoltolain 38 §:n mukaan, kun tuen tarve on luonteeltaan tilapäistä, on oikea-aikaisilla ja riittävillä tilapäisillä palveluilla pyrittävä ehkäisemään pidempiaikaisen tuen tarvetta. Kun tuen tarve on jatkuvaa tai toistuvaa, palveluja on järjestettävä siten, että tavoitteena on asiakkaan itsenäinen selviytyminen ja tuen tarpeen päätyminen asiakkaan kanssa tavoitteeksi asetetun määräajan jälkeen.

Henkilöille, joiden tuen tarve on pysyvä tai pitkäaikainen, tuki on pyrittävä järjestämään siten, että turvataan palvelujen jatkuvuus, ellei palvelujen muuttaminen ole asiakkaan edun mukaista. Jos tuen tarve on vain osittain pysyvä tai pitkäaikainen, on tuki järjestettävä muilta osin siten kuin edellä 1 ja 2 momentissa säädetään.

Sosiaalihuoltolain 39 §:n mukaan palvelutarpeen arviointia on täydennettävä asiakkaalle laadittavalla asiakassuunnitelmalla tai muulla vastaavalla suunnitelmalla, ellei suunnitelman laatiminen ole ilmeisen tarpeetonta. Suunnitelma on laadittava, ellei siihen ole ilmeistä estettä, yhdessä asiakkaan kanssa.

Asiakassuunnitelma sisältää asiakkaan palvelutarpeen edellyttämässä laajuudessa:

- 1) asiakkaan arvion ja ammatillisen arvion tuen tarpeesta;
- 2) asiakkaan arvion ja ammatillisen arvion tarvittavista palveluista ja toimenpiteistä;
- 3) omatyöntekijän tai muun asiakkaan palveluista vastaavan työntekijän arvio asiakkaan terveyden tai kehityksen kannalta välttämättömistä sosiaalipalveluista sekä niiden alkamisajankohdasta ja kestosta;
- 4) tiedot siitä kuinka usein asiakas ja omatyöntekijä tai muu asiakkaan palveluista vastaava työntekijä tulevat tapaamaan;
- 5) asiakkaan ja työntekijän arvion asiakkaan vahvuuksista ja voimavaroista;
- 6) asiakkaan ja työntekijän yhdessä asettamat tavoitteet, joihin sosiaalihuollon avulla pyritään;
- 7) arvion asiakkuuden kestosta;
- 8) tiedot eri alojen yhteistyötahoista, jotka osallistuvat asiakkaan tarpeisiin vastaamiseen ja vastuiden jakautuminen niiden kesken;
- 9) suunnitelman toteutumisen seuranta, tavoitteiden saavuttamista ja tarpeiden uudelleen arviointia koskevat tiedot.

Asiakassuunnitelma on tarkistettava tarvittaessa. Suunnitelman sisältö on sovitettava yhteen henkilön tarvitsemien muiden hallinnonalojen palvelujen ja tukitoimien kanssa. Velvollisuudesta suunnitelman laatimiseen sekä suunnitelman sisällöstä ja asiaan osallisista on lisäksi voimassa, mitä niistä erikseen säädetään. Sen estämättä, mitä muualla laissa säädetään, voidaan asiakkaan suostumuksella laatia sosiaalihuollon ja muiden hallinnonalojen palveluja ja tukitoimia koskeva yhteinen suunnitelma, jossa on suunnitelman laatimiseen ja käyttöön nähden tarpeellisia tietoja. Yhteisen suunnitelman laatimisesta ilman asiakkaan suostumusta säädetään erikseen.

Jos asiakkaan tukena toimii omaisia tai muita läheisiä henkilöitä, laaditaan heidän tukemiseensa liittyvä suunnitelma tarvittaessa erikseen.

Sosiaalihuoltolain 41 §:ssä säädetään monialaisesta yhteistyöstä. Palvelutarpeen arvioimiseksi, päätösten tekemiseksi ja sosiaalihuollon toteuttamiseksi toimenpiteestä vastaavan sosiaalihuollon viranomaisen on huolehdittava siitä, että käytettävissä on henkilön yksilöllisiin tarpeisiin nähden riittävästi asiantuntemusta ja osaamista. Jos henkilön tarpeiden arviointi ja niihin vastaaminen edellyttävät sosiaalitoimen tai muiden viranomaisten palveluja tai tukitoimia, on näiden tahojen osallistuttava toimenpiteestä vastaavan työntekijän pyynnöstä henkilön palvelutarpeen arvioinnin tekemiseen ja asiakassuunnitelman laatimiseen.

Sosiaalihuoltoa toteutetaan yhteistyössä eri toimijoiden kanssa siten, että sosiaalihuollon ja tarvittaessa muiden hallinnonalojen palvelut muodostavat asiakkaan edun mukaisen kokonaisuuden. Työntekijän on oltava tarpeen mukaan yhteydessä eri yhteistyötahoihin ja asiantuntijoihin sekä tarvittaessa henkilön omaisiin ja muihin hänelle läheisiin henkilöihin siten kuin tässä laissa tarkemmin säädetään.

Sosiaalihuoltolain 42 §:n mukaan sosiaalihuollon asiakkaalle on nimettävä asiakkuuden ajaksi omatyöntekijä. Erityistä tukea tarvitsevan lapsen tai muun asiakkaan omatyöntekijällä tai hänen kanssaan asiakastyötä tekevällä työntekijällä on oltava mainitun lain 3 §:n mukainen sosiaalityöntekijän kelpoisuus.

Sosiaalihuoltolain 45 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus saada kirjallinen päätös sosiaalipalvelujen järjestämisestä. Kiireellisiä toimenpiteitä koskeva asia on käsiteltävä ja päätös tehtävä käytettävissä olevien tietojen perusteella viipymättä siten, ettei asiakkaan oikeus välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarannu. Muissa kuin kiireellisissä asioissa päätös on tehtävä ilman aiheetonta viivytystä sen jälkeen, kun asia on tullut vireille.

Päätös on toimeenpantava kiireellisissä tapauksissa viipymättä ja muissa kuin kiireellisissä tapauksissa ilman aiheetonta viivytystä. Päätös on kuitenkin toimeenpantava viimeistään kolmessa kuukaudessa asian vireille tulosta. Aika voi olla tätä pidempi, jos asian selvittäminen erityisestä syystä vaatii pidempää käsittelyaikaa tai toimeenpanon viivästymiselle on muu asiakkaan tarpeeseen liittyvä erityinen peruste.

Sosiaalihuoltolain 46 §:ssä säädetään hoidon ja huolenpidon turvaavista koskevista päätöksistä. Omatyöntekijän kanssa asiakastyötä tekevän kunnallisen viranhaltijan, jolla on sosiaalityöntekijän kelpoisuus, on tehtävä päätös niistä sosiaalipalveluista, joilla yhdessä turvataan 12 ja 13 §:n mukaisesti erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan välttämätön huolenpito ja toimeentulo sekä terveys ja kehitys, jos menettely on asiakkaan edun mukainen. Päätökset koskevat asiakkaan taikka hänen huolenpidostaan vastaavan henkilön tarvitsemia sosiaalipalveluja.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu viranhaltija tekee päätökset ottaen huomioon 39 §:ssä tarkoitettussa asiakassuunnitelmassa esitetyn arvion palvelujen välttämättömyydestä sekä suunnitelmat niistä terveydenhuollon, opetustoimen tai työ- ja elinkeinohallinnon palveluista, jotka ovat välttämättömiä asiakkaan huolenpidon, toimeentulon, terveyden tai kehityksen kannalta. Sosiaalihuollon ja muiden hallinnonalojen palveluja ja tukitoimia koskevasta yhteisestä suunnitelmasta säädetään 39 §:n 3 momentissa. Kiireellisiä toimenpiteitä koskeva päätös on tehtävä siten kuin 45 §:n 1 momentissa säädetään.

3.3.3 Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (asiakaslaki)

Asiakaslain 4 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on otettava huomioon asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet sekä hänen äidinkieltensä ja kulttuuritaustansa.

Asiakaslain 5 §:n mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Selvitys on annettava siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen.

Asiakaslain 7 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on laadittava palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muu vastaava suunnitelma, jollei kyseessä ole tilapäinen neuvonta ja ohjaus tai jollei suunnitelman laatiminen muutoin ole ilmeisen tarpeeton. Suunnitelma on laadittava, ellei siihen ole ilmeistä estettä, yhteisymmärryksessä asiakkaan kanssa sekä 9 ja 10 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa asiakkaan ja hänen laillisen edustajansa taikka asiakkaan ja hänen omaisensa tai muun läheisensä kanssa. Suunnitelman sisällöstä ja asiaan osallisista on lisäksi voimassa, mitä niistä erikseen säädetään.

Asiakaslain 8 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan.

Asiakkaalle on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen. Sama koskee hänen sosiaalihuoltoonsa liittyviä muita toimenpiteitä. Asiakasta koskeva asia on käsiteltävä ja ratkaistava siten, että ensisijaisesti otetaan huomioon asiakkaan etu.

Asiakkaan kuulemisesta ennen häntä koskevan päätöksen tekemistä säädetään hallintolaissa.

3.4 Arviointini

3.4.1 Vastuu ihmiskaupan uhrille järjestettävistä auttamistoimista

Ihmiskaupan uhrit ovat haavoittuvassa asemassa ja erityisen avun ja suojelun tarpeessa. Ihmiskaupan uhriksi tunnistetun henkilön erityisasema perustuu edellä selostettuun Suomea velvoittavaan kansainväliseen sääntelyyn ja kansalliseen lainsäädäntöön. Suomessa on perustuslain tasolla turvattu perusoikeutena sosiaalisten oikeuksien toteutuminen, mikä sisältää oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Suomi on kansainvälisesti sitoutunut tarjoamaan ja järjestämään riittäviä ja sopivia palveluja henkilölle, joka on joutunut ihmiskaupan uhriksi. Tämän julkisen vallan velvoitteen toimeenpanemiseksi kansalliseen lainsäädäntöön (auttamislakiin) lisättiin ihmiskaupan uhrin auttamista koskevat säännökset, joita on edellä kohdassa 3.2.5 selostettu.

Nyt käsiteltävänäni olevassa asiassa asiakas oli virallisesti tunnistettu ihmiskaupan uhriksi ja otettu ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän piiriin. Asiassa ei siis ole epäselvyyttä siitä, että asiakas on auttamislaissa tarkoitettu auttamistoimiin oikeutettu ihmiskaupan uhri.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on Suomessa kaksijakoinen: niille uhreille, joilla ei ole kotikuntalain mukaista kotikuntaa, auttamistoimet järjestää Joutsenon vastaanottokeskus, ja niille, joilla on kotikunta, auttamistoimet järjestää uhrin kotikunta (auttamislain 38 b §).

Asiakkaalla on hänen koko elämänsä ajan ollut Suomessa kotikunta. Näin ollen asiassa ei myöskään ole epäselvyyttä siitä, että asiakkaalla on ollut oikeus saada ihmiskaupan uhrille tarjotuja auttamistoimia nimenomaan omalta kotikunnaltaan.

Koska asiakkaalla on kotikunta, on Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteydessä toimivan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän rooli asiakkaan asiassa auttamislakiin perustuen ollut auttamista koordinoiva ja neuvoa-antava.

3.4.2 Vastuu auttamistoimista kunnassa

Auttamislaisissa tarkoitetut ihmiskaupan uhrin auttamistoimet voivat olla muun muassa neuvontaa ja ohjausta, turvallista majoitusta, toimeentulotukea, sosiaalipalveluja, terveydenhuoltopalveluja ja oikeusapua ja oikeudellista neuvontaa. Auttamislain mukaan auttamistoimia tulee järjestää heti, kun on perusteltua syytä olettaa, että henkilö on saattanut joutua ihmiskaupan kohteeksi. Auttamistoimet voi järjestää kunnan omana toimintana tai ostamalla ne julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta.

Auttamislakia sovellettaessa on otettava huomioon uhrin haavoittuvasta asemasta, kuten iästä taikka fyysisestä tai psyykkisestä tilasta johtuvat erityistarpeet. Haavoittuva asema ja siitä johtuvat erityistarpeet selvitetään yksilöllisesti kohtuullisen ajan kuluessa asian vireille tulon jälkeen. Erityistarpeet otetaan huomioon koko sen ajan, jonka ihmiskaupan uhri saa auttamispalveluja. Työskentelyn tavoitteena on oltava ihmiskaupan uhrin auttaminen toipumaan täysivaltaisesti ihmiskaupan uhriksi joutumisesta aiheutuneesta toimintakyvyn alenemisestä kuten myös siitä aiheutuneista henkisistä ja fyysisistä traumaista ja vammoista.

Edellä mainitut auttamistoimet ovat pääsääntöisesti (lukuun ottamatta oikeudellista apua) käytännössä sosiaalihuollon ja terveydenhuollon palveluja. Tämä tarkoittaa, että varsinaisia auttamislaisissa tarkoitettuja auttamistoimia järjestetään erityislainsäädännön, kuten sosiaalihuoltolain ja terveydenhuoltolain perusteella.

Auttamistoimien järjestämisen tulee perustua uhrin yksilöllisiin tarpeisiin. Tämä edellyttää yksittäistapauksessa uhrin auttamistoimien tarpeen, eli hänen palvelujen tarpeensa arviointia, joka tehdään sosiaalihuoltolain säännösten perusteella. Kunnassa ihmiskaupan uhrille suunnatuista palveluista päävastuussa oleva viranomaisena on sosiaalihuollosta vastaava toimielin, jolle sosiaalihuoltolain mukaan kuuluu asiakkaan palvelujen tarpeen arviointi, palvelujen suunnittelu ja niiden järjestäminen.

Sosiaalihuollon viranomaisen tulee toimia yhteistyössä terveydenhuollon viranomaisten kanssa palvelujen tarvetta arvioidessaan ja niitä järjestäessään. Sosiaalihuollon viranomaisella on vastuu palvelujen koordinoinnista ja yhteensovittamisesta. Sosiaalihuoltoa toteutetaan yhteistyössä eri toimijoiden kanssa siten, että sosiaalihuollon ja tarvittaessa muiden hallinnonalojen palvelut muodostavat asiakkaan edun mukaisen kokonaisuuden (sosiaalihuoltolain 41 §).

Ihmiskaupan uhri on oikeutettu täysimääräisesti auttamislaisissa tarkoitettuihin auttamistoimenpiteisiin. Tämä tarkoittaa, että sen lisäksi, että ihmiskaupan uhri on oikeutettu samoihin yleisiin sosiaali- ja terveystalouteihin kuin muutkin kuntalaiset, on ihmiskaupan uhrilla oikeus saada myös uhritumisensa johdosta tarvitsemansa erityinen tuki ja palvelut. Julkisella vallalla on auttamislakiin perustuva velvollisuus järjestää uhrille nämä palvelut.

Mikäli kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluvalikoimasta ei löydy asiakkaan tarpeeseen sopivia palveluja, voi asiakkaan tarvitsemat palvelut järjestää muulla tavoin auttamislain nojalla.

Kunta ei siis ole ihmiskaupan uhrin auttamisen osalta sidottu kunnassa olemassa oleviin rakenteisiin ja palveluvalikoimiin, vaan sillä on mahdollisuus järjestää uhrille täysin yksilöllisiä uhrin nimenomaisiin tarpeisiin räätälöityjä palveluja.

Kunta voi periä ihmiskaupan uhrin auttamisesta aiheutuneita kuluja ELY-keskuksen kautta valtiolta, koska viime kädessä auttamisesta aiheutuneista kuluista vastaa valtio.

3.4.3 Palvelutarpeen arviointi ja asiakassuunnitelma

Ihmiskaupparaportoijan tekemässä tutkintapyyntöissä ydinkysymys on se, onko asiakas saanut hänen tarpeensa mukaiset ihmiskaupan uhrin auttamiseksi tarkoitetut palvelut kotikunnaltaan.

Ihmiskaupan uhrin auttamisen perimmäisenä tarkoituksena on auttaa auttamisjärjestelmässä olevaa ihmiskaupan uhria toipumaan fyysisesti, psyykkisesti ja sosiaalisesti hyväksikäytöstä aiheutuneista vammoista sekä pääsemään irti hyväksikäytöstä ja sen uusiutumisen uhasta. Konkreettisilla auttamistoimilla on keskeinen merkitys siinä, miten ihmiskaupan uhri toipuu hyväksikäytöstä ja kykenee jatkamaan ja rakentamaan elämäänsä hyväksikäytöstä vapaana.

Asiassa saadun selvityksen perusteella asiakas on törkeän ihmiskaupan uhri. Asiakas on joutunut alaikäisenä poikkeuksellisen vakavan, raa'an ja pitkään jatkuneen rikoksen uhriksi. Asiakasta hoitanut psykiatri on verrannut asiakkaan kokemuksiä sodasta tai keskitysleiristä selviytyneen kokemuksiin. Asiakirjoista ilmenee, että asiakkaalla on ollut huomattava tarve erilaisille palveluille.

Kuten edellä on todettu, kunnan velvollisuus järjestää auttamislaissa tarkoitetut auttamistoimet ihmiskaupan uhrille tarkoittaa käytännössä asiakkuutta kotikunnan sosiaalitoimessa.

Jotta asiakkaalle voidaan järjestää hänen tarpeensa mukaisia palveluja, on kunnan ensin selvitettävä asiakkaan tilanne ja mitkä ovat ne palvelut, jotka vastaavat asiakkaan tuen tarpeeseen.

Sosiaalihuoltolain mukaan palvelutarpeen arviointi on aloitettava viipymättä sen jälkeen, kun viranomainen tai sen palveluksessa oleva on tehtävässään saanut tietää sosiaalihuollon tarpeessa olevasta henkilöstä. Palvelutarpeen arviointi on saatettava loppuun ilman aiheetonta viivytystä.

Jos kysymys on kiireellisestä tilanteesta, tulee avun tarve arvioida välittömästi. Tämän lisäksi on kiireellisen avun tarpeen arvioinnin jälkeen arvioitava henkilön muiden kuin kiireellisten palvelujen tarve. Palvelutarpeen kartoitus voi edellyttää, että viranomainen pyytää asiakkaalta lisäselvityksiä tai hankkii niitä itse. Palvelutarpeen arviointi tehdään asiakkaan elämäntilanteen edellyttämässä laajuudessa yhteistyössä asiakkaan ja tarvittaessa hänen omaisensa ja läheisensä sekä muiden toimijoiden kanssa. Asiakkaan palvelua tai tukitointa koskevat hakemukset on käsiteltävä tilanteen tai hakemuksen edellyttämässä laajuudessa.

Arviointia tehtäessä asiakkaalle on selvitettävä hänen yleis- ja erityislainsäädäntöön perustuvat oikeutensa sekä erilaiset vaihtoehdot palvelujen toteuttamisessa ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan.

Palvelutarpeen arviointia on täydennettävä asiakkaalle laadittavalla asiakassuunnitelmalla. Asiakassuunnitelman avulla turvataan asiakkaan palvelujen yksilöllisyys ja jatkuvuus, ja sillä sovitetaan yhteen eri palvelut saumattomaksi kokonaisuudeksi.

Auttamislain perusteella ihmiskaupan uhrin auttamistoimet järjestetään yksilöllisen tuen tarpeen arvioinnin perusteella. Uhrille, jolla on kotikunta, tehdään asiakassuunnitelma, jossa tulee huomioida asiakkaan itsensä ilmaisema sekä ammatillisesti arvioitu tuen tarve. Auttamistoimia järjestettäessä tulee ottaa huomioon ihmiskaupan uhrin iästä, turvattomasta asemasta sekä fyysisestä että psyykkisestä tilasta johtuvat erityistarpeet.

Asiakkaan palvelutarpeen arviointi

Asiassa saamastani asiakirjaselvityksestä ilmenee, että ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on 23.11.2015 lähtien ollut lukuisia kertoja yhteydessä asiakkaan kotikunnan sosiaalitoimeen ja kertonut sen viranhaltijoille kunnan vastuusta järjestää asiakkaalle erityistason palveluja hänen asemansa johdosta.

Asiakkaalle ei kuitenkaan ole tehty henkilökohtaista hänen erityisasemansa huomioivaa palvelutarpeen arviointia.

Sosiaalitoimi katsoo asiassa antamassaan selvityksessä, että se on ryhtynyt toimenpiteisiin palvelujen järjestämiseksi viikon kuluttua siitä, kun sosiaalitoimi on marraskuussa 2015 saanut tietää asiakkaan olevan auttamisjärjestelmän piirissä.

Selvityksen mukaan tuolloin asiakkaan kotikunnan lastensuojelun sosiaalityöntekijät ja kotipalvelun työntekijä tapasivat asiakasta ja hänen avopuolisoaan, jonka lapsilla oli lastensuojelun asiakkuus. Tällöin *lasten* asiakassuunnitelmiin kirjattiin koko perhettä tukevat avohuollon tukitoimet: lasten päivähoito ja tukiperhe, kotipalvelu, yksityinen siivouspalvelu, intensiivinen perhetyö, nuorisopsykiatrian poliklinikka sekä sosiaalityöntekijän neuvonta ja ohjaus.

Mainitut lastensuojelun avohuollon palvelut järjestettiin asiakkaan avopuolison lasten hyvinvoinnin tukemisen lähtökohdista ja ne aloitettiin jo ennen, kuin asiakas otettiin auttamisjärjestelmään ja ennen, kuin kunnalla oli tietoa asiakkaan yksilöllisestä tilanteesta.

Asiakkaan avopuolison lasten asiakassuunnitelmissa on selvityksen perusteella asiakkaan yksilöllisen tarpeen osalta mainittu vain asiakkaan hoitokontakti nuorisopsykiatrian poliklinikalle. Poliklinikan hoitokontakti oli sekin aloitettu jo aiemmin, eikä poliklinikan työskentely saamiene tietojen mukaan ainakaan tässä vaiheessa varsinaisesti koskenut asiakkaan tilannetta nimenomaan ihmiskaupan uhrina.

Saamani selvityksen mukaan asiakkaan avopuolison lapsille tehdyt asiakassuunnitelmat eivät sisältäneet mitään asiakkaalle hänen uhritumisensa johdosta järjestettäväksi suunniteltuja palveluja tai tukitoimia. Sosiaalitoimi katsoo kuitenkin selvityksessään, että asiakkaan avopuolison lasten asiakkuus perhepalveluissa ja lastensuojelun avohuollossa sekä asiakkaan hoitokontakti nuorisopsykiatrialla ovat olleet riittäviä palveluja ihmiskaupan uhriksi vastikään tunnistetulle asiakkaalle.

Totean, että perheelle järjestettyjä lastensuojelun avohuollon tukitoimia, jotka on suunniteltu lapsille ja joiden tavoite on lasten hyvinvoinnin varmistaminen, ei voida pitää ihmiskaupan uhrille suunnattuina yksilöllisesti arvioituina erityisinä uhrin tarpeisiin vastaavina palveluina.

En voi myöskään pitää riittävänä ja asiakkaan oikeuksia toteuttavana sitä, että asiakkaan asioita on (joka tapauksessa vain pieneltä osin) kuvattu asiakkaan puolison lasten lastensuojelua koskevissa asiakassuunnitelmissa. Pidän tällaista asiakkaan henkilökohtaisten asioiden kirjaamista avopuolison lasten asiakassuunnitelmiin ongelmallisena, koska lasten asiakassuunnitelmat on lain mukaan tullut toimittaa myös lasten biologiselle äidille. Tällainen menettely on saattanut

vaarantaa asiakkaan yksityisyyden suojan ja paljastaa ulkopuoliselle asiakkaan arkaluonteisia ja salassa pidettäviä henkilötietoja.

Katson saamani selvityksen perusteella, että sosiaalitoimi on laiminlyönyt velvollisuutensa ryhtyä palvelutarpeen arviointiin siten kuin sosiaalihuoltolaki edellyttää. Asiakkaan yksilöllinen palvelutarpeen arviointi aloitettiin minulle toimitettujen asiakirjojen valossa tosiasiaassa vasta elokuussa 2016, vaikka sosiaalitoimi oli saanut tietää asiakkaan tilanteesta marraskuussa 2015. Tällöinkään arviota ei mielestäni tehty asiakkaan yksilöllisen tilanteen ja olosuhteiden välttämättä edellyttämässä laajuudessa.

Katson, että sosiaalitoimen olisi välittömästi saatuaan tietää asiakkaan uhriutumista tullut ryhtyä arvioimaan asiakkaan palvelujen tarvetta sosiaalihuoltolain mukaisesti yksilöllisesti ja irrallaan perheen (avopuolison) lasten lastensuojeluasioiden käsittelystä.

Asiakassuunnitelman laatiminen asiakkaalle

Saamani selvityksen perusteella asiakkaalle ei tehty yksilöllistä palvelutarpeen arviota lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Koska asiakkaan palvelujen tarvetta ei arvioitu, hänelle ei myöskään heti laadittu omaa asiakassuunnitelmaa. Asiakkaalle ei myöskään osoitettu heti omaa työntekijää.

Asiakkaalle tehtiin ensimmäinen oma asiakassuunnitelma vasta 23.8.2016, eli noin yhdeksän kuukauden kuluttua siitä, kun hänen erityisasemansa ihmiskaupan uhrina ja hänen palvelujen tarpeensa tuli sosiaalitoimen tietoon. Sosiaalitoimi laiminlöi velvollisuutensa laatia asiakkaalle oma asiakassuunnitelma huolimatta siitä, että palvelujen tarpeesta oli toistuvasti muistutettu sosiaalitoimea niin asiakkaan, kuin ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän taholta 23.11.2015 lähtien. Pidän tällaista viivettä asiakkaan yksilöllisen asiakassuunnitelman laatimisessa ihmiskaupan uhrin oikeuksia vakavasti vaarantaneena menettelynä.

Kiinnitin asiaa selvittäessäni huomioni siihen, että kun asiakkaalle lopulta laadittiin ensimmäinen oma asiakassuunnitelma, tapahtui se pian sen jälkeen, kun ihmiskauppaa koskeva käräjäoikeuden päätös annettiin. Tämän vuoksi on syytä epäillä, että vasta rikostuomion antaminen tekijälle on johtanut siihen, että asiakkaan tilannetta on ryhdytty arvioimaan edes jollakin tasolla yksilöllisesti. Sosiaalitoimi (lastensuojelu) on tässä vaiheessa alkanut laatia yksin asiakasta koskevaa asiakaskertomusta tietojärjestelmässään. Edellä esitettyjen kansallisten ja kansainvälisten säännösten mukaan ihmiskaupan uhrin auttaminen ei kuitenkaan saa olla riippuvaista asiaan liittyvästä oikeusprosessista, vaan uhrille on tarjottava tarpeen mukaisia auttamistoimia heti, kun mahdollinen uhriutuminen on tullut viranomaisten tietoon.

Vaikka asiakkaalle on lopulta laadittu ensimmäinen oma asiakassuunnitelma 23.8.2016, ei sekkään ole kuitenkaan asiassa saamani selvityksen perusteella johtanut kokonaisvaltaiseen palvelutarpeen arviointiin ja asiakkaan palvelujen järjestämiseen asiakkaan tarpeiden mukaisesti.

Asiakassuunnitelman sisältö

Sosiaalihuollon asiakkaalle laadittavasta asiakassuunnitelmasta on käytävä riittävän yksityiskohtaisesti ilmi ne asiakkaan yksilölliseen palvelutarpeeseen ja elämäntilanteeseen liittyvät seikat, joilla on merkitystä palvelujen sisällöstä, järjestämistavasta ja määrästä päätettäessä. Suunnitelman on sisällettävä muun muassa arvio asiakkaan terveyden tai hyvinvoinnin kannalta välttämättömistä sosiaalipalveluista sekä niiden alkamisajankohdasta ja kestosta. Suunnitelmassa tulee olla konkreettinen toteutusosa, jonka tulee sisältää myös selvitys niistä keinoista, joilla suunnitelmassa esitetyt tavoitteet voidaan saavuttaa. Asiakkaan yksilölliset olosuhteet ja erityistarpeet on otettava huomioon siten, että suunnitelman toteutusosa on riittävän yksilöity.

Asiakkaalle 23.8.2016 laaditusta asiakassuunnitelmasta ilmenee muun muassa, että asiakas on kokenut tarvitsevansa ”jonkun henkilön, joka voisi olla apuna ja tukena hakemusten teossa, virastoissa asioimisessa sekä virallisten asioiden hoitamisessa”. Tässä vaiheessa sosiaalitoimessa on tunnistettu ja kirjattu suunnitelmaan, että ”asiakkaan voimavarat ovat vähäiset, hän tarvitsee tukea ja apua asiointiin sekä selkeyttä raha-asioiden hoitoon. Avun tulisi olla hyvin konkreettista.”

Suunnitelmassa on muun muassa todettu, että työskentelyn tavoitteena on ”selkiyttää asiakkaan ja perheen rahatilannetta ja saada rutiini toimeentulotuen hakemiseen ja liitteiden toimitamiseen.” Tavoitteena oli lisäksi toimia asiakkaan tukena asiointissa ja olla apuna selvittämissä asioita viranomaisten kanssa.

Edellä mainitut tavoitteet toistuvat myös asiakkaan 16.12.2016 ja 14.3.2017 päivitettyissä asiakassuunnitelmissa. Joulukuun asiakassuunnitelmaan oli lisäksi lisätty tavoitteeksi hakijan toivomus saada henkilökohtainen avustaja. Maaliskuun 2017 suunnitelman tavoite-osaan on kirjattu asiakkaan toivoneen tukihenkilöä. Suunnitelman mukaan lastensuojelu ei ole voinut myöntää hänelle tukihenkilöä, joten suunnitelmaan on kirjattu, että psykiatrian keskuksen kautta selvitetään, pääsisikö asiakas kuntouttavaan tukitiimiin.

Joulukuun 2016 asiakassuunnitelman toimenpide-osassa todetaan, että toimeentulotuen hakemisen osalta asiakkaan tukena on sosiaaliohjaaja sekä perhekuntoutuksen työntekijät. Tästä huolimatta asiakassuunnitelmasta 14.3.2017 kuitenkin ilmenee, että asiakkaalla on rästissä vuokria tammi-, helmi- ja maaliskuulta 2017. Maaliskuun asiakassuunnitelmassa asiakas kertoo myös tarvitsevansa enemmän tukea. Asiakassuunnitelman toimenpide-osaan on edelleen muun ohella kirjattu, että ”toimeentulotuen osalta tavoitteena on, että hakemiseen saataisiin rutiini. Tässä on apuna perhetyöntekijät. Asiakkaan tukeminen vastuuttaminen omien velvollisuuksiensa hoitamiseen liittyen erilaisten etuuksien hakemisessa.”

Näistä asiakassuunnitelmista ilmenee työntekijöiden sekä myös asiakkaan näkemykset järjestettävän tuen tarpeesta. Tästä huolimatta asiakassuunnitelmien toteutusosissa ei ole huomioitu asiakassuunnitelmissa esille tuotuja asiakkaan tarpeita ja sitä, miten niihin vastataan.

Tosiasiasa 14.3.2017 asiakassuunnitelmasta ilmenee, että asiakkaalle edellisissä suunnitelmissa suunniteltu apu ja tuki on jäänyt saamatta tai epäonnistunut, sillä vuokrat ovat rästytyneet siltä ajalta, jolle asiakkaalle oli suunnitelman mukaan annettu apua tukien hakemiseen. Asiakasta on uhannut häätö kodista maksamattomien vuokrien takia. Asiakkaalle ei ole myöskään järjestetty tukihenkilöä edes viimeisimpään asiakassuunnitelmaan 1.6.2017 mennessä, vaikka tukihenkilön tarve oli jatkuvasti kirjattuna asiakassuunnitelmiin.

Kiinnitin huomiotani asiakirjoissa myös siihen, ettei asiakassuunnitelmia päivitettäessä ole arvioitu sitä, miten tavoitteiden toteutumista on seurattu. Päivitetyistä asiakassuunnitelmista ei ilmene, miten tavoitteiden toteutumista on pyritty edistämään, eikä niissä ole lainkaan arvioitu sitä, miksi edellisessä suunnitelmassa asetettuja tavoitteita ei ole saavutettu. Nähdäkseni asiakassuunnitelmaan kirjatut tavoitteet muun muassa toimeentulotuen hakemisen suhteen eivät ole olleet luonteeltaan sellaisia, että ne olisivat toteutuakseen edellyttäneet kohtuutonta aikaa, työmäärää tai panostusta sosiaalitoimen puolelta.

Vasta asiakkaan asiakassuunnitelmassa 1.6.2017 on todettu työn tavoitteeksi asiakkaan tarpeita vastaavien tukimuotojen etsiminen ja asiakkuuden siirto asiakkaan uudelle kotipaikkakunnalle. Tämä asiakassuunnitelma on laadittu asiakkaalle aikuissosiaalityössä, jonne asiakkaan asiakkuus siirrettiin 20.4.2017 ”asiakkaan ja auttamisjärjestelmän vaatimuksesta”.

Saamassani selvityksessä tällaista asiakkuuden siirtoa lastensuojelusta aikuissosiaalityöhön on pidetty poikkeuksellisen järjestelynä, ”koska perhepalveluissa ja lastensuojelun avohuollossa vastataan myös niiden aikuisten asioista, joiden lapset ovat sosiaalihuoltolain tai lastensuojelulain mukaisessa asiakkuudessa”.

Kuitenkin, kuten edellä olen todennut, olisi ihmiskaupan uhrin tarvitsemia palveluja tullut arvioida alusta alkaen omana kokonaisuutenaan erillään lastensuojeluasiakkuudesta. Asiassa ei ole tullut esiin mitään sellaista, joka osoittaisi, ettei kunnalla olisi ollut mahdollisuutta järjestää asiakkaalle hänen tarpeensa mukaisia palveluja kunnan palvelurakenteen aiheuttamista haasteista huolimatta. Palvelujen järjestämättä jättämistä ei voi perustella myöskään taloudellisilla syillä, sillä kunta olisi voinut hakea palvelujen järjestämisestä aiheutuneista kustannuksista korvausta ELY-keskukselta.

Terveydenhuollon palvelut asiakassuunnitelmassa

Asiakkaan ensimmäisen asiakassuunnitelman tavoiteosassa on todettu asiakkaan tarvitseman terveydenhuollon tuen osalta vain, että ”keskustelut ja tuki tarpeen mukaan (asiakkaalla kontakti psykiatrian puolelle, joten pääasiallinen keskusteluapu heiltä liittyen tapahtumiin ja uhritumiseen)”. Asiakassuunnitelmasta ei ilmene, että asiakkaan terveydenhuollon palvelujen tarvetta olisi tässä vaiheessa mitenkään muutoin selvitetty, tai että asiassa olisi tehty suunnitelmallista yhteistyötä terveydenhuollon viranomaisten ja muiden mahdollisten terveydenhuollon toimijoiden kanssa.

Toisessa, 16.12.2016 tehdyssä asiakassuunnitelmassa on todettu, että asiakas tarvitsee psykiatrista tukea. Tähän suunnitelmaan on toimenpidekohtaan lisätty, että toimeentulotukihakemisen rutiinin saamisessa apuna on sosiaaliohjaajan tuki sekä osin perhekuntoutuksen työntekijät. Lisäksi mainitaan, että asiakasta on kehoitettu keskustelemaan henkilökohtaisen avustajan tarpeesta psykiatrian keskuksen lääkärin kanssa.

Asiakassuunnitelman 14.3.2017 perusteella asiakassuunnitelmapalaverissa on ilmeisesti ollut mukana psykiatrian keskuksen työntekijä (suunnitelmaan ei ole virallisesti kirjattu paikalla olleita henkilöitä, joten asia jää ilman vahvistusta). Tässä suunnitelmassa todetaan edelleen sama, kuin edellisessä suunnitelmassa, että keskustelu ja tuki tapahtuvat tarpeen mukaan psykiatrian puolella.

Terveydenhuoltolain 32 §:n mukaan, jos sosiaalihuoltolain mukainen palvelutarpeen arviointi, päätösten tekeminen tai sosiaalihuollon toteuttaminen edellyttävät terveydenhuollon palveluja, on terveydenhuollosta vastaavan kunnan palveluksessa olevan terveydenhuollon ammattihenkilön osallistuttava sosiaalihuollon toimenpiteestä vastaavan työntekijän pyynnöstä henkilön palvelutarpeen arvioinnin tekemiseen ja asiakassuunnitelman laatimiseen.

Minulle toimitetuista asiakassuunnitelmista jää epäselväksi, onko sosiaalitoimi esittänyt terveydenhuollon viranomaisille pyynnön osallistua asiakkaan asiakassuunnitelman neuvotteluihin, ja onko neuvotteluihin säännönmukaisesti osallistunut terveydenhuollon edustus. Ensimmäinen viite siitä, että terveydenhuollon edustaja olisi mahdollisesti ollut mukana asiakkaan asioiden kartoittamisessa on 14.3.2017 tehdyssä asiakassuunnitelmassa. Asiakkaan asiakkuus ja palvelujen tarve on kuitenkin ollut sosiaalitoimen tiedossa marraskuusta 2015 lähtien.

3.4.4 Erityinen tuki ja oikeus omatyöntekijään

Erityistä tukea tarvitsevilla asiakkailla tarkoitetaan sosiaalihuoltolaissa henkilöitä, joilla on erityisiä vaikeuksia hakea ja saada tarvitsemiaan sosiaali- ja terveystalvuluja kognitiivisen tai psyykkisen vamman tai sairauden, päihteiden ongelmakäytön, usean yhtäaikaisen tuen tarpeen tai muun vastaavan syyn vuoksi.

Sosiaalihuoltolakiä sovellettaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden edun toteutumiseen. Tarkoituksena on, että tarkoituksenmukaisella tuella henkilö saisi sosiaalipalvelujen lisäksi muut tarvittavat palvelut esimerkiksi terveydenhuollosta. Erityisen tuen tarve ei ole sidottu tiettyyn diagnoosiin tai vammaan, vaan määrittelyn piiriin kuuluu myös ne henkilöt, joiden keskeinen ongelma on useasta eri syystä johtuva tuen tarve tai ylipäättään tilanne, jossa suuri avun tarve aiheuttaa uupumusta ja vaikeutta päästä tarvittavien palvelujen piiriin.

Säännöksen tarkoituksena on suojata haavoittuvassa asemassa olevia asiakkaita.

Erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden palvelutarpeen arvioinnin tekemisestä vastaa sosiaalityöntekijä. Säännös turvaa sen, että asiakkaan perusoikeuksien toteuttamisen kannalta merkityksellisten ja erityisasiantuntemusta edellyttävien palvelujen tarpeen arvioinnin tekijäksi osoitetaan aina ammatillisen koulutuksen saanut henkilö, jolla on riittävä kokemus ja koulutus juuri asiakkaan tarpeisiin nähden. Vastuu palvelutarpeen arvioinnin aloittamisesta ja sen tekemisestä tulisi pyrkiä heti ohjaamaan oikeille henkilöille.

Mielestäni on selvää, että ihmiskaupan uhrina asiakas on sosiaalihuoltolaissa tarkoitettu erityistä tukea tarvitseva henkilö, jolle olisi tullut tehdä myös hänen tarpeisiinsa vastaavat erityistä tukea koskevat päätökset. Asiakkaan tapauksessa hänen erityisen tuen tarvettaan ei ole asiakirjojen perusteella asianmukaisesti arvioitu, eikä hänelle tästä johtuen ole tehty erityisen tuen päätöksiä siten kuin sosiaalihuoltolaissa edellytetään.

Saamani selvityksen perusteella asiakkaalle on vasta merkittävällä viiveellä elokuusta 2016 lähtien tarjottu mahdollisuutta omatyöntekijän käyttöön. Tällöinkin omatyöntekijäksi osoitettu henkilö oli kuitenkin perhepalvelujen ja lastensuojelun avohuollon sosiaaliohjaaja, eikä esimerkiksi aikuisten palveluihin erikoistunut sosiaalityöntekijä. Asiakkaan sittemmin pyytäessä omatyöntekijän käytöksen johdosta omatyöntekijän vaihtoa, ei siihen ole sosiaalitoimen työntekijöiden organisatorisiin seikkoihin vedoten suostuttu.

Totean, että sosiaalitoimen saatua tietää asiakkaan olevan ihmiskaupan uhri, olisi hänelle heti pitänyt nimetä sosiaalihuoltolaissa tarkoitettu asiakkaan tarpeisiin nähden asianmukaisen koulutuksen ja kokemuksen omaava omatyöntekijä koko asiakkuuden ajaksi.

Asiakkaan tilanne on asiakirjojen perusteella ollut lisäksi sellainen, että hän olisi tarvinnut kokemansa vuosia jatkuneen väkivallan ja hyväksikäytön johdosta erityisesti sosiaalihuoltolain tarkoittamaa suunnitelmallista ja asiakkaan tarpeet huomioivaa tavoitteellista sosiaalityötä, joka olisi edistänyt ja ylläpitänyt asiakkaan suoriutumista, kuntoutumista ja sosiaalista toimintakykyä. Asiakkaalle olisi tullut sosiaalityön keinoin rakentaa asiakkaan tarpeita vastaava sosiaalisen tuen ja palvelujen ja muiden toimijoiden tarjoaman tuen kokonaisuus.

Totean, että suunnitelmallisella työskentelyllä ja palvelujen yhteensovittamisella on erityisen tuen tarpeessa olevien asiakkaiden perusoikeuksien toteutumisen kannalta korostunut merkitys.

3.4.5 Palvelujen koordinointi sosiaali- ja terveydenhuollossa

Sosiaalihuoltolain 41 §:n mukaan palvelutarpeen arvioimiseksi, päätösten tekemiseksi ja sosiaalihuollon toteuttamiseksi toimenpiteistä vastaavan sosiaalihuollon viranomaisen on huolehdittava siitä, että sen käytettävissä on henkilön yksilöllisiin tarpeisiin nähden riittävästi asiantuntemusta ja osaamista. Mikäli henkilön tuen tarve on pysyvä ja pitkäaikainen, tarvittava tuki on pyrittävä järjestämään siten, että sillä turvataan palvelujen jatkuvuus.

Silloin, kun henkilön tuen tarpeen arviointi ja tarpeisiin vastaaminen edellyttävät muiden viranomaisten palveluja tai tukitoimia, on näiden tahojen osallistuttava toimenpiteestä vastaavan työntekijän pyynnöstä henkilön palvelutarpeen arvioinnin tekemiseen ja asiakassuunnitelman laatimiseen.

Jos asiakkaan tuen tarpeisiin ei voida vastata pelkästään sosiaalihuollon viranomaisten toimin, asiakkaan palvelutarpeen arvioinnista vastaava sosiaalihuollon ammattihenkilö, asiakkaan omatyöntekijä tai muu asiakkaan palveluista vastaava työntekijä on velvollinen sosiaalihuoltolain 40 §:n mukaisesti ensisijaisesti asiakkaan suostumuksella ottamaan yhteyttä siihen viranomaiseen tai muuhun tahoon, jonka vastuulle tarvittavien tukitoimien järjestäminen ensisijaisesti kuuluu.

Asiassa saamani selvityksen sekä jo pelkästään asiakkaaseen kohdistettujen rikosten luonteen perusteella asiakkaan tuen ja palvelujen tarve on ollut pitkäaikaista ja palvelujen tarpeeseen vastaaminen olisi edellyttänyt useiden eri viranomaisten yhteistyötä.

Sosiaalitoimi on minulle antamassaan selvityksessä todennut, että asiakkaan tarpeeseen olisi tullut vastata ja toteuttaa hänen palvelunsa terveydenhuollon keinoin. Olen sosiaalitoimen kanssa samaa mieltä siitä, että asiakirjojen perusteella asiakas olisi tarvinnut viipymättä myös erityisiä terveydenhuollon palveluja sosiaalipalvelujen ohella.

Kuitenkin vasta 14.3.2017 pidettyyn asiakassuunnitelmanneuvotteluun on osallistunut psykiatrian keskuksen työntekijä. Tämä työntekijä on neuvottelussa esitellyt niitä palveluja (lähtökohteisesti kuitenkin ei terveydenhuollollisia), joita keskus voisi asiakkaalle tarjota. Minulle toimitetuista asiakirjoista tai selvityksistä ei ilmene, että sosiaalitoimi olisi tätä ennen, ainakaan näkyvin tuloksin, yrittänyt tehdä vastuullaan olevaa yhteistyötä terveydenhuollon viranomaisten kanssa siten kuin sosiaalihuoltolaissa ja terveydenhuoltolaissa säädetään. Sen sijaan sosiaalitoimi näyttää asiakirjojen perusteella pyrkineen vastuuttamaan asiakasta itseään terveydenhuollon palvelujen hankkimisessa. Näin siitäkkin huolimatta, että ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on vahvasti tuonut sosiaalitoimelle esille, ettei esimerkiksi terapiapalveluiden selvittämistä ja hankkimista voida jättää asiakkaan vastuulle.

Edellä todetusta huolimatta asiakkaalle myöhemmin 1.6.2017 tehdystä asiakassuunnitelmasta ilmenee, ettei asiakkaan asiakkuus psykiatrian keskuksessa ollut kuitenkaan vielä vuoden 2017 kesälläkään ehtinyt kunnolla alkamaan. Sosiaalitoimi ei myöskään asiakirjojen perusteella ole koordinoitunut palvelujen kokonaisuutta eikä se ole antanut asiakkaalle ohjausta taikka muutoin auttanut asiakasta välttämättömien terveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon palvelujen piiriin.

Asiakkaalla vuonna 2015 ja 2016 olemassa olleen terveydenhuollon kontaktin osalta minulle toimitetuista asiakirjoista ilmenee, että asiakkaalta on muun muassa jäänyt terapiakäyntejä väliin sen vuoksi, ettei hän ole saanut sosiaalitoimelta pyytämäänsä ja tarvitsemaansa tukea liikumiseen kodin ja terveydenhuollon yksikön välillä. Asiakas ei ole myöskään päässyt kaikkien fyysisten vaivojensa johdosta tarvitsemaansa terveydenhuoltoon, koska hänellä ei ole ollut taloudellisia mahdollisuuksia vastata itse terveydenhuollon palveluista aiheutuvista kustannuksista.

Asiakirjoista ilmenee lisäksi, että sosiaalitoimi on vielä pyrkinyt siirtämään vastuuta asiakkaan palvelujen järjestämisestä muun muassa sairaalan sosiaalityöntekijälle, kun sosiaalitoimi on ehdottanut asiakkaalle, että sairaalan sosiaalityöntekijä arvioisi asiakkaan palvelutarpeen sairaalassa. Lisäksi asiakirjoista ilmenee, että sosiaalitoimi on kehottanut asiakasta selvittämään, voisiko hän täyttää toimeentulotukihakemuksia terapiakäyntiensä yhteydessä.

Sosiaalitoimen selvitysten, ihmiskaupan auttamisjärjestelmän toistuvien asiakkaan tarvetta kuvaavien yhteydenottojen ja sen toimittamien selvitysten perusteella asiakkaan yksilöllisten palvelujen sekä tukitoimien tarve on ollut ilmeinen ja sosiaalitoimen tiedossa. Minulle toimitetuista asiakirjoista ilmenee, että asiakkaalla on ollut ilmeinen tarve myös sellaisiin terveydenhuollon palveluihin, joissa olisi ollut riittävä asiantuntemus asiakkaan psyykkisten traumojen hoitamiseksi.

Katson, että sosiaalitoimen olisi tullut huolehtia siitä, että asiakkaalle järjestetään myös hänen tarvitsemansa terveydenhuollon palvelut, jotka olisi tullut tarvittaessa yhteen sovittaa sosiaalihuollosta järjestettävien palvelujen kanssa. Asiakkaalle ei myöskään ole tehty mielestäni asiakkaan tilanteessa välttämätöntä sosiaalihuoltolaissa tarkoitettua monialaista suunnitelmaa.

3.4.6 Viranomaisen velvollisuus neuvoa ja ohjata

Sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Selvitys on annettava siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen.

Viranomaisen vastaa neuvontansa ja ohjauksensa oikeellisuudesta. Sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus luottaa viranomaisen antaman neuvonnan ja ohjauksen asianmukaisuuteen. Huomioni kiinnittyi siihen, että asiakasta on neuvottu virheellisesti hakeutumaan vammaispalvelujen asiakkaaksi sen sijaan, että hänelle olisi järjestetty esimerkiksi tukihenkilö ja muuta tukea sosiaalihuoltolaissa tarkoitettuna sosiaalisena kuntoutuksena tai muuta yksilöllisesti hänelle räätälöityä palvelua (auttamislakiin perustuen).

Asiakirjojen ja saamani selvityksen mukaan asiassa on käytännössä laiminlyöty viranomaiselle kuuluva sosiaalihuollon asiakaslainsäädetyt neuvonta- ja ohjausvelvollisuus. Tämä on johtanut siihen, ettei asiakkaalla ole ollut tietoa niistä erityisistä palveluista ja tukitoimista, joihin hän olisi ollut lain mukaan oikeutettu. Hän ei ole myöskään ollut tietoinen muista sosiaalihuollon tai terveydenhuollon palveluista, joita hänelle olisi voitu järjestää.

Edellä olen todennut, että sosiaalitoimi on laiminlyönyt ajantasaisen palvelutarpeen arvioinnin sekä asiakassuunnitelman laatimisen asiakkaalle. Asiakassuunnitelman tekemättä jättäminen on vakavasti vaarantanut erityisen haavoittuvassa asemassa ja erityisen tuen tarpeessa olevan asiakkaan oikeuksien toteutumisen. Asiakas on viranomaisen laiminlyönnin ja passiivisuuden takia menettänyt mahdollisuuden arvioida, millä tavoin ja missä laajuudessa vastuussa oleva viranomaisen on suunnitellut palvelujen järjestämistä ja niiden toteuttamista.

Osa laissa säädetyistä palveluista on kunnan ehdottoman järjestämisvelvollisuuden piirissä (asiakkaan näkökulmasta subjektiivinen oikeus). Tällöin asiakkaan tilanteessa, ihmiskaupan uhriksi, hänellä olisi ollut ehdoton oikeus saada itselleen sosiaalihuoltolain 12 §:ssä säädetyjä kiireellisiä palveluja kuten myös niitä palveluja ja tukitoimia, joita tulee järjestää ihmiskauppaa koskevien Suomea sitovien sopimusten, säännösten ja kansallisen erityislainsäädännön, kuten sosiaalihuoltolain perusteella.

3.4.7 Asiakkaan osallistumisoikeuksien toteutuminen

Sosiaalihuollon asiakaslain 8 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan. Asiakasta koskeva asia on käsiteltävä ja ratkaistava siten, että ensisijaisesti otetaan huomioon asiakkaan etu.

Asiakaslain 8 §:n soveltaminen merkitsee muun muassa sitä, että henkilölle on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa siihen, millaisia palveluita ja tukitoimia hänelle järjestetään ja millä tavoin ne toteutetaan siten, että ne parhaiten edistävät hänen itsemääräämisoikeutensa toteutumista ja lisäävät hänen mahdollisuuksiaan toimia itsenäisesti ja osallistua yhteiskuntaan yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä.

Viranomaisen selvittämisvelvollisuuden laiminlyönti on johtanut siihen, ettei asiakas ole osannut edes hakea kaikkia hänelle tosiasiallisesti kuuluvia palveluja ja tukea. Asiakkaalla ei tämän takia ole myöskään ollut mahdollisuutta osallistua palvelujensa suunnitteluun ja niiden toteuttamiseen siten kuin asiakaslain 8 §:ssä säädetään.

Korostan, että erityisesti silloin, kun kyse on sellaisista palveluista, joilla on vaikutusta henkilön henkilökohtaisen vapauden, yksityisyyden suojan ja itsemääräämisoikeuden toteutumiselle, on ensisijaisesti otettava huomioon henkilön oma käsitys hänen avun- tai palveluntarpeestaan ja palveluiden järjestämistavasta.

Totean lisäksi, että asiakas on ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tuella kyennyt osittain tuomaan esille omia henkilökohtaisia palvelujen ja tuen tarpeitaan. Asiakas on tuonut esille, että hän tarvitsee tukihenkilön arjen asioiden hoitamiseen ja itsensä kuntouttamiseen, liikkumisen tukea sekä taloudellista tukea ja apua taloudellisen tuen hakemusten tekemiseen. Samat asiat mainitaan toistuvasti sosiaalitoimen laatimissa asiakassuunnitelmissa, joissa lisäksi on korostettu, että asiakkaan voimavarat ovat vähäisiä ja tarjotun avun tulee olla konkreettista.

Saamani selvityksen mukaan sosiaalitoimen taholta ei ole kuitenkaan voitu tarjota asiakkaalle, selvityksessä käytetyn ilmaisun mukaisesti, ”henkilökohtaista avustajaa”. Selvityksen mukaan sosiaalitoimi on arvioinut, että ensisijainen tuki asiakkaan voimavarojen ja mielialan tukemiseen olisi pitänyt tulla terveydenhuollon puolelta.

Totean, että asiakkaan henkilökohtaisesti tarvitsemaa käytännön arjen apua ja tukea päivittäisessä selviytymisessä olisi voitu sosiaalihuollon viranomaisen harkintavallan puitteissa järjestää esimerkiksi sosiaalihuoltolain tarkoittamana yksilöllisenä sosiaaliohjauksena tai sosiaalisena kuntoutuksena. Lisäksi asiakkaan palvelujen tarpeeseen olisi voitu vastata järjestämällä hänelle tukihenkilö, vaikka se ei olisikaan kuulunut sosiaalitoimen palveluvalikoimaan. Kuten edellä on todettu, sosiaalitoimi olisi voinut saada ihmiskaupan uhrin auttamisesta aiheutuneista kustannuksista korvausta ELY-keskukselta.

Kiinnitin asiassa vielä huomiota siihen, että saamani selvityksen perusteella asiakkaalle ei ole annettu hänen palveluja koskeviin suullisesti esitettyihin, asiakirjoihin kirjattuihin vaatimuksiinsa ja pyyntöihinsä muutoksenhakukelpoisia ratkaisuja.

3.4.8 Päätöksentekovelvollisuus

Sosiaalihuollon palvelujen antaminen perustuu asiakaslain 6 §:n mukaan hallintopäätökseen.

Olen edellä todennut, ettei asiakkaalle ole näkemykseni mukaan järjestetty hänen yksilöllisesti tarvitsemiaan palveluja ja tukitoimia. Niiltä osin, kun asiakas on osannut voimavarojensa puutteesta huolimatta hakea suullisesti tai kirjallisesti jotakin palvelua (mm. tukihenkilö), ei asiakkaan hakemuksiin ainakaan minulle toimitettujen selvitysten perusteella ole tehty lain edellyttämiä hallintopäätöksiä, joihin asiakkaalla olisi ollut mahdollisuus tarvittaessa hakea muutosta.

Päätöksentekovelvollisuuden laiminlyönnillä on tosiasiaassa estetty asiakkaan oikeusturvan täysimääräinen toteutuminen.

Päätöksentekoon liittyen totean vielä seuraavaa.

Olen edellä todennut, että pidän asiakasta sosiaalihuoltolaissa tarkoitettuna erityistä tukea tarvitsevana henkilönä.

Sosiaalihuoltolain 46 §:n mukaan, jos kysymys on erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan välttämättömän huolenpidon ja toimeentulotuen järjestämisestä siten, kuin sosiaalihuoltolain 12 §:ssä on säädetty, on omatyöntekijän kanssa asiakastyötä tekevän kunnallisen viranhaltijan tehtävä päätös niistä sosiaalipalveluista, joilla turvataan tällaisen erityistä hoitoa tarvitsevan henkilön välttämätön huolenpito ja toimeentulo.

Sosiaalihuoltolain 12 §:n kunnassa oleskelevalla henkilöllä on oikeus saada kiireellisessä tapauksessa yksilölliseen tarpeeseensa perustuvat sosiaalipalvelut siten, että hänen oikeutensa välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon ei vaarannu. Kysymys on saajalleen subjektiivisista oikeuksista.

Päätöksiä tehtäessä on otettava huomioon asiakassuunnitelmassa esitetty arvio palvelujen välttämättömyydestä sekä suunnitelmat esimerkiksi niistä terveydenhuollon palveluista, jotka ovat välttämättömiä asiakkaan huolenpidon, toimeentulon, terveyden tai kehityksen kannalta.

3.4.9 Toimeentulotuki

Yhtenä ihmiskaupan uhrille järjestettävänä auttamistoimena auttamislaissa mainitaan toimeentulotuki.

Perustuslain 19 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Toimeentulotuesta annetun lain 1 §:n mukaan toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo.

Toimeentulotuki on luonteeltaan yksilöllistä tarveharkintaa edellyttävä tuki, jolloin yksilöhuollon päätöksenteossa viranomaisen toimii lain suomen harkintavaltansa puitteissa. Tätä päätöksentekoa ohjaa lainsäädäntö ja erityisesti toimeentulotukilaki, mutta myös muu sosiaalihuollon lainsäädäntö sekä perustuslain 21 §:n tarkoittamat oikeusturvan takeet ja hyvän hallinnon periaatteet.

Toimeentulotuki on luonteeltaan viimesijaista tukea. Kun kyse on perustuslain 19 §:n tarkoittamasta jokaiselle kuuluvasta perusturvasta, päätöksenteossa on huomioitava julkiselle vallalle

perustuslain 22 §:n mukaan kuuluva velvollisuus edistää perusoikeuksien toteuttamista. Perusoikeusmyönnteistä tulkintaa päätöksenteossa on korostettava erityisesti silloin, kun kyse on kaikkein heikoimmassa asemassa olevien oikeuksista ja niiden turvaamisesta.

Toimeentulotukiasia on käsiteltävä siten, että asiakkaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei vaarannu. Toimeentulotukihakemuksen käsittely yleensä edellyttää päätöksentekijältä erityistä harkintaa, ja asiakkaan ja hänen perheensä olosuhteiden selvittämistä ja yksilöllisen elämäntilanteen huomioimista.

Sosiaalitoimen antamassa selvityksessä katsotaan, että asiakasta on autettu myös toimeentulotuen keinoin. Minulle toimitetuista toimeentulotukipäätöksistä kuitenkin ilmenee, ettei yksikään niistä ole varsinaisesti tehty asiakkaalle, vaan päätösten saajana on asiakkaan puoliso, asiakkaan ollessa päätöksissä ”muu osallinen”. Tuki on maksettu jokaisella kerralla asiakkaan puolison tilille. Useat asiakkaan (ja puolison) tekemät toimeentulotukihakemukset on hylätty, eikä asiakkaalle ole muun muassa myönnetty maksusitoumuksia hänen tarvitsemiinsa terveydenhuoltomeneihin.

Yhdessäkään toimeentulotukipäätöksessä ei mainita asiakkaan erityistä palvelun tarvetta ihmiskaupan uhriksi joutumisen johdosta. Asiakkaan puolisolle tehdyistä päätöksistä ilmenee, että käytännössä hakemusten käsittelyyn ei ole liittynyt sosiaalityölle ominaista ja sosiaalihuollon järjestämiseen olennaisesti kuuluvaa jatkuvaa sosiaalityöntekijän tekemää harkintaa.

Päätöksistä ilmenee, että asiakkaalle ei siis ole toimeentulotuenkaan osalta tehty yksilöllistä sosiaalityötä, jossa olisi huomioitu hänen erityiset olosuhteensa. Yksilöllistä arviota ei ole tehty myöskään muiden perheenjäsenten osalta. Asiakirjojen perusteella asiakkaan ja hänen perheensä olosuhteet ovat kuitenkin olleet sellaiset, että ne olisivat edellyttäneet ammatillisesti pätevän sosiaalityöntekijän harkintaa myös toimeentulotukeen liittyvissä asioissa.

Asiakas on toistuvasti tuonut esille sosiaalitoimelle, ettei hänellä ole psyykkisten, henkisten ja fyysisten vaikeuksiensa johdosta voimavaroja tehdä toimeentulotukihakemuksia ilman apua. Asiakas on myös pyytänyt mahdollisuutta hakea toimeentulotukea suullisesti.

Sosiaalitoimi on minulle antamassaan selvityksessä katsonut, että asiakkaalle on myönnetty riittävä toimeentulotuki ja korostanut, että myös asiakkaan puolisollla on velvollisuus huolehtia perheen elatuksesta. Sosiaalitoimi on myös tuonut esille, ettei kaikkiin auttamisjärjestelmän ja asiakkaan vaatimukseen taloudellisesta tuesta ole ollut perusteltua vastata.

Mielestäni saamani selvitys ja asiassa tehdyt päätökset osoittavat, ettei kunnan asiakkaan perheelle myöntämässä toimeentulotuessa ole ollut kysymys yksilölliseen harkintaan perustuvasta asiakkaan erityistarpeet huomioivasta ihmiskaupan uhrille järjestetystä erityisestä tuesta.

Saamieni selvitysten perusteella asiakkaalle ei ole järjestetty systemaattista ja konkreettista apua toimeentulotukihakemusten täyttämiseen joka kuukausi, vaikka asiakas itse ja auttamisjärjestelmä ovat sitä useita kertoja pyytäneet. Se, ettei apua ole käytännössä järjestynyt, ilmenee muun muassa siitä, että asiakkaan vuokrat ovat jatkuvasti asiakkuuden aikana rästytyneet. Lisäksi asiakas on toistuvasti jäänyt ilman tukea hänelle tarpeellisiin lääkkeisiin ja muihin terveydenhuoltomeneihin. Tämä on osaltaan johtanut siihen, että asiakas on jäänyt vaille hänelle tarpeellista terveyden- ja sairaudenhoitoa.

Katson, että asiakkaalta on konkreettisen jatkuvan avun antamatta jättämisen johdosta useina kuukausina jäänyt toimeentulotuki kokonaan hakematta ja saamatta.

Asiakkaan olosuhteissa sosiaalitoimen laiminlyönti on tältäkin osin ollut vakava ja vaarantanut asiakkaan henkilökohtaisia etuja ja hänen perheensä asemaa.

Totean, että sosiaalitoimella olisi ollut mahdollisuus järjestää asiakkaan pyytämä systemaattinen kuukausittain toistuva apu ja tuki hakemusten täyttämiseen, kuten myös muuhun asiointiin, suuremmitta vaikeuksitta sosiaalihuoltolain perusteella.

Auttamislain mukaan ihmiskaupan uhrilla on oikeus saada tukea myös oikeudenkäyntiin ja siitä aiheutuviin kustannuksiin. Minulle toimitetuista asiakirjoista ilmenee, että asiakas on tuonut sosiaalitoimelle esille tarvitsevansa taloudellista tukea tällaisiin kustannuksiin. Tukea ei kuitenkaan ole myönnetty, eikä asiakkaalle ole tehty asiassa kielteistä toimeentulotukipäätöstä. Sen johdosta, ettei asiakas saanut tukea sosiaalitoimesta, on ensimmäisen oikeuskäsittelyn osalta matkakulut maksanut asiakkaan asianajaja. Totean, että sosiaalitoimella olisi ollut mahdollisuus tukea asiakkaan oikeudenkäyntiin liittyvää matkaa harkinnanvaraisesti toimeentulotuesta. Tarvittaessa kunta olisi voinut tehdä tältä osin takaisinperinpäätöksen toimeentulotukilain mukaisesti. Joka tapauksessa asiakkaalle olisi tullut tehdä asiassa muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös.

Sosiaalitoimi on antamansa selvityksen mukaan myöntänyt kaksi kertaa asiakkaan perheelle ehkäisevää toimeentulotukea vuokratästeihin.

Ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksena on edistää henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta. Ehkäisevä toimeentulotuki on riippumaton siitä, onko henkilö tai perhe oikeutettu perustoimeentulotukeen. Ehkäisevä toimeentulotuki on harkinnanvarainen sosiaalityön väline, jota on mahdollista käyttää muun muassa asumisen turvaamiseen, velkaantumisen aiheuttavien vaikeuksien lieventämiseen ja muihin hakijan omatoimista suoriutumista edistäviin tarkoituksiin.

Mielestäni asiakkaan tapauksessa kysymys on ollut erityisen haavoittuvassa asemassa olevasta henkilöstä, jonka omatoimista suoriutumista olisi tullut kaikin käytettävissä olevin keinoin edistää ja tukea. Sosiaalitoimella olisi lainsäädännön puitteissa ollut mahdollisuus huolehtia asiakkaan välttämättömän toimeentulon jatkuvasta turvaamisesta myöntämällä hänelle tukea hänen ihmiskaupan uhriksi joutumisesta johtuvien erityisten tarpeidensa johdosta.

Totean lisäksi, että tutkintapyyntöön liitetyn auttamisjärjestelmän laatiman asiakaskertomuksen merkintöjen ja minulle toimitettujen päätösasiakirjojen perusteella toimeentulotuen myöntämisessä perheelle silloin, kun he ovat hakemukset pystyneet täyttämään, on ollut viivästyksiä, puutteellista hakemusten käsittelyä sekä virheitä päätösten täytäntöönpanossa.

Kiinnitin vielä toimeentulotukea koskevissa päätöksissä huomiotani siihen, että 12.9.2016 tehdyssä päätöksessä toimeentulotuki perittiin takaisin takautuvista asumistuksista sekä asiakkaan eläkkeistä ja kuntoutustuksista. Lisäksi 30.9.2016 päätöksessä toimeentulotuki on päätetty periä takaisin ”takautuvista eläke, asumistuki, päiväraha tv. etuuksista”.

Totean, että toimeentulotukilain 3 §:n mukaan toimeentulotuen katsotaan jakautuvan sen saajien kesken kullekin yhtä suurena osuutena, elleivät olosuhteet muuta osoita. Takaisinperintäpäätös on kohdistunut 12.9.2016 perheen saamaan asumistukeen sekä vain asiakkaan saamaan eläkkeeseen ja kuntoutustukeen. Saamistani asiakirjoista ei ilmene, onko perintä kohdistunut perheen muiden jäsenten saamaan toimeentulotukeen. Takaisinperintäpäätös 30.9.2016 on lisäksi täysin yksilöimätön. Siitä ei ilmene, kenen eläkkeistä, päivärahoista tai muista vastavista on kysymys. Päätös on tältä osin virheellinen.

4 TOIMENPITEET

4.1 Huomautus lainvastaisesta toiminnasta

Katson, että asiassa on olennaisesti laiminlyöty asiakkaan palvelujen tarpeen selvittäminen, eikä asiakkaalle ole laadittu asiakassuunnitelmaa siten kuin sosiaalihuoltolaissa säädetään. Katson edelleen, että sosiaalitoimi on laiminlyönyt velvollisuutensa järjestää asiakkaalle tarpeen mukaisia sosiaalihuoltolaissa tarkoitettuja palveluja ja tukitoimia. Koska palveluja ei ole annettu, eikä niitä ole oikea-aikaisesti edes suunniteltu, ei asiakkaalla ole ollut myöskään mahdollisuutta osallistua palvelujensa suunnitteluun ja niiden toteuttamiseen siten, kuin asiakaslaissa säädetään.

Katson, ettei asiassa ole myöskään arvioitu kokonaisvaltaisesti asiakkaan etua, eikä sosiaalihuoltolain edellyttämällä tavalla kiinnitetty huomiota siihen, miten eri toimintatavat ja ratkaisut parhaiten olisivat turvanneet asiakkaan hyvinvoinnin, itsenäisen suoriutumisen ja omatoimisuuden vahvistumisen, tarpeisiin nähden oikea-aikaisen, oikeanlaisen ja riittävän tuen.

Sosiaalitoimi ei ole tunnistanut asiakasta sosiaalihuoltolain mukaiseksi erityistä tukea tarvitseväksi henkilöksi, eikä asiakkaalle siten ole myöskään tehty erityisen tuen päätöksiä siten, kuin sosiaalihuoltolaissa säädetään.

Asiassa on myös laiminlyöty asiakaslain mukainen viranomaiselle kuuluva selvittämisvelvollisuus. Erityisen vakavana virheenä pidän sitä, ettei asiakkaalle ole järjestetty sosiaalityötä sellaisin toimintamuodoin ja – tavoin, joilla olisi voitu edesauttaa asiakkaan ongelmien kokonaisvaltaista ratkaisua ja hänen selviytymistään arjessa. Asiakas ei ole saanut laadultaan sellaista sosiaalihuoltoa, jota asiakaslaissa edellytetään.

Katson, että asiassa on myös laiminlyöty viranomaiselle kuuluva sosiaalihuoltolaissa ja hallintolaissa säädetty palveluja koskeva päätöksentekovelvollisuus.

Kaiken asiassa esitetyn perusteella totean, että - - - kaupungin sosiaalitoimi on laiminlyönyt sille kuuluvan velvollisuuden järjestää kyseessä olevalle asiakkaalle niitä auttamistoimia ja palveluja, joita hän olisi tarvinnut ihmiskaupan uhrina. Sosiaalitoimi ei ole asiakkaan asiassa ottanut huomioon ihmiskaupan uhrin asemaa ja sitä, mitä ihmiskaupan uhrien auttamisesta on auttamislaissa säädetty.

Minulle on lisäksi syntynyt asiaa tutkiessani se käsitys, ettei sosiaalitoimi ole ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän yhteydenotoista huolimatta sisäistänyt, mitä velvollisuuksia auttamislaki ja ihmiskaupan uhrien asemaa sääntelevät kansainväliset instrumentit asettavat kunnan viranomaisille. Vastaavasti sosiaalitoimessa ei ole ymmärretty ihmiskaupan uhriksi joutumisen merkitystä asiakkaalle ja hänen palvelujen tarpeellensa. Sosiaalitoimi on pitänyt lastensuojelun tarjoamia asiakkaan puolison lapsiin kohdistuvia perhepalveluja riittävinä toimenpiteinä ihmiskaupan uhrin auttamiseksi. Sosiaalitoimi ei ole mieltänyt, että asiakkaalla olisi ollut muista lastensuojelun asiakkaista poikkeavaa oikeudellista asemaa, osoittaen mielestäni olennaista välinpitämättömyyttä laissa säädetyistä velvollisuuksistaan auttaa ihmiskaupan uhria.

Sosiaalitoimi ei ole myöskään selvittänyt mahdollisuuksia saada ihmiskaupan uhrin auttamisesta aiheutuneita kustannuksia ELY-keskukselta. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on muistuttanut sosiaalitoiminta tästä mahdollisuudesta ja ilmoittanut puoltavansa kustannuksien korvaamista asiakkaan auttamisesta kuntakorvausmenettelyssä. Sosiaalitoimella olisi ollut mahdollisuus järjestää asiakkaan tarvitsemat palvelut kustannusneutraalisti.

Pidän sosiaalitoimen menettelyä erityisen moitittavana ottaen huomioon sen, että ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on toistuvasti selvittänyt kunnan viranhaltijoille asiakkaan asemaa ja asiassa sovellettavia oikeussäännöksiä, jotka oikeuttavat asiakkaan palveluihin.

Pidän sosiaalitoimen menettelyä ja sen laiminlyöntejä sellaisina, jotka ovat vakavasti vaarantaneet asiakkaan oikeusturvan ja hänen erityiset oikeutensa ihmiskaupan uhrille annettaviin auttamistoihin.

Annan - - - sosiaalitoimelle eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla vakavan huomautuksen sen useista lainvastaisista menettelyistä ja laiminlyönneistä.

4.2 Esitys perusoikeuksien loukkaamisen hyvittämisestä

Laiminlyöntien poikkeuksellisesta vakavuudesta johtuen olen päätenyt esittämään, että asiakkaalle suoritettaisiin hyvitystä hänen perusoikeuksiensa loukkauksien johdosta.

Perustuslain mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksiä tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. Perustuslain 22 § velvoittaa julkisen vallan turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Tapahtuneiden perusoikeuksien loukkausten hyvittäminen loukkaukset kärsineelle henkilölle on perusteltua.

Hyvitys on oikeudellisena käsitteenä laaja-alaisempi kuin vahingonkorvauslaissa tarkoitettu vahingonkorvaus. Oikeusasiamiehen esityksiin perustuva hyvitysesitys on voinut merkitä vahingonkorvauslain mukaisen vahingonkorvauksen maksamista, hyvitystä Euroopan ihmisoikeus-sopimuksen 13 artiklan mukaisesti sopimuksen turvaaman oikeuden tai vapauden loukkaamisesta, tai lainvastaisesta menettelystä aiheutuneen vahingon tai epäoikeudenmukaisuuden tuntemuksen, vääryyskokemuksen tai muun sellaisen korvaamista tai hyvittämistä.

Asiakkaan tarvitsemien ihmiskaupan uhrille tarkoitettujen auttamistoihin ja hänen sosiaalihuoltonsa järjestämisessä on ollut vakavia puutteita. Perustuslain 19 §:n 1 momentti turvaa jokaiselle, joka ei sitä itse pysty hankkimaan, oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Julkisen vallan on perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan turvattava sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkiselle vallalle on perustuslain 22 §:ssä säädetty velvollisuus perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamiseen. Julkisen vallan on pitäydettävä itse loukkaamasta perusoikeuksia, mutta sen tulee antaa myös suojaa mahdollisimman hyvin yksityisiä loukkauksia vastaan.

Totean, että nämä perustuslain turvaamat oikeudet eivät asiakkaan tapauksessa ole toteutuneet. Tämän vuoksi esitän, että perusoikeuksien toteuttamisesta vastuussa ollut - - - perusturva- ja terveystaloudellista kuntaa hyvittää asiakkaalle hänen perusoikeuksiensa loukkaukset.

Pyydän, että - - - kaupungin sosiaalihuollosta vastaava perusturva- ja terveystaloudellista kuntaa ilmoittaa minulle 30.9.2019 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt hyvitysesitykseni johdosta.

4.3 Ihmiskaupan uhrien auttaminen jatkossa

Totean vielä, että saamastani selvityksestä ilmenee, etteivät sosiaalitoimen alaiset viranhaltijat ole tosiasiassa tienneet tai ymmärtäneet, mikä on ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä ja mitä sen piiriin pääseminen uhrin kannalta merkitsee. Viranhaltijat eivät ole myöskään ryhtyneet selvittämään auttamisjärjestelmän merkitystä edes sen jälkeen, kun oikeusasiamies pyysi asiassa selvitystä. Tämä käy ilmi muun muassa siitä, että lastensuojelun johtava sosiaalityöntekijä kutsuu oikeusasiamiehelle antamassaan selvityksessä viranomaisena toimivaa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää ”ihmiskaupan uhrin ry:ksi”.

Saamani selvityksen perusteella on selvää, ettei asiakkaan kotikunnassa ole ainakaan sellaista kaikkien viranhaltijoiden tiedossa olevaa organisoitua rakennetta eikä suunnitelmaa siitä, miten kunnassa ihmiskaupan uhreja autetaan, ja kuka kunnan sisällä on vastuussa palvelujen käytännön järjestämisestä.

Pidän välttämättömänä, että kunta laatii yleisen suunnitelman toimintatavoistaan ihmiskaupan uhrien auttamisessa ja huolehtii siitä, että kunnassa on toimiva rakenne auttamiseen. Kunnan tulee myös huolehtia siitä, että sen työntekijöillä on selvä käsitys ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittyvästä vastuunjaosta.

Pyydän, että - - - kaupungin sosiaalihuollosta vastaava perusturva- ja terveyslautakunta ilmoittaa minulle 30.9.2019 mennessä myös siitä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt varmistukseen palvelujen oikea-aikaisen tarjoamisen kunnassa asuville ihmiskaupan uhreille jatkossa.

4.4 Toimeentulotuen takaisinperinnästä

Pyydän - - - kaupungin sosiaalitoimelta selvitystä 30.9.2019 mennessä myös siitä, miten se on toimeenpannut päätöksessään mainitut toimeentulotuen takaisinperintäpäätökset. Pyydän liittämään selvitykseen laskelmat myönnetystä toimeentulotuesta ja perittyjen varojen käytöstä myönnetyn toimeentulotuen korvaamiseen.

4.5 Tiedoksi

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ihmiskaupparaporttoijana saattoi asian vireille eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa. Päätöksestä lähetetään jäljennös ihmiskaupparaporttoijalle sen pyynnön mukaisesti. Ihmiskaupparaporttoija antaa päätöksen tiedoksi kyseessä olevalle ihmiskaupan uhrille.

4.6. Selvityspyyntö ministeriölle

Totean lopuksi, että tämän asian tutkimisen yhteydessä minulle heräsi huoli siitä, etteivät nyt esille tulleet puutteet ihmiskaupan uhrien auttamisessa koske pelkästään tutkittavanani olleen kunnan sosiaaliviranomaista.

Ihmiskaupparaporttoijana toimivan yhdenvertaisuusvaltuutetun eduskunnalle antamaa kertomusta (K 6/2018 vp) käsitellessään eri valiokunnat ovat todenneet ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittyen muun muassa seuraavaa.

Hallintovaliokunta katsoi lausunnossaan (HaVL 23/2018 vp), että vaikka suuri osa tunnistetuista ihmiskaupan uhreista on ulkomaalaistaustaisia, tunnistetaan Suomessa myös maan sisäistä ihmiskauppaa, jossa sekä uhrit että tekijät ovat Suomen kansalaisia. Valiokunta piti tärkeänä, että ihmiskaupan uhrien auttaminen on lähtökohtaisesti valtion vastuulla, ja että järjestelmä on valtion rahoitteinen.

Hallintovaliokunnan mukaan monialainen yhteistyö ja verkostoyhteistyö sekä uhrilähtöisyys ovat keskeisiä toimintaperiaatteita uhrien auttamisessa. Uhrin kokonaistilanteen huomioimiseksi valiokunta tähdentää tiivistä yhteistyötä kotikunnan peruspalvelujen ja valtion auttamisjärjestelmän välillä.

Hallintovaliokunta kiinnitti huomiotaan siihen, että yhdenvertaisuusvaltuutetun yhdessä Euroopan kriminaalipolitiikan instituutin (Heuni) kanssa toteuttamassa selvityshankkeessa on selvitetty, miten viranomaiset soveltavat ihmiskaupan uhrien auttamista koskevaa vastaanottolakia, sekä sitä, miten ihmiskaupan uhrien oikeus saada apua toteutuu. Selvityksen perusteella yksi keskeisin haaste liittyy ennen kaikkea suomalaisten ja muiden kunnissa pysyvämmiin asuvien ihmiskaupan uhrien auttamiseen. Ihmiskaupan vastainen työ kunnissa nojaa vahvasti yksittäisten työntekijöiden osaamiseen. Kunnissa tehtävää auttamistyötä vaikeuttaa selvityksen mukaan se, etteivät vastuussa olevat sosiaali- ja terveystyöntekijät tunne ihmiskaupan uhrien erityis- asemaa ja siitä johtuvia oikeuksia palvelujen saajina.

Hallintovaliokunta piti erittäin tärkeänä, että lainsäädännön toimivuutta ja vaikutuksia seurataan ja analysoidaan, ja että tarvittaessa ryhdytään toimenpiteisiin havaittujen ongelmien ratkaisemiseksi. Samalla on tärkeää arvioida muiden seikkojen ohella auttamisjärjestelmän resursointiin ja käytännön työtapojen kehittämiseen liittyviä kysymyksiä.

Hallintovaliokunnan käsityksen mukaan kynnys päästä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään on jo nykyisellään varsin matala. Keskeistä on edelleen, että kaikissa ihmiskaupan uhreja mahdollisesti kohtaavissa viranomaisissa osataan tunnistaa mahdolliset ihmiskaupan uhrit, kohdata heidät ja ohjata avun piiriin. Tätä on mahdollista edistää esimerkiksi systemaattisella koulutuksella, ohjeistuksella ja valmiiden toimintamallien luomisella.

Lakivaliokunta totesi antamassaan lausunnossa (LaVL 21/2018 vp), että yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää suosituksessa 7, että ihmiskaupan uhrien auttamisen ja rikosprosessin kytköstä heikennettäisiin siten, että lainsäädäntö ja sen soveltaminen olisivat nykyistä paremmin sopu- soinnussa Suomea sitovan kansainvälisen ja EU-oikeuden kanssa. Edelleen suosituksessa esitetään, että auttamisen uhrilähtöisyyttä vahvistettaisiin, jotta erityisen haavoittuvassa asemassa olevat ihmiskaupan uhrit ohjautuisivat nykyistä useammin ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään.

Lakivaliokunta katsoi, että kertomuksessa ja lakivaliokunnan saamassa selvityksessä on tuotu esiin, että vähintäänkin auttamisjärjestelmää koskevien säännösten soveltamisessa on ongelmia ja ne koetaan sekaviksi. Toiseksi valiokunnan saamassa selvityksessä on yhdenvertaisuuteen liittyen esitetty, että uhrien pääsyssä auttamisjärjestelmän piiriin ja varsinaisessa tunnistamisessa on eroa sen perusteella, onko henkilö uhriutunut ulkomailla vai Suomessa. Saadussa selvityksessä tuodaan esiin, että turvapaikkaprosessiin kytketyllä auttamisjärjestelmällä on paremmat mahdollisuudet tunnistaa asiakkaansa varsinaisesti ihmiskaupan uhriksi, kun hän jo on turvapaikkaprosessissa ja hän on joutunut ihmiskaupan uhriksi ulkomailla. Suurimmat haasteet liittyvät näin ollen Suomessa uhriutuneiden henkilöiden pääsyyn viranomaisavun piiriin. Lakivaliokunta katsoi, että lainsäädännön soveltamista on perusteltua selvittää lisää ja tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin, joilla voidaan estää se, että uhrit joutuisivat perusteettomasti eri asemaan riippuen siitä, missä heidän uhriutumisensa on tapahtunut.

Työelämä ja tasa-arvovaliokunta katsoi antamassaan mietinnössä (TyVM 14/2018 vp), että toimiva ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on tehokkaan ihmiskaupan vastaisen toiminnan edellytys. Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön selkiyttämistä. Tähän liittyen yhdenvertaisuusvaltuutettu ehdottaa, että ihmiskaupan uhrien erityisasemaa voitaisiin parantaa esimerkiksi säätämällä erillislaki tai sisällyttämällä asiaa koskevia säännöksiä sosiaali- ja terveydenhuoltoon yleislainsäädäntöön. Lisäksi kertomuksessa ehdotetaan ihmiskaupan uhrien auttamisen ja rikosprosessin välisen kytköksen heikentämistä sekä auttamisen uhrilähtöisyyden vahvistamista.

Valiokunnan mietinnössä tuodaan esille, että ihmiskaupan uhrin auttamisen sääntely on kokonaisuus, josta osa on auttamisjärjestelmän ja osa kuntien vastuulla. Uhri on oikeutettu auttamistoimiin riippumatta siitä, onko hänellä Suomessa kotikunta vai ei. Joutsenon vastaanottokeskuksen ylläpitämä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä vastaa vailla kotikuntaa olevien palvelujen järjestämisestä. Kotikunnalla on puolestaan velvollisuus järjestää palvelut kotikunnan omaaville ihmiskaupan uhreille. Selvitys ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuudesta osoittaa, että auttamisjärjestelmän tarjoama viranomaisapu ei tavoita kaikkia apua tarvitsevia ihmiskaupan uhreja.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta yhtyi lakivaliokunnan esittämiin auttamisjärjestelmään ohjautumista koskeviin näkemyksiin. Myös työelämä- ja tasa-arvovaliokunta piti perusteltuna selvittää tarkemmin auttamisjärjestelmän ja rikosprosessin yhteyden heikentämistä sekä sitä, miten auttamisen uhrilähtöisyyttä voitaisiin vahvistaa, jotta haavoittuvassa asemassa olevat uhrit ohjautuisivat nykyistä paremmin ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään.

Eduskunta hyväksyi yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksen johdosta kannanoton EK 45/2018 vp. Eduskunta edellytti, että valtioneuvosto toteuttaa tarvittavat toimenpiteet, joilla turvataan ihmiskaupan uhrien yhdenvertaisuus avun saannissa ja selvittää lainsäädännön mahdolliset muutostarpeet (muun muassa) ihmiskaupan uhrien auttamisen ja auttamisen uhrilähtöisyyden vahvistamisen osalta.

Pidän tärkeänä kiirehtiä eduskunnan edellyttämien muutosten valmistelua. Tämän takia lähetän päätöksestäni jäljennöksen sosiaali- ja terveysministeriölle ja pyydän ministeriötä antamaan minulle selvityksen toimenpiteistään asiassa 31.12.2019 mennessä.