

15.11.2022

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Asia: HE 220/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi

Kiitämme mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 220/2022 vp) ja toteamme lausuntonamme kunnioittavasti seuraavaa.

Vastaanottolakiin ehdotetut muutokset

Esityksen tavoitteet ja esityksessä ehdotetut muutokset ovat pääosin kannatettavia. Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011), jäljempänä *vastaanottolaki*, osalta erityisen kannatettavina voidaan pitää ehdotuksia, jotka koskevat toipumisaikaa ja varsinaista tunnistamista koskevan sääntelyn kumoamista (36 ja 38 §) sekä muutoksia auttamisjärjestelmästä poistamista koskevaan sääntelyyn (38 f §).

On kannatettavaa, että uhria autetaan rikosprosessin etenemisestä riippumatta. Uhrin avuntarve ei yleensä ole riippuvainen rikosprosessin etenemisestä, ja ehdotetuilla muutoksilla estettäisiin tilanteet, joissa uhri poistetaan auttamisjärjestelmästä esimerkiksi sen vuoksi, että rikoksentehtyjää ei tavoiteta ja rikosprosessi keskeytyy sen vuoksi tai rikoksesta ei saada riittävästi näyttöä.

Samalla on kuitenkin todettava, että vastaanottolaki koskee ihmiskaupan uhreja, jotka on otettu auttamisjärjestelmän asiakkaaksi. Tämän lisäksi kunnissa ja tulevaisuudessa hyvinvointialueilla autetaan sosiaali- ja terveydenhuollon (jäljempänä *sote*) yleislainsäädännön puitteissa sellaisia ihmiskaupan uhreja, jotka eivät ole auttamisjärjestelmän asiakkaita. Sote:ssa uhrin auttaminen ei ole ollut tähänkään asti sidottu siihen, onko uhri tehnyt rikosilmoitusta ja miten mahdollinen rikosprosessi etenee.

Auttamistoimien järjestämisestä ihmiskaupan uhrille, jolla on kotikuntalaisia tarkoitettu kotikunta Suomessa, vastaa hänen kotikuntansa vastaanottolain 38b §:n nojalla. Esityksessä ehdotetaan, että tämä vastuu siirtyisi hyvinvointialueille sote-uudistusta koskevan lainsäädännön mukaisesti. STM korostaa, että toimivalta lakisääteisten sote-palveluiden järjestämiseen määräytyy myös sote-lainsäädännön perusteella. Tässä lainsäädännössä on säännelty toimivaltaisista viranomaisista päätöksentekoa sekä asiakkaiden ja ammattilaisten asemaa palveluita järjestettäessä. Järjestämisvastuu siirtyy vuoden 2023 alusta hyvinvointialueille.

Ottaen huomioon hyvinvointialueiden yleinen järjestämisvastuu, on epäselvää, miksi ja miltä osin vastaanottolakia tulisi soveltaa sote-palvelujen järjestämiseen ihmiskaupan uhrille, jolla on kotikunta Suomessa.¹ Henkilö, jolla on kotikunta Suomessa, on jo oikeutettu saamaan kaikki tarvitsemansa palvelut yleisen järjestämisvastuun puitteissa. Vastaanottolaki ei siten pidä sisällään sellaisia sote-palveluja, joita ei voitaisi antaa sosiaalihuoltolain (1301/2014) tai terveydenhuoltolain (1326/2010) nojalla. Vastaanottolain soveltaminen sote-palvelujen järjestämiseen uhrille, jolla on kotikunta Suomessa, ei siis laajenna uhrin oikeutta palveluihin.

Ehdotetun 4 §:n 2 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa viitataan siihen, että ”tilanteissa, joissa palveluiden järjestäminen on kunnan vastuulla, uhrin on käytännössä voinut olla helpompi saada palveluja, kun hänet on otettu auttamisjärjestelmään”. Auttamisjärjestelmään ottaminen on kuitenkin eri asia kuin se, minkä lain sääntöjen nojalla sote-palvelut järjestetään. Perustuslain (731/1999) 6 §:ssä säädettyyn yhdenvertaisuussäännökseen viitaten, auttamisjärjestelmän piiriin kuuluvia ihmiskaupan uhreja ei voida hyvinvointialueilla automaattisesti asettaa etusijalle ilman perusteltua syytä. Jokaisen asiakkaan palvelutarpeet arvioidaan yksilökohtaisesti ja palveluja annetaan asiakkaille heidän palvelutarpeidensa mukaisessa kiireellisyysjärjestyksessä. Auttamisjärjestelmässä olevilla ihmiskaupan uhreilla on oikeus yksilölliseen hoidon- ja palveluntarpeen arviointiin samoilla perusteilla kuin kaikilla muillakin sote:n asiakkaila, jotka ovat erityisen haavoittuvassa asemassa. Auttamisjärjestelmän asiakkuus ja moniammatillinen yhteistyö voivat kuitenkin edesauttaa asiakkaan tilanteen ja tarpeiden kokonaisvaltaista ymmärtämistä ja sitä, että ihmiskaupan uhriksi joutumiseen liittyviä erityistarpeita käytännössä huomioidaan palvelutarpeita arvioitaessa, mutta tämäkin on eri asia kuin se, minkä lain nojalla palvelut annetaan.

Asia erikseen on se, että jos uhri on auttamisjärjestelmän asiakas, hyvinvointialue voi hakea valtiolta kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010), jäljempänä *kotoutumislaki*, mukaisia korvauksia niistä kustannuksista, joita palvelujen järjestämisestä on aiheutunut. Tämä on kuitenkin eri asia kuin se, minkä lain nojalla sote-palvelut järjestetään. Kotoutumislain mukaisten korvausten edellytyksenä ei ole se, että palvelut olisi annettu vastaanottolain nojalla, vaan se, että uhri on auttamisjärjestelmän asiakas. Kotoutumislain mukaisia korvauksia voidaan maksaa myös esimerkiksi sosiaalihuoltolain ja terveydenhuoltolain nojalla annetuista palveluista.

Sosiaalihuoltolain 11 §:ään ehdotettu muutos

Sosiaalihuoltolain 11 §:ää koskeva muutosehdotus on valmisteltu STM:ssä. Esityksessä ehdotetaan, että sosiaalihuoltolain 11 §:ssä säädettyihin tuen tarpeisiin, joita varten sosiaalipalveluja on järjestettävä, lisättäisiin maininta ”muusta hyväksikäytöstä”. Esityksen perustelujen mukaan hyväksikäytössä voisi olla kysymys esimerkiksi ihmiskaupasta tai jostakin sen lähirikoksesta. Sosiaalihuoltolain 11 §:n voidaan jo nykyisellään katsoa kattavan ihmiskaupan uhriksi joutumisesta aiheutuvat tuen tarpeet, mutta ehdotetulla muutoksella korostettaisiin sitä, että hyvinvointialueen velvollisuutena on järjestää sosiaalihuoltolain mukaisia palveluja myös ihmiskaupan uhreille. Sosiaalihuoltolain muutoksen kautta voidaan ohjeistaa hyvinvointialueita tunnistamaan

¹ Kyseessä voi olla esimerkiksi täysin kantasuomalainen henkilö.

ihmiskauppaan liittyvät tilanteet nykyistä paremmin ja tehostaa sitä, että ihmiskaupan uhrit saavat tarvitsemansa palvelut hyvinvointialueilla.

Esitysluonnoksesta saadussa lausuntopalautteessa katsottiin melko laajalti, että sosiaalihuoltolakiin tulisi lisätä nimenomainen maininta ihmiskaupasta. Tällainen kytkentä rikosnimikkeeseen todettiin kuitenkin ongelmalliseksi, sillä käytännön työssä sosiaalityöntekijä ei välttämättä pysty erottamaan, onko henkilö joutunut ihmiskaupan vai esimerkiksi jonkin sen lähirikoksen uhriksi. Ylipäänsä asiakkaan palvelutarvetta ei sosiaalihuollossa määritellä rikosoikeudellisten käsitteiden kautta vaan arviointi on aina yksilökohtaista ja myös rikosten uhreiksi joutuneiden henkilöiden palvelutarpeet voivat olla moninaiset. Sosiaalihuoltolakia soveltavan viranomaisen näkökulmasta on selkeämpää, että sosiaalihuoltolaissa viitattaisiin laajemmin hyväksikäyttöön, jonka yksi muoto ihmiskauppa on. Tällöin pykälä pitäisi laaja-alaisesti sisällään erilaiset väkivallan, hyväksikäytön ja kaltoinkohtelun muodot.

Ihmiskaupan uhrin erityisasemasta

Esitykseen sisältyy ihmiskaupan uhrien erikoisasemaa palveluiden saajana koskeva jakso (luku 2.1.1). Esityksessä erityisasemaa perustellaan kansainvälisellä ja EU-oikeudella sekä kansallisella lainsäädännöllä ja auttamisjärjestelmän olemassaololla. Vaikka esityksessä on nimenomaan pyritty avaamaan erityisasemaa, niin kyseinen kohta herättää edelleen kysymyksiä siitä, mitä erityisasema käytännössä tarkoittaa esimerkiksi sote-palveluiden näkökulmasta. Myös monen muun henkilöryhmän oikeuksia saada sote-palveluita Suomessa on säännelty EU-lainsäädännössä ja kansainvälisissä sopimuksissa. Lisäksi sivulla 6 todetaan, että ”ihmiskaupan uhrille itselleen tämä erityisasema näyttäytyy siten, että hänen asemansa ja oikeutensa uhrina toteutuvat, ja uhri myös käytännössä saa tarpeisiinsa vastaavia tukitoimia.” STM toteaa, ettei lainsäädäntö tai erityisasema itsessään vielä takaa, että oikeudet käytännössä toteutuvat ja että henkilö saa tarpeitansa vastaavia tukitoimia.

STM on useita kertoja valmistelun aikana ehdottanut termin tarkkaa määrittelyä ja tuonut esiin, että mikäli erityisasemaa ei pystytä riittävän selkeästi ja yksiselitteisesti määrittelemään, olisi parempi, ettei kyseistä termiä käytettäisi hallituksen esityksessä. Selvyyden nimissä olisikin tarpeellista vielä avata se, mitä tämä erityisasema konkreettisesti tuo ihmiskaupan uhreille. Tässä yhteydessä olisi myös avattava sen suhdetta perustuslain 6 §:ssä säädettyyn yhdenvertaista kohtelua koskevaan velvoitteeseen ottaen huomioon, että ihmiskaupan uhrien lisäksi on myös muita henkilöryhmiä, jotka ovat erityisen tuen tarpeessa.

STM:n näkemyksen mukaan erityisaseman sijaan olisi tarkoituksenmukaisempaa puhua erityistarpeista, joita ihmiskaupan uhrin asemaan väistämättä liittyy. Erityistarpeiden parempi tunnistaminen edellyttää viranomaisten yhteistyötä. Avainasemassa on myös toimenpanoa tukevien ohjeiden laatiminen ja ihmiskaupan uhreja työssään tapaavien sote-ammattilaisten kouluttaminen.

Lakimies Marika Lahtivirta, Palvelujärjestelmäyksikkö/Asiakkaat ja palvelut –osasto

Erityisasiantuntija Minna Viuhko, Hyvinvoinnin ja terveyden suojelu –yksikkö/
Turvallisuus ja terveys -osasto