

16.11.2022

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

Asiantuntijalausuntopyyntö 8.11.2022 hallintovaliokunnan kokoukseen 16.11.2022

Espoon kaupungin asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle (HE 220/2022 vp) laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi.

Espoon kaupunki kiittää mahdollisuudesta toimittaa hallintovaliokunnalle kirjallisen lausunnon otsikon asiassa. Lausunnossa ko. lakiin viitataan vastaanottolakina.

Espoossa on kehitetty ihmiskaupan uhrien auttamista osana sotepalvelujärjestelmää ja kunnan kotouttamistoimenpiteitä. Kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisille on kertynyt laaja käytännön kokemus ihmiskaupan uhrien parissa. Espoossa palvelut on järjestetty sosiaali- ja terveydenhuoltolain nojalla, eikä vastaanottolakia ole ollut tarpeen soveltaa. Palveluista on haettu valtionkorvaukset. Kaupunki on tehnyt tiivistä yhteistyötä muiden kuntien, vastaanottokeskusten, ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän ja ELY-keskuksen kanssa. Sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisilla on laajasti jaettu näkemys, että uhrin tuen tarpeisiin vastaavien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisessä vastaanottolain soveltaminen ei tuo lisäarvoa.

Lainvalmisteluun liittyvät huomiot

Kaupunki huomioi, että hallituksen esityksessä ei esitetä perusteluja sille, miksi erillislain valmistelua ei jatkettu vaan päädyttiin entisestään vahvistamaan nykyistä erillistä järjestelmää. Lisäksi kaupunki kiinnittää huomiota siihen, että esityksen keskeisin tavoite on löyhentää uhrin auttamisen kytköstä ihmiskaupparikostutkintaan. Kaupunki huomauttaa, että tavanomaisen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän ja lainsäädännön puitteissa kytköstä rikosprosessiin ei synny nytkään.

Nykyisen lainsäädännön keskeisenä haasteena on epäselvä oikeustila ja päällekkäiset järjestelmät

Kaupunki korostaa, että hyvinvointialueet järjestävät palvelut valtaosalle Maahanmuuttoviraston alaisen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän (jatkossa auttamisjärjestelmä) asiakkaista. Sotepalvelujärjestelmä vastaa myös kaikkien niiden uhrien tarpeisiin, jotka eivät syystä tai toisesta ole auttamisjärjestelmässä eikä heidän siten katsota olevan ihmiskaupan uhreja. Vaikka esityksessä käydään kattavasti läpi auttamisjärjestelmän lukuja, ei siinä avata lainkaan, miten määrät jakautuvat kotikunnan omaavien ja

kotikunnattomien osalta. Esimerkiksi 31.10.2022 ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkaina raportoitiin olevan 1029 ihmiskaupan uhria, joista vain 77 asiakkaan palveluiden järjestelmästä auttamisjärjestelmä vastasi. Kuntien vastuulla oli 709 asiakkaan palvelut ja loput saivat palvelunsa vastaanottokeskuksesta.

Kaupunki korostaa, että auttamista koskeva lainsäädäntö on erkaantunut sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden toteuttamisen logiikasta sekä sosiaali- ja terveysoikeuden vakiintuneista oppirakennelmista. Tätä kuvastaa hallituksen esityksen viittaukset ihmiskaupan uhrin erityisasemaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden saajana.

Käytännön vakiintunut tulkinta erityisaseman merkityksestä palveluiden järjestämiseen on pohjautunut VN TEAS selvitykseen "Tuntematon tulevaisuus". Selvityksen mukaan vastaanottolain soveltamisen tulisi tarkoittaa asiakkaalle oikeutta julkisesti maksettujen yksityisten sotepalveluiden käyttämiseen ja kunnalle velvollisuutta näiden järjestämiseen ohi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin muutoin liittyvän ammatillisen tarveharkinnan. Esimerkiksi auttamisjärjestelmään otetun ihmiskaupan uhrin lapsi on tämän tulkinnan mukaan oikeutettu saamaan lastenpsykiatriasia palveluita lääketieteellisen hoidontarpeen perusteella priorisoitujen potilaiden ohitse tai heistä poikkeavalla tavalla. Erityisaseman on siis tulkittu vaikuttavan suoraan sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön tulkitsemiseen ihmiskaupan uhrien kohdalla muista asiakkaista poikkeavasti ilman, että asiasta säädetään erikseen.

Hallituksen esitykseen nostetulla erityisasemalla sekä lain soveltamisalalla on suuri merkitys esitetyn lain toimeenpanossa

Hallituksen esityksen kohta 9 *suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys* sivuuttaa kokonaan erityisaseman vaikutuksen asiakkaiden yhdenvertaiseen kohteluun. Esityksellä ja muutettavilla säännöksillä on kuitenkin hyväksyttäessään suora vaikutus sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisen päätöksentekoon. Kaupunki huomauttaa, että perustuslain 19§ 3mom mukaan sosiaali- ja terveystalvveluista on säädettävä laissa. Kaupunki esittää, että hallintovaliokunta pyytää perustuslakivaliokunnasta lausunnon lain esitöissä kuvatus erityisaseman vaikutuksista ihmisten yhdenvertaiseen kohteluun sosiaali- ja terveystalvveluja järjestettäessä.

Hallitus esittää vastaanottolain 4§:n lisättäväksi uutta 2 momenttia, jonka muotoilu alkaisi "Sen lisäksi, mitä 2 §:ssä säädetään ... sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä". Kaupunki toteaa, että momenttia on tarkennettava edelleen, jotta sen voidaan katsoa selkiyttävän nykyistä oikeustilaa.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoi hallituksen esitysluonnosta koskevassa lausunnossaan, että sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö mahdollistaa vähintään samat palvelut ja järjestämisen tavat kuin vastaanottolaki. Kun palvelu järjestetään sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön nojalla, palveluun sovelletaan esimerkiksi potilaan tai asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevaa lainsäädäntöä. Uhri ei siis hyödy siitä, että hänen palvelunsa järjestetään vastaanottolain nojalla. Myös apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan (EOAK/3489/2017) katsonut, että kotikunnan omaavan uhrin auttamistarpeiden arviointi tehdään sosiaalihuoltolain säännösten perusteella.

Kaupunki esittää, että soveltamisalaa koskevan momentin muotoilua tulee muuttaa 2§:ssä säädettävästä soveltamisalasta poikkeavaksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntarpeiden

arvioinnissa ja palveluiden järjestämisessä kotikuntalaiselle ihmiskaupan uhrille tulee soveltaa vain sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä.

Esitetty muotoilu ei poistaisi velvollisuutta arvioida ihmiskaupasta aiheutuneita erityisiä tuen tarpeita, koska sosiaalihuoltolain mukainen palvelutarpeen arviointi tehdä asiakkaan elämäntilanteen edellyttämässä laajuudessa. Muotoilu ei olisi ristiriidassa sen kanssa, että ihmiskaupan uhrin auttamistoimet järjestetään 38b§:n mukaan yksilöllisen tuen tarpeen arvioinnin perusteella, vaan selkeyttäisi vallitsevaa lainsäädäntöä säätämällä tarkemmin, miten ja kuka yksilölliset tarpeet arvioi. Auttamistoimien tarpeen arvioinnilla on vaikutusta paitsi auttamistoimien järjestämiseen, myös esimerkiksi auttamisjärjestelmään ottamiseen ja siitä poistamiseen. Tämä ei vaikuttaisi myöskään valtionkorvausjärjestelmän hyödyntämiseen, sillä valtion korvausten perusteena tulee olla erityiset tarpeet, eikä henkilön erityinen asema palveluiden saajana.

Lisäksi mikäli tarpeiden arviointi ja niihin vastaaminen edellyttäisi muiden viranomaisten tukitoimia, olisi näiden tahojen osallistuttava toimenpiteestä vastaavan työntekijän pyynnöstä palvelutarpeen arvioinnin tekemiseen. Tämä tarkentaisi vastaanottolain 33§ 4 kohdan muotoilua, jonka mukaan auttamisjärjestelmän tehtävänä on "toimia yhteistyössä" hyvinvointialueen kanssa säätämällä selkeästi tarpeiden arvioinnin hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten tehtäväksi sosiaali- ja terveydenhuollon laeissa säädettyin edellytyksin.

Taloudelliset vaikutukset

Hallituksen esityksen kohdassa 4.2.7 *Taloudelliset vaikutukset* arvioidaan kuntien järjestämien auttamistoimien taloudellisten vaikutusten olevan vähäisiä. Kaupunki huomauttaa, että ihmiskauppa on ollut maassamme alati kasvava ilmiö. Nyt hallituksen esityksen myötä ihmiskauppaa tarkastellaan vakavan rikoksen sijaan ilmiönä. Riskinä on myös, että yhä useampia hyväksikäytön muotoja aletaan nimetä ihmiskaupaksi, jotta asiakkaille saadaan erillisen järjestelmän kautta valtion korvaamia palveluita.

Muut huomiot

Lakiin henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa tehtäviin muutoksiin kaupunki lausuu, että muutokset ovat kaikilta osin kannatettavia ja toteuttavat hallituksen esityksen tavoitteita.

Sosiaalihuoltolakiin tehtävän lisäyksen osalta kaupunki yhtyy hallituksen esityksen perusteluihin ja lausuu, että tarkempi muotoilu "ihmiskauppa" voisi muodostua esteeksi oikea-aikaiselle auttamiselle ja uhriutumisen ehkäisemiselle.