



Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Sisäministeriö lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Yleistä

Esityksessä esitetään muutettaviksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettua lakia (jäljempänä *vastaanottolaki*), henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettua lakia sekä sosiaalihuoltolakia. Vastaanottolakia ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettua lakia koskevat ehdotukset on valmisteltu sisäministeriössä. Sosiaalihuoltolakia koskeva ehdotus on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä. Muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on toteuttaa hallitusohjelmakirjaukset, jotka koskevat ihmiskaupan uhrien auttamisen ja rikosprosessin välistä yhteyttä vastaanottolaisissa, ja tehdä lakiin muutokset yhteyden heikentämiseksi ja uhrin aseman parantamiseksi. Tämän seurauksena ihmiskaupan uhrien auttamistoiminta muodostaisi itsenäisen ja erillisen kokonaisuuden suhteessa rikosoikeusjärjestelmän puitteissa tehtyihin ratkaisuihin. Jatkossa ihmiskaupan uhrin auttaminen olisi vahvemmin sidottu uhriksi joutumisesta johtuviin auttamistoimien tarpeeseen kuin rikosprosessissa tehtyihin ratkaisuihin. Muutokset edistäisivät ihmiskaupan ilmituloa, uhrien avun piriin ohjautumista ja siten myös osaltaan rikosvastuun toteutumista. Muutoksilla olisi myönteisiä vaikutuksia sekä yksittäisen uhrin aseman että koko yhteiskunnan näkökulmasta.

Vastaanottolakiin ehdotetaan myös muuta tarkentavaa sääntelyä auttamisjärjestelmän tarkoitusta ja tehtäviä koskien. Tältä osin tavoite on, että lain soveltaminen ja auttamisjärjestelmän tarkoitus olisi selkeämpää uhreille, viranomaisille ja muille tahoille. Lisäksi tehtäisiin muutokset, jotka johtuvat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtymisestä vuoden 2023 alussa kunnilta hyvinvointialueille.

Henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettuun lakiin tehtäisiin muutokset, jotka johtuvat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtymisestä vuoden 2023 alussa kunnilta hyvinvointialueille. Lisäksi Joutsenon vastaanottokeskuksen hallinnoiman ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tiedonsaantioikeuksia täsmennettäisiin.

Sosiaalihuoltolakia muutettaisiin niin, että muu hyväksikäyttö mainittaisiin tuen tarpeena, jota varten sosiaalipalveluja on järjestettävä. Muutoksen tavoitteena on tehostaa ihmiskaupan uhrien auttamista hyvinvointialueilla.

Vastaanottolaki

Auttamista ja rikosprosessin välistä yhteyttä koskevat muutokset

Voimassa olevan vastaanottolain sääntelyn arvioidaan kytkevän ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kautta saatavan avun rikosprosessiin tai sen lopputulokseen tavalla, jota ei voida pitää perusteltuna tai tarkoituksenmukaisena. Tämän kytköksen vuoksi osa apua tarvitsevista



uhreista jää vaille vastaanottolain mukaisia auttamistoimia joko siksi, että he eivät koskaan hakeudu auttamisjärjestelmän piiriin tai siksi, että he joutuvat sieltä pois, vaikka tarve auttamistoimille ihmiskaupan uhriksi joutumisen vuoksi voisi sinällään olla tarpeen. Toisaalta auttamisen kytkeminen rikosprosessiin ei myöskään ole perusteltua rikosvastuun edistämisen näkökulmasta. Hallitusohjelman toteuttamiseksi ja uhrin aseman parantamiseksi muutoksia ehdotetaan ihmiskaupan uhrin tunnistamista (34, 35 ja 38 §:n kokonaisuus), uhrille annettavaa toipumisaikaa ja sen oikeusvaikutuksia (36 §) ja auttamisjärjestelmästä poistamista (38 f §) koskevaan vastaanottolain sääntelyyn.

Toipumisaikaa ja sen oikeusvaikutuksia koskeva 36 § kumottaisiin. Voimassa olevan lain mukaan toipumisaika voidaan antaa Suomen kansalaiselle tai muutoin laillisesti oleskelevalle, jotta henkilö voi harkita, haluaako hän tehdä yhteistyötä poliisin kanssa. Sikäli kuin toipumisaika annetaan, tieto henkilöstä menee poliisille, vaikka uhri ei olisi valmis yhteistyöhön, joten se ei välttämättä tarjoa aitoa mahdollisuutta toipua ja tehdä harkittua päätöstä. Tämän toipumisaikaan liittyvän ilmoitusvelvollisuuden katsotaan vaikuttavan kielteisesti ihmiskaupan ilmituloon ja uhrien avun piiriin ohjautumiseen. Toisaalta ilmoitusvelvollisuuden ei arvioida myöskään tosiasiallisesti edistävän rikosten selvittämistä. Koska säännöstä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena uhrin, viranomaisten eikä rikosvastuun tosiasiallisen toteutumisen näkökulmasta, se kumottaisiin. Sen sijaan ulkomaalaislain harkinta-aikaa koskeva sääntely säilyisi ennallaan. Harkinta-aika on erona toipumisaikaan tarkoitettu ilman oleskeluoikeutta maassa olevalle uhrille.

Vastaanottolaissa säädetään kahdesta eri tasoisesta ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta. Auttamisjärjestelmään esittämistä ja järjestelmään ottamista koskevaa lain 34 ja 35 §:ssä tarkoitettua sääntelyä voidaan pitää tietynlaisena ensivaiheen uhrin tunnistamisena. Auttamisjärjestelmään esittäminen ja järjestelmään ottaminen ei itsessään ole sidottu rikosprosessiin, eikä sääntely ole tältä osin ongelmallinen hankkeen pääasiallisen tavoitteen kannalta. Lain 38 §:ssä taas säädetään ihmiskaupan uhrin varsinaisesta tunnistamisesta, joka voi tapahtua kolmella erilaisella tavalla, joista yksi on tunnistaminen Joutsenon vastaanottokeskuksen tekemällä hallintopäätöksellä. Joutsenon vastaanottokeskuksen toimivalta tunnistaa uhri on sidottu edeltäviin rikosprosessuaalisiin toimiin ja säännöksen muuttaminen olisi tarpeen hallitusohjelmakirjauksen toteuttamiseksi.

Vastaanottolaissa tarkoitettua ihmiskaupan uhrin tunnistamista koskevaa sääntelykokonaisuutta ehdotetaan kuitenkin kokonaisvaltaisemmin muutettavaksi, koska voimassa olevan sääntelyn ei katsota olevan selkeä uhrin, uhrin kanssa työskentelevien tahojen eikä viranomaisten näkökulmasta. Tämän vuoksi ihmiskaupan uhrin varsinaista tunnistamista koskeva 38 § kumottaisiin, ja jatkossa vastaanottolain tarkoituksessa ihmiskaupan uhrin tunnistamisella tarkoitettaisiin yksinomaan uhrin ottamista auttamisjärjestelmään lain 35 §:n perusteella, jolla on uhrin itsensä kannalta keskeisin merkitys. Esitettyjen muutosten johdosta vastaanottolain tarkoituksessa säännelty ihmiskaupan uhrin tunnistaminen olisi nykyistä selkeämpää ja tunnistamisen oikeusvaikutukset ennakoitavampia sekä uhrin että viranomaisten näkökulmasta. Auttamisjärjestelmään ottamisen edellytyksiä ei muutettaisi.

Hankkeen pääasiallisen tavoitteen toteuttamiseksi ehdotetaan muutoksia auttamisjärjestelmästä poistamista koskevaan lain 38 f §:ään. Nykytilanteessa esimerkiksi henkilön oikeus ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kautta saatavaan apuun voi lakata, jos asia ei etene rikosprosessissa. Henkilö voidaan poistaa auttamisjärjestelmästä esimerkiksi silloin, kun tutkintanimike vaihtuu ihmiskaupasta toiseen rikosnimikkeeseen, syyte nostetaan toisesta rikoksesta tai tuomioistuimien hylkää ihmiskauppasyytteet. Kuitenkaan se, että rikosoikeudellisesti ei voida osoittaa ihmiskaupparikoksen tapahtuneen, ei välttämättä tarkoita, että henkilö ei tosiasiallisesti olisi voinut kokea ihmiskauppaa ja olla avun tarpeessa. Henkilöllä voi olla merkittäviä ihmiskaupasta johtuvia avuntarpeita riippumatta siitä, miten hänen kokemansa määritellään rikosoikeusjärjestelmän kautta.



Ihmiskaupan uhrin auttamisen ja rikosprosessin välisen yhteyden heikentämiseksi auttamisjärjestelmästä poistamista koskevaa sääntelyä muutettaisiin siten, etteivät rikosprosessissa tehtävät ratkaisut johtaisi uhrin poistamiseen järjestelmästä kuten nykytilanteessa. Poistamisperusteista kumottaisiin ne, jotka liittyvät esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa tehtyihin rikoslain ihmiskauppanimikkeeseen liittyviin ratkaisuihin. Auttamisjärjestelmän kautta saatavan avun jatkuminen olisi jatkossa vahvemmin sidottu uhriksi joutumisesta johtuvien auttamistoimien tarpeeseen. Poistamista koskeva päätös tehtäisiin yksilöllisen tilanteen ja avuntarpeen pohjalta. Asiakkuus voidaan kuitenkin jatkossakin päättää sellaisissa tapauksissa, joissa voidaan perustellusti katsoa, että kyse ei ole vastaanottolain tarkoituksessa ihmiskaupan uhrista, mutta ei enää yksinomaan rikosprosessiin sitomalla.

Muut keskeiset vastaanottolain muutokset

Ihmiskaupan uhrin auttamisen ja rikosprosessin välisen yhteyden heikentämisen lisäksi vastaanottolakiin ehdotetaan myös muuta tarkentavaa sääntelyä auttamisjärjestelmän tehtäviä ja tarkoitusta koskien. Keskeisimmät muutokset liittyvät vastaanottolain ja sosiaali- ja terveydenhuollon yleislainsäädännön suhteeseen (4 §), auttamisjärjestelmän tehtäviin (33 §) ja monialaiseen asiantuntijaryhmään (38 c §).

Vastaanottolain suhdetta ja tarkoitusta suhteessa sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön selkiytettäisiin vahvistamalla nykyistä oikeustilaa sellaisten auttamisjärjestelmän asiakkaina olevien uhrien kohdalla, joilla on kotikunta, ja joiden palveluiden järjestämisestä vastaa jatkossa hyvinvointialue. Vastaanottolain soveltamisalaa ei ole tarkoitus muuttaa, ja tämä tarkoittaa, että kotikunnan omaavien uhrien kohdalla soveltaminen edellyttää jatkossakin auttamisjärjestelmän asiakkuutta.

Joutsenon vastaanottokeskuksen ylläpitämän auttamisjärjestelmän tehtäviä täsmennettäisiin. Roolia kansallisena asiantuntijana ihmiskaupan vastaisessa työssä vahvistettaisiin, millä olisi myönteisiä vaikutuksia niin uhrin asemaan kuin osaamisen vahvistamiseen eri toimijoiden keskuudessa. Nykyisellään auttamisjärjestelmän toiminnassa korostuu jo vahvasti asiantuntijatyö. Tehtävästä säätäminen mahdollistaisi toiminnan edelleen kehittämisen.

Monialaisen asiantuntijaryhmän pääasiallisena tarkoituksena on ollut toimia Joutsenon vastaanottokeskuksen päätöksenteon sekä ihmiskaupan uhrien auttamistoimien ja suojelutarpeen arvioimisen tukena. Asiantuntijaryhmää koskeva säännös kumottaisiin, koska ryhmälle katsottu tehtävä ei ole enää tarkoituksenmukainen. Asiantuntijaryhmästä luopumisen ei arvioida kaventavan päätöksentekoon liittyvää asiantuntemusta.

Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa

Lakiin tehtäisiin muutokset, jotka ovat tarpeen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtymisestä hyvinvointialueille vuoden 2023 alusta. Samalla täsmennettäisiin Joutsenon vastaanottokeskuksen hallinnoiman ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tiedonsaantioikeuksia. Nykytilanteessa Joutsenon vastaanottokeskus saa lain 13 §:n 4 momentin 5 kohdan mukaan auttamisjärjestelmään ottamista koskevan päätöksenteon tueksi kunnan sosiaaliviranomaiselta tarpeellisia tietoja. Kyseinen säännös kumottaisiin. Jatkossa Joutsenon vastaanottokeskuksen tiedonsaantioikeus hyvinvointialueilta perustuisi lain 13 §:n 1 momenttiin, jossa säädetään välttämättömistä tiedoista lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi.



Sosiaalihuoltolaki

Sosiaalihuoltolain 11 §:ää muutettaisiin lisäämällä tuen tarpeita koskevaan luetteloon muusta hyväksikäytöstä aiheutuva tuen tarve. Tällainen hyväksikäyttö voisi olla esimerkiksi ihmiskauppaa tai muuta sen kaltaista hyväksikäyttöä. Muutos olisi tarkoitettu selkiyttämään ihmiskaupan uhrien auttamista hyvinvointialueilla. Lisäämällä pykälään nimenomainen maininta muusta hyväksikäytöstä voitaisiin edistää sitä, että ihmiskauppailmiöön ja muuhun hyväksikäyttöön kiinnitettäisiin sosiaalihuollossa nykyistä enemmän huomiota, ja että uhreja autettaisiin nykyistä paremmin sosiaalihuollon perusrakenteissa.

Muuta

Valiokunta on pyytänyt sisäministeriöltä lisäselvitystä rikosvastuun toteutumisesta, ihmiskaupan uhrien hyväksikäyttöpaikasta ja ihmiskaupan uhreille myönnettävistä oleskeluluvista. Sisäministeriö toimittaa vastaukset kysymyksiin lausunnon yhteydessä erillisellä liitteellä.

Liite Sisäministeriön vastaukset valiokunnan lisäkysymyksiin