

Sari Lampela

14.11.2022

Eduskunnan hallintovaliokunta

Hallintovaliokunnan kuulemistilaisuus 16.11.2022

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

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (jatkossa THL) kiittää mahdollisuudesta toimittaa hallintovaliokunnalle kirjallisen lausunnon otsikon asiassa.

THL on vuosien 2020–2022 aikana perehtynyt ihmiskaupan uhrien auttamista koskevaan kokonaisuuteen sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmasta. Vuonna 2021 THL julkaisi laajaan asiantuntija-aineistoon perustuvan selvityksen ihmiskaupan uhrien asumispalveluista (THL työpäperi 27/2021). Parhaillaan THL:ssä valmistellaan verkkokoulua ihmiskaupasta sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstölle. Koulutus on yksi valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman toimenpiteistä (OM 2021), ja se toteutetaan poikkihallinnollisena yhteistyönä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kanssa.

THL tuo esiin huolen verkkokoulun valmistelussa konkretisoituneesta vaikeudesta yhdistää sisäministeriön hallinnonalan lainsäädäntöön kirjattu ihmiskaupan uhrien ”auttaminen” sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevan lainsäädäntökokonaisuuden kanssa, sekä eräistä ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittyvistä, perustuslaillisiin oikeuksiin liittyvistä epäselvyyksistä. Hallituksen esitys sisältää tilannetta helpottavia muutoksia, mutta siinä on myös kokonaisuutta nykyisestä monimutkaistavia, erityisesti tulevia hyvinvointialueita koskevia lisäyksiä.

Sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut osana ihmiskaupan uhrien auttamista

THL haluaa kiinnittää valiokunnan huomion siihen, että ihmiskaupan uhrien auttamisesta puhuttaessa tarkoitetaan pääsääntöisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita (pois lukien oikeudellinen apu, ks. EOAK/3489/2017 s. 14). Hallituksen esitys ei näyttäisi tuovan ratkaisuja siihen, miten kansainväliseen sääntelyyn vahvasti pohjaava ihmiskaupan vastaisen työn kehys, mukaan lukien rinnakkainen ihmiskaupan uhrien auttamisen palvelumalli, integroitaisiin suomalaiseen sote-palvelujärjestelmään. Integroititarve on noussut esiin valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisessa toimintaohjelmassa (OM 2021) ja STM:n johtamassa lainvalmistelutyössä (2020-alkuvuosi 2022).

THL lisää edellä mainittuun tekemänsä havainnon siitä, että myös laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta 746/2011 (jatkossa vastaanottolaki) itsessään sisältää päällekkäistä säätelystä ihmiskaupan uhrien auttamistoimina ja vastaanottopalveluina järjestettävien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden osalta. Hallituksen esityksessä ei perustella tai vastaanottolaissa-säädettä; miksi ihmiskaupan uhrien auttamista koskevaa lain 4. lukua tulisi soveltaa kansainvälistä suojelua hakevan tai tilapäistä suojelua saavan sote-palveluiden järjestämiseen.

THL korostaa, että oikea-aikainen pääsy tarvittavan hoidon ja palveluiden piiriin toteutuu parhaiten, kun sääntely on mahdollisimman selkeää ja tarkkarajaista. Lainsäädännön ei tulisi

Sari Lampela

14.11.2022

sisältää mitään sellaista, joka voisi epäselvänä hidastaa apua tarvitsevien ihmisten pääsyä ammattihenkilön tekemään hoidon- tai palveluntarpeen arvioon.

2. momentin lisääminen vastaanottolain 4 §:ään ”suhde muihin lakeihin”

Vastaanottolain suhde sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevaan lainsäädäntökokonaisuuteen on epäselvä. Vastaanottolain 4 §:ään esitetään lisäystä, jonka tarkoituksena on vahvistaa ja selkiyttää nykyistä oikeustilaa. (HE s. 43.) THL pitää tavoitetta erittäin kannatettavana mutta lausuu, että esitetyn kaltainen lisäys ei näyttäisi tukevan tavoitetta.

Vastaanottolaki ei pidä sisällään sellaisia sote-palveluita, joita ei voitaisi antaa esimerkiksi sosiaalihuoltolain (1301/2014) tai terveydenhuoltolain (1326/2010) nojalla. Mikäli ihmiskaupan uhrin oikeus sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin määräytyisi vastaanottolain nojalla, -voisi se heikentää ihmiskaupan uhrin asemaa ja oikeuksia sote-palveluiden käyttäjänä muihin sote-järjestelmästä palvelunsa saaviin verrattuna. Vastaanottolaki ei välttämättä onnistu luomaan säädöspohjaa sille, että kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden piirissä tunnistetut oikeushyvät, kuten asiakkaan tai potilaan asema ja oikeudet, potilasturvallisuus jne. tulisivat sovellettaviksi myös ihmiskaupan uhrin kohdalla. -Lisäksi ihmiskaupan uhrin sote-tiedot voisivat vastaanottolain soveltamisen piirissä muuttua osittain maahanmuuttohallinnon henkilötiedoiksi, joita sote-tietojen käsittelyä koskeva sääntely ei suojaa.

Verkkokoulua valmisteltaessa on vastuutahojen kesken ollut myös epäselvyyttä siinä, minkä lainsäädännön nojalla kotikuntalaisen ihmiskaupan uhrin hoidon tai palveluiden tarvetta tulisi arvioida. Ratkaisussaan eduskunnan apulaisoikeusasiamies (EOAK/3489/2017 s. 14) on asian suhteen selvä: sosiaalipalveluiden arviointi tehdään sosiaalihuoltolain säännösten perusteella.

Hallituksen esityksen mukaan ehdotetulla 2. momentin lisäyksellä selkiytettäisiin sitä, että ”*sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämiseen uhrille, jolla on kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta Suomessa, sovelletaan vastaanottolain **lisäksi** sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä*”. Hallituksen esityksestä tai vastaanottolaista ei kuitenkaan ilmene, mitä sellaista itsenäistä ja voimassaolevan sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännöstä irrallista sosiaali- ja terveydenhuollon palvelua vastaanottolaki sääntelisi, minkä lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä sovellettaisiin. Tässä valossa tarkastellusti, voisi **esitetyn sijaan** ollakin tarpeen **selkiyttää, että kotikuntalaisen ihmiskaupan uhrin sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden järjestäminen perustuu vain sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön**, ei vastaanottolakiin.

Säädös, jonka mukaan kotikuntalaisen ihmiskaupan uhrin sote-palveluiden järjestäminen perustuisi vain sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön, ei poista hallituksen esityksessäkin korostettua kunnan, jatkossa hyvinvointialueen, mahdollisuutta hakea valtion korvauksia ihmiskaupan uhreille järjestetyistä palveluista. Korvauksia voi nimenomaisesti hakea vastaanottolain 4. luvussa tarkoitettulle ihmiskaupan uhrille ”*tämän asemasta johtuvien erityistarpeiden vuoksi järjestettävästä terveydenhuollon ja sosiaalihuollon palveluista*” (laki kotoutumisen edistämisestä 1386/2010, 53 §).

Jo hallituksen esityksestä lausumansa mukaisesti, THL tuo edelleen esiin, että hallituksen esitys jättää tulkinnanvaraiseksi sen, mikä on kotikunnattomien ihmiskaupan uhrien oikeus saada sosiaalihuollon ja terveydenhuollon palveluita, kuten esimerkiksi vammaispalvelulain mukaista apua.

Sari Lampela

14.11.2022

Ihmiskaupan uhrin erityisasema

Hallituksen esitykseen on ensimmäistä kertaa tuotu kirjaus ihmiskaupan uhrin erityisasemasta, ja se on täsmennetty nimenomaisesti erityisasemaksi palveluiden saajana (luku 2.1.1). Ihmiskaupan uhrin erityisasemaa ei ole aiemmin laissa tai sen esitöissä tällaisena mainittu.

Hallituksen esityksessä erityisasemaa perustellaan monin eri tavoin, mutta mikään perusteluista ei ole kovin täsmällinen. Ihmiskaupan uhrien todetaan esimerkiksi olevan kansainvälisen sääntelyn mukaan ryhmä, jolla *”voi katsoa olevan tietty erityisasema avun ja tuen saajana”*. Kansallisesti ihmiskaupan uhrin erityisaseman voidaan esityksen mukaan esimerkiksi *”katsoa olevan johdettavissa siitä, että Suomessa vastaanottolaki turvaa ihmiskaupan uhreille esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelut yksilöllisen tarpeen mukaan sekä ihmiskauppaan liittyvän ohjauksen ja neuvonnan”*. Myös eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu mainitaan perusteluna erityisasemalle, ja lisäksi erityisasemaa perustellaan valtion korvauksilla. (HE s. 6.) Erityisasemaa ei suhteuteta muihin ryhmiin, joille järjestetyistä palveluista maksetaan vastaavia valtion korvauksia (esimerkiksi pakolaisten vastaanotosta maksettavat korvaukset).

On myös epäselvää, mitä hallituksen esityksen mukainen ihmiskaupan uhrin erityisasema sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden saajana pitäisi käytännössä tarkoittaa, ja mitä se tarkoittaa apua tarvitsevien yhdenvertaisen kohtelun kannalta palveluita järjestettäessä. THL kiinnittää valiokunnan huomiota siihen, että hallituksen esitys koskee ainoastaan erilliseen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään hakeutuneita ja sinne hyväksytyjä henkilöitä. Selvitykset (THL työpaperi 27/2021; Koskenoja ym. 2018) osoittavat, että henkilöitä, joiden tilanteessa on ihmiskauppaan viittaavia piirteitä, jotka voivat olla asianomistajina ihmiskaupparikoksessa tai jotka ovat saaneet ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan erityisen haavoittuvan aseman perusteella, autetaan kunnissa, vastaanottokeskuksissa ja järjestöjen palveluissa ilman, että henkilöt olisivat auttamisjärjestelmän asiakkaita. Kansainvälisten velvoitteiden, ja toisaalta Suomen perustuslain mukaiset oikeudet koskevat kaikkia ihmiskaupan uhreja. Toisaalta hallituksen esitys koskee myös ihmiskaupparikoksessa todistajan asemassa olevia sekä ihmiskaupan uhrien lapsia. Kaikki lain tarkoittamat, esitetyssä erityisasemassa olevat ”ihmiskaupan uhrin” eivät siten ole ihmiskaupan uhreja.

Koska sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisestä tulee säätää laissa, näyttäytyy hallituksen esityksen tapa käsitellä erityisasemaa palveluiden saajana vaikeasti tulkittavana. Erityisesti verkkokoulun valmistelussa jouduttaneen ottamaan kantaa muun muassa ihmiskaupan uhrin erityisaseman merkitykseen suhteessa muihin sosiaali- ja terveyspalveluita käyttävien asemaan, ja olisi kaikin tavoin tarkoituksenmukaista, että lainsäätäjän tahtotila olisi selkeä. Erityisasemaa ei ole kyetty THL:n ja auttamisjärjestelmän valmistelemassa koulutuksessa avaamaan perustellusti **palveluiden järjestämisen tai ihmisten yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta.**

Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020)

THL pitää esitettyjä muutoksia kannatettavana.

Sari Lampela

14.11.2022

Sosiaalihuoltolaki (1301/2014)

THL pitää ratkaisua ”hyväksikäytön” lisäämisestä sosiaalihuoltolakiin tarkoituksenmukaisena. THL korostaa, että lainsäädännön tulee ohjata apua tarvitsevien ihmisten hoidon- ja palvelun tarpeen havaitsemiseen tietyn hyväksikäytön muodon sijaan. THL huomauttaa, että ihmiskauppaa sotenäkökulmasta tarkastelevaa tutkimustietoa on Suomessa varsin vähän. Pohjoismaisesta tutkimuksesta on aivan viime aikoina saatu viitteitä siitä, että nimenomaisesti ihmiskaupan tunnistaminen ei universaalissa palvelujärjestelmässä ole avainasemassa ihmiskaupan kohteeksi joutuneen avunsaannin turvaamiseksi (Brunovskis 2022).

Pääjohtaja

Markku Tervahauta

Johtaja

Anneli Pouta