



Hallintovaliokunnan kuuleminen 16.11.2022; HE 220/2022 vp

Vastaukset valiokunnan jäsenten kysymyksiin

Esityksen keskeinen tavoite ja lähtökohdat, ihmiskaupan uhrin erityisasema, vastaanottolain suhde sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön

Kuulemisessa tiedusteltiin, mikä on keskeisin epäkohta, johon hallituksen esityksellä on tarkoitus vaikuttaa. Sisäministeriö toteaa, että esityksen keskiössä on hallitusohjelman mukaisesti ihmiskaupan uhrin aseman parantaminen tekemällä vastaanottolakiin tarvittavat muutokset ihmiskaupan uhrin auttamisen ja rikosprosessin välisen yhteyden heikentämiseksi. Voimassa oleva vastaanottolain sääntely kytkee auttamisen ja rikosprosessin toisiinsa tavalla, jota ei voida pitää perusteltuna. Nykyinen sääntely näyttäisi johtavan siihen, että osa apua tarvitsevista uhreista jää vaille vastaanottolain mukaisia auttamistoimia joko siksi, että he eivät koskaan uskalla hakeutua auttamisjärjestelmän avun piiriin tai siksi, että he joutuvat järjestelmästä pois, vaikka tarve auttamistoimille ihmiskaupan uhriksi joutumisen vuoksi voisi sinällään olla ilmeinen. Esityksellä vahvistettaisiin uhrilähtöisyyttä, ja jatkossa auttamisjärjestelmän kautta saatavan avun jatkuminen perustuisi ensisijaisesti uhrin yksilöllisen tilanteen ja avun tarpeen arviointiin rikosprosessissa tehtävien ratkaisujen sijaan.

Suomessa ihmiskaupan uhrien auttamista varten on erityinen auttamisjärjestelmä, joka perustettiin vuonna 2006. Toimintaa ylläpitää Joutsenon vastaanottokeskus, ja sen käytännön toiminnan ohjaus, suunnittelu ja valvonta kuuluvat Maahanmuuttovirastolle. Joutsenon vastaanottokeskus vastaa niiden uhrien auttamisesta, joilla ei ole kotikuntaa Suomessa ja kunnat (jatkossa hyvinvointialueet) niiden uhrien auttamisen järjestämisestä, joilla on kotikunta. Joutsenon vastaanottokeskuksen asiakkaaksi voidaan kuitenkin vastaanottolain nojalla ottaa myös kotikunnan omaavia henkilöitä kansalaisuudesta riippumatta. Esityksellä ei pyritä muuttamaan tätä pitkään sovellettua kaksijakoista mallia, jolla uhrien auttaminen on Suomessa järjestetty. Esityksen lähtökohtana on ollut, että vastaanottolain auttamisjärjestelmää koskeva sääntely jää pääosin voimaan ja sisäministeriö valmistelee vastaanottolakiin hallitusohjelman edellyttämät muutokset auttamisen ja rikosprosessin välisen yhteyden heikentämiseksi. Esitykseen sisältyy myös sosiaalihuoltolakia koskeva muutosehdotus, joka on sosiaali- ja terveysministeriön valmisteleva, ja jolla pyritään edistämään uhrien auttamista jatkossa hyvinvointialueilla.

Vastaanottolain soveltamisalaa ei ole tarkoitus muuttaa. Tämä tarkoittaa, että soveltaminen edellyttää jatkossakin auttamisjärjestelmän asiakkuutta. Soveltaminen liittyy kuulemisessakin esiin nousseeseen vastaanottolain ja sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön väliseen suhteeseen. Tämä koskee auttamisjärjestelmän asiakkaita, joilla on kotikunta ja siten kunnan asukkaana oikeus sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin, ja joiden palveluiden järjestämisestä vastaa jatkossa hyvinvointialue. Esityksessä pyritään selkiyttämään nykyistä oikeustilaa, johon eduskunnan apulaisoikeusasiamieskin on ottanut kantaa (EOAK/3489/2017). Ratkaisun mukaan vastaanottolaki ja sosiaali- ja terveydenhuollon yleislainsäädäntö ovat kotikunnallisen uhrin osalta jo nykytilanteessa yhteensovittavissa. Esityksellä on kuitenkin epäselvyyksien välttämiseksi tarkoitus säätää aiempaa selvemmin siitä, että esimerkiksi sosiaalihuoltolakia voidaan soveltaa sellaisen auttamisjärjestelmän asiakkaana olevan uhrin kohdalla, jolla on kotikunta, ja henkilön palvelutarpeen arviointi tehtäisiin sen nojalla.

Kuulemisessa nousi esiin myös ihmiskaupan uhrin erityisasema. Lakiesityksessä on kuvattu laajasti ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittyvää kokonaisuutta, ja tässä yhteydessä tuotu esiin eri osatekijöitä, joiden perusteella ihmiskaupan uhrilla voidaan katsoa olevan tietty erityisasema. Nämä



liittyvät sekä kansainvälisiin sopimuksiin ja velvoitteisiin, joilla ihmiskaupan uhrin asemaa säännellään, että kansalliseen erityiseen järjestelmään ja lainsäädäntöön ihmiskaupan uhrien auttamiseksi. Erityisasema ei perustu mihinkään nimenomaiseen laista ilmenevään määritelmään. Sisäministeriön näkemyksen mukaan vastaanottolain sääntely ei aseta ihmiskaupan uhreja eri asemaan muiden kotikuntalaisten kanssa sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä sovellettaessa. Tällaista lainsäädäntöä, jolla ihmiskaupan uhrit ja heidän palvelunsa asetettaisiin etusijalle muihin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaisiin nähden, ei esitetä myöskään käsiteltävänä olevassa esityksessä.

Rikosvastuun toteutuminen

Kuulemisessa tiedusteltiin, miten henkilö voi olla uhri auttamisen näkökulmasta ennen kuin hänet on uhriksi todettu rikoslain tarkoituksessa ja eivätkö esityksen ratkaisut vaikuta kielteisesti rikosten ilmituloon ja niiden selvittämiseen.

Kansainvälisten velvoitteiden mukaan avun ja tuen tarjoamisen ehtona ei saa olla uhrin halukkuus toimia yhteistyössä tutkinnasta, syyttämistoimista ja oikeudenkäynnistä vastaavien viranomaisten kanssa tutkinnassa, syytteessä tai oikeudenkäynnissä. Nämä velvoitteet huomioiden auttamisjärjestelmään ottaminen vastaanottolain 35 §:n nojalla ei ole sidottu siihen, onko asiassa meneillään rikosprosessi tai jos on, niin millä rikosnimikkeellä esitutkinta on käynnistetty.

Hallituksen esityksessä sekä sisäministeriön lausuntonsa yhteydessä aiemmin toimittamassa liitteessä on kuvattu esitettyjen muutosten vaikutusta rikosvastuun toteutumiseen. Tämän esityksen tavoitteet liittyvät ensisijaisesti uhrin aseman parantamiseen, ja uhrin auttamiseen sekä tukemiseen ihmiskaupan uhriksi joutumisen johdosta. Esityksen keskiössä ei ole rikosvastuun toteutumisen edistäminen, mutta esitetyt muutokset edistäisivät ihmiskaupan ilmituloa, ja siten osaltaan myös rikosvastuun tehokasta toteutumista. Kun uhri uskaltautuu hakeutua tarvittavan avun ja tuen piiriin, on hänellä paremmat mahdollisuudet toipua, päästä irti hyväksikäytöstä ja hyväksikäyttäjän vaikutuspiiristä sekä kääntyä poliisin puoleen rikosilmoituksen tekemistä varten. Siten on uhrin itsensä lisäksi myös koko yhteiskunnan etu, että ihmiskauppa tulee viranomaisten tietoon, jolloin on mahdollisuus edistää myös rikosten tutkintaa ja rikollisten vastuuseen saattamista. Esitettyjen muutosten ei arvioida vaikuttavan kielteisesti rikosten selvittämiseen eikä rikosprosessia koskeviin menettelyihin.

Kuulemisessa tiedusteltiin myös, mihin perustuen helpotetaan sitä, että henkilö voi itse ilmoittautua ihmiskaupan uhriksi ja saada auttamis- ja tukitoimia. Sisäministeriö huomauttaa, että vastaanottolain 35 §:ää, jossa säädetään auttamisjärjestelmään ottamisesta ja sen edellytyksistä, ei esitetä muutettavaksi. Joutsenon vastaanottokeskuksen hallinnoima ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä tekisi päätöksen auttamisjärjestelmään ottamisesta kuten nykytilanteessa. Auttamisjärjestelmällä on vankka asiantuntemus sen arvioimisessa, onko kyse ihmiskaupasta. Päätöksenteon tukena hyödynnetään vakiintunutta kansainväliseen ja kansalliseen kehikkoon pohjautuvaa ohjeistusta ja päätösmalleja ja -perusteluja. Kaikkia auttamisjärjestelmään esitettyjä henkilöitä ei oteta järjestelmään, eikä tähän olla esittämässä muutoksia.

Keskeiset muutokset liittyvät sen sijaan siihen, milloin uhri voidaan poistaa auttamisjärjestelmästä lain 38 f §:n perusteella. Tämä perustuisi jatkossa vahvemmin uhrin avuntarpeen arvioimiseen kuin rikosoikeusjärjestelmän puitteissa tehtyihin ratkaisuihin, mikä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö auttamisjärjestelmään 35 §:n perusteella otettua uhria voisi ollenkaan poistaa auttamisjärjestelmästä. Asiakkuus voitaisiin päättää esimerkiksi sellaisissa tapauksissa, joissa ei esille



tulleiden uusien tietojen valossa ole selkeästi kyse ihmiskaupasta. Ratkaisua ei kuitenkaan jatkossa tehtäisi yksinomaan rikosprosessiin sitomalla, vaan tapauskohtaisesti.

Ulkomailla uhriksi joutuneet

Ihmiskauppaan liittyy useita kansainvälisiä sopimuksia ja velvoitteita, joihin Suomikin on sitoutunut. Esimerkiksi Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen soveltamisalaa koskevassa artiklassa todetaan, että yleissopimusta sovelletaan kaikkiin ihmiskaupan muotoihin riippumatta siitä, onko ihmiskauppa kansallista vai kansainvälistä tai liittyykö se järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Sopimuksen tulkintaa ohjaavassa selitysmuistiossa todetaan, että yleissopimusta sovelletaan riippumatta siitä, onko uhri tullut vastaanottavaan maahan tai oleskellut siellä laillisesti vai laittomasti.

Vastaanottolain säännöksissä on otettu huomioon keskeiset kansainväliset velvoitteet, erityisesti EU:n ihmiskauppadirektiivi ja edellä mainittu Euroopan neuvoston yleissopimus. Siten auttamisjärjestelmän asiakkaaksi voidaan ottaa henkilö kansalaisuudesta, maassa oleskeluoikeudesta sekä hyväksikäyttöpaikasta riippumatta.

Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa

Kuulemisessa esiin nousi Joutsenon vastaanottokeskuksen hallinnoiman ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tiedonsaantioikeutta koskeva muutosehdotus. Henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettuun lakiin ehdotetaan tehtäväksi muutokset, jotka johtuvat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtymisestä vuoden 2023 alusta kunnilta hyvinvointialueille. Valmistelun aikana sosiaali- ja terveysministeriö kiinnitti huomiota lain 13 §:n 4 momentin 5 kohdassa säädetyn auttamisjärjestelmään ottamista koskevaan tiedonsaantioikeuden laajuuteen ja tulkinnanvaraisuuteen ja jatkovalmistelussa on pidetty perusteltuna täsmentää kyseistä tiedonsaantioikeussäännöstä. Auttamisjärjestelmän tiedonsaantioikeus perustuisi jatkossa lain 13 §:n 1 momenttiin, jossa säädetään tiettyjä käyttötarkoituksia varten välttämättömistä tiedoista auttamisjärjestelmän lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi. Auttamisjärjestelmän viranomaisiin kohdistuva tiedonsaantioikeus muita lakisääteisiä tehtäviään varten perustuu jo nykyisin lain 13 §:n 1 momenttiin.

Samalla on kuitenkin pidetty tärkeänä sitä, että auttamisjärjestelmällä säilyy jatkossakin tiedonsaantioikeus vastaanottolakiin perustuvan auttamisjärjestelmään ottamista koskevan arvioinnin suorittamiseksi. Tietojen saaminen sosiaalipalvelujen toteuttamisesta vastuussa olevilta viranomaisilta olisi välttämätöntä, koska puutteellisin tiedoin saatetaan esimerkiksi tehdä perusteeton myönteinen päätös tilanteessa, jossa henkilö on jo tarvittavien sosiaalihuollon palveluiden piirissä, eikä siten enää auttamisjärjestelmän auttamistoimien tarpeessa. Jatkovalmistelussa tiedonsaantioikeutta on tarkasteltu yhteistyössä lakia soveltavan Joutsenon vastaanottokeskuksen hallinnoiman ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kanssa.