



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

Hallintovaliokunta on pyytänyt vastinetta valiokunnalle annetuista asiantuntijalausunnoista. Lausuntoja ovat antaneet seuraavat tahot: oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ulkoministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Maahanmuuttovirasto, Joutsenon vastaanottokeskuksen hallinnoima ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, Syyttäjälaitos, Poliisihallitus, Helsingin poliisilaitos, yhdenvertaisuusvaltuutettu, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Ahvenanmaan maakunnan hallitus, Espoon kaupunki, Monika -Naiset liitto ry, Pakolaisneuvonta ry, Pro-tukipiste ry ja Rikosuhripäivystys.

Vastine on laadittu sisäministeriössä siltä osin, kun se koskee kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettua lakia (jäljempänä *vastaanottolaki*) ja sosiaali- ja terveysministeriössä siltä osin, kun on kyse sosiaalihuoltolaista ja ihmiskaupan uhrien asumispalveluista.

Vastaanottolaki

Esityksen lähtökohdat ja tarkoitus

Sosiaali- ja terveysministeriön, Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Espoon kaupungin lausunnoissa esitetyt huomiot kohdistuvat sisäministeriön näkemyksen mukaan osittain yleisemmin siihen tapaan, jolla ihmiskaupan uhrien auttaminen on Suomessa järjestetty ja siihen, miten erityinen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä ja sitä koskeva vastaanottolain sääntely sopii yhteen peruspalvelujärjestelmän sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevan lainsäädännön kanssa. Jäljempänä käsitellään tarkemmin lausunnoissa esitettyjä huomiota vastaanottolain soveltamisen suhteesta sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön kotikunnan omaavien, auttamisjärjestelmän asiakkaina olevien uhrien kohdalla, sekä ihmiskaupan uhrin erityisasemasta.

Sisäministeriö pitää tarpeellisena selventää käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen lähtökohtia ja esityksen tarkoitusta. Lainsäädäntöhankeen lähtökohtana on ollut se, että vastaanottolain auttamisjärjestelmää koskeva sääntely jää pääosin voimaan ja sisäministeriö valmistelee vastaanottolakiin hallitusohjelman edellyttämät muutokset auttamisen ja rikosprosessin välisen yhteyden heikentämiseksi ja ihmiskaupan uhrin aseman parantamiseksi.

Keskeiset ihmiskaupan uhrien auttamistoimintaa koskevat periaatteet ja sääntely säilyvät eikä niihin esitetä muutosta. Tämä koskee muun muassa ihmiskaupan uhrien auttamisen järjestämistä, Joutsenon vastaanottokeskuksen hallinnoiman ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän toimintaa ja vastaanottolain 4 luvun sääntelyä, jossa säädetään ihmiskaupan uhrien auttamisesta, sekä säännösten soveltamisalaa.

Suomessa ihmiskaupan uhrien auttamista varten on erityinen auttamisjärjestelmä, joka perustettiin jo vuonna 2006, ja jonka toimintaa ylläpitää Joutsenon vastaanottokeskus. Joutsenon vastaanottokeskuksen asiakkaaksi voidaan vastaanottolain nojalla ottaa myös kotikunnan omaavia henkilöitä kansalaisuudesta riippumatta. Joutsenon vastaanottokeskus vastaa jatkossakin niiden uhrien auttamisesta, joilla ei ole kotikuntaa Suomessa ja kunnat (jatkossa hyvinvointialueet) niiden uhrien auttamisen järjestämisestä, joilla on kotikunta.



Sosiaali- ja terveysministeriön johdolla valmisteltiin ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön uudistamista (VN/10456/2020, STM/054:00/2020), tarkoituksena säätää erillislaki ihmiskaupan uhrien auttamisesta. Tässä yhteydessä oli esillä myös ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan rakenteen uudelleenorganisointi. Erillislain valmistelusta kuitenkin luovuttiin. On syytä huomata, että nyt käsiteltävänä olevalla sisäministeriön valmistelemalla lakiehdotuksella vastaanottolain muuttamiseksi ei pyritä uudistamaan kokonaisvaltaisesti auttamistoimintaa koskevaa lainsäädäntöä ja sen rakenteita.

Vastaanottolain suhde sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön

Sosiaali- ja terveysministeriön, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Espoon kaupungin lausunnoissa katsotaan, että vastaanottolain 4 §:ään esitetty muutos ei selvennä riittävästi vastaanottolain ja sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön soveltamista tai niiden välistä suhdetta.

Sisäministeriö huomauttaa, että voimassa olevassa vastaanottolaissa ei ole säännöstä, jonka mukaan kotikunnan omaavan auttamisjärjestelmän asiakkaana olevan ihmiskaupan uhrin kohdalla ei sovellettaisi sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä. Lain esityöt (esim. HE 266/2014 s. 40: "Jos uhrilla on kotikunta, hänelle laaditaan sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 2 luvun 7 §:n mukainen palvelusuunnitelma.") eivät myöskään miltään osin tue tätä tulkintaa.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on ottanut oikeustilaan kantaa (EOAK/3489/2017) katsoen, että vastaanottolaki ja sosiaali- ja terveydenhuollon yleislainsäädäntö ovat kotikunnallisen uhrin osalta jo nykytilanteessa yhteensovittavissa. Sosiaali- ja terveysministeriö on myös ohjeistanut kuntia asiassa. Ohjeistus tukee sitä tulkintaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä sovelletaan auttamisjärjestelmän asiakkaana olevan kotikunnan omaavan henkilön palveluita järjestettäessä.

Epäselvyyksien välttämiseksi vastaanottolain 4 §:ssä on kuitenkin tarkoitus säätää asiasta aiempaa tarkemmin. Esitys ei sinällään muuta vallitsevaa oikeustilaa ja esimerkiksi sosiaalihuoltolakia sovellettaisiin jatkossakin sellaisen auttamisjärjestelmän asiakkaana olevan uhrin kohdalla, jolla on kotikunta, ja henkilön palvelutarpeen arviointi tehtäisiin sen nojalla. Vastaanottolain luonne täydentävänä suhteessa sosiaali- ja terveydenhuollon yleislainsäädäntöön säilyisi. Sisäministeriön näkemyksen mukaan kyse ei ole päällekkäisestä tai toisiaan poissulkevasta lainsäädännöstä, vaan niiden soveltaminen rinnakkain tukee tavoitetta varmistaa haavoittuvassa asemassa olevan uhrin etu ja tukitoimet mahdollisimman hyvin ja uhrin yksilöllisiä tarpeita vastaavasti. Sisäministeriön näkemyksen mukaan kysymys ei ole yksinomaan siitä, miten asiasta säädetään vastaanottolaissa, vaan olennaista on jatkossakin hyvinvointialueen henkilöstön ohjeistus ja koulutus lainsäädännön soveltamisen suhteen.

Ihmiskaupan uhrin erityisasema

Sosiaali- ja terveysministeriön, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Espoon kaupungin lausunnoissa on kiinnitetty huomiota ihmiskaupan uhrin erityisasemaan ja pidetty sen merkitystä epäselvänä. Lausunnoissa on nostettu esiin erityisaseman vaikutukset henkilöiden yhdenvertaiseen kohteluun. Erityisaseman on katsottu asettavan ihmiskaupan uhrin etusijalle tai muita parempaan asemaan sosiaali- ja terveyspalveluja järjestettäessä.

Sisäministeriö toteaa, että lakiesityksen perusteluissa 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 eikä laissa ehdoteta säädettyä erityisasemasta.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan vastaanottolain sääntely ei aseta ihmiskaupan uhreja muita kotikunnan omaavia parempaan asemaan sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä sovellettaessa, mikä käsitys lausunnoista voi virheellisesti välittyä. Vastaanottolain sääntelyllä ei puututa sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön tai sen soveltamisen periaatteisiin. Vastaanottolain sääntelyllä ei esimerkiksi ohiteta sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin liittyvää ammatillista tarveharkintaa tai säädetä ohituskaistasta ihmiskaupan uhreille. Tällaista sääntelyä ei myöskään ehdoteta nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä. Vastaanottolaissa päinvastoin säädetään (38 b §:n 3 momentti), että auttamistoimet järjestetään ihmiskaupan uhrin yksilöllisen tuen tarpeen arvioinnin perusteella. Sosiaalihuollon osalta palvelutarpeen arvioinnin tekee sosiaalihuollon ammattihenkilö ja terveydenhuoltopalvelujen osalta terveydenhuollon ammattihenkilö.

Vastaanottolain säännöksiä viimeksi uudistettaessa (HE 266/2014, 388/2015) vakiintuneita käytäntöjä ja toimintatapoja kirjattiin lain tasolle. Tuolloin vahvistettiin, että auttamisjärjestelmän asiakkaana voi olla henkilö kotikunta-asemasta riippumatta, sekä miten auttamistoimien järjestämisvastuu käytännössä toteutetaan (kunta/Joutsenon vastaanottokeskus). Muutosten yhtenä tarkoituksena on tuolloin nimenomaan ollut turvata ihmiskaupan uhrien yhdenvertainen kohtelu riippumatta siitä, onko heillä kotikunta vai ei.

Oikeusministeriö ei ole lausunto- tai eduskuntakäsittelyn aikana nähnyt esityksessä perustuslaillisia haasteita. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei ole ollut huomautettavaa yhdenvertaisuuslain näkökulmasta.

Ihmiskaupan uhrin tunnistaminen

Ulkoministeriö, Joutsenon vastaanottokeskus ja Pakolaisneuvonta ry nostivat lausunnoissaan esiin varsinaista tunnistamista koskevan säännöksen kumoamisen suhteessa Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen velvoitteisiin. Ulkoministeriö katsoo harkinta-ajan merkityksen korostuvan, jos varsinaista tunnistamista koskeva säännös kumotaan.

Sisäministeriö toteaa, että esityksessä on arvioitu laajasti vastaanottolain tunnistamista koskevaa sääntelyä ja toteuttamistapoja on pohdittu muun muassa järjestetyn työpajan pohjalta. Arvioinnissa on kiinnitetty erityisesti huomiota yleissopimuksen tunnistamista koskevan velvoitteen tarkoitukseen, ja arvioitu tätä suhteessa vastaanottolain tarkoitukseen ja sitä soveltavan viranomaisen tehtäviin ja toimivaltaan. Ehdotettujen muutosten johdosta vastaanottolain tunnistamista koskeva sääntely olisi nykyistä selvempää ja vastaisi paremmin nimenomaan vastaanottolain tarkoitusta ja sen nojalla ihmiskaupan uhrille annettavia auttamistoimia.

Sisäministeriö toteaa, että harkinta-aikaa koskevaan sääntelyyn ei ehdoteta muutoksia. Harkinta-ajan myöntämisen kautta tapahtuvalla oleskeluoikeuden laillistamisella on merkitystä niiden uhrien kohdalla, joilla on riski tulla maasta poistetuksi. Harkinta-ajan myöntämisellä voidaan osaltaan varmistaa se, ettei henkilöä poisteta maasta EN yleissopimuksen 10 artiklan vastaisesti.

Auttamisjärjestelmään ottamisen kynnys



Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Monika-Naiset liitto ry ja Pakolaisneuvonta ry kiinnittivät huomiota siihen että, tunnistamista koskevaan sääntelykokonaisuuteen tehtävät muutokset eivät saisi johtaa auttamisjärjestelmään ottamisen kynnyksen nousemiseen.

Sisäministeriö toteaa, että esityksessä ei esitetä muutoksia auttamisjärjestelmään ottamisen edellytyksiin, vaan Joutsenon vastaanottokeskuksen hallinnoima ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä tekee päätöksen auttamisjärjestelmään ottamisesta kuten nykytilanteessa. Tunnistamista koskevaan sääntelykokonaisuuteen ehdotettujen muutosten tarkoituksena ei ole muuttaa auttamisjärjestelmään ottamiskynnystä, ja tämä on tuotu esiin hallituksen esityksen perusteluissa. Auttamisjärjestelmään ottamisen kynnyksen säilyminen matalana. Soveltamiskynnykseen kiinnitettäisiin huomiota koulutuksella ja soveltamiskäytäntöjä koskevalla ohjeistuksella. Päätöksenteon tukena hyödynnettäisiin jatkossakin vakiintunutta kansainväliseen ja kansalliseen lainsäädäntöön pohjautuvaa ohjeistusta ja päätösmalleja ja -perusteluja, joilla turvataan yhdenmukaista päätöksentekoa.

Auttamistoimien tarve edellytyksenä auttamisjärjestelmään ottamiselle

Pakolaisneuvonta ry pitää ongelmallisena, että auttamisjärjestelmään ottamisen edellytyksenä säilyy se, että henkilö on auttamistoimien tarpeessa.

Sisäministeriö toteaa, että esityksessä ei esitetä muutoksia auttamisjärjestelmään ottamisen edellytyksiin. Auttamistoimien tarve on voimassa olevan lain mukaan edellytys auttamisjärjestelmään ottamiselle ja vastaavasti henkilö voidaan poistaa järjestelmästä, kun tarvetta auttamistoimille ei enää ole. Sisäministeriön näkemyksen mukaan ei olisi tarkoituksenmukaista ottaa henkilöä ihmiskaupan uhreille tarkoitettuun auttamisjärjestelmään, jos hänellä ei ole auttamistoimien tarvetta.

Auttamisjärjestelmään ottamisen kynnyksen on jo voimassa olevan lain mukaan matala, minkä lisäksi erityisiä edellytyksiä ei ole säädetty sen suhteen, millaisten auttamistoimien tarpeessa henkilön tulee olla. On mahdollista, että henkilöllä ei ole tarvetta sosiaali- ja terveydenhuollon auttamistoimille, mutta hän tarvitsee muutoin apua, ohjausta tai neuvontaa ihmiskauppa-asiassa, ja voi tulla otetuksi auttamisjärjestelmään. Valmistelun aikana ei ole arvioitu vaihtoehtona sitä, että auttamistoimien tarpeesta edellytyksenä auttamisjärjestelmään ottamiseksi luovuttaisiin, ja sisäministeriö katsoo, että esitetty huomio ei aiheuta muutoksia lakiesitykseen.

Neuvonnan ja ohjauksen antaminen kotikunnan omaaville ihmiskaupan uhreille

Rikosuhripäivystys esittää lausunnossaan harkittavaksi Joutsenon vastaanottokeskuksen lisäämistä toissijaiseksi tahoksi palveluiden järjestämisestä vastuussa olevana tahona niiden uhrien kohdalla, joilla on kotikunta, kun kyse on muista kuin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista.

Sisäministeriö toteaa, että esityksellä ei ole tarkoitus muuttaa tapaa, jolla uhrien auttaminen on Suomessa järjestetty kaksijakoisen mallin mukaisesti, vaan ainoastaan tehdä lainsäädäntöön välttämättömät muutokset, jotka johtuvat sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuun siirtymisestä 2023 alkaen hyvinvointialueille.

Rikosuhripäivystyksen lausunnossa viitataan erityisesti muihin kuin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Tältä osin 33 §:ään lisättäisiin Joutsenon vastaanottokeskuksen tehtäväksi lain 38 a §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetun neuvonnan ja ohjauksen antaminen myös sellaisille ihmiskaupan uhreille, joilla on kotikunta. Neuvontatehtävän näkökulmasta jatkossa korostuu Joutsenon vastaanottokeskuksen ja



hyvinvointialueen välinen yhteistyö, jotta voidaan muun muassa välttää päällekkäistä työtä. Sisäministeriö katsoo, että muutoksella turvattaisiin myös kotikunnan omaavalle uhrille mahdollisuus ihmiskauppa-asiaan liittyvään erityistä osaamista edellyttävään neuvontaan, eikä pidä tarkoituksenmukaisena muuttaa auttamistoimien järjestämisvastuuta lausunnossa esitetyllä tavalla.

Monialainen asiantuntijaryhmä

Ulkoministeriö nostaa lausunnossaan esiin monialaista asiantuntijaryhmää koskevan säännöksen kumoamisen ja siihen liittyen Suomen GRETA:lta saamat suositukset kansallista ihmiskaupan uhrien tunnistamis- ja ohjausjärjestelmää (NRM) koskien. Ulkoministeriön näkemyksen mukaan säännöksen kumoaminen edellyttäisi tarkempaa arviointia esimerkiksi Suomen osalta meneillään olevan GRETA:n kolmannen valvontakierroksen yhteydessä.

Sisäministeriö toteaa, että monialaista asiantuntijaryhmää koskeva säännös on ollut laissa vuodesta 2007 lähtien ja ryhmän tarkoituksena on ollut toimia Joutsenon vastaanottokeskuksen päätöksenteon sekä ihmiskaupan uhrien auttamistoimien ja suojelutarpeiden arvioimisen tukena. Kyseessä ei ole ihmiskaupan uhrien tunnistamis- ja ohjausjärjestelmä (NRM), jota koskevia suosituksia Suomi on saanut ja jonka luomista koskeva toimenpide-ehdotus on otettu vuonna 2021 laadittuun ihmiskaupan vastaiseen toimintaohjelmaan. Sisäministeriö pitää GRETA:n suosituksia sekä NRM:n ja uhrien tunnistamiseen tähtäävien käytäntöjen kehittämistä tärkeinä. Asialla ei ole kuitenkaan vaikutusta monialaista asiantuntijaryhmää koskevan säännöksen kumoamiseen esitetyin perustein.

Sosiaalihuoltolaki

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja Monika-Naiset liitto ry totesivat lausunnossaan, että sosiaalihuoltolain 11 §:ään lisättäväksi ehdotettu termi ”muu hyväksikäyttö” on riittämätön.

Sosiaali- ja terveysministeriö viittaa tältä osin lausuntoon, jonka se toimitti hallintovaliokunnalle 15.11.2022 (ks. lausunnon s. 2–3, otsikko ”Sosiaalihuoltolain 11 §:ään ehdotettu muutos”).

Ihmiskaupan uhrin asumispalvelut

Monika-Naiset liitto ry kritisoi lisäksi lausunnossaan sitä, että ihmiskaupan uhrien turvallisista ja tuetuista asumispalveluista ei ole ehdotettu sääntelyä.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa tältä osin, että sosiaalihuoltolain mukaisia asumispalveluja järjestetään myös ihmiskaupan uhreille ja että voimassa oleva sääntely täyttää niin kutsutun ihmiskauppadirektiivin vaatimukset. Lisäksi turvakotipalveluita tarjotaan sellaisille ihmiskaupan uhreille, joiden kohdalla on kyse lähisuhdeväkivallasta. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) on tehnyt ihmiskaupan uhrien asumispalveluita koskevan selvityksen (Selvitys ihmiskaupan uhrien turvallisesta ja tuetusta asumisesta, THL: Työpaperi 27/2021), jonka perusteella ihmiskaupan uhrin ovat niin heterogeeninen ryhmä ja heidän palvelutarpeensa niin moninaiset, ettei ole tarkoituksenmukaista säätää nimenomaisesti ja ainoastaan heille suunnatusta asumispalvelusta. THL:n selvityksessä suositeltiin muun muassa jatkoselvitetäväksi, onko turvakotipalveluiden kohderyhmää tarkoituksenmukaista laajentaa koskemaan myös muita kuin lähisuhdeväkivaltaa kokeneita. THL tulee todennäköisesti ensi vuoden aikana päivittämään turvakotien laatusuosituksia, ja tässä yhteydessä on tarkoitus tarkastella myös tarvetta päivittää laatusuositusten ihmiskauppaa koskevia kohtia.