Korkeakouluharjoittelija Salla Anttila 12.9.2014

**Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain 52 b ja 52 c §:n muuttamisesta**

 Sisäministeriössä on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain 52 b ja 52 c §:n muuttamisesta. Esityksen tarkoituksena on vahvistaa ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmän asema ja tehtävät laissa, jotta ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta tulisi ennustettavampi ja läpinäkyvämpi sekä vastuunjaoltaan selkeämpi kokonaisuus. Esityksestä on pyydetty lausunnot valtioneuvoston kanslialta, ulkoasiainministeriöltä, oikeusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, opetus- ja kulttuuriministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, sisäministeriön poliisiosastolta ja rajavartio-osastolta, oikeuskanslerinvirastolta, eduskunnan oikeusasiamieheltä, lapsiasiainvaltuutetulta, tasa-arvovaltuutetulta, vähemmistövaltuutetulta, korkeimmalta hallinto-oikeudelta, Helsingin hallinto-oikeudelta, Itä-Suomen hallinto-oikeudelta, Valtakunnansyyttäjänvirastolta, Maahanmuuttovirastolta, Joutsenon vastaanottokeskukselta, Oulun vastaanottokeskukselta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta, aluehallintovirastoilta, Suomen Kuntaliitolta, Helsingin kaupungilta, Oulun kaupungilta, Tampereen kaupungilta, Turun kaupungilta, Vaasan kaupungilta, kirkkohallitukselta, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:ltä, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:ltä, AKAVA ry:ltä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry:ltä, Suomen Yrittäjät ry:ltä, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry:ltä, Maaseudun Työnantajaliitto ry:ltä, Helsingin Diakonissalaitokselta, Amnesty International Suomen osastolta, Euroopan Kriminaalipolitiikan Instituutti HEUNI:lta, Ihmisoikeusliitolta, International Organization for Migration IOM:ltä, Lastensuojelun Keskusliitolta, Naisjärjestöt Yhteistyössä NYTKIS ry:ltä, Mannerheimin Lastensuojeluliitolta, Monika-Naiset liitto ry:ltä, Pakolaisneuvonta ry:ltä, Pro-tukipiste ry:ltä, Rikosuhripäivystykseltä, Suomen Punaiselta Ristiltä, Suomen UNICEF:iltä ja UNHCR:n Tukholman toimistolta. Lisäksi Lasten perusoikeudet ry antoi omasta aloitteestaan lausunnon esityksestä. Lausuntoja saapui yhteensä 55 kappaletta. Lausuntopyyntöön vastanneista seitsemän tahoa ilmoitti, ettei niillä ole esityksestä huomautettavaa.

**Esityksestä yleisesti**

 Esitettyjä tavoitteita pidettiin pääosin kannatettavina ja yleisesti ottaen lausujat pitivät ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää koskevan lainsäädännön uudistamista erittäin tarpeellisena. Useat tahot esittivät kuitenkin kriittisiä huomioita harkinta- ja toipumisaikaa koskevasta sääntelystä ja kunnille kuuluvista tehtävistä sekä niihin tarvittavasta koulutuksesta ja muista resursseista. Lisäksi kiinnitettiin huomiota erityisesti järjestöjen tarvitsemaan rahoitukseen ja keskeiseen rooliin ihmiskaupan uhrien auttamisessa. Lapsinäkökulman huomioon ottaminen esityksessä nähtiin positiivisena, mutta toisaalta lainsäädäntöä toivottiin vielä kehitettävän ihmiskaupan uhriksi joutuneiden ja ihmiskaupan uhrin mukana seuraavien lasten osalta.

 Useat ihmiskaupan uhrien parissa työskentelevät järjestöt totesivat, ettei lakiesitys tuo riittävää parannusta erityisen haavoittuvassa asemassa olevien ihmiskaupan uhrien tilanteeseen. Lausunnoissa katsottiin, että uhrin mahdollisuus saada apua on liialti sidottu uhrin yhteistyöhalukkuuteen viranomaisten kanssa. Lisäksi useat tahot olisivat toivoneet toipumis- ja harkinta-ajan pidentämistä ja niitä koskevan sääntelyn yhdenmukaistamista. Toisaalta osa lausujista piti rikollisen toiminnan ehkäisemistä ensisijaisena tavoitteena silloin, kun jonkun henki, terveys tai vapaus on uhattuna.

 *SAK, STTK, Akava, Vähemmistövaltuutettu, HEUNI, UNICEF, Amnesty International*, *Pakolaisneuvonta* sekä *Rikosuhripäivystys* korostivat, että ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmästä tulisi valmistella erillinen laki.

**Yleisperusteluihin ja kokonaisuuteen liittyvät kommentit**

*Työ- ja elinkeinoministeriö* katsoo, että esityksessä olisi syytä ottaa huomioon myös Kansainvälisen työjärjestön pakkotyön torjuntaa koskevat sopimukset sekä erityisesti ILO:n työkonferenssissa 11.6.2014 hyväksytyt, pakollista työtä koskevaan vuoden 1930 yleissopimukseen liittyvät pöytäkirja ja suositus.

*Ulkoasiainministeriö* toteaa, että esityksestä tulisi selkeämmin käydä ilmi lainsäädäntöhankkeeseen johtaneet seikat, sillä niillä on olennainen merkitys sen arvioimiseksi, täyttääkö ehdotettu lainsäädäntö sille asetetut tavoitteet. Lisäksi esityksen tavoitteista tulisi ministeriön mukaan kirjata selkeämmin. Ministeriö toteaa myös, että tulisi puhua ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta, ei ihmiskaupasta.

*Ulkoasiainministeriö* huomauttaa myös, ettei nykytilan arviointia koskevasta kohdasta ilmene kattavasti hankkeen työryhmän selvityksessä tunnistettuja kehitystarpeita ja siitä puuttuvat esimerkiksi turvallisuusuhkia, järjestöjen toimintamahdollisuuksia sekä ulkomaalaislakia koskevat arviot. Lisäksi arvioinnista tulisi käydä ilmi, ettei kaikkiin kehittämistoimenpiteisiin ole tarkoitus vastata tällä lainsäädännöllä, vaan muilla toimenpiteillä. *Valtiovarainministeriön* mukaan esityksen nykytila-arvioon tulisi lisätä arvio kuntien kustannuksista järjestelmän toimintaan liittyen sekä tietoa siitä, miten suurella osalla järjestelmän asiakkaista on kotikunta Suomessa.

**Pykäläkohtaiset kommentit**

**Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annettu laki**

**3 §: Ihmiskaupan uhrin määritelmä**

 *Maahanmuuttoviraston* mukaan luonnosteltu ihmiskaupan uhrin määritelmä on jossain määrin ristiriidassa muiden esityksen kohtien kanssa siltä osin, kun se on sidottu henkilön olemiseen auttamisjärjestelmässä. Esimerkiksi 38 §:n perustelujen mukaan auttamisjärjestelmään ottaminen ei vielä ole ihmiskaupan uhriksi tunnistamista. Myös *Valtiovarainministeriön* mukaan määritelmää ihmiskaupan uhrista ja auttamisjärjestelmään otetusta henkilöstä tulisi täsmentää.

*Lapsiasiainvaltuutettu* ehdottaa harkittavaksi, että 7 kohdan määritelmän mukaisen henkilön hoidossa oleva lapsi määriteltäisiin myös ihmiskaupan uhriksi, vaikkei lapsi olisikaan suoranaisesti ihmiskaupan uhri. Tämä selkeyttäisi lapsen asemaa auttamisjärjestelmässä ja muissa tarjottavissa palveluissa. Myös *Lastensuojelun keskusliitto* esittää, että auttamisjärjestelmän määritelmään lisättäisiin maininta ihmiskaupan uhrin mukana olevasta lapsesta.

*Vähemmistövaltuutettu* pitää ongelmallisena sitä, että ihmiskaupan uhreista puhuttaessa käytetään sanaa "epäilty uhri" tai sanamuotoa "jonka epäillään olevan ihmiskaupan uhri", mikä viittaa rikoksesta epäiltyyn. Parempi ilmaus olisi valtuutetun mielestä esimerkiksi "mahdollinen" tai "oletettu" uhri. Myös *ulkoasiainministeriö* toteaa, että käsitteet "havaittu", "oletettu" ja "epäilty" uhri tulisi määritellä selkeästi ja niitä tulisi käyttää johdonmukaisesti.

**26 §, 25 §: Sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut**

 *Korkein hallinto-oikeus* toteaa, että koska vastaanottolain 25 tai 26 §:n 2 momentteja ei ole tarkoitettu muutettavaksi, niitä ei ole syytä ottaa mukaan esitykseen.

 *Oikeusministeriön* mukaan lakiluonnoksen 26 §:n 1 momentti on muotoiltu tulkinnanvaraisesti. Siinä annetaan ymmärtää, että tarkoitetulla henkilöllä olisi oikeus terveydenhuoltolain 50 §:ssä ja erikoissairaanhoitolain 3 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin terveydenhoitopalveluihin vain sinä aikana, jona hän on oikeutettu vastaanottopalveluihin tai jona hän on auttamisjärjestelmässä. Viitatut lainkohdat koskevat kuitenkin kiireellistä hoitoa, jota jokaisen on saatava riippumatta siitä, onko hän oikeutettu esimerkiksi vastaanottopalveluihin.

*UNICEF* korostaa, että oikeuden kunnan tarjoamiin terveyspalveluihin sekä sosiaalihuoltolain 17 §:ssä tarkoitettuihin sosiaalipalveluihin on lainvoimaisesti toteuduttava jokaisen lapsen kohdalla tämän maassaolostatuksesta riippumatta. *Rikosuhripäivystys* esittää, että luetteloon lapsista, jotka ovat oikeutettuja terveyspalveluihin samoin perustein kuin henkilöt, joilla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa, lisätään teksti ”sekä ihmiskaupan uhrin mukana seuraavalle lapselle”. Myös *Ensi- ja turvakotien liitto* sekä *Lastensuojelun keskusliitto* painottavat, että pykälissä on mainittava myös uhrien lasten ja lapsiuhrien oikeudet sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä perusopetukseen.

 *Helsingin Diakonissalaitoksen säätiön* mukaan terveyspalveluita ei tulisi taata ainoastaan lapselle, vaan myös ilman oleskelulupaa Suomessa oleville täysi-ikäisille.Lisäksi säätiö pitää ongelmallisena sitä, ettei julkisen terveydenhuollon yksiköissä välttämättä ole ihmiskaupan uhrien hoitamiseen tarvittavaa erityisosaamista. Tämä saattaa asettaa uhrit eriarvoiseen asemaan asuinpaikan perusteella, vaikka muodollisesti palvelut on järjestetty kaikille samoilla periaatteilla. Säätiö pitää suositeltavana, että kaikille ihmiskaupan piiriin joutuneille lapsille tehtäisiin jo alkuvaiheessa asiantuntijan arvio psyykkisen tuen tarpeesta.

**4. luku: Auttamisjärjestelmä**

 *Korkeimman hallinto-oikeuden* mukaan olisi selvyyden vuoksi perusteltua mainita auttamisjärjestelmän kohde myös luvun otsikossa.

**33 §: Auttamisjärjestelmän tehtävät**

 *Joutsenon vastaanottokeskus* toteaa, että auttamisjärjestelmää koskeva tiedotus- ja koulutustyö on jouduttu hoitamaan hankerahoituksen turvin, ja auttamisjärjestelmän resursoinnin yhteydessä tulisi huomioida, että esitetyt lakimuutokset tuovat auttamisjärjestelmälle kokonaan uusia tehtäviä. Auttamisjärjestelmän tehtävien hoitaminen vaatii vastaanottokeskuksen näkemyksen mukaan jatkossa vähintään viisi vakinaista virkaa.

**34 §, 35 §, 38 f §: Auttamisjärjestelmään ottaminen ja järjestelmästä poistaminen**

 *Korkeimman hallinto-oikeuden* mukaan auttamisjärjestelmään ottamisen vireille panijoista olisi perusteltua säädellä säännöstekstissä selkeämmin. *Oikeusministeriö* huomauttaa, että ilmaisu ”kolmannen sektorin toimija” ei ole hyvää lakikieltä.

 *Maahanmuuttoviraston* mukaan esityksestä jää epäselväksi, voidaanko esitys tehdä ja henkilö ottaa auttamisjärjestelmään ilman hänen suostumustaan. *Helsingin kaupunki* taas toteaa, että koska luonnoksen mukaan auttamisjärjestelmään otetulle henkilölle ei voida antaa auttamistoimia vastoin hänen tahtoaan, olisi tarkoituksenmukaista, että henkilön suostumuksesta olisi varmistuttu jo esitettäessä hänen ottamistaan auttamisjärjestelmään. Suostumuksen edellyttäminen voitaisiin rajata täysi-ikäisiin henkilöihin sekä tapauksiin, joissa ihmiskaupan uhriksi epäillyn henkilön mielipide on selvitettävissä esityksen tekemistä olennaisesti viivästyttämättä.

 *Helsingin Diakonissalaitoksen säätiön* sekä *Lastensuojelun keskusliiton* mukaan Joutsenon vastaanottokeskuksen johtajalle annetaan esityksessä liian suuret valtuudet ottaa asiakas järjestelmään tai poistaa asiakas järjestelmästä. Monialaisen asiantuntijaryhmän merkitystä tulisi säätiön mielestä korostaa enemmän. Lastensuojelun keskusliitto esittää lisäksi, että lakiin kirjataan velvoite tehdä lastensuojeluilmoitus auttamisjärjestelmään otetusta lapsesta, olipa tämä itse uhri taikka uhrin lapsi. *Valtiovarainministeriön* mukaan menettelyä, jossa yksittäinen virkamies päättää auttamisjärjestelmään ottamisesta, tulisi vielä arvioida. *Itä-Suomen hallinto-oikeus* toteaa, että esitetyt säännökset auttamisjärjestelmään ottamisesta ja poistamisesta antavat päätöksentekijälle laajasti harkintavaltaa, vaikka harkinnassa huomioon otettavia seikkoja onkin jonkin verran tuotu esiin esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa.

 *Pakolaisneuvonta* pitää kynnystä auttamisjärjestelmään ottamiselle liian korkeana ja kynnystä siitä poistamiselle liian matalana. Pakolaisneuvonnan mukaan auttamisjärjestelmä on liiaksi sidoksissa rikostutkintaan.

 *SAK:n, STTK:n ja AKAVA:n* mielestä kenen tahansa pitäisi voida tehdä esitys auttamisjärjestelmään ottamisesta. *UNICEF* taas esittää, että esityksen tekeminen auttamisjärjestelmälle kirjattaisiin velvollisuutena.

 *Ulkoasianministeriö* toteaa, että auttamisen alkamisen ja päättymisen tulisi perustua suoraan henkilön tunnistamiseen ihmiskaupan uhriksi ja uhriutumisesta johtuvaan auttamistoimien tarpeeseen, eivätkä alkaminen ja päättyminen saisi olla riippuvaisia rikosprosessin alkamisesta ja sen jatkumisesta. Esitetyn 38 f §:n 1 kohta tulisi liittää 1 momentin varsinaiseen tekstiin seuraavasti: "… kun hän ei ole enää auttamistoimien tarpeessa". Lisäksi tulisi täsmentää, ovatko luetellut kohdat vaihtoehtoisia. Ministeriö lisää, etteivät auttamisjärjestelmään esittäminen ja ottaminen saisi olla riippuvaisia uhriutumisen ajankohdasta.

 *Valtakunnansyyttäjänvirasto* huomauttaa, että säännöksestä tulisi selkeämmin käydä ilmi, miten järjestelmästä poistamisen suhteen olisi meneteltävä silloin, kun tiedetään, että asianomaisen viranomaisen ratkaisu voi muutoksenhaun tai kantelun johdosta vielä muuttua.

 *SAK, STTK ja AKAVA* haluavat korostaa, että ennen kuin uhri poistetaan auttamisjärjestelmästä omasta pyynnöstään, on kiinnitettävä huomiota pyynnön aitouteen ja siihen, ettei uhria ole pakotettu pyyntöön.

 *Poliisihallituksen* mukaanperusteluista jää epäselväksi, voidaanko henkilö poistaa auttamisjärjestelmästä, jos tutkintanimike muuttuu muuksi kuin ihmiskaupparikokseksi kesken esitutkinnan tai syyteharkinnan aikana.

**36 §: Toipumisaika ja sen oikeusvaikutukset / Ulkomaalaislain 52 b, 52 c §: Harkinta-aika ja siitä päättäminen**

 *Korkein hallinto-oikeus* toteaa, ettei vastaanottolain 36 §:ään esitettyä toipumisaikaa ja vastaavaa ulkomaalaislain 52 b §:n harkinta-aikaa koskevaa sääntelyä ole perusteltua eriyttää koskemaan laillisesti maassa oleskelevia sekä ilman oleskeluoikeutta laillisesti maassa oleskelevia ihmiskaupan uhreja, sillä kyse on korkeimman hallinto-oikeuden mukaan samantyyppisestä harkinnasta. Hallinto-oikeuden mukaan perusteluista ei myöskään ilmene, miksi harkinta-ajan jatkamismahdollisuus vielä kuudesta kuukaudesta eteenpäin katsotaan tarpeelliseksi tilanteessa, jossa on kysymys ainoastaan mietintäajan antamisesta ihmiskaupan uhrille.

 *Korkein hallinto-oikeus* lisää, että toipumis- ja harkinta-ajan sääntelyssä on otettava huomioon se, että tilanteissa, joissa ulkomaalainen saa ulkomaalaislain 40 §:n 3 momentin nojalla laillisesti oleskella maassa turvapaikka- tai oleskelulupahakemuksen käsittelyn ajan, oleskeluoikeus on kuitenkin lähtökohtaisesti rajoitettu, sillä kielteisen täytäntöönpanokelpoisen päätöksen jälkeen henkilön oleskeluun ei enää ole laillista perustetta ja hänet voidaan poistaa maasta. Korkein hallinto-oikeus kehottaa myös täsmentämään ehdotetun 36 §:n 1 momentin muotoilua viittaamalla ulkomaalaislain 40 §:ään sekä pykälän 4 momenttia viittaamalla ulkomaalaislain 52 a §:ään. Lisäksi esityksen perusteluissa tulisi ottaa kantaa muutoksenhakumahdollisuuteen, ja selvyyden vuoksi harkinta-ajan osalta vastaanottolain 55 §:ään tai 57 §:ään tulisi ottaa viittaus ulkomaalaislain valituskieltopykälään 191.

 *Ulkoasiainministeriö* esittää, että 36 §:n 3 momentista poistettaisiin teksti "ja harkita yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa ihmiskaupparikoksen selvittämiseksi", jolloin momentti vastaisi paremmin säännöksen perusteluissa ilmoitettua tarkoitusta, jonka mukaan uhrin näkökulmasta ei luotaisi aktiivista yhteistyövelvoitetta. Samassa yhteydessä olisi ministeriön mukaan luontevaa täsmentää, mitä uhrin näkökulmasta toipumisajan päättymisen jälkeen tapahtuu.

 *Poliisihallituksen* mukaan 36 §:n 3 momentti on tulkinnanvarainen ja se tulisi kirjata selkeämmin kielloksi tai suositukseksi. Lain tulisi myös mahdollistaa yhteydenotto poikkeustapauksissa, kun jonkun henki, terveys tai vapaus on uhattuna ja näyttäisi olevan välttämätöntä saada tietoja auttamisjärjestelmään otetulta ihmiskaupan uhrilta. Poliisihallitus esittää lisäksi, että 52 c §:n 1 momentin termi "poliisilaitos" tulisi vaihtaa termiksi "poliisi", mikä antaisi myös poliisin valtakunnallisille yksiköille toimivaltuuden päättää harkinta-ajasta.

 Toipumisajan osalta *Maahanmuuttovirasto* esittää vielä tarkistettavaksi, miten perusteluissa mainitut laillisen oleskelun muodot vastaavat ulkomaalaislain 40 §:ssä mainittuja laillisen oleskelun muotoja. Perusteluissa ei nyt mainita viisumilla tai viisumivapaasti oleskelua, mikä ulkomaalaislain 40 §:n mukaan taas on laillista oleskelua. Lisäksi Maahanmuuttovirasto esittää, että perusteluihin sisältyvä kirjaus, jonka mukaan poliisi vastaa turvapaikkatutkinnasta, tulisi muuttaa muotoon ”poliisi vastaa turvapaikkatutkinnan alkuvaiheesta”. Virasto toivoo täsmennystä myös siitä, millä tavoin Maahanmuuttovirasto voi olla yhteydessä hakijaan turvapaikkatutkinnan suorittamiseksi toipumisajasta riippumatta.

 *Kirkkohallitus* esittää harkinta-ajan pidentämistä edelleen 30 päivästä, sillä uhrit saattavat olla niin pahoin traumatisoituneita, ettei kuukauden toipumisaika riitä. Myös *ulkoasiainministeriö* pitää toipumisajalle ehdotettua 30 päivän kestoa lyhyenä ottaen huomioon, että vastaanottokeskuksen johtajalla on toipumisajan päätyttyä velvollisuus epäillyn rikoksen ilmoittamiseen.*Amnesty* kannattaa, että kaikille auttamisjärjestelmään hyväksytyille ihmiskaupan uhriksi epäillylle henkilöille annettaisiin automaattisesti oleskelustatuksesta riippumaton 3–6 kuukauden mittainen toipumisaika. Samoin *UNHCR* huomauttaa lausunnossaan, että toipumisajan vähimmäispituus tulisi nostaa 90 päivään ja toipumisajan tulisi koskea kaikkia, myös laittomasti Suomessa oleskelevia ihmiskaupan uhreja.

Myös *ulkoasiainministeriö*, *työ- ja elinkeinoministeriö, vähemmistövaltuutettu* ja *Pro-tukipiste ry* pitävät uhrin näkökulmasta tärkeänä, että harkinta- tai toipumisaika myönnettäisiin kaikille auttamisjärjestelmään hyväksytyille uhreille. Valtuutettu kehottaa myös tarkastelemaan ovatko erot toipumisajan ja harkinta-ajan välillä, kuten toipumisajan kesto ja ilmoittamisvelvollisuus tarkoituksenmukaisia ja uhrien yhdenvertaista asemaa tukevia. Myös *Monika-naiset liitto* ja Pro-tukipiste ry pitävät ongelmallisena, etteivät harkinta- ja toipumisaika ole saman sisältöisiä. Ulkoasiainministeriö taas korostaa, että perusteluissa olisi hyvä täsmentää, ettei toipumis- ja harkinta-ajassa ole kyse samasta asiasta eivätkä ne siten ole vertailukelpoisia.

*Lapsiasiainvaltuutettu* korostaa, että silloin, kun on kyse ihmiskaupan uhrista, joka on itse lapsi tai jonka hoidossa on lapsi, on toipumis- tai harkinta-ajan keskeyttämistä koskevassa päätöksenteossa ensisijaisesti huomioitava sen vaikutus lapsen etuun.

 *Työ- ja elinkeinoministeriön, Rikosuhripäivystyksen, Amnestyn, vähemmistövaltuutetun, Pakolaisneuvonnan* ja *Lastensuojelun keskusliiton* mukaan esityksen muotoilu "Suomen velvollisuus siirtää hakija kyseiseen jäsenvaltioon" on virheellinen, sillä EU:n vastuunmäärittämisasetuksen suvereniteettilausekkeen mukaan jäsenvaltio voi aina myös itse ottaa hakemuksen käsittelyyn. Silloin kun Maahanmuuttovirastossa on katsottu henkilön olevan haavoittuvassa asemassa, ihmiskaupan uhriksi epäiltyä henkilöä ei käytännössä ole palautettu toiseen jäsenvaltioon. *UNHCR* korostaa, että vastuunmäärittämisasetukseen sisältyvää harkintavaltaa tulee soveltaa ottaen huomioon henkilön kokonaistilanne, ja myös *IOM* kehottaa käyttämään mahdollisuutta käsitellä ihmiskaupan uhrien turvapaikkahakemukset Suomessa toiseen jäsenvaltioon palauttamisen sijaan.

 *Maahanmuuttoviraston* mukaan perusteluihin voisi selkeyden vuoksi täydentää, että jos hakijan osalta ei käytetä oikeutta tutkia hakemusta Suomessa ja toinen valtio on vastuussa hänen turvapaikkahakemuksensa käsittelystä, vastuunmäärittämisasetuksen 29 artikla velvoittaa siirtämäänhakijan vastuussa olevaan valtioon tiettyjen määräaikojen puitteissa. Virastolisää, ettei tässä yhteydessä ole merkityksellistä, mitä harkintaa käyttäen Maahanmuuttovirasto tekee päätöksensä käännyttämisestä vastuussa olevaan valtioon, eikä tähän harkintaan tulisi siten viitata.

 *Maahanmuuttoviraston* mukaan perusteluista tulisi lisäksi poistaa maininta siitä, että vastuuvaltion määrittäminen olisi erityisen tärkeää tapauksissa, joissa henkilöllä on vireillä hakemus toisessa asetusta soveltavassa maassa, eikä hän hae kansainvälistä suojelua Suomesta. Vastuunmäärittämisasetuksen pääperiaate on, että kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tutkitaan vain yhdessä valtiossa eikä tähän vaikuta se, onko henkilö jättänyt hakemuksen myös Suomessa. Dublinin-menettelyssä käsiteltävien asioiden osalta olisi viraston näkökulmasta myös tärkeää, että esityksen perusteluissa avattaisiin Dublin-järjestelmän perusperiaatteita, ja tuotaisiin esille prosessin mukaiset määräaikapaineet myös uhrin tunnistamista koskevan 38 §:n perusteluissa ja erityisesti siitä näkökulmasta, ettei Dublin-menettelyä voisi systemaattisesti vesittää vetoamalla uhriutumiseen.

 *Joutsenon vastaanottokeskus* toteaa, ettei auttamisjärjestelmällä nykyisellään ole käytössään riittäviä oikeuksia rekistereihin eikä myöskään riittävää osaamista vastuunmäärittämisasetuksesta, jotta se pystyisi toipumisaikaa koskevassa päätösharkinnassaan huomioimaan, ettei sillä mitätöidä asetuksen soveltamista. Joutsenon auttamisjärjestelmän olisi todennäköisesti käytännössä tukeuduttava päätösharkinnassaan vahvasti Maahanmuuttovirastoon.

**37 §: Oikeus välttämättömien tietojen ilmoittamiseen**

 *Valtakunnansyyttäjänviraston* mukaan vastaanottokeskuksen johtajan ilmoitusvelvollisuuden yhteydessä tulisi pohtia myös lastensuojelulain ilmoitusvelvollisuutta koskevien säännöksien täydentämistä. Ilmoitusvelvollisuuden tulisi nimenomaisesti koskea myös epäiltyjä lapsiin kohdistuneita rikoslain 25 luvun 3 §:n ja 3 a §:n mukaisia ihmiskaupparikoksia.

 *Oikeusministeriö* ehdottaa, että muotoilua ”jonkun henkeen, terveyteen tai vapauteen …” täsmennettäisiin esimerkiksi seuraavasti: ”mahdollisen ihmiskaupan uhrin, hänen läheisensä taikka henkilökunnan henkeen,…”. *Vähemmistövaltuutetun* mukaan esitys jättää auttamisjärjestelmälle liikaa harkintavaltaa siinä, missä tilanteissa ilmoitus viranomaisille on tehtävä. Myös valtuutettu esittää pykälää täsmennettäväksi koskemaan tilanteita, joissa on kyse vakavasta uhrin, hänen läheisensä tai auttamisjärjestelmän henkilökunnan henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvasta uhasta. Valtuutetun mukaan esitysluonnos jättää avoimeksi myös sen, millaisia toimenpiteitä ilmoitus aiheuttaisi ilmoitusten vastaanottopäässä.

 *Rajavartiolaitos* toteaa, että esityksestä jää epäselväksi, kuinka vakavaa uhkaa tai vaaraa oikeus välttämättömien tietojen ilmoittamiseen edellyttäisi. *Rikosuhripäivystys* taasesittää sulkumerkkien poistamista sanan "vakavaa" ympäriltä, jotta kynnys tietojen antamiselle olisi riittävän korkea. Rikosuhripäivystys toteaa lisäksi, että mikäli rikoslain 15 luvun 10 §:n mukainen tieto ilmoitetaan poliisille, olisi ihmiskaupan uhrin saatava itse tieto kyseisen tiedon välittämisestä. *Helsingin kaupunki* huomauttaa, että epäselvyyksien välttämiseksi tulisi säännökseen lisätä selkeä viittaus rikoslain 15 luvun 10 §:ään. *Lasten perusoikeudet ry* toivoo, että lainvalmistelussa kiinnitettäisiin erityistä huomiota lasten oikeuksiin ja laissa säädettyihin ilmoitusvelvollisuuksiin, joista järjestöt eivät aina ole tietoisia. Lasten perusoikeudet ry:n mukaan olisi toivottavaa, että esimerkiksi konkreettisin esimerkein selvennettäisiin ne tilanteet, joihin liittyy rikoslain 15 luvun 10 §:ssä tarkoitettu sanktioitu ilmoitusvelvollisuus.

 *SAK, STTK, AKAVA, Ihmisoikeusliitto* ja *Monika-naiset liitto* esittävät ilmoittautumisvelvollisuutta poistettavaksi kokonaan toteamalla, että se heikentäisi haavoittuvassa asemassa olevien uhrien mahdollisuuksia hakeutua auttamisjärjestelmään.

 *Poliisihallitus* taas esittää, että auttamisjärjestelmän johtaja velvoitettaisiin ilmoittamaan auttamisjärjestelmään ottamisesta kaikissa tapauksissa heti poliisille, vaikka esitutkintaviranomainen tai syyttäjä saisi ottaa uhriin yhteyttä vasta toipumisajan jälkeen. Poikkeuksena olisivat tilanteet, joissa jollakin on hengen, terveyden tai vapauden menettämisen vaara, jolloin poliisilla olisi oikeus olla yhteydessä uhriin heti.

**38 §: Ihmiskaupan uhrin tunnistaminen**

 *Korkeimman hallinto-oikeuden* mukaan auttamisjärjestelmään pääsyn edellytyksiin nähden jää epäselväksi, onko tarkoitus, että myös auttamisjärjestelmän suorittamasta uhrin tunnistamisesta tehdään erillinen muutoksenhakukelpoinen päätös ja mikä on sen lisäarvo jo auttamisjärjestelmään otetun henkilön kannalta.

 *Ulkoasiainministeriö* esittää, että säännöksen 1 ja 2 momenteista poistettaisiin viittaukset esitutkinta- oleskelulupaprosessin käynnistymiseen, jolloin tunnistaminen ei riippuisi mahdollisesta rikos- tai oleskelulupaprosessin käynnistymisestä, eikä yhteistyötä viranomaisten kanssa asetettaisi tunnistamisen edellytykseksi.

 *Ulkoasiainministeriön* mukaan Joutsenon auttamisjärjestelmä tulisi määritellä yhdeksi tunnistavaksi viranomaiseksi erityisesti tapauksissa, joissa muita viranomaismenettelyjä ei ole käynnistynyt. Myös *Joutsenon vastaanottokeskus* katsoo, että auttamisjärjestelmän rooli ihmiskaupan uhrin tunnistamisessa on määritelty esitysluonnoksessa liian kapeaksi, eikä lainsäädännöllä näin pystytä varmistamaan kaikkien ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja avun piiriin saattamista. Myös *työ- ja elinkeinoministeriö, vähemmistövaltuutettu, Amnesty* sekä *Pro-tukipiste ry* korostavat lausunnoissaan, että auttamisjärjestelmän oikeutta tunnistaa ihmiskaupan uhri tulisi laajentaa ja sille tulisi antaa tunnistamisessa yhtä vahva asema kuin esitutkintaviranomaisille. Työ- ja elinkeinoministeriönmukaan esityksessä tulisi lisäksi selkeämmin tuoda esille myös muiden viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen rooli ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa ja järjestelmään ohjaamisessa. Pro-tukipiste rylisää, että esityksessä tulisi avata selkeämmin, mitkä virallisen tunnistamisen oikeusvaikutukset uhrin näkökulmasta ovat.

*Maahanmuuttovirasto* katsoo, että esityksessä tulisi täsmentää, voiko auttamisjärjestelmä tunnistaa ihmiskaupan viralliseksi uhriksi myös henkilön, jota ei ole suostumuksen puuttumisen vuoksi esitetty tai otettu auttamisjärjestelmään. Jos tällaista henkilöä ei voida tunnistaa viime kädessä auttamisjärjestelmässä, voi uhrin viralliseen tunnistamiseen jäädä katve niiden henkilöiden osalta, jotka eivät halua auttamisjärjestelmään, mutta vetoavat ihmiskaupassa uhriutumiseen oleskelulupa- tai kansainvälisen suojelun asiassaan. Lisäksi tulisi tarkentaa, voiko poliisille ihmiskaupan uhriksi joutumisesta tehdyn ilmoituksen käsittely poliisissa päättyä ilman, että esitutkinnan käynnistämättä jättämisestä tehdään virallista päätöstä, ja voiko uhri jäädä tunnistamatta virallisesti tilanteessa, jossa poliisi ei katso voitavan edes aloittaa esitutkintaa, kun uhriutuminen on tapahtunut ulkomailla, eikä esitutkinnan käynnistämättä jättämisestä tehdä päätöstä.

 *Maahanmuuttovirasto* kehottaa myös tarkentamaan, onko maasta poistamisen edellytys, että epäillyn uhrin tunnistamisprosessi toteutetaan aina kaikissa rinnakkain tunnistamista tekevissä viranomaisissa, vai riittääkö, jos yksi näistä viranomaisista saattaa prosessin loppuun. Lisäksi esityksen mukaan tunnistaminen tapahtuisi nyt eri viranomaisissa eri kynnyksellä. Virasto huomauttaa myös, että esitetyt 1 momentti ja 3 momentin 2 kohta vaikuttavat olevan ristiriidassa keskenään, sillä jos uhri tunnistetaan jo esitutkinnan käynnistämisellä, ei häntä ole enää tarpeen tunnistaa uudelleen sen päättämisen tai keskeyttämisen jälkeen. Maahanmuuttovirasto esittää pohdittavaksi myös sitä, voiko esitutkintaviranomaista ja auttamisjärjestelmää velvoittaa toimittamaan tiedon uhrin tunnistamista tarkoittavasta päätöksestä Maahanmuuttovirastolle, sillä se edesauttaisi epäillyn tai tunnistetun uhrin lupa-asian selvittämistä.

 *UNCHR* toivoo lisäselvitystä siitä, miksi Maahanmuuttoviraston virallinen tunnistusmahdollisuus on rajattu ainoastaan ihmiskaupan uhreille myönnettyihin oleskelulupiin eikä koske tilanteita, joissa ihmiskaupan uhrille myönnetään turvapaikka tai tilapäistä suojelua ihmiskaupan perusteella.

 *UNICEF:in* mukaanlapsiuhrien tunnistamiseen liittyvät erityiset toimet ja niiden edellyttämät vaatimukset tulisi kirjata pykälään. *Amnesty* esittää tunnistamismenettelyn kirjaamista lakiin niin, että ihmiskaupan uhrin virallinen tunnistaminen on mahdollista kaikissa tilanteissa riippumatta siitä, aloitetaanko asiassa esitutkinta tai johtaako se tuomioon ihmiskaupasta.

**38 a §, 38 b §, 38 c §, 38 d §: Auttamistoimet ja niiden järjestäminen**

*Valtiovarainministeriö* korostaa, että säännöksistä tulisi selvästi ilmetä, että auttamistoimet rajataan välttämättömiin ja kiireisiin sekä sidotaan muutenkin käytettävissä oleviin julkisiin varoihin. Ministeriön mukaan yksittäisille virkamiehille ei tulisi antaa lailla vapaata harkintavaltaa käyttää auttamistoimia*.*

*Kirkkohallitus* korostaa, että laissa olisi täsmennettävä, että kuntapalveluiden piirissä olevat ihmiskaupan uhrit saavat auttamisjärjestelmässä oleviin nähden yhtäläiset palvelut. *Kuntaliitto* katsoo, että Joutsenon vastaanottokeskuksen auttamisjärjestelmällä on paras asiantuntemus ihmiskaupan uhreille järjestettävistä erityispalveluista, minkä vuoksi uhrien yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta olisi tärkeää, että auttamisjärjestelmällä olisi vastuu myös kotikunnan omaavien uhrien auttamisesta. Kunnalle jäisi vastuu kotikunnan omaavien uhrien peruspalveluista. Myös *Monika-naiset liitto* kiinnittää huomiota eri puolilla Suomea kuntapaikkoja omaavien ihmiskaupan uhrien mahdollisuuksiin saada tarvitsemiaan palveluja, sillä kaikilla kunnilla ei ole mahdollisuutta tarjota samantasoisia palveluita. *Pro-tukipiste ry*:n kokemuksen mukaan auttamisjärjestelmässä olevat asiakkaat ovat saaneet paremmin tarpeisiinsa vastaavia palveluita kuin ne uhrit, joiden palveluista vastaa kunta.

 *Pirkanmaan ELY-keskus ja Oulun kaupunki* kiinnittävät huomiota siihen, että kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisia tulisi kouluttaa ja informoida aktiivisesti ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta, auttamisjärjestelmän mahdollisuuksista ja korvausten hakemisesta valtiolta. Myös *Kuntaliitto* ja *Pohjois-Suomen aluehallintovirasto* pitävät koulutuksen lisäämistä kaikille toimijoille tärkeänä. Oulun kaupungin mukaan valtaosasta kuntia puuttuvat tällä hetkellä myös kriisiasunnot ja muut tarvittavat työkalut. Oulun kaupunki ehdottaa, että ihmiskaupan uhrien auttamiseksi tulisi luoda toimintaohjeet, jotta eri toimijoiden yhteyshenkilöt ja vastuunjaot alueittain olisivat kaikkien toimijoiden tiedossa ja näillä tiedoilla saataisiin luotua kattava viranomaisrekisteri.

 *Tampereen kaupunki* esittää, uhrien auttaminen järjestettäisiin keskitetysti tai ainakin keskitetyn ohjauksen alla, sillä suurilta kunnilta löytyy useammin ihmiskauppatapauksiin liittyvissä tehtävissä tarvittavaa osaamista. *Pohjois-Suomen aluehallintovirasto* toteaa, että sote-uudistuksella saattaa olla positiivinen vaikutus muun muassa osaamisen varmistamiseen, jos ja kun palvelu järjestetään erityspalveluna. Tampereen kaupunki huomauttaa lisäksi, ettei esityksestä löydy mainintaa siitä, miten prosessi auttamisjärjestelmään pääsemiseksi hoituu siinä vaiheessa, kun syntyy vasta epäily mahdollisesta ihmiskaupan uhriksi joutumisesta. Tampereen kaupunki esittää lausunnossaan, että selvitysvaiheessa kunnalle syntyneet kiireelliset sosiaali- ja terveydenhuollonkustannukset maksettaisiin kunnalle takautuvasti, jos henkilö päätetään ottaa auttamisjärjestelmän piiriin.

 *Vaasan kaupunki* esittää, että ulkomaalaislakia muutettaisiin siten, että toipumisajan ja ihmiskauppaan liittyvän oikeusprosessin käsittelyajan oleskelulupa myönnettäisiin A-statuksella, jotta oletetut uhrit eivät menettäisi jo ansaitsemaansa asumisperusteista sosiaaliturvaa.

*Uudenmaan ELY-keskus* ja *Turun kaupunki* kehottavat huomioimaan lain kotoutumisen edistämisestä. Turun kaupunkitoteaa lisäksi, että kunnan näkökulmasta olisi tarkoituksenmukaisempaa, että korvausjärjestelmä ihmiskaupan uhrien palveluiden järjestämisestä olisi yhteneväinen kansainvälistä suojelua saavien korvausjärjestelmän kanssa. Niiden henkilöiden osalta, joilla on ollut kotikuntamerkintä ennen auttamisjärjestelmään ottamista, on luontevaa, että kunta vastaa palveluista. Jos kotikuntamerkintä on saatu auttamisprosessin aikana, olisi Turun kaupungin mukaan tarkoituksenmukaista, ettei asiakkuutta siirrettäisi kuntaan kesken prosessin.

 Myös *Rikosuhripäivystys, vähemmistövaltuutettu* sekä *Pro-tukipiste ry* kaipaavat selvennystä kunnalle korvattavista kustannuksista ja toteavat, ettei kustannusten korvaamista ole syytä rajata vain siihen ajanjaksoon, kun henkilö on auttamisjärjestelmässä. Rikosuhripäivystys korostaa, että korvausjärjestelmän tulisi joustavasti ottaa huomioon välillä useidenkin vuosien pituisiksi venyvä toipuminen ja mahdollinen rikosprosessi. *Työ- ja elinkeinoministeriö* huomauttaa, ettei vastaavaa rajausta sisälly työ- ja elinkeinoministeriön ohjeeseen kotoutumisen edistämistä koskevan lain (1386/2010)mukaisten kustannusten korvaamisesta kunnalle (TEM/2331 *I* 00.03.05.0212013). Ohjeen mukaan kunnalle voidaan maksaa korvausta siitä alkaen, kun henkilöstä on tehty päätös auttamisjärjestelmään ottamisesta, ja työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, ettei tilannetta tulisi muuttaa.

 *Rikosuhripäivystys* lisää, että 38 b §:n 2 momentissa tulisi selkeyden vuoksi mainita kolmannen sektorin toimijat palvelujen tuottajina. Lain perusteluihin olisi myös tärkeää lisätä, että palvelujen tuottajilta edellytetään syrjimättömyysperiaatteen noudattamista sekä jatkuvaa laadunseurantaa. *Pro-tukipiste* *ry* pitää lisäksi tärkeänä, että esitykseen kirjattaisiin uhrin oikeus saada ihmiskaupparikoksessa uhriutumiseen liittyvää oikeusapua avustajaltaan ja tulkkipalveluita tilanteen kannalta riittävän monessa tapaamisessa.

*Oulun vastaanottokeskus* pitää epätarkkana 38 a §:n 2 momentin kirjausta, jossa todetaan, ettei auttamistoimia voida antaa vastoin ihmiskaupan uhrin tahtoa, jollei lastensuojelulaissa toisin säädetä. Lastensuojelulaissa ei ole määritelmää, jonka mukaan auttamisjärjestelmä voisi joissain tilanteissa toimia vastoin lapsen tahtoa.

*Joutsenon vastaanottokeskus* toteaa, että esityksen 38 a §:n 1 momentin 8 kohdan säännös ja sen perustelut jättävät avoimeksi, mikä viranomainen käytännössä vastaa jäljittämisestä silloin, kun lapsiuhri ei oleskele Suomessa kansainvälistä suojelua hakevana. Vastaanottokeskus pitää esitystä tältä osin erittäin puutteellisena, koska jäljittäminen vaatii kansainvälisiä yhteistyökontakteja sekä asiantuntemusta turvauhkien arvioinnista ja käytännön jäljittämistyön mahdollisuuksista, joita auttamisjärjestelmällä tai kunnilla ei ole. Lisäksi vastaanottokeskus huomauttaa, että esitysluonnos velvoittaa auttamisjärjestelmää toimimaan yhteystyössä sellaisen uhrin auttamisessa, jolla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa, mutta lainsäädäntö ei velvoita kuntia yhteistyöhön auttamisjärjestelmän kanssa. Vastaanottokeskus näkee, että säännös jättää vielä hieman epäselväksi, mitä yhteistyö Joutsenon auttamisjärjestelmän ja kotikuntien välillä käytännössä on.

**38 e §: Auttamisjärjestelmässä oleva lapsi**

 *Kirkkohallituksen mukaan* esityksessä on asianmukaisesti kiinnitetty huomiota lasten erityistarpeisiin, mutta lapsiin liittyviin toimenpiteisiin on syytä lisätä koulunkäyntimahdollisuuden järjestäminen.

*Helsingin kaupunki* toteaa, että 38 e §:ää tulee selventää siten, ettei synny epäselvyyttä säännöksen suhteesta lastensuojelulain 25 §:ään. Tämän voidaan toteuttaa lisäämällä 3 momentti, jossa todetaan, että velvollisuudesta tehdä lastensuojeluilmoitus säädetään lastensuojelulain (417/2007) 25 §:ssä.

*SAK, STTK, AKAVA* sekä *Lastensuojelun keskusliitto* toivovat, että lakiin kirjattaisiin periaate, jonka mukaan uhria on kohdeltava lapsena, mikäli hänen täysi-ikäisyydestään on epäselvyyttä.

 *UNICEF* korostaa, että kun kyseessä on alaikäinen ihmiskaupan uhri tai ihmiskaupan uhrin alaikäinen lapsi, olisi auttamistoimien ja suojelutarpeiden arvioimisen tukena toimivan monialaisen asiantuntijaryhmän poikkeuksettakuultava lastensuojelun viranomaista. Sekä *Ensi- ja turvakotien liitto* että *Lastensuojelun keskusliitto* painottavat, että monialaisen asiantuntijaryhmän kokoonpanossa tulisi olla mukana lastensuojelun asiantuntija.

 *Rikosuhripäivystys* esittää, että 38 e §:n 1 momentin tekstistä poistetaan sanat ”tarpeen mukaan”, mikä vahvistaisi lastensuojeluviranomaisten asemaa ihmiskaupan uhriksi joutuneiden lasten ja uhrin mukana seuraavien lasten suojelemisessa. *Lapsiasiainvaltuutettu* huomauttaa, että yhteistyö lastensuojelun kanssa lapsiuhrien tunnistamiseksi ja auttamiseksi on ensiarvoisen tärkeää riippumatta siitä, onko kyse maahanmuuttajalapsesta vai Suomen kansalaisesta.

*UNCHR* korostaa, että perusteluissa mainittuja tapauksia, joissa ihmiskaupan uhriksi joutuneen lapsen vanhemman tai tosiasiallisen huoltajan jäljittäminen ei ole lapsen edun mukaista, ei tulisi tulkita ainoina mahdollisina perusteina lapsen edun vastaisuudelle.

**52 §: Tietojen luovuttaminen rekisteristä**

 *Rikosuhripäivystyksen* ja *Pakolaisneuvonnan* mukaan lakitekstistä tulisi selkeästi käydä ilmi, että auttamisjärjestelmä antaa maassa oleskeluun liittyvistä syistä poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle vain ihmiskaupan uhrin henkilötiedot ilmoittaessaan harkinta-ajan antamisesta, jatkamisesta tai keskeyttämisestä.

**58 §: Tiedonsaantioikeus**

*Joutsenon vastaanottokeskus* huomauttaa lausunnossaan, että auttamisjärjestelmä on asiakastapauksissaan huomannut, että se tarvitsisi tiedonsaantioikeuden tuomioistuimilta asiakasta koskevista oleskelulupa- ja rikosprosesseista pystyäkseen mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti arvioimaan asiakkaan palveluiden tarvetta, järjestämisen tapaa ja aikajännettä.