



VN/3493/2022
VN/3493/2022-UM-22

15.7.2022

Sisäministeriö

Ulkoministeriön lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Sisäministeriö on 17.6.2022 päivätyllä lausuntopyynnöllään pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011, jäljempänä vastaanottolaki) muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vastaanottolain lisäksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettua lakia (615/2020) ja sosiaalihuoltolakia (1301/2014).

Vastaanottolakiin esitetään muutoksia, joiden tavoitteena on parantaa ihmiskaupan uhrin asemaa ja sitoa uhrin auttaminen jatkossa vahvemmin auttamistoimien tarpeeseen kuin rikosprosessissa tehtyihin ratkaisuihin. Sosiaalihuoltolakia muutettaisiin niin, että muu hyväksikäyttö mainittaisiin tuen tarpeena, jota varten sosiaalipalveluja on järjestettävä.

Ulkoministeriö on osallistunut ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön uudistamista valmistelevalle työryhmän työhön.

Ulkoministeriö pitää esitettyjä tavoitteita kannatettavina myös Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta. Ulkoministeriö pitää erittäin tärkeänä uhrilähtöisyyden vahvistamista sekä ihmiskaupan uhrien auttamisen ja rikosprosessin välisen yhteyden heikentämistä. Ulkoministeriö yhtyy esityksessä esitettyyn näkemykseen, että tämän yhteyden heikentäminen mahdollisesti edistäisi ihmiskaupan ilmituloa ja uhrien avun piiriin ohjautumista.

Ulkoministeriö pitää tervetulleena muutoksena etenkin auttamisjärjestelmästä poistamista koskevan vastaanottolain 38 f §:n muuttamista siten, että poistamisperusteista kumottaisiin ne, jotka liittyvät esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa tehtyihin rikoslain ihmiskauppanimikkeeseen liittyviin ratkaisuihin. Voimassa oleva säännös ja sen soveltamiskäytäntö kytkevät auttamisjärjestelmän ja

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Ulkoministeriö
PL 176
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Ulkoministeriö
Laivastokuja 3
00160 Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone

+358 2 951 6001

Faksi
Fax
Fax

+358 9 629 840

S-posti, internet
E-post, internet
E-mail, internet

kirjaamo.um@formin.fi
www.um.fi

rikosprosessin toisiinsa tavalla, joka ei ole Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaista.

Erityisen myönteisenä ulkoministeriö pitää myös muutosta, jolla on tarkoitus poistaa auttamisjärjestelmään ottamiseen liittyvä ilmoittamisvelvollisuus, josta säädetään vastaanottolain 36 §:ssä. Ilmoittamisvelvollisuuden on eri yhteyksissä katsottu mahdollisesti vaikuttavan negatiivisesti uhrien halukkuuteen hakeutua auttamisjärjestelmään.

Esityksessä ehdotetaan kuitenkin kumottavaksi toipumisaikaa koskeva 36 § kokonaisuudessaan. Esitysluonnoksen mukaan toipumisajan antamisella ei valmistelun yhteydessä katsottu olevan uhrin näkökulmasta, uhrin oikeuksien toteutumisen ja tosiasiallisen avun saannin osalta sellaista merkitystä, että toipumisaikaa koskevan sääntelyn säilyttäminen ilman ilmoitusvelvollisuutta oltaisiin katsottu tarkoituksenmukaisesti, minkä vuoksi koko säännöstä ehdotetaan kumottavaksi. Ulkoministeriö pitää myönteisenä, että ilmoittamisvelvollisuuden poistamista on arvioitu vaihtoehtoisena toteuttamistapana.

Sekä Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn yleissopimuksen (SopS 43 ja 44/2012) täytäntöönpanoa valvova ihmiskaupan vastaisen toiminnan asiantuntijaryhmä (*Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings; GRETA*) että yleissopimuksen osapuolten komitea ovat viimeisessä Suomea koskevassa, vuonna 2019 annetussa raportissa ja sen suosituksissa korostaneet tarvetta varmistaa, että poliisilla ja rajavartiolaitosviranomaisilla on selkeät ohjeet toipumis- ja harkinta-ajan soveltamisesta yleissopimuksessa tarkoitettulla tavalla eli niin, ettei se ole riippuvaista uhrin yhteistyöstä viranomaisten kanssa rikosprosessiin liittyen.

Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen (Sops 59 ja 60/1989) täytäntöönpanoa valvova YK:n kidutuksen vastainen komitea on loppupäätelmässään (CAT/C/FIN/CO/7) koskien Suomen seitsemättä määräaikaisraporttia ilmaissut huolensa siitä, että toipumisaika ei koske kaikkia ihmiskaupan uhreja ja suositellut, että toipumisaika myönnetään kaikille.

Ulkoministeriö huomauttaa, että ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyssä yleissopimuksessa toipumis- ja harkinta-aikaa koskeva 13 artiklan 1 kohta on kirjoitettu velvoittavaan muotoon: "[o]sapuolet säätävät valtiosisäisessä lainsäädännössään vähintään 30 päivän toipumis- ja harkinta-ajasta noudatettavaksi tapauksissa, joissa on perusteltua syytä epäillä henkilön olevan ihmiskaupan uhri." Oikeusvaikutuksena on muun muassa, ettei ihmiskaupan uhria saa poistaa maasta toipumisajan kuluessa.

Yleissopimusta koskevan selitysmuistion mukaan 13 artiklaa on tarkoitus soveltaa laittomasti maassa oleskelevien lisäksi lyhyellä oleskeluluvalla oleskeleviin ihmiskaupan uhreihin (*Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, s. 28). Nykyisen vastaanottolain 36 §:n soveltamisalaan kuuluvat kaikki ulkomaalaislain 40 §:n perusteella laillisesti oleskelevat, kuten esimerkiksi oleskelulupaa hakevat sekä muun muassa lyhytaikaisella viisumilla tai viisumivapaasti oleskelevat henkilöt.

Esitysluonnoksen mukaan nykyisen vastaanottolain 36 §:n kohderyhmällä, joita muun muassa selitysmuistiossa mainitut lyhyellä oleskeluluvalla oleskelevat ovat, ei ole auttamisjärjestelmään ottamisen hetkellä riskiä tulla maasta poistetuksi eikä toipumisajalla siten ole vastaavaa hyötyä uhrin näkökulmasta kuin ilman oleskeluoikeutta maassa olevalle myönnettävällä ulkomaalaislain 52 b §:n mukaisella harkinta-ajalla.

Ulkoministeriö pitää hyvänä, että esityksessä on arvioitu vastaanottolain 36 §:n kohderyhmän riskiä tulla maasta poistetuksi siinä tapauksessa, että toipumisaikaa koskeva säännös kumotaan. Ulkoministeriö kuitenkin toteaa, että nykyinen sääntely mahdollistaa toipumisajan jatkamisen jopa 90 päivän ajan. Näin ollen myös maasta

poistamisen estävä oikeusvaikutus voi olla voimassa usean kuukauden ajan eikä ulkoministeriön näkemyksen mukaan ole kyse ainoastaan auttamisjärjestelmään ottamishetkestä. Lisäksi ulkoministeriö pitää edelleen tärkeänä, että ulkomaalaislain 52 b §:n mukaisen harkinta-ajan myöntämiseen oikeutetut viranomaiset soveltavat lakia niin, ettei se ole riippuvaista viranomaisten kanssa rikosprosessiin liittyen yleissopimuksessa tarkoitetulla tavalla.

Hallituksen esityksessä esitetään, että ihmiskaupan uhrien tunnistamista koskeva vastaanottolain 38 § kumotaan. Vastaanottolain mukaisella ihmiskaupan uhrin tunnistamisella tarkoitettaisiin jatkossa yksinomaan auttamisjärjestelmään ottamista. Näin vastaanottolain tunnistamista koskeva sääntely olisi esityksen mukaan nykyistä selkeämpää ja tunnistamisen oikeusvaikutukset ennakoitavampia sekä uhrin että viranomaisten näkökulmasta.

Ulkoministeriö toteaa, että uhrin tunnistamista koskeva vastaanottolain sääntely perustuu ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn yleissopimuksen 10 artiklaan. Yksi tunnistamisen keskeisimmistä oikeusvaikutuksista on, ettei henkilöä, jonka on perusteltua syytä epäillä joutuneen ihmiskaupan uhriksi, poisteta maasta ennen kuin tunnistaminen on saatettu päätökseen. Tämän oikeusvaikutuksen osalta esityksessä on todettu muun ohella, että Joutsenon vastaanottokeskuksella, joka hallinnoi auttamisjärjestelmää, on ottaessaan uhrin asiakkaaksi mahdollisuus myöntää maasta poistamisen estävä harkinta-aika ulkomaalaislain 52 b §:n perusteella.

Ulkoministeriö pitää ehdottoman tärkeänä, että mikäli virallista tunnistamista koskevat säännökset poistetaan vastaanottolaista, tulee varmistaa, ettei ihmiskaupan uhriksi epäilty henkilö voi tulla poistetuksi maasta yleissopimuksen 10 artiklan vastaisesti. Tarvittaessa tällaisessa tilanteessa tulee varmistaa, että uhrille myönnetään maasta poistamisen estävä ulkomaalaislain mukainen harkinta-aika.

Esityksen mukaan, vaikka jatkossa vastaanottolaissa ei säädettäisi Maahanmuuttovirastosta ja esitutkintaviranomaisista varsinaisina tunnistavina tahoina, ei se tarkoita, etteivätkö ne toimivaltaisina viranomaisina tunnistaisi ihmiskauppaa omassa toiminnassaan. Ulkoministeriön näkemyksen mukaan esityksestä jää jokseenkin epäselväksi, mikä on edellä mainittujen viranomaisten rooli ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa, kun niitä ei enää jatkossa mainita laissa ihmiskaupan uhreja tunnistavina tahoina.

Ulkoministeriö toteaa lisäksi, että muun muassa ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2021:15) mukaan ihmiskaupan tunnistamisessa on havaittu koulutus- ja tiedotustarpeita useissa viranomaisissa. Ulkoministeriö pitää tärkeänä, että ihmiskaupan tunnistamiseen liittyvää tietoa ja koulutusta edelleen lisätään.

Esityksessä esitetään kumottavaksi vastaanottolain 38 c §:ssä tarkoitettu monialainen asiantuntijaryhmä. Kumoamista perustellaan sillä, ettei ryhmää ole viime vuosina hyödynnetty eikä sen tehtävää nähdä enää tarkoituksenmukaisena. Ulkoministeriö pitää valitettavana, ettei ryhmää ole hyödynnetty. Ihmiskaupan vastaisen toiminnan asiantuntijaryhmä GRETA on pitänyt hyvinä järjestelmiä, joissa tunnistavien viranomaisten pohja on laaja. GRETA:n viimeisimmissä Suomea koskevissa suosituksissa on nimenomaisesti suositeltu, että Suomi ottaa käyttöön laajapohjaisen ohjausjärjestelmän: *"a National Referral Mechanism which defines the roles and responsibilities of different stakeholders and promotes a multi-agency approach to victim identification by involving a range of frontline actors, including NGOs, labour inspectors, social workers, health-care staff, municipal staff and other relevant actors."* Ulkoministeriön käsityksen mukaan nyt tehty esitys vastaanottolain 38 c §:n kumoamisesta ei vastaa Suomen saamia suosituksia.

Sosiaalihuoltolain 11 §:ää esitetään muutettavaksi siten, että siihen lisätään muu hyväksikäyttö sellaisen tuen tarpeena, jota varten sosiaalipalveluja on järjestettävä.

Säännöskohtaisten perustelujen mukaan muu hyväksikäyttö voisi tarkoittaa esimerkiksi ihmiskauppaa tai muuta sen kaltaista hyväksikäyttöä.

Ulkoministeriö pitää tavoitetta selkiyttää ihmiskaupan uhrien auttamista hyvinvointialueilla kannatettavana. Ehdotetun muutoksen osalta ulkoministeriö toteaa, että ottaen huomioon muutoksen hienovaraisuuden sen tarkoituksen toteutuminen lienee riippuvainen siitä, kuinka hyvin uudistuksesta ja sen tarkoituksesta tiedottamalla tavoitetaan lakia työssään soveltava hyvinvointialueiden henkilöstö.

Yksikönpäällikkö

Krista Oinonen

Lainsäädäntösihteeri

Miila Pöntinen

Jakelu

sisäministeriö
johtava asiantuntija Berit Kiuru
erityisasiantuntija Roope Jokinen

Tiedoksi

UMI-00; VSI-00; AVS-PAL; AVS-POL; OIK-01; OIK-02; OIK-20; OIK-40; KPA-01;
KPA-20; POL-40

VN/3493/2022-UM-22

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: