

Sisäministeriö

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

Sisäministeriö on pyytänyt lausuntoa esityksestä ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön muuttamisesta. Sosiaali- ja terveysministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua esityksestä ja tuo esiin seuraavat huomiot:

## Esityksen tavoitteet

Esityksen keskeisenä tavoitteena on parantaa ihmiskaupan uhrin asemaa vahvistamalla uhrilähtöisyyttä avun antamisen ja erityisesti sen jatkumisen osalta. Tavoitteena on lisäksi täsmentää ja tarkentaa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää (AJ) koskevaa sääntelyä, jolloin lain soveltaminen ja auttamisjärjestelmän tarkoitus olisi selkeämpää uhreille, viranomaisille ja muille tahoille. Esityksen keskeisenä tavoitteena on auttamisen ja rikosprosessin välisen yhteyden heikentäminen. Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) toteaa, että esityksen tavoitteet ovat kannatettavia. STM toteaa, että uhrilähtöisyyden näkökulmasta rikosprosessin ja auttamisen välisen yhteyden heikentäminen on erityisen tärkeää.

STM kuitenkin huomauttaa, että kun esityksen tarkoituksena on selkeyttää vastaanottolain suhdetta ja tarkoitusta suhteessa sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön sellaisten uhrien kohdalla, joilla on kotikunta, on epäselvää selkeyttääkö esitys todellisuudessa tätä epäselvää oikeustilaa kotikuntalaisen osalta ainakaan riittävässä määrin. Esityksen perusteella jää edelleenkin epäselväksi, milloin ja miksi vastaanottolakia sovellettaisiin sote-palveluiden antamiseen.

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Sosiaali- ja terveysministeriö

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**

PL 33  
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 8  
Helsinki

0295 16001  
+358 295 16001

02951 63415  
+358 2951 63415

kirjaamo.stm@gov.fi  
stm.fi

Esityksessä korostetaan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän (Joutsenon vastaanottokeskuksen) roolia ihmiskaupan uhrien auttamisessa ja esityksestä voi paikoitellen syntyä sellainen vaikutelma, että ihmiskaupan uhreja autettaisiin vain auttamisjärjestelmässä. Esimerkiksi jaksossa 2.1.2 korostetaan sitä, että ihmiskaupan uhrin auttaminen on järjestetty ihmiskaupan uhreille tarkoitetun auttamisjärjestelmän kautta. STM toteaa, että esityksessä tulisi huomioida, että tämä ei kuitenkaan ole ainoa tapa järjestää auttamistoimia ihmiskaupan uhreille. STM huomauttaa, että Tuntematon tulevaisuus –selvityksessä, johon esityksessäkin viitataan, on kuvattu, että ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä/auttaminen koostuu kahdesta ”palikasta”, joista toinen on kunnat ja toinen Joutsenon vastaanottokeskus (ks. kys. selvitys kaavio 1, s. 1). Lisäksi käytännössä 3. palikkana ovat vastaanottokeskukset (ks. kaavio 2, s. 4). Täytyy myös huomioida, että vaikka Joutsenon vastaanottokeskuksen lisäksi niin muilla vastaanottokeskuksilla kuin kunnilla on rooli auttamisjärjestelmässä olevien asiakkaiden palveluiden järjestämisessä uhrin maassaolotuksesta riippuen, niin sen lisäksi kunnat ja vastaanottokeskukset voivat järjestää ja järjestävät palveluita ihmiskaupan uhreille, jotka eivät ole auttamisjärjestelmän asiakkaita. Esityksessä kuitenkin painottuu se, että vain auttamisjärjestelmän asiakkuudessa olevat ihmiskaupan uhrin saisivat apua. Esityksissä tulisikin selkeämmin avata se, että palveluita saa useasta paikasta (AJ, kunnat (ja tulevaisuudessa hyvinvointialueet), vastaanottokeskukset, järjestöt).

On muistettava, että on myös ihmiskaupan uhreja, jotka eivät ole auttamisjärjestelmässä, eivätkä sinne välttämättä halua hakeutua. Tätä ei ole riittävässä määrin huomioitu esityksen kokonaisuudessa. Jaksossa 2.1.1 todetaan eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuun viitaten, että Suomi on kansainvälisesti sitoutunut tarjoamaan ja järjestämään riittäviä ja sopivia palveluja henkilölle, joka on joutunut ihmiskaupan uhriksi, ja tämän julkisen vallan veloitteen toimeenpanemiseksi kansalliseen lainsäädäntöön on lisätty ihmiskaupan uhrin auttamista koskevat säännökset. STM toteaa, että nämä säännökset koskevat nimenomaisesti vain auttamisjärjestelmän asiakkaita. AJ on järjestelmä, johon haetaan, päästään tai ei päästä ja josta voidaan poistaa. Näin em. veloitteen mukainen apu taataan vain niille uhreille, jotka ovat auttamisjärjestelmän asiakkaita. Lisäksi esimerkiksi jaksossa 2.4.2 viitataan kotoutumislain mukaisiin kuntakorvauksiin. Vaikka korvauksia koskeva pykälä ei ole SM:n vastuulla olevassa lainsäädännössä, eivätkä kyseisen pykälän muutostarpeet kuulu tämän esityksen kokonaisuuteen, STM huomauttaa, että korvausten sitominen AJ:n asiakkuuteen saattaa ihmiskaupan uhrin keskenään epäyhdenvertaiseen asemaan, koska kaikki ihmiskaupan uhrin eivät eri syistä hakeudu tai pääse auttamisjärjestelmään.

Esityksessä (s. 6) todetaan, että ”vastaanottolain säännösten lähtökohtana on niiden soveltaminen kaikkiin Suomessa oleviin ihmiskaupan uhreihin heidän kansalaisuudestaan tai ulkomaalaisoikeudellisesta asemastaan riippumatta.” Virke olisi perusteltua muuttaa muotoon ”Vastaanottolain säännösten lähtökohtana on niiden soveltaminen kaikkiin *auttamisjärjestelmässä* oleviin ihmiskaupan uhreihin heidän kansalaisuudestaan tai ulkomaalaisoikeudellisesta asemastaan riippumatta.” Lisäksi voidaan todeta, että ulkomaalaisoikeudellinen asema joka tapauksessa vaikuttaa palveluiden laajuuteen, ts. kotikuntalaisilla on laajempi oikeus palveluihin kuin turvapaikanhakijoilla tai paperittomilla henkilöillä. Paperittomien ihmiskaupan uhrien kohdalla AJ:n asiakkuus laajentaa oikeutta palveluihin. Sen sijaan kotikuntalaisella ihmiskaupan uhrilla on jo muun lainsäädännön nojalla oikeus palveluihin.

Esityksessä (s. 5) todetaan, että ”Suomessa vastaanottolaki turvaa ihmiskaupan uhreille esimerkiksi sosiaali- ja terveystalvet yksilöllisen tarpeen mukaan sekä ihmiskauppaan liittyvän ohjauksen ja neuvonnan.” Virke antaa virheellisen käsityksen, sillä jo sote-lainsäädäntö turvaa asiakkaalle, jolla on Suomessa kotikunta, tämän tarvitsemat palvelut tämän yksilöllisen tarpeen mukaisesti. Lisäksi todetaan (s. 6), että ”säännöksiä sovelletaan myös ihmiskaupan uhreihin, jotka ovat Suomen kansalaisia, tai joilla muutoin on kotikuntalaisia (201/1994) tarkoitettu kotikunta, ja myös he voivat olla auttamisjärjestelmän kautta järjestetyn avun piirissä.” STM huomauttaa, että on harhaanjohtavaa sanoa, että kotikuntalaiset ovat *auttamisjärjestelmän kautta järjestetyn* avun piirissä, sillä palvelut järjestää asiakkaan kotikunta, tulevaisuudessa hyvinvointialue, täysin itsenäisesti. Sivulla 28 puolestaan todetaan, että ”auttamistoimia annetaan auttamisjärjestelmässä yksilöllisten tarpeiden perusteella, mikä on järjestelmän vahvuus.” STM huomauttaa, että myös sote-palvelujärjestelmässä (sekä kaiketi muillakin tahoilla, kuten järjestöissä) annetaan apua yksilöllisten tarpeiden perusteella.

Esityksen mukaan auttamisjärjestelmän tehtäväksi lisättäisiin myös kansallisena asiantuntijaviranomaisena toimiminen ihmiskauppailmiöön ja sen vastaiseen työhön liittyvissä asioissa. Näin vahvistettaisiin lainsäädännön tasolla auttamisjärjestelmän roolia ihmiskaupan vastaisessa työssä, ja mahdollistettaisiin toiminnan kehittäminen edelleen. On sinänsä positiivista, että ihmiskauppaan liittyvää asiantuntemusta ja osaamista keskitetään ja että on olemassa taho, jonka puoleen myös eri alojen ammattilaiset voivat kääntyä tarvittaessa neuvoja tai konsultaatiota ihmiskauppaan ja ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittyvissä kysymyksissä. On kuitenkin huomautettava, että esityksen lähestymistapa on varsin erilainen kuin mikä oli yksi tavoite alun perin erillislain valmistelussa (ks. HE-luonnoksen s. 31–32). Tavoitteena oli, että saataisiin paremmin varmistettua palveluiden saantia peruspalveluissa, niin hyvinvointialueilla kuin vastaanottokeskuksissakin. Nyt esityksessä korostuukin entisestään erillisjärjestelmän rooli. Olisi tärkeää korostaa myös sitä, että uhrien auttaminen perusrakenteissa ei ole huono asia ja avunsaamisen parantuminen peruspalveluissa olisi kaikkien osapuolten näkökulmasta toivottavaa. Kokonaisuuden kannaltahan olisi hyvä, jos palveluiden saaminen paranisi niin sote-palvelujärjestelmässä kuin vastaanottokeskuksissakin. Tämä ei poista mahdollisuutta ohjata asiakasta AJ:ään.

### **Laissa käytetyt termit ja määritelmät**

Esityksessä puhutaan paikoitellen epätarkoituksenmukaisella tavalla ihmiskaupan uhreista, vaikka tarkoitetaan nimenomaisesti vastaanottolaissa tarkoitettuja eli auttamisjärjestelmässä olevia ihmiskaupan uhreja. Tämä luo tietyissä kohdissa epäselvyyksiä. STM ehdottaa, että selkeyden vuoksi olisi hyvä vähintään epäselvissä kohdissa puhua auttamisjärjestelmässä olevista ihmiskaupan uhreista, koska laki ei viittaa kaikkiin ihmiskaupan uhriin. Selvyyden vuoksi voisi myös harkita, olisiko koko vastaanottolaissa mahdollista puhua auttamisjärjestelmässä olevista ihmiskaupan uhreista. Vaikka ”ihmiskaupan uhri” määritellään vastaanottolain 3 §:ssä, voisi olla kuitenkin selkeämpää ja tarkoituksenmukaisempaa puhua auttamisjärjestelmässä olevista ihmiskaupan uhreista, joita laki tosiasiallisesti koskee. ”Ihmiskaupan uhri” on yleiskieltä ja voidaan ajatella olevan yleiskielen vastaista, että vastaanottolaissa käytetään termiä ”ihmiskaupan uhri” merkityksessä ”auttamisjärjestelmässä oleva ihmiskaupan uhri”.

Esityksessä ehdotetaan, että vastaanottolain sääntelystä poistettaisiin viittaukset ihmiskaupparikokseen ja sen sijaan käytettäisiin termiä ”ihmiskauppa”. Tämä on kannatettava muutos.

Esityksessä viitataan useita kertoja ihmiskaupan uhrien erityisasemaan. STM on esitystä valmisteltaessa tuonut moneen otteeseen esiin termiin ”erityisasema” liittyvät epäselvyydet. STM on ehdottanut termin tarkkaa määrittelyä HE:ssä. Esityksessä on määritelty termiä kattavammin kuin esityksen valmisteluvaiheessa, mitä STM pitää erinomaisena asiana. Erityisasemalla viitataan eri yhteyksissä kansainväliseen ja kansalliseen lainsäädäntöön, auttamisjärjestelmän asiakkuuteen ja kotoutuslain mukaisiin korvauksiin. Silti olisi selvyyden nimissä tarpeellista vielä avata se, mitä tämä erityisasema konkreettisesti tuo ihmiskaupan uhreille (mitä he eivät saa muun lainsäädännön nojalla ja ns. perusrakenteissa). Esimerkiksi sivulla 5 todetaan, että ”ihmiskaupan uhrille itselleen tämä erityisasema näyttäytyy siten, että hänen asemansa ja oikeutensa uhrina toteutuvat, ja uhri myös käytännössä tosiasiallisesti saa tarpeisiinsa vastaavia tukitoimia.” STM toteaa, ettei lainsäädäntö itsessään vielä takaa, että oikeudet *tosiasiallisesti* toteutuvat tai että henkilö käytännössä saa tarpeidensa vastaavia tukitoimia.

### **Vastaanottolain 4 § Suhde muihin lakeihin**

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi vastaanottolain 4 §:ään uusi 2 momentti, jonka mukaan sen lisäksi, mitä 2 §:ssä säädetään, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämiseen sellaiselle ihmiskaupan uhrille, jolla on kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta Suomessa, sovellettaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä. STM pitää hyvänä esityksen tavoitetta selkiyttää tältä osin nykytilaa. STM

kuitenkin katsoo, että ehdotettu muutos ei riitä korjaamaan vastaanottolain ja sote-lakien väliseen suhteeseen liittyvää epäselvyyttä.

STM toteaa, että sote-lainsäädäntö mahdollistaa samojen sote-palvelujen järjestämisen kuin vastaanottolaki ja myös sote-lainsäädännön nojalla järjestetyt palvelut voidaan hankkia ostopalveluina. Jos uhri on auttamisjärjestelmän asiakas, hyvinvointialue voi hakea palveluista aiheutuneisiin kustannuksiin korvausta valtiolta, mikä voi käytännössä parantaa palvelujen saantia. Korvausten saamiseen ei kuitenkaan vaikuta se, minkä lain nojalla palvelut on järjestetty. Uhri ei siis hyödy siitä, jos sote-palvelut järjestetään vastaanottolain nojalla.

Kun palvelu järjestetään sote-lainsäädännön nojalla, hyvinvointialueella on velvollisuus arvioida uhrin hoidon- ja palvelutarpeet ja palveluun sovelletaan automaattisesti esimerkiksi potilaan/asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevaa lainsäädäntöä. Jos taas sote-palvelu järjestetään vastaanottolain nojalla, esimerkiksi kysymys potilaan/asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevan lainsäädännön soveltumisesta on vähintäänkin epäselvä.

Edellä sanottuun viitaten STM toteaa, että uhrin oikeudet saattavat vaarantua, jos hänelle järjestetään sote-palveluja jonkin muun lain kuin sote-lainsäädännön nojalla. Vastaanottolain muutoksella tulisi estää tällaiset tilanteet, jotka ovat lainsoveltajan kannalta epäselviä ja omiaan heikentämään uhrin asemaa. STM ehdottaakin, että lakimuutosta toimeenpantaessa tulisi varmistaa, että lain soveltamisesta annetaan tältä osin STM:n ja SM:n yhteistyössä laatima ohjeistus.

## **Vastaanottolain 4-luvun pykälät**

### **33 § Auttamisjärjestelmän tehtävät**

Pykälän 1 momentin 3 kohtaan lisättäisiin auttamisjärjestelmän tehtäväksi antaa lain 38 a §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua neuvontaa ja ohjausta myös sellaisille ihmiskaupan uhreille, joilla on kotikunta. Esityksen (s. 38) mukaan ”tällä tarkoitetaan nimenomaisesti ihmiskauppa-asiaan ja uhrin asemaan liittyvää erityistä osaamista ja perehtyneisyyttä edellyttävää ohjausta ja neuvontaa. Kyseeseen voi tulla esimerkiksi oleskelulupa- tai rikosprosessiasiaan liittyvä uhrin neuvonta. Mainitulla neuvonnalla ja ohjauksella ei tarkoitettaisi kaikkea yleistä neuvontaa ja ohjausta, jota jatkossakin annettaisiin esimerkiksi sosiaalihuoltolain perusteella.” STM huomauttaa, että kyseinen virke on ongelmallinen ja ehdottaa sen korvaamista seuraavalla muotoilulla: ”Neuvonta ja ohjaus, jota auttamisjärjestelmä antaisi uhrille, jolla on kotikunta Suomessa, ei kuitenkaan koskisi sosiaali- ja terveystalveluja, eikä erityisesti palvelutarpeen arviointia, joita koskeva ohjaus ja neuvonta kuuluu hyvinvointialueella olevaan järjestämismvastuuseen. Auttamisjärjestelmällä olisi kuitenkin hallintolain mukainen velvollisuus ohjata uhri tarvittaessa kääntymään hyvinvointialueen puoleen sosiaali- ja terveystalveluja koskevissa kysymyksissä.”

Pykälän 1 momentin 4 kohtaa muutettaisiin siten, että viittaus kuntaan korvattaisiin viittauksella hyvinvointialueeseen. Esityksen (s. 39) mukaan ”muutos tehtäisiin, koska lakisääteisten sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämismvastuu siirtyy kunnilta hyvinvointialueille vuoden 2023 alussa. Ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittyvää yhteistyötä on tarkoitus jatkossa jatkaa ja vahvistaa auttamisjärjestelmän ja hyvinvointialueiden välillä. Kahden järjestämismvastuullisen viranomaisen malli edellyttää hyvää yhteistyötä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän ja hyvinvointialueiden välillä, selkeitä vastuita ja toimintamalleja sekä sujuvaa tiedonkulkua.” Esityksessä, kuten myöskään nykyisissä, ei ole määritelty, mitä tai millaista tämä yhteistyö on. Muun muassa ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön uudistamista valmistelevalle työryhmän työskentelyn yhteydessä on tuotu esiin, ettei yhteistyöhön liittyvät toimintatavat ole aina selviä ja toisinaan kunnan ja AJ:n tekemä asiakastyö on keskenään päällekkäistä tai ristiriitaisakin. On kuitenkin huomioitava, että kotikuntalaisen asiakkaan kohdalla palvelutarpeen arviointi

on yksiselitteisesti kunnan (ja jatkossa hyvinvointialueen) vastuulla. Esityksessä viitataan ”kahden järjestämisvastuullisen viranomaisen malliin”. Vaikka tällä varmastikin viitataan siihen, että maassaolotatuksen mukaan määräytyy se, kuka viranomainen on vastuussa auttamisjärjestelmässä olevan asiakkaan palveluiden järjestämisestä, perustelut voivat antaa virheellisen kuvan siitä, että yhteistyö ja kahden viranomaisen järjestämisvastuu koskisi yksittäisen henkilön sote-palveluiden arviointia ja järjestämistä. Tältä osin esitystä tulisi vielä selkiyttää. Esityksessä voisi olla myös tarpeen kuvata tarkemmin sitä, mitä yhteistyöllä käytännössä tarkoitetaan ja missä tilanteissa sitä tehdään. Sinällään yhteistyön tekeminen on kannatettavaa, kunhan kunkin tahon vastuut ovat selvät.

Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin uusi 7 kohta, jonka mukaan auttamisjärjestelmän tehtävänä on toimia kansallisena asiantuntijaviranomaisena ihmiskauppailmiöön ja sen vastaiseen työhön liittyvissä asioissa. Esityksessä voisi vielä tarkentaa, sisältääkö tämä asiantuntijarooli auttamisjärjestelmän eri alojen ammattilaisille antaman neuvonnan ja konsultaation.

### **35 § Ihmiskaupan uhrin tunnistaminen ja auttamisjärjestelmään ottaminen**

Auttamisjärjestelmään ottamista koskevaa pykälää ehdotetaan muutettavaksi. Esityksen mukaan jatkossa auttamisjärjestelmään ottaminen olisi yhtä kuin ihmiskaupan uhrin tunnistaminen. Esityksen (s. 25) mukaan ”Auttamisjärjestelmään ottaminen osoittaisi jatkossa nykyistä selvemmin, että ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen ja auttamiseen erikoistuneen viranomaisen näkemyksen mukaan kyse on ihmiskaupan uhrista.” On kuitenkin huomioitava, että auttamisjärjestelmään pääsyn edellytyksenä on myös auttamistoimien tarve. Se, ettei henkilöä otettaisi auttamisjärjestelmään ei siis välttämättä tarkoita, ettei henkilö voisi olla ihmiskaupan uhri. Tämän voisi tuoda keskeisissä ehdotuksissa esille.

Yhtenä tunnistamista koskevien muutosehdotusten riskinä on pidetty sitä, että kynnys auttamisjärjestelmään pääsulle tosiasiallisesti nousisi. Esityksen (s. 32) mukaan ”Auttamisjärjestelmään ottamisen edellytyksiä ei kuitenkaan esitetä muutettavaksi, ja järjestelmään otettaisiin jatkossakin auttamisjärjestelmän ihmiskaupan uhriksi arvioima henkilö matalalla kynnyksellä.” 35 §:n mukaan ”Auttamisjärjestelmään esitetty henkilö otetaan auttamisjärjestelmään, jos *olosuhteita koskevan arvioinnin perusteella tunnistetaan, että kyseessä voi olla ihmiskaupan uhri* ja hän on auttamistoimien tarpeessa.” Pykälän muotoilua voisi vielä pohtia. Pykälätasolla ei sanota, että auttamisjärjestelmään ottaminen on sama asia kuin tunnistaminen, mutta toisaalta pykälässä puhutaan ”arvioinnin perusteella tunnistamisesta”. Muotoilu on hieman väkinäinen ja sinänsä kuulostaisi luontevammalta käyttää muotoilua ”arvioidaan, että kyseessä voi olla ihmiskaupan uhri”.

Esityksessä todetaan, että tunnistamisen vaikutus päättyisi, kun henkilö poistetaan auttamisjärjestelmästä. Olisi hyvä vielä tarkentaa, mitä tämä käytännössä tarkoittaa. Henkilö voidaan poistaa auttamisjärjestelmästä, kun hänellä ei ole enää auttamistoimien tarvetta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että ihmiskaupan uhriksi joutuminen sinänsä ”poistuisi/päättyisi” (joskin on toisaalta tärkeää huomioida, ettei ihminen välttämättä halua loputtomasti ”kantaa ihmiskaupan uhrin viittaa”). Onko ihmiskaupan uhrin asema tarkoitus huomioida esimerkiksi muissa viranomaisprosesseissa vain auttamisjärjestelmässä olemisen ajan ja onko auttamisjärjestelmästä poistaminen viite muille viranomaisille siitä, ettei henkilö ole (enää) ihmiskaupan uhri tai ettei hänellä ole (enää) mitään uhriuteen liittyviä / uhriudesta johtuvia tarpeita?

Vastaanottolain 35 §:ään lisättäisiin myös uusi 4 momentti, jonka mukaan auttamisjärjestelmään otetun uhrin oikeus auttamisjärjestelmän kautta saataviin auttamistoimiin jatkuisi, kunnes on tehty erillinen lain 38 f §:n mukainen hallintopäätös auttamisjärjestelmästä poistamisesta. Virkkeestä jää epäselväksi se, mitä tarkoitetaan auttamisjärjestelmän kautta toteutetuilla palveluilla ja näin oikeusvaikutusten osalta ei ole määritelty, miten kyseinen muutos vaikuttaa uhriin. Tarkoitetaanko AJ:n kautta saatavilla auttamistoimilla AJ:n järjestämiä auttamistoimia (paperittomat) vai myös tilanteita, joissa järjestämisvastuu on

hyvinvointialueella? Hyvinvointialue itse arvioi, onko kotikuntalaisella uhrilla vielä tarvetta sote-palveluille, eikä hyvinvointialuetta voida velvoittaa järjestämään palveluja uhrille (joka ei niitä enää tarvitsisi) vain sillä perusteella, että ei ole vielä tehty hallintopäätöstä AJ:stä poistamisesta. Vähintäänkin perusteluissa täytyy selventää sitä, että ehdotettu säännös ei mene hyvinvointialueella tehtävän palvelutarpeen arvioinnin ”yli”.

Esityksessä (s. 27) todetaan, että ”jatkossa uhreille olisi mahdollista antaa yksiselitteisempää tietoa tunnistamisen oikeusvaikutuksista, mikä heijastuisi myönteisesti uhrien auttamiseen ja luottamuksen rakentamiseen.” STM toteaa, että kotikuntalaisen osalta voi olla edelleenkin epäselvää, mitkä ovat auttamisjärjestelmään ottamisen oikeusvaikutukset. Tätä asiaa tulisi vielä tarkentaa perusteluissa.

### **36 § Toipumisaika ja sen oikeusvaikutukset**

Toipumisaikaa koskeva pykälä ehdotetaan kumottavaksi. Pykälän kumoamista on perusteltu esityksessä varsin kattavasti. STM toteaa, että pykälän kumoaminen on kannatettavaa. Toipumisaikaan sisältyy jo lähtökohtaisesti erikoinen periaate: ikään kuin maassa laillisesti oleskeleva ihminen tarvitsisi tällaisen erillisen toipumisajan, jotta voi harkita yhteistyöhön ryhtymistä viranomaisten kanssa. Esimerkiksi sote-palvelujärjestelmässä asiakkuuden tai palveluiden saamisen lähtökohtana/edellytyksenä ei ole se, että henkilön pitäisi päättää, ryhtyykö hän yhteistyöhön (rikosoikeusjärjestelmän) viranomaisten kanssa. Avun saamisen näkökulmasta ja uhrilähtöisesti ajateltuna yhteistyön esitutkintaviranomaisten kanssa ei lähtökohtaisesti pitäisi olla avun saamisen ehto.

### **38 § Ihmiskaupan uhrin varsinainen tunnistaminen**

Esityksessä ehdotetaan vastaanottolain 38 §:ää kumottavaksi. Ehdotus on kannatettava, koska nykyisellään pykälä on ongelmallinen muun muassa siksi, että varsinainen tunnistaminen on sidottu rikosprosessissa tapahtuviin toimiin ja koska varsinainen tunnistaminen on oikeusvaikutuksiltaan epäselvä. Esityksessä (s. 22) todetaan, että ”... varsinainen tunnistaminen voi uhrin osalta näyttäytyä epäselvänä, kun se ei tuo auttamistoimien osalta muutosta hänen tilanteeseensa ja on muutoinkin oikeusvaikutuksiltaan vähäinen.” Lause antaa ymmärtää, että jotain oikeusvaikutuksia kuitenkin on, mutta esityksestä ei käy ilmi, mitä ne ovat. Esitystä tulisi tarkentaa tältä osin.

Esityksessä (s. 23) todetaan, että ”Ihmiskaupan uhrin tunnistaminen on yksi keskeinen vastaanottolain tarkoitus ja tavoite. Voimassa oleva tunnistamista koskeva sääntely ei kuitenkaan kokonaisuutena ole selkeä uhrin, uhrin kanssa työskentelevien tahojen eikä viranomaisten näkökulmasta. Vastaanottolain tunnistamista koskevaa sääntelyä olisikin tarpeen yksinkertaistaa ja selkiyttää tavalla, joka vastaa tarkoituksenmukaisemmalla tavalla auttamistoimintaa sääntelevän lain tarkoitusta ja uhrin tunnistamista hänelle kuuluvien auttamis- ja tukitoimien näkökulmasta.” Esityksessä jää vielä jossain määrin epäselväksi, millaisilla kriteereillä ihmiskaupan uhrien ns. tunnistaminen jatkossa tehtäisiin ja tuleeko auttamisjärjestelmään ottamista koskeva kynnys olemaan käytännössä matala järjestelmään ottamisen tarkoittaessa myös uhrin tunnistamista. STM ehdottaa, että tätä vielä selkiytetään esityksessä.

Lisäksi jää jossain määrin epäselväksi, tuleeko sillä käytännössä olemaan jotakin merkitystä uhrien tunnistamisen kannalta, että esitutkintaviranomaisia, syyttäjää ja Maahanmuuttovirastoa ei jatkossa mainittaisi laissa ihmiskaupan uhrin tunnistajina. Esityksessä (s. 23) todetaan, että ”vaikka vastaanottolaissa ei säädettäisi Maahanmuuttovirastosta ja esitutkintaviranomaisista varsinaisina tunnistavina tahoina, ei se tarkoita, etteivät ne toimivaltaisina viranomaisina tunnistaisi ihmiskauppaa omassa toiminnassaan. Esitutkintaviranomainen on keskeisessä asemassa ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa.” Lisäksi (s. 29) todetaan, että ”vaikka vastaanottolaissa ei jatkossa säädettäisi Maahanmuuttovirastosta ja esitutkintaviranomaisista varsinaisina tunnistavina tahoina, nämä viranomaiset tunnistaisivat edelleen ihmiskaupan uhreja oman toimivaltansa ja soveltamansa lainsäädännön pohjalta omassa toiminnassaan.” STM huomauttaa, ettei näillä viranomaisilla ole

kuitenkaan lakisääteistä velvollisuutta *tunnistaa* ihmiskaupan uhria. Ulkomaalaislain ja esitutkintalain säännöksissä ei puhuta ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta, vaan ns. "tunnistaminen" liittyy vain viranomaisten omiin prosesseihin. Kyseisten viranomaisten tekemä "tunnistaminen" ei myöskään tarkoita sitä, että asiakas automaattisesti otettaisiin tai häntä esitettäisiin auttamisjärjestelmään. Esityksessä myös todetaan, etteivät muiden viranomaisten tekemät ratkaisut ja arviot sido auttamisjärjestelmää, mutta "auttamisjärjestelmään ottaminen on kuitenkin muille ihmiskauppaa tunnistaville viranomaisille vahva osoitus siitä, että ihmiskaupan uhrin erityisasema tulee huomioida" (s. 23). Tässä voisi pikemminkin todeta, että auttamisjärjestelmään ottaminen olisi vahva osoitus siitä, että *henkilö on voinut joutua ihmiskaupan uhriksi*.

### **38 a § Auttamistoimet**

Muun muassa Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön uudistamista valmistelevalle työryhmän työssä on lukuisia kertoja ja monilta tahoilta tuotu esiin, ettei vastaanottolain 38 a §:n sisältö ole kaikilta osin selvä. Työryhmän jäsenet ovat tuoneet esiin tarpeen määrittellä auttamistoimien sisältöä tarkemmin tai ainakin tarkentaa 38 a §:ä. Esimerkiksi kohtien 4 ja 5 sisältö ja suhde sote-lainsäädäntöön on epäselvä. Myös kohtien 1 ja 2 sisällön ja suhteen muuhun lainsäädäntöön on katsottu olevan epäselvä. On valitettavaa, ettei sisäministeriö ole katsonut tarpeelliseksi tarkastella kyseisen pykälän muutostarpeita nyt samassa yhteydessä, kun kyseistä vastaanottolain lukua muutenkin päivitetään. STM toivoo, että muutostarpeet huomioitaisiin jatkossa.

### **38 c § Monialainen asiantuntijaryhmä**

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi monialaista asiantuntijaryhmää koskeva pykälä. Kumoaamista perustellaan sillä, ettei ryhmää ole viime vuosina hyödynnetty, eikä ryhmän tehtävää nähdä enää tarkoituksenmukaisena. Ainakin ulospäin asiantuntijaryhmä onkin ollut varsin näkymätön, vaikka vastaanottolain mukaan asiantuntijaryhmän yhtenä tehtävänä on vastaanottokeskuksen ja muiden viranomaisten välisestä tiedonkulusta huolehtiminen. Lisäksi asiantuntijaryhmällä on lain mukaan roolia ihmiskaupan uhrin varsinaiseen tunnistamiseen osallistumisessa (38 §) sekä tarpeen mukaan asiakkaan järjestelmään ottamisessa ja järjestelmästä poistamisessa (33 §) siten, että Joutsenon vastaanottokeskus voi kuulla ryhmää.

Voi hyvinkin olla tarkoituksenmukaista, ettei asiantuntijaryhmää olisi jatkossa sellaisenaan tai ettei ryhmällä olisi nykyisin mukaisia tehtäviä. Tältä osin voi kuitenkin todeta, että asiantuntijaryhmän puuttuminen laista jatkossa voi entisestään vahvistaa AJ:n itsenäisyyttä, millä voi olla niin positiivisia kuin negatiivisia seurauksia. Toisaalta se, ettei päätöksenteossa tarvitse kuulla asiantuntijaryhmää, voi jouhevoittaa päätöksentekoa (kuten ilmeisesti käytännössä on pääsääntöisesti jo nykyisellään toimittu), mutta toisaalta esimerkiksi ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan erillislain ja auttamista koskevien rakenteiden valmistelussa moniammatillista ja poikkihallinnosta yhteistyötä pidettiin hyvin keskeisenä elementtinä valmistelussa. Esityksen mukaan vastaanottolaissa ei olisi jatkossa säädetty moniammatillisesta elimestä tai koordinaatioelimestä. Toimeenpanossa tulisi varmistaa, että yhteistyö eri tahojen kanssa toimii myös ilman lakisääteistä asiantuntijaryhmää.

### **38 f § Auttamisjärjestelmästä poistaminen**

Auttamisjärjestelmästä poistamista koskevaa sääntelyä muutettaisiin siten, etteivät rikosprosessissa tehtävät ratkaisut johtaisi uhrin poistamiseen järjestelmästä kuten nykytilanteessa. Poistamisperusteista kumottaisiin ne, jotka liittyvät esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa tehtyihin rikoslain ihmiskauppanimikkeeseen liittyviin ratkaisuihin. Näin ihmiskaupan uhrin avun jatkuminen olisi vahvemmin sidottu uhriksi joutumisesta aiheutuviin auttamistoimien tarpeeseen. STM toteaa, että tämä on erittäin kannatettava muutos.

Esityksessä (s. 43) todetaan, että ”Sikäli kuin arvioitaisiin, että uhrin henkisestä ja fyysisestä terveydentilasta tai muusta syystä johtuviin tarpeisiin voitaisiin vastata muutoin, ei tarvetta auttamisjärjestelmän kautta järjestettäville auttamistoimille olisi. Käytännössä tämä tarkoittaisi vastaanottopalveluiden tai hyvinvointialueiden tuottamien palveluiden riittävyyttä ilman auttamisjärjestelmän asiakkuutta. Kuitenkaan esimerkiksi se, että henkilö saa auttamisjärjestelmässä ollessaan kuntapaikan ei automaattisesti johtaisi henkilön poistamiseen auttamisjärjestelmästä, vaan harkinta tehtäisiin tapauskohtaisesti.” On hyvä, että tapauskohtaista harkintaa voidaan tehdä. On kuitenkin jossain määrin epäselvää, milloin henkilö tulisi poistaa auttamisjärjestelmästä (esim. tilanteessa, jossa hlö saa kuntapaikan) silloin, kun katsotaan, että ”hyvinvointialueen tuottamat” palvelut ovat riittävät. Tässä yhteydessä on huomautettava, että kotoutumislain mukaiset korvaukset kunnalle/hyvinvointialueelle ovat sidoksissa auttamisjärjestelmän asiakkuuteen. Mikäli siis esimerkiksi katsotaan, että henkilöllä on ihmiskaupan uhriudesta johtuvia palvelutarpeita, mutta hyvinvointialueen tuottamat tai järjestämät palvelut riittävät, eikä auttamisjärjestelmän asiakkuudelle ole enää tarve, hyvinvointialue ei voi saada kotoutumislain mukaisia korvauksia järjestämistään palveluista.

### **Muita vastaanottolakia koskevia huomioita**

Vastaanottolain pykälä 18, 33, 38 b, 38 d, 58 ja 59 a ehdotetaan muutettavaksi siten, että kunta korvattaisiin hyvinvointialueella. Esityksen perustelujen mukaan viittaus hyvinvointialueeseen kattaisi myös Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän. STM toteaa, että Helsingin kaupunki ja HUS-yhtymä tulisi mainita myös pykälissä.

### **Sosiaalihuoltolaki**

#### **11 § Tuen tarpeet**

Sosiaalihuoltolain 11 §:n 5 kohtaan ehdotettu muutos on valmisteltu STM:ssä. STM katsoo, että ehdotetulla muutoksella voidaan edistää ihmiskaupan uhrien auttamista tulevilla hyvinvointialueilla. Nykytilan ongelmana on ollut, että kaikki kunnat eivät ole tiedostaneet vastuutaan ihmiskaupan uhrien auttamisessa. Sen sijaan joissain kunnissa ihmiskaupan uhrit on nähty ihmisryhmänä, jonka auttaminen olisi yksin auttamisjärjestelmän vastuulla. STM katsoo, että ehdotetulla sosiaalihuoltolain muutoksella voidaan osaltaan korjata tätä nykytilan ongelmaa ja toteuttaa siten hallitusohjelmaa, jonka mukaan turvataan ihmiskaupan uhrien auttaminen kunnissa (eli tulevilla hyvinvointialueilla).

STM pitää välttämättömänä sitä, että ehdotettu sosiaalihuoltolain muutos on johdonmukainen suhteessa sosiaalihuoltolain kokonaisuuteen. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että säännöksessä käytetään ”ihmiskaupan” sijasta ”hyväksikäytön” käsitettä, ja STM toteaa, että tämä ratkaisu tulee säilyttää myös jatkovalmistelussa. Esityksen perustelujen valossa on selvää, että hyväksikäyttö voi olla esimerkiksi ihmiskauppaa. Lisäksi hyväksikäyttö on terminä laajempi ja kattaa useampia tuen tarpeita kuin ihmiskauppaa, joten ei ole tarkoituksenmukaista käyttää rajaavampaa termiä.

Jatkovalmistelussa on välttämätöntä huolehtia siitä, että sosiaalihuoltolain muutoksen perusteluissa keskitytään jatkossakin nimenomaan siihen ongelmaan, jota ehdotetulla muutoksella pyritään korjaamaan. Toisin kuin jotkin tahot ovat valmisteluvaiheessa ehdottaneet, sosiaalihuoltolain muutoksen perusteluissa ei siis tule kuvata auttamisjärjestelmää tai kotoutumislain mukaisia korvauksia, sillä ne eivät liity ehdotettuun sosiaalihuoltolan muutokseen. Niiden mainitseminen sosiaalihuoltolain muutoksen perusteluissa olisi omiaan sekoittamaan sitä, mikä sosiaalihuoltolain muutoksen tarkoitus on.

STM katsoo kuitenkin, että esityksessä tulisi näkyä ihmiskaupan uhrien auttamisen kokonaisuus.



## Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa

### 13 § Muu tiedonsaantioikeus

Niin sanotun Mahti-lain 13 §:n 4 momentin 5 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että viittaukset kunnan sosiaaliviranomaiseen muutetaan viittauksiksi hyvinvointialueen ja kunnan viranomaiseen sekä HUS-yhtymään. STM toteaa, että viittaukset kuntaan tulisi muuttaa viittauksiksi hyvinvointialueeseen, Helsingin kaupunkiin ja HUS-yhtymään. Esityksen mukaan kyse olisi vain muutoksista, jotka johtuvat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtymisestä kunnilta hyvinvointialueille. STM huomauttaa, että säännöksen sanamuodon muuttaminen tosiasiallisesti laajentaa säännöksen nykyistä tiedonsaantioikeutta, sillä nykyinen tiedonsaantioikeus koskee kunnan sosiaaliviranomaista, ja jatkossa tietojensaantioikeutta ei olisi rajattu vain sosiaaliviranomaiseen. Säännöksen muutosehdotuksessa ei ole siis kyse vain teknisestä muutoksesta. STM huomauttaa, ettei sanamuodon laajentamisesta ole keskusteltu SM:n ja STM:n välisissä säännöksen muutosehdotukseen liittyvissä keskusteluissa, päinvastoin STM on tuonut esiin säännöksen ongelmallisuuden ja ehdottanut sitä muutettavaksi suppeammaksi, jotta se vastaisi tietosuoja-asetuksen sääntelyä.

STM toteaa, että ehdotetun 13 §:n 4 momentin 5 kohdan mukainen tiedonsaantioikeus on ongelmallinen ottaen huomioon yleinen tietosuoja-asetus sekä perustuslakivaliokunnan lausunnot. Säännös antaa auttamisjärjestelmälle huomattavan laajan oikeuden saada hyvinvointialueilta ihmiskaupan uhria koskevia sote-tietoja, jotka ovat arkaluonteisia. Lisäksi säännöksessä mainitut terveystiedot kuuluvat tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin.

Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (ks. PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 51 johdantokappaleen mukaan asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5).

Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatu lausunnot). Mikäli ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen selostetun perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 59/2010 vp, s. 4/I).

Nykyinen säännös ei ole perustuslakivaliokunnan vaatimusten eikä yleisen tietosuoja-asetuksen tietojen minimoinnin periaatteen mukainen. Säännöksessä käytetty sanamuoto koskien henkilön "taustoista ja tilanteesta" saatavia tietoja on huomattavan avoin ja epätäsmällinen. Se voi kattaa ihmiskauppatilanteeseen liittymätöntä tietoa, mikä laajentaa tiedonsaantioikeutta niin, ettei kyse ole enää laissa tyhjentävästi luetellusta tietosisällöstä, joka olisi täsmällinen ja tarkkarajainen. Tietopyynnön saaneen voi olla mahdotonta säännöksen sanamuodon perusteella arvioida, kuuluuko kyseinen tieto säännöksessä tarkoitettuun taustaan ja tilanteeseen. Lisäksi erityisesti kotikuntalaisen ja Suomessa aina

tai pitkään asuneen henkilön kohdalla tiedot voisivat käytännössä tarkoittaa kaikkia henkilöä koskevia sote-tietoja hänen syntymästään saakka.

Lisäksi on epäselvää, mihin auttamisjärjestelmä tarvitsee tiettyjä säännöksen tietojensaantioikeuden piiriin kuuluvia tietoja, kuten esimerkiksi tietoa aiemmasta sosiaalihuollon asiakkuudesta, arvioidessaan uhrin ottamista auttamisjärjestelmään. Pelkästään tämän tiedon perusteella ei auttamisjärjestelmä pysty arvioimaan uhrin avuntarvetta. Tietosuoja-asetuksen mukaisesti pitäisi pystyä määrittelemään tarkemmin, mikä on tietojen käyttötarkoitus, jotta pystyttäisiin määrittelemään, mitkä henkilötiedot ovat välttämättömiä käsittelyn tarkoituksen toteuttamiseksi. Säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi avata tarkemmin, minkälaisia tietoja taustalla ja tilanteella tarkoitetaan.

STM toteaa, että tietosuoja-asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta. Jos Mahti-lain mukainen tiedonsaantioikeus on ristiriidassa tietosuoja-asetuksen kanssa, hyvinvointialueilla on joka tapauksessa noudatettava ensisijaisesti tietosuoja-asetusta ja jätettävä antamatta auttamisjärjestelmälle sellaiset tiedot, joiden antaminen olisi tietosuoja-asetuksen vastaista. Lainsoveltajan kannalta olisi kuitenkin toivottavaa, että Mahti-lain mukainen tiedonsaantioikeus olisi rajattu niihin tietoihin, jotka todella ovat välttämättömiä sen arvioimiseksi, onko henkilöä perusteltua ottaa auttamisjärjestelmän asiakkaaksi.

STM on valmisteluvaiheessa tuonut useaan otteeseen esiin säännöksen ongelmallisuuden tietosuoja-asetuksen näkökulmasta sekä toimittanut SM:lle muutosehdotuksia Mahti-lain 13 §:n 4 momentin 5 kohdan muokkaamiseksi. Nyt säännöksen sanamuodon vielä laajentaessa jo valmiiksi laajaa tiedonsaantioikeutta, on pykälä selvässä ristiriidassa tietosuoja-asetuksen kanssa. STM ehdottaa, että pykälän muotoilua tarkastellaan vielä jatkovalmistelussa.

## Lopuksi

STM ehdottaa tässä lausunnossa esityksen tarkentamista sekä muutoksia eräisiin pykäliin. STM on valmis tekemään SM:n kanssa tiivistä yhteistyötä esityksen täydentämiseksi.

Kansliapäällikön sijaisena osastopäällikkö

Pasi Pohjola

Erityisasiantuntija

Minna Viuhko

Tiedoksi Perhe- ja peruspalveluministeri Lindén

**VN/3493/2022-STM-16**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: