



## Lausuntoyhteenveto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi

### Johdanto

Sisäministeriö pyysi 17 kesäkuuta 2022 lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi, joka koskee kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (jäljempänä *vastaanottolaki*), henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain ja sosiaalihuoltolain muuttamista. Lausuntoluonnoksen vastaanottolakia ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettua lakia koskevat ehdotukset on valmisteltu sisäministeriössä. Sosiaalihuoltolakia koskeva ehdotus on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä.

Lausuttavana olleen esitysluonnoksen keskeisillä muutoksilla toteutettaisiin hallitusohjelmakirjaukset, joiden tarkoituksena on parantaa ihmiskaupan uhrin asemaa ja tehdä vastaanottolakiin muutokset ihmiskaupan uhrin auttamisen ja rikosprosessin välisen yhteyden heikentämiseksi. Ehdotettujen muutosten johdosta ihmiskaupan uhrin asemaa parannettaisiin itse ihmiskaupparikosprosessin etenemisestä riippumatta, ja ihmiskaupan uhrin auttaminen olisi jatkossa vahvemmin sidottu uhriksi joutumisesta johtuviin auttamistoimien tarpeeseen kuin rikosprosessissa tehtyihin ratkaisuihin. Lisäksi vastaanottolakiin tehtäisiin myös muuta ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään liittyvää tarkentavaa sääntelyä sekä muutokset, jotka johtuvat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtymisestä vuoden 2023 alussa kunnilta hyvinvointialueille. Henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettuun lakiin tehtäisiin muutokset, jotka johtuvat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtymisestä vuoden 2023 alussa kunnilta hyvinvointialueille. Sosiaalihuoltolakia muutettaisiin niin, että muu hyväksikäyttö mainittaisiin tuen tarpeena, jota varten sosiaalipalveluja on järjestettävä.

Lausuntokierros oli ajalla 17 kesäkuuta – 8 elokuuta 2022. Saadut lausunnot ovat saatavilla sisäministeriön verkkosivuilla <https://intermin.fi/hankkeet/hankehaku> tunnuksella SM003:00/2022 Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää koskevien säännösten tarkistaminen - Sisäministeriö (intermin.fi).

Lausuntoa pyydettiin seuraavilta tahoilta: oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ulkoministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sisäministeriön poliisiosasto, sisäministeriön rajavartio-osasto, valtioneuvoston kanslia, valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori, valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, tietosuojavaltuutettu, lapsiasiavaltuutettu, yhdenvertaisuusvaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu, Maahanmuuttovirasto, Joutsenon vastaanottokeskuksen hallinnoima ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, Poliisihallitus, Keskusrikospoliisi, Helsingin poliisilaitos, Suomenlahden merivartiosto, Tuomioistuinvirasto, Syyttäjälaitos, korkein hallinto-oikeus, Helsingin hallinto-oikeus, Itä-Suomen hallinto-oikeus, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus, korkein oikeus, Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, Itä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, Lounais-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, Länsi- ja Sisä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, Pohjois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue, Itä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue, Lounais-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue, Pohjois-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, Euroopan



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

kriminaalipolitiikan instituutti HEUNI, Amnesty International Suomen osasto ry, Kirkkohallitus, Monika -Naiset liitto ry, Pakolaisneuvonta ry, Pro -tukipiste ry, Rikosuhripäivystys, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Pakolaisapu, Suomen Punainen Risti, Suomen sosiaali- ja terveys ry, UNHCR, Tukholman toimisto, Kuntaliitto, Ahvenanmaan maakunnan hallitus, Helsingin kaupunki, Espoon kaupunki, Tampereen kaupunki, Vantaan kaupunki, Oulun kaupunki, Turun kaupunki, Jyväskylän kaupunki, Kuopion kaupunki, Lahden kaupunki, Lappeenrannan kaupunki sekä kaikki hyvinvointialueet.

Esitysluonnoksesta saatiin yhteensä 33 lausuntoa. Lausunnon antoivat: oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoministeriö, sisäministeriön poliisi- ja rajavartiosto, valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan apulaisoikeusasiamies, yhdenvertaisuusvaltuutettu, lapsiasiavaltuutettu, Maahanmuuttovirasto, Joutsenon vastaanottokeskuksen hallinnoima ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, Poliisihallitus, Keskusrikospoliisi, Helsingin poliisilaitos, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Syyttäjälaitos, Länsi- ja Sisä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti HEUNI, Monika-Naiset liitto ry, Rikosuhripäivystys, Pro-tukipiste ry, Pakolaisneuvonta ry, Suomen Punainen Risti, Kirkkohallitus, Amnesty International Suomen osasto ry, Ahvenanmaan maakunnan hallitus, Kuntaliitto, Helsingin kaupunki, Turun kaupunki, Itä-Uudenmaan hyvinvointialue ja Länsi-Uudenmaa hyvinvointialue.

Seuraavat tahot ilmoittivat, ettei niillä ole lausuttavaa: valtiovarainministeriö, valtioneuvoston kanslia, korkein hallinto-oikeus, Helsingin hallinto-oikeus, Pohjois-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue, Etelä-Karjalan hyvinvointialue.

### **Yhteenveto lausunnoista**

Lausunnoissa kannatettiin laajalti vastaanottolakiin ehdotettavia hankkeen keskeisiä muutoksia, joilla pyritään heikentämään auttamisen ja rikosprosessin välistä yhteyttä uhrin aseman parantamiseksi. Lausunnonantajat pitivät tervetulleena muutoksena sitä, että ihmiskaupan uhrin auttaminen olisi jatkossa vahvemmin sidottu uhriksi joutumisesta johtuvaan auttamistoimien tarpeeseen kuin rikosprosessissa tehtyihin ratkaisuihin. Tähän tavoitteeseen liittyviä ratkaisuja koskien ihmiskaupan uhrien tunnistamista, toipumisaikaa ja auttamisjärjestelmästä poistamista pidettiin pääosin perusteltuina.

Monet lausunnonantajat kannattivat ehdotusta ihmiskaupan uhrin virallista tunnistamista koskevan vastaanottolain 38 §:n kumoamisesta. Lausunnoissa toivottiin kuitenkin vielä selkeytystä siihen, mitä ehdotetulla vastaanottolain 35 §:n mukaisella tunnistamisella tarkoitetaan ja mitä ei. Erityisesti toivottiin selkeytystä tunnistamisen oikeusvaikutuksista eri oleskelustatuksilla oleville henkilöille. Sääntelyn koettiin jättävän epäselväksi vastaanottolain mukaisen tunnistamisen suhteen kansainväliseen, Suomea velvoittavaan sääntelyyn. Jotkut lausunnonantajat pitivät ongelmallisena myös sitä, että uhrin auttamistoimien tarve säilyisi auttamisjärjestelmään ottamisen kriteerinä.

Toipumisaikaa koskevan vastaanottolain 36 §:n kumoamista pidettiin pääosin kannatettavana. Lausuntopalautteessa huomautettiin kuitenkin muun muassa, että toipumis- ja harkinta-ajasta säätäminen perustuu Suomea velvoittavaan kansainväliseen sääntelyyn. Lausuntopalautteessa tuotiin esiin, että esityksessä tulisi selkeämmin tuoda ilmi, ettei toipumisaikasäännöksen poistaminen vaikuta siihen, miten Suomi täyttää kansainväliset veloitteensa ihmiskaupan uhrien suojelemiseksi.

Ehdotuksiin suhtauduttiin lähtökohtaisesti myönteisesti siltä osin, kuin niillä pyritään tarkentamaan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää koskevaa sääntelyä, auttamisjärjestelmän tarkoitusta ja



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

tehtäviä, ja vahvistamaan auttamisjärjestelmän asiantuntijaroolia sekä ohjaus- ja neuvontaroolia kotikunnan omaaviin uhreihin liittyen. Lausuntopalautteessa pidettiin tärkeänä auttamisjärjestelmän ja hyvinvointialueiden välistä yhteistyötä.

Lausunnoissa kannatettiin tavoitetta selkiyttää vastaanottolain ja sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön välistä suhdetta, mutta joissain lausunnoissa esitettiin kriittisiä näkemyksiä sen suhteen, onko ehdotettu ratkaisu riittävä.

Joissain lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että 38 c §:n mukaisesta monialaisesta asiantuntijaryhmästä luopumiseen saattaa sisältyä riskiä päätöksentekoon liittyvän asiantuntemuksen kaventumisesta.

Esitysten vaikutusten osalta nousivat esiin taloudelliset, lapsen asemaa koskevat sekä sukupuoli- ja yhdenvertaisuusvaikutukset.

Muutamassa lausunnossa nostettiin esiin lakiin henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ehdotetut muutokset, ja Joutsenon vastaanottokeskuksen hallinnoiman ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän laajat tiedonsaantioikeudet.

Sosiaali- ja terveysministeriö, Terveys- ja hyvinvoinnin laitos ja Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue pitivät kannatettavana sitä, että ”muu hyväksikäyttö” -termi lisättäisiin sosiaalihuoltolain 11 §:ssä tarkoitettuihin tuen tarpeisiin. Monet muut lausunnonantajat pitivät tätä kuitenkin riittämättömänä ja lausuivat, että ihmiskauppa tulisi mainita sosiaalihuoltolaissa nimenomaisesti. Eräissä lausunnoissa todettiin lisäksi, että sosiaalihuoltolain muutoksen perusteluissa tulisi viitata vastaanottolakiin ja kotoutumislakiin. Lisäksi eduskunnan apulaisoikeusasiamies ja Helsingin kaupunki katsoivat, että myös terveydenhuoltolakiin tulisi lisätä viittaus ihmiskauppaan tai että tätä vaihtoehtoa tulisi ainakin selvittää. Oikeusministeriö, Amnesty International Suomen osasto ry ja Monika-Naiset liitto ry nostivat lausunnoissaan esiin ihmiskaupan uhrien turvalliset ja tuetut asumispalvelut, joista toivottiin nimenomaista sääntelyä.

### **Yksityiskohtaiset kommentit lausunnonantajittain**

#### Vastaanottolaki ja laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa

**Oikeusministeriö** pitää ehdotuksia perusteltuina ja arvioi, että niillä voidaan saada aikaan selkeää ja toivottavaa parannusta nykytilaan. Oikeusministeriö yhtyy esityksen perusteluihin siltä osin, että uhrin oikeuden saada apua ei tule olla riippuvaista rikosprosessissa tehdyistä ratkaisuista tai siitä, tekeekö uhri ylipäättään rikosilmoitusta hyväksikäytöstä, jonka kohteeksi hän on joutunut. Auttamisen kytkentä rikosprosessiin tai etenkin ihmiskauppaa koskevaan rikosnimikkeeseen ei ole perusteltua myöskään rikosten selvittämisen tai rikosvastuun toteutumisen näkökulmasta. Uhri saattaa tarvita apua rikosprosessin lopputuloksesta huolimatta.

Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että sääntely toteutetaan siten, että se vastaa myös yleisemmin rikoksen uhrin oikeuksia koskevaa kansallista sääntelyä ja EU-velvoitteita sekä kansainvälisiä sitoumuksia. Oikeusministeriö kannattaa myös esityksen perustelujen kohtaa, jonka mukaan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmälle ehdotetun neuvonta- ja ohjaustehtävän ei ole tarkoitettu korvaavan oikeusapulaissa tarkoitettua oikeusapua ja oikeudellista neuvontaa.

Oikeusministeriö tukee vastaanottolakia koskevan esityksen tavoitetta siitä, että ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään otettaisiin jatkossakin auttamisjärjestelmän ihmiskaupan uhriksi arvioima



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

henkilö matalalla kynnyksellä. Oikeusministeriö pitää perusteltuna esitystä siitä, että ihmiskaupan viitteiden tulisi olla ratkaisevassa asemassa yksittäisiä ihmiskaupan uhreja koskevassa päätösharkinnassa, ei esimerkiksi rikoslain tunnusmerkistön täyttymisen. Jo Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän toimintakyvyn säilyttämiseksi on perusteltua esittää, ettei auttamisjärjestelmää kuitenkaan ole tarkoitettu kaikille rikoksen tai hyväksikäytön uhreille. Perusteluissa voisi mahdollisesti kuitenkin tuoda esiin vielä vahvemmin mm. uhrin avun tarpeen, ihmiskaupan viitteiden sekä ihmisoikeusperustaisen arvioinnin tärkeyden päätöksenteossa.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että jatkovalmistelussa voisi arvioida säätämisyjärjestysperustelujen täsmentämistä esityksen suhteesta perustuslain 19 §:ään.

**Sisäministeriön poliisiosasto** pitää luonnoksessa esitettyä kokonaisuutta tavoitteiltaan ja perusteiltaan kannatettavana. Poliisiosasto katsoo, että esitys selkeyttää eri viranomaisten roolia ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa ja korostaa onnistuneella tavalla mahdollisimman matalaa ja tarkoituksenmukaista kynnystä uhrien tukemisen ja auttamisen onnistumisen varmistamisessa. Ehdotuksen myötä selkeytyy myös se, mitä tarkoitetaan ihmiskaupan uhri -käsitteellä eri viranomaisprosesseissa. Esityksen myötä viranomaisten tunnistamia ihmiskaupan uhreja ovat ainakin ne henkilöt, joiden osalta asiaa on käsitelty:

- 1) rikosprosessissa, ja joiden status ihmiskaupparikoksen uhrina on mahdollisesti lopulta vahvistettu tuomioistuimessa lainvoimaisesti
- 2) ulkomaalaislain mukaisessa oleskelulupaprosessissa, ja joiden voidaan perustellusti epäillä joutuneen rikoslaissa tarkoitetun ihmiskaupparikoksen uhriksi
- 3) vastaanottolain mukaisten auttamista koskevien säännösten mukaisesti, ja joiden osalta auttamisjärjestelmä oletettua uhria kuultuaan katsoo, että kyseessä voi olla ihmiskaupan uhri.

Poliisiosasto pitää mahdollisena, että esityksen myötä onnistuneella tavalla selkeytetty ihmiskaupan uhrien tunnistaminen eri prosesseissa saattaa lisätä ihmiskaupan uhrien tunnistamista ainakin auttamisjärjestelmän piirissä. Poliisiosasto pitää tärkeänä, että eri viranomaisprosesseissa käytetyt eritasoiset ihmiskaupan uhrien tunnistamisen edellytykset huomioidaan viranomaistoiminnan lisäksi myös laajemmin mm. kansallisen ihmiskauppailmiön kansainvälisen raportoinnin yhteydessä. Poliisiosasto pitää selvänä, että eri prosesseissa tehdyt ihmiskaupan uhrin tunnistamista koskevat päätökset huomioidaan myös muiden viranomaisten päätöksenteossa tarpeellisin osin sekä mahdollisuuksien mukaan. Poliisiosasto korostaa kuitenkin sitä, että jokainen viranomaisen tulee myös jatkossa tekemään päätökset ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta itsenäisesti sen omia tehtäviä määrittelevän lainsäädännön puitteissa. Edellä mainittu huomioiden lienee selvää, että tulevaisuudessa henkilö voidaan eri prosesseissa joko tunnistaa tai olla tunnistamatta ihmiskaupan uhriksi. Tämän ehkä ristiriitaiselta kuulostavan lopputuloksen johdosta viranomaisilla on myös tulevaisuudessa tärkeä velvoite viestiä omasta toiminnastaan ja heitä sitovista säädöksistä niin suurelle yleisölle kuin erityisesti niille asianosaisille, joiden osalta he asiaa arvioivat.

Yksittäisenä havaintona poliisiosasto kiinnittää huomiota vastaanottolain ehdotettuun 38 f §:ään ja sen perusteluihin. Ehdotetun säännöksen mukaan Joutsenon vastaanottokeskus poistaa ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmästä tehtyään hänen henkilökohtaisesta tilanteestaan kokonaisarvion, kun:

- 1) hän ei ole enää auttamistoimien tarpeessa;
- 2) hän poistuu tai hänet poistetaan maasta; taikka
- 3) hän ilmoittaa haluavansa pois auttamisjärjestelmästä tai hän on kadonnut.



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

Poliisiosasto pitää mahdollisena, että pykälässä otettaisiin huomioon nykyistä selkeämmin tilanne, jossa auttamisjärjestelmän tietoon tulee seikkoja, joiden perusteella auttamisjärjestelmään otettua henkilöä ei voida enää pitää 35§ tarkoitetulla tavalla tunnistettuna ihmiskaupan uhrina. Poliisiosasto toteaa antavansa vahvan tuen muutosten valmisteluun nykytilan parantamiseksi ja nykyisten epäkohtien poistamiseksi.

**Sisäministeriön rajavartio-osasto** pitää ihmiskaupan uhrin aseman parantamista ja ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän roolin vahvistamista myönteisenä ja perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta kannatettavana. Ehdotettujen muutosten ei arvioida vaikuttavan negatiivisesti Rajavartiolaitoksen rikostorjuntaan. Rajavartio-osastolla ei ole muuta lausuttavaa oman toimialansa osalta.

**Ulkoministeriö** toteaa pitävänsä esitettyjä tavoitteita kannatettavina myös Suomen ihmisoikeusveloitteiden näkökulmasta. Ulkoministeriö pitää erittäin tärkeänä uhrilähtöisyyden vahvistamista sekä ihmiskaupan uhrien auttamisen ja rikosprosessin välisen yhteyden heikentämistä. Ulkoministeriö pitää tervetulleena auttamisjärjestelmästä poistamista koskevan vastaanottolain 38 f §:n muuttamista esitettyllä tavalla ja suhtautuu myönteisesti myös muutokseen, jolla on tarkoitus poistaa auttamisjärjestelmään ottamiseen liittyvä ilmoitusvelvollisuus, josta säädetään vastaanottolain 36 §:ssä.

Toipumisaikasäännöksen kumoamisesta

Esityksessä ehdotetaan 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 tarkoituksenmukaiseksi, minkä vuoksi koko säännöstä ehdotetaan kumottavaksi. Ulkoministeriö pitää myönteisenä, että ilmoittamisvelvollisuuden poistamista on arvioitu vaihtoehtoisena toteuttamistapana.

Ulkoministeriö toteaa, että 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 rajavartioviranomaisilla on selkeät ohjeet toipumis- ja harkinta-ajan soveltamisesta yleissopimuksessa tarkoitetulla 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 määräaikaishuolensa siitä, että toipumisaika ei koske kaikkia ihmiskaupan uhreja ja suositellut, että toipumisaika myönnetään kaikille.

Ulkoministeriö huomauttaa, että ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdystä 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.



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

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 tarkoitettulla tavalla.

Ihmiskaupan uhrin tunnistamista koskevan säännöksen kumoamisesta

Hallituksen esityksessä esitetään, että ihmiskaupan uhrien tunnistamista koskeva vastaanottolain 38 § kumotaan. 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.

Monialaista asiantuntijaryhmää koskevan säännöksen kumoamisesta



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

Monialaista asiantuntijaryhmää koskevan vastaanottolain 38 c §:n 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.

**Työ- ja elinkeinoministeriö** pitää erittäin myönteisinä esitykseen sisältyviä hallitusohjelmakirjauksiin perustuvia muutosehdotuksia, jotka koskevat ihmiskaupan uhrin auttamisen ja rikosprosessin välisen yhteyden heikentämistä.

Kuntakorvausten osalta lausunnossa todetaan olevan syytä huomioida, että kotoutumislain mukaiset korvaukset kunnalle/hyvinvointialueelle ovat sidoksissa auttamisjärjestelmän asiakuuteen. Kunnat/hyvinvointialueet auttavat myös sellaisia ihmiskaupan uhreja, jotka eivät ole auttamisjärjestelmän asiakkaita. Mikäli siis esimerkiksi katsotaan, että henkilöllä on ihmiskaupan uhriudesta johtuvia palvelutarpeita, mutta kunnan/hyvinvointialueen tuottamat tai järjestämät palvelut riittävät, eikä auttamisjärjestelmän asiakuudelle ole tarvetta, kunta/hyvinvointialue ei voi saada kotoutumislain mukaisia korvauksia järjestämistään palveluista. Tämä sama raja on tarkoitus säilyttää myös kotoutumislain koko-naisuudistuksessa, jota koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2022. Kokonaisuudistuksen on tarkoitus astua voimaan syksyllä 2024.

Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevaa lainsäädäntöä valmistelevan työryhmän työssä on arvioitu myös uhrien palveluista maksettavien korvausten kokonaisuutta. Tässä yhteydessä on tunnistettu haasteeksi, että kuntien viranomaisilla ei aina ole tietoa kuntien mahdollisuudesta saada korvauksia valtiolta ihmiskaupan uhrin asemasta johtuvien erityistarpeiden vuoksi järjestettävistä palveluista aiheutuvista kustannuksista kotoutumislain mukaisesti. Korvausjärjestelmä koetaan monimutkaiseksi ja hankalaksi ja vaikeaksi hahmottaa. Yhtenä syynä voi olla lainsäädännön pirstaleisuus. Ihmiskaupan uhrien tuesta säädetään jatkossa vastaanottolaissa ja sosiaalihuoltolaissa, korvauksista kotoutumislain mukaisesti. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että tulevissa uudistuksissa olisi syytä arvioida sitä, onko auttamisjärjestelmässä olevien ihmiskaupan uhrien palveluista kunnalle / hyvinvointialueelle maksettavien korvausten looginen sijainti kotoutumislaki, vai tulisiko korvauksista säätää muussa lainsäädännössä.

Hallituksen esityksen mukaan ehdotetuilla muutoksilla ei arvioida olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia, sillä ihmiskaupan uhrien auttamisesta maksettavien korvausten osuus kotoutumislain 6 luvun nojalla maksetuista korvauksista on hyvin pieni. Työ- ja elinkeinoministeriö huomauttaa, että mikäli auttamisjärjestelmään ottamisen kynnyksen madaltumisen arvioidaan lisäävän auttamisjärjestelmän asiakkaiden määrää, voi tällä olla vaikutuksia myös kotoutumislain mukaisten kuntakorvausten määriin. Samaan aikaan työ- ja elinkeinoministeriö pitää erittäin myönteisinä esitykseen sisältyviä hallitusohjelmakirjauksiin perustuvia muutosehdotuksia, jotka koskevat ihmiskaupan uhrin auttamisen ja rikosprosessin välisen yhteyden heikentämistä.

**Sosiaali- ja terveysministeriö (STM)** toteaa, että esityksen tavoitteet ovat kannatettavia. STM toteaa, että uhrilähtöisyyden näkökulmasta rikosprosessin ja auttamisen välisen yhteyden heikentäminen on



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

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.

STM toteaa lausunnossaan, että esityksessä korostetaan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän (AJ) roolia ihmiskaupan uhrien auttamisessa. Esityksessä tulisi STM:n mukaan huomioida, että tämä ei kuitenkaan ole ainoa tapa järjestää auttamistoimia ihmiskaupan uhreille. 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 maassaolostatuksesta riippuen, niin sen lisäksi kunnat ja vastaanottokeskukset voivat järjestää ja järjestävät palveluita ihmiskaupan uhreille, jotka eivät ole auttamisjärjestelmän asiakkaita.

STM toteaa, että on muistettava, että on myös ihmiskaupan uhreja, jotka eivät ole auttamisjärjestelmässä, eivätkä sinne välttämättä halua hakeutua. STM:n mukaan tätä ei ole riittävässä määrin huomioitu esityksen kokonaisuudessa. Esityksen 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.

Esityksessä (s. 6) todetaan, että ”vastaanottolain säännösten lähtökohtana on niiden soveltaminen kaikkiin Suomessa oleviin ihmiskaupan uhriin heidän kansalaisuudestaan tai ulkomaalaisoikeudellisesta asemastaan riippumatta.” STM:n lausunnon mukaan virke olisi perusteltua muuttaa muotoon ”Vastaanottolain säännösten lähtökohtana on niiden soveltaminen kaikkiin auttamisjärjestelmässä oleviin ihmiskaupan uhriin 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 terveyspalvelut yksilöllisen tarpeen mukaan sekä ihmiskauppaan liittyvän ohjauksen ja neuvonnan.” STM:n mukaan 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 uhriin, jotka





## Sisäministeriö Inrikesministeriet

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. Esityksen sivulla 28 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.

STM toteaa lausunnossaan, että esityksen tavoitteena oli esitysluonnoksen mukaan se, että saataisiin paremmin varmistettua palveluiden saantia peruspalveluissa, niin hyvinvointialueilla kuin vastaanottokeskuksissakin. Esityksessä kuitenkin korostuu STM:n mukaan entisestään erillisjärjestelmän rooli, sillä siinä esitetään että auttamisjärjestelmän tehtäväksi lisättäisiin kansallisena asiantuntijaviranomaisena toimiminen ihmiskauppamiöön ja sen vastaiseen työhön liittyvissä asioissa. STM huomauttaa, että olisi tärkeää korostaa myös sitä, että uhrien auttaminen perusrakenteissa ei ole huono asia ja avunsaamisen parantuminen peruspalveluissa olisi kaikkien osapuolten näkökulmasta toivottavaa.

Laissa käytetyt termit ja määritelmät

STM:n lausunnon mukaan esityksessä puhutaan paikoitellen epätarkoituksenmukaisella tavalla ihmiskaupan uhreista, vaikka tarkoitetaan nimenomaisesti vastaanottolaisia 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 uhreihin. Selvyyden vuoksi voisi myös harkita, olisiko koko vastaanottolaisia 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 vastaanottolaisia 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 lausunnon mukaan kannatettava muutos.

STM tuo esiin esityksessä käytettyyn termiin ”erityisasema” liittyvät epäselvyydet. STM on esitystä valmisteltaessa ehdottanut termin tarkkaa määrittelyä HE:ssä. Esityksessä onkin määriteltä termiä kattavammin kuin esityksen valmisteluvaiheessa, mutta selvyyden nimissä olisi STM:n mukaan vielä tarpeellista avata se, mitä erityisasema konkreettisesti tuo ihmiskaupan uhreille (mitä he eivät saa muun lainsäädännön nojalla ja ns. perusrakenteissa).

Vastaanottolain 4 §:n 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



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

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.

### Auttamisjärjestelmän tehtävät

Auttamisjärjestelmän tehtäviä koskevan 33 §:n 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-asiiaan 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 terveyspalveluja, eikä erityisesti palvelutarpeen arviointia, joita koskeva ohjaus ja neuvonta kuuluu hyvinvointialueella olevaan järjestämisvastuuseen. Auttamisjärjestelmällä olisi kuitenkin hallintolain mukainen velvollisuus ohjata uhri tarvittaessa kääntymään hyvinvointialueen puoleen sosiaali- ja terveyspalveluja koskevissa kysymyksissä.”

Pykälän 1 momentin 4 kohtaa muutettaisiin siten, että viittaus kuntaan korvattaisiin viittauksella hyvinvointialueeseen. Esityksen (s. 39) mukaan ”muutos tehtäisiin, koska lakisäätösten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuu siirtyy kunnilta hyvinvointialueille vuoden 2023 alussa. Ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittyvää yhteistyötä on tarkoitus jatkossa jatkaa ja vahvistaa auttamisjärjestelmän ja hyvinvointialueiden välillä. Kahden järjestämisvastuullisen viranomaisen malli edellyttää hyvää yhteistyötä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän ja hyvinvointialueiden välillä,



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

selkeitä vastuita ja toimintamalleja sekä sujuvaa tiedonkulkua.” STM huomauttaa, että 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 auttamisjärjestelmän tekemä asiakastyö on keskenään päällekkäistä tai ristiriitaistakin. On kuitenkin huomioitava, että kotikuntalaisen asiakkaan kohdalla palvelutarpeen arviointi on yksiselitteisesti kunnan (ja jatkossa hyvinvointialueen) vastuulla. Esityksessä viitataan ”kahden järjestämisvastuullisen viranomaisen malliin”. Vaikka tällä varmasti 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 STM:n mukaan 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 ihmiskauppamiöön ja sen vastaiseen työhön liittyvissä asioissa. STM toteaa, että esityksessä voisi vielä tarkentaa, sisältääkö tämä asiantuntijarooli auttamisjärjestelmän eri alojen ammattilaisille antaman neuvonnan ja konsultaation.

### Ihmiskaupan uhrin tunnistaminen ja auttamisjärjestelmään ottaminen

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 STM:n mukaan 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.” STM toteaa, että 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 väkiväinen ja sinänsä kuulostaisi luontevammalta käyttää muotoilua ”arvioidaan, että kyseessä voi olla ihmiskaupan uhri”.

Esityksessä todetaan, että tunnistamisen vaikutus päättyisi, kun henkilö poistetaan auttamisjärjestelmästä. STM:n lausunnon mukaan olisi hyvä vielä tarkentaa, mitä tämä käytännössä



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

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"). STM pohtii, 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 STM:n lausunnon mukaan epäselväksi se, mitä tarkoitetaan auttamisjärjestelmän kautta toteutetuilla palveluilla ja näin oikeusvaikutusten osalta ei ole määritelty, miten kyseinen muutos vaikuttaa uhriin. Tarkoitetaanko auttamisjärjestelmän kautta saatavilla auttamistoimilla auttamisjärjestelmän 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 auttamisjärjestelmästä poistamisesta. Vähintäänkin perusteluissa täytyy STM:n mukaan 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.

### Toipumisaika ja sen oikeusvaikutukset

STM toteaa, että toipumisaikaa koskevan 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.

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 STM:n mukaan vielä jossain määrin epäselväksi, millaisilla kriteereillä ihmiskaupan



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

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 STM:n mukaan 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, etteivätkö 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). STM:n mukaan tässä voisi pikemminkin todeta, että auttamisjärjestelmään ottaminen olisi vahva osoitus siitä, että henkilö on voinut joutua ihmiskaupan uhriksi.

### Auttamistoimet

STM:n lausunnon mukaan 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 määritellä 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. STM kokee valitettavana, ettei sisäministeriö ole katsonut tarpeelliseksi tarkastella kyseisen pykälän muutostarpeita nyt samassa yhteydessä, kun kyseistä vastaanottolain lukua muutenkin päivitetään. STM toivoo, että muutostarpeet huomioitaisiin jatkossa.

### Monialainen asiantuntijaryhmä

STM toteaa, että 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 auttamisjärjestelmän 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



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

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.

### Auttamisjärjestelmästä poistaminen

STM pitää erittäin kannatettavana muutoksena sitä, että rikosprosessissa tehtävät ratkaisut eivät enää johtaisi ihmiskaupan uhrin poistamiseen auttamisjärjestelmästä.

STM toteaa olevan hyvä, että tapauskohtaista harkintaa voidaan tehdä harkittaessa uhrin poistamista auttamisjärjestelmästä. On STM:n mukaan 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.

### Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa

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 muutoksisista, 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 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.



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

STM:n mukaan 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.

STM toteaa lisäksi olevan 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.

**Valtioneuvoston oikeuskansleri** toteaa lausunnossaan, että esityksen perusteluista tulisi selvemmin ilmetä, miten henkilön oikeusturvan toteutumisesta auttamisjärjestelmään ottamisen ja siitä poistamisen yhteydessä varmistutaan (perusteltu hallintopäätös, muutoksenhakumahdollisuus, prosessin valvonta). Oikeuskanslerin mukaan myös monialaisesta asiantuntijaryhmästä luopumiseen saattaa sisältyä riskiä päätöksentekoon liittyvän asiantuntemuksen kaventumisesta, vaikka esityksen perusteluiden mukaan asiantuntijaryhmää ei ole varsinaisen tunnistamisen ja järjestelmästä poistamisen yhteydessä käytännössä juurikaan käytetty ja siitä luopuminen jouduttaisi prosessia. Siten esitystä on tarpeen täydentää myös säätämisyjärjestystä ja suhdetta perustuslakiin koskevassa osiossa.

Lausunnon mukaan säätämisyjärjestysperusteluissa on syytä nimenomaisesti todeta, että salassapitovelvollisuuden ohittavat tietojensaantioikeudet ovat aina perusoikeuksien rajoitus, joita täytyy tarkastella perusoikeuksien rajoitusperusteiden näkökulmasta. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on sen vuoksi erityisesti lyhyesti tarkasteltava ja todettava, että esitetyt muutokset tietojensaantioikeuksiin vastaavat asiallisesti laissa jo olevia rajoituksia ja muutokset ovat teknisiä ja että ne ovat perustuslakivaliokunnan käytännön valossa asianmukaisia. Lausunnossa todetaan, että vastaava tarkastelu on tarpeen myös henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten osalta.

**Poliisihallitus** kannattaa esitetyjä muutosehdotuksia, joilla rikosprosessin ja ihmiskaupan uhrien auttamisyjärjestelmän välistä suhdetta pyritään heikentämään. Lausunnossa kuitenkin huomautetaan, ettei nykyinenkään lainsäädäntö sinällään edellytä, että auttamisyjärjestelmään ottaminen olisi sidottu siihen, onko asiassa meneillään rikosprosessi tai millä rikosnimikkeellä esitutkinta on käynnistetty. Auttamisyjärjestelmään pääsemiseksi ei myöskään edellytetä, että henkilö sitoutuisi todistamaan rikosentekijää vastaan rikosta tutkittaessa tai oikeudenkäynnissä. Poliisihallitus näkee, että nykyisellään auttamisyjärjestelmän toiminnassa on annettu liian suuri painoarvo rikosnimikkeelle ja rikosprosessille. Esitetyt muutokset ovat omiaan selkeyttämään tilanteen ja edistämään ihmiskaupan uhrien asemaa sekä mahdollisuuksia saada tarvittavaa suojaa ja apua.



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

Poliisihallitus ei näe monialaista asiantuntijaryhmää koskevan säännöksen kumoamista ongelmallisena. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan poliisin osallistuminen asiantuntijaryhmään ja rooli tapausten arvioinnissa on ollut pikemminkin edustuksellinen. Myös toipumisaikaa koskevan säännöksen kumoaminen on lausunnon mukaan perusteltua, sillä säännös on ollut tulkinnanvarainen. Uhrilähtöisempi lähestymistapa, jolla uhri saadaan auttamisjärjestelmän piiriin, voi lisätä uhrin luottamusta viranomaistoimintaan ja siten lisätä myös halukkuutta saattaa mahdollinen ihmiskaupparikos viranomaisten tietoon sekä myötävaikuttaa asian selvittämiseen.

Poliisihallitus toteaa, ettei esitetyillä muutoksilla ole arvioitu olevan taloudellisia vaikutuksia poliisin osalta.

**Keskusrikospoliisi** kannattaa esitetyjä muutosehdotuksia, joilla rikosprosessia ja ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää pyritään eriyttämään. Ihmiskaupparikosten luonteesta aiheutuvien tutkinnallisten haasteiden johdosta Keskusrikospoliisi pitää perusteltuna sitä, että ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja auttamisjärjestelmään ottamista tai järjestelmästä poistamista ei kytkettäisi jatkossa yhtä vahvasti rikosprosessin etenemiseen tai sen lopputulokseen.

Keskusrikospoliisi pitää myös toipumisaikaan ja sen oikeusvaikutuksiin liittyvän vastaanottolain 36 §:n kumoamista perusteltuna. Uhrilähtöisempi lähestymistapa voi lisätä uhrin luottamusta viranomaistoimintaan ja siten lisätä halukkuutta hakeutua avun piiriin ja saattaa mahdollinen ihmiskaupparikos viranomaisten tietoon sekä myötävaikuttaa asian selvittämiseen.

Keskusrikospoliisi pitää asiantuntijaryhmän lakkauttamista perusteltuna, mikäli arvioidaan, ettei ryhmälle ole tosiasiallista tarvetta.

**Helsingin poliisilaitos** toteaa esityksen tavoitteen osalta, että sinällään nykyinenkään lainsäädäntö ei edellytä, että auttamisjärjestelmään ottaminen olisi sidottu siihen, onko asiassa meneillään rikosprosessi tai millä rikosnimikkeellä esitutkinta on käynnistetty. Auttamisjärjestelmään pääsemiseksi ei myöskään edellytetä, että henkilö sitoutuisi todistamaan rikosentekijää vastaan rikosta tutkittaessa tai oikeudenkäynnissä.

Vaikka auttamistoiminta ja ilmoitettuun ihmiskaupparikokseen liittyvä esitutkinta/rikosprosessi liittyvät samaan henkilöön, ovat prosessit kuitenkin sisällöltään ja osittain myös tavoitteeltaan erilaisia. Näin ollen Helsingin poliisilaitoksella ei ole huomauttamista tämän tavoitteen tai sen toteuttamiseksi aiottujen muutosten osalta.

Helsingin poliisilaitoksella ei ole huomautettavaa myöskään siltä osin kuin esityksessä on lausuttu monialaisen asiantuntijaryhmän tarpeettomuudesta sekä perusteista monialaista asiantuntijaryhmää koskevan säädöksen kumoamisesta. Helsingin poliisilaitoksen kokemuksen mukaan poliisin osallistuminen asiantuntijaryhmään ja rooli tapausten arvioinnissa on ollut pikemminkin edustuksellinen.

Helsingin poliisilaitos toteaa lausunnossaan, että esityksen taloudellisten vaikutusten arvioinnissa ei välttämättä ole riittävällä tavalla huomioitu auttamisjärjestelmästä poistamista koskevia muutoksia. Auttamisjärjestelmästä poistamisen osalta esityksessä on todettu, että ihmiskaupan uhri voitaisiin poistaa auttamisjärjestelmästä, kun hän ei ole enää auttamistoimien tarpeessa tai jos auttamisjärjestelmään ottamisen jälkeen ilmenee seikkoja, joiden nojalla voidaan perustellusti katsoa, että kyse ei ole ihmiskaupan uhrista. Tällöin lausuntopyyntöön mukaan henkilön ei voida katsoa myöskään olevan ihmiskaupan uhreille tarkoitetun auttamisjärjestelmän kautta annettavien auttamistoimien tarpeessa, ja kyseinen poistamisperuste tulisi sovellettavaksi.





## Sisäministeriö Inrikesministeriet

Helsingin poliisilaitoksen havaintojen perusteella mahdollisen ihmiskaupan uhrin tapahtumia koskevia kertomuksia on usein erittäin vaikea sekä luotettavasti vahvistaa että perustellusti kyseenalaistaa, koska ne ovat usein vailla konkreettista kiinnekohtaa aikaan, paikkaan tai muihin tapahtumaan osallisiin. Helsingin poliisilaitoksen käsityksen mukaan on siten äärimmäisen harvinaista, että ihmiskauppaepäilyyn osalta ilmenisi myöhemmin sellaisia uusia seikkoja, joiden perusteella uhrin antamia tietoja voitaisiin perustellusti pitää virheellisinä.

Lausunnon mukaan lakimuutoksen taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa on siten perusteltua huomioida, että ehdotuksen perusteella auttamisjärjestelmään ottamisen kynnys on hyvin matala, mutta toisaalta auttamisjärjestelmästä poistamiselle on asetettu hyvin korkeat ja käytännössä usein aktualisoitumattomat vaatimukset. Helsingin poliisilaitoksen näkemyksen mukaan tämä tarkoittanee, että auttamisjärjestelmään otetun ihmiskaupan uhrin kustannusvaikutukset eri muotoisten palveluiden osalta saattavat olla hyvinkin pitkäkestoisia, ja lisäksi lienee hyvin vaikea etukäteen arvioida, kuinka pitkään ja missä laajuudessa auttamisjärjestelmään otetulla henkilöllä on tarvetta varsinaisen auttamisjärjestelmän palveluille tai esimerkiksi muille uhrille tarjottaville sosiaali- ja terveyspalveluille. Helsingin poliisilaitos näkee esityksen kustannusvaikutuksia koskevan muotoilun varsin optimistiseksi.

**Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä** toteaa lausunnossaan, että esityksen tavoitteet ovat hyviä ja tärkeitä ja esitys vastaa erityisesti auttamisen ja rikosprosessin eriyttämisen osalta hyvin tavoitteita. Esitetyt muutokset, joiden tavoitteena on täsmentää ja selkiyttää ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää (jatkossa auttamisjärjestelmä) koskevaa sääntelyä niin, että lain soveltaminen sekä auttamisjärjestelmän tarkoitus olisi selkeämpi uhreille itselleen sekä viranomaisille ja muille toimijoille, ovat nekin pääosin hyviä. Auttamisjärjestelmä kannattaa muutoksia, joita on ehdotettu tehtäväksi vastaanottolain 33 §:ään (auttamisjärjestelmän tehtävät). Myös esitys monialaista asiantuntijaryhmää koskevan pykälän kumoamisesta on lausunnon mukaan kannatettava esityksessä esiin tuoduin perustein. Lausunnossa nostetaan kuitenkin muiden esitettyjen muutosten osalta esiin joitakin kohtia, joita voisi olla hyvä vielä tarkastella tai täsmentää.

Auttamisjärjestelmä toteaa, että kun tavoitteena on täsmentää auttamisjärjestelmää koskevaa sääntelyä siten, että auttamisjärjestelmän tarkoitus olisi kaikkiaan selkeämpi, tavoitteeseen pääsyä voisi edesauttaa se, että lain määritelmiä ja termejä vielä tarkasteltaisiin. Vastaanottolain määritelmiä koskevassa 3 §:ssä ja sen 1 momentin 8 kohdassa todetaan, että auttamisjärjestelmällä tarkoitetaan vastaanottoaissa järjestelmää, jonka puitteissa ihmiskaupan uhrien auttaminen järjestetään. Toisaalta erityisesti huomioiden esitetyt muutokset vastaanottolain 33 §:ään (auttamisjärjestelmän tehtävät), auttamisjärjestelmä on myös viranomainen ja toimija, jolla on lakisääteisiä tehtäviä. Auttamisjärjestelmän määritelmä vastaanottoaissa ei välttämättä siksi ole erityisen täsmällinen.

Lausunnon mukaan lain logiikan ja selkeyden vuoksi voisi olla myös hyvä huomioida, puhutaanko vastaanottoaissa auttamisjärjestelmästä vai Joutsenon vastaanottokeskuksesta. Esitetyt vastaanottolain 33 §:n mukaan auttamisjärjestelmään ottamista ja poistamista koskeva päätöksenteko on auttamisjärjestelmän tehtävä. Kuitenkin auttamisjärjestelmästä poistamista koskevan 38 f §:n mukaan Joutsenon vastaanottokeskus poistaa uhrin ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmästä.



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

Esityksen 2.1.2 kohdan ensimmäisessä kappaleessa todetaan, että ihmiskaupan uhrien auttaminen on järjestetty Suomessa ihmiskaupan uhreille tarkoitetun auttamisjärjestelmän kautta.

Auttamisjärjestelmän mukaan toteamuksesta voi osin tulla hieman harhaanjohtava kuva siitä, että ihmiskaupan uhriksi joutuneet voivat ja voisivat saada ylipäänsä apua ja tukea ainoastaan, mikäli ovat auttamisjärjestelmän asiakkaina. Muotoilua voisi vielä tarkentaa ja todeta esimerkiksi vain sen, että Suomessa ihmiskaupan uhreille on olemassa erityinen auttamisjärjestelmä ja, että kaikilla uhreilla ei kuitenkaan ole aina tarvetta erityisille auttamistoimille tai kaikki eivät halua auttamisjärjestelmän asiakkaaksi ja, että kunnat, vastaanottokeskukset ja myös järjestöt voivat tarjota apua niille uhreille, jotka eivät auttamisjärjestelmässä ole, mutta tällöin vastaanottolaki ei auttamisjärjestelmää ja auttamistoimia koskevilta osin tule sovellettavaksi. Tähän esityksessä jo viitataan sivulla 7.

Auttamisjärjestelmä toteaa, että edelleen kohdan 2.1.2. toisen kappaleen muotoilua voisi vielä tarkastella. Esityksessä todetaan, että vastaanottolain säännösten soveltamisen lähtökohta on niiden soveltaminen kaikkiin Suomessa oleviin ihmiskaupan uhreihin heidän kansalaisuudestaan (ml. Suomen kansalainen) ja ulkomaalaisoikeudellisesta asemastaan riippumatta. Toteamuksesta voi syntyä kuva, että vastaanottolain säännöksiä sovelletaan ylipäänsä kaikkiin ihmiskaupan uhreihin Suomessa, kun itse asiassa on kysymys siitä, että auttamisjärjestelmään voidaan ottaa ihmiskaupan uhri riippumatta hänen kansalaisuudestaan tai siitä, onko hänellä Suomessa laillinen oleskeluoikeus vai ei tai onko hänellä Suomessa kotikuntaa vai ei.

### Tunnistamisesta ja auttamisjärjestelmään ottamisesta

Auttamisjärjestelmä toteaa, että esitys varsinaista tunnistamista koskevan pykälän kumoamisesta on erittäin kannatettava ja tärkeä uhrien kannalta sekä viranomaisen resurssien järkevän suuntaamisen näkökulmasta. Kun varsinaista tunnistamista koskeva pykälä kumotaan, ei Suomessa jatkossa olisi muuta ihmiskaupan uhrin tunnistamiseen liittyvää säädöstä kuin auttamisjärjestelmään ottamiseen ja auttamisjärjestelmän toimivaltaan ja vastaanottolain soveltamiseen liittyvä tunnistaminen. Toisaalta nykyiselläänkään vastaanottolain varsinaista tunnistamista koskeva säädös ei kansallisessa lainsäädännössä tarkoita sitä, ettei auttamisjärjestelmässä olevan henkilön kohdalla voitaisi tehdä esimerkiksi ulkomaalaislain tarkoittamassa järjestyksessä päätöstä maasta poistamisesta (käännyttäminen tai karkottaminen), vaikka vastaanottolain varsinaista tunnistamista koskevaa päätöstä ei olisi vielä ehditty tehdä tai päätösharkinta olisi kesken.

Auttamisjärjestelmän mukaan huomionarvoista sinällään kuitenkin on, ettei viranomaistoiminnassa ole selkeää, milloin Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen (SopS 44/2012) 10 artiklan tarkoittama tunnistaminen on saatettu loppuun. Kun kuitenkin EN:n sopimuksen velvoitteet koskevat muitakin kuin auttamisjärjestelmään esitettyjä ja otettuja ihmiskaupan uhreja ottaen erityisesti huomioon myös sen, että auttamisjärjestelmän asiakkuus on vapaaehtoista, linjaukset ja ratkaisut tältä osin tuleekin tehdä jossain muualla kuin vastaanottolaissa.

Esityksen sivulla 23 todetaan, että auttamisjärjestelmään ottaminen on muille ihmiskauppaa tunnistaville viranomaisille vahva osoitus siitä, että ihmiskaupan uhri erityisasema tulee huomioida. Auttamisjärjestelmä toteaa, että tämän toteamuksen muotoilua voisi vielä tarkastella. Pikemminkin



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

tulisi ehkä todeta ylipäänsä, että ”auttamisjärjestelmään ottaminen on muille viranomaisille vahva osoitus siitä, että henkilö on /voi olla ihmiskaupan uhri”.

Esityksessä ehdotetaan, että auttamisjärjestelmään ottamista koskevaa pykälää muutetaan niin, että pykälässä (35 §) säädettäisiin ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisjärjestelmään ottamisesta. Auttamisjärjestelmän mukaan pykälää ja sen muotoilua voisi olla tarpeen vielä tarkastella. Kun pykälässä sanotaan säädettävän tunnistamisesta ja auttamisjärjestelmään ottamisesta, tosiasiallisesti pykälän sisältömuotoilussa puhutaan oikeammin ehkä kuitenkin auttamisjärjestelmään ottamisesta. Lisäksi pykälän muotoilu ”... jos olosuhteita koskevan arvion perusteella tunnistetaan, että kyseessä voi olla ihmiskaupan uhri” on monimutkaisen oloinen ja ehkä hieman keinotekoinen. Mikäli tunnistamista halutaan auttamisjärjestelmään ottamisen lisäksi painottaa ja tästä on tarkoitus erityisesti säätää, tulisiko muotoilu olla pikemminkin esimerkiksi seuraava: (1. mon.) Auttamisjärjestelmään esitetty henkilö otetaan auttamisjärjestelmään, jos olosuhteiden perusteella arvioidaan, että kyseessä voi olla ihmiskaupan uhri ja hän on auttamistoimien tarpeessa. (2. mom.) Auttamisjärjestelmä tunnistaa 1. momentissa tarkoitetun henkilön ihmiskaupan uhriksi, ottaessaan hänet auttamisjärjestelmään.

Säädöksen sanamuodon muotoilu voisi auttamisjärjestelmän mukaan vaihtoehtoisesti olla myös vain yksinkertaisemmin ”... jos olosuhteiden perusteella tunnistetaan, että kyseessä voi olla ihmiskaupan uhri...”, joka ei tosin suoraan erikseen säädä juuri tunnistamisesta, vaan pikemmin auttamisjärjestelmään ottamisesta.

Auttamisjärjestelmä huomauttaa, että tunnistamisesta säätäminen ehdotetulla tavalla eli auttamisjärjestelmään ottamiseen sidottuna, voi olla osin ongelmallista tai ristiriitaista. Auttamisjärjestelmä voi samoin kriteerein ja ”samantasoisesti” tunnistaa myös auttamisjärjestelmään esitetyn henkilön ihmiskaupan uhriksi tilanteessa, jossa hänen arvioidaan olosuhteiden perusteella voivan olla ihmiskaupan uhri, mutta hän ei kuitenkaan ole auttamistoimien tarpeessa ja siten perusteita auttamisjärjestelmään ottamiselle ei ole. Auttamisjärjestelmään ottamista koskevasta kielteisestä hallintopäätöksestä käy tällöin ilmi, että auttamisjärjestelmä on arvioinut, että henkilö voi olla ihmiskaupan uhri. Voi olla ristiriitaista, että tätä saman viranomaisen arviota ja päätöstä ei pidettäisikään samanarvoisena tunnistamisena, kun laissa säädettäisiin vain siitä, että auttamisjärjestelmä tunnistaa vain, kun henkilö otetaan auttamisjärjestelmään eli kun hänellä on siis myös auttamistoimien tarve.

Auttamisjärjestelmän lausunnon mukaan esityksessä voisi vielä selkiyttää sitä, mitä vastaanottolain 35 §:ssä tarkoitetulla tunnistamisella tarkoitetaan ja samalla mitä ei. Esityksessä todetaan (s. 25), että lain soveltamisen näkökulmasta tunnistamisen vaikutus päättyisi, kun henkilö poistetaan auttamisjärjestelmästä. Voisi olla tarpeen avata tätä hieman enemmän ja tähdentää sitä, että vastaanottolaissa säädettäisiin nimenomaisesti ja ainoastaan siitä, että auttamisjärjestelmä tunnistaa ko. lain perusteella vain auttamisjärjestelmään esitetyn ja otetun ihmiskaupan uhrin ja, että tämän tunnistamisen perusteella henkilöllä on oikeus auttamisjärjestelmän asiakkuuteen ja auttamistoimiin (yksilöllisen tarpeen arvion perusteella) niin kauan kuin on tehty erillinen päätös henkilön auttamisjärjestelmästä poistamisesta. Säädös ei siis sinällään tarkoittaisi esimerkiksi sitä, etteikö henkilö voisi olla joutunut ihmiskaupan uhriksi ja, etteikö tämä tarvittaessa olisi hyvä tai syytä



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

huomioida esimerkiksi muussa viranomaistoiminnassa edelleen silloinkin, kun henkilö on poistettu auttamisjärjestelmästä sen vuoksi, ettei hänellä ole enää auttamisjärjestelmän auttamistoimien tarvetta. Tässä mielessä henkilö toki siis edelleen voisi olla tunnustettu ihmiskaupan uhri, vaikka hänet on poistettu auttamisjärjestelmästä. Auttamisjärjestelmästä poistaminen ei siis tarkoittaisi mitenkään pääsääntöisesti sitä, ettei henkilö olekaan ihmiskaupan uhri.

### Auttamisen rikosprosessikytköksestä

Auttamisjärjestelmä pitää kannatettavina ehdotuksia käsitteellisistä muutoksista, joissa viittaukset ihmiskaupparikokseen poistetaan ja jatkossa käytettäisiin termejä ”ihmiskauppa” ja ”ihmiskaupan uhri”. Myös esitys toipumisaikaa koskevan pykälän kumoamisesta on kannatettava.

Auttamisjärjestelmä toteaa, että on sinällään kannatettava esitys, että poistamisperusteista kumottaisiin ne, jotka liittyvät esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimissa tehtyihin rikosprosessiin ja ihmiskaupparikosnimikkeeseen liittyviin ratkaisuihin. Esityksessä täsmennetään (s. 20), että ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on tarkoitettu nimenomaan ihmiskaupan uhriksi joutuneiden auttamiseen ja auttamisjärjestelmän asiakkuus on voitava päättää sellaisissa tapauksissa, joissa ei selkeästi ole kyse ihmiskaupaan viittaavista piirteistä. Vaikka esityksessä myös tuodaan esiin (s.43), mitä näillä tilanteilla voitaisiin tarkoittaa, on lain soveltajan näkökulmasta todennäköisesti varsin haasteellista tehdä näihin tilanteisiin liittyvää auttamisjärjestelmästä poistamisharkintaa.

Lausunnon mukaan esitetyn auttamisjärjestelmästä poistamista koskevan pykälän muotoilua voisi vielä tarkastella. Pykälän 1 momentissa todetaan, että Joutsenon vastaanottokeskus poistaa ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmästä tehtyään hänen henkilökohtaisesta tilanteestaan kokonaisarvion, kun 1) hän ei ole auttamistoimien tarpeessa; 2) hän poistuu tai hänet poistetaan maasta; 3) hän ilmoittaa haluavansa pois auttamisjärjestelmästä tai hän on kadonnut. Asiallisesti kokonaisarvioin tekeminen ihmiskaupan uhrin henkilökohtaisesta tilanteesta viitannee vain ensimmäiseen kohtaan eli siihen, jos uhri poistetaan auttamisjärjestelmästä, kun hänellä ei ole auttamistoimien tarvetta. 2 ja 3 kohdan poistamisperusteiden kohdalla kokonaisarvioin tekeminen lienee tarpeetonta. Kun huomioidaan tämän lisäksi jo esiin tuotu epäjohtamukaisuus sen osalta puhutaanko laissa auttamisjärjestelmästä vai Joutsenon vastaanottokeskuksesta sekä analogia auttamisjärjestelmään ottamista koskevan säännöksen kanssa, poistamista koskevan sääntelyn voisi muotoilla esimerkiksi myös seuraavasti: Ihmiskaupan uhri poistetaan auttamisjärjestelmästä kun; 1) hän ei hänen henkilökohtaisesta tilanteestaan tehdyn kokonaisarvioin perusteella ole enää auttamistoimien tarpeessa; 2) hän poistuu tai hänet poistetaan maasta; taikka 3) hän ilmoittaa haluavansa pois auttamisjärjestelmästä tai hän on kadonnut. Esityksen mukaisesti auttamisjärjestelmän tehtäviä koskevassa säännöksessä jo säädetään, että poistamisesta päättäminen on auttamisjärjestelmän tehtävä.

Auttamisjärjestelmä olisi pitänyt toivottavana, että auttamisjärjestelmästä poistamista koskevan pykälän (38 f §) 2 momenttia ja sen muutos- tai kumoamistarpeita oltaisiin tässä yhteydessä myös tarkasteltu. 2 momentissa säädetään siitä, että henkilö voidaan poistaa auttamisjärjestelmästä, jos hän aiheuttaa vakavaa vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Vastaanottolaista tai sen esitöistä ei kuitenkaan löydy tukea sille, mitä ns. YJT-perusteella ja vakavalla vaaralla tarkoitetaan.



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

Lisäksi käytännön ja lain soveltajan näkökulmasta laista syntyvä kokonaisuus on hankala. Se, että henkilö aiheuttaa vakavaa vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle ei ole itsessään peruste olla ottamatta henkilöä auttamisjärjestelmään, jos hän on ihmiskaupan uhri ja auttamistoimien tarpeessa. Ns. YJT-perusteella ei siis itsessään voida perustella auttamisjärjestelmään ottamista koskevaa kielteistä päätöstä. Samalla tämä asia kuitenkin voisi olla peruste poistaa henkilö saman tien auttamisjärjestelmästä. Kun huomioidaan ihmiskauppailmiö ja se, että ihmiskaupan uhri on voinut itsekkin syyllistyä esimerkiksi rikoksiin ja toisaalta se, että henkilö voi toki olla ylipäänsä sekä ihmiskaupan uhri ja sen vuoksi avun tarpeessa, että itsekkin aiheuttaa vaaraa järjestykselle ja turvallisuudelle, säädöstä voi pitää periaatteellisesti hankalana. Olisi ollut toivottavaa, että tässä yhteydessä olisi vähintään selkiytetty, mitä vakavalla vaaralla yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle tässä yhteydessä tarkoitetaan. Auttamisjärjestelmä toteaa, että vaikkei säädöksen sanamuoto olekaan ehdoton, vaan henkilö "voidaan" poistaa YJT-perusteella, on säädöksen soveltaminen käytännössä hyvin hankalaa ja siinä mielessä asia on myös yhdenvertaisuuskysymys.

**Maahanmuuttovirasto** pitää tärkeänä ihmiskaupan uhrin auttamisen ja rikosprosessin liitännäisyyden heikentämistä. Hallituksen esitykseen sisältyvät muutokset tukevat tätä tavoitetta ja ovat siten kannatettavia.

Maahanmuuttovirasto tuo lausunnossaan esille, että nykyisinkään päätös auttamisjärjestelmään ottamisesta tai vastaanottolain 38 §:n mukainen varsinainen tunnistaminen eivät sido Maahanmuuttoviraston päätöksentekoa, mutta ne on otettava päätösharkinnassa huomioon ja poikkeava arvio on perusteltava. Kun kyse on nimenomaisesti vastaanottolain mukaisesta tunnistamisesta ja sen suorat oikeusvaikutukset liittyvät yksinomaan auttamistoimiin, eivät oleskelulupaharkintaan, ei prosessien erilainen näyttökynnys muodosta yksilön aseman kannalta ristiriitaa. Maahanmuuttovirasto kuitenkin pohtii, olisiko tätä tarpeen tuoda esille esityksen vaikutuksissa viranomaisten toimintaan.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että nykyisin ei ole selkeästi määritelty, milloin Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen (SopS 44/2012) 10 artiklan tarkoittama virallinen tunnistaminen on saatu loppuun. Rinnastuisiko vastaanottolain 35 §:n mukainen tunnistaminen jatkossa yleissopimuksen 10 artiklassa tarkoitettuun viralliseen tunnistamiseen? Artiklan mukaan, jos toimivaltaisilla viranomaisilla on perusteltua syytä epäillä henkilön joutuneen ihmiskaupan uhriksi, tällaista henkilöä ei poisteta niiden alueilta ennen kuin toimivaltaiset viranomaiset ovat saattaneet päätökseen henkilön tunnistamisen.

Jos näin on, tulisiko Maahanmuuttoviraston odottaa päätöstä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ottamisesta, ennen kuin mahdollisesta maastapoistamisesta voidaan tehdä päätös? Saattaisiko Maahanmuuttovirasto yleissopimuksen 10 artiklassa tarkoitettua tunnistamisen loppuun silloin, kun uhri ei anna suostumustaan auttamisjärjestelmään esittämiseen tai uhria ei ole otettu auttamisjärjestelmään, koska hänellä ei ole tarvetta auttamistoimille?

Esityksessä todetaan seuraavasti: "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. Esimerkiksi Maahanmuuttoviraston tehtäviin kuuluisi jatkossakin tunnistaa uhreja oleskelulupaharkinnassaan."



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

Maahanmuuttovirasto toteaa kaipaavansa selvyyttä siihen, mitä tarkoitetaan Maahanmuuttoviraston oleskelulupaharkinnassa tapahtuvalla ihmiskaupan uhrien tunnistamisella, jos nykyinen vastaanottolain 38 § kumotaan eikä tällaisen tehtävän kuulumisesta Maahanmuuttovirastolle ole enää erillistä säännöstä. Tarkoittaako tämä sitä, että Maahanmuuttovirasto ohjaa henkilön ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän piiriin, jos epäilee tämän olevan ihmiskaupan uhri? Vai onko kyse siitä, että jos esimerkiksi turvapaikkaprosessin yhteydessä on epäily siitä, että henkilö on mahdollinen ihmiskaupan uhri, tämä huomioidaan päätöksessä ja otetaan kantaa siihen, katsotaanko henkilö ihmiskaupan uhriksi ja arvioidaan viran puolesta täyttyvätkö ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan edellytykset?

**Syyttäjälaitos** kannattaa luonnoksesta ilmi käyvää esitystä ihmiskaupan uhrien aseman parantamiseksi. Esityksen mukaan uhrin auttamisen liitännäisyys rikosprosessissa tehtäviin ratkaisuihin heikkenee. Tällainen muutos on syyttäjälaitoksen lausunnon mukaan kannatettava esityksen perusteluista ilmenevistä syistä.

Esityksen sivulta 31 käy ilmi uudistuksen arvioituna mahdollisena vaikutuksena ihmiskaupparikoksia koskevien oikeudenkäyntien ja rikosilmoitusten määrän lisääntyminen. Esityksessä tästä ei arvioida aiheutuvan merkittäviä resurssitarpeita syyttäjälaitokselle. Syyttäjälaitos toteaa, että syyttäjälaitoksen näkökulmasta vähäinenkin juttumäärän lisääntyminen on sinänsä merkityksellistä, koska ääritapauksessa yksittäinenkin ihmiskauppa-asia saattaa sitoa sen hoitamiseen esimerkiksi yhden erikoissyyttäjähenkilötyövuoden. Tämä esimerkiksi tarkoittaisi noin 10 prosenttia koko Syyttäjälaitoksen tämän rikollisuuden alan erikoissyyttäjäresurssista. Joka tapauksessa ihmiskauppajutut ovat keskimääräistä vaativampia ja enemmän työllistäviä kuin tavanomaiset asiat, joten uudistuksella on merkityksellisiä resurssivaikutuksia, jos sen vaikutuksesta ihmiskaupan uhreja tunnistetaan ja rikollisuutta paljastetaan aiempaa enemmän. Syyttäjälaitoksella on nykyisellään huonot mahdollisuudet varautua ja vastata sellaisiin uudistuksiin, joiden seurauksena syyteharkintaan päätyvien vaativien juttujen määrä pysyvästi kasvaa, vaikka olisikin kysymys numeroin arvioiden vähäisestä kasvusta.

**Lapsiasiavaltuutettu** pitää perusteltuna esitysluonnoksen ehdotettuja muutoksia, joilla ihmiskaupan uhrien tunnistamisen ja auttamisen yhteyttä rikosprosessin etenemiseen vähennetään. Lapsiasiavaltuutettu katsoo kuitenkin, että hallituksen esitysluonnoksessa tulisi tarkemmin käsitellä muutoksia lapsiuhrien ja uhrien lasten kannalta. Silloin myös esitettyjä muutoksia olisi mahdollista arvioida lasten oikeuksien näkökulmasta.

Esitysluonnoksen mukaan (s. 8) ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän piirissä oli 31.5.2022 yhteensä 1 179 asiakasta, joista uhreja oli 909 ja uhrien lapsia 270. Lapsiuhrien määrää ei suoraan esitetä, mutta esimerkiksi vuonna 2021 asiakkaaksi otettiin 28 lasta ja nuorta. Määrä oli noin kaksikertainen aiempiin vuosiin verrattuna. Lapsiasiavaltuutetun mukaan on ilmeistä, että apua ja tukea tarvitsevia lapsiuhreja ja uhrien lapsia on merkittävä määrä, ja että heidän tarvitsemat palvelut ovat ainakin osin erilaisia kuin aikuisten tarvitsemat palvelut.

Lapsiasiavaltuutettu toteaa, että esitysluonnoksen kohdassa 4.2.4 käsitellään muutosten vaikutuksia lapsiin hyvin suppeasti ja kuvaten lähinnä nykytilannetta ja esityksen tavoitteita. Luonnoksen vaikutusarvioinnissa ei ole ylipäätään esitetty arvioita siitä, miten ja missä määrin esitetyt muutokset edistäisivät lapsiin kohdistuvan ihmiskaupan tunnistamista ja lapsiuhrien ohjautumista auttamisjärjestelmän piiriin. Ihmiskaupan uhrien lasten osalta vaikutuksia ei myöskään ole tosiasiallisesti arvioitu. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että lapsivaikutusten arviointia tulisi täydentää.



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

Lapsiasiavaltuutettu pitää valitettavana sitä, että ihmiskauppaa ja uhrien auttamista koskevan erillislain valmistelu keskeytettiin. Lapsiasiavaltuutettu on aiemmissa lausunnoissaan katsonut, että ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää koskevat säännösten sijoittaminen kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annettuun lakiin (746/2011, vastaanottolaki) ei ole ongelmatonta, ja katsonut, että ihmiskauppaa ja uhrien auttamista koskeva erillinen laki voisi olla selkeämpi vaihtoehto.

**Yhdenvertaisuusvaltuutettu** toteaa lausunnossaan, että ihmiskaupan uhrien tunnistamisen ja auttamisen tulee olla itsenäinen rikosprosessin etenemisestä tai uhrin halukkuudesta tehdä yhteistyötä esitutkintaviranomaisen kanssa. Vastaanottolakiin esitetyt muutokset ovat tältä osin tarpeelliset ja oikeasuuntaiset.

Esitysluonnoksen myötä Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ottamista koskevalla päätöksellä uhri myös tunnustetaan ihmiskaupan uhriksi. Muutos on yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunnon mukaan perusteltu, sillä nyt laissa oleva varsinainen tunnistaminen on ollut oikeusvaikutuksiltaan olematon sekä kytkeytynyt rikosprosessin valintoihin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että nykyinen matala kynnys ihmiskaupan uhrin ottamiseksi auttamisjärjestelmään ei kuitenkaan saa nousta muutoksen seurauksena. On tärkeää, että tämä nimenomaisesti todetaan auttamisjärjestelmään ottamista koskevan 35 §:n perusteluissa, kuten luonnoksessa hallituksen esitykseksi nyt ehdotetaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää hyvänä ratkaisua käyttää ilmaisua ihmiskauppa ihmiskaupparikoksen sijaan. Samoin perusteltu ratkaisu on sitoa ihmiskaupan määritelmä Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen yleissopimukseen.

### Lasten oikeuksien vahvistaminen

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että ihmiskaupan uhri tulee tunnistaa, jotta ihmiskauppaan voidaan puuttua ja uudelleen uhriksi joutuminen estää. Esitysluonnoksessa katsotaan auttamisjärjestelmän roolin vahvistamisen neuvovana ja kouluttavana tahona edistävän lapsiuhrien tunnistamista ja auttamistoimien piiriin ohjaamista. Myös hyvinvointialueilla ja kunnissa tulee kehittää lapsiuhrien tunnistamista ja prosesseja, joilla varmistetaan, että ihmiskaupan lapsiuhrit saavat tarvitsemansa tukitoimet ja palvelut. Luonnoksessa jää avoimeksi sosiaali- ja terveydenhuollon osalta nykytila ihmiskaupan lapsiuhrien kohdalla sekä tavoitteet lasten oikeuksien toteutumisen vahvistamiseksi.

Lastensuojelulain 25 § 1 mom. 10 kohdan mukainen ilmoitusvelvollisuus kytkee auttamisjärjestelmän lastensuojeluun. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että jatkovalmistelussa hallituksen esityksessä tulee vahvistaa lapsen oikeuksia sekä ihmiskaupan lapsiuhrien että ihmiskaupan uhrien lasten osalta.

### Ihmiskaupan uhrien auttamisen yhteistyörakenne

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että erillisen auttamislainsäädännön valmistelun päätyttyä on nyt päädytty ratkaisuun, jolla vastaanottolain ja sosiaalihuoltolain muutoksilla pyritään parantamaan ihmiskaupan uhreille suunnattujen palveluiden toimivuutta. Vaikka auttamisjärjestelmälle onkin tarkoitus rakentaa nykyistä selkeämpi koordinoiva ja konsultoiva rooli, jää kuitenkin kytkös sosiaali- ja terveydenhuollon ja erityisesti hyvinvointialueiden ohjaukseen varsin ohueksi lainsäädännössä.



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

Erillislain tarkoituksena olisi ollut turvata ihmiskaupan uhrien auttamisen yhdenvertaisuus riippumatta siitä, ovatko he vastaanottopalveluiden vai hyvinvointialueen palveluiden piirissä. Hyvinvointialueen ja Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän yhteistyön oikeudellisen perustan selkiyttäminen oli yksi tavoite, joka erillislakia valmisteltaessa nostettiin esiin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että nyt käsittelyssä oleva esitys ei tuo nykytilanteeseen parannusta. Siksi yhteistyötä eri hallinnonalojen välillä on vahvistettava. Säädöspohjainen yhteistyörakenne mahdollistaisi tarpeellisella tavalla esimerkiksi yhteiset koulutukset ja kehittämistoimet.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää siksi harkittavaksi, että vastaanottolain ja/tai sosiaalihuoltolain kirjauksella säädettäisiin selkeästi auttamisjärjestelmän, hyvinvointialueiden ja sosiaali- ja terveydenhuollon informaatio-ohjauksesta vastaavan Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen sekä muiden keskeisten uhria auttavien tahojen käytännön yhteistyöstä. Nykyisen vastaanottolain 38 c §:n mukaisen, monialaisen asiantuntijaryhmää koskevan säädöksen voisi korvata tätä koskevalla säännöksellä.

### Ihmiskaupan uhrin poistaminen maasta

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tekemä auttamistyö lähtee uhrin tarpeista. Esitysluonnoksessa 33 §:n kohdalla auttamisjärjestelmän tehtäväksi asetetaan pyrkimys luoda yhteys kohdemaan apua tarjoavan toimijan ja asiakkaan välille (s. 39–40). Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää roolien selkeän jaon vuoksi tarpeellisena, että Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän rooli yhteyksiä luovana tahona painottuu tilanteisiin, joissa uhri on omasta halustaan lähtemässä toiseen maahan. Maastapoistamista pantaessa täytäntöön vastuu on KHO:n em. ratkaisujen mukaisesti täytäntöönpanevilla viranomaisella eli poliisilla tai rajavartiolaitoksella.

### Yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi

Lausunnossa todetaan, että luonnoksessa hallituksen esitykseksi on yksilön aseman osalta lyhyesti nostettu esiin yhdenvertaisuusvaikutuksia sekä arvioitu perustuslain 6, 7 ja 22 §:n mukaisia vaikutuksia. Tarkempaa vaikutusten arviointia yhdenvertaisuuden näkökulmasta ei ole tehty.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös ja syrjinnänkielto kohdistuu myös lainvalmisteluun. Hallituksen esitysluonnoksen jatkotyöstössä tulee selvittää yksityiskohtaisemmin esityksen yhdenvertaisuusvaikutukset eri ihmisryhmien osalta. Yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä nimenomaisesti mainittuja kiellettyjä henkilöön liittyviä erotteluperusteita ovat ikä, alkuperä, kansalaisuus, kieli, uskonto, vakaumus, mielipide, poliittinen toiminta, ammattiyhdistystoiminta, perhesuhteet, terveydentila, vammaisuus ja seksuaalinen suuntautuminen. Lisäksi syrjintäperusteluettelossa mainitaan muu henkilöön liittyvä syy, joka voi olla esimerkiksi asema ilman oleskelulupaa olevana tai koulutustausta.

Yhdenvertaisuuslain 11 §:ssä säädetään erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteista. Sen mukaan erilaisen kohtelun tulee perustua lakiin, sillä on oltava hyväksyttävä tavoite ja tämän tavoitteen saavuttamiseksi käytettävien keinojen on oltava oikeasuhtaisia. Ihmiskaupan uhrien erityisasema pohjaa lakiin. Tavoitteena on uhrien toipumisen tukeminen ja uudelleen uhriksi joutumisen





## Sisäministeriö Inrikesministeriet

estäminen, eli uhrin perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa lausunnossaan, että jos erityislainsäädännön avulla voidaan järjestää tukea tai palveluita, joita henkilön on arvioitu tarvitsevan ja joita muuten ei olisi mahdollista saada, voidaan katsoa keinojen olevan oikeasuhtaisia.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että jatkovalmistelussa tulee:

- tehdä yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi;
- tarkentaa ihmiskaupalle erityisen haavoittuvassa olevia ryhmiä; sekä
- syventää sukupuolivaikutuksia koskevaa arviointia.

**Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri** pitää esitystä kannatettavana.

**Länsi- ja Sisä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri** katsoo esityksen siitä, että ihmiskaupan uhrin auttaminen on jatkossa vahvemmin sidottu uhriksi joutumisesta johtuviin auttamistoimien tarpeisiin kuin rikosprosessissa tehtyihin ratkaisuihin, olevan kannatettava. Täten on myös järkevää, että esityksessä esitetyn mukaisesti luovutaan termistä ihmiskaupparikoksen uhri ja siirrytään termiin ihmiskaupan uhri.

Lausunnossa todetaan, että kun kansainvälisistä sopimuksista ja sääntelystä johtuva velvoite ihmiskaupan uhrin tunnistamiseen katsotaan tapahtuvan jo osana auttamisjärjestelmään ottamista ilman edellytystä rikosprosessista ja ilmoitusvelvollisuutta poliisille, poistetaan joillain uhreilla mahdollisesti olevia kynnyksiä auttamisjärjestelmään hakeutumiseen. Kun auttamisjärjestelmän palvelut ja tukitoimet ovat sidottuja ainoastaan uhrin auttamistoimien tarpeeseen, maassa oleskeluun tai uhrin halukkuuteen olla auttamisjärjestelmässä, esityksen tavoite parantaa ihmiskaupan uhrin asemaa avun antamisen ja jatkumisen osalta toteutuu. Tällöin uhrin tarvitsemat tukitoimet eivät ole riippuvaisia rikosprosessista.

**Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti HEUNI** toteaa, että koska valmistelu muuttui verrattain myöhään, on SM:n ja STM:n valmistelemat muutokset tehty erittäin tiukassa aikataulussa, joka ei ole mahdollistanut kommentointia prosessin aikana. Vastaanottolakiin tehtävät muutokset koskevat valmisteluprosessin aikana tunnistettuja lähinnä yksittäisiä lain soveltamiseen liittyviä haasteita, mikä on sinänsä hyvä asia, mutta laajempi kokonaistarkastelu jää osin tekemättä. STM:n kokonaisuuden osalta esitetään tehtäväksi vain yksi sosiaalihuoltolakia koskeva muutos, jota perustellaan erittäin suppeasti. Tämä on HEUNin näkemyksen mukaan valitettavaa. Ihmiskaupan uhrien auttamista koskeva lainsäädäntö on monimutkainen kokonaisuus, jota koskevat muutokset olisi syytä valmistella harkiten ja ajan kanssa. HEUNin mukaan esitys ei myöskään erityisesti selvennä vastaanottolain ja sosiaali- ja terveydenhuoltolain välistä suhdetta tai lisää ihmiskaupan uhrien yhdenvertaisuutta suhteessa siihen, mikä taho heitä auttaa.

HEUNI kannattaa ehdotettua muutosta toipumisaikaa ja sen oikeusvaikutuksia koskevan säännöksen kumoamisesta. Koska toipumisaika on ollut käytännössä kuollut kirjain, on sen poistaminen lainsäädännöstä HEUNin mielestä perusteltua. Hallituksen esityksessä tulisi kuitenkin HEUNin mukaan selkeämmin tuoda ilmi, ettei poisto vaikuta siihen, miten Suomi täyttää kansainväliset velvoitteensa ihmiskaupan uhrien suojelemiseksi.



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

HEUNI kannattaa myös varsinaista tunnistamista koskevan säännöksen kumoamista hallituksen esityksen perustelujen valossa. On varmasti sekä uhrin että viranomaisjärjestelmän etu, että jo auttamisjärjestelmään ottaminen tarkoittaisi jatkossa ihmiskaupan uhrin tunnistamista. Tämä myös osaltaan heikentää auttamisen ja rikosprosessin välistä kytköstä, jos tunnistaminen ei enää kytkeydy rikosprosessin vaiheisiin. Jos auttamisjärjestelmään ottaminen itsessään tarkoittaisi ihmiskaupan uhrin tunnistamista, on tärkeää, että auttamisjärjestelmään ottamista koskevat päätökset ovat valituskelpoisia, ja että auttamisjärjestelmään ottamisen arviointikriteerit ovat mahdollisimman selkeitä ja hakijoiden tiedossa.

Toisaalta HEUNI huomauttaa, että mikäli auttamisjärjestelmään ottamisen kynnys pidetään matalana, kuten syytä olisi, saatetaan auttamisjärjestelmään hyväksyä esimerkiksi asiakkaita, joiden tapaus ei kuitenkaan esimerkiksi Maahanmuuttoviraston kriteerien perusteella täytä kansainvälisen suojelun tai ihmiskaupan uhrin oleskeluluvulle täytettäviä ehtoja. HEUNin mukaan lain esitöissä olisikin syytä eritellä tunnistamisen oikeusvaikutuksia tarkemmin ja laajemmasta näkökulmasta, ml. kansainvälisten velvoitteiden täyttymisen näkökulmasta. Esimerkiksi riittääkö auttamisjärjestelmään ottaminen viralliseksi tunnistamiseksi myös tapauksissa, jotka koskevat rikollisessa toiminnassa hyväksikäyttöä ja joissa sovellettaisiin niin sanottua rankaisemattomuusperiaatetta? Mitä muita oikeusvaikutuksia järjestelmään ottamisella voi olla, esimerkiksi suhteessa oikeudenkäyntiavustajamääräykseen? Rikosuhripäivystys on tuonut esiin esimerkkejä, jossa nykyisellään auttamisjärjestelmän asiakkuus on riittänyt ROL:n mukaiseen avustajamääräykseen myös tapauksissa, jossa esiviranomaiset tutkivat rikosta muuna kuin ihmiskaupparikoksena. Vastaavasti STM:n lainsäädännön alaisuudessa autettavien uhrien oikeuksia tulisi edistää, jottei synny yhdenvertaisuusongelmaa, esimerkiksi siinä tapauksessa, jos näitä henkilöitä ei ohjata auttamisjärjestelmän asiakkaaksi.

Lisäksi HEUNI huomauttaa, että tutkimusten mukaan on kuitenkin sellaisia erittäin haavoittuvassa asemassa olevia ihmiskaupan uhreja, jotka eivät halua olla missään yhteydessä viranomaisiin, ml. ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Näin ollen ihmiskauppaa voi esiintyä myös auttamisjärjestelmän ulottumattomissa, ja siksi esimerkiksi kansalaisyhteiskunnan työtä ihmiskaupan uhrien tukemiseksi on jatkossakin syytä tukea riittävästi.

HEUNI pitää erinomaisena sitä, että vastaanottolain 38 f § 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 eikä siihen, miten asia rikosoikeusjärjestelmässä etenee.

Toisaalta esityksessä tuodaan esiin, ettei auttamisjärjestelmän tarkoituksena ole taata kaikille eri rikosten kohteeksi joutuneille tai hyväksikäyttöä kokeneille henkilöille ihmiskaupan uhreille tarkoitettuja erityisiä auttamistoimia. Kyse on viime kädessä aina tulkinnasta ja siitä, mikä on luokiteltavissa tai ymmärrettävissä ihmiskaupaksi. Myös henkilöiden tuen tarve voi vaihdella voimakkaasti. HEUNI pitää erinomaisena, että auttamistoimien kytkeytymistä rikosprosessiin heikennetään. Henkilöt, joilla on kotikunta, voivat kuitenkin saada kotikunnastaan ja jatkossa hyvinvointialueeltaan palveluja riippumatta siitä, miten heidän kokemuksensa määritellään rikosoikeusjärjestelmässä. Ulkomaalaistaustaiset henkilöt, kuten turvapaikanhakijat ja paperittomat



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

siirtolaiset eivät ole tässä yhdenvertaisessa asemassa, sillä heillä ei ole yhtä laajoja oikeuksia palveluihin kuin kuntalaisilla, mikäli käy niin, ettei heitä oteta auttamisjärjestelmään tai heidät poistetaan sieltä. Tutkimusten mukaan esimerkiksi ihmiskaupan uhrien toimintakyky voi vaihdella ja vielä vuosienkin päästä hyväksikäytöstä johtuva trauma voi aiheuttaa sellaisia palveluntarpeita, joihin tulee voida vastata, vaikka henkilö olisi jo poistettu auttamisjärjestelmästä. Näihin tarpeisiin tulee jatkossa voida vastata hyvinvointialueen palveluissa, mikäli henkilöllä on kotikunta.

Vastaanottolain 33 §:n ehdotetaan lisättäväksi uusi 7 kohta, jonka mukaan auttamisjärjestelmän tehtävänä olisi myös kansallisena asiantuntijaviranomaisena toimiminen ihmiskauppailmiöön ja sen vastaiseen työhön liittyvissä asioissa. HEUNI pitää tätä perusteltuna, sillä auttamisjärjestelmällä on jo käytännössä laaja-alainen asiantuntijarooli ihmiskaupan vastaisessa työssä ja se toteuttaa myös erilaisia kehittämis- ja koulutushankkeita. Kansainvälisesti auttamisjärjestelmä näyttyy toimijana, jolla on vahva asiantuntemus, ja käytännön työ antaa mahdollisuuksia tunnistaa haasteita ja hyviä käytäntöjä ja kehittää ihmiskaupan vastaista työtä Suomessa yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa.

HEUNI toteaa, että esityksessä tarkastellaan sen vaikutuksia lapsiin erittäin suppeasti. Esityksessä ei käydä läpi miten mainitut, esimerkiksi tunnistamista koskevat muutokset vaikuttaisivat lapsiin tai ihmiskaupan uhrien lapsiin. HEUNI julkaisi vuonna 2019 selvityksen lapsista ihmiskaupan uhreina Suomessa, johon esityksessä myös viitataan. Selvityksen johtopäätöksissä todetaan, että ihmiskaupan uhrien osalta lapsen edun arviointi on ensisijaista, mutta että se voi saada erilaisia painotuksia riippuen siitä, kuka arvion tekee. Lapsen etu tarkoittaa myös sitä, että lapsi saa itse vaikuttaa omiin asioihinsa ja esittää omia näkemyksiä. Kunnissa asuvia ihmiskaupan uhriksi joutuneita lapsia ja nuoria autetaan ensisijaisesti kunnan sosiaalitoimessa eli jatkossa hyvinvointialueilla. Vuoden 2019 selvityksessä suositeltiin, että kuntien sosiaali- ja terveystoimen työntekijöitä tulisi ohjeistaa ihmiskaupan uhriksi joutuneiden lasten ja nuorten auttamisesta ja yhteistyöstä auttamisjärjestelmän kanssa. Lapsiin kohdistuva ihmiskauppa edellyttää erityisosaamista ja siksi jatkossa auttamis- ja tukipolkuja tulee kehittää sekä osaamista keskittää hyvinvointialueilla. Kansainvälisten trendien mukaan lapsiin ja nuoriin kohdistuva ihmiskauppa on yleistymässä, joten tämän vuoksi erityisosaaminen ja käytäntöjen kehittäminen on tarpeen sekä auttamisjärjestelmässä että hyvinvointialueilla.

Yleisesti ottaen HEUNI kannattaa hallituksen esitystä ja sen tavoitteita, jotka lieventävät rikosprosessin ja uhrien auttamistoimien välistä yhteyttä. Ihmiskauppa on jatkuvassa muutoksessa oleva ilmiö, joten lainsäädäntö tulee aina väkisin hieman perässä suhteessa siihen, mitä kentällä tapahtuu. Tämän vuoksi on tärkeää erittäin tarkasti seurata lain vaikutuksia, jotta voidaan varmistua siitä, että ihmiskaupan uhrit saavat tarvitsemaansa suojelua ja heidän tuen tarvettaan vastaavaa apua yhdenvertaisesti riippumatta uhrin maassaolotuksesta ja siitä, mikä taho palvelut järjestää.

**Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)** korostaa lausunnossaan, että Suomessa oikeudella saada sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluita ei ole yhteyttä rikosprosessiin. Sosiaali- ja terveystoimen palvelujärjestelmä on itsenäinen, omaa yhteiskunnallista tehtäväänsä toteuttava järjestelmä. Myös vastaanottolaki turvaa vastaanottopalveluina järjestettävät sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut ilman rikosprosessikytköstä. Kytkös syntyy ainoastaan vastaanottolain 4. luvun mukaisten ihmiskaupan uhrien auttamistoimien ja rikosprosessin välille.



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

Ihmiskaupan uhreja, jotka eivät ole tulleet hyväksytyiksi auttamisjärjestelmään, ovat tulleet sieltä poistetuiksi tai eivät ole halunneet hakeutua järjestelmän asiakkaaksi, autetaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluin sekä kunnissa (jatkossa hyvinvointialueilla) että vastaanottokeskuksissa ilman, että vastaanottolain 4. luku sovelletaan heidän asiassaan. THL toteaa, että esitetty sääntely koskee auttamisjärjestelmään otettuja ihmiskaupan uhreja, ei ihmiskaupan uhreja yleensä. Kokonaisuus ja esitystä koskeva rajaus olisi THL:n mukaan hyvä tuoda perusteluissa selkeämmin esiin.

THL näkee positiivisena kehityksenä, että hallituksen esityksessä löyhennetään kytköstä myös ihmiskaupan uhrin auttamistoimien ja rikosprosessin välillä. THL pitää hallituksen esityksessä tehtyä esitystä toipumisajan kumoamisesta kannatettavana. Nykyiseen toipumisaikaa koskevaan sääntelyyn liittyy perusoikeuksien näkökulmasta ongelmallinen yhteys ihmiskaupan uhreille järjestetyn avun piiriin pääsemisen ja esitutkintaviranomaisen tietoon tulemisen välillä.

On tärkeää varmistaa, että auttamistoimia sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita koskevien sääntelyiden välille ei synny yksilön aseman kannalta ristiriitaa. THL pitääkin tärkeänä hallituksen esityksen tarkoitusta selkeyttää vastaanottolain suhdetta ja tarkoitusta suhteessa sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön.

Vastaanottolakiin esitetään lisäystä, jonka pyrkimyksenä on selventää vastaanottolain 4. luvun nojalla toteutettavan ihmiskaupan uhrien auttamisen soveltamisalaa ja suhdetta sotelainsäädäntöön sellaisten uhrien kohdalla, joilla on kotikunta (ehdotettu 4 §:n 2 momentti ja HE s. 37). THL toteaa lausunnossaan, että esitys ei kuitenkaan tuo selkeyttä siihen, millaisissa tilanteissa ja mistä syystä vastaanottolakia sovellettaisiin näiden uhrien sote-palveluiden järjestämiseen tai milloin on kyse ihmiskaupan uhreille järjestettävistä ”yleisistä” sote-palveluista ja milloin auttamisjärjestelmän asiakkuuden perusteella annettavista auttamistoimista. Ehdotettu lisäys ei myöskään selkiytä asiakkaan tai potilaan asemaa ja oikeuksia turvaavan sääntelyn soveltuvuutta auttamistoimien järjestämiseen. THL huomauttaa, että esimerkiksi auttamistoimia koskevasta päätöksentekomenettelystä tai muutoksenhakuoikeudesta ei säädetä sosiaalipalveluiden tavoin. Auttamistoimien saajan asema ja oikeudet ovat erilaisia suhteessa sote-palveluiden käyttäjään.

THL tuo esiin, että tilanne, jossa esitetty lakiviittaus koskee vain kotikuntalaisia ihmiskaupan uhreja, johtaa epäselvään tulkintatilanteeseen muiden uhrien osalta. Suomessa jokaisella on oikeus sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön nojalla järjestettäviin palveluihin. Ulkomaalaisoikeudellinen asema vaikuttaa palveluiden laajuuteen. Kotikunnattomat paperittomat henkilöt ovat oikeutettuja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin kunnissa (jatkossa hyvinvointialueilla) ammattihenkilön tekemän yksilöllisen hoidon- tai palvelutarpeen arvioon perustuen. Myös paperittomien ihmiskaupan uhrien kohdalla tulee huomioida yksilöllisesti, minkä lainsäädännön soveltaminen vastaa parhaiten hänen yksilölliseen kokonaistilanteeseensa. Esitys jättää myös epäselväksi, mitä lakia sovelletaan, jos auttamisjärjestelmään otettu kotikunnaton henkilö tarvitsee esimerkiksi päihde- tai vammaispalveluita.

THL ehdottaa, että esityksessä kuvataan nykyistä täsmällisemmin sekä vastaanottolain suhde sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön, että luvun 3 mukaisten vastaanottopalveluiden ja luvun 4 mukaisten auttamistoimien ja niiden järjestämisvastuussa olevien vastaanottokeskusten välinen suhde. THL:n mukaan auttamisjärjestelmän asiakkuuden/tunnistamisen vaikutukset henkilön



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

oikeuteen saada palveluita eivät tule nykyisellään esityksessä riittävän selviksi. Myös esityksessä tarkoitettua, auttamisjärjestelmän ja vastaanottokeskusten sekä auttamisjärjestelmän ja hyvinvointialueiden välistä yhteistyötä voisi olla tarkoituksenmukaista kuvata tarkemmin.

THL korostaa lainsäädännön selkeyttä myös siksi, että ihmiskaupan uhreja työssään kohtaavat muut viranomaiset ja esimerkiksi järjestötoimijat voivat olla varmoja siitä, mihin ihmiskaupan uhri tulee ohjata saamaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita. Lausunnon mukaan esityksessä voitaisiin harkita viittausta sosiaalihuoltolain (30.12.2014/1301) 36 §:n mukaiseen yhteydenottoon sosiaalihuoltoon tuen tarpeen arvioimiseksi.

THL:n mukaan esityksestä ei käy ilmi, edellyttääkö vastaanottolain 38 a §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua neuvonnan ja ohjauksen saaminen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkuutta. Jos oikeus saada neuvontaa ja ohjausta edellyttää asiakkuutta ja siten henkilön suostumista esimerkiksi lain henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020) mukaiseen tiedonsaantioikeuteen (erit. 13 §), tulee säädöstä tarkastella viranomaisen tehtävän oikeasuhtaisuus ja ihmisen yksityiselämän sekä henkilötietojen suoja huomioiden.

THL näkee, että esitetyt ihmiskaupan uhrin tunnistamista koskevat muutokset selkiyttävät yleisesti ottaen tilannetta nykyiseen vastaanottolain sääntelyyn verrattuna. Sääntely jättää kuitenkin epäselväksi Maahanmuuttoviraston ja esitutkintaviranomaisen roolin ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa sekä vastaanottolain mukaisen tunnistamisen suhteen kansainväliseen, Suomea velvoittavaan sääntelyyn.

Lausunnon mukaan esityksestä jää epäselväksi, onko vastaanottolain mukaisen tunnistamisen tarkoitus jatkossa vastata Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen (SopS 44/2012) 10 artiklan mukaista tunnistamista. THL pitää tärkeänä, että artiklan tarkoittamaan tunnistamiseen liittyvät toimivaltaiset viranomaiset ja prosessit on selkeästi määritelty, koska maassa oloon liittyvät kysymykset ovat tunnistamisen oikeusvaikutusten keskiössä. Lisäksi THL pitää tärkeänä, että kaikki ihmiskaupan uhrit pääsevät täysimääräisesti kansainvälisten sopimusten mukaisiin oikeuksiinsa, eikä artiklassa tarkoitettua tunnistamista sidota tarpeettomasti esimerkiksi yksilön sote-palveluiden tarpeeseen.

Esityksen mukaan auttamisjärjestelmään ottaminen osoittaisi jatkossa nykyistä selvemmin, että ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen ja auttamiseen erikoistuneen viranomaisen näkemyksen mukaan kyse on ihmiskaupan uhrista. THL huomauttaa, että myös esitettyjen muutosten jälkeen auttamisjärjestelmään ottaminen edellyttää myös auttamistoimien tarvetta. Se, ettei henkilöä oteta auttamisjärjestelmään ei siis tarkoita, etteikö hänen voida katsoa olevan ihmiskaupan uhri. Lausunnon todetaan olevan syytä arvioida, vastaako sääntely sille asetettuihin tavoitteisiin.

THL kannattaa esitettyä muutosta, jonka mukaan ihmiskaupan uhrin avun jatkuminen on aiempaa vahvemmin sidottu uhriksi joutumisesta aiheutuviin auttamistoimien tarpeeseen rikosprosessissa tehtävien ratkaisujen sijaan. Koska auttamisjärjestelmästä poistaminen – siten myös tunnistamisvaikutusten lakkaaminen – perustuu jatkossa vahvemmin auttamistoimien tarpeen päätymiseen, on tärkeää määritellä esitettyä täsmällisemmin, kuka on vastuussa auttamistoimina järjestettävien sosiaali- ja terveyspalveluiden tarpeen arviosta.



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

Esityksessä todetaan, että ihmiskaupan uhrin avun tarpeisiin vastaavien palveluiden järjestäminen vastaanottokeskuksen tai hyvinvointialueen toimesta voi tarkoittaa, ettei auttamisjärjestelmän asiakkuutta ole tarpeen jatkaa. THL huomauttaa, että tällöin hyvinvointialueella ei ole mahdollisuutta saada kotoutumislaissa säädettyjä, ihmiskaupan uhrielle järjestetyistä palveluista maksettavia korvauksia. Kunnan, jatkossa hyvinvointialueen, mahdollisuus korvauksiin on keskeinen perustelu esityksen mukaiselle ihmiskaupan uhrin erityisasemalle palveluiden saajana.

Vaikka tässä hallituksen esityksessä ei säädetä ihmiskaupan uhreille järjestettävistä palveluista maksettavista korvauksista, tuo THL esiin, että valtion korvausjärjestelmä on sote-palveluiden järjestämisen näkökulmasta monimutkainen ja epävarma, koska auttamisjärjestelmä ei ole toimivaltainen viranomaisen päättämään korvauksien maksamisesta. Lisäksi korvaukset on sidottu auttamisjärjestelmän asiakkuuteen, eivät suoraan uhrin palvelun tarpeeseen. Pahimmillaan ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittyvä kokonaisuus voi aiheuttaa viivettä henkilön avun saannissa monimutkaisesta lainsäädännöstä ja menettelytavoista johtuen.

Vaikka THL pitää hyvänä asiana sitä, ettei auttamisjärjestelmän asiakkuus olisi esityksen mukaan jatkossa riippuvainen rikosprosessissa menestymisestä, jättää hallituksen esitys epäselväksi, miten auttamisjärjestelmä viranomaisena jatkossa määrittelee ihmiskaupan ja millä kriteerein auttamisjärjestelmä arvioi, kuka on ihmiskaupan uhri. Asian selkiyttäminen on keskeistä, jotta esimerkiksi hyvinvointialueilla ja kunnissa osataan yhtenäisesti havaita tilanteita, joissa voisi olla henkilön edun mukaista esittää häntä auttamisjärjestelmään. Ihmiskaupan käsite on tulkinnalle avoin ja voi johtaa epäyhtenäisiin ratkaisuihin sen suhteen, kenen missäkin tilanteessa ja ajan hetkessä katsotaan olevan ihmiskaupan uhri. Tämän vuoksi THL näkee tarpeelliseksi, että soveltamiskäytäntöä seurataan systemaattisesti.

Lisäksi THL kokee, että ihmiskaupan uhreille järjestettävien toimien ja palveluiden monikerroksinen sääntely ja nimeäminen (ihmiskaupan uhrien auttaminen; auttamistoimi - vastaanottopalvelu - sote-palvelu) vaikeuttaa järjestelmän ja ihmiskaupan uhrien oikeuksien ymmärrettävyyttä. THL näkee tarpeelliseksi käytettyjen käsitteiden ja ilmaisujen täsmentämisen niin lakipykälien kuin niiden perusteluiden osalta.

Hallituksen esityksessä nostetaan esiin lapsiuhrien tunnistaminen, mutta esityksen lapsivaikutusten arviointi jää varsin suppeaksi. THL huomauttaa, että alaikäisten väkivallan uhrien kohtaaminen vaatii poikkeuksetta erityisosaamista, sekä kuulemisen että tarvittavien suojellisten ja hoidollisten toimien osalta. Työn tulee perustua tutkittuun tietoon.

Auttamisjärjestelmään esitetyn henkilön sote-tietojen siirtyminen niin kutsutun Mahti-lain soveltamisalan piiriin on merkittävä esityksen mukaisen ihmiskaupan uhrin tunnistamisen piiriin pyrkimisen oikeusvaikutus. Hallituksen esityksessä lain 13 §:ään esitetään muutosta, jota perustellaan sote-uudistuksen myötä tapahtuvilla sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun muutoksilla. THL huomauttaa, että esitetty sanamuodon muutos kuitenkin tosiasiallisesti laajentaa säännöksen mukaista tiedonsaantioikeutta nykyisestä kunnan sosiaaliviranomaisesta tulevien hyvinvointialueiden ja kunnan viranomaisilta sekä HUS-yhtymältä saataviin tietoihin. Säännöksen muotoilu ”henkilön taustoista ja tilanteesta” ei ole täsmällinen ja se voidaan tulkita hyvinkin laajasti. THL kiinnittää huomiota yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisen, tietosuojaa koskevan vaikutustenarvioinnin



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

pakollisuuteen aina, kun käsittelyyn liittyy henkilön oikeuksien ja vapauksien kannalta suuri riski. Suuren riskin katsotaan olevan olemassa mm. silloin, kun käsitellään laaja-alaisesti terveystietojen kaltaisia henkilötietojen erityisryhmiä.

**Rikosuhripäivystys** pitää lakimuutosesityksen tavoitteita, kuten ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmän asiakkuuden rikosprosessisidonnaisuuden poistamista, toipumisaikasäännöksestä luopumista, auttamisjärjestelmän asiantuntijaroolin vahvistamista sekä ihmiskaupan uhrien auttamiskokonaisuuden selkeyttämistä erittäin kannatettavina. Toisaalta Rikosuhripäivystys toteaa kantavansa huolta siitä, saavutetaanko esitettyjen lainsäädäntömuutosten kautta ihmiskaupan uhrien auttamista koskevat hallitusohjelman tavoitteet täysimääräisesti sekä selkeyttävätkö ja parantavatko ne konkreettisesti uhrien mahdollisuutta saada tarvitsemaansa apua ja neuvontaa.

Uhrin virallinen tunnistaminen ja auttamisjärjestelmän asiakkaaksi ottaminen

Rikosuhripäivystys toteaa lausunnossaan kannattavansa erillisestä ihmiskaupan uhrin tunnistamisen menettelystä luopumista ja sitä, että auttamisjärjestelmään ottamispäätös toimisi tulevaisuudessa myös uhrin virallisena tunnistamisena ihmiskaupan uhriksi. Se pitää kuitenkin ongelmallisena sitä, että auttamisjärjestelmän asiakkaaksi ottamisen kriteerinä säilyy esityksen mukaan se, että uhri on auttamistoimien tarpeessa. Auttamistoimilla on useimmiten tarkoitettu nimenomaan sosiaali- ja terveystalvueluita, joihin kaikilla apua ja neuvontaa tarvitsevilla ihmiskaupan uhreilla ei välttämättä ole tarvetta ainakaan sillä hetkellä, kun häntä esitetään auttamisjärjestelmän asiakkaaksi. Etenkin auttamisjärjestelmän asiantuntija- ja neuvontaroolin vahvistuessa ja auttamisjärjestelmään ottamispäätöksen muuttuessa samalla viralliseksi tunnistamisprosessiksi tulee varmistaa, että auttamisjärjestelmän asiakkaaksi voivat päästä myös sellaiset mahdolliset ihmiskaupan uhrit, joiden kohdalla ei ole yksilöitävissä sosiaali- ja terveystalvueluiden tarvetta esittämishetkellä.

Rikosuhripäivystyksen mukaan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkuus saattaa vaikuttaa rikosprosessin yhteydessä tehtäviin arvioihin rikoksen luonteesta. Lisäksi henkilön rikosprosessin ulkopuolinen tunnistaminen ihmiskaupan uhriksi luo rikosprosessin toimijoille velvollisuuden ottaa huomioon ns. rankaisemattomuusperiaate, jonka mukaan ihmiskaupan uhria ei voi rangaista rikoksista, joihin hänet on pakotettu osana ihmiskauppaa. Täten esimerkiksi rikollisessa toiminnassa hyväksikäytetyllä ihmiskaupan uhrilla tulisi olla mahdollisuus tulla rikosprosessin ulkopuolisessa menettelyssä tunnistetuksi ihmiskaupan uhriksi, eli esityksen mukaisesti otetuksi ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmän asiakkaaksi, ilman tarvetta yksilöidä avuntarvetta tai ohjautumista sosiaali- ja terveystalvueluiden asiakkaaksi.

Lausunnossa todetaan, että asian voisi ratkaista muokkaamalla 35 §:n auttamisjärjestelmän asiakkaaksi ottamisen edellytystä sanamuotoon ”auttamisjärjestelmään esitetty henkilö otetaan auttamisjärjestelmään, jos olosuhteita koskevan arvioinnin perusteella tunnistetaan, että kyseessä voi olla ihmiskaupan uhri ja hän on auttamistoimien tai ihmiskaupan uhrin asemaa koskevan neuvonnan tarpeessa”, jolloin neuvonnalla viitattaisiin ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän antamaan neuvontaan esimerkiksi juuri koskien rankaisemattomuusperiaatetta, eikä neuvonnan tarpeen pitäisi olla jatkuvaa. Neuvonnalla ei tässä viitattaisi 38 a §:n mukaiseen neuvontaan, joka on



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

kotikuntalaisten osalta pääasiassa hyvinvointialueen vastuulla. Sama muotoilu tulisi tällöin lisätä myös auttamisjärjestelmästä poistamista koskevaan pykälään 38 f § ja arvio tehtäisiin lähtökohtaisesti vasta siinä vaiheessa, kun ihmiskaupaan liittyvät prosessit, kuten esimerkiksi rikos- tai kanteluprosessi, ovat kokonaisuudessaan päättyneet. Rikosuhripäivystyksen mukaan lain esitöissä tulisi vähintään selkeästi ilmaista, että auttamistoimien tarpeella voidaan viitata pelkästään ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän antamaan neuvontaan, joka ei edellytä hyvinvointialueen järjestämien palveluiden tarvetta ja jonka ei tarvitse olla jatkuvaa.

### Auttamisjärjestelmän neuvonta- ja asiantuntijarooli

Rikosuhripäivystys kannattaa esitystä, että ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmällä olisi tulevaisuudessa myös virallinen rooli kotikuntalaisten ihmiskaupan uhrien neuvonnassa, mutta pitää tärkeänä, että tälle osoitetaan myös tarvittavat resurssit, jotka mahdollistavat esimerkiksi asiakkaan tapaamiset ja käytännön ohjauksen. Lisäksi auttamisjärjestelmälle on sen asiantuntijaroolin vahvistuessa turvattava resurssit hoitaa myös esimerkiksi rikosprosessissa avustavien juristien neuvontaa.

### Auttamisjärjestelmän asiakkuuden oikeusvaikutukset, uhrin oikeudet palveluihin ja palvelunsaannin yhdenmukaistaminen

Rikospäivystys esittää, että lain esitöissä käytäisiin tarkemmin läpi auttamisjärjestelmän asiakkuuden sekä ihmiskaupan uhriksi tunnistamisen oikeusvaikutukset sekä mahdolliset vaikutukset uhrin mahdollisuuksiin saada palveluita. Koska vaikutusta palvelunsaantiin ei ole selkeästi ilmaistu laissa, johtaa se hyvin erilaisiin tulkintoihin ja käytäntöihin käytännön asiakastilanteissa, mikä taas näyttäytyy uhrin eriarvoisena asemana palvelunsaajina riippuen palveluiden järjestäjästä ja maantieteellisestä sijainnista.

Rikosuhripäivystys huomauttaa lausunnossaan, että vaikka lain 38 a §:ssä on listattu ihmiskaupan uhrin auttamistoimet, ne on ilmaistu niin yleisellä tasolla, ettei lakia käytännön tilanteissa tulkitseville ole välttämättä selvää, mikä on vastaanottolain lisäarvo verrattuna esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon yleislakeihin etenkin kotikuntalaisten osalta tai minkä palveluiden järjestämisen vastaanottolaki sekä palveluiden valtiokorvausjärjestelmä mahdollistaa. Mikäli esimerkkejä palveluista lisättäisiin lain esitöihin, se voisi osaltaan yhdenmukaistaa ihmiskaupan uhrien palvelunsaantia ja selkeyttää auttamisjärjestelmän asiakkuuden oikeusvaikutuksia.

Lisäksi Rikosuhripäivystys pyytää harkitsemaan, että auttamisjärjestelmän tehtäviin lisättäisiin asiakkaiden palvelunsaannin edistäminen antamalla konsultaatioapua muille palveluiden järjestäjätahoille sekä säännöllinen ihmiskaupan uhrien palveluiden tasavertaisen toteutumisen seuranta ja siitä raportointi. Mikäli uhrin tarvitsemia palveluita ei järjestetä, hänellä on käytössään oikeusturvakeinona valitus viranhaltijan päätöksestä. Kuitenkaan lähes kukaan RIKUn erityistukipalvelun asiakkaista ei ole kykeneväinen itse laatimaan valitusta. Valituksissa auttavia tahoja on hyvin rajallisesti ja niihin vaaditaan auttajataholtakin resursseja. Valitukset eivät myöskään ratkaise akuuttia tilannetta, joissa uhrin pitää esimerkiksi päästä pois ja turvalliselta tuntuvaan majoitukseen. Joissain tällaisissa tilanteissa Rikosuhripäivystys on joutunut käyttämään hätävarojaan esimerkiksi kuljetuksen järjestämiseen.





## Sisäministeriö Inrikesministeriet

Rikosuhripäivystys toteaa, että koska auttamisjärjestelmään ottamispäätös toimisi esityksen toteutuessa myös virallisena tunnistamisena ihmiskaupan uhriksi, tulisi myös muita oikeusvaikutuksia, kuten rankaisemattomuusperiaatteen soveltaminen eritellä lain esitöissä. Lisäksi esitöissä tulisi mainita oikeusvaikutukset esimerkiksi uhrin oikeudenkäyntiavustajamääräyksen osalta. Nykytilanteessa läheskään kaikki avustajat eivät ole tietoisia mahdollisuudesta saada ROL:n mukainen avustajamääräys sillä perusteella, että ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on tunnistanut tapauksessa ihmiskauppaviitteitä. Avustajamääräystä ei välttämättä osata edes hakea tapauksissa, joissa esitutkinnassa käytetään toista rikosnimikettä. Kun esityksen toteutuessa auttamisjärjestelmän asiakkuus olisi samalla virallinen tunnistaminen ihmiskaupan uhriksi, tulisi mahdollisuutta avustajamääräykseen soveltaa entistä laajemmin ja mahdollisuus saattaa yhä useamman avustajan tietoon.

Lain esitöissä tulisi Rikosuhripäivystyksen mukaan tuoda selkeästi ilmi se, että kun henkilö on virallisesti tunnistettu ihmiskaupan uhriksi, kyseessä on viranomaisen hallintopäätös, joka tulisi huomioida sellaisenaan asioiden käsittelyn pohjana muissa prosesseissa. Esimerkiksi esitutkintaviranomaiselle syntyisi velvollisuus aloittaa mahdollinen rikostutkinta ihmiskaupparikosnimikkeellä ja hallintopäätös huomioitaisiin lisäksi esimerkiksi huoltajuus- ja lähestymiskieltoasioissa silloin, kun osapuolina ovat uhri ja epäilty tekijä. Tämä edesauttaisi huomattavasti uhrin oikeusturvan toteutumista ja ihmiskaupan ilmituloa sekä selkeyttäisi virallisen tunnistamisen oikeusvaikutuksia.

### Sukupuolivaikutusten arviointi

Rikosuhripäivystys toteaa, että vaikka seksuaalisen hyväksikäytön uhreista suurin osa on naisia ja tyttöjä, on kuten esitysluonnoksessakin todetaan myös miehiä ja alaikäisiä poikia, jotka voivat joutua seksuaalisen hyväksikäytön tai esimerkiksi pakkoavioliiton uhreiksi. Usein tätä ei kuitenkaan mielletä edes vaihtoehdoksi, minkä vuoksi seksuaalisen hyväksikäytön uhriksi joutuneelle miehelle voi olla tarjolla vähemmän palveluita kuin naisille. Tällaisissa tilanteissa tulee varmistaa, että palveluita järjestävällä taholla on tarvittavat resurssit järjestää uhrille palveluita tämän yksilölliseen tarpeeseen perustuen. Vastaava ongelma liittyy ihmiskaupan uhrien tuettuun ja turvalliseen majoitukseen: Akuutissa tilanteessa turvakoteihin voivat majoittua ainoastaan lähisuhdeväkivallan uhrin, eivätkä ne siksi tule kyseeseen majoitusvaihtoehtona useimmissa ihmiskauppatapauksissa. Lisäksi monet majoitusratkaisut ovat saatavilla ainoastaan naisille, tai niitä ei ole saatavilla valtaosassa alueita.

Rikosuhripäivystyksen mukaan esityksen sukupuolivaikutusten arvioinnissa tulisi huomioida paremmin myös se, että palveluita tulisi tarvittaessa olla mahdollisuus tarjota tasavertaisesti CIS-naisille ja -miehille sekä myös trans- ja muunsukupuolisille ja tarvittaessa luoda palveluita, jotka eivät ennalta kuulu palveluvalikoimaan. Lisäksi esimerkiksi turvallisen asumisen järjestämisestä tulisi laatia jokaiselle hyvinvointialueelle käytännön ohjeistus, jossa mainitaan myös mahdollisuus saada korvaus järjestetyn majoituksen kustannuksista.

### Muita huomioita

Rikosuhripäivystyksen näkemyksen mukaan lainsäädäntöä tulisi jatkossa kehittää niin, että kaikille ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkaille taattaisiin avustaja valtion varoista sekä rikosprosessiin että muihin siihen liittyviin prosesseihin, kuten oleskelulupa- tai huoltajuusasioihin



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

liittyen. Uhrilähtöisyyden ja asiakkaan oikeusturvan takaamiseksi uhrin tulisi voida käyttää samaa avustajaa kaikissa prosesseissa.

Rikosuhripäivystys toteaa, että tulevaisuudessa lain soveltamisalaa tulisi myös laajentaa asiakkaiden puolisoihin ja muihin kumppaneihin, jotka usein kokevat painostusta ja jopa uhkailua tekijöiden toimesta ja joiden turvallisuutta uhkaamalla uhri yritetään pitää hyväksikäyttötilanteessa tai saada olemaan puhumatta viranomaisille. Uhrien puolisoitten tulisi saada mahdollisuus suojeluun samalla tavalla kuin esimerkiksi todistajan asemassa olevilla.

Rikosuhripäivystys toteaa toivovansa, että lakimuutoksen yhteydessä varmistetaan, että kaikki ihmiskaupan uhrin auttamispalveluina nyt kunnissa järjestettävät toimet ovat sellaisia, jotka siirtyvät kokonaan tai valtakunnallisesti kunnilta hyvinvointialueille. Kuntien tehtäväksi jää edelleen esimerkiksi kotouttaminen sekä vaikeasti työllistyvistä huolehtiminen ja heille palveluiden tarjoaminen, jotka voivat olla tärkeitä myös ihmiskaupan uhrien toipumisen ja toimintakyvyn parantamisen kannalta. Lain jatkovalmistelussa tulisi vielä varmistaa se, jääkö uudistuksesta huolimatta kuntien tehtäväksi sellaista, josta kunnan pitäisi saada korvausta valtiolta. Ja jos jää, tämä asia tulisi selkeästi ilmaista vähintään lain esitöissä.

HE-luonnoksessa ihmiskaupan uhreille myönnettävää oleskelulupaa ja uhrin kohtelua ennen ja jälkeen luvan myöntämistä koskevasta EU-direktiivistä 2004/81/EY käytetään nimitystä ”uhridirektiivi” kun taas rikoksen uhrin oikeuksia, tukea ja suojelua koskevasta direktiivistä 2012/29/EU käytetään nimitystä ”yleinen uhridirektiivi”. Kuitenkin jälkimmäisestä direktiivistä on käytetty yleisesti nimitystä ”uhridirektiivi” tai rikosuhridirektiivi. Oikeusministeriö on antanut julkisen palveluvelvoitteen rikoksen uhrien yleisten tukipalveluiden tuottamisesta kyseisen direktiivin mukaisesti Rikosuhripäivystykselle vuosille 2018-2027. Rikosuhripäivystyksen lausunnon mukaan terminologiaa tulisi muuttaa, jotta tällaista sekoittumisvaaraa ei syntyisi.

Esityksen sivulla 43 käydään läpi auttamisjärjestelmästä poistamista tapauksissa, joissa asiakkuuden aikana ilmenee, ettei henkilö sittenkään olisi mahdollinen ihmiskaupan uhri. Tässä yhteydessä todetaan, että viite tästä voi tulla muun muassa ”uhrin avustajalta tai muulta tukihenkilöltä”. Rikosuhripäivystys pyytää huomioimaan, että uhrin avustajalla viitataan häntä rikosprosessissa avustavaan lakimieheen, joka ei ole tukihenkilö. Uhrin avustajalla, ammatillisella tukihenkilöllä ja rikosprosessin tukihenkilöllä on kaikilla vaihtoehtoisuus, joka estää tuomasta ilman asiakkaan lupaa viranomaisille esille seikkoja, jotka voisivat johtaa hänen uhristatuksensa kyseenalaistamiseen.

**Pakolaisneuvonta** pitää lakimuutosesityksen tavoitteita, kuten auttamisen ja rikosprosessin sidonnaisuuden poistamista sekä auttamisjärjestelmän asiantuntijaroolin vahvistamista, kannatettavina. Se myös kannattaa toipumisajan poistamista vastaanottolaista.

Pakolaisneuvonta toteaa lausunnossaan, että käytännön asiakastyöstä saatujen kokemusten perusteella kynnys ihmiskaupan uhrin ottamiseksi auttamisjärjestelmään tällä hetkellä on suhteellisen matala. Lakiesityksen jatkovalmistelussa tulee kiinnittää erityistä huomiota sen varmistamiseen, ettei esitys käytännössä johda auttamisjärjestelmään ottamisen matalan kynnyksen nousemiseen. Pakolaisneuvonta pitää tärkeänä, että auttamisjärjestelmään ottamisen kriteerit ja niihin liittyvät tulkintamuutokset ovat läpinäkyviä ja niistä tiedotetaan avoimesti.



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

Pakolaisneuvonta toteaa pitävänsä ongelmallisena sitä, että lakiesityksen mukaan auttamisjärjestelmän asiakkaaksi ottamisen kriteerinä säilyy se, että uhri on auttamistoimien tarpeessa. On tärkeää, että ihmiskaupan uhri pääsee mahdollisimman varhaisessa vaiheessa palveluiden piiriin, vaikka hänellä ei välttämättä juuri sillä hetkellä, kun häntä esitetään ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään, ilmenekään akuuttia palveluiden tarvetta. Kyse voi myös olla siitä, että palveluiden tarvetta ei ole tunnistettu ja selvitetty, eikä uhri osaa tai uskalla niiden tarvetta ilmaista eikä sanoittaa. Ihmiskaupan uhri on haavoittuvassa asemassa ja auttamistoimien tulisi olla saatavilla, vaikka ihmiskaupan uhri ei olisi osannut ilmaista avuntarvettaan.

Lausunnon mukaan olisi erittäin tärkeää, että auttamisjärjestelmän rooli olisi vahvemmin auttamistoimiin keskittyvä eikä niinkään ihmiskaupan uhrin uskottavuusarviointiin keskittyvä. Ihmiskaupan uhrin kertomukselta ei tulisi vaatia kovin yksityiskohtaista kertomusta tehtäessä päätöstä auttamisjärjestelmään ottamisesta, sillä uskottavuusarviointi käydään läpi muissa prosesseissa. Jo tällä hetkellä uskottavuusarvioinnissa on päällekkäisyyttä suhteessa muihin viranomaisprosesseihin, etenkin turvapaikkaprosessiin.

Pakolaisneuvonta esittää, että lain esitöissä painotettaisiin ihmiskaupan uhrien oikeutta palveluihin ja selkeytettäisiin etenkin vastaanottokeskuksen ja ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän vastuuta ja roolia palveluiden tarjoajana. Pakolaisneuvonnan käytännön työssä on tullut esille, että kansainvälistä suojelua hakevien ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja palveluiden saaminen vaihtelee hyvin paljon eri vastaanottokeskusten välillä. Pakolaisneuvonnan mukaan myös paperittomien ihmiskaupan uhrien oikeudet palveluihin tulisi selkeyttää, eikä avun tarpeesta huolehtimisen tulisi olla sidottu turvapaikkaprosessiin.

Ihmiskaupan uhrin tunnistamisen osalta pakolaisneuvonta toteaa, ettei se näe perusteltuna varsinaisen tunnistamisen poistamista vastaanottolaista. Varsinainen tunnistaminen vastaa Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen 10.2 artiklan mukaista virallista tunnistamista. Kyseisen artiklan mukaan perustellulla syyllä ihmiskaupan uhriksi epäiltyä henkilöä ei saa poistaa maasta ennen kuin virallinen tunnistaminen on saatu päätökseen. Kuten lakiesityksessäkin on todettu, Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen 10 artiklan varsinaiseksi tai viralliseksi kutsutun tunnistamisveloitteen merkitys on erityisen olennainen niiden kohdalla, jotka voivat tulla maasta poistetuksi.

Pakolaisneuvonnan lausunnon mukaan kaksipuolainen tunnistaminen on ihmiskaupan uhrin oikeusturvan kannalta parempi ja antaa aikaa selvittää uhrin haavoittuvaa asemaa ja erityistarpeita ennen mahdollista maasta poistamista. Vaikka varsinainen tunnistamisen saattaa pitkittää maasta poistamista, on tarkoituksena nimenomaan varmistaa, että ihmiskaupan uhrin oikeudet toteutuvat täysimääräisesti ja että Suomi noudattaa kansainvälisiä velvoitteitaan.

Pakolaisneuvonta toteaa, että Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet koskien ihmiskaupan uhrien käännyttämistä, velvoittavat viranomaiset varmistamaan kohdemaasta, että uhri pääsee halutessaan auttamistoimien piiriin. Maastapoistamistilanteissa on toipumisen turvaamiseksi ja uudelleen uhriutumisen estämiseksi olennaista turvata uhrin pääsy tarvitsemiensa palveluiden piiriin. Hallituksen esitystä tulisi pakolaisneuvonnan lausunnon mukaan edelleen täsmentää siten, että



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

ihmiskaupan uhria ei tule poistaa maasta ennen kuin hänen pääsynsä avun piiriin kohdemaassa on varmistettu Suomen viranomaisten toimesta.

**Monika-Naiset Liitto** pitää vastaanottolakiin ehdotettuja muutoksia tärkeinä ja uhrin oikeuksia vahvistavina. Liitto kannattaa esitystä siitä, että vastaanottolain sääntelystä poistetaan viittaukset rikostunnusmerkistöön ja ihmiskauppa nähdään ennen kaikkea väkivallan ja hyväksikäytön muotona samaan tapaan kuin esimerkiksi seksuaaliväkivalta tai pari- ja lähisuhdeväkivalta. Kuten seksuaali- ja lähisuhdeväkivaltaankin, myös ihmiskauppaan liittyy erityispiirteitä, jotka auttavan tahon on tunnistettava ja otettava huomioon palveluiden järjestämisessä.

Monika-Naiset Liiton mukaan on tärkeää, että perustelutekstiin on kirjattu, että kynnys ottaa uhri auttamisjärjestelmään pysyy mahdollisimman matalana, vaikka auttamisjärjestelmälle annettaisiin jatkossa tehtävä uhrin viralliseksi tunnistamiseksi. Liitto toteaa, että auttamisjärjestelmälle on myös varmistettava riittävät resurssit, jotta kynnys todella pysyy matalana ja käsittelyajat eivät veny liian pitkiksi.

Liitto pitää tärkeänä myös sitä, että vastaanottolakiin lisätään selkeytys auttamisjärjestelmän tehtävästä asiantuntijaviranomaisena. Tämä toivottavasti johtaisi siihen, että auttamisjärjestelmän asiantuntemus ihmiskaupan ilmiössä ja uhrien auttamisessa tunnistetaan paremmin kunnissa ja hyvinvointialueilla.

Esitysluonnokseen on kirjattu auttamisjärjestelmästä poistamisen perusteena olevat tilanteet, joissa ilmenee seikkoja, jotka antavat syytä arvioida tilannetta toisin. Liitto toivoo ohjeistusta sovellettaessa otettavan huomioon, että ihmiskaupan uhrilla voi olla monia syitä jättää asioita kertomatta tai kertomus voi olla epä johdonmukainen trauman vaikutuksesta johtuen. Puutteellinen tai ristiriitainen tieto ei kerro siitä, että ihminen valehtelisi tietoisesti tai että kysymys ei olisi ihmiskaupasta.

Lausunnon mukaan jatkotyöstämisessä on kiinnitettävä nykyistä parempaa huomiota ihmiskaupan uhrin alaikäisten lasten huomioimiseen ja riittävän tuen varmistamiseen. Monika-Naiset Liitto toteaa, että kaikista lainsäädännön muutoksista on lisäksi tehtävä sukupuolivaikutusten arviointi.

**Pro-tukipiste ry** toteaa tukevansa esityksen tavoitteita ihmiskaupparikoksen uhrien auttamisen uhrilähtöisyyden vahvistamisesta sekä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää koskevan sääntelyn selkeyttämisestä. Pro-tukipiste ry pitää uhri- eli asiakaslähtöisyyden kannalta välttämättömänä sitä, että ihmiskaupan uhrien auttaminen irrotetaan rikosprosessista. Lausunnossa todetaan, että auttamisjärjestelmästä poistamista koskevassa harkinnassa yksilön auttamistoimien tarpeen arviointi on parempi lähtökohta kuin rikosprosessiin tai -nimikkeeseen liittyvät perustelut.

Hallituksen esityksessä auttamisjärjestelmään ottaminen merkitsi ihmiskaupan uhriksi tunnistamista. Samalla auttamisjärjestelmän rooli ihmiskaupan uhrin tunnistavana viranomaisena korostuu. Pro-tukipiste toteaa lausunnossaan, että koska kaikki ihmiskaupan uhrit eivät eri syistä hae tai he eivät tule otetuiksi ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkuuteen, tulee auttamisjärjestelmään ottamisen, eli tunnistamisen oikeusvaikutukset eri oleskelustatuksilla oleville yksilöille selkiyttää. Tulee myös konkretisoida, mitä eroa auttamisjärjestelmän tunnistamisella on siihen, että ihminen on asianomistajan asemassa ihmiskaupparikosprosessissa tai saa ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan, mutta hän ei jostain syystä ole auttamisjärjestelmässä. Lisäksi Pro-tukipiste



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

huomauttaa, että järjestön kohderyhmien näkökulmasta olisi myös tarve määritellä, mitä vaikutuksia ”ihmiskaupan uhrin” statuksella on suhteessa muihin lainsäädäntöihin.

Pro-tukipiste ennakoii lausunnossaan, ettei esitetyillä muutoksilla ole riittävästi selkeyttävää vaikutusta kotikuntalaisten ihmiskaupan uhrien asemaan. Kuntalaisten osalta on koettu tarpeelliseksi selvittää vastaanottolain ja sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöjen suhdetta kotikuntalaisten asemaan ja muun muassa heidän tarvitsemiinsa sote-palveluihin. Selkeyttämistä on tärkeää jatkaa, koska kyse on ihmiskaupan ja hyväksikäytön uhrien auttamisen valtakunnallisista rakenteista ja peruspalvelujen roolista tässä toiminnassa.

Lausunnon mukaan konkretisoimista kaipaava jatkossa myös ihmiskaupan uhrin ”auttamistoimien” sisältö, jotta olisi ymmärrettävämpää, mikä lisäarvo auttamisjärjestelmän asiakkuudella esimerkiksi kotikuntalaisille on. Kysymys liittyy peruspalvelujen rooliin ja tosiasialliseen saavutettavuuteen, sillä kotikuntalaiset sekä turvapaikkaa hakevat voivat olla oikeutettuja muiden lainsäädäntöjen perusteella samoihin tarpeisiinsa vastaaviin palveluihin, mitä auttamisjärjestelmän asiakkuuden perusteella heille voidaan järjestää.

Lisäksi täytyisi selvittää kuntien (jatkossa hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän) rooli sekä itsenäisyys ihmiskaupan uhrin palvelutarpeen arvioinnissa ja toisaalta auttamisjärjestelmän asiakkuuden vaikutukset yksilön sote- ja muihin palveluihin ja niihin liittyviin oikeuksiin.

Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevassa keskustelussa ja lainvalmistelussa on tuotu esiin ihmiskaupan uhrien asiakas- ja potilastietojen käsittelyyn ja ihmiskaupan uhrien yksityisyyden suojaan liittyviä huolia. Pro-tukipiste katsoo, että asiakastietoja ja niiden säilyttämistä ja luovuttamista koskevien kysymysten perkaaminen ja eri tahojen näkemysten yhteensovittaminen perustuslakivaliokunnan sekä tietosuojasetuksen asettamista lähtökohdista on välttämätöntä ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön ja käytänteiden kehittämisessä.

Pro-tukipiste toteaa, että esitetty auttamisjärjestelmän vahvistettu asiantuntijaorganisaation rooli palvelisi tarvetta asiantuntijatiedolle ihmiskauppaan ja uhrien oikeuksiin ja eri prosesseihin liittyvissä asioissa. Koska auttamisjärjestelmän asiakkuuteen hakemiseen liittyy asiakasnäkökulmasta hankalasti ymmärrettäviä ja epävarmuutta herättäviä kysymyksiä, tulisi jatkotyöskentelyssä pohtia auttamisjärjestelmän mahdollisuutta toimia konsultoivana tahona esimerkiksi sote-palvelujen työntekijöille ilman asiakkaan varsinaista asiakkuutta auttamisjärjestelmässä.

**Kirkkohallitus** pitää lakiluonnosta parannuksena nykyiseen lainsäädäntöön. Erityisen hyvänä Kirkkohallitus pitää sitä, että lakiesityksellä pyritään parantamaan heikoimmassa asemassa olevien ihmiskaupan uhrien asemaa.

Kirkkohallitus toteaa, että ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän ja rikosoikeudellisen prosessin kytköksen eriyttäminen esityksen mukaisesti parantaa uhrien oikeutta auttamisjärjestelmän palveluihin. Lakiesityksen tavoite myös selkiyttää eri viranomaisten rooleja sekä parantaa uhrien tilannetta ja viranomaisten edellytyksiä toimia. Lisäksi se auttaa kansalaisyhteiskunnan toimijoita osallistumaan näiden ihmisten auttamiseen.



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

Kirkkohallitus pitää hyvänä, että lakiin ehdotetaan kirjattavan ihmiskaupan auttamisjärjestelmän asiantuntijarooli. Näin auttamisjärjestelmään kerääntynyt osaaminen ja tieto tunnustettaisiin selkeästi ja sen avulla voitaisiin tukea muiden viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden osallisuutta ihmiskaupan uhrien tukemiseen.

**Amnesty International Suomen osasto** kannattaa vastaanottolain muutoksia, joilla tähdätään siihen, että ihmiskaupan uhrin auttaminen on jatkossa vahvemmin sidottu uhriksi joutumisesta johtuviin auttamistoimien tarpeisiin kuin rikosprosessissa tehtyihin ratkaisuihin. Erityisesti Amnesty pitää hyvänä ratkaisuna toipumisaikaa koskevan säännöksen kumoamista, koska toipumisaikaan liittyvä ilmoitusvelvollisuus poliisille on voinut johtaa siihen, ettei uhri halua hakeutua auttamisjärjestelmän palveluiden piiriin.

Samoin Amnesty pitää kannatettavana, että ihmiskaupan uhrin tunnistamiseen liittyvää sääntelyä vastaanottolaissa selkeytetään ja muutetaan niin, että uhrin tunnistaminen ei ole riippuvainen rikosprosessista tai sen etenemisestä ja että auttamisjärjestelmästä poistaminen perustuu jatkossa ihmiskaupan uhrin avun tarpeen arvioimiseen ja poistamisperusteet, jotka liittyvät esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa rikoslain ihmiskauppanimikkeeseen tehtäviin ratkaisuihin, kumotaan. Amnesty kannattaa luonnoksen ehdotusta, jonka mukaan vastaanottolaissa luovutaan termin ”ihmiskaupparikoksen uhri” käytöstä ja siirrytään käyttämään termiä ”ihmiskaupan uhri”.

Sosiaalihuoltolain ja vastaanottolain suhde

Amnesty pitää ongelmallisena, että nyt käsillä olevasta esitysluonnoksesta ei käy riittävän selvästi ilmi, mikä on sosiaalihuoltolain ja vastaanottolain suhde tilanteissa, joissa ihmiskaupan uhri on auttamisjärjestelmän asiakas ja hänellä on kotikunta. Amnesty katsoo, että esitysluonnoksessa olisi hyvä täsmentää, että ihmiskaupan uhri kunnan asukkaana saa samat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut kuin muut kuntalaiset, mutta lisäksi ihmiskaupan uhrilla on vastaanottolain nojalla oikeus erityisiin auttamistoimiin.

Kokonaisuuden kannalta olisi hyvä, että palveluja saa sekä sotepalvelujärjestelmässä että vastaanottokeskuksissakin auttamisjärjestelmän lisäksi ja, että tähänkin kiinnitettäisiin esityksessä huomiota. Tämä ei tietenkään poista mahdollisuutta ohjata asiakasta auttamisjärjestelmään, mutta varmistaa osaltaan, että ihmiskaupan uhri ei jää hänelle kuuluvien palveluiden ja avun ulkopuolelle, mikäli hän ei syystä tai toisesta ole halunnut/tullut hyväksytyksi auttamisjärjestelmään. Tärkeitä ovat myös maksuttomat ja julkista sosiaali- ja terveydenhuoltoa täydentävät kolmannen sektorin palvelut.

Amnesty jakaa esitysluonnoksessa esille tuodun käsityksen siitä, että ihmiskaupan uhrien auttamisen tehostaminen kunnissa ja hyvinvointialueilla vaatii lakimuutoksien lisäksi kuntien ja hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveyspalveluiden ammattihenkilöiden kouluttamista. Ihmiskaupan uhrien auttamista koskeva järjestelmä ja sääntely voi olla vaikeasti jäseneltävissä oleva kokonaisuus. Vaikka erillislain, jossa olisi kuvattu ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittyvät järjestelmät ja rakenteet, valmistelusta luovuttiin, tällainen ohjeistus olisi hyvä tehdä jossakin muodossa kunnille ja hyvinvointialueille.

Lausunnon mukaan sosiaali- ja terveysministeriön on tarvittaessa yhteistyössä sisäministeriön kanssa varmistettava, että kuntien ja hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveyspalveluissa työskenteleviä



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

henkilöitä koulutetaan tunnistamaan ihmiskaupan uhreja ja, että heillä on riittävät perustiedot ihmiskaupan uhrien oikeudellisesta asemasta ja oikeuksista, ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän roolista ja ihmiskaupan uhreille tarkoitettujen palvelujen järjestämisestä niin vastaanottolain kuin sosiaali- ja terveydenhuollon yleislainsäädännön perusteella.

### Lasten asema

Amnesty huomauttaa, että ihmiskaupan uhriksi joutuminen on aina vakava ihmisoikeusloukkaus. Täten alaikäisten uhrien määrää ei voida pitää vähäisenä varsinkin, kun ei ole varmuutta siitä, että kaikki uhrit olisivat auttamisjärjestelmässä. Esitysluonnoksessa keskitytään vahvasti aikuisiin eikä luonnoksen vaikutusarvioinnista käy ilmi, miten ja missä määrin esitetyt muutokset edistäisivät lapsiin kohdistuvan ihmiskaupan tunnistamista ja lapsiuhrien ohjautumista auttamisjärjestelmään. Lasten tarvitsemat palvelut poikkeavat ainakin osittain täysi-ikäisten tarvitsemista palveluista.

Ihmiskaupan uhrien lasten osalta vaikutusten arviointi jää myös puutteelliseksi. Lapsen edun kannalta on tärkeää, että ihmiskaupan uhriksi joutunut lapsen vanhempi saa apua ja että hänen palveluiden tarpeensa tunnistetaan. Palveluilla, joilla edesautetaan ja turvataan vanhemman kuntoutumista, voidaan vaikuttaa muun muassa siihen, että vanhempi pystyy huolehtimaan lapsestaan ja että lapsi ja vanhempi voivat viettää perhe-elämää yhdessä.

Ihmiskaupalla on vahva liityntä lasten oikeuksiin. Amnesty katsoo, että esitysluonnoksessa tulee tarkemmin käsitellä muutoksia lapsiuhrien ja uhrien lasten kannalta.

### Esitysluonnoksen ulkopuolelle jäävät säännökset

Amnesty ehdottaa lausunnossaan nykyiseen ulkomaalaislakiin joitakin muutoksia, joiden tarkoituksena olisi parantaa ihmiskaupan uhrien asemaa. Lausunnossa todetaan, että ulkomaalaislaki ei tällä hetkellä suojele riittävästi ihmiskaupan uhreja, ja sen säännökset ovat liian kiinteässä yhteydessä rikosprosessiin.

Lisäksi Amnesty nostaa esille ihmiskaupan uhrien tarpeen turvalliseen ja tuettuun asumispalveluun ja toteaa olevan ilmeistä, että Suomessa ei ole riittävästi ympärivuorokautista, turvallista ja tuettua majoitusta ihmiskaupan uhreille. Amnesty vaatii, että turvakotilakia ja sen soveltamiskäytäntöä muutetaan inklusiivisemmaksi niin, että turvakotiin voidaan majoittaa ihmiskaupan uhreja siitä riippumatta, liittyykö ihmiskauppaan lähisuuhdeväkivaltaa. Vaihtoehtoisesti on ryhdyttävä edistämään korvaavan tai vaihtoehtoisen järjestelmän luomista, jotta ihmiskaupan uhreille voidaan tarjota tuettua ja turvallista asumista.

**Suomen Punainen Risti** toteaa lausunnossaan, että se pitää luonnosta hallituksen esitykseksi hyvänä ja perusteltuna. Kuten luonnoksessa on tuotu esille, ihmiskaupan uhrin auttamisen erottaminen rikosprosessista ja sen lopputuloksesta vahvistaa uhrin oikeuksia sekä uskallusta hakeutua auttamisjärjestelmän piiriin. Myös muut luonnoksessa esitetyt muutokset ovat perusteltuja ja edesauttavat ihmiskaupan uhrien aseman parantamista. Suomen Punainen risti pitää tärkeänä auttamisjärjestelmän roolin vahvistamista kansallisena asiantuntijatahona ja toteaa, että myös auttamisjärjestelmän selkeästi lausuttu rooli neuvonta- ja ohjaustehtävästä myös niiden henkilöiden osalta, joilla on kotikunta, on tervetullut ja edistää yhdenvertaista pääsyä asiantuntevaan apuun.



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

Suomen Punainen Risti toteaa, että ihmiskaupan uhrin tunnistaminen on edelleen auttamisjärjestelmän keskeinen tehtävä. Sen vuoksi ihmiskaupan uhrin tunnistaminen tulisi nimenomaisesti sisällyttää myös auttamisjärjestelmän 33§:n mukaisiin tehtäviin. Lausunnossa korostetaan myös, että vaikka ehdotettu 33 §:n 5 kohta onkin lähinnä nykytilaa selkeyttävä, on vastaanottokeskusten ohjaukseen ja työntekijöiden koulutukseen syytä kiinnittää huomiota, jotta eri toimijoiden rooli ja vastuut ihmiskaupan uhrien palveluiden järjestämisessä ovat selvät.

**Suomen Kuntaliitto** pitää vastaanottolakiin tehtäviä muutoksia pääosin kannattavina. On hyvä, että vastaanottolaista poistetaan viitaukset ihmiskaupparikokseen ja sen sijaan käytetään termiä ”ihmiskauppa”.

Kuntaliitto kuitenkin huomauttaa, että vastaanottolakiin tehdyt muutokset, jotka johtuvat siitä että sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuu siirtyy kunnilta hyvinvointialueille, olisi syytä täsmentää. Nyt esim. vastaanottolain 18 §:ssä on korvattu asuinpaikan kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle pelkästään hyvinvointialueelle. Vähintäänkin perusteluissa olisi hyvä ilmetä, että kyseessä on ilmoitus sille hyvinvointialueelle, jossa lapsella on asuinpaikka. Vastaava täsmennys myös 38 d §:n osalta.

**Ahvenanmaan maakuntahallitus** huomauttaa, että vastaanottolain 26 §:n perusteluiden mukaan kiireellisestä sairaanhoidosta säädetään vain terveydenhuoltolain 50 §:ssä, mutta Ahvenanmaalla on voimassa vastaava laki, landskapslag om hälso- och sjukvård (ÅFS 2011: 114). Lisäksi saman lakiehdotuksen 59 a §:ssä todetaan, että mitä laissa säädetään hyvinvointialueista, sovelletaan Ahvenanmaan maakunnassa Ahvenanmaan maakunnan kuntiin. Hyvinvointialueet eivät kuitenkaan vastaa Ahvenanmaan kuntia. Ahvenanmaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä ei ole otettu huomioon. Ahvenanmaan julkinen terveydenhuolto on yhden alueviranomaisen (Ålands hälso- och sjukvård ÅHS) alla, kun taas sosiaalihuollosta vastaa kuntaliitto (Kommunernas socialtjänst KST).

Ahvenanmaan maakuntahallitus toteaa, että henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain muutosehdotuksessa ei mainita Ahvenanmaan terveydenhuoltoa (Ålands hälso- och sjukvård ÅHS).

Lausunnossa todetaan, että Ahvenanmaan kuntien oikeus saada tietoa kansallisilta viranomaisilta ja velvollisuus antaa tietoja kansallisille viranomaisille ottaen huomioon SOTE-lainsäädäntö ja hyvinvointialueiden perustaminen, viitaten itsehallintolain 19 §:n 3 momenttiin, pitäisi selvittää.

**Helsingin kaupunki** kiinnittää lausunnossaan huomiota vastaanottolain 4 §:ään, johon ehdotetaan lisättäväksi 2 momentiksi säännös sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön soveltamisesta sellaisiin ihmiskaupan uhreihin, joilla on kotikuntalaisia tarkoitettu kotikunta. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan soveltamisen koskevan auttamisjärjestelmässä olevia uhreja (s. 37). Helsingin kaupunki toteaa, ettei tämä voi olla säännöksen tarkoitus.

Säännöksen perusteluissa todetaan myös, että sosiaali- ja terveydenhuollon yleislainsäädännön perusteella ihmiskaupan uhreille järjestettävien palvelujen lisäksi palveluja voidaan järjestää vastaanottolain perusteella. Tämä on todettu myös luonnoksen kohdassa 2.1.1 Ihmiskaupan uhrin erityisasema palvelujen saajana (s. 6). Helsingin kaupunki huomauttaa lausunnossaan, että näitä palveluja ei kuitenkaan määritellä voimassa olevassa vastaanottolaissa eikä myöskään luonnoksessa.





## Sisäministeriö Inrikesministeriet

Kun rikosprosessin ja auttamisjärjestelmän välistä suhdetta heikennetään, on mahdollista, että ihmiskauppa määrittyy eri tavalla auttamisjärjestelmän päätöksenteossa kuin rikosoikeudellisesti. Helsingin kaupunki toteaa, että esitysluonnoksessa ehdotettujen muutosten myötä korostuu tarve ihmiskaupan määrittelyn monialaiseen tarkasteluun ja siihen, miten määritellään yhteiskunnassa ilmenevät uudet hyväksikäytön muodot. Luonnoksen mukaan ihmiskaupan määrittelee Joutsenon vastaanottokeskuksen ylläpitämä auttamisjärjestelmä yksin, koska päätöksenteon tukena tällä hetkellä toimivaa monialaista asiantuntijaryhmää koskeva 38 c § esitetään kumottavaksi.

Ihmiskaupan uhrin oikeuksien kannalta on olennaista, miten auttamistoimien tarve tunnistetaan ja miten sitä arvioidaan. Vastaanottolain 38 b §:n 3 momentin mukaan auttamistoimet järjestetään ihmiskaupan uhrin yksilöllisen tuen tarpeen arvioinnin perusteella. Tällöin tulee ottaa huomioon uhrin iästä, turvattomasta asemasta sekä fyysisestä ja psyykkisestä tilasta johtuvat erityistarpeet sekä uhrin ja auttamistoimia järjestävien turvallisuus. Auttamistoimien tarpeen arviointia olisi Helsingin kaupungin lausunnon mukaan säänneltävä täsmällisemmin, kuten esimerkiksi palvelutarpeen arviointia koskevissa sosiaalihuoltolain 36 ja 37 §:ssä. Lisäksi auttamisjärjestelmään ottamisen tarveharkinta jää hyvin pienen viranomaistoiminnon sisäiseksi määrittelyksi. Toiminnan läpinäkyvyys tulisi varmistaa ja vahvistaa monialaisuutta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisessa että palvelutarpeen arvioinnissa.

**Itä-Uudenmaan hyvinvointialue** toteaa, että muutosehdotuksilla, joilla parannetaan ihmiskaupan uhrin asemaa itse ihmiskaupparikosprosessin etenemisestä riippumatta ja joissa ihmiskaupan uhrin auttaminen olisi jatkossa vahvemmin auttamistoimien tarpeeseen kuin rikosprosessissa tehtyihin ratkaisuihin sidottua, voi katsoa paitsi asiakkaan itsensä, myös hyvinvointialueen näkökulmasta olevan erittäin tarpeelliset: Molemmat muutosehdotukset antavat muun muassa mahdollisuuden parantaa sosiaalihuoltolain mukaista asiakkaan palvelua ja poistavat mahdollista alueellista epätasa-arvoisuutta palveluiden saamisessa. Myös auttamisjärjestelmän roolin vahvistaminen on lausunnon mukaan kannatettava ehdotus.

Itä-Uudenmaan hyvinvointialue katsoo kannatettavaksi myös ehdotuksen siitä, että ihmiskaupan uhrien auttamisesta pääasiallinen vastuu palveluista olisi jatkossa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmällä ja kuntien sijaan hyvinvointialueilla muussa paitsi asiakkaan mahdollisissa osaamisen ja työllistymisen kysymyksissä, jolloin saumaton yhteistyö paitsi auttamisjärjestelmän ja hyvinvointialueen, myös hyvinvointialueen ja sen kuntien kanssa on tarpeen.

Esityksen ehdotukset tiedonsaantioikeudesta hyvinvointialueen näkökulmasta ovat sellaisinaan kannatettavia.

**Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue (LU HVA)** on esityksen kanssa samaa mieltä siitä, että vastaanottolain sääntely kytkee auttamisen ja rikosprosessin toisiinsa tavalla, jota ei voida pitää perusteltuna. LU HVA pitää lisäksi kannatettavana, että ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmälle säädetään lailla asiantuntijarooli ihmiskauppa-asioissa sisäministeriön hallinnonalan sisällä. Myös esityksessä kaavailtu tehtävä ohjauksesta ja neuvonnasta saa kannatusta.

LU HVA katsoo, että auttamisen sisällöstä ja tehtävänjaosta tulee säätää nykyistä selkeämmin. Esityksen mukaan auttamisjärjestelmään ottaminen turvaa uhrin palvelut eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun edellyttämällä tavalla. Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue toteaa,



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

ettei auttamisjärjestelmään ottamisesta voida johtaa suoraan oikeuksien toteutumista, koska, kuten mainitun ratkaisun tapauksessakin, kotikuntalaisen uhrin oikeuksien toteutuminen ei ole riippuvainen vain auttamisjärjestelmään ottamisesta vaan esimerkiksi sosiaalihuoltolain soveltamisesta.

Esityksen mukaan ihmiskaupan uhrien palveluita järjestettäisiin jatkossa vastaanottolain perusteella tavanomaisen sote-lainsäädännön lisäksi. LU HVA huomauttaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön nojalla järjestetyissä palveluissa tuki järjestetään aina yksilöllisen tarpeenarvioinnin mukaan. Vastaanottoilaisissa säädettyissä sosiaali- ja terveyspalveluissa on lisäksi kyse suppeammista oikeuksista palveluihin, kuin mitä sosiaali- ja terveydenhuollon yleislait suovat kotikuntalaisille uhreille. Esityksen perusteella on edelleen epäselvää, miten vastaanottolakia soveltamalla voitaisiin laajentaa sotepalveluiden saajien tavanomaista, viranhaltijan ammatilliseen hoidon- tai palvelutarpeen arvioon pohjaavaa oikeutta välttämättömiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin, mitä kaikkia palveluita ja palveluiden järjestämisen tapoja tämä käytännössä tarkoittaisi ja mitä erityisasemalla ylipäätään tarkoitetaan. LU HVA katsoo, että esityksessä tulisi selvästi ilmaista, että erityisasema koskee kotikunnattomia, eli nk. paperittomia ihmiskaupan uhreja, joille suodaan lainsäädännössä muita kotikunnattomia palvelunkäyttäjää laajempi oikeus tukeen.

Esityksen mukaan Joutsenon vastaanottokeskuksen alainen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä olisi jatkossa uhrin tunnistava viranomainen. Uhrien tunnistaminen edellyttäisi tarvetta auttamistoimille. Esityksessä todetaan lisäksi, että uhri voitaisiin poistaa auttamisjärjestelmästä, mikäli hänen tarpeisiinsa voitaisiin vastata tavanomaisilla sosiaali- ja terveydenhuollon palveluilla. LU HVA toteaa, että mikäli tarkoitus on, että auttamisjärjestelmään esitetään jatkossa vain ne uhrin, joiden tarpeisiin ei voida vastata sosiaali- ja terveydenhuollon palveluin, tulisi sen näkyä esityksessä jollain tavoin.

LU HVA toteaa, että auttamistoimien tarvetta arvioitaessa on huomioitava eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen katsoneen ratkaisussaan, että ihmiskaupan uhri on sosiaalihuoltolaissa tarkoitettu erityistä tukea tarvitseva henkilö, ja että auttamistoimet ovat pääasiassa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita. Näiltä osin auttamistoimien tarpeen arviointi on yksiselitteisesti sosiaali- tai terveydenhuollosta vastaavien viranomaisten tehtävä. Tämä tulee ottaa huomioon esityksessä koskien mitä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamistoimien tarpeesta säädetään. LU HVA toteaa, että mikäli auttamisjärjestelmään ottamisen ja ihmiskaupan uhrin tunnistamisen edellytyksenä on auttamistoimien tarve, tulee auttamisjärjestelmän tehtäväksi säätää päätöstä tehtäessä sen viranomaisen kuuleminen, jonka laissa säädetty tehtävä auttamistoimien tarpeen arviointi on.

Esityksen mukaan vastaanottolain mukaisen tunnistamisen oikeusvaikutuksia vahvistettaisiin kirjaamalla lakiin, että uhrilla on oikeus saada auttamisjärjestelmän kautta toteutettuja palveluja, kunnes erillinen päätös järjestelmästä poistamisesta on tehty. LU HVA pitää ilmaisua hyvänä, mutta huomauttaa, että pykälässä tulee erityisen selvästi säätää mitä palveluita kohdalla tarkoitetaan.

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue huomauttaa lopuksi, että kunnat ja jatkossa hyvinvointialueet vastaavat valtaosasta ihmiskaupan uhrien auttamistoimien järjestämisestä sekä kiireellisessä tilanteessa kaikkien alueellaan apua tarvitsevien auttamisesta. Siihen nähden sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän edustajien, asiantuntijoiden ja käytännön lainsoveltajien puute



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

lainvalmistelutyössä näkyy esityksessä jo olemassa olevan lainsäädännön suomien ratkaisujen ohittamisena. Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen mukaan ehdotuksessa esitetyt tavoitteet ja toimenpiteet eivät tästä syystä käytännössä kohtaa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden osalta esittäminen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään luo yhteyden rikosoikeusprosessiin. Lausunnon mukaan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään esittämisestä tai esittämättä jättämisestä ei kuitenkaan tosiasiasa voida johtaa oikeuksien toteutumista tai toteutumatta jäämistä. Uhreja ei esitetä auttamisjärjestelmään esimerkiksi silloin, kun esittäminen on asiakkaan edun vastaista esimerkiksi mahdollisen karkotuksen tai käännetyksen vuoksi, tai jos asiakkaalle saattaisi olla haittaa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen luovutuksesta muihin kuin alkuperäisiin käyttötarkoituksiin sisäministeriön hallinnonalan sisällä. Tämä ei tarkoita, että uhrit jäävät sotepalvelujärjestelmässä vaille apua tai että heidän oikeutensa eivät toteutuisi, eikä myöskään sitä, että heidän oikeutensa toteutuisivat, jos esitys tehtäisiin. Toisaalta se, että uhrit saavat tarvitsemansa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ei myöskään takaa, että uhrit saisivat riittävän ohjauksen ja neuvonnan muiden hallinnonalojen asioissa. Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue toteaa lausunnossaan, että niin ihmiskaupan uhrit kuin hyvinvointialueiden viranhaltijatkin hyötyvät jatkossa siitä, että sisäministeriön hallinnonalalla on näihin asioihin erikoistunutta henkilöstöä osallistumassa ihmiskaupan uhrien asiakastyöhön ja että eri auttamistahojen tehtävät erotetaan toisistaan ja määritellään lainsäädännössä selkeästi.

### Sosiaalihuoltolaki

**Sosiaali- ja terveysministeriö** katsoo, että ehdotetulla muutoksella voidaan edistää ihmiskaupan uhrien auttamista 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.

STM toteaa, että 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.

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.



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

**Oikeusministeriö** toteaa lausunnossaan, että valtioneuvoston periaatepäätöksenä toukokuussa 2021 hyväksytyin ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman mukaan Suomi torjuu ihmiskauppaa ilmiölähtöisesti. Suomi pitää tärkeänä sitä, että hyväksikäyttöilmiöön puututaan kokonaisvaltaisesti. Rikosprosessissa arvioidaan tunnusmerkistöjen täyttyminen yksittäistapauksissa mm. saatavissa olevan näytön perusteella. Olennaista on, että rikosvastuu hyväksikäyttötapauksissa toteutuu epäillyn/vastaajan oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen ja että uhrit saavat tarvitsemansa avun.

Sosiaalihuoltolain muutosesitystä koskeissa perusteluissa on todettu, ettei asiakkaan palvelutarvetta sosiaalihuollossa määritellä rikosoikeudellisten käsitteiden kautta, vaan arviointi on aina yksilökohtaista. Vastaanottolakia koskevassa esityksessä ehdotetaan, että suorat rikoslakiviitaukset esimerkiksi auttamisjärjestelmään ottamista koskevasta säännöksestä poistettaisiin. Auttamisjärjestelmä soveltaa nykyisin esimerkiksi Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevan yleissopimuksen määritelmää ihmiskaupasta. Sinällään Suomen rikoslain tunnusmerkistö ihmiskaupasta on linjassa Euroopan neuvoston ko. yleissopimuksen ihmiskauppaa koskevan määritelmän kanssa.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota esityksen tiettyyn sisäiseen ristiriitaisuuteen, jonka vaikutuksena uhrien auttamiseen liittyvien oikeuksien ja toisaalta valtion velvollisuuksiin liittyvä kokonaisuus ei täysin hahmotu. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies antoi vuonna 2019 ratkaisun (EOAK/3489/2017), jossa hän katsoi, että ihmiskaupan uhrit ovat haavoittuvassa asemassa ja erityisen avun ja suojelun tarpeessa. Apulaisoikeusasiamies totesi, että ihmiskaupan uhriksi tunnistetun henkilön erityisasema perustuu Suomea velvoittavaan kansainväliseen sääntelyyn ja kansalliseen lainsäädäntöön. Esityksessä on sinällään avattu ihmiskaupan uhrien erityisasemaa palvelujen saajana hyvin, mutta se, miten uhrien erityisasemaan perustuvien oikeuksien toteutuminen pyritään sosiaali- ja terveydenhuollossa turvaamaan ja miten kuntien, hyvinvointialueiden ja ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän yhteistyö käytännössä järjestetään, näyttää esityksessä sitä vastoin jäävän epäselväksi.

Oikeusministeriö pitää kannatettavana esityksen tavoitetta parantaa ihmiskaupan uhrien auttamista sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluissa, mutta pitää erityisesti lainsoveltamisen näkökulmasta haastavana sitä, ettei esitys sisällä konkreettisia ehdotuksia toimiksi, joilla uhrien tunnistamista peruspalveluissa kehitetään, uhrien avun piiriin ohjautumista edistetään, palveluiden saantia parannetaan, uudelleen uhriksi joutumista ehkäistään tai ammattilaisten osaamista sosiaali- ja terveydenhuollossa vahvistetaan.

Sosiaalihuoltolakia koskevassa esityksessä ei myöskään näytetä riittävästi huomioitavan ihmiskaupan uhrien auttamisen lainsäädäntökokonaisuutta, jonka tavoitteena on turvata ihmiskaupan uhrien avunsaanti tarvittaessa vastaanotto- ja kototutumlain avulla, jos sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalvelut eivät uhrien auttamiseen riitä. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään keskitetty ja asiakastyön kautta syntynyt erikoistunut osaaminen voi lisäksi asiantuntemuksellaan ja auttamistyötä koordinoivalla roolillaan tukea sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten työtä silloinkin, kun uhrien palvelut käytännössä järjestetään kunnissa ja hyvinvointialueilla.

Oikeusministeriö toteaa, että ihmiskaupan uhrien oikeuksien turvaaminen on Suomen kansainvälisoikeudellinen velvollisuus. Tunnistamalla ihmiskaupan uhrit ja antamalla heille heidän



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

tarvitsemansa palvelut voidaan tehokkaasti edistää hyväksikäyttökokemuksista toipumista sekä ehkäistä uudelleen uhriksi joutumista. Auttamalla uhreja voidaan lisäksi edistää lasten oikeuksien toteutumista. Esimerkiksi Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevan yleissopimuksen selitysmuistiossa kiinnitetään huomiota siihen, että myös sosiaalihuollon ammattilaiset saavat koulutusta ihmiskaupasta, jotta he osaavat tunnistaa ja auttaa ihmiskaupan uhreja.

Oikeusministeriö toivoo tästä syystä jatkovalmistelussa kiinnitettävän huomiota siihen, että kuntien ja tulevien hyvinvointialueiden henkilöstö osaa tunnistaa ihmiskauppaa ja tarvittaessa konsultoida Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää. Vaikka ihmiskaupan uhrit voivat saada tarvitsemansa avun peruspalveluiden kautta, viestivät kunnan edustajat Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tuovan käytännössä lisämahdollisuuksia ja -välineitä ihmiskaupan uhrien auttamiseen.

Vastaanottolaisissa ihmiskaupan uhrilla tarkoitetaan Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkaita. Siksi oikeusministeriö pitää uhrien oikeuksien täysimääräisen toteutumisen kannalta tärkeänä, että sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten osaamista kehitettäisiin tunnistamaan ja auttamaan ihmiskaupan uhreja ja tarvittaessa myös ohjaamaan uhrit Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Esimerkiksi vuonna 2018 kuntien edustajat ohjasivat auttamisjärjestelmään 7 asiakasta, vuonna 2019 ohjattujen määrä oli 10, vuonna 2020 yhteensä 18, ja vuonna 2021 se laski 12:en.

Sosiaalihuoltolain muutosesityksellä ei perustelujen mukaan pyritä vaikuttamaan Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän toimintaan. Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön kokonaisuuden huomioimiseen tulisi siksikin kiinnittää lainsäädännön jatkovalmistelussa huomiota. Tämä olisi paitsi uhrien oikeuksien toteutumisen myös kuntien ja hyvinvointialueiden asiantuntijoiden mahdollisten virkavastuiden ja ainakin oikeusturvan näkökulmasta tärkeää.

Ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutumisessa on valtakunnallisia eroja, minkä vuoksi myös olisi lausunnon mukaan perusteltua, että esityksessä uhrien auttamista koskevan lainsäädännön kokonaisuus huomioitaisiin ehdotettua paremmin. Oikeusministeriöön sijoitetun valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattorin tietojen mukaan joissakin kunnissa on viime vuosina ryhdytty toimiin ihmiskaupan uhreille tarkoitettujen palvelupolkujen valmistelemiseksi ja muutoinkin ihmiskaupan uhrien avunsaannin kehittämiseksi. Edellä mainitussa ratkaisussaan apulaisoikeusasiamies korosti myös sitä, että kunnassa tulisi olla organisoitu rakenne tai suunnitelma siitä, miten kunnassa ihmiskaupan uhreja autetaan, ja kuka kunnan sisällä on vastuussa palvelujen käytännön järjestämisestä.

Oikeusministeriö pitää ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutumisen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon edustajien ammatillisen osaamisen ja tuensaannin kehittämisen näkökulmasta hyödyllisenä jatkossa arvioida, miten sosiaali- ja terveysministeriö sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitos voisivat edistää kuntien ja hyvinvointialueiden työtä, ja arvioida, millaisia rakenteellisia ratkaisuja ihmiskaupan uhrien oikeuksien täysimääräinen toteutuminen voisi käytännössä edellyttää. Tähän on myös Eduskunnan hallintovaliokunta kiinnittänyt huomiota yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomusta koskeneessa launnossaan (HaVL 20/2022). Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

äskettäin julkaissut ohjeet esimerkiksi lähisuhdeväkivallan vastaisen toiminnan järjestämiseksi kunnissa ja hyvinvointialueilla.

Oikeusministeriö lisäksi toteaa, että ihmiskaupan vastainen työ on kokonaisuus. Uhrien auttamisen ja suojelemisen lisäksi pyritään edistämään myös mm. ihmiskaupan ilmituloa ja rikosvastuun toteutumista. Näiden tavoitteiden saavuttaminen edellyttää yhteistyötä niin viranomaisten kesken kuin järjestöjen ja yksityisen sektorin kanssa. Ihmiskaupan vastaiseen työhön sekä uhrien kokonaisvaltaiseen auttamiseen ja tukemiseen tarvitaan moniammatillista asiantuntemusta, osaamista ja työotetta. Ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman valmistelun aikana kuullut paikalliset toimijat toivat esiin tarpeen myös nykyistä vahvemmalle alueelliselle viranomaistyön koordinoinnille, jotta ihmiskauppaan voitaisiin kokonaisuudessaan tarttua tehokkaammin. Kyseessä olevien lainmuutosten jatkovalmistelussa olisi hyvä pyrkiä löytämään keinoja, joilla yhteistyötä eri hallinnonalojen välillä myös tältä osin voitaisiin kehittää.

**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.

**Työ- ja elinkeinoministeriö** pitää tarpeellisena sosiaalihuoltolain kehittämistä siten, että se tunnistaa paremmin ihmiskaupasta johtuvat tuen tarpeet. Sosiaalihuoltolain 11 pykälässä säädetään tuen tarpeista, joita varten sosiaalipalveluja on järjestettävä. Pykälän 5 kohtaa muutettaisiin esityksen mukaan niin, että siinä mainittaisiin lähisuhde- ja perheväkivallan sekä muun väkivallan ja kaltoinkohtelun lisäksi myös muu hyväksikäyttö. Esityksen perusteluissa todetaan, että säännöksessä tarkoitettu hyväksikäyttö voisi olla esimerkiksi ihmiskaupaa tai muuta sen kaltaista hyväksikäyttöä. Hyväksikäyttö voi olla luonteeltaan muun muassa seksuaalista, taloudellista, fyysistä tai psyykkistä, ja siinä voi olla kysymys esimerkiksi kontrolloinnista. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että ehdotus muun hyväksikäytön mainitsemisesta sellaisena tuen tarpeena, jota varten sosiaalipalveluja on järjestettävä, on ehdoton minimimuutos sosiaalihuoltolakiin. Lisäksi lausunnossa tuodaan esiin, että hyväksikäyttö voi olla myös työperäistä hyväksikäyttöä.

**Eduskunnan apulaisoikeusasiamies** ei ole samaa mieltä sosiaali- ja terveysministeriön perustelujen kanssa siitä, että nimenomaista viittausta ihmiskaupan uhriin ei lisättäisi sosiaalihuoltolakiin siten, kuin hallitusohjelmaan on kirjattu. Kuten yleisesti on tiedossa, sanapari ”ihmiskaupan uhri” ei viittaa vain ihmiskauppaan rikosnimikkeenä, vaan yleisesti ihmiskauppaan ilmiönä. Tässä samassa yhteydessä vastaanottolakiin tehtävät muutokset ovat nimenomaan rikosnäkökulmaa heikentäviä: laista muun muassa poistetaan viittaukset ihmiskaupparikoksen uhriin. Jatkossa vastaanottolaissa puhutaan ihmiskaupan uhrista ilman viittausta rikokseen.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies toteaa korostaneensa esitysluonnoksessakin mainitussa ratkaisussaan (EOAK/3489/2017) ihmiskaupan uhrin erityistä oikeutta saada uhriutumisen johdosta palveluja ja vastaavasti kunnan järjestämistä vastuun luonnetta. Ihmiskaupan uhriksi joutumisen mainitseminen nimenomaisesti yhtenä sosiaalihuoltolaissa luetelluista tuen tarpeista on eduskunnan



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

apulaisoikeusasiamiehen mukaan perusteltua ihmiskaupan uhrin kansainväliseen ja kansalliseen oikeuteen perustuvan erityisaseman johdosta.

Senkin takia, ettei erillislakia ihmiskaupan uhrien auttamiseksi päädytty esittämään, eduskunnan apulaisoikeusasiamies pitää ihmiskaupan uhrin maininnan lisäämistä sosiaalihuoltolakiin välttämättömänä.

Jo itsessään se, että ihmiskaupan uhri mainitaan nimenomaisesti sosiaalihuoltolaissa, vahvistaa lausunnon mukaan sosiaalihuollon ammattihenkilöiden tietoisuutta ihmiskaupasta ja ylipäänsä se on sosiaalityöntekijöille tärkeä viesti, joka voi herättää ammattihenkilöitä siihen, että ihmiskauppa on asia, josta heidän pitää tietää, ja joka saattaa edellyttää erityisiä toimia.

Ihmiskaupan uhrin maininnan ohella eduskunnan apulaisoikeusasiamies pitää mahdollisena lisätä lakiin myös sosiaali- ja terveysministeriön ehdottama ilmaus hyväksikäyttö, jotta säännös olisi mahdollisimman kattava.

Riittävä tieto viranomaisille kuuluvista velvollisuuksista

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies pitää välttämättömänä, että sosiaali- ja terveysministeriö tarvittaessa yhteistyössä sisäministeriön kanssa laatii hyvinvointialueille selkeät ohjeet ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta, ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän roolista ja palvelujen järjestämisestä sosiaalihuoltolain perusteella ja myös sosiaalihuoltolain tarkoittamassa monialaisessa yhteistyössä niissä tilanteissa, joissa mahdollinen ihmiskaupan uhri ei ole auttamisjärjestelmän asiakas.

**Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä** tuo esiin, että esityksessä todetaan (s. 23), että ”käytännössä ongelmana on ollut, että joissakin kunnissa on ollut epäselvyyksiä sen suhteen, mitä lainsäädäntöä ihmiskaupan uhrien auttamisessa tulisi soveltaa. Toisaalta osassa kuntia on ollut epäselvyyttä, sovelletaanko ihmiskaupan uhrien auttamisessa sosiaalihuoltolakia tai muuta sosiaalihuollon lainsäädäntöä”. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä toteaa, että se on tehnyt vuosia yhteistyötä kuntien kanssa Suomessa. Nämä seikat eivät suinkaan ole olleet ainoat haasteet, vaan esimerkiksi myös jo se, ettei ihmiskaupaa ja/tai siitä aiheutuvia tuen tarpeita välttämättä tunnisteta eikä uhrien auttamiseen liittyvää kansallista lainsäädäntöä ylipäänsä tunneta. Auttamisjärjestelmä toteaa, että esitys ei tässä mielessä näytä antavan aivan täsmällistä kuvaa nykytilasta ja haasteista, joihin ratkaisuja pyritään hakemaan.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän lausunnon mukaan STM on valmisteluvaiheessa tuonut toistuvasti esiin, ettei sosiaalihuoltolaissa voida viitata sellaisenaan ihmiskauppaan, koska tätä pidetään lain logiikan vastaisena ja ongelmallisena erityisesti siksi, että ihmiskauppa on rikosnimike. Samalla on kuitenkin niin, että ihmiskaupaa on mahdollista lähestyä myös ilmiöperusteisesti, kuten esityksessäkin sivulla 30 sosiaalihuoltolain muutosta koskevassa kohdassa tehdään puhumalla ihmiskauppailmiöstä. Koko esityksen tavoitteena muutoinkin on rikossidonnaisuuden heikentäminen ja tämän vuoksi esitetään, että vastaanottolaissakin jatkossa puhutaan ihmiskaupasta – ei ihmiskaupparikoksesta. Esityksessä on kuitenkin – myös hallitusohjelmakirjauksesta poiketen – päädytty esittämään sosiaalihuoltolakiin viittausta yksinomaan muuhun hyväksikäyttöön. Yksi vaihtoehto olisi ollut myös tehdä viittaus ihmiskauppaan ja muuhun hyväksikäyttöön.



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

Kuten esityksessä todetaan (s. 23), sosiaalihuoltolaissa ei nykyisellään mainita erikseen ihmiskauppaa sellaisena tuen tarpeena, jota varten sosiaalipalveluja on järjestettävä, mutta sosiaalihuoltolain 11 §:n 1 momentin 5 kohdassa mainitun väkivallasta ja kaltoinkohtelusta aiheutuvan tuen tarpeen katsotaan jo nykyisellään kattavan myös ihmiskaupasta johtuvan tuen tarpeen. Niin ikään esityksessä todetaan (s. 30) 11 § 5 kohdan sanamuodon kattavan jo nykyiselläänkin nyt lisättävästä muusta hyväksikäytöstä aiheutuvat tuen tarpeet. Auttamisjärjestelmä toteaa, että kokonaisuudesta jääkin jossain määrin epäselväksi mitä lisäarvoa esitetty muutos tarkalleen tuo nykysääntelyyn. Esityksessä tuodaan esiin (s. 30), että tavoitteena on se, että ihmiskauppailmiöön ja muuhun hyväksikäyttöön kiinnitettäisiin enemmän huomiota sosiaalihuollon perusrakenteissa. Kun esityksessäkin kuitenkin todetaan, että tavoitteen saavuttamiseksi olisi joka tapauksessa tärkeää ohjata ja tiedottaa hyvinvointialueita säännöksen merkityksestä, epäselväksi jää, miksei tätä sinänsä ehdottomasti tärkeää ja kannatettavaa ohjausta ja tiedotusta voida tehdä jo voimassa olevan sosiaalihuoltolain puitteissa, kun kuitenkin katsotaan, että jo nykysäännös kattaa ihmiskaupan ja muun hyväksikäytön.

Auttamisjärjestelmän mukaan epäselväksi jää, miten ehdotettu säädösmuutos tarkalleen ottaen vastaa haasteisiin selkiyttää hyvinvointialueille sitä, mitä lainsäädäntöä ihmiskaupan uhrien auttamisessa tulee soveltaa sekä noudattaa ottaen huomioon sosiaalihuoltolain, vastaanottolain sekä ns. kotoutumislain ihmiskaupan uhrin asemasta johtuvien palvelujen ja toimenpiteiden kustannusten korvaamiseen liittyvät säädökset. Kun esitetty muutos on tämä ja itsessään varsin pieni, samaan lopputulokseen todennäköisesti päästäisiin ilman lakimuutostakin esityksessäkin painotetun ohjauksen ja tiedotuksen kautta. Muutoksen lisäarvo itsessään saattaisi olla pieni.

**Yhdenvertaisuusvaltuutettu** toteaa lausunnossaan, että nykytilan kuvaus on esitysluonnoksessa sosiaalihuoltolain osalta erittäin suppea. Luonnoksen mukaan käytännössä ongelmana on ollut, että joissakin kunnissa on ollut epäselvyyttä sen suhteen, mitä lainsäädäntöä ihmiskaupan uhrien auttamisessa tulisi soveltaa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu huomauttaa, että tämä kysymys on noussut erillislakia valmistelleessa työryhmässä esiin, mutta muutostarpeen taustalla ovat olleet myös mm. yhtenäisten ja kattavien sosiaali- ja terveystoimelle suunnattujen ohjeiden puute, koulutuksen puute sekä vastaanottolain heikko tuntemus. Tuntematon tulevaisuus -selvityksen mukaan ihmiskaupan uhrien erityisasema palveluiden saajina kunnissa ei toteutunut eivätkä uhrin aina saaneet palveluja, joihin he lain mukaan olisivat oikeutettuja. Uhrilähtöisestä näkökulmasta tärkeintä tulee olla tarpeenmukaisten ja oikea-aikaisten palveluiden varmistaminen.

Nykytilan kuvauksessa todetaan, että ihmiskaupan uhrien palveluiden ja osaamisen keskittäminen voi edistää tarkoituksenmukaisten palveluiden saamista ja se on koettu hyödylliseksi. Sosiaalihuoltolain osalta muutoksen tavoitteena on tehostaa ihmiskaupan uhrien auttamista hyvinvointialueilla. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että toteuttamistapoja tai keinoja muutoksen toteuttamiseen tulee avata esityksessä perusteellisemmin.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen 28.6.2019 antama ratkaisu EOAK/3489/2017 oli merkittävä linjaus ihmiskaupan uhrien palveluista. Ihmiskaupan uhriksi joutuminen tulee ottaa huomioon palveluntarpeen arvioinnissa. Ratkaisussa todetaan, että sen lisäksi, että ihmiskaupan uhri on oikeutettu samoihin yleisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin kuin muutkin kuntalaiset, on ihmiskaupan uhrilla oikeus saada myös uhriasemansa johdosta tarvitsemansa erityinen tuki ja palvelut. Julkisella vallalla on vastaanottolakiin perustuva velvollisuus järjestää uhrille nämä palvelut.





## Sisäministeriö Inrikesministeriet

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo aiheelliseksi, että hallituksen esityksessä selkeytettäisiin edelleen viranomaisten vastuunjakoa sekä vastaanottolain ja sosiaali- ja terveydenhuollon yleislainsäädännön soveltamisen välistä suhdetta em. ratkaisu huomioiden. Sosiaalihuoltolain muutosten yhteydessä sovellettavina lainsäädäntöinä tulee mainita vastaanottolain lisäksi laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010). Uhrien auttaminen sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluissa on tärkeää, mutta hallituksen esitystä tulee vahvistaa muun lainsäädännön tuomien mahdollisuuksien osalta.

Esitysluonnoksessa vastaanottolain 4 §:n perusteluihin on sisällytetty kirjaus ”hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveystoimen työntekijät ovat tietoisia auttamisjärjestelmän olemassaolosta ja mahdollisuudesta järjestää palveluja vastaanottolain perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon yleislainsäädännön tarjoamien palveluiden lisäksi” (s. 37). Kohtaa tulisi yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunnon mukaan täydentää konkreettisemmalla kirjauksella. Laadittavan sääntelyn tulisi nyt esitettävä selkeämmin huomioida eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu ja varmistaa ihmiskaupan uhrien palveluidensaanti erityislainsäädännön avulla. Jos uhrin on palvelutarpeen arvioinnin mukaan todettu olevan tiettyjen auttamistoimien tarpeessa, esimerkiksi terapian tai turvallisen ja tuetun asumisen, mutta niitä ei ole (oikea-aikaisesti) saatavilla sosiaali- ja terveydenhuollon yleislainsäädännön perusteella, asiakas tulisi suostumuksellaan ohjata ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään, jotta palvelut voidaan järjestää vastaanottolain ja kotoutumislain avulla muulla tavoin ja periä kulut valtiolta. Tämä tulisi huomioida ja nimenomaisesti todeta vastaanottolain 4 §:n perusteluissa kuten myös huomioida sosiaalihuoltolain 11 §:n perusteluissa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan yksityiskohtaiset perustelut sosiaalihuoltolain 11 §:lle ovat erittäin suppeat (s. 45). Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää epäselvänä, millä tavoin lakiin lisättävällä termillä ”muu hyväksikäyttö” tehostetaan ihmiskaupan uhrien auttamista. Esitysluonnoksessa ei käy ilmi millä tavoin ihmiskaupan uhrin tunnistaminen tai uhrien auttaminen tehostuu. Ihmiskauppaa koskevan koulutuksen ja ohjeistuksen tarve korostuvat edelleen, sillä muutos ei tuo tätä ilmiötä selkeästi näkyviin. Muu hyväksikäyttö on laaja ilmaisu ja kattaa muutakin kuin ihmiskaupan. Lausunnossa todetaan, että tätä kohtaa tulee jatkovalmistelussa avata tarkemmin.

Esitysluonnoksen mukaan 11 § lisäyksen tarkoitus on selkiyttää ihmiskaupan uhrien auttamista hyvinvointialueilla (s. 29). Siksi yhdenvertaisuusvaltuutettu pitäisi perusteltuna, että 11 §:n muutos kirjattaisiin muotoon ”ihmiskaupasta tai hyväksikäytöstä” sen sijaan, että ihmiskauppaan viitattaisiin vain perusteluissa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu huomauttaa myös, että esityksen käsitteistöä olisi vielä tarpeen täsmentää kappaleen 5.1.3 osalta, jossa ihmiskauppa terminä kytketään rikosnimikkeeseen toisin kuin muualla hallituksen esitysluonnoksessa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että jatkovalmistelussa tulee:

- kirjata hallituksen esitykseen relevanttien säännösten perusteluihin, että sosiaalihuoltolain rinnalla voidaan soveltaa vastaanottolakia ja kotoutumislakia ihmiskaupan uhrien kohdalla, ja että näin tulee tehdä erityisesti tilanteissa, joissa uhrille ei pystytä oikea-aikaisesti järjestämään riittäviä palveluita sosiaali- ja terveydenhuollon yleislainsäädännön pohjalta;



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

- yhdenmukaistaa kappaleen 5.1.3 ihmiskauppaa koskeva terminologia muualla hallituksen esityksessä käytettävään;
- täsmentää ja laajentaa nykytilan kuvausta;
- kuvata selkeämmin sosiaalihuoltolain muutoksella tavoiteltavat seikat;
- täsmentää ja laajentaa yksityiskohtaisia perusteluja sekä kirjata sosiaalihuoltolain 11 §:n muutos muotoon ”ihmiskaupasta tai muusta hyväksikäytöstä”.

**HEUNI** kannattaa sosiaalihuoltolain 11 §:ään ehdotettua muutosta, mutta huomauttaa, että kaikkein selkeintä olisi, jos pykälään lisättäisiin suoraan ”ihmiskaupasta ja muusta hyväksikäytöstä” johtuva tuen tarve. Ihmiskauppa-termin mainitseminen ei tässä yhteydessä olisi HEUNIn lausunnon mukaan haitaksi, vaan muistuttaisi sosiaalihuoltolaisia soveltavia henkilöitä ihmiskauppailmiön olemassaolosta ja siihen liittyvästä erityisestä tuen tarpeesta.

HEUNI pitää valitettavana, että lainmuutoksen perustelut ovat esityksessä niin suppeat. HEUNI pitää puutteellisena sitä, ettei perusteluissa pohdita laajemmin, miten kunnissa ja jatkossa hyvinvointialueella voidaan varmistua siitä, että ihmiskaupan uhrit saavat tarvittaessa palveluita myös muutoin kuin sosiaali- ja terveydenhuollon yleislainsäädännön nojalla. Näitä ovat tilanteet, jossa peruspalveluilla ei pystytä vastaamaan uhrin tuen tarpeeseen mutta esimerkiksi erikoistuneita terapiapalveluita voitaisiin ostaa ulkopuoliselta palveluntuottajalta ja niistä hakea korvauksia. Vuoden 2018 selvityksessä nousi esiin, etteivät kuntien sosiaali- ja terveystoimen työntekijät aina tienneet vastaanottolain olemassaolosta, eivätkä siten tienneet, että ihmiskaupan uhreilla on erityisasema palveluiden saajina ja että palveluita olisi mahdollista järjestää vastaanottolain perusteella yleisen sosiaali- ja terveydenhuollon säädösten tarjoamien palveluiden lisäksi. Uhrien tarvitsemien palveluiden järjestäminen ostopalveluna on kuitenkin mahdollista vastaanottolain perusteella, joista kunta voi hakea korvausta valtiolta (ELY-keskus).

**Terveyden ja hyvinvoinnin laitos** pitää kannatettavana ihmiskaupan uhrien palveluiden saannin vahvistamista hyvinvointialueilla esityksessä kuvatulla tavalla. THL näkee ratkaisun olevan johdonmukainen suhteessa terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain kokonaisuuteen.

**Rikosuhripäivystys** toteaa lausunnossaan, että se kannattaa sinänsä sosiaalihuoltolain 11 §:n ehdotettua muotoilua, joka ottaa huomioon myös hyväksikäytön, joka ei välttämättä täytä juuri ihmiskaupan tunnusmerkistöä ja poistaa viranhaltijalta vastuun analysoida tietyn rikosnimikkeen kriteerien täyttymistä. Rikosuhripäivystyksen mukaan ihmiskauppa terminä on kuitenkin selkeämpi kuin ”hyväksikäyttö” ja termiä käytetään myös laajemmin kuvaamaan ihmiskaupan ja sen kaltaisen hyväksikäytön ilmiötä. Tämän vuoksi rikosuhripäivystys kannattaa sanamuodon muuttamista muotoon ”lähisuhde- ja perheväkivallasta sekä muusta väkivallasta, ihmiskaupasta ja muusta hyväksikäytöstä sekä kaltointohtelusta aiheutuvaan tuen tarpeeseen”.

**Suomen Punainen Risti** toteaa lausunnossaan, että sosiaalihuoltolain 11 §:n 5 kohtaan ehdotettu lisäys on perusteltu ja on tärkeää, että erilaisen hyväksikäytön aiheuttamiin tuen tarpeisiin voidaan reagoida tarvitsematta arvioida, onko kyse juuri ihmiskaupasta. Ottaen kuitenkin huomioon ihmiskaupan erityispiirteet ja ihmiskaupan uhreille kansainvälisissä sopimuksissakin turvatut



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

oikeudet, ihmiskaupan mainitseminen erikseen hyväksikäytön rinnalla olisi lausunnon mukaan perusteltua.

Suomen Punainen Risti huomauttaa, että huomioiden esitetyt tarkennukset sosiaalihuoltolakiin, erityisen tärkeää on myös hyvinvointialueiden henkilöstön riittävä tiedottaminen muutoksista ja siihen liittyvä ohjaus ja neuvonta, jolla edistetään myös alueellista yhdenvertaisuutta palveluiden saamisessa.

**Kirkkohallitus** toteaa lausunnossaan, että kun lainsäädännön keskiössä on ihmiskaupan uhrin auttaminen, myös jokaisen henkilön yksilöllinen tarve tulee paremmin huomioitua. Tätä tukee myös sosiaalihuoltolakiin esitetty muutos. Lain tavoitteiden toteuttamiseksi tulee turvata myös tarvittavat resurssit uhrilähtöisten palveluiden järjestämiseen niin ihmiskaupan auttamisjärjestelmässä kuin hyvinvointialueilla.

**Amnesty** ei jaa sosiaali- ja terveysministeriön perusteluja, joiden mukaan sosiaalihuoltolakiin ei lisättäisi nimenomaista viittausta ihmiskaupan uhriin. Amnesty huomauttaa, että käsitteellä ”ihmiskaupan uhri” ei viitata ihmiskauppaan vain rikosnimikkeenä, vaan sen voidaan ymmärtää tarkoittavan ihmiskauppaa ilmiönä. Vastaanottolakiin esitettävissä muutoksissa muun muassa poistetaan viittaukset ihmiskaupparikoksen uhriin ja siirrytään käyttämään termiä ihmiskaupan uhri. Tämän muutoksen ymmärretään nimenomaan heikentävän rikosnäkökulmaa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tavoin Amnesty katsoo, että mainitsemalla ihmiskaupan uhri nimenomaisesti sosiaalihuoltolaissa, voidaan nimenomaan vahvistaa sosiaalihuollon ammattihenkilökunnan tietoisuutta ihmiskaupasta, ja viestiä ihmiskaupan olevan ilmiö, josta heidän tulee olla tietoisia ja joka saattaa edellyttää heiltä erityisiä toimia.

Amnesty toteaa, että sosiaaliviranomaisella tulee olla valmiudet tunnistaa ihmiskaupan uhreja, jotta he voisivat saada apua joko perusrakenteissa tai erityisessä auttamisjärjestelmässä. Nyt käsillä olevan lainsäädäntöuudistuksen tarkoitus on nimenomaan erottaa ihmiskaupan uhrin auttaminen rikosprosessista. Ihmiskaupan uhrin tunnistaminen tässä kontekstissa ei tarkoita sitä, että sosiaalihuollon ammattihenkilön täytyisi osata arvioida rikoksen tunnusmerkistön täyttymistä, siten kuin esitysluonnoksessa nyt esitetään.

Amnesty vaatii, että sosiaalihuoltolakiin tehdään hallitusohjelman mukainen nimenomainen kirjaus ihmiskaupan uhrista. Amnesty pitää hyvänä ratkaisuna, että lakiin lisätään tämän ohella sosiaali- ja terveysministeriön ehdottama ilmaus muu hyväksikäyttö, jotta säännös olisi mahdollisimman kattava.

**Kuntaliitto** toteaa, että esitysluonnoksen mukaan sosiaalihuollossa on vaikeaa tunnistaa mahdollisia ihmiskaupan uhreja ja toisaalta on myös ollut epäselvyyttä, sovelletaanko ihmiskaupan uhrien auttamiseen sosiaalihuoltolakia tai muuta sosiaalihuollon lainsäädäntöä. Nyt ehdotettu muutos sosiaalihuoltolakiin on varmaan tarpeellinen, mutta Kuntaliiton näkemyksen mukaan se ei yksinään riitä. Jotta lakia osattaisiin soveltaa oikein, olisi Kuntaliiton lausunnon mukaan tarvetta valtakunnallisesti yhdenmukaisille ohjeistuksille. Lausunnossa todetaan, että pelkästään sosiaalihuoltolakiin lisätty ”hyväksikäyttö” ei ilman kunnollista ohjeistusta ratkaise esitysluonnoksessa esiin tuotuja haasteita.



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

Kuntaliitto huomauttaa, että vaikka esitetyt muutokset ovat pääosin hyviä ja tarpeellisia, muutokset lainsäädännössä eivät aina kuitenkaan ratkaise ongelmia, jotka osittain johtuvat siitä, että pykälä ei tunneta tai niitä ei osata soveltaa. Tästä johtuen olisi hyvä, että saataisiin valtakunnalliset ohjeistukset ihmiskaupan osalta. Kuntaliitto on mielellään mukana tässä työssä.

**Helsingin kaupungin** mukaan sosiaalihuoltolakiin ehdotettujen muutosten perustelut ovat ristiriidassa sen kanssa, että luonnoksen ehkä keskeisin esitys on vähentää ihmiskaupan uhriksi joutuneen henkilön auttamisen liitännäisyyttä rikosprosessiin. Luonnoksessa ehdotetaan, että muun muassa voimassa olevan vastaanottolain 34 ja 35 §:n sisältämien ilmaisujen "ihmiskaupparikoksen uhri" sijasta käytettäisiin muotoilua "ihmiskaupan uhri". Ilmaisu ihmiskaupan uhri ei myöskään merkityssisällöltään rajoitu koskemaan ainoastaan rikoslain 25 luvun 3 §:ssä rangaistavaksi säädetyn ihmiskaupan asianomistajaa. Helsingin kaupungin mukaan maininta muusta hyväksikäytöstä on liian yleinen, kun halutaan lisätä ihmiskaupan ja sen uhrien sekä avun tarpeen tunnistettavuutta. Helsingin kaupunki toteaa, että maininta muusta hyväksikäytöstä tulisi muuttaa viittaukseksi ihmiskaupan uhriin ja lisätä se myös terveydenhuoltolakiin.

**Turun kaupunki** toteaa lausunnossaan, että jotta auttamisjärjestelmää saadaan tosiasiallisesti parannettua, tulee varmistua siitä, että tulevilla hyvinvointialueilla työskentelevillä sosiaali- ja terveysalan työntekijöillä on riittävää tietoa ja ymmärrystä erottaa ihmiskaupan uhri ja mahdollisuus hyödyntää laajempia tukitoimia uhrin auttamiseksi. Kun nimellinen maininta ihmiskaupasta on jätetty lakiin sisäkirjoittamatta, tulee tietoisuuden lisäämisen tapahtua riittävällä tiedotuksella sekä henkilökunnalle annettavalla koulutuksella.

**Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue** kannattaa sosiaalihuoltolakiin esitettyä tarkennusta, jossa 11 §:n 5 kohdassa mainittuihin tuen tarvetta aiheuttaviin seikkoihin lisättäisiin "hyväksikäyttö".

Sosiaalihuoltolakia soveltavan viranomaisen näkökulmasta on selkeämpää, että laissa viitataan laajemmin hyväksikäyttöön, jonka yksi muoto ihmiskauppa on. Käytännön työssä tarkempi määritelmä sitoisi viranhaltijaa enemmän tunnistamaan tiettyä hyväksikäytön muotoa sen asiakkaalle aiheuttaman avuntarpeen sijaan. Ihmiskaupan uhrien auttamiselle on nimittäin tyypillistä, että avun tarpeet ja tilannekuva muuttuvat työskentelyn edetessä. Hyväksikäytön laatu tai laajuus selviää tai täydentyy usein vasta ajan kanssa, jolloin on tärkeää, että heti kun viitteitä hyväksikäytöstä ilmenee uhri saa apua huolimatta siitä, täyttyykö ihmiskaupan tunnusmerkistö. Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen lausunnon mukaan sanamuoto hyväksikäyttö on tämän vuoksi kannatettava ja tarjoaa paremmat mahdollisuudet myös tunnistaa ihmiskauppaa sosiaalihuollon palveluissa jatkossa.

**Itä-Uudenmaan hyvinvointialue** toteaa, että ihmiskaupan uhrien tuen tarpeen nostaminen esiin sosiaalihuoltolakiin, jotta palvelun tarve tulee myös heidän kohdallaan näkyväksi, on tervetullut muutosehdotus. Muutoksen kautta mahdollistetaan tasalaatuisemman palvelun mahdollisuudet, kun ilmaisu kattaa esityksessä erityisesti ihmiskaupan uhrien joukon. Itä-Uudenmaan hyvinvointialue pitääkin tärkeänä, että ajatus tulee nyt esityksen kautta kirjatuksi sosiaalihuollon yleislakiin. Sosiaalihuollolle tämä luo tervetulleeseen vaatimuksen pystyä selkeästi nykyistä vahvemmin lisäämään osaamista ja ymmärrystä ihmiskaupan uhrina olemisen ilmenemismuodoista, ihmiskaupan uhrien käytännön tunnistamisesta sekä ohjaamisesta auttamisjärjestelmän piiriin ja auttamisen laajan verkoston hyödyntämisestä.



**Sisäministeriö**  
Inrikesministeriet

Kuten esityksessä viitataan, käytännön sosiaalihuollon arjen työssä mahdollisten ihmiskaupan uhrien viitteiden tunnistaminen ja siten yksilöllisen tuen tarpeiden tunnistaminen myös auttamisjärjestelmän konsultoimiseksi ja avun piiriin saamiseksi, on joissain tapauksissa erittäin vaativaa. Lisäksi tuen antamisen sekä asiaan liittyvien toimijoiden verkosto saattaa olla hyvin moninainen ja kokonaisuutena erityisen tuen tarpeen ymmärrystä vaativaa. Itä-Uudenmaan hyvinvointialue toteaa, että vaikka ihmiskaupan uhrit palvelutarpeineen ovatkin heterogeeninen joukko, on edellä mainituista syistä toivottavaa, että sosiaalihuollon piiriin tullessaan ja sen aikana kaikki ihmiskaupan uhrit katsottaisiin aluksi lähtökohtaisesti erityisen tuen tarpeessa ja siten sosiaalityöntekijän palvelutarpeen arvioinnin tarpeessa oleviksi. Itä-Uudenmaan hyvinvointialueen kunnissa, joissa ihmiskaupan uhrit on sosiaalihuollon piiriin tullessaan linjattu erityisen tuen tarpeessa oleviksi ja palvelutarpeen arviointi on ollut sosiaalityöntekijän vastuulla, tuen tarpeen tunnistaminen, verkostojen osaaminen sekä hyödyntäminen ja palvelujen tarjoaminen asiakkaalle ovat osoittautuneet toimivaksi monin tavoin. Tämän voikin katsoa lisäävän toivottua suunnitelmallisuutta ja myös asiakasprosessin hallintaa tuen antamisessa.