



Sisäministeriölle

Lausunto; hallituksen esitys laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Oikeusministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön muutosesityksestä. Lausunto on laadittu silmällä pitäen erityisesti hallitusohjelman tavoitteita tehostaa ihmiskaupan vastaista työtä ja parantaa uhrien asemaa.

Kyseessä on luonnos hallituksen esitykseksi laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011, jäljempänä vastaanottolaki) muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vastaanottolain lisäksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettua lakia (615/2020) ja sosiaalihuoltolakia (1301/2014). Esityksen vastaanottolakia ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettua lakia koskevat ehdotukset on valmisteltu sisäministeriössä. Sosiaalihuoltolain muutosta koskeva ehdotus on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä.

Esityksen keskeisenä tavoitteena on heikentää ihmiskaupan uhrien auttamisen ja rikosprosessissa tehtyjen ratkaisujen välistä yhteyttä hallitusohjelman mukaisesti. Ehdotettujen muutosten seurauksena ihmiskaupan uhrin asema parantuisi ihmiskaupparikosprosessin etenemisestä riippumatta, ja ihmiskaupan uhrin auttaminen olisi jatkossa vahvemmin sidottu uhriksi joutumisesta johtuviin auttamistoimien tarpeeseen kuin rikosprosessissa tehtyihin ratkaisuihin. Lisäksi ehdotetaan muuttamaan sosiaalihuoltolakia niin, että muu hyväksikäyttö mainittaisiin tuen tarpeena, jota varten sosiaalipalveluja on järjestettävä.

Käytännössä auttamisen ja rikosprosessin välistä kytköstä heikennettäisiin muuttamalla mm. vastaanottolain toipumisaikaa, varsinaista tunnistamista ja auttamisjärjestelmästä poistamista koskevaa sääntelyä. Oikeusministeriö pitää ehdotuksia perusteltuina, ja arvioi, että niillä voidaan saada aikaan selkeää ja toivottavaa parannusta nykytilaan. Esityksen tavoitteena on parantaa ihmiskaupan uhrien asemaa, edistää ihmiskaupan, ml. seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan ilmituloa, sekä tehostaa rikosvastuun toteutumista, kun auttamisen ja rikosprosessin välistä yhteyttä heikennettäisiin esityksen mukaisesti. Kuten esityksen perusteluissa todetaan heikentämistavoitetta tukevat paitsi tutkimustieto myös Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet, jotka korostavat uhrien oikeutta apuun rikosprosessista riippumatta.

Oikeusministeriö yhtyy esityksen perusteluihin siltä osin, että uhrin oikeuden saada apua ei tule olla riippuvaista rikosprosessissa tehdyistä ratkaisuista tai siitä, tekeekö uhri ylipäätään 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. Tuomio voi myös tulla ihmiskaupan lähirikoksesta, kuten kiskonnasta, kiskonnantapaisesta työsyrynnästä tai parituksesta.

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 (257/2002) tarkoitettua oikeusapua ja oikeudellista neuvontaa.

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

Valtioneuvoston periaatepäätöksenä toukokuussa 2021 hyväksytyn ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman mukaan Suomi torjuu ihmiskauppaa ilmiölähtöisesti. Suomi pitää tärkeänä sitä, että hyväksikäyttöilmiöön puututaan kokonaisvaltaisesti. Rikosprosessissa arvioidaan tunnusmerkistöjen täytyminen 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 koskevissa perusteluissa on todettu, ettei asiakkaan palvelutarvetta sosiaalihuollossa määritellä rikosoikeudellisten käsitteiden kautta, vaan arviointi on aina yksilökohtaista. Vastaanottolakia koskevassa esityksessä ehdotetaan, että suorat rikoslakiviittaukset 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 uhrin 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.

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun mukaan ihmiskaupan uhri on oikeutettu täysimääräisesti ihmiskaupan uhrien auttamista koskevassa vastaanottolaissa tarkoitettuihin auttamistoimenpiteisiin. Tämä tarkoittaa, että sen lisäksi, että ihmiskaupan uhri on oikeutettu

samoihin yleisiin sosiaali- ja terveystalouteihin kuin muutkin kuntalaiset, on ihmiskaupan uhrilla oikeus saada myös uhriksi joutumisen johdosta tarvitsemansa erityinen tuki ja palvelut ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön perusteella. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että jos kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluvalikoimasta ei löydy asiakkaan tarpeeseen sopivia palveluja, voi asiakkaan tarvitsemat palvelut järjestää muulla tavoin ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön nojalla. Kuten apulaisoikeusasiamies ratkaisussaan toteaa, kunta voi periä ihmiskaupan uhrin auttamisesta aiheutuneita kuluja valtiolta, koska viime kädessä auttamisesta aiheutuneista kuluista vastaa valtio.

Oikeusministeriö pitää kannatettava esityksen tavoitetta parantaa ihmiskaupan uhrien auttamista sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluissa, mutta pitää erityisesti lainsäädännön 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 huomiotavan ihmiskaupan uhrien auttamisen lainsäädäntökokonaisuutta, jonka tavoitteena on turvata ihmiskaupan uhrien avunsaanti tarvittaessa vastaanotto- ja kotoutumislain avulla, jos sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalvelut eivät uhrin 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.

Ihmiskaupan uhrien oikeuksien turvaaminen on Suomen kansainvälisoikeudellinen velvollisuus. Tunnistamalla ihmiskaupan uhrin ja antamalla heille heidän 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 uhrin voivat saada tarvitsemansa avun peruspalveluiden kautta, viestivät kunnan edustajat ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tuovan käytännössä lisämahdollisuuksia ja -välineitä ihmiskaupan uhrien auttamiseen.

Oikeusministeriöön sijoitetun valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattorin johdolla syksyllä 2021 ja keväällä 2022 järjestetyt keskustelutilaisuudet useiden kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon edustajien kanssa osoittivat käytännön työtä tekevien ammattilaisten suhtautuvan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään pääosin myönteisesti ja pitävän sitä sääntelevää vastaanotto- ja kotoutumislain kokonaisuutta tarpeellisenä ihmiskaupan uhrien ja heidän lastensa auttamisessa. Ihmiskaupan uhreille ja heidän perheilleen on tämän lainsäädäntökokonaisuuden avulla voitu antaa palveluja, joita muutoin ei olisi voitu peruspalveluiden kautta antaa.

Vastaanottolaissa 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.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen em. ratkaisussa kysymys oli Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä olevasta ihmiskaupan uhrista, joka oli kuntalainen, mutta joka ei ratkaisun perusteella kuitenkaan saanut tarvitsemiaan palveluja kunnassa. Ratkaisussa apulaisoikeusasiamies katsoi, että sosiaalihuoltolain laiminlyöntien lisäksi kaupungin sosiaalitoimi oli laiminlyönyt sille kuuluvan velvollisuuden järjestää asiakkaalle niitä auttamistoimia ja palveluja, joita asiakas olisi tarvinnut ihmiskaupan uhrina. Sosiaalitoimi ei ollut asiakkaan asiassa ottanut huomioon ihmiskaupan uhrin asemaa ja sitä, mitä ihmiskaupan uhrien auttamisesta on vastaanottolaissa säädetty.

Sosiaalitoimi ei apulaisoikeusmiehen ratkaisun mukaan ollut sisäistänyt, mitä velvollisuuksia auttamista koskeva vastaanottolaki ja ihmiskaupan uhrien asemaa sääntelevät kansainväliset instrumentit asettavat kunnan viranomaisille. Vastaavasti sosiaalitoimessa ei ollut ymmärretty ihmiskaupan uhriksi joutumisen merkitystä asiakkaalle ja hänen palvelujen tarpeellensa. Sosiaalitoimi ei ratkaisun mukaan ollut mieltänyt, että asiakkaalla olisi ollut muista lastensuojelun asiakkaista poikkeavaa oikeudellista asemaa, mikä oli apulaisoikeusasiamiehen mukaan osoittanut olennaista välinpitämättömyyttä laissa säädettyistä velvollisuuksista auttaa ihmiskaupan uhria. Sosiaalitoimi ei ollut myöskään selvittänyt mahdollisuuksia saada ihmiskaupan uhrin auttamisesta aiheutuneita kustannuksia korvauksina valtiolta, jolloin sosiaalitoimella olisi ollut mahdollisuus järjestää asiakkaan tarvitsemat palvelut kustannusneutraalisti.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies piti sosiaalitoimen menettelyä ja sen laiminlyöntejä sellaisina, jotka olivat vakavasti vaarantaneet asiakkaan oikeusturvan ja hänen erityiset oikeutensa ihmiskaupan uhrille annettaviin auttamistoimiin. Tämän vuoksi apulaisoikeusasiamies antoi sosiaalitoimelle vakavan huomautuksen sen useista lainvastaisista menettelyistä ja laiminlyönneistä ja esitti, että asiakkaalle suoritettaisiin hyvitystä perusoikeusloukkausten johdosta.

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 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 Terveys- 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 lausunnossaan

(HaVL 20/2022). Terveiden ja hyvinvoinnin laitos on 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 työtöitä. 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.

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

Oikeusministeriö kiinnittää lopuksi huomiota ihmiskaupan uhrien turvalliseen ja tuettuun asumispalveluun, josta on sovittu hallitusohjelmassa. Hallitusohjelman mukaan ihmiskaupan uhrien turvallisesta ja tuetusta asumispalvelusta säädetään ja huolehditaan EU-lainsäädännön edellyttämällä tavalla, ja toiminnan valvonta- ja ohjaustehtävä osoitetaan Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle.

Käsillä oleva esitysluonnos ei sisällä ehdotuksia lainsäädännön muuttamiseksi tältä osin. Ihmiskaupan vastaiseen työhön erikoistuneet toimijat ovat tuoneet esiin, että tarpeenmukaisten asumispalvelujen puute vaikeuttaa uhrien irtautumista hyväksikäytöstä ja saattaa johtaa hyväksikäytön jatkumiseen tai uudelleen uhriksi joutumiseen. Oikeusministeriö pitää tilannetta ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutumisen näkökulmasta ongelmallisena ja pitää siksi tärkeänä, että esitettyihin haasteisiin kyetään mahdollisimman nopeasti löytämään haavoittuvassa asemassa olevia uhreja tehokkaasti suojelevia ratkaisuja.

Osastopäällikkö, ylijohdaja

Ari-Pekka Koivisto

Neuvotteleva virkamies

Venla Roth

Tiedoksi

Sosiaali- ja terveysministeriö

VN/3493/2022-OM-13

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: