

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettua lakia sekä sosiaalihuoltolakia.

Esityksen mukaan ihmiskaupan uhrin asemaa parannettaisiin ihmiskaupparikosprosessin etenemisestä riippumatta hallitusohjelman mukaisesti. Keskeisimmät muutokset liittyisivät siihen, että ihmiskaupan uhrin auttamisen liitännäisyys rikosprosessiin ja rikosprosessin eri vaiheissa tehtäviin ratkaisuihin heikkenee. Keskeiset muutokset koskisivat toipumisaikaa ja sen oikeusvaikutuksia, varsinaista tunnistamista ja auttamisjärjestelmästä poistamista koskevaa sääntelyä. Ihmiskaupan uhrin auttaminen olisi jatkossa vahvemmin sidottu uhriksi joutumisesta johtuviin auttamistoimien tarpeeseen kuin rikosprosessissa tehtyihin ratkaisuihin.

Tavoitteena on, että ihmiskaupan uhrien auttamistoiminta muodostaisi itsenäisen ja erillisen kokonaisuuden suhteessa rikosoikeusjärjestelmän puitteissa tehtyihin ratkaisuihin. Ihmiskaupan uhrin asemaa parannettaisiin vahvistamalla uhrilähtöisyyttä avun antamisen ja erityisesti sen jatkumisen osalta. Ennustettavammalla ja erityisesti uhrin avuntarvetta painottavalla auttamistoiminnalla edistettäisiin ihmiskaupan ilmituloa, uhrien avun piriin ohjautumista ja siten myös osaltaan rikosvastuun toteutumista.

Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettuun lakiin tehtäisiin myös muuta tarkentavaa sääntelyä auttamisjärjestelmän tarkoitusta ja tehtäviä koskien. Lisäksi tehtäisiin 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. Samalla tiedonsaantioikeuksia täsmennettäisiin.

Sosiaalihuoltolakia muutettaisiin niin, että muu hyväksikäyttö mainittaisiin tuen tarpeena, jota varten sosiaalipalveluja on järjestettävä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	6
2.1 Yleistä ihmiskaupan uhrien auttamisesta	6
2.1.1 Ihmiskaupan uhrin erityisasema palvelujen saajana	6
2.1.2 Ihmiskaupan uhrien auttamisen järjestäminen	7
2.1.3 Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän toiminta.....	8
2.1.4 Kolmannen sektorin toimijat.....	10
2.2 Lainsäädäntö	10
2.2.1 Kansainväliset sopimukset ja Euroopan unionin lainsäädäntö.....	10
2.2.1.1 Euroopan neuvosto.....	10
2.2.1.2 Euroopan unioni.....	12
2.2.2 Vastaanottolaki.....	13
2.2.3 Sosiaalihuoltolaki ja terveydenhuoltolaki	16
2.3 Tutkimustoiminta	17
2.4 Nykytilan arviointi	18
2.4.1 Auttamisen ja rikosprosessin välistä yhteyttä koskeva sääntely vastaanottolaissa ..	18
2.4.2 Ihmiskaupan uhrin tunnistamista koskeva sääntely vastaanottolaissa	22
2.4.3 Sosiaalihuoltolaki ja terveydenhuoltolaki	25
3 Tavoitteet.....	26
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	27
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	27
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	28
4.2.1 Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset.....	28
4.2.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset	28
4.2.3 Vaikutukset yksilön asemaan.....	29
4.2.4 Vaikutukset lapsiin.....	30
4.2.5 Sukupuolivaikutukset.....	31
4.2.6 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	33
4.2.7 Taloudelliset vaikutukset	34
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	35
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	35
5.1.1 Erillislaki ihmiskaupan uhrien auttamisesta.....	35
5.1.2 Vastaanottolaki.....	36
5.1.3 Sosiaalihuoltolaki ja terveydenhuoltolaki	38
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	38
5.2.1 Yleistä	38
5.2.2 Ihmiskaupan uhrin havaitseminen ja tunnistaminen	39
5.2.3 Yleiskatsaus Pohjoismaihin	39
6 Lausuntopalaute.....	41
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	43

7.1 Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta	43
7.2 Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa	51
7.3 Sosiaalihuoltolaki	53
8 Voimaantulo	53
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys	53
LAKIEHDOTUKSET	58
Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta	58
Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 13 §:n muuttamisesta	62
Laki sosiaalihuoltolain 11 §:n muuttamisesta	63
LIITE	64
RINNAKKAISTEKSTIT	64
Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta	64
Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 13 §:n muuttamisesta	72
Laki sosiaalihuoltolain 11 §:n muuttamisesta	74

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa ”Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta, 10.12.2019” on useita kirjauksia, joilla tehostetaan ihmiskaupan vastaista työtä (3.3; Turvallinen oikeusvaltio Suomi; s. 78—79 ja 91). Toimenpiteiden tavoitteena on parantaa ihmiskaupan uhrien asemaa ja oikeuksien toteutumista. Hallitusohjelman mukaan muun muassa laaditaan laki ihmiskaupan uhrien auttamisesta, joka turvaa kuntien mahdollisuuden auttaa uhreja ja lisää sosiaali- ja terveydenhuoltolakeihin viittaukset ihmiskaupan uhreihin. Lisäksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettua lakia (746/2011, jäljempänä *vastaanottolaki*) päivitetään niin, että kytkentä rikosprosessiin heikkenee kansainvälisten velvoitteiden edellyttämällä tavalla. Ihmiskaupan uhrien turvallisesta ja tuetusta asumispalvelusta säädetään ja huolehditaan EU-lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Toiminnan valvonta- ja ohjaustehtävä osoitetaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle (THL).

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 1.6.2020 poikkihallinnollisen työryhmän valmistelemaan ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön uudistamista (VN/10456/2020, STM/054:00/2020). Työryhmän toimikausi kestää vuoden 2022 loppuun. Työryhmän yhtenä tehtävänä oli valmistella ehdotus uudeksi laiksi ihmiskaupan uhrien auttamisesta. Erillislain valmistelua kuvataan tarkemmin esityksen kohdassa 5.1.

Tammikuussa 2022 työryhmätyöskentelyn yhteydessä päätettiin, että erillislain valmistelua ei tässä vaiheessa jatketa, vaan vastaanottolain auttamisjärjestelmää koskeva sääntely jää pääosin voimaan ja sisäministeriö valmistelee vastaanottolakiin hallitusohjelman edellyttämät muutokset auttamisen ja rikosprosessin välisen yhteyden heikentämiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön vastuulle jäi tarkastella oman hallinnonalaansa muutos- ja kehittämistarpeita, kuten sosiaalihuoltolain muutosta sekä hyvinvointialueiden ohjaamista ja ohjeistuksen tarvetta ihmiskaupan uhrien auttamista koskevissa kysymyksissä ja määritellä THL:n rooli ihmiskaupan uhrien auttamisen kokonaisrakenteessa. Sosiaalihuoltolakia (1301/2014) koskeva muutosehdotus sovittiin toteutettavan osana vastaanottolakia koskevia muutosehdotuksia.

Sisäministeriö asetti 18.2.2022 lainsäädäntöhankkeen (SM003:00/2022) sen valmisteluvas- tuulle kuuluvien ihmiskaupan uhrien auttamista ja rikosprosessin välistä yhteyttä koskevien hallitusohjelmakirjausten toimeenpanemiseksi.

1.2 Valmistelu

Esityksen vastaanottolakia ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettua lakia (615/2020) koskevat ehdotukset on valmisteltu virkatyönä sisäministeriön maahanmuutto- osastolla. Vastaanottolakia on valmisteltu tiiviissä yhteistyössä erityisesti sisäministeriön poliisiosaston ja Joutsenon vastaanottokeskuksen hallinnoiman ihmiskaupan uhrien auttamisjärjes- telmän kanssa. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön, oikeusministeriön, Maahanmuuttoviras- ton sekä Poliisihallituksen kanssa on käyty kattavasti keskustelua esityksestä ja siihen sisälty- vistä ehdotuksista.

Sisäministeriön maahanmuutto-osasto järjesti 27.4.2022 työpajan, jossa käsiteltiin vastaanotto-lain tunnistamista koskevaa sääntelykokonaisuutta. Työpajassa olivat edustettuina sisäministe-riön poliisiosasto, oikeusministeriö, Maahanmuuttovirasto, Joutsenon vastaanottokeskuksen hallinnoima ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto, Monika-Naiset liitto ry, Pakolaisneuvonta ry, Pro-tukipiste ry ja Rikosuhripäivystys. Työpajan jälkeen osallistujilta saatiin myös kirjallisia näkemyksiä.

Esityksen keskeistä tarkoitusta ja tavoitetta sekä muutosehdotuksia on käsitelty edellä mainitun sosiaali- ja terveysministeriön työryhmän (VN/10456/2020, STM/054:00/2020) kokouksissa. Työryhmän jäsenille on myös varattu tilaisuus toimittaa kirjallisesti huomioita.

Sosiaalihuoltolain muutosta koskeva ehdotus on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä, ja ehdotusta on käsitelty edellä mainitussa työryhmässä.

Esitysluonnos lähetettiin lausuntokierrokselle ajalla 17.6.–8.8.2022. Lausuntoa pyydettiin seu-raavilta tahoilta: oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ulkoministeriö, työ- ja elinkei-noministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sisäministeriön poliisi-osasto, sisäministeriön rajavartio-osasto, valtioneuvoston kanslia, valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori, valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, tie-tosuoja-valtuutettu, lapsiasiavaltuutettu, yhdenvertaisuusvaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu, Maa-hanmuuttovirasto, Joutsenon vastaanottokeskuksen hallinnoima ihmiskaupan uhrien auttamis-järjestelmä, 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 edunvalvon-tapiiri, Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, Lounais-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, Länsi- ja Sisä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, Pohjois-Suomen oi-keusapu- ja edunvalvontapiiri, Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue, Itä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue, Lounais-Suomen aluehallintoviraston työ-suojelun vastuualue, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue, Poh-jois-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Eu-roopan kriminaalipolitiikan instituutti HEUNI, Amnesty International Suomen osasto ry, Kirk-kohallitus, Monika -Naiset liitto ry, Pakolaisneuvonta ry, Pro -tukipiste ry, Rikosuhripäivystys, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Pakolaisapu, Suomen Punainen Risti, Suomen sosiaali- ja ter-veys ry, UNHCR, Tukholman toimisto, Kuntaliitto, Ahvenanmaan maakunnan hallitus, Helsin-gin kaupunki, Espoon kaupunki, Tampereen kaupunki, Vantaan kaupunki, Oulun kaupunki, Tu-run kaupunki, Jyväskylän kaupunki, Kuopion kaupunki, Lahden kaupunki, Lappeenrannan kau-punki sekä kaikki hyvinvointialueet.

Esitysluonnoksesta saatiin yhteensä 33 lausuntoa. Lausunnon antoivat: oikeusministeriö, sosi-aali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoministeriö, sisäministeriön poliisi- ja rajavartio-osasto, valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan apulaisoikeusasiamies, yhden-vertaisuusvaltuutettu, lapsiasiavaltuutettu, Maahanmuuttovirasto, Joutsenon vastaanottokes-kuksen hallinnoima ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, Poliisihallitus, Keskusrikospoliisi, Helsingin poliisilaitos, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Syyttäjälaitos, Länsi- ja Sisä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, Euroopan kri-minaalipolitiikan instituutti HEUNI, Monika-Naiset liitto ry, Rikosuhripäivystys, Pro-tukipiste ry, Pakolaisneuvonta ry, Suomen Punainen Risti, Kirkkohallitus, Amnesty International Suo-men osasto ry, Ahvenanmaan maakunnan hallitus, Kuntaliitto, Helsingin kaupunki, Turun kau-punki, 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.

Lausuntopalautetta käsitellään tarkemmin luvussa 6.

Lisäksi esitys on ennen sen antamista eduskunnalle lähetetty uudelleen Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle mahdollista lausuntoa varten, ottaen huomioon, että esitys ei ollut lausunto-kierroksella saatavilla kokonaan ruotsinkielisenä.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat nähtävillä osoitteessa <https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM003:00/2022>.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Yleistä ihmiskaupan uhrien auttamisesta

2.1.1 Ihmiskaupan uhrin erityisasema palvelujen saajana

Ihmiskauppa on vakava yksilön vapautteen kohdistuva rikollisuuden muoto, jossa tekijä saattaa uhrinsa alisteiseen asemaan ja hyväksikäytön kohteeksi saadakseen uhrista taloudellista tai muuta hyötyä. Uhriksi joutuneen vapautta tehdä itsenäisesti päätöksiä hänen elämästään ja toiminnastaan rajoitetaan. Ihmiskauppaa voi ilmetä monin eri tavoin. Kyse voi olla esimerkiksi seksuaaliseen hyväksikäyttöön tai työvoiman hyväksikäyttöön liittyvästä ihmiskaupasta tai avioliittoon pakottamisesta. Ihmiskaupan uhri voi olla haavoittuvassa tai heikossa asemassa oleva ihminen, ja usein riippuvaisessa asemassa suhteessa rikoksentehtijään. Alaikäiset voivat joutua samojen ihmiskaupan muotojen kohteeksi kuin aikuisetkin. Ihmiskauppa voi olla valtioiden rajat ylittävää rikollisuutta tai tapahtua kokonaan Suomen rajojen sisäpuolella.

Kansainvälisen ja EU-oikeuden mukaan ihmiskaupan uhrin muodostavat ihmisryhmän, jolla voi katsoa olevan tietty erityisasema avun ja tuen saajana. Valtioiden on arvioitava, millaista apua, tukea ja suojelua uhreille on annettava, missä vaiheessa apua ja suojelua on annettava ja millaisia ehtoja tai rajoituksia avun saannille voidaan asettaa. Keskeisimpiä kansainvälisiä ihmiskaupan liittyviä sopimuksia ja velvoitteita on kuvattu tarkemmin esityksen kohdassa 2.2.1.

Kansallisesti ihmiskaupan uhrin erityisaseman voidaan katsoa olevan johdettavissa siitä, että Suomessa vastaanottolaki turvaa ihmiskaupan uhreille esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelut yksilöllisen tarpeen mukaan sekä ihmiskauppaan liittyvän ohjauksen ja neuvonnan. Kansallinen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä sekä ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittyvä valtion korvausjärjestelmä myös osaltaan kuvastavat ihmiskaupan uhrien erityistä asemaa. Kansallisen järjestelmän tarkoituksena on myös tukea ihmiskaupan uhreja auttavia tahoja, jotta uhrien palveluiden ja avun tarpeeseen voidaan täysimääräisesti vastata. Ihmiskaupan uhrille itselleen tämä erityisasema näyttäytyy siten, että hänen asemansa ja oikeutensa uhrina toteutuvat, ja uhri myös käytännössä saa tarpeisiinsa vastaavia tukitoimia.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies arvioi vuonna 2019 antamassaan ratkaisussa (EOAK/3489/2017) ihmiskaupan uhrin erityisasemaa. Ratkaisussa todetaan, että ihmiskaupan uhrin ovat haavoittuvassa asemassa ja erityisen avun ja suojelun tarpeessa. Ratkaisun mukaan tämä ihmiskaupan uhriksi tunnistetun henkilön erityisasema perustuu Suomea velvoittavaan kansainväliseen sääntelyyn ja kansalliseen lainsäädäntöön. Ratkaisussa todetaan, että Suomi on kansainvälisesti sitoutunut tarjoamaan ja järjestämään riittäviä ja sopivia palveluja henkilölle,

joka on joutunut ihmiskaupan uhriksi. Tämän julkisen vallan velvoitteen toimeenpanemiseksi kansalliseen lainsäädäntöön on lisätty ihmiskaupan uhrin auttamista koskevat säännökset.

Ratkaisu koski auttamisjärjestelmän asiakkaana ollutta henkilöä, jolla oli kotikunta. Tähän liittyen arvioitiin vastuuta auttamistoimista kunnassa. Ratkaisun mukaan ihmiskaupan uhri on oikeutettu täysimääräisesti vastaanottolaissa tarkoitettuihin auttamistoimenpiteisiin. Tämä tarkoittaa, että sen lisäksi, että ihmiskaupan uhri on oikeutettu samoihin yleisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin kuin muutkin kuntalaiset, on ihmiskaupan uhrilla oikeus saada myös uhriksi joutumisesta johtuen tarvitsemansa erityinen tuki ja palvelut. Ratkaisussa todetaan, että mikäli kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluvalikoimasta ei löydy asiakkaan tarpeeseen sopivia palveluja, voidaan asiakkaan tarvitsemat palvelut järjestää muulla tavoin vastaanottolain nojalla. Ratkaisun mukaan kunta ei siis ole ihmiskaupan uhrin auttamisen osalta sidottu kunnassa olemassa oleviin rakenteisiin ja palveluvalikoimiin, vaan sillä on mahdollisuus järjestää uhrille täysin yksilöllisiä uhrin nimenomaisiin tarpeisiin räätälöityjä palveluja. Lisäksi viitataan kunnan mahdollisuuteen saada elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kautta korvauksia valtiolta ihmiskaupan uhrin auttamisesta aiheutuneisiin kuluihin.

Ratkaisussa myös todetaan, että koska asiakkaalla on ollut kotikunta, ja auttamistoimien järjestäminen on tällöin ollut hänen kotikuntansa vastuulla, Joutsenon vastaanottokeskuksen ylläpitämän auttamisjärjestelmän rooli asiakkaan asiassa on vastaanottolakiin perustuen ollut auttamista koordinoiva ja neuvoa-antava.

Edellä esitetyt lähtökohdat on otettu huomioon myös 6.5.2021 valtioneuvoston periaatepäätöksenä hyväksytyssä ihmiskaupan vastaisessa toimintaohjelmassa vuosille 2021—2023 (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2021:15).

2.1.2 Ihmiskaupan uhrien auttamisen järjestäminen

Suomessa ihmiskaupan uhreille on olemassa erityinen auttamisjärjestelmä, josta on säädetty vastaanottolain 4 luvussa, ja jota kuvataan tarkemmin esityksen kohdassa 2.2.2. Kaikilla uhreilla ei kuitenkaan ole tarvetta erityisille auttamistoimille, eivätkä kaikki välttämättä halua auttamisjärjestämisen asiakkaaksi. Myös kunnat, turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskukset ja kolmannen sektorin toimijat voivat tarjota apua uhreille, jotka eivät ole auttamisjärjestelmän asiakkaita. Tällöin vastaanottolain auttamisjärjestelmää ja auttamistoimia koskevat säännökset eivät tule sovellettavaksi, koska soveltaminen edellyttää auttamisjärjestelmän asiakkuutta. Auttamisjärjestelmän käytännön toiminnan ohjaus, suunnittelu ja valvonta kuuluvat Maahanmuuttovirastolle. Auttamisjärjestelmän toimintaa ylläpitää Joutsenon vastaanottokeskus. Auttamisjärjestelmä ei tee päätöksiä oleskelulupa- tai turvapaikkahakemuksiin.

Auttamisjärjestelmän asiakkaaksi voidaan esittää ja ottaa henkilö kansalaisuudesta ja maassa oleskeluoikeudesta riippumatta. Näin ollen vastaanottolain säännöksiä sovelletaan esimerkiksi sellaisiin auttamisjärjestelmän asiakkaina oleviin ihmiskaupan uhreihin, joilla ei ole laillista oleskeluoikeutta Suomessa, mutta myös niihin, jotka ovat Suomen kansalaisia, tai joilla on kotikuntalaisia (201/1994) tarkoitettu kotikunta.

Auttamisjärjestelmän asiakkaana olevan ihmiskaupan uhrin auttaminen toteutetaan niin sanotun kaksijakoisen mallin mukaisesti. Tämä tarkoittaa, että kunnat vastaavat niiden ihmiskaupan uhrien auttamisen järjestämisestä, joilla on kotikunta Suomessa ja Joutsenon vastaanottokeskus vastaa niiden uhrien auttamisen järjestämisestä, joilla ei ole kotikuntaa. Joutsenon vastaanottokeskus toimii yhteistyössä kunnan kanssa sellaisen ihmiskaupan uhrin auttamisessa, jolla on kotikuntalaisia tarkoitettu kotikunta Suomessa.

Joutsenon vastaanottokeskus ja uhrin kotikunta voivat järjestää auttamistoimet itse tai ostaa ne julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta.

Kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010, jäljempänä *kotoutumislaki*) 53 §:n mukaan kunnalle korvataan kustannukset, jotka aiheutuvat vastaanottolain 4 luvussa tarkoitettulle ihmiskaupan uhrille tämän asemasta johtuvien erityistarpeiden vuoksi järjestettävästä terveydenhuollon ja sosiaalihuollon palvelusta, tulkittamisesta, henkilön turvallisuuden takaamisesta sekä muusta uhriasemaan liittyvän erityistarpeen vuoksi järjestettävästä toimenpiteestä ja palvelusta. Korvausten maksaminen edellyttää auttamisjärjestelmän asiakkuutta. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on pyydettävä Joutsenon vastaanottokeskuksen johtajan lausunto siitä, ovatko korvattaviksi haetut kustannukset aiheutuneet ihmiskaupan uhrin asemasta johtuvien toimenpiteiden ja palvelujen järjestämisestä. Työ- ja elinkeinoministeriö on antanut ohjeen (Ohje kotoutumisen edistämistä koskevan lain (1386/2010) mukaisten kustannusten korvaamisesta kunnille, VN/9190/2021-TEM-1) siitä, millaisia kuluja esimerkinomaisesti voi tulla korvattavaksi. Luettelossa mainitaan esimerkkeinä muun muassa erityisesti ihmiskaupan uhriksi joutuneen tarpeisiin vastaava psykologinen tai psykoterapeuttinen tuki, kuten traumapsykoterapia, sekä lääkärin tai psykiatrin käynnit psykoterapeuttisen hoidon tarpeen arvioimiseksi. Lisäksi on mainittu esimerkiksi asumiseen, majoittamiseen ja sen turvallisuuteen liittyvät erityisjärjestelyt ja terveydenhuollon kustannuksia, jotka aiheutuvat ihmiskaupan uhrin tilanteesta.

Työ- ja elinkeinoministeriön valmistelemissa hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain, kotoutumisen edistämisestä annetun lain sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta (HE 84/2022) ehdotetaan lisättävän myös hyvinvointialue tahoksi, jolle voidaan jatkossa korvata ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuvia kustannuksia.

Kunnat auttavat myös sellaisia ihmiskaupan uhreja, jotka eivät ole auttamisjärjestelmän asiakkaita. Tällöin vastaanottolaki ei tule sovellettavaksi palveluja järjestettäessä, koska vastaanottolaissa ihmiskaupan uhrilla tarkoitetaan auttamisjärjestelmässä olevaa henkilöä. Tämä tarkoittaa, että kunta järjestää uhrille sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ainoastaan niitä koskevan yleis- ja erityislainsäädännön nojalla. Tämän esityksen lähtökohtana ja ensisijaisena tarkoituksena on vastaanottolakia, auttamisjärjestelmää ja auttamisjärjestelmässä olevaa ihmiskaupan uhria koskevat muutosehdotukset sosiaalihuoltolakiin ehdotettua muutosta lukuun ottamatta.

2.1.3 Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän toiminta

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä perustettiin vuonna 2006, jolloin aikuisista asiakkaista vastasi Joutsenon vastaanottokeskus ja alaikäisistä asiakkaista Oulun vastaanottokeskus. Työntekijöitä auttamisjärjestelmässä oli yksi. Nykyään ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän toiminta kattaa koko Suomen, ja sillä on toimipisteet Lappeenrannassa, Helsingissä, Tampereella ja Oulussa. Auttamisjärjestelmän johtotehtävissä toimivat Joutsenon vastaanottokeskuksen johtaja sekä apulaisjohtaja, minkä lisäksi auttamisjärjestelmässä on 10 muuta työntekijää.

Auttamisjärjestelmästä saatujen tilastotietojen mukaan esitykset henkilön ottamiseksi auttamisjärjestelmään ovat viime vuosina kasvaneet, samoin auttamisjärjestelmän asiakasmäärä.

Seuraavassa taulukossa on kuvattu auttamisjärjestelmään esitettyjen lukumäärää. Luvut koskevat vain henkilöitä, joiden oletetaan olevan ihmiskaupan uhreja. Auttamisjärjestelmään voidaan myös esittää otettavaksi uhrin Suomessa olevaa lasta.

2016	2017	2018	2019	2020	2021
182	177	228	303	394	300

Taulukko 1: Auttamisjärjestelmään vuosina 2016—2021 esitettyjen uhrien määrä

Auttamisjärjestelmässä oli 1 179 asiakasta 31.5.2022. Heistä ihmiskaupan uhreja oli 909 ja uhrien lapsia 270. Alla näkyvässä taulukossa kuvataan kokonaisasiakasmäärän kehitystä viime vuosina. Määrä sisältää ihmiskaupan uhriksi joutuneiden henkilöiden lisäksi huollettavana olevat alaikäiset lapset.

31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019	31.12.2020	31.12.2021	31.5.2022
322	455	521	916	1 132	1 179

Taulukko 2: Auttamisjärjestelmän asiakasmäärä vuosina 2017—2022

Auttamisjärjestelmään asiakkaina voi olla sekä Suomen että ulkomaan kansalaisia, ja ihmiskauppa on voinut tapahtua joko Suomessa tai ulkomailla. Viimeisimmän koko vuotta koskevan tilastokatsauksen mukaan 31.12.2021 auttamisjärjestelmässä olevat asiakkaat edustivat yhteensä 63 eri kansalaisuutta. Viisi yleisintä kansalaisuutta olivat: Irak (17 %), Somalia (16 %), Afganistan (14 %), Nigeria (10 %) ja Suomi (5 %). Asiakkaista naisia oli 60 % ja miehiä 40 %. Yleisimmät hyväksikäyttötarkoitukset ovat pakkotyö (41 %), seksuaalinen hyväksikäyttö (32 %) ja pakkoavioliitto (20 %).

Vuonna 2020 auttamisjärjestelmään otetuista uusista asiakkaista turvapaikanhakijoita oli 56 %, oleskeluluvalla oleskelevia 17 %, ilman oleskeluoikeutta olevia 12 % ja Suomen kansalaisia 6 %. Vuoden 2021 uusista asiakkaista turvapaikanhakijoita oli 61 %, oleskeluluvalla oleskelevia 23 %, ilman oleskeluoikeutta olevia 7 % ja Suomen kansalaisia 7 %.

Tavallisesti auttamisjärjestelmän asiakkaaksi on vuosittain otettu enemmän ulkomailla (66–70 %) kuin Suomessa (30–34 %) ihmiskaupan uhriksi joutuneita. Vuonna 2020 auttamisjärjestelmään otettiin kuitenkin hieman enemmän Suomessa kuin ulkomailla hyväksikäytön kohteeksi joutuneita (51 %). Vuonna 2021 asiakkaaksi otetuista 40 % oli kokenut hyväksikäyttöä Suomessa ja 60 % ulkomailla. Suomessa hyväksikäytön kohteeksi joutuneiden hyväksikäyttötarkoitus oli useimmiten pakkotyö (63 % vuonna 2020 ja 49 % vuonna 2021), pakkoavioliitto (19 % vuonna 2020 ja 23 % vuonna 2021) ja seksuaalinen hyväksikäyttö (12 % vuonna 2020 ja 22 % vuonna 2021). Ulkomailla tapahtuneessa hyväksikäytössä oli kyse useimmiten pakkotyöstä (36 % vuonna 2020 ja 39 % vuonna 2021), seksuaalisesta hyväksikäytöstä (39 % vuonna 2020 ja 32 % vuonna 2021) ja pakkoavioliitosta (18 % vuonna 2020 ja 28 % vuonna 2021).

Vuonna 2021 auttamisjärjestelmän asiakkaaksi otettiin 28 lasta ja nuorta, joista 27 oli joutunut ihmiskauppaan viittaavan hyväksikäytön kohteeksi ulkomailla ja yksi Suomessa. Alaikäisten määrä kaksinkertaistui vuodesta 2020. Aiempina vuosina alaikäisiä asiakkaita on otettu auttamisjärjestelmään keskimäärin 10–14. Alaikäisiin kohdistuva ihmiskauppa on liittynyt erityisesti pakkotyöhön, seksuaaliseen riistoon ja pakkoavioliittoon. Samaan lapseen on voinut kohdistua useampaa kuin yhtä ihmiskaupan tyyppiä. Vuonna 2021 auttamisjärjestelmän asiakkaaksi otetut alaikäiset olivat yleensä taustaltaan turvapaikanhakijoita.

Vuonna 2021 oletetun ihmiskaupan uhrin ohjasi auttamisjärjestelmään useimmiten Maahanmuuttovirasto (26 %), vastaanottokeskus (19 %), oikeudellinen avustaja (11 %) ja Rikosuhripäivystys (11 %). Huomattava osa uhreista myös hakeutui auttamisjärjestelmän asiakkaaksi itse (13 %).

Auttamisjärjestelmästä saadun tiedon mukaan ajanjaksolla 1.1.2020—1.6.2022 auttamisjärjestelmästä on poistettu 184 henkilöä. Saatujen tilastojen mukaan yleisin poistamisperuste on ollut se, että henkilöllä ei ole katsottu olevan auttamistoimien tarvetta (34 %). Poistaminen on perustunut rikosprosessissa tehtyyn ratkaisuun noin 13 %:ssa tapauksia.

2.1.4 Kolmannen sektorin toimijat

Ihmiskaupan uhrien auttaminen on Suomessa ensisijaisesti julkista valtaa käyttävien viranomaisten vastuulla. Tämän lisäksi kolmannen sektorin toimijoilla, kuten esimerkiksi ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen, auttamiseen ja neuvotaan erikoistuneilla kansalaisjärjestöillä, on merkittävä rooli erityisesti ihmiskaupan uhrien tavoittamisessa ja tunnistamisessa, neuvonnassa sekä uhrien viranomaisavun piiriin ohjaamisessa. Tunnistamistyötä tehdään esimerkiksi osana järjestöjen matalan kynnyksen neuvonta- ja tukipalveluita sekä etsivän työn kautta. Järjestöillä on merkittävä rooli tunnistaa erityisesti sellaisia uhreja, jotka ovat haluttomia ottamaan tai pelkäävät ottaa yhteyttä viranomaiseen tai jotka pelkäävät yhteydenottonsa seurauksia. Järjestöt tekevät laaja-alaisesti yhteistyötä eri viranomaisten kanssa, muun muassa järjestäen ja kehittäen paikallisia uhrien tukitoimia yhteistyössä viranomaisten kanssa.

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman mukaan vuonna 2020 Rikosuhripäivystys, Pro-Tukipiste, Pakolaisneuvonta ja Monika-Naiset liitto tunnistivat matalan kynnyksen palveluissaan yhteensä 120 ihmiskaupan uhria. Noin 63 % järjestöissä tunnistetuista ihmiskaupan uhreista päätti hakea ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ja noin 57 % päätti tehdä rikosilmoituksen. Noin 30 % tunnistetuista ihmiskaupan uhreista ei eri syistä halunnut hakea ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Osa heistä ohjattiin kunta- tai vastaanottopalveluihin tai järjestöpalveluihin. Noin 18 % järjestöjen tunnistamista ihmiskaupan uhreista ei kuitenkaan halunnut edistää ihmiskauppaan liittyvää asiaansa lainkaan ja on todennäköistä, että heidän tilanteensa ihmiskaupan uhreina ei ole tullut viranomaisten tietoon.

2.2 Lainsäädäntö

2.2.1 Kansainväliset sopimukset ja Euroopan unionin lainsäädäntö

2.2.1.1 Euroopan neuvosto

Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta (CETS No. 197, jäljempänä *EN:n yleissopimus*) hyväksyttiin Euroopan neuvoston ministerikomiteassa 2005. Suomi allekirjoitti sopimuksen 2008 ja se tuli Suomessa voimaan 1 päivänä syyskuuta 2012 (SopS 43-44/2012, HE 122/2011). Sopimuksen 1 artiklassa kuvataan sen tavoitteet. Yleissopimuksen tavoitteena on ehkäistä ja torjua ihmiskauppaa, suojata ihmiskaupan uhrien ihmisoikeuksia, luoda kattava kehys uhrien ja todistajien suojelemiselle ja auttamiselle siten, että samalla taataan sukupuolten tasa-arvo sekä varmistaa tehokas rikostutkinta ja syyttäminen sekä edistää kansainvälistä yhteistyötä ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa. EN:n yleissopimuksessa määritellään muun muassa peruseriaatteet uhrien suojelemiselle ja auttamiselle. Yleissopimuksen pääasiallinen lisäarvo suhteessa muihin kansainvälisiin asiakirjoihin on sen ihmisoikeusperustaisessa lähestymistavassa ja uhrien suojelua koskevassa painotuksessa.

Ihmiskaupan uhrien tunnistamista käsittelevä 10 artikla velvoittaa sopimusvaltiot varmistamaan lainsäädäntö- ja muilla toimilla, että ihmiskaupan uhrit tunnistetaan asianmukaisesti. Säännös edellyttää menettelyä uhrien tunnistamiseksi, jotta hänelle voidaan tarvittaessa myöntää yleissopimuksen 14 artiklan mukainen oleskelulupa. Viranomaisilla on lisäksi velvollisuus varmistaa, että henkilö, jonka voidaan perustellusta syystä epäillä joutuneen ihmiskaupan uhriksi, saa jo tunnistamisprosessin aikana yleissopimuksen 12 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetun avun.

Yleissopimuksen 10 artiklan 2 kohdassa sopimusvaltioiden edellytetään varmistavan siinä tapauksessa, että toimivaltaisilla viranomaisilla on perusteltua syytä epäillä henkilön joutuneen ihmiskaupan uhriksi, ettei kyseistä henkilöä poisteta maasta ennen kuin tunnistaminen on saatettu päätökseen, ja että henkilö saa 12 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetun avun.

Ihmiskaupan uhrin auttamista koskevan 12 artiklan 1 kohta velvoittaa toteuttamaan tarvittavat lainsäädäntö- tai muut toimet, joilla autetaan uhreja toipumaan fyysisesti, psyykkisesti ja sosiaalisesti. Artiklan 1 kohdan mukaan tähän apuun kuuluvat ainakin seuraavat toimenpiteet: 1) uhrien toimeentulon mahdollistavan elintason järjestäminen asianmukaisen ja turvallisen majoituksen, psykologisen ja aineellisen avun sekä vastaavien toimien avulla; 2) pääsy kiireelliseen sairaanhoitoon; 3) käännös- ja tulkkaukspalvelut tarvittaessa; 4) neuvonta ja tiedottaminen uhrien ymmärtämällä kielellä erityisesti uhrien laillisista oikeuksista ja heidän käytettävissään olevista palveluista; 5) apu, jolla mahdollistetaan heidän oikeuksiensa ja etujensa esittäminen ja käsittely rikoksentekejiä vastaan käytävien rikosoikeudenkäyntien asianmukaisissa vaiheissa; ja 6) lasten mahdollisuus koulutukseen. Artiklan 2 kohta edellyttää jäsenvaltion ottavan asianmukaisesti huomioon uhrin turvan ja suojelun tarpeet. Artiklan 3 kohta edellyttää lisäksi jäsenvaltion antavan tarvittavan sairaanhoito- ja muun avun sen alueella laillisesti oleskelevalle uhrille, joka tällaista apua tarvitsee, mutta jolla ei ole riittäviä voimavaroja. Artiklan 6 kohta edellyttää jäsenvaltion toteuttavan tarvittavat lainsäädäntö- tai muut toimet sen varmistamiseksi, ettei uhrin halukkuutta toimia todistajana aseteta hänelle annettavan avun ehdoksi.

Yleissopimuksen 13 artiklassa säädetään vähintään 30 päivän mittaisesta toipumis- ja harkinta-ajasta, minkä aikana maasta poistamista koskevaa päätöstä ei saa panna täytäntöön. Oleskelulupaa koskevan 14 artiklan 1 kohdassa säädetään velvollisuudesta myöntää ihmiskaupan uhreille uusittava oleskelulupa. Uusittava oleskelulupa on myönnettävä jommassakummassa tai kummassakin seuraavista tapauksista: mikäli toimivaltainen viranomainen katsoo, että uhrien oleskelu maassa on välttämätöntä heidän henkilökohtaisen tilanteensa vuoksi (a alakohhta) tai mikäli toimivaltainen viranomainen katsoo, että uhrien oleskelu maassa on välttämätöntä, jotta he voivat tehdä yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa esitutkinnassa tai rikosoikeudenkäynneissä (b alakohhta).

Sopimuksen 15 artiklassa säädetään korvauksista ja oikeussuojasta. Artiklan 1 kohta velvoittaa varmistamaan, että uhrit saavat tietoja asianomaisista oikeudellisista ja hallinnollisista menettelyistä ymmärtämällä kielellä alkaen ensimmäisestä yhteydestään toimivaltaisiin viranomaisiin. Artiklan 3 kohta velvoittaa säätämään uhrien oikeudesta saada korvausta rikoksentekeijöiltä.

Yleissopimuksen täytäntöönpanoa seuraa ihmiskaupan vastaisen toiminnan asiantuntijaryhmä (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings; GRETA). Yleissopimuksen osapuolten komitea voi antaa suosituksia GRETA:n raportissaan antamien näkemysten täytäntöönpanemiseksi. Asiantuntijaryhmä julkaisi 5.6.2019 toisen Suomea koskevan raporttinsa, jossa se arvioi ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen täytäntöönpanoa Suomessa (GRETA(2019)06).

GRETA antoi Suomelle useita suosituksia sopimusvelvoitteiden täytäntöönpanon tehostamiseksi. Esityksen ja sen tavoitteiden kannalta merkityksellinen on raportin kohta 112, jossa

kiinnitettiin huomiota myös uhrin tunnistamisen ja rikosprosessin väliseen yhteyteen. Tältä osin todetaan, että Suomen tulisi tarkastella, voiko toipumisaikaan liittyvä auttamisjärjestelmän ilmoitusvelvollisuus poliisille vaikuttaa uhrien halukkuuteen hakeutua avun piiriin. Lisäksi todetaan, että uhrin yhteistyö poliisin kanssa on myös käytännön tasolla pidettävä erillään uhrin tunnistamisesta.

Osapuolten komitean Suomea koskevat loppupäätelmät ja suositukset hyväksyttiin 18.10.2019 (CP/Rec(2019)05). Edellä mainitut GRETA:n huomiot eivät sisällyneet loppupäätelmiin.

2.2.1.2 Euroopan unioni

Oleskelulupadirektiivi

Euroopan unionin (EU) neuvosto antoi vuonna 2004 direktiivin 2004/81/EY oleskeluluvasta, joka myönnetään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tekeville kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja tai jotka ovat joutuneet laittomassa maahantulossa avustamisen kohteiksi (jäljempänä *oleskelulupadirektiivi*). Oleskelulupadirektiivissä säädetään myös kohtelusta sekä ennen direktiivin mukaisen oleskeluluvan myöntämistä että luvan myöntämisen jälkeen.

Sen 7 artiklan 1 kohdan mukaan ennen oleskeluluvan myöntämistä on varmistettava, että asianomaisille kolmannen maan kansalaisille, joilla itsellään ei ole riittävästi varoja, taataan sellainen elintaso, että heidän on mahdollista tulla toimeen, samoin kuin kiireellisen sairaanhoidon saanti. Myös heikommassa asemassa olevien erityistarpeet on huomioitava. Artiklassa säädetään myös käänös- ja tulkkauspalvelujen antamisesta sekä tietyin edellytyksin annettavasta maksuttomasta oikeusavusta.

Direktiivin 9 artiklassa säädetään uhrin kohtelusta oleskeluluvan myöntämisen jälkeen. Oleskeluluvan myöntämisen jälkeen uhrille on annettava ainakin vastaava kohtelu kuin mitä ennen oleskeluluvan myöntämistä on annettu. Lisäksi on annettava tarvittavaa lääketieteellistä tai muuta apua sellaisille uhreille, joilla ei ole riittävästi varoja, ja joilla on erityistarpeita kuten raskaana oleville naisille, vammaisille tai seksuaalisen tai muun väkivallan uhreille sekä alaikäisille, jos jäsenvaltio on päättänyt soveltaa direktiiviä myös alaikäisiin.

Ihmiskauppadirektiivi

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/36/EU ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta ja neuvoston puitepäätöksen 2002/629/YOS korvaamisesta (jäljempänä *ihmiskauppadirektiivi*) annettiin huhtikuussa 2011. Direktiivillä luodaan vähimmäissäännöt ihmiskauppaan liittyvien rikosten ja seuraamusten määrittelylle. Sillä vahvistetaan myös yhteiset säännökset, joilla tehostetaan ihmiskaupan ehkäisyä ja sen uhrien suojelua ottaen huomioon sukupuolinäkökulma. Direktiivissä korostetaan uhrilähtöisyyttä, ja se perustuu suurelta osin Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaiseen yleissopimukseen.

Direktiivin 11 artikla koskee ihmiskaupan uhrien auttamista ja tukemista. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että uhrit saavat apua ja tukea ennen rikosoikeudenkäyntiä, sen aikana ja riittävän pitkään sen jälkeen, jotta he voivat käyttää direktiivissä vahvistettuja oikeuksia. Artiklan 2 kohta edellyttää, että apua ja tukea annetaan heti, kun toimivaltaisilla viranomaisilla on perusteltua syytä epäillä, että henkilö on saattanut joutua jonkin direktiivissä tarkoitetun rikoksen kohteeksi. Artiklan 3 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että uhrille annettavan avun ja tuen ehtona ei ole uhrin valmius toimia yhteistyössä

rikostutkinnassa, syytetoimien yhteydessä tai oikeudenkäynnissä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta direktiivin 2004/81/EY tai vastaavien kansallisten sääntöjen soveltamista. Lisäksi 4 kohdassa edellytetään, että jäsenvaltio luo tarkoituksenmukaiset mekanismit uhrien tunnistamiseksi varhaisessa vaiheessa samoin kuin heidän auttamisekseen ja tukemisekseen yhteistyössä alan tukijärjestöjen kanssa. Artiklan 5 kohdassa määritellään, että apuun ja tukeen on kuuluttava ainakin uhrin toimeentulon takaava elintaso eli tarkoituksenmukainen ja turvallinen majoitus, aineellinen apu, välttämätön sairaanhoito mukaan lukien psykologinen tuki, neuvonta ja tiedotus sekä tarvittaessa käännös- ja tulkkauspalvelut. Artiklan 7 kohdassa kiinnitetään erityistä huomiota uhreihin, joilla on erityisesti raskaudesta, terveydentilasta, vammaisuudesta taikka mielenterveydellisistä tai psykologisista häiriöistä johtuvia erityistarpeita tai joihin on kohdistettu vakavaa psykologista, fyysistä tai seksuaalista väkivaltaa.

Direktiivin 13 artikla sisältää ihmiskaupan lapsiuhreille annettavaa apua, tukea ja suojelua koskevan yleisen säännöksen. Artiklassa korostetaan lapsen edun ensisijaisuutta.

Rikosuhridirektiivi

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/29/EU, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäättökseen 2001/220/YOS korvaamisesta (jäljempänä *rikosuhridirektiivi*) tuli voimaan syksyllä 2012, ja siihen liittyvät lakimuutokset tulivat kansallisesti voimaan pääosin 2016 (HE 66/2015). Merkittävimmät lainmuutokset koostuivat esitutkintaviranomaisten velvollisuudesta ilmoittaa uhrille tämän oikeuksista, tehdä asianomistajan suojelun tarpeesta henkilökohtainen arviointi sekä ohjata uhri tukipalveluihin.

Rikosuhridirektiivin tarkoituksena on parantaa rikoksen uhrin asemaa, ja siinä määritetään rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevat vähimmäisvaatimukset, joita on sovellettava rikosoikeudellisissa menettelyissä. Direktiivin johdantokappaleen 69 mukaan direktiivi ei vaikuta muissa unionin säädöksissä oleviin pidemmälle meneviin säännöksiin, joissa käsitellään kohdennetummin tiettyjen uhriryhmien kuten ihmiskaupan uhrien sekä lasten seksuaalisen hyväksikäytön, seksuaalisen riiston ja lapsipornografian uhrien erityistarpeita.

Direktiivin 22 artiklassa säädetään uhrin henkilökohtaisesta arvioinnista erityisten suojelutarpeiden määrittämiseksi. Artiklan 3 kohdan mukaan henkilökohtaisessa arvioinnissa on kiinnitettävä erityistä huomiota muun muassa sellaisiin uhreihin, joille on rikoksen vakavuuden johdosta aiheutunut huomattavaa vahinkoa tai joiden suhde ja riippuvuus rikoksentekijään tekee heistä erityisen haavoittuvia. Kyseisen kohdan mukaan on otettava asianmukaisesti huomioon esimerkiksi ihmiskaupan uhrin. Direktiivin johdantokappaleessa 57 mainitaan ihmiskaupan uhrin uhreiksi, joilla on suuri alttius toissijaiselle ja toistuvalla uhriksi joutumiselle, pelottelulle ja kostotoimille, sekä todetaan, että tällaisen uhrin vaaraa joutua uudelleen uhriksi taikka pelotellun tai kostotoimien kohteeksi olisi arvioitava erityisen huolellisesti ja selvänä ennako-oletuksena olisi oltava se, että kyseisen uhrin hyväksi toteutetaan erityisiä suojelutoimenpiteitä.

2.2.2 Vastaanottolaki

Vastaanottolain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on turvata kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan toimeentulo ja huolenpito sekä ihmiskaupan uhrin tunnistaminen ja auttaminen ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen ottaen huomioon Euroopan unionin lainsäädäntö ja Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset. Vastaanottolain säännösten valmistelussa on otettu huomioon erityisesti edellä kuvattu ihmiskauppadirektiivi ja EN:n yleissopimus.

Lain 2 §:n mukaan vastaanottolakia ja sen nojalla annettuja säännöksiä sovelletaan kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan vastaanottoon sekä ihmiskaupan uhrin auttamiseen. Vastaanottolain 3 §:n määritelmän mukaan auttamisjärjestelmällä tarkoitetaan järjestelmää, jonka puitteissa ihmiskaupan uhrien auttaminen järjestetään, ja ihmiskaupan uhrilla auttamisjärjestelmässä olevaa henkilöä.

Ihmiskaupan uhrien auttamisesta säädetään vastaanottolain 4 luvussa. Vastaanottolain 33 §:n 1 momentissa säädetään kootusti auttamisjärjestelmän tarkoituksesta. Pykälän 1 momentin 1 ja 6 kohdat koskevat henkilön ottamista auttamisjärjestelmään ja ihmiskaupan uhrin poistamista auttamisjärjestelmästä. Momentin 3 ja 4 kohdat koskevat auttamistoimien järjestämistä ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, ja yhteistyötä kunnan kanssa sellaisen ihmiskaupan uhrin auttamisessa, jolla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa. Momentin 2 kohdassa viitataan toipumis- ja harkinta-ajan antamiseen, annetun toipumis- tai harkinta-ajan jatkamiseen ja keskeyttämiseen. Momentin 5 kohdassa viitataan ihmiskaupan uhrin varsinaiseen tunnistamiseen lain 38 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla. Pykälän 2 momentissa säädetään, että päätöksen 1 momentin 1, 2, 5 ja 6 kohdissa tarkoitetuissa tapauksissa tekee Joutsenon vastaanottokeskuksen johtaja tai hänen määräämänsä virkamies.

Vastaanottolain 34 §:ssä säädetään esityksestä auttamisjärjestelmään ottamiseksi. Sen mukaan julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin toimija voi tehdä Joutsenon vastaanottokeskukselle esityksen ihmiskaupparikoksen uhriksi olettamansa henkilön ottamiseksi auttamisjärjestelmään. Esityksen voi tehdä myös henkilö itse.

Vastaanottolain 35 §:n 1 momentin mukaan auttamisjärjestelmään esitetty henkilö otetaan auttamisjärjestelmään, jos olosuhteiden perusteella arvioidaan, että kyseessä voi olla ihmiskaupparikoksen uhri ja hän on auttamistoimien tarpeessa. Auttamisjärjestelmään voidaan 2 momentin mukaan ottaa myös ihmiskaupparikoksen tutkinnassa avustava henkilö, jos hän on erityisen avun tarpeessa. Auttamisjärjestelmään voidaan ottaa myös 1 ja 2 momentissa tarkoitettun henkilön Suomessa oleva lapsi, jos hän on avun tarpeessa.

Vastaanottolain 36 §:ssä säädetään toipumisajasta ja sen oikeusvaikutuksista. Pykälän 1 momentin mukaan Suomen kansalaiselle tai ulkomaalaislain 40 §:ssä tarkoitettuun tavoin laillisesti maassa oleskelevälle ulkomaalaiselle ihmiskaupan uhrille voidaan auttamisjärjestelmään ottamista koskevan päätöksenteon yhteydessä antaa 30 vuorokauden mittainen toipumisaika. Toipumisaikaa voidaan jatkaa enintään 60 vuorokaudella, jos ihmiskaupan uhrin henkilökohtaiset olosuhteet sitä edellyttävät. Toipumisaika keskeytetään, jos uhri päätetään vastaanottolain 38 f §:n nojalla poistaa auttamisjärjestelmästä. Toipumisajan päätyttyä Joutsenon vastaanottokeskuksen johtajalla on pykälän 2 momentin mukaan velvollisuus ilmoittaa salassapitosäännösten estämättä poliisille ihmiskaupan uhrista ja päätöksestä, jolla uhri on otettu auttamisjärjestelmään, sekä 37 §:ssä tarkoitettut välttämättömät tiedot. Pykälän 3 momentin mukaan uhrille annetaan mahdollisuus toipua ja harkita yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa ihmiskaupparikoksen selvittämiseksi. Esitutkintaviranomainen tai syyttäjä ei ilman uhrin suostumusta ole häneen yhteydessä toipumisaikana.

Vastaanottolain 37 §:n mukaan Joutsenon vastaanottokeskuksen johtajalla on oikeus salassapitosäännösten estämättä ilmoittaa poliisille henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot, jos keskus on ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmään ottamisen yhteydessä tai sen jälkeen saanut tietoja olosuhteista, joiden perusteella on syytä epäillä ihmiskaupan uhrin tai hänen läheisensä, muun ihmiskaupparikoksen kohteena olevan uhrin taikka auttamisjärjestelmää hoitavan henkilökunnan henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvaa vakavaa uhkaa.

Vastaanottolain 38 §:ssä säädetään ihmiskaupan uhrin varsinaisesta tunnistamisesta. Sen 1 momentin mukaan esitutkintaviranomainen tai syyttäjä tunnistaa ihmiskaupan uhrin käynnistäessään epäiltyä rikoslain (39/1889) 25 luvun 3 tai 3 a §:ssä tarkoitettua ihmiskaupparikosta koskevan esitutkinnan, jonka uhri tunnistettava henkilö mahdollisesti on. Pykälän 2 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto tunnistaa ihmiskaupan uhrin myöntäessään tälle oleskeluluvan ulkomaalaislain 52 a §:n 2 momentin nojalla. Pykälän 3 momentin mukaan Joutsenon vastaanottokeskus voi tunnistaa 38 c §:ssä tarkoitettua monialaista asiantuntijaryhmää kuultuaan ihmiskaupan uhrin, jos esitutkintaviranomainen tai syyttäjä on päättänyt olla käynnistämättä esitutkintaa Suomessa, mutta on perusteltua syytä katsoa, että auttamisjärjestelmään otettu henkilö on joutunut ihmiskaupan uhriksi ulkomailla, taikka jos esitutkinnan keskeyttämistä tai päättämistä koskevasta päätöksestä käy ilmi, että henkilön on katsottava joutuneen ihmiskaupparikoksen uhriksi, mutta asiaa ei ole voitu toimittaa syyttäjälle käsiteltäväksi, koska asiassa ei voida nostaa syytettä ketään vastaan.

Vastaanottolain 38 a §:ssä säädetään auttamistoimista. Sen 1 momentin mukaan ihmiskaupan uhria voidaan auttaa seuraavilla toimilla: neuvonta ja ohjaus, turvallinen majoitus, vastaanotto-raha tai toimeentulotuki, sosiaalipalvelut, terveydenhuoltopalvelut, tulkki- ja käännöspalvelut, oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laissa (689/1997) ja oikeusapulaissa (257/2002) tarkoitettu oikeusapu sekä oikeudellinen neuvonta, ilman huoltajaa olevan lapsiuhrin vanhemman tai muun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneen henkilön jäljittäminen sekä turvallisen paluun tukeminen. Pykälän 2 momentin mukaan ihmiskaupan uhria ei saa auttaa vastoin hänen tahtoaan, jollei lastensuojelulaissa toisin säädetä.

Vastaanottolain 38 b §:n 1 momentin mukaan auttamistoimien järjestämisestä ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, vastaa Joutsenon vastaanottokeskus. Auttamistoimien järjestämisestä ihmiskaupan uhrille, jolla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa, vastaa hänen kotikuntansa. Pykälän 2 momentin mukaan Joutsenon vastaanottokeskus ja uhrin kotikunta voivat järjestää auttamistoimet itse tai ostaa ne julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Pykälän 3 momentissa säädetään, että auttamistoimet järjestetään ihmiskaupan uhrin yksilöllisen tuen tarpeen arvioinnin perusteella. Auttamistoimia järjestettäessä tulee ottaa huomioon uhrin iästä, turvattomasta asemasta sekä fyysisestä ja psyykkisestä tilasta johtuvat erityistarpeet ja sekä uhrin että auttamistoimia järjestävän henkilöstön turvallisuus.

Vastaanottolain 38 c §:ssä säädetään monialaisesta asiantuntijaryhmästä. Pykälän 1 momentin mukaan asiantuntijaryhmän tarkoituksena on toimia Joutsenon vastaanottokeskuksen päätöksenteon sekä ihmiskaupan uhrien auttamistoimien ja suojelutarpeiden arvioimisen tukena. Lisäksi monialainen asiantuntijaryhmä huolehtii vastaanottokeskuksen ja muiden viranomaisten välisestä tiedonkulusta.

Vastaanottolain 38 f §:ssä säädetään auttamisjärjestelmästä poistamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan Joutsenon vastaanottokeskus poistaa ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmästä tehtyään tarvittaessa hänen henkilökohtaisesta tilanteestaan kokonaisarvion, kun: 1) hän ei ole enää auttamistoimien tarpeessa; 2) häntä ei ole tunnistettu ihmiskaupan uhriksi siten kuin 38 §:ssä säädetään; 3) esitutkinnan päättämistä koskevasta päätöksestä ilmenee, että kyseessä ei katsota olevan rikoslain 25 luvun 3 tai 3 a §:ssä tarkoitettu ihmiskaupparikos; 4) syyttäjä ei nosta uhria koskevassa asiassa syytettä ihmiskaupparikoksesta, koska hän katsoo, ettei rikoslain 25 luvun 3 tai 3 a §:ssä tarkoitettua ihmiskaupparikosta ole tehty tai kyseessä on muu rikos; 5) tuomioistuimien on todennut, että kyseessä ei ole rikoslain 25 luvun 3 tai 3 a §:ssä tarkoitettu ihmiskaupparikos; 6) hän poistuu tai hänet poistetaan maasta; taikka 7) hän ilmoittaa haluavansa pois auttamisjärjestelmästä tai hän on kadonnut. Pykälän 2 momentin mukaan ihmiskaupan uhri voidaan poistaa

auttamisjärjestelmästä, jos hän aiheuttaa vakavaa vaaraa yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Ihmiskaupan uhrille, joka on päätetty poistaa auttamisjärjestelmästä, voidaan 3 momentin mukaan antaa auttamistoimia kohtuullinen aika edellä tässä pykälässä tarkoitetun päätöksen jälkeen. Pykälän 4 momentin mukaan Joutsenon vastaanottokeskuksen päätös, jolla uhri on päätetty poistaa auttamisjärjestelmästä, voidaan panna heti täytäntöön, vaikka päätös ei ole saanut lainvoimaa, jollei päätöksessä ole toisin määrätty.

Vastaanottolain 55 §:n mukaan laissa tarkoitettuun muuhun kuin käräjäoikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään. Tällaisia päätöksiä ovat esimerkiksi auttamisjärjestelmään ottamista ja sieltä poistamista koskevat päätökset.

2.2.3 Sosiaalihuoltolaki ja terveydenhuoltolaki

Kunnilla ja kuntayhtymillä on sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden pääasiallinen järjestämisvastuu 31.12.2022 saakka sellaisille henkilöille, joilla on kotikuntalaisa tarkoitettu kotikunta alueella. Vuoden 2023 alusta sosiaali- ja terveystalouden, pelastustoimen ja muiden erikseen säädettävien palvelujen ja tehtävien järjestämisvastuu siirtyy 21 hyvinvointialueelle sekä Helsingin kaupungille ja HUS-yhtymälle. Sairaanhoidopiirien kuntayhtymien ja erityis- huoltopiirien toiminta siirtyy myös hyvinvointialueille.

Sosiaali- ja terveystalouden rakennuudistuksen tavoitteena on, että palvelut ovat yhteen sovitettuja, hoitoketjut sujuvia ja ihmiset saavat tarpeenmukaiset ja vaikuttavat palvelut oikea-aikaisesti. Sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan painopistettä siirretään edelleen perustason palveluihin ja ennaltaehkäisevään toimintaan. Uudistuksen tavoitteena on turvata pitkällä aikavälillä sosiaali- ja terveydenhuollon saatavuus ja laatu yhdenmukaisesti ja yhdenvertaisesti koko maassa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021, jäljempänä *järjestämislaki*) 8 §:n mukaan hyvinvointialue vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä alueellaan ja on järjestämisvastuussa asukkaidensa sosiaali- ja terveydenhuollosta. Hyvinvointialueella on oltava riittävä osaaminen, toimintakyky ja valmius vastata sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja sen on huolehdittava asukkaidensa palvelutarpeen mukaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuudesta kaikissa tilanteissa. Asukkaidensa oikeuksien toteuttamisen lisäksi hyvinvointialueen tehtävänä on järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita myös muille alueellaan oleskeleville henkilöille. Näiden henkilöiden oikeuksista säädetään erikseen.

Järjestämislain 10 §:n mukaan hyvinvointialueella on vastuu asiakkaiden sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhteensovittamisesta kokonaisuuksiksi. Hyvinvointialueen on huolehdittava yhteen sovitettuja palveluja laaja-alaisesti tarvitsevien asiakasryhmien ja asiakkaiden tunnistamisesta, sosiaali- ja terveydenhuollon yhteensovittamisesta ja palveluketjujen ja palvelukokonaisuuksien määrittelemisestä, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhteensovittamisesta hyvinvointialueen muiden palvelujen kanssa sekä asiakasta koskevan tiedon hyödyntämisestä eri tuottajien välillä. Järjestämislain 10 §:ssä säädetään lisäksi muun muassa palveluiden hankkimisesta yksityisiltä palveluntuottajilta.

Sosiaalihuoltolaissa ja terveydenhuoltolaissa (1326/2010) säädetään tarkemmin hyvinvointialueen järjestämisvastuun piiriin kuuluvista palveluista. Sosiaalihuoltolaki on sosiaalihuollon yleislaki, jota sovelletaan kunnalliseen, jatkossa hyvinvointialueen järjestämään, sosiaalihuoltoon. Sosiaalihuoltolain 11 §:ssä säädetään tuen tarpeista, joita varten sosiaalipalveluja on jär-

jestettävä. Pykälän 5 kohdan mukaan sosiaalipalveluja on järjestettävä lähisuhde- ja perheväkivallasta sekä muusta väkivallasta ja kaltoinkohtelusta aiheutuvaan tuen tarpeeseen. Terveydenhuoltolaki puolestaan on terveydenhuollon yleislaki, jota sovelletaan kunnalliseen, jatkossa hyvinvointialueen järjestämään, terveydenhuoltoon.

2.3 Tutkimustoiminta

Ihmiskauppaan liittyen on tehty eri toimijoiden toimesta useita eri tutkimuksia, joista seuraavassa kuvataan tämän esityksen kannalta kahta merkittävää valtioneuvoston yhteisellä selvitys- ja tutkimustoiminnalla (VN TEAS) toteutettua hanketta. Osana valtioneuvoston vuoden 2018 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa toteutettiin selvitys, jossa arvioitiin ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuutta (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 24/2018). Selvitys perustui laajaan asiakirja- ja haastatteluaineistoon. Aineistoon sisältyy muun muassa 66 ihmiskaupan uhrin auttamistyötä koskevat asiakas- kirjaukset. Selvityksessä on lisäksi haastateltu yhteensä 83 ihmiskaupan vastaisen työn parissa työskentelevää asiantuntijaa eri puolilta Suomea.

Yhtenä havaintona selvityksessä esitetään, että Suomessa on henkilöitä, jotka eivät ihmiskauppaan liittyvästä avuntarpeestaan huolimatta saa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä riittävää apua tai jotka eivät ohjaudu tai pääse viranomaisavun piiriin. Selvityksen mukaan yksi keskeinen syy on lainsäädännön ja sen soveltamisen seurauksena syntynyt vahva kytkös ihmiskaupan uhrien auttamisen ja ihmiskauppaan syyllistyneiden vastuuseen asettamisen eli rikosprosessin välillä. Auttamisen rikosprosessikytköksen esitetään vahvistuneen vuonna 2015 voimaan tulleiden lainmuutosten myötä.

Selvityksen mukaan ihmiskaupan uhreja koskeva lainsäädäntö ja sen soveltaminen osoittavat, että auttamisjärjestelmä voi parhaiten auttaa niitä uhreja, joiden rikosprosessi etenee ja joiden asiassa voidaan saada ihmiskauppatuomio. Selvityksessä esitetään, että kiinteä yhteys auttamisjärjestelmän ja rikosprosessin välillä näyttää estävän ihmiskaupan uhreja hakeutumasta viranomaisavun piiriin. Selvityksen perusteella näyttää siltä, että auttamisjärjestelmä ei kovin hyvin kykene tavoittamaan sellaisia uhreja, jotka eivät uskalla kertoa kokemastaan hyväksikäytöstä ja väkivallasta esitutkintaviranomaisille. Jos ihmiskaupan uhri ei uskalla hakeutua viranomaisavun piiriin, rikosprosessissa ei saada riittävää näyttöä ihmiskaupparikoksesta tai tuomioistuimien ei tuomitse vastaajia ihmiskaupasta, uhri jää viranomaisavun ulkopuolella tai hänet poistetaan auttamisjärjestelmästä. Vahva kytkös auttamisen ja rikosprosessin välillä johtaa siihen, että auttamisjärjestelmästä on muodostunut korostuneesti ihmiskaupparikoksen asianomistajia auttava taho.

Rikosprosessin ja auttamisjärjestelmästä poistamisen välinen yhteys on selvityksen mukaan auttamisjärjestelmän kokonaisuuden kannalta yksi keskeisimmistä lainsäädäntöön ja sen soveltamiseen liittyvistä ongelmista, koska poistaminen perustuu selvityksen havaintojen mukaan vahvasti rikosprosessiin. Selvityksen aineisto osoittaa, että uhrin poistamiseen auttamisjärjestelmästä johtaa ihmiskaupaa koskevan esitutkintaprosessin päättymisen, syytteen nostamatta jättäminen ja vastaajien tuomitsematta jättäminen. Tutkimusaineistosta noin kolmasosassa asiakkuus päättyi, koska esitutkinnassa tai syyteharkinnassa rikosnimikkeeksi valikoitui jokin muu kuin ihmiskauppa. Selvityksen mukaan auttamisjärjestelmässä katsotaan, että jos esitutkintaviranomainen tutkii rikosta jollain muulla nimikkeellä kuin ihmiskauppa tai rikosnimike vaihtuu esitutkinnassa tai syyteharkinnassa ihmiskaupasta joksikin muuksi rikokseksi, asiakas pitää poistaa auttamisjärjestelmästä. Selvityksessä esitetään, ettei uhrin avuntarve ole keskeinen peruste, jonka perusteella poistamis päätös tehdään.

Osana ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman sekä valtioneuvoston vuoden 2021 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa toteutettiin tutkimus, jossa selvitettiin ihmiskauppaa ja sen lähirikoksina paritusta ja kiskonnantapaista työsyryntää koskevien säännösten soveltamiskäytäntöä sekä ihmiskaupparikosten etenemistä rikosprosessissa (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:18). Tutkimuksessa analysoitiin ihmiskauppaa ja lähirikoksia koskevia esitutkintapäätöksiä, syyttäjän päätöksiä sekä tuomioistuinratkaisuja vuosilta 2010—2020.

Tutkimuksen keskeisenä havaintona oli, että ihmiskauppaa koskevan rikoksen luonteen ymmärtämisessä sekä sitä koskevan lainsäädännön tarkoituksen ja sisällön hahmottamisessa on kehittämistä. Työperäistä ihmiskauppaa ei myöskään aina osata tutkia talousrikoksena, minkä seurauksena oikeushenkilö ei välttämättä joudu syytteeseen ihmiskauppa- ja lähirikoksista, ja rikoshyöty jää usein osittain vastaajien hyväksi. Mainitut haasteet johtuvat ennen kaikkea ihmiskauppaa koskevan tulkintakäytännön vähäisyydestä, ihmiskauppaa koskevan ilmiön vähäisestä tuntemuksesta sekä asiaa koskevan oikeuskirjallisuuden ja koulutuksen puutteellisuudesta.

Tutkimuksessa todetaan, että kehitettävää on myös ihmiskauppa- ja lähirikosten asianomistajan asemassa. Tutkimuksen johtopäätöksissä korostetaan, että muun muassa tutkimuksessa esiin tulleet tunnusmerkistön soveltamisen haasteet ja soveltamiskäytännön epäyhtenäisyys huomioiden on tarve erottaa ihmiskaupan uhrin auttamiseen ja tukemiseen liittyvät kysymykset ja toimenpiteet rikosprosessista ja sen lopputuloksesta. Tähän nähden esimerkiksi suositellaan, että uhrille kuuluvat tukitoimenpiteet pitäisi erottaa rikosprosessista ja rikosprosessin eri vaiheissa tehtävistä ratkaisuista, kuten esimerkiksi rikosnimikkeen muuttumisesta, esitutkinnan lopettamisesta tai syyttämättä jättämisestä.

2.4 Nykytilan arviointi

2.4.1 Auttamisen ja rikosprosessin välistä yhteyttä koskeva sääntely vastaanottolaissa

Eri yhteyksissä on esitetty, että vastaanottolaissa tarkoitettun ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kautta saatavan avun vahva kytkentä rikosprosessiin ja sen lopputulokseen johtaa siihen, ettei osa apua tarvitsevista ihmiskaupan uhreista koskaan hakeudu auttamisjärjestelmään, saa tosiasiallisista tilannettaan vastaavia tukitoimia tai tulee poistetuksi auttamisjärjestelmästä, vaikka avuntarve jatkuisi (esimerkiksi edellä mainittu VN TEAS julkaisusarja 24/2018, Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle K 6/2018). Edellä mainitussa voimassa olevaa vastaanottolakia ja sen soveltamista koskevassa VN TEAS-tutkimuksessa esitetään, että auttamisjärjestelmä voi auttaa parhaiten niitä henkilöitä, joiden rikosprosessi etenee ja joiden asiassa voidaan saada tuomio ihmiskaupasta. Tutkimuksen mukaan vahva kytkös auttamisen ja rikosprosessin välillä johtaa siihen, että auttamisjärjestelmästä on muodostunut korostuneesti ihmiskaupparikoksen asianomistajia auttava taho. Myös vuonna 2021 julkaistussa ihmiskaupan vastaisessa toimintaohjelmassa nostetaan esiin auttamisen ja rikosprosessin välinen kiinteä yhteys sekä tämän vaikutus ihmiskaupan ilmituloon.

Kansainvälisten veloitteiden mukaan avun ja tuen tarjoamisen ehtona ei saa olla uhrin halukkuus toimia yhteistyössä tutkinnasta, syyttämistoimista ja oikeudenkäynnistä vastaavien viranomaisten kanssa tutkinnassa, syytteessä tai oikeudenkäynnissä. Voimassa olevan sääntelyn ja sen soveltamiskäytännön mukaan oletettu uhri otetaan auttamisjärjestelmän piiriin matalalla kynnyksellä. Auttamisjärjestelmään otetaan henkilö, jos hänen uskottavaksi arvioidusta kertomuksesta esiin tulevien olosuhteiden perusteella voidaan arvioida, että kyseessä voi olla ihmiskaupan uhri ja hän on auttamistoimien tarpeessa. Auttamisjärjestelmään ottamista koskeva vastaanottolain 35 § ja sen soveltamiskäytäntö eivät sido auttamisjärjestelmään ottamista ja rikos-

prosessia toisiinsa. Auttamisjärjestelmään ottaminen ei esimerkiksi ole sidottu siihen, onko asiassa meneillään rikosprosessi tai jos on, niin millä rikosnimikkeellä esitutkinta on käynnistetty. Auttamisjärjestelmään pääsemiseksi ei myöskään edellytetä, että henkilö sitoutuisi todistamaan rikoksentehtijää vastaan rikosta tutkittaessa tai oikeudenkäynnissä. Tämä todetaan kansainväliset velvoitteet huomioiden myös lain esitöissä (HE 266/2014, s. 31 ja 34). Voimassa olevan sääntelyn haasteet eivät siten liity auttamisjärjestelmään ottamiskynnykseen.

Vastaanottolain toipumisaikaa ja sen oikeusvaikutuksia koskeva 36 § on koettu eri yhteyksissä ongelmalliseksi. Toipumisaikaa koskeva säännös ei sinällään luo uhrille veloitetta tehdä yhteistyötä esitutkintaviranomaisten kanssa. Sikäli kuin toipumisaika annetaan, uhria koskevat tiedot kuitenkin ilmoitetaan toipumisajan päätyttyä auttamisjärjestelmästä esitutkintaviranomaisille. Tällöin merkitystä ei ole sillä, mihin lopputulokseen uhri on toipumisajan kuluessa tullut sen suhteen, kokeeko hän olevansa valmis yhteistyöhön toimivaltaisten viranomaisten kanssa ihmiskaupparikoksen selvittämiseksi.

Ilmoitusvelvollisuudesta on kerrottava oletetulle ihmiskaupan uhrille jo ennen kuin hän päättää, haluaako hän auttamisjärjestelmän asiakkaaksi. Tieto siitä, että ilmoitus poliisille tehdään joka tapauksessa toipumisajan jälkeen, voi olla esteenä auttamisjärjestelmään hakeutumiselle. Riski on olemassa erityisesti niiden uhrien kohdalla, jotka ovat kaikkein heikoimmassa asemassa, ja joilla on erityisen korkea kynnys kääntyä auttavien viranomaisten puoleen pelosta tai ennakkoluuloista johtuen. Ihmiskaupan vastaisessa toimintaohjelmassa todetaan, että erityisen haavoittuvassa asemassa olevia ihmiskaupan uhreja on muun muassa seuraavissa ihmisryhmissä: seksiä myyvät ihmiset, päihderiippuvaiset, asunnottomat, sijaishuoltopaikastaan luvattomasti poistuneet lapset ja nuoret sekä ilman oleskeluoikeutta maassa olevat. Käytännössä esiin onkin tullut tilanteita, joissa toipumisajan antamiseen liittyvä ilmoitusvelvollisuus on aiheuttanut sen, ettei uhri halua hakeutua auttamisjärjestelmän palveluiden piiriin.

Edellä esitetty huomioiden toipumisaika ei ilmoitusvelvollisuudesta johtuen välttämättä tarjoa uhrille aitoa ja todellista mahdollisuutta toipua kokemuksistaan ja tehdä harkittua päätöstä yhteistyöhön ryhtymisestä toimivaltaisten viranomaisten kanssa, mikä on toipumisajan tosiasiallinen tarkoitus.

Voimassa oleva toipumisaikasäännös on ollut haastava myös lainsoveltajan näkökulmasta. Auttamisjärjestelmää koskee vastaanottolain 59 §:n mukainen salassapitovelvollisuus, eikä sillä siten ole oma-aloitteisesti oikeutta ilmoittaa asiakkaistaan poliisille muissa kuin lain 37 §:n mukaisissa tilanteissa, joissa kyse on henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömien tietojen ilmoittamisesta. Auttamisjärjestelmälle ei toisaalta ole myöskään säädetty kategorista ilmoitusvelvollisuutta auttamisjärjestelmään ottamisen yhteydessä. Sen sijaan voimassa oleva toipumisaikaa koskeva säännös sisältää ehdottoman ilmoitusvelvollisuuden tilanteissa, joissa toipumisaika on annettu.

Edellä esitetty on osaltaan johtanut käytännössä siihen, että toipumisaikaa koskevaa säännöstä ei ole viime vuosina sovellettu. Auttamisjärjestelmä on antanut laillisesti maassa oleskelevalle ihmiskaupan uhrille toipumisajan viimeksi vuonna 2018.

Myös esitutkintaviranomaisen kannalta tilanteet, joissa saadaan tieto mahdollisesta ihmiskaupan uhrista ilman hänen suostumustaan, ovat haastavia. Ainakin tapauksissa, joissa asianomistajan kertomuksella on huomattava merkitys rikosta koskevan näytön kannalta, rauhassa kokeumuksistaan toipuneen, omaehtoisesti toimivan ja rikosprosessin merkityksen ymmärtävän uhrin kuuleminen on tarkoituksenmukaisempaa rikosvastuun toteutumisen kannalta. On selvää, että ilman asianomaisen omaehtoista selvittämistä esitutkinnan aloittaminen, saati epäillyn ihmiskaupparikoksen syyteharkintaan saattaminen on erityisen haastavaa.

Auttamisjärjestelmästä saadun arvion mukaan lähes kaikki järjestelmään otetuista uhreista ovat oma-aloitteisesti halukkaita tekemään rikosilmoituksen, ja lopulta sen tekevät. Tämä voi mahdollisesti kertoa siitä, että auttamisjärjestelmään hakeutuvat lähtökohtaisesti ne, jotka ovat valmiita tekemään rikosilmoituksen. On myös mahdollista, että auttamisjärjestelmän tarjoamien palveluiden myötä uhrien viranomaistoimintaa kohtaan osoittama luottamus on parantunut siinä määrin, että uhrin ovat kokeneet rikosilmoituksen tekemisen turvalliseksi ja tarpeelliseksi muun muassa oikeuksiensa turvaamiseksi. Auttamisjärjestelmässä tapaukset, joissa asiakas ei missään vaiheessa halua tehdä rikosilmoitusta, ovat melko harvinaisia. Useimmissa tapauksissa rauhassa toipuminen sekä auttamisjärjestelmän tarjoama apu ja neuvonta auttavat, ja uhri tekee ilmoituksen. Valtaosassa tapauksista auttamisjärjestelmä tekee tutkintapyynnön uhrin pyynnöstä ja suostumuksella. Vaihtoehtoisesti uhrille voidaan hankkia muun tukipalvelun työntekijä, joka avustaa rikosilmoituksen tekemisessä. Lisäksi on huomattava, että osan lain 34 §:n mukaisista esityksistä auttamisjärjestelmään ottamiseksi tekee esitutkintaviranomainen eli poliisi tai rajatarkastusviranomainen, jolloin uhri jo lähtökohtaisesti tekee yhteistyötä toimivaltaisen viranomaisen kanssa ja mahdollinen ihmiskaupparikos on esitutkintaviranomaisten tiedossa.

Edellä esitetyn perusteella toipumisaikaa koskevaa säännöstä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena uhrin, viranomaisen eikä rikosvastuun tosiasiallisen toteutumisen näkökulmasta. Toipumisajalla ei myöskään voida katsoa olevan vastaavaa hyötyä asiakkaalle kuin harkinta-ajalla. Jälkimmäinen myönnetään ilman oleskeluoikeutta maassa olevalle ja on tarpeen oleskelun laillistamiseksi, kun taas toipumisajalla ei ole vastaavia vaikutuksia uhrin näkökulmasta. Toipumisajan myöntäminen ei käytännössä paranna sellaisen ihmiskaupan uhrin asemaa, jolla on kotikunta Suomessa.

Ihmiskaupan uhrin varsinaista tunnistamista koskevasta vastaanottolain 38 §:stä on esitetty eri yhteyksissä kriittisiä arvioita. Joutsenon vastaanottokeskuksen tunnistamismahdollisuutta koskevaa pykälän 3 momenttia tulee tarkastella erityisesti siitä näkökulmasta, että esityksellä on tarkoitus heikentää rikosprosessin ja auttamisen välistä yhteyttä.

Voimassa olevan lain mukaan Joutsenon vastaanottokeskus voi tunnistaa henkilön ihmiskaupan uhriksi, jos esitutkintaviranomainen tai syyttäjä on päättänyt olla käynnistämättä esitutkintaa Suomessa, mutta on perusteltua syytä katsoa, että auttamisjärjestelmään otettu henkilö on joutunut ihmiskaupan uhriksi ulkomailla. Vaihtoehtoisesti auttamisjärjestelmä voi tunnistaa uhrin, kun esitutkinnan keskeyttäminen tai päättäminen koskevasta päätöksestä käy ilmi, että henkilön on katsottava joutuneen ihmiskaupparikoksen uhriksi, mutta asiaa ei ole voitu toimittaa syyttäjälle käsiteltäväksi, koska asiassa ei voida nostaa syytettä ketään vastaan.

Joutsenon vastaanottokeskuksen mahdollisuus tunnistaa uhri lain 38 §:n nojalla varsinaisesti on rajattu tarkkaan määriteltyihin tilanteisiin, jotka edellyttävät ensin rikosprosessuaalisia toimia, mitä voidaan pitää esityksen lähtökohdan kannalta ongelmallisena. Käytännössä tunnistaminen Joutsenon vastaanottokeskuksen toimesta tulee useimmiten kyseeseen sellaisten kansainvälistä suojelua Suomesta hakeneiden kohdalla, joiden epäillään joutuneen uhriksi ulkomailla, mutta joiden rikosprosessia ei ole Suomessa mahdollista viedä eteenpäin. Näissä tilanteissa on kuitenkin ennen Joutsenon vastaanottokeskuksen tunnistamispäätöstä tehtävä rikosilmoitus, ja päätös esitutkinnan käynnistämättä jättämisestä, keskeyttämisestä tai päättämisestä. Tätä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena uhrin oikeuksien näkökulmasta, etenkin kun esitutkinnan keskeyttäminen tai päättäminen koskevassa päätöksessä ei välttämättä oteta kantaa ihmiskaupparikokseen, mikä puolestaan on edellytys sille, että Joutsenon vastaanottokeskus voi tunnistaa uhrin.

Auttamisen ja rikosprosessin välisen yhteyden osalta yhtenä keskeisimpänä lainsäädäntöön ja sen soveltamiseen liittyvänä ongelmana on nostettu esiin auttamisjärjestelmästä poistamista koskeva vastaanottolain 38 f §.

Voimassa oleva sääntely sisältää usean eri perusteen auttamisjärjestelmästä poistamiselle, joista yksi on se, ettei henkilöä ole tunnistettu ihmiskaupan uhriksi siten kuin 38 §:ssä säädetään. Jos henkilöä ei tunnisteta varsinaisesti ihmiskaupan uhriksi, tämä ei voimassa olevan sääntelyn mukaan kuitenkaan tarkoita, että hänet poistetaan auttamisjärjestelmästä automaattisesti, vaan Joutsenon vastaanottokeskuksen tulee tehdä asiasta erillinen päätös. Tämä on tuotu esiin myös lain esitöissä (HE 266/2014, s. 36). Käytännössä se, että henkilöä ei ole varsinaisesti tunnistettu, on tarkoittanut lain poistamista koskevan säännöksen soveltamista ja henkilön poistamista auttamisjärjestelmästä. Tämä on ongelmallista esityksen tavoitteen kannalta siltä osin, kun varsinainen tunnistaminen on sidottu rikosprosessissa tapahtuviin toimiin.

Auttamisjärjestelmän asiakkuus päättyy voimassa olevan sääntelyn soveltamiskäytännön mukaan silloin, jos rikosprosessi jossain vaiheessa päättyy siihen, ettei kysymyksessä katsota olevan nimenomaisesti ihmiskaupparikos. Poistamisperusteina auttamisjärjestelmästä on käytetty esimerkiksi sitä, että tutkintanimike vaihtuu ihmiskaupasta toiseen rikosnimikkeeseen, syyte nostetaan toisesta rikoksesta tai tuomioistuin hylkää ihmiskauppasyytteet. Näin ollen osa uhreista näyttäisi jäävän vastaanottolain mukaisen avun ulkopuolelle silloinkin, kun uhri on ollut valmis yhteistyöhön viranomaisten kanssa ja on kokemuksistaan johtuen avun tarpeessa, mutta esitutkinnassa ei ole uhrista riippumattomista syistä saatu näyttöä.

Rikosprosessissa ei arvioida asiaa siitä näkökulmasta, mitä prosessin eteneminen tai lopulta annettava tuomio tarkoittaa uhrille annettavien tukitoimien osalta. Rikosoikeudellisesti ei välttämättä voida täysin yksiselitteisesti osoittaa ihmiskaupparikoksen tapahtuneen, vaikka henkilö tosiasiallisesti voisikin olla ihmiskaupan uhri. Se, että rikosnimike muuttuu rikosprosessin jossain vaiheessa ihmiskaupasta toiseen rikosnimikkeeseen ei välttämättä tarkoita, että henkilö ei tosiasiallisesti olisi kokenut ihmiskauppaa. Esitutkintaa ei esimerkiksi välttämättä päätetä sillä perusteella, että kyse ei ole ihmiskaupparikoksesta, vaan esimerkiksi sillä perusteella, että tutkintaa ei ole tarkoituksenmukaista jatkaa, koska rikos on tapahtunut ulkomailla tai rikoksesta ei saada syytetoimien näkökulmasta riittävästi näyttöä. Se, että ulkomailla uhriksi joutuneen kohdalla ei ole käytännössä mahdollista tutkia rikosta Suomessa, ei tarkoita suoraan sitä, etteikö henkilö olisi voinut joutua ihmiskaupan uhriksi ja olla avun tarpeessa. On myös huomioitava, että rikosnimike voi syyttäjän toimesta muuttua ihmiskaupaksi esitutkinnan jälkeen, vaikka esitutkinnassa rikosta tutkitaan toisella rikosnimikkeellä.

Ajankohtainen ihmiskauppaa ja sen lähirikoksia koskevien säännösten soveltamiskäytäntöä selvittänyt VN TEAS-tutkimus osoittaa, että ihmiskauppaa koskevan rikoksen luonteen ymmärtämisessä sekä sitä koskevan lainsäädännön tarkoituksen ja sisällön hahmottamisessa on kehittämisen tarvetta (VN TEAS julkaisusarja 2022:18). Havaitut haasteet johtuvat ennen kaikkea ihmiskauppaa koskevan tulkintakäytännön vähäisyydestä, ihmiskauppaa koskevan ilmiön vähäisestä tuntemuksesta sekä asiaa koskevan oikeuskirjallisuuden ja koulutuksen puutteesta. On perusteltua esittää, että uhrien yhdenvertaisuuden kannalta on ongelmallista, jos edellä kuvatut haasteet vaikuttavat kulloisessakin tapauksessa myös siihen, saako uhri auttamistoimia. Uhrien ei tulisi olla eriarvoisessa asemassa esimerkiksi sen seurauksena, missä rikos on tapahtunut tai missä sitä tutkitaan.

Edellä esitettyyn nähden uhrin auttamisen ja rikosprosessissa tehtävien ratkaisujen välinen vahva yhteys näyttäytyy ongelmallisena erityisesti auttamisjärjestelmästä poistamisen osalta. Tämä ei ole uhrin oikeuksien toteutumisen kannalta kestävää, kun otetaan huomioon edellä kuvatut rikosprosessiin liittyvät haasteet sekä se, että henkilöllä saattaa olla merkittäviä tosiasiallisesti ihmiskaupasta johtuvia avuntarpeita riippumatta siitä, miten hänen kokemansa määritellään rikosoikeusjärjestelmän kautta.

Toisaalta on otettava huomioon, että ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on tarkoitettu ihmiskaupan uhriksi joutuneiden auttamiseen. Kansainvälisten velvoitteiden lähtökohtana on ihmiskaupan uhriksi joutuneiden tunnistaminen ja erityisen suojelun ja tuen takaaminen heille. Auttamisjärjestelmän tarkoituksena ei ole taata kaikille eri rikosten kohteeksi joutuneille tai muutoin vaikeassa tilanteessa oleville henkilöille ihmiskaupan uhreille tarkoitettuja erityisiä auttamistoimia. Tukitoimien ja palveluiden tarjoaminen ei lähtökohtaisesti ole auttamisjärjestelmän tehtävä, jos kyse ei ole ihmiskauppaan viittaavasta tilanteesta, vaikka henkilö olisi sinällään joutunut hyväksikäytön kohteeksi. Näin ollen auttamisjärjestelmän asiakkuus on kuitenkin voitava päättää sellaisissa tapauksissa, joissa ei selkeästi ole kyse ihmiskauppaan viittaavista piirteistä, mutta toisaalta tämän tekeminen rikosprosessiin sitomalla ei ole uhrilähtöisestä näkökulmasta kestävä ratkaisu.

Edellä esitetty huomioon ottaen vaikuttaa ilmeiseltä, että voimassa oleva vastaanottolain sääntely kytkee auttamisen ja rikosprosessin toisiinsa tavalla, jota ei voida pitää perusteltuna. Tämä näyttäisi johtavan siihen, että osa apua tarvitsevista uhreista jää vaille vastaanottolain mukaisia auttamistoimia joko siksi, että he eivät koskaan hakeudu auttamisjärjestelmän piiriin tai siksi, että he joutuvat sieltä pois, vaikka tarve auttamistoimille ihmiskaupan uhriksi joutumisen vuoksi voisi sinällään olla ilmeinen. Tämän ei voida katsoa olevan uhrilähtöisen lähestymistavan mukaista. Auttamisen kytkentä rikosprosessiin ei myöskään vaikuttaisi perustellulta rikosten selvittämisen tai rikosvastuun toteutumisen näkökulmasta.

2.4.2 Ihmiskaupan uhrin tunnistamista koskeva sääntely vastaanotto-laissa

Ihmiskaupan uhrin tunnistamista ei ole tarkoituksenmukaista eikä mahdollista määrittellä vain yhdellä tavalla, koska määrittely riippuu siitä, missä yhteydessä, laajuudessa tai viitekehyksessä tunnistamisesta puhutaan. Tunnistamisen voidaan katsoa yleisellä tasolla tarkoittavan sitä, että ihmiskaupan uhrit tavoitetaan ja havaitaan, ihmiskauppa tulee viranomaisten tietoon ja uhrin pääsevät auttamistoimien piiriin sekä voivat hyötyä uhriasemaan liittyvistä oikeuksista. Tunnistamisella on vaikutusta ihmiskaupan ilmituloon, uhrien avun piiriin ohjautumiseen ja tarvittavien auttamis- ja tukitoimien saamiseen sekä rikosvastuun toteutumiseen.

Ihmiskauppaa koskevien kansainvälisen säädösten tarkoitusten ja tavoitteiden toteutuminen edellyttää, että ihmiskaupan uhrit tunnistetaan. Esimerkiksi EN:n yleissopimuksen tulkintaa ohjaavan selitysmuistion (Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings) mukaan 10 artiklalla pyritään turvaamaan ihmiskaupan uhrien tunnistaminen, jotta he voivat hyötyä sopimuksen III luvussa tarkoitetuista toimenpiteistä. Luku sisältää toimia muun muassa uhrien oikeuksien suojaamiseksi ja edistämiseksi. EN:n yleissopimus velvoittaa sen osapuolten viranomaisia tunnistamaan ihmiskauppaa. Selitysmuistion mukaan toimivaltaisilla viranomaisilla tarkoitetaan viranomaisia, jotka saattavat olla kontaktissa ihmiskaupan uhrien kanssa. On keskeistä, että näillä viranomaisilla on käytössään henkilöitä, jotka kykenevät tunnistamaan uhreja ja ohjaamaan heidät avun piiriin. Erityisen merkittävä 10 artiklan tunnistamisvelvoite on niiden uhrien kohdalla, joilla on riski tulla maasta poistetuksi. Artikla edellyttää, että 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. Velvoitteen tarkoituksena on varmistaa, että ihmiskaupan uhrilla on mahdollisuus saavuttaa uhrille kuuluvat oikeudet täysimääräisesti.

Tässä osiossa arvioidaan vastaanottolain tunnistamista koskevaa nykysääntelyä, sen toimivuutta ja epäkohtia, jotka edellyttäisivät muutosta nykytilaan.

Voimassa olevan vastaanottolain yhtenä tarkoituksena on turvata ihmiskaupan uhrin tunnistaminen ja auttaminen. Lain tarkoitusta täsmennettiin säännöksiä viimeksi uudistettaessa, koska tunnistaminen ja auttaminen haluttiin nostaa entistä selvemmin lain tarkoitukseksi Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet ja EU:n lainsäädäntö huomioiden (HE 266/2014, s. 29).

Vastaanottolaissa voidaan katsoa säänneltävän kahdenlaisesta tai kahdesta eri tasoisesta tunnistamisesta. Auttamisjärjestelmään esittämistä ja järjestelmään ottamista koskevaa lain 34 ja 35 §:ssä tarkoitettua sääntelyä voidaan pitää tietynlaisena ja -tasoisena ensivaiheen tunnistamisena. Toisessa vaiheessa taas on kyse lain 38 §:n mukaisesta ihmiskaupan uhrin varsinaisesta tunnistamisesta.

Auttamisjärjestelmään otettua ihmiskaupan uhria voidaan auttaa lain 38 a §:n mukaisilla auttamistoimilla. Lain 38 b §:n mukaan auttamistoimet järjestetään ihmiskaupan uhrin yksilöllisen tuen tarpeen arvioinnin perusteella kansainväliset velvoitteet huomioiden. Ihmiskauppadirektiivin 11 artiklan 7 kohdassa edellytetään jäsenvaltioiden huolehtivan uhreista, joilla on erityisesti raskaudesta, terveydentilasta, vammaisuudesta taikka mielenterveydellisistä tai psykologisista häiriöistä johtuvia erityistarpeita tai joihin on kohdistettu vakavaa psykologista, fyysistä tai seksuaalista väkivaltaa.

Nykytilanteessa auttamisjärjestelmään ottamisella on uhrin kannalta keskeinen merkitys sen suhteen, että hänen erityisasemansa palvelujen saajana tulee huomioiduksi kansainvälisten velvoitteiden, kansallisen lainsäädännön ja edellä esityksessä kuvatun eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun edellyttämällä tavalla. Vaikka auttamisjärjestelmän asiakkuus sinällään ei kaikissa tilanteissa lisäisi uhrin oikeuksia tiettyihin peruspalveluihin, niin tosiasiaasi asiakkuudella on uhrin kannalta usein keskeinen merkitys, koska näin tulee huomioiduksi, että hän on voinut joutua ihmiskaupan uhriksi ja hän on tästä johtuen auttamistoimien tarpeessa. Vastaanottopalveluiden piirissä olevien ja auttamisjärjestelmään otettujen uhrien osalta tällä on olennainen yhteys vastaanottolain 6 §:n mukaiseen haavoittuvasta asemasta johtuvien erityistarpeiden huomioimiseen. Kotikunnan omaavien uhrien taas on voinut käytännössä olla helppompaa saada palveluja, jos heidät on otettu auttamisjärjestelmään, sillä tämän on katsottu osoittavan, että henkilö on joutunut ihmiskaupan uhriksi. Käytännössä palvelujen ja tukitoimien saantiin on ollut omiaan vaikuttamaan auttamisjärjestelmän asiakkuus, joka on mahdollistanut kotoutumislain 53 §:ssä tarkoitettujen korvausten maksamisen kunnalle valtion varoista. Edellä esityksessä on esimerkinomaisesti kuvattu, minkälaiset uhrille tarjottavat palvelut ovat voineet tulla kyseeseen.

Auttamisjärjestelmään ottamisen yksi keskeinen vaikutus uhrin asemaan on se, että auttamisjärjestelmä voi järjestelmään ottamisen yhteydessä antaa uhrille ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitettun harkinta-ajan. Tällä oleskeluoikeuden laillistamisella on merkitystä niiden uhrien kohdalla, joilla on riski tulla maasta poistetuksi. Auttamisjärjestelmän asiakkaana oleva uhri saa harkinta-ajan kuluessa tarvitsemaansa apua ja tukea, jotta hän voi tehdä tietoisia ja harkittuja valintoja myös muissa viranomaisprosesseissa mahdollisesti hänelle kuuluvien ihmiskaupan uhrille tarkoitettujen oikeuksien toteutumiseksi. Kyse on erityisesti oleskelulupa- tai rikosprosessin kautta saavutettavista oikeuksista, joita ei vastaanottolain nojalla uhrille voida taata. Harkinta-aika osaltaan mahdollistaa sen, että ihmiskaupan uhrilla on mahdollisuus käyttää hänelle kuuluvia oikeuksia täysimääräisesti.

Vastaanottolain 38 §:ssä säädetään ihmiskaupan uhrin varsinaisesta tunnistamisesta. Lain esitöiden mukaan kyse on sellaisesta henkilön aseman tunnistamisesta, joka vastaa luonteeltaan EN:n yleissopimuksen 10 artiklassa tarkoitettua virallista tunnistamista, ja on luonteeltaan vahvempi kuin edellä kuvattu ensivaiheen tunnistaminen, joka tapahtuu auttamisjärjestelmään otettaessa (HE 266/2014, s. 36).

Vastaanottolain 38 §:n mukaan tunnistaminen voi tapahtua kolmella eri tavalla. Nämä varsinaiset tunnistamismenettelyt ovat keskenään hyvin erilaisia. Uhri voi tulla tunnistetuksi rikos- tai oleskelulupaprosessissa tehtyjen ratkaisujen myötä, kun taas Joutsenon vastaanottokeskuksen toimesta tapahtuva tunnistaminen on erillinen hallintomenettely, jossa tehdään varsinaista tunnistamista koskeva nimenomainen hallintopäätös.

Vastaanottolaissa ei ole tarkemmin säädetty siitä, mitä varsinainen tunnistaminen tarkoittaa uhrin kannalta tai minkälaisia oikeusvaikutuksia sillä on. Käytännössä varsinaisesti tunnistetun uhrin oikeus auttamisjärjestelmän kautta saatavaan apuun jatkuu, kunnes hänet erillisellä päätöksellä poistetaan auttamisjärjestelmästä lain 38 f §:n perusteella. Auttamistoimet, joihin uhri on oikeutettu varsinaisen tunnistamisen jälkeen, eivät eroa auttamistoimista, joihin uhri on oikeutettu jo auttamisjärjestelmään 35 §:n perusteella tapahtuneen ottamisen perusteella. Jo auttamisjärjestelmään ottaminen edellyttää edellä kuvatulla tavalla auttamistoimien järjestämistä ihmiskaupan uhrin yksilöllisen tuen tarpeen arvioinnin perusteella, eikä varsinainen tunnistaminen muuta tältä osin oikeustilaa.

Uhrin näkökulmasta keskeistä tukitoimien saamisen osalta onkin auttamisjärjestelmään pääseminen 35 §:n perusteella, ja sitä kautta hänen erityisasemansa tunnistaminen palveluiden saajana. Sen sijaan varsinainen tunnistaminen voi uhrin osalta näyttäytyä epäselvänä, kun se ei tuo auttamistoimien osalta muutosta hänen tilanteeseensa ja on muutoinkin oikeusvaikutuksiltaan vähäinen. Viranomaisten ja muiden uhrin kanssa toimivien tahojen voi olla hankala antaa ymmärrettävää neuvontaa uhrille varsinaista tunnistamista koskevasta sääntelystä ja sen oikeusvaikutuksista. Haavoittuvassa asemassa olevalle uhrille voi aiheutua nykysääntelystä johtuen myös turhaa epätietoisuutta ja kuormitusta.

Edellä on tuotu esiin, että Joutsenon vastaanottokeskukselle säädetty mahdollisuus varsinaiseen tunnistamiseen on ongelmallinen, koska varsinainen tunnistaminen on sidottu rikosprosessissa tapahtuviin toimiin. Tämän lisäksi varsinaista tunnistamista koskeva menettely aiheuttaa Joutsenon vastaanottokeskukselle runsaasti hallinnollista työtä, ja vie paljon aikaa. Ennen päätöstä asiakkaan virallisesta tunnistamisesta vastaanottokeskuksen on kuultava monialaista asiantuntijaryhmää, johon osallistuvat tahot hoitavat tehtävää muiden virkatehtäviensä ohella. Rajallisten resurssien vuoksi varsinaista tunnistamista koskevia päätöksiä ei ole pystytty tekemään siinä mittakaavassa, kuin asiakasmäärä edellyttäisi. Vuonna 2020 Joutsenon vastaanottokeskus teki varsinaista tunnistamista koskevan ratkaisun vain 15 asiakkaan osalta. Vuonna 2021 lukumäärä oli myös 15. Varsinaista tunnistamista koskevaa ratkaisua odotti 6.5.2022 noin 200 auttamisjärjestelmän asiakasta. Näin ollen varsinaista tunnistamista koskevaa sääntelyä ei voida pitää viranomaisen näkökulmasta onnistuneena.

Kuten aiemmin on kuvattu, EN:n yleissopimuksen 10 artiklan varsinaiseksi tai viralliseksi kutsutun tunnistamisvelvoitteen merkitys on erityisen olennainen niiden kohdalla, jotka voivat tulla maasta poistetuksi. Tällä halutaan varmistaa, että uhrilla on mahdollisuus saavuttaa hänelle täysimääräisesti kuuluvat oikeudet. Nämä ihmiskaupan uhrille kuuluvat oikeudet liittyvät niin annettaviin auttamis- ja tukitoimiin, rikosprosessin kautta saavutettaviin oikeuksiin kuin myös oleskeluoikeuteen.

Joutsenon vastaanottokeskus hallinnoi auttamisjärjestelmää, jonka puitteissa ihmiskaupan uhrin auttaminen järjestetään, ja soveltaa toiminnassaan vastaanottolakia. Joutsenon vastaanottokeskus ei ole toimivaltainen viranomainen oleskelulupaan, maasta poistamiseen tai rikosprosessiin liittyvissä kysymyksissä. Joutsenon vastaanottokeskuksella on kuitenkin ottaessaan uhrin asiakkaaksi mahdollisuus myöntää maasta poistamisen estävä harkinta-aika, kuten edellä on kuvattu. Maassa oleskeluun liittyvien kysymysten osalta toimivaltaisia viranomaisia ovat oles-

kelulupien myöntämisestä vastaava Maahanmuuttovirasto sekä maasta poistamisen täytäntöönpanosta vastaavat poliisi ja rajatarkastusviranomaisena. Rikosprosessin näkökulmasta toimivaltaisia ovat esitutkintaviranomaiset, syyttäjät ja tuomioistuimet. Mainitut viranomaiset eivät näissä nimenomaisissa tehtävissään sovelle vastaanottolakia.

Vastaanottolaissa on mahdollista määrittää se, milloin henkilö tulee lain tarkoituksessa tunnistetuksi ja saa tähän nähden tarvittavat auttamis- ja tukitoimet. Vaikka vastaanottolaissa ei säädetäisi Maahanmuuttovirastosta ja esitutkintaviranomaisista varsinaisina tunnistavina tahoina, ei se tarkoita, etteivätkö ne toimivaltaisina viranomaisina olisi velvollisia tunnistamaan ihmiskauppaa omassa toiminnassaan. Oleskelulupa- ja esitutkintaviranomaisten soveltamassa lainsäädännössä ei ole varsinaisesti tunnistamista määritelty tai siitä säädetty, mutta käytännössä nämä viranomaiset tunnistavat uhreja omassa toiminnassaan ja arvioivat uhrille kuuluvien oikeuksien toteutumista oman toimivaltansa ja soveltamansa lainsäädännön nojalla. Näiden viranomaisten toimivaltuudet ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen perustuvat muun muassa ulkomaalaislain ja esitutkintalain säännöksiin.

Esitutkintaviranomaiset ovat keskeisessä asemassa ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa. Esitutkintaviranomaisen voidaan katsoa tunnistavan ihmiskaupan uhrin silloin, kun se tekee päätöksen aloittaa esitutkinta ihmiskaupparikoksen tutkinnan osalta. Esitutkintaviranomaiset ovat myös keskeisessä asemassa uhrien auttamisjärjestelmään ohjaamisessa. Esitutkinnan yhteydessä uhrilla on mahdollisuus osallistua epäillyn rikoksen selvittämistä koskevaan prosessiin. Mahdollisen syyteharkinnan jälkeen ihmiskaupan uhrilla on mahdollisuus todistaa rikosoikeudenkäynnissä ja tuomioistuimen lainvoimaisen tuomion myötä uhrilla on mahdollisuus saada korvauksia häneen kohdistuneen rikoksen seurauksena, ja saavuttaa kansainvälisten velvoitteiden mukaiset oikeudet. Myös Maahanmuuttoviraston on oleskelulupaviranomaisena pyrittävä tunnistamaan ihmiskauppaa. Ihmiskaupan uhriksi joutuminen otetaan huomioon oleskelulupaharkinnassa, ja uhrille myönnetään tarvittaessa oleskelulupa EN yleissopimuksen 14 artiklassa tarkoitetun mukaisesti.

Auttamisjärjestelmään ottaminen on muille viranomaisille vahva osoitus siitä, että henkilö voi olla ihmiskaupan uhri, mikä otetaan soveltuvin osin huomioon niiden päätösharkinnassa. Kuten edellä on todettu, Joutsenon vastaanottokeskus voi auttamisjärjestelmään ottamisen yhteydessä myöntää uhrille harkinta-ajan, jonka kuluessa hän voi toipua kokemuksistaan, hakea oleskelulupaa ja tehdä rikosilmoituksen. Harkinta-ajan myöntämisellä voidaan osaltaan varmistaa se, ettei henkilöä poisteta maasta EN yleissopimuksen 10 artiklan vastaisesti.

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.

2.4.3 Sosiaalihuoltolaki ja terveydenhuoltolaki

Sosiaalihuollon systematiikassa sosiaalihuoltolain nojalla annettavat palvelut määräytyvät lain 11 §:ssä määriteltyjen tuen tarpeiden mukaisesti. Sosiaalihuoltolain 11 §:ssä ei nimenomaisesti mainita esimerkiksi ihmiskauppaa sellaisena tuen tarpeena, jota varten sosiaalipalveluja on järjestettävä. Tästä huolimatta pykälän 5 kohdassa mainitun väkivallasta ja kaltoinkohtelusta aiheutuvan tuen tarpeen on jo nykyisin katsottu kattavan myös ihmiskaupasta ja muusta hyväksikäytöstä aiheutuvan tuen tarpeen.

Käytännössä ongelmana on ollut, että joissakin kunnissa on ollut epäselvyyksiä sen suhteen, mitä lainsäädäntöä ihmiskaupan uhrien auttamisessa tulisi soveltaa ja mikä sosiaalihuollon lainsäädännön ja vastaanottolain suhde auttamisjärjestelmässä olevien uhrien auttamisessa on. Ihmiskaupan uhrit ovat heterogeeninen joukko, ja heidän palvelutarpeensa ovat moninaisia. Moiniin heidän palvelutarpeisiinsa on mahdollista vastata myös sosiaali- ja terveydenhuollon yleislainsäädännön nojalla. Joissain tapauksissa ihmiskaupan uhrien palveluiden ja osaamisen keskittäminen voi kuitenkin edistää tarkoituksenmukaisten palveluiden saamista ja osaamisen keskittäminen on koettu hyödylliseksi muun muassa asiantuntemuksen kertymisen kannalta. Joissain kunnissa ihmiskaupan uhrien auttaminen onkin keskitetty tiettyyn yksikköön, kuten maahanmuuttajapalveluihin.

Terveydenhuoltolain systematiikassa hyvinvointialueen velvoitteena on järjestää hyvinvointialueen asukkaalle terveydenhuoltolaissa säädetty palvelut, esimerkiksi sairaanhoitopalvelut tai mielenterveyspalvelut. Lisäksi terveydenhuoltolaissa säädetään palveluiden järjestämisestä muille kuin asukkaille. Terveydenhuoltolain systematiikassa ei siis säädetä siitä, että tietyillä eritellyillä ryhmillä, kuten ihmiskaupan uhreilla, on oikeus saada terveyspalveluja, vaan asiakkaalla on oikeus saada lääketieteellisesti perustellut palvelut lainsäädännössä säädetyn hoito-oikeuden laajuudessa.

Terveydenhuoltolain perusteella hyvinvointialueen järjestämisvastuulla on järjestää henkilölle, joka ei ole hyvinvointialueen asukas, ainoastaan kiireellinen hoito. Hallitus on antanut pääministeri Marinin hallituksen hallitusohjelmaan perustuen eduskunnalle esityksen (HE 112/2022 vp), jossa hyvinvointialueita, Helsingin kaupunkia ja HUS-yhtymää velvoitettaisiin kiireellisen hoidon lisäksi järjestämään välttämättömäksi arvioituja terveydenhuollon palveluja eräille ulkomaalaisille henkilöille, joilla ei ole Suomessa kotikuntaa tai joilla ei ole muun kansallisen lain tai Suomea sitovan kansainvälisen lainsäädännön tai sopimuksen nojalla oikeutta muihin julkisen terveydenhuollon palveluihin kuin kiireelliseen hoitoon (niin sanotut paperittomat henkilöt). Jos henkilö on alaikäinen, hänelle olisi järjestettävä terveydenhuollon palvelut samassa laajuudessa kuin hyvinvointialueen asukkaalle. Asiasta säädettäisiin järjestämislain uudessa 56 a §:ssä. Järjestämisvastuun piirissä olevat terveydenhuollon palvelut vastaisivat vastaanottolain 26 §:n mukaan määräytyviä palveluita. Jos eduskunta hyväksyy esityksen, kotikunnattoman ihmiskaupan uhrin osalta oikeus saada palveluita olisi laajuudeltaan sama riippumatta siitä, saako hän palvelut järjestämislain 56 a §:n vai vastaanottolain 26 §:n nojalla.

3 Tavoitteet

Esityksen pääasiallisena tavoitteena on toteuttaa pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman kirjaukset koskien ihmiskaupan uhrien auttamisen ja rikosprosessin välistä yhteyttä, ja tehdä lainsäädäntöön muutokset mainitun yhteyden heikentämiseksi. Esityksellä tavoitellaan sitä, että ihmiskaupan uhrien auttamistoiminta muodostaa itsenäisen ja erillisen kokonaisuuden suhteessa rikosoikeusjärjestelmän puitteissa tehtyihin ratkaisuihin.

Keskeisenä tavoitteena on parantaa ihmiskaupan uhrin asemaa vahvistamalla uhrilähtöisyyttä avun antamisen ja erityisesti sen jatkumisen osalta. Esitetyillä ehdotuksilla tavoitellaan osaltaan sitä, että ihmiskaupan uhrien auttaminen on entistä ennustettavampaa, ja että pääpaino on uhrin avun tarpeen huomioimisessa. Näin tehden edistetään ihmiskaupan ilmituloa, uhrien avun piiriin ohjautumista ja siten osaltaan myös rikosvastuun toteutumista.

Tavoitteena on lisäksi täsmentää ja tarkentaa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää koskevaa sääntelyä, jolloin lain soveltaminen ja auttamisjärjestelmän tarkoitus olisi selkeämpää uhreille, viranomaisille ja muille tahoille.

Sosiaalihuoltolain muutoksen tavoitteena on tehostaa ihmiskaupan uhrien auttamista hyvinvointialueilla.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vastaanottolain siten, että ihmiskaupan uhrin auttamisen liitännäisyys rikosprosessiin ja rikosprosessin eri vaiheissa tehtäviin ratkaisuihin heikkenee. Tältä osin muutoksia ehdotetaan vastaanottolain toipumisaikaa, varsinaista tunnistamista ja auttamisjärjestelmästä poistamista koskevaan sääntelyyn.

Toipumisaikaa ja sen oikeusvaikutuksia koskeva säännös kumottaisiin. Säännös, ja erityisesti siihen liittyvä ilmoitusvelvollisuus poliisille, on koettu käytännössä ongelmalliseksi ja sen katsotaan vaikuttavan kielteisesti ihmiskaupan ilmituloon ja uhrien avun piiriin ohjautumiseen. Jatkossa korostuisi entisestään auttamisjärjestelmän uhreille antama tuki, ohjaus ja neuvonta. Tämän voi olettaa edistävän osaltaan myös rikosvastuun toteutumista.

Esityksen tavoitteena on auttamisen ja rikosprosessin välisen yhteyden heikentäminen, mikä edellyttäisi joka tapauksessa varsinaista tunnistamista koskevan säännöksen muuttamista siten, että Joutsenon vastaanottokeskuksen toimivalta tunnistaa uhri ei olisi sidottu edeltäviin rikosprosessuaalisiin toimiin. Vastaanottolain mukaista tunnistamista koskevaa sääntelyä on kuitenkin tarkoituksenmukaista muuttaa kokonaisvaltaisemmin, jotta tunnistamisen merkitys ja sen vaikutukset vastaisivat paremmin vastaanottolain tarkoitusta ja sen nojalla ihmiskaupan uhrille annettavia auttamistoimia. Tämä toteutettaisiin kumoamalla ihmiskaupan uhrin varsinaista tunnistamista koskeva säännös.

Vastaanottolain mukaisella ihmiskaupan uhrin tunnistamisella tarkoitettaisiin jatkossa yksinomaan auttamisjärjestelmään ottamista. Näin vastaanottolain tunnistamista koskeva sääntely olisi nykyistä selkeämpää ja tunnistamisen oikeusvaikutukset ennakoitavampia sekä uhrin että viranomaisten näkökulmasta. Vastaanottolain tarkoituksessa henkilö tunnistettaisiin ihmiskaupan uhriksi, kun henkilö otetaan auttamisjärjestelmään. On kuitenkin otettava huomioon, että auttamisjärjestelmään ottaminen edellyttäisi jatkossakin sitä, että henkilö on auttamistoimien tarpeessa. Näin ollen henkilö voitaisiin katsoa ihmiskaupan uhriksi jossain muussa viranomais-toiminnassa ja muussa kuin vastaanottolain soveltamisen tarkoituksessa, vaikka häntä ei otettaisi auttamisjärjestelmään. Vastaanottolain soveltamisen näkökulmasta tunnistamisen vaikutus päättyisi, kun henkilö poistetaan järjestelmästä. Auttamisjärjestelmään ottamisen edellytyksiä ei esitetä muutettavaksi. Järjestelmään otettaisiin jatkossakin auttamisjärjestelmän ihmiskaupan uhriksi arvioima henkilö matalalla kynnyksellä. Joutsenon vastaanottokeskuksen johtaja tai hänen määräämänsä virkamies tekisi jatkossakin auttamisjärjestelmään ottamisesta ja järjestelmään poistamisesta muutoshakukelpoisen hallintopäätöksen.

Auttamisjärjestelmään ottaminen osoittaisi jatkossa nykyistä yksiselitteisemmin, että ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen ja auttamiseen erikoistuneen viranomaisen näkemyksen mukaan kyse on ihmiskaupan uhrista. Kuten nykytilanteessa, auttamisjärjestelmään ottaminen antaisi viitteen tarpeesta huomioida ihmiskaupan uhrin erityisasema myös muissa asiaankuuluvissa viranomaismenettelyissä. Jatkossakin muilla viranomaisilla olisi toimivaltansa, lakisääteisten tehtäviensä ja salassapitosäännösten asettamisrajoissa mahdollisuus pyytää auttamisjärjestelmästä lisätietoa ihmiskaupan uhrista ja auttamisjärjestelmään ottamisen perusteista.

Vastaanottolain mukaisen tunnistamisen oikeusvaikutuksia myös vahvistettaisiin kirjaamalla lakiin, että uhrilla on oikeus saada auttamisjärjestelmän kautta toteutettuja palveluja, kunnes

erillinen päätös järjestelmästä poistamisesta on tehty. Auttamisjärjestelmästä poistamiseen ehdotetut muutokset huomioiden jatkossa korostuisi nykyistä vahvemmin uhrin avuntarpeen arviointi.

Auttamisjärjestelmästä poistamista koskevaa sääntelyä muutettaisiin siten, etteivät rikosproses- sissa tehtävät ratkaisut johtaisi uhrin poistamiseen järjestelmästä kuten nykytilanteessa. Poista- misperusteista kumottaisiin ne, jotka liittyvät esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistui- messa tehtyihin rikoslain ihmiskauppanimikkeeseen liittyviin ratkaisuihin. Näin ihmiskaupan uhrin avun jatkuminen olisi vahvemmin sidottu uhriksi joutumisesta aiheutuviin auttamistoi- mien tarpeeseen.

Vastaanottolakiin ehdotettavat muut keskeiset muutokset koskisivat lain suhdetta sosiaali- ja terveydenhuollon yleislainsäädäntöön ja Joutsenon vastaanottokeskuksen hallinnoiman autta- misjärjestelmän tarkoitusta ja tehtäviä. Vastaanottolain suhdetta ja tarkoitusta suhteessa sosi- aali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön selkiytettäisiin vahvistamalla nykyistä oikeustilaa sel- laisten uhrien kohdalla, joilla on kotikunta. Auttamisjärjestelmän tehtäväksi lisättäisiin kansal- lisenä asiantuntijaviranomaisena toimiminen ihmiskauppailmiöön ja sen vastaiseen työhön liit- tyvissä asioissa. Lisäksi monialaista asiantuntijaryhmää koskeva säännös ehdotetaan kumotta- vaksi.

Vastaanottolakiin ja lakiin henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ehdotetaan muutoksia, jotka johtuvat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtymisestä kun- nilta hyvinvointialueille. Lisäksi ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään liittyviä tiedonsaan- tioikeuksia täsmennettäisiin.

Sosiaalihuoltolain 11 §:ää muutettaisiin lisäämällä tuen tarpeita koskevaan luetteloon muusta hyväksikäytöstä aiheutuva tuen tarve. Ehdotettu muutos ei vaikuttaisi auttamisjärjestelmän toi- mintaan, vaan olisi tarkoitettu selkiyttämään ihmiskaupan uhrien auttamista hyvinvointialueilla.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset

Esitys edistää uhrin ihmisoikeuksien ja ihmisarvoisen elämän edellytysten toteutumista. Ehdot- tujen säännösten merkitystä perustuslain 6, 7, 10, 21 ja 22 §:n näkökulmasta on käsitelty tarkemmin perustuslakia ja säätämisyjärjestystä koskevassa luvussa.

4.2.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksellä edistetään Sanna Marinin hallitusohjelman sekä vuosille 2021—2023 laaditun ih- miskaupan vastaisen toimintaohjelman tavoitteita. Ihmiskauppa on tyypillisesti piilorikolli- suutta ja sitä on toimintaohjelmaa valmistelleen työryhmän arvion mukaan Suomessa enemmän kuin tulee ilmi. Toimintaohjelmassa linjataan, että Suomi edistää määrätietoisesti ihmiskaupan ilmituloa. On paitsi ihmiskaupan uhrin itsensä myös koko yhteiskunnan etu, että ihmiskauppa tulee viranomaisten tietoon. Ihmiskauppa on vakava rikos, joka tuottaa rikoksentekijöille mer- kittävää rikosshyötyä. Tämä rikosshyöty kannustaa tekemään ihmiskaupparikoksia, minkä vuoksi yhteiskunnan tulee torjua ihmiskauppaa päättäväisesti. Ihmiskauppa on koko yhteiskuntaa kos- kettava ongelma. Ihmiskauppa loukkaa sen kohteeksi joutuneen henkilön oikeuksia, mutta tä- män lisäksi ihmiskaupparikollisuus vaikuttaa laaja-alaisesti yhteiskunnan intresseihin muun muassa työmarkkinoihin kohdistuvien haitallisten seurausten vuoksi.

Tämä esitys selkiyttää lainsäädäntöä ja luo puitteet auttamisjärjestelmälle, joka on aiempaa ennustettavampi ja jonka oikeusvaikutuksista voidaan viestiä yksiselitteisesti. Esityksellä parannetaan uhrien asemaa, millä voidaan arvioida olevan myönteinen vaikutus myös ihmiskaupparikosten ilmituloon, rikosten tutkintaan ja rikollisten vastuuseen saattamiseen. Kun auttamisen yhteyttä rikosprosessiin ja sen lopputulokseen heikennetään, uhrit uskaltavat hakeutua aiempaa enemmän avun piiriin ja tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa. Auttamisjärjestelmästä saadun tiedon mukaan lähes kaikki sinne hakeutuvat uhrit ovat valmiita lopulta tekemään rikosilmoituksen. Tähän nähden voidaan arvioida, että myös sellaiset uhrit, jotka eivät auttamisen ja rikosprosessin välisen yhteyden vuoksi ole aikaisemmin hakeutuneet auttamisjärjestelmään tai uskaltaneet olla tekemisissä viranomaisten kanssa, voisivat tehdä kokemastaan hyväksikäytöstä rikosilmoituksen avun piiriin hakeutumisen lisäksi. Toisaalta ehdotetuilla muutoksilla, kuten toipumisajan kumoamisella, ei katsota olevan negatiivista vaikutusta rikosvastuun toteutumiseen.

Ihmiskaupan vastainen työ edellyttää jatkossakin eri viranomaisten ja kolmannen sektorin toimijoiden osaamisen ja ammattitaidon vahvistamista ja ylläpitoa ihmiskaupan tunnistamisessa ja auttamisessa. Tätä työtä tukee auttamisjärjestelmän roolin vahvistaminen kansallisena asiantuntijatahona tässä esityksessä ehdotetulla tavalla. Muun muassa auttamisjärjestelmän antamalla koulutuksella voidaan vahvistaa laaja-alaisesti osaamista ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta sekä viranomaisissa että kolmannen sektorin toimijoissa, mikä heijastuu myös uhrien asemaan, kun eri toimijoilla on paremmat edellytykset tunnistaa ihmiskauppaa ja ohjata uhreja avun piiriin. Myös yksittäiset kansalaiset voivat tukeutua auttamisjärjestelmän asiantuntijuuteen.

4.2.3 Vaikutukset yksilön asemaan

Esityksellä parannettaisiin ihmiskaupan uhrien asemaa hallitusohjelmakirjaukset ja valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman tavoitteet huomioiden. Ihmiskaupan vastaisessa toimintaohjelmassa todetaan, että Suomi purkaa esteitä ihmiskaupan ilmitulolle kehittämällä lainsäädäntöä ja viranomaiskäytäntöjä. Toimintaohjelman yhtenä keskeisenä tavoitteena on, että uhrit kokevat realistisena ja itselleen turvallisen vaihtoehdon hakeutua viranomaisavun piiriin ja tehdä rikosilmoitus kokemastaan hyväksikäytöstä.

Vastaanottolain sääntelystä poistettaisiin viittaukset rikostunnusmerkistöön. Auttamisjärjestelmästä poistamista koskevaa säännöstä muutettaisiin siten, että heikennettäisiin auttamistoimen jatkumisen liitännästä rikosprosessiin, mikä vahvistaisi uhrin oikeutta avunsaantiin mahdollisen rikosprosessin alkamisesta, jatkumisesta ja lopputuloksesta riippumatta. Uhrin avunsaannin jatkumiseen ei jatkossa vaikuttaisi se, millä rikosnimikkeellä asiaa tutkitaan ja onko rikoksesta mahdollista saada näyttöä. Joutsenon vastaanottokeskus tekisi poistamisharkinnan yhteydessä kokonaisarvion henkilön tilanteesta. Ihmiskaupan uhrin avun saaminen olisi vahvemmin kytköksissä siihen, onko uhri auttamistoimien tarpeessa. Nämä muutokset, kuten myös toipumisaikaa ja siihen liittyvää ilmoitusvelvollisuutta koskevan säännöksen kumoaminen, laskisivat uhrin kynnystä hakeutua auttamisjärjestelmään ja sitä kautta myös muiden viranomaistoimien piiriin, ja edistäisivät siten uhrin toipumista ja irtautumista hyväksikäytöstä.

Esityksellä selkiytettäisiin tunnistamista koskevaa sääntelyä siten, että vastaanottolain mukaisella tunnistamisella tarkoitettaisiin jatkossa yksinomaan auttamisjärjestelmään ottamista, koska nykyinen kaksivaiheinen tunnistaminen ei ole osoittautunut tarkoituksenmukaiseksi ratkaisuksi. Jatkossa uhreille olisi mahdollista antaa yksiselitteisempää tietoa tunnistamisen oikeusvaikutuksista, mikä heijastuisi myönteisesti uhrien auttamiseen ja luottamuksen rakentamiseen. Vastaanottolain mukainen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä olisi kokonaisuudessaan ennustettavampi, mikä vahvistaisi uhrin asemaa merkittävästi.

Esityksellä pyrittäisiin selkiyttämään eri viranomaisten välistä vastuunjakoa ihmiskaupan uhrien auttamisessa sekä vastaanottolain ja sosiaali- ja terveydenhuollon yleislainsäädännön soveltamisen välistä suhdetta. Auttamisjärjestelmän tehtäväksi säädettäisiin neuvonnan ja ohjauksen antaminen kaikille ihmiskaupan uhreille ja sen roolia kansallisena asiantuntijatahona vahvistettaisiin. Ehdotetuilla muutoksilla olisi myönteinen vaikutus ihmiskaupan uhriin asemaan. Muutoksilla edistettäisiin osaltaan haavoittuvien uhrien tunnistamista ja turvattaisiin uhrien tukeminen yksilölliset tilanteet huomioiden.

Suomessa tunnistetut ja auttamisjärjestelmään ohjautuvat ihmiskaupan uhrit ovat usein muiden maiden kansalaisia. Esimerkiksi vuonna 2021 auttamisjärjestelmän uusista asiakkaista vain 7 % oli Suomen kansalaisia. Ulkomaalaiset, ja erityisesti maassa vailla laillista oleskeluoikeutta oleskelevat ihmiskaupan uhrit, ovat usein esimerkiksi kielitaidottomuutensa vuoksi haavoittuvammassa asemassa, eikä heillä ole tietoa oikeuksistaan ja yhteiskunnan tarjoamasta tukiverkosta. Vaikka ehdotetut säännökset eivät kohdistu vain ulkomaalaisiin, niiden voidaan arvioida edistävän erityisesti ihmiskaupan uhriksi joutuneiden ulkomaalaisten tunnistamista ja pääsyä avun piiriin. Näin ollen esityksellä voidaan arvioida olevan myönteisiä yhdenvertaisuusvaikutuksia. Muutoksilla myös edistettäisiin uhrien yhdenvertaista kohtelua siitä riippumatta, onko heillä kotikuntaa. Kunnat ovat viime vuosina ohjanneet melko vähän uhreja ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Esityksellä selkiytettäisiin vastaanottolain suhdetta ja tarkoitusta suhteessa sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön sellaisten uhrien osalta, joilla on kotikunta. Lainsäädännön muutoksella ja siihen liittyvällä koulutuksella ja ohjeistuksella lisättäisiin tietoisuutta auttamisjärjestelmän olemassaolosta ja mahdollisuudesta järjestää palveluja vastaanottolain perusteella, sosiaali- ja terveydenhuollon yleislainsäädännön tarjoamien palveluiden lisäksi.

4.2.4 Vaikutukset lapsiin

Vastaanottolakiin ehdotettavat keskeiset muutokset auttamisen ja rikosprosessin väliseen yhteyteen liittyen parantavat sekä täysi-ikäisten että alaikäisten uhrien asemaa. Esityksen uhrilähetoiset ratkaisut vahvistaisivat siten myös alaikäisten uhrien sekä uhrien mukana seuraavien lasten asemaa.

Ihmiskaupan lapsiuhrit ovat korostuneesti haavoittuvassa asemassa ja siten erityisen suojelun tarpeessa. Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisessa toimintaohjelmassa kuitenkin arvioidaan, että lapsiin ja nuoriin kohdistuvaa ihmiskauppaa jää piiloon, vaikka lapset ja nuoret ovat arvioiden mukaan korostuneessa riskissä joutua ihmiskaupan uhreiksi. Auttamisjärjestelmässä on tähän mennessä ollut suhteellisen vähän alaikäisiä uhreja, keskimäärin 10–14 vuosittain pois lukien vuosi 2021, jolloin alaikäisiä uhreja otettiin auttamisjärjestelmään poikkeuksellisen suuri määrä. Sen sijaan järjestelmän piirissä on ollut huomattava määrä ihmiskaupan uhrien lapsia, jotka voivat myös olla tukitoimien tarpeessa.

Ihmiskaupan uhriin tunnistaminen vaatii erityistä osaamista, mikä korostuu lapsiuhrien kohdalla. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän ja HEUNI:n tekemän selvityksen (Lapsiin ja nuoriin kohdistuva ihmiskauppa Suomessa, 2019) mukaan tietämys lapsiin ja nuoriin kohdistuvasta ihmiskaupasta vaihtelee viranomaisissa, mikä saattaa häiritä tapausten tunnistamista ja ilmoitusta sekä uhrien avunsaantia. Henkilö saattaa tuoda ihmiskaupan tai hyväksikäytön kohteeksi joutumisensa tietoon vasta täysi-ikäistyttyään, vaikka olisi saattanut hyötyä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän palveluista jo aikaisemmin. Tähän nähden henkilön tunnistaminen uhriksi jo alaikäisenä olisi erityisen tärkeää.

GRETA on viimeisimmässä Suomea koskevassa raportissaan kehottanut Suomen viranomaisia tehostamaan toimiaan lapsikaupan ehkäisemiseksi kiinnittämällä nykyistä enemmän huomiota

ilman huoltajaa ja huoltajistaan erotettuina maahan saapuneisiin lapsiin sekä varmistamalla, että valtio täyttää velvoitteensa tarjota heille suojaava ympäristö (kohta 71). GRETA on myös katsonut, että viranomaisen olisi ryhdyttävä toimiin kaikkien lapsiuhrien parissa työskentelevien ammattihenkilöiden kouluttamiseksi sekä aikuistuvien uhrien auttamiseksi (kohta 38).

Ehdotettu auttamisjärjestelmän roolin vahvistaminen neuvontaa ja koulutusta antavana kansallisen asiantuntijatahona on omiaan edistämään lapsiuhrien tunnistamista ja auttamistoimien piiriin ohjaamista. Edellä esitetyt auttamisjärjestelmän tilastot alaikäisistä uhreista kuvaavat vain auttamisjärjestelmään ohjautuneiden lapsiuhrien määriä, mutta eivät kuvasta ilmiön todellista laajuutta, joka edellä viitatus selvityksenkin mukaan on tätä laajempi. Vuonna 2021 auttamisjärjestelmään otetut alaikäiset olivat yleensä taustaltaan turvapaikanhakijoita, jolloin esityksen auttamisjärjestelmään ottamiseksi teki käytännössä vastaanottokeskus tai Maahanmuuttovirasto. Uhreista vain yksi oli joutunut ihmiskauppaan viittaavan hyväksikäytön kohteeksi Suomessa. Lapsiuhrien tunnistamista on syytä edelleen kehittää kaikkien toimijoiden parissa, jotka voivat mahdollisia uhreja kohdata. Edellä esitetyn perusteella osaamista on kuitenkin vahvistettava erityisesti niiden toimijoiden parissa, jotka voivat kohdata sellaisia lapsiuhreja, jotka eivät ole vastaanottopalveluiden piirissä tai jotka eivät voi tulla tunnistetuiksi Maahanmuuttoviraston lupamenettelyn yhteydessä. Tällaisia keskeisiä toimijoita ovat esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen henkilöstö. Kuten todettu, auttamisjärjestelmän kansallisen asiantuntijaroolin kirjaaminen lakiin edesauttaa sitä, että ihmiskauppaerityistä osaamista on mahdollista vahvistaa laaja-alaisesti eri toimijoiden keskuudessa.

Auttamisjärjestelmään voidaan voimassa olevan sääntelyn mukaan ottaa myös ihmiskaupan uhriksi joutuneen henkilön Suomessa oleva lapsi, jos hän on avun tarpeessa. Esityksessä ei esitetä tähän muutosta. Käytännössä nykytilanteessa täysi-ikäisen ihmiskaupan uhrin alaikäiset lapset otetaan auttamisjärjestelmään vanhempansa kanssa samalla päätöksellä. Ihmiskaupan uhrin alaikäiset lapset ovat voineet uhriutua välillisesti esimerkiksi joutuessaan todistamaan vanhempansa kohdistuvaa hyväksikäyttöä, ja ovat tästä johtuen usein itsekin erilaisten auttamis- ja tukitoimien tarpeessa. Esityksen keskeisenä tavoitteena on lisätä ihmiskaupan ilmituloa ja uhrien avun piiriin hakeutumista. Siten esitys edistää myös sellaisten lasten pääsyä tarvittavien tukitoimien pariin, jotka eivät ole joutuneet itse ihmiskaupan uhriksi, mutta joiden hyvinvointia ja toipumista auttamisjärjestelmän asiakkuus edesauttaisi, ja joita esitetään auttamisjärjestelmään otettavaksi ihmiskaupan uhriksi joutuneen vanhemman mukana.

Ihmiskaupan uhriksi joutuneen henkilön voidaan lähtökohtaisesti katsoa olevan haastavampaa tarjota lapselleen vakaata ja turvallista kasvuympäristöä, ja erityisesti silloin, jos uhri ei itse ole tarvittavien tukitoimien piirissä. Ihmiskaupan uhrin asemaa edistävät toimet vaikuttavat siten välillisesti myös uhrien lasten asemaan. Auttamistoimien tarkoituksena on muun muassa auttaa uhria toipumaan fyysisesti, psyykkisesti ja sosiaalisesti hyväksikäytöstä sekä uudelleen uhriksi joutumisen välttäminen. Oikea-aikaisilla ja kestoaltaan uhrin avun tarpeeseen sidotuilla tukitoimilla edesautetaan sitä, että uhriksi joutuneella on paremmat edellytykset selviytyä tavanomaisesta elämästä, ja siten huolehtia lapsestaan ja viettää tämän kanssa perhe-elämää.

4.2.5 Sukupuolivaikutukset

Ihmiskauppa on ilmiönä sukupuolistunut. Naiset ja miehet joutuvat ihmiskaupan uhreiksi usein eri tarkoituksia varten. Tästä syystä myös uhrien auttamistoimien on oltava tarpeen mukaan sukupuolispesifejä. Suurin osa seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan uhreista on naisia ja tyttöjä, vaikka myös miehet ja erityisesti alaikäiset pojat voivat joutua tämän ihmiskaupan muodon uhreiksi.

Vuosina 2015—2020 auttamisjärjestelmän uusista asiakkaista on ollut naisia ja tyttöjä 58 % ja miespuolisia puolestaan 41%. Asiakkaiden joukossa on myös muunsukupuolisia.

Komissio antoi vuonna 2021 tiedonannon ihmiskaupan torjuntaa koskevasta EU:n strategiasta vuosille 2021—2025. Sen mukaan EU:ssa rekisteröidyistä uhreista 72 % on naisia tai tyttöjä, ja seksuaalista hyväksikäyttöä on uhreista kokenut 60 %. Kansalliset auttamisjärjestelmän tilastot poikkeavat selvästi näistä luvuista. Erityisen suuri ero on seksuaalista hyväksikäyttöä kokeneiden uhrien osuudessa auttamisjärjestelmässä. Ero on vieläkin merkittävämpi, kun katsotaan sellaisten uhrien lukumäärää, jotka ovat kokeneet seksuaalista hyväksikäyttöä Suomessa.

Edellä esitetty osoittaa, että Suomessa viranomaisten tietoon tulee seksuaalista hyväksikäyttöä verrattain vähän muihin Euroopan maihin verrattuna. Näin todetaan myös valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisessa toimintaohjelmassa. Ilmitulon esteenä voidaan arvioida olevan sekä eri tahojen kyvyttömyys tunnistaa seksuaalista hyväksikäyttöä että muut syyt, joiden vuoksi seksuaalista hyväksikäyttöä kokeneet uhrit eivät halua hakeutua viranomaisavun piiriin. Esityksen keskeisenä tarkoituksena on edistää ihmiskaupan ilmituloa heikentämällä auttamisen ja rikosprosessin välistä yhteyttä. Tällä voidaan arvioida olevan myönteinen vaikutus siihen, että seksuaalista hyväksikäyttöä kokeneet uhrit uskaltaisivat hakeutua viranomaisavun piiriin.

Kuten edellä on todettu, puutteita saattaa olla myös eri tahojen osaamisessa liittyen erityisesti naisiin kohdistuvien hyväksikäytön muotojen tunnistamiseen. Seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan ja pakkoavioliittojen tunnistamiseen tulisi siten kiinnittää erityistä huomiota. Muun muassa ihmisoikeuskomitea ja CEDAW-komitea ovat antaneet Suomelle naisuhrien ja myös seksuaaliväkivallan ja hyväksikäytön uhrien tunnistamista ja auttamista koskevia suosituksia. Ehdotettu auttamisjärjestelmän roolin vahvistaminen neuvontaa ja koulutusta antavana kansallisena asiantuntijatahona on omiaan edistämään naisiin kohdistuvien hyväksikäyttömuotojen tunnistamista ja heidän ohjautumistaan avun piiriin.

Esityksellä edistettäisiin uhrien tunnistamista ja oikeutta avunsaantiin. Auttamistoimia annetaan auttamisjärjestelmässä yksilöllisten tarpeiden perusteella, mikä on järjestelmän vahvuus. Auttamisjärjestelmään ottamisen yhteydessä otetaan muun ohella huomioon mahdollisen ihmiskaupan uhrin sukupuoli ja sukupuolinen suuntautuminen, ja tämän vaikutus haavoittuvuuteen sekä väkivallasta, mukaan lukien seksuaaliväkivallasta, aiheutuneet erityiset psyykkisen avun ja tuen tarpeet. Vaikka ehdotetut säännökset ovat sukupuolineutraaleja, niiden voidaan arvioida edistävän erityisesti naisiin kohdistuvan ja sukupuolistuneen väkivallan kohteeksi joutuneiden uhrien hakeutumista avun piiriin. Näin ollen esityksellä voidaan arvioida olevan myönteisiä sukupuolivaikutuksia.

Esitetyillä ratkaisulla on kiinteä yhteys myös moniin muihin toimiin, joilla edistetään tasa-arvoa ja torjutaan naisiin kohdistuvia oikeudenloukkauksia.

Valtioneuvosto hyväksyi 9. kesäkuuta 2022 tasa-arvopoliittisen selonteon. Selonteon yhtenä tavoitteena on, että Suomessa jokainen voi elää ilman sukupuolistunutta väkivaltaa tai väkivallan uhkaa eikä kenenkään oikeutta vapauteen ja koskemattomuuteen loukata. Tähän nähden tavoitellaan, että seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvä ihmiskauppa tunnistetaan sukupuolistuneena väkivaltana ja sitä torjutaan tehokkaasti. Väkivallan uhrit saavat apua ja tekijät ohjataan tukipalveluihin. Yhteiskunta tarjoaa selonteon mukaan erityistä suojaa haavoittuvassa asemassa oleville ihmisille henkilökohtaisen koskemattomuuden varmistamiseksi. Myös hallituksen vuosille 2020—2023 laatimaa tasa-arvo-ohjelmaa toteutettaessa seurataan erityisesti ihmiskaupan uhrien aseman parantamiseen liittyviä toimenpiteitä. Tässä esityksessä ehdotetut muutokset tulevat osaltaan sekä selontekoon että tasa-arvo-ohjelmaan kirjattujen tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutumista.

Naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaohjelma julkaistiin lokakuussa 2020. Ohjelman tavoitteena on lisätä kansalaisten ja viranomaisten tietoisuutta naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja parantaa uhrien ohjautumista palveluihin. Torjuntaohjelman läpileikkaava teema on väkivallan ennaltaehkäisy. Tätä tavoitettava voidaan katsoa tuettavan esityksen ehdotuksella vahvistaa auttamisjärjestelmän roolia kansallisena asiantuntijaviranomaisena.

4.2.6 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Vastaanottolain mukaisella tunnistamisella tarkoitettaisiin jatkossa yksinomaan auttamisjärjestelmään ottamista lain 35 §:n nojalla. Joutsenon vastaanottokeskuksen tehtäviin kuuluu jo nykyisellään auttamisjärjestelmään ottamista koskevan hallintopäätöksen tekeminen. Jatkossa tämä päätös myös osoittaisi, että henkilön katsotaan olevan ihmiskaupan uhri vastaanottolain soveltamisen tarkoituksessa. Joutsenon vastaanottokeskus ei enää tekisi lain 38 §:n perusteella varsinaista tunnistamista koskevaa päätöstä, vaan kyseinen lainsäädännös kumottaisiin. 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. Lisäksi sekä Maahanmuuttovirasto että esitutkintaviranomaiset ohjaisivat jatkossakin uhreja auttamisjärjestelmään uhrin suostumuksella.

Esitetyillä muutoksilla tunnistamista koskevaan sääntelykokonaisuuteen ei olisi vaikutusta Maahanmuuttoviraston oleskelulupa- ja turvapaikkamenettelyä koskevaan päätöksentekoon. Henkilön ottaminen auttamisjärjestelmään vastaanottolain nojalla ei sellaisenaan sido Maahanmuuttoviraston päätösharkintaa, vaan harkinta oleskeluluvan suhteen tehdään ulkomaalaislainsäädännön nojalla. Maahanmuuttovirasto ottaisi kuitenkin nykytilanteen tavoin jatkossakin päätösharkinnassaan huomioon henkilön ottamisen auttamisjärjestelmään. Vastaava pätee suhteessa esitutkintaviranomaisiin niiden hoitamien tehtävien osalta.

Toipumisaikaa koskeva 36 § kumottaisiin, eikä Joutsenon vastaanottokeskuksen tehtäviin näin ollen kuuluisi toipumisaikaa koskevien päätösten tekeminen. Muutos ei kuitenkaan olisi viranomaistoiminnan kannalta käytännössä merkittävä, koska säännöstä ei ole viime vuosina sovellettu.

Joutsenon vastaanottokeskuksen päätöksenteon sekä ihmiskaupan uhrien auttamistoimien ja suojelutarpeiden arvioimisen tukena toimii nykyään monialainen asiantuntijaryhmä, jossa on Joutsenon vastaanottokeskuksen johtajan lisäksi vähintään yksi sosiaalihuollon ja yksi terveydenhuollon asiantuntija sekä poliisin, rajatarkastusviranomaisen ja Maahanmuuttoviraston edustajat. Monialaista asiantuntijaryhmää koskeva 38 c § säännös kumottaisiin, mikä vaikuttaisi edellä mainittujen tahojen toimintaan. Joutsenon vastaanottokeskuksen hallinnoimalle auttamisjärjestelmälle kertyneen asiantuntemuksen myötä asiantuntijatuntijaryhmää ei ole enää pidetty tarkoituksenmukaisena. Joutsenon vastaanottokeskus ei ole käytännössä kuullut asiantuntijaryhmää auttamisjärjestelmään ottamisen eikä järjestelmästä poistamisen yhteydessä. Kuuleminen varsinaista tunnistamista koskevan päätöksenteon yhteydessä on puolestaan hidastanut päätöksentekoa ja työllistänyt ryhmään osallistuvia tahoja ja ryhmän hallinnointi lisäksi kuormittanut tarpeettomasti Joutsenon vastaanottokeskusta. Monialaista asiantuntijaryhmää koskevan säännöksen kumoamisella voi näin ollen katsoa olevan myönteinen vaikutus viranomaisten resurssien tarkoituksenmukaisemman kohdentamisen näkökulmasta.

Monialaista asiantuntijaryhmää ei voida katsoa myöskään välttämättömäksi viranomaisyhteistyön näkökulmasta, koska yhteistyötä ja tiedonvaihtoa on mahdollista jatkaa ryhmästä riippumatta. Ihmiskaupan vastaisessa toimintaohjelmassa myös esitetään yhtenä toimenpiteenä, että

Suomessa valmistellaan uhrien tunnistamisen edistämiseksi ja avun saannin turvaamiseksi kansallinen ihmiskaupan uhrien tunnistamis- ja ohjausjärjestelmä (NRM, National Referral Mechanism). Tämä vastaa Suomen GRETA:lta saaman suosituksen täytäntöönpanoon ja tulee osaltaan luomaan puitteita viranomaisyhteistyölle.

Lakisäateisten sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisvastuu siirtyy kunnilta hyvinvointialueille vuoden 2023 alussa. Vastaanottolaissa viitattaisiin tästä johtuen jatkossa tarvittavilta osin kuntien sijaan hyvinvointialueisiin. Muutoksella ei olisi vaikutusta vastaanottolain henkilölliseen soveltamisalaan ja auttamisjärjestelmään voitaisiin jatkossakin ottaa myös kotikunnan omaavia ihmiskaupan uhreja. Ihmiskaupan uhrien auttamisesta vastaisi jatkossakin kaksi viranomaistahoa: Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteydessä toimiva ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä sekä hyvinvointialueet. Tämä edellyttäisi tiivistä yhteistyötä auttamisjärjestelmän ja hyvinvointialueiden sekä niitä ohjaavien tahojen välillä, selkeitä vastuita ja toimintamalleja sekä sujuvaa tiedonkulkua. Esityksellä pyrittäisiin selkiyttämään eri viranomaisten välistä vastuunjakoja ihmiskaupan uhrien auttamisessa sekä vastaanottolain ja sosiaali- ja terveydenhuollon yleislainsäädännön soveltamisen välistä suhdetta. Tällä olisi myönteinen vaikutus viranomaisten toimintaan.

Auttamisjärjestelmän tehtäväksi säädettäisiin neuvonnan ja ohjauksen antaminen kaikille ihmiskaupan uhreille. Auttamisjärjestelmän tehtäväksi lisättäisiin myös kansallisena asiantuntijaviranomaisena toimiminen ihmiskauppailmiöön ja sen vastaiseen työhön liittyvissä asioissa. Näin vahvistettaisiin lainsäädännön tasolla auttamisjärjestelmän roolia ihmiskaupan vastaisessa työssä, ja mahdollistettaisiin toiminnan kehittäminen edelleen. Tällä olisi myönteinen vaikutus myös muiden viranomaisten toimintaan, jotka voivat toiminnassaan kohdata ihmiskaupan uhreja, kun lain tasolla olisi selkeästi säädetty tahosta, jonka asiantuntemusta voidaan hyödyntää ihmiskaupaan liittyvissä asioissa.

Ehdotettu sosiaalihuoltolain 11 §:n muutos ei laajentaisi hyvinvointialueen järjestämisvastuuta nykyisestä, sillä jo voimassa olevan 11 §:n sanamuodon voidaan katsoa kattavan esimerkiksi ihmiskaupasta ja muusta hyväksikäytöstä aiheutuvat tuen tarpeet. Lisäämällä pykälään nimenomainen maininta muusta hyväksikäytöstä voitaisiin kuitenkin edistää sitä, että ihmiskauppailmiöön ja muuhun hyväksikäyttöön kiinnitettäisiin sosiaalihuollossa nykyistä enemmän huomiota ja että uhreja autettaisiin nykyistä paremmin sosiaalihuollon perusrakenteissa. Tavoitteen saavuttamiseksi olisi kuitenkin tärkeää lisäksi ohjata ja tiedottaa hyvinvointialueita säännöksen merkityksestä.

4.2.7 Taloudelliset vaikutukset

Auttamisjärjestelmässä oli 909 ihmiskaupan uhria ja 270 uhrin lasta 31.5.2022. Yhteensä auttamisjärjestelmässä oli 1 179 asiakasta. Vuoden 2021 lopussa auttamisjärjestelmän piirissä oli 1 132 henkilöä ja vuoden 2020 lopussa 916 henkilöä. Kokonaisasiakasmäärä on viime vuosina kasvanut.

Ehdotetuilla muutoksilla auttamisen ja rikosprosessin välisen yhteyden heikentämiseksi edistettäisiin ihmiskaupan uhrien avun piiriin hakeutumista, minkä voi arvioida lisäävään jonkin verran Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteyteen sijoitetun ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän työtä. Ihmiskaupan uhrien parissa toimivat järjestöt ovat arvioineet, että vuonna 2020 noin 30 % järjestökentällä tunnistetuista uhreista ei syystä tai toisesta hakeutunut auttamisjärjestelmään. Asiakasmäärän mahdolliseen kasvuun vaikuttavat kuitenkin monet tekijät ja esityksen merkitystä määrään on näin ollen vaikea tarkkaan arvioida. Auttamisjärjestelmään ottamista koskevat tehtävät ja siihen liittyvä hallintopäätösten tekeminen lisääntyisi sikäli kuin asiakasmäärä lisääntyy, mutta toisaalta ei olisi tarpeen varata resursseja toipumisaikaa ja varsinaista

tunnistamista koskevaan päätöksentekoon eikä monialaisen asiantuntijaryhmän työskentelyyn. Kasvava asiakasmäärä ja uhreille tarjotut auttamistoimet voisivat nostaa ihmiskaupan uhrien auttamispalveluihin varatun määrärahan käyttöä. Tähän voisi osaltaan vaikuttaa se, että käytävissä olevan tilastotiedon mukaan noin 13 % henkilöistä on poistettu auttamisjärjestelmästä rikosprosessiliitännäisen syyn vuoksi, mikä ei olisi jatkossa mahdollista. Auttamisjärjestelmän roolin vahvistaminen kansallisena asiantuntijaviranomaisena ihmiskauppailmiöön ja sen vastaiseen työhön liittyvissä asioissa voi myös heijastua määrärahatarpeisiin.

Esityksen mahdolliset lisäresurssitarpeet voitaisiin kattaa Maahanmuuttoviraston käytössä olevan määrärahan puitteissa. Viranomaisen resursoinnin riittävyyttä arvioidaan vuosittain valtion talousarvio- ja kehysprosesseissa.

On mahdollista, että rikosilmoitusten ja ihmiskauppaoikeudenkäyntien määrä lisääntyisi jonkin verran sen seurauksena, että uhrin uskaltaisivat tehdä aiempaa enemmän yhteistyötä esitutkintaviranomaisten kanssa. Asiamäärän vähäinkin kasvu voi vaikuttaa esitutkintaviranomaisten sekä syyttäjä- ja oikeuslaitoksen työmäärään ja resurssitarpeisiin, ottaen huomioon, että ihmiskauppa-asiat ovat keskimääräistä vaativampia ja työllistävempiä.

Esitys ei vaikuttaisi hyvinvointialueille kotoutumisen edistämisestä annetun lain 53 §:n nojalla maksettavien korvausten perusteisiin, ja korvausten maksaminen edellyttäisi jatkossakin auttamisjärjestelmän asiakkuutta. Esitys voi kuitenkin edistää myös kotikunnan omaavien ohjautumista auttamisjärjestelmään ja lisätä siten maksettavien korvausten määrää. Vuosina 2019—2021 korvauksia maksettiin kunnille keskimäärin noin 420 000 euroa vuodessa, mikä on noin 0.33 % kaikista lain 6 luvun nojalla maksetuista korvauksista. Esityksellä ei näin ollen kuitenkaan arvioida olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Erillislaki ihmiskaupan uhrien auttamisesta

Edellä esityksessä mainitun sosiaali- ja terveysministeriön asettaman työryhmän (VN/10456/2020, STM/054:00/2020) tavoitteena oli selkeyttää ja yksinkertaistaa vallitsevaa lainsäädäntöä ja käytäntöjä ihmiskaupan uhrien auttamisessa, jotta uhrien oikeus auttamistoi- miin toteutuu yhdenvertaisesti riippumatta uhrin asuinpaikasta tai siitä, onko uhrilla kotikunta vai ei, sekä heikentää kytköstä rikosprosessiin. Tehtävänä oli valmistella ehdotus uudeksi laiksi ihmiskaupan uhrien auttamisesta. Osana erillislain valmistelua oli myös tarkoitus laatia ehdotukset lainsäädännöksi ihmiskaupan uhrien turvallisista ja tuetuista asumispalveluista.

Sosiaali- ja terveysministeriön johdolla valmisteltiin erillislakia ihmiskaupan uhrien auttamisesta. Laissa olisi säädetty muun muassa niiden hyvinvointialueille maksettavien kustannusten korvauksista, jotka johtuvat ihmiskaupan uhrien palveluiden järjestämisestä, THL:n ja alla kuvattujen, niin kutsuttujen osaamiskeskittymien tehtävistä.

Työryhmä valmisteli rakenteen ihmiskaupan uhrien auttamisen organisoimisesta jatkossa. Työryhmässä syksyllä 2021 hyväksytyn mallin mukaan nykyisenlainen Maahanmuuttoviraston alaisuudessa toimiva ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä olisi sellaisenaan lakkautettu ja sen sijaan sekä sisäministeriön että sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle olisi perustettu ihmiskaupan vastaisen työn niin kutsutut osaamiskeskittymät, jotka olisivat tehneet yhteistyötä ja koordinoineet oman hallinnonalansa ihmiskaupan vastaista työtä. Osaamiskeskittymät olisi-

vat tukeneet hyvinvointialueilla ja vastaanottokeskuksissa tehtävää ihmiskaupan uhrien auttamistyötä. Lisäksi osaamiskeskittymillä olisi ollut muita, muun muassa konsultaatioon ja neuvontaan, koulutukseen, moniammatillisten yhteistyöverkostojen ylläpitoon ja tilannekuvan koostamiseen liittyviä tehtäviä. Ehdotetun rakenteen mukaan THL olisi ylläpitänyt ihmiskaupan uhrien auttamista koskevaa tilannekuvaa, tehnyt tutkimusta ja tiedonkeruuta sekä viranomais- ja sidosryhmäyhteistyötä. Lisäksi THL:n ja Maahanmuuttoviraston tehtäviin olisi kuulunut omilla hallinnonaloillaan työn koordinaatio, informaatio-ohjaus ja kehittämisen tuki. Toimintaa olisi koordinoitunut sosiaali- ja terveysministeriön ja sisäministeriön yleisen johdon ja tulosohjauksen tukena poikkihallinnollinen koordinaatioryhmä.

5.1.2 Vastaanottolaki

Esityksen keskeisenä tavoitteena on auttamisen ja rikosprosessin välisen yhteyden heikentäminen. Tämän toteuttaminen edellyttäisi varsinaista tunnistamista koskevan 38 §:n osalta vähintään säännöksen muuttamista siten, että Joutsenon vastaanottokeskuksen toimivalta tunnistaa uhri ei olisi sidottu edeltäviin rikosprosessuaalisiin toimiin. Valmistelun yhteydessä on kuitenkin katsottu, että nykyinen tunnistamista koskeva sääntely ei välttämättä ole toimivin ja tarkoituksenmukaisin vaihtoehto, ja pidetty tarpeellisena selvittää tunnistamista koskevan sääntelyn muuttamista kokonaisvaltaisemmin.

Selvitystyön tueksi järjestettiin 27.4.2022 työpaja, johon osallistui sekä viranomaisten että kansalaisjärjestöjen edustajia. Työpajassa käsiteltiin vaihtoehtoja vastaanottolain tunnistamista koskevan sääntelykokonaisuuden kehittämiseksi. Pohdittavana oli muun muassa se, mitkä tahot olisivat jatkossa toimivaltaisista tunnistamaan uhreja ja tarvitaanko kaksivaiheista tunnistamismenettelyä sekä mitä riskejä voi sisältyä sääntelyn muuttamiseen.

Työpajatyön yhteydessä nousi esiin, että uhrin näkökulmasta on tukitoimien saamisen osalta keskeistä auttamisjärjestelmään ottaminen vastaanottolain 35 §:n perusteella. Sen sijaan varsinaista tunnistamista koskeva päätös ei tuo auttamistoimien osalta muutosta uhrin tilanteeseen ja sen oikeusvaikutukset ovat jääneet osin epäselviksi. Työpajassa myös katsottiin, että vaikka esitutkintaviranomaisilla ja Maahanmuuttovirastolla on tärkeä rooli tunnistaa ihmiskaupan uhreja omassa toiminnassaan, soveltamansa lainsäädännön ja toimivaltuuksien pohjalta, on vastaanottolakia sovellettaessa merkitystä nimenomaan Joutsenon vastaanottokeskuksen tekemällä päätöksellä.

Työpajatyön pohjalta päädyttiin malliin, jossa vastaanottolain mukaisella ihmiskaupan uhrin tunnistamisella tarkoitettaisiin jatkossa yksinomaan auttamisjärjestelmään ottamista Joutsenon vastaanottokeskuksen tekemällä hallintopäätöksellä. Varsinaista tunnistamista koskeva säännös kumottaisiin. Näin vastaanottolain tunnistamista koskeva sääntely olisi nykyistä selkeämpää ja tunnistamisen oikeusvaikutukset ennakoitavampia sekä uhrin että viranomaisten näkökulmasta. Malli olisi tarkoituksenmukaisempi myös viranomaisten resurssien kohdentamisen näkökulmasta.

Sääntelyn muuttamisen riskinä pidettiin työpajatyön yhteydessä sitä, että auttamisjärjestelmään ottamisen kynnyksensä nousisi siirryttäessä yksivaiheiseen tunnistamiseen. Auttamisjärjestelmään ottamisen edellytyksiä ei kuitenkaan esitetä muutettavaksi, ja järjestelmään otettaisiin jatkossakin auttamisjärjestelmän ihmiskaupan uhriksi arvioima henkilö matalalla kynnyksellä.

Valmistelun aikana on pohdittu toipumisaikaa koskevan 36 §:n osalta vaihtoehtoisena ratkaisuna sitä, että säännöksestä poistettaisiin ainoastaan ilmoitusvelvollisuus poliisille koko säännöksen kumoamista koskevan ehdotuksen sijasta.

EN:n yleissopimuksen 13 artiklassa tarkoitetaan yksinomaan ilman laillista oleskeluoikeutta maassa oleskeleville annettavaa harkinta- ja toipumisaikaa. Vuonna 2015 vastaanottolakiin lisättiin kuitenkin toipumisaikaa koskeva 36 §, joka mahdollisti toipumisajan antamisen myös laillisesti maassa oleskeleville. Tätä perusteltiin sillä, että GRETA oli maa-arvioinneissaan korostanut, että kaikilla epäillyllä ihmiskaupan uhreilla tulisi olla mahdollisuus kyseiseen aikaan.

Kuten esityksessä on aiemmin tuotu esiin, EN:n yleissopimuksen oheen on liitetty niin kutsuttu selitysmuistio, joka on keskeinen sopimuksen tulkintaa ohjaava asiakirja. Selitysmuistion mukaan 13 artiklaa on tarkoitus soveltaa laittomasti maassa oleskelevien lisäksi lyhyellä oleskeluluvalla oleskeleviin ihmiskaupan uhreihin (s. 28). Selitysmuistion mukaan mainitut ryhmät voivat olla erityisen haavoittuvia kokemansa hyväksikäytön johdosta, ja voivat myös tulla poistetuksi maasta.

Vastaanottolain 36 §:n mukaan toipumisaika voidaan antaa auttamisjärjestelmään ottamista koskevan päätöksenteon yhteydessä. Toipumisajan kohderyhmällä, joita muun selitysmuistiossa mainitut lyhyellä oleskeluluvalla oleskelevat ovat, ei ole auttamisjärjestelmään ottamisen hetkellä riskiä tulla maasta poistetuksi. Tältä osin toipumisajalla ei ole vastaavaa hyötyä uhrin näkökulmasta kuin ilman oleskeluoikeutta maassa olevalle myönnettävällä ulkomaalaislain 52 b §:n mukaisella harkinta-ajalla. Selitysmuistion mukaan harkinta- ja toipumisaikaa ei tule sekoittaa 14 artiklan mukaiseen oleskeluluvan myöntämiseen. Sikäli kuin henkilön tilanne sitä auttamisjärjestelmään ottamisen jälkeen edellyttää, hänellä on aina mahdollisuus hakea ihmiskaupan uhrille tarkoitettua oleskelulupaa tai muuta oleskelulupaa ulkomaalaislaissa säädettyin tavoin. Myös ulkomaalaislain harkinta-aikaa koskeva sääntely voi tulla tällöin sovellettavaksi.

Vastaanottolain toipumisajan tarkoituksena on EN yleissopimuksen ja tulkintaa ohjaavan selitysmuistion (s. 28) mukaisesti, että uhrilla on mahdollisuus toipua kokemastaan hyväksikäytöstä ja harkita yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Se on tarkoitettu sellaisille uhreille, jotka syystä tai toisesta eivät halua tai uskalla olla heti yhteydessä esitutkintaviranomaiseen. Toipumisaika mahdollistaa sen, että uhri saa rauhassa päättää jatkotoimenpiteistään ilman ulkopuolelta tulevaa painetta.

Voimassa olevan vastaanottolain sääntelyn mukaan auttamisjärjestelmän kautta saatava apu voi lakata, jos henkilö ei ole halukas yhteistyöhön esitutkintaviranomaisen kanssa. Esityksen keskeisenä tavoitteena on auttamisen ja rikosprosessin välisen yhteyden heikentäminen. Tähän liittyvät keskeisesti varsinaista tunnistamista ja auttamisjärjestelmästä poistamista koskevat muutosehdotukset. Tämä tarkoittaisi, että jatkossa uhrin oikeus auttamistoimiin olisi vahvemmin sidottu avuntarpeeseen kuin rikosoikeusjärjestelmän puitteissa tehtyihin ratkaisuihin. Tällöin toipumisajan keskeisellä tarkoituksella, eli uhrille taatulla mahdollisuudella harkita yhteistyötä esitutkintaviranomaisen kanssa, ei olisi merkitystä vastaanottolain uhrin suojelua ja auttamista koskevassa tarkoituksessa. Auttamisjärjestelmään 35 §:n perusteella otetulla uhrilla olisi tosiasiallinen mahdollisuus toipua ja irtautua hyväksikäytöstä sekä myös harkita rikosilmoituksen tekemistä ilman, että yhteistyöhön ryhtymisellä olisi kuitenkaan samanlaista vaikutusta auttamisjärjestelmän asiakkuuden jatkumiseen kuin nykytilanteessa.

Toipumisajan antamisella ei ole valmistelun yhteydessä katsottu olevan uhrin näkökulmasta, uhrin oikeuksien toteutumisen ja tosiasiallisen avun saannin osalta sellaista merkitystä, että toipumisaikaa koskevan sääntelyn säilyttäminen ilman ilmoitusvelvollisuutta oltaisiin katsottu tarkoituksenmukaisesti. Sen vuoksi koko säännöstä ehdotetaan kumottavaksi.

5.1.3 Sosiaalihuoltolaki ja terveydenhuoltolaki

Hallitusohjelman mukaan sosiaali- ja terveydenhuoltolakeihin lisätään viittaukset ihmiskaupan uhreihin. Esitystä valmisteltaessa selvitettiin vaihtoehtona, että sosiaalihuoltolain 11 §:n 5 kohtaan lisättäisiin nimenomainen maininta ihmiskaupasta. Tällainen kytkentä rikosnimikkeeseen todettiin kuitenkin ongelmalliseksi, sillä käytännön työssä sosiaalityöntekijä harvoin pystyy erottamaan, onko henkilö joutunut ihmiskaupan vai jonkin sen lähirikoksen uhriksi. Ylipäätään asiakkaan palvelutarvetta ei sosiaalihuollossa määritellä rikosoikeudellisten käsitteiden kautta vaan arviointi on aina yksilökohtaista ja myös rikosten uhreiksi joutuneiden henkilöiden palvelutarpeet voivat olla moninaiset. Sosiaalihuoltolakia soveltavan viranomaisen näkökulmasta on selkeämpää, että sosiaalihuoltolaissa viitattaisiin laajemmin hyväksikäyttöön, jonka yksi muoto ihmiskauppa on. Käytännön työssä ”ihmiskauppa”-termi saattaisi ohjata viranhaltijaa tunnistamaan pikemminkin tiettyä, vakavaa hyväksikäyttöä sen sijaan, että tunnistettaisiin hyväksikäytön moninaisuutta ja hyväksikäytöstä asiakkaalle aiheutuvia avuntarpeita. Ihmiskaupan uhrien auttamisessa on tyypillistä, että avuntarpeet 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 tarvitsemaansa apua riippumatta siitä, täyttykö ihmiskaupan tunnusmerkistö. Sanottujen syiden vuoksi esityksessä on päädytty ehdottamaan, että sosiaalihuoltolain 11 §:n 5 kohtaan lisättäisiin maininta muusta hyväksikäytöstä, joka kattaisi muun muassa ihmiskaupan uhriksi joutumisen. Tällöin pykälä pitäisi laaja-alaisesti sisällään erilaiset väkivallan, hyväksikäytön ja kaltoinkohtelun muodot.

Terveydenhuoltolakiin ei ole päädytty ehdottamaan vastaavaa viittausta, sillä terveydenhuoltolain systematiikassa ei säädetä terveyspalveluiden saamisesta jonkin statuksen tai aseman, kuten ihmiskaupan uhriksi joutumisen, perusteella. Sääntelyssä säädetään yleisesti hyvinvointialueen järjestämismääräyksillä olevista palveluista, kuten sairaanhoitopalveluista ja mielenterveyspalveluista, asukkaille ja muille asiakkaille. Jos terveydenhuoltolakiin lisättäisiin erikseen juuri ihmiskaupan uhrien oikeus terveyspalveluihin, voisi tämä johtaa lain systematiikalle vieraisiin vastakohtapäätelmiin siitä, kenellä oikeus palveluihin on tai ei ole. Sama koskee sosiaalihuoltolakia.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

5.2.1 Yleistä

Pohjoismaissa ja EU:n jäsenmaissa ihmiskaupan uhrien auttaminen on järjestetty hyvin eri tavoin. Kansallisen Joutsenon vastaanottokeskuksen hallinnoiman ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kaltaista toimijaa ei ole. Esityksen keskeiset ratkaisut liittyvät lisäksi kiinteästi hallitusohjelmakirjauksiin. Tästä johtuen muiden maiden lainsäädännössä tehdyt ratkaisut eivät juurikaan ole hyödynnettävissä Suomen lainsäädäntöä ja järjestelmää kehitettäessä.

Lainsäädäntöä ja muissa maissa käytössä olevia keinoja vertailtaessa on hyödynnetty Euroopan muuttoliikeverkoston (EMN) maaliskuussa 2022 julkaistua jäsenvaltioiden, Norjan ja Georgian vertailuraporttia kolmannen maan kansalaisista ihmiskaupan uhreina (Third-country national victims of trafficking in human beings: detection, identification and protection), Ruotsin EMN:n vuonna 2021 julkaistua kansallista raporttia kolmansista maista tulleiden ihmiskaupan uhrien havaitsemisesta, tunnistamisesta ja suojelusta (Detection, identification and protection of third-country national victims of trafficking in human beings, National Report Sweden), Euroopan komission vuonna 2020 julkaistua raporttia jäsenvaltioiden kansallisten ja monikansallisten ihmiskaupan uhrien tunnistamis- ja ohjausjärjestelmien tarkastamisesta (Study on reviewing the functioning of Member States' National and Transnational Referral Mechanisms, HOME/2018/ISFP/PR/THB/0000), Euroopan komission tietokantaa jäsenvaltioiden keinoista

torjua ja tunnistaa ihmiskauppaa sekä Itämeren valtioiden neuvoston ihmiskaupan työryhmän projektin HOF-BSR (Harmonized Operational Framework in the Baltic Sea Region) työkalua. Lähteet ovat saatavilla EMN:n, Euroopan komission ja Itämeren valtioiden neuvoston internet-sivustoilla.

5.2.2 Ihmiskaupan uhrin havaitseminen ja tunnistaminen

Edellä mainitun EMN:n raportin tavoitteena on tarkastella kolmannen maan kansalaisten havaitsemista, tunnistamista ja suojelua ihmiskaupan uhreina vuosina 2015–2020. Raportti on laadittu 27 kansallisen yhteyspisteen luovuttamien kansallisten tietojen perusteella, jotka annettiin vastauksena EMN:n ja Euroopan komission yhdessä laatimaan kyselylomakkeeseen. Raportissa havaitsemisella tarkoitetaan mahdollisen ihmiskauppatilanteen tunnistamisprosessia, jota voi seurata varsinainen tunnistaminen eli virallinen vahvistus siitä, että havaittu henkilö voidaan katsoa oletetuksi ihmiskaupan uhriksi toimivaltaisten viranomaisten mukaan. Kaikissa maissa havaitsemista ja tunnistamista ei ole eroteltu selvästi.

Oletettujen uhrien havaitsemiseen ja tunnistamiseen osallistuvat viranomaiset vaihtelevat maittain. Toimivaltuudet oletettujen uhrien havaitsemiseen on useilla eri viranomaisilla, mutta tunnistamisvaltuudet on yleensä rajoitetummalla määrällä viranomaisia. Lainvalvontaviranomaisilla on toimivaltuudet sekä oletettujen uhrien havaitsemiseen että tunnistamiseen kaikissa maissa. Joissakin maissa näihin lainvalvontaviranomaisiin lukeutuu myös syyttäjänvirasto. Rajavartijat, turvapaikka- ja maahanmuuttopalvelut, työsuojelutarkastajat ja kansalaisjärjestöt ovat yleensä päteviä havaitsemaan ja – vähäisemmässä määrin – tunnistamaan uhreja.

On olemassa erilaisia kansallisia menettelyjä ja toimia, joilla voidaan havaita ne kolmannen maan kansalaiset, jotka ovat ihmiskaupan oletettuja uhreja, kuten esimerkiksi tietämyksen lisäämiseen tähtäävät kampanjat, uhrien havaitseminen indikaattorien avulla, tiedon kerääminen ja ennakoivat seulontamekanismit turvapaikka- ja maahanmuuttomenettelyjen aikana. Monet valtiot ovat raportoineet ihmiskaupan oletettujen uhrien tunnistamiseksi käyttöön otetuista menettelyistä, joiden toimeenpanosta huolehtii useimmiten poliisi ja vähäisemmässä määrin syyttäjänvirasto tai eri viranomaisten ja organisaatioiden yhdistelmä.

5.2.3 Yleiskatsaus Pohjoismaihin

Norjassa ihmiskaupan uhrin havaitsemisen ja tunnistamisen vaiheiden välillä ei tehdä eroa. Kaikilla viranomaisilla, organisaatioilla ja yksittäisillä henkilöillä on velvollisuus ohjata mahdollinen ihmiskaupan uhri asianmukaisten ja toimivaltaisten viranomaisten luo. Yhdellä valtion virastolla tai nimetyllä valtioista riippumattomalla toimijalla ei ole ensisijaista vastuuta ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta. Vastuu oletettujen uhrien tunnistamisesta kuuluu kaikille ammattiryhmille, jotka voivat joutua tekemisiin uhrien kanssa työnsä kautta: esimerkiksi poliisi, maahanmuuttoviranomaiset ja sosiaalipalvelut. Norja ei ole vielä kehittänyt kansallista auttamis- ja ohjausjärjestelmää ihmiskaupan uhreille. Kansallisessa poliisiosastossa toimiva ihmiskaupan uhrien koordinointiyksikkö (KOM) avustaa valtion viranomaisia, kunnallisia ja alueellisia tukipalveluiden tarjoajia sekä järjestöjä kehittämällä menetelmiä uhrien havaitsemiseksi ja mobilisoinnilla asianmukaisia tuki- ja suojelupalveluja ihmiskaupan uhreille.

Viranomaisten mahdolliseksi ihmiskaupan uhriksi vahvistamalla henkilöllä on oikeus apuun ja suojeluun. Uhreilla voi olla oikeus muun muassa oikeudelliseen apuun, harkinta-aikaan, tarvittavaan lääketieteelliseen apuun, turvalliseen majoitukseen ja taloudelliseen tukeen. Hyväksikäytetyt tai apua tarvitsevat henkilöt voivat kääntyä eri viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen puoleen avun saamiseksi tai asian saattamiseksi asianomaisen avunantajan käsiteltäväksi. Näin ollen tuen saamisen kynnyksessä Norjassa on melko alhainen. Valtion ja kunnan virastot tarjoavat

uhreille apua ja tukea järjestämällä uhrien auttamispalveluja kuntien kriisikeskuksien ja valtion rahoittamien kansalaisjärjestöjen kautta. Esimerkiksi kansallinen tukiorganisaatio ROSA, PRO Sentret, Pelastusarmeija ja kirkko tarjoavat tuki- ja suojelupalveluja muun muassa majoituksen ja neuvonnan muodossa ihmiskaupan uhreille.

Ruotsissa ei ole olemassa erityistä lakia, jolla säädettäisiin ihmiskaupan uhrien auttamisesta, tukemisesta tai tunnistamisesta. Sääntelyä on muun muassa turvapaikanhakijoiden ja muiden ryhmien terveydenhoitoa koskevassa laissa, ulkomaalaislaissa ja sosiaalipalvelulaissa. Vuonna 2016 kansallinen auttamis- ja ohjauksikäsi (NRM) astui voimaan. Käsi on oletettuja uhreja kohtaaville ammattilaisille osoitettu manuaali, jossa selvennetään kunkin valtion viranomaisen velvollisuudet tukemiseen ja suojeluun liittyen. Ruotsin tasa-arvovirasto (Jämställdhetsmyndigheten, JÄMY) toimii keskeisenä koordinoivana tahona kansallisella tasolla ihmiskaupan torjumista vastaan.

Ruotsissa kuka tahansa voi havaita ihmiskaupan uhrin. Henkilö voi myös itse ilmoittaa joutuneensa ihmiskaupan uhriksi. Uhrien havaitsemiseen osallistuvia tärkeimpiä sidosryhmiä ovat alueelliset koordinaattorit, sosiaalipalvelut, poliisiviranomainen, syyttäjänvirasto, maahanmuuttovirasto, työympäristövirasto ja terveydenhuollon tarjoajat. Myös Ruotsin ihmiskaupan vastainen kansalaisyhteiskuntafoorumi ja ulkoasiainministeriö osallistuvat uhrien havaitsemiseen. Vaikka Ruotsin lainsäädännössä ei säädetä erityisestä menettelystä uhrin viralliselle tunnistamiselle, Ruotsin kansallisen auttamis- ja ohjauksikäsin (NRM) mukaan henkilö tunnistetaan virallisesti rikostutkinnan pääasiallisen johtajan käynnistäessä esitutkinnan. Esitutkinnan aloittamisen kynnys on melko alhainen, sillä se edellyttää ainoastaan, että henkilön epäillään olevan ihmiskaupan uhri. Esitutkinnan käynnistyttyä henkilö saa oikeudellisen aseman Ruotsissa mahdollisena ihmiskaupan uhrina.

Ruotsissa oikeudellinen asema on yleisesti ottaen edellytys täyden valtion apu- ja tukipalveluiden piiriin pääsemiselle. Oikeudellisen aseman omaavalla ihmiskaupan uhrilla on pitkälti samat oikeudet sosiaali- ja terveyspalveluihin kuin muilla Ruotsin kansalaisilla. Avun muodot vaihtelevat suojaja- ja majoituspaikasta kielikursseihin, hammaslääkärikäynteihin ja ammatilliseen koulutukseen. Kunnallisilla sosiaalipalveluilla ja terveydenhuollolla on ensisijainen vastuu tuki- ja suojelupalveluiden järjestämiselle ihmiskaupan uhreille. Alueelliset koordinaattorit ovat ihmiskaupan uhrien auttamiseen erityisosaamista omaavia sosiaalityöntekijöitä, joiden vastuualueisiin kuuluu uhrien oikeuksien suoja- ja tukipalveluihin toteutumisen varmistaminen ja opastuksen tarjoaminen viranomaisille ihmiskauppaan liittyvissä tapauksissa.

Kansalaisjärjestöillä on merkittävä rooli uhrien auttamisessa Ruotsissa, sillä järjestöt tarjoavat suojele- ja tukipalveluja riippumatta uhrin oikeudellisesta asemasta. Ruotsin kansalaisyhteiskuntafoorumi ihmiskaupan torjumiseksi (Platfomen Civila Sverige mot Människohandel) on kattojärjestö, joka tekee yhteistyötä kuntien sosiaalipalveluiden kanssa tuki- ja apupalveluiden järjestämisessä. Foorumi tarjoaa valtion yhteisrahoittaman kansallisen tukiohjelman, jolla täydennetään viranomaisten tarjoamia tukipalveluja. Ihmiskaupan uhreille tarjottaviin tuki- ja suojelutoimenpiteisiin kuuluvat muun muassa väliaikainen majoitus, oikeudellinen neuvonta, tulkkauspalvelut sekä tuki yhteydenottoon sosiaali- ja terveyspalveluihin.

Tanskassa ei ole erityistä lainsäädäntöä, joka sääntelisi ihmiskaupan uhrien auttamista, tukemista ja tunnistamista. Ulkomaalaislaissa, sosiaalipalvelulaissa ja oikeudenkäyttölaissa säännellään ihmiskaupan uhrien asemasta. Tasa-arvoasioista vastaava ministeri vastaa ihmiskaupan torjuntaa koskevan kansallisen toimintasuunnitelman koordinoinnista ja täytäntöönpanosta Tanskassa. Kansallisessa toimintasuunnitelmassa säännellään muun muassa ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta sekä auttamis- ja tukipalveluiden järjestämisestä.

Viranomaisilla, kuten poliisilla, Tanskan verovirastolla, Tanskan työympäristöviranomaisella ja Tanskan kansainvälisellä rekrytointi - ja kotouttamisvirastolla, on tyypillisesti ensimmäinen yhteys ihmiskaupan mahdollisiin uhreihin tavanomaisten valvontatoimiensa kautta, esimerkiksi rakennustyömailla, ravintoloissa ja kuljetusalalla. Edellä mainittujen lisäksi myös kansalaisjärjestöt sekä Tanskan ihmiskauppakeskus (Center mod Menneskehandel, CMM) ovat todennäköisimpiä ihmiskaupan uhreja kohtaavia tahoja. Tanskassa toimivaltainen viranomais tunnistaa uhrin virallisesti kaikissa tapauksissa riippumatta siitä, onko henkilö asianomainen rikosprosessissa vai ei. Henkilön oleskellessa maassa laillisesti, CMM vastaa uhrin virallisesta tunnistamisesta. Tanskan maahanmuuttovirasto tunnistaa laittomasti maassa oleskelevat uhrin. Tanskan tuomioistuimet myöntävät ihmiskaupan uhrin aseman tapauksissa, joissa oletettua ihmiskaupan uhri on syytetty rikoksesta. Uhria kuullaan tunnistamisprosessin aikana.

Virallinen tunnistaminen on Tanskassa yleisesti ottaen edellytys valtion tukiohjelman piiriin pääsemiselle. CMM, maahanmuuttoviranomainen ja Kansalainen siirtolaisuusjärjestö (IOM) ovat keskeisiä uhrien avustus- ja suojelutoimia koordinoivia virastoja. Auttamistoimiin kuuluu majoitus, laajempi pääsy lääketieteellisiin palveluihin, oikeudellinen neuvonta ja -apu, psykologinen tuki ja avustettu vapaaehtoinen paluu. Käytännössä apu- ja tukipalveluja tarjoavat kansalaisjärjestöt, joilla on sopimus kansallisen toimintasuunnitelman mukaisesti. Paikallinen kunta vastaa palvelujen tarjoamisesta yksintulleille alaikäisille yhteistyössä lapselle määrätyn edustajan ja CMM:n yhteyshenkilön kanssa.

6 Lausuntopalaute

Lausunnoissa kannatettiin laajalti vastaanottolakiin ehdotettavia hankkeen keskeisiä muutoksia, joilla pyritään heikentämään auttamisen ja rikosprosessin välistä yhteyttä uhrin aseman parantamiseksi. Tähän tavoitteeseen liittyviä ratkaisuja koskien ihmiskaupan uhrien tunnistamista, toipumisaikaa ja auttamisjärjestelmästä poistamista pidettiin pääosin perusteltuina. Esitettyjä ratkaisuja on täsmennetty ja tarkennettu lausuntopalautteen pohjalta, selkiyttäen muun muassa vastaanottolain mukaisen tunnistamisen merkitystä sekä Maahanmuuttoviraston ja esitutkintaviranomaisten roolia tunnistavina tahoina muun kuin vastaanottolain nojalla. Auttamisjärjestelmään ottamisen yhteydessä tapahtuvaan tunnistamiseen sekä järjestelmästä poistamiseen liittyen on selkeyden vuoksi lisätty perusteluja henkilön oikeusturvan toteutumisesta, ottaen huomioon, ettei esityksessä ehdoteta tältä osin muutoksia.

Ehdotuksiin suhtauduttiin lähtökohtaisesti myönteisesti siltä osin, kuin niillä pyritään tarkentamaan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää koskevaa sääntelyä, auttamisjärjestelmän tarkoitusta ja tehtäviä, ja vahvistamaan auttamisjärjestelmän asiantuntijaroolia sekä ohjaus- ja neuvontaroolia kotikunnan omaaviin uhreihin liittyen. Lausuntopalautteessa pidettiin tärkeänä auttamisjärjestelmän ja hyvinvointialueiden välistä yhteistyötä ja yhteistyön merkitystä onkin palautteen pohjalta pyritty korostamaan esityksessä. Tässä vaiheessa ei ole kuitenkaan pidetty tarkoituksenmukaisena lisätä sääntelyä yhteistyön rakenteista. Yhteistyön toimivuuden osalta on katsottu, että on erityisen tärkeää kiinnittää huomiota sääntelyn ohella sen toimeenpanoon. Esitystä on myös tarkennettu palautteen pohjalta sen selkiyttämiseksi, että tiedonkulku ja eri tahojen välinen yhteistyö tulee jatkumaan moniammatillista asiantuntijaryhmää koskevan sääntelyn kumoamisesta riippumatta.

Lausunnoissa kannatettiin tavoitetta selkiyttää vastaanottolain ja sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön välistä suhdetta, mutta joissain lausunnoissa esitettiin kriittisiä näkemyksiä sen suhteen, onko ehdotettu ratkaisu riittävä. Lausuntopalautteen johdosta vastaanottolakiin esitettyä ehdotusta ei ole muutettu, koska on katsottu, että ehdotettavan sääntelyn ohella merkityksellisiä ovat myös muut toimet, kuten ohjeistus ja koulutus, joiden merkitystä myös osassa lausunnoissa korostettiin. Muutamat lausunnonantajat kiinnittivät huomiota siihen, että erillislain

valmistelun sijaan on päädytty tekemään vain kohdennettuja muutoksia vastaanottolakiin ja sosiaalihuoltolakiin. Toteuttamistapaa ei kuitenkaan ole tämän palautteen seurauksena harkittu muutettavan, koska on katsottu olevan perusteltua edetä hankkeen asettamispäätöksen mukaisesti. Lausunnoissa nostettiin esiin myös muita muutosehdotuksia, joiden toteuttamiseen ei ole ryhdytty hankkeelle asetetut tavoitteet huomioon ottaen. Esitystä on kuitenkin lausuntopalautteen johdosta täsmennetty siten, että siitä käy selkeämmin esiin asettamispäätöksen lähtökohdat ja esitettävien muutosten tarkoitus. Erillislain valmisteluun voidaan mahdollisesti palata tulevaisuudessa, kun hyvinvointialueet ovat vakiinnuttaneet toimintansa ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisestä ihmiskaupan uhreille hyvinvointialueilla on kertynyt kokemusta.

Esitysten vaikutusten osalta nousivat esiin taloudelliset, lapsen asemaa koskevat sekä sukupuoli- ja yhdenvertaisuusvaikutukset. Vaikutusten arviointia on joiltain osin täydennetty jatkovalmistelun yhteydessä.

Lausuntopalautteen johdosta on tarkennettu vastaanottolain muutoksia, jotka johtuvat sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuun siirtymisestä.

Muutamassa lausunnossa nostettiin esiin lakiin henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ehdotetut muutokset, ja Joutsenon vastaanottokeskuksen hallinnoiman ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tiedonsaantioikeudet. Tiedonsaantioikeuksia on lausuntopalautteen johdosta täsmennetty.

Sosiaalihuoltolain muutosehdotusta koskien sosiaali- ja terveysministeriö, THL 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. Lisäksi eduskunnan apulaisoikeusasiamies ja Helsingin kaupunki katsoivat, että myös terveydenhuoltolakiin tulisi lisätä viittaus ihmiskauppaan tai että tätä vaihtoehtoa tulisi ainakin selvittää. Lausuntopalautteen perusteella jaksoa 5.1.3 on täydennetty tarkemmalla kuvauksella siitä, miksi sosiaalihuoltolakiin tai terveydenhuoltolakiin ei ehdoteta lisättäväksi ”ihmiskauppa”-termiä.

Eräissä lausunnoissa todettiin lisäksi, että sosiaalihuoltolain muutoksen perusteluissa tulisi viitata vastaanottolakiin ja kotoutumislakiin. Esitystä ei kuitenkaan ole päädytty muokkaamaan tältä osin, sillä sosiaalihuoltolain muutoksen tarkoituksena on ennen kaikkea selkiyttää sitä, että sosiaalihuollossa on velvollisuus auttaa myös ihmiskaupan uhria hänen palvelutarpeidensa mukaisesti. Auttamisen ei tule olla riippuvaista siitä, onko asiakas auttamisjärjestelmän asiakas tai esitetäänkö häntä auttamisjärjestelmän asiakkaaksi. Vastaanottolaki ei myöskään voi tulla sosiaalihuollossa sovellettavaksi, jos uhri ei ole auttamisjärjestelmän asiakas, eikä hyvinvointialue voi tällöin myöskään hakea valtiolta kotoutumislain mukaisia korvauksia. Olisi näin ollen omiaan luomaan sekaannuksia, jos sosiaalihuoltolain muutoksen perusteluissa viitattaisiin vastaanottolakiin tai kotoutumislakiin.

Oikeusministeriö, Amnesty International Suomen osasto ry ja Monika-Naiset liitto ry nostivat lausunnoissaan esiin ihmiskaupan uhrien turvalliset ja tuetut asumispalvelut, joista toivottiin nimenomaista sääntelyä. THL:n tekemän ihmiskaupan uhrien asumispalveluita koskevan selvityksen perusteella ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista säätää nimenomaisesti ja ainoastaan ihmiskaupan uhreille suunnatusta asumispalvelusta.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta

4 §. *Suhde muihin lakeihin.* Pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti, jossa todettaisiin lain suhde sosiaali- ja terveydenhuollon yleislainsäädäntöön sellaisten auttamisjärjestelmässä olevien uhrien osalta, joilla on kotikuntalain (201/1994) mukainen kotikunta Suomessa. Voimassa olevien säännösten suhde ja soveltamisala esimerkiksi sosiaalihuoltolakiin (1301/2014) ja terveydenhuoltolakiin (1326/2010) on joiltain osin ollut epäselvä, ja tilannetta pyritään tältä osin selvittämään.

Ehdotuksen tarkoituksena on vahvistaa ja selkiyttää nykyistä oikeustilaa. Nykytilanteessa auttamisjärjestelmässä oleva ihmiskaupan uhri saa kunnan asukkaana samat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut kuin muut kuntalaiset. Ehdotetulla muutoksella selkiytettäisiin sitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämiseen uhrille, jolla on kotikunta Suomessa, sovelletaan vastaanottolain lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä, eli sosiaalihuoltolakia ja terveydenhuoltolakia sekä sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädäntöä ja esimerkiksi asiakkaan ja potilaan asemaa ja oikeuksia koskevaa lainsäädäntöä. Kuten esityksissä aiemmin kuvatussa eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa (EOAK/3489/2017) todetaan, ihmiskaupan uhreilla on kuitenkin erityisasema palveluiden saajina ja palveluita on mahdollista järjestää vastaanottolain perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon yleislainsäädännön palveluiden lisäksi. Näin todetaan myös voimassa olevassa sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2019 julkaisemassa ohjeessa kunnille ”Ihmiskaupan uhrien oikeus erityiseen tukeen ja palveluihin Suomessa” (sosiaali- ja terveysministeriön kuntainfo 3/2019), jonka tarkoituksena on selkiyttää sitä, millaisia oikeuksia ihmiskaupan uhreilla on sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin.

Tilanteissa, joissa palveluiden järjestäminen on kunnan vastuulla, uhrin on käytännössä voinut ollut helpompi saada palveluja, kun hänet on otettu auttamisjärjestelmään. Järjestelmään ottaminen on osoitus siitä, että henkilön on tiedostettu joutuneen ihmiskaupan uhriksi. Uhrin tarpeisiin vastaavat palvelut ovat voineet tulla turvatuksi viimesijaisesti sitä kautta, että hänet on otettu auttamisjärjestelmään. Lisäksi auttamisjärjestelmän asiakkuus on mahdollistanut kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) 53 §:ssä tarkoitettujen korvausten maksamisen kunnalle valtion varoista.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyy hyvinvointialueille vuoden 2023 alusta alkaen. Vastaanottolain henkilöllisen ja asiallisen soveltamisalan on tarkoitus säilyä ennallaan kotikunnan omaavien uhrien osalta. Tämä tarkoittaa, että jatkossakin lain luonne täydentävänä suhteessa sosiaali- ja terveydenhuollon yleislainsäädäntöön säilyy, ja että sen soveltaminen edellyttää auttamisjärjestelmän asiakkuutta. On tärkeää, että hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveystoimen työntekijät ovat tietoisia auttamisjärjestelmän olemassaolosta ja mahdollisuudesta järjestää palveluja vastaanottolain perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon yleislainsäädännön tarjoamien palveluiden lisäksi sekä siitä, että palvelujen järjestämisestä aiheutuneisiin kustannuksiin on mahdollista hakea valtiolta korvausta.

7 §. *Kustannusten korvaaminen.* Pykälän 2 momenttiin tehtäisiin tekninen muutos poistamalla kotikuntalain säädösnumero. Kotikuntalakiin viitattaisiin ensimmäisen kerran ehdotetussa 4 §:n 2 momentissa.

18 §. Yksityismajoitus. Pykälän 2 momentin viittaus kunnan sosiaalihuollosta vastaavaan toimielimeen korvattaisiin viittauksella asuinpaikan hyvinvointialueeseen ja Helsingin kaupunkiin. Ehdotettava muutos olisi tekninen. Muutostarve johtuu sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämisvastuun siirtymisestä 2023 alkaen hyvinvointialueille.

26 §. Terveysthuoltopalvelut. Pykälän 1 momenttiin tehtäisiin tekninen ja säädöshuollollinen sanamuodon muutos. Pykälän viittaus erikoissairaanhoidolakiin (1062/1989) poistettaisiin. Kyseinen laki on kumottu sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta annetulla lailla (616/2021). Kiireellisestä sairaanhoidosta säädetään vain terveydenhuoltolain 50 §:ssä.

33 §. Auttamisjärjestelmän tehtävät. Pykälän otsikkoa muutettaisiin, jotta se vastaisi paremmin auttamisjärjestelmän tehtäviä, joista pykälässä kootusti säädetään. Auttamisjärjestelmän tarkoituksen sijaan jatkossa otsikossa käytettäisiin ilmaisua auttamisjärjestelmän tehtävät. Pykälän 1 momentin johdantokappaleeseen lisättäisiin selkeyden vuoksi, että kyse on Joutsenon vastaanottokeskuksen ylläpitämän auttamisjärjestelmän tehtävistä.

Pykälän 1 momentin 1 kohtaan lisättäisiin auttamisjärjestelmän tehtäväksi auttamisjärjestelmään ottamisen lisäksi ihmiskaupan uhrin tunnistaminen siten kuin lain 35 §:n 1 momentissa esitetään säädettäväksi.

Pykälän 1 momentin 1 ja 6 kohdasta poistettaisiin viittaus monialaiseen asiantuntijaryhmään, koska monialaista asiantuntijaryhmää koskeva lain 38 c § esitetään kumottavaksi.

Pykälän 1 momentin 2 kohdasta poistettaisiin viittaukset 36 §:ssä tarkoitetun toipumisajan antamiseen, sen jatkamiseen tai keskeyttämiseen, koska mainittu toipumisaikaa koskeva säännös esitetään kumottavaksi.

Pykälän 1 momentin 3 kohtaan lisättäisiin auttamisjärjestelmän tehtäväksi antaa lain 38 a §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua neuvontaa ja ohjausta myös sellaisille ihmiskaupan uhreille, joilla on kotikunta. Tällä tarkoitetaan nimenomaisesti ihmiskauppa-asiaan ja uhrin asemaan liittyvää erityistä osaamista ja perehtyneisyyttä edellyttävää ohjausta ja neuvontaa. Kyseeseen voi tulla esimerkiksi oleskelulupa- tai rikosprosessiasiaan liittyvä uhrin neuvonta. Mainitulla neuvonnalla ja ohjauksella ei tarkoitettaisi kaikkea yleistä neuvontaa ja ohjausta, jota jatkossakin annettaisiin esimerkiksi sosiaalihuoltolain perusteella. Tämän ei myöskään tarkoitettaisi korvaavan oikeusapulaissa (257/2002) tarkoitettua oikeusapua ja oikeudellista neuvontaa.

Nykytilanteessa auttamisjärjestelmä antaa tosiasiallisesti ihmiskauppailmiöön liittyvää neuvontaa tarvittaessa kaikille auttamisjärjestelmässä oleville asiakkaille, mukaan lukien ne, joilla on kotikunta. Neuvontaa annetaan, kun tehdään kunnan kanssa yhteistyötä uhrin auttamisessa, jolloin uhrin kotikunnasta ollaan yhteydessä auttamisjärjestelmään. Uhrin voivat olla myös itse suoraan yhteydessä auttamisjärjestelmään esimerkiksi rikosilmoituksen tekemistä koskevien kysymysten osalta. Kirjaamalla auttamisjärjestelmän tehtävä selkeästi lakiin varmistettaisiin, että jatkossakin kaikilla auttamisjärjestelmän asiakkailla olisi yhdenvertaisesti mahdollisuus sellaiseen ihmiskaupan uhrin asemaan liittyvään neuvontaan ja ohjaukseen, johon ei muussa viranomaistoiminnassa välttämättä ole edellytyksiä ja osaamista.

Pykälän 1 momentin 4 kohtaa muutettaisiin siten, että viittaus kuntaan korvattaisiin viittauksella hyvinvointialueeseen, Helsingin kaupunkiin ja HUS-yhtymään, koska lakisäätösten sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämisvastuu siirtyy kunnilta hyvinvointialueille vuoden 2023 alussa. Ihmiskaupan uhrin auttamiseen liittyvää yhteistyötä on tarkoitus jatkossa jatkaa ja vahvistaa auttamisjärjestelmän ja hyvinvointialueiden välillä. Järjestämisvastuun jakautuminen useammalle

viranomaiselle edellyttää hyvää yhteistyötä niiden välillä, selkeitä vastuita ja toimintamalleja sekä sujuvaa tiedonkulkua. Joutsenon vastaanottokeskus voisi esimerkiksi antaa kotikunnan omaavan yksittäisen uhrin asiassa monenlaista konsultaatiota ja neuvontaa hyvinvointialueelle, tukien samalla yleisemmin ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittyvän asiantuntemuksen kertymistä hyvinvointialueille. Yhteistyön tavoitteena on uhrin edun varmistaminen siten, että tukitoimet järjestetään mahdollisimman hyvin ja uhrin yksilöllisiä tarpeita vastaavasti. Yhteistyö olisi tärkeää myös pykälän 1 momentin 3 kohtaan ehdotettavan auttamisjärjestelmän neuvonta-tehtävän vuoksi, jotta hyvinvointialueilla tiedetään, minkälaisissa asioissa auttamisjärjestelmä neuvoo ja ohjaa uhria. Yhteistyöllä voitaisiin välttää päällekkäistä työtä ja ehkäistä esimerkiksi tilanteita, joissa hyvinvointialue ohjaisi asiakasta hakemaan neuvoa jostain muualta sellaisessa kysymyksessä, jossa auttamisjärjestelmä pystyy parhaiten tukemaan asiakasta. Yhteistyössä on erityisen tärkeä kiinnittää huomiota lainsäädännön ohella sen toimeenpanoon.

Pykälän 1 momentin 5 kohta muutettaisiin siten, että siihen lisätään auttamisjärjestelmän tehtäväksi yhteistyössä toimiminen vastaanottokeskuksen kanssa sellaisen ihmiskaupan uhrin auttamisessa, joka on kansainvälistä suojelua hakeva tai tilapäistä suojelua saava. Ehdotus kuvaaisi Joutsenon vastaanottokeskuksen ylläpitämän auttamisjärjestelmän ja vastaanottokeskusten välistä tosiasiallista vastuunjakoa, eikä se muuttaisi nykytilaa, vaan olisi luonteeltaan selkiyttävä.

Kansainvälistä suojelua hakeneen tai tilapäistä suojelua saaneen auttamisjärjestelmän asiakkaana olevan ihmiskaupan uhrin peruspalvelut järjestetään siinä vastaanottokeskuksessa, jossa hän on rekisteröityneenä. Tämän lisäksi auttamisjärjestelmä voi järjestää ja kustantaa ihmiskaupan uhrille uhriasemasta johtuvia erityisiin tarpeisiin vastaavia auttamistoimia, henkilön yksilöllisestä tilanteesta riippuen.

Auttamisjärjestelmä tekee monitahoista yhteistyötä vastaanottokeskusten kanssa asiakkaan auttamiseksi muun muassa antamalla neuvontaa ja tukea vastaanottokeskuksille. Auttamisjärjestelmä tekee myös käytännön asiakastyötä eli esimerkiksi tapaa asiakkaita eri vastaanottokeskuksissa, järjestää asiakkaille tarvittavat palvelut ja auttaa heitä pääsemään näiden palveluiden piiriin sekä tekee yhteistyössä palvelutarpeen arviointoja.

Kohdan aikaisempi sisältö poistettaisiin säännöksestä ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen esitettyjen muutosten seurauksena. Voimassa olevan säännöksen 5 kohdassa mainittu varsinaista tunnistamista koskeva 38 § ehdotetaan esityksessä kumottavaksi.

Momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 7 kohta, jonka mukaan auttamisjärjestelmän tehtävänä olisi myös kansallisena asiantuntijaviranomaisena toimiminen ihmiskauppailmiöön ja sen vastaiseen työhön liittyvissä asioissa. Tehtävällä tarkoitettaisiin muun kaltaista toimintaa kuin sitä, joka kohdistuu suoraan auttamisjärjestelmässä oleviin uhreihin esimerkiksi annettavien auttamistoimien kautta. Ehdotuksella vahvistettaisiin lain tasolla Joutsenon vastaanottokeskuksen hallinnoiman auttamisjärjestelmän laaja-alainen asiantuntijarooli ihmiskaupan vastaisessa työssä. Ihmiskaupan ja sen uhrien tunnistaminen sekä ihmiskauppaosaamisen ylläpitäminen edellyttää aktiivista ihmiskauppailmiön ja sen muuttumisen seuraamista. Auttamisjärjestelmällä on tehtäviensä, olemassa olevien rakenteidensa sekä kokemuksensa ja osaamisensa kautta edellytykset toimia kansallisena asiantuntijatahona ihmiskaupan vastaisessa työssä. Vahvistamalla auttamisjärjestelmän tehtävä laissa varmistettaisiin, että ihmiskaupan vastaisessa työssä on olemassa asiantuntijataho, jolla on käytännön auttamistyön ja ihmiskauppatapausten kautta kerrytetty asiantuntijuus ja osaaminen, ja joka voi muun muassa jakaa tietoa ja osaamista sekä kouluttaa muita tahoja ihmiskaupan vastaiseen työhön liittyvissä kysymyksissä.

Käytännön asiakastyön lisäksi auttamisjärjestelmän toiminnassa korostuu nykytilanteessa tosi-asiallisesti vahvasti myös asiantuntijatyö, jolla edistetään erityisesti ihmiskaupan ilmituloa, uhrien tunnistamista ja auttamista. Auttamisjärjestelmä muun muassa kouluttaa eri toimijoita, jotka voivat kohdata ihmiskauppaa. Auttamisjärjestelmä antaa neuvontaa ja ohjausta muille viranomaisille, kolmannen sektorin toimijoille ja yksittäisille kansalaisille. Auttamisjärjestelmä tekee monimuotoista verkostomaista yhteistyötä eri viranomaisten ja järjestötoimijoiden kanssa. Tämän lisäksi auttamisjärjestelmä kerää ja julkaisee tilastotietoa, ja ylläpitää ympärivuorokautista neuvontapuhelinta sekä ihmiskaupan vastaisen toiminnan verkkosivustoa.

Auttamisjärjestelmä tekee myös kansainvälistä yhteistyötä sekä seuraa ihmiskauppa-asioihin liittyvää kehitystä muun muassa Pohjoismaissa ja muualla Euroopassa, mitä kautta saatavaa tietoa voidaan hyödyntää Suomen ihmiskaupan vastaisessa työssä. Auttamisjärjestelmälle on kertynyt myös tietoa muiden maiden ihmiskaupan vastaisista toimista, erityisesti ihmiskaupan uhreja auttavista tahoista ja uhreille annettavista tukitoimista. Tämä tieto on merkityksellistä esimerkiksi tilanteessa, jossa auttamisjärjestelmässä olevaa henkilöä ollaan poistamassa maasta. Auttamisjärjestelmä voi yrittää selvittää mahdollisia auttavia tahoja vastaanottavassa valtiossa ja asiakkaan suostumuksella pyrkiä luomaan yhteyden vastaanottavassa maassa apua tarjoavan toimijan ja asiakkaan välille. Auttamisjärjestelmä voi myös, jos henkilö niin haluaa, antaa tälle englanninkielisen asiakirjan osoituksena siitä, että hän on ollut Suomessa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä ja siten kansallisen auttamisjärjestelmän toimesta ja lain tarkoittamalla tavalla tunnistettu ihmiskaupan uhriksi.

Edellä kuvatun kaltaisesta tehtävästä säätäminen mahdollistaisi myös toiminnan edelleen kehittämisen sekä selkiyttäisi ja tekisi näkyväksi lain tasolla auttamisjärjestelmän asiantuntijaroolin ihmiskaupan vastaisessa työssä muun muassa muille viranomaisille ja kolmannen sektorin toimijoille.

Pykälän 2 momentista poistettaisiin viittaus 1 momentin 5 kohtaan, koska 5 kohdan ehdotettava sisältö muuttuu.

34 §. *Esitys auttamisjärjestelmään ottamiseksi.* Pykälään ehdotetaan tehtävän kielellinen muutos siten, että ihmiskaupparikoksen uhrin sijasta käytettäisiin muotoilua ihmiskaupan uhri. Tämä kuvastaisi osaltaan auttamisen ja rikosprosessin erillisyyttä ja siten esityksen ensisijaista tavoitetta heikentää näiden prosessien välistä yhteyttä. Muutoksella ei olisi vaikutusta säännöksen soveltamiseen. Auttamisjärjestelmään ottamista koskevan esityksen tekeminen ei voimassa olevan sääntelyn mukaan edellytä, että asiassa olisi käynnissä esitutkinta ihmiskaupparikoksesta.

35 §. *Auttamisjärjestelmään ottaminen ja ihmiskaupan uhrin tunnistaminen.* Pykälän otsikkoon sekä 1 momenttiin lisättäisiin viittaus ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta. Tämä kuvastaisi sitä, että vastaanottolain mukaisella tunnistamisella tarkoitettaisiin jatkossa yksinomaan auttamisjärjestelmään ottamista lain 35 §:n nojalla. Kuten nykytilan arvioissa on tarkemmin kuvattu, kaksivaiheinen tunnistaminen ei ole osoittautunut tarkoituksenmukaiseksi ratkaisuksi, ja lakiin vuonna 2015 lisätty varsinaista tunnistamista koskeva 38 § (HE 266/2014, 388/2015) esitetään kumottavaksi. Auttamisjärjestelmään ottamisesta tehtäisiin jatkossakin muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös, joka toimisi samalla ihmiskaupan uhriksi tunnistamista osoittavana päätöksenä.

Pykälän 1 momentin jälkimmäisen sivulauseen sanamuotoa muutettaisiin. Jatkossa käytettäisiin ihmiskaupparikoksen uhrin sijaan muotoilua ihmiskaupan uhri. Voimassa oleva sääntely ja sen soveltamiskäytäntö eivät kansainväliset velvoitteet huomioiden edellytä auttamisjärjestelmään ottamiselta sitä, että henkilön asiassa olisi käynnissä esitutkinta ihmiskaupasta, tai että hänelle

annettavan avun ja tuen ehtona olisi yhteistyö esitutkintaviranomaisten kanssa. Ehdotettu muutos olisi kuitenkin yhdenmukainen 34 §:ään ehdotetun kielellisen muutoksen kanssa, ja kuvastaisi myös osaltaan auttamisen ja rikosprosessin erillisyyttä.

Ehdotettujen muutosten tarkoituksena ei ole muuttaa lain soveltamisalaa tai auttamisjärjestelmään ottamisen edellytyksiä. Auttamisjärjestelmään otettaisiin jatkossakin ihmiskaupan uhri siitä riippumatta, onko hänellä Suomessa kotikunta vai ei. Myös auttamisjärjestelmään ottamisen kynnys säilyisi matalana. Soveltamiskynnykseen kiinnitettäisiin erityistä huomiota koulutuksella ja soveltamiskäytäntöjä koskevalla ohjeistuksella.

Pykälän 2 ja 3 momentissa ei ole kyse ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta, vaan tutkintaan liittyvästä henkilöstä tai uhrin alaikäisestä lapsesta, jotka voidaan jatkossakin ottaa auttamisjärjestelmän palveluiden piiriin, jos he ovat avun tarpeessa. Mainittuja momentteja ei ehdoteta sisällöllisesti muutettavaksi.

Pykälään lisättäisiin 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. Tämä selkiyttäisi ja vahvistaisi laissa tarkoitettua auttamisjärjestelmään ottamisen yhteydessä tapahtuvan tunnistamisen oikeusvaikutusta uhrin näkökulmasta. Voimassa olevan varsinaista tunnistamista koskevan sääntelyn keskeisin merkitys vastaanottolain tarkoituksessa on uhrin näkökulmasta käytännössä ollut se, että se on taannut oikeuden auttamisjärjestelmän kautta saatavien auttamistoimien jatkumiseen poistamispäätöksen tekemiseen asti. Jatkossa tämä ei olisi tarpeen tunnistamisen tapahtuessa yksinomaan auttamisjärjestelmään ottamisen yhteydessä. Auttamisjärjestelmästä poistamista koskevaan 38 f §:ään ehdotetut muutokset huomioiden jatkossa korostuisi nykyistä vahvemmin uhrin avuntarpeen arviointi.

36 §. Toipumisaika ja sen oikeusvaikutukset. Pykälä kumottaisiin. Kuten esityksen nykytilan arvioissa on kuvattu, säännöstä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena uhrin, viranomaisten eikä rikosvastaan tosiasiallisen toteutumisen näkökulmasta. Pykälässä säädetään Suomen kansalaiselle tai ulkomaalaislain 40 §:ssä tarkoitettuun tavoin laillisesti maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle ihmiskaupan uhrille annettavasta toipumisajasta. Lainsäädännös velvoittaa ilmoittamaan uhria koskevat tiedot poliisille toipumisajan päätyttyä, siitä riippumatta, onko uhri halukas tekemään yhteistyötä esitutkintaviranomaisen kanssa ihmiskaupparikoksen selvittämiseksi. Toipumisaika ei ilmoitusvelvollisuudesta johtuen välttämättä tarjoa uhrille aitoa mahdollisuutta toipua kokemuksistaan ja tehdä harkittu päätös yhteistyöhön ryhtymisestä, mikä on toipumisajan tosiasiallinen tarkoitus. Ilmoitusvelvollisuus on käytännössä johtanut tilanteisiin, joissa uhrin eivät halua hakeutua auttamisjärjestelmän palveluiden piiriin, eikä sääntelyä voida pitää onnistuneena uhrin näkökulmasta. Ilman uhrin suostumusta esitutkintaviranomaiselle annettu tieto ei myöskään ole omiaan edistämään rikoksen selvittämistä. Toipumisajalla ei katsota olevan vastaavaa hyötyä uhrille kuin ilman oleskeluoikeutta maassa olevalle myönnettävällä harkintajakalla, jota koskevaan sääntelyyn ei ehdoteta muutoksia tässä esityksessä. Voimassa olevaa säännöstä on pidetty haastavana myös lainsäädäntöä soveltavan Joutsenon vastaanottokeskuksen näkökulmasta, mikä on osaltaan johtanut siihen, ettei toipumisaikaa koskevaa säännöstä ole viime vuosina sovellettu.

Joutsenon vastaanottokeskus ilmoittaisi jatkossakin poliisille välttämättömät tiedot lain 37 §:n perusteella.

38 §. Ihmiskaupan uhrin varsinaisen tunnistaminen. Pykälä kumottaisiin osana lain tunnistamista koskevaan sääntelykokonaisuuteen ehdotettuja muutoksia, joita on kuvattu ja arvioitu tarkemmin esityksessä aiemmin.

38 b §. *Auttamistoimien järjestäminen.* Pykälän 1 momenttia muutettaisiin korvaamalla viittaus kotikuntaan viittauksella hyvinvointialueeseen, Helsingin kaupunkiin ja HUS-yhtymään auttamistoimien järjestämisestä vastuuna olevana tahona, kun kyse on ihmiskaupan uhrista, jolla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa. Vastaava muutos tehtäisiin pykälän 2 momenttiin. Muutostarve johtuu sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämisvastuun siirtymisestä 2023 alkaen hyvinvointialueille.

38 c §. *Monialainen asiantuntijaryhmä.* Pykälä ehdotetaan kumottavaksi. Voimassa olevan lain mukaan Joutsenon vastaanottokeskus voi kuulla monialaista asiantuntijaryhmää tarpeen mukaan, kun se päättää henkilön ottamisesta auttamisjärjestelmään tai päättää ihmiskaupan uhrin poistamisesta auttamisjärjestelmästä. Kun Joutsenon vastaanottokeskus tunnistaa ihmiskaupan uhrin lain 38 §:n nojalla, on sen kuultava monialaista asiantuntijaryhmää ennen tunnistamispäätöksen tekemistä.

Monialaisen asiantuntijaryhmän pääasiallisena tarkoituksena on ollut toimia Joutsenon vastaanottokeskuksen päätöksenteon sekä ihmiskaupan uhrien auttamistoimien ja suojelutarpeen arvioimisen tukena. Ryhmä on perustettu aikana, jolloin ihmiskauppa oli ilmiönä suhteellisen uusi, eikä ihmiskaupan vastaisesta työstä ja uhrien auttamisesta ollut vielä laajalti kokemusta ja osaamista. Joutsenon vastaanottokeskuksen hallinnoimasta auttamisjärjestelmästä on sittemmin kehittynyt yhä vahvemmin ihmiskaupan uhreihin liittyviin kysymyksiin erikoistunut valtakunnallinen asiantuntijaviranomainen, joka tarjoaa päivittäin muun muassa ohjausta ja neuvontaa paitsi ihmiskaupan uhreille, myös muille viranomaisille, kolmannen sektorin toimijoille sekä kansalaisille. Tähän nähden monialaiselle asiantuntijaryhmälle katsottu tehtävä ei ole enää tarkoituksenmukainen eikä asiantuntijaryhmästä luopumisen arvioida kaventavan päätöksentekoon liittyvää asiantuntemusta. Monialaista asiantuntijaryhmää koskeva säännöksen kumoamisesta huolimatta auttamisjärjestelmä voi jatkossakin tehdä yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa ja tukeutua niiden asiantuntemukseen tarvittaessa.

Joutsenon vastaanottokeskus ei ole käytännössä kuullut asiantuntijaryhmää auttamisjärjestelmään ottamisen tai järjestelmästä poistamisen yhteydessä. Lain edellyttämä kuuleminen varsinaista tunnistamista koskevan päätöksenteon yhteydessä puolestaan on olennaisesti hidastanut päätöksentekoa. Tämä johtuu sekä Joutsenon vastaanottokeskuksen että muiden virkatehtäviensä ohella asiantuntijaryhmään osallistuvien asiantuntijajäsenten rajallisista resursseista. Näin ollen monialaisen asiantuntijaryhmän olemassaolo ei ole perusteltua myöskään viranomaisen tehtävien tuloksellisen suorittamisen näkökulmasta.

38 d §. *Yhteistyö ihmiskaupan uhrin suojelemiseksi.* Pykälän viittaus ihmiskaupan uhrin kotikuntaan korvattaisiin viittauksella hyvinvointialueeseen, Helsingin kaupunkiin ja HUS-yhtymään. Muutostarve johtuu sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämisvastuun siirtymisestä 2023 alkaen hyvinvointialueille

38 f §. *Auttamisjärjestelmästä poistaminen.* Pykälän 1 momenttiin, jossa säädetään auttamisjärjestelmästä poistamisen perusteista, ehdotetaan tehtävän hallitusohjelmakirjauksiin perustuva muutos siten, että poistaminen perustuisi jatkossa ihmiskaupan uhrin avuntarpeen arvioimiseen pikemmin kuin rikosoikeusjärjestelmän puitteissa tehtyihin ratkaisuihin. Kuten esityksessä on edellä kuvattu, auttamisjärjestelmän asiakkuuden päättämisen sitominen rikosprosessissa tehtyihin ratkaisuihin ei vaikuta perustellulta ratkaisulta uhrin oikeuksien ja hänen tosiasialliseen avuntarpeeseen vastaamisen näkökulmasta. Tämän vuoksi voimassa olevan pykälän 1 momentin 2—5 kohdat poistettaisiin säännöksestä kokonaan. Muutoksen tarkoituksena olisi heikentää ihmiskaupan uhrin auttamisen ja rikosprosessissa tehtyjen ratkaisujen välistä yhteyttä. Mainittujen kohtien poistamisen vuoksi voimassa olevan momentin nykyiset 6 ja 7 kohta siirtyisivät sisällöltään muuttumattomina momentin 2 ja 3 kohdaksi.

Pykälän 1 momentin johdantokappaletta ja 1 kohtaa muutettaisiin sen selkiyttämiseksi, että kokonaisarviointia olisi tarpeen soveltaa vain tilanteissa, joissa uhri poistetaan auttamisjärjestelmästä 1 kohdan nojalla eli kun hän ei ole enää auttamistoimien tarpeessa. Muutos vastaisi nykyistä soveltamiskäytäntöä, jonka mukaan uhrin henkilökohtaisesta tilanteesta tehdään käytännössä kokonaisarviointi arvioitaessa, onko hän enää auttamistoimien tarpeessa. Sen sijaan kokonaisarviointi ei olisi tarpeen, kun poistaminen auttamisjärjestelmästä perustuu 2 tai 3 kohtaan, eli tilanteissa, joissa uhri poistuu tai hänet poistetaan maasta taikka hän ilmoittaa haluavansa pois auttamisjärjestelmästä tai on kadonnut.

Ihmiskaupan uhrit ovat heterogeeninen ryhmä ja heidän tilanteensa, taustansa ja auttamistoimien tarpeensa ovat hyvin moninaisia. Ihmiskaupan uhriksi joutumisesta johtuva avuntarpeen kesto ja laajuus vaihtelee kunkin henkilön yksilöllisen tilanteen mukaan. Avuntarve voi toisen ihmiskaupan uhrin kohdalla olla intensiivisempää ja lyhytkestoisempaa, kun taas toinen voi olla avuntarpeessa vielä hyvin pitkään ihmiskaupan uhriksi joutumisen ja siitä irtautumisen jälkeen. Siten ei ole tyhjentävästi määriteltävissä, milloin auttamisjärjestelmän kautta annettavan avun tarve loppuu tai mihin tekijöihin arvio yksittäistapauksissa perustuu. Myöskään ei ole tarpeen määritellä sitä, millaisten lain 38 a §:ssä tarkoitettujen auttamistoimen tarpeessa henkilön tulee olla, jotta auttamisjärjestelmän asiakkuus jatkuu. On esimerkiksi mahdollista, että henkilöllä ei ole uhriasemasta johtuvia erityisiä tarpeita sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluille, mutta hän tarvitsee muutoin ohjausta ja neuvontaa ihmiskauppaan liittyen. Sikäli kuin tällainen, esimerkiksi oleskelulupa tai rikosprosessiin liittyvä, ohjauksen ja neuvonnan tarve on olemassa, voisi uhri edelleen jatkaa auttamisjärjestelmän asiakkaana.

Auttamisjärjestelmästä poistamista koskeva päätös tehdään jatkossakin kyseessä olevan henkilön yksilöllisen tilanteen ja avuntarpeen pohjalta. Poistamisharkinnan yhteydessä henkilöä itseään kuullaan hallintolain (434/2003) mukaisesti. Uhrin henkilökohtaisen tilanteen kokonaisarviointi voitaisiin tarpeen mukaan tehdä yhteistyössä hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön tai vastaanottokeskuksen sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön kanssa. Arvio tehtäisiin uhrilähtöisen lähestymistavan mukaisesti.

Arvioinnissa voitaisiin kiinnittää huomiota muun muassa siihen, tarvitseeko henkilö auttamisjärjestelmän kautta järjestettäviä tukitoimia, jotta hän voi toipua fyysisesti, psyykkisesti ja sosiaalisesti hyväksikäytöstä sekä irtautua hyväksikäytöstä tai välttää uudelleen uhriksi joutumisen. Lisäksi voitaisiin esimerkiksi arvioida, minkälaista tukea henkilö tarvitsee tai minkälaiset edellytykset hänellä on selviytyä tavanomaisesta elämästä, ja tarvitaanko tähän juuri auttamisjärjestelmän kautta järjestettäviä tukitoimia. Sikäli kuin arvioitaisiin, että uhrin henkisestä ja fyysisestä terveydentilasta tai muusta syystä johtuviin tarpeisiin voitaisiin vastata muutoin, ei tarvetta auttamisjärjestelmän kautta järjestettäville auttamistoimille olisi. Käytännössä tämä tarkoittaisi vastaanottopalveluiden tai hyvinvointialueiden tuottamien palveluiden riittävyttä ilman auttamisjärjestelmän asiakkuutta. Kuitenkaan esimerkiksi se, että henkilö saa auttamisjärjestelmässä ollessaan kuntapaikan ei automaattisesti johtaisi henkilön poistamiseen auttamisjärjestelmästä, vaan harkinta tehtäisiin tapauskohtaisesti.

Ihmiskaupan uhri voitaisiin poistaa auttamisjärjestelmästä 1 momentin 1 kohdan perusteella myös, jos auttamisjärjestelmään ottamisen jälkeen ilmenee seikkoja, joiden nojalla voidaan perustellusti katsoa, että kyse ei ole lain tarkoituksessa ihmiskaupan uhrista. Tällöin henkilön ei voida katsoa myöskään olevan ihmiskaupan uhreille tarkoitettun auttamisjärjestelmän kautta annettavien auttamistoimien tarpeessa, ja kyseinen poistamisperuste tulisi sovellettavaksi.

Auttamisjärjestelmään otetaan kulloinkin käytössä olevaan tietoon perustuen. Auttamisjärjestelmän asiakkuuden aikana voi ilmetä seikkoja, jotka antavat aihetta arvioida asiaa toisin. Viite tähän voi tulla esimerkiksi toisen viranomaismenettelyn seurauksena, uhrin oikeudelliselta

avustajalta tai uhrilta itseltään hänen kanssaan tehtävän asiakastyön kautta. Ilmi tullut tieto voisi liittyä henkilön oman kertomuksen luotettavuuteen tai olosuhteisiin, joiden perusteella on katsottu olevan kyse ihmiskaupasta. Auttamisjärjestelmään esitettäessä on esimerkiksi voitu esittää henkilön tilanteesta virheellistä tietoa tai asioita, jotka viittaavat ihmiskauppaan, ja joihin perustuen henkilö on otettu auttamisjärjestelmään. Myöhemmin tullut tieto voi olla ristiriidassa ottamisvaiheessa esitetyn tiedon kanssa, tai antaa muutoin aihetta arvioida tilannetta toisin.

Pelkkä viite ei itsessään johtaisi suoraan henkilön poistamiseen auttamisjärjestelmästä, mutta voisi antaa Joutsenon vastaanottokeskukselle perusteen arvioida henkilön tilannetta uudelleen. Päätöksenteossa huomioitaisiin henkilön kertomuksen luotettavuutta sekä sitä, onko kyse ihmiskaupasta. Sikäli kuin arvioinnissa päädyttäisiin siihen, ettei henkilön katsota olevan ihmiskaupan uhri, olisi tätä osoittavat seikat tuotava esiin poistamis päätöksessä.

Arvio voisi perustua muun muassa henkilöltä itseltään saatuihin tietoihin, auttamisjärjestelmään ottamisen yhteydessä tai sen asiakkuuden aikana kertyneisiin tietoihin sekä muuhun käytettävissä olevaan aineistoon, kuten muussa viranomaistoiminnassa kertyneeseen henkilöä koskevaan aineistoon siltä osin, kun ne ovat salassapitosäännösten estämättä käytettävissä.

Kun arvioidaan sitä, onko kyse ihmiskaupasta, otetaan huomioon, miten ihmiskauppa on kansainvälisesti sekä kansallisesti määritelty. Tältä osin hyödynnetään esimerkiksi Euroopan neuvoston ihmiskauppaleysoimimuksen mukaista ihmiskaupan määritelmää. Joutsenon vastaanottokeskus hyödyntää päätöksentekonsa tukena kansainväliseen ja kansalliseen kehikkoon pohjautuvaa ohjeistusta ja päätösmalleja ja -perusteluja arvioidessaan sitä, onko käytettävissä olevien tietojen perusteella kyse ihmiskaupasta tai siihen viittaavista piirteistä. Esimerkiksi pakko-työn osalta ohjeistuksessa ja päätöksenteossa voidaan hyödyntää Kansainvälisen työjärjestön (ILO) indikaattoreita. Näin voidaan turvata yhdenvertaisuuden toteutuminen sen suhteen, kenellä on oikeus saada palveluja ja tukitoimia ihmiskaupan uhreille tarkoitetun auttamisjärjestelmän kautta. Sikäli kuin Joutsenon vastaanottokeskus arvioisi esille tulleen viitteen johdosta sitä, onko kyse ihmiskaupasta, se ei olisi arvioinnissa sidottu toisen viranomaisen toiminnassaan tekemään ratkaisuun tai arvioon. Joutsenon vastaanottokeskus voisi käyttää harkintaa arvioidessaan vastaanottolain soveltamisen näkökulmasta sitä, onko kyse ihmiskaupasta.

57 §. Valituskiellot. Pykälän 2 momentti kumottaisiin. Lainkohdassa viitataan lain 36 §:ssä tarkoitettuun toipumisaikaa koskevaan päätökseen. Toipumisaikaa koskeva säännös ehdotetaan esityksessä kumottavaksi.

58 §. Tiedonsaantioikeus. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi hyvinvointialue, Helsingin kaupunki ja HUS-yhtymä uusiksi tahoiksi, joilla on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä välttämättömät tiedot vastaanottolain 3 ja 4 luvun mukaisten tehtäviensä suorittamiseksi muilta säännöksessä mainituilta toimijoilta, sekä joilla on vastavuoroisesti oikeus saada salassapitosäännösten estämättä välttämättömät tiedot hyvinvointialueelta vastaanottolain 3 ja 4 luvun mukaisten tehtäviensä suorittamiseksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisvastuu siirtyy kunnilta hyvinvointialueille. Tässä esityksessä ehdotetaan järjestämisvastuun siirtymisestä johtuvia muutoksia vastaanottolakiin, joten vastaavia muutoksia ehdotetaan myös tiedonsaantioikeuksiin.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi hyvinvointialue, Helsingin kaupunki ja HUS-yhtymä uusiksi tahoiksi, joilta ilman huoltajaa olevalle alaikäiselle määrättyllä edustajalla on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä välttämättömät tiedot vastaanottolain 41 §:ssä tarkoitettujen tehtäviensä hoitamiseksi. Vastaanottolakiin sosiaali- ja terveystalveluiden järjestä-

misvastuun siirtymisen johdosta ehdotettavien muutosten lisäksi myös lastensuojelun järjestämisvastuu siirtyy sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa hyvinvointialueille, joten edustajan tiedonsaantioikeuteen tulisi tehdä tätä koskevat muutokset.

59 a §. Soveltaminen Ahvenanmaan maakunnassa. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 59 a § koskien lain soveltamista Ahvenanmaan maakunnassa. Ahvenanmaan maakunnalla on perustuslain 120 §:n mukaan itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991) erikseen säädetään. Lainsäädäntövaltaa koskevasta toimivallanjaosta maakunnan ja valtakunnan kesken säädetään itsehallintolain 18, 27 ja 29 §:ssä. Ahvenanmaan maakunnalla on muun muassa Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 12 ja 13 kohdan mukaan lainsäädäntövalta sosiaalihuoltoa koskevissa asioissa ja tietyin poikkeuksin terveyden- ja sairaanhoitoa koskevissa asioissa. Nykytilanteen mukaan Ahvenanmaan maakunnan kunnat sekä kuntien sosiaalipalvelua koskeva kuntayhtymä (Kommunernas socialtjänst KST) huolehtivat sosiaalihuoltoon kuuluvista tehtävistä. Terveyden- ja sairaanhoidon järjestämisvastuu siirrettiin 1.1.1994 voimaan tulleella maakuntalailla kunnilta maakunnalle. Maakunnan Ålands hälso- och sjukvård -niminen viranomainen (ÅHS) vastaa terveyden- ja sairaanhoidosta. Itsehallintolain 18 §:n 1 kohdan nojalla maakunnalla on lainsäädäntövalta myös asioissa, jotka koskevat maakuntapäivien järjestysmuotoa ja tehtäviä sekä maakuntapäivien jäsenten vaalia, maakunnan hallitusta sekä sen alaisia viranomaisia ja laitoksia. Sen vuoksi näille viranomaisille ei valtakunnan tavallisessa säätämisyjärjestyksessä hyväksyttävällä lailla voida säätää tehtäviä.

Itsehallintolain 27 §:n mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat muun muassa oikeutta oleskella maassa (2 kohta) sekä kansalaisuutta, ulkomaalaislainsäädäntöä ja passia (26 kohta). Lisäksi valtakunnalla on lainsäädäntövalta muissa itsehallintolain perusteiden mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviksi katsottavissa asioissa (42 kohta). Edellä sanottuun nähden vastaanottolaissa säädetyt asiat kuuluvat itsehallintolain mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan, minkä perusteella niitä sovelletaan suoraan Ahvenanmaan maakunnassa.

Esityksessä ehdotetaan tehtävän vastaanottolakiin sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisvastuun siirtymisestä kunnilta hyvinvointialueille johtuvia teknisiä muutoksia, joilla viittaukset kuntaan korvattaisiin viittauksilla hyvinvointialueisiin, jotta lainsäädäntö vastaisi uutta toimintakenttää ja järjestämisvastuuta. Ahvenanmaalla ei ole hyvinvointialueita, ja ehdotetun uuden 59 a §:n tavoitteena on huomioida maakunnan erityisolosuhteet nykytilan säilyttämiseksi sosiaalihuollon tehtävien osalta siirrettäessä valtakunnassa tehtäviä kunnilta hyvinvointialueille. Ehdotettavalla uudella säännöksellä on tarkoitus ainoastaan säilyttää nykytila. Säännöksellä ei ole tarkoitus antaa Ahvenanmaan maakunnan kunnille mitään uusia tehtäviä. Koska Ahvenanmaan maakunnassa terveydenhuoltopalvelujen järjestämisestä vastaa edellä todetun mukaisesti maakunnan viranomainen (ÅHS) eikä maakunnan kunnat, ehdotetaan tältä osin säännökseen terveydenhuoltopalveluja koskevaa selvennystä.

7.2 Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa

13 §. Muu tiedonsaantioikeus. Pykälän 4 momentin 1 kohdan e alakohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että viittaukset kunnan sosiaaliviranomaiseen muutetaan viittauksiksi hyvinvointialueen, Helsingin kaupungin ja kunnan viranomaiseen sekä Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiseen ja HUS-yhtymään. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisvastuu siirtyy kunnilta hyvinvointialueille, Helsingin kaupungille, Uudenmaan hyvinvointialueille ja HUS-yhtymälle. Ahvenanmaalla sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan. Sen perusteella niin erikoissairanhoidon kuin perusterveydenhuollonkin järjestämisestä vastaa Ahvenan-

maan maakunnan hallituksen alainen Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomainen. Ahvenanmaan maakunnassa sosiaalihuollon tehtävistä vastaavat kunnat ja kuntayhtymä.

Voimassa olevan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 13 §:n 4 momentin 5 kohdan mukaan Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteydessä toimivalla ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmällä on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada maksutta vastaanottolain mukaisen ihmiskaupan uhrin auttamistoimien tarpeen selvittämiseksi kunnan sosiaaliviranomaiselta tarpeelliset tiedot ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään esitetyn henkilön taustoista ja tilanteesta, hänen saamistaan sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluista sekä tiedot lastensuojelun tarpeen selvittämisestä ja lastensuojeluasiakkuudesta. Säännös on ollut voimassa 1.9.2020 lukien, eikä sen käytössä ole esiintynyt ongelmia, eikä tiedonsaantioikeus ole myöskään vaikuttanut auttamisjärjestelmän avun piiriin hakeutuvien henkilöiden määriin. Vastaanottolain auttamisjärjestelmää koskevien säännösten päivittämisen yhteydessä on kuitenkin tunnistettu, että tiedonsaantioikeutta on syytä tarkistaa, säilyttäen samalla auttamisjärjestelmän riittävä tiedonsaantioikeus vastaanottolakiin perustuvan auttamisjärjestelmään ottamista koskevan arvioinnin suorittamiseksi.

Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteydessä toimiva ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä saa nykyisin kunnan sosiaaliviranomaisilta tiedot, jotka ovat välttämättömiä vastaanottolain mukaisten palvelujen tarjoamiseksi ihmiskaupan uhrille ja auttamisjärjestelmästä poistamista koskevan päätöksen tekemistä varten. Tältä osin esityksessä ei ehdoteta muutoksia tiedonsaantioikeussääntelyyn, ja auttamisjärjestelmän tiedonsaantioikeuteen kuntien sijaan tulevilta hyvinvointialueilta, näiden lakisääteisten tehtäviensä toteuttamiseksi, sovellettaisiin jatkossakin maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 13 §:n 1 momenttia.

Sen sijaan vastaanottolain 35 §:n mukaisen auttamisjärjestelmään ottamista koskevan arvioinnin tekemiseksi voimassa olevassa maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 13 §:n 4 momentin 5 kohdassa tiedonsaantioikeus on perustunut edellä kuvatulla tavalla tietojen tarpeellisuuteen osana kokonaisharkintaa. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että henkilön sosiaalihuollon tarvetta tai hänen saamiaan sosiaalihuollon palveluja, tukitoimia ja muita sosiaalihuollon etuuksia koskevia tietoja ei voida suoraan rinnastaa yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 9 artiklassa määriteltyihin erityisiin henkilötietoryhmiin. Kyseisten tietojen rekisteröinnin on kuitenkin kansallisesti katsottu sisältävän tavanomaista suuremman riskin kansalaisten yksityisyydelle ja oikeusturvalle, minkä vuoksi tietoja on perusteltua pitää valtiosääntöisesti arvioiden arkaluonteisina (PeVL 15/2018 vp, s. 38, ks. myös HE 96/1998 vp, s. 4/I, PeVL 4/2021 vp, s. 3). Sosiaalihuollon tietojen arkaluonteisuuden vuoksi valmistelussa on pidetty perusteltuna, että myös vastaanottolain 35 §:n mukaisen auttamisjärjestelmään ottamista koskevan arvioinnin yhteydessä tiedonsaantioikeus on sidottu tietojen välttämättömyyteen. Auttamisjärjestelmältä saadun selvityksen mukaan voimassa olevasta säännöksestä poiketen tietoja ei tarvittaisi auttamisjärjestelmään esitetyn henkilön terveystiedoista. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin todennut lausunnossaan (PeVL 15/2018 vp, s. 38), että poissuljettua ei myöskään ole, etteikö edellä mainittuihin sosiaalihuollon tietoihin voisi sisältyä tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisiin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, kuten esimerkiksi tietoja sosiaalihuollon asiakkaan terveydentilasta. Myös tämä seikka puoltaa tiedonsaantioikeuden sitomista tiedon välttämättömyyteen lakisääteisen tehtävän hoitamiseksi.

Esityksessä ehdotetaan, että maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 13 §:n 4 momentin 5 kohta kumotaan ja jatkossa myös Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteydessä toimivan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän oikeuteen saada salassapitosäännösten estämättä maksutta

vastaanottolain 35 §:n mukaisen tehtävänsä hoitamiseksi välttämättömiä tietoja sosiaalipalvelujen toteuttamisessa vastuussa olevalta hyvinvointialueelta, Helsingin kaupungilta, kunnalta ja kuntayhtymältä sovellettaisiin lain 13 §:n 1 momenttia.

Ei ole tarkoituksenmukaista järjestää päällekkäisiä tai jopa keskenään ristiriitaisia palveluita eri toimijoiden toimesta. Henkilön, jolla on kotikuntalain mukainen kotikunta Suomessa, palvelutarpeen arvioinnista vastaa nykyisellään kunta ja jatkossa hyvinvointialue tai Helsingin kaupunki. Tämän lisäksi on huomioitava, että auttamistoimien tarpeessa olevat henkilöt eivät aina ole esimerkiksi kykeneviä kertomaan päätösharkinnan tekemiseksi tarvittavia tietoja asiaan vaikuttavista olosuhteistaan tai voivat jättää muista syistä kertomatta asiaan vaikuttavia seikkoja. Tällöin auttamisjärjestelmään tehdystä esityksestä tai henkilön kertomista tiedoista on saattanut käydä ilmi, että hänellä on sosiaalihuollon asiakkuus tai hän on tavannut sosiaaliohjaajaa, mutta tiedot ovat ristiriitaisia tai täsmennyksellisiä, jolloin arvioinnin tekemiseksi on välttämätöntä saada yksittäistapauksissa edellä mainittuja tietoja sosiaalipalvelujen toteuttamisesta vastaavilta tahoilta. Tietojen saaminen olisi välttämätöntä, koska puutteellisin tiedoin saatetaan esimerkiksi tehdä perusteeton myönteinen päätös, jos henkilö olisikin jo tarvittavien sosiaalihuollon palveluiden piirissä, eikä auttamisjärjestelmän auttamistoimien tarpeessa. Toisaalta puutteellisin tiedoin voidaan tehdä kielteinen päätös, jos henkilö ei osaa tuoda asiaansa vaikuttavia olosuhteita esimerkiksi avun tarpeestaan esiin.

7.3 Sosiaalihuoltolaki

11 §. Tuen tarpeet. Pykälässä säädetään tuen tarpeista, joita varten sosiaalipalveluja on järjestettävä. Pykälän 5 kohtaa muutettaisiin niin, että siinä mainittaisiin lähisuhde- ja perheväkivallan sekä muun väkivallan ja kaltoinkohtelun lisäksi myös muu hyväksikäyttö. Säännöksessä tarkoitettu hyväksikäyttö voisi olla esimerkiksi ihmiskauppaa tai muuta sen kaltaista hyväksikäyttöä. Hyväksikäyttö voi olla luonteeltaan muun muassa seksuaalista, taloudellista, fyysistä tai psyykkistä, ja siinä voi olla kysymys esimerkiksi kontrolloinnista.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 1.1.2023. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyy vuoden 2023 alussa kunnilta hyvinvointialueille. Esitykseen sisältyy tästä johtuvia muutoksia sekä vastaanottolakiin että henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettuun lakiin. Tästä johtuvien ehdotusten olisi tarkoituksenmukaista tulla voimaan samanaikaisesti järjestämisvastuun siirtymisen kanssa.

9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Esityksen keskeisenä tavoitteena on ihmiskaupan uhrin aseman parantaminen. Esitetyillä muutoksilla pyritään lähtökohtaisesti tukemaan ihmiskaupan uhrin ihmisoikeuksien ja ihmisarvoisen elämän edellytysten toteutumista. Tähän liittyy olennaisesti toipuminen fyysisesti, psyykkisesti ja sosiaalisesti hyväksikäytöstä sekä irtautuminen hyväksikäytöstä ja uudelleen uhriksi joutumisen välttäminen.

Esityksen keskeisten ehdotusten kannalta olennaisia perustuslain säännöksiä ovat perustuslain yhdenvertaisuutta koskeva 6 §, henkilökohtaista vapautta koskeva 7 §, oikeusturvaa koskeva 21 § sekä perusoikeuksien turvaamista koskeva 22 §. Lisäksi esityksessä ehdotetaan säännöksiä, jotka ovat merkityksellisiä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Perustuslain 22 §:ssä säädetään julkisen vallan yleisestä velvollisuudesta perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen. Perusoikeuksien käytännön toteutumisen kannalta ei ole riittävää, että julkinen valta pidättäytyy itse puuttumasta perusoikeuksiin. Perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää usein julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä esimerkiksi perusoikeuksien suojaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle. Turvaamisvelvollisuuden toteutumisen keinoihin kuuluu myös perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön aikaansaaminen (HE 309/1993 vp, s. 75).

Perustuslakivaliokunta on korostanut hallituksen esitysten valmistelun kehittämistä niin, että säätämisyjärjestysperusteluissa tarkasteltaisiin ehdotuksia myös perustuslain 22 §:n mukaisen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen eikä ainoastaan mahdollisten perus- ja ihmisoikeusristiriitojen kannalta (PeVL 52/2014 vp, s. 3). Kuten edellä on todettu, esityksen keskeisenä tavoitteena ihmiskaupan uhrin aseman parantaminen. Ehdotuksilla edistetään ihmiskaupan uhrin perusoikeuksien toteutumista perustuslain 22 §:ssä tarkoitetulla tavalla erityisesti perustuslain 6 ja 7 §:n näkökulmasta. Esitykseen ei sisälly ehdotuksia, joita olisi syytä tarkastella perusoikeuksien rajoittamisen näkökulmasta.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yleisellä yhdenvertaisuuslausekkeella ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään. Esityksen keskeisillä ehdotuksilla heikennettäisiin auttamisen ja rikosprosessin välistä yhteyttä. Tällä edistettäisiin ihmiskaupan uhrien yhdenvertaista kohtelua, kun kaikilla ihmiskaupan uhreilla olisi yhdenvertaiset edellytykset vastaanottolaisissa tarkoitettuihin auttamistoiimiin riippumatta siitä, minkälaisia ratkaisuja rikosoikeusjärjestelmän puitteissa tehdään. Erityisesti lain 38 f §:n muutosehdotus olisi merkittävä, kun jatkossa kaikkien uhrien auttamisyjärjestelmästä poistaminen perustuisi lähtökohtaisesti uhrin auttamistoiimien tarpeeseen. Avuntarpeeseen perustuva poistamisharkinta tehdään keskitetysti Joutsenen vastaanottokeskuksessa, mikä turvaa yhdenvertaisuuden toteutumista.

Myös ihmiskaupan uhrin tunnistamista koskevaan kokonaisuuteen liittyvät ehdotukset edistäisivät yhdenvertaisuuden toteutumista. Esitettyjen muutosten johdosta kaikki ihmiskaupan uhrit tulisivat jatkossa tunnistetuiksi vastaanottolain tarkoittamalla tavalla, kun heidät otetaan auttamisyjärjestelmään lain 35 §:n nojalla. Lisäksi auttamisyjärjestelmän tarkoitusta koskevaan lain 33 §:ä koskevalla muutosehdotuksella on tarkoitus varmistaa, että kaikilla uhreilla olisi jatkossa yhdenvertainen mahdollisuus saada ihmiskauppaan liittyvää neuvontaa siitä riippumatta, onko henkilöllä kotikunta vai ei.

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Esitöiden mukaan oikeudella henkilökohtaiseen turvallisuuteen tarkoitetaan myös toimia rikosten uhrien oikeuksien turvaamiseksi ja aseman parantamiseksi (HE 309/1993 vp, s. 47). Erityisesti auttamisyjärjestelmästä poistamista koskevaan vastaanottolain 38 f §:ään ehdotettujen muutosten keskeisenä tavoitteena on vahvistaa uhrilähtöisyyttä avun antamisen osalta. Muutosten tarkoituksena on huomioida nykyistä paremmin ihmiskaupan uhriksi joutuneen henkilön tosiasiallinen avun tarve, ja siten muun muassa ehkäistä henkilön uudelleen uhriksi joutumista.

Esityksen keskeisillä ehdotuksilla edistetään yleisesti ihmiskaupan ilmituloa ja uhrien avun piiriin ohjautumista sekä rikosvastuun toteutumista. Siten ehdotuksilla voidaan katsoa turvattavan laaja-alaisesti henkilökohtaiseen turvallisuuteen luettavan rikosten uhrien oikeuksien ja aseman parantamista. Esityksen ehdotukset koskevat vastaanottolain sääntelyä, ja sen nojalla uhrille turvattuja oikeuksia, mutta sääntelyyn esitetyillä ehdotuksilla voidaan edistää myös sitä, että uhrilla on mahdollisuus saavuttaa hänelle kuuluvat oikeudet muun muassa rikosprosessin kautta.

Perustuslain 21 §:ssä on säännökset oikeusturvasta. Vastaanottolain 4 §:ssä säädetään, että laissa tarkoitettujen asioiden käsittelyssä noudatetaan hallintolakia (434/2003) ja muutoksenha-kuasioissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (808/2019), jollei laissa erikseen toisin säädetä. Auttamisjärjestelmään ottamisesta sekä auttamisjärjestelmästä poistamisesta tehdään hallintolain mukainen päätös, jota koskee hallintolaissa asian ratkaisemiselle säädetyt edellytykset. Tämä tarkoittaa muun muassa, että päätös tehdään pääsäännön mukaan kirjallisesti ja päätös on perusteltava. Vastaanottolain 33 §:n mukaan päätöksen näissä tilanteissa tekee Jout-sonen vastaanottokeskuksen johtaja tai hänen määräämänsä virkamies. Edelleen, lain 55 §:n mukaan mainittuihin päätöksiin saa hakea muutosta siten kuin muutoksenhausta hallintoasioissa säädetään. Näiltä osin voimassa olevaan sääntelyyn ei ehdoteta muutoksia. Vastaanottolain ku-mottavaksi esitettävä 38 c § on mahdollistanut monialaisen asiantuntijaryhmän hyödyntämisen päätöksenteon tukena, mutta käytännössä ryhmän hyödyntämiseen ei ole ollut tarvetta viime vuosina auttamisjärjestelmälle kertyneen vahvan ihmiskauppaosaamisen myötä. Edellä esitetty huomioon ottaen esityksen ei voida katsoa vaarantavan perustuslaissa edellytetyn oikeusturvan toteutumista.

Esityksen uhrin asemaa parantavat ja uhrilähtöistä lähestymistapaa painottavat ehdotukset edis-tävät yleisesti Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen tavoitteiden ja tar-koituksen toteutumista. Yleissopimuksen perusta on ihmisoikeusperustaisessa lähestymista-vassa sekä uhrien auttamista ja heidän ihmisoikeuksiensa suojelua koskevassa painotuksessa. Yleissopimuksen johdannon 5 kohdan mukaan ihmiskaupan uhrien oikeuksien kunnioittami-nen, uhrien suojelu ja toiminta ihmiskaupan torjumiseksi on asetettava ensisijaisiksi tavoitteiksi.

Esityksessä ehdotetaan muutoksia voimassa olevan lainsäädännön tiedonsaantioikeuksiin. Osin muutokset johtuvat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistäsiirtymisestä kunnilta hy-vinvointialueille sekä Helsingin kaupungille ja HUS-yhtymälle vuoden 2023 alusta lukien. Sa-malla on kuitenkin tehty myös tarkennuksia nykyisiin tiedonsaantioikeuksiin. Esitys on merki-tyksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatuun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Myös EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa jokai-sen oikeus henkilötietojensa suojaan.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleis-ten rajoitusedellytysten valossa (PeVL 42/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatu lausunnot). Lainsää-täjän liikkumavaraa rajoittaa erityisesti arkaluonteisten henkilötietojen käsittelystä säädetäessä erityisesti se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:n samassa momentissa turvatuun yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voi-daan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/II). Valiokunta on antanut merkitystä lu-ovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovu-ttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapi-tovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yk-sityselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen (PeVL 15/2018 vp, s. 39). Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin

tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 5—6).

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että henkilön sosiaalihuollon tarvetta tai hänen saamiaan sosiaalihuollon palveluja, tukitoimia ja muita sosiaalihuollon etuuksia koskevia tietoja ei voida suoraan rinnastaa yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa määriteltyihin erityisiin henkilötietoryhmiin. Kyseisten tietojen rekisteröinnin on kuitenkin kansallisesti katsottu sisältävän tavanomaista suuremman riskin kansalaisten yksityisyydelle ja oikeusturvalle, minkä vuoksi tietoja on perusteltua pitää valtiosääntöisesti arvioiden arkaluonteisina (PeVL 15/2018 vp, s. 38, ks. myös HE 96/1998 vp, s. 4/I, PeVL 4/2021 vp, s. 3). Poissuljettua ei myöskään ole, etteikö näihin tietoihin voisi sisältyä tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisesti erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, kuten esimerkiksi tietoja sosiaalihuollon asiakkaan terveydentilasta (PeVL 15/2018 vp, s. 38).

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisvastuu siirtyy kunnilta hyvinvointialueille, Helsingin kaupungille ja HUS-yhtymälle. Tässä esityksessä ehdotetaan järjestämisvastuun siirtymisestä johtuvia muutoksia vastaanottolakiin, joten vastaavia muutoksia ehdotetaan myös lain 58 §:ssä säädettyihin tiedonsaantioikeuksiin. Järjestämisvastuun siirrosta johtuvia muutoksia ehdotetaan myös maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 13 §:n 4 momentin 1 kohdan e alakohdan tiedonsaantioikeuksiin vastuunmäärittämisasetuksen 8 ja 16 artiklan mukaisen henkilön huolehtimiskykyä koskevan harkinnan suorittamiseksi. Samalla säännöksen tiedon luovuttajien piiriä tarkistetaan vastaamaan säännöksen tietosisältöä. Esityksessä tarkistettaisiin myös Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteydessä toimivan auttamisjärjestelmän tiedonsaantioikeutta vastaanottolain 35 §:n mukaisen auttamisjärjestelmään ottamista koskevan harkinnan tekemiseksi. Nykyisin tietojen saanti on perustunut tietojen tarpeellisuuteen lakisääteisen tehtävän hoitamiseksi, mutta esityksessä ehdotetaan, että maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 13 §:n 4 momentin 5 kohta kumotaan ja tiedonsaantioikeuteen sovellettaisiin jatkossa välttämättömyyteen perustuvaa lain 13 §:n 1 momenttia.

Esityksessä ehdotettu henkilötietojen käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, joten käsittely perustuu yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan. Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan liikkumavaran puitteissa kansallisessa lainsäädännössä voidaan antaa tarkempia säännöksiä esimerkiksi yhteisöistä, joille ja tarkoituksista joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa. Jäsenvaltion lainsäädännön on tällöin täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Tietosuojalain (1050/2018) 28 §:n mukaan henkilötietojen saamiseen ja luovuttamiseen sovelletaan julkisuuslakia. Julkisuuslain (621/1999) 29 §:n mukaan oikeudesta salassa pidettävien tietojen saamiseen toiselta viranomaiselta tulee säätää erikseen.

Tiedonsaantioikeuden nojalla saatavat tiedot sisältäisivät myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja voidaan käsitellä, kun käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Erityisten henkilötietoryhmien käsittelyssä sovellettavista suojatoimista säädetään tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa.

Kansallisten tietosuoja- ja tiedonhallintaa koskevien yleislakien säännösten on arvioitu muodostavan riittävät suojatoimet ehdotuksessa esitetyille erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien

tietojen saamiselle. Esityksessä ehdotetaan muutoksia vastaanottolain 58 §:n mukaisiin tiedonsaajiin ja -luovuttajiin. Muutos johtuu sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämistä siirrostä. Tiedonsaantioikeus on sidottu lakisääteisten tehtävien suorittamisen kannalta välttämättömiin tietoihin, eikä tähän ehdoteta muutosta. Myös maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 13 §:n 4 momentin 1 kohdan e alakohdan tiedonsaajiin ehdotetaan muutosta. Tiedonsaantioikeus on säännöksessä sidottu tietojen tarpeellisuuteen, sillä Maahanmuuttoviraston harkinnan tekemiseksi tarvitsemat tiedot pohjaavat komission täytäntöönpanoasetuksella (EU) 118/2014 antamissa vakiolomakkeissa edellytettyihin tietoihin. Maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 13 §:n 1 momentissa vastaanottokeskuksen tiedonsaantioikeus on rajattu lain 1 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisessa käsittelytarkoituksessa vastaanottolain mukaisten tehtävien hoitamiseksi välttämättömiin tietoihin. Esityksessä ehdotetun tiedonsaantioikeussäätelyn on siten arvioitu täyttävän yleisessä tietosuojasetuksessa ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä edellytetyt hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 36, 38 ja 38 c § ja 57 §:n 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 388/2015,

muutetaan 7 §:n 2 momentti, 18 §:n 2 momentti, 26 §:n 1 momentti, 33, 34 ja 35 §, 38 b §:n 1 ja 2 momentti, 38 d §, 38 f §:n 1 momentti, 58 §:n 1 ja 3 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 33, 34 ja 35 §, 38 b §:n 1 ja 2 momentti, 38 d §, 38 f §:n 1 momentti laissa 388/2015 sekä 58 §:n 1 ja 3 momentti laissa 616/2020, sekä

lisätään 4 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 851/2019, uusi 2 momentti ja lakiin uusi 59 a § seuraavasti:

4 §

Suhde muihin lakeihin

Sen lisäksi, mitä 2 §:ssä säädetään, sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämiseen sellaiselle ihmiskaupan uhrille, jolla on kotikuntalaisissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta Suomessa, sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä.

7 §

Kustannusten korvaaminen

Maahanmuuttovirasto maksaa vastaanotto- ja järjestelykeskuksen perustamis- ja ylläpitokustannukset sekä palvelujen tuottajalle korvauksen vastaanottopalveluiden järjestämisestä. Kulut korvataan siltä ajalta, jona ulkomaalaisella on oikeus saada vastaanottopalveluja 12 ja 14 §:n nojalla. Maahanmuuttovirasto maksaa palvelujen tuottajalle korvauksen sellaisen ihmiskaupan uhrin auttamisesta, jolla ei ole kotikuntalaisissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa.

18 §

Yksityismajoitus

Vastaanottokeskuksen johtaja päättää ilman huoltajaa olevan lapsen siirtymisestä yksityismajoitukseen kuultuaan lasta ja hänen edustajaansa sekä vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijää. Vastaanottokeskus ilmoittaa yksityismajoituksessa asuvan ilman huoltajaa olevan lapsen osoitteen ja tiedot henkilöistä, joiden luona hän asuu, asuinpaikan hyvinvointialueelle tai Helsingin kaupungille. Ilmoitukseen on liitettävä vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijän ja lapsen edustajan selvitykset yksityismajoituksen olosuhteiden sopivuudesta sekä lapsen luokseen ottavan henkilön tai henkilöiden kyvystä huolehtia lapsesta.

26 §

Terveydenhuoltopalvelut

Kansainvälistä suojelua hakevalla ja ihmiskaupan uhrilla, jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, on oikeus saada terveydenhuoltopalveluja terveydenhuoltolain (1326/2010) 50 §:n mukaisesti sekä oikeus saada terveydenhuollon ammattihenkilön välttämättömiksi arvioimia muita terveysterveystoimia.

33 §

Auttamisjärjestelmän tehtävät

Joutsenon vastaanottokeskuksen ylläpitämän auttamisjärjestelmän tehtävänä on:

- 1) päättää henkilön ottamisesta auttamisjärjestelmään sekä tunnistaa henkilö ihmiskaupan uhriksi 35§:n mukaisesti;
- 2) antaa ihmiskaupan uhrille ulkomaalaislain 52 c §:n mukaisesti mainitun lain 52 b §:ssä tarkoitettu harkinta-aika, jatkaa harkinta-aikaa ja keskeyttää se;
- 3) järjestää auttamistoimet ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa sekä antaa 38 a §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua neuvontaa ja ohjausta myös sellaiselle ihmiskaupan uhrille, jolla on kotikunta;
- 4) toimia yhteistyössä hyvinvointialueen, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän kanssa sellaisen ihmiskaupan uhrin auttamisessa, jolla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa;
- 5) toimia yhteistyössä vastaanottokeskuksen kanssa sellaisen ihmiskaupan uhrin auttamisessa, joka on kansainvälistä suojelua hakeva tai tilapäistä suojelua saava;
- 6) päättää ihmiskaupan uhrin poistamisesta auttamisjärjestelmästä;
- 7) toimia kansallisena asiantuntijaviranomaisena ihmiskauppaan ja sen vastaiseen työhön liittyvissä asioissa.

Päätöksen 1 momentin 1, 2 ja 6 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa tekee Joutsenon vastaanottokeskuksen johtaja tai hänen määräämänsä virkamies.

34 §

Esitys auttamisjärjestelmään ottamiseksi

Julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin toimija voi tehdä Joutsenon vastaanottokeskukselle esityksen ihmiskaupan uhriksi olettamansa henkilön ottamiseksi auttamisjärjestelmään. Esityksen voi tehdä myös henkilö itse.

35 §

Auttamisjärjestelmään ottaminen ja ihmiskaupan uhrin tunnistaminen

Auttamisjärjestelmään esitetty henkilö otetaan auttamisjärjestelmään ja tunnustetaan ihmiskaupan uhriksi, jos olosuhteiden perusteella arvioidaan, että kyseessä voi olla ihmiskaupan uhri ja hän on auttamistoimien tarpeessa.

Auttamisjärjestelmään voidaan ottaa myös ihmiskaupparikoksen tutkinnassa avustava henkilö, jos hän on erityisen avun tarpeessa.

Auttamisjärjestelmään voidaan ottaa myös 1 ja 2 momentissa tarkoitettun henkilön Suomessa oleva lapsi, jos hän on avun tarpeessa.

Auttamisjärjestelmään otetun henkilön oikeus auttamisjärjestelmän auttamistoimiin jatkuu, kunnes on tehty erillinen 38 f §:n mukainen päätös auttamisjärjestelmästä poistamisesta.

38 b §

Auttamistoimien järjestäminen

Auttamistoimien järjestämisestä ihmiskaupan uhriksi, jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, vastaa Joutsenon vastaanottokeskus. Auttamistoimien järjestämisestä ihmiskaupan uhriksi, jolla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa, vastaa hyvinvointialue, Helsingin kaupunki tai HUS-yhtymä, jonka alueella hänen kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta sijaitsee.

Joutsenon vastaanottokeskus, hyvinvointialue, Helsingin kaupunki ja HUS-yhtymä voivat järjestää auttamistoimet itse tai ostaa ne julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta.

38 d §

Yhteistyö ihmiskaupan uhrin suojelemiseksi

Joutsenon vastaanottokeskus, hyvinvointialue, Helsingin kaupunki tai HUS-yhtymä toimii yhteistyössä poliisin kanssa uhrin suojeeluun liittyvissä kysymyksissä.

38 f §

Auttamisjärjestelmästä poistaminen

Ihmiskaupan uhri poistetaan auttamisjärjestelmästä, kun:

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

58 §

Tiedonsaantioikeus

Sisäministeriöllä, esitutkintaviranomaisella, hyvinvointialueella, Helsingin kaupungilla, HUS-yhtymällä ja kunnan viranomaisella on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 3 ja 4 luvun mukaisten tehtävien suorittamiseksi välttämättömät tiedot toisiltaan, Maahanmuuttovirastolta, vastaanottokeskukselta, järjestelykeskukselta, 3 ja 4 luvun mukaisia palveluja tuottavalta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta ja ilman huoltajaa olevalle lapselle määrättyltä edustajalta.

Ilman huoltajaa olevalle lapselle määrättyllä edustajalla on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 41 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot Maahanmuuttovirastolta, vastaanottokeskukselta ja järjestelykeskukselta, hyvinvointialueelta, Helsingin kaupungilta, HUS-yhtymältä, kunnan viranomaiselta, Kansaneläkelaitokselta sekä 3 ja 4 luvun mukaisia palveluja tuottavalta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta.

59 a §

Soveltaminen Ahvenanmaan maakunnassa

Mitä tässä laissa säädetään hyvinvointialueista, sovelletaan Ahvenanmaan maakunnassa Ahvenanmaan maakunnan kuntiin lukuun ottamatta 38 a §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettujen terveydenhuoltopalvelujen järjestämistä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 13 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain (615/2020) 13 §:n 4 momentin 5 kohta ja
muutetaan 13 §:n 4 momentin 1 kohdan e alakohta seuraavasti:

13 §

Muu tiedonsaantioikeus

Maahanmuuttovirastolla, vastaanottokeskuksella, järjestelykeskuksella sekä säilöönottoyksiköllä on lisäksi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada maksutta tehtäviensä suorittamista varten tarpeellisia tietoja seuraavasti:

1) kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 604/2013 8 ja 16 artiklan mukaisen harkinnan tekemiseksi henkilön kyvystä huolehtia turvapaikkaa hakeneesta lapsesta tai häneen riippuvuussuhteessa olevasta:

e) hyvinvointialueen, Helsingin kaupungin ja kunnan viranomaiselta sekä Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselta ja HUS-yhtymältä tiedot henkilön saamista sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluista sekä sosiaalietuuksista;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

sosiaalihuoltolain 11 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sosiaalihuoltolain (1301/2014) 11 §:n 5 kohta seuraavasti:

11 §

Tuen tarpeet

Sosiaalipalveluja on järjestettävä:

5) lähisuhde- ja perheväkivallasta sekä muusta väkivallasta, hyväksikäytöstä ja kaltoinkohtelusta aiheutuvaan tuen tarpeeseen;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 20.10.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Sisäministeri Krista Mikkonen

1.

Laki

kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 36, 38 ja 38 c § ja 57 §:n 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 388/2015,

muutetaan 7 §:n 2 momentti, 18 §:n 2 momentti, 26 §:n 1 momentti, 33, 34 ja 35 §, 38 b §:n 1 ja 2 momentti, 38 d §, 38 f §:n 1 momentti, 58 §:n 1 ja 3 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 33, 34 ja 35 §, 38 b §:n 1 ja 2 momentti, 38 d §, 38 f §:n 1 momentti laissa 388/2015 sekä 58 §:n 1 ja 3 momentti laissa 616/2020, sekä

lisätään 4 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 851/2019, uusi 2 momentti ja lakiin uusi 59 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

4 §

4 §

Suhde muihin lakeihin

Suhde muihin lakeihin

Sen lisäksi, mitä 2 §:ssä säädetään, sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämiseen sellaiselle ihmiskaupan uhrille, jolla on kotikuntalaisissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta Suomessa, sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä.

7 §

7 §

Kustannusten korvaaminen

Kustannusten korvaaminen

Maahanmuuttovirasto maksaa vastaanotto- ja järjestelykeskuksen perustamis- ja ylläpito-kustannukset sekä palvelujen tuottajalle korvauksen vastaanottopalveluiden järjestämisestä. Kulut korvataan siltä ajalta, jona ulkomaalaisella on oikeus saada vastaanottopalveluja *tämän lain* 12 ja 14 §:n nojalla. Maahanmuuttovirasto maksaa palvelujen tuottajalle

Maahanmuuttovirasto maksaa vastaanotto- ja järjestelykeskuksen perustamis- ja ylläpito-kustannukset sekä palvelujen tuottajalle korvauksen vastaanottopalveluiden järjestämisestä. Kulut korvataan siltä ajalta, jona ulkomaalaisella on oikeus saada vastaanottopalveluja 12 ja 14 §:n nojalla. Maahanmuuttovi-

Voimassa oleva laki

korvauksen sellaisen ihmiskaupan uhrin auttamisesta, jolla ei ole kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettua kotikuntaa Suomessa.

18 §

Yksityismajoitus

Vastaanottokeskuksen johtaja päättää ilman huoltajaa olevan lapsen siirtymisestä yksityismajoitukseen kuultuaan lasta ja hänen edustajaansa sekä vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijää. Vastaanottokeskus ilmoittaa yksityismajoituksessa asuvan ilman huoltajaa olevan lapsen osoitteen ja tiedot henkilöistä, joiden luona hän asuu, asuinpaikan *kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle*. Ilmoitukseen on liitettävä vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijän ja lapsen edustajan selvitykset yksityismajoituksen olosuhteiden sopivuudesta sekä lapsen luokseen ottavan henkilön tai henkilöiden kyvystä huolehtia lapsesta.

26 §

Terveydenhuoltopalvelut

Kansainvälistä suojelua hakevalla ja ihmiskaupan uhrilla, jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, on oikeus saada terveydenhuoltopalveluja *siten kuin* terveydenhuoltolain (1326/2010) 50 §:ssä ja *erikoissairaanhoidolain* (1062/1989) 3 §:n 2 momentissa säädetään sekä oikeus saada terveydenhuollon ammattihenkilön välttämättömiksi arvioimia muita terveyspalveluja.

33 §

Auttamisjärjestelmän tarkoitus

Auttamisjärjestelmän tarkoituksena on:

Ehdotus

rasto maksaa palvelujen tuottajalle korvauksen sellaisen ihmiskaupan uhrin auttamisesta, jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa.

18 §

Yksityismajoitus

Vastaanottokeskuksen johtaja päättää ilman huoltajaa olevan lapsen siirtymisestä yksityismajoitukseen kuultuaan lasta ja hänen edustajaansa sekä vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijää. Vastaanottokeskus ilmoittaa yksityismajoituksessa asuvan ilman huoltajaa olevan lapsen osoitteen ja tiedot henkilöistä, joiden luona hän asuu, asuinpaikan *hyvinvointialueelle tai Helsingin kaupungille*. Ilmoitukseen on liitettävä vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijän ja lapsen edustajan selvitykset yksityismajoituksen olosuhteiden sopivuudesta sekä lapsen luokseen ottavan henkilön tai henkilöiden kyvystä huolehtia lapsesta.

26 §

Terveydenhuoltopalvelut

Kansainvälistä suojelua hakevalla ja ihmiskaupan uhrilla, jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, on oikeus saada terveydenhuoltopalveluja terveydenhuoltolain (1326/2010) 50 §:n mukaisesti sekä oikeus saada terveydenhuollon ammattihenkilön välttämättömiksi arvioimia muita terveyspalveluja.

33 §

Auttamisjärjestelmän tehtävät

Joutsenon vastaanottokeskuksen ylläpitämien auttamisjärjestelmän tehtävänä on:

Voimassa oleva laki

1) päättää henkilön ottamisesta auttamisjärjestelmään *tarpeen mukaan monialaista asiantuntijaryhmää kuultuaan*;

2) antaa ihmiskaupan uhrille 36 §:ssä tarkoitettu toipumisaika tai ulkomaalaislain 52 c §:ssä säädettyin tavoin mainitun lain 52 b §:ssä tarkoitettu harkinta-aika, jatkaa toipumis- tai harkinta-aikaa ja keskeyttää se;

3) järjestää auttamistoimet ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalaisia tarkoitettua kotikuntaa Suomessa;

4) toimia yhteistyössä *kunnan* kanssa sellaisen ihmiskaupan uhrin auttamisessa, jolla on kotikuntalaisia tarkoitettu kotikunta Suomessa;

5) tunnistaa uhri siten kuin 38 §:n 3 momentissa säädetään;

6) päättää ihmiskaupan uhrin poistamisesta auttamisjärjestelmästä *tarpeen mukaan monialaista asiantuntijaryhmää kuultuaan*.

Päätöksen 1 momentin 1, 2, 5 ja 6 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa tekee Joutsenon vastaanottokeskuksen johtaja tai hänen määräämänsä virkamies.

34 §

Esitys auttamisjärjestelmään ottamiseksi

Julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin toimija voi tehdä Joutsenon vastaanottokeskukselle esityksen *ihmiskaupparikoksen* uhriksi olettamansa henkilön ottamiseksi auttamisjärjestelmään. Esityksen voi tehdä myös henkilö itse.

35 §

Ehdotus

1) päättää henkilön ottamisesta auttamisjärjestelmään *sekä tunnistaa henkilö ihmiskaupan uhriksi 35 §:n mukaisesti*;

2) antaa ihmiskaupan uhrille ulkomaalaislain 52 c §:n mukaisesti mainitun lain 52 b §:ssä tarkoitettu harkinta-aika, jatkaa harkinta-aikaa ja keskeyttää se;

3) järjestää auttamistoimet ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalaisia tarkoitettua kotikuntaa Suomessa *sekä antaa 38 a §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua neuvontaa ja ohjausta myös sellaiselle ihmiskaupan uhrille, jolla on kotikunta*;

4) toimia yhteistyössä *hyvinvointialueen, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän* kanssa sellaisen ihmiskaupan uhrin auttamisessa, jolla on kotikuntalaisia tarkoitettu kotikunta Suomessa;

5) toimia yhteistyössä vastaanottokeskuksen kanssa sellaisen ihmiskaupan uhrin auttamisessa, joka on kansainvälistä suojelua hakeva tai tilapäistä suojelua saava;

6) päättää ihmiskaupan uhrin poistamisesta auttamisjärjestelmästä;

7) toimia kansallisena asiantuntijaviranomaisena ihmiskauppaan ja sen vastaiseen työhön liittyvissä asioissa.

Päätöksen 1 momentin 1, 2 ja 6 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa tekee Joutsenon vastaanottokeskuksen johtaja tai hänen määräämänsä virkamies.

34 §

Esitys auttamisjärjestelmään ottamiseksi

Julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin toimija voi tehdä Joutsenon vastaanottokeskukselle esityksen *ihmiskaupan* uhriksi olettamansa henkilön ottamiseksi auttamisjärjestelmään. Esityksen voi tehdä myös henkilö itse.

35 §

Auttamisjärjestelmään ottaminen

Auttamisjärjestelmään esitetty henkilö otetaan auttamisjärjestelmään, jos olosuhteiden perusteella arvioidaan, että kyseessä voi olla *ihmiskaupparikoksen* uhri ja hän on auttamistoimien tarpeessa.

Auttamisjärjestelmään voidaan ottaa myös ihmiskaupparikoksen tutkinnassa avustava henkilö, jos hän on erityisen avun tarpeessa.

Auttamisjärjestelmään voidaan ottaa myös edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitetun henkilön Suomessa oleva lapsi, jos hän on avun tarpeessa.

36 §

Toipumisaika ja sen oikeusvaikutukset

Suomen kansalaiselle tai ulkomaalaislain 40 §:ssä tarkoitettu tavoin laillisesti maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle ihmiskaupan uhrille voidaan auttamisjärjestelmään ottamista koskevan päätöksenteon yhteydessä antaa 30 vuorokauden mittainen toipumisaika. Toipumisaikaa voidaan jatkaa enintään 60 vuorokaudella, jos ihmiskaupan uhrin henkilökohtaiset olosuhteet sitä edellyttävät. Toipumisaika keskeytetään, jos uhri päätetään 38 f §:n nojalla poistaa auttamisjärjestelmästä.

Toipumisajan päätyttyä Joutsenon vastaanottokeskuksen johtajalla on velvollisuus ilmoittaa salassapitosäännösten estämättä poliisille ihmiskaupan uhrista ja päätöksestä, jolla uhri on otettu auttamisjärjestelmään, sekä 37 §:ssä tarkoitetut välttämättömät tiedot.

Toipumisaikana 1 momentissa tarkoitetulle uhrille annetaan mahdollisuus toipua ja harjota yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa ihmiskaupparikoksen selvittämiseksi.

Auttamisjärjestelmään ottaminen ja ihmiskaupan uhrin tunnistaminen

Auttamisjärjestelmään esitetty henkilö otetaan auttamisjärjestelmään ja tunnistetaan ihmiskaupan uhriksi, jos olosuhteiden perusteella arvioidaan, että kyseessä voi olla ihmiskaupan uhri ja hän on auttamistoimien tarpeessa.

Auttamisjärjestelmään voidaan ottaa myös ihmiskaupparikoksen tutkinnassa avustava henkilö, jos hän on erityisen avun tarpeessa.

Auttamisjärjestelmään voidaan ottaa myös 1 ja 2 momentissa tarkoitetun henkilön Suomessa oleva lapsi, jos hän on avun tarpeessa.

Auttamisjärjestelmään otetun henkilön oikeus auttamisjärjestelmän auttamistoimiin jatkuu, kunnes on tehty erillinen 38 f §:n mukainen päätös auttamisjärjestelmästä poistamisesta.

(36 § kumotaan)

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Esitutkintaviranomainen tai syyttäjä ei ilman uhrin suostumusta ole häneen yhteydessä toimimisaikana.

Suomessa ilman laillista oleskeluoikeutta oleskelevalle ihmiskaupan uhrille annettava harkinta-ajasta säädetään ulkomaalaislain 52 b ja 52 c §:ssä.

38 §

(38 § kumotaan)

Ihmiskaupan uhrin varsinainen tunnistaminen

Esitutkintaviranomainen tai syyttäjä tunnistaa ihmiskaupan uhrin käynnistäessään epäiltyä rikoslain (39/1889) 25 luvun 3 tai 3 a §:ssä tarkoitettua ihmiskaupparikosta koskevan esitutkinnan, jonka uhri tunnistettava henkilö mahdollisesti on.

Maahanmuuttovirasto tunnistaa ihmiskaupan uhrin myöntäessään tälle oleskeluluvan ulkomaalaislain 52 a §:n 2 momentin nojalla.

Joutsenon vastaanottokeskus voi tunnistaa 38 c §:ssä tarkoitettua monialaista asiantuntijaryhmää kuultuaan ihmiskaupan uhrin, jos:

1) esitutkintaviranomainen tai syyttäjä on päättänyt olla käynnistämättä esitutkintaa Suomessa, mutta on perusteltua syytä katsoa, että auttamisjärjestelmään otettu henkilö on joutunut ihmiskaupan uhriksi ulkomailla; taikka

2) esitutkinnan keskeyttämistä tai päättämistä koskevasta päätöksestä käy ilmi, että henkilön on katsottava joutuneen ihmiskaupparikoksen uhriksi, mutta asiaa ei ole voitu toimittaa syyttäjälle käsiteltäväksi, koska asiassa ei voida nostaa syytettä ketään vastaan.

38 b §

38 b §

Auttamistoimien järjestäminen

Auttamistoimien järjestäminen

Auttamistoimien järjestämisestä ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, vastaa Joutsenon vastaanottokeskus. Auttamistoimien järjestämisestä ihmiskaupan uhrille, jolla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa, vastaa hänen kotikuntansa.

Auttamistoimien järjestämisestä ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, vastaa Joutsenon vastaanottokeskus. Auttamistoimien järjestämisestä ihmiskaupan uhrille, jolla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa, vastaa hyvinvointialue, Helsingin kaupunki tai

Voimassa oleva laki

Joutsenon vastaanottokeskus ja *uhrin kotikunta* voivat järjestää auttamistoimet itse tai ostaa ne julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta.

38 c §

Monialainen asiantuntijaryhmä

Joutsenon vastaanottokeskuksen päätöksen-
teon sekä ihmiskaupan uhrien auttamis-
toimien ja suojelutarpeiden arvioimisen tukena
toimii monialainen asiantuntijaryhmä. Mo-
nialainen asiantuntijaryhmä huolehtii vas-
taanottokeskuksen ja muiden viranomaisten
välisestä tiedonkulusta.

Maahanmuuttovirasto asettaa asiantuntija-
ryhmän kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Jos asi-
antuntijaryhmän jäsen eroaa ryhmästä tai
kuolee kesken toimikautensa, Maahanmuutto-
virasto nimittää uuden jäsenen hänen edusta-
mansa yhteisön ehdotuksesta. Asiantuntija-
ryhmän jäsenet ovat tehtävää hoitaessaan ri-
kosoikeudellisessa virkavastuussa. Vahingon-
korvauksesta säädetään vahingonkorvaus-
laissa (412/1974).

Asiantuntijaryhmässä on Joutsenon vas-
taanottokeskuksen johtajan lisäksi oltava vä-
hintään yksi sosiaalihuollon ja yksi terveyden-
huollon asiantuntija sekä poliisin, rajatarkas-
tusviranomaisen ja Maahanmuuttoviraston
edustajat. Asiantuntijaryhmän on tarvittaessa
kuultava asiantuntijoina kunnan viranomai-
sia, työsuojeluviranomaisia, työmarkkinajär-
jestöjä, mielenterveystyön ja lastensuojelun
asiantuntijoita ja muuta tahoa, joka on tar-
peen ihmiskaupan uhrin auttamiseksi.

Joutsenon vastaanottokeskus saa salassapi-
tosäännösten estämättä luovuttaa asiantunti-
jaryhmälle yksittäistä ihmiskaupan uhria kos-
kevia henkilötietoja, jos kyseessä oleva hen-
kilö antaa siihen suostumuksensa tai se on
välttämätöntä palvelutarpeen arvioinnin, pal-

Ehdotus

*HUS-yhtymä, jonka alueella hänen kotikunta-
laissa tarkoitettu kotikunta sijaitsee.*

Joutsenon vastaanottokeskus, *hyvinvointi-
alue, Helsingin kaupunki* ja *HUS-yhtymä* voi-
vat järjestää auttamistoimet itse tai ostaa ne
julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuotta-
jalta.

(38 c § kumotaan)

velujen järjestämisen tai turvallisuustoimenpiteiden suunnittelun ja järjestämisen vuoksi. Asiantuntijaryhmä ei saa luovuttaa näitä tietoja ulkopuolisille.

38 d §

Yhteistyö ihmiskaupan uhrin suojelemiseksi

Joutsenon vastaanottokeskus tai ihmiskaupan uhrin kotikunta toimii yhteistyössä poliisin kanssa uhrin suojeeluun liittyvissä kysymyksissä.

38 f §

Auttamisjärjestelmästä poistaminen

Joutsenon vastaanottokeskus poistaa ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmästä tehtyään tarvittaessa hänen henkilökohtaisesta tilanteestaan kokonaisarvion, kun:

1) hän ei ole enää auttamistoimien tarpeessa;

2) häntä ei ole tunnistettu ihmiskaupan uhriksi siten kuin 38 §:ssä säädetään;

3) esitutkinnan päättämistä koskevasta päätöksestä ilmenee, että kyseessä ei katsota olevan rikoslain 25 luvun 3 tai 3 a §:ssä tarkoitettu ihmiskaupparikos;

4) syyttäjä ei nosta uhria koskevassa asiassa syytettä ihmiskaupparikoksesta, koska hän katsoo, ettei rikoslain 25 luvun 3 tai 3 a §:ssä tarkoitettua ihmiskaupparikosta ole tehty tai kyseessä on muu rikos;

5) tuomioistuimien on todennut, että kyseessä ei ole rikoslain 25 luvun 3 tai 3 a §:ssä tarkoitettu ihmiskaupparikos;

6) hän poistuu tai hänet poistetaan maasta; taikka

7) hän ilmoittaa haluavansa pois auttamisjärjestelmästä tai hän on kadonnut.

57 §

Valituskiellot

38 d §

Yhteistyö ihmiskaupan uhrin suojelemiseksi

Joutsenon vastaanottokeskus, hyvinvointialue, Helsingin kaupunki tai HUS-yhtymä toimii yhteistyössä poliisin kanssa uhrin suojeeluun liittyvissä kysymyksissä.

38 f §

Auttamisjärjestelmästä poistaminen

Ihmiskaupan uhri poistetaan auttamisjärjestelmästä, kun:

1) hän ei hänen henkilökohtaisesta tilanteestaan tehdyn kokonaisarvioinnin perusteella ole enää auttamistoimien tarpeessa;

2) hän poistuu tai hänet poistetaan maasta; taikka

3) hän ilmoittaa haluavansa pois auttamisjärjestelmästä tai hän on kadonnut.

57 §

Valituskiellot

Edellä 36 §:ssä tarkoitettuun toipumisaikaa koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

(2 momentti kumotaan)

58 §

Tiedonsaantioikeus

Sisäministeriöllä, esitutkintaviranomaisella ja kunnan viranomaisella on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 3 ja 4 luvun mukaisten tehtävien suorittamiseksi välttämättömät tiedot toisiltaan, Maahanmuuttovirastolta, vastaanottokeskukselta, järjestelykeskukselta, 3 ja 4 luvun mukaisia palveluja tuottavalta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta ja ilman huoltajaa olevalle lapselle määrättyä edustajalta.

Ilman huoltajaa olevalle lapselle määrättyllä edustajalla on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 41 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot Maahanmuuttovirastolta, vastaanottokeskukselta ja järjestelykeskukselta, kunnan viranomaiselta, Kansaneläkelaitokselta sekä 3 ja 4 luvun mukaisia palveluja tuottavalta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta.

58 §

Tiedonsaantioikeus

Sisäministeriöllä, esitutkintaviranomaisella, hyvinvointialueella, *Helsingin kaupungilla, HUS-yhtymällä* ja kunnan viranomaisella on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 3 ja 4 luvun mukaisten tehtävien suorittamiseksi välttämättömät tiedot toisiltaan, Maahanmuuttovirastolta, vastaanottokeskukselta, järjestelykeskukselta, 3 ja 4 luvun mukaisia palveluja tuottavalta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta ja ilman huoltajaa olevalle lapselle määrättyä edustajalta.

Ilman huoltajaa olevalle lapselle määrättyllä edustajalla on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 41 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot Maahanmuuttovirastolta, vastaanottokeskukselta ja järjestelykeskukselta, *hyvinvointialueelta, Helsingin kaupungilta, HUS-yhtymältä*, kunnan viranomaiselta, Kansaneläkelaitokselta sekä 3 ja 4 luvun mukaisia palveluja tuottavalta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta.

59 a §

Soveltaminen Ahvenanmaan maakunnassa

Mitä tässä laissa säädetään hyvinvointialueista, sovelletaan Ahvenanmaan maakunnassa Ahvenanmaan maakunnan kuntiin lukuun ottamatta 38 a §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettujen terveydenhuoltopalvelujen järjestämistä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

2.

Laki

henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 13 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain (615/2020) 13 §:n 4 momentin 5 kohta ja
muutetaan 13 §:n 4 momentin 1 kohdan e alakohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

13 §

13 §

Muu tiedonsaantioikeus

Muu tiedonsaantioikeus

Maahanmuuttovirastolla, vastaanottokeskuksella, järjestelykeskuksella sekä säilöönnottoyksiköllä on lisäksi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada maksutta tehtäviensä suorittamista varten tarpeellisia tietoja seuraavasti:

1) kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 604/2013 8 ja 16 artiklan mukaisen harkinnan tekemiseksi henkilön kyvystä huolehtia turvapaikkaa hakeneesta lapsesta tai häneen riippuvuussuhteessa olevasta:

e) kunnan sosiaaliviranomaiselta tiedot henkilön saamista sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluista sekä sosiaalietuuksista;

5) kunnan sosiaaliviranomaiselta tiedot ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään esitetyn henkilön taustoista ja tilanteesta, hänen

Maahanmuuttovirastolla, vastaanottokeskuksella, järjestelykeskuksella sekä säilöönnottoyksiköllä on lisäksi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada maksutta tehtäviensä suorittamista varten tarpeellisia tietoja seuraavasti:

1) kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 604/2013 8 ja 16 artiklan mukaisen harkinnan tekemiseksi henkilön kyvystä huolehtia turvapaikkaa hakeneesta lapsesta tai häneen riippuvuussuhteessa olevasta:

e) hyvinvointialueen, Helsingin kaupungin ja kunnan viranomaiselta sekä Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselta ja HUS-yhtymältä tiedot henkilön saamista sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluista sekä sosiaalietuuksista;

(4 momentin 5 kohta kumotaan)

Voimassa oleva laki

Ehdotus

saamistaan sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluista sekä tiedot lastensuojelun tarpeen selvittämisestä ja lastensuojeluasiakkuudesta auttamistoimien tarpeen selvittämiseksi;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

3.

Laki

sosiaalihuoltolain 11 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sosiaalihuoltolain (1301/2014) 11 §:n 5 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

11 §

11 §

Tuen tarpeet

Tuen tarpeet

Sosiaalipalveluja on järjestettävä:

Sosiaalipalveluja on järjestettävä:

5) lähisuhde- ja perheväkivallasta sekä muusta väkivallasta ja kaltoinkohtelusta aiheutuvaan tuen tarpeeseen;

5) lähisuhde- ja perheväkivallasta sekä muusta väkivallasta, *hyväksikäytöstä* ja kaltoinkohtelusta aiheutuvaan tuen tarpeeseen;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20