

Hallintovaliokunta

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 220/2022 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Roope Jokinen, sisäministeriö
- johtava asiantuntija Berit Kiuru, sisäministeriö
- poliisitarkastaja Joni Länsivuori, sisäministeriö
- ylitarkastaja Noora Nihtinen, sisäministeriö
- rajaturvallisuusasiantuntija Petri Härmä, sisäministeriö
- valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori Venla Roth, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Minna Viuhko, sosiaali- ja terveysministeriö
- lakimies Marika Lahtivirta, sosiaali- ja terveysministeriö
- lakimies Katariina Rainio, sosiaali- ja terveysministeriö
- rikostarkastaja Pekka Hätönen, Helsingin poliisilaitos
- rikoskomisario Petri Partanen, keskusrikospoliisi
- tutkija Juho Partanen, keskusrikospoliisi
- erityisasiantuntija Fanny Söderman, Maahanmuuttovirasto
- apulaisjohtaja Katri Lyijynen, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä
- johtava sosiaalityöntekijä Eeva Elfving Ström, Espoon kaupunki
- erityisasiantuntija Pia Marttila, Rikosuhripäivystys

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ulkoministeriö
- työ- ja elinkeinoministeriö
- Syyttäjälaitos
- Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- Poliisihallitus
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)

Valiokunnan mietintö HaVM 30/2022 vp

- Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- Monika-Naiset liitto ry
- Pakolaisneuvonta ry
- Pro-tukipiste ry

HALLITUKSEN ESITYS

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 auttamistoinnilla 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.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Ihmiskauppa on vakavaa ja moniulotteista kansainvälistä rikollisuutta, jota tapahtuu Suomessakin aiempaa enemmän tai ainakin sitä tunnistetaan muun muassa viranomaisille annetun koulutuksen johdosta yhä paremmin. Valiokunta toteaa, että ihmiskaupan vastainen toiminta on Suomessa kehittynyt viimeisten vuosien aikana merkittävästi. Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja uhrien ohjaaminen avun piiriin ovat nykyisin osa esimerkiksi Maahanmuuttoviraston, poliisin ja työsuojeluviranomaisten toimintaa.

Suomessa on toiminut vuodesta 2006 alkaen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, jonka toimintaa ylläpitää Joutsenon vastaanottokeskus. Auttamisjärjestelmästä säädetään kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011, vastaanottolaki) 4 luvussa. Voimassa olevassa sääntelyssä on otettu huomioon Suomea sitovat kansainväliset ja EU-velvoitteet, kuten Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta (SopS 43—44/2012) ja EU:n ihmiskauppadirektiivi (2011/36/EU).

Valtioneuvosto on hyväksynyt ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman vuosille 2021—2023, jonka tavoitteena on edistää ihmiskaupan ilmituloa, tehostaa rikosvastuun toteutumista ja parantaa ihmiskaupan uhrien asemaa. Ihmiskaupan vastainen työ on poikkihallinnollista ja edellyttää toimenpiteitä usean ministeriön hallinnonalalla sekä eri toimijoiden tiivistä yhteistyötä. Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää kehitetään. Samalla valiokunta tähdentää, että rikosvastuun tulee toteutua ihmiskaupparikoksissa nykyistä tehokkaammin.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön laajempaa uudistamista on valmisteltu kuluvalle vaalikaudella sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asettamassa poikkihallinnollisessa työryhmässä. Työryhmän yhtenä tehtävänä on ollut valmistella ehdotus uudeksi laiksi ihmiskaupan uhrien auttamisesta. Valmistelun kuluessa on kuitenkin päädytty siihen, että erillislain valmistelua ei jatketa, vaan nykyinen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää koskeva sääntely jää pääosin voimaan ja myös ihmiskaupan uhrien auttamistoiminnan keskeiset periaatteet jäävät ennalleen.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kautta saatava apu kytkeytyy nykyisessä sääntelyssä rikosprosessiin ja sen lopputulokseen, mitä ei saadun selvityksen mukaan voida pitää kaikilta osin perusteltuna. Osa ihmiskaupan uhreista voi tämän vuoksi jäädä ilman vastaanottolain mukaisia auttamistoimia, vaikka niille olisi tarvetta. Ehdotettujen vastaanottolain muutosten pääasiallisena tarkoituksena on heikentää hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti ihmiskaupan uhrien auttamisen ja rikosprosessin välistä yhteyttä. Tavoitteena on, että ihmiskaupan uhrien auttamistoiminta on jatkossa itsenäinen ja erillinen kokonaisuus suhteessa rikosprosessiin. Keskeisenä tavoitteena on parantaa ihmiskaupan uhrin asemaa. Muutoksilla pyritään edistämään ihmiskaupan ilmituloa, uhrien ohjautumista avun piiriin ja siten osaltaan myös rikosvastuun toteutumista.

Valiokunnan mietintö HaVM 30/2022 vp

Valiokunta pitää hallituksen esityksen tavoitteita kannatettavina. Rikosprosessin ensisijaisena tavoitteena on rikosvastuun toteutuminen, kun taas ihmiskaupan uhrien auttamisen tulee perustua uhrin tilanteeseen ja auttamistoimien tarpeeseen. Auttamisen kytkeminen rikosprosessiin tai etenkin ihmiskauppaa koskevaan rikosnimikkeeseen ei ole perusteltua myöskään rikosten selvittämisen tai rikosvastuun toteutumisen näkökulmasta, sillä kyse voi olla myös ihmiskaupan lähirikoksesta, kuten kiskonnasta, kiskonnantapaisesta työsyrynnästä tai parituksesta.

Edellä mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia vastaanottolain ihmiskaupan uhrin tunnistamista, uhrille annettavaa toipumisaikaa ja sen oikeusvaikutuksia sekä auttamisjärjestelmästä poistamista koskevaan sääntelyyn. Vastaanottolakiin ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettuun lakiin (615/2020) ehdotetaan tehtäviksi myös muutokset, jotka johtuvat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtymisestä kunnilta hyvinvointialueille vuoden 2023 alussa. Samalla ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tiedonsaantioikeuksia täsmennetään. Sosiaalihuoltolain (1301/2014) 11 §:n muutoksella pyritään tehostamaan ihmiskaupan uhrien auttamista hyvinvointialueilla.

Hallintovaliokunta toteaa, että hallituksen esityksessä ei ehdoteta muutoksia ihmiskaupan uhrien auttamisen järjestämistä tai auttamisjärjestelmän toimintaa koskevaan sääntelyyn eikä säännösten soveltamisalaan. Myöskään ihmiskaupan uhreille myönnettäviä oleskelulupia koskevaan sääntelyyn ei ehdoteta tässä yhteydessä muutoksia.

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina tässä mietinnössä esitetyin huomioin.

Auttamisjärjestelmän asiakasmäärä ja rikosvastuun toteutuminen

Valiokunta on viimeaikaisissa kannanotoissaan (esim. HaVL 20/2022 vp — K 7/2022 vp) kiinnittänyt huomiota siihen, että ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakasmäärä on viime vuosina jatkuvasti kasvanut, mutta ihmiskaupparikoksista kirjattujen rikosilmoitusten, rikostutkintojen ja tuomioiden määrät ovat pysyneet melko pieninä. Auttamisjärjestelmässä on hallituksen esityksen perustelujen mukaan 31.5.2022 ollut yhteensä 1 179 asiakasta, joista 909 ihmiskaupan uhreja ja 270 uhrien lapsia.

Auttamisjärjestelmän asiakkaaksi voidaan esittää ja ottaa henkilöitä kansalaisuudesta riippumatta. Näin ollen auttamisjärjestelmässä voi olla sekä Suomen että ulkomaan kansalaisia. Henkilö voi olla joutunut ihmiskaupan uhriksi Suomessa tai ulkomailla. Auttamisjärjestelmän asiakkaiksi viime vuosina otetuista henkilöistä suurin osa (66—70 %) on joutunut ihmiskaupan uhriksi ulkomailla. Vuonna 2020 asiakkaiksi otetuista kuitenkin 51 prosenttia oli joutunut hyväksikäytön kohteeksi Suomessa. Auttamisjärjestelmään on kuluvana vuonna kesäkuun loppuun mennessä otettu yhteensä 139 uutta asiakasta, joista 66 on joutunut uhriksi Suomessa ja 73 ulkomailla. Vastaanottolain säännöksiä sovelletaan myös sellaisiin auttamisjärjestelmän asiakkaisiin, joilla ei ole laillista oleskeluoikeutta Suomessa. Vuonna 2022 auttamisjärjestelmään otetuista uusista asiakkaista tällaisia on ollut 11.

Valiokunnan mietintö HaVM 30/2022 vp

Valiokunta korostaa sitä, että Suomen on toimittava unionitasolla aktiivisesti sen puolesta, että ihmiskaupan uhreja autetaan riittävällä tavalla kaikissa EU-maissa. Valiokunta ei pidä tarkoituksenmukaisena nykyistä tilannetta, jossa yli puolet Suomen auttamisjärjestelmän piiriin tulevista uhreista on joutunut ihmiskaupan uhriksi jossain muualla kuin Suomessa.

Valiokunta tähdentää, että auttamisjärjestelmään ottaminen on jatkossakin sidottu auttamistoi-
mien tarpeeseen. Esimerkiksi muualla kuin Suomessa ihmiskaupan uhriksi joutunutta henkilöä ei
aina ole perusteltua ottaa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään, jos hänellä ei enää Suomes-
sa katsota olevan auttamistoi-
mien tarvetta. Auttamisjärjestelmä on vuonna 2021 tehnyt yhteensä
243 myönteistä ja 113 kielteistä päätöstä auttamisjärjestelmään ottamisesta. Henkilö voidaan
myös poistaa auttamisjärjestelmästä esimerkiksi, jos hän ei ole hänen kokonaisvaltaisesta tilan-
teestaan tehdyn kokonaisarvioinnin perusteella enää auttamistoi-
mien tarpeessa tai hänet poiste-
taan maasta.

Hallituksen esityksen perusteluista käy ilmi, että ihmiskaupan uhrien auttaminen on järjestetty
Pohjoismaissa ja EU:n jäsenvaltioissa hyvin eri tavoin. Joutsenon vastaanottokeskuksen hallin-
noiman auttamisjärjestelmän kaltaista toimijaa ei kuitenkaan muissa maissa ole. Valiokunta pitää
erityisesti rikostorjunnan näkökulmasta tärkeänä, ettei Suomen muista maista eroava järjestelmä
johda siihen, että Suomi näyttäytyy muita houkuttelevampana ihmiskaupparikollisuuden kohde-
maana. Valiokunta korostaa tästäkin syystä sen merkitystä, että ihmiskauppaan puututaan tehok-
kaasti EU-tasolla.

Ihmiskaupparikollisuus on tyypillisesti piilorikollisuutta. Viranomaisten tietoon tulleen ihmis-
kaupparikollisuuden arvioidaan edustavan näin ollen vain pientä osaa tapahtuneista rikoksista.
Saadun selvityksen mukaan ihmiskaupasta ja törkeästä ihmiskaupasta on kirjattu vuonna 2020
yhteensä 114 ja vuonna 2021 yhteensä 132 rikosilmoitusta. Rikosilmoitusten määrä on viimeis-
ten vuosien aikana noussut, mutta ei samassa suhteessa kuin auttamisjärjestelmän asiakkaiden
määrä. Ihmiskauppaan kytkeytyvien rikosten tutkinta on usein pitkäkestoista, ja vain pieni osa
esitutkintaviranomaisten tietoon tulleista tapauksista on johtanut syytteen nostamiseen, eikä tuo-
mioita ihmiskaupparikosasioissa ole juurikaan annettu.

Poliisi on sille myönnetyn määrärahoituksen turvin voinut perustaa valtakunnallisen
ihmiskaupparikosten tutkintaryhmän Helsingin poliisilaitokselle. Vuoden 2021 alussa toimintan-
sa aloittanut ryhmä toimii tiiviissä yhteistyössä keskusrikospoliisin, poliisilaitosten nimettyjen
ihmiskaupparikostorjunnan asiantuntijoiden sekä muiden viranomaisten ja yhteistyötahojen
kanssa. Valiokunta on jo aiemmin todennut, että ihmiskaupparikosten tutkintaan erikoistunut
ryhmä on osoittautunut tarpeelliseksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että toiminnan pysyvä rahoitus
turvataan. Valiokunta kuitenkin samalla toteaa, että jokaisella poliisilaitoksella tulee olla riittävät
valmiudet estää, paljastaa ja tutkia ihmiskaupparikoksia. Tämä edellyttää poliisin riittävän koko-
naisrahoituksen turvaamista pitkäjänteisesti. Myös koulutuksia ihmiskaupan tunnistamiseksi jo
tutkinnan alkuvaiheessa ja muita toimenpiteitä toiminnan kehittämiseksi on perusteltua jatkaa.

Esitutkintaviranomainen tai syyttäjä tunnistaa voimassa olevan lain mukaan ihmiskaupan uhrin
käynnistäessään epäiltyä ihmiskaupparikosta koskevan esitutkinnan. Maahanmuuttovirasto tun-
nistaa ihmiskaupan uhrin myöntäessään tälle oleskeluluvan. Ihmiskaupan uhrin tunnistamista
koskevaa sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi niin, että tunnistaminen tapahtuu vastaanottolain

Valiokunnan mietintö HaVM 30/2022 vp

tarkoituksessa ainoastaan siinä tilanteessa, kun henkilö otetaan auttamisjärjestelmään ja tunnistamisen tekee Joutsenon vastaanottokeskus. Poliisi ja Maahanmuuttovirasto tunnistavat perustelujen mukaan edelleen uhreja oman toimivaltansa ja soveltamansa lainsäädännön pohjalta omassa toiminnassaan. Valiokunta pitää tärkeänä huolehtia siitä, ettei varsinaista tunnistamista koskevan säännöksen kumoamisella ole vaikutuksia kansainväliseen poliisiyhteistyöhön.

Viranomaisten tiedonsaantioikeudet

Voimassa olevassa vastaanottolain 36 §:ssä säädetään ihmiskaupan uhrille annettavasta toipumisajasta ja sen oikeusvaikutuksista. Joutsenon vastaanottokeskuksen johtajalla on 36 §:n 2 momentin mukaan toipumisajan päätyttyä velvollisuus ilmoittaa salassapitosäännösten estämättä poliisille ihmiskaupan uhrista ja päätöksestä, jolla uhri on otettu auttamisjärjestelmään, sekä lain 37 §:ssä tarkoitetut välttämättömät tiedot. Pykälä ehdotetaan hallituksen esityksessä kumottavaksi.

Toipumisaikaan liittyvän ilmoitusvelvollisuuden katsotaan hallituksen esityksen perusteluissa vaikuttavan kielteisesti ihmiskaupan ilmituloon ja uhrien ohjautumiseen avun piiriin. Ilmoitusvelvollisuuden ei myöskään arvioida tosiasiallisesti edistävän rikosten selvittämistä. Myös valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin, ettei 36 §:n 2 momentin mukaisella ilmoitusvelvollisuudella ole ollut merkittävää vaikutusta poliisitoimintaan. Rikosten tutkinnan ja torjunnan näkökulmasta nykyisen toipumisajan ja siihen liittyvän ilmoitusvelvollisuuden kautta on saatu vain vähäisessä määrin merkittävää tietoa. Toisaalta säännöksen kumoamisen arvioidaan lisäävän uhrin luottamusta viranomaistoimintaan ja siten myös halukkuutta saattaa mahdollinen ihmiskaupparikos viranomaisten tietoon.

Valiokunta pitää tärkeänä, että auttamisjärjestelmän ja poliisin välinen käytännön tiedonvaihto on jatkossakin toimivaa. Esimerkiksi vihjetiedoilla voi olla keskeinen merkitys rajat ylittävän ihmiskaupparikollisuuden torjunnassa. Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotettu sääntely ei aiheuta muutoksia nykyiseen käytäntöön. Vastaanottolain sääntely ei kuitenkaan jatkossa enää velvoita auttamisjärjestelmää ilmoittamaan poliisille kaikista auttamisjärjestelmään otetuista henkilöistä. Valiokunta katsoo, että esimerkiksi rikostiedustelua koskevaa lainsäädäntöä kehitettäessä on varmistettava, että esitutkintaviranomaiset pystyvät tehokkaasti ja vaikuttavasti paljastamaan ja torjumaan ihmiskaupparikollisuutta. Tarvittaessa myös tiedonsaantioikeuksia ja ilmoittamisvelvollisuutta koskevia säännöksiä on täsmennettävä.

Valiokunta korostaa, että hallituksen esityksessä ei ehdoteta muutoksia poliisin tiedonsaantioikeuksiin. Henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain mukaisen Joutsenon vastaanottokeskuksen tiedonsaantioikeuden täsmentämisellä ei ole vaikutusta poliisin tiedonsaantioikeuteen. Poliisilla on edelleen henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (616/2019) 16 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan oikeus saada ulkomaalaisasioiden asiankäsitelyjärjestelmästä ja kansallisesta viisumitietojärjestelmästä tietoja rikosten estämistä ja paljastamista, esitutkintaa ja muuta tutkintaa sekä poliisille säädettyjen tehtävien hoitamista varten. Lisäksi vastaanottolain 58 §:ssä säädetään esitutkintaviranomaisen oikeudesta saada vastaanottokeskukselta välttämättömät tiedot vastaanottolain 3 ja 4 luvun mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi.

Valiokunnan mietintö HaVM 30/2022 vp

Valiokunta toteaa myös, että Joutsenon vastaanottokeskuksen johtajalla on vastaanottolain 37 §:n mukaan 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. Tietyissä tilanteissa vastaanottokeskukselle voi syntyä ilmoitusvelvollisuus myös rikoslain 15 luvun 10 §:n perusteella.

Vastaanottolain suhde sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön

Joutsenon vastaanottokeskus vastaa auttamistoimien järjestämisestä niille ihmiskaupan uhreille, joilla ei ole kotikuntaa Suomessa, ja kunnat niiden uhrien auttamisen järjestämisestä, joilla on kotikunta. Järjestämisvastuu siirtyy kunnilta hyvinvointialueille vuoden 2023 alussa. Joutsenon vastaanottokeskuksen asiakkaaksi voidaan vastaanottolain nojalla ottaa myös kotikunnan omaavia henkilöitä kansalaisuudesta riippumatta. Auttamisjärjestelmän perusrakenteisiin ei hallituksen esityksessä ehdoteta muutoksia.

Valiokunta pitää tärkeänä, että sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen yhteydessä hyvinvointialueille rakennetaan toimivat menettelyt ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi ja avun pariin ohjaamiseksi. Lisäksi valiokunta toteaa, että vaikka järjestämisvastuu sosiaali- ja terveystalvelujen osalta siirtyy, on kunnilla jatkossakin tärkeä rooli. Ihmiskaupan uhrin tunnistaminen voi tapahtua kunnan palveluissa, ja ihmiskaupan uhri voi tarvita esimerkiksi työllisyys- ja maahanmuuttopalveluja. Toimenpiteitä viranomaisten osaamisen kehittämiseksi ihmiskauppa-asioissa on myös syytä jatkaa.

Vastaanottolakia sovelletaan niiden ihmiskaupan uhrien auttamiseen, jotka on otettu auttamisjärjestelmän asiakkaiksi. Lisäksi kunnissa ja jatkossa hyvinvointialueilla autetaan sosiaali- ja terveydenhuollon yleislainsäädännön nojalla sellaisia ihmiskaupan uhreja, jotka eivät ole auttamisjärjestelmän asiakkaita. Toimivalta lakisäätösten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämiseen määräytyy sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön perusteella.

Vastaanottolain 4 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämiseen sellaiselle ihmiskaupan uhrille, jolla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa, sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä. Tällä pyritään selkeyttämään vastaanottolain suhdetta sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön. Hallituksen esityksen perusteluissa viitataan eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuun (EOAK/3489/2017), jossa katsotaan, että vastaanottolaki ja sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö ovat nykyiselläänkin yhteensovittavissa. Ehdotetulla muutoksella on nimenomaan tarkoitus selkeyttää lainsäädäntöä, mutta ei varsinaisesti muuttaa vallitsevaa oikeustilaa.

Valiokunnan huomiota on asiantuntijakuulemisessa kiinnitetty siihen, että vastaanottolain soveltaminen sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämiseen uhrille, jolla on kotikunta Suomessa, ei laajenna uhrin oikeutta palveluihin. Valiokunta korostaa, että auttamisjärjestelmässä olevaa henkilöä ei voida asettaa etusijalle sosiaali- ja terveystalvelujen saajana, vaan auttamisjärjestelmään

Valiokunnan mietintö HaVM 30/2022 vp

otetulla ihmiskaupan uhrin hoidon- ja palveluntarve arvioidaan samoilla perusteilla kuin muidenkin haavoittuvassa asemassa olevien. Ihmiskaupan uhreilla voi kuitenkin olla erityistarpeita, jotka huomioidaan palvelutarpeita arvioitaessa. Erityistarpeiden tunnistaminen edellyttää viranomaisten sujuvaa yhteistyötä sekä toimeenpanoa tukevaa ohjeistusta ja ihmiskaupan uhreja työsään kohtaavien sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten kouluttamista.

Hallituksen esityksen perusteluissa kuvataan laajasti ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittyvää kokonaisuutta ja tähän liittyen todetaan, että ihmiskaupan uhrilla voidaan katsoa olevan tietynlainen erityisasema perustuen ihmiskaupan uhrin asemaa säänteleviin kansainvälisiin velvoitteisiin ja erityiseen kansalliseen auttamisjärjestelmään. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa perustelujen on todettu tältä osin aiheuttavan epäselvyyttä.

Valiokunta painottaa, että lainsäädännössä ei ole nimenomaista säännöstä ihmiskaupan uhrin erityisasemasta, eikä hallituksen esityksessä sellaista myöskään ehdoteta. Valiokunta toteaa selvyyden vuoksi, että vastaanottolain sääntely ei aseta ihmiskaupan uhreja muita kotikunnan omaavia parempaan asemaan sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä sovellettaessa. Vastaanottolaisissa sen sijaan säädetään, että auttamistoimet järjestetään ihmiskaupan uhrin yksilöllisen tuen tarpeen arvioinnin perusteella. Palvelutarpeen arvioinnin tekee sosiaalihuollon tai terveydenhuollon ammattihenkilö.

Nykyisin kunnalle ja jatkossa myös hyvinvointialueelle korvataan kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) 53 §:n mukaan ihmiskaupan uhrille tämän asemasta johtuvien erityistarpeiden vuoksi järjestettävästä terveydenhuollon ja sosiaalihuollon palvelusta, tulkitsemisesta, henkilön turvallisuuden takaamisesta sekä muusta uhriasemaan liittyvän erityistarpeen vuoksi järjestettävästä toimenpiteestä ja palvelusta aiheutuneet kulut. Korvausten maksaminen edellyttää auttamisjärjestelmän asiakkuutta. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on pyydettävä ihmiskaupan uhrien auttamisesta huolehtivan vastaanottokeskuksen johtajan lausunto siitä, ovatko korvattaviksi haetut kustannukset aiheutuneet ihmiskaupan uhrin asemasta johtuvien toimenpiteiden ja palvelujen järjestämisestä.

Saadun selvityksen mukaan kuntien viranomaisilla ei aina ole tietoa mahdollisuudesta hakea korvauksia valtiolta. Yhtenä syynä tähän arvioidaan olevan se, että ihmiskaupan uhrien tukemisesta säädetään vastaanottolaisissa ja sosiaalihuoltolaisissa sekä korvauksista kotoutumislaisissa. Valiokunta pitää tarpeellisenä arvioida, tuleeko sääntelyä tältä osin jatkossa selkeyttää.

Muita huomioita

Sosiaalihuoltolain 11 §:ssä säädetään tuen tarpeista, joita varten sosiaalipalveluja on järjestettävä. Pykälän 5 kohtaa ehdotetaan täydennettäväksi niin, että siinä mainitaan lähisuhde- ja perheväkivallan sekä muun väkivallan ja kaltoinkohtelun lisäksi muu hyväksikäyttö. Valiokunta pitää perusteltuna, ettei tuen tarpeita mainitussa säännöksessä kytketä pelkästään ihmiskaupparikoksiin. Ehdotettu säännös kattaa myös esimerkiksi työperäisen hyväksikäytön. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota siihen, että työperäisen maahanmuuton lisääntyessä myös ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttö saattaa lisääntyä.

Valiokunnan mietintö HaVM 30/2022 vp

Valiokunta pitää tärkeänä, että ehdotetun lainsäädännön vaikutuksia erityisesti ihmiskaupan ilmi-tuloon, ihmiskaupan uhrien asemaan ja rikosvastuun toteutumiseen seurataan. Lisäksi asiakoko-naisuuteen liittyviä lainsäädännön kehittämistarpeita tulee arvioida huolellisesti, jotta ihmiskau-pan vastaiselle toiminnalle asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 220/2022 vp sisältyvät 1.— 3. lakiehdotuksen.

Helsingissä 2.12.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mari Rantanen ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Matti Semi vas
jäsen Jenna Simula ps
jäsen Kari Tolvanen kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Heidi Viljanen sd
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Henri Helo

Valiokunnan mietintö HaVM 30/2022 vp Vastalause

Vastalause

Perustelut

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettaviksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttopolitiikassa annettua lakia sekä sosiaalihuoltolakia. Keskeisimmät muutokset liittyisivät siihen, että ihmiskaupan uhrin auttamisen liitännäisyys rikosprosessiin ja rikosprosessin eri vaiheissa tehtäviin ratkaisuihin heikkenee. Keskeiset muutokset koskisivat varsinaista tunnistamista ja auttamisjärjestelmästä poistamista koskevaa sääntelyä. Ihmiskaupan uhrin auttaminen olisi jatkossa vahvemmin sidottu uhriksi joutumisesta johtuviin auttamistoimien tarpeeseen kuin rikosprosessissa tehtyihin ratkaisuihin.

Katsomme, että ihmiskauppa ilmiönä on äärimmäisen vakava ja kannattamme kaikkia niitä toimenpiteitä, joilla ihmiskauppaa ja siihen liittyvää rikollisuutta voidaan ennaltaehkäistä. Edelleen katsomme, että ihmiskaupan uhrien tunnistamista koskevaa lainsäädäntöä tulee uudistaa monin tavoin rikosoikeudellisen vastuun toteutumisen edistämiseksi ja väärinkäytösten ehkäisemiseksi.

Hallituksen esitys ei kuitenkaan toteutuessaan korjaisi lainsäädännössä olevia puutteita ja epäkohtia lainkaan. Päinvastoin se tulisi alla selostettavilla perusteilla muun muassa vaikeuttamaan epäiltyjen rikosten selvittämistä ja epäiltyjen uhrien tunnistamista sekä heikentämään yhdenvertaisuutta sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttäjien keskuudessa.

Rikosoikeudellinen vastuu ei toteudu

Kiinnitämme asiantuntijalausunnosta ilmenevin tavoin huomiota, että nyt käsiteltävän esityksen kokonaisuudessa voi nähdä sen, että kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettuun lakiin esitetyt muutokset ja toisaalta sosiaalihuoltolakiin esitetty muutos jäävät kokonaisuutena varsin irrallisiksi. Emme myöskään kannata esitetyssä muodossa ihmiskaupan uhrin liitännän heikentämistä rikosprosessiin.

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan ihmiskaupparikosten torjuntaan ja paljastamiseen liittyviä tarpeita tulisi edistää muiden lainsäädäntöhankkeiden, kuten poliisin rikostiedusteluun liittyvän lainsäädäntöhankkeen, yhteydessä, jotta esitutkintaviranomaiset Suomessa ja Euroopassa pystyvät tehokkaasti ja vaikuttavasti paljastamaan ja torjumaan ihmiskaupparikollisuuteen liittyvää toimintaa saattaen tapauksia esitutkintaan.

Keskusrikospoliisi on todennut asiantuntijalausunnossaan, että rikostorjunnan näkökulmasta verrokkimaiden, keskeisimmin Pohjoismaiden eroavuudet ihmiskaupan uhreille tarjottavissa tukitoimissa, uhriksi tunnistamisen prosessien virtaviivaisuudessa ja arvioinnin kriteereissä, ja tunnistamisen tarjoamissa oikeuksissa voivat muodostaa merkittäviä riskejä. Keskusrikospoliisille muodostuneen käsityksen mukaan eroavuutta Pohjoismaiden välillä on jo valmiiksi ja esityksen muutos tunnistamisen arvioinnin kriteereissä voi muodostaa tilanteen, jossa Suomi saattaa näyttäytyä entistä houkuttelevampana kohteena. Rikostorjunnan näkökulmasta arvioiden on tärkeää varmistaa, ettei Suomi näyttäydy houkuttelevampana kohteena.

Valiokunnan mietintö HaVM 30/2022 vp Vastalause

Esityksen myötä myöskään tietoa ei auttamisjärjestelmältä poliisille tule enää samalla tavalla ja yhtä kattavasti. Esityksen myötä korostuvat auttamisjärjestelmän ja poliisin välillä käytännössä muodostuvat yhteistyön ja tiedonvaihdon muodot, ja jatkossa tiedonvaihdon muodoissa tulisi korostuneesti huomioida niiden kattavuus ja vastaavuus myös rikostorjunnallisiin tarpeisiin.

Näkemyksemme mukaan ihmiskaupan todentamisen kannalta rikosprosessin liitännäisyyden tulisi olla keskeisemmässä roolissa. Lisäksi rikosoikeudellisen vastuun tehokas toteutuminen tulisi olla ihmiskaupan kaltaisen rikollisuuden ehkäisyssä avainasemassa. Nykyisenkaltaisen ihmiskaupan uhrien tunnistusjärjestelmä on puutteellinen ja mahdollistaa näkemyksemme mukaan järjestelmään liittyvät väärinkäytökset. Erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, että suurin osa väitetyistä teoista on tapahtunut ulkomailla, joten tekojen tai tapahtumien todenperäisyyttä on liki mahdotonta tutkia. Lisäksi ihmiskaupan auttamisjärjestelmän omista tilastoista ilmenee esimerkiksi vuodelta 2021, että 61 prosenttia auttamisjärjestelmään päässeistä on taustaltaan turvapaikanhakijoita.

Auttamisjärjestelmän piiriin päässeiden yleisimmät kansalaisuudet ovat Irak, Somalia ja Afganistan. Lisäksi auttamisjärjestelmään on päässyt lukuisia vailla oleskeluoikeutta olevia. Tämä viittaa osaltaan siihen, että nykyistä järjestelmää käytetään toissijaisena väylänä oleskeluluvan saamiseen. Kannamme keskusrikospoliisin tavoin huolta siitä, että esitys toteutuessaan lisää Suomen houkuttelevuutta kohdemaana.

Erityisasema terveyspalveluiden käyttäjänä

Asiantuntijalausuntojen mukaan hyvinvointialueet tulevat jatkossa järjestämään palvelut valtaosalle Maahanmuuttoviraston alaisen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkaista. Julkinen sosiaali- ja terveydenhoitojärjestelmä vastaa myös kaikkien niiden tarpeisiin, jotka eivät syystä tai toisesta ole auttamisjärjestelmässä eikä heidän siten katsota olevan ihmiskaupan uhreja. Esitetyille muutoksille ei siten ole tältäkin osin perusteita. Asiantuntijalausuntojen mukaan nyt esitetyt muutokset tuovat lain tasolla auttamisjärjestelmään hyväksytyille erityisaseman perusteella etusijan sosiaali- ja terveyspalvelujen piiriin suhteessa muihin kotikunnan omaaviin nähdessä. Hallituksen esityksessä korostetaan, että ihmiskaupan uhrilla on erityisasema sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden saajana, mutta esityksessä ei kuitenkaan tarkemmin kuvata, mitä erityisasemalla palveluiden saajana tarkoitetaan tai miten erityisasema tulisi palveluita järjestettäessä ymmärtää. Tällainen tilanne on perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta ongelmallinen. Huomionarvoista on, että esimerkiksi muissa pohjoismaissa ei vastaavaa erityisasemaa ole.

Korostamme, ettemme voi hyväksyä kenellekään etusijaa sosiaali- ja terveyspalvelujen piiriin etenkin nykyisessä tilanteessa, jossa terveyspalvelujen saaminen ei ole kenellekään itsestäänselvyys. Asiantuntijalausuntojen mukaan käytännön vakiintunut tulkinta erityisaseman merkityksestä palveluiden järjestämiseen tarkoittaa asiakkaalle oikeutta julkisesti maksettujen yksityisten sotopalveluiden käyttämiseen ja kunnalle velvollisuutta näiden järjestämiseen ohi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin muutoin liittyvän ammatillisen tarveharkinnan. Esimerkiksi auttamisjärjestelmään otetun ihmiskaupan uhrin lapsi on tämän tulkinnan mukaan oikeutettu saamaan lastenpsykiatrisia palveluita lääketieteellisen hoidontarpeen perusteella priorisoitujen potilaiden ohitse tai heistä poikkeavalla tavalla. Tältä osin korostamme, että nykyistä käytäntöä ja lainsä-

Valiokunnan mietintö HaVM 30/2022 vp
Vastalause

däntöä tulee muuttaa tavalla, joka turvaa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun.

Lisäksi kiinnitämme asiantuntijalausunnosta ilmenevin tavoin huomiota siihen, että hallituksen esityksessä sivuutetaan kokonaan erityisaseman vaikutus asiakkaiden yhdenvertaiseen kohteluun. Esityksellä ja muutettavilla säännöksillä on kuitenkin hyväksyttäessään suora vaikutus sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten päätöksentekoon.

Esitys ei korjaa lainsäädännön puutteita

Asiantuntijalausuntojen mukaan ihmiskauppa on ollut Suomessa alati kasvava ilmiö. Kunnat, ja jatkossa hyvinvointialueet tarjoavat jo nyt palveluita kotikunnan omaavien uhrien lisäksi myös niille ihmiskaupan uhreille, joita ei ohjata auttamisjärjestelmään. Näissä tapauksissa vastaanottolaki ei kuitenkaan sovelleta, mikä tarkoittaa, että kunta ei tällöin saa tarjoamistaan palveluista korvauksia.

Jaamme asiantuntialausunnoista ilmenevän huolen, että nyt hallituksen esityksen myötä ihmiskauppaa tarkastellaan vakavan rikoksen sijaan ilmiönä. Riskinä on tällöin se, että yhä useampia hyväksikäytön muotoja aletaan nimetä ihmiskaupaksi, jotta asiakkaille saadaan erillisen järjestelmän kautta valtion korvaamia palveluita.

Huomionarvoista on myös se, että vastaanottolaissa ei esityksen mukaan jatkossa säädettäisi Maahanmuuttovirastosta ja esitutkintaviranomaisista varsinaisina tunnistavina tahoina. Näin Suomessa ei olisi jatkossa muuta ihmiskaupan uhrin tunnistamiseen liittyvää säädöstä kuin auttamisjärjestelmään ottamiseen ja auttamisjärjestelmän toimivaltaan ja vastaanottolain soveltamiseen liittyvä tunnistaminen. Jatkossa on näin entistä epäselvempää, milloin Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen 10 artiklan tarkoittama tunnistaminen on saatettu loppuun. Helsingin poliisilaitoksen asiantuntijalausunnon mukaan asiassa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että jos esitys toteutuu sellaisenaan, ei poliisilla ole mahdollisuutta nimenomaisesti lakiin perustuen tunnistaa henkilöä ihmiskaupan uhriksi, ja on vaara siitä, että sekä uhreissa itsessään, että viranomaistoiminnassa syntyy tarpeetonta epäselvyyttä siitä, millä oikeusvaikutuksilla uhri on tunnistettu ihmiskaupan uhriksi. Maahanmuuttovirasto on puolestaan todennut asiantuntijalausunnossaan, että esityksessä on ehdotettu tiedonsaantioikeuden kaventamista verrattuna nykyiseen. Tunnistamista koskevaan sääntelykokonaisuuteen ehdotetut muutokset eivät tuo tarvittavaa selkeyttä, ja voivat edellä esitetyn tavoin madaltaa auttamisjärjestelmään ottamisen kynystä.

Nykyisen lainsäädännön keskeisenä haasteena on epäselvä oikeustila ja päällekkäiset järjestelmät, mutta tähän ei hallituksen esityksessä ehdoteta parannuksia. Asiantuntijalausunnoista ilmenee myös, että auttamista koskeva lainsäädäntö on erkaantunut sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden toteuttamisen logiikasta sekä sosiaali- ja terveysoikeuden vakiintuneista oppirakennelmista. Näin on mitä ilmeisimminkin tapahtunut siksi, että ihmiskaupan uhrien sosiaali- ja terveydenhuoltoa on ohjattu, valvottu ja kehitetty osana sisäministeriön hallinnonalalle kuuluvaa maahanmuuttopolitiikkaa eli irrallaan sosiaali- ja terveydenhuollon käytänteiden osaamisesta. Niin ikään hallituksen esityksessä ei esitetä perusteluja sille, miksi erillislain valmistelua ei jatkettu, vaan päädyttiin entisestään vahvistamaan nykyistä erillistä järjestelmää.

Valiokunnan mietintö HaVM 30/2022 vp
Vastalause

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,
että 1. — 3. lakiehdotus hylätään.

Helsingissä

Mari Rantanen ps
Jenna Simula ps
Mauri Peltokangas ps
Mari-Leena Talvitie kok
Kari Tolvanen kok
Heikki Vestman kok
Ben Zyskowicz kok