

Sari Lampela

04.08.2022

Sisäministeriö

Viite: Lausuntopyyntöne 17.6.2022 VN/3493/2022-SM-8

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

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (jatkossa THL) kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto koskien hallituksen esitystä laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

Havainnot lakiin kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (jatkossa vastaanottolaki) tehtävistä muutoksista

Esityksen mukaan vastaanottolakiin esitettyjen muutosten ensisijaisena tarkoituksena on heikentää ihmiskaupan uhrien auttamisen ja rikosprosessin välistä yhteyttä. Hallitusohjelman mukaisesti uhrien asemaa halutaan parantaa riippumatta siitä, eteneekö heitä koskeva ihmiskaupparikosprosessi. Keskeisimmät muutokset liittyisivät siihen, että ihmiskaupan uhrin auttamisen liitännäisyys rikosprosessiin ja rikosprosessin eri vaiheissa tehtäviin ratkaisuihin heikkenee.

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

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

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

Esityksen mukaan vastaanottolain mukaisen tunnistamisen keskeiset oikeusvaikutukset liittyvät kuitenkin oikeuteen saada ihmiskaupan uhrin auttamistoimia, mukaan lukien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita. On tärkeää varmistaa, että auttamistoimia sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita koskevien sääntelyiden välille ei synny yksilön aseman kannalta ristiriitaa. THL pitääkin tärkeänä hallituksen esityksen tarkoitusta selkeyttää vastaanottolain suhdetta ja tarkoitusta suhteessa sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön.

Sari Lampela

04.08.2022

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

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

Kansainvälistä suojelua hakevien tai tilapäistä suojelua saavien ihmiskaupan uhrien auttamisen osalta vastaanottolain 33 §:ään esitetään Joutsenon vastaanottokeskuksen ylläpitämän auttamisjärjestelmän ja muiden vastaanottokeskusten ”tosiasiallista vastuunjakoa” kuvaavaa ja selkiyttävää muutosta (HE s. 39). Esityksessä minkä tahansa vastaanottokeskuksen todetaan järjestävän ihmiskaupan uhrin peruspalvelut, ja auttamisjärjestelmän järjestävän ja kustantavan ”ihmiskaupan uhrille uhri asemasta johtuvia erityisiin tarpeisiin vastaavia auttamistoimia, henkilön yksilöllisestä tilanteesta riippuen”. 33 § 1 momentin 3 kohdassa kuitenkin säädetään, että auttamisjärjestelmä järjestää auttamistoimet ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa. Kohdassa ei tehdä eroa kansainvälistä suojelua hakevien, tilapäistä suojelua saavien ja paperittomien välillä. Vastaanottolaissa ei myöskään tehdä eroa peruspalveluiden ja uhri asemasta johtuvien erityisiin tarpeisiin vastaavien auttamistoimien välillä. Sekä vastaanottopalveluiden että auttamistoimien tarvetta arvioitaessa otetaan huomioon yksilön haavoittuva asema ja siitä aiheutuvat erityistarpeet vastaanottolain 6 §:n mukaisesti.

THL ehdottaa, että esityksessä kuvataan nykyistä täsmällisemmin sekä vastaanottolain suhde sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön, että luvun 3 mukaisten vastaanottopalveluiden ja luvun 4 mukaisten auttamistoimien ja niiden järjestämisvastuussa olevien vastaanottokeskusten välinen suhde. Auttamisjärjestelmän asiakkuuden/tunnistamisen vaikutukset henkilön oikeuteen saada palveluita eivät tule nykyisellään esityksessä riittävän selviksi. Myös esityksessä tarkoitettua, auttamisjärjestelmän ja vastaanottokeskusten sekä auttamisjärjestelmän ja hyvinvointialueiden välistä yhteistyötä voisi olla tarkoituksenmukaista kuvata tarkemmin.

THL korostaa lainsäädännön selkeyttä myös siksi, että ihmiskaupan uhreja työssään kohtaavat muut viranomaiset ja esimerkiksi järjestötoimijat voivat olla varmoja siitä, mihin ihmiskaupan uhri tulee ohjata saamaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita. Pahimmillaan viranomaisesta toiseen ohjaaminen viivästyttää avun saantia tai voi jopa johtaa erityisesti haavoittuvassa asemassa tai muuten vaikeassa elämäntilanteessa olevan ihmisen jäämiseen tai jättäytymiseen avun

Sari Lampela

04.08.2022

ulkopuolelle. Viittausta sosiaalihuoltolain (30.12.2014/1301) 36 §:n mukaiseen yhteydenottoon sosiaalihuoltoon tuen tarpeen arvioimiseksi voitaisiin esityksessä harkita. Sosiaalihuoltolain tarkoituksena on turvata apua tarvitsevien ihmisten ohjautuminen toimivaltaiseen viranomaiseen tilanteissa, joissa hän ei itse tiedä, mikä palvelu vastaisi hänen tarpeeseensa parhaiten.

Hallituksen esityksessä auttamisjärjestelmälle esitetään uutena tehtävänä antaa 38 a §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua neuvontaa ja ohjausta myös sellaiselle ihmiskaupan uhrille, jolla on kotikunta (HE s. 38). Esityksestä ei käy ilmi, edellyttääkö neuvonnan ja ohjauksen saaminen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkuutta. Jos oikeus saada neuvontaa ja ohjausta edellyttää asiakkuutta ja siten henkilön suostumista esimerkiksi lain henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020) mukaiseen tiedonsaantioikeuteen (erit. 13 §), tulee säädöstä tarkastella viranomaisen tehtävän oikeasuhtaisuus ja ihmisen yksityiselämän sekä henkilötietojen suoja huomioiden.

Varsinainen tunnistaminen. THL näkee, että esitetyt ihmiskaupan uhrin tunnistamista koskevat muutokset selkiyttävät yleisesti ottaen tilannetta nykyiseen vastaanottolain sääntelyyn verrattuna. Esityksen mukaan auttamisjärjestelmään ottamista koskevaan 35 § esitetään muutoksia, joilla kuvastettaisiin sitä, että ”vastaanottolain mukaisella tunnistamisella tarkoitettaisiin jatkossa yksinomaan auttamisjärjestelmään ottamista lain 35 §:n nojalla” (HE s. 24–25). Sääntely jättää kuitenkin epäselväksi Maahanmuuttoviraston ja esitutkintaviranomaisen roolin ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa sekä vastaanottolain mukaisen tunnistamisen suhteen kansainväliseen, Suomea velvoittavaan sääntelyyn.

Vastanottolain tarkoitus on sen 1 §:n mukaan turvata ”...ihmiskaupan uhrin tunnistaminen ja auttaminen ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen ottaen huomioon Euroopan unionin lainsäädäntö ja Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset”. Esityksestä jää epäselväksi, onko vastaanottolain mukaisen tunnistamisen tarkoitus jatkossa vastata Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen (SopS 44/2012) 10 artiklan mukaista tunnistamista. THL pitää tärkeänä, että artiklan tarkoittamaan tunnistamiseen liittyvät toimivaltaiset viranomaiset ja prosessit on selkeästi määritelty, koska maassa oloon liittyvät kysymykset ovat tunnistamisen oikeusvaikutusten keskiössä. Lisäksi THL pitää tärkeänä, että kaikki ihmiskaupan uhrit pääsevät täysimääräisesti kansainvälisten sopimusten mukaisiin oikeuksiinsa, eikä artiklassa tarkoitettua tunnistamista sidota tarpeettomasti esimerkiksi yksilön sote-palveluiden tarpeeseen.

Esityksen mukaan ”auttamisjärjestelmään ottaminen osoittaisi jatkossa nykyistä selvemmin, että ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen ja auttamiseen erikoistuneen viranomaisen näkemyksen mukaan kyse on ihmiskaupan uhrista” (HE s. 25). THL huomauttaa, että myös esitettyjen muutosten jälkeen auttamisjärjestelmään ottaminen edellyttää myös auttamistoimien tarvetta. Se, ettei henkilöä oteta auttamisjärjestelmään ei siis tarkoita, etteikö hänen voida katsoa olevan ihmiskaupan uhri. Näin ollen olisi syytä arvioida, vastaako sääntely sille asetettuihin tavoitteisiin.

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

Sari Lampela

04.08.2022

Esityksessä (HE s. 43) todetaan, että ihmiskaupan uhrin avun tarpeisiin vastaavien palveluiden järjestäminen vastaanottokeskuksen tai hyvinvointialueen toimesta voi tarkoittaa, ettei auttamisjärjestelmän asiakkuutta ole tarpeen jatkaa. THL huomauttaa, että tällöin hyvinvointialueella ei ole mahdollisuutta saada kotoutumislaissa säädettyjä, ihmiskaupan uhrille järjestetyistä palveluista maksettavia korvauksia. Kunnan, jatkossa hyvinvointialueen, mahdollisuus korvauksiin on keskeinen perustelu esityksen mukaiselle ihmiskaupan uhrin erityisasemalle palveluiden saajana.

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

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

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

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

Lakia henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa koskevat havainnot

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

Sari Lampela

04.08.2022

kannalta suuri riski. Suuren riskin katsotaan olevan olemassa mm. silloin, kun käsitellään laajalaisesti terveystietojen kaltaisia henkilötietojen erityisryhmiä.

Havainnot sosiaalihuoltolakia koskevista muutoksista

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

Pääjohtaja

Markku Tervahauta

Johtaja

ao. osaston johtaja nimi

SIGNATURES**ALLEKIRJOITUKSET****UNDERSKRIFTER****SIGNATURER****UNDERSKRIFTER**

This documents contains 5 pages before this page

Dokumentet inneholder 5 sider før denne siden

Tämä asiakirja sisältää 5 sivua ennen tätä sivua

Dette dokument indeholder 5 sider før denne side

Detta dokument innehåller 5 sidor före denna sida

authority to sign

representative

custodial

asemavaltuus

nimenkirjoitusoikeus

huoltaja/edunvalvoja

ställningsfullmakt

firmateckningsrätt

förvaltare

autoritet til å signere

representant

foresatte/verge

myndighed til at underskrive

repræsentant

frihedsberøvende