

30.6.2022

EOAK/3771/2022

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty ja vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Riikka Jackson**

## **LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA HAKEVAN VASTAANOTOSTA SEKÄ IHMISKAUPAN UHRIN TUNNISTAMISESTA JA AUTTAMISESTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA JA SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI**

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

Esitysluonnoksen mukaan ihmiskaupan uhrin asemaa parannettaisiin ihmiskaupparikosprosessin etenemisestä riippumatta hallitusohjelman mukaisesti. Keskeisimmät muutokset liittyisivät siihen, että ihmiskaupan uhrin auttamisen liitännäisyyttä rikosprosessiin ja rikosprosessin eri vaiheissa tehtäviin ratkaisuihin heikennetään. 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. Ennustettavammalla ja erityisesti uhrin avuntarvetta painottavalla auttamistoiminnalla edistettäisiin ihmiskaupan ilmituloa, uhrien avun piriin ohjautumista ja siten myös osaltaan rikosvastuun toteutumista.

Vastaanottolakiin tehtäisiin myös muuta tarkentavaa sääntelyä auttamisjärjestelmän tarkoitusta koskien. Lisäksi tehtäisiin muutokset, jotka johtuvat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtymisestä kunnilta hyvinvointialueille vuoden 2023 alussa.

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

## Esityksen tavoitteet ja vastaanottolaki

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan lakimuutosten tavoitteena on ihmiskaupan uhrien aseman parantaminen sekä rikosprosessin ja uhrin auttamisen erottaminen toisistaan.

Pidän lakimuutosten tavoitteita kannatettavina ja tärkeinä ihmiskaupan uhrin oikeuksien toteutumisen kannalta. Erityisen kannatettavaa on ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmän asiakkaaksi ottamisen selkeyttäminen ja rikosprosessin ja uhrin auttamisen erottaminen toisistaan.

Vastaanottolakiin tehtävien muutosten osalta minulla ei ole lausuttavaa.

## Sosiaalihuoltolaki

Totean ensin, että olen ottanut kantaa ihmiskaupan uhrien auttamistoimien järjestämiseen päätöksessäni EOAK/3489/2019. Lähetin päätökseni tiedoksi myös sosiaali- ja terveysministeriölle ja pyysin ministeriötä ilmoittamaan minulle, mihin toimenpiteisiin se ryhtyy esitykseni johdosta. Sosiaali- ja terveysministeriö ilmoitti minulle 17.12.2019 antamassaan lausunnossa (VN/8493/2019, VN/8493/2019-STM-2), mm, että

- 1) laaditaan erillinen laki ihmiskaupan uhrien auttamisesta, missä kuvataan järjestelmä ja rakenteet.
- 2) säädetään ihmiskaupan uhrien turvallisesta ja tuetusta asumispalvelusta tässä samassa laissa
- 3) lisätään sosiaali- ja terveydenhuoltolakeihin viittaukset ihmiskaupan uhreihin
- 4) päivitetään vastaanottolaki
- 5) huomioidaan EU-lainsäädäntö (ihmiskauppadirektiivi, EN:n ihmiskauppasopimus, EN-Greta-arviointi limen arvioinnit jne.) sekä muiden lakien mahdolliset muutostarpeet (kotoutumislaki, ulkomaalaislaki, rikoslaki jne).

Näen tarpeelliseksi lausua uudistuksesta sosiaalihuoltolain muutoksen osalta seuraavaa, varsinkin kun asiassa ei kaikilta osin ole edetty siten kuin em. lausunnossa on todettu ja hallitusohjelmaan kirjattu.

Hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan kohdassa 1.1, että ”Sosiaali- ja terveysministeriön vastuulle jäi tarkastella oman hallinnonalansa 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 koskeva muutosehdotus sovittiin toteutettavan osana vastaanottolakia koskevia muutosehdotuksia.”

Hallituksen esityksen luonnoksessa sosiaali- ja terveysministeriön osuus asian valmistelussa on kuitenkin ilmeisen vähäinen, kun edellä todettua pohdintaa sosiaalihuollon alaisten muutostarpeiden osalta ei ole esitysluonnoksessa havaittavissa. Esitysluonnokseen on ainoastaan sisällytetty erittäin lyhyt lainsäädännön kuvaus 2.2.3, jossa todetaan, että ”Sosiaalihuoltolaki on sosiaalihuollon yleislaki, jota sovelletaan kunnalliseen sosiaalihuoltoon. Sosiaalihuoltolain 11 §:ssä säädetään tuen tarpeista, joita varten sosiaalipalveluja on järjestettävä. Pykälän 5 kohdan mukaan sosiaalipalveluja on järjestettävä lähisuhde- ja perheväkivallasta sekä muusta väkivallasta ja kaltoinkohtelusta aiheutuvaan tuen tarpeeseen.” Tämän lisäksi kohdassa 2.4.3, lainsäädännön nykytilan kuvaus, todetaan, että ”nykyisin ihmiskaupaa ei ole mainittu sosiaalihuoltolain 11 §:n mukaisena tuen tarpeena” ja todetaan, että säännöksen 5 kohdassa mainitun väkivallasta ja kaltoinkohtelusta aiheutuvan tuen tarpeen on jo nykyisin katsottu kattavan myös ihmiskaupan uhriksi joutumisesta johtuvan tuen tarpeen.

Esitysluonnoksen kolmas viittaus sosiaalihuoltolakiin löytyy kohdasta 5.1.3, jossa arvioidaan ehdotetun sääntelyn vaihtoehtoja. Kohdassa todetaan lyhyesti, että hallitusohjelman mukaan sosiaali- ja terveydenhuoltolakeihin lisätään viittaukset ihmiskaupan uhreihin. Luonnoksen mukaan ”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. ”

Edellä sanotun johdosta hallituksen esitysluonnoksessa päädyttiin esittämään, että sosiaalihuoltolain 11 §:n 5 kohtaan lisättäisiin sana ”hyväksikäyttö”, joka kattaisi muun muassa ihmiskaupan uhriksi joutumisen.

En voi olla samaa mieltä edellä esitettyjen sosiaali- ja terveysministeriön perustelujen kanssa siitä, että nimenomaista viittausta ihmiskaupan uhriin ei lisättäisi sosiaalihuoltolakiin siten, kuin hallitusohjelmaan on kirjattu.

Kuten yleisesti on tiedossa, sanapari ”ihmiskaupan uhri” ei viittaa vain ihmiskauppaan rikosnimikkeenä, vaan yleisesti ihmiskauppaan ilmiönä. Tässä samassa yhteydessä vastaanottolakiin tehtävät muutokset ovat nimenomaan rikosnäkökulmaa heikentäviä: laista muun muassa poistetaan viittaukset ihmiskaupparikoksen uhriin. Jatkossa vastaanottolaissa puhutaan ihmiskaupan uhrista ilman viittausta rikokseen.

Korostin luonnoksen perusteluissakin mainitussa ratkaisussani (EOAK/3489/2017) ihmiskaupan uhrin erityistä oikeutta saada uhriutumisen johdosta palveluja ja vastaavasti kunnan järjestämisvastuun luonnetta. Ihmiskaupan uhriksi joutumisen mainitseminen nimenomaisesti yhtenä sosiaalihuoltolaissa luetelluista tuen tarpeista on mielestäni perusteltua ihmiskaupan uhrin kansainväliseen ja kansalliseen oikeuteen perustuvan erityisaseman johdosta.

Kuten hallituksen esityksen luonnoksessa (s. 5) todetaan, kansallisesti ihmiskaupan uhrin erityisaseman voidaan katsoa olevan johdettavissa siitä, että vastaanottolaki turvaa ihmiskaupan uhreille esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelut yksilöllisen tarpeen mukaan, ohjauksen ja neuvonnan sekä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän. Lisäksi kotoutumislaiissa säädetään uhrin auttamisesta johtuvien kulujen korvausjärjestelmästä.

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

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

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

Esitysluonnoksessa viitataan siihen, että sosiaalityöntekijän on vaikeaa tunnistaa mahdollisia ihmiskaupan uhreja. Nähdäkseni sosiaalihuollon osalta asia on kaksijakoinen siten, että toisaalta kysymys on siitä, miten sosiaalihuollon ammattihenkilö voi tunnistaa mahdollisen ihmiskaupan uhrin, joka ei vielä ole avun piirissä ja toisaalta kysymys on siitä, miten ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään jo otettujen ihmiskaupan uhrien sosiaalipalvelujen tarve tunnistetaan ja miten palvelut voidaan järjestää.

Siltä osin, kun kysymys on auttamisjärjestelmän asiakkaina jo olevista henkilöistä, jotka vastaanottolakiin tehtävien selkeyttävien muutosten jälkeen ovat asiakkuuden alusta alkaen määritelmän mukaisia ihmiskaupan uhreja, sosiaalihuollon ammattihenkilöllä ei ole roolia ihmiskaupan uhrin tunnistamisessa. Sen sijaan sosiaalihuollon ammattihenkilön roolina on näissä tilanteissa toimia yhteistyössä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiantuntijoiden kanssa. Sosiaalihuollon ammattihenkilön tulee siis olla tietoinen auttamisjärjestelmästä ja sen roolista ihmiskaupan uhrien auttamisen asiantuntijana. Sosiaalipalvelujen käytännön järjestämisestä on vastuussa joko kunta (jatkossa hyvinvointialue) tai Joutsenon vastaanottokeskus riippuen siitä, onko uhrilla kotikunta Suomessa vai ei.

Silloin kun kysymys on sosiaalihuollon asiakkaana olevasta henkilöstä, joka ei (vielä) ole auttamisjärjestelmän asiakkaana, sosiaalihuollon ammattihenkilöllä on oma roolinsa mahdollisen ihmiskaupan uhrin tunnistamisessa. Mahdollisten ihmiskaupan uhrien tunnistamisen onnistuminen edellyttää tällöin sitä, että sosiaalihuollon ammattihenkilöllä on riittävät perustiedot ihmiskaupasta ilmiönä, jolloin hän osaa henkilöitä kohdatessaan tunnistaa mahdolliseen ihmiskauppaan (tai muuhun hyväksikäyttöön) viittaavat merkit ja ymmärtää ohjata heidät auttamisjärjestelmään, joka voi arvioida sen, onko kysymys mahdollisesta ihmiskaupan uhrista.

Edellä sanottu ei tarkoita sitä, että asiakkaan palvelujen tarvetta määriteltäisiin rikosoikeudellisen käsitteen kautta, tai että sosiaalihuollon ammattihenkilön täytyisi osata arvioida rikoksen tunnusmerkistön täyttymistä siten, kuin sosiaali- ja terveysministeriö hallituksen esitysluonnokseen on kirjannut. Sen sijaan tässäkin tilanteessa korostuu se, että sosiaalihuollon ammattihenkilön on oltava tietoinen auttamisjärjestelmän olemassaolosta, jotta hän voi tarvittaessa ohjata henkilön auttamisjärjestelmän piiriin.

Mahdollisen uhrin tunnistaminen ja palveluiden käytännön järjestäminen jäävät kokonaan sosiaalihuollon ammattihenkilön vastuulle niissä tilanteissa, joissa henkilö ei syystä tai toisesta halua auttamisjärjestelmän asiakkaaksi. Kuitenkin myös tällaisessa tilanteessa sosiaalihuollon viranomaisella on mahdollisuus konsultoida auttamisjärjestelmää uhrin nimeä mainitsematta.

Totean, että ihmiskaupan uhrin tunnistamisessa on ensiarvoisen tärkeää riittävä sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön kouluttaminen ihmiskauppailmiöstä ja ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta.

Palaan riittävän ohjeistuksen tarpeellisuuteen vielä jäljempänä tässä lausunnossani.

## **Terveydenhuoltolaki**

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että terveydenhuoltolakiin ei ole päädytty ehdottamaan sosiaalihuoltolakia vastaavaa viittausta, sillä terveydenhuoltolaissa ei ole lainkaan lueteltu hoidon tarpeita eikä terveydenhuoltolaissa ole siten säännöstä, johon viittaus voitaisiin luontevasti lisätä.

Ihmiskaupan uhrien auttamisessa on kysymys uhrin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistämisestä. Siksi kummeksun sitä, että hallitusohjelman kirjaus ihmiskaupan uhrin maininnan lisäämisestä terveydenhuoltolakiin sivuutetaan.

Totean ensin yleisesti, että sosiaalihuollon viranomaisen tulee toimia sosiaalihuoltolain 41 §:n mukaisella tavalla yhteistyössä terveydenhuollon viranomaisten kanssa arvioidessaan palvelujen tarvetta ja niitä järjestäessään. Sosiaalihuollon viranomaisella on vastuu palvelujen koordinoinnista ja yhteensovittamisesta. Sosiaalihuolto toteutetaan yhteistyössä eri toimijoiden kanssa siten, että sosiaalihuollon ja tarvittaessa muiden hallinnonalojen palvelut muodostavat asiakkaan edun mukaisen kokonaisuuden.

Nähdäkseni viittaus ihmiskaupan uhreihin olisi mahdollista ja perusteltua lisätä lain 8 luvun erinäisiin säännöksiin tai lain 24 §:n 3 momenttiin, jossa säädetään erityisen tuen tarpeessa olevista henkilöistä.

Ehdottamani lisäys korostaisi viranomaisten velvollisuutta suunnitella ja järjestää yhteistyössä ihmiskaupan uhrille ja hänen perheelleen sosiaali- ja terveystalvija.

## Lasten asema

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että auttamisjärjestelmässä on tähän mennessä ollut varsin 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.

Totean ensinnäkin, että ihmiskaupan uhriksi joutuminen on aina vakava oikeuksien ja vapauksien loukkaus. Alaikäisten uhrien määrää ei käsitykseni mukaan voida pitää vähäisenä, varsinkin kun ei ole varmuutta siitä, että kaikki uhrit olisivat auttamisjärjestelmässä. Lapsen edun toteutumisen kannalta on erittäin tärkeää, että ihmiskaupan uhriksi joutuneelle lapsen vanhemmalle järjestetään onnistuneesti ja vaikuttavasti palveluja ja turvataan vanhemman kuntoutuminen.

Olen kanteluihin perustuvassa laillisuusvalvonnassani havainnut, että ihmiskaupan uhrin lapsi on saatettu ottaa sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen huostaan sen vuoksi, että lapsen vanhemman ihmiskaupan uhriksi joutumisen johdosta syntynyttä palvelutarvetta ei ole tunnistettu.

Kuitenkin lähtökohtana on aina oltava riittävien auttamistoimien ja palvelujen tarjoaminen vanhemmalle, jotta hän voisi uhriutumisen huolimatta huolehtia lapsestaan itse. Lastensuojelulain velvoittamaan huostaanottoon on lain edellytysten täytyessä ryhdyttävä, mutta huostaanoton on oltava viimesijaisin toimenpide, eikä huostaanoton tarve saa johtua vanhemman palvelujen saamisen puutteista.

Selvää on, että ihmiskaupan uhriksi joutuneen koko perheelle on järjestettävä tarpeenmukaiset sosiaalihuoltolain tai lastensuojelulain mukaiset palvelut.

Pidän tärkeänä, että lapsen asema voidaan huomioida sosiaalihuoltolain monialaista yhteistyötä tehtäessä. Tämän takia pitäisin tarpeellisena, että terveydenhuoltolain 70 §:n 2 momenttiin lisättäisiin selvyuden vuoksi maininta ihmiskaupan uhrista.

## Riittävä tieto viranomaisille kuuluvista velvollisuuksista

Pidän tarpeellisena tässä yhteydessä todeta vielä lopuksi seuraavaa.

Eräiden tutkimieni kantelujen perusteella käsitykseni on, että kunnissa ei ole ollut riittävästi tietoa ja osaamista auttamisjärjestelmästä ja mahdollisuudesta ohjata asiakkaita auttamisjärjestelmän piiriin. Kunnissa ei ole myöskään havaintojeni mukaan – ainakaan riittävä – käsitystä ihmiskaupan uhrin oikeudellisesta asemasta ja oikeuksista.

Totean, että myös eduskunnan hallintovaliokunta on kiinnittänyt tähän huomiota jo vuonna 2019 käsitellessään ihmiskaupparaporttoijana toimivan yhdenvertaisuusvaltuutetun eduskunnalle antamaa kertomusta (K 6/2018 vp).

Hallintovaliokunta kiinnitti huomionsa mm. siihen, että ihmiskaupan vastainen työ kunnissa nojaa vahvasti yksittäisten työntekijöiden osaamiseen. Kunnissa tehtävää auttamistyötä vaikeuttaa selvityksen mukaan se, etteivät vastuussa olevat sosiaali- ja terveysviranomaiset tunne ihmiskaupan uhrien erityisasemaa ja siitä johtuvia oikeuksia palvelujen saajina. Hallintovaliokunta korosti, että ” Keskeistä on edelleen, että kaikissa ihmiskaupan uhreja mahdollisesti kohtaavissa viranomaisissa osataan tunnistaa mahdolliset ihmiskaupan uhrin, kohdata heidät ja ohjata avun piiriin. Tätä on mahdollista edistää esimerkiksi systemaattisella koulutuksella, ohjeistuksella ja valmiiden toimintamallien luomisella.”

Lakivaliokunta totesi puolestaan antamassaan lausunnossa (LaVL 21/2018 vp), että kertomuksessa ja lakivaliokunnan saamassa selvityksessä on tuotu esiin, että vähintäänkin auttamisjärjestelmää koskevien säännösten soveltamisessa on ongelmia ja ne koetaan sekaviksi.

Totesin edellä mainitussa ihmiskaupan uhrien auttamistoimien järjestämisestä koskevassa ratkaisussani mm. ettei ihmiskaupan uhrin kotikunnassa ollut viranhaltijoiden tiedossa olevaa organisoitua rakennetta eikä suunnitelmaa siitä, miten ihmiskaupan uhreja autetaan kunnassa, ja kuka kunnassa on vastuussa palvelujen käytännön järjestämisestä.

Tämän takia pidin välttämättömänä, että kunnissa laadittaisiin erityinen suunnitelma mahdollisista toimintatavoista ihmiskaupan uhrien auttamisessa ja että samalla huolehditaan siitä, että kunnassa on toimiva rakenne auttamiseen. Pidin myös tärkeänä, että kunta varmistaa sen, että sen työntekijöillä on selvä käsitys ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittyvistä vastuunjaosta.

Edellä sanotun johdosta, ja etenkin, kun sosiaalihuollon järjestäminen siirtyy hyvinvointialueelle, pidän välttämättömänä, että sosiaali- ja terveysministeriö tarvittaessa yhteistyössä sisäministeriön kanssa, laatii hyvinvointialueille selkeät ohjeet ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta, ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän roolista ja palvelujen järjestämisestä sosiaalihuoltolain perusteella ja myös sosiaalihuoltolain tarkoittamassa monialaisessa yhteistyössä niissä tilanteissa, joissa mahdollinen ihmiskaupan uhri ei ole auttamisjärjestelmän asiakas.