



YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTU

DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

Lausunto

1 (11)

8.8.2022

VTDno-2022-810

Sisäministeriö

VN/3493/2022

VN/3493/2022-SM-8

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Kansallisena ihmiskaupparaporttoijana toimiva yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää tilaisuudesta lausua kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta annettuun lakiin (myöhemmin tekstissä vastaanottolakiin) tehtävistä muutoksista ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa ja auttamisessa.

Lausunnon lähtökohdat ja valtuutetun keskeiset suositukset jatkovalmisteluun

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja Euroopan kriminaalipoliittinen instituutti HEUNI julkaisivat vuonna 2018 Tuntematon tulevaisuus -selvityksen ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuudesta. Vastaanottolakia ei aina osattu kunnissa soveltaa edes niiden asiakkaiden kohdalla, jotka olivat Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkaita. Sosiaali- ja terveydenhuollossa sovelletaan ensisijaisesti sosiaalihuoltolakia, eikä vastaanottolakia tunnettu. Näin ihmiskaupan uhrien erityisasema palveluiden saajina kunnissa ei toteutunut eivätkä uhrit aina saaneet palveluja, joihin he lain mukaan olisivat oikeutettuja. Ihmiskauppaan liittyvästä avuntarpeestaan huolimatta kaikki uhrit eivät saaneet Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä riittävää apua, tai eivät ohjautuneet tai päässeet viranomaisavun piiriin. Selvityksen mukaan keskeinen syy oli lainsäädännön ja sen soveltamisen seurauksena syntynyt vahva kytkös ihmiskaupan uhrien auttamisen ja rikosprosessin välillä.

Tämän lausunnon huomiot pohjaavat edellä mainitun selvityksen lisäksi muihin yhdenvertaisuusvaltuutetun suosituksiin, Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen valvontaelimen GRETan antamiin suosituksiin, sekä eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuun [EOAK/3489/2017](#).

Nyt esitetty Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä tehtävän auttamistyön ja rikosprosessin välisen yhteyden katkaisu on merkittävä parannus nykytilaan. Muutoksia tehtäessä on pidettävä huolta siitä, että kynnys ottaa ihmiskaupan uhri auttamisjärjestelmään ei nouse tai kynnys poistaa henkilö järjestelmästä laske. Uhrilähtöisyyden on oltava näiltä osin keskeinen arviointiperuste.

Esitysluonnoksessa keskeistä on myös sosiaalihuoltolakiin suunniteltu lisäys muusta hyväksikäytöstä, minkä tavoitteena on tehostaa ihmiskaupan uhrien auttamista hyvinvointialueilla. Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksesta annetuissa lausunnoissa (K 7/2022 vp, StVL 7/2022 vp, HaVL 20/2022 vp) sekä sosiaali- ja terveysvaliokunta että hallintovaliokunta ovat pitäneet tärkeänä, että sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen yhteydessä hyvinvointialueille rakennetaan toimivat menettelyt ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi ja avun pariin ohjaamiseksi. Nyt käsitellyssä olevalla sosiaalihuoltolain muutoksella saadaan parhaimmassa tapauksessa tukea ihmiskaupan uhreja työssään kohtaaville sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisille. Jotta tämä tavoite saavutettaisiin ja säännösuudistuksella edistettäisiin uhrien tehokkaampaa auttamista, on ehdotusta välttämätöntä tämentää jatkovalmistelussa.

Lainvalmisteluprosessi

Tässä hallituksen esitysluonnoksessa vastaanottolain muutosten valmistelusta on vastannut sisäministeriö, sosiaalihuoltolain muutoksista sosiaali- ja terveysministeriö.

Sanna Marinin hallitusohjelmaan on kirjattu, että ihmiskaupan uhrien auttamisesta säädetään erillislakilla. Tätä erillislakia valmisteltiin STM:n johdolla. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on kertomuksessaan eduskunnalle (K 7/2022 vp, luku 2.2.2) käsitellyt erillislain valmistelua ja valmistelun haasteellisuutta. Valmisteluprosessin aikana keskustelua käytiin esimerkiksi velvoitteesta tunnistaa ihmiskaupan uhri ja ihmiskaupan uhrien erityisasemasta. Uhrien tunnistaminen pohjautuu Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin, joita on kattavasti kuvattu esitysluonnoksessa. Ihmiskaupan uhrien erityisasema puolestaan on avattu esitysluonnoksen luvussa 2.1.1 kattavasti.

Valmisteluvaiheessa työryhmässä oli vastakkaisia näkemyksiä peruspalveluiden riittävästä ja ihmiskaupan uhrien erityisen tilanteen huomioimisen tarpeesta. Monien ihmiskaupan uhrien tarpeisiin voidaan vastata riittävällä tasolla sosiaali- ja terveydenhuollon

peruspalveluilla. Ihmiskaupparaporttoijan selvitysten ja vuosien varrella kertyneiden havaintojen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalvelut eivät aina riitä vaativiin ja intensiivisiin tuen tarpeisiin vastaamiseen. Sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut ovat kuormittuneet ja kärsivät henkilökuntavajeesta. Kunnista on esimerkkejä siitä, että yhteistyö Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kanssa on hyödyttänyt sekä kuntaa että – mikä tärkeintä – ihmiskaupan uhria. Myös muut ihmiskaupan vastaisen työn toimijat pitävät kokemuksensa pohjalta erityisten palveluiden ja Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän toimintaa tarpeellisena sekä uhrin että uhria auttavien tahojen kannalta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää valitettavana, että työryhmä ei kyennyt löytämään yhteisymmärrystä erillisen auttamislainsäädännön lähtökohdista ja sisällöistä. Erityisesti kotikunnan omaavien ihmiskaupan uhrien tilanteen ja palveluihin pääsyn yhtenäistämiseksi ja ihmiskaupan vastaisen työn koordinoimiseksi olisi ollut tarpeellista saada selkeä erillislainsäädäntö. Valtuutettu huomioi, että hallituksen esitysluonnoksessa osiossa *Muut toteuttamisvaihtoehdot* ja sen erillislakisuunnitelmaa koskevassa kohdassa ei esitetä perusteluita sille, miksi erillislakia ei toteutettu, vaan katsottiin esitetty toteuttamisvaihtoehto perustellummaksi asetettujen tavoitteiden kannalta.

On kuitenkin erittäin tärkeää, että vastaanottolakiin tehdään nyt muutoksia, joilla korjataan uhrin näkökulmasta ongelmallisimpia säädöksiä. Uhrin auttamisen ja rikosprosessin kytkennän katkaiseminen on esimerkiksi tällainen keskeinen muutos.

Muutokset Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ottamiseen ja sieltä poistamiseen

Ihmiskaupan uhrien tunnistamisen ja auttamisen tulee olla itsenäinen rikosprosessin etenemisestä tai uhrin halukkuudesta tehdä yhteistyötä esitutkintaviranomaisen kanssa. Vastaanottolakiin esitetyt muutokset ovat tältä osin tarpeelliset ja oikeasuuntaiset.

Esitysluonnoksen myötä Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ottamista koskevalla päätöksellä uhri myös tunnistetaan ihmiskaupan uhriksi. Muutos on perusteltu, sillä nyt laissa oleva varsinainen tunnistaminen on ollut oikeusvaikutuksiltaan olematon sekä kytkeytynyt rikosprosessin valintoihin.

Nykyinen matala kynnys Ihmiskaupan uhrin ottamiseksi auttamisjärjestelmään ei saa nousta muutoksen seurauksena. On tärkeää, että tämä nimenomaisesti todetaan auttamisjärjestelmään ottamista koskevan 35 §:n perusteluissa, kuten luonnoksessa hallituksen esitykseksi nyt ehdotetaan.

Auttamisjärjestelmästä poistamisen tulee olla uhrilähtöistä. Luonnoksessa auttamisjärjestelmästä poistamista koskevan 38 f §:n perusteluissa (s. 43) käsitellään tilanteita, joissa

uhrin kokonaistilanteesta on eri tahoilla eriäviä tietoja. Ihmiskaupan uhri ei välttämättä luota kaikkiin tapaamiinsa tahoihin, ja uhrin näkökulmasta voi olla täysin loogista valita, mitä keillekin kertoo. Siksi uhrilähtöisyyden tulee olla johtavana lähtökohtana arvioitaessa ihmiskaupan uhrin poistamista auttamisjärjestelmästä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä seurata Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ottamisen ja sieltä poistamisen käytäntöjä lainsäädäntöuudistuksen jälkeen.

Erillislain valmistelussa suunniteltiin hyvinvointialueille luotavaa osaamiskeskittymää. Koska tämä ei toteudu, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä toimii kansallisena asiantuntijatahona. Tehtävä kirjataan lakiin, jotta auttamisjärjestelmällä jo nyt oleva rooli tulee näkyviin. Ihmiskaupan uhrien tarvitsema tuki ja neuvonta on usein laajempaa kuin sosiaali- ja terveystalvet. Ohjeilla tulee varmistaa, että kunnat ja hyvinvointialueet ohjataan konsultoimaan auttamisjärjestelmää ihmiskaupasta ja ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittyen.

Auttamisen eriyttäminen rikosprosessista tapahtuu esitysluonnoksessa ihmiskaupan uhrin tunnistamisen ja auttamisjärjestelmästä poistamisen lisäksi terminologiassa. Ihmiskaupan vastaisessa työssä vuosien varrella on siirrytty yhä vahvemmin pois rikosnimike- ja rikosprosessikeskeisyydestä kohti ihmiskauppailmiön ymmärrystä sekä uhrilähtöisyyttä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää hyvänä ratkaisua käyttää ilmaisua *ihmiskauppa* ihmiskaupparikoksen sijaan. Samoin perusteltu ratkaisu on sitoa ihmiskaupan määrittelmä Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen yleissopimukseen.

Käsitteistöä olisi vielä tarpeen täsmentää kappaleen 5.1.3 osalta, jossa ihmiskauppa terminä kytketään rikosnimikkeeseen toisin kuin muualla hallituksen esitysluonnoksessa.

Sosiaalihuoltolakiin ehdotettu muutos

Sosiaalihuoltolain 11 §:ssä säädetään tuen tarpeista, joihin ehdotetaan lisättävän lähi-suhde- ja perheväkivallan sekä muun väkivallan ja kaltoinkohtelun lisäksi muu hyväksikäyttö. Hallituksen esitysluonnoksessa muutosta käsitellään nykytilan kuvauksessa luvussa 2.4.3., luvun 3 tavoitteissa, vaihtoehtoisia toteuttamistapoja koskevassa luvussa 5.1.3 sekä yksityiskohtaisissa perusteluissa luvussa 7.3.

Sosiaalihuoltolain osalta nykytilan kuvaus on erittäin suppea. Luonnoksen mukaan käytännössä ongelmana on ollut, että joissakin kunnissa on ollut epäselvyyttä sen suhteen, mitä lainsäädäntöä ihmiskaupan uhrien auttamisessa tulisi soveltaa. Tämä kysymys on noussut erillislakia valmistelleessa työryhmässä esiin, mutta muutostarpeen taustalla ovat olleet myös mm. yhtenäisten ja kattavien sosiaali- ja terveystoimelle suunnattujen ohjeiden puute, koulutuksen puute sekä vastaanottolain heikko tuntemus. Tuntematon

tulevaisuus -selvityksen mukaan ihmiskaupan uhrien erityisasema palveluiden saajina kunnissa ei toteutunut eivätkä uhrit aina saaneet palveluja, joihin he lain mukaan olisivat oikeutettuja. Uhrilähtöisestä näkökulmasta tärkeintä tulee olla tarpeenmukaisten ja oikea-aikaisten palveluiden varmistaminen.

Nykytilan kuvauksessa todetaan, että ihmiskaupan uhrien palveluiden ja osaamisen keskittäminen voi edistää tarkoituksenmukaisten palveluiden saamista ja se on koettu hyödylliseksi. Sosiaalihuoltolain osalta muutoksen tavoitteena on tehostaa ihmiskaupan uhrien auttamista hyvinvointialueilla. Toteuttamistapoja tai keinoja muutoksen toteuttamiseen tulee avata esityksessä perusteellisemmin.

Osassa kunnista ihmiskaupan uhrien auttaminen toimii hyvin ja osaamista on keskitetty. Kun kunnassa pohditaan ihmiskaupan uhrin auttamiseen sovellettavaa lainsäädäntöä, on jo päästy suhteellisen pitkälle eli uhri on tunnistettu ja esimerkiksi sosiaalihuoltolain rinnalla olevien vaihtoehtojen olemassaolo tiedostetaan. Kuitenkin tälläkään hetkellä kunnat eivät juuri käytä ELY-keskuksen kautta saatavaa korvausta hyväkseen, kuten esitysluonnoksen taloudellisia vaikutuksia koskevasta luvusta 4.2.7 käy ilmi. Kunnissa on myös valtuutetun tietojen mukaan vaihtelevia käytäntöjä siitä, ohjataanako asiakkaita Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään tai kerrotaanko uhreille järjestelmästä. Kunnat, lähinnä lastensuojelu ja muut sote-palvelut, ovat viime vuosina ohjanneet melko vähän uhreja Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Lukumäärä on auttamisjärjestelmän tilastojen mukaan vaihdellut viiden vuoden aikana 7 ja 18 ohjatun uhrin välillä.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen 28.6.2019 antama ratkaisu EOAK/3489/2017 oli merkittävä linjaus ihmiskaupan uhrien palveluista. Ihmiskaupan uhriksi joutuminen tulee ottaa huomioon palveluntarpeen arvioinnissa. Ratkaisussa todetaan, että sen lisäksi, että ihmiskaupan uhri on oikeutettu samoihin yleisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin kuin muutkin kuntalaiset, on ihmiskaupan uhrilla oikeus saada myös uhriasemansa johdosta tarvitsemansa erityinen tuki ja palvelut. Julkisella vallalla on vastaanottolakiin perustuva velvollisuus järjestää uhrille nämä palvelut. Ratkaisun mukaan kunta ei 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. Kunta voi periä ihmiskaupan uhrin auttamisesta aiheutuneita kuluja ELY-keskuksen kautta valtiolta, koska viime kädessä auttamisesta aiheutuneista kuluista vastaa valtio.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo aiheelliseksi, että hallituksen esityksessä selkeytettäisiin edelleen viranomaisten vastuunjakoja sekä vastaanottolain ja sosiaali- ja terveydenhuollon yleislainsäädännön soveltamisen välistä suhdetta em. ratkaisu huomioiden.

Sosiaalihuoltolain muutosten yhteydessä sovellettavina lainsäädäntöinä tulee mainita vastaanottolain lisäksi laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010). Uhrien auttaminen sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluissa on tärkeää, mutta hallituksen esitystä tulee vahvistaa muun lainsäädännön tuomien mahdollisuuksien osalta.

Esitysluonnoksessa vastaanottolain 4 §:n perusteluihin on sisällytetty kirjaus ”hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveystoimen työntekijät ovat tietoisia auttamisjärjestelmän olemassaolosta ja mahdollisuudesta järjestää palveluja vastaanottolain perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon yleislainsäädännön tarjoamien palveluiden lisäksi” (s. 37). Kohtaa tulisi täydentää konkreettisemmalla kirjauksella. Laadittavan sääntelyn tulisi nyt esitettyä selkeämmin huomioida eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu ja varmistaa ihmiskaupan uhrien palveluidensaanti erityislainsäädännön avulla. Jos uhrin on palvelutarpeen arvioinnin mukaan todettu olevan tiettyjen auttamistoimien tarpeessa, esimerkiksi terapian tai turvallisen ja tuetun asumisen, mutta niitä ei ole (oikea-aikaisesti) saatavilla sosiaali- ja terveydenhuollon yleislainsäädännön perusteella, asiakas tulisi suostumuksellaan ohjata ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään, jotta palvelut voidaan järjestää vastaanottolain ja kotoutumislain avulla muulla tavoin ja periä kulut valtiolta. Tämä tulisi huomioida ja nimenomaisesti todeta vastaanottolain 4 §:n perusteluissa kuten myös huomioida sosiaalihuoltolain 11 §:n perusteluissa.

Yksityiskohtaiset perustelut sosiaalihuoltolain 11 §:lle ovat erittäin suppeat (s. 45). Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää epäselvänä, millä tavoin lakiin lisättävällä termillä ”muu hyväksikäyttö” tehostetaan ihmiskaupan uhrien auttamista. Esitysluonnoksessa ei käy ilmi millä tavoin ihmiskaupan uhrin tunnistaminen tai uhrien auttaminen tehostuu. Ihmiskauppaa koskevan koulutuksen ja ohjeistuksen tarve korostuvat edelleen, sillä muutos ei tuo tätä ilmiötä selkeästi näkyviin. Muu hyväksikäyttö on laaja ilmaisu ja kattaa muutakin kuin ihmiskaupan. Jatkovalmistelussa tätä kohtaa tulee avata tarkemmin.

Esitysluonnoksen mukaan 11 § lisäyksen tarkoitus on selkiyttää ihmiskaupan uhrien auttamista hyvinvointialueilla (s. 29). Siksi valtuutettu pitäisi perusteltuna, että 11 §:n muutos kirjattaisiin muotoon ”ihmiskaupasta tai hyväksikäytöstä” sen sijaan, että ihmiskauppaan viitattaisiin vain perusteluissa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että jatkovalmistelussa tulee:

- kirjata hallituksen esitykseen relevanttien säännösten perusteluihin, että sosiaalihuoltolain rinnalla voidaan soveltaa vastaanottolakia ja kotoutumislakia ihmiskaupan uhrien kohdalla, ja että näin tulee tehdä erityisesti tilanteissa, joissa uhrille ei pystytä oikea-aikaisesti järjestämään riittäviä palveluita sosiaali- ja terveydenhuollon yleislainsäädännön pohjalta;

- yhdenmukaistaa kappaleen 5.1.3 ihmiskauppaa koskeva terminologia muualla hallituksen esityksessä käytettävään;
- täsmentää ja laajentaa nykytilan kuvausta;
- kuvata selkeämmin sosiaalihuoltolain muutoksella tavoiteltavat seikat;
- täsmentää ja laajentaa yksityiskohtaisia perusteluja;
- sekä kirjata sosiaalihuoltolain 11 §:n muutos muotoon ”*ihmiskaupasta* tai muusta hyväksikäytöstä”.

Lasten oikeuksien vahvistaminen

Ihmiskaupan uhriksi joutuneita lapsia tunnistetaan Suomessa vähän. On erittäin huolestuttavaa, että kolmannes Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään vuonna 2021 otetuista henkilöistä oli kertonut joutuneensa ihmiskaupan kohteeksi jo alaikäisenä, mutta suurin osa heistä ohjautui järjestelmään vasta täysi-ikäisenä. Alaikäisten uhrien määrä auttamisjärjestelmässä kasvoi vuonna 2021, mutta heistä vain yksi oli joutunut hyväksikäytön kohteeksi Suomessa. Kaikkia ihmiskaupan uhriksi Suomessa joutuvia lapsia ei tunnisteta, ja on myös todennäköistä, että kaikkia viranomaisten tunnistamia ihmiskaupan alaikäisiä uhreja ei ohjata Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän piiriin.

GRETA on toisessa Suomea koskevassa arvioinnissaan kehottanut viranomaisia vahvistamaan lapsiin kohdistuvan ihmiskaupan vastaisia toimia sekä rakentamaan järjestelmän lapsiuhrien tunnistamiseksi ja avun pariin ohjaamiseksi. Lasten erityiset olosuhteet ja tarpeet tulee ottaa huomioon.

Jotta ihmiskauppaan voidaan puuttua ja uudelleen uhriksi joutuminen estää, tulee ihmiskaupan uhri tunnistaa. Esitysluonnoksessa katsotaan auttamisjärjestelmän roolin vahvistamisen neuvovana ja kouluttavana tahona edistävän lapsiuhrien tunnistamista ja auttamistoimien piiriin ohjaamista. Myös hyvinvointialueilla ja kunnissa tulee kehittää lapsiuhrien tunnistamista ja prosesseja, joilla varmistetaan, että ihmiskaupan lapsiuhrit saavat tarvitsemansa tukitoimet ja palvelut. Luonnoksessa jää avoimeksi sosiaali- ja terveydenhuollon osalta nykytila ihmiskaupan lapsiuhrien kohdalla sekä tavoitteet lasten oikeuksien toteutumisen vahvistamiseksi.

Tässä yhteydessä yhdenvertaisuusvaltuutettu nostaa esimerkkinä ukrainalaisten pakolaisten kohdalla esiin nousseen seikan. Heillä saattaa olla taustallaan muun väkivallan lisäksi kokemus ihmiskaupan uhriksi tai sen yrityksen kohteeksi joutumisesta. Lisäksi Suomessa on tunnistettu pakolaisten kohonnut riski etenkin työperäiselle hyväksikäytölle. Esimerkiksi neuvoloilla ei ole toistaiseksi ollut ohjeistusta siitä, miten ihmiskauppaa voidaan tunnistaa tai miten huomioida ihmiskaupan uhriksi joutuneen lapsen tai aikuisen, tai uhrin lapsen tilanne. Lainsäädäntöä ja ohjeita tarvitaan uhrin oikeuksien ja palveluiden

toteutumisen lisäksi turvaamaan sitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisilla on tuki ja toimintamallit heidän kohdatessaan ihmiskaupan uhreja.

Lastensuojelulain 25 § 1 mom. 10 kohdan mukainen ilmoitusvelvollisuus kytkee auttamisjärjestelmän lastensuojeluun. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että jatkovalmistelussa hallituksen esityksessä tulee vahvistaa lapsen oikeuksia sekä ihmiskaupan lapsiuhrien että ihmiskaupan uhrien lasten osalta.

Ihmiskaupan uhrien auttamisen yhteistyörakenne

Erillisen auttamislainsäädännön valmistelun päätyttyä on nyt päädytty ratkaisuun, jolla vastaanottolain ja sosiaalihuoltolain muutoksilla pyritään parantamaan ihmiskaupan uhreille suunnattujen palveluiden toimivuutta. Vaikka auttamisjärjestelmälle onkin tarkoitus rakentaa nykyistä selkeämpi koordinoiva ja konsultoiva rooli, jää kuitenkin kytkös sosiaali- ja terveydenhuollon ja erityisesti hyvinvointialueiden ohjaukseen varsin ohueksi lainsäädännössä.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi esitetään, että vastaanottolaista poistettaisiin nykyinen 38 c §, jossa säädetään monialaisesta asiantuntijaryhmästä. Perusteluissa (s. 41–42) todetaan, että asiantuntijaryhmän tarkoituksena on lähinnä ollut tukea Joutsenon vastaanottokeskuksen päätöksiä auttamisjärjestelmään ottamisesta ja siitä poistamisesta. Rakenne on luotu aikana, kun ihmiskauppa vielä oli varsin uusi ja heikosti tunnettu ilmiö. On perusteltavissa, että asiantuntijaryhmää ei enää jatkossa ole samassa muodossa.

Erillislain tarkoituksena olisi ollut turvata ihmiskaupan uhrien auttamisen yhdenvertaisuus riippumatta siitä, ovatko he vastaanottopalveluiden vai hyvinvointialueen palveluiden piirissä. Hyvinvointialueen ja ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän yhteistyön oikeudellisen perustan selkiyttäminen oli yksi tavoite, joka erillislakia valmisteltaessa nostettiin esiin. Nyt käsittelyssä oleva esitys ei tuo nykytilanteeseen parannusta. Siksi yhteistyötä eri hallinnonalojen välillä on vahvistettava. Säädöspohjainen yhteistyörakenne mahdollistaisi tarpeellisella tavalla esimerkiksi yhteiset koulutukset ja kehittämistoimet.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää siksi harkittavaksi, että vastaanottolain ja/tai sosiaalihuoltolain kirjauksella säädettäisiin selkeästi auttamisjärjestelmän, hyvinvointialueiden ja sosiaali- ja terveydenhuollon informaatio-ohjauksesta vastaavan Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen sekä muiden keskeisten uhria auttavien tahojen käytännön yhteistyöstä. Nykyisen vastaanottolain 38 c §:n mukaisen, monialaisen asiantuntijaryhmää koskevan säädöksen voisi korvata tätä koskevalla säännöksellä.

Ihmiskaupan uhrin poistaminen maasta

Hallituksen esitysluonnoksessa nostetaan esiin tilanteet, joissa uhria ollaan poistamassa maasta. Korkein hallinto-oikeus (KHO) on ottanut kahdessa keskenään samankaltaisessa ratkaisussa (KHO 2017:42 sekä KHO 2017:43) kantaa viranomaisien, etenkin poliisin, velvoitteeseen myötävaikuttaa siihen, että ihmiskaupan uhri pääsisi avun ja tuen piiriin palautusmaassa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on kertomuksessaan eduskunnalle (K 7/2022 vp, s. 99–100) suositellut, että poliisin tulee koota asianmukaiset ja ajantasaiset tiedot keskeisten paluumaiden auttavista tahoista, joihin poliisi on uhrin suostumuksella yhteydessä ennen hänen palautustaan ja/tai joiden yhteystiedot uhrille annetaan mukaan. Lisäksi valtuutettu on korostanut kertomuksessaan, että poliisin keskustellessa ihmiskaupan uhrin kanssa mahdollisesta avun piiriin ohjaamisesta, poliisin tulee kiinnittää erityistä huomiota keskustelun sisältöön, siihen varattuun aikaan ja luottamuksellisen ilmapiirin luomiseen.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tekemä auttamistyö lähtee uhrin tarpeista. Esitysluonnoksessa 33 §:n kohdalla auttamisjärjestelmän tehtäväksi asetetaan pyrkimys luoda yhteys kohdemaan apua tarjoavan toimijan ja asiakkaan välille (s. 39–40). Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää roolien selkeän jaon vuoksi tarpeellisena, että Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän rooli yhteyksiä luovana tahona painottuu tilanteisiin, joissa uhri on omasta halustaan lähtemässä toiseen maahan. Maastapoistamista pantaessa täytäntöön vastuu on KHO:n em. ratkaisujen mukaisesti täytäntöönpanevalla viranomaisella eli poliisilla tai rajavartiolaitoksella.

Yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi on keskeistä kaikissa ihmisten oikeuksiin vaikuttavissa lakihankkeissa. Arvioinnissa tulee säännönmukaisesti huomioida eri syrjintäperusteet, relevantit vähemmistö- ja väestöryhmät sekä arvioida esityksen välittömät ja välilliset vaikutukset riittävästi intersektionaalisesta näkökulmasta. Lainvalmistelussa tulisi yhdessä relevanttien sidosryhmien kanssa tunnistaa ne ihmisryhmät, joihin valmisteltavan lainsäädännön voidaan olettaa olennaisella tavalla vaikuttavan. Olennaisuuden vaatimus tulisi hahmottaa suhteessa ihmisten elämään, eikä esimerkiksi suhteessa kyseisen ryhmän kokoon, sillä yhdenvertaisuusvaikutukset ovat usein merkityksellisiä juuri vähemmistöryhmien kannalta.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi on yksilön aseman osalta lyhyesti nostettu esiin yhdenvertaisuusvaikutuksia sekä arvioitu perustuslain 6, 7 ja 22 §:n mukaisia vaikutuksia. Tarkempaa vaikutusten arviointia yhdenvertaisuuden näkökulmasta ei ole tehty.

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös ja syrjinnänkielto kohdistuu myös lainvalmisteluun. Perustuslain yhdenvertaisuussäännöstä sekä perusoikeuksien turvaamisvelvoitetta (PL 22 §) täsmennetään yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 5 §:ssä, jonka mukaan viranomaisilla on yhdenvertaisuuden tavoitteellinen ja suunnitelmallinen edistämismenettely. Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan viranomaisen tulee toimialallaan arvioida yhdenvertaisuuden toteutumista esimerkiksi asioiden valmistelussa. Laajoissa tai muutoin merkitykseltään tärkeissä hankkeissa olisi arvioitava, vaikuttaako hanke syrjinnän vaarassa olevien ryhmien oikeuksiin, velvollisuuksiin tai asemaan.

Hallituksen esitysluonnoksen jatkotyöstössä tulee selvittää yksityiskohtaisemmin esityksen yhdenvertaisuusvaikutukset eri ihmisryhmien osalta. Yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä nimellisesti mainittuja kiellettyjä henkilöön liittyviä erotteluperusteita ovat ikä, alkuperä, kansalaisuus, kieli, uskonto, vakaumus, mielipide, poliittinen toiminta, ammattiyhdistystoiminta, perhesuhteet, terveydentila, vammaisuus ja seksuaalinen suuntautuminen. Lisäksi syrjintäperusteluettelossa mainitaan muu henkilöön liittyvä syy, joka voi olla esimerkiksi asema ilman oleskelulupaa olevana tai koulutustausta.

Hallituksen esitysluonnoksessa nostetaan esiin ihmiskaupan luonne sukupuolittuneena ilmiönä, mutta sillä on myös yhdenvertaisuuslain näkökulmasta keskeisiä ulottuvuuksia. Suomessa tunnistetut ihmiskaupan uhrit ovat usein muiden maiden kansalaisia, ja uhrien joukosta voidaan tunnistaa tietyistä maista tulevia henkilöitä tai etnisiä vähemmistöjä. Ihmiskauppaa koskevissa käräjä- ja hovioikeuden tuomioissa on tuotu esiin haavoittuvuuteen vaikuttavina tekijöinä esimerkiksi kielitaidottomuus, terveydentila tai vammaisuus.

Ihmisten lähtökohdat ja mahdollisuudet yhteiskunnassa ovat erilaisia eikä kaikkien samanlainen kohtelu riitä takaamaan yhdenvertaisuuden toteutumista. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteuttaminen edellyttää, että syrjintään perustuvaa eriarvoisuutta pyritään aktiivisesti poistamaan esimerkiksi erilaisilla edistämistoimenpiteillä, mukaan lukien positiivisella erityiskohtelulla. Tosiasiallinen yhdenvertaisuus edellyttää myös välilliseen syrjintään puuttumista. Vaikka kaikkia kohdeltaisiin samalla tavalla, voivat samanlaisen kohtelun vaikutukset olla välillisesti tiettyjä henkilöitä syrjiviä. Kaikkien samanlainen kohtelu ei takaa syrjimättömyyttä tai yhdenvertaisuuden toteutumista.

Erityispalvelut ovat tarpeen, jotta ihmisten tarpeet tulevat kohdatuksi. Seksuaaliväkivallan kohteeksi joutuneille on SERI-keskukset; maahanmuuttoon ja kotoutumiseen liittyvä räätälöityjen palveluiden tarve; päihdeongelmia hoidetaan erikoistuneesti; ikääntyneet tarvitsevat omanlaistaan palvelupolkua. Vaikka ihmiskaupan uhrit ovat heterogeeninen ryhmä, eri tahoille muodostuneen uhrien auttamisesta olevan kokemuksen pohjalta voidaan todeta, että osalla uhreista on tarve esimerkiksi intensiteetiltään sellaisille

palveluille, joihin peruspalveluilla ei pystytä vastaamaan. Mahdollisuus vastata näihin tarpeisiin esimerkiksi kotoutumislain korvausten avulla järjestettävillä tukipalveluilla tukee yksilön pääsyä oikeuksiinsa.

Yhdenvertaisuuslain 11 §:ssä säädetään erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteista. Sen mukaan erilaisen kohtelun tulee perustua lakiin, sillä on oltava hyväksyttävä tavoite ja tämän tavoitteen saavuttamiseksi käytettävien keinojen on oltava oikeasuhtaisia. Ihmiskaupan uhrien erityisasema pohjaa lakiin. Tavoitteena on uhrien toipumisen tukeminen ja uudelleen uhriksi joutumisen estäminen, eli uhrin perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta. Jos erityislainsäädännön avulla voidaan järjestää tukea tai palveluita, joita henkilön on arvioitu tarvitsevan ja joita muuten ei olisi mahdollista saada, voidaan katsoa keinojen olevan oikeasuhtaisia.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että jatkovalmistelussa tulee:

- tehdä yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi;
- tarkentaa ihmiskaupalle erityisen haavoittuvassa olevia ryhmiä; sekä
- syventää sukupuolivaikutuksia koskevaa arviointia.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Kristina Stenman

Ylitarkastaja

Anni Valovirta