Lausunto hallituksen esityksestä kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

HEUNI ottaa tällä lausunnolla kantaa hallituksen esitykseen kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi sen kohdan osalta, jossa esitetään ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuvien kustannusten korvaamisen § 68 kumoamista. Ehdotus heikentää HEUNIn näkemyksen mukaan ihmiskaupan uhrien mahdollisuuden erikoistuneeseen apuun ja tukeen, sekä muuttaisi Suomen ihmiskaupan uhrien vastaisen auttamisrakenteen keskeisiä elementtejä.

Keskeisen huomiomme mukaan esitys on ristiriidassa EU:n ihmiskauppadirektiivin muutosdirektiivin 11 artiklan 1. kohdan kanssa, jonka mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet erikoistuneen, uhrikeskeisen sekä sukupuoleen, vammaisuuteen ja lapsiin liittyvät näkökohdat huomioon ottavan avun ja tuen tarjoamiseksi ihmiskaupan uhreille. Muutosdirektiivin täytäntöönpanoa arvioineen oikeusministeriön työryhmän mietinnössä (OM 2025:45) korostuvat kaksi seikkaa: 1) kotoutumislain 68 §:n 1 momentin merkityksellisyys erikoistuneen avun ja tuen käytännön järjestämisen turvaamisessa, sillä sen perusteella kunnalle ja hyvinvointialueelle korvataan kustannukset, jotka aiheutuvat ihmiskaupan uhrille tämän uhriasemasta johtuvien erityistarpeiden vuoksi järjestettävistä toimenpiteistä ja palveluista, sekä: 2) Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän rooli erikoistuneen avun toteuttajana. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä keskeinen toimija Suomen ihmiskaupan vastaisen työn kentässä, ja uhrien avunsaannin kannalta erittäin tärkeässä asemassa.

Kotoutumislain 68 §:n mukaisesti ihmiskaupan uhrille tarjotut erikoistuneen avun ja tuen palveluiden kustannukset voidaan korvata kunnalle, hyvinvointialueelle ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle niiden ihmiskaupan uhrien osalta, jotka ovat ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkaita. Näin olleen auttamisjärjestelmän asiakkuus on ollut edellytys valtion takaamaan korvausmekanismiin. Nyt lausuttavana olevan esityksen myötä nykyinen rakenne muuttuisi siten, että uhrien ohjaaminen auttamisjärjestelmään ja siellä myönnetty asiakkuus eivät enää toimisi samankaltaisina erikoistuneen avun määrittävinä tekijöinä vaan uhrien tunnistaminen ja avunsaanti jäisi hyvinvointialueiden vastuulle. Tällä muutoksella on useita mahdollisia vaikutuksia nykyiselle ihmiskaupan uhrien auttamisrakenteelle.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä ja Suomen ihmiskaupan vastainen rakenne voi muuttua perustavanlaatuisesti, jos hyvinvointialueet eivät enää ohjaa ihmiskaupan uhreja auttamisjärjestelmän asiakkaaksi tilanteessa, jossa auttamisjärjestelmän asiakkuus ei olisi enää

määrittävänä tekijänä erityispalveluiden korvausten hakemisessa. Vaikka auttamisjärjestelmän asiakkuus ei ole itseisarvo, on auttamisjärjestelmän asiakkuudella suuri merkitys uhrin saamaan apuun etenkin rikosprosessin aikana. Lisäksi auttamisjärjestelmä ylläpitää Suomen ainoaa kokonaiskatsausta ihmiskaupan uhrien lukumääristä, ihmiskaupan muodosta ja trendeistä, perustuen asiakastilastoihinsa, ja toimii keskeisenä asiantuntijatahona ihmiskaupan vastaisessa työssä. Muutos muuttaisi Suomen ihmiskaupan vastaista työtä, joka on monella tapaa ollut pohjoismaisia verrokkimaitamme edistyksellisempi (ks. Jokinen, Ollus & Pekkarinen 2022). Näitä mahdollisia vaikutuksia ei esityksessä ole käsitelty.

Ihmiskaupan tunnistaminen voisi muutoksen myötä heikentyä, sillä kaikilla hyvinvointialueilla ei ole samanlaisia vakiintuneita rakenteita ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi ja heidän erityistarpeidensa arvioimiseksi. Hyvinvointialueiden käytännöissä on myös alueellisia eroja eikä niiden henkilöstö välttämättä aina ole tietoinen esimerkiksi ihmiskaupan uudemmista muodoista, kuten esimerkiksi (lasten) rikollisessa toiminnassa hyväksikäytöstä ja pakkoavioliitoista.

Esityksen mukaan kunta ja hyvinvointialue olisivat edelleen velvollisia järjestämään ihmiskaupan uhreille heidän tarvitsemaansa tukea, ja palveluita vaikkakin erillinen valtiollinen korvausmahdollisuus poistuisi. Vaikka nykyinen korvausmäärä, 07M€, siirrettäisiin osaksi hyvinvointialueiden rahoitusta, tarkoittaisi tämä sitä, ettei jatkossa ole varmuutta siitä, että rahoitus tosiallisesti kohdentuisi ihmiskaupan uhreille tarjottavaan erityiseen apuun ja tukeen. HEUNI pitää erittäin huolestuttava, että ihmiskaupan uhrien erityistuki täten käytännössä huonontuisi.

Korvausten siirtyminen suoraan hyvinvointialueille voisi tuoda myös ongelmia tiettyjen hyvinvointialueiden kuormittumisessa. Ihmiskaupan uhreista iso osa sijoittuu Etelä-Suomen alueelle ja tällöin myös kyseiselle alueelle sijoittuvien hyvinvointialueiden voisi katsoa olevan suuremmassa vastuussa ihmiskaupan uhrien erityispalveluiden tarjoajina, jolloin myös kustannusten nousisivat korkeammiksi näillä alueilla. Lisäksi viime vuosien ihmiskaupparikosten ilmitulon myötä on voitu havaita, että uhrien määrä voi yllättäen nousta korkeiksi yksittäisillä alueilla, jolloin kuormitus yksittäisillä hyvinvointialueilla voi olla suuri sekä työmäärän että kulujen osalta. Esityksessä ei ole avattu sitä, miten korvausmäärä jakautuisi eri kuntien kesken, ja miten varmistetaan ihmiskaupan uhrien päästy tarvitsemiinsa erityisiin palveluihin, huomioiden kuntien pitkät jonot esimerkiksi terapiapalveluissa.

Muutoksilla olisi vaikutusta myös uhrien oikeudelliseen asemaan ja rikosvastuun toteutumiseen. Ihmiskaupparikokset ovat haastavia ja monimutkaisia kokonaisuuksia. Ihmiskaupan dynamiikkaan liittyy usein psykologisen kontrollin piirteitä, jolloin uhrin voi olla hankala hahmottaa oma tilanteensa. Uhrit ovat yleensä riippuvaisessa asemassa suhteessa hyväksikäyttäjään, ja irtautuminen tilanteesta ilman erityisiä tukitoimia on vaikeaa. Erikoistunut tuki on rikosprosessin onnistumisen kannalta olennaista, kuten olemme aiemmissa tutkimuksissamme tuoneet esiin (ks. Ollus, Korkman, Pekkarinen & Jokinen 2024). Pidemmällä tähtäimellä ehdotetun muutoksen voidaan katsoa vaikuttavan myös rikosvastuun kokonaisvaltaiseen toteutumiseen Suomessa.

Ehdotetulla muutoksella voidaan siten katsoa olevan vaikutuksia niin uhrien tunnistamiseen, avunsaantiin, rikosoikeudelliseen vastuuseen kuin tiettyjen hyvinvointialueiden kuormittumiseen. Esityksessä ei kuitenkaan ole arvioitu 68 §:n kumoamisesta johtuvia vaikutuksia ihmiskaupan uhrien, ml. ihmiskaupan uhriksi joutuneiden lasten, ja ihmiskaupan uhrien lasten kohdalla. Esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia ei myöskään ole arvioitu ihmiskaupan uhrien näkökulmasta. Esitys on lisäksi valmisteltu ilman ihmiskaupan vastaista työtä tekevien asiantuntijoita kuulemista, jonka vuoksi kokonaisvaltainen vaikutusten arviointi ihmiskaupan uhreille ja ihmiskaupan vastaisille rakenteille Suomessa on esityksessä puutteellinen. Kumoamista perustellaan puhtaasti hallinnollisen taakan purkamisella. Tämä on kaiken yllä esitetyn valossa riittämätön peruste 68 §:n kumoamiselle. Jos nykyinen malli on hallinnollisesti raskas, tulisi kumoamisen sijaan pohtia kevyemmän mallin laatimista ja sen yhteydessä tehdä kokonaisarviointi esitettyjen muutosten vaikutuksista ihmiskaupan vastaiseen työhön Suomessa, huomioiden EU:n ihmiskauppamuutosdirektiivin vaatimukset.

Natalia Ollus, OTT, johtaja

Anniina Jokinen, erikoissuunnittelija

Jenna Kenttälä, tutkimusavustaja