

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 23/2006 vp

Hallituksen esitys laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 10 päivänä lokakuuta 2006 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta (HE 183/2006 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti työ- ja tasa-arvovaliokunta on antanut asiasta lausunnon (TyVL 21/2006 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- erikoissuunnittelija Tero Mikkola, työministeriö
- ylitarkastaja Pasi Kokkonen, sisäasiainministeriö
- projektiavustaja Tuuli Tuunanen, ulkoasiainministeriö
- neuvotteleva virkamies Petri Syrjänen, valtiovarainministeriö
- ylitarkastaja Pekka Lampinen, opetusministeriö
- ylitarkastaja Anne Hujala, sosiaali- ja terveysministeriö

- vähemmistövaltuutettu Mikko Puumalainen
- hallintoneuvos Ilkka Pere, korkein hallinto-oikeus
- ylitarkastaja Berit Kiuru, Ulkomaalaisvirasto
- johtaja Maiju Kouki, Joutsenon vastaanotto-keskus
- erityisasiantuntija Pirjo Poikonen, Suomen Kuntaliitto
- maahanmuuttotyön koordinaattori Anu Riila, Helsingin kaupunki
- yksikönjohtaja Asko Rauta, Kidutettujen kuntoutuskeskus
- avustusvalmistelija Ilkka Repo, Raha-automaattiyhdistys
- lakimies Thomas Bergman, Pakolaisneuvonta ry
- erityisasiantuntija Leena Bremer, Suomen Mielenterveysseura ry:n ulkomaalaisten kriisikeskus
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- tietosuojavaltuutettu
- tasa-arvovaltuutetun toimisto
- keskusrikospoliisi
- Kirkkohallitus
- Suomen Punainen Risti.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annettuun lakiin säännökset ihmiskaupan uhreille annettavia palveluja ja tukitoimia toteuttavasta auttamisjärjestelmästä. Esityksen tavoitteena on tarpeellisen toimeentulon ja huolenpidon järjestäminen ihmiskaupan uhreille järjestämällä oikeudellista ja muuta neuvontaa, kriisiapua, tukipalveluja, sosiaali- ja terveyspalveluja sekä majoitus tai asuminen, toimeentulotuki, tulkkipalveluja ja muu tarpeellinen huolenpito. Lisäksi ehdotetaan, että eräät jatkuvan oleskeluluvan saaneet ihmiskaupan uhrin ja heidän perheenjäsenensä rinnastettaisiin laissa pakolaisiin.

Säännöksiä ihmiskaupan uhrien auttamisesta voitaisiin soveltaa henkilöön, jolle on annettu ulkomaalaislain 52 b §:ssä tarkoitettu harkinta-aika tai jolle on myönnetty ulkomaalaislain 52 a §:n 1 momentissa tarkoitettu oleskelulupa taikka jonka muutoin voidaan olosuhteiden perusteella arvioida olevan ihmiskaupan uhri tai erityisen avun tarpeessa ihmiskaupparikosta tutkittaessa. Auttamisjärjestelmä perustettaisiin valtioneuvoston hyväksymän ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman mukaisesti turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmän yhteyteen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annettuun lakiin (493/1999, jäljempänä kotouttamislaki) esitetään lisättäväksi säännökset ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä. Auttamiseen kuuluviin palveluihin ja tukitoimiin sisältyy oikeudellista ja muuta neuvontaa, kriisiapua, sosiaali- ja terveyspalveluja, tulkkipalveluja sekä muita tukipalveluja, majoitus tai asuminen, toimeentulotuki ja muu tarpeellinen huolenpito sekä turvallisen paluun tukeminen.

Uhrien auttamiseen on kolme eri kanavaa uhrin asemasta ja tilanteesta riippuen. Uhrit, joilla ei ole kotikuntaa Suomessa, saavat avun työministeriön asetuksella nimettävien vastaanottokeskusten koordinoiman moniammatillisen auttamisjärjestelmän kautta valtion varoista. Ulkomaalaislain 52 a §:n 2 momentin tai 54 §:n 5 momentin nojalla välittömästi tai tilapäisen oleskeluluvan jälkeen jatkuvaluonteisen oleskeluluvan saavat uhrin ehdotetaan rinnastettavan laissa pakolaisiin. Näille henkilöille järjestettävistä palveluista maksetaan kunnalle korvausta pakolaisista maksettavaa korvausta vastaavalla

tavalla. Uhrit, jotka jo asuvat ja joilla on kotikunta Suomessa, saavat avun kotikuntansa kautta ja sen kustannuksella. Ihmiskaupan uhrin asemasta johtuvia erityistarpeita varten kunta voisi saada korvausta valtion varoista.

Lainmuutoksella pannaan kansallisesti täytäntöön Euroopan unionin neuvoston direktiivin 2003/81/EY vaatimukset ihmiskaupan uhrin auttamisen osalta. Direktiivin mukaiset ihmiskaupan uhrien oleskeluoikeutta koskevat ulkomaalaislain muutokset ovat tulleet voimaan 31.7.2006 lailla 619/2006 (HaVM 11/2006 vp — HE 32/2006 vp).

Valiokunta pitää ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää tarpeellisena. Järjestelmän ensisijainen tarkoitus on ihmiskaupan uhrien auttaminen. Valiokunta korostaa ihmisoikeusperustaista ja uhrilähtöistä näkökulmaa valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman mukaisesti. Auttamisjärjestelmä myös tukee rikostutkintaa ja edistää ihmiskaupan vastaista toimintaa sekä pyrkii ehkäisemään uudeleen uhritumista.

Ihmiskaupan uhrin ovat haavoittuvassa asemassa, ja on tärkeää, että avun tarpeeseen vastataan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa uh-

rien tavoitettavuuden ja usein kiireellisen avun tarpeen vuoksi. Kynnys avun saamiseksi tulee olla riittävän matalalla myös tilanteissa, joissa on vasta epäily ihmiskaupasta. On perusteltua, että järjestelmässä on pyritty ottamaan huomioon eri asemassa olevat uhreiksi joutuneet ihmiset ja turvaamaan heidän mahdollisuutensa päästä avun piiriin. Ihmiskaupan uhrit eivät välttämättä ole kolmansien maiden kansalaisia, vaan he voivat olla myös EU-kansalaisia. Ihmiskaupan uhri voi olla myös Suomessa vakituisesti asuva tai Suomen kansalainen.

Valiokunta pitää tärkeänä, että ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää voidaan soveltaa myös henkilöihin, jotka ovat erityisen avun tarpeessa ihmiskaupparikosta tutkittaessa. Tällaisia voivat olla esimerkiksi todistajan asemassa olevat henkilöt. Todistajansuojelua koskevaa lainsäädäntöä on saadun tiedon mukaan tarkoitettu tulevaisuudessa kehittää. Tässä yhteydessä valiokunta kiinnittää huomiota erityisesti todistajien ulkomaalaisoikeudellisen aseman tarkentamiseen.

Valiokunta tähdentää viranomaisten, järjestöjen ja muiden auttamisjärjestelmään kuuluvien toimijoiden roolia auttamisjärjestelmästä sekä uhrin oikeuksista ja velvollisuuksista informoisissa. Uhrilla tulee olla mahdollisuus saada selkeä käsitys ja riittävästi tietoa auttamisjärjestelmästä, asioiden etenemisjärjestyksestä, vaihtoehtoista ja niiden seurauksista sekä mahdollisuus saada apua ja oikeudellista neuvontaa eri toimintavaihtoehtojen vaikutuksista. Tämä on tärkeää sekä järjestelmän piiriin otettujen kannalta että myös niiden kannalta, jotka vasta ehkä harkitsevat järjestelmän piiriin hakeutumista. On tärkeää, että henkilöä kuullaan asiassa. Valiokunta viittaa yleissäännöksenä hallintolain (434/2003) neuvontaa ja asianosaisen kuulemistä koskeviin säännöksiin. Lakiehdotuksen 25 c §:n mukaan palveluja ja tukitoimia ei voida antaa vastoin henkilön tahtoa. Tämän on ymmärrettävä koskevan sekä järjestelmän piiriin ottamista että yksittäisen palvelun tai tukitoimenpiteen antamista. Valiokunta pitää ensiarvoisen tärkeänä, että uhrit voivat luottaa auttajiinsa ja toimia auttajien kanssa ilman pelkoa. Tämä on

työn onnistumisen kannalta yksi keskeisimmistä seikoista.

Saadun tiedon mukaan oikeudellisen neuvonnan saamista tarkennetaan työministeriön asettaman, turvapaikanhakijoiden ja eräiden ulkomaalaisten oikeusapua selvittävän työryhmän raportissa kuluvan vuoden lopussa. Työhön sisältyvät myös ihmiskaupan uhrien oikeusapua ja oikeudellista neuvontaa koskevat kysymykset. Valiokunta kiirehtii oikeudellisen neuvonnan järjestämistä. Toiminnan koordinointiin ja asianmukaisiin voimavaroihin on tarpeen kiinnittää erityistä huomiota.

Lasten kohdalla on erityisen tärkeää hoitaa tilanteet turvallisesti ja lapsen edun mukaisesti. Valiokunta pitää myönteisenä lakiehdotuksen 26 §:n säännöstä siitä, että vailla huoltajaa olevalle alaikäiselle ihmiskaupan uhrille tulee aina määrätä edustaja. Parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä on esitys lastensuojelulain muuttamiseksi (HE 252/2006 vp), johon sisältyvät muun ohella myös ehdotukset siitä, että lapsen huostaanotto olisi mahdollinen sellaisessakin tilanteessa, jossa lapsi ei ole omien vanhempien hoidossa eikä toisaalta omalla käyttäytymisellään aiheuta huostaanoton tarvetta. Tällainen tarve voi olla esimerkiksi silloin, kun on tarvetta estää tavoitettavuutta ja esimerkiksi kaappaamisen mahdollisuutta ja suhteiden syntymistä uudelleen rikoksenteijöihin. Myös marraskuun alusta 2006 voimaan tulleet lastensuojelulain muutokset (laki 583/2006) yhteydenpidon rajoittamisesta sijaishuollon aikana sekä lastensuojelulaitoksissa sovellettavista rajoitustoimenpiteistä tukevat mahdollisuuksia erityisen suojelun tarpeessa olevan alaikäisen ihmiskaupan uhrin tukemiseen. Valiokunta pitää tärkeänä, että alaikäisten ihmiskaupan uhrien sijaishuollon kustannuksista vastaa valtio, jotta ei pääse muodostumaan tilannetta, jossa kustannukset olisivat minkäänlainen kynnys huostaanottoa harkittaessa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että myös auttamisjärjestelmän soveltamisen lakkaamisessa noudatetaan uhrilähtöistä lähestymistapaa. Rikostutkinnassa käytetyt nimikkeet voivat vaihdella tutkinnan edetessä, samoin henkilön ase-

ma rikosprosessissa. Myös riittävän näytön hankkiminen ihmiskaupparikoksista on haastavaa. Aina ei myöskään ole mahdollista identifioida tai löytää rikoksesta epäiltyä ja saattaa häntä vastuuseen, vaikka on ilmeistä, että henkilö on joutunut ihmiskaupan kohteeksi. Tapausten moninaisuuden, yksilöllisen käsittelyn ja uhrin tulevaisuuden turvaamiseksi on valiokunnan mielestä perusteltua, että sääntely on joustavaa ja että vastaanottokeskuksen johtaja arvioi tilanteen ja tekee päätöksen avun myöntämisestä sekä sen lakkaamisesta moniammatillisen arviointiryhmän tukemana. Uudelleen uhriutumisen riski on ihmiskaupan uhreilla suuri, ja on tärkeää, että järjestelmän piiristä poistuminen tahtuu hallitusti.

Ihmiskaupan uhrien suojelun ja rikostutkinnan kannalta on tärkeää, että uhrin voidaan ottaa auttamisjärjestelmään ja sijoittaa siten, että heidän henkilökohtainen turvallisuutensa voidaan taata. Varsinaisissa ihmiskaupparikoksissa ja ihmiskaupan kaltaisissa rikoksissa uhrin ovat riippuvaisessa ja alisteisessa asemassa rikoksesta epäiltyyn nähden. Turvallinen ympäristö tukee uhrin voimaantumista ja ehkäisee uudelleen uhriutumista sekä edistää mahdollisen rikoksen selvittämistä katkaisemalla yhteyden epäiltyihin rikoksenteijöihin. Kysymys on vakavasta rikollisuudesta, ja on tärkeää, että myös auttamisjärjestelmään kuuluvien työntekijöiden ja heidän perheidensä turvallisuuteen kiinnitetään huomiota.

Kokonaisvaltainen moniammatillinen apu on vaikeassa tilanteessa olevalle uhrille tärkeää. Valtion ja kuntien ohella valiokunta tähdentää järjestöjen roolia ja osaamista palvelujen tuottamisessa ja neuvonnassa. Kolmannen sektorin toimijat ovat usein myös tahoja, joilla on parhaat mahdollisuudet luoda luottamuksellinen kontakti autettavaan. Myös kirkkoilla ja uskonnollisilla yhteisöillä on etenkin henkisen, hengellisen ja sosiaalisen tuen alueella osaamista ja asiantuntemusta.

Ihmiskaupan tunnistaminen ja uhrien auttamisen edellyttää vastaanottokeskusten johtajien ja heitä avustavien arviointiryhmän jäsenten kouluttamista ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta

sekä ihmiskaupparikosten ja ihmiskaupan kaltaisten rikosten tunnistamisesta sekä saumatonta yhteistyötä moniammatillisessa arviointiryhmässä edustettujen viranomaisten ja muiden toimijoiden kesken. Valiokunta pitää tarpeellisena, että auttamisjärjestelmään kuuluvien työntekijöiden riittävyydestä, ammattitaidosta, koulutuksesta sekä työnohjauksesta huolehditaan. Jotta ammattitaitoa saadaan kehitettyä ja ylläpidettyä sekä tarvittavat verkostot rakennettua, tulisi myös koulutuksen ja työnohjauksen olla taloudellisen tuen piirissä.

Hallintovaliokunta viittaa eduskunnalle 17.11.2006 annettuun valtion vuoden 2007 talousarvioletuksesta täydentävään esitykseen (HE 265/2006 vp) ja pitää välttämättömänä, että pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevien momenttien (34.07.21 ja 34.07.63) käyttöperusteita laajennetaan myös ihmiskaupan uhrien auttamiseen.

Hallintovaliokunta painottaa pysyvän ja riittävän rahoituksen tarvetta ihmiskaupan uhrien auttamisen, auttamisjärjestelmässä työskentelevän henkilöstön pysyvyyden sekä toiminnan kehittämisen kannalta. Valtio on ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän merkittävä toimija ja rahoittaja. Kunnille syntyy uhrien auttamisesta erityisiä kustannuksia, jotka tulee korvata valtion varoista. Raha-automaattiyhdistyksellä on tärkeä rooli auttamisjärjestelmään osallistuvien järjestöjen tukemisessa. Hallintovaliokunta katsoo, että auttamisjärjestelmän toimintoja ja rahoitusta on tarpeen pohtia kokonaisuutena. Resurssointia on syytä tarkastella kokonaisuudessaan vuoden 2008 valtion talousarvion yhteydessä.

Myös työ- ja tasa-arvovaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt erityistä huomiota rahoituksen turvaamiseen (TyVL 21/2006 vp).

Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että auttamisjärjestelmän toimivuutta ja kokemuksia uhrien auttamisesta seurataan ja mahdollisiin puutteisiin tai kehittämiskohteisiin tarvittaessa tartutaan. Hallintovaliokunnan mielestä ihmiskaupan liittyvää yhteiskunnallisten vaikutusten seurantaa ja arviointia on paikallaan laajemmin kehittää.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin muutosehdotuksin.

Yksityiskohtaiset perustelut

25 e §. Moniammatillinen arviointiryhmä. Lakiehdotuksen 25 e §:n mukaan työvoima- ja elinkeinokeskus asettaa arviointiryhmät kolmeksi vuodeksi kerrallaan kuultuaan lääninhallitusta ja vastaanottokeskuksen johtajaa. Selvyyden vuoksi valiokunta ehdottaa mainitun pykälän 2 momentin kolmatta virkettä täsmennettäväksi siten, että työvoima- ja elinkeinokeskus tekee myös uuden jäsenen nimityspäätöksen, jos arviointiryhmään nimitetty jäsen kuolee tai eroaa tehtävästä kesken toimikauden. Työvoima- ja elinkeinokeskus nimittäisi uuden jäsenen asianomaisen yhteisön ehdotuksesta.

25 f §. Asioiden käsittely moniammatillisessa arviointiryhmässä. Lakiehdotuksen 25 f §:n perusteella arviointiryhmä saa tietyin edellytyksin käsitellä myös salassa pidettäviä henkilötietoja. Valiokunta toteaa, että henkilötietoihin yleislakina sovellettavan henkilötietolain (523/1999) 3 §:ssä on määritelty käsite henkilötietojen käsittely. Määritelmä on laaja kattaen muun muassa henkilötietojen muuttamisen, luovuttamisen, poistamisen ja muut henkilötietoihin liittyvät toimenpiteet. Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan käsittelyllä tässä laissa tarkoitetaan kuitenkin arviointiryhmän työskentelyssä tarvittavia tietoja ja niiden käyttöä ryhmän tehtävien hoitamisessa. Selvityksen mukaan arviointiryhmälle ei ole tarkoitettu säätää oikeutta luovuttaa tietoja ulkopuolisille. Tietoja voisi luovuttaa vain vastaanottokeskuksen johtaja lakiehdotuksen 42 §:n perusteella siinä mainituille tahoille. Valiokunta pitää aiheellisenä, että 25 f §:ää näiltä osin täsmennetään.

Vastaanottokeskuksen johtajan oikeus antaa arviointiryhmälle henkilötietolain 3 luvussa tar-

koitettuja arkaluonteisia tietoja todetaan pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa. Valiokunta katsoo, että asiasta on syytä säätää laissa, ja ehdottaa tätä koskevan säännöksen lisäämistä lakiehdotuksen 25 f §:ään.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 25 e ja 25 f § muutettuina seuraavasti:

25 e §

Moniammatillinen arviointiryhmä

(1 mom. kuten HE)

Arviointiryhmässä on johtajan lisäksi oltava vähintään yksi sosiaalihuollon asiantuntija ja terveydenhuollon asiantuntija sekä poliisin ja rajatarkastusviranomaisen edustaja. Työvoima- ja elinkeinokeskus asettaa arviointiryhmät kolmeksi vuodeksi kerrallaan kuultuaan lääninhallitusta ja vastaanottokeskuksen johtajaa. Jos arviointiryhmän jäsen eroaa tai kuolee kesken toimikautensa, *työvoima- ja elinkeinokeskus nimitää uuden jäsenen asianomaisen yhteisön ehdotuksesta.* Arviointiryhmän jäsenet toimivat virkavastuulla.

(3 ja 4 mom. kuten HE)

25 f §

Asioiden käsittely moniammatillisessa arviointiryhmässä

Vastaanottokeskuksen johtaja kutsuu arviointiryhmän koolle. *Vastaanottokeskuksen johtaja saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa arviointiryhmälle ja arviointiryhmä saa tehtävänsä hoitamiseksi käyttää yksittäistä ihmiskaupan uhria koskevia henkilötietoja, jos kyseessä oleva henkilö antaa siihen suostumuksensa tai se on välttämätöntä palvelutarpeen arvioinnin, palvelujen järjestämisen tai turvallisuustoimenpi-*

HaVM 23/2006 vp — HE 183/2006 vp

teiden suunnittelun ja järjestämisen vuoksi. *Arviointiryhmä ei saa luovuttaa näitä tietoja ulkopuolisille.*

Helsingissä 22 päivänä marraskuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Esko Kurvinen /kok
vpj.	Veijo Puhjo /vas	Lauri Kähkönen /sd
jäs.	Sirpa Asko-Seljavaara /kok (osit- tain)	Heli Paasio /sd
	Nils-Anders Granvik /r	Satu Taiveaho /sd
	Rakel Hiltunen /sd	Tapani Tölli /kesk
	Hannu Hoskonen /kesk	Ahti Vielma /kok
		Tuula Väättäinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.