

**TYÖELÄMÄ- JA TASA-
ARVOVALIOKUNNAN LAUSUNTO
21/2006 vp**

**Hallituksen esitys laiksi maahanmuuttajien
kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden
vastaanotosta annetun lain muuttamisesta**

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 10 päivänä lokakuuta 2006 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta (HE 183/2006 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Anne Hujala ja lakimies Eeva Kangasniemi, sosiaali- ja terveysministeriö
- erikoissuunnittelija Tero Mikkola, työministeriö
- ylitarkastaja Pasi Kokkonen, sisäasiainministeriö

- projektivastaja Tuuli Tuunanen, ulkoasiainministeriö
- vähemmistövaltuutettu Mikko Puumalainen
- maahanmuuttotyön koordinaattori Anu Riila, Helsingin kaupunki, Sosiaalivirasto
- palveluysikköpäällikkö Raimo Ojanlatva, Oulun kaupunki
- vastaanottokeskuksen johtaja Maiju Kouki, Joutsenon vastaanottokeskus
- vt. johtaja Veikko Nevatalo, Oulun vastaanottokeskus
- järjestöpäällikkö Riitta Lampelto, Ensi- ja turvakotien liitto ry
- toiminnanjohtaja Jaana Kauppinen, Pro-tukipiste ry
- yksikönjohtaja Asko Rauta, Kidutettujen kuntoutuskeskus
- toiminnanjohtaja Petra Kjällman, Rikosuhripäivystys.

HALLITUKSEN ESITYS

Maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annettuun lakiin lisätään säännökset ihmiskaupan uhreille annettavista palveluista ja tukitoimia toteuttavasta auttamisjärjestelmästä. Lisäksi ehdotetaan, että eräät jatkuvan oleskeluluvan saaneet ihmiskaupan uh-

rit 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

turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmän yhteyteen.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2007.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Esityksen tavoitteena on auttaa ihmiskaupan uhreja luomalla heille annettavia palveluja ja tukitoimia toteuttava järjestelmä. Auttamisjärjestelmä perustettaisiin valtioneuvoston hyväksymän ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman mukaisesti turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmän yhteyteen. Auttamiseen kuuluviin palveluihin ja tukitoimiin sisältyisi oikeudellista ja muuta neuvontaa, kriisiapua, tukipalveluja, sosiaali- ja terveyspalveluja sekä majoitus tai asuminen, toimeentulotuki, tulkkipalveluja ja muuta tarpeellista huolenpitoa.

Valiokunta pitää ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän luomista tärkeänä. Valiokunta korostaa erityisesti esityksen uhrilähtöistä näkökulmaa ja sitä, että ehdotuksessa on pyritty pitämään kynnys auttamisen piiriin pääsemiseen matalalla. Valiokunta pitää tärkeänä, että auttamisjärjestelmän piiriin voidaan ottaa myös henkilö, joka on erityisen avun tarpeessa ihmiskaupparikosta tutkittaessa esimerkiksi todistajan asemansa johdosta.

Moniammatillisen arviointiryhmän on tarkoitus tuoda asiantuntijatukea monimuotoisten ja vaihtelevien ihmiskauppatapausten arviointiin sekä avun tarpeen että auttamisen sisällön osalta. Ihmiskauppailmiön moninaisuuden vuoksi on tärkeää, että arviointiryhmän asiantuntemusta voidaan tarvittaessa täydentää myös muilla asiantuntijoilla.

Luottamussuhde uhrin ja auttajien välillä on koko järjestelmän olemassaolon ja toimivuuden keskeisin edellytys. Jotta uhrin uskaltaisivat hakeutua esimerkiksi kansalaisjärjestöjen kautta auttamisjärjestelmän piiriin, heidän täytyy voi-

da luottaa siihen, että tiedot eivät leviä laajemmalle. Kun luottamus on saatu rakennettua, uhri voi haluta työskennellä viranomaisten kanssa yhteistyössä syyllisten kiinnisaamiseksi.

Esityksessä jätetään joustavaksi auttamisjärjestelmään kuulumisen päättymisen. Valiokunta pitää tärkeänä, että kynnys putoamiselle järjestelmän piiristä pidetään tarpeeksi korkealla eikä esimerkiksi ihmiskaupan tunnusmerkistön putoaminen pois rikostutkinnasta automaattisesti pudota henkilöä palvelujärjestelmästä. Rikostutkinnan nimikkeet vaihtelevat: ihmiskaupan nimikkeellä alkanut rikostutkinta saattaa muuttua tutkinnan edetessä esimerkiksi kiskonnin tapaiseksi työsyrynnäksi. Toisaalta työsyrynnän, parituksen tai talousrikosten tutkinnan yhteydessä saattaa paljastua, että kysymys on ihmiskaupasta. Ihmiskauppatapaukset ovat osoittautuneet niin erilaisiksi, ettei yhtenäistä avun päättämisen linjausta ole mahdollista tehdä aiheuttamatta vahinkoa joillekin uhreille. Tapausten monimuotoisuuden, yksilöllisen käsittelyn ja uhrin tulevaisuuden turvaamiseksi on hyvä, että sääntely on joustavaa ja vastaanottokeskuksen johtaja arvioi tilanteen ja tekee päätöksen avun päättämisestä moniammatillisen arviointiryhmän tukemana.

Palveluja ja tukitoimia annettaessa tulee ottaa erityisesti huomioon sekä ihmiskaupan uhrin että palveluja ja tukitoimia järjestävän henkilöstön turvallisuus. Aikuinenkaan uhri ei aina tunnista olevansa ihmiskaupan kohde puhumattaakaan alaikäisestä, jonka odotukset tulevaisuudesta saattavat olla täysin ihmiskaupparikollisten valheiden ohjaamia, jolloin uudelleen uhritumisen vaara on suuri. Uhrien ja henkilökunnan turvallisuuden takaamiseksi on tärkeää, että työtä tehdään kiinteässä yhteistyössä poliisiviranomaisten kanssa.

Ihmiskaupan uhri voi jäädä auttamisjärjestelmän ulkopuolelle, koska hän ei uskalla ilmoittaa viranomaisille. Tämä on todennäköistä esimerkiksi tilanteessa, jossa uhri on ulkomaalainen ja hänen oleskelunsa Suomessa riippuu ihmiskauppaan liittyvästä työ- tai perhesuhteesta. Oleskeluluvan peruste saattaa olla keino pitää riistosuhdetta yllä. Suhteen katkaisu voisi johtaa käännäytämiseen tai karkottamiseen.

Lakiehdotuksen mukaan säännöksiä ihmiskaupan uhrien auttamisesta voidaan 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.

Ulkomaalaislain mukaan oleskelulupa voidaan myöntää vain ihmiskaupan uhrille, ei esimerkiksi todistajalle. Jotta taattaisiin ihmiskaupan uhreille mahdollisuus hakeutua auttamisjärjestelmään, tulisi ulkomaalaislain säännöksiä muuttaa siten, että olisi mahdollista oleskella laillisesti Suomessa kaikissa niissä tilanteissa, joissa auttamisjärjestelmää sovelletaan.

Toiminnan vaatimat määrärahat

Työministeriö vastaa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kehittämisestä ja koordinoimisesta. Uhrien auttamisen piirissä on arvioitu vuoden 2007 aikana olevan noin 40 henkilöä. Auttamisen kustannuksiin vaikuttavat henkilöiden määrän lisäksi tapauksien käsittelyn pituus ja tarvittavat palvelut. Toiminnan kustannuksiksi ensimmäisen vuoden aikana on arvioitu noin 1,4 miljoonaa euroa. Talousarvioesityksen momenteilta 34.07.21 ja 34.07.63 puuttuu kuitenkin maininta mahdollisuudesta maksaa ihmiskaupan uhrien auttamisesta ja auttamisjärjestelmän perustamiskustannuksista aiheutuvia menoja. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on lausunnossaan valtion vuoden 2007 talousarviosta (TyVL 19/2006 vp) esittänyt valtiovarainvaliokunnal-

le, että momenttien 34.07.21 ja 34.07.63 perusteluihin lisätään maininta mahdollisuudesta maksaa ihmiskaupan uhrien auttamisesta ja auttamisjärjestelmän perustamiskustannuksista aiheutuvia menoja. Valiokunta pitää välttämättömänä, että ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän toteuttamiseen ohjataan riittävästi määrärahoja.

Auttamisjärjestelmän resursointia kokonaisuudessaan on syytä tarkastella uudelleen valtion vuoden 2008 talousarvion yhteydessä, kun on kertynyt kokemusta auttamisesta ja sen kustannuksista. Esityksen perusteluissa on viitattu Raha-automaattiyhdistyksen toivottavaan rooliin auttamisjärjestelmään kuuluvien kansalaisjärjestöjen toimintojen kehittämisessä. Valiokunta pitää järjestöjen työtä ihmiskaupan uhrien tavoittamiseksi keskeisenä. Valiokunta pitää tärkeänä, että kansalaisjärjestöille turvataan taloudelliset mahdollisuudet kehittää työtään vastaamaan ihmiskaupan uhrien palvelutarpeita. Resursseja tulee suunnata myös ihmiskauppaa koskevan koulutuksen järjestämiseen niin viranomaisille kuin järjestöjen työntekijöille. Ihmiskaupan tunnistamista ja uhrien auttamista koskevia koulutussisältöjä tulee liittää myös poliisien, rajavartiolaitoksen sekä sosiaali- ja terveysalan työntekijöiden perus- ja täydennyskoulutukseen.

Saadun selvityksen mukaan alaikäisten ihmiskaupan uhrien sijaishuollon kustannuksista vastaa valtio. Tämä on tärkeää, jotta ei pääse muodostumaan tilannetta, jossa kustannukset olisivat kynnystekijä huostaanottoa harkittaessa. Valiokunta pitää tärkeänä, että huostaanotto- ja sijaishuoltotilanteissa kotikuntaa vailla oleva lapsi säilyy valtion kustannusvastuulla, vaikka päätökset lastensuojelulain nojalla tekee kunnan sosiaaliviranomainen.

Lausunto

Lausuntonaan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

TyVL 21/2006 vp — HE 183/2006 vp

Helsingissä 14 päivänä lokakuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Jukka Gustafsson /sd	Leena Rauhala /kd
vpj.	Anne Holmlund /kok	Jukka Roos /sd
jäs.	Susanna Haapoja /kesk	Tero Rönni /sd
	Esa Lahtela /sd	Kimmo Tiilikainen /kesk
	Pehr Löf /r	Pekka Vilkuna /kesk
	Rosa Meriläinen /vihr	vjäs. Paula Risikko /kok.
	Riikka Moilanen-Savolainen /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström.