

HE 193/2008 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vähemmistövaltuutetusta ja syrjäntälautakunnasta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Vähemmistövaltuutetusta ja syrjäntälautakunnasta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että vähemmistövaltuutetun uudeksi tehtäväksi säädettäisiin toimiminen kansallisena ihmiskaupparaportoijana. Esitys perustuu valtioneuvoston hyväksymään tar-

kennettuun ihmiskaupan vastaiseen toimintasuunnitelmaan, jossa vähemmistövaltuutettu nimettiin kansalliseksi ihmiskaupparaportoijaksi.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
YLEISPERUSTELUT	3
1 NYKYTILA	3
1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
1.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö	3
1.3 Nykytilan arviointi	4
2 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	4
3 ESITYKSEN VAIKUTUKSET	5
4 ASIAN VALMISTELU	6
4.1 Ihmiskaupparaportoijan nimeäminen.....	6
4.2 Esityksen valmistelu	6
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	7
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT	7
2 VOIMAANTULO.....	8
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS	8
LAKIEHDOTUS	10
vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta annetun lain muuttamisesta.....	10
LIITE	12
RINNAKKAISTEKSTIT	12
vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta annetun lain muuttamisesta.....	12

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Valtioneuvosto on 25 päivänä kesäkuuta 2008 tehnyt periaatepäätöksen ihmiskaupan vastaisesta tarkennetusta toimintasuunnitelmasta. Toimintasuunnitelman mukaan ihmiskaupan vastaisen työn koordinoijana toimii sisäasiainministeriö, ja jokainen ministeriö vastaa omaan hallinnonalaansa kuuluvien toimenpiteiden seurannasta ja toteutuksesta. Suunnitelman toimeenpanon seurannasta huolehtii sisäasiainministeriön johdolla toimiva monialainen ohjausryhmä.

Toimintasuunnitelmassa toimeenpanosta riippumattomaksi kansalliseksi ihmiskaupparaportoitajaksi on nimetty vähemmistövaltuutettu. Ihmiskaupparaportoitajana toimimista ei ole lainsäädännössä asetettu vähemmistövaltuutetun eikä minkään muunkaan tahon tehtäväksi.

Vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta annetun lain (660/2001) 1 §:n mukaan etnisen syrjinnän ehkäisyä, hyvien etnisten suhteiden edistämistä, etnisten vähemmistöjen sekä ulkomaalaisten aseman ja oikeuksien turvaamista samoin kuin etnisen syrjimättömyyden periaatteen valvontaa varten on sisäasiainministeriön yhteydessä vähemmistövaltuutettu. Vähemmistövaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton.

Lain 2 §:n mukaan vähemmistövaltuutetun tehtävänä on valvoa yhdenvertaisuuslain (21/2004) noudattamista, edistää hyviä etnisiä suhteista yhteiskunnassa, seurata ja parantaa ulkomaalaisten ja etnisten vähemmistöjen asemaa ja oikeuksia sekä tehdä ja teettää riippumattomia selvityksiä etniseen syrjintään liittyvistä kysymyksistä. Vähemmistövaltuutetun tehtäväksi on lisäksi säädetty raportointi yhdenvertaisuuden toteutumisesta eri etnisten ryhmien osalta sekä eri etnisten ryhmien oloista ja asemasta yhteiskunnassa. Valtuutettu tekee myös aloitteita havaitsemansa syrjinnän ja epäkohtien poistamiseksi.

Mainitun pykälän mukaan vähemmistövaltuutetun tehtävänä on myös antaa tietoja etniseen alkuperään perustuvaa syrjintää sekä etnisten vähemmistöjen ja ulkomaalaisten

asemaa koskevasta lainsäädännöstä ja sen soveltamiskäytännöistä. Lisäksi valtuutettu käyttää ulkomaalaislaissa (301/2004) säädettyä oikeuttaan tulla kuulluksi. Tämän ohella vähemmistövaltuutetun tehtävänä on valvoa etnisestä alkuperästä riippumattoman tasa-arvoisen kohtelun toteutumista yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa.

Vähemmistövaltuutettu voi lain 4 §:n mukaan avustaa etnisen syrjinnän kohteeksi joutunutta henkilöä tämän oikeuksien turvaamisessa taikka tarvittaessa hankkia tälle tätä tarkoitusta varten oikeusapua, jos hän katsoo, että asialla on etnisen syrjinnän ehkäisyn kannalta huomattava merkitys.

Vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta annetun lain 7 §:n mukaan vähemmistövaltuutetulla on myös oikeus salassapitosäännösten estämättä saada kyseisessä laissa ja ulkomaalaislaissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi tarpeelliset tiedot muilta viranomaisilta maksutta.

Vähemmistövaltuutetusta annetun asetuksen (687/2001) 6 §:n mukaan valtuutettu antaa vuosittain sisäasiainministeriölle kertomuksen toimialaltaan.

Ihmiskaupan alueelle vähemmistövaltuutetun toimivalta ulottuu tällä hetkellä vain siinä tapauksessa, että kysymys on edellisissä kapaleissa mainittuihin, yhdenvertaisuuden toteutumiseen ja syrjintään sekä ulkomaalaisten ja etnisten vähemmistöjen oikeuksien edistämiseen liittyvistä tehtävistä.

1.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaisten ja EU:n lainsäädäntö

Riippumattoman ihmiskaupparaportoitajan nimeämistä suositellaan useissa kansainvälisissä instrumenteissa, kuten Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (ETYJ) ihmiskaupan vastaisessa toimintasuunnitelmassa (PC.DEC/557 24.7.2003 Annex) ja ETYJ:in ministerineuvoston päätöksessä MC.DEC/14/06 5.12.2006, Euroopan unionin Haagin ministeritason julistuksessa 26.4.2003 ja EU:n neuvoston ihmiskaupan torjuntaa koskevassa päätöslauselmassa 2003/C 260/3, Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen suosituksessa

1545 sekä järjestön 1 helmikuuta 2008 kansainvälisesti voimaan tullessa yleissopimuksessa ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta (CETS No. 197).

Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen on tähän mennessä ratifioinut 18 valtiota ja allekirjoittanut 22 valtiota. Sopimuksen ratifiointimenettely on parhaillaan käynnissä Suomessa. Kansallisen raportoitijan asettamista koskevan suosituksen lisäksi sopimukseen sisältyy sen toteutumista seuraava riippumaton asiantuntijaryhmä GRETA, jonka toimintaan liittyvään yhteistyöhön raportoitija voi sopimuksen velvoitteista vastaavien kansallisten vastuuviranomaisten ohella tarvittaessa osallistua. Suomi tukee taloudellisesti seurantajärjestelmän kehittämistä.

Suomen lisäksi muun muassa Alankomaat, Romania, Ruotsi ja Tšekki ovat jo asettaneet kansallisen raportoitijan. Käytännössä myös Belgiassa ja Tanskassa toimii ihmiskauppaa koskeva seuranta- ja raportointijärjestelmä. Toimintamallit vaihtelevat kansallisesti niin, että Alankomaissa raportoitija on riippumaton viranomaistaho omine resursseineen, kun sen sijaan Ruotsin ihmiskaupparaportoitija toimii poliisin yhteydessä, Romaniassa raportointivelvoite on asetettu kansalliselle ihmiskaupan vastaiselle viranomaiselle ja Tshekissä sisäasiainministeriön kansallisen turvallisuuden osastolle. Toimeenpanoon yhteydessä oleviin viranomaisiin liittyvät raportointijärjestelmät ovat kuitenkin saaneet kansainvälistä kritiikkiä, koska raportoinnin riippumattomuuden toteutumista voidaan pitää näissä puutteellisena.

Yhdysvalloissa raportointi tapahtuu oikeusministeriön vuosittain laatiman liittovaltion ihmiskaupparaportin avulla. Norja on katsonut, että raportointi järjestyy jo olemassa olevien seurantajärjestelmien kautta.

1.3 Nykytilan arviointi

Ihmiskauppa on maailmanlaajuinen ilmiö ja vakava ihmisoikeushaaste, joka koskettaa lähes kaikkia maailman maita. Ihmiskauppa ja siihen liittyvä kansainvälinen rikollisuus tulevat eri muodoissaan esiin myös Suomessa. Vuosikymmenen puolivälissä tapahtuneiden lainsäädäntömuutosten jälkeen syyskuun

2008 loppuun mennessä Suomessa on käynnistetty kaikkiaan 22 ihmiskauppaa tai törkeää ihmiskauppaa koskenutta rikostutkintaa ja 33 henkilöä on ollut ihmiskaupan uhreille tarkoitetun auttamisjärjestelmän piirissä. Tuomioita varsinaisista ihmiskaupparikoksista on kuitenkin annettu vasta yksi. Ihmiskaupan ohella rikostutkinnassa on ollut samana ajanjaksona useita kymmeniä niin sanottuja ihmiskaupan kaltaisia rikoksia (kiskonnantapainen työsyryntä, törkeä paritus ja törkeä laittoman maahantulon järjestäminen), joista useat ovat johtaneet langettavaan tuomioon.

Suomessa ei ole kuitenkaan ollut viranomaista tai muuta tahoa, jonka tehtävien voisi katsoa kattaneen kansainvälisissä suosituksissa kansalliselle ihmiskaupparaportoitijalle asetetut tehtävät. Ihmiskaupan vastaisen lainsäädännön ja ihmiskaupan vastaisten toimenpiteiden voimakkaasta kehittämisestä huolimatta ihmiskaupparaportoitijan puuttuminen on ollut merkittävä ihmiskaupan vastaisten toimenpiteiden riippumattomuutta tarkastelua ja kansainvälisten yhteyksien toimivuutta rajoittava tekijä.

Vähemmistövaltuutettu soveltuu hyvin kansallisen ihmiskaupparaportoitijan tehtävään, koska se on riippumaton viranomaistaho. Valtuutetulla on myös riittävän vahva asema toimiakseen kansainvälisenä yhteystahona sekä kansallisena ehdotuksien ja suositusten antajana.

Ihmiskaupparaportoitijan laajan tehtävänkuvan hoitamiseksi vähemmistövaltuutetun toimialaa, tehtäviä ja tietojensaantioikeutta koskevia säännöksiä vähemmistövaltuutetusta ja syrjäntälautakunnasta annetussa laissa olisi tärkeää laajentaa.

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Vähemmistövaltuutetun uudeksi tehtäväksi säädettäisiin ihmiskauppaa koskeva raportointi. Vähemmistövaltuutettu seuraisi ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä, kansainvälisten velvoitteiden toteutumista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta sekä raportoi niistä, antaisi ihmiskaupan vastaiseen toimintaan ja uhrin oikeuksien toteutumiseen liittyviä ehdotuksia, suosituksia, lausuntoja ja neuvoja

sekä pitäisi yhteyttä kansainvälisiin järjestöihin ihmiskauppaan liittyvissä kysymyksissä.

Vähemmistövaltuutetulla olisi ihmiskaupparaporttoijana laaja toimenkuva, johon kuuluisi ihmiskauppailmiötä koskevien tietojen kerääminen viranomaisilta sekä maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetussa laissa (493/1999) eli niin sanotussa kotouttamislaissa tarkoitettujen ihmiskaupan uhreille tarkoitettujen palvelujen tai tukitoimien tuottajalta ja tietojen analysointi. Vähemmistövaltuutetun tehtäviin raporttoijana kuuluisi seurantatyö ongelmakohtien havaitsemiseksi. Vähemmistövaltuutettu voisi myös ottaa kantaa havaitsemiinsa puutteisiin ja antaa ihmiskauppaan liittyviä tehtäviä hoitaville neuvoja.

Vähemmistövaltuutettu seuraisi myös ihmiskauppaa koskevien kansainvälisten veloitteiden toteutumista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta. Lisäksi vähemmistövaltuutettu pitäisi yhteyttä kansainvälisiin järjestöihin ihmiskauppaan liittyvissä kysymyksissä ja toimisi kansainvälisten sopimusten velvoitteista vastaavien kansallisten vastuuviranomaisten ohella tarvittaessa yhteistyössä sopimusten seurantajärjestelmien kanssa.

Vähemmistövaltuutettu antaisi vuosittain sisäasiainministeriölle kertomuksen toiminnastaan. Lisäksi valtuutettu antaisi vuosittain valtioneuvostolle ja kerran neljässä vuodessa eduskunnalle kertomuksen ihmiskaupasta ja siihen liittyvistä ilmiöistä.

Vähemmistövaltuutettu tai hänen alaisensa virkamies voisivat avustaa myös mahdollista ihmiskaupan uhria tämän oikeuksien turvaamisessa taikka tarvittaessa hankkia tälle oikeusapua, jos vähemmistövaltuutettu katsoo, että asialla on ihmiskaupan mahdollisen uhrin oikeuksien kannalta huomattava merkitys.

Vähemmistövaltuutetulla on lain 7 §:n 1 momentin mukaan oikeus salassapitosäännösten estämättä saada vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta annetussa laissa sekä ulkomaalaislaissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi tarpeelliset tiedot muilta viranomaisilta maksutta. Kansallisen ihmiskaupparaporttoijan tehtävien hoitamista varten ehdotetaan, että vähemmistövaltuutettu saisi tarvittavat tiedot viranomaisien ohella

myös ihmiskaupan uhreille tarkoitettujen palvelujen tai tukitoimien tuottajilta ja ihmiskaupan vastaiseen toimintaan tarkoitettua valtionapua saavilta.

Muilta osin vähemmistövaltuutetun toiminta ja tehtävät perustuisivat edelleen jo olemassa olevaan toimivaltaan.

3 Esityksen vaikutukset

Ihmiskauppaa koskevan riippumattoman tiedon kokoaminen on tärkeää niin kansallisista näkökohdista kuin kansainväliset sitoumukset ja suositukset huomioon ottaen. Kansallisen raporttoijan asettaminen ja tehtävässä tarvittavista toimintaedellytyksistä huolehtiminen edistävät merkittävästi ihmiskaupan vastaisten toimenpiteiden riippumattonta tarkastelua ja kansainvälisten yhteyksien toimivuutta. Toimeenpanevat viranomaiset huolehtisivat kuitenkin edelleen omiin tehtäviinsä liittyvistä kansainvälisistä yhteyksistä ja velvoitteista.

Vähemmistövaltuutetulla olisi kansallisen raporttoijan tehtävässään lain muuttamisen myötä käytettävissään kaikki olennainen ihmiskauppaa koskeva tieto, ja valtuutettu analysoisi tietoa uusien ihmiskaupan vastaisten toimenpiteiden tueksi. Ihmiskaupan vastaista toimintaa voitaisiin tehostaa vähemmistövaltuutetun antamien suositusten ja toimenpideehdotusten avulla. Koska vähemmistövaltuutetun tehtävä raporttoijana ulottuisi myös ihmiskaupan lähi-ilmiöihin, valtuutettu voisi omalla toiminnallaan edistää ilmiöiden välisten rajojen vetämistä. Toimimalla riippumattomana seurantatahona vähemmistövaltuutettu tukisi myös ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman toteutumista ja lainsäädännön kehitystä.

Vähemmistövaltuutetun toimistossa on nykyisin vähemmistövaltuutetun viran lisäksi 7 virkaa. Vähemmistövaltuutetulla on laaja tehtäväalue. Niukat henkilöresurssit ja toimintamäärärahat rajoittavat toimintamahdollisuuksia. Henkilöresurssit on pääosin suunnattu asiakasyhteydenottoihin vastaamiseen ja niissä esille tulleiden ongelmatilanteiden selvittämiseen.

Toiminnan laajentumisesta vähemmistövaltuutetun toimistolle aiheutuvat lisäkustannukset katetaan vuonna 2009 sisäasiainminis-

terion hallinnonalan toimintamäärärahoista. Ihmiskauppaa koskevan seurannan ja raportoinnin järjestäminen edellyttää uuden viran perustamista vähemmistövaltuutetun toimiston yhteyteen.

4 Asian valmistelu

4.1 Ihmiskaupparaportoinnin nimeäminen

Työministeriö asetti 17 päivänä helmikuuta 2006 valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman toimeenpanoa seuraavan laaja-alaisen ohjausryhmän, jonka toimeksiantona oli muun muassa tehdä ehdotukset kansallisen ihmiskaupparaportoinnin tehtävän perustamisesta. Ohjausryhmä ehdotti vähemmistövaltuutetun tai eduskunnan oikeusasiamiehen nimeämistä tässä vaiheessa kansalliseksi ihmiskaupparaportoitajaksi.

Ohjausryhmän ehdotuksista pyydettiin lausunnot kaikkiaan 65 viranomaiselta ja järjestöltä, joista lausunnon antoi 29 tahoa. Lausunnoissa kansallisen raportoinnin asettaminen ja tämän laaja tehtäväkuva katsottiin yleisesti tarkoituksenmukaiseksi. Sekä eduskunnan apulaisoikeusasiamies että oikeusministeriö suhtautuivat varauksellisesti eduskunnan oikeusasiamiehen nimeämiseen ainakaan tässä vaiheessa kansalliseksi raportoitajaksi. Syitä tähän olivat muun muassa raportoinnin toiminnan merkittävä poikkeaminen oikeusasiamiehen toimenkuvasta, mahdolliset esteellisyyteen liittyvät ongelmat yksittäisten kanteluiden käsittelyssä ja oikeusasiamiehen asema eduskunnan yhteydessä.

Valtioneuvosto on ohjausryhmän ehdotusten pohjalta 25 päivänä kesäkuuta 2008 hyväksynyt ihmiskaupan vastaisen tarkennetun toimintasuunnitelman. Toimintasuunnitelmassa vähemmistövaltuutettu on nimetty kansalliseksi ihmiskaupparaportoitajaksi.

4.2 Esityksen valmistelu

Sisäasiainministeriö asetti 27 päivänä elokuuta 2008 hankkeen vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta annetun lain

muuttamiseksi kansallisen ihmiskaupparaportoinnin tehtävien ja tähän liittyvien tiedonsaantioikeuksien sisällyttämiseksi lakiin. Esitys on valmisteltu sisäasiainministeriössä virkatyönä. Vähemmistövaltuutettu on osallistunut hankkeeseen alusta alkaen.

Valmistelun yhteydessä on kuultu oikeusministeriön, ulkoasiainministeriön, Maahanmuuttoviraston, sisäasiainministeriön poliisiosaston ja rajavartiolaitos-osaston edustajia sekä ihmiskaupan uhrien auttamisessa toimivaltaisia Joutsenon ja Oulun vastaanottokeskuksia. Ulkoasiainministeriön näkemykset ihmiskaupparaportoinnin nimeämisen ja tehtävien suhteesta kansainvälisiin sopimuksiin sekä oikeusministeriön näkemykset tietojensaantioikeudesta ja eduskunnalle annettavasta kertomuksesta on otettu esityksessä huomioon. Muilla kuultavilla ei ollut huomautettavaa valmistelun aikana esillä olleisiin muutoksiin, eivätkä muutokset näiden mukaan myöskään aiheuta muutostarpeita muuhun lainsäädäntöön. Esitysluonnos on käsitelty myös ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman ohjausryhmässä ja ollut tämän jälkeen lausuntokierroksella keskeisimmillä viranomaistahoilla (ulkoasiainministeriö, oikeusministeriö, Maahanmuuttovirasto sekä sisäasiainministeriön poliisiosasto ja rajavartiolaitos).

Hankkeessa järjestettiin 26 päivänä syyskuuta 2008 kansalaisjärjestökuuleminen, johon osallistuivat Amnesty International Suomen osasto ry, Helsingin Diakonissalaitos, Helsingin yliopisto, Ihmisoikeusliitto ry, Naisjärjestöjen Keskusliitto, Pro-tukipiste, Suomen Mielenterveysseura sekä Suomen Punainen Risti ja Rikosuhripäivystys. Järjestökuulemisessa esitetyt näkemykset ihmiskaupan vastaisen järjestelmän seurannasta tukivat ehdotettuja muutoksia. Järjestöt pitivät tärkeänä sitä, että ihmiskaupparaportoinnin pohjaksi kertyy tietoa niin viranomaisten kuin kolmannen sektorinkin näkökulmasta. Käytännössä tietojen luovuttamisen raportoinnin tehtävien hoitamista varten nähtiin painottuvan järjestelmän toimivuutta tai mahdollisia puutteita ilmaisevien tietojen luovuttamiseen.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1 §. Toimiala. Vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta annetun lain 1 §:ään ehdotetaan lisättäväksi sisäasiainministeriön yhteydessä toimivan vähemmistövaltuutetun toimialaan ihmiskauppaan liittyvä raportointi. Muutos on tarpeellinen, koska valtioneuvosto on 25 kesäkuuta 2008 tarkennetun ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman hyväksymisen yhteydessä useiden kansainvälisten suositusten mukaisesti nimennyt vähemmistövaltuutetun kansalliseksi ihmiskaupparaportoijaksi, eikä tehtäväalue voimassa olevan lain mukaan sisälly vähemmistövaltuutetun toimialaan. Vähemmistövaltuutetun itsenäisyyttä ja riippumattomuutta koskeva pykälään aikaisemmin tehty tarkennus (979/2007) vahvistaa valtuutetun mahdollisuuksia toimia myös kansallisena ihmiskaupparaportoijana.

2 §. Tehtävät. Lain 2 §:n 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi 8 kohdaksi nimenomainen säännös vähemmistövaltuutetun toimimisesta kansallisena ihmiskaupparaportoijana, joka seuraa ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä, kansainvälisten velvoitteiden toteutumista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta sekä raportoi niistä, antaa ihmiskaupan vastaiseen toimintaan ja uhrin oikeuksien toteutumiseen liittyviä ehdotuksia, suosituksia, lausuntoja ja neuvoja sekä pitää yhteyttä kansainvälisiin järjestöihin ihmiskauppaan liittyvissä kysymyksissä.

Kansallisen raportoijan tehtävänk kuva on ihmiskaupan alueella hyvin laaja ulottuen viranomaisien ja muiden ihmiskauppaan liittyviä tehtäviä hoitavien toiminnan seurannasta tehtäväalueen kansainväliseen yhteistyöhön. Raportoija pitää itsenäisenä ja riippumattomana toimijana laajasti yhteyttä sekä viranomaisiin että kolmannen sektorin toimijoihin. Erityisesti ihmiskaupan kansainvälisen luonteen takia on myös tärkeää, että ihmiskaupparaportoija pitää yhteyttä kansainvälisiin järjestöihin ja muissa maissa toimiviin ihmiskaupparaportointiin liittyviin järjestelmiin.

Myös tilannetta seurataan laaja-alaisesti: raportoinnin kohteena ovat varsinaisten ih-

miskaupparikosten (ihmiskauppa ja törkeä ihmiskauppa) lisäksi ihmiskauppaan läheisesti liittyvät ilmiöt ja rikokset (etenkin kiskonnantapainen työsyryntä, törkeä paritus ja törkeä laittoman maahantulon järjestäminen). Laaja näkökulma mahdollistaa sen, että raportointi auttaa selkiyttämään eri ilmiöiden ja rikosnimikkeiden välisiä rajoja ja näin helpottamaan myös ihmiskaupan uhrien tunnistamista useammassa tapauksissa. Lisäksi on huomattava, että ihmiskaupparaportoija seuraa tilannetta jatkuvasti ja ottaa muun muassa ehdotuksia ja lausuntoja antamalla nopeasti eli myös vuosittaisen raportointinsa ulkopuolella kantaa toiminnassa havaitsemiinsa puutteisiin.

2 a §. Kertomukset toiminnasta. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 a §, jossa säädettäisiin vähemmistövaltuutetun toiminnastaan antamista kertomuksista. Pykälän 1 momentin mukaan vähemmistövaltuutettu antaisi vuosittain sisäasiainministeriölle valtuutetun eri toimialat kattavan kertomuksen toiminnastaan. Ihmiskaupparaportoinnin osalta tämä kertomus sisältäisi ainoastaan vuosikertomuksen kaltaiset toiminnalliset tiedot. Tämän ohella vähemmistövaltuutettu antaisi 2 momentin mukaan vuosittain valtioneuvostolle ihmiskauppaa ja siihen liittyviä ilmiöitä koskevan yksityiskohtaisen kertomuksen. Kerran neljässä vuodessa valtuutettu antaisi ihmiskauppaa koskevan kertomuksen laajemmassa muodossa eduskunnalle, jolloin erillistä kertomusta valtioneuvostolle ei annettaisi.

4 §. Oikeusapu. Vähemmistövaltuutettu voi nykyisin avustaa tai määrätä alaisensa virkamiehen avustamaan etnisen syrjinnän kohteeksi joutunutta henkilöä tämän oikeuksien turvaamisessa taikka tarvittaessa hankkia tälle tätä tarkoitusta varten oikeusapua, jos hän katsoo, että asialla on etnisen syrjinnän ehkäisyn kannalta huomattava merkitys. Tämä mahdollisuus on ollut käytännössä tarpeen esimerkiksi silloin, kun tapauksella on ollut erityistä merkitystä lain tulkinnan kannalta. Mahdollisuus avustamiseen ehdotetaan laajennettavaksi myös mahdolliseen ihmiskaupan uhuriin, jos vähemmistövaltuutettu katsoo, että asialla on ihmiskaupan mahdollisen uh-

rin oikeuksien kannalta huomattava merkitys. Oikeusavun antaminen tämän pykälän nojalla toteutuisi siis vain erityisissä tapauksissa eikä korvaisi ihmiskaupan mahdollisten uhrien oikeusavun tarvetta laajemmassa mielessä.

Mahdollisen ihmiskaupan uhrin katsotaan tässä yhteydessä toimivan laajana käsitteenä, joka sisältää sekä ihmiskaupan uhreiksi todetut että mahdollisena uhrina pidettävät henkilöt. Ihmiskaupparikoksissa mahdolliseen uhuriin kohdistuvat uhat ja pelot huomioon ottaen henkilö voisi olla maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetussa laissa säädetyn ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän piirissä tai myös sen ulkopuolella esimerkiksi kolmannen sektorin etsivän työn tavoittamana. Myöskään rikosilmoitusta tai ihmiskaupparikoksen tutkinnan alkamista ei edellytettäisi mahdollisen uhrin oikeuksien turvaamiseksi kaikissa tilanteissa.

7 §. Oikeus saada tietoja. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi ihmiskaupan osalta muita kuin viranomaisia koskeva uusi 3 momentti. Momentin mukaan vähemmistövaltuutetulla olisi viranomaisten lisäksi oikeus saada sen estämättä mitä salassapidosta tai tietojen luovuttamisesta muualla laissa säädetään kansallisena ihmiskaupparaportointijana toimimista varten tietoja palvelujen tuottajalta, joka osallistuu maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain 25 a §:ssä tarkoitettujen palvelujen ja tukitoimien antamiseen tai saa ihmiskaupan vastaiseen toimintaan tarkoitettua valtion-apua.

Kotouttamislain 25 b §:n mukaan ihmiskaupan uhrien auttamisessa toimivaltainen vastaanottokeskus voi järjestää 25 a §:ssä tarkoitettut palvelut ja tukitoimet itse tai ostaa ne julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Näiden ostopalvelujen tuottajien lisäksi oikeus tietojen saamiseen ulottuisi valtion-apua ihmiskaupan vastaiseen toimintaan saaviin. Esimerkkinä tällaisesta toiminnasta on kotouttamislain mukaisen uhrien auttamisjärjestelmän ulkopuolella tapahtuva valtionavun piiriin kuuluva ihmiskauppaa koskeva kolmannen sektorin etsivä työ. Aikaisemmin Raha-automaattiyhdistyksen tuella toteutettu ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen tähtäävä etsivä ja neuvontatyö on hallitusohjelman

mukaisesti siirretty valtion talousarvion piiriin, ja valtionapujärjestelmä tätä varten on valmisteilla.

Tietojensaantioikeus laajenisi siis viranomaisten ohella myös kolmannella sektorilla toimiviin ja mahdollisiin yksityisiin palvelujen tuottajiin. Käytännössä tietoja hankittaisiin pääsääntöisesti vain pyynnöstä sekä eritellen ja rajatun tietotarpeen pohjalta lähinnä palvelun tuottajien sisäisessä käytössä olevista tiedostoista, dokumenteista ja tapaustiedoista.

Yksittäistä ihmiskaupan uhria koskevia henkilötietoja vähemmistövaltuutetulla olisi 7 §:n uuden 3 momentin mukaan oikeus saada momentissa tarkoitetuilta tahoilta vain, jos tiedon saanti on välttämätöntä raportoitajalle asetettujen tehtävien hoitamisen kannalta. Tällaisiin tietoihin saattaisi sisältyä muun muassa ihmiskaupan uhreihin ja heidän läheisiinsä liittyvää arkaluontoista tietoa. Tämä huomioon ottaen vähemmistövaltuutetun ja hänen toimistonsa henkilöstön salassapito- ja vaitiolovelvollisuudesta on säädetty kattavasti viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetulla lailla (621/1999).

Esimerkkinä tiedonsaantitarpeesta saattaisi olla se, että mahdollinen ihmiskaupan uhri on ollut yhteydessä etsivää työtä tekevään tai auttamisjärjestelmään osallistuvaan järjestöön mutta on myöhemmin kadonnut eikä ole tullut ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän piiriin tai on poistunut auttamisen piiristä. Jotta raportointi voisi selvittää onko muun muassa mahdollisen uhrin informointi tai tukeminen tapahtunut asianmukaisesti, tämä tarvitsee järjestöltä tietoa esimerkiksi siitä, onko henkilö ollut alaikäinen tai hänen maahanmuuttotavastaan ja pääsystänsä tarvitsemiinsa tukitoimiin.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

3 Suhde perustuslakiin ja säättämisyjärjestys

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu ja henkilötietojen suojasta säädetään lailla. Ehdotetun

7 §:n 3 momentissa tarkoitettujen kansallisen ihmiskaupparaportointijärjestelmän tehtävien hoitamista varten tarvittavat tiedot saattaisivat sisältää myös salassa pidettäviä henkilötietoja. Vähemmistövaltuutetulla olisi momentin mukaan oikeus saada yksittäistä ihmiskaupan uhria koskevia henkilötietoja kyseisessä momentissa tarkoitetuilta tahoilta kuitenkin vain, jos tiedon saanti on välttämätöntä tässä laissa raportointijärjestelmän tehtävien hoi-

tamisen kannalta. Lisäksi salassapito- ja vai- tiolovelvollisuudesta on tämä huomioon otta- en säädetty riittävän kattavasti viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetulla lailla.

Lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksikössä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Edus- kunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta 13 päivänä heinäkuuta 2001 annetun lain (660/2001) 1 §:n 1 momentti, 2 §:n 1 momentti ja 4 §, sellaisina kuin niistä ovat 1 §:n 1 momentti laissa 979/2007 ja 2 §:n 1 momentti laissa 679/2008, sekä
lisätään lakiin uusi 2 a § ja 7 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 22/2004, uusi 3 momentti seuraavasti:

1 §

Toimiala

Etnisen syrjinnän ehkäisyä, hyvien etnisten suhteiden edistämistä, etnisten vähemmistöjen sekä ulkomaalaisten aseman ja oikeuksien turvaamista, etnisen syrjimättömyyden periaatteen valvontaa sekä ihmiskauppaan liittyvää raportointia varten sisäasiainministeriön yhteydessä on vähemmistövaltuutettu. Vähemmistövaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton.

2 §

Tehtävät

Vähemmistövaltuutetun tehtävänä on:

- 1) valvoa yhdenvertaisuuslain (21/2004) noudattamista siten kuin mainitussa laissa säädetään;
- 2) edistää hyviä etnisiä suhteita yhteiskunnassa;
- 3) seurata ja parantaa ulkomaalaisten ja etnisten vähemmistöjen asemaa ja oikeuksia;
- 4) tehdä ja teettää riippumattomia selvityksiä etniseen syrjintään liittyvistä kysymyksistä;
- 5) raportoida yhdenvertaisuuden toteutumisesta eri etnisten ryhmien osalta sekä eri etnisten ryhmien oloista ja asemasta yhteiskunnassa sekä tehdä aloitteita havaitsemansa syrjinnän ja epäkohtien poistamiseksi;
- 6) antaa tietoja etniseen alkuperään perustuvaa syrjintää sekä etnisten vähemmistöjen

ja ulkomaalaisten asemaa koskevasta lainsäädännöstä ja sen soveltamiskäytännöistä;

7) käyttää ulkomaalaislaissa (301/2004) säädettyä oikeuttaan tulla kuulluksi;

8) toimia kansallisena ihmiskaupparaporttoijana, joka:

a) seuraa ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä, kansainvälisten velvoitteiden toteutumista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta sekä raportoi niistä;

b) antaa ihmiskaupan vastaiseen toimintaan ja uhrin oikeuksien toteutumiseen liittyviä ehdotuksia, suosituksia, lausuntoja ja neuvoja;

c) pitää yhteyttä kansainvälisiin järjestöihin ihmiskauppaan liittyvissä kysymyksissä.

2 a §

Kertomukset toiminnasta

Vähemmistövaltuutettu antaa vuosittain sisäasiainministeriölle kertomuksen toiminnastaan.

Vähemmistövaltuutettu antaa lisäksi vuosittain valtioneuvostolle ja kerran neljässä vuodessa eduskunnalle kertomuksen ihmiskaupasta ja siihen liittyvistä ilmiöistä.

4 §

Oikeusapu

Vähemmistövaltuutettu voi avustaa tai määrätä alaisensa virkamiehen avustamaan etnisen syrjinnän kohteeksi joutunutta tai

mahdollista ihmiskaupan uhria tämän oikeuksien turvaamisessa taikka tarvittaessa hankkia tälle tätä tarkoitusta varten oikeusapua, jos hän katsoo, että asialla on etnisen syrjinnän ehkäisyn tai ihmiskaupan mahdollisen uhrin oikeuksien kannalta huomattava merkitys.

7 §

Oikeus saada tietoja

Vähemmistövaltuutetulla on lisäksi oikeus saada sen estämättä, mitä salassapidosta ja tietojen luovuttamisesta muualla laissa säädetään, kansallisena ihmiskaupparaporttoijana toimimista varten tietoja palvelujen tuottajal-

ta, joka osallistuu maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain (493/1999) 25 a §:ssä tarkoitettujen palvelujen ja tukitoimien antamiseen tai saa ihmiskaupan vastaiseen toimintaan tarkoitettua valtionapua. Vähemmistövaltuutetulla on oikeus saada yksittäistä ihmiskaupan uhria koskevia henkilötietoja tässä momentissa tarkoitetuilta tahoilta kuitenkin vain, jos tiedon saanti on välttämätöntä tässä laissa raportoijalle asetettujen tehtävien hoitamiseksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 14 päivänä marraskuuta 2008

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Maahanmuutto- ja eurooppaministeri *Astrid Thors*

Laki**vähemmistövaltuutetusta ja syrjäntälautakunnasta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan vähemmistövaltuutetusta ja syrjäntälautakunnasta 13 päivänä heinäkuuta 2001 annetun lain (660/2001) 1 §:n 1 momentti, 2 §:n 1 momentti ja 4 §, sellaisina kuin niistä ovat 1 §:n 1 momentti laissa 979/2007 ja 2 §:n 1 momentti laissa 679/2008, sekä
lisätään lakiin uusi 2 a § ja 7 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 22/2004, uusi 3 momentti seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

1 §

1 §

*Toimiala**Toimiala*

Etnisen syrjinnän ehkäisyä, hyvien etnisten suhteiden edistämistä, etnisten vähemmistöjen sekä ulkomaalaisten aseman ja oikeuksien turvaamista, *samoin kuin* etnisen syrjimättömyyden periaatteen valvontaa varten on sisäasiainministeriön yhteydessä vähemmistövaltuutettu. Vähemmistövaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton.

Etnisen syrjinnän ehkäisyä, hyvien etnisten suhteiden edistämistä, etnisten vähemmistöjen sekä ulkomaalaisten aseman ja oikeuksien turvaamista, etnisen syrjimättömyyden periaatteen valvontaa *sekä ihmiskauppaan liittyvää raportointia* varten sisäasiainministeriön yhteydessä on vähemmistövaltuutettu. Vähemmistövaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton.

2 §

2 §

*Tehtävät**Tehtävät*

Vähemmistövaltuutetun tehtävänä on:
 1) valvoa yhdenvertaisuuslain (21/2004) noudattamista siten kuin mainitussa laissa säädetään;
 2) edistää hyviä etnisiä suhteita yhteiskunnassa;
 3) seurata ja parantaa ulkomaalaisten ja etnisten vähemmistöjen asemaa ja oikeuksia;

Vähemmistövaltuutetun tehtävänä on:
 1) valvoa yhdenvertaisuuslain (21/2004) noudattamista siten kuin mainitussa laissa säädetään;
 2) edistää hyviä etnisiä suhteita yhteiskunnassa;
 3) seurata ja parantaa ulkomaalaisten ja etnisten vähemmistöjen asemaa ja oikeuksia;

4) tehdä ja teettää riippumattomia selvityksiä etniseen syrjintään liittyvistä kysymyksistä;

5) raportoida yhdenvertaisuuden toteutumisesta eri etnisten ryhmien osalta sekä eri etnisten ryhmien oloista ja asemasta yhteiskunnassa sekä tehdä aloitteita havaitsemansa syrjinnän ja epäkohtien poistamiseksi;

6) antaa tietoja etniseen alkuperään perustuvaa syrjintää sekä etnisten vähemmistöjen ja ulkomaalaisten asemaa koskevasta lainsäädännöstä ja sen soveltamiskäytännöistä;

7) käyttää ulkomaalaislaissa (301/2004) säädettyä oikeuttaan tulla kuulluksi.

4) tehdä ja teettää riippumattomia selvityksiä etniseen syrjintään liittyvistä kysymyksistä;

5) raportoida yhdenvertaisuuden toteutumisesta eri etnisten ryhmien osalta sekä eri etnisten ryhmien oloista ja asemasta yhteiskunnassa sekä tehdä aloitteita havaitsemansa syrjinnän ja epäkohtien poistamiseksi;

6) antaa tietoja etniseen alkuperään perustuvaa syrjintää sekä etnisten vähemmistöjen ja ulkomaalaisten asemaa koskevasta lainsäädännöstä ja sen soveltamiskäytännöistä;

7) käyttää ulkomaalaislaissa (301/2004) säädettyä oikeuttaan tulla kuulluksi;

8) toimia kansallisena ihmiskaupparaporttina, joka:

a) seuraa ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä, kansainvälisten velvoitteiden toteutumista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta sekä raportoi niistä;

b) antaa ihmiskaupan vastaiseen toimintaan ja uhrin oikeuksien toteutumiseen liittyviä ehdotuksia, suosituksia, lausuntoja ja neuvoja;

c) pitää yhteyttä kansainvälisiin järjestöihin ihmiskauppaan liittyvissä kysymyksissä.

2 a §

Kertomukset toiminnasta

Vähemmistövaltuutettu antaa vuosittain sisäasiainministeriölle kertomuksen toiminnastaan.

Vähemmistövaltuutettu antaa lisäksi vuosittain valtioneuvostolle ja kerran neljässä vuodessa eduskunnalle kertomuksen ihmiskaupasta ja siihen liittyvistä ilmiöistä.

4 §

Oikeusapu

Vähemmistövaltuutettu voi avustaa tai määrätä alaisensa virkamiehen avustamaan etnisen syrjinnän kohteeksi joutunutta henkilöä tämän oikeuksien turvaamisessa taikka tarvittaessa hankkia tälle tätä tarkoitusta varten oikeusapua, jos hän katsoo, että asialla on etni-

4 §

Oikeusapu

Vähemmistövaltuutettu voi avustaa tai määrätä alaisensa virkamiehen avustamaan etnisen syrjinnän kohteeksi joutunutta tai mahdollista ihmiskaupan uhria tämän oikeuksien turvaamisessa taikka tarvittaessa hankkia tälle tätä tarkoitusta varten oikeus-

sen syrjinnän ehkäisyn kannalta huomattava merkitys.

apua, jos hän katsoo, että asialla on etnisen syrjinnän ehkäisyn tai ihmiskaupan mahdollisen uhrin oikeuksien kannalta huomattava merkitys.

7 §

Oikeus saada tietoja

7 §

Oikeus saada tietoja

Vähemmistövaltuutetulla on lisäksi oikeus saada sen estämättä, mitä salassapidosta ja tietojen luovuttamisesta muualla laissa säädetään, kansallisena ihmiskaupparaportointina toimimista varten tietoja palvelujen tuottajalta, joka osallistuu maahanmuuttajien kotoittamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain (493/1999) 25 a §:ssä tarkoitettujen palvelujen ja tukitoimien antamiseen tai saa ihmiskaupan vastaiseen toimintaan tarkoitettua valtionapua. Vähemmistövaltuutetulla on oikeus saada yksittäistä ihmiskaupan uhria koskevia henkilötietoja tässä momentissa tarkoitetuilta tahoilta kuitenkin vain, jos tiedon saanti on välttämätöntä tässä laissa raportojalle asetettujen tehtävien hoitamiseksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.
