

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 23/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 10 oktober 2006 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande (RP 183/2006 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med ett beslut av riksdagen har arbetslivs- och jämställdhetsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (AjUU 21/2006 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialplanerare Tero Mikkola, arbetsministeriet
- överinspektör Pasi Kokkonen, inrikesministeriet
- projektassistent Tuuli Tuunanen, utrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Petri Syrjänen, finansministeriet
- överinspektör Pekka Lampinen, undervisningsministeriet
- överinspektör Anne Hujala, social- och hälsovårdsministeriet
- minoritetsombudsman Mikko Puumalainen

- förvaltningsråd Ilkka Pere, högsta förvaltningsdomstolen
- överinspektör Berit Kiuru, Utlänningsverket
- direktör Maiju Kouki, Joutseno flyktingförläggning
- specialmedarbetare Pirjo Poikonen, Finlands Kommunförbund
- invandrarsamordnare Anu Riila, Helsingfors stad
- enhetschef Asko Rauta, rehabiliteringscentrum för torterade
- bidragshandläggare Ilkka Repo, Penningautomatföreningen
- jurist Thomas Bergman, Flyktingrådgivningen rf
- specialmedarbetare Leena Bremer, Föreningen för mental hälsa i Finland rf:s kriscentrum för utlänningar
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- justitieministeriet
- dataombudsmannen
- jämställdhetsombudsmannens byrå
- centralkriminalpolisen
- Kyrkostyrelsen
- Finlands Röda Kors.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande ska kompletteras med bestämmelser om ett system för hjälp till offer för människohandel genom tillhandahållande av tjänster och stödåtgärder. Syftet med propositionen är att ordna behövlig försörjning för och omsorg om offer för människohandel genom tillhandahållande av juridisk och annan rådgivning, krishjälp, stödtjänster, socialvårdstjänster samt hälso- och sjukvårdstjänster samt inkvartering eller boende, utkomststöd, tolktjänster och annan omsorg som behövs. Vidare föreslår regeringen att vissa offer för människohandel som fått kontinuerligt uppehållstillstånd och deras familjemedlemmar ska jämföras med flyktingar i lagen.

Bestämmelserna om hjälp till offer för människohandel kan tillämpas på personer som har getts betänketid enligt 52 b § i utlänningslagen eller beviljats uppehållstillstånd enligt 52 a § 1 mom. eller som annars kan bedömas ha blivit offer för människohandel eller är i behov av särskild hjälp när ett människohandelsbrott utreds. I enlighet med den handlingsplan mot människohandel som statsrådet godkänt skall systemet för hjälp till offer för människohandel inrättas i anslutning till systemet för mottagande av asylsökande.

erligt uppehållstillstånd och deras familjemedlemmar ska jämföras med flyktingar i lagen. Bestämmelserna om hjälp till offer för människohandel kan tillämpas på personer som har getts betänketid enligt 52 b § i utlänningslagen eller beviljats uppehållstillstånd enligt 52 a § 1 mom. eller som annars kan bedömas ha blivit offer för människohandel eller är i behov av särskild hjälp när ett människohandelsbrott utreds. I enlighet med den handlingsplan mot människohandel som statsrådet godkänt skall systemet för hjälp till offer för människohandel inrättas i anslutning till systemet för mottagande av asylsökande.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Regeringen föreslår att lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande (493/1999, nedan integrationslagen) kompletteras med bestämmelser om ett system för hjälp till offer för människohandel. I de tjänster och stödåtgärder som hör till hjälpen ingår juridisk och annan rådgivning, krishjälp, stödtjänster, social-, hälso- och sjukvårdstjänster, tolktjänster och andra stödtjänster, inkvartering eller boende, utkomststöd och annan nödvändig omsorg samt stöd för en trygg återresa.

Offren får hjälp på tre olika sätt beroende på situationen. Offer som inte har någon hemkommun i Finland får hjälp via ett yrkesövergripande, statsfinansierat system som samordnas av vissa förläggningar som utses genom förordning av arbetsministeriet. Offer som genast eller efter ett temporärt uppehållstillstånd beviljas kontinuerligt uppehållstillstånd med stöd av 52 a § 2 mom. eller 54 § 5 mom. i utlänningslagen föreslås bli jämförda med flyktingar. För servicen till dessa personer får kommunen ersättning på liknande sätt som för flyktingar. Offer som redan bor och har hemkommun i Finland får hjälp via och på bekostnad av sin hemkommun. För

specialbehoven hos offren för människohandel kan kommunen få ersättning av staten.

Genom lagändringen verkställs nationellt kraven i Europeiska unionens råds direktiv 2003/81/EG i fråga om hjälp till offer för människohandel. De direktivenliga ändringarna i utlänningslagen gällande rätten att vistas i landet har trätt i kraft den 31 juli 2006 genom lag 619/2006 (FvUB 11/2006 rd — RP 32/2006 rd).

Utskottet anser att det behövs ett system för att hjälpa offren för människohandel. Det primära syftet är att hjälpa offer för människohandel. I enlighet med statsrådets handlingsplan mot människohandel framhäver utskottet att de mänskliga rättigheterna och offren ska stå i fokus. Systemet stödjer också brottsutredningarna och främjar åtgärderna mot människohandel samt strävar till att förebygga att offren på nytt blir utsatta för människohandel.

Offren är sårbara och därför är det viktigt att de får hjälp så tidigt som möjligt då de kan nås och behöver akut hjälp. Tröskeln för att få hjälp bör vara tillräckligt låg också om det bara föreligger en misstanke om människohandel. Det är befogat att systemet har som mål att beakta offrens mångahanda livssituationer och ge dem möjlighet att få hjälp. Offren är inte alltid med-

borgare i tredje land, utan de kan också vara EU-medborgare. De kan också vara permanent bosatta i Finland eller vara finska medborgare.

Det är viktigt, menar utskottet, att systemet också kan tillämpas på personer som behöver särskild hjälp vid utredningen av ett människohandelsbrott, t.ex. vittnen. Lagstiftningen om vittnesskydd avses enligt uppgift bli reviderad i framtiden. I det sammanhanget uppmärksammar utskottet i synnerhet en precisering av vittnenas utlänningsrättsliga ställning.

Myndigheterna, organisationerna och andra aktörer i systemet spelar en viktig roll när det gäller att informera offren om deras rättigheter och skyldigheter. Offren bör få en tydlig uppfattning och tillräckligt med information om systemet, behandlingsprocessen, alternativen och deras följder samt möjligheten att få hjälp och juridisk rådgivning i de olika handlingsalternativens konsekvenser. Detta är viktigt både för dem som redan är i systemet och för dem som kanske funderar på att söka hjälp via systemet. Dessutom bör personen få säga sin åsikt i ärendet. Utskottet hänvisar till de allmänna bestämmelserna om rådgivning och hörande av parter i förvaltningslagen (434/2003). Enligt 25 c § i lagförslaget kan tjänsterna och stödåtgärderna inte tillhandahållas mot personens vilja. Det måste tolkas på det sättet att det gäller både intagning i systemet och tillhandahållande av en enskild tjänst eller stödåtgärd. Utskottet anser att det är av största vikt att offren kan lita på dem som hjälper dem och samarbeta med dem utan rädsla. Det är en av de viktigaste förutsättningarna för att arbetet ska lyckas.

Enligt uppgift kommer en arbetsgrupp i sin rapport i slutet av detta år att precisera hur den juridiska rådgivningen ska tillhandahållas. Arbetsgruppen, som är tillsatt av arbetsministeriet, utreder rättshjälpen för asylsökande och vissa utlänningar. Den arbetar också med frågor som gäller rättshjälp och juridisk rådgivning för människohandelsoffer. Utskottet vill se att juridisk rådgivning snabbt ordnas. Särskild uppmärksamhet bör fästas vid samordning och adekvata resurser för verksamheten.

När det är fråga om barn är det mycket viktigt att behandla ärendet tryggt och med tanke på barnets bästa. Det är positivt att 26 § i lagförslaget föreskriver att en företrädare alltid ska utses för minderåriga människohandelsoffer som saknar vårdnadshavare. För närvarande behandlar riksdagen ett förslag till ändring av barnskyddslagen (RP 252/2006 rd). I det föreslås bl.a. att det ska vara möjligt att omhänderta barn också i fall där barnet inte vårdas av sina egna föräldrar och inte heller genom eget beteende förorsakar något behov av omhändertagande. Ett sådant behov kan aktualiseras t.ex. om man måste se till att barnet inte kan nås och t.ex. bli kidnappat och att ett förhållande till gärningsmännen inte bildas på nytt. Möjligheterna att stödja ett minderårigt människohandelsoffer som behöver särskilt skydd bygger också på ändringarna i barnskyddslagen (lag 583/2006) som trädde i kraft i början av november 2006 och som gäller begränsning av kontakter under den tid då barnet vårdas utom hemmet och om begränsande åtgärder på barnskyddsanstalter. Det är viktigt att staten bekostar vården utom hemmet för minderåriga offer för människohandel så att kostnaderna inte bildar någon tröskel då ett omhändertagande övervägs.

Utskottet understryker också ett offercentrerat tillvägagångssätt då systemet för hjälp till offren upphör att tillämpas. Brottbenämningarna i brottsutredningen kan variera under utredningens gång, likaså personens ställning i straffprocessen. En utmaning är också att skaffa tillräcklig bevisning i människohandelsbrott. Alltid är det inte heller möjligt att identifiera eller hitta den misstänkte och ställa honom till svars för brottet, även om det är uppenbart att personen har fallit offer för människohandel. För att vi ska kunna vara säkra på att de olika fallen får en individuell behandling och att offrens framtid tryggas är det bra att regleringen är flexibel och att beslutet om att bevilja och avsluta hjälpen fattas av förläggningsens föreståndare, som bedömer situationen med stöd av den yrkesövergripande bedömningsgruppen. Det finns stor risk att offren på nytt blir utsatta för människohandel

och därför är det viktigt att hjälpen avslutas under kontrollerade omständigheter.

Med tanke på brottsutredningen och skyddet av offren är det viktigt att offren kan komma in i systemet och placeras på så sätt att deras personliga säkerhet är garanterad. I egentliga människohandelsbrott och liknande brott är offren beroende av och underställda den misstänkte. En trygg miljö hjälper offret att återfå krafterna och förebygger att personen på nytt faller offer samt främjar utredningen av det eventuella brottet genom att bryta kontakten till de misstänkta. Det är fråga om allvarlig brottslighet och därför är det viktigt att också ta hänsyn till de anställdas och deras familjers säkerhet.

En heltäckande, yrkesövergripande hjälp är viktig för offer som har det svårt. Vid sidan av staten och kommunerna lyfter utskottet fram organisationernas roll och kompetens när det gäller att tillhandahålla tjänster och rådgivning. Aktörerna inom den tredje sektorn har ofta också de bästa möjligheterna att skapa en förtrolig kontakt med offren. Kyrkor och religiösa samfund kan ge psykiskt, andligt och socialt stöd.

För att människohandelsbrott ska kunna upptäckas och offren hjälpas förutsätts att förläggningens föreståndarna och den assisterande bedömningsgruppen får utbildning i att känna igen människohandelsoffer samt människohandelsbrott och liknande brott. Samarbetet med de myndigheter och andra aktörer som är representerade i bedömningsgruppen måste löpa friktionsfritt. Det måste finnas tillräckligt med yrkeskunnig, utbildad personal och det måste ordnas arbetshandledning. För att personalen ska kunna upprätthålla och utveckla sin kompetens och bygga de nätverk som behövs bör också utbildningen och arbetshandledningen stödjas ekonomiskt.

Förvaltningsutskottet hänvisar till propositionen om komplettering av statsbudgeten för 2007 (RP 265/2006 rd) som förelagts riksdagen den 17 november 2006 och anser det vara nödvändigt att anslagen under momenten (34.07.21 och 34.07.63) för mottagande av flyktingar och asylsökande också ska kunna användas för hjälp till offer för människohandel.

Förvaltningsutskottet betonar behovet av permanent och tillräcklig finansiering för hjälpen till offren för människohandel, varaktig personal och utveckling av verksamheten. Staten är en viktig aktör och finansiär. Kommunerna står inför extra kostnader till följd av hjälpen och dem bör staten ersätta. Penningautomatföreningen spelar en viktig roll i fråga om stödet till organisationerna i systemet. Förvaltningsutskottet anser att systemets funktioner och finansiering bör ses över. Resurserna bör granskas i samband med statsbudgeten för 2008.

Också arbetslivs- och jämställdhetsutskottet understryker en tryggad finansiering i sitt utlåtande (AjUU 21/2006 rd).

Förvaltningsutskottet ser det som viktigt att följa upp hur systemet fungerar och vilka erfarenheterna är samt att ingripa i eventuella brister och sådant som måste förbättras. Även i övrigt är det behövt att följa upp och utvärdera de samhälleliga följderna av människohandeln.

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning anser utskottet att propositionen är behövlig och motiverad. Utskottet tillstyrker lagförslaget med följande ändringsförslag.

Detaljmotivering

25 e §. Yrkesövergripande bedömningsgrupp. Enligt 25 e § i lagförslaget tillsätter arbetskrafts- och näringscentralen bedömningsgruppen för tre år i sänder efter att ha hört länsstyrelsen och förläggningens föreståndare. För tydlighetens skull föreslår utskottet att den tredje meningen i 2 mom. preciseras så att arbetskrafts- och näringscentralen också utser en ny medlem om en medlem avlider eller avgår under mandatperioden. Arbetskrafts- och näringscentralen utser en ny medlem på förslag av den berörda sammanslutningen.

25 f §. Behandling av ärenden i den yrkesövergripande bedömningsgruppen. Enligt paragrafen får bedömningsgruppen på vissa villkor behandla även sekretessbelagda personuppgifter. Utskottet konstaterar att 3 § i personuppgiftslagen (523/1999), som allmänt tillämpas på per-

sonuppgifter, innehåller en definition av begreppet behandling av personuppgifter. Definitionen är omfattande och inbegriper bl.a. ändring, utlämnande och utplåning av personuppgifter. Enligt motiven i den aktuella propositionen avser behandling att bedömningsgruppen använder de uppgifter den behöver för att sköta sitt uppdrag. Enligt utredning avses bedömningsgruppen inte få rätt att lämna ut uppgifter till utomstående. Uppgifterna kan bara lämnas ut av förläggningens föreståndare till de instanser som nämns i 42 § i lagförslaget. Utskottet anser det vara befoगत att 25 f § preciseras i fråga om detta.

Föreståndaren har enligt detaljmotiveringen rätt att ge bedömningsgruppen sådana känsliga uppgifter som avses i 3 kap. i personuppgiftslagen. Utskottet anser att detta bör skrivas in i lagen och föreslår därför en bestämmelse om det i 25 f § i lagförslaget.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår förvaltningsutskottet

att lagförslagen godkänns utan ändringar men 25 e och 25 f § med följande ändringar:

25 e §

Yrkesövergripande bedömningsgrupp

(1 mom. som i RP)

Bedömningsgruppen skall förutom föreståndaren bestå av minst en sakkunnig inom socialvård och en sakkunnig inom hälso- och sjukvård samt en företrädare för polisen och för gränskontrollmyndigheten. Arbetskrafts- och näringscentralen tillsätter bedömningsgruppen för tre år i sänder efter att ha hört länsstyrelsen och förläggningens föreståndare. Om en medlem i bedömningsgruppen avgår eller avlider under mandatperioden *utser arbetskrafts- och näringscentralen en ny medlem på förslag av den berörda sammanslutningen.* Medlemmarna i bedömningsgruppen handlar under tjänsteansvar.

(3 och 4 mom. som i RP)

25 f §

Behandling av ärenden i den yrkesövergripande bedömningsgruppen

Förläggningens föreståndare sammankallar bedömningsgruppen. *Utan hinder av bestämmelserna om tystnadsplikt får förläggningens föreståndare till bedömningsgruppen lämna ut personuppgifterna för ett enskilt offer för människohandel och bedömningsgruppen får använda uppgifterna för att sköta sitt uppdrag, om personen i fråga ger sitt samtycke eller det är nödvändigt för att bedöma behovet av service, ordna tjänster eller planera och ordna säkerhetsåtgärder. Bedömningsgruppen får inte lämna ut uppgifterna till utomstående.*

FvUB 23/2006 rd — RP 183/2006 rd

Helsingfors den 22 november 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Veijo Puhjo /vänst
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml (delvis)
Nils-Anders Granvik /sv
Rakel Hiltunen /sd
Hannu Hoskonen /cent
Esko Kurvinen /saml

Lauri Kähkönen /sd
Heli Paasio /sd
Satu Taiveaho /sd
Tapani Tölli /cent
Ahti Vielma /saml
Tuula Väätäinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.