

**TYÖELÄMÄ- JA TASA-
ARVOVALIOKUNNAN LAUSUNTO
16/2014 vp**

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 2 päivänä joulukuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 266/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- erityisasiantuntija Elina Immonen, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Heidi Manns-Haatanen, sosiaali- ja terveysministeriö
- maahanmuuttojohtaja Kristina Stenman, työ- ja elinkeinoministeriö
- lakimies Tanja Välke, Etelä-Suomen aluehallintovirasto/Työsuojelun vastuualue

- johtaja Jari Kähkönen, Joutsenon vastaanotto-keskus
- ylitarkastaja Johanna Rätty, Maahanmuuttovirasto
- vähemmistövaltuutettu Eva Biaudet ja ylitarkastaja Venla Roth, Vähemmistövaltuutetun toimisto
- erityisasiantuntija Anu Wikman-Immonen, Suomen Kuntaliitto
- koulutuspoliittinen asiantuntija Mikko Laakkonen, Palvelualojen ammattiliitto PAM ry
- asiantuntija Katariina Heikkinen, Amnesty International, Suomen osasto ry
- toiminnanjohtaja Jaana Kauppinen, Pro-tukipiste ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- sisäministeriö, poliisiosasto
- sisäministeriö, rajavartiolaitos-osasto
- Rakennusliitto ry.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annettua

lakia ja ulkomaalaislakia. Vastaanotosta annetun lain nimikettä ehdotetaan muutettavaksi siten, että lain soveltaminen ihmiskaupan uhrin tunnistamisessa ja auttamisessa ilmenee lain nimikkeessä.

Esityksen tavoitteena on kehittää ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää tuomalla lain tasolle auttamisjärjestelmässä kehitettyjä käytännön toimintatapoja. Tarkoituksena on, että muutoksen myötä ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta tulisi nykyistä ennustettavampi ja läpinäkyvämpi sekä vastuunjaoltaan selkeämpi kokonaisuus, jossa uhreja suojellaan ja uhrien ihmisoikeudet ja yhdenvertainen kohtelu turvataan.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on käsitellyt esitystä oman toimialansa osalta ja puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomauksin.

Auttamisjärjestelmä

Ihmiskaupassa on kysymys toisen ihmisen hyväksikäytöstä, haavoittuvuuden hyödyntämisestä ja kontrolloinnista. Tekijä pyrkii riistämään uhrin vapauden valvomalla, manipuloidulla ja uhkailemalla tätä niin, ettei uhri enää kykene suojaamaan itseään hyväksikäytöltä tai irtautumaan itselleen vahingollisesta tilanteesta. Tämä tekee ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta, rikostutkinnasta sekä uhrien auttamisesta erittäin vaikeaa ja erityistä ihmiskauppailmiöön ja uhrin kohtaamiseen liittyvää tietoa ja osaamista vaativaa työtä.

Ihmiskaupan uhrin tunnistaminen ja auttamisjärjestelmä ovat saadun selvityksen mukaan viime vuosina kehittyneet huomattavasti. Auttamisjärjestelmä toimii aikaisempaa paremmin ja läpinäkyvämmän, ja sillä on aikaisempaa paremmat edellytykset kohdata ihmiskaupan uhrien yksilölliset avun tarpeet. Myös asiakkaiden määrä auttamisjärjestelmässä on kasvanut tasaisesti ja vakiintunut noin 80—100 henkilön vuotuiselle tasolle. Uusien asiakkaiden määrä on viime vuosina ollut keskimäärin 50 henkilöä. Myönteisestä kehityksestä huolimatta auttamisjärjestelmän kehittämisessä on kuitenkin valiokunnan käsityksen mukaan edelleen paljon tehtävää.

Auttamisjärjestelmällä tarkoitetaan vakiintuneesti Joutsenon vastaanottokeskuksen toimintaa ihmiskaupan uhrien auttamisessa, mutta voimassa olevassa lainsäädännössä ei käytetä auttamisjärjestelmä-käsitettä, eikä auttamisjärjestel-

män tehtäviä määritellä selkeästi lain tasolla. Keskeisimmät auttamisjärjestelmää koskevat muutostarpeet liittyvät Joutsenon auttamisjärjestelmän asemaan ja tehtäviin, kunnan ja auttamisjärjestelmän välisen työnjaon selkiyttämiseen ja uhrien yhdenvertaisuuden turvaamiseen, auttamisjärjestelmään ottamiseen ja tunnistamismenettelyyn ja tunnistamisessa toimivaltaihin viranomaisiin.

Ihmiskaupan uhrien yhdenvertaisuus auttamisjärjestelmässä

Auttamisjärjestelmän tarkoituksena on esityksen 1. lakiehdotuksen 33 §:n mukaan järjestää auttamistoimet ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa, sekä toimia yhteistyössä kunnan kanssa sellaisen ihmiskaupan uhrin auttamisessa, jolla on kotikunta Suomessa. Auttamisjärjestelmää ylläpitää Joutsenon vastaanottokeskus. Joutsenon auttamisjärjestelmän rooli suhteessa kuntien palvelujärjestelmään on lakiehdotuksen 3 §:n perustelujen (s. 29/II) mukaan lähinnä palveluihin ohjaava ja auttamistoimissa konsultoiva.

Esityksellä kirjataan lakiin nykyinen käytäntö, jossa päätös auttamisjärjestelmään ottamisesta tehdään kaikille auttamisjärjestelmään otettaviksi esitetyille henkilöille siitä riippumatta, onko heillä kotikunta tai ei. Joutsenon auttamisjärjestelmä vastaa kaikkien auttamisjärjestelmässä olevien henkilöiden tilanteen ja tarpeiden kartoituksesta, heidän neuvonnastaan, avustamisestaan ja ohjauksestaan palveluiden ja tukipalveluiden piiriin sekä asiakaskohtaisesta koordinaatiosta ja asiakkaan tilanteen seurannasta.

Valiokunta pitää noudatetun käytännön kirjaamista lain tasolle tärkeänä ja tarpeellisena ja katsoo, että lailla säätäminen selkiyttää viranomaisten vastuita. Samalla valiokunta kuitenkin esittää vakavan huolensa ihmiskaupan uhrien yhdenvertaisen kohtelun toteutumisesta. Osaminen ja kokemus ihmiskaupan uhrien auttamisesta keskittyvät Joutsenon vastaanottokeskukseen, jossa oleva ihmiskaupan uhri saa asiantuntevaa palvelua ja tukea. Sen sijaan valiokunnan saaman selvityksen mukaan on mahdollista, että yksittäisissä kunnissa, joissa kokemusta ihmis-

kaupan uhreista ei ole tai sitä on vain vähän, ihmiskaupan uhri jää osaamisessa olevien puutteiden vuoksi vaille asiantuntevaa arviota siitä, mitä palveluita hän toipuakseen tarvitsee. Lisäksi valiokunta ilmaisee huolensa siitä, että nopeasti tarvittavan kriisiavun saaminen on monissa kunnissa vaikeaa palvelujen ruuhkautumisen vuoksi. Valiokunta katsoo, että ihmiskaupan uhrien yhdenvertaiset mahdollisuudet asiantuntevan avun saamiseen tulee turvata, ja pitää erittäin tärkeänä, että sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö laatii pikaisesti kunnille ohjeistuksen ihmiskaupan uhrien auttamisesta.

Valiokunta pitää tärkeänä, että auttamisjärjestelmää kehitetään siten, että uhrin ohjautuvat siihen nykyistä useammin. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että Suomessa on tunnistettu varsin vähän muita ihmiskaupan muotoja kuin seksuaaliseen ja työperäiseen hyväksikäyttöön liittyvää ihmiskauppaa. Lisäksi Joutsenon auttamisjärjestelmään on viime vuosina esitetty pääasiassa työvoiman hyväksikäytöstä uhrituneita henkilöitä, toisin kuin monissa muissa maissa, joissa tunnistettu uhrituminen liittyy usein seksuaaliseen hyväksikäyttöön. Myös alaikäisten tunnistettujen ihmiskaupan uhrien määrä on kansainvälisesti arvioiden Suomessa hyvin alhainen.

Esityksessä ehdotetaan otettavaksi vastaanotolakiin informatiivinen säännös siitä, että Joutsenon vastaanottokeskus toimii yhteistyössä lastensuojeluviranomaisten kanssa ihmiskaupan uhriksi joutuneen lapsen ja uhrin mukana seuraavan lapsen auttamisessa. Lisäksi maahanmuuttoviranomaisen on ryhdyttävä jäljittämään ilman huoltajaa olevan alaikäisen vanhempia tai hänen huollostaan vastuussa olevaa henkilöä. Valiokunta pitää ehdotettuja muutoksia hyvinä, mutta riittämättöminä ja katsoo, että viranomaisten toimivaltaa ja vastuukysymyksiä tulee lapsiuhrien auttamisen osalta vielä selkiyttää. Valiokunta korostaa kaikkien lapsiuhrien auttamiseen osallistuvien tahojen vastuuta lapsen tilanteen arvioinnista.

Kansalaisjärjestöt auttamisjärjestelmässä

Kansalaisjärjestöjen ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja auttaminen tapahtuu osana järjestöjen matalan kynnyksen neuvonta- ja tukipalveluita sekä etsivän työn kautta. Tunnistamistyötä tehdään myös järjestöjen keskinäisenä konsultoituvana yhteistyönä ja yhteistyössä viranomaisien kanssa. Järjestöillä on merkittävä rooli tunnistaa erityisesti sellaisia uhreja, jotka pelkäävät ottaa yhteyttä viranomaiseen tai jotka pelkäävät yhteydenottoa seurauksia.

Valiokunta korostaa laaja-alaista viranomaisten ja ihmiskaupan uhrien parissa työskentelevien kansalaisjärjestöjen välistä yhteistyötä. Kansalaisjärjestöillä on erityistä osaamista ja ihmiskaupan kohteeksi joutuneilta asiakkailta ja heidän kertomuksistaan kertynyttä ja saatua tietoa. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että järjestöjen kokemusta ja osaamista hyödynnetään laajasti ja että koulutusta ja tietoa ihmiskaupasta ja ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta siirretään kaikille toimijoille ja myös suurelle yleisölle. Kansalaisjärjestöjen pitkäjänteinen ja asiantunteva tukityö tulee turvata riittävällä resursoinnilla.

Seuranta ja arviointi

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että ehdotettujen muutosten vaikutusta ja auttamisjärjestelmän toimivuutta seurataan laaja-alaisesti vuosien 2015—2016 aikana valtioneuvoston lausuman mukaisesti. Seurannan pohjalta tehtävän arvioinnin pohjalta tulee ryhtyä tarvittaessa lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin. Ihmiskaupan auttamisjärjestelmää koskevan erillislain tarpeellisuus tulee arvioida viimeistään tehdyn selvityksen yhteydessä.

Lausunto

Lausuntonaan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

TyVL 16/2014 vp — HE 266/2014 vp

Helsingissä 28 päivänä tammikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tarja Filatov /sd	Mikael Palola /kok
jäs.	Anna Kontula /vas	Terhi Peltokorpi /kesk
	Laila Koskela /kesk	Kristiina Salonen /sd
	Jari Lindström /ps	Arto Satonen /kok
	Eeva-Maria Maijala /kesk	Eero Suutari /kok
	Lea Mäkipää /ps	Katja Taimela /sd
	Merja Mäkisalo-Ropponen /sd	Jani Toivola /vihr.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjaana Kinnunen.