

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 5 ja 10 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan lisättäviksi ulkomaalaislakiin säännökset ihmiskaupan uhreille myönnettävästä oleskeluluvasta. Samalla lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös harkinta-ajasta, jonka kuluessa ihmiskaupan uhri voi toipua kokemuksistaan ja päästä rikollisten vaikutuspiiristä. Harkinta-aikana uhri voi tehdä päätöksen yhteistyöhön ryhtymisestä viranomaisten kanssa ihmiskaupasta epäiltyjen kiinni saamiseksi. Ehdotus liittyy neuvoston direktiiviin, jossa säädetään ihmiskaupan uhreille myönnettävästä oleskeluluvasta.

Ulkomaalaisrekisteristä annettuun lakiin ehdotetaan tehtäviksi ulkomaalaislain muuttamisesta johtuvat muutokset. Ulkomaalaisrekisteriin saataisiin tallettaa tiedot ihmiskaupan uhreista, joille on annettu harkinta-aika, ja tietoja rekisteristä luovuttaa myös ihmiskaupan uhrien vastaanoton järjestämiseksi.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2006.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYSLUETTELO	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1. Johdanto	3
2. Nykytila.....	4
2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö	4
2.2. Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö.....	4
2.3. Nykytilan arviointi	5
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.....	5
3.1. Tavoitteet	5
3.2. Toteuttamisvaihtoehdot	5
3.3. Keskeiset ehdotukset	6
4. Esityksen vaikutukset	6
4.1. Taloudelliset vaikutukset.....	6
4.2. Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	6
4.3. Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	6
5. Asian valmistelu.....	7
5.1. Valmisteluvaiheet ja –aineisto.....	7
5.2. Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen	7
6. Riippuvuus muista esityksistä.....	7
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	8
1. Lakiehdotusten perustelut	8
1.1. Ulkomaalaislaki	8
1.2. Laki ulkomaalaisrekisteristä	10
2. Voimaantulo.....	11
3. Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys	11
LAKIEHDOTUKSET	12
ulkomaalaislain muuttamisesta	12
LAKIEHDOTUKSET	15
ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 5 ja 10 §:n muuttamisesta.....	15
LIITE	16
RINNAKKAISTEKSTIT	16
ulkomaalaislain muuttamisesta	16
LIITE	21
RINNAKKAISTEKSTIT	21
ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 5 ja 10 §:n muuttamisesta.....	21

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Ihmiskauppa on maailmanlaajuinen ilmiö, joka koskettaa niin lähtö-, kauttakulku- kuin kohdemaita. Ihmiskaupassa ihmisiä saatetaan muun muassa seksuaalisen ja työvoiman hyväksikäytön kohteiksi ja heidän elimiään kaupataan taloudellisessa hyötymistarkoituksessa. Ihmiskaupan tiedetään olennaisella tavalla liittyvän järjestäytyneen rikollisuuden toimintaan ja harmaaseen talouteen.

Ihmiskauppaan vahvasti sidoksissa olevat ilmiöt, kuten laitton maahantulo ja prostituutio, ovat yhä enemmän saamassa kansainvälisen rikollisuuden piirteitä toimintatapoihinsa. Kansainvälisesti verkottuneet rikollisorganisaatiot suunnittelevat ja toteuttavat toimintaansa hyvin tehokkaasti ja järjestäytyneesti, mikä osaltaan vaikeuttaa myös viranomaisten toimintaa. Samalla rikollisorganisaatiot tuottavat myös enemmän mahdollisia ihmiskaupan uhreja muun muassa prostituutioon ja pimeää työvoimaa käyttävien työnantajien palvelukseen.

Ihmiskaupan ja ihmissalakuljetuksen arvioidaan olevan ase- ja huumekaupan ohella yksi tärkeimmistä järjestäytyneen rikollisuuden tulonlähteistä. Tuotot kertyvät enimmäkseen matkustamisen rahastamisesta, matkustusasiakirjojen hankkimisesta sekä uhrien tai heidän perheenjäseniensä kiristämisestä ja hyväksikäyttämisestä. Kansallisen ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman valmistelun yhteydessä arvioitiin, että Suomi on vuosittain satojen ihmiskaupan uhrien kauttakulku- ja kohdema.

Ihmiskauppaa pyritään torjumaan kansainvälisesti sopimuksin ja eri yhteistyömuodoin. Ihmiskaupan vastaista yhteistä toimintaa on

muun muassa Yhdistyneiden kansakuntien, Euroopan unionin, Euroopan neuvoston, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön, Kaakkois-Euroopan vakaussopimuksen, Pohjoismaiden ministerineuvoston, Itämeren valtioiden neuvoston sekä Pohjoismaiden ja Baltian maiden piirissä.

Suomessa tuli 1 päivänä elokuuta 2004 voimaan laki rikoslain muuttamisesta (650/2004), jolla rikoslakiin lisättiin erityiset ihmiskauppaa ja törkeää ihmiskauppaa koskevat rangaistussäännökset. Lainsäädäntömuutokset perustuivat yhtäältä Suomea sitoviin ylikansallisiin velvoitteisiin ja toisaalta kansallisiin tarpeisiin.

Ihmiskauppa liittyy eri tavoin ulkomaalaisten maahantuloon, maassa oleskeluun ja maasta poistamiseen. Ihmiskaupan uhrin ja ihmiskauppaa harjoittavien rikollisryhmien jäsenet ovat usein ulkomaalaisia. Ihmiskaupan uhrien auttamis- ja tukitoiminnan onnistumisen edellytyksenä on tämän vuoksi, että mahdollisen uhrin maassa oleskelun laillisuus on selvitetty tai selvitetään mahdollisimman nopeasti. Tiedonvaihdon viranomaisten kesken ja suhteessa kolmannen sektorin toimijoihin on oltava tehokasta ja luotettavaa, jotta ulkomaalaisviranomaisen voi tehdä päätöksen siitä sallitaanko maassa oleskelu (mukaan lukien mahdollinen määräaikaisen luvan myöntäminen) vai poistetaanko mahdollisesti laittomasti oleskeleva henkilö maasta.

Ulkoasiainministeriön johtaman työryhmän valmisteleva ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelmaehdotus valmistui huhtikuussa 2005 ja hyväksyttiin valtioneuvostossa 25 päivänä elokuuta 2005. Työryhmän tehtävänä oli tarkastella 1 päivänä elokuuta 2004

voimaan tulleen ihmiskauppaan liittyvän rikoslainsäädännön pohjalta olemassa olevia sekä tulevaisuudessa tarvittavia toimenpiteitä, jotta voitaisiin paremmin ja tehokkaammin ehkäistä ihmiskauppaa, suojella ja auttaa uhreja, turvata ihmiskauppaan syyllistyneiden syytteeseen asettaminen sekä vastustaa järjestäytyntä rikollisuutta. Toimintasuunnitelmassa on myös pyritty antamaan suunta- viivoja uhrien tunnistamisen helpottamiseksi sekä esitetty toimenpiteitä ihmiskauppaan liittyvän tiedon ja tietoisuuden lisäämiseksi. Tavoitteena oli tarkastella ihmiskaupan koko ketjua uhrin turvalliseen paluuseen ja lähtö- tai kohdemaan yhteiskuntaan sopeutumiseen saakka. Toimintasuunnitelma tarkastelee ihmiskauppaa ihmisoikeus- ja moniammatillisesta näkökulmasta. Se huomioi sukupuoli- ja lapsinäkökulman kautta linjan. Toimintasuunnitelmassa asetetaan tavoitteeksi, että ulkomaalaislain oleskelulupaperusteisiin lisätään viittaus ihmiskauppaan liittyvien rikosten uhreihin, ihmiskaupan uhreille myönnetään harkinta-aika, käännätyttämisestä pidättydytään lupaharkinnan aikana ja ihmiskaupan uhrina oleskeluluvan saanut voi työskennellä ilman työntekijän oleskelulupaa.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Ulkomaalaislaki (301/2004) antaa useita mahdollisuuksia lupaperusteiksi ihmiskaupan uhreille nimenomaisen viittauksen kuitenkin edelleen puuttuessa. Tilapäinen oleskelulupa voidaan myöntää maasta poistumisen estymisen vuoksi esimerkiksi terveydellisistä syistä (51 §). Jatkuva oleskelulupa voi tulla taas kyseeseen yksilöllisestä inhimillisestä syystä (52 §). Ihmiskaupan uhrin voivat jo oleskella maassa myös täysin laillisesti oleskeluluvalla (esimerkiksi Suomen kansalaisen perheenjäsenenä) tai he voivat olla Suomen kansalaisia (syntyperäinen tai kansalaistettu). EU:n ulkorajojen yli tapahtuvan ihmiskaupan ohella tuleekin kiinnittää huomiota myös EU:n ja Suomen sisällä tapahtuvaan ihmiskauppaan.

Erityisen ihmiskaupan uhrille myönnettävän oleskeluluvan käyttöön ottaminen ei rajoita mahdollisuutta hakea Suomessa turvapaikkaa ja saada kansainvälistä suojelua. Ihmiskaupan uhrilla voi olla perusteet saada

kansainvälistä suojelua. Uhri voi lähtömaahan palautettaessa olla esimerkiksi vaarassa joutua vainon kohteeksi muun kuin valtion taholta siten, että valtion viranomaiset ovat vainosta tietoisia puuttumatta siihen tai viranomaiset ovat kykenemättömiä tarjoamaan tehokasta suojelua. Naiskaupan uhriin mahdollisesti sukupuolen perusteella kohdistuva nimenomainen vaino voidaan ottaa yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tulkinnassa yhtenä tekijänä erikseen huomioon turvapaikan perusteita arvioitaessa.

Viranomaisia sitoo perustuslain 9 §:n ja ulkomaalaislain 147 §:n turvaama palautuskielto siitä riippumatta, onko uhri hakenut kansainvälistä suojelua tai oleskelulupaa.

Ulkomaalaisrekisteristä annetussa laissa säädetään muun muassa rekisterin tietosisällöstä ja rekisteritietojen luovutuksesta.

2.2. Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Euroopan unionin neuvosto antoi 29 päivänä huhtikuuta 2004 direktiivin 2004/81/EY oleskeluluvasta, joka myönnetään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tekeville kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja tai jotka ovat joutuneet laittomassa maahantulossa avustamisen kohteiksi, jäljempänä uhridirektiivi. Jäsenvaltioiden on saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 6 päivänä elokuuta 2006.

Keskeisin kansainvälisoikeudellinen ihmiskaupan vastainen väline on Yhdistyneiden kansakuntien kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen yleissopimuksen lisäpöytäkirja ihmiskaupan, erityisesti naisten ja lasten kaupan, ehkäisemisestä, torjumisesta ja rankaisemisesta. Suomi on allekirjoittanut sekä pääsopimuksen että lisäpöytäkirjan 12 päivänä joulukuuta 2000. Yleissopimus on tullut kansainvälisesti voimaan 29 päivänä syyskuuta 2003. Suomessa se on tullut voimaan 11 päivänä marraskuuta 2004 (SopS 20/2004). Lisäpöytäkirja tuli kansainvälisesti voimaan 25 päivänä joulukuuta 2003. Valmisteltavana on hallituksen esitys lisäpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta Suomessa. Halli-

tuksen esitys asiassa (HE 221/2005 vp) annettiin joulukuussa 2005.

Euroopan neuvoston ihmiskauppaa koskeva eurooppalainen yleissopimus hyväksyttiin toukokuussa 2005, jolloin se myös avattiin allekirjoitettavaksi. Suomi ei ole vielä allekirjoittanut sopimusta.

Ruotsissa ulkomaalaislakia ehdotetaan muutettavaksi neuvoston direktiivissä edellytetyllä tavalla Suomen kanssa samassa aika-aulussa. Ruotsissa oleskeluluvan on lakiehdotuksen mukaan tarkoitus koskea kaikkia rikosten uhreja, ei pelkästään ihmiskaupan uhreja. Ehdotuksen mukaan rikosten uhreille voidaan myöntää esitutinnan johtajan hakemuksesta ensin oleskelulupamuotoinen 30 vuorokauden mittainen harkinta-aika, jolloin uhrilla on aikaa toipua ja päättää, haluaako hän auttaa viranomaisia rikostutkinnassa. Harkinta-aikaa voidaan tarvittaessa pidentää. Rikoksen uhrille myönnettävä oleskelulupa on tilapäinen, vähintään kuuden kuukauden pituinen. Edellytyksenä oleskeluluvan myöntämiselle on, että uhri tekee yhteistyötä viranomaisten kanssa rikoksen selvittämiseksi ja että hän katkaisee kaikki siteet rikollisiin. Uhri ei voi itse tehdä valitusta kielteisestä harkinta-aikapäätöksestä tai kielteisestä oleskelulupapäätöksestä, mutta tutkinnanjohtaja voi sen tehdä.

Alankomaissa ja Norjassa päätös harkinta-ajasta on käytännössä maasta poistamisen lykkäämistä, jolloin valitusta ei voi erikseen tehdä viranomaisten kielteiseen kantaan harkinta-ajan myöntämisestä. Alankomaissa harkinta-aika myönnetään enintään kolmeksi kuukaudeksi. Norjassa harkinta-aika annetaan 45 vuorokaudeksi, mutta sitä voidaan tarvittaessa jatkaa. Alankomaissa uhrille myönnettävä tilapäinen oleskelulupa on sidottu uhrin yhteistyöhön viranomaisten kanssa ja se voidaan myöntää kerrallaan enintään yhdeksi vuodeksi.

2.3. Nykytilan arviointi

Jo ennen 1 päivänä toukokuuta 2004 voimaan tullutta ulkomaalaislakia on vakiintunut tulkinta, jonka mukaan ihmiskaupan uhreille voidaan tarvittaessa myöntää määräaikainen oleskelulupa erityisestä syystä. Tähän ovat vaikuttaneet muun muassa kansainvälisen yhteistyön kautta tehdyt poliittiset linjat.

ukset.

Kansainväliset sopimukset ja EU:n oikeuskehitys edellyttävät kuitenkin nimenomaisen oleskelulupatyypin luomista ihmiskaupan uhreille. Tämä onkin perusteltua, sillä nimenomaisen säännöksen käyttöönotto edistää uhrien suojelua ja lisää osaltaan yleistä tietoisuutta ongelmasta.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1. Tavoitteet

Esityksen keskeisenä tavoitteena on ihmiskaupparikosten torjuminen, rikollisten kiinni saaminen sekä uhrien suojeleminen niin, että heidän uudelleen uhriutumisen saataisiin estettyä. Uhrien suojelun kannalta on tärkeää, että turvallisuusnäkökohdat otetaan kaikissa eri tilanteissa huomioon.

Jos ihmiskaupan uhrilla on tieto siitä, että ilmoittautuessaan viranomaisille häntä ei kohdella vain mahdollisesti laittomasti maahan tulleenä henkilönä tai rikollisena, on hänen kynnyksensä tehdä ilmoitus häntä kohtaan tehdystä rikoksesta huomattavasti alempi.

Tavoitteena on muuttaa Suomen ulkomaalaislaki ihmiskaupan uhrille myönnettävän oleskeluluvan osalta neuvoston uhridirektiivin edellyttämällä tavalla. Eduskunta myös edellytti vastauksessaan hallituksen esitykseen ulkomaalaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi sekä esitykseen kyseisen hallituksen esityksen täydentämisestä (EV/37/2004 vp – HE 28/2003 vp HE 151/2003 vp) ulkomaalaislakiin valmisteltavan täydentävinä normeina ihmiskaupan uhrien asemaa koskevat säännökset. Samalla esityksessä otetaan huomioon Yhdistyneiden kansakuntien kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen yleissopimuksen lisäpöytäkirja ihmiskaupan, erityisesti naisten ja lasten kaupan, ehkäisemisestä, torjumisesta ja rankaisemisesta sekä Euroopan neuvoston ihmiskauppaa koskeva eurooppalainen yleissopimus ja niiden asettamat vaatimukset.

3.2. Toteuttamisvaihtoehdot

EU:n jäsenvaltioiden on sovellettava uhridirektiiviä ihmiskaupan uhriin. Direktiivin

mukaan sitä voidaan soveltaa myös ihmissalakuljetuksen kohteiksi joutuneisiin henkilöihin. Direktiivi jättää siis ihmissalakuljetuksen kansalliseen harkintaan pitäen ihmiskauppaa tässä suhteessa ja tässä vaiheessa ensisijaisena.

Direktiivin voimaansaattamiseen liittyvän aikataulun ja eriasteisten määrittelyongelmien johdosta säännöstä ei nyt ehdoteta laadittavaksi laittoman maahantulon järjestämisen (ihmissalakuljetus) osalta. Ihmissalakuljetuksen eri tilanteisiin voidaan soveltaa jo olemassa olevia ulkomaalaislain säännöksiä. Kysymys onkin laajemmin siitä, miten yleensä rikosasioissa ja erityisesti törkeissä tapauksissa uhreille ja todistajille (muun muassa todistajansuojeluun liittyen) annetaan tilapäisiä lupia maassa oleskeluun. Tätä kysymystä tultaneen tarkastelemaan erikseen muussa yhteydessä ja eri aikataululla.

3.3. Keskeiset ehdotukset

Esityksellä ehdotetaan ulkomaalaislakiin lisättäväksi säännökset ihmiskaupan uhrille myönnettävästä luvasta. Ihmiskaupan uhrin määritelmä kytketään rikoslain ihmiskaupparikoksen määritelmään. Oleskelulupa voitaisiin myöntää tutkinnallisista tai oikeuskäsittelyyn liittyvistä syistä, ja uhrilta edellytettäisiin siteiden katkaisemista ihmiskaupasta epäilyihin ja yhteistyötä viranomaisten kanssa. Erityisen haavoittuvassa asemassa olevilta ihmiskaupan uhreilta ei kuitenkaan edellytettäisi yhteistyötä luvan myöntämisen perusteena. Varsinkin alaikäisten osalta yhteistyövaatimus voi olla kohtuuton.

Uhrille voitaisiin antaa harkinta-aika, jonka kuluessa hän voisi toipua kokemuksistaan ja saada neuvontaa siitä, mitä yhteistyö viranomaisten kanssa hänelle käytännössä merkitsee. Toivuttuaan ja saatuaan asianmukaisia neuvoja uhri osaisi tehdä päätöksen itselleen parhaiten soveltuvista toiminnoista.

Oleskeluluvan saaneella uhrilla tulisi olla mahdollisuus saada tarvittavaa suojelua, neuvontaa ja tukea uudelleen uhriutumisen ehkäisemiseksi. Uhrin antama apu rikosten selvittämiseksi on ensiarvoisen tärkeää. Harkinta-aika ja uhrille myönnettävä oleskelulupa antaisivat suotuisat olosuhteet tämän yhteistyön aikaansaamiseksi.

Ulkomaalaisrekisteristä annettuun lakiin

(1270/1997) ehdotetulla muutoksella lisättäisiin mahdollisuus kerätä ja tallettaa tietoa ihmiskaupan uhreista, joille on myönnetty harkinta-aika. Lisäksi asianomaiselle ministeriölle voitaisiin antaa salassapitosäännösten estämättä lakisääteisten tehtävien suorittamista varten tarpeellista tietoa ihmiskaupan uhrin vastaanoton järjestämiseksi samalla tavoin kuin turvapaikanhakijoiden kohdalla.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Taloudelliset vaikutukset

Ihmiskaupan uhrille myönnettävien oleskelulupien määrä ei tämänhetkisten tietojen perusteella tule olemaan suuri. Todennäköisesti kyse on tässä vaiheessa enintään muutamasta kymmenestä tapauksesta vuosittain. Lupien arvioidusta pienestä määrästä johtuen esityksellä ei ole merkittäviä välittömiä valtiontalouteen liittyviä taloudellisia vaikutuksia. Ihmiskaupan uhrien auttamiseksi tarkoitettua palvelujärjestelmästä vastaa työministeriö. Palvelujärjestelmään liittyvät kustannusvaikutukset arvioidaan asiaa valmistelevan työministeriön työryhmän ehdotusten pohjalta.

4.2. Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Lain muutos edellyttää toteutuessaan viranomaisyhteistyön tiivistämistä ja kehittämistä muun muassa yhteisen koulutuksen kautta. Erityisesti uhrien tunnistamiseen liittyvät kysymykset tulee jatkossa sisällyttää vakituiseksi osaksi ulkomaalaisasioista annettavaa perusopetusta. On myös tärkeää lisätä yhteistyötä ja koulutusta työnantajien ja järjestöjen kanssa.

4.3. Yhteiskunnalliset vaikutukset

Lupien avulla voidaan lisätä rikollisjärjestöjen paljastamiseen johtavaa yhteistyötä ja estää uhrien uudelleen uhriutumista. Ihmiskaupan uhriksi joutuneen henkilön irrottaminen rikollisjärjestöjen otteesta voi katkaista tehokkaasti kokonaisen ihmiskaupapakettun ja näin auttaa laajemminkin estämään uhriutumista. Ihmiskauppa on osa rajat ylittävää järjestäytynyttä rikollisuutta, jonka oheisvaikutukset yhteiskunnalle ovat merkittävät. On

nistunut yhteistyössä tapahtuva rikostorjunta lisää osaltaan kansalaisten turvallisuuden tunnetta ja yhteiskuntarauhaa. Ihmiskaupan välillisten vaikutusten torjunta vaikuttaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta lisäävästi ja yleisellä tasolla sillä on suoranaisia rikoksia ennalta estäviä vaikutuksia.

5. Asian valmistelu

5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Esitys on valmisteltu sisäasiainministeriössä. Ihmiskaupan uhreille myönnettävään oleskelulupaan liittyvistä ulkomaalaislain muutosehdotuksista keskusteltiin työryhmässä, joka kokoontui vuonna 2005 viisi kertaa. Työryhmän päätelmiä koskeva tiedote annettiin julkisuuteen 11 päivänä lokakuuta 2005. Työryhmässä oli edustajat seuraavilta: sisäasiainministeriö, ulkoasiainministeriö, oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työministeriö, Ulkomaalaisvirasto, keskusrikospoliisi, Helsingin kihlakunnan poliisilaitos ja Rajavartiolaitos. Työryhmä kuuli seuraavilta: Helsingin yliopisto, Monika-naiset ry, opetusministeriö, Pakolaisneuvonta ry, Pro-tukipiste ry, Vähemmistövaltuutetun toimisto ja Rakennusliitto.

Esityksen taustalla on Euroopan unionin neuvoston uhridirektiivi, joka on saatettava kansallisesti voimaan viimeistään 6 päivänä elokuuta 2006. Keskeinen vaikutus esitykseen on ollut myös Yhdistyneiden kansakuntien kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen yleissopimuksen lisäpöytäkirjalla ihmiskaupan, erityisesti naisten ja lasten kaupan, ehkäisemisestä, torjumisesta ja rankaisemisesta. Euroopan neuvoston ihmiskauppaa koskeva eurooppalainen yleissopimus on vaikuttanut esityksen valmisteluun. Esityksessä on otettu huomioon myös valtioneuvoston 25 päivänä elokuuta 2005 hyväksymän ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman asettamat tavoitteet ulkomaalaislain osalta.

5.2. Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Esityksestä on pyydetty lausunnot ulkoasiainministeriöltä, oikeusministeriöltä, valtio-

varainministeriöltä, opetusministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, työministeriöltä, oikeuskanslerinvirastolta, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslialta, keskusrikospoliisilta, korkeimmalta hallinto-oikeudelta, Helsingin hallinto-oikeudelta, vähemmistövaltuutetulta, Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselta, Ulkomaalaisvirastolta, Amnesty International Helsingiltä, Helsingin yliopistolta, Lastensuojelun Keskusliitolta, Monika-naiset ry:ltä, Pakolaisneuvonta ry:ltä, Pro-tukipiste ry:ltä, Rakennusliitolta ja Suomen Punaiselta Ristiltä.

Lausunnoissa on suhtauduttu myönteisesti oleskelulupajärjestelmän kehittämiseen ihmiskaupan uhrien kohdalla. Useat tahot ovat korostaneet uhrikeskeisen lähestymistavan merkitystä. Rikostorjunnallisia näkökohtia pidetään tärkeinä, mutta ne eivät saisi useiden lausunnonantajien mielestä korostua liikaa. Lupaperusteiden selkeys ja niiden perustelu esityksessä on koettu erityisen tärkeäksi. Muun muassa alaikäisten henkilöiden kohdalla lapsen etu ja lastensuojelliset näkökohdat tulisi ottaa riittävästi huomioon. Lain tehokkaan soveltamisen kannalta koulutusta niin viranomaisille kuin muillekin toimijoille pidetään tässäkin yhteydessä välttämättömänä. Lausuntojen pohjalta esitykseen on tehty useita tarkennuksia erityisesti edellä mainittuihin asioihin liittyen. Harkinta-aikaa antavaksi viranomaiseksi on lisätty rajatarkastusviranomainen, jonka rooli uhrien ensivaiheen tunnistamisessa on usein keskeinen. Rajavartiolaitos voi myös suorittaa ihmiskaupparikoksiin liittyvää tutkintaa.

6. Riippuvuus muista esityksistä

Perheen yhdistämistä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 198/2005 vp) esitetään muutoksia ulkomaalaislain 79 §:n 2 momenttiin. Esitetyssä 2 momentissa säädettäisiin siitä, että ulkomaalaisella, jolle on myönnetty oleskelulupa perhesiteen perusteella, on oikeus tehdä ansiotyötä. Nyt 79 §:ään esitetään lisättäväksi uusi 5 momentti, jossa säädettäisiin sellaisen ulkomaalaisen oikeudesta tehdä ansiotyötä, jolle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa ulkomaalaislain 52 a §:n perusteella.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Ulkomaalaislaki

3 §. Määritelmät. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 22 ja 23 kohta. Kohdassa 22 määritellään ihmiskauppa viitaten rikoslain 25 luvun ihmiskauppamääritelmiin. Kohdassa 23 määritellään ihmiskaupan uhri henkilöksi, jonka voidaan perustellusti epäillä joutuneen ihmiskaupan uhriksi.

35 §. Oleskeluluvan liitännäisyys matkustasiakirjaan. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että myös ihmiskaupan uhrille voitaisiin myöntää oleskelulupa ilman voimassa olevaa matkustusiakirjaa. Ihmiskaupan luonteesta johtuen uhrilla ei välttämättä ole voimassaolevaa matkustusiakirjaa. Uhrin suojelun kannalta on tärkeää, että lupa voidaan tästä huolimatta myöntää.

40 §. Oleskeluoikeus. Pykälään lisättäisiin uusi 7 kohta, jonka mukaan myös ihmiskaupan uhrille annettun harkinta-ajan puitteissa tapahtuva oleskelu on laillista. Harkinta-aika ei ole varsinainen oleskelulupa.

52 a §. Oleskeluluvan myöntäminen ihmiskaupan uhrille. Pykälässä määriteltäisiin edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle ihmiskaupan uhrille, jonka voidaan perustellusti epäillä joutuneen rikoslain 25 luvun 3 tai 3 a §:ssä tarkoitetun rikoksen uhriksi. Luvan myöntämisen lähtökohtana olisi EU-direktiivin mukaisesti ulkomaalaisen halu tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa ihmiskaupparikollisten kiinni saamiseksi. Tähän liittyisi olennaisesti myös maassa oleskelun tarve tutkinnallisista tai oikeuskäsittelyyn liittyvistä syistä. Yhteistyö ja tutkinnalliset tarpeet voisivat olla hyvin monenlaisia kulloisenkin ihmiskauppatapauksen erityispiirteet huomioon ottaen. Olennaista on se, että viranomaisen saa rikostorjunnan kannalta merkityksellisiä tietoja rikollisista, rikoksista ja rikoksen teko-olosuhteista ja että tietoa voidaan tehokkaasti hyödyntää rikostiedustelussa ja rikosten esitutkinnassa. Asian arvioi-

si rikostutkintaa suorittava poliisiviranomainen tai rajatarkastusviranomaisen. Tähän liittyisi myös poliisin lausunto Ulkomaalaisvirastolle siitä, pidetäänkö oleskeluluvan myöntämistä perusteltuna. Poliisi antaa muutoinkin lausuntoja oleskelulupa-asioissa. Poliisi ottaisi lausunnossaan huomioon rajatarkastusviranomaisen näkemyksen siinä tapauksessa, että tämä on suorittanut tutkintaa ja antanut harkinta-ajan. Poliisin tulee lausunnossaan tuoda esiin kaikki luvan myöntämisen puolesta puhuvat tai sitä vastaan olevat seikat. Puhtaasti yhteistyöhön perustuvan luvan luonne olisi tilapäinen. Yhteistyötarpeiden ja -näkökohtien ohella uhrin on voitava katkaista kaikki siteensä rikoksista epäiltyihin, jotta lupa voitaisiin myöntää.

Pykälän 2 momentin mukaan oleskelulupa voitaisiin tietyin edellytyksin myöntää jatkuvana. Luvan myöntäminen ei edellyttäisi luvan saajalta yhteistyötä viranomaisten kanssa 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Luvan myöntämisen edellytyksenä ei myöskään olisi, että ihmiskaupan uhrin oleskelu olisi tarpeen tutkinnallisista tai oikeus käsitteeseen liittyvistä syistä 1 momentin 1 kohdan mukaisesti. Lupa voitaisiin myöntää erityisen haavoittuvassa asemassa olevalle, 1 momentissa tarkoitetulle ihmiskaupan uhrille. Lupa myönnettäisiin asianomaisen tilanteen kokonaisuutensa jälkeen. Naiskaupan uhrin voi olla mahdotonta palata kotimaahansa rikollisjärjestön aiheuttaman vakavan uhkan johdosta silloin, kun kyseisen valtion viranomaiset ovat haluttomia tai kykenemättömiä puuttumaan asiaan. Oleskeluluvan myöntäminen erityisen haavoittuvan aseman vuoksi voi olla perusteltu, jos turvapaikan tai muun kansainvälisen suojelun edellytykset eivät täyty. Huollon tarpeessa olevan lapsikaupan uhrin kohdalla tilanne voi tulla kyseeseen silloin, kun hänen huoltajiaan ei voida lainkaan jäljittää tai huoltajat ovat osallisina ihmiskaupparikoksessa. Alaikäisten osalta yhteistyöedellytys voi yleensäkin olla, henkilön iästä ja kehitystasosta riippuen, kohtuuton. Kyseessä voi olla myös esimerkiksi törkeän

elinkaupan uhri, joka ei pysty saamaan elintärkeää ja jatkuvasti tarvittavaa hoitoa kotimaassaan.

Pykälän 3 momentin mukaan ihmiskaupan uhrilta ei edellytettäisi turvattua toimeentuloa. Luvan luonteen ja uhrin suojelun kannalta ei voida edellyttää henkilön tulevan aina toimeen omin varoin.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin siitä miten ihmiskaupan uhrin perheenjäsenelle voidaan myöntää oleskelulupa. Koska tilapäinen oleskelu olisi mahdollisesti hyvin lyhytaikaista, ei olisi perusteltua, että hänen perheenjäsenilleen myönnettäisiin tällöin oleskelulupa Suomeen. Jatkuva oleskelulupa antaa sitä vastoin perheenjäsenille mahdollisuuden maahanmuuttoon. Luvan myöntäminen edellyttää tällöin yleensä turvattua toimeentuloa. Erityisesti alaikäisten osalta on otettava huomioon 39 § 1 momentin mukaiset mahdollisuudet poiketa toimeentuloedellytyksestä.

52 b §. Harkinta-aika ihmiskaupan uhrille. Pykälässä ehdotetaan ihmiskaupan uhrille annettavaksi harkinta-aika, jotta hän voi toipua kokemuksistaan ja päästä rikoksiin syylistyneiden henkilöiden vaikutuspiiristä siten, että hän pystyy tekemään perustellun päätöksen yhteistyöhön ryhtymisestä toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Harkinta-ajan pituutta määriteltessä on otettu huomioon muun muassa Euroopan neuvoston ihmiskauppaa koskeva yleissopimus, jonka mukaan harkinta-ajan pituuden tulisi olla vähintään 30 vuorokautta. Viranomaisen on harkinta-ajan pituutta arvioidessaan otettava huomioon uhrin sen hetkinen tilanne, kuten terveydentila ja mahdollisuus päästä irti rikoksiin syylistyneiden vaikutuspiiristä, sekä rikostutkinnalliset tarpeet. Harkinta-aika voisi olla enimmillään kuusi kuukautta. Näin maassa voisi olla tarvittaessa pidempään ilman tarvetta oleskeluluvan hakemiseen.

Ehdotuksen mukaisena harkinta-aikana tapahtuva oleskelu on laillista maassa oleskelua. Harkinta-ajan kuluessa ei voitaisi tehdä henkilöä koskevaa maasta poistamista koskevaa päätöstä eikä myöskään aiemmin tehtyä päätöstä voitaisi panna täytäntöön.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tarkemmin niistä direktiivin mukaisista edellytyksistä, joiden perusteella harkinta-aika voidaan keskeyttää. Rikollisiin uudelleen sol-

mittujen siteiden ohella myös yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvät seikat voivat johtaa keskeyttämiseen ja sitä kautta maasta poistamiseen.

Harkinta-ajan antaminen olisi sinänsä viranomaisaloitteinen asia. Asian selvittämismahdollisuuden ja asianomaisen kuulemisen osalta soveltuvat asianomaiset hallintolain (434/2003) säännökset. Ihmiskaupan uhri voi kuitenkin käytännössä myös olla aloitteellinen asiassa. Useissa tapauksissa viranomaisen antaisi harkinta-ajan kokonaisarvion perusteella ilman, että traumaattisista kokemuksistaan toipuvan uhrin tarvitsisi osoittaa erityistä aktiivisuutta asian suhteen.

52 c §. Harkinta-ajasta päättämisen. Harkinta-ajan antaisi kihlakunnan poliisilaitos tai rajatarkastusviranomainen, jotka muutoinkin ensi vaiheessa perehtyvät asiaan niin ulkomaalais- kuin rikosoikeudelliseltakin kannalta.

Pykälän 2 momentin mukaan harkinta-ajan antamisesta, sen alkamisajankohdasta ja kestosta sekä harkinta-ajan keskeyttämisestä ilmoitettaisiin henkilölle kirjallisesti. Harkinta-aikaa annettaessa henkilölle tulee kertoa mahdollisuudesta ja perusteista keskeyttää harkinta-aika. Harkinta-aika alkaa sinä päivänä, jona päätös sen antamisesta tehdään. Varsinaista kielteistä harkinta-aikapäätöstä ei olisi lainkaan. Henkilöstä voitaisiin tehdä maastapoistamispäätös tai ennen harkinta-ajan alkamista mahdollisesti tehty maastapoistamispäätös voitaisiin panna täytäntöön.

53 §. Ensimmäisen määräaikaisen oleskeluluvan pituus. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 6 momentti, jossa säädettäisiin oleskeluluvan vähimmäis- ja enimmäispituuksista. Uhridirektiivin mukaan oleskeluluvan tulee olla voimassa vähintään kuusi kuukautta.

Ensimmäisen luvan päätyttyä tapauksen olosuhteet voidaan kokonaisuudessaan käydä uudelleen läpi lupaharkinnan yhteydessä. Erityisesti tilapäisten oleskelulupien kohdalla tilanne voi usein olla se, että edellytyksiä uuden luvan myöntämiseen ei enää ole olemassa ja henkilö haluaa palata kotimaahansa tai hän on jo sinne vapaaehtoisesti palannut.

54 §. Jatkoluvan myöntäminen. Tilapäisen oleskeluluvan saaneen ihmiskaupan uhrin tilanne voi maassa oleskelun jatkuessa pidempään pysyä edelleen samanlaisena luvan

myöntämisen näkökulmasta. Ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista, että henkilön luvan tilapäisyys jatkuu vuosikausia. Pykälän 5 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi viittaus 52 a §:ään. Näin myös ihmiskaupan uhri voisi kahden vuoden oleskelun jälkeen saada jatkuvan oleskeluluvan, jos 52 a §:n mukaiset oleskeluluvan myöntämisedellytykset ovat edelleen olemassa. Uutta lupaa ei myönnettäisi, mikäli nämä edellytykset puuttuisivat.

60 §. Oleskeluluvan hakeminen. Pykälän 2 momentissa on lueteltu tilanteet, joissa oleskelulupa voitaisiin myöntää Suomessa haettuna. Ihmiskaupan uhrin tulee voida hakea ensimmäistä oleskelulupaansa Suomessa, jolloin hakemus jätetään kihlakunnan poliisilaitokselle. Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi viittaus myös 52 a §:ään.

67 §. Ulkomaalaisvirasto oleskelulupaviranomaisena. Ulkomaalaisvirasto vastaa pääsääntöisesti ensimmäisten oleskelulupien myöntämisestä. Ihmiskaupan uhrien oleskelulupien kohdalla on pääsäännön mukaisesti perusteltua, että Ulkomaalaisvirasto on aluksi luvan myöntäjä. Jatkoluvat myöntää paikallispoliisi. Pykälän 1 momentin 2 kohtaan tulisi näin lisätä viittaus 52 a §:ään.

79 §. Rajoittamaton työnteke muun oleskeluluvan kuin työntekijän oleskeluluvan perusteella. Pykälään ehdotetaan uutta 5 momenttia, jonka perusteella tilapäisenkin luvan saanut ihmiskaupan uhri voisi tehdä ansiotyötä ilman erikseen hankittavaa työntekijän oleskelulupaa.

Luvan myöntämisperusteen ja lupien todennäköisen pieren määrän vuoksi työvoiman saatavuusharkinnan edellyttäminen tilapäisluonteisenkaan luvan kohdalla ei olisi tarkoituksenmukaista. Ainoa peruste vaatia ihmiskaupan uhria hakemaan työntekijän oleskelulupaa olisi maahantulosäännösten kiertämisen estäminen. Kiertämisellä tarkoitettaisiin tässä yhteydessä sitä, että henkilö esiintyisi ihmiskaupan uhrina voidakseen tehdä työtä, johon ei voisi saada työntekijän oleskelulupaa. Tällaisten väärinkäytösten todennäköisyys on pieni. Ihmiskaupan uhrina oleskeluluvan saanut henkilö olisi siis vapautettu työntekijän oleskelulupavelvollisuudesta luvan luonteesta riippumatta. Pääsy laillisille työmarkkinoille voisi joissain tapauksissa estää uudelleen uhritumista.

191 §. Valituskiellot. Ihmiskaupan uhrin

oleskelulupa-asiaan sovellettaisiin muutoksenhaun osalta ulkomaalaislain oikeusturvalukua. Tilanne olisi samanlainen kuin oleskelulupa-asioissa yleensäkin. Harkinta-aikaan ei tulisi kuitenkaan muutoksenhakuoikeutta valittamalla, mikä todettaisiin pykälän 1 momentin uudessa kohdassa 10. Harkintaajassa kyse on mietintäajan antamisesta sellaiselle ihmiskaupan uhrille, jolla ei muutoin ole ulkomaalaislain 40 §:n mukaista oleskeluoikeutta. Näin ei myöskään voitaisi tehdä kielteistä harkinta-aikapäätöstä. Asianomainen voitaisiin käännyttää maasta, mikäli harkinta-aikaa ei annettaisi eikä henkilöllä olisi muuta ulkomaalaislain 40 §:n mukaista perustetta lailliselle maassa oleskelulle. Kääntäytymispäätöksiin voi aina hakea muutosta valittamalla ja myös täytäntöönpanon keskeyttämistä koskeva hakemus on mahdollinen. Käännättämisen ja oleskeluluvan väliin jäävän harkinta-ajan tulee olla joustava väline. Menettelystä tulisi erittäin sekava, jos harkinta-aika olisi varsinainen hallintopäätös kattavine valitusoikeuksineen. Käytännössä tilanne voisi johtaa siihen, että lyhyen aikaa maassa oleskelleella ulkomaalaisella olisi samanaikaisesti kolme erilaista ulkomaalaislain mukaista päätöstä valituksineen vireillä. On otettava huomioon myös se, että ulkomaalainen voi harkinta-aikana jättää myös oleskelulupahakemuksen, johon tehdystä päätöksestä voi aina valittaa.

1.2. Laki ulkomaalaisrekisteristä

5 §. Rekisterin henkilöllinen ulottuvuus. Lain 2 luvun 5 §:n 1 momentissa säädetään rekisterin henkilöllisestä ulottuvuudesta. Ulkomaalaisrekisteriin saa kerätä ja tallettaa tietoa muun muassa henkilöistä, jotka ovat hakeneet oleskelulupaa. Ihmiskaupan uhrien osalta rekisteriin tulisi saada tiedot myös niissä tapauksissa, kun kysymys on pelkästään harkinta-ajan myöntämisestä. Harkinta-aikana henkilö oleskelee maassa laillisesti, jolloin rekisterin kautta tämä tieto välittyy asianomaisten viranomaisten käytettäväksi. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin uusi kohta 6, jonka mukaan rekisteriin saisi kerätä ja tallettaa tietoja henkilöistä, joille on myönnetty ulkomaalaislain nojalla harkinta-aika.

10 §. Tietojen luovuttaminen rekisteristä. Ihmiskaupan uhrien auttamiseksi tarkoitettu-

ta palvelujärjestelmästä vastaa työministeriö. Tähän kuuluu myös uhrien vastaanottoon liittyvät järjestelyt. Turvapaikanhakijoiden vastaanoton tavoin on perusteltua, että ulkomaalaisrekisteristä voidaan salassapitosäännösten estämättä antaa asianomaiselle ministeriölle lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi tarpeellisia tietoja ihmiskaupan uhrien vastaanoton järjestämiseksi. Lain 3 luvun 10 §:n 1 momentin kohtaan 3 tehtäisiin näin ollen lisäyksenä viittaus ihmiskaupan uhreihin.

2. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2006. Uhidirektiivi tulee saatua voimaan viimeistään 6 päivänä elokuuta 2006.

3. Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen (HE 28/2003 vp) yhteydessä eduskunnan perustusvaliokunta käsitteli perusteellisesti ulkomaalaislainsäädännön suhdetta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin (PeVL 4/2004 vp). Esitys ei sisällä perusoikeuksien kannalta merkittäviä muutoksia ja se voidaan käsitellä perustuslain 72 §:n mukaisessa tavallisessa käsittelyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**ulkomaalaislain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 30 päivänä huhtikuuta 2004 annetun ulkomaalaislain (301/2004) 3 §:n 21 kohta, 35 §:n 1 momentti, 40 §:n 1 momentin 6 kohta, 54 §:n 5 momentti, 60 §:n 2 momentti, 67 §:n 1 momentin 2 kohta ja 191 §:n 1 momentin 9 kohta, sellaisina kuin niistä ovat 3 §:n 21 kohta laissa 581/2005 ja 54 §:n 5 momentti laissa 34/2006, sekä
lisätään 3 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi mainitussa laissa 581/2005, uusi 22 ja 23 kohta, 40 §:n 1 momenttiin uusi 7 kohta, lakiin uusi 52 a—52 c §, 53 §:ään uusi 6 momentti, 79 §:ään, sellaisena kuin se on mainitussa laissa 34/2006, uusi 5 momentti, jolloin nykyinen 5—8 momentti siirtyvät 6—9 momentiksi, ja 191 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on osaksi mainitussa laissa 581/2005, uusi 10 kohta seuraavasti:

3 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

21) *rajatarkastusviranomaisella* rajavartiolaitosta ja muuta viranomaista, jolla on oikeus rajavartiolaissa (578/2005) tarkoitettun rajatarkastuksen tekemiseen;

22) *ihmiskaupalla* rikoslain (39/1889) 25 luvun 3 ja 3 a §:ssä tarkoitettua ihmiskauppaa ja törkeää ihmiskauppaa;

23) *ihmiskaupan uhrilla* ulkomaalaista, jonka voidaan perustellusti epäillä joutuneen ihmiskaupan uhriksi.

35 §

Oleskeluluvan liitännäisyys matkustusasiakirjaan

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää,

että ulkomaalaisen matkustusasiakirja on voimassa. Oleskelulupa voidaan kuitenkin myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta, jos se myönnetään 51, 52, 52 a, 87—89 tai 110 §:n perusteella.

40 §

Oleskeluoikeus

Tämän lain mukaan laillista oleskelua on:

6) Schengen-valtion myöntämällä oleskeluluvalla tapahtuva enintään kolme kuukautta kestävä oleskelu;

7) ihmiskaupan uhrin 52 b §:ssä tarkoitettuna harkinta-aikana tapahtuva oleskelu

52 a §

Oleskeluluvan myöntäminen ihmiskaupan uhrille

Suomessa olevalle ihmiskaupan uhrille myönnetään tilapäinen oleskelulupa, jos:

1) ihmiskaupan uhrin oleskelu Suomessa on perusteltua ihmiskaupan esitutinnan tai tuomioistuinkäsittelyn vuoksi;

2) ihmiskaupan uhri on valmis tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa ihmiskaupasta epäiltyjen kiinni saamiseksi; sekä

3) ihmiskaupan uhrilla ei ole enää siteitä ihmiskaupasta epäilyihin.

Jos ihmiskaupan uhri on erityisen haavoittuvassa asemassa, oleskelulupa voidaan myöntää jatkuvana ja riippumatta siitä, täyttyvätkö 1 momentin 1 ja 2 kohdassa säädetty edellytykset vai ei.

Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu.

Jos ihmiskaupan uhrille myönnetään tilapäinen oleskelulupa, hänen ulkomailla olevalle perheenjäsenelleen ei myönnetä oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Jos hänelle myönnetään jatkuva oleskelulupa, perheenjäsenelle myönnetään oleskelulupa 47 §:n 3 momentin perusteella.

52 b §

Harkinta-aika ihmiskaupan uhrille

Ennen 52 a §:n mukaisen oleskeluluvan myöntämistä ihmiskaupan uhrille voidaan antaa vähintään kolmenkymmenen päivän ja enintään kuuden kuukauden harkinta-aika.

Harkinta-ajan kuluessa ihmiskaupan uhrin tulee päättää, tekeekö hän viranomais-
ten kanssa 52 a §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua yhteistyötä.

Harkinta-aika voidaan keskeyttää, jos ihmiskaupan uhri on vapaaehtoisesti ja omasta aloitteestaan solminut uudelleen suhteet ihmiskaupasta epäiltyihin tai jos tämä on tarpeen 36 §:n 1 momentissa mainituilla perusteilla.

52 c §

Harkinta-ajasta päättäminen

Kihlakunnan poliisilaitos tai rajatarkastusviranomainen päättää harkinta-ajan antamisesta ja sen keskeyttämisestä.

Harkinta-ajasta ja sen keskeyttämisestä ilmoitetaan kirjallisesti ihmiskaupan uhrille. Ilmoituksesta tulee käydä ilmi harkinta-ajan tarkoitus, alkamisajankohta ja kesto sekä mahdollisuus keskeyttää harkinta-aika ja perusteet, joilla harkinta-aika voidaan keskeyttää.

53 §

Ensimmäisen määräaikaisen oleskeluluvan pituus

Ihmiskaupan uhrille oleskelulupa myönnetään vähintään kuudeksi kuukaudeksi ja enintään yhdeksi vuodeksi.

54 §

Jatkoluvan myöntäminen

Ulkomaalaiselle, jolle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa 51 §:n nojalla maasta poistamisen estymisen vuoksi, ja ihmiskaupan uhrille, jolle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa, myönnetään kahden vuoden yhtäjaksoisen maassa oleskelun jälkeen jatkuva oleskelulupa, jos olosuhteet, joiden perusteella ulkomaalaiselle myönnettiin edellinen määräaikainen lupa, ovat edelleen voimassa.

60 §

Oleskeluluvan hakeminen

Oleskelulupaa voidaan 49—52, 52 a, 54 ja 56 §:n perusteella hakea Suomessa. Hakemus jätetään kihlakunnan poliisilaitokselle.

67 §

*Ulkomaalaisvirasto oleskelulupaviran-
omaisena*

Ulkomaalaisvirasto myöntää:

2) ensimmäisen oleskeluluvan ilman oleskelulupaa maahan saapuneelle ulkomaalaiselle 49, 51, 52 ja 52 a §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa;

79 §

*Rajoittamaton työnteko muun oleskelulu-
van kuin työntekijän oleskeluluvan nojalla*

Oikeus tehdä ansiotyötä on ulkomaalai-

sella, jolle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa 52 a §:n perusteella.

191 §

Valituskiellot

Seuraaviin tämän lain nojalla tehtyihin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla:

9) työvoimatoimiston 78 §:n nojalla annettu ennakotieto;

10) päätös 52 b §:n mukaisesta harkintajäsenä ja sen keskeyttämisestä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki**ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 5 ja 10 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaisrekisteristä 19 päivänä joulukuuta 1997 annetun lain (1270/1997) 5 §:n 1 momentin 5 kohta ja 10 §:n 1 momentin 3 kohta, sellaisena kuin niistä on 5 §:n 1 momentin 5 kohta laissa 305/2004, sekä

lisätään 5 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on mainitussa laissa 305/2004, uusi 6 kohta seuraavasti:

5 §

Rekisterin henkilöllinen ulottuvuus

Ulkomaalaisrekisteriin saa kerätä ja tallettaa tietoja henkilöistä:

5) jotka ovat hakenneet muukalaispassia tai pakolaisen matkustusasiakirjaa taikka joille Suomen viranomainen on antanut maasta poistamisen toimeenpanoa varten yksisuuntaisen matkustusasiakirjan;

6) joille on myönnetty ulkomaalaislain 52 b §:n mukainen harkinta-aika.

10 §

Tietojen luovuttaminen rekisteristä

Sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään taikka Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa määrätään, ulkomaalaisrekisteristä saa salassapitosäännösten estämättä ja siinä määrin kuin se vastaanottavan viranomaisen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi on tarpeen luovuttaa tietoja:

3) asianomaiselle ministeriölle turvapaikanhakijoiden ja ihmiskaupan uhrien vastaanoton järjestämiseksi;

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 _____.

Helsingissä 21 päivänä huhtikuuta 2006

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Sisäasiainministeri *Kari Rajamäki*

1.

Laki**ulkomaalaislain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 30 päivänä huhtikuuta 2004 annetun ulkomaalaislain (301/2004) 3 §:n 21 kohta, 35 §:n 1 momentti, 40 §:n 1 momentin 6 kohta, 54 §:n 5 momentti, 60 §:n 2 momentti, 67 §:n 1 momentin 2 kohta ja 191 §:n 1 momentin 9 kohta
 sellaisina kuin niistä ovat 3 §:n 21 kohta laissa 581/2005 ja 54 §:n 5 momentti laissa 34/2006, sekä

lisätään 3 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi mainitussa laissa 581/2005, uusi 22 ja 23 kohta, 40 §:n 1 momenttiin uusi 7 kohta, lakiin uusi 52 a—52 c §, 53 §:ään uusi 6 momentti, 79 §:ään, sellaisena kuin se on mainitussa laissa 34/2006, uusi 5 momentti, jolloin nykyinen 5—8 momentti siirtyvät 6—9 momentiksi, ja 191 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on osaksi mainitussa laissa 581/2005, uusi 10 kohta seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

3 §

3 §

*Määritelmät**Määritelmät*

Tässä laissa tarkoitetaan:

Tässä laissa tarkoitetaan:

21) *rajatarkastusviranomaisella* rajavartiolaitosta ja muuta viranomaista, jolla on oikeus rajavartiolaitossa (578/2005) tarkoitetun rajatarkastuksen tekemiseen.

21) *rajatarkastusviranomaisella* rajavartiolaitosta ja muuta viranomaista, jolla on oikeus rajavartiolaitossa (578/2005) tarkoitetun rajatarkastuksen tekemiseen;

22) *ihmiskaupalla rikoslain (39/1889) 25 luvun 3 ja 3 a §:ssä tarkoitettua ihmiskauppaa ja törkeää ihmiskauppaa;*

23) *ihmiskaupan uhrilla* ulkomaalaista, jonka voidaan perustellusti epäillä joutuneen ihmiskaupan uhriksi.

35 §

Oleskeluluvan liitännäisyys matkustusasiakirjaan

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen matkustusasiakirja on voimassa. Oleskelulupa voidaan kuitenkin myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta, jos se myönnetään 51, 52, 87—89 tai 110 §:n perusteella.

40 §

Oleskeluoikeus

Tämän lain mukaan laillista oleskelua on:

6) Schengen-valtion myöntämällä oleskeluvalla tapahtuva enintään kolme kuukautta kestävä oleskelu.

35 §

Oleskeluluvan liitännäisyys matkustusasiakirjaan

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen matkustusasiakirja on voimassa. Oleskelulupa voidaan kuitenkin myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta, jos se myönnetään 51, 52, 52 a, 87—89 tai 110 §:n perusteella.

40 §

Oleskeluoikeus

Tämän lain mukaan laillista oleskelua on:

6) Schengen-valtion myöntämällä oleskeluvalla tapahtuva enintään kolme kuukautta kestävä oleskelu;

7) ihmiskaupan uhrin 52 b §:ssä tarkoitettuna harkinta-aikana tapahtuva oleskelu.

52 a §

Oleskeluluvan myöntäminen ihmiskaupan uhrille

Suomessa olevalle ihmiskaupan uhrille myönnetään tilapäinen oleskelulupa, jos:

1) ihmiskaupan uhrin oleskelu Suomessa on perusteltua ihmiskaupan esitutinnan tai tuomioistuinkäsittelyn vuoksi;

2) ihmiskaupan uhri on valmis tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa ihmiskaupasta epäiltyjen kiinni saamiseksi; sekä

3) ihmiskaupan uhrilla ei ole enää siteitä ihmiskaupasta epäiltyihin.

Jos ihmiskaupan uhri on erityisen haavoittuvassa asemassa, oleskelulupa voidaan myöntää jatkuvana ja riippumatta siitä, täyttyvätkö 1 momentin 1 ja 2 kohdassa säädetyt edellytykset vai ei.

Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu.

Ehdotus

Jos ihmiskaupan uhrille myönnetään tilapäinen oleskelulupa, hänen ulkomailla olevalle perheenjäsenelleen ei myönnetä oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Jos hänelle myönnetään jatkuva oleskelulupa, perheenjäsenelle myönnetään oleskelulupa 47 §:n 3 momentin perusteella.

52 b §

Harkinta-aika ihmiskaupan uhrille

Ennen 52 a §:n mukaisen oleskeluluvan myöntämistä ihmiskaupan uhrille annetaan vähintään kolmenkymmenen päivän ja enintään kuuden kuukauden harkinta-aika.

Harkinta-ajan kuluessa ihmiskaupan uhrin tulee päättää, tekeekö hän viranomaisen kanssa 52 a §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua yhteistyötä.

Harkinta-aika voidaan keskeyttää, jos ihmiskaupan uhri on vapaaehtoisesti ja omasta aloitteestaan solminut uudelleen suhteet ihmiskaupasta epäiltyihin tai jos tämä on tarpeen 36 §:n 1 momentissa mainituilla perusteilla.

52 c §

Harkinta-ajasta päättäminen

Kihlakunnan poliisilaitos tai rajatarkastusviranomainen päättää harkinta-ajan antamisesta ja sen keskeyttämisestä.

Harkinta-ajasta ja sen keskeyttämisestä ilmoitetaan kirjallisesti ihmiskaupan uhrille. Ilmoituksesta tulee käydä ilmi harkinta-ajan tarkoitus, alkamisajankohta ja kesto sekä mahdollisuus keskeyttää harkinta-aika ja perusteet, joilla harkinta-aika voidaan keskeyttää.

53 §

*Ensimmäisen määräaikaisen oleskeluluvan
pituus*

54 §

Jatkoluvan myöntäminen

Ulkomaalaiselle, jolle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa 51 §:n nojalla maasta poistamisen estymisen vuoksi, myönnetään kahden vuoden yhtäjaksoisen maassa oleskelun jälkeen jatkuva oleskelulupa, jos 51 §:ssä mainitut olosuhteet ovat edelleen voimassa.

60 §

Oleskeluluvan hakeminen

Oleskelulupaa voidaan 49—52, 54 ja 56 §:n perusteella hakea Suomessa. Hakemus jätetään kihlakunnan poliisilaitokselle.

67 §

Ulkomaalaisvirasto oleskelulupaviranomaisena

Ulkomaalaisvirasto myöntää:

2) ensimmäisen oleskeluluvan ilman oleskelulupaa maahan saapuneelle ulkomaalaiselle 49, 51 ja 52 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa;

53 §

*Ensimmäisen määräaikaisen oleskeluluvan
pituus*

Ihmiskaupan uhrille oleskelulupa myönnetään vähintään kuudeksi kuukaudeksi ja enintään yhdeksi vuodeksi

54 §

Jatkoluvan myöntäminen

Ulkomaalaiselle, jolle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa 51 §:n nojalla maasta poistamisen estymisen vuoksi, ja ihmiskaupan uhrille, jolle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa, myönnetään kahden vuoden yhtäjaksoisen maassa oleskelun jälkeen jatkuva oleskelulupa, jos olosuhteet, joiden perusteella ulkomaalaiselle myönnettiin edellinen määräaikainen lupa, ovat edelleen voimassa.

60 §

Oleskeluluvan hakeminen

Oleskelulupaa voidaan 49—52, 52 a, 54 ja 56 §:n perusteella hakea Suomessa. Hakemus jätetään kihlakunnan poliisilaitokselle.

67 §

Ulkomaalaisvirasto oleskelulupaviranomaisena

Ulkomaalaisvirasto myöntää:

2) ensimmäisen oleskeluluvan ilman oleskelulupaa maahan saapuneelle ulkomaalaiselle 49, 51, 52 ja 52 a §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa;

79 §

*Rajoittamaton työnteko muun oleskeluluvan
kuin työntekijän oleskeluluvan nojalla*

191 §

Valituskiellot

Seuraaviin tämän lain nojalla tehtyihin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla:

9) työvoimatoimiston 78 §:n nojalla ann-
tama ennakkotieto.

79 §

*Rajoittamaton työnteko muun oleskeluluvan
kuin työntekijän oleskeluluvan nojalla*

191 §

Valituskiellot

Seuraaviin tämän lain nojalla tehtyihin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla:

9) työvoimatoimiston 78 §:n nojalla ann-
tama ennakkotieto;

10) päätös 52 b §:n mukaisesta harkinta-
ajasta ja sen keskeyttämisestä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .

*Liite
Rinnakkaistekstit*

2.

Laki

ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 5 ja 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaisrekisteristä 19 päivänä joulukuuta 1997 annetun lain (1270/1997) 5 §:n 1 momentin 5 kohta ja 10 §:n 1 momentin 3 kohta, sellaisena kuin niistä on 5 §:n 1 momentin 5 kohta laissa 305/2004, sekä

lisätään 5 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on mainitussa laissa 305/2004, uusi 6 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

5 §

Rekisterin henkilöllinen ulottuvuus

Ulkomaalaisrekisteriin saa kerätä ja tallettaa tietoja henkilöistä:

5) jotka ovat hakeneet muukalaispassia tai pakolaisen matkustusasiakirjaa taikka joille Suomen viranomainen on antanut maasta poistamisen toimeenpanoa varten yksisuuntaisen matkustusasiakirjan.

5 §

Rekisterin henkilöllinen ulottuvuus

Ulkomaalaisrekisteriin saa kerätä ja tallettaa tietoja henkilöistä:

5) jotka ovat hakeneet muukalaispassia tai pakolaisen matkustusasiakirjaa taikka joille Suomen viranomainen on antanut maasta poistamisen toimeenpanoa varten yksisuuntaisen matkustusasiakirjan;

6) joille on myönnetty ulkomaalaislain 52 b §:n mukainen harkinta-aika.

10 §

Tietojen luovuttaminen rekisteristä

Sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään taikka Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa määrätään, ulkomaalaisrekisteristä saa salassapitosäännösten estämättä ja siinä määrin kuin se vastaanottavan viranomaisen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi on tarpeen luovuttaa tietoja:

3) asianomaiselle ministeriölle turvapai-
kanhakijoiden vastaanoton järjestämiseksi;

10 §

Tietojen luovuttaminen rekisteristä

Sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään taikka Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa määrätään, ulkomaalaisrekisteristä saa salassapitosäännösten estämättä ja siinä määrin kuin se vastaanottavan viranomaisen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi on tarpeen luovuttaa tietoja:

3) asianomaiselle ministeriölle turvapai-
kanhakijoiden ja ihmiskaupan uhrien vas-
taanoton järjestämiseksi;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 20 .