



29 .8.2014

Sisäministeriö

SISÄMINISTERIÖ

29. 08. 2014

INRIKESMINISTERIET

Viite: SM:n lausuntopyyntö 25.6.2014

Luonnos HE:ksi laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain 52 b ja 52 c §:n muuttamisesta

Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevien säännösten toimeenpanossa on ilmennyt epäselvyyksiä siitä, miltä osin kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain (vastaanottolaki) 4 luvun säännöksiä on tarkoitettu sovellettavan kotikunnan omaavien ihmiskaupan uhrien auttamiseen.

Luonnoksessa esitetään, että vastaanottolakiin lisättäisiin uusi 38 b §, jonka mukaan Suomessa kotikunnan omaavalle ihmiskaupan uhrille järjestettävistä auttamistoimista vastaisi kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta. Uhrin kotikunta voisi järjestää auttamistoimet itse tai ostaa ne julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta.

Sisäministeriö on pyytänyt mm. valtiovarainministeriön lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain 52 b ja 52 c §:n muuttamisesta. Esityksen tarkoituksena on vahvistaa ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmän asema ja tehtävät lailla, jotta ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta tulisi ennustettavampi ja läpinäkyvämpi sekä vastuunajoltaan selkeämpi kokonaisuus.

Keskeisimmät säädösmuutokset liittyvät ihmiskaupan uhrien auttamisen aloittamisen ja päättämisen määrittelyyn sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamiseen. Muutoksella vahvistettaisiin auttamisjärjestelmän asema ja tehtävät. Ihmiskaupan uhrille annettavaa harkinta-aikaa koskevia säännöksiä yhdenmukaistettaisiin kv. suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain muutosehdotuksiin nähden.

Esitysluonnoksessa selostetaan nykyistä Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteydessä toimivaa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää.



Taloudellisissa vaikutuksissa todetaan, että esityksellä ei ole välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Nykykäytäntöä voidaan edelleen pitää taloudellisesti toimivana ja kustannustehokkaana ratkaisuna, eikä tähän olla esittämässä muutoksia. Auttamisjärjestelmän palveluksessa toimii vastaanottokeskuksen johtajan lisäksi kaksi vakituista ja kaksi määräaikaista työntekijää sekä yksi hanketyöntekijä. Lisämäärärahoja ei olla esittämässä. Sisäministeriön ihmiskaupan vastaisen toiminnan poikkihallinnollista seurantaa ja koordinoitua varten on perustettu ihmiskauppakoordinaattorin virka. Tämä toiminta on vasta rakentumassa.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2015.

Valtiovarainministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Valtiovarainministeriö katsoo, että säännökset vaativat joiltakin osin vielä arviointia.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen 35 §:n nojalla henkilö otetaan auttamisjärjestelmään, jos olosuhteiden perusteella arvioidaan, että kyseessä voi olla ihmiskaupan uhri ja hän on auttamistoimien tarpeessa. Päätöksen järjestelmään ottamisesta ja siitä poistamisesta tekisi 33 §:n nojalla Joutsenon vastaanottokeskuksen johtaja tai hänen määräämänsä virkamies, siis yksittäinen virkamies, mitä tulisi vielä arvioida mm. kv. menettelyjäkin vasten. Sama virkamies päättäisi 38 b §:n nojalla myös toimien järjestämisestä, jos uhrilla ei ole kotikuntaa. Jos kotikunta on, kotikunta vastaisi järjestämisestä.

Lakiesitysluonnoksen 38 a §:ssä säädettäisiin auttamistoimista, joita voidaan antaa. Siinä ei kuitenkaan säädettäisi, millä perusteella ja missä määrin niistä mitään voitaisiin antaa ja mitkä niistä mahdollisesti olisivat maksullisia avun saajalla. Em. säännöksissä ei ole otettu kantaa siihen, miten niiden käyttö on riippuvainen käytettävissä olevista julkisista varoista (mm. valtion ja kuntien varoista). Säännös vaikuttaa liian väljältä. Jo säännöksistä tulisi selvästi ilmetä, että auttamistoimet rajataan välttämättömään ja kiireelliseen sekä sitoa ne muutenkin käytettävissä oleviin julkisiin varoihin. Yksittäisille virkamiehille ei tulisi antaa lailla vapaata harkintavaltaa käyttää vapaasti harkintansa mukaan auttamistoimia. Valtiovarainministeriö katsoo, että 38 a §:n mukaiset auttamistoimet tulee suunnata järjestelmässä oleville. Jäljempänä valtiovarainministeriö avaa tarkemmin näkemystään lakiesitysluonnoksen säännösten epäselvyyteen.

Edellä mainitusta kotikunnan vastuusta seuraa, että uhrin toimeentulo turvataan viime kädessä toimeentulotuesta annetun lain mukaisella toimeentulotuella ja henkilö voi muutoinkin turvautua kunnan sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Lisäksi lapset kuuluvat kunnan koulutuspalvelujen piiriin. Käytännössä Joutsenon auttamisjärjestelmä tosin jo nykyisellään tarjoaa Suomessa kotikunnan omaaville ihmiskaupan uhreille ohjauksen kotikunnan palveluihin.

Luonnoksessa esitetään myös, että vastaanottolakin lisätään 38 d §, joka mukaan ihmiskaupan uhrin kotikunta toimii yhteistyössä poliisin kanssa. Lisäksi uudessa 38 e §:ssä todetaan lähinnä informatiivisesti lapsen asemasta auttamisjärjestelmässä. Kuntien lastensuojeluviranomaisten rooli lapsiuhrien auttamisessa on keskeinen, koska kaikki lastensuojelutoimet ovat kuntien lastensuojeluviranomaisten toimivallassa. Tältä osin säännös ei muuta vallitsevaa tilannetta.

Luonnoksessa todetaan, että auttamisjärjestelmässä olevien asiakkaiden määrä on vakiintunut noin 80-100 asiakkaan tasolle vuosittain. Siitä ei käy ilmi, mikä osuus asiakkaista on Suomessa kotikunnan omaavia. Luonnoksen mukaan esityksellä ei ole välittömiä taloudellisia vaikutuksia ja järjestelmän menot olivat vuonna 2013 yhteensä 870 000 euroa. Tällä tarkoitettaneen pelkästään Joutsenon vastaanottokeskuksen menoja, sillä luonnoksessa ei ole todettu kuntien kustannuksista toimintaan liittyen.

Lakiluonnoksen määritelmää ihmiskaupan uhrista ja auttamisjärjestelmään otetusta henkilöstä tulisi täsmentää. Ihmiskaupan uhrin määrittely on ehdotetun 3 §:n määritelmän mukaan ”auttamisjärjestelmässä oleva henkilö, jonka epäillään olevan ihmiskaupan uhri tai joka on tunnistettu ihmiskaupan uhriksi siten kuin 38 §:ssä säädetään”. Kuitenkin esimerkiksi ehdotetun 33 §:n 1 momentin mukaan auttamisjärjestelmän tehtävänä on 1 kohdan mukaan päättää ihmiskaupan uhrin ottamisesta auttamisjärjestelmään tarpeen mukaan monialaista asiantuntijaryhmää kuultuaan. Nämä säännökset ovat ristiriidassa keskenään, eikä varmuutta lain tarkoituksesta ole. Säännökset yhdessä erityisesti ehdotettujen 35, 38 §:n 3 momentin 1 kohdan, 38 a ja 38 b §:n kanssa saattavat johtaa kehäpäätelmää vastaavaan tilanteeseen, jossa on vaikea arvioida onko henkilö auttamisjärjestelmässä oleva, auttamisjärjestelmään esitetty vai lain määrittelemän ihmiskaupan uhrin määritelmään kuuluva.

Erityisesti ongelma korostuu ehdotuksen 38 a §:ssä: tämän mukaan ihmiskaupan uhrille voidaan antaa auttamistoimia. Tarkoitetaanko tällä ihmiskaupan uhrilla 3 §:n mukaiseen määritelmään kuuluvaa henkilöä, 35 §:n mukaisesti auttamisjärjestelmään otettua henkilöä vai 38 §:n mukaisesti tunnistettua henkilöä? Tämä ei selviä ehdotuksesta.

Esitysluonnoksen mukaan auttamisjärjestelmään voitaisiin ottaa ihmiskaupan uhri riippumatta siitä, onko hänellä Suomessa kotikunta vai ei. Tämä nuotoilu viittaisi siihen, että saadakseen auttamistoimia henkilön tulisi olla auttamisjärjestelmän piirissä, eli hänet olisi tullut ottaa lain 35 ja 33 §:n mukaisesti auttamisjärjestelmään. Ehdotetuissa 38 a ja 38 b §:ssä kuitenkin viitataan ihmiskaupan uhrille annettaviin auttamistoihin, jolloin epäselväksi jää, onko mahdollista, että kunnille jää harkintavaltaa siitä, keitä säännösten soveltamisalaan katsotaan kuuluviksi. Tällöin laille asetettu tavoite soveltamisalan selkiyttämistä ei tosiasias-
assa täyty.

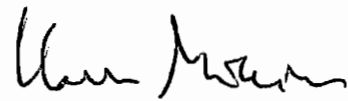
Valtiovarainministeriö toteaa myös, että esitysluonnoksen nykytila-arvioon tulisi lisätä arvio kuntien kustannuksista järjestelmän toimintaan liittyen sekä tietoa siitä, mikä osuus järjestelmän asiakkaista on sellaisia henkilöitä, joilla on kotikunta Suomessa.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä



Martti Hetemäki

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö



Hannu Mäkinen

Tiedoksi

BO (Vallinheimo, Majanen, Penttilä)
KAO (Jokinen)
HO (Lindqvist)