



LAUSUNTO

17.3.2021

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattorin lausunto hallituksen esityksestä (HE 253/2020 vp) eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa, joka koskee hallituksen esitystä (HE 253/2020 vp) eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. Koordinaattorin tehtävänä on muun muassa yhteensovittaa ihmiskaupan vastaiset toimet valtioneuvostossa sekä tukea toimivaltaisia viranomaisia niiden työssä ihmiskauppaan puuttumiseksi ja uhrien oikeuksien turvaamiseksi. Koordinaattori on sijoitettu oikeusministeriöön. Lausunnossa esitystä arvioidaan siis valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattorin näkökulmasta.

Suomessa ihmiskaupan vastainen työ on nostettu pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa vahvasti esiin, ja hallitus on päättänyt monin tavoin parantaa ihmiskaupan uhrien asemaa ja tehostaa rikosvastuun toteutumista. Useissa ministeriöissä on käynnissä ihmiskaupan vastaista työtä edistäviä hankkeita, joiden lisäksi oikeusministeriö asetti 2.4.2020 poikkihallinnollisen työryhmän valmistelevaan ihmiskaupan vastaista toimintaohjelmaa. Toimintaohjelman sisältö on hyväksytty oikeusvaltion kehittämisen ja sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmässä 4.3.2021. Toimintaohjelma on tarkoitus julkaista tulevan kevään aikana.

Toimintaohjelmaa valmistellut työryhmä aloitti työnsä kartoittamalla ihmiskaupan vastaisen työn nykytilaa. Työryhmä pyrki hahmottamaan ihmiskaupan vastaisen työn keskeisimmät haasteet, joiden ratkaisemiseksi uutta toimintaohjelmaa tarvitaan. Nykytilan kartoittamiseksi työryhmä kuuli viranomaisia, kansalaisyhteiskunnan toimijoita ja hyväksikäytön uhriksi joutuneita kokemusasiantuntijoita sekä järjesti useita työpajoja valmistelun tueksi. Valmistelun aikana ihmiskaupan ilmitulo nousi yhdeksi ihmiskaupan vastaisen työn keskeisimmistä haasteista.

Toimintaohjelmaa valmistellut työryhmä arvioi, että ihmiskauppaa on Suomessa enemmän kuin sitä tulee ilmi. Heikko ihmiskaupan ilmitulo on riski paitsi hyväksikäytön uhriksi joutuville yksilöille, myös koko yhteiskunnalle. Ihmiskauppa loukkaa vakavasti uhrin perustavanlaatuisia oikeuksia, heikentää rehellisten ja lainkuuliaisten yritysten kilpailumahdollisuuksia ja kaventaa verotuloja. Ihmiskauppa on usein talousrikollisuutta, jolla tavoitellaan merkittäviä rikoshyötyjä.

Työryhmä arvioi ihmiskaupan heikolle ilmitulolle olevan useita syitä. Paitsi, että uhrin ovat usein hyvin haavoittuvaisessa asemassa, kävi valmistelun aikana selväksi, että esteitä ihmiskaupan ilmitulolle löytyy myös lainsäädännöstä ja viranomaiskäytännöistä.

Ihmiskaupan uhrien oikeus Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän apuun (Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta, 746/2011, 4 luku) ja oleskelulupa ihmissuhteen uhrin joutumisen vuoksi (Ulkomaalaislaki,



301/2004, 52 a §) on pitkälti sidottu rikosprosessiin ja ihmiskaupparikosnimikkeeseen. Aikaisemmista lainmuutospyrkimyksistä ja käytäntöjen kehittämistä huolimatta, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kautta saatavan avun vahva kytkentä rikosprosessiin ja sen lopputulokseen näyttää johtavan siihen, ettei osa apua tarvitsevista ihmiskaupan uhreista edes hakeudu Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään.¹

Eduskunta on edellyttänyt, että valtioneuvosto selvittää lainsäädännön mahdolliset muutostarpeet ihmiskaupan uhrien auttamisen ja rikosprosessin kytköksen heikentämisen sekä auttamisen uhrilähtöisyyden vahvistamisen osalta.² Sosiaali- ja terveysministeriö on 1.6.2020 asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on laatia uusi laki ihmiskaupan uhrien auttamiseksi.

Ihmiskaupan ilmituloon vaikuttaa työryhmän näkemyksen mukaan myös se, että uhrien oleskelulupaprosessit kestävät pitkään ja uhrien näkökulmasta prosessin lopputulosta on vaikea ennakoida. Työperäisen hyväksikäytön uhrin saattavat pelätä itsensä tai perheenjäsentensä maasta poistamista niissä tilanteissa, joissa uhri on hakenut apua ja todelliset ansiot eivät riitä turvaamaan toimeentuloa siten kuin ulkomaalaislaissa oleskeluluvan myöntäminen edellyttää. Jos muuta mahdollisuutta saada oleskelulupa ja jäädä maahan ei ole, saattavat uhrin alistua työskentelemään huonoissa olosuhteissa pitkiäkin aikoja. Hyväksikäyttö ei välttämättä tällöin tule viranomaisten tietoon.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on selvittänyt ulkomaalaislain soveltamiskäytäntöä vuonna 2016 ja jälleen vuonna 2018. Valtuutettu on raportoinut ihmiskaupan uhrin jatkuvan oleskeluluvan myöntämisen edellytyksen uhrin ”erityisen haavoittuvasta asemasta” asettuneen käytännössä korkealle, ja Maahanmuuttoviraston soveltamiskäytännön on raportoitu sen kohdalla jääneen suppeaksi. Tilapäisen ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan käsittelyaikojen on raportoitu olevan pitkiä, ja edellytykset poliisin tai syyttäjän lausunnosta oleskeluluvan myöntämisen perusteena saattavat viivästyttää oleskelulupaprosessia edelleen.³

Eduskunta on edellyttänyt, että valtioneuvosto selvittää lainsäädännön mahdolliset muutostarpeet ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan perusteiden osalta.⁴ Sisäministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö rahoittavat yhdessä selvityksen, joka koskee ihmiskaupan uhreille myönnettävien oleskelulupien perusteita. Selvityksen toteuttaa yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto, ja sen on määrä valmistua kesäkuussa 2021.

Ihmiskaupan vastaista toimintaohjelmaa valmistellut työryhmä on yhtä mieltä siitä, että keinoja ihmiskaupan ilmitulolle on lisättävä ja kehitettävä. Työryhmä uskoo tämän parantavan ihmiskaupan uhrien asemaa, tehostavan rikosvastuun toteutumista sekä edistävän laillisten työmarkkinoiden toimintaa, kun tieto hyväksikäytöstä tulee paremmin viranomaisten tietoon. Viime kädessä tavoitteena on vähentää ja ehkäistä ihmiskauppaa Suomessa, kun mahdollisuuksia piiloon jäävälle hyväksikäytölle kavennetaan.

Tätä taustaa vasten nyt käsillä olevan esityksen tavoitteet ovat linjassa hallituksen ihmiskaupan vastaisen työn strategisten pyrkimysten kanssa. Tavoitteet ihmiskaupan ja hyväksikäytön

¹ Koskenoja et al.: Tuntematon tulevaisuus. Selvitys ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuudesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 24/2018.

² Eduskunnan kirjelmä EK 45/2018 – K 6/2018 vp.

³ Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, K 6/2018.

⁴ Eduskunnan kirjelmä EK 45/2018 – K 6/2018 vp.



uhrien aseman parantamiseksi ja seurausten kohdistamisesta nykyistä vahvemmin hyväksikäyttävään työnantajaan hyväksikäytetyn työntekijän sijaan ovat perusteltuja ihmiskaupan vastaisen toiminnan kehittämiseksi.

Käsillä olevalla esityksellä pyritään turvaamaan työvoiman hyväksikäytön uhriksi joutuneen työntekijän mahdollisuus toimeentuloon sekä maassa oleskelun ja työnteon jatkamiseen. Hyväksikäytön kohteeksi joutuneelle työntekijälle pyritään antamaan paremmat edellytykset irtautua työnantajastaan, joka on häntä hyväksikäyttänyt. Ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttötilanteet pyritään saamaan nykyistä paremmin ilmi. Esityksen mukaisesti ulkomaalaisen ei enää tarvitsisi pelätä maassa oleskeluoikeuden päättymistä kääntyessään viranomaisten puoleen. Esityksen arvioidaan tältä osin tukevan työmarkkinoiden toimintaa.

Yksityiskohtaisempina kommentteina valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori pitää perusteltuna sitä, että työnantajan moitittavan menettelyn takia myönnettävän jatkoluvan myöntäminen (ehdotettu 54 b §) on kytketty työnantajan velvollisuuksien laiminlyöntiin tai muuhun hyväksikäyttöön. Jotta esityksen tavoitteet voisivat toteutua, luvan myöntämisen edellytyksiä ei tule asettaa korkealle, eikä edellytyksiä kannata sitoa rikosprosessiin tai johonkin tiettyyn rikosnimikkeeseen. Vakavammissa hyväksikäyttötilanteissa sovellettavaksi voisi tulla esimerkiksi em. ulkomaalaislain 52 a § ihmiskaupan uhreille tarkoitetusta oleskeluluvasta. Tällaisissa tilanteissa ihmiskaupan uhrin oleskelu Suomessa arvioidaan perustelluksi ihmiskaupan esitutinnan tai tuomioistuinkäsittelyn vuoksi. Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori pitää hyväksikäytön ilmitulon kannalta perusteltuna myös sitä, ettei ehdotettua jatkolupaa ole sidottu aikaisempaan työperusteiseen oleskelulupaan.

Esitetty 54 b § mahdollistaisi perheenjäsenten maassa oleskelun jatkumisen ja tarvittaessa myös uuden perheenyhdistämisen. Toisin kuin hyväksikäytön uhrille itselleen myönnettävän jatkoluvan kohdalla, hänen perheenjäsentensä osalta sovellettavaksi lähtökohtaisesti tulee ulkomaalaislain 39 §:n mukainen toimeentuloedellytys. Toimeentuloedellytyksen soveltamisesta voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Hyväksikäytön uhrien ja heidän perheenjäsentensä näkökulmasta sekä ihmiskaupan ja hyväksikäytön ilmitulon edistämiseksi voisi olla perusteltua arvioida, tulisiko säätää tarkemmin niistä tilanteista, joissa poikkeussäätelyn soveltaminen tulisi kyseeseen.

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori kiinnittää lopuksi huomiota ehdotetun uuden sääntelyn soveltamisedellytyksiin ja katsoo, että lainsoveltamisen tueksi olisi hyvä valmistella mahdollisimman selkeät ja yksiselitteiset soveltamisohjeet sekä prosessivaukset. Samalla tulisi huolehtia siitä, että lainsoveltajat saavat tarvitsemansa koulutuksen ehdotettujen säännösten soveltamiseen käytännön tilanteissa.

Voisi olla perusteltua, että ehdotetun lainsäädännön toimivuutta ja tehokkuutta seurattaisiin ja arvioitaisiin vielä ennen hallituskauden loppua siitä näkökulmasta, miten sääntelylle asetetut tavoitteet hyväksikäytön ilmitulon edistämisestä ja uhrien aseman parantamisesta ovat siihen mennessä toteutuneet.