



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY

Sisäministeriölle

TEM/1326/03.01.08/2014

25.8.2014

SISÄMINISTERIÖ

27. 08. 2014

INRIKESMINISTERIET

Asia: Lausunto: Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain 53 b ja 52 c §:n muuttamisesta

Viite: Lausuntopyyntö: SM008:00/2012

Yleisiä huomioita

Työ- ja elinkeinoministeriö kannattaa esitysluonnoksen tavoitetta vahvistaa laissa ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmän asema ja tehtävä. Niin ikään ministeriö tukee tavoitetta luoda ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta nykyistä ennustettavampi ja läpinäkyvämpi sekä vastuunjaoltaan selkeämpi kokonaisuus, jossa uhreja suojellaan ja uhrien ihmisoikeudet ja yhdenvertainen kohtelu turvataan. Myös auttamisjärjestelmälle ehdotetut tehtävät ovat kannatettavia, ja esitys edistää ja selkiyttää ihmiskaupan uhrin tunnistamista ja auttamista. Alla kuitenkin huomioita, joita työ- ja elinkeinoministeriö on valmistelun aikana tuonut esille ja joihin ministeriö yhä kiinnittää huomiota.

Auttamisjärjestelmään ohjautuminen, ihmiskaupan uhrin tunnistaminen sekä auttamisen aloittaminen ja päättymisen

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että ihmiskaupan uhrin tunnistamista sekä auttamisen aloittamista ja päättymistä koskevia säädöksiä tulisi käsitellä johdonmukaisena kokonaisuutena, jonka ensisijaisena tavoitteena tulisi olla uhrien tunnistaminen ja ohjautuminen auttamisjärjestelmään nykyistä tehokkaammin. Ministeriö katsoo, että esityksessä luonnoksessa korostuu esitutkinta- ja syyttäväviranomaisten rooli suhteessa tavoitteeseen saattaa uhri avun piiriin matalalla kynnyksellä. Niin ikään uhrin auttaminen ja ihmiskauppaan liittyvä rikosprosessi on esityksessä sidottu yhteen tavalla, joka ei kaikilta osin edistä tavoitetta uhrin aseman ja auttamisen edistämisestä.

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää erityistä huomiota siihen, että esityksessä uhrin tunnistaminen on yhä kytketty vahvasti esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän harkintaan. Vaikka valmistelun loppuvaiheessa myös auttamisjärjestelmälle varattiin mahdollisuus uhrin tunnistamiseen, on sen rooli luonnoksessa alisteinen esitutkinnalle ja syyttämispäätökselle, mikä käytännössä tekee auttamisjärjestelmän mahdollisuudet uhrin tunnistamiseksi liian kapeaksi. Esityksen mukaan auttamisjärjestelmä voi tunnistaa uhrin vain, jos

- 1) esitutkintaviranomainen tai syyttäjä on päättänyt olla käynnistämättä esitutkintaa Suomessa, mutta on perusteltua syytä katsoa, että auttamisjärjestelmään otettu henkilö on joutunut ihmiskaupan uhriksi ulkomailla;

2) esitutkinnan keskeyttämistä tai päättämistä koskevasta päätöksestä käy ilmi, että henkilön on katsottava joutuneen ihmiskaupan uhriksi, mutta asiaa ei ole voitu toimittaa syyttäjälle käsiteltäväksi, koska asiassa ei voida nostaa syytettä ketään vastaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsookin, että auttamisjärjestelmä tulisi lisätä yhtäläiseksi uhrin tunnistavaksi viranomaiseksi. Lisäksi esityksessä tulisi selkeämmin tuoda esille myös muiden viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen rooliin ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa ja järjestelmään ohjaamisessa.

Kotikunnan omaavien uhrien auttaminen ja yhteistyöverkostojen merkitys

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää hyvänä, että esityksessä on nostettu esille myös niiden uhrien auttaminen, joilla on kotikunta Suomessa. Auttamistoimien soveltuminen sekä ilman kotikuntaa oleville että kotikunnan omaaville sekä toimien sisällön kirjaaminen lakiin selkiyttää nykytilannetta ja edistää uhrien auttamista. Niin ikään on hyvä, että auttamisjärjestelmälle on kirjattu tehtäväksi yhteistyö uhrin kotikunnan kanssa. Hallituksen esitystä valmistelleessa työryhmässä ja monissa esityksestä aiemmin annetuissa lausunnoissa nousi kuitenkin selkeästi esille, että nämä toimet eivät kaikilta osin ole riittäviä vastamaan kunnissa vallitsevaan epätietoisuuteen ihmiskaupan uhrien ohjauksesta ja neuvonnasta sekä auttamisen järjestämisestä ja sisällöstä. Tällöin on vaarana että uhri jää tarvitsemansa avun ulkopuolelle, jolloin pahimmillaan uhrituminen voi uusiutua ja/tai jatkua. Työ- ja elinkeinoministeriö toivookin, että työtä tältä osin jatketaan minimissään ohjeistuksen ja neuvonnan edistämiseksi yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön ja muiden tahojen kanssa. Työ ja elinkeinoministeriö on valmis osaltaan osallistumaan työhön.

Lisäksi esityksessä tulisi kiinnittää enemmän huomiota yhteistyöhön järjestöjen, kuntien ja auttamisjärjestelmän välillä. Järjestöt tuottavat nykyisin merkittävän osan auttamisjärjestelmässä olevien uhrien palveluista ja kolmannen sektorin merkitys ihmiskaupan uhrien palveluiden tuottajana ja alkuvaiheen tunnistajana tulisi tuoda ehdotuksessa selkeämmin esille.

Kustannusten korvaamisen rajaaminen

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota esityksen ehdotukseen, jonka mukaan kunnalle voidaan korvata auttamisesta syntyneet kustannukset vain siltä ajalta, jonka uhri on auttamisjärjestelmässä ja saa auttamistoimia. Vastaavaa rajausta ei sisälly työ- ja elinkeinoministeriön ohjeeseen kotoutumisen edistämistä koskevan lain (1386/2010) mukaisten kustannusten korvaamisesta kunnalle (TEM/2331/00.03.05.02/2013). Ohjeen mukaan kunnalle voidaan maksaa korvausta siitä alkaen, kun henkilöstä on tehty päätös auttamisjärjestelmään ottamisesta, ja työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, ettei tilannetta tulisi muuttaa.

Harkinta- ja toipumisaika

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää myönteisenä säännöksiä uhreille myönnettävästä toipumis- ja harkinta-ajasta, mutta esittää harkittavaksi harkinta- tai toipumisajan myöntämistä kaikille auttamisjärjestelmään otetuille uhreille sekä toipumis- ja harkinta-aikojen yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia. Harkinta-ajan kestolle ehdotetaan 30 päivästä puolen vuoden kestoa, toipumisajan taas yhteensä enintään 90 vuorokautta. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että ehdotus saattaa johtaa uhrien eriarvoiseen kohteluun sillä toipumisajalla tai harkinta-ajalla oleskelevien osalta ilmoitusvelvollisuuden ajankohta esitutkintaviranomaisille on eri mikä saattaa vaikeuttaa niin sanottujen pelkäävien uhrien hakeutumista järjestelmään. Harkinta- ja toipumisajan kokonaisuutta tulisi vielä tarkastella ja arvioida lähemmin.

Vastuunmäärittämisasiasetuksen soveltaminen ihmiskaupan uhrin

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota vastuunmäärittämisasiasetuksen soveltamisen ihmiskaupan uhrin ja toteaa, että asetus mahdollistaa, ei velvoita, palauttamaan henkilön toiseen EU-maahan turvapaikkahakemuksen käsittelyä varten. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että ihmiskaupan uhrin kohdalla auttamisen tulisi olla palauttamiseen nähden ensisijaista, jolloin uhrin ollessa auttamisjärjestelmässä ei palauttamista tulisi vastuunmäärittämisasiasetuksen nojalla tehdä.

Kansainvälisen työjärjestön pakkotyön torjuntaa koskevat sopimukset sekä erityisesti ILO:n työkonferenssissa 11.6.2014 hyväksytyt pakollista työtä koskevaan vuoden 1930 yleissopimukseen liittyvät pöytäkirja ja suositus

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että yllämainitussa hallituksen esityksessä olisi syytä ottaa huomioon myös Kansainvälisen työjärjestön pakkotyön torjuntaa koskevat sopimukset sekä erityisesti ILO:n työkonferenssissa 11.6.2014 hyväksytyt pakollista työtä koskevaan vuoden 1930 yleissopimukseen liittyvät pöytäkirja ja suositus.

Pakollista työtä koskeva vuoden 1930 yleissopimus nro 29 (SopS 44/1935) kuuluu yhdessä pakkotyön poistamista koskevan vuoden 1957 yleissopimuksen nro 105 (SopS 17/1960) kanssa ILO:n ihmisarvoista työtä koskeviin ydinsopimuksiin, jotka on ratifioitu laajasti ympäri maailmaa mm kaikissa EU-maissa. Sopimuksen nro 29 on ratifioinut 177 valtiota ja sopimuksen nro 105 yhteensä 174 valtiota.

Koska kesällä 2014 hyväksytty pöytäkirja muuttaa yhtä ILO:n ydinsopimuksista, joihin viitataan myös EU:n lainsäädännössä, EU:n komissio on ilmoittanut aikovansa ehdottaa päätöstä jäsenvaltioiden valtuuttamiseksi ratifioimaan ILO:n pöytäkirja.

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt relevanteilta tahoilta pöytäkirjasta ja suosituksesta lausuntoja pöytäkirjan mahdollisten ratifiointiesteiden selvittämiseksi ja poistamiseksi.

Koska nyt lausunnolla oleva hallituksen esitys koskee pitkälti samoja asioita kuin ILO:n pöytäkirja, työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että pöytäkirjan määräykset tulisi ottaa huomioon esityksessä ja mikäli tarvetta havaitaan, myös säädösehdotuksissa. Lisäksi pöytäkirjan mahdollisten ratifiointiesteiden poistaminen tulisi ottaa yhdeksi nyt valmisteltavana olevan esityksen tavoitteeksi. ILO:n asiaa koskevia sopimuksia sekä pöytäkirjaa ja suositusta olisi syytä selostaa esityksen kansainvälistä kehitystä koskevassa osuudessa. Pakkotyön on ILO:n sopimuksia nro 29 ja 105 valvottaessa katsottu kattavan myös ihmiskaupan, jonka seurauksena henkilö on joutunut pakkotyöhön tai orjuuteen. Viimeaikoina juuri ihmiskauppaan kytkeytyvä pakkotyön muoto on lisääntynyt. Niinpä pakkotyön uusien muotojen torjunnassa on havaittu tarve lisätoimille yleissopimuksen nro 29 määräysten täytäntöönpanon tehostamiseksi.

ILO:n pakollista työtä koskevan pöytäkirjan ratifiointia ajatellen on merkittävää, että Suomen lainsäädännössä ihmiskaupan katsotaan jo nyt sisältävän toimet, joiden tavoitteena on henkilön saattaminen pakkotyöhön tai orjuuteen.

Rikoslain 25 luvun ihmiskaupan kriminalisoivan 3 § mukaan ihmiskauppaan syyllistyy se, joka käyttämällä hyväksi toisen riippuvaista asemaa tai turvatonta tilaa, erehdyttämällä toista tai tämän erehdyttä hyväksi käyttämällä, maksamalla korvauksen toista vallassaan pitävälle henkilölle tai ottamalla vastaan sellaisen korvauksen, ottaa toisen valtaansa, värvää toisen taikka luovuttaa, kuljettaa, vastaanottaa tai majoittaa toisen hänen saattamiseksi 20 luvun 9 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetun tai siihen rinnastettavan seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi, pakkotyöhön tai muihin ihmisar-

voa loukkaaviin olosuhteisiin taikka elimien tai kudoksien poistamiseksi taloudellisessa hyötymistarkoituksessa, on tuomittava *ihmiskaupasta* vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kuudeksi vuodeksi.

Rikoslain 25 luvun 3 a §:n mukaan on kyse törkeästä ihmiskaupasta, jos ihmiskaupassa käytetään 3 §:ssä tarkoitettujen keinojen sijasta tai lisäksi väkivaltaa, uhkausta tai kavaluutta, aiheutetaan tahallisesti tai törkeällä huolimattomuudella toiselle vaikea ruumiinvamma, vakava sairaus tai hengenvaarallinen tila taikka näihin rinnastettavaa erityisen tuntuva kärsimystä, rikos kohdistuu kahdeksaatoista vuotta nuorempaan lapseen tai henkilöön, jonka kyky puolustaa itseään on olennaisesti heikentynyt, tai rikos on tehty osana 17 luvun 1 a §:n 4 momentissa tarkoitettua järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaa ja rikos on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä.

Törkeästä ihmiskaupasta tuomitaan myös se, joka alistaa toisen orjuuteen tai pitää toista orjuudessa, kuljettaa orjia tai käy kauppaa orjilla, jos teko kokonaisuutena arvostellen on törkeä.

Myös ulkomaalaislain soveltamisalaa koskevan 3 §:n 22 kohdassa *ihmiskaupalla tarkoitetaan* rikoslain 25 luvun 3 ja 3 a §:ssä tarkoitettua ihmiskauppaa ja törkeää ihmiskauppaa.

Osastopäällikkön sijaisena,
Työmarkkinaneuvos


Kimmo Ruth

Neuvotteleva virkamies


Sonja Hämäläinen

LIITE ILOn pöytäkirjan sisältö

JAKELU TEM/Jenni Karjalainen
TEM/TYO Tuija Oivo
TEM/TMO Liisa Heinonen
TEM/TYO/KOTO

LIITE

Pöytäkirjan ja siihen liittyvän suosituksen alkuperäinen englanninkielinen versio on ILO:n nettisivuilla:
<http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100 INSTRUMENT ID:3174672:NO>

sekä

http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/103/reports/committee-reports/WCMS_248900/lang-en/index.htm

Pakkotyötä koskevan pöytäkirjan johdannossa todetaan, että pakollisen työn puitteet ja muodot ovat muuttuneet ja että ihmiskauppa pakollista työtä varten, johon voi kuulua seksuaalista hyväksikäyttöä, on jatkuvasti suurempi huolenaihe ja sen tehokas poistaminen edellyttää kiireellistä toimintaa. Yksityissektorilla pakollisessa työssä olevien työntekijöiden määrä kasvaa ja tietyt talouden alat ovat erityisen alttiita. Myös eräillä työntekijäryhmillä, kuten maahanmuuttajilla, on muita suurempi riski joutua pakollisen työn uhreiksi. Tehokas ja kestävä pakollisen työn poistaminen edistää työnantajien välisen oikeudenmukaisen kilpailun varmistamista sekä työntekijöiden suojelua.

Pöytäkirjan 1 artiklassa edellytetään, että jokaisen jäsenvaltion on toteutettava tehokkaita toimenpiteitä pakollisen työn käytön ehkäisemiseksi ja poistamiseksi, suojelun antamiseksi uhreille ja asianmukaisten ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen, kuten korvausten, käyttöön saattamiseksi ja pakollisen työn käyttöön syyllistyneiden rankaisemiseksi pannaan täytäntöön yleissopimuksen nro 29 mukaisia veloitteitaan pakollisen työn poistamisesta. Jokaisen jäsenvaltion on laadittava työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen kuulemisen perusteella pakollisen työn tehokasta ja kestävää poistamista varten kansallinen politiikka ja toimintasuunnitelma, joiden laatimiseen toimivaltaiset viranomaiset osallistuvat järjestelmällisesti, ja tarvittaessa yhteistyössä työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen sekä muiden asiaankuuluvien ryhmien kanssa.

Pöytäkirja 1 artiklassa viitataan pakollisen työn määritelmän osalta yleissopimuksen nro 29 määritelmään. Sopimuksen 2 artiklassa pakkotyö on määritelty seuraavasti:

"2 artikla

1. Tätä sopimusta sovellettaessa on nimityksellä "pakollinen työ" ymmärrettävä kaikenlaista työtä tai palvelusta, joka jonkin rangaistuksen uhalla vaaditaan joltakin henkilöltä ja johon mainittu henkilö ei ole vapaaehtoisesti tarjoutunut.

2. Kuitenkaan ei nimitys "pakollinen työ" tätä sopimusta sovellettaessa tarkoita:

- a) työtä tai palvelusta, jota vaaditaan pakollista sotapalvelusta koskevan lain nojalla ja joka tarkoittaa puhtaasti sotilaallisia töitä;
- b) työtä tai palvelusta, joka kuuluu täydellisellä itsehallinnolla varustetun maan asukkaiden säännöllisiin kansalaisvelvollisuuksiin;
- c) työtä tai palvelusta, jota vaaditaan henkilöltä tuomioistuimen päätöksen nojalla, ehdolla, että tätä työtä tai palvelusta suoritetaan julkisen viranomaisen valvonnan ja tarkastuksen alla ja että mainittua henkilöä ei luovuteta yksityisille, yhtiöille tai yksityisoikeudellisille juridisille henkilöille tai aseteta heidän käytettäväkseen;
- d) työtä tai palvelusta, jota vaaditaan force majeure -tapauksissa, kuten sodan sytyessä, sellaisten onnettomuuksien sattuessa tai uhatessa, kuten tulipalon, tulvien, nälänhädän, maanjäristyksen, ankarien kulkutautien tai eläinruttojen, vahingollisten eläinten ja hyönteisten tai loiskasvien maahantulon, sekä yleensä kaikissa sellaisissa tapauksissa, jotka vaarantavat tai uhkaavat vaarantaa koko väestön tai sen osan olemassaoloa tai säännöllistä toimeentuloa.

e) yhdyskunnan pienehköt työt s. o. työt, joita yhdyskunnan jäsenet suorittavat tämän yhdyskunnan välittömäksi hyödyksi ja joita täten voidaan pitää säännöllisinä yhdyskunnan jäsenille kuuluvina kansalaisvelvollisuuksina, ehdolla, että väestöllä itsellään tai sen suoranaisilla edustajilla on oikeus lausua mielipiteensä tämän työn tarpeellisuudesta.”

Pöytäkirjan 2 artiklan mukaan pakollisen työn ehkäisemiseksi toteutettavia toimenpiteitä ovat muun muassa

- (a) ihmisten, etenkin erityisen haavoittuviksi katsottujen henkilöiden, opettaminen ja kouluttaminen, jotta estetään heidän joutumisensa pakollisen työn uhreiksi;
- (b) työnantajien opettaminen ja kouluttaminen, jotta estetään heidän joutumisensa osalliseksi pakollisen työn käytäntöihin;
- (c) sellaisten toimenpiteiden toteuttaminen, joilla varmistetaan, että
 - (i) pakollisen työn ehkäisemiseen kuuluvan lainsäädännön, tarvittaessa myös työlainsäädännön, kattavuutta ja voimaantuloa sovelletaan kaikkiin työntekijöihin ja kaikkiin talouden aloihin ja
 - (ii) työsuojelutarkastuksia ja muita tämän lainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavia palveluja vahvistetaan;
- (d) henkilöiden, erityisesti maahanmuuttajatyöntekijöiden, suojele mahdollisilta epäasiallisilta ja petoksellisilta käytännöiltä työhönotto- ja työnvälitysprosessin aikana;
- (e) asianmukaisen huolellisuuden tukeminen sekä julkisella että yksityisellä sektorilla pakollisen työn riskien ehkäisemiseksi ja niihin vastaamiseksi;
- (f) pakollisen työn riskiä lisäävien perussyiden ja -tekijöiden käsittely.

Pöytäkirjan 3 artiklassa edellytetään jokaisen jäsenvaltion toteuttavan tehokkaita toimenpiteitä kaikkien pakollisen työn uhrien tunnistamiseksi, vapauttamiseksi, suojelemiseksi, talteenottamiseksi ja kuntouttamiseksi sekä muiden avun ja tuen muotojen tarjoamiseksi.

Pöytäkirjan 4 artiklan mukaan jokaisen jäsenvaltion on varmistettava, että kaikilla pakollisen työn uhreilla on saatavillaan asianmukaisia ja tehokkaita oikeussuojakeinoja, kuten korvaus, riippumatta heidän oleskelustaan tai oikeudellisesta asemastaan valtion alueella. Lisäksi jokaisen jäsenvaltion on oikeusjärjestelmänsä perusperiaatteiden mukaisesti toteutettava tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että toimivaltaisilla viranomaisilla on oikeus olla syyttämättä pakollisen työn uhreja tai määräämättä näille rangaistuksia heidän osallistumisestaan lainvastaisiin toimiin, jotka heidät on pakotettu tekemään suorana seurauksena siitä, että he ovat joutuneet pakolliseen työhön.

Pöytäkirjan 5 artiklassa edellytetään, että jäsenten on tehtävä toistensa kanssa yhteistyötä varmistaakseen pakollisen työn kaikkien muotojen ehkäisyn ja poistamisen.