

Työ- ja elinkeinoministeriö

Lausuntopyyntönnö 9.10.2020; TEM100:00/(2020

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän lausunto työvoiman hyväksikäytön ehkäisemistä ym. koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta

Joutsenon vastaanottokeskus kiittää ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää hallinnoivana tahona mahdollisuudesta lausua asiassa. Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisemiseksi sekä työvoiman hyväksikäytön uhrin oikeusaseman parantamiseksi. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä pitää esityksen tavoitteita erittäin hyvinä ja tervetulleina. Auttamisjärjestelmä törmää toiminnassaan ja työssään sekä yhteistyöverkostoissaan Suomessa tapahtuvaan eritasoiseen ulkomaalaisiin kohdistuvaan työvoiman hyväksikäyttöön.

Yleisenä huomiona auttamisjärjestelmä toteaa, että esityksessä tarkoitettun sääntelyn perusteluihin olisi hyvä saada monelta osin tarkennuksia ja enemmän konkretiaa. Näin varmistettaisiin, että päätösharkinta ja päätöslinjaukset tosiasiallisesti vastaisivat esityksen tavoitteita ja tarkoitusta. Lakia soveltavalle viranomaiselle on tärkeää, että lainsäädäntö ja säännösten perustelut tarjoavat asianmukaisen tuen ja mahdollisuuden tehdä perusteltuja päätöksiä. Esimerkkinä esityksessä käytetään ilmaisuja kuten "merkittävä työnantajavelvoitteen laiminlyönti" ilman, että asiaa avataan tarkemmin ja konkreettisemmin.

Esitysluonnoksessa tuodaan esiin, että tiedot työnantajan tai toimeksiantajan laiminlyönnistä ja työvoiman hyväksikäytöstä voisivat tulla Maahanmuuttovirastolle suoraan hakijalta/ulkomaalaiselta itseltään tai viranomaisten keskinäisen tiedonvaihdon kautta. Auttamisjärjestelmä ei ole vakuuttunut, että Maahanmuuttoviraston nykyiset tiedonsaantioikeudet ovat kaikilta osin riittäviä esitysluonnoksessa tarkoitettujen säännösten asianmukaisen hoitamisen kannalta. Viraston tiedonsaantioikeuksia olisi ainakin tarpeen arvioida ja tarvittaessa tehdä niihin muutoksia.

Esityksessä todetaan, että ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön uhria suojaava lainsäädäntö on puutteellista, koska hyväksikäytön uhriksi joutuneella on mahdollisuus saada ihmiskaupan uhrin oleskelulupa vain, jos asiassa on käynnissä rikosprosessi nimenomaisesti ihmiskauppanimikkeellä ja hänen oleskelunsa Suomessa katsotaan olevan perusteltua rikosprosessia varten. Mikäli rikosnimikkeenä on muu kuin ihmiskauppa, työvoiman hyväksikäytön uhri voi saada luvan vain, jos hän on ollut työskennellessään laittomasti maassa. Esityksen tavoitteena on vahvistaa työvoiman hyväksikäytön kohteeksi joutuneen asemaa säätämällä mahdollisuudesta hakea työnteko-oikeuden laajennusta sekä säätämällä työnantajavelvoitteiden merkittävän laiminlyönnin takia myönnettävästä jatkoluvasta. Samalla, kun esityksen tarkoitusta ja tavoitteita on sinänsä pidettävä hyvinä, ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän näkökulmasta on tuotava esiin, ettei samansuuntaisia muutoksia ole samaan aikaan esitetty esimerkiksi seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi joutuneiden asemaan ja heidän kohdallaan edellytyksenä on jatkossakin

rikosprosessi ihmiskauppanimikkeellä. Kun lisäksi huomioidaan se, että työvoiman hyväksikäytön kohteeksi joutuneet ovat suurimmaksi osaksi olleet miehiä ja seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi joutuneet ovat suurimmaksi osaksi puolestaan naisia, esitykseen liittyy laajemmassa kuvassa työvoiman hyväksikäytön ilmitulon ja uhrien aseman vahvistamisen hyvien puolien lisäksi haasteita yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon näkökulmasta.

Tärkeintä olisi pystyä jo ennalta estämään ulkomaalaisen työvoiman tuominen Suomeen hyväksikäyttäviin olosuhteisiin sekä ennalta estää erityisesti uusien työntekijöiden palkkaaminen silloin, kun työnantajavelvoitteista ei ole aiemmin muidenkaan työntekijöiden kohdalla huolehdittu eikä velvoitteista ole edes tarkoitusta huolehtia. Tämän vuoksi erityisen tervetulleena on pidettävä esityksen tavoitetta ennaltaehkäistä työvoiman hyväksikäyttöä laajentamalla viranomaisten keinovalikoimaa säätämällä mahdollisuudesta jättää oleskelulupa myöntämättä myös silloin, kun on perusteltua aihetta epäillä työnantajan tai toimeksiantajan tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen. Auttamisjärjestelmä pitää säädösesitystä hyvänä ja kannatettavana, mutta huomauttaa, että olisi syytä pohtia myös sitä, mitä tapahtuisi kyseisen työnantajan palveluksessa mahdollisesti jo oleville ulkomaalaisille työntekijöille ja heille myönnettyille oleskeluluvuille. Esityksen tavoitteet eivät toteutuisi ainakaan täysimääräisesti, jos ei huomioitaisi saman työnantajan palveluksessa jo olevien työntekijöiden tilannetta.

Auttamisjärjestelmä näkee haasteita esityksessä koskien työntantajavelvoitteiden laiminlyönnin takia myönnettävää jatkolupaa (54 b §) seuraavilta osin:

1) Lupa myönnettäisiin tilapäisenä, mikä tarkoittaisi, ettei luvan saaneella olisi oikeutta TE-palveluihin. Tämän voidaan katsoa olevan selkeässä ristiriidassa sen kanssa, että tarkoitus on nimenomaan säätää jatko-oleskeluluvasta työnhakua tai yritystoimintaa varten. Jotta luvan saaneella ulkomaalaisella olisi tosiasialliset mahdollisuudet työllistyä uudelleen asianmukaiseen työhön tai aloittaa yritystoiminta, hän mitä todennäköisimmin ja useimmiten tarvitsisi tähän tukea.

2) Maahanmuuttoviraston tulisi esityksen mukaan ilmoittaa lupaharkinnan yhteydessä tekemänsä havainnot poliisille joko vinkkitietona tai tutkintapyyntönä. Auttamisjärjestelmä toteaa, että tiedon vaihtaminen viranomaisten välillä ja poliisin tiedonsaanti mahdollisesti rikollisesta toiminnasta, on tärkeää rikosvastuun toteutumisen sekä työvoiman hyväksikäytön ilmitulon näkökulmasta. Käytännössä jatkoluvan saamisen ehdoksi muodostuu kuitenkin tällöin hakijalle/työvoiman hyväksikäytön uhriksi joutuneelle tapahtuneen ilmoittaminen poliisille. On selvää, että tästä käytännöstä ja Maahanmuuttoviraston velvoitteesta tulee informoida hakijoita, jotta heillä on tiedossaan jo ennen kuin he hakevat lupaa, että asian saattaminen Maahanmuuttoviraston tietoon, tarkoittaa sitä, että tiedot välittyvät myös poliisille. Vaikka auttamisjärjestelmän kokemuksen mukaan onkin niin, että työvoiman hyväksikäytön kohteeksi joutuneet usein nimenomaisesti haluavat myös itse saada oikeutta asialleen ja toivovat, että poliisi selvittäisi erityisesti jonkin rikoksen tunnusmerkistön täyttäviä tapauksia, on aina myös mahdollista, että jotkut eivät olisi valmiita hakemaan lupaa poliisille ilmoittamisen vuoksi. Tulisi myös tarkastella, onko Maahanmuuttoviraston velvollisuudesta tehdä ilmoitus poliisille tarve säätää pykälätasolla pelkän perusteluissa olevan maininnan sijaan.

3) Kolmanneksi auttamisjärjestelmä toteaa omasta vuosien toiminnastaankin saaneen kokemuksen perusteella, että ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön piirteiden arviointi voi olla haasteellista. Esityksessä luetellaan työvoiman hyväksikäytön tyypillisiä piirteitä ja todetaan, etteivät kaikki nämä piirteet toteudu kaikissa tapauksissa, mutta jo muutaman olemassaolo antaa perusteen katsoa, että kyse on ulkomaisen työvoiman hyväksikäytöstä. On hyvä, että lupaharkinnan tueksi esityksessä on avattu hyväksikäytön tunnusmerkkejä/piirteitä, mutta "muutama" on epämääräinen ilmaisu ja voi vaikeuttaa säännöksen soveltamista, asianmukaisesti perusteltujen päätösten tekemistä tai nostaa luvan myöntämisen kriteerejä varsin korkeaksikin. Esityksessä ei avata tarkemmin sitä, millaista näyttöä

Maahanmuuttovirastolla tulisi tai voisi olla lupaharkintaa tehdessään. Ottaen huomioon, että näytön hankkiminen on poliisillekin rikosprosessissa usein haastavaa, on selvää, että se on sitä myös Maahanmuuttovirastolle lupaviranomaisena. Olisi perusteltua, että hallituksen esityksessä todettaisiin, että hyväksikäytön kohteeksi joutuneen eli lupaa hakeneen uskottava ja riittävän yksityiskohtainen kertomus hyväksikäytön piirteistä, olisi riittävä, mikäli tämä on esityksen tavoite.

Lopuksi auttamisjärjestelmä haluaa tuoda esiin, että esityksen sisällöstä syntyy sellainen käsitys, että luonnostellun sääntelyn toteuttaminen vaatisi tosiasiallisesti esityksessä arvioitua suurempaa lisäystä Maahanmuuttoviraston resursseihin. Tämä siksi, että säätely toisi virastolle selkeästi uusia ja uudenlaisia tehtäviä ja selvittämisvelvollisuutta, joiden asianmukainen hoitaminen tulisi vaatimaan nimenomaisesti näitä uusia tehtäviä varten tarkoitettua resursointia. Lisäksi on selvää, että esityksen mukaisten säännösten toteuttaminen tulee vaatimaan teknisiä muutostöitä sähköiseen asiankäsittelyjärjestelmään (UMA) ja näistä muutostöistä syntyy virastolle kustannuksia.

Vt. johtaja

Antti Jäppinen

Vt. apulaisjohtaja

Katri Lyijynen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.
Maahanmuuttovirasto 28.10.2020 klo 16:29. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu

kirjaamo@tem.fi; olli.sorainen@tem.fi