

VN/24628/2023-SM-2

19.2.2024

Sisäministeriölle

Rikosuhripäivystyksen (RIKU) lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain sekä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Rikosuhripäivystys kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa. Esitetty lakimuutos vaikuttaisi arviomme mukaan erityisesti ihmiskaupan (ml. pakkoavioliiton) ja muun työperäisen hyväksikäytön uhriksi joutuneiden asiakkaittemme asemaan ja keskitymme siksi lausunnossamme niihin seikkoihin, jotka arviomme mukaan vaikuttaisivat ihmiskaupan ja sen kaltaisen hyväksikäytön esiintyvyyteen sekä ilmituloon ja jo uhriksi joutuneiden asiakkaittemme tilanteeseen.

Rikosuhripäivystyksessä toimii ihmiskaupan ja sen lähirikosten uhrien auttamiseen keskittyvä erityistukipalvelu, joka palveli vuonna 2023 yhteensä 1386 asiakasta, joista kaikki olivat joutuneet mahdollisen hyväksikäyttörikoksen uhriksi Suomessa. Yli 80 % heistä oli joutunut hyväksikäytön uhriksi työssään.

Ihmiskauppa sekä esimerkiksi ihmiskaupan kaltainen työperäinen hyväksikäyttö on piilorikollisuutta, jonka uhriksi joutuu useimmiten henkilö, joka kokee olevansa vailla vaihtoehtoja ja yhteiskunnan suojaa. Ihmiskaupan ilmitulon edistäminen asetettiin yhdeksi vuoden 2021–23 Suomen ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman päätavoitteeksi ja toimintaohjelmassa todetaan, että yksi yleisimmistä syistä sille, etteivät uhrit usein uskalla hakea apua viranomaisilta, on oleskeluluvan menettämisen pelko, mikä koskee esimerkiksi pakkoavioliiton uhreja, joiden oleskelulupa on riippuvainen perhesuhteesta. Ihmiskaupan parissa työskentelevät ammattilaiset ovat yhtä mieltä siitä, että ihmiskaupan kaltaisen piilorikollisuuden ilmitulo ja sen myötä vakavan rikollisuuden torjunta ja tekijöiden saattaminen rikosvastuuseen riippuu suurilta osin siitä, uskaltaako uhri hakea apua ja tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa. Toisaalta ilman oleskeluoikeutta maassa olevien todetaan sekä Suomen kontekstissa että myös kansainvälisten toimijoiden kuten UNODC:n ja Interpolin toimesta olevan erityisen alttiita ihmiskaupan uhriksi joutumiselle.

Keskusteluissa muiden eurooppalaisten ihmiskaupan vastaisten toimijoiden kanssa on käynyt ilmi, että muissa Euroopan maissa paperittomien osuus ihmiskaupan ja työperäisen hyväksikäytön uhreista näyttää olevan huomattavasti korkeampi kuin Suomessa, mikä voi johtua esimerkiksi paperittomien pienemmästä määrästä Suomessa.

Edellä mainitut seikat huomioon ottaen esitämme vakavan huolestumme siitä, että esitetyt ulkomaalaislain muutokset voivat toisaalta nostaa uhrin ilmoittamiskynnystä ja täten vähentää ihmiskaupan ilmituloa ja tekijöiden rikosvastuuseen saattamista ja toisaalta lisätä ilman oleskeluoikeutta olevien määrää ja täten asettaa aiempaa suurempi määrä ihmisiä alttiiksi ihmiskaupalle ja sen kaltaiselle hyväksikäytölle.

Esitettyssä pykälässä 36 a § esitetään, että oleskelulupaa ei myönnetä, mikäli ”on perusteltua ai-
hetta epäillä hakijan tai perheenkokoajan joutuvan hyväksikäytön kohteeksi tai muutoin haavoit-
tuvaan asemaan”. Koska esitetty säännös koskisi ymmärtääksemme paitsi ensimmäisiä oleskelu-
lupia myös jatkolupia, on suuri mahdollisuus sille, että se vaikuttaisi heikentävästi ihmiskaupan
ilmituloon etenkin niiden uhrien osalta, jotka ovat jo saaneet ensimmäisen oleskeluluvan ja saa-
puneet Suomeen.

Vaikutukset pakkoavioliiton uhrin asemaan

Pakkoavioliiton tai työperäisen ihmiskaupan tai muun vakavan työvoiman hyväksikäytön osalta
uhri ei usein ennen avioliiton tai työsuhteen konkretisoitumista Suomeen saapuesssa ole tietoinen
joutuvansa hyväksikäytön kohteeksi eikä se ole asiakirjojen perusteella ulkopuolisenkaan havaitta-
vissa etukäteen, minkä vuoksi tilanteen huomaaminen Maahanmuuttovirastossa ensimmäistä lu-
paa myönnettäessä on erittäin haastavaa, ellei mahdotonta. Tällöin luvan epääminen tulisi kysee-
seen lähinnä jatkolupavaiheessa tai kesken luvan voimassaolon sen peruuttamisena.

Pakkoavioliiton uhrien kannalta tämä merkitsisi kokemuksemme mukaan sitä, että yhä harvempi
uskaltaisi kertoa tilanteestaan ja hakea siihen apua viranomaisilta ottaen huomioon, että pakkoa-
violiittotilanteisiin liittyy lähes poikkeuksetta myös kunniaan liittyvän väkivallan uhka kotimaassa
tai Suomessa, tai vähintään uhrin pelko joutua häväistyksi sekä läheistensä ja yhteisön hylkää-
mäksi. HE-luonnoksessa puhutaan tilanteista, joissa pakkoavioliiton uhriksi joutuva on perheenko-
koaja, mutta itse säädösehdotuksessa ei tehdä eroa sen perusteella, onko uhri perheenkokoaja tai
oleskeluluvan hakija. Etenkin kun uhri on oleskeluluvan hakija, apua hakeva ja tilanteestaan viran-
omaisille kertova uhri riskeeraisi oleskelulupansa ja joutuisi pahimmillaan palaamaan kotimaa-
hansa turvattomaan tilanteeseen. Tämä tarkoittaisi yhteiskunnan kannalta sitä, että pakkoavioliit-
totapauksia tulisi ilmi nykyistäkin huomattavasti vähemmän ja pakottamiseen syyllistyneitä tahoja
ei saatettaisi rikosvastuuseen, jolloin uhri jatkaisi elämistä pakkoavioliittotilanteessa ja pahim-
massa tapauksessa uusia uhreja joutuisi vastaavaan tilanteeseen. Rikosuhripäivystyksen pakkoa-
violiiton uhriksi joutuneista asiakkaista suurin osa on oleskeluluvan hakijoita.

Tämä tarkoittaisi myös sitä, että uhreja kohtaavat matalan kynnyksen toimijat, kuten Rikosuhri-
päivystys, tukisivat useampia uhreja omissa palveluissaan ilman mahdollisuutta ohjata heitä viran-
omaispalveluihin, kuten ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Jo nyt pakkoavioliiton uhrien
kynnys kertoa tilanteestaan esitutkintaviranomaisille on edellä mainituista syistä erittäin korkea ja
vaatii usein pitkäaikaista työskentelyä uhrin kanssa. Tähän sisältyy usein sen selvittämistä, onko
hänellä mahdollisuus jäädä Suomeen jonkun oleskeluluvan perusteella, mikäli perheside katkeaa
tai viranomaisille selviää, että kyse on pakkoavioliitosta. Rikosuhripäivystyksellä on palve-
luidemme piirissä jo nyt sellaisia asiakkaita, jotka eivät uskalla hakeutua edes ihmiskaupan uhrien
auttamisjärjestelmän palveluiden piiriin siinä pelossa, että avioliiton perusteella tehtävän jatkolu-
paprosessin yhteydessä heidän suvulleen ja puolisolleen paljastuisi, että he ovat kertoneet tilan-
teestaan viranomaisille.

Rikosuhripäivystys esittää, että mikäli lakimuutos tältä osin toteutuu ehdotetussa muodossa, tu-
lee laissa erikseen vahvistaa, että uhrille **myönnetään** tällöin jatkolupa ulkomaalaislain 54 §:n 7
momentin perusteella (*”Ulkomaalaiselle, jolle on myönnetty tilapäinen tai jatkuva oleskelulupa
perhesiteen perusteella, voidaan myöntää oleskelulupa perhesiteen päätyttyä sillä perusteella,
että henkilöllä on kiinteät siteet Suomeen tai että hänen henkilökohtainen tilanteensa on erityisen
vaikea puolison häneen tai hänen lapseensa perhesiteen voimassaolon aikana kohdistaman tai
hyväksymän väkivallan tai hyväksikäytön vuoksi ja luvan epääminen olisi olosuhteet huomioon*

ottaen kohtuutonta”) eikä mahdollisten lasten osalta sovellettaisi perhesideluvaan liittyvää toimeentuloedellytystä.

Vaikutukset työperäisen hyväksikäytön uhrin asemaan

Vastaavasti työntekijän oleskelulupien osalta, mikäli 36 d § koskee myös jatkolupia ja mahdollistaa voimassa olevan oleskeluluvan perumisen työntekijän osalta, voi se aiheuttaa ongelmia työnantajien sijaan työntekijöille ja täten estää hyväksikäytettyjä työntekijöitä hakemasta apua sekä tuomaan rikosta esille viranomaisille.

Tilanteessa, jossa työntekijää on hyväksikäytetty, hänelle voidaan myöntää vuoden mittainen jatkolupa Ulkl 54 b §:n perusteella työnhakua tai yrityksen perustamista varten. Tämä lupa on erityisen tärkeä työperäisen hyväksikäytön ilmitulon sekä rikosvastuun toteutumisen kannalta. Siitä ei kuitenkaan ole suurimmalla osalla ulkomaalaisista työntekijöistä tietoa, jolloin he eivät voi sitä hakea irtaantuakseen hyväksikäytöstä.

Maahanmuuttovirasto on tiedottanut työntekijän oleskeluluvan hakijoille mahdollisuudesta hakea kyseistä lupaa, jos he ovat harkinneet kielteisen päätöksen tekemistä työntekijän jatkoluvan osalta. Tätä käytäntöä on tärkeä jatkaa myös niissä tapauksissa, joissa harkitaan luvan peruuttamista kesken sen voimassaolon 58 §:n mukaisesti. Oleskeluluvan hakijalle tulee kertoa tästä mahdollisuudesta hyvissä ajoin, jotta hän ehtii hakea tätä jatkolupaa ennen peruuttamispäätöksen tai kielteisen jatkolupapäätöksen tulemistakin lainvoimaiseksi. Hänelle tulee myös samalla antaa tarvittava tieto siitä, millaiset työehdot ovat pakottavan työlainsäädännön sekä sovellettavan työehtosopimuksen mukaan lailliset sekä varata mahdollisuus saada neuvontaa siitä, ovatko nämä täyttyneet heidän kohdallaan.

On mahdollista, että saman työnantajan palveluksessa on myös sellaisia työntekijöitä, joiden kohdalla työnantaja on noudattanut lainsäädäntöä ja TES:iä. Tässä tilanteessa he ja mahdollisesti heidän perheenjäsenensä voisivat yllättäen menettää oleskelulupansa ilman, että he itse olisivat toimineet moitittavasti. Tämä voi tehdä Suomessa työskentelystä epävarmaa ja huonosti ennakoitavaa, mikä saattaa haitata kotoutumista ja pahimmillaan estää näitä työntekijöitä tuomasta esille työpaikalla havaitsemiaan muihin työntekijöihin kohdistuvia väärinkäytöksiä.

Jo nyt Rikosuhripäivystyksen asiakkaat ovat saattaneet joutua vaikeaan asemaan, kun työntekijän oleskelulupia on evätty sillä perusteella, ettei työnantaja noudata työehtosopimuksen määräyksiä. Haluamme tuoda esille yhden esimerkin tällaisesta tilanteesta:

Eräs Suomen työhön rekrytoitu naisasiakkaamme irtaantui hyväksikäyttötyöstä ja sai ihmiskaupparikostutuksen perusteella ihmiskaupan uhrin tilapäisen oleskeluluvan 52 a §:n perusteella. Tämä tilapäinen B-lupa ei kuitenkaan antanut hänelle mahdollisuutta hakea oleskelulupaa kotimaassa olevalle alaikäiselle lapselleen, jonka oli alusta saakka ollut tarkoitus jäädä kotimaahan sukulaisten luokse vain tilapäisesti. Hän oli jo työllistynyt kokopäiväisesti ja toistaiseksi voimassa olevaan työsuhteeseen kiinteistöpalvelualalle ja hänen tulonsa riittivät täyttämään lapsen osalta toimeentuloedellytyksen, joten hän haki työntekijän oleskelulupaa. Osapäätöstä tehdessä virkailija kuitenkin pani merkille, että vaikka hän oli työskennellyt jo yli vuoden samassa toimipaikassa, oli toinen yritys voittanut toimipaikan palveluiden tarjouskilpailun hänen oltuaan samassa työssä jo yli puoli vuotta, ja vaikka hän oli jatkanut samaa työtä tämän toisen yrityksen palveluksessa, oli hänelle maksettu ensimmäisen kahden kuukauden ajan uuden yrityksen palveluksessa uudelleen palkkaluokan 1 mukaista palkkaa, joka oli noin euron alempi kuin palkkaluokassa 2. Oleskeluluvan hakuvaiheessa hänet oli nostettu palkkaluokkaan 2 jo yli puoli vuotta aiemmin, mutta osapäätös oli kielteinen siksi, että TE-toimiston näkemyksen mukaan uuden työnantajayrityksen olisi pitänyt maksaa hänelle myös ensimmäisen kahden kuukauden ajalta palkkaluokan 2 palkkaa. Tämän seurauksena hän sai kielteisen päätöksen työntekijän oleskeluluvalla ja

hänen lapsensa samalla kielteisen päätöksen perhesideluvalle. Hän sai uuden 52 a §:n mukaisen tilapäisen B-luvan ja jatkoi työskentelyä. Mikäli käsittelijöille ei anneta mahdollisuutta ottaa huomioon kokonaistilanne näitä päätöksiä tehdessä, voi tuloksena siis syntyä tilanteita, joita voidaan pitää työntekijän oleskeluluvan hakijan kannalta kohtuuttomina.

Muita huomioita

Lakiesityksessä esitetään 40 §:stä poistettavaksi sana ”laillisesti”, jolloin oleskelulupaa hakevan oleskelu maassa sallitaan, mutta sitä ei enää määriteltäisi lailliseksi oleskeluksi. Rikosuhripäivystys on huolestunut siitä, vaikeuttaisiko tämä esimerkiksi 52 a §:n mukaista ihmiskaupan uhrin oleskelulupaa tai 52 d §:n mukaista työperäisen hyväksikäytön uhrin rikostutkintaperustaista oleskelulupaa hakevan henkilön asemaa. Näiden rikosten uhreille voidaan tietyissä tilanteissa myöntää 52 b §:n mukaisesti enintään kuuden kuukauden pituinen harkinta-aika, joka laillistaa oleskelun. Näiden lupien käsittelyajat ovat kuitenkin jo pitkään olleet erittäin pitkiä, pahimmillaan 1,5 vuotta, minkä on todennut myös apulaisoikeuskansleri 15.9.2023 annetussa ratkaisussaan OKV/227/10/2022. Tällä hetkellä useimmille uhreille ei tarvitse myöntää harkinta-aikaa, koska he oleskelevat maassa laillisesti lupaa hakiessaan. Mikäli tämä 40 §:n muutos tulee voimaan, tarvitsevat entistä useammat uhrit harkinta-ajan välttääkseen laittoman oleskelun maassa, eikä edes pisin kuuden kuukauden harkinta-aika usein riitä kattamaan sitä aikaa, joka hakemuksen käsittelyyn kuluu.

Käytännössä tämä siis saattaa suistaa usean vakavan rikoksen uhrin tilanteeseen, jossa hän oleskelee maassa laittomasti samalla kun häntä on arvioitu tarvittavan Suomessa rikosasian tutkinnassa ja oikeusprosessissa. Tämä saattaa huomattavasti vaikeuttaa rikoksen uhrin mahdollisuutta auttaa viranomaisia tutkinnassa ja asian selvittämisessä tekijöiden saamiseksi rikosvastuuseen sekä vaikeuttaa entisestään korvausten vaatimista uhrille rikoksen aiheuttamasta haitasta sekä palkkasaatavien osalta. Erityisen huolestuttavaa tämä on silloin, jos tämä laitton oleskelu voi johdattaa tulevan luvan epäämiseen 36 b §:n 1 momentin mukaisesti.

Rikosuhripäivystys esittää, että lakiin tai lain esitöihin kirjattaisiin selvästi, että tilanteet, joissa oleskeluluvan hakija on ollut ihmiskaupan tai sen kaltaisen hyväksikäytön uhri oleskellessaan maassa laittomasti tai tehdessään työtä ilman lakiin perustuvaa oikeutta, tulkitaan poikkeuksetta 36 e §:n mukaisesti sellaisiksi tilanteiksi, joissa oleskeluluvan epääminen olisi kohtuutonta, eikä tämä laitton oleskelu täten estäisi oleskeluluvan myöntämistä.

Yhtä lailla esim. väärin asiakirjojen esittäminen (36 a § 2. mom) tai muu ihmiskaupan uhrina, tekijän määräysvallan alla ja tämän aloitteesta tai hyväksikäyttötilanteesta irtaantumiseksi tehty moitittavaksi katsottava toiminta tulisi tulkita tilanteeksi, jossa oleskeluluvan epääminen olisi kohtuutonta. Rikosuhripäivystys kiinnittää huomiota siihen, että Suomea velvoittaa ns. ihmiskaupan uhrin rankaisemattomuusperiaate, jonka mukaan ihmiskaupan uhria ei tule rangaista rikosoikeudellisesti eikä myöskään hallinnollisissa menettelyissä teoista, joihin hän on ollut veloitettu tekijän toimesta (ks. esim. Hannonen & Kainulainen: Ihmiskaupan uhrin rankaisemattomuusperiaate; Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2022:8).

Rikosuhripäivystys tukee asiakkaita koko rikosprosessin ajan, prosessin keston vuoksi yleensä useita vuosia. Tänä aikana moni asiakkaista toipuu, oppii mahdollisesti kieltä, työllistyy ja joskus perustaa perheen. Nämä asiakkaat ovat saattaneet alun perin tulla Suomeen turvapaikanhakijoina ja ovat joutuneet Suomessa ollessaan rikoksen uhriksi, ja perhesiteiden syntyminen tai työllistyminen liittyy ajan myötä tapahtuvaan kotoutumiseen suomalaiseen yhteiskuntaan sen sijaan, että heidän alkuperäinen tarkoituksensa olisi ollut muuttaa perustettaan hakea oleskelulupaa Suo-

mesta. Mikäli mahdollisuus hakea oleskelulupaa työn, opintojen tai esimerkiksi Suomessa syntyneen perhesiteen perusteella poistuu, on mahdollista, että nämä jo Suomeen kotoutuneet rikoksen uhrin joutuvat poistumaan Suomesta ilman, että heillä on ollut mahdollisuus tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa rikos- ja oikeusprosessin aikana sekä käyttää rikoksen asianomistajan oikeutta vaatia korvauksia tai ajaa rikosasiaansa itse oikeusteitse.

On muistettava, että kolmannen maan kansalaisille myönnetään työntekijän oleskelulupia vain saatavuusharkinnan kautta tai sellaisille aloille, joilla on ELY-keskuksen taholta todettu **olevan vakava ja krooninen työntekijäpula**. Rikosuhripäivystyksen asiakkaat ovatkin työllistyneet hyväksikäyttökokemuksensa jälkeen nimenomaan sellaiselle alalle, jolle on arvioitu, ettei työvoimaa ole saatavilla EU/ETA-alueelta, mitä on pidettävä etuna suomalaiselle yhteiskunnalle sekä suomalaisille työnantajille. Jos tämä mahdollisuus poistetaan, johtaa se käytännössä siihen, että kolmannen maan kansalaiset oleskelevat Suomessa, mutta joutuvat itsensä elättämisen sijaan turvautumaan yhteiskunnan tuilla elämiseen. Tämä taas altistaa yhä suuremman joukon hyväksikäytölle.

HE-luonnoksessa on arvioitu, että esitetty lakimuutos toimisi hyväksikäyttöä ehkäisevästi. Rikosuhripäivystyksen arvion mukaan kokonaisvaikutus saattaisi kuitenkin olla päinvastainen. Vaikka se veisi epärehellisesti toimivilta työnantajilta mahdollisuuden kiristää kielteistä päätöstä pelkäävää turvapaikanhakijaa mahdollisuudella saada työntekijän oleskeluluvan hakemista mahdollistava työsopimus, johtaisi se väistämättä myös tilanteeseen, jossa useammalta puuttuisi mahdollisuus laillistaa oleskelu, vaikka hänellä olisi esimerkiksi keino elättää itsensä ja perheensä Suomessa.

Tämän vuoksi Rikosuhripäivystys arvioi, että lakiehdotus saattaisi lopulta johtaa tavoitellun hyvän sijaan tilanteeseen, jossa Suomessa olisi entistä enemmän paperittomia ja esiintyisi entistä enemmän paperittomien hyväksikäyttöä sekä jossa ihmiskaupan ja sitä vastaavan hyväksikäytön uhrin eivät uskaltaisi tuoda rikosta ilmi viranomaisille. Tämä saattaisi viedä pohjan siltä vuosikausien pitkäjänteiseltä työltä, mitä ihmiskaupan ja työperäisen hyväksikäytön ilmitulon ja tekijöiden rikosvastuuseen saattamiseen eteen on tehty.



Pia Marttila
koordinoiva erityisasiantuntija
ihmiskaupan uhrien auttamistyö
Rikosuhripäivystys