

Sisäministeriö

Lausuntopyyntönnö 30.1.2024, VN/24628/2023

## Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän lausunto sisäministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta oleskelulupasääntelyn kehittämiseksi

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi luonnoksesta oleskelulupasääntelyn kehittämistä koskevaksi hallituksen esitykseksi. Auttamisjärjestelmä on tarkastellut esitystä ja sen mahdollisia ennakoitavia vaikutuksia ihmiskaupan ja hyväksikäytön vastaisen toiminnan ja ihmiskaupan uhrien näkökulmasta ja kiinnittää huomiota muutamiin esityksen kohtiin. Yleisesti ottaen Auttamisjärjestelmä pitää hyvänä, että esitettynä on mm. muutoksia, joilla pyrittäisiin ennaltaehkäisemään ihmiskauppaa ja muuta hyväksikäyttöä.

### Oleskeluluvan epäämisen yleisistä perusteista, 36 a §

6 kohta tarkoittaa esimerkiksi työperäistä hyväksikäyttöä ja ihmiskauppaa. Kohdan osalta todetaan, että "Hyväksikäytön riskiä osoittavia seikkoja voivat olla esimerkiksi merkittävä kielitaidottomuus, riippuvaisuus työnantajasta, välittäjästä tai sukulaisesta, vähäinen osallisuus oleskelulupaprosessissa tai se, että hakija on tulossa töihin sukulaisensa palvelukseen." Tekstimuotoilun osalta vaikuttaisi ehkä liian suoraviivaiselta olettaa, että pelkästään sukulaisella työskentely voisi olla riittävä indikaattori siitä, että hakija voisi joutua hyväksikäytön kohteeksi tai haavoittuvaan asemaan. Lisäksi Auttamisjärjestelmä toteaa, että ns. kynnysrahan ottaminen ja maksaminen työpaikasta voi olla yksi keskeinen indikaattori työperäisen hyväksikäytön osalta ja ehdottaa siksi tarkastelemaan, voisiko tämän lisätä tekstiin.

7 kohta näyttäisi ihmiskaupan uhrin aseman osalta ongelmallisena. Lisäksi esitystekstissä vaikuttaisi olevan epätarkkuuksia. Esityksessä todetaan, että ns. vastaanottolain (746/2011) 31 §:ssä "säädetään paluun tukemisesta ja, että pykälän 1 momentin mukaan paluun tukemiseksi voidaan maksaa avustusta, jos ulkomaalainen palaa kotimaahansa tai muuhun maahan, johon hänen pääsynsä on taattu. Edellytyksenä on lisäksi, että hän poistuu maasta vapaaehtoisesti pysyväisluontoisessa tarkoituksessa peruttuaan hakemuksensa tai oleskelulupahakemuksen tultua hylätyksi". Tarkalleen ottaen vastaanottolain 31 §:n 1 momentissa säädetään edellä esitetyistä edellytyksistä vapaaehtoisen paluun avustuksen maksamiseksi vain kansainvälistä suojelua hakeneen kohdalla. Ihmiskaupan uhrin, jolla vastaanottolaissa tarkoitetaan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä olevaa henkilöä, osalta säädöksessä ei edellytetä pysyväisluotoista tarkoitusta eikä hakemuksen perumista tai oleskelulupahakemuksen hylätyksi tulemistä. Esityksestä syntyy siten vaikutelma, ettei ihmiskaupan uhrin asemaa ole säädösvalmistelussa ehkä huomioitu riittävällä tavalla. Vaikuttaisi ongelmalliselta, että ihmiskaupan uhrin turvautuessa vapaaehtoiseen paluuseen, häneltä evättäisiin aina mahdollisuus saada oleskelulupa

Suomesta viiden vuoden ajaksi etenkin, kun tämä voisi vaikuttaa siltä, että ihmiskaupan uhriksi joutunutta ikään kuin itseään rangaistaisiin vakavan rikoksen kohteeksi joutumisesta. On myös mahdollista, että tämänlainen sääntely vähentäisi ihmiskaupan uhrien turvautumista tuettuun paluuseen. Yksi auttamistoimi, jolla auttamisjärjestelmässä olevaa uhria voidaan auttaa, on turvallisen paluun tukeminen (vastaanottolaki 38 a §) ja tämän pykälän esitöissä viitataan nimenomaisesti lain 31 §: ään.

### **Oleskeluluvan epäämisestä Suomessa tapahtuneen moitittavan käyttäytymisen vuoksi, 36 b §**

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan laitton maassa oleskelu estäisi oleskeluluvan myöntämisen. Säännös vaikuttaa itsessään ongelmalliselta ihmiskauppailmiön ja ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevan eurooppalaisen sääntelyn näkökulmasta ja vaikuttaisi olevan ainakin ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan (Ulkl 52 a §) myöntämisen osalta liian tiukka. Ihmiskauppailmiön näkökulmasta on nimenomaan täysin mahdollista ja ilmiöön kuuluvaakin, että ihmiskaupan uhriksi joutuva henkilö on voinut oleskella tai joutua oleskelemaan Suomessa myös laittomasti hyväksikäytön kohteena ollessaan. Huomionarvoista on, että Ulkomaalaislain ihmiskaupan uhrin harkinta-aikaa koskevassa 52 b §:ssä nimenomaisesti säädetään siitä, että harkinta-aika voidaan antaa *ilman oleskeluoikeutta maassa olevalle ihmiskaupan uhrille ennen 52 a §:n mukaisen oleskeluluvan myöntämistä*. Vaikuttaisi sekä kansallisen lainsäädännön että ihmiskauppaan liittyvien kansainvälisten velvoitteiden näkökulmasta hankalalta ratkaisulta, että ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan voisi myöntää vain soveltamalla esitettyä 36 e §:n mukaista luvan epäämisen kohtuuttomuutta etenkin, kun asiasta ei ole ko. pykälää koskevassa tekstissä mitään mainintaa.

### **Oleskeluluvan myöntämisen yleiset perusteet, 36 a § ja oleskeluluvan epääminen Suomessa tapahtuneen moitittavan käyttäytymisen vuoksi, 36 b § suhteessa ihmiskauppaan ja rankaisemattomuusperiaatteen**

Auttamisjärjestelmä kiinnittää huomiota siihen, ettei esityksessä ole tarkasteltu ollenkaan sitä, miten esitetyt säännökset huomioivat ihmiskaupan uhrien rankaisemattomuusperiaatteen, jonka mukaan uhreja ei tule rangaista teoista, joiden tekemiseen heidät on pakotettu /he ovat joutuneet osana hyväksikäyttöä. Rankaisemattomuusperiaatteen perusta on EU:n säädöksissä. On sinällään ihmiskauppailmiöön kuuluvaa, että uhriksi joutunut on voinut joutua esimerkiksi kiertämään maahantulosäännöksiä osana hyväksikäytön kohteeksi joutumista. Suomessa on selvitetty ja arvioitu rankaisemattomuusperiaatteen soveltamista ja soveltamisalaa. On arvioitu, ettei rankaisemattomuusperiaatteen soveltaminen edellytä, että siihen vetoava henkilö on ihmiskaupparikoksen tutkinnassa asianomistajana, vaan jopa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän ja/tai Maahanmuuttoviraston tekemä arvio/tunnistaminen ihmiskaupan uhriksi joutumisesta voisi olla riittävä. Rankaisemattomuussäännöstä voitaisiin siis soveltaa, jos on muuten riittävästi selvitetty, että ulkomaalainen on ollut ihmiskaupparikoksen uhri eikä se edellytä jonkun tuomitsemista ihmiskaupparikoksesta.

Rankaisemattomuusperiaatteen soveltaminen on ihmiskaupan uhrin kohdalla merkittävä ja olisi tärkeää tarkastella ja tuoda tätä esiin myös käsillä olevassa esityksessä. Huomionarvioista on, että ihmiskaupan uhri on voinut ihmiskaupan uhriksi joutumiseensa liittyen oleskella maassa ilman vaadittavaa asiakirjaa, antaa viranomaisille väärää/virheellistä tietoa henkilöllisyydestään tai käyttää väärä tai väärennettyjä asiakirjoja tai esimerkiksi tehdä ansiotyötä oikeudetta. Samoin rikollisessa toiminnassa hyväksikäytetyn (ihmiskauppa) tai muuhun

rikokseen (esim. valtiorajarikos) ihmiskauppaan liittyen syyllistyneen/epäillyn henkilön kohdalla tulisi huomioida rankaisemattomuusperiaate oleskeluluvan epäämisen osalta. Myös esimerkiksi yrittäjänä Suomeen tulleen henkilön kohdalla, joka on tosiasiallisesti joutunutkin työntekijän asemaan, tulisi huomioida rankaisemattomuusperiaate, jos käy ilmi, että toiminta on johtunut hyväksikäytöstä. Edelleen huomionarvoista on, että ihmiskaupan uhri on voinut olla hyväksikäytön kohteena ollessaan maahantulokiellossa ja, mikäli tämä johtaisi suoraan oleskeluluvan epäämiseen, säännös voisi olla ristiriidassa rankaisemattomuusperiaatteen kanssa.

Auttamisjärjestelmä kiinnittää huomiota siihen, että esitetty säännös 36 e § oleskeluluvan epäämisen kohtuuttomuudesta vaikuttaisi sekin nostavan kynnyksen hyvin korkeaksi, jota osoittaa esitetty sanamuoto *täysin kohtuuton*. Siten ei vaikuttaisi mitenkään selvältä, että tälläkään säännöksellä turvattaisiin rankaisemattomuusperiaatteen toteutuminen. Esityksessä mainittu terveen järjen vastaisuus ei sekään oikeudellisesti epämääräisenä terminä vaikuttaisi itsessään selventävän oikeustilaa tältä osin. Auttamisjärjestelmä katsoo, että olisi vähintään tarpeellista viitata rankaisemattomuusperiaatteeseen 36 e §:n esitöissä.

#### **Oleskeluluvan epääminen turvapaikkamenettelyn vuoksi, 36 f §**

Niin sanotun kaistanvaihdon kiellon vaikutuksia erilaisen ja ehkä erityisesti työperäisen hyväksikäytön osalta on varsin haastavaa ennakoida. Merkitystä voi olla myös muilla samanaikaisesti tehtävillä pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisilla lainsäädäntömuutosesityksillä kuten kansainvälistä suojelua hakevalle myönnettävän vastaanottorahan määrän pienentämisellä ja eri esitysten ja säädösmuutosten yhteisvaikutuksilla. Ns. kaistanvaihdon osalta myönteisenä vaikutuksena voisi olla se, ettei turvapaikanhakijoita voitaisi enää harhaanjohtaa ja käyttää hyväksi lupaamalla heille työntekijän oleskelulupa huonoissa olosuhteissa ja asiattomilla ehdoilla työskentelyn palkkana, kun turvapaikanhakijoille olisi selvää, ettei tämänkaltaista reittiä työmarkkinoille ja oleskeluluvalla ole. Tästä huolimatta riskinä on se, että kaistanvaihtoa koskeva sääntely tulisi kasvattamaan harmaata ja pimeää työvoimasektoria, kun erityisesti huomioidaan eri esitysten yhteisvaikutukset. Vaikutusarviointi ei kuitenkaan ole erityisen helppoa.

Johtaja

Antti Jäppinen

Apulaisjohtaja

Katri Lyijynen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.  
Maahanmuuttovirasto 19.02.2024 klo 19:31. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

