

18.5.2011

Sisäasiainministeriö
hare@intermin.fi
maahanmuutto-osasto@intermin.fi

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle ulkomaalaislain, työsopimuslain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta SM031:00/2010

Sisäasiainministeriö on pyytänyt lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain, työsopimuslain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta. Esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön direktiivi 2009/52/EY maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevista vähimmäisvaatimuksista.

Vähemmistövaltuutetun toimialana on etnisen syrjinnän ehkäisy, hyvien etnisten suhteiden edistäminen, etnisten vähemmistöjen sekä ulkomaalaisten aseman ja oikeuksien turvaaminen, samoin kuin etnisen syrjimättömyyden periaatteen valvonta. Vähemmistövaltuutettu toimii myös kansallisena ihmiskaupparaportoijana. Vähemmistövaltuutettu keskittyy lausunnossaan kommentoimaan lakiluonnosta niiltä osin, kun se koskee vähemmistövaltuutetun toimialaa.

Lausunto

Kansallisen ihmiskaupparaportoijan näkökulmasta esityksen ehdotukset ovat pääosin kannatettavia, mutta vähemmistövaltuutettu haluaa kiinnittää huomiota mahdollisten ihmiskaupan uhrien asemaan ja uhrien tunnistamisen tärkeyteen. Esitetyillä lainsäädäntömuutoksilla toivotaan voitavan vaikuttaa myös ihmiskaupan torjuntaan ja estää työvoiman hyväksikäyttöä ja pakkotyötä. Vähemmistövaltuutettu toteaa, että kansainvälisissä yhteyksissä ihmiskauppaa ja laitonta työntekoa pidetään vahvasti toisiinsa liittyvinä ilmiöinä: ihmiskaupan uhrit oleskelevat maassa usein laittomasti ja työskentelevät luvottomasti. Laiton asema lisää työntekijöiden alttiutta joutua ihmiskaupparikoksen tai muun vastaavan vakavan hyväksikäytön uhriksi työelämässä. Myös Suomen ihmiskauppaa koskevien rangaistussäännösten esitoissa (HE 34/2004 vp) katsotaan, että laitton maassa oleskelu voi aiheuttaa ihmiskauppasäännöksissä mainitun riippuvaisen aseman. Riippuvaisen aseman hyväksikäyttö on siis eräs ihmiskaupparikoksen toteuttavista keinoista.

Vähemmistövaltuutettu korostaa, että ihmiskaupan uhreilla on mahdollisuus saada apua ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään liittyvät lainsäädäntömuutokset maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanottamisesta tehtyyn lakiin tulivat voimaan tammikuussa 2007. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on sijoitettu kahteen valtion vastaanotokeskukseen (Oulu ja Joutseno), joiden johtajat tekevät päätökset ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ottamisesta ja siitä poistamisesta moniammatillisten arviointiryhmien tuella. Valtaosa tähän mennessä auttamisjärjestelmään ohjautuneista henki-

löistä on ollut työperäisen ihmiskaupan uhreja. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään on ohjautunut myös useita sellaisia henkilöitä, joita koskeva rikosasia on päätynyt tuomioistuimeen esimerkiksi työsyRJintänä tai kiskonnantapaisena työsyRJintänä ihmiskauppanimikkeeseen sijaan. Nykyinen hallintokäytäntö mahdollistaa näin ollen myös sellaisten henkilöiden auttamisen, joiden vasta epäillään joutuneen ihmiskaupan uhreiksi.

Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen muuta hyväksikäyttöä työelämässä kohdanneista henkilöistä voi olla haastavaa ensimmäisessä viranomaiskontaktissa tai tutkinnan alkuvaiheessa. Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen on aikaavievä prosessi, ja on siksi tärkeää, että viranomaiset pidättäytyvät sellaisista toimenpiteistä, joiden seurauksena mahdollinen ihmiskaupan uhri voi jäädä tunnistamatta ja auttamisjärjestelmään ohjautumatta (esim. käännäyttäminen). Euroopan neuvoston ihmiskauppaa koskeva yleissopimus, jonka Suomi on allekirjoittanut vuonna 2006 ja joka on ratifiointiprosessissa, kieltää sopijavaltioita perustellusta syystä ihmiskaupan uhriksi epäillyn henkilön maasta poistamisen (10 art.). Sopijavaltioiden on annettava näille henkilöille tietyt sopimuksessa mainitut palvelut, jotka sisältävät myös oikeusavun esimerkiksi korvauksien ja palkkasaatavien vaatimista varten. Sopimuksen selitysmuistiossa tarkennetaan, että yleissopimuksen määräykset soveltuvat kaikkiin sopijavaltion alueella oleviin uhriin. Vähemmistövaltuutettu pitää käsillä olevan esityksen asianmukaisuuden ja uhri-lähtöisyyden kannalta tärkeänä, että eduskunnalle annettavassa esityksessä arvioidaan ehdotusten suhdetta ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen ja auttamiseen nyt tarkasteltua luonnosta seikkaperäisemmin.

52 d. Oleskeluluvan myöntäminen laittomasti työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle. Pykälässä määriteltäisiin edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle laittomasti Suomessa oleskelleelle ja täällä työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle.

Lainkohdan mukaan tilapäinen oleskelulupa voitaisiin myöntää vain tutkinnallisista ja oikeuskäsittelyyn liittyvistä syistä, ja laittomasti työskennelleiltä edellytetään siteiden katkaisemista epäiltyihin työnantajiin. Esityksessä rikostorjunnalliset tavoitteet korostuvat ja painottuvat. Luvan myöntämisessä olennaista olisi se, että viranomainen saa rikostorjunnan kannalta merkityksellisiä tietoja rikollisista, rikoksesta ja rikoksen tekoolosuhteista ja että tietoa voidaan tehokkaasti hyödyntää rikostiedustelussa ja rikosten esitutkinnassa. Uhrien auttaminen ja suojeleminen näyttäivät myöntämismenettelyssä olevan toisarvoisia arviointiperusteita.

Vähemmistövaltuutettu selvitti Kansallisena ihmiskaupparaporttoijana¹ harkinta-aikojen ja oleskelulupien myöntämistä ihmiskaupan uhreille. Selvityksessä kävi ilmi, että harkinta-aikoja ja oleskelulupia on ihmiskaupassa uhriutumisen perusteella myönnetty varsin vähän. Kansallisen ihmiskaupparaporttoijan käytössä olevasta ihmiskauppaa koskevasta tapausaineistosta käy ilmi, että tekijät painostavat uhrejaan usein uhkaamalla käyttää väkivaltaa näiden perheenjäseniä kohtaan. Yhteistyöhaluttomuus tai -kyvyttömyys voi johtua myös epäluottamuksesta viranomaisia kohtaan. Syynä yhteistyöhaluttomuudelle voi lisäksi olla se, ettei tilapäinen oleskelulupa oikeuta perheenyhdistämiseen. Jotta laittomasti työskennelleet ryhtyisivät yhteistyöhön viranomaisten kanssa, on heidän luotettava siihen, etteivät tekijät kohdista kostotoimenpiteitä lähtö-

¹ Kansallisen ihmiskaupparaporttoijan kertomus 2010

Ihmiskauppa ja siihen liittyvät ilmiöt sekä ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutuminen Suomessa

maassa asuviin perheenjäseniin tai että viranomaiset lähtömaassa ovat kykeneviä tarjoamaan heille tehokasta suojaa.

Ihmiskauppaa koskevassa raportissaan Kansallinen ihmiskaupparaportoija suosittaa, että uhriluvan perusteena oleva yhteistyövaatimus esitutkintaviranomaisten kanssa poistettaisiin ulkomaalaislaista². Uhreja tulisi kuitenkin kannustaa yhteistyöhön viranomaisten kanssa rikosvastuun toteuttamiseksi ihmiskauppaan syyllistyneitä vastaan ja ihmiskaupan ehkäisemiseksi. Vastaavasti, kun harkitaan oleskeluluvan myöntämistä laittomasti työskennelle kolmannen maan kansalaiselle, ei yhteistyö viranomaisten kanssa tulisi olla ehdoton edellytys luvan myöntämiselle.

Viranomaisyhteistyön lisäksi laittomasti työskennelleen on katkaistava kaikki siteensä mahdollisiin rikoksista epäiltyihin, jotta lupa voitaisiin myöntää, vaikka usein työnantajat ovat työntekijän omaisia, ystäviä tai tuttavvia. Vähemmistövaltuutetun näkemyksen mukaan, näin tiukat vaatimukset saattavat tosiasiassa estää laittomassa asemassa olevia ottamasta yhteyttä viranomaisiin ja hakeutumaan ulos mahdollisesta hyväksikäyttötilanteesta.

toimistopäällikkö,
vähemmistövaltuutetun sijainen



Rainer Hiltunen

Ylitarkastaja



Päivi Keskitalo

² Kansallisen ihmiskaupparaportoin kertonus 2010, s.161 kohta 7