19.5.2016 VVTDno-2016-305

YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

Eduskunta
Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Lausunto: hallituksen esitys eduskunnalle pakollista työtä koskevaan sopimukseen liittyvän pöytäkirjan hyväksymisestä sekä laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

Kansallisena ihmiskaupparaportoijana toimiva yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä. Kyse on kansainvälisen työjärjestön pakollista työtä koskevan sopimuksen pöytäkirjan hyväksymisestä ja pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Pöytäkirja velvoittaa sopijavaltiot toimenpiteisiin pakkotyötä vastaan. Pöytäkirja edellyttää, että sopijavaltiot toteuttavat tehokkaita toimenpiteitä muun muassa pakkotyön käytön ehkäisemiseksi ja poistamiseksi, suojelun antamiseksi uhreille ja pakkotyön käyttämiseen syyllistyneiden rankaisemiseksi. Hallitus näyttää esityksessään katsovan, että pöytäkirjalla pyritään torjumaan pakkotyöhön liittyvää ihmiskauppaa eli ihmiskauppaa pakkotyötarkoituksessa.

Kansallinen ihmiskaupparaportoija pyytää valiokuntaa huomioimaan, että sekä kansainvälisen työjärjestön että ihmiskaupan vastaisten toimijoiden käsityksen mukaan pakkotyö ja ihmiskauppa pakkotyötä varten saattavat itse asiassa olla eri asioita. Osa pakkotyöstä näyttäisi olevan ihmiskauppaa ja osa ihmiskaupasta puolestaan pakkotyötä, mutta käsitteet ja niiden soveltamisalaan kuuluvat uhriryhmät näyttäisivät osin olevan erit. Pakkotyö olisi tämän käsityksen mukaan ihmiskauppaa laajempi käsite ja ilmiö kuin ihmiskauppa pakkotyötarkoituksessa. Toisaalta pakkotyön lisäksi ihmiskaupan hyväksikäyttötarkoituksia ovat esimerkiksi pakkoavioliitot, elinten ja kudosten kauppa, rikolliseen toimintaan pakottaminen ja seksuaalinen hyväksikäyttö.

Määritelmillä on käytännöllistä merkitystä. Hallitus katsoo esityksessään, että pöytäkirjan määräykset pakkotyön kriminalisoimisesta ja uhrien auttamisesta ja suojelemisesta voidaan saattaa voimaan ilman lainsäädäntömuutoksia. Tämä johtuu muun muassa siitä, että Suomi on jo aikaisemmin kriminalisoinut ihmiskaupan ja perustanut auttamisjärjestelmän ihmiskaupan uhreille. Riskinä hallituksen valitsemassa voimaansaattamismallissa on, että osa vakavan työperäisen hyväksikäytön uhreista putoaa auttamis- ja suojelutoimenpiteiden ulkopuolelle, koska heidän ei syystä tai toisesta katsota joutuneen juuri ihmiskaupparikoksen uhreiksi.

Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) mukaan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tarkoituksena on turvata ihmiskaupan uhrin tunnistaminen ja auttamien. Lain mukaan henkilö otetaan auttamisjärjestelmään, jos olosuhteiden perusteella arvioidaan, että kyseessä voi olla ihmiskaupparikoksen uhri ja hän on auttamistoimien tarpeessa. Järjestelmästä poistetaan muun muassa silloin, kun esitutkinnan päättä-

mistä koskevasta päätöksestä ilmenee, ettei kyse ole ihmiskaupparikoksesta tai jos syyttäjä ei nosta uhria koskevassa asiassa syytettä ihmiskaupparikoksesta. Auttamisen kytkentä ihmiskauppaa koskevaan rikosprosessiin on vahva, ja se on entisestään vahvistunut heinäkuussa 2015 voimaan tulleen lainmuutoksen myötä.

Tämä voi tosiasiassa johtaa siihen, että vakavan hyväksikäytön uhri ei pääse auttamisjärjestelmään, koska esitutkintaviranomaiset ovat alkaneet tutkia häneen kohdistunutta rikosta esimerkiksi kiskonnantapaisena työsyrjintänä. Henkilö voidaan myös poistaa auttamisjärjestelmästä esimerkiksi sellaisissa tapauksissa, joissa rikosprosessitoimijat eivät syystä tai toisesta ole kyenneet saamaan riittävästi näyttöä juuri ihmiskaupparikoksesta tai joissa ihmiskauppaa koskevia rikoslain tunnusmerkistöjä ei ole osattu soveltaa. Erityisen haasteellisia ovat sellaiset rajatapaukset, joissa hyväksikäyttö on sinällään ollut vakavaa, mutta joissa uhrin vapauden rajoittaminen ei ole ollut niin intensiivistä ja merkittävää, että rikosprosessitoimijat olisivat katsoneet rikoksen täyttävän juuri ihmiskaupparikoksen tunnusmerkistön.

Osa edellä mainituista ongelmista tullee ajan saatossa ratkeamaan koulutuksella ja kokemuksen kartuttamisella ihmiskaupparikosten esitutkinnasta, mutta osa hyväksikäyttötilanteista näyttäisi uhrien auttamista käytännössä tekeviltä toimijoilta saatujen tietojen mukaan olla sellaisia, etteivät ne vakavuudestaan huolimatta täytä juuri ihmiskaupparikoksen tunnusmerkistöä. Kansainvälisiin velvoitteisiin perustuvassa Suomen rikoslaissa ihmiskauppa on äärimmäistä hyväksikäyttöä ja väkivaltaa, jossa loukataan yksilön vapautta, itsemääräämisoikeutta ja koskemattomuutta tavalla, joka on kansainvälisissä yhteyksissä määritelty ihmisoikeusloukkaukseksi ja -rikokseksi.

Käsillä oleva pöytäkirja pyrkii vahvistamaan toimenpiteitä kaikkea pakkotyötä vastaan. Hallituksen esityksen mukaan voimassa oleva ihmiskauppaa koskeva lainsäädäntö riittää täyttämään pöytäkirjan määräykset. Kansallinen ihmiskaupparaportoija pyytää valiokuntaa huomioimaan, että myös ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän käsityksen mukaan tämän voimaansaattamismallin tosiasiallisena riskinä on, että osa pakkotyön uhreista jää avun ja suojelun ulkopuolelle. Yksi keino ratkaista tämä ongelma olisi laajentaa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän soveltamisalaa koskemaan myös esimerkiksi kiskonnantapaisen työsyrjinnän uhreja. Tämä olisi järkevää paitsi pakkotyön uhrien oikeuksien toteutumisen myös harmaan talouden ehkäisemisen ja työperäisten hyväksikäyttötapausten selvittämisen vuoksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu Kirsi Pimiä

Ylitarkastaja Venla Roth