Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta **27.9.2018**

Asia: K 6/2018 vp Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018

Kiitämme mahdollisuudesta lausua Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksesta eduskunnalle 2018. Lausuntomme keskittyy lukuun 4.2. ihmiskaupan uhreista.

Luku 2.5. Työelämän syrjintään puuttumista vahvistettava

HEUNI on viimeisen kymmenen vuoden ajan tutkinut ulkomaalaisiin työntekijöihin kohdistuvaa hyväksikäyttöä Suomessa.[1] Tutkimusten keskeinen tulos on, että Suomessa esiintyy ulkomaalaistaustaisten henkilöiden eriasteista hyväksikäyttöä työelämässä. Työnantaja on esimerkiksi työntekijän riippuvaisesta asemasta, ymmärtämättömyydestä tai ajattelemattomuudesta johtuen maksanut hänelle muita työntekijöitä alempaa palkkaa, tai teetättänyt työtä epäasiallisissa työoloissa. Näissä tilanteissa kyseessä voi olla työsyrjintä tai kiskonnantapainen työsyrjintä. Vakavimmillaan kyseessä voi myös olla ihmiskauppa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii kansallisena ihmiskaupparaportoijana, jolla on laaja toimenkuva ja laaja toimivalta tukea ihmiskaupan uhreja sekä tehdä yhteistyötä eri viranomaisten kanssa. Tämä työ on osoittautunut erittäin tärkeäksi Suomen kansallisen ihmiskaupan vastaisen toiminnan kehittymisen osalta, mutta myös yksittäisten uhrien kannalta. Vastaavasti olisi tärkeää, että yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi laajempi toimivalta myös työsyrjinnän osalta, jolloin valtuutettu voisi ottaa kantaa yksittäisiin työsyrjintätapauksiin ja edistää niiden selvittelyä työsuojeluviranomaisten ja tasa-arvovaltuutetun rinnalla.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa esitetään, että yhdenvertaisuusvaltuutetulla tulisi työsuojeluviranomaisten ohella olla toimivalta arvioida työelämässä tapahtuvaa syrjintää. HEUNI kannattaa tätä ehdotusta.

Luku 4.2. Tuntematon tulevaisuus: selvitys ihmiskaupan uhreista auttamistoimien saajina

Yhdenvertaisuusvaltuutetun (YVV) kertomuksessa käsitellään valtioneuvoston rahoittamaa (VN TEAS) selvitystä ”Tuntematon tulevaisuus: selvitys ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuudesta”, jossa arvioitiin ihmiskaupan uhrien auttamista koskevia vastaanottolain (laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta, 746/2011) säännöksiä. HEUNI osallistui selvityksen tekoon yhdessä YVV:n kanssa, ja vastasi asiantuntijahaastattelujen tekemisestä ja analysoimisesta sekä raportin ja suositusten laatimisesta tältä

[1] Jokinen, Ollus & Viuhko (2011). Ehdoilla millä hyvänsä. Työperäinen ihmiskauppa ja ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttö Suomessa. Heuni Publication Series No. 67.; Jokinen & Ollus (2014). Tuulikaapissa on tulijoita. Työperäinen ihmiskauppa ja ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttö ravintola- ja siivouspalvelualoilla. Heuni Publication Series No. 76.; Ollus (2016). From Forced Flexibility to Forced Labour: The Exploitation of Migrant Workers in Finland. Academic dissertation. Heuni Publication Series No. 84.

osin. Haastateltuja asiantuntijoita oli yhteensä 83, ja he edustivat laaja-alaisesti eri viranomaisia sekä kolmannen sektorin toimijoita. Tässä esitetyt näkemyksemme pohjautuvat selvityksessä keräämäämme empiiriseen aineistoon. Keskitymme lausunnossamme erityisesti kuntien sosiaalitoimeen ja palveluiden saamiseen liittyviin haasteisiin sekä auttamisen ja rikosprosessin väliseen kiinteään yhteyteen ja sen aiheuttamiin ongelmiin.

Ihmiskaupan uhrien avunsaanti kunnissa: Ihmiskaupan uhrien auttaminen on järjestytty kaksijakoisella mallilla, jossa kunnat vastaavat niiden ihmiskaupan uhrien auttamisesta, joilla on kotikunta Suomessa. Joutsenon vastaanottokeskus vastaa niiden ihmiskaupan uhrien auttamistoimien järjestämisestä, joilla ei ole kotikuntaa. Vaikka yksittäiset kuntien sosiaalitoimen työntekijät tekevät hyvää työtä ihmiskaupan uhrien auttamisessa, TEAS-selvityksemme osoittaa, että rutiinit ja ohjeistukset kuitenkin puuttuvat. Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) ei toistaiseksi ole ohjeistanut kuntia siitä, miten ihmiskaupan uhrien avuntarpeeseen tulisi vastata ja vastaanottolakia soveltaa. ***Kokemuksen, rutiinien ja ohjeistuksen puute johtaa siihen, että uhrien auttaminen ja palveluiden saaminen ei ole yhdenvertaista, vaan sattumanvaraista ja vaihtelee kuntien välillä ja toisaalta myös kuntien sisällä.***

Kuntien sosiaalitoimessa ei selvityksemme perusteella tunneta vastaanottolakia ja ihmiskaupan uhrien erityisasemaa, eikä vastaanottolakia siten myöskään sovelleta. Osaltaan tämä voi johtua siitä, että vastaanottolaki on sisäministeriön alaista lainsäädäntöä. Sosiaalitoimessa puolestaan sovelletaan pääasiassa sosiaalihuoltolakia. Sosiaalitoimen työntekijät kohtelevat ihmiskaupan uhreja yhdenvertaisesti muiden sosiaalitoimen asiakkaiden kanssa, jolloin ihmiskaupan uhrit saavat kunnissa samat palvelut kuin kuka tahansa kuntalainen. Ymmärrys ihmiskaupan uhrien erityistarpeista ei ole riittävällä tasolla ja uhrit eivät aina saa palveluita, joihin he olisivat oikeutettuja. ***Tämä johtaa siihen, että ihmiskaupan uhrit ovat keskenään epätasa-arvoisessa asemassa sen mukaan, saavatko he apua kunnista vai Joutsenon vastaanottokeskuksesta. Tämä koskee etenkin suomalaisia uhreja ja pysyvämmin Suomessa oleskelevia uhreja*** (ts. ne, joilla on kuntapaikka).

Yksi ratkaisu havaittuihin ongelmiin voisi olla se, että ihmiskaupan uhrien auttamistyötä ja osaamista keskitettäisiin kunnissa. Myös STM:n ohjeistukselle on selkeä tarve.

Selvityksemme suositusten mukaisesti HEUNI yhtyy valtuutetun kertomuksen suositukseen ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön selkiyttämisestä. Tarvitaan kiireellisesti STM:n ohjeistus kuntien sosiaali- ja terveystoimelle. Lisäksi tulee aloittaa joko ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan erillislain valmistelu STM:n johdolla, tai vähintään turvata ihmiskaupan uhrien oikeudet sosiaali- ja terveydenhuollon yleislaeissa sisällyttämällä ihmiskaupan uhrien erityisasema em. lakeihin.

Rikosprosessin ja auttamisen välinen yhteys: Vastaanottolakiin on kirjattu yhtenä uhrin poistamisen perusteena auttamisjärjestelmästä se, ettei rikosprosessi etene ihmiskauppanimikkeellä. Selvityksemme aineiston perustella runsas kolmannes uhreista poistettiin auttamisjärjestelmästä, koska poliisi ei tutkinut rikosta ihmiskauppana, syyttäjä ei syyttänyt tai tuomioistuin ei tuominnut ihmiskaupasta.

Vilhonkatu 4 B 19,
00100 Helsinki, Finland
heuni@om.fi www.heuni.fi

Selvityksessämme nousi vahvasti esiin, että haastatellut esitutkintaviranomaiset ja syyttäjät itse pitivät tätä yhteyttä ongelmallisena. Ensinnäkin, suuri osa haastatelluista esitutkintaviranomaisista ja syyttäjistä oli siinä virheellisessä käsityksessä, että uhrit saavat apua riippumatta rikosprosessin etenemisestä. Selvityksen yksi keskeinen tulos on, etteivät rikosoikeusjärjestelmän toimijat tienneet avun kytköksestä rikosprosessiin. Toiseksi, esitutkintaviranomaiset ja syyttäjät korostivat, että rikosprosessi ja auttaminen ovat eri asioita, joilla on eri tavoitteet, eikä niiden siksi pitäisi olla toisiinsa kytkettyjä. He korostivat, että rikosoikeudellinen näyttö on oma asiansa ja etenkin tuomitsemiskynnys on syystä korkealla. Siten rikosoikeudellisesti ei välttämättä voida aukottomasti tutkia, selvittää tai todistaa ihmiskaupparikoksen tapahtuneen, vaikka henkilö olisikin tosiasiallisesti ihmiskaupan uhri.

Selvitys osoittaa, että auttamisen rikosprosessiyhteys on kiinteä ja vahva. Tällä on kaksi ulottuvuutta: Ensinnäkin rikosprosessiyhteydellä on vaikutus siihen, hakeutuvatko uhrit ylipäätään auttamisjärjestelmään, koska he joutuvat jo siinä vaiheessa päättämään, haluavatko he, että tieto tapauksesta menee poliisille. ***Tämä näyttäisi estävän joitain uhreja ylipäätään hakeutumasta viranomaisten tarjoaman avun piiriin. Selvityksemme perusteella näyttää siltä, että etenkin Suomessa seksuaalisesti hyväksikäytetyiksi joutuneet ihmiskaupan uhrit eivät hakeudu auttamisjärjestelmään***. Toiseksi oikeutettu periaate taata vastaajan oikeusturva määrittelee myös sen, saako uhri apua, koska uhrien auttaminen on kytköksissä rikosoikeudelliseen määrittelyyn siitä, mikä täyttää ihmiskaupparikoksen tunnusmerkistön.

Selvityksemme suositusten mukaisesti HEUNI yhtyy valtuutetun kertomuksen suositukseen ihmiskaupan urien auttamisen ja rikosprosessin kytköksen heikentämisestä. Näkemyksemme mukaan rikosprosessin sijaan uhrin avuntarpeen tulisi ohjata avunsaantia. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että jos ja kun rikosprosessi ei etene ihmiskauppanimikkeellä, uhrin henkilökohtaisesta tilanteesta tehdään kokonaisarvio, jossa tarkastellaan sitä, onko uhrilla edelleen avuntarve. Jos kokonaisarvion perusteella katsotaan, että uhrilla on edelleen ihmiskaupan uhriksi joutumisesta johtuvia avuntarpeita, henkilöä ei poisteta auttamisjärjestelmästä.

Työsuojelun toimivallan lisääminen: Ihmiskaupparikos ei tällä hetkellä kuulu työsuojeluviranomaisten ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Selvityksessämme nousi esiin tarve lisätä ihmiskaupparikos työsuojelua ohjaavaan valvontalakiin (44/2006). Tämä edesauttaisi sitä, että esitutkintaviranomaiset voisivat pyytää työsuojelutarkastajilta lausuntoja nimenomaan ihmiskaupparikoksista, mikä osaltaan edistäisi myös sitä, että esiin tulleet hyväksikäyttötapaukset etenisivät ihmiskauppanimikkeellä (eikä lievemmällä rikosnimikkeellä, kuten kiskonnantapaisena työsyrjintänä).

Yhdymme valtuutetun kertomuksessa esitettyyn suositukseen muuttaa valvontalakia (44/2006) niin, että työsuojeluviranomaisen on ilmoitettava myös epäilemästään ihmiskaupparikoksesta poliisille, ja että työsuojeluviranomaisille annetaan oikeus tulla kuulluksi esitutkinnassa, antaa lausunto syyttäjille, ja olla läsnä ja puhua oikeudessa.

Vilhonkatu 4 B 19,
00100 Helsinki, Finland
heuni@om.fi www.heuni.fi

Poliisin erikoistuminen: Lähes kaikki selvityksessämme haastatelluista esitutkintaviranomaisista kannatti poliisin erikoistumista ihmiskauppatutkintaan. Selvityksessä tuodaan esiin erilaisia malleja, joilla erikoistuminen voitaisiin toteuttaa. Yksi ehdotus on KRP:n valtakunnallinen yksikkö tai tutkintatiimi, joka hoitaisi kaikkea tutkintaa, mutta niin, että siihen kytkettäisiin paikallistasolta tutkija mukaan varmistamaan paikallistuntemuksen huomioimisen tutkinnassa. Toinen vaihtoehto on alueelliset tutkintaryhmät, jotka hoitaisivat ihmiskauppatutkintaa. Kolmantena vaihtoehtona mainittiin erikoistuminen paikallistasolla, joskin tapauksia saattaa olla niin pieni määrä, ettei erikoistumisessa ole mieltä. Ehdotukset ratkaisisivat kysymyksen siitä, miten taata poliisin osaaminen valtakunnallisesti ihmiskauppatutkinnoissa.

Yhdymme valtuutetun kertomuksessa esitettyyn suositukseen parantaa ihmiskaupparikosten tutkintaa perustamalla erikoistuneita tutkintayksiköitä.

ELY-korvaukset: Selvityksemme mukaan nykyinen kuntakorvausjärjestelmä koetaan epäselväksi, ja korvauksia onkin toistaiseksi haettu varsin vähän.

Yhdymme valtuutetun kertomuksessa esitettyyn suositukseen, jossa ehdotetaan, että jatkossa korvaukset haettaisiin suoraan auttamisjärjestelmältä ELY-keskusten sijaan.

4.4. Ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaatio

Ihmiskaupan vastaisesta koordinaatiosta olemme lausuneet sisäministeriölle vuosina 2017, 2016 ja 2015. Olemme korostaneet, ja korostamme edelleen, että ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaatio on Suomessa tarpeen. Koordinaatiotoiminta ei kuitenkaan mielestämme tähän saakka ole vastannut tarpeita. Sisäministeriön keväällä 2018 tekemä koordinaatiotoiminnan arviointi on tervetullut. Kuten arvioinnissakin todetaan, tulee koordinaatiotoiminnan perustua ihmiskaupan vastaisen toiminnan asiantuntemukselle. Koordinaattorin tulee mielestämme systemaattisesti koota ja välittää ihmiskauppaa koskevaa tietoa sekä toimia eri viranomaisten ja toimijoiden välisenä linkkinä. Myös ns. yhteensovittamissihteeristön tulee näkemyksemme mukaan olla aiempaa operatiivisempi ja tehdä konkreettisempaa yhteistyötä käytännön tason haasteiden ratkaisemiseksi.

Kannatamme ihmiskauppakoordinaattorin viran vakinaistamista.

Natalia Ollus
johtaja, OTT

Minna Viuhko
tutkija

YK:n yhteydessä toimiva Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti (HEUNI)