Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta, kuulemistilaisuus 11.9.2019

Asia: K 3/2019 vp Hallituksen vuosikertomus 2018

Kiitän mahdollisuudesta antaa lausunto ihmiskaupan kaltaisesta pakkotyöstä sekä yleinen katsaus ihmiskauppailmiöön ja sen sääntelyyn, jossa keskityn lapsiin ja nuoriin kohdistuvaan ihmiskauppaan. Korostan lausunnossani **rankaisemattomuuteen puuttumisen** ja **uhrien auttamisen** tärkeyttä.

Ihmiskaupan kaltainen pakkotyö (HE 69/2016 vp – EV 124/2016 vp)

HEUNI on yli kymmenen vuoden ajan tutkinut ulkomaalaisiin työntekijöihin kohdistuvaa hyväksikäyttöä Suomessa.[1] Suurin osa hyväksikäytetyistä ulkomaalaisista työntekijöistä oleskelee Suomessa laillisesti, eli heillä on työlupa kunnossa tai ovat tehneet töitä turvapaikanhakijan työnteko-oikeuden perusteella. Hyväksikäyttöä on esiintynyt palvelualoilla (ravintola- ja siivoustyö), rakennusalalla, kausityössä (maatalous- ja puutarha-ala), mutta myös teollisuudessa on esiintynyt hyväksikäyttötapauksia. Harva ulkomaalaistaustainen työntekijä kuuluu ammattiliittoon.

Useimmiten kyseessä on alipalkkaus ja erilaisten lakisääteisten lisien maksamatta jättäminen. Jos tilanteeseen liittyy lisäksi ylipitkiä päiviä ja epäasiallisia työoloja voi kyseessä olla kiskonnantapainen työsyrjintä. Jos tämän lisäksi esiintyy työntekijän vapaa-ajan kontrolloimista, työntekijän riippuvuutta työnantajasta, uhkailua ja kiristämistä, voi kyseessä olla ihmiskauppa pakkotyötarkoituksessa. Rajanveto ihmiskaupan ja kiskonnantapaisen työsyrjinnän välillä on vaikeaa ja näyttökynnys on ihmiskaupparikoksessa oikeutetusti korkea. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa työperäinen hyväksikäyttö saattaa edetä rikosprosessissa kiskonnantapaisena työsyrjintänä (tai törkeänä kiskontana) ihmiskaupan sijaan, vaikka tosiasiallisesti kyseessä olisikin ihmiskauppa pakkotyötarkoituksessa. Ihmiskaupparikokset ovat usein monimutkaisia tutkia ja näytön saaminen on vaikeaa. Siksi syyttäjä saattaa jättää syytteen nostamatta, tai tuomioistuin todeta, ettei kyseessä ole ihmiskauppa. Henkilö voi siten tosiasiallisesti edelleen olla ihmiskaupan uhri, vaikka tuomioistuin on todennut, että ihmiskaupparikoksen tunnusmerkistö ei täyttynyt.

Suomessa ihmiskaupan uhreja autetaan Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja HEUNI toteuttivat 2017-2018 VN TEAS-rahoitteisen tutkimuksen auttamista säätelevän lain toimivuudesta[2]. Tutkimuksen mukaan uhrien on mahdollista päästä auttamisjärjestelmään suhteellisen matalalla kynnyksellä myös tilanteissa, joissa ei ole selvää, onko henkilö kohdannut ihmiskauppaa vai määrittyykö hänen kokemuksensa jonkin muun rikosnimikkeen

[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.

[2] Koskenoja, Ollus, Roth, Viuhko & Turkia (2018). Tuntematon tulevaisuus – selvitys ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuudesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 24/2018.

kautta. Työperäisen hyväksikäytön osalta ongelmia tuottaa se, kun tutkintanimike muuttuu ihmiskaupasta kiskonnantapaiseksi työsyrjinnäksi tutkinnan aikana. Näissä tilanteissa henkilö useimmiten poistetaan auttamisjärjestelmästä, sillä auttaminen on sidottu nimenomaan ihmiskauppanimikkeeseen ja siihen, että poliisi tutkii ihmiskauppaa, syyttäjä nostaa syytteen ihmiskaupasta, ja tuomioistuin tuomitsee ihmiskaupasta.

Useimmiten henkilön vanha työlupa on tässä vaiheessa jo mennyt umpeen, mutta hänelle ei voida myöntää ihmiskaupan uhrin oleskelulupaa. Vaikka henkilö voisikin saada uuden työluvan, työnantajat ovat usein haluttomia hakemaan työlupaa koska työlupaprosessi on niin pitkäkestoinen. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa uhri jää pahimmillaan ilman apua, töitä ja oleskelulupaa. Kaikki uhrit eivät toki tarvitse kaikkia auttamisjärjestelmän tarjoamia palveluita kuten sosiaalipalveluita. Useimmat uhrit kaipaavat etenkin oikeudellista apua mahdolliseen rikosprosessiin sekä apua oleskelulupa-asioihin. Jos henkilöllä ei ole enää ihmiskaupan uhrin statusta, joutuu hän itse kattamaan oikeudellisen avun kustannukset. Oikeudellinen apu on kallista, ja nostaa kynnystä ryhtyä oikeudellisiin toimiin hyväksikäyttäjää vastaan. Tämä lisää omalta osaltaan rankaisemattomuutta, eli tilannetta, jossa hyväksikäyttöön syyllistyneet työnantajat selviävät vailla seuraamuksia. Samalla mahdollistuu työntekijöiden hyväksikäyttöön perustuvan liiketoiminnan jatkuminen, joka omalta osaltaan johtaa valtioon kohdistuviin rikoksiin, esimerkiksi jos työnantaja kiertää veroja eikä maksa lakisääteisiä työnantajakuluja.

HEUNIssa on paraikaa meneillään kansainvälinen hanke[3], jossa pyrimme kuvailemaan hyväksikäytön liiketoimintamallia. Ko. liiketoimintamalli perustuu siihen, että työnantaja vähentää kuluja maksamalla alipalkkaa sekä jättämällä verot ja lakisääteiset maksut maksamatta, ja harjoittamalla ohimyyntiä sekä kassan ja kirjanpidon manipulointia. Tuotto voidaan maksimoida myös vaatimalla työntekijöiltä välitysmaksuja ja suuria korvauksia asumisesta, työvaatteista, välineistä, ruuasta ja kuljetuksista. Malliin liittyy myös taloudellisten rakenteiden väärinkäyttöä ja harmaata toimintaa, kuten yrityksen omistajien jatkuva vaihtaminen (esim. ravintola- ja rakennusteollisuudessa), toistuvia konkursseja, sekä postilaatikkofirmojen, bulvaanien ja muiden välikäsien käyttämistä. Lisäksi tilaajavastuulakia kierretään erilaisin keinoin, vero- ja luottovelkoja peitetään ja uusia yrityksiä perustetaan muiden maiden kautta. Kyseessä on siten toisaalta hyväksikäyttöön perustuva liiketoimintamalli, josta saatava huomattava taloudellinen hyöty vääristää kilpailua. Toisaalta kyse on järjestelmien tietoisesta hyväksikäytöstä, jossa myös täysin laillisin keinoin ulkoistetaan toiminnan riskejä ja kuluja laillisuuden rajamailla. Esimerkkejä tästä ovat pitkät alihankintaketjut, ”pakkoyrittäjyys”, lähetettyjen työntekijöiden. vuokratyön ja/tai alustatalouden väärinkäyttö.

Tilanteen parantamiseksi ehdotan seuraavia toimenpiteitä:

1. Tulisi voida taata **työperäisen hyväksikäytön uhrin mahdollisuus jäädä Suomeen rikosprosessin ajaksi**, jotta voidaan toisaalta turvata uhrin oikeuksien ja toisaalta rikosvastuun toteutuminen. Tämä edellyttäisi oleskeluluvan myöntämistä uhrille rikosprosessin ajaksi, riippumatta siitä, millä rikosnimikkeellä hyväksikäyttöä tutkitaan. Lisäksi

[3] https://www.heuni.fi/en/index/researchareas/humantrafficking/flow_thb.html

tulisi taata maksuton oikeusapu rikosprosessin ajaksi, ja vahvistaa työntekijöiden mahdollisuuksia hakea ja saada maksamattomat palkkansa. Myös apua tarjoavien järjestöjen resurssit tulisi turvata.

2. Uhrien avun saannin vahvistamiseksi ihmiskaupan **uhrien auttamisen ja rikosprosessin kytköstä tulisi heikentää nykyisestä** ja auttamisen periaatteita selkiyttää: rikosprosessin sijaan uhrin avuntarpeen tulisi ohjata avunsaantia. Konkreettisesti tämä edellyttää sitä, että jos ja kun rikosprosessi ei etene ihmiskauppanimikkeellä, auttamisjärjestelmässä olevan 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 poistettaisi auttamisjärjestelmästä. Tämä koskee työperäisen hyväksikäytön uhrien ohella myös muita ihmiskaupan kohteeksi joutuneita, kuten ulkomailla pakkoavioliiton kohteeksi joutuneita uhreja, joiden kokeman hyväksikäytön tutkinta Suomessa on vaikeaa, ja jonka seurauksena uhri voidaan poistetaa auttamisjärjestelmästä.

3. Työperäiseen hyväksikäyttöön tulee puuttua aiempaa voimakkaammin. Tämä edellyttää sekä valvonnan että seuraamusten vahvistamista:

    a. Ulkomaalaistaustaisten **työntekijöiden tietoisuutta omista oikeuksistaan** tulee parantaa jakamalla tietoa eri kielillä, ml. työluvan hakuvaiheessa.
    b. **Työsuojelun ulkomaalaistarkastajien resurssien ja toimivallan vahvistaminen:** työperäisen hyväksikäytön tunnistaminen tulisi olla työsuojelun keskeinen tehtävä. Ulkomaalaistarkastajille tulisi taata paremmat tiedonsaantioikeudet ja oikeus määrätä laiminlyöntimaksuja tai järeämpiä keinoja kehotusten ohella. Ihmiskauppa tulisi lisätä työsuojelun ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluviin rikoksiin, eli valvontalakia (44/2006) tulee muuttaa 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.
    c. **Poliisin erikoistuminen** ihmiskauppaan ja työperäisen hyväksikäytön tutkimiseen, sekä resurssien lisääminen. Myös **vahvempi moniammatillinen yhteistyö** poliisi-työsuojelu-verottaja vrt. poliisi-raja-tulli -yhteistyö.
    d. **Alipalkkaukseen puuttuminen:** alipalkkaus tulkitaan poliisissa usein palkkariidaksi, jolloin tapausta ei tutkita. Työsyrjintäpykälän soveltaminen näihin tilanteisiin on usein myös haastavaa. Alipalkkauksen kriminalisointia tulisi siten harkita keinona puuttua ilmiöön.
    e. **Kiskonnantapaisen työsyrjinnän ja ihmiskaupan nimikkeiden päällekkäisyyden selkiyttäminen:** Nimikkeiden päällekkäisyys aiheuttaa tällä hetkellä tulkintavaikeuksia. Myös Euroopan Neuvoston alainen GRETA on suositellut rajanvedon selkiyttämistä.

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

f. Hyväksikäytön ehkäisemiseksi ja hyväksikäytettyjen työntekijöiden uudelleen työllistymisen vahvistamiseksi **työlupien alakohtaisia rajoitteita** tulisi lieventää tai niistä luopua.

Yleinen katsaus ihmiskauppailmiöön ja sen sääntelyyn: lapsiin ja nuoriin kohdistuva ihmiskauppa Suomessa

HEUNI toteutti Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tilauksesta selvityksen lapsiin ja nuoriin kohdistuvasta ihmiskaupasta Suomessa[4]. Selvityksen kohteena olivat sekä alle 18-vuotiaat että 18-21 -vuotiaat nuoret. Tutkimuksessa tarkasteltiin niin Suomessa kuin ulkomailla tapahtunutta hyväksikäyttöä, joka oli tunnistettu Suomessa.

Selvityksen perusteella Suomessa on sekä valtaväestöön kuuluvia Suomen kansalaisia että ulkomaalaistaustaisia lapsia, jotka ovat kokeneet ihmiskauppaa joko Suomessa ja/tai ulkomailla. Parhaiten Suomessa on tunnistettu lapsiin kohdistuvaa seksuaalista hyväksikäyttöä, mutta myös pakkoavioliittoja ja rikolliseen toimintaan pakottamista on havaittu. Seksuaalinen hyväksikäyttö näyttää selvityksen perusteella kohdistuvan erityisesti tyttöihin. Lapset ja nuoret ovat joutuneet muun muassa pakotetuksi prostituutioon, heiltä on ostettu seksiä, ja lapsia on käytetty hyväksi internetissä. Selvityksestä käy ilmi, että lasten ja nuorten joutuminen seksinoston ja sen yrityksen kohteeksi on varsin yleistä.

Selvityksessä nousi esille myös poikiin kohdistuva hyväksikäyttö, etenkin ns. tanssijapojat, eli Afganistanista tai Iranista ilman huoltajaa Suomeen tulleet pojat, jotka ovat joutuneet bacha bazi -ilmiössä hyväksikäytetyksi. Bacha bazissa pojat puetaan naisten vaatteisiin ja he tanssivat miehille juhlissa, joissa heitä usein myös hyväksikäytetään seksuaalisesti ja raiskataan. Seksuaalisen hyväksikäytön uhreja, sekä tyttöjä että poikia, yhdistää se, että he ovat erityisen traumatisoituneita ja siten akuutin sekä pitkäkestoisen avun tarpeessa.

Suomessa esiintyy myös lapsiin kohdistuvia pakkoavioliittoja. Kolmenlaisia tapauksia nousi esiin: Suomesta ulkomaille vanhempien kotimaahan lähetetyt tytöt, jotka naitetaan vanhemmalle miehelle; Suomessa asuvat miehet, joka hakevat alaikäisen vaimon ulkomailta, sekä turvapaikanhakijoiden joukossa tunnistetut lapset, jotka on ennen Suomeen tuloa pakotettu avioliittoon.

Rikollisuuteen pakottaminen oli selvityksen tulosten mukaan varsin yleinen hyväksikäytön muoto. Suurin osa uhreista oli valtaväestöön kuuluvia, kodin ulkopuolelle sijoitettuja nuoria, jotka olivat karanneet sijoituspaikastaan. Ryhmässä oli myös päihderiippuvaisia tai pikkurikoksia ja rötöksiä aiemmin tehneitä nuoria, jotka ovat alttiita painostukselle. Nuoret olivat joutuneet tekemään esimerkiksi huumerikoksia ja varastamaan. Toisaalta myös turvapaikanhakijalapsia oli pakotettu rikolliseen toimintaan matkalla Suomeen. Selvityksessä mainittiin myös rikollisliigojen mukana tulevat

[4] Kervinen & Ollus (2019). Lapsiin ja nuoriin kohdistuva ihmiskauppa Suomessa. Heuni Publication Series No. 89.

ulkomaalaistaustaiset lapset, jotka on pakotettu tekemään rikoksia Suomessa. Näissä tapauksissa on ollut selviä ihmiskaupan piirteitä, mutta rikoksia on tutkittu muilla nimikkeillä. Selvitys osoittaa, ettei poliisi tunnista rikolliseen toimintaan pakottamisen yhteyttä ihmiskauppaan riittävästi. Tämä herättää huolen siitä, että lapset ja nuoret joutuvat syytetyiksi ja rangaistuiksi teoista, joihin heidät on pakotettu suorana seurauksena ihmiskaupasta. Rankaisemattomuuden periaatteen mukaisesti lapsia ja nuoria ei tule rangaista teoista, joihin he ovat syyllistyneet ihmiskaupassa uhriutumisen takia.

Selvityksessä tuli esille myös se, kuinka eri ihmiskaupan muodot usein linkittyvät toisiinsa, esimerkiksi juuri rikolliseen toimintaan pakottaminen ja seksuaalinen hyväksikäyttö. Tämä koskettaa etenkin kodin ulkopuolelle sijoitettuja lapsia, jotka karatessaan sijoituspaikastaan pakoilevat viranomaisia ja joutuvat turvautumaan ulkopuoliseen apuun, jolloin he ovat vaarassa joutua hyväksikäytetyksi.

Lapsiin ja nuoriin kohdistuvaan ihmiskauppaan puuttumiseksi ehdotan seuraavia toimenpiteitä:

1. **Ihmiskaupan vastainen koordinaatiorakenne tulee saattaa toimivaksi ja koordinaattori nimittää tehtävään**. Tarvitaan lisäksi ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma, johon sisällytetään toimenpiteet ja vastuutahot mm. lapsiin kohdistuvan ihmiskaupan ehkäisemiseksi ja seurataan sen toteuttamista.
2. Varmistetaan ihmiskaupan uhriksi joutuneiden lasten ja nuorten **avunsaanti ja oikea-aikainen pääsy palveluihin**, ml. mielenterveyspalveluihin. Lapsiin kohdistuva ihmiskauppa vaatii erityisosaamista ja siksi auttamis- ja tukipolkuja tulee kehittää sekä osaamista keskittää yli kunta- tai maakuntarajojen.
3. Tulisi edistää **lapsilähtöistä ja moniammatillista viranomaisyhteistyötä** lapsiuhrien ja todistajien auttamiseksi esimerkiksi ns. lastenasiaintalomallin (Barnahus) mukaisesti.
4. Lapsiin kohdistuva, taloudellisessa hyötymistarkoituksessa tehtävä seksuaalinen hyväksikäyttö voi tulla rangaistavaksi sekä törkeänä parituksena että törkeänä ihmiskauppana. Ihmiskauppasäännökset ovat ensisijaisesti sovellettavia paritussäännöksiin nähden. Tämän tulee selkeämmin **ohjeistaa sekä poliisille että syyttäjille**, jotta lasten oikeudet ihmiskaupan uhreina huomioidaan rikosprosessissa.
5. Ihmiskaupan uhriksi joutuneita henkilöitä, ml. lapsia ja nuoria ei tule rangaista teoista, joihin he ovat syyllistyneet ihmiskaupan takia. **Rikosoikeusjärjestelmän toimijoiden ymmärrystä** siitä periaatteesta, että ihmiskaupan uhrin syyttämättä tai seuraamuksetta jättäminen osallistumisesta rikolliseen toimintaan, johon hänet on pakotettu suorana seurauksena ihmiskaupasta, **tulee vahvistaa**.

Helsinki, 10.9.2019

Natalia Ollus
johtaja, OTT
YK:n yhteydessä toimiva Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti (HEUNI)