11.9.2019 VVTDno-2019-721

YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

Eduskunta
Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto: ihmiskaupan kaltainen pakkotyö HE 69/2016 vp - EV 124/2016 vp

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaa mahdollisuudesta lausua otsikkoasiassa. Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain (1326/2014) 3 §:n mukaan valtuutettu toimii kansallisena ihmiskaupparaportoijana. Valtuutettu on lausunut asiassa eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle vuonna 2016 (VVTDno-2016-305).

Eduskunta on edellyttänyt hallitusta seuraamaan, esiintyykö sellaista ihmiskaupan kaltaista pakkotyötä tai vastaava työperäistä hyväksikäyttöä, joiden uhrit eivät saa suojaa, koska rikokset eivät täytä ihmiskaupparikoksen tunnusmerkistöä rikosoikeudellisessa mielessä, ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin.

Valtuutetun näkemyksen mukaan asiassa keskeistä on edelleen se, mitä vuoden 1930 pakollista työtä koskevan Kansainvälisen työjärjestön sopimuksen pöytäkirja määrää pakkotyön uhrien auttamisesta ja suojelemisesta. Artiklassa 3 pöytäkirja määrää, että jokaisen jäsenvaltion on toteutettava tehokkaat toimenpiteet kaikkien pakollisen työn uhrien tunnistamiseksi, vapauttamiseksi, suojelemiseksi, toivuttamiseksi ja kuntouttamiseksi sekä muiden avun ja tuen muotojen tarjoamiseksi. Pöytäkirjan 4 artikla määrää jokaisen jäsenvaltion lisäksi varmistamaan, että kaikilla pakollisen työn uhreilla on saatavillaan asianmukaiset ja tehokkaat oikeussuojakeinot, kuten korvaus, riippumatta heidän oleskelustaan tai oikeudellisesta asemastaan valtion alueella.

Suomen valtio on pöytäkirjaa voimaan saattaessaan katsonut, että pöytäkirjan asettamat velvoitteet auttaa ja suojella pakkotyön uhreja täytetään ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja auttamista koskevan sääntelyn kautta (laki turvapaikanhakijoiden vastaanottamisesta sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta, 746/2011). Kuten valtuutettu on aikaisemmin asiassa lausunut, ihmiskaupan uhrien auttaminen on vahvasti kytketty rikosprosessiin, ja tämä kytkös näyttää mm. valtuutetun saamien asia-

kasyhteydenottojen perusteella entisestään vahvistuneen vuonna 2015 voimaan tulleiden lainmuutosten ja niihin nojaavan lainsoveltamisen myötä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu antoi keväällä 2018 eduskunnalle kertomuksen (6/2018 vp), jonka osana valtuutettu raportoi aineistopohjaisesta selvityksestään, joka toteutettiin yhteistyössä Euroopan kriminaalipolitiikan instituutin HEUNIn kanssa. Aineisto koostui lähes 400 päätösasiakirjasta, lähes 70 ihmiskaupan uhrin auttamista koskevista asiakaskirjauksista sekä yli 80 asiantuntijahaastattelusta. Selvityksen rahoitti valtioneuvosto (VN TEAS). Selvityksen tarkoituksena oli selvittää, miten viranomaiset soveltavat ihmiskaupan uhrien auttamista koskevaa em. vastaanottolakia sekä sitä, miten ihmiskaupan uhrien oikeus saada apua Suomessa toteutuu (Koskenoja et. al: *Tuntematon tulevaisuus*, 2018).

Selvityksen mukaan ihmiskaupan uhreja koskeva lainsäädäntö ja sen tämänhetkinen soveltaminen osoittavat, että auttamisjärjestelmä voi parhaiten auttaa niitä uhreja, joiden rikosprosessi etenee ja joiden asiassa voidaan saada ihmiskauppatuomio. Jos ihmiskaupan uhri ei uskalla hakeutua viranomaisavun piiriin, rikosprosessissa ei saada riittävää näyttöä ihmiskaupparikoksesta tai tuomioistuin ei tuomitse vastaajia juuri ihmiskaupparikoksesta, uhri jää viranomaisavun ulkopuolelle tai hänet poistetaan auttamisjärjestelmästä. Selvitys osoittaa, että Suomessa on henkilöitä, joilla on vakavasta ihmiskaupan piirteitä sisältävästä hyväksikäytöstä johtuva avuntarve, mutta jotka eivät saa riittävää apua, ohjaudu tai pääse viranomaisavun piiriin.

Selvitys osoittaa, että vastaanottolaki ja sen soveltamiskäytäntö saattavat olla ristiriidassa kansainvälisen oikeuden ja EU-lainsäädännön kanssa. Kansainvälisen sääntelyn nojalla apua on mahdollista rajata esimerkiksi keston osalta sillä perustella, onko henkilöllä oikeutta oleskella maassa ja ryhtyykö uhri yhteistyöhön viranomaisten kanssa ihmiskauppaan syyllistyneiden vastuuseen asettamiseksi. Maassa laillisesti oleskelevien ja esimerkiksi suomalaisten uhrien auttamisen vahva kytkeminen rikosprosessiin on kansainvälisen oikeuden ja EU-lainsäädännön valossa selvästi ongelmallisempaa.

Auttamisjärjestelmän keskeisin lainsäädäntöön ja sen soveltamiseen liittyvä ongelma koskee selvityksen mukaan auttamisjärjestelmästä poistamista. Auttamisjärjestelmästä poistaminen nojaa tällä hetkellä rikosprosessin lopputulokseen. Poistamisperusteina auttamisjärjestelmästä on käytetty sitä, että tutkintanimike vaihtuu ihmiskaupasta toiseen nimikkeeseen, syyte nostetaan toisesta rikoksesta tai tuomioistuin hylkää ihmiskauppasyytteet, mutta tuomitsee vastaajat muiden rikosnimikkeiden perusteella. Yli kolmasosa auttamisjärjestelmän asiakkuuksien päättymisistä vuosina 2014–2016 on johtunut siitä, että esitutkinnassa tai syyteharkinnassa rikosnimikkeeksi on valikoitunut jokin muu kuin ihmiskauppa. Tällainen rikosnimike voi olla esimerkiksi kiskonnantapainen työsyrjintä, joka on ihmiskaupan lähirikos.

Samaan aikaan niin auttamisjärjestelmän edustajat kuin rikosoikeusjärjestelmän edustajat toivat selvityksen haastatteluissa esiin sen, ettei esitutkintaviranomainen ota esi-

tutkinnassa kantaa siihen, onko ihmiskaupparikos tapahtunut vai ei, vaan voiko asiaa tutkia ja saada siitä riittävästi näyttöä, jotta asia voidaan saattaa syyteharkintaan ja tuomioistuimeen ratkaistavaksi juuri ihmiskaupparikoksena. Ongelma kansainvälisen oikeuden ja EU-lainsäädännön näkökulmasta liittyy ensisijaisesti siihen selvityksen aineistosta esiin tulevaan tietoon, jonka mukaan moni ihmiskaupan uhri nykyisen lainsäädännön ja sen soveltamiskäytännön seurauksena putoaa viranomaisavun piiristä ulos silloinkin, kun hänellä olisi tarve viranomaisapuun. Kun tähän kokonaisuuteen lisätään se, ettei tarjolla näytä olevan riittävää apua viranomaisavun ulkopuolelle jääville ihmiskaupan uhreille, ei oikeustila näytä olevan täysin sopusoinnussa Suomea sitovan kansainvälisen oikeuden ja EU-lainsäädännön kanssa.

Eduskunta on valtuutetun em. kertomuksesta antamassaan ponnessa (EK 45/2018 vp) velvoittanut valtioneuvoston selvittämään lainsäädännön mahdolliset muutostarpeet mm. ihmiskaupan uhrien auttamisen ja rikosprosessin kytköksen heikentämisen sekä auttamisen uhrilähtöisyyden vahvistamisen osalta. Valtuutettu katsoo, että yksi mahdollisuus turvata pakkotyön ja vastaavan työperäisen hyväksikäytön uhrien oikeuksien toteutuminen on sisällyttää kysymys osaksi em. laajempaa lainsäädännön muutostarpeiden selvittämishanketta.