RIKOSUHRIPÄIVYSTYS
BROTTSOFFERJOUREN

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle 8.3.2021

Rikosuhripäivystyksen lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta HE 253/2020

Rikosuhripäivystys kiittää mahdollisuudesta lausua otsikossa mainittuun hallituksen esitykseen liittyen.

Rikosuhripäivystykseen otti viime vuoden aikana yhteyttä arviolta 150 työperäisen hyväksikäytön uhria, joista moni pelkäsi yhteyttä ottaessaan hakea apua viranomaistahoilta. Myös muut tahot ohjaavat työperäisen hyväksikäytön uhreja Rikosuhripäivystyksen neuvonta- ja tukipalveluihin. Neuvonta- ja tukityön perusteella Rikosuhripäivystykselle on muodostunut kuva siitä, millaiset rakenteelliset tekijät estävät työperäisen hyväksikäytön ilmituloa. Yleisimmin tällaiset tekijät liittyvät nimenomaan siihen, kuinka hyväksikäytön ilmitulo mahdollisesti vaikuttaa hyväksikäytetyn työntekijän ja tämän perheenjäsenten oleskeluoikeuteen. Pidämmekin tärkeänä tavoitteena työvoiman hyväksikäytön uhrin oikeusaseman parantamista sekä ihmiskaupan ilmitulon edistämistä poistamalla niitä seikkoja, jotka nykytilanteessa käytännössä estävät monta hyväksikäytön uhria hakemasta apua.

Lausuimme HE:stä työ- ja elinkeinoministeriölle sen ollessa luonnosvaiheessa ja tällöin pääasialliset huolemme liittyivät kolmeen seikkaan:

- Ehdotetun Ulkl 54 b § mukaisen oleskeluluvan ehtojen tulisi olla sellaiset, että ne tosiasiassa mahdollistavat uhrin irtaantumisen hyväksikäyttötilanteesta vähentämällä pelkoa esim. uhrin oman tai hänen perheensä oleskeluoikeuden päättymisestä irtaantumisen seurauksena.
- Laissa tulisi selkeästi määritellä, mikä on niin merkittävä laiminlyönti, että alarajoitteen poisto tai 54 b §:n mukainen lupa voitaisiin myöntää. Laiminlyönnin toteamisprosessi ja -taho tulisi olla selkeästi määritelty, jotta oleskeluluvan hakuprosessista ei muodostuisi niin monimutkainen ja epävarma, että sen tavoite ei käytännössä täyttyisi.
- Oleskeluluvan myöntämisestä pidättäytymisen (187 §) voisi vaikuttaa paitsi ensimmäistä lupaa ulkomailta hakevien työntekijöiden lupaprosessiin myös jatkolupaprosesseihin niiden työntekijöiden osalta, jotka jo ovat Suomessa. Rikosuhripäivystys katsoo, että pidättäytymisen tulisi vaikuttaa vain ulkomailta rekrytoitaessa, ensimmäistä oleskelulupaa uusille työntekijöille haettaessa, kuten nyt esitetään.

Suuri osa huolistamme on otettu huomioon lopullisessa esityksessä ja uskommekin lakiesityksen parantavan joidenkin työperäisen hyväksikäytön uhrien oikeusasemaa sekä madaltavan heidän kynnystään ilmoittaa tilanteesta viranomaisille, mikä myös edistää ihmiskaupan ilmituloa. Haluamme kuitenkin edelleen kiinnittää valiokunnan huomion eräisiin asiakkaittemme kannalta olennaisiin

seikkoihin, jotka voivat vaikuttaa lain soveltamiseen käytännössä ja siten sen tavoitteiden toteutumiseen.

Yksityiskohtaiset huomiot

Vaikka esityksessä todetaan, että 54 b § mukaisen oleskeluluvan myöntäminen ei edellyttäisi, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu, viittaa tämä käsityksemme mukaan vain itse oleskeluluvan saajaan, mutta ei sen sijaan hänen perheenjäseniinsä, jotka saisivat jatkoluvat perhesiteen perusteella. Perhesideluvan osalta edellytetään, että luvan hakijan toimeentulo on oltava turvattu esimerkiksi Suomessa asuvan perheenjäsenen palkkatuloilla tai yritystoiminnasta saatavilla tuloilla ja vaikka tästä voidaan poiketa ”poikkeuksellisen painavasta syystä”, on asiakkaittemme kokemusten perusteella havaittavissa, että näin tehdään käytännössä hyvin harvoin. Pidämmekin tärkeänä, että lakiin tai vähintään lain esitöihin kirjataan selvästi, että toimeentuloedellytystä ei sovelleta myöskään 54 b § -luvan haltijan perheenjäsenten osalta, jotta lain tavoite ihmiskaupan ilmitulon parantamisesta toteutuu myös käytännössä.

Vaikka hallituksen esityksessä listataankin seikkoja, joiden perusteella työnantajan laiminlyöntejä voisi pitää *merkittävinä* on Rikosuhripäivystyksellä edelleen huoli siitä, miten kriteerejä kuten ”huomattava alipalkkaus” tai ”kohtuuttoman pitkät työajat” tulkitaan käytännössä. Kuten toimme työ- ja elinkeinoministeriölle tekemässämme lausunnossamme esille, huolemme on, että mikäli luvan myöntämiselle asetetut kriteerit ovat epäselvät, voi luvan saamisen epävarmuus edelleen muodostua kynnykseksi irtaantua hyväksikäytöstä ja ilmoittaa siitä viranomaisille. Lisäksi, mikäli kriteerit edellyttävät vaativaa tulkintaa, voi lupaharkintaprosessista myös muodostua pitkä, mikä taas saattaa johtaa itse lupajakson muotoutumiseen erittäin lyhyeksi. Tämän lisäksi laiminlyöntikynnyksen tulkinta voi muodostua esityksessä tarkoitettua tiukemmaksi, jolloin lakimuutoksen tavoite ei täyty. Tulkinta voisi myös vaihdella virkailijalta toiselle, jolloin ilmoituskynnys pysyy korkeana, koska hyväksikäytetty työntekijä ei uskalla ottaa riskiä ja hakea lupaa, jonka saanti on epävarmaa.

Koska esityksen mukaan 54 b § -lupa olisi ns. A-lupa, olisi sen saajalla kotikuntalaisena oikeus saada täysmääräisiä palveluita myös kotikunnastaan. Kuten toimme myös luonnosta koskevassa lausunnossamme esille, olisi yksilöllisten työllistymistä edistävien tai oman yrityksen perustamista tukevien palveluiden järjestäminen oleskeluluvan saajalle tärkeää etenkin siksi, että oleskeluluvan tarkoitus on nimenomaan mahdollistaa uudelleentyöllistyminen tai yritystoiminnan aloittaminen. Tällaisia palveluita voitaisiin järjestää esim. työllisyyden kuntakokeiluun liitettynä, käyttäen hyväksi ihmiskaupan uhrien työelämätaitojen ja -valmiuksien kehittämiseen tähtäävän IKUT-hankkeen parissa kehitettyä mallia. Tähän liittyen pidämme hyvänä myös Yhdenvertaisuusvaltuutetun ehdotusta jatkoluvan myöntämiseksi kahdeksi vuodeksi yhden vuoden sijaan, jolloin hyväksikäytöstä irtaantuvalla työntekijällä olisi aikaa esim. suorittaa kieliopintoja ja osallistua työllistymiskoulutukseen sen lisäksi, että hän voisi saada apua myös mahdollisiin aiemman hyväksikäytön aiheuttamien traumojen ja muiden esim. terveyteen vaikuttavien seurausten työstämiseen.

Lisäksi, riippuen alarajoitteen poistohakemuksen tai oleskelulupahakemuksen käsittelyajasta, voi oleskeluluvan todellinen voimassaoloaika muodostua hyvin lyhyeksi, mikäli se nykykäytännön mukaisesti myönnetään alkavaksi edellisen oleskeluluvan päättymisestä lähtien. Jos käsittelyssä kestää pitkään, voi todellinen voimassaoloaika olla vain joitain kuukausia, mikä ei taas jätä tarpeeksi aikaa uuden työn etsimiseen tai yritystoiminnan perustamiseen luvan tarkoituksen mukaisesti, etenkin koska käsittelyaikana aiemman oleskeluluvan alarajoitteet ovat voimassa.

Alarajoitteen poistoa koskevan 78 §:n uudesta 5. momentin tekstistä ilmenee, että alarajoitteen poiston myöntämiseksi vaaditaan paitsi perusteltua aihetta epäillä, että työnantaja on merkittävällä tavalla laiminlyönyt velvollisuuksiaan työnantajana, myös uuden työnantajan toimittamat liitteet.

Pyydämme tässä huomioimaan, että alarajoitteen poisto hyväksikäytetyn työntekijän uudelleentyöllistymistä edistävänä toimena menettää tehoaan, mikäli alarajoitteen poistamisen hakemiseksi työntekijällä pitää olla jo uusi työnantaja tiedossaan. Käytännössä työnantajat toivovat usein nopeita rekrytointeja, ja harvoissa tilanteissa työnantajalla on aikaa odottaa, että työntekijä hakisi alarajoitteen poistoa ennen töiden aloittamista. Tosiasiallisesti työnantajat odottavat yleensä, että työskentelyoikeus alalla olisi jo valmiiksi ja työt voisi aloittaa viipymättä tai ennalta sovittuna päivämääränä, jolloin tarve odottaa alarajoitteen poistohakemuksen käsittelyä voisi aiheuttaa käytännön esteen työllistymiselle. Pyydämmekin valiokuntaa harkitsemaan, voisiko alarajoitteen poiston myöntää jo ennen uuden työn löytämistä, jolloin työntekijällä olisi mahdollisuus osoittaa työskentelyoikeus uudelle työnantajalle jo hakuvaiheessa.

Esityksessä todetaan, että säännöksen johdonmukaisen ja yhdenvertaisen soveltamisen varmistamiseksi on tärkeää, että soveltamisen tueksi Maahanmuuttovirastolle valmistellaan ohje toimivaltaisia viranomaisia kuullen. Jotta lain ajatus toteutuisi käytännössä, pyydämme harkitsemaan, että jo lain esitöissä linjattaisiin mahdollisimman konkreettisella tavalla, mikä tulkitaan esim. huomattavaksi alipalkkaukseksi tai kohtuuttoman pitkiksi työajoiksi tai työtunneiksi, sekä milloin työntekijä on antanut Maahanmuuttovirastolle riittävän tarkan kuvauksen hyväksikäytön piirteistä. Rikosuhripäivystys pitää tärkeänä, että epäselvissä tilanteissa jatkolupa myönnetään, soveltaen hakijalle edullista tulkintaa. Täten vältetään, että laissa asetetut kriteerit muodostuvat käytännössä niin tiukoiksi, että hakija ei kykene osoittamaan niiden täyttymistä.

Mikäli lakimuutos toteutuu tarkoituksen mukaisella tavalla myös käytännössä, voisi se luoda hyväksikäyttötilanteessa olevalle työntekijälle aidon mahdollisuuden irtaantua hyväksikäytöstä. Tämä edistäisi näkemyksemme mukaan ihmiskaupan ja muun työvoiman hyväksikäytön ilmituloa ja siihen puuttumista erityisen hyvin siksi, että esitutkintaviranomaisilla olisi useammin mahdollisuus puuttua hyväksikäyttötilanteisiin reaaliaikaisesti, mikä taas parantaisi uhrin oikeusasemaa. Mikäli uhri kokee joutuvansa odottamaan oman tai perheenjäsentensä oleskelulupatilanteen vakiintumista, voi se johtaa tilanteeseen, jossa asia tulee poliisin tietoon myöhäisessä vaiheessa. Etenkin Helsingin poliisilaitoksen ja vastikään perustetun valtakunnallisen poliisin ihmiskaupparyhmän edustajat ovat usein tuoneet esille, että rikostutkinta onnistuu parhaiten silloin, kun työhyväksikäyttötilanteeseen päästään puuttumaan sen ollessa vielä käynnissä tai pian sen loputtua.



Pia Marttila
koordinoiva erityisasiantuntija
ihmiskaupan uhrien auttamistyö
Rikosuhripäivystys