Eduskunta
Lakivaliokunta

Lakivaliokunnan lausuntopyyntö 23.2.2024

Asiantuntijalausunto lakivaliokunnalle

1 Asia

Lakivaliokunta on pyytänyt Helsingin poliisilaitoksen ihmiskaupparikostutkintaryhmän asiantuntijaa kuultavaksi ja antamaan kirjallisen asiantuntijalausunnon asiassa U 1/2024 vp, joka koskee Valtioneuvoston kirjelmää eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi vähimmäissäännöistä laittomassa maahantulossa unioniin, kauttakulussa unionin kautta ja unionin alueella oleskelussa avustamisen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi sekä neuvoston direktiivin 2002/90/EY ja neuvoston puitepäätöksen 2002/946/YOS korvaamisesta COM(2023) 755 final.

2 Yleistä

Helsingin poliisilaitoksella (HPL) on vuoden 2021 alusta toiminut valtakunnallinen ihmiskaupparikosten tutkintaryhmä, jonka vastuulla ovat ihmiskaupparikosten ennalta ehkäisy, paljastaminen ja syyteharkintaan saattaminen koko valtakunnan alueella. Osana toimintaa tutkintaryhmä koordinoi valtakunnallista asiantuntijaverkostoa sekä osallistuu viranomaisyhteistyöhön ihmiskaupparikosten torjumiseksi.

Ihmiskaupparikosten tutkintaryhmä tutkii ihmiskaupparikosten kaikkia tekomuotoja sekä lähirikoksia sekä itsenäisesti, että yhteistyössä poliisilaitosten kanssa. Ihmiskauppatutkintaryhmän tilannekuvan mukaan varsinaista rikoslain mukaista ihmiskauppaa ei ole tullut esille erityisen laajasti, mutta muuta ilmiöön liittyvää rikollisuutta ja erilaista ja eri muotoista taloudellista ja muuta hyväksikäyttöä esiintyy paljon erityisesti työperäiseen ihmiskaupparikollisuuteen liittyen.

Tässä asiantuntijalausunnossa esitetyt poliisin valtakunnallisen ihmiskaupparikostutkintaryhmän näkemykset keskittyvät erityisesti siihen komission ehdotuksen osioon, joka liittyy toimenpiteisiin "unionin alueella oleskelussa avustamisen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi".

Viranomaistoimijoista Rajavartiolaitos ja Maahanmuuttovirasto ovat ensisijaisia asiantuntijoita, kun tarkastellaan osiota "laittomassa maahantulossa unioniin, kauttakulussa unionin kautta".

HELSINGIN POLIISILAITOS
Pasilanraitio 11, PL 11, 00241 HELSINKI
kirjaamo.helsinki@poliisi.fi
Puh. 0295 470 011, Faksi 0295 411 622

Ilmiö on kuitenkin niin laaja-alainen, että se ei ole pelkästään viranomaistoimin ratkaistavissa, vaan siinä tarvitaan koko yhteiskunnan osallistumista ja erityisesti yritys- ja työmarkkinajärjestöjen, mutta myös kansalaisjärjestöjen ja muiden toimijoiden mukana oloa.

3 Asiantuntijan lausunto

Poliisissa tunnistetaan tarve puuttua ihmissalakuljetukseen ja siihen liittyvään ihmiskauppaan ja sen lähirikoksiin sekä muuhun tähän ilmiöön liittyvään taloudelliseen ja muuhun hyväksikäyttöön. Ihmiskauppa- on yksi esille nouseva riski, mutta rikoslain ihmiskauppaa merkittävämpiä riskejä liittyy ihmiskaupan lähirikoksiin ja muuhun ilmiöön liittyvään toimintaan. Ilmiöön vaikuttamisessa tulisi pyrkiä puuttumaan koko hyväksikäyttöketjuun kokonaisuudessaan, poikkihallinnollisesti ja myös muiden tahojen kuin viranomaisten toimesta.

On huomioitava, että laittoman maahantulon tutkinnan ja torjunnan ohella direktiivin tarkoitus on puuttua myös laittomaan maassa oleskeluun. Suomessa laittoman maahantulon järjestämisen ja sen yrityksen kasvava trendi on käyttää väärin laillisia maahantulokeinoja tai väärentää oleskeluluvan tai viisumin myöntämiseen vaadittavia asiakirjoja[1].

Laillisten maahantulokeinojen käyttöä ja asiakirjaväärennöksiä tapahtuu erityisesti työperäisessä maahanmuutossa. Tällaiseen tekotapaan liittyy niin kutsuttujen kynnysrahojen tai muiden kohtuuttomien maksujen periminen, joka altistaa samalla lailla maahantuodun ihmisen uhriutumiseen kuin laiton ulkorajan ylitys ja ihmissalakuljetus. Tämän lisäksi kasvaneeseen koulutusvientiin liittyy samankaltaisia riskitekijöitä.

Kolmansissa maissa ilmenevistä erilaisista kriiseistä, konflikteista ja elintasoeroista aiheutuva muuttopaine EU alueelle ja samaan aikaan EU alueen kasvava tarve ulkomaiselle työvoimalle ovat toisiaan ruokkivia voimia, mikä tekee ihmissalakuljetuksesta ja laillisten maahantulokeinojen väärinkäytöstä entistä houkuttavampaa ja tuottoisampaa.

Ihmissalakuljetuksessa kuten myös ihmiskaupassa ja sen lähirikoksissa on pohjimmiltaan kyse taloudellisen hyödyn hankkimisesta ja paremman elintason tavoittelusta niin hyväksi käyttäjien kuin hyväksi käytettyjen kohdalla. Monien työperäistä ihmiskaupparikollisuutta koskevien esitutkintojen yhteydessä on tullut esille, että alhaisen elintason maista tulevat ihmiset ovat

[1] Ulkomaalaislakia koskevan hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan 36 §:n 2 momentin osalta muun ohella, että laiton maahanmuutto tarkoittaa yhä useammin laillisten maahantulokeinojen väärinkäyttöä. Viisumia ja oleskelulupaa haetaan perusteella, joka ei vastaa maahantulon todellista tarkoitusta. Viisumivapausaikaa käytetään laittomaan työntekoon. Myös turvapaikkamenettelyä voidaan käyttää väärin. Näennäisesti laillinen maahantulotapa saadaan aikaan salaamalla viranomaiselta maahantulon todellinen tarkoitus ja antamalla asiaan liittyviä vääriä tietoja mukaan lukien asiakirjaväärennykset. Maahantulosäännösten kiertämistä laillisia maahantulokeinoja väärinkäyttämällä voidaan kutsua myös näennäisesti lailliseksi maahanmuutoksi. Laittoman maahantulon järjestäminen tapahtuu entistä useammin muodollisesti laillista menettelyä (esimerkiksi liikemiesviisumit, opiskelija-asema, lumeavioliitot) käyttäen todellinen maahantulon tarkoitus salaamalla.

valmiita tekemään hyvinkin suuria uhrauksia ja itsensä kannalta ja länsimaisen oikeusvaltion näkökulmasta itselleen epäedullisia ratkaisuja saavuttaakseen perheelleen ja lapsilleen paremman tulevaisuuden.

EU alueelle pyrkivät ihmiset tulevat usein maista, joissa lähtömaan työ-olot ja työehdot poikkeavat hyvin suuresti EU alueen työmarkkinoista. Sen vuoksi nämä ihmiset ovat valmiita tinkimään monista meille lainsäädännön takaamista eduista kuten minimipalkasta ja erilaisista eduista kuten lomarahoista, vuorolisistä ja esimerkiksi työterveyshuollosta.

Kolmansista maista tulevat ihmiset ovat myös valmiita maksamaan omaan elintasoonsa nähden suuria summia siitä, että pääsevät töihin länsimaisen hyvinvointiyhteiskunnan työmarkkinoille. Tämä ns. kynnysraha -ilmiö on erittäin yleistä erityisesti Aasian ja Afrikan suunnalta EU alueelle suuntautuvassa muuttoliikkeessä. Ilmiö näyttäytyy erityisesti rakennus-, siivous-, ravintola- ja kasvihuonealoilla, joihin työllistyminen ei välttämättä edellytä mitään alan tutkintoa/koulutusta.

Tämä asetelma antaa työnantajille houkutuksen hyödyntää halpaa ulkomaista työvoimaa ja luo ihmissalakuljetusta ja laitonta maahanmuuttoa organisoiville ja järjestäville tahoille erittäin tuottoisan ja hyvin matalariskisen mahdollisuuden rikolliseen toimintaan. Ilmiön torjunnassa tulisi siksi pyrkiä vaikuttamaan sekä varsinaiseen salakuljetustoimintaan että EU alueelle saapuvan vierastyövoiman käyttöön.

4 Ehdotuksen 3, 4 ja 6 artikla -Rikosnimikkeet ja sanktiot

Itse laittoman maahantulon järjestämisen osalta direktiiviehdotuksen kolmannessa artiklassa ehdotuksen tavoitteena vaikuttaisi olevan, että minkä tahansa jäsenvaltion alueelle tapahtuva laittoman maahantulon järjestäminen olisi rangaistavaa.

Tällä hetkellä laittoman maahantulon järjestäminen on rangaistavaa vain Suomeen kohdistuvana[2]. Suomesta käsin muuhun jäsenvaltioon tapahtuva *järjesteleminen* eli toiminta, jossa ihmissalakuljetusta koordinoidaan tai rekrytointia harrastetaan Suomessa ei ole rangaistavaa. Tällaista toimintaa on jo havaittu ja viimeistään uuden direktiivin myötä tällaiseen toimintaan puuttuminen tulisi tehdä rangaistavaksi. Direktiiviehdotuksen tavoitteelle on tältä osin selkeä kansallinen tarve.

Rangaistusmaksimit pitäisi olla sen verran korkeat, että kattavat tehokkaan esitutkinnan mahdollistavat pakkokeinot ihmissalakuljetuksen tutkintaan olisivat viranomaisten hyödynnettävissä.

[2] joka tuo tai yrittää tuoda Suomeen tai Suomen kautta muuhun maahan ulkomaalaisen

5 Ehdotuksen 7 ja 8 artikla Oikeushenkilöiden vastuu - rangaistukset ja muut seuraamukset

Ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöön liittyvissä esitutkinnoissa on tullut esille tapauksia, joissa ulkomailta Suomen elintasoa selkeästi alemman elintason maista värvätään työvoimaa, joka joutuu hyväksikäytön kohteeksi aliurakointiketjuissa tai ns. kevytyrittäjän statuksen kautta. Ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöön liittyvät riskit näyttävän korostuvan riskialoilla ja siellä erityisesti alihankintaketjujen loppupäässä.

Varsinkin rakennusalalla on hyvin tyypillistä, että urakoita kilpailutetaan jopa neljänteen alihankintaportaaseen. Jos jo pääurakan kilpailutilanteessa urakalle on laskettu tiukka hintataso, niin on hyvin epäuskottavaa, että useampaan portaaseen kilpailutetusta alihankintatyöstä joku voisi suoriutua urakasta laillisesti lakisääteisen palkan maksamalla.

Pääurakoitsijoilla tulisi olla taloudellinen ja oikeudellinen vastuu siitä, että myös aliurakoinnissa toimitaan laillisesti ja että aliurakoinnissa käytettävä työvoima on laillisesti maahan tullutta ja maassa oleskelevaa työvoimaa. Tämä laajentaisi vastuuta laittomasti maahan tuodusta tai laittomasti työskentelevästä työvoimasta laajemmalle yhteiskuntaan, eikä vain viranomaisille.

Valvontaa ja vastuuta tulisi ulottaa myös aliurakoinnin palkanmaksuprosessiin ja aliurakoitsijoilla pitäisi olla mahdollisimman läpinäkyvä ja helposti todennettava selvitys tehdystä työstä ja siitä maksetusta korvauksesta. Usein rutiiniomaisella työmaan tarkastuskäynnillä ulkoisesti tarkasteltuna toiminnassa ei vaikuta olevan mitään lainvastaisuutta ja tapausten tarkastelu jopa pintapuolista tarkastusta syvällisemmin ei välttämättä paljasta tilanteen todellisuutta. Esimerkiksi ulkomaalaisille työntekijöille maksettavia palkkoja näytetään joissakin tapauksissa maksettavan jopa yli kyseisen alan keskimääräisen palkkatason, mutta tosiasiassa työntekijä ei itse saa näitä palkkarahoja, vaan ainakin osa maksetuista palkoista ohjautuu työvoiman rekrytointi/välittäjä tahoille ulkomaille eri kanavia pitkin tai jopa takaisin palkan maksaneelle aliurakointia harjoittavalle työnantajalle.

Oikeushenkilöiden eli erityisesti työantajien vastuuta valvonnasta tulisi korostaa ja selkeyttää ja myös esimerkiksi työmarkkinaosapuolten ja ammattiliittojen panos ja rooli tässä asiassa olisi erittäin tärkeä. Direktiivin ehdotukset liikevaihtoon suhteutetusta sakosta on siten kannatettava.

Tulisi myös harkita missä vaiheessa kansainvälisiä rekrytointiketjuja usean yrityksen välillä tulisi pitää järjestäytyneenä rikollisryhmänä, kun toiminnan yhtenä tarkoituksena on hyötyä perusteettomista maksuista tai työvoiman hyväksikäytöstä.

6 Ehdotuksen 13 artikla ennalta ehkäisevät toimet ja 14 artikla resurssit

Rikosten selvittämisen ohella tai oikeastaan vielä sitäkin tärkeämmässä roolissa tulisi olla tapausten ennalta ehkäisy, sillä rikosten ennalta estäminen on taloudellisesti selkeästi järkevämpää kuin jälkikäteen tapahtuva asi-

oiden selvittely esitutkinnan ja rikosprosessin keinoin. Tämä vaatii poikkihallinnollista yhteistyötä, vahvaa resursointia ja työkaluja puuttua epäterveeseen toimintaan. Tähän liittyen aloitteet oikeushenkilöiden toimintaan puuttumisen vahvistamiseksi ovat tervetulleita.

Suomessa kuten koko EU alueella pitäisi olla ulkomaalaisen työvoiman rekrytoinnissa vastuullisia ja luotettavia toimijoita, jotka yhdessä työvoiman tarvitsijoiden (yritysten) ja näiden alueiden muiden toimijoiden erityisesti kuntien kanssa miettisivät, millaista työvoimaa tarvitaan ja mistä sitä olisi saatavissa.

Tältä pohjalta järjestettäisiin aktiivinen rekrytointi kohdemaahan ja tarjottaisiin rekrytoitaville työntekijöille reilu ja vastuullinen prosessi, jonka seurauksena työntekijät saisivat varmuudella työpaikan, asunnon ja ehkä myös kielikoulutusta. Rekrytointitoimintaa voisi laajentaa ehkä siten, että myös rekrytoitavan puolisolle etsittäisiin työmahdollisuuksia ja lapsille koulutusta jne. Tällaista aktiivisella ja omista tarpeista lähtevillä toimilla pystyttäisiin vetämään matto hämärätoimijoiden jalkojen alta ja saamaan potentiaalisesti sellaista työvoimaa, jota oikeasti halutaan Suomeen ja EU alueelle.

Erityisesti em. riskitoimialoilla myös työperäisen hyväksikäytön valvontaan tulisi saada selkeää lisäresursointia ja osaamista, jotta ihmissalakuljetusta ja ihmiskauppaa edistävään kysyntään ja ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöön pystyttäisiin tehokkaammin puuttumaan. Rekistereistä käsin tapahtuva jälkivalvonta ja tekoäly voivat toimia seulontatyökaluna mm. sovitun palkan maksamisesta.

Valvonnan lisäksi hyvin tärkeässä roolissa on valistustyö niin maahan tuleville työntekijöille kuin maassa toimiville työnantajille. Rikostutkinnoissa on tullut esille, että isotkaan työnantajat eivät välttämättä tunnista esimerkiksi kynnysrahailmiön olemassaoloa. Monilla työnantajilla itsellään ei ole kanavia, kykyä tai osaamista ulkomaisen työvoiman vastuulliseen rekrytointiin.

Useissa esitutkinnoissa on tullut esille, että kun yrityksen palveluksessa oleva ulkomaalainen työntekijä ehdottaa, että hän voisi järjestää kotimaastaan uutta työvoimaa, niin monet työnantajat tarttuvat epäilyksettä tällaiseen tilaisuuteen ja heiltä jää huomaamatta tilanteessa piilevä rikollinen toiminta eli kynnysrahan perintä.

Tiedotus- ja valistuskampanjoilla ja koulutuksella olisi mahdollisuus lisätä tietoisuutta tästä hyvin yleisestä kynnysraha - ilmiöstä ja siten vähentää ainakin tahatonta ja tietämättömyydestä johtuvaa ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä tai sen edistämistä.

7 Ehdotuksen 16 artikla -Tutkintakeinot ja maahanmuuttajien salakuljetuksesta vastuussa olevien järjestäytyneiden rikollisverkostojen tehokas tutkinta ja syytteeseen asettaminen

Direktiiviehdotuksessa korostettu tutkintaa suorittavan/suorittavien maan/maiden ja Europolin sekä kolmansien maiden välinen yhteistyö ja sen kehittäminen on keskeinen kehitysehdotus.

Erityisesti toiminta, jossa käytetään väärin laillisia maahantulokeinoja on usein monikansallista toimintaa, jossa kohdemaassa on ainoastaan työnantaja ja työntekijä, mutta lähtömaissa tapahtuvia perusteettomia maksuja perivät agentti- ja rekrytointitoimistot ja jopa lähtömaan virkamiehet. Vain rakenteisiin, eli liiketoimintaan puuttuminen mahdollistaa rikoshyödyn takaisinsaamisen ja toiminnan alas ajamisen. Tämä edellyttää kansainvälistä yhteistyötä.

Työperäisen ihmiskaupparikollisuuden esitutkinnoissa on havaittu, että viranomaisten keskinäisessä yhteistyössä on paljon kehittämisen varaa. Esimerkiksi Maahanmuuttovirasto ei tällä hetkellä pysty tuottamaan sellaista dataa, jolla pystyttäisiin seulomaan, analysoimaan ja tutkimaan Enter Finlandin kautta tehtäviä TTOL hakemuksia. Maahanmuuttovirastolta ei ole saatavissa poliisille esitutkintaa varten esimerkiksi Enter Finland sivuston tarkempia kirjautumistietoja.

Tämä mahdollistaa sen, että tietyt tahot voivat toimia lukuisten ulkomailta EU alueelle pyrkivien työntekijöiden hakemusten taustalla ja rahastaa tästä toiminnasta kynnysrahaa maahan tulevilta työntekijöiltä. Tällaisten asioiden selvittämiseen ja tarkastamiseen liittyvät toimintaedellytykset tulisi mahdollistaa ja prosesseja ja viranomaisten yhteistyötä ja osaamista tulisi edelleen kehittää.

Tähän prosessiin liittyen tulisi myös kehittää seurantaa sen osalta työllistyvätkö Suomeen työluvan saaneet työntekijät siihen yritykseen tai edes samalle alalle, kuin mihin he ovat työluvan saaneet tai jäävätkö he ylipäätään Suomeen. Työsopimuksilla rahastaminen on hyvin yleistä työperäisessä ihmiskaupparikollisuudessa, joten prosessien kuntoon laittaminen ja viranomaisyhteistyön kehittäminen ja terävöittäminen ovat merkittävässä roolissa ilmiöön liittyvän rikollisen toiminnan torjumisessa.

Rikostarkastaja Sami Isoniemi

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 27.02.2024 klo 08:42. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.