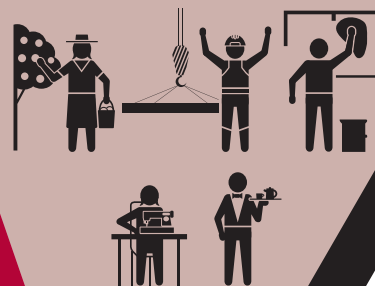


# Työntekijöiden vakava hyväksikäyttö: EU:n alueelle tai EU:n alueella muuttaneet työntekijät

## Tiivistelmä



*Euroopan unionin perusoikeuskirjassa vahvistetaan oikeudet, jotka ovat erityisen tärkeitä EU:n alueelle tai EU:n alueella muuttaneille työntekijöille. Tärkeimpiä näistä ovat ihmisarvo (1 artikla), orjuuden ja pakkotyön kieltä (5 artikla), ammatillinen vapaus ja oikeus tehdä työtä (15 artikla), syrjintäkielto (21 artikla), oikeus työnvälityspalveluihin (29 artikla), suoja perusteettoman irtisanomisen yhteydessä (30 artikla), oikeudenmukaiset ja kohtuulliset työolot ja työehdot (31 artikla), lapsityövoiman käytön kieltä ja nuorten suojelu työssä (32 artikla), kuluttajansuoja (38 artikla) ja oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen (47 artikla).*

Ulkomaalaisten työntekijöiden vakava hyväksikäyttö on yleistä, mutta se jää usein piiloon. Valtaosa kuluttajista ei tiedä, että marketista tai kaupasta ostettujen tuotteiden taikka hotellissa tai ravintolassa ostettujen palvelujen taustalla saattaa olla työntekijöiden hyväksikäyttöä. Hyväksikäyttöä tapahtuu monilla talouden aloilla, ja se koskee erilaisia työntekijäryhmiä, esimerkiksi Unkarissa perunannostossa työskenteleviä Romanian kansalaisia, Saharan eteläpuolisista maista kotoisin olevia au pair -naisia Pariisissa, Alankomaihin tietoihin rekrytoituja portugalilaisia, Puolan telakoilla aputyömiehinä työskenteleviä pohjoiskorealaisia ja Etelä-Kreikassa hedelmätarhoilla poimijoina työskenteleviä bangladeshilaisia

ja pakistanilaisia. Usein näille ihmisille on yhteistä se, että heille maksetaan tuntipalkkaa yhden euron verran tai jopa selvästi vähemmän, he työskentelevät vähintään 12 tuntia päivässä kuutena tai seitsemänä päivänä viikossa, heidän asuinolonsa ovat kurjat eikä heillä ole lomiam – ei edes sairauslomia.

Työntekijöiden vakavaa hyväksikäyttöä edistävät suuret taloudelliset erot maailmassa ja maailmanlaajuisen liikkuvuuden lisääntyminen. Kotimaansa taloustilanteen vuoksi yhä useampi hakeutuu töihin ulkomaille ja on usein valmis hyväksymään työolot ja työehdot, jotka jäävät kauas paikallisen lainsäädännön vaatimuksista mutta ovat silti parempi vaihtoehto kuin taakse jäänyt köyhyys ja työttömyys. Toiseen maahan muuttaminen johtaa yleensä sosiaalisesti ja taloudellisesti haavoittuvaan tilanteeseen tai pahentaa sitä. Hyväksikäytön riski kasvaa sosiaalisen eristyneisyyden vuoksi. Sosiaalinen eristyneisyys johtuu puolestaan siitä, ettei tulija osaa kieltä, tulijalla ei ole yhteyksiä työpaikan ulkopuolelle eikä tulija tunne paikallisen lainsäädännön vaatimuksia tai tiedä, mistä hakea apua.

Tässä tiivistelmässä esitellään havaintoja EU:n perusoikeusviraston (FRA) tekemästä tutkimuksesta, joka koskee EU:n sisällä jäsenvaltiosta toiseen tai kolmannesta maasta EU:n alueelle muuttaneiden työntekijöiden vakavan hyväksikäytön erilaisia rikollisia muotoja.

# Työntekijöiden vakava hyväksikäyttö ja lainsäädäntö

Työntekijöiden vakava hyväksikäyttö koskee sekä EU:n kansalaisia että EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisia. EU:n perusoikeuskirjan 31 artiklassa vahvistettu oikeus oikeudenmukaisiin ja kohtuullisiin työoloihin ja työehtoihin koskee sekä EU:n kansalaisia että kolmansien maiden kansalaisia riippumatta siitä, oleskeleeko työntekijä alueella laillisesti vai laittomasti.

‘Työntekijöiden vakavalla hyväksikäytöllä’ tarkoitetaan työntekijöiden hyväksikäytön kaikkia sellaisia muotoja, jotka katsotaan rikoksiksi sen jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa hyväksikäyttö tapahtuu. Tässä tutkimuksessa keskitytään työssä tapahtuvaan hyväksikäyttöön ja siihen liittyviin riskeihin. Siinä ei tarkastella varsinaista prosessia, jossa työntekijä muuttaa joko itsenäisesti tai järjestetysti kotimaastaan ja joutuu hyväksikäytetyksi.

Työntekijöiden vakava hyväksikäyttö ei ole aina ihmiskaupan seuraus. Ihmiskaupassa toteutetaan tiettyjä toimia ja käytetään laittomia keinoja hyväksikäyttötarkoituksessa. Hyväksikäytettyjä työntekijöitä ei myöskään välttämättä pakoteta työhön. He joutuvat hyväksikäytetyiksi, koska heidän työkokemuksensa sisältyy työoloja ja -ehtoja, jotka jäävät kauas siitä, mitä voidaan pitää lain mukaan hyväksyttävänä.

## FRA:N VALITSEMA TAPAUSTUTKIMUS

### Oikeussuoja

Bulgarialainen pariskunta poimi hedelmiä ja korjasi vihanneksia maatilalla Ranskassa. Heidät oli lähettänyt bulgarialainen työnantaja, jonka kanssa pariskunta oli tehnyt laillisen työsopimuksen äidinkielellään. He oleskelivat Ranskassa laillisesti työntekijöinä. Pariskunnan elin- ja työolot osoittivat kuitenkin äärimmäistä hyväksikäyttöä, ja lisäksi heille maksettiin ainoastaan kuudelta viikolta, vaikka he olivat tehneet 15–16-tuntisia päiviä viiden kuukauden ajan (myös paluulennon hinta vähennettiin palkasta). Pariskunta teki ilmoituksen tapauksestaan ihmiskaupan torjunnasta vastaavaan kansalliseen komiteaan, joka pyysi järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan keskusviraston paikallista toimistoa tutkimaan asiaa ja estämään kyseistä bulgarialaista työntekijää käyttämästä työntekijöitä jatkossa hyväksi.

Työntekijöiden hyväksikäyttö vaihtelee orjuuden kaltaisesta vakavasta hyväksikäytöstä toimintaan, joka ei ole vakavaa hyväksikäyttöä eikä rikollista. Työntekijöiden vakava hyväksikäyttö kattaa myös

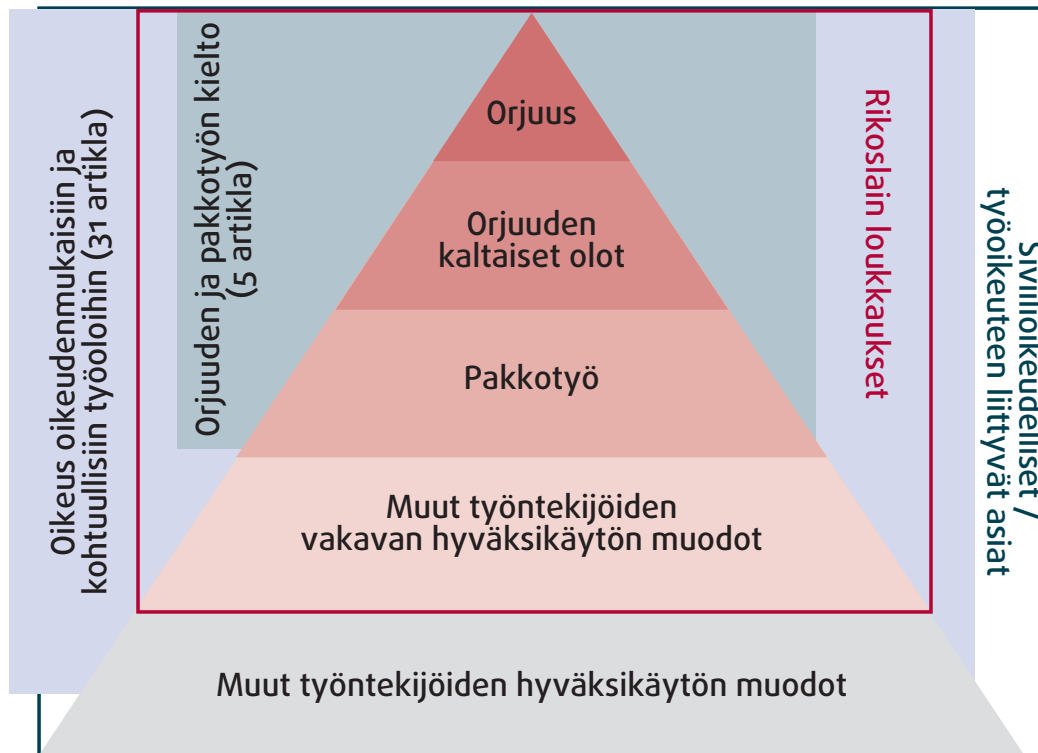
työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia koskevan direktiivin (2009/52/EY) 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettut tilanteet, kuten laittomassa asemassa olevan työntekijän palkkaamisen ”erityistä hyväksikäyttöä osoittaviin työoloihin”. Kyseisen direktiivin 2 artiklan mukaan tällaisilla työoloilla tarkoitetaan sitä, että ”työehdot ovat räikeässä epäsuhteessa laillisten työntekijöiden työehtoihin nähden, mikä esimerkiksi vaikuttaa työntekijöiden terveyteen ja turvallisuuteen ja on ihmisarvoa alentavaa”. Tämä sanamuoto vastaa EU:n perusoikeuskirjan 31 artiklaa, jonka mukaan työntekijöillä on oikeus terveellisiin, turvallisiin ja ihmisarvoisiin työoloihin ja työehtoihin. Toisin sanoen työntekijöiden vakavalla hyväksikäytöllä tarkoitetaan työoloja, jotka poikkeavat merkittävästi normaaleista oikeudenmukaisista ja kohtuullisista työoloista ja työehdoista, jotka on määritelty työolainsäädännössä ja muissa lainsäädännön säännöksissä, jotka koskevat erityisesti palkkaa, työaikaa, lomiamia, työterveyttä ja -turvallisuutta sekä työntekijöiden ihmisarvoista ja kunnioitettavaa kohtelua.

## Tietojen keruu ja niiden kattavuus

FRA:n tutkimus on ensimmäinen laatuaan, sillä siinä tarkastellaan kattavasti kaikkia EU:n alueelle tai EU:n alueella muuttaneiden työntekijöiden hyväksikäytön rikollisia muotoja sekä kirjallisuus- että kenttätutkimuksen avulla. Työntekijöiden vakavan hyväksikäytön lainsäädännöllistä ja institutionaalista taustaa koskeva kirjallisuustutkimus toteutettiin kaikissa 28:ssa EU:n jäsenvaltiossa, ja kenttätutkimus 21 jäsenvaltiossa (ulkopuolelle jäivät Tanska, Viro, Latvia, Luxemburg, Romania, Slovenia ja Ruotsi lähinnä resurssien puutteen vuoksi). Tutkimus kattaa erilaiset maantieteelliset alueet, taloustilanteet ja oikeusperinteet. Kenttätyö käsitti kaikkiaan 616 asiantuntijahaastattelua, joissa haastateltavana oli erilaisia työntekijöiden hyväksikäytön parissa työskenteleviä ammattiryhmiä, kuten työsuojeluviranomaisia, poliiseja, tuomareita sekä työntekijöiden ja työnantajien edustajia. Lisäksi kenttätyöhön kuului 24 ryhmäkeskustelua, joihin osallistui eri alojen ammattilaisia.

Kenttätyön yhteydessä kerättiin jäsenvaltioiden asiantuntijoiden antamien tietojen perusteella myös 217 tapaustutkimusta esimerkkeinä työntekijöiden vakavasta hyväksikäytöstä. Kyseessä ovat tositarinat, ja niissä keskitytään työntekijöiden kokemuksiin hyväksikäytöstä. Kattavien tietojen puutteen vuoksi kuvattujen tilanteiden oikeudellinen luokittelu ei suurelta osin ole mahdollista. Monissa tapauksissa saattoi kuitenkin olla kyse ihmiskaupasta.

Kaaviokuva 1: Työntekijöiden hyväksikäytön muodot ja vakavuus



Huom. Kaikkien tässä kaaviossa esitettyjen hyväksikäytön muotojen uhriksi joutuneet saattavat olla myös ihmiskaupan uhreja, mikäli ihmiskaupan torjumisesta annetun direktiivin 2 artiklassa, sellaisena kuin se on saatettu osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, annettu määritelmä täyttyy.

Lähde: FRA, 2015

## Riskitekijöihin keskittyminen

FRA:n tutkimuksella pyritään tukemaan EU:n toimielimiä ja jäsenvaltioita työntekijöiden vakavan hyväksikäytön ehkäisemisessä, vakavaan hyväksikäyttöön liittyvien tilanteiden valvonnassa ja tosiasiallisen oikeussuojan saatavuuden takaamisessa. Tarkemmin sanottuna tutkimuksessa selvitetään

- tekijöitä, joiden vuoksi EU:n alueelle tai EU:n alueella muuttaneet työntekijät ovat vaarassa joutua työntekijöiden vakavan hyväksikäytön kohteeksi työskentelymaassa (riskitekijät)
- miten EU:n toimielimet ja jäsenvaltiot reagoivat näihin riskitekijöihin:
  - ennaltaehkäisy
  - valvonta, mukaan lukien voimassa oleva lainsäädäntö ja käytössä oleva institutionaalinen rakenne, jonka avulla työntekijöiden hyväksikäyttötapauksia voidaan jäljittää erityisesti työpaikoilla tehtävillä työsuojelutarkastajien tai muiden viranomaisten suorittamilla tarkastuksilla
  - toimenpiteet, joilla uhreille taataan työntekijöiden vakavan hyväksikäytön paljastuessa

oikeussuojakeinoja, kuten kohdennettuja tukipalveluja; joilla annetaan tietoja tapauksesta ja uhrien oikeuksista ja joilla taataan tehokas tutkinta ja syytteiden nostaminen sekä riittävän kovat rangaistukset.

Riskitekijät on ryhmitelty sen mukaan, liittyvätkö ne lainsäädäntöön ja institutionaaliseen rakenteeseen, työntekijän tilanteeseen, työpaikan erityispiirteisiin vai työnantajan käyttäytymiseen (ks. kaaviokuva 2).

Hyväksikäyttöä osoittaviin työoloihin liittyvien vaarojen vuoksi EU:n jäsenvaltioilla on velvollisuus noudattaa asianmukaista huolellisuutta. Ulkomaalaisilla työntekijöillä, jotka ovat riskitekijöiden kertymisen vuoksi vakavan hyväksikäytön vaarassa, on oikeus toimivaltaisen viranomaisen toteuttamiin suojaaviin toimenpiteisiin. Jos riskitekijöitä siis kertyy, jäsenvaltioilla on EU:n lainsäädännöstä johtuva velvollisuus suorittaa tarkastuksia työntekijöiden hyväksikäytön selvittämiseksi, suojella uhreja, ottaa käyttöön oikeussuojamekanismeja ja välttää tekijöiden rangaistamatta jääminen.



## Keskeiset havainnot ja tutkimustuloksiin perustuvat neuvot

### Ennaltaehkäisy

#### Tietoisuuden lisääminen ja työntekijöiden hyväksikäyttöä koskevan nollatoleranssin edistäminen

Haastatellut ammattilaiset olivat havainneet väestössä asenteen, joka suvaitsi muista maista tulevien työntekijöiden hyväksikäytön Euroopan yhteiskunnissa. Tällaisten työntekijöiden katsotaan hyväksyneen hyväksikäyttöä osoittavat työolot vapaaehtoisesti, joskin köyhyyden ja syrjäytymisen ajamina. Tilanteisiin puuttuvilla ammattilaisilla ei ole selkeää käsitystä siitä, mitä työntekijöiden vakava hyväksikäyttö on, minkä vuoksi hyväksikäyttötapauksia ei havaita eikä priorisoida.

Tällainen työntekijöiden hyväksikäytön suvaitseminen on selvässä ristiriidassa lainsäädäntöön nähden. Työntekijöiden vakavan hyväksikäytön muodot katsotaan suurelta osin rikoksiksi EU:n ja jäsenvaltioiden lainsäädännöissä, joskin voidaan väittää, ettei kuitenkaan riittävän kattavasti ja johdonmukaisesti.

Tutkimuksen (etenkin asiantuntijahaastatteluiden ja tapaustutkimusten) mukaan suuri yleisö näkee hyväksikäytön kotiapulaisten töissä, kuten siivouksessa tai lasten ja vanhusten hoidossa, harmaana alueena, mikä saattaa sumentaa moraalisesti hyväksyttävien ja ei-hyväksyttävien käytäntöjen rajan.

#### FRA:n lausunto

*EU:n jäsenvaltioiden tulisi lisätä suuren yleisön tietoisuutta joko EU:n alueelle tai EU:n alueella muuttaneiden työntekijöiden vakavan hyväksikäytön olemassaolosta ja lisätä toimia tällaisten työntekijöiden hyväksikäyttöä, myös yksityisissä kotitalouksissa tapahtuvaa hyväksikäyttöä, koskevan nollatoleranssin edistämiseksi.*

#### Kohdennettu tietoisuuden lisääminen ja koulutus

Usean EU:n jäsenvaltion asiantuntijoiden mukaan työntekijöiden hyväksikäytön ja sitä koskevien lainsäädännön säännösten monimuotoisuuden vuoksi ei ole selvää, mitä täsmälleen ottaen pidetään työntekijöiden vakavan hyväksikäytön rikollisena muotona.

Asiantuntijat viittasivat vaikeuksiin, joita on ollut erilaisten oikeudellisten kategorioiden soveltamisessa sekä muista maista tulevien työntekijöiden vakavan hyväksikäytön eri muotojen ja niiden taustalla olevien syiden ymmärtämisessä. Hyväksikäytön erilaisten muotojen parempi tunteminen ja niitä koskevan tietoisuuden lisääntyminen voisivat auttaa työsuojeluviranomaisia ja poliisia havaitsemaan tällaiset tapaukset.

Asiantuntijahaastatteluista kävi ilmi, että muutto liikkeen hallintaan ja vakavan hyväksikäytön uhrien tunnistamiseen ja tukemiseen liittyvät viranomaisien tehtävät saattavat johtaa ristiriitaisiin toimenkuviin ja vaatimuksiin. Työsuojeluviranomaisille ja poliisille olisi annettava tietoa ja koulutusta niin, että uhrien perusoikeudet nostettaisiin etusijalle yleiseen järjestykseen liittyviin ongelmiin nähden, kun kyseessä on laittomassa asemassa työtä tekevän kolmannen maan kansalaisen vakava hyväksikäyttö.

#### FRA:n lausunto

*EU:n jäsenvaltioiden pitäisi varmistaa, että työntekijöiden hyväksikäyttöä kohtaavien organisaatioiden henkilöstö on tietoinen työntekijöiden vakavan hyväksikäytön erilaisista muodoista ja niiden taustalla olevista syistä ja saa koulutusta osatakseen toimia asianmukaisella tavalla. Työsuojeluviranomaisille ja poliisille pitäisi antaa tietoja ja koulutusta, jotta työntekijöiden vakavan hyväksikäytön uhrien oikeudet osattaisiin asettaa etusijalle muuttoliikkeen hallintaan liittyviin tavoitteisiin nähden.*

*Euroopan poliisiakatemia (CEPOL) ja Euroopan työterveys- ja työturvallisuusvirasto (EU-OSHA) on kutsuttu tukemaan jäsenvaltioita lainvalvonta- ja työsuojeluviranomaisten valmiuksien vahvistamiseen tähtäävien koulutusohjelmien toteutuksessa, jotta työntekijöiden vakavan hyväksikäytön tapaukset havaittaisiin ja tutkittaisiin ja niihin puututtaisiin EU:n alueelle tai EU:n alueella muuttaneiden hyväksikäytettyjen työntekijöiden perusoikeuksia kunnioittaen. Tällaisia aloitteita voitaisiin tukea ihmiskaupan torjunnan EU-koordinaattorin toiminnalla.*

*Tehokas yhteistyö julkisten ja yksityisten organisaatioiden kesken on oleellisen tärkeää, ja sen tulisi perustua yhteisymmärrykseen siitä, mitä ovat työntekijöiden hyväksikäytön taustalla olevat ongelmat, asiaan liittyvät perusoikeudet ja tarvittavat toimenpiteet.*

## Kannustetaan ammattiyhdistyksiä ja kansalaisjärjestöjä tekemään kenttätöitä työntekijöiden keskuudessa ja antamaan tietoa EU:n alueelle tai EU:n alueella muuttaneille työntekijöille

Monien vastaajien mielestä on olennaisen tärkeää, että työntekijät tuntevat työehdot ja -olot sekä omat oikeutensa ennen kohdemaahan saapumista tai että työntekijöille annetaan nämä tiedot heidän saapuessaan. EU:n alueelle tai EU:n alueella muuttaneiden työntekijöiden kanssa tältä osin tekemisissä olevien ammattiyhdistysten ja kansalaisjärjestöjen tekemälle tärkeälle työlle (esimerkiksi Itävallassa, Saksassa, Irlannissa ja Alankomaissa) olisi annettava tunnustus lupaavana kehityksenä.

Myös EU:n jäsenvaltioiden lähetystöt pyrkivät selkeästi tiedottamaan työntekijöiden oikeuksista maahansa pyrkiville ulkomaalaisille tai oman maansa kansalaisille, jotka saapuvat töihin lähetystön sijaintimaahan. Tämä on hyvin myönteistä. On myös syytä huomata, että kausityöntekijöistä annetun direktiivin (2014/36/EU) 11 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on kausityöhön oikeuttavan luvan kolmannen maan kansalaiselle myöntäessään annettava kyseiselle kansalaiselle myös tietoa hänellä kyseisen direktiivin nojalla olevista oikeuksista ja velvollisuuksista, kantelumenettelyt mukaan lukien.

#### FRA:n lausunto

*EU:n jäsenvaltioiden tulisi kannustaa ammattiyhdistyksiä ja muita yksityisiä organisaatioita antamaan työntekijöille tietoa ennen lähtöä sekä heidän saapuessaan kohdemaahan.*

*Suurlähetystöjen roolia tietojen antamisessa ennen lähtöä tai maahan saavuttaessa olisi pohdittava.*

## Työsuhteen avoimuus

Haastatellut asiantuntijat pitivät työsuhteita koskevan avoimuuden puutetta hyväksikäytön riskiä lisäävänä tekijänä. Työntekijät eivät ole useinkaan tehneet kirjallista sopimusta ymmärtämällä kielellä tai millään muullakaan kielellä, eivätkä he aina pysy laskuissa saamatta olevien palkkojen suhteen asiaan liittyvän monimutkaisen lainsäädännön vuoksi – esimerkiksi kun mukana on työnvälittäjiä tai alihankintaa. Myös työnantajan käytännöt voivat hämärtää tilanteen. Tietoisuutta työsuhteita koskevan avoimuuden puuttumisesta varoitusmerkkinä mahdollisesta työntekijöiden vakavasta hyväksikäytöstä pitäisi lisätä esimerkiksi kampanjoiden avulla tai

tiedottamalla siitä kolmansien maiden kansalaisille viisumeja myöntävien lähetystöjen kautta.

#### FRA:n lausunto

*EU:n jäsenvaltioiden pitäisi varmistaa, että työsuhteen perusehdot ja olosuhteet ovat avoimia, dokumentoituja ja ymmärrettäviä koko työsuhteen keston ajan. Erityisesti on otettava huomioon seuraavaa:*

- *Kaikille työntekijöille pitäisi antaa kirjallinen työ sopimus työntekijän ymmärtämällä kielellä, ja sopimukseen pitäisi sisältyä vähintään työsuhteen perusehdot.*
- *Palkanmaksun tulisi olla läpinäkyvää ja tapahtua säännöllisin väliajoin, kuitenkin vähintään kerran kuussa eikä pelkästään kauden tai hankkeen päättymisen jälkeen.*

## Kuluttajien oikeus tietää ja yritysten velvollisuus antaa tietoa

EU:n jäsenvaltioissa tuotekuvan rakentaminen on yleistä, ja asiantuntijat suhtautuvat tällaisten käytäntöjen hyviin puoliin vaihtelevasti. Vaikka monien mielestä kuluttajien mahdollisuus tehdä tietoon perustuva päätös on tehokas keino ehkäistä työntekijöiden hyväksikäyttöä, toiset korostavat, etteivät tuotemerkinnät ole aina luotettavia, vaan niitä on parannettava. Kuluttajien oikeuksista annetun direktiivin (2011/83/EU) 5 artiklan mukaan kuluttajille pitäisi antaa tietoa kuluttajien ostamien tavaroiden ja palvelujen pääominaisuuksista. Inhimillisiä työoloja tärkeinä pitävillä kuluttajilla pitäisi olla oikeus tietää ostavansa tuotteen, johon liittyy vakava hyväksikäyttöä osoittavissa työoloissa tuottamisen riski.

#### FRA:N VALITSEMA TAPAUSTUTKIMUS

### Hyväksikäyttäjät johtavat kuluttajia harhaan

Niin sanottuja onnellisten kanojen munia Yhdistyneen kuningaskunnan suurimpiin markketteihin toimittavan Happy Eggs -tuotemerkkin havaittiin myyvän hyväksikäytettyjen liettualaisten työntekijöiden keräämiä munia. Yritys ilmoitti ”tekevänsä kaikkensa, jotta sen maatiloista tulisi aidosti onnellisia paikkoja”. Työntekijöitä toimittava työnvälittäjä kuitenkin pahoinpiteli työntekijöitä fyysisesti, pidätti osan palkoista ja majoitti työntekijöitä liian ahtaasti. Työnvälittäjä menetti toimintalupansa, mutta rikossyytteitä ei nostettu.

Tämä tapaus liittyy yritysten velvollisuuteen antaa tietoa, jonka avulla kuluttajat voivat arvioida liiketoiminnan vaikutusta perusoikeuksiin. Tietojen julkistamista koskevaan direktiiviin (2014/95/EU) tehdyt muutokset olivat tärkeä edistysaskel yrityksiä koskevien muiden kuin taloudellisten tietojen läpinäkyvyyden parantamisessa. Jäsenvaltioiden on pantava kyseinen direktiivi täytäntöön viimeistään 6. joulukuuta 2016. Suurilla yrityksillä ja konserneilla on velvollisuus antaa tietoa ”työntekijöihin liittyvistä seikoista”, mukaan lukien kuvaus toimintaperiaatteista ja niiden tuloksista, riskeistä ja riskien hallinnasta sekä tärkeimmistä tulosindikaattoreista. Tietojen julkistamista koskevan direktiivin 2 artiklan mukaan komissio ”laatii muiden kuin taloudellisten tietojen raportointia koskevista menetelmistä viitteellisiä suuntaviivoja, joihin sisältyy tärkeimpiä yleisiä ja alakohtaisia muita kuin taloudellisia tulosindikaattoreita, jotta yritysten olisi helpompi julkistaa merkityksellisiä, hyödyllisiä ja vertailukelpoisia muita kuin taloudellisia tietoja”.

#### FRA:n lausunto

*EU:n toimielimiä ja jäsenvaltioita kannustetaan antamaan kuluttajille mahdollisuus arvioida paremmin sitä riskiä, että tarjolla olevan tuotteen tai palvelun taustalla on työntekijöiden vakavaa hyväksikäyttöä. Tällaisten tietojen antaminen voisi pitää sisällään seuraavaa:*

- *tehokkaat ja luotettavat tuotteiden sertifiikaatti- ja merkintäjärjestelmät työntekijöiden oikeuksia kunnioittaville yrityksille*
- *työntekijöiden hyväksikäytöstä tuomittujen työnantajien ja rekrytoijien julkinen rekisteri, josta poistaminen edellyttää riittävien toimenpiteiden toteuttamista, jotta hyväksikäytön tapahtuminen jatkossa voidaan luotettavasti estää.*

*Tietojen julkistamista koskevan muutetun direktiivin täytäntöönpanoon liittyviä ohjeita antaessaan ja täytäntöönpanosta raportoidessaan komissio voisi kiinnittää asianmukaista huomiota siihen, että se antaa yleisiä ja alakohtaisia tietoja työntekijöiden työolojen yhdenvertaisuutta koskevista toimintaperiaatteista sekä hyväksikäyttöä osoittaviin työoloihin johtavien riskitekijöiden vastaisista takeista. Erityistä huomiota voitaisiin kiinnittää niihin talouden aloihin, jotka ovat erityisen alttiita työntekijöiden hyväksikäytölle.*

## Takeet julkisissa hankintamenettelyissä

Haastatellut asiantuntijat muistivat tapauksia, joissa työntekijöiden hyväksikäyttöä on tapahtunut julkisten laitosten tilaamissa hankkeissa. Tällaisia tilanteita kävi ilmi myös muutamista tapaustutkimuksista. EU:n toimielimillä, elimillä ja laitoksilla sekä jäsenvaltioilla on siis vastuu olla edistämättä taloudellisesti hyväksikäyttöä pidettäviä käytäntöjä.

### FRA:N VALITSEMA TAPAUSTUTKIMUS

#### Julkinen hankintamenettely

Vuonna 2005 saudiarabialaisen alihankkijan rekrytoima ryhmä intialaisia miehiä työskenteli Maltalla hallituksen rahoittamassa mittavassa infrastruktuurihankkeessa. Miehillä maksettiin todella surkeasti (paljon lain mukaista minimipalkkaa vähemmän), eikä heillä ollut oikeutta sairauslomaan tai muihin vapaapäiviin. Myös se vähäinen ruoka, jota heille annettiin, ja ala-arvoisen majoituksen kulut vähennettiin palkoista. Sivullinen ilmoitti asiasta työsuojeluviranomaisille, ja ammattiyhdistys kohdisti poliittista painetta Maltaan hallitukseen tiedotusvälineiden kautta sen sijaan, että asia olisi viety oikeuteen, sillä työnantajiin kohdistettavat taloudelliset seuraamukset olivat mitättömiä. Ammattiyhdistys antoi työntekijöille lainopillista neuvontaa ja otti yhteyttä työntekijöiden kotimaan lähetystöön. Tämän ansiosta työntekijät saivat paikallisen minimipalkan mukaisesti täysimääräisen korvauksen, ja heille maksettiin myös ylitöitä.

Perusoikeuskirjan 31 artiklan perusteella EU:n toimijoilla on velvollisuus kunnioittaa EU:n alueelle tai EU:n alueella muuttaneiden työntekijöiden oikeutta ihmisarvoisiin työoloihin erityisesti kaikissa julkisissa hankintamenettelyissä sopimusosapuolien ja alihankkijoiden osalta. EU:n jäsenvaltiot ovat velvollisia noudattamaan perusoikeuskirjaa, myös sen 5 ja 31 artiklaa, erityisesti pannessaan täytäntöön helmikuussa 2014 annettua julkisia hankintamenettelyjä koskevaa säädöspakettia.

### FRA:n lausunto

*EU:n jäsenvaltioita kehoitetaan niiden pannessa täytäntöön helmikuussa 2014 annettua julkisia hankintamenettelyjä koskevaa säädöspakettia kiinnittämään erityistä huomiota tarpeeseen välttää tukemasta työntekijöiden hyväksikäyttöä sopimuksin sellaisten sopimusosapuolien kanssa, jotka harjoittavat työntekijöiden hyväksikäyttöä tai tekevät sopimuksia työntekijöiden hyväksikäyttöä harjoittavien alihankkijoiden kanssa.*

*EU:n toimielimiä, elimiä ja laitoksia kannustetaan näyttämään esimerkkiä julkisissa hankintamenettelyissä toteuttaessaan ja kiinnittämään asianmukaista huomiota alihankkijoina toimivien yritysten harjoittaman työntekijöiden hyväksikäytön ennaltaehkäisyyn.*

## Valvonta ja työpaikoilla tehtävät tarkastukset

### Kattavat ja tehokkaat tarkastus- ja valvontajärjestelmät

Kaikkien ammattiryhmien vastaajat pitivät tehokkaan valvonnan puuttumista tärkeänä riskitekijänä, joka edistää työntekijöiden vakavaa hyväksikäyttöä. Työntekijöiden oikeuksia ajavien järjestöjen, työnantajajärjestöjen ja tuomioistuinten edustajat pitivät valvonnan riittämättömyyttä merkittävimpana institutionaalisenä riskitekijänä. Jäsenvaltioiden on oltava valmiita tekemään enemmän tarkastuksia työpaikoilla sekä tehostamaan näitä tarkastuksia kiinnittämällä asianmukaista huomiota työntekijöiden hyväksikäyttöön liittyviin riskitekijöihin. Lisäksi asiantuntijat toivat esille työsuojelutarkastajien ja poliisin välisen yhteistyön tärkeyden.

Asiantuntijoiden mukaan tilanne hankaloituu, kun tiettyjä töitä, esimerkiksi maataloustöitä, tehdään yksityisellä maatilalla tai kun kyseessä on kotitaloustyö. Nämä eivät nimittäin kuulu lainkaan tarkastusten piiriin. Vastaavasti vuonna 2011 julkaistussa FRA:n raportissa "Migrants in an irregular situation employed in domestic work" (kotiapulaisina työskentelevät laittomassa asemassa olevat siirtolaiset) tuotiin esille, että lainsäädännössä olisi säädettävä kotiapulaisten työpaikoille tehtävistä työsuojelutarkastuksista turvallisten ja ihmisarvoisten työolojen takaamiseksi <sup>1</sup>.

<sup>1</sup> FRA (2011), *Migrants in an irregular situation employed in domestic work: fundamental rights challenges for the European Union and its Member States*, Luxembourg, julkaisuutoimisto, s. 9 ja 30.

Kenttätutkimuksessa havaittujen riskitekijöiden perusteella valvonnassa tulisi keskittyä ryhmiin, joilla on suurempi riski tulla hyväksikäytetyiksi, kuten laittomassa asemassa olevat työntekijät, kausityöntekijät, tilapäistyötä välittävien toimistojen työntekijät ja näennäisesti itsenäiset ammattiharjoittajat. Tutkimuksessa todettiin, että tällaisiin ryhmiin keskittymisen sijaan valvonta rajoittuu usein tietyille talouden aloille, joita pidetään erityisen alttiina työntekijöiden hyväksikäytölle. Erilaisten riskitekijöiden merkitystä koskevia tutkimustuloksia pitäisi hyödyntää suunniteltaessa tehokkaampia ja kohdennetumpia strategioita työntekijöiden vakavan hyväksikäytön havaitsemiseksi.

Kenttätutkimuksessa määritettiin myös työntekijöiden hyväksikäytön riskejä, joita aiheutuu, kun työntekijä ei ole suorassa työsuhteessa yritykseen, jossa hän työskentelee, vaan on tullut rekrytointitoimiston tai alihankkijan (kuka tahansa luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, jonka tehtäväksi etukäteen tehdyn sopimuksen mukaisten velvoitteiden hoitaminen on annettu joko kokonaan tai osittain) kautta.

#### FRA:N VALITSEMA TAPAUSTUTKIMUS

##### Rekrytointitoimistot

Siivousyrityksessä Suomessa työskenteli 68 Kiinan kansalaista. Heidät oli rekrytoinut suomalainen rekrytointitoimisto kiinalaisen rekrytointitoimiston avulla, mikä aiheutti sekaannusta työntekijöiden tilanteesta. Työntekijät eivät tieneet, kuka edusti rekrytointitoimistoa ja kuka siivousyritystä. Tämä epävarmuus näkyi rikosoikeudellisissa menettelyissä, joissa suomalaista rekrytointitoimistoa vastaan oli nostettu syyte kiskonnasta tapaisesta työsyrynnästä. Syyte hylättiin, sillä rekrytointitoimiston ei katsottu toimineen työnantajan puolesta. Tekijöitä ei siis rangaistu kiskonnasta tapaisesta työsyrynnästä ja törkeää kiskontaa koskevasta syytteestä huolimatta. Uhrin ei saanut korvauksia, eikä heille maksettu rekrytointipalkkioita takaisin, ja lisäksi he joutuivat maksamaan osan oikeudenkäyntikuluista.

Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan monimutkainen oikeudellinen tilanne aiheuttaa EU:n alueelle tai EU:n alueella muuttaneille työntekijöille vaikeuksia ymmärtää oikeuksiaan tai tuntee käytettävissä olevia oikeussuojakeinoja. Sitä kautta myös hyväksikäytetyksi tuleminen riski kasvaa. Näin on erityisesti silloin, kun asiaan liittyy eri jäsenvaltioissa sijaitsevia yrityksiä. Lisäksi näissä olosuhteissa on haastavampaa arvioida työntekijöiden oikeuksien loukkaamista. Monimutkaisten tilanteiden valvomiseen ja epäilyttävien tapausten tutkimiseen liittyviä

pyrkimyksiä on vahvistettava, ja tämä saattaa edellyttää tehokasta yhteistyötä useamman jäsenvaltion viranomaisten kesken.

Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yksityisiä työnvälitystoimistoja koskevan yleissopimuksen<sup>2</sup> 7 artiklassa määrätään selkeästi, etteivät tällaiset toimistot saa periä suoraan tai välillisesti eivätkä kokonaan tai osittain mitään maksuja tai kustannuksia työntekijöiltä. Työnantajien tulisi maksaa työnvälityspalvelujen kustannukset. Tästä määräyksestä on tuskin hyväksyttävää poiketa sellaisten työntekijöiden kohdalla, jotka etsivät työtä, jossa ei vaadita erikoisosaamista ja johon ei liity esimiesvastuuta. Asiantuntijahaastattelut ja tapaustutkimukset viittaavat kuitenkin siihen, että rekrytoijat perivät työntekijöiltä kohtuuttomia maksuja, joiden vuoksi työntekijät joutuvat velkaorjuuteen ja ovat erityisen alttiita vakavalle hyväksikäytölle. Valvontaelinten on siis kiinnitettävä erityistä huomiota työnvälitystoimistojen toimintaan.

#### FRA:n lausunto

*EU:n jäsenvaltioiden tulisi varmistaa kattava työolojen tarkastusjärjestelmä, joka on riittävän tehokas täyttääkseen hyväksytyt vaatimukset.*

- Tätä varten on oltava lainsäädäntöä, jossa viranomaisen tehtäväksi annetaan selkeästi valvoa EU:n alueelle tai EU:n alueella muuttaneiden työntekijöiden työoloja ja suorittaa riittävä määrä tarkastuksia.*
- Viranomaisella on oltava riittävästi koulutettua henkilöstöä tarkastusten suorittamiseksi kohdennetulla ja tehokkaalla tavalla sekä keinot kielimuurien murtamiseen. Viranomaisella olisi oltava joko omat toimintavaltuudet ja keinot hankkia rikosoikeudellisten menettelyjen kannalta olennaisia näyttöä, tai niiden tulisi olla sellaisessa asemassa, jossa ne voivat tehdä tehokasta yhteistyötä poliisin kanssa.*
- Valvontaan osallistuvan henkilöstön on saatava koulutusta voidakseen ymmärtää ja arvioida työntekijöiden vakavan hyväksikäytön riskitekijöitä käytännössä, ja sen pitäisi mukauttaa työtään ja järjestää se näiden riskitekijöiden mukaisesti sekä tarkistaa säännöllisesti riskienhallintajärjestelmänsä. Työpaikalla tehtävien tarkastusten strategisen kohdentamisen tulisi perustua kaikkeen olennaisiin riskitekijöitä koskevaan saatavissa olevaan näyttöön.*

<sup>2</sup> Tehty Genevessä 19. kesäkuuta 1997 pidetyssä 85. kansainvälisen työkonferenssin istunnossa.



- EU:n jäsenvaltioiden tulisi tarkistaa säädöksiä, joiden johdosta työpaikkoja jää kokonaan tarkastusten ulkopuolelle. Tässä on kiinnitettävä huomiota erityisesti yksityisiin maatiloihin ja kotiapulaisten työhön.
- EU:n jäsenvaltioiden tulisi suunnitella tehokkaampia ja kohdennettumpia strategioita, jotta työntekijöiden vakava hyväksikäyttö saadaan paljastettua ja tekijät vietyä oikeuteen.
- EU:n jäsenvaltioiden tulisi tehostaa rekrytointitoimistojen valvontaa ja varmistaa, että maksujen keräämisen työntekijöiltä kieltävät lainsäädännön säännökset pannaan täytäntöön.
- EU:n erillisvirastoja, kuten EU-OSHAa, Europolia (Euroopan poliisivirasto) ja Eurojustia (Euroopan unionin oikeudellisen yhteistyön yksikkö) kehoitetaan edistämään rajat ylittävän yhteistyön vahvistamista useampaan kuin yhteen jäsenvaltioon liittyvän työntekijöiden hyväksikäytön valvonnasta ja tutkinnasta sekä siihen liittyvien syytteiden nostamisesta vastaavien jäsenvaltioiden viranomaisten välillä.

## Uhrien oikeussuoja

### EU:n alueelle tai EU:n alueella muuttaneita työntekijöitä vakavalta hyväksikäytöltä suojaavat rikoslain säännökset

Tutkimuksessa kävi ilmi, että työntekijöiden vakavalta hyväksikäytöltä rikoslain säännöksillä suojatut henkilöryhmät vaihtelevat suuresti jäsenvaltiosta toiseen niin, että suojattuna voivat olla ainoastaan laittomassa asemassa olevat kolmansien maiden kansalaiset tai jopa kaikki henkilöt. Ihmisoikeusnäkökulmasta on ratkaisevaa, että perusoikeuskirjan 31 artiklaan sekä muutetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 2 artiklaan perustuva oikeus oikeudenmukaisiin työoloihin ja työehtoihin edellyttää, että työntekijöillä on tehokas suoja vakavia oikeuden loukkauksia vastaan. Kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä (perusoikeuskirjan 20 artikla), joten on kyseenalaista, miksi rikoslaissa on toisinaan suojattu laittomassa asemassa olevien kolmansien maiden kansalaisten tai EU:n kansalaisten vastaavaa oikeutta ei ole suojattu. Myöskään lasten suojelua työntekijöiden vakavalta hyväksikäytöltä ei pitäisi rajata koskemaan laittomassa asemassa olevia kolmansien maiden kansalaisia.

Lisäksi joidenkin EU:n jäsenvaltioiden lainsäädännössä on laittomassa asemassa olevien kolmansien maiden kansalaisten palkkaamisesta tehty rikos riippumatta siitä, käytetäänkö työntekijöitä hyväksi. Tällaisessa lainsäädännössä kohdellaan siis tasa-vertaisesti tilanteita, jotka ovat olennaisesti erilaisia. Työntekijöiden oikeutta olla joutumatta työskentelemään hyväksikäyttöä osoittavissa työoloissa ei siis tunnusteta eikä suojata.

### FRA:N VALITSEMA TAPAUSTUTKIMUS

#### Laittomassa asemassa olevat siirtolaiset

Laittomassa asemassa oleva bolivialainen nainen työskenteli hoitajana eräässä kotitaloudessa Italiassa. Hän teki pitkää työpäivää ja sai hyvin vähän palkkaa. Työnantaja uhkaili häntä hänen laittoman asemansa varjolla.

Espanjassa työskennelleen ecuadorilaisen naisen piti tehdä kotitöitä ja hoitaa iäkästä henkilöä. Hän joutui tekemään ylipitkiä työvuoroja, mutta hänelle ei maksettu niitä vastaavasti. Nainen pyysi apua kansalaisjärjestöltä, muttei tehnyt kantelua.

Irlannissa nigerilainen tyttö työskenteli perheessä hoitaen perheen lasta, eikä hän saanut ottaa yhteyttä omaan perheeseensä eikä keneenkään muuhunkaan. Hänen työnantajansa myös rajoitti hänen fyysistä liikkumistaan, ja kun hän valitti asiasta, työnantaja uhkasi palauttaa hänet Nigeriaan.

Unkarissa vastaajat ottivat esille usein hyväksikäytettyinä ryhmänä Romaniasta kotoisin olevat naiset, jotka hoitavat ikääntyneitä.

Viidessä EU:n jäsenvaltiossa laittomassa asemassa olevan kolmannen maan kansalaisen palkkaaminen erityistä hyväksikäyttöä osoittavissa työoloissa on rikos, josta voidaan määrätä enintään kahden vuoden pituinen vankeustuomio. Tällainen rangaistus ei vastaa työntekijöiden vakavan hyväksikäytön kohdeksi joutuneiden henkilöiden kokemien perusoikeusloukkausten vakavuutta. Toisissa EU:n jäsenvaltioissa yleinen rangaistus on enintään kolme tai enintään viisi vuotta kestävä vankeustuomio.

Työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia koskevassa direktiivissä veloitetaan jäsenvaltiot varmistamaan, että oikeushenkilöt voidaan asettaa vastuuseen laittomassa asemassa olevien kolmansien maiden kansalaisten palkkaamisesta erityistä hyväksikäyttöä osoittaviin työoloihin, kun tällainen rikos on tehty hyötymistarkoituksessa. Vastaava säännös sisältyy ihmiskaupan torjumisesta annetun direktiivin

(2011/36/EU) 5 artiklaan. Oikeushenkilöihin kohdistettavien seuraamusten tulisi olla tehokkaita ja riittävän varoittavia. Haastatellut asiantuntijat toivat kuitenkin esille, että käytännössä yrityksille (oikeushenkilöinä) määrättävät rangaistukset eivät vastaa asiaan liittyvien oikeuksien loukkaamisen vakavuutta. Työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia koskevan direktiivin tehokkuutta voitaisiin siis tarkastella tarkemmin käytännössä. Lisäksi työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia koskevassa direktiivissä viitataan siihen mahdollisuuteen, että hyväksikäyttöä harjoittavat työnantajat voitaisiin merkitä julkiseen luetteloon (12 artiklan toinen kohta), mutta vain muutamassa EU:n jäsenvaltiossa tämä on toteutettu käytännössä.

#### FRA:n lausunto

*EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden pitäisi tarkistaa asiaankuuluvia EU:n direktiivejä ja rikoslain säännöksiä, jotta kaikille työntekijöille taattaisiin yhdenvertainen ja tehokas suoja työntekijöiden vakavaa hyväksikäyttöä vastaan.*

*Kattavilla ja tehokkailla rikoslain säännöksillä pitäisi varmistaa liikeyritysten vastuu työnantajana toimivina oikeushenkilöinä, ja kansallisessa laissa pitäisi säätää oikeushenkilöihin kohdistettavista riittävän varoittavista seuraamuksista, jotka myös pannaan tehokkaasti täytäntöön. Lisäksi EU:n jäsenvaltioiden pitäisi tarkistaa niiden lain säännösten tehokkuutta, joissa sallitaan*

- työntekijöiden vakavasta hyväksikäytöstä tuomittujen yritysten toimilupien päättämisen tai peruminen*
- luettelon julkaiseminen työntekijöiden vakavasta hyväksikäytöstä tuomituista työnantajista.*

## Ihmiskauppaa torjuvien elinten toimivallan laajentaminen koskemaan kaikkia työntekijöiden vakavan hyväksikäytön muotoja

Kenttätutkimuksessa kävi selvästi ilmi, että valvontaan, tarkastuksiin, lainvalvontaan, uhrien tukemiseen ja syytteiden nostamiseen osallistuvien elinten on sijoitettava enemmän resursseja tässä raportissa määritettyihin haasteisiin puuttumiseen. Tällaista panostusta institutionaalsiin rakenteisiin ei pitäisi kuitenkaan kohdistaa tiettyyn työntekijöiden hyväksikäytön muotoon. Sillä pitäisi pyrkiä puuttumaan laajemmin työntekijöiden hyväksikäytön kaikkiin rikollisiin muotoihin orjuuttamisesta aina työntekijöiden vakavaan hyväksikäyttöön työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia koskevan direktiivin

mukaisessa merkityksessä. Työntekijöiden vakavan hyväksikäytön laajakirjoisuuden vuoksi ihmiskauppaa torjuvien elinten toimivaltaa pitäisi kiireesti laajentaa.

Sekä asiantuntijahaastattelussa että tapaustutkimuksissa nousi esille vaikeuksia, joita aiheutuu, kun tukiyksiköt, poliisin erikoisyksiköt tai asiaan erikoistuneet syyttäjät ovat käytettävissä ihmiskauppaa koskevien tapausten käsittelemiseen, mutteivät työntekijöiden vakavaa hyväksikäyttöä koskevien tapausten käsittelemiseen, etenkin kun kyseessä ovat työsuhteessa tapahtuvan hyväksikäytön muodot, jotka kuuluvat työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia koskevan direktiivin 9 artiklan soveltamisalaan. Uhrien tukemisen alalla esimerkiksi kahdessa kolmanneksessa niistä EU:n jäsenvaltioista, joissa kenttätutkimus toteutettiin, asiantuntijat näkivät uhrien tukipalvelut puutteellisina tai käytännössä tehottomina. Vain harvat palvelut on tarkoitettu nimenomaan työntekijöiden hyväksikäytön uhreille, ja monet palvelut ovat suoralta kädeltä heidän ulottumattomissaan, ellei tapaukseen liity ihmiskauppaa tai väkivaltaa.

Tämän perusteella voidaan esittää, että EU:n tasolla tai jäsenvaltioissa ihmiskauppaa torjuvien organisaatioiden toimivaltaa olisi laajennettava niin, että se kattaa kaikki ulkomailta muuttaneiden henkilöiden hyväksikäytön rikolliset muodot. Tähän sisältyy erityistä hyväksikäyttöä osoittavissa työoloissa tapahtunut hyväksikäyttö; ihmiskaupan uhrien hyväksikäyttö, johon syyllistyy työnantaja, joka ei ole osallisena ihmiskaupassa, ja alaikäisten laitton työnteke (työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia koskevan direktiivin 9 artiklan 1 kohdan c-e alakohta).

#### FRA:n lausunto

*EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden tulisi tarkistaa niiden elinten toimivaltaa, joiden tehtävänä on puuttua ihmiskaupaan tai koordinoita tällaisia toimia, niin että niiden tehtäviä laajennetaan myös muihin rikoksiin puuttumiseen, työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia koskevan direktiivin soveltamisalaan kuuluvat rikokset mukaan lukien.*

*Ihmiskauppaan puuttumiseksi käyttöön otettuja välineitä ja mekanismeja, kuten ohjautumisjärjestelmiä tai väliaikaisia oleskelulupia, pitäisi tarkistaa, jotta niiden soveltamisalaa voitaisiin laajentaa niihin työntekijöiden vakavan hyväksikäytön tapauksiin, joihin ei liity ihmiskauppaa.*

## Uhrien kannustaminen ilmoitusten tekemiseen oleskeluluvan myöntämisen kautta

Tutkimustulosten perusteella laittomasti maassa oleskelevat työntekijöiden vakavan hyväksikäytön uhrit eivät halua asemansa vuoksi ilmoittaa asiasta viranomaisille. Asiantuntijoiden mukaan uhrit eivät ilmoita hyväksikäytöstä poliisille ensisijaisesti siksi, että pelkäävät joutuvansa poistumaan maasta. Rikoksen uhrien oikeuksia koskevan direktiivin (2012/29/EU) johdanto-osan 10 perustelukappaleen mukaan uhrien oleskeluoikeutta ei saa asettaa uhriksi tunnustamista ja oikeussuojan hakemista koskevan oikeuden ehdoksi. Todellisuudessa laittomasti oleskelevan työntekijöiden vakavan hyväksikäytön uhriksi joutuneen henkilön mahdollisuus oikeussuojakeinoihin on ainoastaan teoreettinen niin kauan, kuin hänelle ei tarjota turvallista vaihtoehtoa laillisen oleskeluoikeuden hankkimiseen. Tällainen mahdollisuus parantaisi samalla myös rikosoikeudellisen järjestelmän toimintaa ja ehkäisisi työntekijöiden vakavaan hyväksikäyttöön syyllistyneiden rikoksentehtäjäiden rankaisematta jäämistä.

Ihmiskaupan torjumisesta annetun direktiivin 11 artiklan mukaan EU:n jäsenvaltioiden ”on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että uhrit saavat apua ja tukea”, jotta he voivat käyttää rikoksen uhreina heille kuuluvia oikeuksia. Siinä täsmennetään samoin, että jäsenvaltioiden tulisi varmistaa, ettei tällaisen avun tai tuen ehtona ole uhrin valmius toimia yhteistyössä rikostutkinnassa, syytetoimien yhteydessä tai oikeudenkäynnissä. Edellä mainittu seikka ei kuitenkaan rajoita oleskelulupadirektiivin (2004/81/EY) soveltamista. Tällä on kauaskantoiset seuraukset. Käytännössä oleskelulupadirektiivillä, jonka mukaan ihmiskaupan uhriksi joutuneen henkilön oleskeluluvan myöntäminen edellyttää selvää aikomusta tehdä yhteistyötä lainvalvontaviranomaisten kanssa, heikennetään merkittävästi uhrien oikeutta tukipalveluihin ja oikeussuojakeinoihin. On syytä huomata, että Euroopan neuvoston yleissopimuksessa ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta (CETS No. 197), jonka kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat Tšekkiä lukuun ottamatta ratifioineet, ja erityisesti sen 14 artiklassa näkökulma on oikeuksien kannalta myönteisempi: tilanteisiin, joissa uhreille on myönnettävä uusittava oleskelulupa, sisältyvät myös ne tilanteet, joissa ”toimivaltainen viranomaiskatsoo, että uhrien oleskelu maassa on välttämätöntä heidän henkilökohtaisen tilanteensa vuoksi”.

Oleskelulupadirektiivin soveltamisesta lokakuussa 2014 annetun Euroopan komission tiedonannon mukaan kuudessa EU:n jäsenvaltiossa oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä uhrin yhteistyötä ja seitsemässä muussa jäsenvaltiossa sallitaan poikkeukset.

Oleskelulupadirektiivin ja perusoikeuskirjasta johdettujen jäsenvaltioiden velvollisuuksien välillä on myös selvästi jännitteitä. Ihmiskaupan ja työntekijöiden vakavan hyväksikäytön muiden muotojen uhriksi joutuneilla on perusoikeuskirjan 47 artiklan mukainen oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin – ja tätä varten oikeus saada vaikutusvaltaa sekä kannustusta ja tukea tarpeidensa mukaan – ja tämä on EU:n jäsenvaltioiden ehdoton velvollisuus, jonka ehdoksi ei voida asettaa uhrin yhteistyötä. Julkisilla viranomaisilla tulisi olla velvollisuus taata mahdollisuus oikeussuojakeinoihin sen sijaan, että uhreilla on velvollisuus ansaita ensin etuoikeus saada tukea ja voida osallistua menettelyihin. Näiden oikeuksien käytännön tehokkuuden ehdoksi ei pitäisi asettaa uhrin halua tai kykyä tukea poliisia tai muuta viranomaista näiden tehtävien hoitamisessa. Tämän ristiriidan vuoksi voitaisiin väittää, että perusoikeuskirjan voimaantulo on tehnyt oleskelulupadirektiivistä pätemättömän. Oikeusvaltioperiaatteen takaamiseksi ja oikeudellisen selkeyden turvaamiseksi tämä ongelma on ratkaistava.

Oleskelulupadirektiivin soveltamisesta lokakuussa 2014 annetussa komission tiedonannossa neuvostolle ja Euroopan parlamentille esitetään alustavasti oleskelulupadirektiivin muuttamisen tarpeen arviointia <sup>3</sup>.

### FRA:n lausunto

*EU:n jäsenvaltioiden pitäisi toteuttaa toimenpiteitä, joilla kannustetaan työntekijöiden vakavan hyväksikäytön uhriksi joutuneita astumaan esiin ja ilmoittamaan asiasta valvovalle viranomaiselle tai poliisille ilman karkotetuksi tulemisen vaaraa. Tähän tulisi sisältyä toimenpiteitä, joiden avulla EU:n jäsenvaltiot voisivat myöntää oleskeluluvan selkeiden lainsäädännöllisten perusteiden nojalla, kun kyseessä on työntekijän oikeuksien vakava loukkaus.*

*Lisäksi jäsenvaltioiden pitäisi pohtia ehdotuksia siitä, miten uhreja ja todistajia voidaan kannustaa ilmoittamaan rikoksesta ilman pelkoa kiinni jäämisestä. Kyseisiä ehdotuksia sisältyy FRA:n vuonna 2012 antamien ohjeiden ”Apprehension of migrants in an irregular situation – fundamental rights considerations” (laittomassa asemassa olevien siirtolaisten kiinniotto ja siihen liittyvät perusoikeusnäkökohdat) 9 kohtaan.*

<sup>3</sup> Euroopan komissio (2014), *Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille oleskeluluvasta, joka myönnetään yhteistyötä toimivaltainen viranomaisien kanssa tekeville kolmannen maan kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja tai jotka ovat joutuneet laittomassa maahantulossa avustamisen kohteiksi, annetun neuvoston direktiivin 2004/81/EY soveltamisesta*, COM(2014) 635 final, Bryssel, 17.10.2014.

*EU:n toimielimiä kehoitetaan harkitsemaan oleskeluluvasta, joka myönnetään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tekeville kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja tai jotka ovat joutuneet laittomassa maahantulossa avustamisen kohteiksi, 29. huhtikuuta 2004 annetun neuvoston direktiivin 2004/81/EY muuttamista. Yksilöiden oikeus tulla tehokkaasti suojelluksi ihmiskaupalta perusoikeuskirjan 5 artiklan nojalla sekä ihmiskaupan uhrien oikeus oikeussuojakeinoin perusoikeuskirjan 47 artiklan nojalla asettavat EU:n jäsenvaltioille ehdottomia velvollisuuksia, joiden edellytykseksi ei voida asettaa uhrin yhteistyötä poliisin kanssa, tukea tutkinnassa tai muiden julkisen edun mukaisten toimien suorittamista. Tällainen muutos edellyttäisi myös ihmiskaupan torjumisesta annetun direktiivin 11 artiklan 6 kohdan sekä työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia koskevan direktiivin 13 artiklan 4 kohdan sanamuodon muuttamista.*

## Uhreille kohdennetut tukipalvelut

Työntekijöiden vakavan hyväksikäytön muotojen uhriksi joutuneille tarkoitetut kattavat tukipalvelujärjestelmät puuttuvat yleisesti, ja monia olemassa olevia palveluja ei tarjota tietyille ryhmille. Asiantuntijat vahvistavat, ettei kaikkia uhreja kohdella yhdenvertaisesti. Joitakin uhriryhmiä priorisoidaan, mutta toiset – kuten laittomassa asemassa olevat siirtolaiset – ovat epäedullisemmassa asemassa tehokkaiden tukipalvelujen saatavuuden ja rikos oikeudellisiin menettelyihin liittyvän suojan suhteen.

### FRA:N VALITSEMA TAPAUSTUTKIMUS

#### Tehokkaiden tukipalvelujen saatavuus

Itäeurooppalaista alkuperää oleva kolmannen maan kansalainen saapui Belgiaan vuonna 2013 töihin rakennustyömaalle. Hänellä ei ollut oleskelulupaa. Hän teki pitkää päivää ja sai huomattavan pientä palkkaa. Hän osasi paikallista kieltä vain vähän eikä tuntenut Belgian instituutioita hyvin, joten hän ei tehnyt työnantajastaan ilmoitusta, koska pelkäsi menettävänsä työnsä ja tulonsa ja joutuvansa vaikeuksiin viranomaisten kanssa laittoman asemansa vuoksi. Sosiaalityöntekijät olivat tietoisia hänen tilanteestaan, mutta salassapitosyistä he eivät voineet ilmoittaa asiasta poliisille ilman kyseisen henkilön suostumusta. Uhrien tukipalveluja tarjotaan kuitenkin ainoastaan niille ihmiskaupan uhreiksi joutuneille, jotka auttavat tutkinnassa.

Uhrien oikeuksia koskevan direktiivin 8 artiklan mukaan kaikilla uhreilla on oikeus tukipalveluihin tarpeidensa mukaisesti. Uhrien tukipalvelujen on oltava uhrin edun mukaisia, luottamuksellisia ja maksuttomia. Jos tukipalvelut evätään, perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaan uhrilla on oltava tehokas oikeussuojakeino käytettävissään.

### FRA:n lausunto

*EU:n jäsenvaltioiden pitäisi varmistaa, että*

- jokaisen työntekijöiden vakavan hyväksikäytön uhriksi joutuneen saatavilla on kohdennettuja tukipalveluja, esimerkiksi laajentamalla ihmiskaupan uhreille tarkoitettuja tukipalveluita sisältämään myös työntekijöiden vakavan hyväksikäytön muiden muotojen uhriksi joutuneille tarjottavat tukipalvelut
- työntekijöiden vakavan hyväksikäytön eri muotojen uhriksi joutuneille on tarjolla ohjautumisjärjestelmiä, joiden avulla uhrin pääsevät osallisiksi tukipalveluista
- työntekijöiden hyväksikäytön uhrin eivät jää tukipalveluiden ulkopuolelle oleskeluluvan puuttumisen vuoksi
- tukipalvelut ovat yhtäläisiä EU:n kansalaisten kuin EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten käytettävissä.

## Kannustetaan sivullisia väliintuloon ja lisätään sitä

Kuten asiantuntijat toivat esille, koska työntekijöiden vakavan hyväksikäytön uhrin ovat haluttomia astumaan esiin ja ilmoittamaan asiasta valvontaelimille tai poliisille ja koska oma-aloitteinen poliisitutkinta on riittämätöntä, työntekijöiden hyväksikäytön uhrien tukena tai heidän puolestaan toimivilla yksityisillä tai julkisilla organisaatioilla, myös ammattiyhdistyksillä, voisi olla tärkeä tehtävä työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia koskevan direktiivin 13 artiklan valossa. Tutkimuksesta kävi kuitenkin ilmi, että sivullisten väliintulot ja ryhmäkanteet ovat harvinaisia, eikä niitä ole useinkaan sallittu laissa. Jos ne on sallittu laissa, niitä puolestaan sovelletaan vain harvoin työntekijöiden hyväksikäyttöön. Sivullisten väliintulo voisi olla myös keino tehostaa sellaisten tapausten käsittelyä tuomioistuimissa, joissa uhrin asemassa on suuri määrä työntekijöitä, jotka ovat saaneet näin uhrin oikeudet. FRA:n tutkimuksessa, joka julkaistiin vuonna 2012 raportissa "Access to justice in cases of discrimination in the EU" (syrjityksi tulleiden oikeussuoja EU:ssa), tuotiin esille sivullisten väliintuloon liittyviä etuja. On syytä huomata, että kausityöntekijöitä koskevan direktiivin 25 artiklassa säädetään, että kolmannet osapuolet, joilla on oikeutettu etu

varmistaa kyseisen direktiivin noudattaminen, voivat nostaa kanteen tai aloittaa siviilioikeudellisen tai hallinnollisen menettelyn kausityöntekijän puolesta.

#### FRA:n lausunto

*Jotta lisättäisiin työntekijöiden vakavan hyväksikäytön kaikkien uhrien mahdollisuutta oikeussuojaan, jäsenvaltioiden pitäisi antaa työntajiin kohdistettavia seuraamuksia koskevan direktiivin soveltamisalan rajoissa ja myös sen ulkopuolella kolmansille osapuolille, ammattiyhdistykset ja EU:n alueelle tai EU:n alueella muutaneita työntekijöitä tukevat yksityiset yhdistykset mukaan lukien, mahdollisuus nostaa kanne uhrin tueksi tai uhrin puolesta.*

## Vahinkojen korvaaminen ja takaisinmaksut

Jotta ymmärrettäisiin, mikä on uhreille tärkeää, heidän taloudellisiin tavoitteisiinsa on suhtauduttava vakavasti. Asiantuntijoiden haastatteluissa kävi ilmi, että korvauksia ja takaisinmaksuja pidettiin erityisen tärkeinä, ja niiden nähtiin mahdollisesti kannustavan useampia uhreja ilmoittamaan asiasta poliisille ja hakemaan oikeussuojaa. Tutkimuksesta kävi kuitenkin ilmi, että uhrien on usein hyvin vaikeaa saada korvausta rikoksenteijöiltä erityisesti, koska työntantajana toiminut yritys saattaa ilmoittaa mieluummin olevansa maksukyvytön tai koska asiasta vastuussa olevat henkilöt katoavat. Rikoksenteijöiltä saatavia korvauksia tulisi siis vahvistaa valtion maksamilla korvauksilla.

#### FRA:N VALITSEMA TAPAUSTUTKIMUS

##### Uhrien oikeussuoja

Liettuan kansalaisia työskenteli maataloilla Lincolnshiressa Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Alue on tunnettu maataloudestaan. Latvialaisen työnvälittäjän työntekijöille tarjoamat asuin- ja työolot olivat surkeat: työntekijät muun muassa asuivat vajoissa, joissa ei ollut kunnollisia wc- ja peseytymistiloja, ja heidän yhteydenpitoaan ulkomaailmaan rajoitettiin. Työntekijät olivat kotoisin hyvin köyhistä oloista. Työnvälittäjien lupaviranomainen, Gangmasters Licensing Authority (GLA), valvoi tilannetta. Tästä huolimatta syytteitä ei nostettu eikä uhreilla ollut mahdollisuutta oikeussuojaan, sillä heidän ei katsottu joutuneen ihmiskaupan uhriksi eikä heillä näin ollen ollut mahdollisuutta oikeussuojaan eikä kansallisen ohjautumisjärjestelmän kautta annettavaan tukeen.

Korvauksia koskevan direktiivin (2004/80/EY) nykyisessä 12 artiklassa säädetään kuitenkin ainoastaan tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskevista kansallisista korvausjärjestelmistä, joten ne kattavat vain hyvin harvoin työntekijöiden vakavan hyväksikäytön tapauksia. Tämän puutteen korjaamiseksi jäsenvaltiot veloitetaan ihmiskaupan torjumisesta annetun direktiivin 17 artiklassa varmistamaan, että ihmiskaupan uhreilla on pääsy olemassa olevien valtion korvausjärjestelmien piiriin. Sen sijaan työntajiin kohdistettavia seuraamuksia koskevaan direktiiviin ei sisälly vastaavaa säännöstä. Rikosten uhrien kohdalla valtioilla on kuitenkin velvollisuus varmistaa, että uhreilla on mahdollisuus oikeussuojaan. Työntajiin kohdistettavia seuraamuksia koskevan direktiivin 9 artiklan 1 kohdan c–e alakohdassa tarkoitettuja työntekijöiden vakavan hyväksikäytön uhreja ei siis pitäisi kohdella toisin kuin ihmiskaupan uhreja.

Uhrien oikeuksia koskevan direktiivin 16 artiklassa tunnustetaan uhrien oikeus saada rikosoikeudellisen menettelyn kuluessa kohtuullisessa ajassa päätös rikoksenteijän velvoittamisesta korvauksen maksamiseen. Jäsenvaltioiden lainsäädännössä voidaan sallia poikkeuksia, mutta perusoikeuskirjan 47 artiklan perusteella on niin, että jos rikosasioita käsittelevä tuomioistuin kieltäytyy ratkaisemasta korvauskannetta, toisen tuomioistuimen on voitava käsitellä asiaa.

#### FRA:n lausunto

*EU:n toimielinten pitäisi harkita työntajiin kohdistettavia seuraamuksia koskevan direktiivin muuttamista niin, että siihen lisätään ihmiskaupan torjumisesta annetun direktiivin 17 artiklan kaltainen säännös, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että ihmiskaupan uhreilla on pääsy olemassa olevien valtion korvausjärjestelmien piiriin.*

*EU:n jäsenvaltioiden pitäisi varmistaa, että rikosasioita käsittelevät tuomioistuimet ratkaisevat kaikki työntekijöiden vakavan hyväksikäytön uhrien siviilioikeudelliset kanteet, myös takaisinmaksuvaatimukset, sen sijaan että kanteet ohjataan riita-asioita käsitteleviin tuomioistuihin. Jäsenvaltioiden pitäisi harkita sellaista mahdollisuutta, että tuomarit, joilla ei ole riittävää kokemusta voidakseen ratkaista siviilioikeudellista kannetta, voisivat konsultoida siviilioikeuteen erikoistuneita tuomareita sen sijaan, että uhri ohjattaisiin riita-asioita käsittelevään tuomioistuimeen.*

## Tehokasta poliisitutkintaa koskevan uhrien oikeuden säilyttäminen

Uhreilla on oikeus perusteelliseen ja tehokkaan tutkintaan, joka pystyy johtamaan rikosten tekijöiden tunnistamiseen ja rankaisemiseen. Jotta vältettäisiin ulkomaisten työntekijöiden vakavaan hyväksikäyttöön syyllistyneiden laajamittainen rankaisematta jääminen, poliisin on reagoitava työntekijöiden hyväksikäyttöön liittyviin merkkeihin pyrkimällä tehokkaasti tavoitteeseen eli saamaan rikosentekijät oikeuteen ja ottamalla samaan aikaan huomioon uhrien oikeudet ja epävarman tilanteen.

Tutkimuksessa havaittiin, että poliisin erikoisyksiköt, jotka ovat saaneet erikoiskoulutuksen ja joilla on kokemusta ihmiskaupasta sekä työntekijöiden vakavasta hyväksikäytöstä, pystyivät mitä todennäköisimmin reagoimaan tavallista poliisia tehokkaammin, kun kyseessä ovat EU:n alueelle tai EU:n alueella muuttaneet hyväksikäytetyt työntekijät. Tällaiset yksiköt ovat usein halukkaampia näkemään hyväksikäytetyt työntekijät mahdollisina rikoksen uhreina myös silloin, kun työntekijä oleskelee maassa laittomasti. Vaikka monissa EU:n jäsenvaltioissa on olemassa ihmiskauppaa tutkivia erikoisyksiköjä, vain Espanjassa ja Belgiassa on olemassa myös työntekijöiden vakavaa hyväksikäyttöä tutkivia erikoisyksiköjä, mitä voidaan pitää esimerkkinä lupaavista käytännöistä.

Poliisin erikoisyksiköistä olisi erityisen paljon hyötävä silloin, kun tapaus edellyttää poliisiviranomaisten välistä rajat ylittävää yhteistyötä. Usein tilanteisiin, joihin liittyy alihankintaa, toiseen maahan lähetettyjä työntekijöitä, vuokratyöntekijöitä tai rekrytoijia tai joissa uhrit tai todistajat ovat palanneet kotimaahansa ennen lausunnon antamista, joutuvat puuttumaan useamman EU:n jäsenvaltion viranomaiset. Espanjan ja Belgian asiantuntijat painottivat rajat ylittävään tutkintaan liittyviä haasteita, mutta yllättävää kyllä harvalla tutkijalla oli kokemusta tällaisista tapauksista.

### FRA:n lausunto

*Poliisitutkinnan tehokkuuden parantamiseksi EU:n jäsenvaltioiden pitäisi arvioida mahdollisuutta perustaa poliisin erikoisyksiköjä ja luoda tiivistä yhteistyötä poliisin ja valvontaviranomaisten, esimerkiksi työsuojeluviranomaisten ja poliisin talousrikosyksikön, välille.*

*Lisäksi lainvalvontaviranomaisten rajat ylittävää yhteistyötä pitäisi vahvistaa, ja se tulisi nostaa samalle tasolle muilla järjestäytyneen rikollisuuden aloilla tehtävän yhteistyön kanssa.*

## Jatkotoimet

Ellei toimia työelämän tason suojaamiseksi tehosteta huomattavasti, olot ovat vaarassa heikentyä entisestään. Elintason huimat erot ja liikkuvuuden lisääntyminen saavat työntekijät hyväksymään ala-arvoisia työoloja ja -ehtoja, eikä tätä ongelmaa voida jättää globalisoituneiden työmarkkinoiden ratkaistavaksi. Se edellyttää tiukkaa seuranta ja valvontaa sekä rikoslain säännöksiä erityisen vakavista loukkauksista.

*”Köyhyys ja vaurauden vähentyminen luovat rikolliselle hyväksikäytölle otollisen maaperän. [...] Halvan työvoiman kysyntä kasvaa huomattavasti maailmanlaajuisen kuluttajapohjan nopean laajentumisen tuloksena, mikä johtaa työntekijöiden hyväksikäytön lisääntymiseen niillä aloilla, joilla sitä on perinteisesti esiintynyt, kuten hotelli- ja ravintola-alalla, rakennusalalla ja siivousalalla. Myös muut alat, joille tämä ilmiö ei ole ollut tyyppillistä, saattavat joutua kohteeksi.”*

*(Europol (2015), Exploring tomorrow's organised crime, Haag, Europol, s. 26).*

Yhteenvedona on todettava, että seuraavia seikkoja on syytä korostaa.

### Lainsäädännön vahvistaminen, jotta suojattaisiin työntekijöiden oikeutta oikeudenmukaisiin ja kohtuullisiin työoloihin ja -ehtoihin

EU:n tasolla tarvitaan yksimielisyyttä siitä, ettei työntekijöiden vakavaa hyväksikäyttöä voida hyväksyä ja että kaikilla työntekijöillä on oikeus saada oikeutensa suojatuksi tehokkaasti. Toistaiseksi joidenkin EU:n jäsenvaltioiden rikoslaeissa vakavalta hyväksikäytöltä on suojattu ainoastaan laittomassa asemassa olevat kolmansien maiden kansalaiset. Toisissa maissa on suojattu kaikki työntekijät. Nämä erot johtuvat selkeiden ja kohtuullisten normien puutteesta.

Tämä yksimielisyyden puute estää myös rajat ylittävän yhteistyön valvontaviranomaisten ja rikosoikeusjärjestelmien välillä niissä tapauksissa, joihin liittyy useita jäsenvaltioita, erityisesti kun kyseessä ovat rekrytointitoimistot tai vuokratyöntekijöitä välittävät

toimistot, työntekijöiden lähettäminen ulkomaille tai alihankintaketjut tai kun uhrit tai todistajat ovat ehtineet matkustaa kotiin, ennen kuin heiltä on saatu lausuntoa. Yhteistyön rikosoikeudellisen perustan lähentäminen johtaisi normatiiviseen yksimielisyyteen ja vahvistaisi yhteistyötä huomattavasti. Erilaisia menetelmiä olisi etsittävä seuraamalla työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia koskevassa direktiivissä annettua esimerkkiä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 83 artiklan 2 kohdan soveltamisesta mahdollisena perusteena rikosten määrittelyä koskevien vähimmäissääntöjen vahvistamiselle sosiaalipolitiikan täytäntöönpanon yhteydessä.

### Valvontajärjestelmien parantaminen, työpaikoilla tehtävät tarkastukset ja tutkinta

Valvontaa harjoittavat valvontaelimet ovat ratkaisevassa asemassa. Monien EU:n jäsenvaltioiden on lisättävä työpaikoilla tehtäviä tarkastuksia huomattavasti. Joissakin jäsenvaltioissa lupaavilla käytännöillä on saatu tehostettua valvontaa tai poliisitoimintaa ja joissakin tapauksissa on korostettu työsuojeluviranomaisten ja poliisin välistä yhteistyötä.

### Uhrien kannustaminen ilmoitusten tekemiseen

Lisätoimia tarvitaan, jotta uhrit voisivat ilmoittaa ja rohkaistuisivat ilmoittamaan työntekijöiden vakavasta hyväksikäytöstä työsuojeluviranomaisille tai poliisille. EU:n jäsenvaltioiden pitäisi tehdä rikosoikeudellisten oikeussuojakeinojen käyttämisestä uhriksi joutuneille houkuttelevaa ja mahdollista. Rikosoikeudellisissa menettelyissä määrättävät takaisinmaksut ja korvaukset ovat vain yksi tärkeä tekijä.

FRA:n tutkimuksesta käy ilmi, että uhreilla on monia hankaluuksia oikeussuojakeinojen käyttämisessä, mutta siitä paljastuu myös lupaavia käytäntöjä, joilla pyritään lisäämään tietoisuutta oikeuksista sekä tukemaan oikeuksiaan peräviä uhreja. Ammattiyhdistykset ja muut kansalaisyhteiskunnan toimijat ovat yhä enemmän tietoisia omista tärkeistä tehtävistään tässä asiassa.

### Erikoisosaamisen ja rajat ylittävän yhteistyön vahvistaminen kaikilla työntekijöiden vakavan hyväksikäytön aloilla

Olisi huomattava, että rikollisverkostoilla – usein rajat ylittävää toimintaa harjoittavien epäilyttävien rekrytoijien ja työnvälitystoimistojen muodossa – on

yhä useammin sormensa pelissä siirtolaisiin kohdistuvassa työntekijöiden vakavassa hyväksikäytössä. Poliisin ja syyttäväviranomaisten on tehostettava toimiaan, jotta rikoksenteelijät saataisiin oikeuteen vastaamaan teoistaan. Joissakin EU:n jäsenvaltioissa on perustettu poliisin erikoisyksiköjä, jotka harjoittavat myös rajat ylittävää yhteistyötä, ja niille olisi annettava tunnustus lupaavina käytäntöinä.

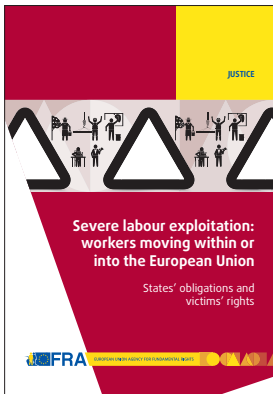
Ihmiskaupan torjuntaa varten perustettuja institutionaalaisia rakenteita tulisi käyttää myös työntekijöiden vakavaan hyväksikäyttöön puuttumiseen. Ainoastaan ihmiskauppaan keskittyvässä institutionaalisisissa rakenteissa ja menettelyissä ei kiinnitetä tarpeeksi huomiota työntekijöiden vakavaan hyväksikäyttöön, ellei ihmiskaupan määritelmä täyty.

### Ennaltaehkäisyn vahvistaminen, mukaan lukien sitovat normit ja luotettavan tuotekuvan rakentaminen

EU:n toimielimiä ja jäsenvaltioita kannustetaan vahvistamaan ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä myös julkisten hankintamenettelyjen kautta siten, että niissä estettäisiin hyväksikäyttäjien tahaton rahoittaminen, sekä tehostamalla järjestelmiä, joilla määritetään ihmisarvoisten työolojen taso ja rakennetaan tuotekuvaa tämän tason täyttävälle tuotteille ja palveluille. Näin kuluttajat voisivat arvioida paremmin sitä, miten suuri riski heillä on ostaa tuotteita, jotka on valmistettu erityistä hyväksikäyttöä osoittavissa työoloissa.

### Työntekijöiden vakavaa hyväksikäyttöä koskeva nollatoleranssi yhteiskunnissa

Työntekijöiden vakavaa hyväksikäyttöä koskeva nollatoleranssi on perustana EU:n taustalla oleviin arvoihin kuuluvien kaikkien työntekijöiden sosiaalisten oikeuksien ja ihmisarvon puolustamiselle. Poliitikkojen, tiedotusvälineiden ja muiden, jotka saavat äänensä julkisesti kuuluville, on oltava tietoisia tähän etuoikeuteen sisältyvästä vastuusta.



Työntekijöiden hyväksikäyttö ei ole irrallinen eikä marginaalinen ilmiö. Työntekijöiden vakava hyväksikäyttö on läsnä arkipäivän elämässä, mutta siitä huolimatta tutkijat eivät ole toistaiseksi kiinnittäneet juurikaan huomiota siihen ja siitä kolmansien maiden kansalaisille ja EU:n kansalaisille sekä työntekijöinä että kuluttajina aiheutuviin vakaviin seurauksiin. FRA:n toteuttama laaja kenttä- ja kirjallisuustutkimus on ensimmäinen, jossa tarkastellaan kattavasti EU:n jäsenvaltiosta toiseen tai kolmannelta maasta EU:n jäsenvaltioon muuttaneiden työntekijöiden vakavan hyväksikäytön erilaisia rikollisia muotoja. Sillä pyritään täyttämään tiedoissa oleva puute ja haastamaan näin nykyinen ilmapiiri, jossa työntekijöiden vakava hyväksikäyttö hyväksytään hiljaisesti. Raportissa määritellään hyväksikäyttöön johtavia riskitekijöitä ja pohditaan keinoja tilanteen parantamiseksi. Siinä tuodaan myös esille niitä haasteita, joita EU:n toimielimillä ja jäsenvaltioilla on edessään niiden pyrkiessä turvaamaan EU:n alueelle tai EU:n alueella muuttaneiden työntekijöiden oikeuden ihmisarvoisiin työoloihin. Tutkimuksella pyritään tukemaan EU:n toimielimiä ja jäsenvaltioita työntekijöiden vakavan hyväksikäytön ehkäisemisessä, vakavaan hyväksikäyttöön liittyvien tilanteiden valvonnassa ja tosiasiallisen oikeussuojan saatavuuden takaamisessa.

## Lisätietoja:

Työntekijöiden vakavan hyväksikäytön muotoja koskeva FRA:n raportti *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union. States' obligations and victims' rights* (2015) on saatavana kokonaisuudessaan englanniksi osoitteessa <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/severe-labour-exploitation-workers-moving-within-or-european-union>.

Ks. myös muita FRA:n tämän alan julkaisuja:

- FRA (2015), *Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims*, Luxemburg, julkaisutoimisto, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/victims-crime-eu-extent-and-nature-support-victims> (saatavana englanniksi). Ks. tiivistelmä EU:n 23 kielellä: <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/victims-crime-eu-extent-and-nature-support-victims-summary>.
- FRA (2015), *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, Luxemburg, julkaisutoimisto, <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/legal-entry-channels-eu-persons-need-international-protection-toolbox> (saatavana englanniksi).
- FRA (2014), *Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them*, Luxemburg, julkaisutoimisto, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/criminalisation-migrants-irregular-situation-and-persons-engaging-them> (saatavana englanniksi).
- FRA (2013), *Fundamental rights at Europe's southern sea borders*, Luxemburg, julkaisutoimisto, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders> (saatavana englanniksi). Ks. tiivistelmä useilla EU:n kielillä: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-summary>.
- FRA (2011), *Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States*, Luxemburg, julkaisutoimisto, <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/migrants-irregular-situation-employed-domestic-work-fundamental-rights-challenges> (saatavana englanniksi, ranskaksi ja saksaksi).



© Euroopan unionin perusoikeusvirasto, 2015  
Kuva: © FRA

## FRA – EUROOPAN UNIONIN PERUSOIKEUSVIRASTO

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Itävalta  
P. +43 158030-0 – F. +43 158030-699  
[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu) – [info@fra.europa.eu](mailto:info@fra.europa.eu)  
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)  
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)  
[twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)



Print: ISBN 978-92-9491-153-7, doi:10.2811/697303  
PDF: ISBN 978-92-9491-175-9, doi:10.2811/183549