

# Kansallinen ihmiskaupparaportoiija

## Kertomus 2013

# **Kansallinen ihmiskaupparaportoiija – Kertomus 2013**

Suomen ihmiskaupan vastaisen toiminnan haasteet Euroopan neuvoston  
asiaa koskevan yleissopimuksen valossa

© Vähemmistövaltuutettu  
ISBN (nidottu): 978-952-491-867-1  
ISBN (pdf): 978-952-491-868-8

Kopijyvä Oy, 2013

## Sisällys

---

Esipuhe.....	5
1. Aluksi.....	7
2. Johdanto Euroopan neuvoston yleissopimukseen ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta.....	8
3. Yleissopimuksen kansallinen ratifiointiprosessi.....	10
4. Yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvova asiantuntijaelin GRETA... 13	
5. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu: <i>Rantsev v. Kypros ja Venäjä</i> (2010).....	15
5.1. Tapauksen esittely.....	15
5.2. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu artikloittain.....	16
5.2.1. Oikeus elämään.....	16
5.2.2. Orjuuden ja pakkotyön kielto.....	18
5.2.3. Oikeus vapauteen ja turvallisuuteen.....	21
5.2.4. Lopputulos.....	21
6. Suomen ihmiskaupan vastainen toiminta yleissopimuksen valossa.....	22
6.1. Aluksi.....	22
6.2. Syrjimättömyysperiaate ja sukupuolten tasa-arvo.....	23
6.2.1. Määräysten keskeinen sisältö.....	23
6.2.2. GRETA:n kannanotot.....	24
6.2.3. Määräysten merkitys Suomelle.....	25
6.3. Ihmiskaupan määritelmä, kriminalisointivelvoite ja rankaisemattomuusmääräys.....	27
6.3.1. Määräysten keskeinen sisältö.....	28
6.3.2. GRETA:n kannanotot.....	29
6.3.3. Määräysten merkitys Suomelle.....	30
6.4. Ihmiskaupan ehkäiseminen ja kysynnän vähentäminen.....	34
6.4.1. Määräyksen keskeinen sisältö.....	34
6.4.2. GRETA:n kannanotot.....	35
6.4.3. Määräyksen merkitys Suomelle.....	35



6.5. Ihmiskaupan tunnistaminen .....	40
6.5.1. Määräyksen keskeinen sisältö .....	41
6.5.2. GRETA:n kannanotot .....	42
6.5.3. Määräyksen merkitys Suomelle .....	44
6.6. Ihmiskaupan uhrien oikeus apuun ja suojeluun.....	47
6.6.1. Määräyksen keskeinen sisältö .....	48
6.6.2. GRETA:n kannanotot .....	49
6.6.3. Määräyksen merkitys Suomelle .....	51
6.6.3.1. Auttamisjärjestelmää koskevan lainsäädännön haasteet .....	51
6.6.3.2. Käytännön haasteita uhrien auttamisessa.....	53
6.7. Ihmiskaupan uhrien oikeus toipumis- ja harkinta-aikaan.....	57
6.7.1 Määräyksen keskeinen sisältö .....	57
6.7.2. GRETA:n kannanotot .....	58
6.7.3. Määräyksen merkitys Suomelle .....	59
6.8. Ihmiskaupan uhrien oikeus oleskelulupaan .....	60
6.8.1. Määräyksen keskeinen sisältö .....	60
6.8.2. GRETA:n kannanotot .....	61
6.8.3. Määräyksen merkitys Suomelle .....	61
6.9. Ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinointi ja arviointi.....	63
6.9.1. Määräyksen keskeinen sisältö .....	64
6.9.2. GRETA:n kannanotot .....	65
6.9.3. Määräyksen merkitys Suomelle .....	65
7. Lopuksi .....	69

## Esipuhe

---

Haasteet ihmiskaupan poistamiseksi ovat vielä valtavat. Ihmiskaupan vastaisessa työssä pienet ponnistelut eivät riitä. Tiedämme, että ihmiskaupastakin voi selviytyä, jos uhri tunnistetaan ja hän saa suojaa. Selviytyäkseen uhri tarvitsee sekä oikeudellista suojaa että käytännöllistä apua eri palvelujen muodossa. Erityistä suojaa tarvitsee pitkäaikaista seksuaalista väkivaltaa kokenut henkilö. Erityistä suojaa tarvitsee myös henkilö, joka muutoinkin on kaikkein heikoimmassa asemassa esimerkiksi vieraan alkuperän, kielitaidottomuuden tai riippuvaisen asemansa vuoksi. Erityistä suojaa tarvitsee prostituutiolle altistunut lapsi ja nainen. Tämän suojan turvaaminen edellyttää jatkuvaa tiedon ja osaamisen kartuttamista

Viranomaiset ja kansalaisjärjestöt tarvitsevat erityistä osaamista pystyäkseen voittamaan uhrin luottamuksen ja palauttamaan hänen elämänhalunsa, avatakseen toivon uudesta elämästä ja tarjotakseen käytännön keinoja oman elämän haltuun ottamiselle. Tärkeä osa tätä prosessia on häneen kohdistuneen oikeudenloukkauksen tunnistaminen, rikollisen vastuuseen saattaminen ja oikeudenloukkauksesta johtuneen vääryyden korjaaminen. Ihmiskaupparikoksen selvittäminen on käytännössä toistaiseksi edellyttänyt rikoksen uhrin osallistumista rikoksen selvittämiseen. Siksi uhrin aseman vahvistaminen ja hänen haavoittuvaisuutensa ymmärtäminen parantaa myös rikostutkinnan laatua.

Kansallisen ihmiskaupparaportoiijan eräs tärkeä tehtävä on analysoida keräämänsä tieto ihmiskaupasta sekä ihmiskaupan vastaisista toimenpiteistä ja tämän tutkitun tiedon perusteella antaa suosituksia viranomaisten ja muiden toimijoiden työn kehittämiseksi. Tavoitteenamme on antaa välineitä päätöksenteolle, lainsäädännölle ja voimavarojen suuntaamiselle ihmiskaupan vastaisessa työssä. Tiedon ja osaamisen puute ovat esteitä tehokkaalle viranomaistoiminnalle.

Kansallisen ihmiskaupparaportoiijan työ tapahtuu ihmisoikeusnäkökulmasta. Tämä edellyttää erityisen huomion kohdistamista uhrin asemaan myös viranomaisprosesseissa ja häneen kohdistuvien vakavien oikeusloukkausten korjaamiseen. Jos perinteisesti on ajateltu, että riskit ihmisoikeusloukkauksiin oikeusprosesseissa ovat kohdistuneet rikoksenteekijöiden ja vankien oikeuksiin, niin ihmiskaupassa uhrin erityisen haavoittuva asema ja mahdollinen riippuvaisuus rikoksenteekijästä edellyttävät, että viranomais- ja oikeusprosessit aina ovat omiaan vahvistamaan uhrin asemaa, vapautta ja oikeuksia sekä parantamaan hänen mahdollisuuksia palata ihmisarvoiseen elämään, eivätkä missään tapauksessa aiheuta uhrille lisää vaikeuksia.

Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastainen yleissopimus on lähtökohtaisesti ihmisoikeusnäkökulmaa korostava meitä sitova instrumentti. Sopimuksen te-

hokas toimeenpano edellyttää jatkuvaa itsetarkastelua, johon eri viranomais-  
ten oman laillisuuskontrollin lisäksi kansallinen raportoiija itsenäisenä viran-  
omaisena tarjoaa hyvän pohjan.

Euroopan neuvoston yleissopimuksen monitorointia varten asetetun GRETA-  
asiantuntijaryhmän työ on äärimmäisen arvokasta erityisesti siksi, että ihmiskaup-  
panvastaisen työn haasteet ovat niin hämmästyttävän samankaltaisia eri maissa.  
GRETA:n yhtä jäsenvaltiota koskevat kannanotot ovat siten ohjeita myös kaikille  
muille valtioille ja lisäävät käytännön osaamista. Monesti suurin kompastuskivi  
uhrin tunnistamisessa näyttää olevan viranomaisten ennakkokäsitykset uhrista.  
Kansainvälisesti puhutaan siitä, miten viranomaistenkin ajatukset uhreista, jotka  
eivät ansaitse suojelua tai myötätuntoa, vaikuttavat heidän kykyynsä tunnistaa  
ihmiskaupparikos. Esimerkiksi voidaan ajatella, että saattamalla itsensä alti-  
tiiksi rikokselle esimerkiksi prostituutiossa, uhrin itsemääräämisoikeudesta tai  
vapaudesta on samalla luovuttu, jolloin uhri saa syyttää itseään eikä ansaitse  
oikeusjärjestelmän yhdenvertaista kohtelua. Tällaiset tunnistamisen esteet ovat  
haasteita, joissa asenteisiin vaikuttaminen tietoa lisäämällä on ensiarvoista ja  
pelkkä lainsäädäntö ei pysty yksin poistamaan ongelmaa.

Jotta kansainvälinen työ ihmiskaupan poistamiseksi voisi edistyä, tarvitsemme  
enemmän tietoa myös eri maiden tilanteesta ja ihmiskaupan vastaisen toiminnan  
käytännöistä. Tiedonkeruu ei ole matemaattista, koska lukujen ymmärtäminen  
tai lukujen puuttuminen voi kertoa hyvinkin erilaisista tilanteista. Suomen  
kansallisen raportoiijan työn menestymisen takana on ollut itsenäinen asema  
ja laissa annettu tehtävä raportoida vaalikausittain Suomen eduskunnalle. Jär-  
jestelmällinen kehittämistyö on tapahtunut tutkitun tiedon perusteella. Lisäksi  
hallintoon valmistellaan tehtävää ihmiskaupan vastaisen työn koordinoimiseksi  
ohjaamaan hallituksen voimavarojen kohdentamista. Yhdessä nämä toiminnot  
tulevat olemaan vankka pohja hallinnon ja viranomaisten työn tehokkaalle  
ohjaamiselle. Arvokasta on myös se, että kansallisen raportoiijan työ antaa  
GRETA:lle paremmat mahdollisuudet arvioida, miten yleissopimus käytän-  
nössä on Suomessa pantu toimeen ja kuinka tärkeä valvontatehtävä suori-  
taan. Näin GRETA-prosessi voi ja sen pitää olla kansainvälisen ja kansallisen  
ihmiskaupan vastaisen toiminnan todellinen ohjaava voima.

Haluan erityisesti kiittää ylitarkastaja Venla Rothia tämän raportin perusteelli-  
sesta valmistelusta. Kiitoksen ansaitsee myös vähemmistövaltuutetun toimiston  
henkilöstö, joka on ammattitaidollaan tukenut kansallisen raportoiijan tehtävää.

*Eva Biaudet*

Eva Biaudet, vähemmistövaltuutettu

## 1. Aluksi

---

Käsillä olevassa kertomuksessaan kansallinen ihmiskaupparaportoiija tarkastelee Suomen ihmiskaupan vastaisen toiminnan haasteita Euroopan neuvoston asiaa koskevan yleissopimuksen valossa. Kertomuksen tavoitteena on lisätä yleissopimuksen tunnettuutta ja edistää määräysten täytäntöönpanoa käytännössä. Kertomuksen tavoitteena on myös valmistautua yleissopimuksen täytäntöönpanoa seuraavan asiantuntijaryhmän GRETA:n maavierailuun. Kansallisen ihmiskaupparaportoiijan saamien tietojen mukaan GRETA vierailee Suomessa syksyllä 2013.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija on valikoinut kertomukseensa sellaiset yleissopimuksen määräykset, joilla näyttää olevan erityistä merkitystä ihmiskaupan vastaisen toiminnan kehittämisessä Suomessa. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija on kertomusta laatiessaan hyödyntänyt yleissopimuksen selitysmuistiota ja GRETA:n maakohtaisia arviointikertomuksia.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija antaa seuraavan laajan kertomuksensa eduskunnalle vuonna 2014. Siinä kertomuksessa raportoiija arvioi tätä käsillä olevaa kertomusta tarkemmin Suomen ihmiskaupan vastaisen toiminnan tilaa laajan aineiston pohjalta sekä esittää suosituksia toiminnan tehostamiseksi ja ihmiskaupan uhrien oikeuksien ja aseman edistämiseksi.

## 2. Johdanto Euroopan neuvoston yleissopimukseen ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta

---

Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta (CETS No. 197, engl. Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, jäljempänä yleissopimus) hyväksyttiin Euroopan neuvoston ministerikomiteassa 3.5.2005. Yleissopimus tuli kansainvälisesti voimaan 1.2.2008. Kesään 2013 mennessä yleissopimuksen on allekirjoittanut 43 valtiota, ja sen on ratifioinut tai siihen on liittynyt 40 valtiota. Suomi allekirjoitti yleissopimuksen 29.8.2006, ja se on tullut Suomen osalta voimaan 1.9.2012. Yleissopimus on sopijavaltioita oikeudellisesti sitova asiakirja, joka perusteiltaan rakentuu jo olemassa olevalle kansainväliselle sääntelylle. Yleissopimus täydentää Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen yleissopimuksen (ns. Palermon sopimus, SopS 20/2004) ja sen ihmiskaupan ja erityisesti naisten ja lasten kaupan ehkäisemisestä, torjumisesta ja rankaisemisesta tehdyn lisäpöytäkirjan (ns. ihmiskauppalisäpöytäkirja, SopS 71/2006) määräyksiä. Yleissopimus menee ihmiskaupan uhreille takaamissaan oikeuksissa YK:n ihmiskauppalisäpöytäkirjaa pidemmälle.

Johdannossaan yleissopimus tunnustaa ihmiskaupan olevan ihmisoikeusloukkaus ja rikos yksilön ihmisarvoa ja koskemattomuutta vastaan. Siinä katsotaan, että ihmiskauppa voi johtaa jopa uhrin orjuuttamiseen, ja sen katsotaan uhkaavan demokraattisten yhteiskuntien perusarvoja. Ihmisoikeusperusteisuus läpäisee yleissopimuksen kaikki määräykset uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta ihmiskaupparikosten tutkintaan, syytetoimiin ja kansainväliseen yhteistyöhön saakka. Uhrien ihmisoikeuksien suojeleminen on hyväksytty ihmiskaupan vastaisen toiminnan lähtökohdaksi myös Euroopan unionin ihmiskaupan torjuntaa koskevassa direktiivissä 2011/36/EU.

Yleissopimuksen tavoitteena on ehkäistä ja torjua ihmiskauppaa siten, että samalla taataan sukupuolten tasa-arvo ja suojataan ihmiskaupan uhrien ihmisoikeuksia, luodaan kattava kehys uhrien ja todistajien suojelemiselle ja auttamiselle sekä varmistetaan tehokas rikostutkinta ja syyttäminen. Yleissopimuksen tavoitteena on myös edistää kansainvälistä yhteistyötä ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa.

Yleissopimusta sovelletaan kaikkiin ihmiskaupan muotoihin riippumatta siitä, onko ihmiskauppa kansallista vai kansainvälistä tai liittyykö se järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Yleissopimusta sovelletaan sen selitysmuistion mukaan riippumatta siitä, onko uhri tullut vastaanottavaan maahan tai oleskellut siellä laillisesti vai luvottomasti. Uhrit voivat olla naisia, miehiä tai lapsia,

jotka yrittäessään tavoitella parempaa elämää päätyvät hyväksikäytetyiksi. Yleissopimuksella on perustettu erityinen seurantajärjestelmä sen varmistamiseksi, että osapuolet panevat yleissopimuksen määräykset tehokkaasti täytäntöön (GRETA).

Yleissopimus koostuu kymmenestä luvusta. Sen I luku sisältää määräykset yleissopimuksen tavoitteista, soveltamisalasta ja syrjimättömyysperiaatteesta sekä määritelmät. Yleissopimuksen II luvussa määrätään ihmiskaupan ehkäisemisestä sekä yhteistyöstä ja muista toimista. III luku puolestaan sisältää määräykset toimista uhrien oikeuksien suojaamiseksi ja edistämiseksi sekä sukupuolten välisen tasa-arvon takaamisesta. Yleissopimuksen IV luku koskee aineellista rikosoikeutta ja V luku rikostutkintaa, syytetoimia ja prosessioikeutta. VI luvussa määrätään kansainvälisestä yhteistyöstä ja yhteistyöstä kansalaisyhteiskunnan kanssa ja VII luvussa yleissopimuksen täytäntöönpanon seurantaan koskevasta järjestelmästä. Yleissopimuksen VIII luku sisältää määräykset yleissopimuksen suhteesta muihin kansainvälisiin asiakirjoihin, IX luku määräykset yleissopimuksen muuttamisesta ja X luku loppulausekkeet.

### 3. Yleissopimuksen kansallinen ratifiointiprosessi

---

Ulkoasiainministeriö asetti helmikuussa 2008 yleissopimuksen kansallista voimaansaattamista valmistelevan työryhmän. Asettamispäätöksen mukaan työryhmän tehtävänä oli arvioida yleissopimuksen ratifioinnin edellyttämät mahdolliset lainsäädännön ja muunlaiset muutostarpeet sekä selvittää, miten sopimuksen ratifioineet valtiot ovat ratkaisseet ratifiointiin liittyvät järjestelyt. Työryhmää johti ulkoasiainministeriö, ja sen jäseniksi nimitettiin edustajia oikeusministeriöstä, sisäasiainministeriöstä ja sosiaali- ja terveysministeriöstä. Työryhmä kuuli asiantuntijoina sisäasiainministeriön, opetusministeriön, Rajavartiolaitoksen esikunnan ja keskusrikospoliisin edustajia.

Esityksen pääasiallisena sisältönä ehdotettiin, että eduskunta hyväksyisi yleissopimuksen ja lain sen alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä lain liiketoimintakiellosta annetun lain muuttamisesta. Työryhmä ehdotti, että lakia muutettaisiin siten, että ihmiskaupparikoksentehtäviä voitaisiin kieltää väliaikaisesti tai pysyvästi harjoittamasta toimintaa, jossa rikos on tehty. Työryhmä katsoi, että yleissopimuksen kansallinen voimaansaattaminen ei edellyttänyt muita lainmuutoksia, eikä sillä ollut taloudellisia vaikutuksia. Ehdotus sisälsi joitakin pienempiä kehittämissuhteita, jotka koskivat muun muassa uhrien palauttamista ja kotiuttamista.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija kiinnitti työryhmälle 30.11.2010 antamassaan lausunnossa huomiota muun muassa työryhmän kokoonpanoon ja kuulemismenettelyyn (liite 1). Työryhmässä ei ollut edustajia kansalaisyhteiskunnasta, kuten kansalaisjärjestöistä, yliopistoista tai muista tutkimuslaitoksista. Työryhmä ei myöskään kuullut kansalaisyhteiskuntaa mietinnön valmisteluvaiheessa. Vuoden 2009 alussa työnsä kansallisena ihmiskaupparaportoiijana aloittanutta vähemmistövaltuutettua ei pyydetty työryhmän jäseneksi. Työryhmä ei myöskään kutsunut kansallista ihmiskaupparaportoijaa kuultavaksi asiantuntijana mietinnön valmisteluvaiheessa. Raportoiija oli antanut ensimmäisen ihmiskaupan vastaista toimintaa kriittisesti arvioineen kertomuksensa eduskunnalle kesäkuussa 2010. Työryhmä antoi mietintönsä ulkoasiainministeriölle elokuussa 2010.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija sai lausua työryhmän mietinnöstä vasta sen valmistuttua normaalissa lausunnotmenettelyssä. Lausunnossaan kansallinen ihmiskaupparaportoiija toi esiin tyytymättömyytensä työryhmän mietinnön laatuun. Ihmiskaupparaportoiija piti valitettavana sitä, ettei työryhmä ollut arvioinut lainsäädännön ja ihmiskaupan vastaisen toiminnan ristipaineita. Raportoiija katsoi lausunnossaan, että ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa on runsaasti käytännön ongelmia, jotka olisivat haastaneet työryhmän pohtimaan

laajasti lainsäädännön muutostarpeita ihmiskaupan vastaisen toiminnan tehostamiseksi ja uhrien oikeuksien toteutumisen varmistamiseksi. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija katsoi myös, että näin merkittävän ihmisoikeussopimuksen ratifiointi olisi edellyttänyt paneutuvampaa ihmisoikeusvaikutusten arviointia. Ihmiskaupparaportoiija nosti lausunnossaan esiin useita yleissopimuksen määräyksiä, joiden täytäntöönpanossa oli merkittäviä puutteita.

Osa kansalaisjärjestöistä<sup>1</sup> laati yhteisen lausunnon työryhmän mietinnöstä. Lausunnossaan ne asettivat kyseenalaiseksi työryhmän näkemyksen, jonka mukaan yleissopimuksen saattaminen voimaan ei aiheuta juuri lainkaan lainsäädäntöön liittyviä tai muunlaisia muutoksia. Kansalaisjärjestöjen mielestä mietintö on "erinomainen esimerkki siitä, että Suomen ihmiskaupan vastainen toiminta näyttää paperilla huomattavasti toimivammalta kuin millaiseksi käytäntö on sen osoittanut". Kansalaisjärjestöt katsoivat, ettei yleissopimuksen uhrien ihmisoikeuksien suojelemista korostava henki toteudu Suomessa. Kansalaisjärjestöt nostivat lausunnossaan esiin useita yleissopimuksen määräyksiä, joiden täytäntöönpanossa on ongelmia: syrjimättömyysperiaate, ihmiskaupan ehkäiseminen, uhrien tunnistaminen ja auttaminen, toipumis- ja harkinta-aika jne.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies korosti lausunnossaan, että ihmiskaupan uhrien tunnistamisen menetelmiä on kehitettävä ja viranomaisia koulutettava, jotta uhreja voitaisiin suojella siten kuin yleissopimus sopijavaltioilta edellyttää. Kunnat katsoivat lausunnoissaan, että kuntien roolia ja vastuunjakoa valtion kanssa tulisi selkiyttää. Kuntien henkilöstöä tulisi kouluttaa ihmiskauppaan liittyvistä kysymyksistä ihmiskaupan uhrien tunnistamisen ja auttamisen tehostamiseksi. Lapsiasiavaltuutettu kiinnitti lausunnossaan huomiota alaikäisten ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen ja auttamiseen ja katsoi, että ihmiskaupan uhriksi joutuneita lapsia tulee kohdella ensisijaisesti lapsina ja että lasten auttaminen tulisi järjestää tiiviimmin osana lastensuojelupalveluita. Valtakunnansyyttäjänvirasto kiinnitti lausunnossaan huomiota matkustus- ja henkilöllisyysasiakirjoihin liittyvien tekojen rangaistavaksi säätämiseen (yleissopimuksen 20 art.). Virasto katsoi, ettei Suomen lainsäädäntö tältä osin täytä yleissopimuksen vaatimuksia.<sup>2</sup> Työryhmän esitys annettiin hallituksen esityksenä eduskunnalle keskeisiltä osiltaan muuttumattomana.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Lausunnon allekirjoittivat Pro-tukipiste ry, Rikosuhripäivystys, Suomen Mielenterveysseura, Suomen Punainen Risti ja Ensi- ja turvakotien liitto.

<sup>2</sup> Sittemmin oikeusministeriö asetti työryhmän valmistelemaan lainmuutoksia, jotka liittyvät laittoman maahantulon järjestämisen kriminalisointitarpeisiin.

<sup>3</sup> Hallituksen esitys Eduskunnalle ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen hyväksymisestä ja laeiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä liiketoimintakiellosta annetun lain 3 §:n muuttamisesta, HE 122/2011 vp.



Eduskunnan hallintovaliokunta puolsi mietinnössään yleissopimuksen ja siihen liittyvän lainmuutoksen hyväksymistä ja piti tärkeänä, että sopimus saatetaan kansallisesti voimaan mahdollisimman pian. Hallintovaliokunta yhtyi hallituksen käsitykseen siitä, että yleissopimuksen voimaansaattaminen vahvistaa ihmiskaupan uhrien oikeuksien suojelutasoa. Samalla valiokunta kuitenkin katsoi, ettei tämä yksistään ole riittävää, vaan ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja auttamista tulee kehittää lainsäädäntö- ja muin toimenpitein. Valiokunta piti tärkeänä, että muun muassa ihmiskaupan uhrien tunnistamisenmenettelystä säädettäisiin. Valiokunnan mielestä selkiyttämistä kaipaisi myös ihmiskaupan uhrin käsite. Lisäksi hallintovaliokunta korosti, että viranomaisten keskinäisessä yhteistyössä sekä viranomaisten ja kolmannen sektorin välisessä yhteistyössä sovellettavien käytäntöjen ja lainsäädäntöpohjan on oltava selkeät ja että toimijoille on osoitettava asianmukaiset voimavarat. Valiokunta piti myönteisenä sitä, että sisäasiainministeriö oli tammikuussa 2011 asettanut työryhmän valmistelemaan erityistä ihmiskauppalakia ja että oikeusministeriö oli marraskuussa 2011 asettanut työryhmän tarkastelemaan ihmiskauppaan liittyviä rikos- ja prosessioikeudellisia kysymyksiä (näihin työryhmiin palataan kertomuksessa jäljempänä).<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> HaVM 6/2012 vp. Ks. myös TyVL 6/2012 vp ja LaVL 3/2012 vp.

## 4. Yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvova asiantuntijaelin GRETA

---

Yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvomaan on perustettu asiantuntijaryhmä GRETA, joka piti ensimmäisen kokouksensa helmikuussa 2009. GRETA koostuu viidestätoista asiantuntijasta, joilla on tunnustettu pätevyys ihmisoikeuskysymyksissä, uhrien auttamisessa ja suojelussa sekä ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa tai ammatillista kokemusta yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvilta aloilta. Jäsenet toimivat henkilökohtaisessa ominaisuudessaan ja ovat tehtäviään suorittaessaan riippumattomia ja puolueettomia. Jäsenet valitaan sopijavaltioiden kansalaisten joukosta neljän vuoden toimikaudeksi, joka voidaan uusia kerran.

GRETA:n tehtävänä on valvoa yleissopimuksen täytäntöönpanoa sopijavaltioissa. Arviointimenettely jaetaan kierroksiin, joiden keston GRETA määrää. Kunkin kierroksen alussa GRETA määrää, mihin erityisiin määräyksiin arviointimenettely kohdistetaan. Ensimmäinen arviointikierros alkoi vuoden 2010 alussa, ja se päättyi vuoden 2013 lopussa.

GRETA saa itse päättää, miten se kerää tietoa arviointimenettelynsä pohjaksi. GRETA:n kertomukset perustuvat laajaan lähdeaineistoon. Aluksi GRETA lähettää sopijavaltioiden viranomaisille yksityiskohtaisen kyselykaavakkeen, minkä jälkeen se voi esittää lisäkysymyksiä. Lisäksi GRETA voi pyytää tietoja kansalaisyhteiskunnalta, erityisesti kansalaisjärjestöiltä, joilla voi olla arviointimenettelyn kannalta olennaista tietoa. GRETA voi myös järjestää maakohtaisia vierailuja saadakseen tarkempaa tietoa siitä, miten yleissopimuksen määräykset toteutuvat käytännössä. Sopijavaltioiden on tehtävä yhteistyötä GRETA:n kanssa.

GRETA:n kertomusten tarkoituksena on arvioida, miten hyvin sopijavaltioiden ihmiskaupan vastainen toiminta vastaa yleissopimuksen määräyksiä, ja tehdä suosituksia toiminnan tehostamiseksi. Kertomusten keskeisenä tavoitteena on avustaa sopijavaltioita määräysten täytäntöönpanossa. GRETA:n painoarvoa asiantuntijana lisää sen kokoonpanon monialaisuus, kansainvälisyys ja riippumattomuus.

GRETA laatii luonnoksen kertomukseksi, joka sisältää sen analyysin arvioinnin perusteena olevien määräysten täytäntöönpanosta sekä sen ehdotukset siitä, miten sopijavaltio voi käsitellä havaittuja ongelmia. Luonnos lähetetään arvioitavalle sopijavaltiolle huomautuksia varten. GRETA ottaa sopijavaltion huomautukset huomioon vahvistaessaan kertomuksensa. Tältä pohjalta GRETA antaa kertomuksen ja päätelmät niistä toimista, jotka sopijavaltio on toteuttanut pannakseen yleissopimuksen määräykset täytäntöön. Kertomus

ja päätelmät lähetetään sopijavaltiolle ja osapuolten komitealle, joka koostuu ministerikomiteassa olevien sopijavaltioiden edustajista. GRETA:n kertomus ja päätelmät julkistetaan heti, kun ne annetaan, yhdessä sopijavaltion huomautusten kanssa.

Nyt on käynnissä GRETA:n ensimmäinen arviointikierron. Kesään 2013 mennessä GRETA on saanut arviointimenettelyn päätökseen 20 sopijavaltion kohdalla. Näitä maita ovat muun muassa Itävalta, Kypros, Latvia, Malta, Norja, Portugali, Ranska, Tanska ja Yhdistynyt Kuningaskunta.

GRETA korostaa arviointimenettelyssään ihmiskaupan uhrien oikeuksien suojelemista. Sopijavaltioilla on velvollisuus omalla toiminnallaan huolehtia siitä, että se ei itse omilla teoillaan tai tekemättä jättämisillään syyllisty ihmisoikeusloukkauksiin. Lisäksi valtion on taattava oikeuksien toteutuminen varmistamalla, että ei-valtiolliset toimijat eivät syyllisty näiden taattujen oikeuksien loukkaamiseen. Tämä niin sanottu suojelevollisuus (engl. ”due diligence” -periaate) sisältää velvollisuuden estää yksityishenkilöiden tekemät loukkaukset, tutkia ne, rangaista niihin syyllistyneitä ja tarjota loukkausten uhreille asianmukainen korvaus. GRETA on ensimmäisten arviointikertomusten perusteella kiinnittänyt erityistä huomiota muun muassa seuraaviin ihmiskaupan vastaisen toiminnan kannalta keskeisiin kysymyksiin:

- Onko sopijavaltiolla kokonaisvaltainen ja koordinoitu näkemys ihmiskauppaongelmasta ja siitä, miten se toimii ihmiskauppaa vastaan?
- Miten ihmiskauppa on sopijavaltion lainsäädännön mukaan määritelty?
- Miten ihmiskaupan ja sen uhrien tunnistaminen on varmistettu?
- Miten ihmiskaupan uhrien auttaminen ja suojeleminen on varmistettu?
- Joutuvatko ihmiskaupan uhrit rangaistuksi rikoksista, joihin heidät on pakotettu ("non-punishment principle")?
- Saavatko ihmiskaupan uhrit asianmukaiset korvaukset hyväksikäytön uhriksi joutumisestaan?
- Tutkitaanko ihmiskaupparikoksia, syytetäänkö ja tuomitaanko niistä?

GRETA viittaa arviointikertomuksissaan usein Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuun *Rantsev v. Kypros ja Venäjä* (2010). Siinä tuomioistuin katsoi, että valtioilla on velvollisuus tutkia mahdolliset ihmiskaupparikokset heti, kun ne ovat tulleet viranomaisten tietoon. Tuomioistuimen ratkaisussa korostuu myös valtioiden velvollisuus tehdä rajat ylittävää yhteistyötä muiden maiden viranomaisten kanssa sen selvittämiseksi, mitä kokonaisuudessaan, rekrytoimisesta hyväksikäyttöön saakka, on tapahtunut. Seuraavaksi onkin aiheellista tarkastella ihmisoikeustuomioistuimen ko. ratkaisua tarkemmin.

## 5. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu: *Rantsev v. Kypros ja Venäjä (2010)*

---

### 5.1. Tapauksen esittely

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin antoi tammikuussa 2010 toistaiseksi tärkeimmän ihmiskauppaan liittyvän tuomionsa.<sup>5</sup> Ensimmäistä kertaa ihmisoikeustuomioistuin joutui pohtimaan orjuuden ja pakkotyön kieltävän 4 artiklan todellista tarkoitusta ja sisältöä. Tuomio nosti esiin eurooppalaisen seksikaupan nurjat puolet ja valtioiden kyvyttömyyden tai haluttomuuden puuttua siihen niin, että ihmiskauppaa ehkäistäisiin, uhreja autettaisiin ja suojeltaisiin ja ihmiskauppaan syyllistyneitä rangaistaisiin.

Vaikka tuomiota on yleisesti pidetty tervetulleena, ja sen on uskottu tehostavan ihmiskaupan vastaista toimintaa, on sitä kohtaan esitetty myös kritiikkiä. Kritiikki on pääosin kohdistunut tuomioistuimen käsitykseen orjuuden määritelmästä. Tämän käsityksen on katsottu yksinkertaistavan orjuuden ja ihmiskaupan määritelmän välisen suhteen. Tuomioistuimen on myös nähty tuomiollaan vahvistavan yleisesti prostituutioon ja maahanmuuttoon kohdistuvia ennakkoluuloja ja siten vaikeuttavan ihmiskaupan vastaista toimintaa.<sup>6</sup>

Tapaus koski 20-vuotiasta venäläistä naista (OR), joka oletettavasti joutui ihmiskaupan uhriksi Kyproksessa. Kyproksen tiedetään yleisesti olevan merkittävä ihmiskaupan kohdema Euroopassa. Tekijät toivat OR:n Kyprokselle ns. artistiviisumin turvin ja pakottivat hänet seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi. Hieman myöhemmin OR löydettiin kuolleena erään toisen kabaree-työntekijän (MP) huoneiston parvekkeen alta. Parvekkeen kaiteeseen oli sidottu sängynpeite. Tekijä (MA) oli tuonut OR:n asunnolle poliisiasemalta, jossa hänen maassa oleskelunsa laillisuus selvitettiin. Näyttää siltä, että poliisit olivat antaneet OR:n tekijän huostaan selvittämättä tilanteen taustoja.

Kyproksen viranomaiset päätyivät tutkinnassaan siihen, että OR oli kuollut parvekkeelta putoamisen seurauksena. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen tapauksen toi OR:n isä, jonka mukaan Kyproksen viranomaiset eivät olleet tutkineet hänen tyttärensä kuolemaan johtaneita olosuhteita ja rangaissseet

---

<sup>5</sup> *Rantsev v. Cyprus and Russia* Application No. 25965/04, Judgement of 7 January 2010. Lähteenä käytetty myös Finlexin tapausselostusta Rantsev-tapauksesta.

<sup>6</sup> Ks. lisää analyysiä tuomiosta ja sen merkityksestä esim. Jean Allain: *Rantsev v. Cyprus and Russia*: The European Court of Human Rights and Trafficking as Slavery. *Human Rights Law Review*, 10:3 (2010), p. 546-557; Vladislava Stoyanova: Dancing on the Borders of Article 4: Human Trafficking and the European Court of Human Rights in the Rantsev Case. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 30/2, 2012, p. 163-194.

niitä, jotka olivat vastuussa hänen kuolemastaan. Viranomaiset eivät olleet myöskään onnistuneet suojelemaan hänen tyttärtään silloin, kun hän oli vielä elossa, vaan kohtelivat häntä huonosti palauttamalla hänet poliisiasemalta tekijän luokse. Tarkempi tapauselostus on löydettävissä tämän raportin liitteestä (liite 2).

Rantsev-tapaus on merkittävä monestakin syystä. Se vahvisti, että sekä lähtö- että kohdemaat ovat vastuussa ihmiskaupasta. Tuomioistuin katsoi, että valtioilla tulee olla sellainen lainsäädännöllinen ja käytännöllinen kehikko, että yhtäältä ihmisiä voidaan suojella joutumasta ihmiskaupan uhreiksi ja että toisaalta tapahtuneet ihmiskaupparikokset voidaan tutkia asianmukaisesti silloin, kun olosuhteet antavat siihen syytä ("credible suspicion"). Tutkintavelvollisuus ulottuu rekrytoimisesta hyväksikäyttöön saakka, ja se sisältää velvollisuuden tehdä rajat ylittävää viranomaisyhteistyötä. Tuomioistuin katsoi myös, että valtioilla on velvollisuus lainsäädännön keinoin myös ehkäistä ihmiskauppaa ennalta ja varmistua siitä, ettei voimassa olevaa lainsäädäntöä käytetä väärin. Vaikka ihmiskauppaa ei ole nimenomaisesti mainittu Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, tuomioistuin katsoi sen kuuluvan artiklan 4 soveltamisalaan.

## 5.2. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu artikloittain

### 5.2.1. Oikeus elämään

Valittaja väitti Kyproksen ja Venäjän rikkoneen ihmisoikeussopimuksen 2 artiklaa (oikeus elämään), koska Kyproksen viranomaiset eivät olleet ryhtyneet toimenpiteisiin suojelemaan hänen tyttärensä henkeä ja kun kummankaan vastaajamaan viranomaiset eivät olleet toimittaneet tehokasta tutkintaa kuolemaan johtaneista olosuhteista.

Ihmisoikeustuomioistuin totesi, että ihmisoikeussopimuksen 2 artikla asetti valtiolle velvollisuuden pidäytyä tahallisesta laittomasta elämän riistämisestä (negatiivinen velvoite). Artikla velvoitti valtiot myös ryhtymään toimenpiteisiin suojelemaan sen tuomiovaltaan kuuluvien ihmisten henkeä (positiivinen velvoite). Artiklaan perustuva velvollisuus edellytti paitsi yleisellä tasolla lainsäädäntö- ja rakenteellisia myös asianomaisissa tapauksissa käytännöllisiä toimenpiteitä siltä osin, kun ne tiesivät tai niiden olisi pitänyt tietää, että tietyn yksilön hengelle aiheutui välitöntä vaaraa kolmannen tahon rikollisesta toiminnasta. Tällöin viranomaisten oli ryhdyttävä valtuuksiensa puitteissa kaikkiin toimenpiteisiin, joiden avulla olisi voinut perustellusti odottaa vältyttävän sellaiselta vaaralta.

Tuomioistuin myönsi, että ihmiskaupan ja hyväksikäytön uhrin joutuivat monesti asumaan ja työskentelemään epäinhimillisissä oloissa ja mahdollisesti kokemaan väkivaltaa ja kaltoin kohtelua. Kysymys oli kuitenkin konkreettisen näytön puuttuessa yleisestä eikä henkeä välittömästi uhkaavasta vaarasta. Vaikka poliisin olisi pitänyt tietää siitä, että valittajan tytär oli ehkä ihmiskaupan uhri, sinä aikana, jona hän oli ollut poliisilaitoksella, ei ollut esiintynyt mitään, joka olisi osoittanut, että hänen henkensä oli välittömässä vaarassa. Hänen kuolemansa ei ollut ollut ennalta-arvattavissa, kun hänet oli annettu MA:n huostaan. Näin ollen tuomioistuin katsoi, ettei tapauksessa ollut syntynyt velvollisuutta ryhtyä käytännöllisiin toimenpiteisiin eikä ihmisoikeussopimuksen 2 artiklaa ollut tältä osin rikottu.

Tuomioistuin kuitenkin totesi, että ihmisoikeussopimuksen 2 artikla asetti viranomaisille velvollisuuden suorittaa tehokas virallinen tutkinta, jos henkilö oli saanut surmansa voiman käytön johdosta. Sanottu velvollisuus syntyi myös silloin, kun henkilö oli kuollut epäselvissä olosuhteissa, joista valtion viranomaiset eivät olleet vastuussa. Viranomaisten oli toimittava viran puolesta sen jälkeen, kun asia oli tullut niiden tietoon. Tutkinnan suorittajien tuli olla paitsi hierarkkisesti ja rakenteellisesti myös käytännössä riippumattomia niistä, jotka olivat sekaantuneet tapahtumiin. Tehokkuuteen sisältyi myös kohtuullisen joutuisuuden vaatimus. Vainajan lähiomainen tuli aina ottaa mukaan tutkintamenettelyyn siinä määrin kuin hänen hyväksyttävien etujensa ajaminen sitä edellytti.

Tuomioistuin antoi merkitystä sille, että valittajan tyttären kuolemaan johtaneet olosuhteet olivat jääneet epämääräisiksi ja selittämättömiksi ja että tapauksessa oli tehty väitteitä ihmiskaupasta ja kaltoin kohtelusta. Näistä syistä tuomioistuin katsoi, että Kyproksen viranomaisille oli syntynyt ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan mukainen velvollisuus tehokkaan tutkinnan suorittamiseen, vaikka mitään näyttöä ei ollut siitä, että kuolema olisi välittömästi aiheutunut väkivallasta. Ihmiskaupan ja kuoleman väitetyistä yhteyksistä johtuen tutkinnan olisi tullut ulottua OR:n saapumiseen Kyprokseen ja siellä oleskeluun. Tutkinnassa oli ollut puutteita ja kuulusteltujen henkilöiden lausunnoissa oli ristiriitaisuuksia.

Edelleen tuomioistuin huomautti siitä, että poliisi ei ollut kuulustellut OR:n kanssa asuneita tai työskennelleitä henkilöitä eikä yrittänyt selvittää, miksi hän oli yrittänyt paeta ja oliko häntä pidetty asunnossa vastoin tahtoaan. Myöskään ei ollut selvitetty, mitä oli tapahtunut poliisiasemalla ja miksi OR oli uskottu MA:n huostaan. OR:ää ei ollut kuulusteltu lainkaan eikä mistään ilmennyt, miksi niin oli tehty. Sen sijaan oli kuultu MA:ta. Tuomioistuimen mielestä viranomaisten olisi tapauksen erityisissä oloissa tullut tutkia myös

korruption mahdollisuutta. Valittajalle ei ollut annettu mahdollisuutta osallistua tehokkaasti kyseiseen tutkintaan. Kyproksen viranomaiset eivät myöskään pyytäneet oikeusapua Venäjän viranomaisilta. Näistä syistä tuomioistuin katsoi, että Kyproksen viranomaiset olivat rikkoneet ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan mukaisia prosessuaalisia velvollisuuksiaan. Ihmisoikeussopimuksen 2 artiklaa ei ollut rikottu lähtömaan eli Venäjän kohdalta.

### 5.2.2. Orjuuden ja pakkotyön kieltö

Valittaja väitti Kyproksen ja Venäjän viranomaisten rikkoneen ihmisoikeussopimuksen 4 artiklaa, kun hänen tyttärtään ei ollut suojeltu ihmiskaupalta, eikä niitä olosuhteita, joissa hän työskennellyt Kyproksessa, ollut tutkittu tehokkaasti.

#### *Artikla 4 – Orjuuden ja pakkotyön kieltö*

1. Ketään ei saa pitää orjuudessa tai orjuuden kaltaisessa pakkotyössä.
2. Ketään ei saa vaatia tekemään pakkotyötä tai muuta pakollista työtä.
3. "Pakkotyöllä tai muulla pakollisella työllä" ei tässä artiklassa tarkoiteta:
  - a) tämän yleissopimuksen 5 artiklan määräysten mukaisesti määrätyn vapaudenriiston aikana tai ehdonalaisessa vapaudessa tavanomaisesti määrättyä työtä;
  - b) aseellisen palveluksen luonteista palvelusta tai sellaista palvelusta, joka vaaditaan sen sijasta maissa, jotka hyväksyvät aseellisesta palveluksesta kieltäytymisen omantunnon syistä;
  - c) sellaista palvelusta, jota vaaditaan silloin, kun vaara tai onnettomuus uhkaa yhteiskunnan olemassaoloa tai hyvinvointia;
  - d) sellaista työtä tai palvelusta, joka kuuluu yleisiin kansalaisvelvollisuuksiin.

Tuomioistuin totesi, että sanamuotonsa mukaan ihmisoikeussopimuksen 4 artikla koski vain orjuutta ja pakkotyötä. Ihmisoikeussopimus oli toisaalta elävä asiakirja, jota oli tulkittava nykypäivän olojen valossa. Ihmiskaupassa oli maailmanlaajuisesti tapahtunut merkittävää kasvua viime vuosina. Ihmiskaupassa henkilöitä kohdeltiin hyödykkeinä, joita voitiin ostaa ja myydä ja pakottaa työhön usein vähäistä tai ei minkäänlaista maksua vastaan ja yleensä seksikaupan kohteiksi. Uhrin olivat tiukasti vartioituja ja heidän liikkumistaan oli monesti rajoitettu. Heidä pahoinpideltiin ja uhattiin ja heidän asumis- ja työskentelyolosuhteensa olivat kehnot. Tuomioistuin katsoi, että ihmiskauppa, sellaisena kuin se oli määritelty asianomaisissa kansainvälisissä sopimuksissa, kuten Palermon ihmiskauppapöytäkirjassa, kuului itsessään

ihmisoikeussopimuksen 4 artiklan soveltamisalaan eikä ollut tarpeen lausua, oliko se artiklan sanamuodon mukaista orjuutta tai pakkotyötä.<sup>7</sup>

Tuomioistuin totesi, että ihmiskaupan uhreja, myös mahdollisia uhreja, tuli suojella lainsäädännöllä. Ihmisoikeussopimuksen 4 artikla edellytti, että jäsenvaltiot pyrkivät lainsäädännön keinoin ehkäisemään ihmiskauppaa esimerkiksi maahantulosäännösten avulla.<sup>8</sup> Tietyissä tapauksissa viranomaisten tuli myös ryhtyä käytännöllisiin toimenpiteisiin. Tuon velvollisuuden syntyminen edellytti, että viranomaiset tiesivät tai niiden olisi pitänyt tietää olosuhteista, jotka perustellusti antoivat aiheutta epäillä, että tietty henkilö oli ihmiskaupan uhri tai oli välittömässä vaarassa joutua sen uhriksi. Viranomaisten oli tällöin ryhdyttävä kaikkiin asianmukaisin toimenpiteisiin vapauttaakseen henkilö tuosta asemasta tai estääkseen vaaran toteutumisen.<sup>9</sup>

Ihmisoikeussopimuksen 4 artikla asettaa myös velvollisuuden tutkia potentiaalista ihmiskauppaa. Viranomaisten oli ryhdyttävä tutkintaan viran puolesta sen jälkeen, kun asia oli tullut niiden tietoon. Tutkijoiden oli oltava riippumattomia niistä, jotka olivat sekaantuneet tapahtumiin. Tutkinnan tuli olla kohtuullisen joutuisaa. Ihmiskaupan vastaisen kansainvälisen sopimuksen mukaan kunkin jäsenvaltion oli tutkittava sen alueella tehtyjä rikoksia. Lisäksi niiden oli tarjottava tehokasta oikeusapua alueidensa ulkopuolella tapahtuneita rikoksia tutkiville toisten maiden viranomaisille.

---

<sup>7</sup> Tuomion kohta 282: "...There can be no doubt that trafficking threatens the human dignity and fundamental freedoms of its victims and cannot be considered compatible with a democratic society and the values expounded in the Convention...the Court considers it unnecessary to identify whether the treatment about which the applicant complains constitutes "slavery", "servitude" or "forced and compulsory labour". Instead, the Court considers that *trafficking itself, within the meaning of Article 3(a) of the Palermo Protocol and Article 4(a) of the Anti-Trafficking Convention, falls within the scope of Article 4 of the Convention...*" (korostus kertomuksen kirjoittajan).

<sup>8</sup> Tuomion kohta 284: "...The Court considers that the spectrum of safeguards set out in national legislation must be *adequate to ensure the practical and effective protection of the rights of victims or potential victims of trafficking*. Accordingly, in addition to criminal law measures to punish traffickers, Article 4 requires member States to put in place adequate measures regulating businesses often used as a cover for human trafficking. Furthermore, a State's immigration rules must address relevant concerns relating to encouragement, facilitation or tolerance of trafficking..." (korostus kertomuksen kirjoittajan).

<sup>9</sup> Tuomion kohta 286: "...In order for a positive obligation to take operational measures to arise in the circumstances of a particular case, it must be demonstrated that *the State authorities were aware, or ought to have been aware, of circumstances giving rise to a credible suspicion that an identified individual had been, or was at real and immediate risk of being, trafficked or exploited...* In the case of an answer in the affirmative, there will be a violation of Article 4 of the Convention where the authorities fail to take appropriate measures within the scope of their powers to remove the individual from that situation or risk..." (korostus kertomuksen kirjoittajan).



Tuomioistuin pani merkille, että Kyproksen lainsäädännössä ei ollut puutteita. Sen sijaan tuomioistuin kiinnitti huomionsa siihen, ettei maahantulosäännöksiin ollut yritetty estää nuoria naisia saapumasta maahan toimiakseen kabareetyöntekijöinä. Oleskelu- ja työlupaan liittynyt käytäntö oli omiaan johtamaan siihen, että työntekijät tulivat työnantajistaan riippuviksi. Tuomioistuin kritisoi erityisesti sitä, että ravintolan omistajilta ja johtajilta vaadittiin pankkitakuita työntekijöistään mahdollisesti aiheutuvista kustannuksista. Myös käsillä olevassa tapauksessa oli annettu vastaavanlainen maksusitoumus ja oli jopa katsottu, että MA oli vastuussa OR:stä tämän työnantajana ja siten vaadittu, että hän tulisi noutamaan tämän poliisilaitokselta. Tuomioistuin katsoi, etteivät Kyproksen maahantulosäännökset ja -käytäntö tarjonneet riittävän käytännöllistä ja tehokasta suojaa ihmiskauppaa ja hyväksikäyttöä vastaan. Näin ollen ihmisoikeussopimuksen 4 artiklaa oli rikottu.

Tuomioistuin totesi edelleen, että Kyproksella oli 1970-luvulta lähtien nuoria ulkomaisia naisia pakotettu työskentelemään seksiteollisuudessa. Maahan tulleiden työntekijöiden määrässä oli tapahtunut merkittävää lisäystä Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen. Viranomaiset tiesivät, että monet taitelijan viisumilla maahan tulleista naisista työskentelivät prostituutiossa. MA oli poliisilaitoksella kertonut, että OR oli venäläinen ja työskenteli kabareetaiteilijana ja oli vasta äskettäin tullut maahan ja lähtenyt työpaikastaan ja asunnostaan etukäteen ilmoittamatta. Samalla MA oli luovuttanut poliisille OR:n passin ja muut asiakirjat.

Tuomioistuin katsoi, että viranomaisten olisi tullut näiden seikkojen perusteella, ottaen huomioon myös mainitun yleisen taustan, epäillä, että OR oli ihmiskaupan uhri tai oli vaarassa joutua ihmiskaupan uhriksi. Viranomaisten olisi tullut ryhtyä selvittämään asiaa viipymättä. Poliisi ei kuitenkaan ollut lainkaan kuullut OR:ää eikä muutoinkaan tutkinut asiaa. Oli vain tarkastettu, oliko hän ollut etsintäkuulutettujen luettelossa, ja kun hänen nimeään ei ollut havaittu, hänen työnantajaansa oli kehoitettu hakemaan hänet ja ottamaan hänet huostaansa. Tuomioistuin katsoi, että Kyproksen viranomaiset olivat rikkoneet ihmisoikeussopimuksen 4 artiklan mukaisia prosessuaalisia velvollisuuksiaan.

Venäjän osalta tuomioistuin pani merkille, että viranomaiset eivät olleet tutkineet lainkaan, miten ja missä OR oli otettu työhön. Työhönotto oli tapahtunut Venäjällä, joten viranomaiset olisivat voineet tutkia työhönoton olosuhteita tehokkaasti. Tuomioistuin katsoi, että Venäjä oli tältä osin rikkonut ihmisoikeussopimuksen 4 artiklan vaatimuksia.

### 5.2.3. Oikeus vapauteen ja turvallisuuteen

Valittaja väitti myös 5 artiklan rikkomusta, kun hänen tyttärensä oli uskottu MA:lle ja sen jälkeen pidetty vankina MP:n asunnossa. EIT pani merkille, että OR:ää oli pidetty poliisilaitoksella noin tunnin ajan. Häntä ei ollut sen jälkeen välittömästi vapautettu vaan hänet oli uskottu MA:n haltuun. Oli ollut perusteltua otaksua myös, että hän ei ollut jäänyt asuntoon omasta vapaasta tahdostaan. Tuomioistuin katsoi vapaudenmenetyksen laatuun ja seurauksiin nähden, että kysymys oli ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan vastaisesta vapaudenriistosta. Tuomioistuin katsoi myös, että viranomaiset olivat suvainneet vapaudenriiston ja vastasivat siitä siltäkin osin kuin häntä oli pidetty kiinni yksityishenkilöiden toimesta. Hänet olisi voitu vapauttaa, kun hän ei ollut alaikäinen eikä hän poliisien mukaan ollut ollut juopunut. Myöskään ei ollut perustetta hänen pitämislleen asunnossa. Ihmisoikeussopimuksen 5 artiklaa oli rikottu.

### 5.2.4. Lopputulos

Tuomioistuin katsoi yksimielisesti, että Kyproksen viranomaiset olivat rikkoneet ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan prosessuaalisia vaatimuksia sekä 4 artiklaa sen edellyttämän suojelun mutta ei tapauksen tutkinnan osalta kuten myös ihmisoikeussopimuksen 5 artiklaa. Venäjä oli rikkonut ihmisoikeussopimuksen 4 artiklaa sen prosessuaalisten vaatimusten osalta. Tuomioistuin katsoi, että valittajalla oli oikeus saada korvausta aineettomasta vahingostaan Kyprokselta 40.000 euroa ja Venäjältä 2.000 euroa. Kuluista tuomioistuin myönsi 4.000 euroa vähennettynä oikeusavun nojalla saaduilla 850 eurolla. Kulut tuomioistuin määräsi Kyproksen korvattaviksi.

## 6. Suomen ihmiskaupan vastainen toiminta yleissopimuksen valossa

### 6.1. Aluksi

Yleissopimus perustaa ihmiskaupan vastaisen toiminnan tunnetulle kolmen p:n strategialle, joka sisältää ihmiskaupan ennalta ehkäisevät toimet, ihmiskaupan uhrien auttamisen ja suojelemisen sekä ihmiskauppaan syyllistyneiden vastuuseen saattamisen (engl. "prevention, protection, prosecution"). Yleissopimus korostaa viranomaisten ja kolmannen sektorin välistä yhteistyötä sekä rajat ylittävää yhteistoimintaa.

Yleissopimuksen mukaan ihmiskaupan vastaisen toiminnan tulee perustua syrjimättömyyden periaatteelle ja tasa-arvoiselle kohtelulle, ja sen tulee ottaa huomioon alaikäisten ihmiskaupan uhrien erityistarpeet. Yleissopimus velvoittaa sopijavaltiot edistämään ihmisoikeuksiin perustuvaa lähestymistapaa kehittäessään, pannessaan täytäntöön ja arvioidessaan ihmiskaupan vastaisia toimintaohjelmiaan ja politikkojaan.

Toimenpiteisiin ihmiskaupan ehkäisemiseksi kuuluu muun muassa tietoisuuden lisääminen ihmiskaupasta haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille, ihmiskaupan taustalla oleviin taloudellisiin ja sosiaalisiin syihin puuttuminen, kysynnän vähentäminen sekä tehokas rajavalvonta.

Ihmiskaupan uhrien oikeuksien turvaamisessa keskeistä on tunnistaminen, jotta uhreja ei kohdeltaisi esimerkiksi laittomina maahanmuuttajina tai rikollisina. Uhreille tulee tarjota apua ja tukea niin, että he voivat selviytyä hyväksikäyttökokemuksistaan ja palata normaaliin elämään. Uhreille tulee yleissopimuksen mukaan antaa vähintään 30 päivän toipumis- ja harkinta-aika, jonka kuluessa uhrit voivat irtautua tekijöiden vaikutuspiiristä ja päättää yhteistyöstä viranomaisten kanssa. Uhreille tulee myöntää uusittavissa oleva oleskelulupa, jos heidän yksilöllinen tilanteensa sitä edellyttää tai heidän läsnäolonsa on tarpeen esitutkinnan suorittamisen vuoksi. Lisäksi yleissopimus sisältää määräyksen korvauksista ja turvallisesta ja uhrien oikeuksia kunnioittavasta paluusta.

Yleissopimus velvoittaa sopijavaltiot ryhtymään tehokkaisiin toimenpiteisiin ihmiskauppaan syyllistyneiden syytteeseen asettamiseksi ja rankaisemiseksi. Yleissopimus kiinnittää erityistä huomiota uhrien ja todistajien suojelemiseen rikosprosessin aikana. Yleissopimus myös kieltää sopijavaltioita rankaisemasta uhreja heidän osallistumisestaan laittomaan toimintaan.

Seuraavaksi kertomuksessa käydään lyhyesti läpi yleissopimuksen ne määräykset, joiden täytäntöönpanoon on Suomessa kiinnitettävä erityistä huomiota. Nämä määräykset koskevat artikloita 3 (syrjimättömyysperiaate), 4 (ihmiskaupan määritelmä), 5 (ihmiskaupan ehkäiseminen), 6 (toimet kysynnän vähentämiseksi), 10 (uhrien tunnistaminen), 12 (uhrien auttaminen), 13 (toipumis- ja harkinta-aika), 14 (oleskelulupa), 15 (korvaukset ja oikeussuoja), 16 (uhrien kotouttaminen ja palauttaminen), 17 (sukupuolten tasa-arvo), 18 (ihmiskaupan säätäminen rangaistavaksi) ja 19 (uhrien palvelujen käytön säätäminen rangaistavaksi).

Myös seuraavat määräykset käsitellään kertomuksessa lyhyesti siitä syystä, että niiden täytäntöönpanoon kansallinen ihmiskaupparaportoiija on kiinnittänyt valvontatoiminnassaan huomiota: 26 (rankaisemattomuusmääräys), 28 (uhrien, todistajien ja oikeusviranomaisten kanssa yhteistyössä toimivien suojele), 29 (erikoistuneet viranomaiset ja yhteensovittamiselimet), 30 (oikeudenkäynnit) ja 35 (yhteistyö kansalaisyhteiskunnan kanssa).

## 6.2. Syrjimättömyysperiaate ja sukupuolten tasa-arvo

### *Artikla 3 – Syrjimättömyysperiaate*

Osapuolet varmistavat, että ne panevat täytäntöön tämän yleissopimuksen määräykset, erityisesti oikeuden päästä osalliseksi uhrien oikeuksien suojaamiseksi ja edistämiseksi tarkoitetuista toimista, syrjimättä ketään esimerkiksi sukupuolen, rodun, ihonvärin, kielen, uskonnon, poliittisen tai muun mielipiteen, kansallisen tai sosiaalisen alkuperän, kansalliseen vähemmistöön kuulumisen, varallisuuden, syntyperän tai muun aseman perusteella.

### *Artikla 17 – Sukupuolten tasa-arvo*

Soveltaessaan tässä luvussa tarkoitettuja toimia osapuolet pyrkivät edistämään sukupuolten tasa-arvoa ja valtavirtaistamaan sukupuolinäkökulman näiden toimien kehittämisessä, täytäntöönpanossa ja arvioinnissa.

### 6.2.1. Määräysten keskeinen sisältö

Yleissopimukseen liitetty syrjimättömyysperiaate tarkoittaa velvollisuutta varmistaa, että osapuolet panevat täytäntöön yleissopimuksen määräykset syrjimättä ketään esimerkiksi sukupuolen, rodun, ihonvärin, kielen, uskonnon, poliittisen tai muun mielipiteen, kansallisen tai sosiaalisen alkuperän, kansalliseen vähemmistöön kuulumisen, varallisuuden, syntyperän tai muun

aseman perusteella. Yleissopimus korostaa syrjimättömyyttä erityisesti uhrien oikeuksien suojaamiseksi ja edistämiseksi tarkoitettujen toimien piiriin pääsemisessä.

Yleissopimuksen selitysmuistion mukaan artiklassa tarkoitettu syrjintä on merkitykseltään identtinen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklassa tarkoitetun syrjinnän kanssa. Esimerkkeinä mahdollisista syrjintätilanteista selitysmuistio mainitsee ihmiskaupan uhrien auttamiseen tähtäävien palvelujen tuottamisen ja oleskelulupien myöntämisen.

Artiklassa 17 puolestaan määrätään sukupuolten tasa-arvosta. Artiklassa edellytetään, että yleissopimuksen III luvussa uhrin oikeuksien suojaamiseksi ja edistämiseksi määriteltyjä toimia sovellettaessa pyritään edistämään sukupuolten tasa-arvoa ja valtavirtaistamaan sukupuolinäkökulma näiden toimien kehittämisessä, täytäntöönpanossa ja arvioinnissa.

Selitysmuistiossa korostetaan, että naiset ja tytöt joutuvat ihmiskaupan uhreiksi miehiä ja poikia useammin. Selitysmuistiossa todetaan, että naiset kohtaavat usein syrjintää jo ennen ihmiskaupan uhriksi joutumistaan. Naiset kohtaavat myös miehiä useammin köyhyyttä ja työttömyyttä. Tämän vuoksi ihmiskaupan naisuhrien oikeuksien suojeluun ja edistämiseen kohdistuvissa toimissa tulee ottaa huomioon tämä uhriksi joutumisen kynnystä madaltava kaksinkertainen syrjintä. Huomioon on otettava, että naisten ja miesten tarpeet eivät aina ole samoja.

Selitysmuistion mukaan yleissopimus velvoittaa sopijavaltiot ryhtymään toimenpiteisiin naisten ja miesten välisen tasa-arvon saavuttamiseksi. Tasa-arvoa tulee edistää kohdistamalla erityistä huomiota käytäntöihin, jotka johtavat kidutukseen ja epäinhimilliseen kohteluun, kuten seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvään ihmiskauppaan.

### **6.2.2. GRETA:n kannanotot**

GRETA on korostanut arviointikertomuksissaan tasapuolisuutta niin, että kaikki uhrit tulisivat tunnistetuiksi ja autetuiksi siten kuin yleissopimus sopijavaltioilta edellyttää. Erityisenä ihmiskaupan vastaisen toiminnan haasteena näyttää monissa maissa olevan se, ettei niissä tunnisteta työperäistä ihmiskauppaa. GRETA on myös huomannut, että miespuolisille ihmiskaupan uhreille ei ole useinkaan tarjolla asianmukaista majoitusta.

GRETA on korostanut arviointimenettelyssään, että ihmiskauppa on eräs naisiin kohdistuvan väkivallan muoto. Erityisesti tämä tulee esiin prostituutioon

ja muuhun seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvässä ihmiskaupassa. GRETA on huomauttanut sopijavaltioita siitä, että uhrien auttamiseen tarkoitettut palvelut tulee olla saatavilla kaikille ihmiskaupan uhreille riippumatta heidän kansallisuudestaan tai oikeudestaan oleskella maassa.

### 6.2.3. Määräysten merkitys Suomelle

Ihmiskaupan sanotaan olevan sukupuolittunut ilmiö. Naisten ja tyttöjen arvioidaan joutuvan sekä seksuaalisen että työperäisen hyväksikäytön uhreiksi miehiä ja poikia useammin. Ainakin Euroopassa naisten ja tyttöjen seksuaalista hyväksikäyttöä pidetään ihmiskaupan tyypillisimpänä muotona, mutta suurin osa myös työperäisesti hyväksikäytetyistä ihmiskaupan uhreista on naisia ja tyttöjä.<sup>10</sup>

Kun 2000-luvun puolivälissä laadittiin Suomen ensimmäistä ihmiskaupan vastaista toimintasuunnitelmaa, ihmiskaupan kuviteltiin myös Suomessa liittyvän ensisijaisesti prostituutioon ja seksuaaliseen hyväksikäyttöön.<sup>11</sup> Seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvää ihmiskauppaa on kuitenkin tunnistettu Suomessa selvästi vähemmän kuin työperäistä ihmiskauppaa. Tämä näkyy sekä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä että esitutkinnassa.

Valtaosa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ohjautuneista ihmiskaupan ja sen lähirikosten uhreista on joutunut ensisijaisesti työperäisen hyväksikäytön kohteeksi. Esimerkiksi huhtikuussa 2013 auttamisjärjestelmässä oli yhteensä noin 100 asiakasta, joista alle 40 oli joutunut seksuaalisesti hyväksikäytetyksi. Kuitenkin vain kourallinen seksuaalisesti hyväksikäytetyistä uhreista oli joutunut hyväksikäytön kohteeksi Suomessa. Valtaosa seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi joutuneista ihmiskaupan uhreista oli turvapaikanhakijoita ja joutunut hyväksikäytön kohteeksi jossakin muussa Euroopan maassa ennen Suomeen hakeutumistaan.

Kansallisen ihmiskaupparaportoijan edellinen eduskunnalle annettu raportti vuodelta 2010 selvitti ihmiskaupan tunnistamista prostituution piirissä ja paritusta koskevien esitutkintojen yhteydessä. Raportti perustuu vuosina 2004-2009 tuomioistuimissa käsiteltyihin paritusjuttuihin. Raportista ilmenee, että ihmiskaupan piirteitä on myös monissa parituksena tutkituissa rikosasioissa.

---

<sup>10</sup> Ks. esim. Trafficking in human beings. Eurostat, European Commission 2013; Global Report on Trafficking in Persons. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) 2009; A Global Alliance against Forced Labour. Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work 2005. International Labour Conference, 93rd Session 2005, Report I (B). International Labour Organization (ILO) 2005.

<sup>11</sup> Ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma. Ulkoasiainministeriö 2005.

Aineiston mukaan Suomessa toimivien parittajien ulkomaalaisiin prostituoituihin kohdistamat oikeudenloukkaukset eivät ole harvinaisia, ja parittajat kontrolloivat prostituoituja monilla eri tavoilla.<sup>12</sup>

Raportin mukaan näiden henkilöön kohdistuneiden oikeudenloukkausten ei esitutkinnassa katsota täyttävän ihmiskauppaa koskevassa rangaistussäännöksessä mainittuja keinoja esimerkiksi riippuvaisen aseman tai turvattoman tilan hyväksikäyttämisestä tai väkivallan uhasta. Näitä oikeudenloukkauksia, vakavia seksuaalisen itsemääräämisoikeuden, vapauden ja ruumiillisen koskemattomuuden loukkauksia, ei usein tutkita myöskään erikseen muina henkilöön kohdistuvina rikoksina, kuten kiristyksenä. Syy tähän on se, että paritusrikoksen katsotaan sisältävän nämä oikeudenloukkaukset. Ihmiskaupparikoksen tunnusmerkistön katsotaan usein täytyvän vain silloin, kun prostituutioon ryhtynyttä henkilöä on erehdytetty toiminnan luonteesta. Jos hän on tiennyt prostituutiosta (eikä hän ole esim. vammaisen ja siten puolustuskyvytön rikoslain mukaan), hänen ei usein katsota olevan ihmiskaupan uhri, vaikka toiminnan olosuhteet ja henkilön ominaisuudet voisivat antaa aiheen arvioida toisinkin. Suostumus ryhtyä prostituutioon, näyttää pitävän sisällään "suostumuksen" monenlaiseen kaltoin kohteluun.

Raportissa katsotaan, että uhrin oikeusturvan toteutumisen kannalta painostus- ja pakotuskeinojen tunnistamatta jättäminen on ongelmallista. Parituksen kohteilla on nykykäytännön mukaan lähes aina vain todistajan, ei asianomistajan, asema rikosprosessissa.<sup>13</sup> Rikosprosessuaalisella asemalla on uhrin oikeuksien toteutumisen kannalta suuri merkitys. Koska paritusrikoksen todistajilla ei ole oikeusavustajaa, on oikeudenloukkausten ilmitulo ja niihin puuttuminen esitutkinnassa epävarmaa. Merkille pantavaa on myös se, että paritusrikosten todistajat ohjautuvat harvoin ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään.<sup>14</sup> Esitutkintaviranomaisten näkökulmasta puolestaan ei ole merkityksellistä, tutkitaanko tekoa parituksen vai ihmiskauppana. Tämä johtuu siitä, että törkeää paritusta ja ihmiskauppaa koskevat rangaistusasteikot ja pakkokeinojen käyttömahdollisuudet ovat käytännössä yhtenevät.

---

<sup>12</sup> Kansallinen ihmiskaupparaportoiija: Kertomus 2010, Ihmiskauppa ja siihen liittyvät ilmiöt sekä ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutuminen Suomessa. Vähemmistövaltuutettu 2010.

<sup>13</sup> Oikeuskirjallisuuden mukaan asianomistaja on luonnollinen tai juridinen henkilö, jonka oikeutta tai etua rikos on loukannut, tai johon rikos on kohdistunut.

<sup>14</sup> Vastaavaa todistaja-asianomistajaongelmaa ei ole työperäisen ihmiskaupan puolella, koska myös ihmiskaupan lähirikosten, kuten kiskonnantapaisen työsyrytinnän ja kiskonnantapaisen työsyrytinnän uhrin näyttävät ohjautuvan esitutkintavaiheessa parituksen kohteita useammin ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija on havainnut, että viranomaisten ja erityisesti poliisin kyky tunnistaa ihmiskauppaa on parantunut em. raportin julkistamisen jälkeen. Tämä näkyy erityisesti työperäiseen hyväksikäyttöön liittyvien ihmiskaupparikosten tutkinnassa. Sitä vastoin seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvää ihmiskauppaa tunnistetaan edelleen verrattain heikosti. Ulkomalaiset haavoittuvassa asemassa olevat nuoret prostituutiossa toimivat naiset ovat usein kielitaidottomia, jopa luku- ja kirjoitustaidottomia, ja he liikkuvat maasta toiseen nopeasti. Heillä voi olla mukanaan alaikäisiä lapsia. Merkille pantavaa on nigerialaisten prostituutiossa toimivien naisten lisääntynyt määrä.

### 6.3. Ihmiskaupan määritelmä, kriminalisointivelvoite ja rankaisemattomuusmääräys

#### *Artikla 4 – Ihmiskaupan määritelmä*

Tässä yleissopimuksessa:

- a) "ihmiskauppa" tarkoittaa hyväksikäyttötarkoituksessa tapahtuvaa henkilöiden värväystä, kuljettamista, siirtämistä, kätkemistä tai vastaanottamista voimankäytöllä uhkaamisen tai voimankäytön tai muun pakottamisen, sieppauksen, petoksen, harhaanjohtamisen, vallan väärinkäytön tai haavoittuvan aseman hyödyntämisen avulla, taikka toista henkilöä vallassaan pitävän henkilön suostumuksen saamiseksi annetun tai vastaanotetun maksun tai edun avulla. Hyväksikäytöksi katsotaan vähintään toisen hyväksikäyttö prostituutiotarkoituksessa tai muut seksuaalisen hyväksikäytön muodot, pakkotyö tai pakollinen palvelu, orjuus tai muu orjuuden kaltainen käytäntö, orjuuden kaltaiset olot tai elinten poistaminen;
- b) ihmiskaupan uhrin suostumuksella tämän artiklan a alakohdassa tarkoitettuun hyväksikäyttöön ei ole merkitystä, kun sen saamiseksi on käytetty jotakin a alakohdassa mainittua keinoa;
- c) lapsen värväys, kuljetus, siirtäminen, kätkeminen tai vastaanottaminen hyväksikäyttötarkoituksessa katsotaan "ihmiskaupaksi" myös silloin, kun siihen ei liity mitään tämän artiklan a alakohdassa mainittua keinoa;
- d) "lapsi" tarkoittaa alle kahdeksantoistavuotiasta henkilöä;
- e) "uhri" tarkoittaa luonnollista henkilöä, joka on tässä artiklassa määritellyn ihmiskaupan kohteena.

#### *Artikla 18 – Ihmiskaupan säätäminen rangaistavaksi*

Osapuolet toteuttavat tarvittavat lainsäädäntö- ja muut toimet säätääkseen rangaistavaksi tämän yleissopimuksen 4 artiklassa tarkoitetun tahallisen menettelyn.



#### *Artikla 26 – Rankaisemattomuusmääräys*

Osapuolet säätävät oikeusjärjestelmänsä peruseriaatteiden mukaisesti mahdollisuudesta jättää uhrin rankaisematta heidän osallisuudestaan laittomaan toimintaan siltä osin kuin heidät on pakotettu siihen.

### **6.3.1. Määräysten keskeinen sisältö**

Yleissopimus määrittelee ihmiskaupan pitkälti samoin kuin aikaisemmatkin kansainväliset oikeudelliset asiakirjat. Ihmiskauppa koostuu määritelmän mukaan tekotavoista, keinoista ja tarkoituksesta, joiden kaikkien on toteuduttava samanaikaisesti, jotta kysymys voisi olla ihmiskaupasta. Ihmiskaupan uhrin suostumus on merkityksetön, kun sen saamiseksi on käytetty jotakin määritelmässä mainittua epäasiallista keinoa. Lasten osalta määritelmä ei edellytä keinojen käyttämistä. Yleissopimuksen 18 artikla velvoittaa sopijavaltioita säätämään tahallisen ihmiskaupan rangaistavaksi teoksi. Yleissopimus sisältää myös uhrin määritelmän, mitä esimerkiksi YK:n ihmiskauppalisäpöytäkirja ei sisällä.

Selitysmuistion mukaan olennainen ero esimerkiksi ihmissalakuljetukseen (suomal. laitton maahantulon järjestäminen) on epäasiallisten keinojen käyttö. Selitysmuistiossa selvennetään seikkaperäisemmin, mitä keinolla "haavoittuvan aseman hyödyntäminen" tarkoitetaan. Haavoittuvan aseman hyödyntämisestä on kysymys silloin, kun henkilöllä ei ole muuta todellista ja hyväksyttävää vaihtoehtoa kuin alistua hyväksikäyttöön. Haavoittuva asema voi syntyä minkä tahansa vaikean aseman tai tilanteen seurauksena. Haavoittuvuus voi olla esimerkiksi fyysistä tai psyykkistä tai se voi johtua perhesuhteesta tai taloudellisesta tai sosiaalisesta asemasta. Haavoittuva asema voi liittyä uhrin epäselvään oikeuteen oleskella maassa, taloudelliseen riippuvuuteen tai hauraaseen terveyteen. Hyödyntämällä uhrin haavoittuvaa asemaa tekijä loukkaa uhrin ihmisarvoa ja koskemattomuutta, joista kukaan ei voi pätevästi luopua.

Selitysmuistiossa muistutetaan vielä, ettei uhrin suostumus poista teon rangaistavuutta. Selitysmuistiossa myönnetään, että aina ei ole helppoa sanoa, missä vapaa tahto loppuu ja pakko alkaa. Selitysmuistiossa kuitenkin korostetaan, ettei suostuminen tekemään työtä tarkoita suostumusta alistua mihin tahansa hyväksikäyttöön tai kaltoin kohteluun. Yleissopimus kattaa kaikki ihmiskaupan tarkoitukset, ml. laittomat adoptiot orjuuden kaltaisena käytäntönä.

Artikla 18 velvoittaa sopijavaltiot säätämään tahallisen ihmiskaupan rangaistavaksi. Selitysmuistiossa tarkennetaan, että määräyksen mukainen ihmiskauppa ei edellytä sitä, että hyväksikäyttö olisi jo alkanut. Riittää, kun tekijä tarkoituksenaan käyttää uhriaan hyväksi turvautuu johonkin ihmiskaupan määritelmässä mainittuun tekotapaan ja keinoon.

Artikla 26 sisältää rankaisemattomuusmääräyksen. Määräyksen mukaan ihmiskaupan uhreja ei tulisi rangaista heidän osallistumisestaan laittomaan toimintaan silloin, kun heidät on pakotettu siihen. Selitysmuistiossa tarkennetaan, että pakottamisella tarkoitetaan ainakin artiklassa 4 mainittuja laittomia keinoja. Sopijavaltioiden tulisi mahdollistaa rankaisemattomuusmääräyksen täytäntöönpano säätämällä siitä rikos- tai prosessioikeudellinen säännös tai toteuttamalla se muulla tehokkaalla tavalla.

### 6.3.2. GRETA:n kannanotot

GRETA on arviointimenettelyssään selvittänyt, miten ihmiskauppa on kussakin sopijavaltiossa määritelty. Joissakin sopijavaltioissa on käytössä samanlainen tai lähes samanlainen ihmiskaupan määritelmä kuin itse yleissopimuksessa. Näissä tapauksissa GRETA on pitänyt tärkeänä, että sopijavaltiot eivät ole asettaneet mitään muita ehtoja tai vaatimuksia ihmiskaupan uhreja tunnistaessaan ja heille apua tarjotessaan.

Arviointikertomuksista käy ilmi, että jotkin sopijavaltiot käyttävät ns. operationaalista ihmiskaupan määritelmää. Joissakin sopijavaltioissa ei ole lainkaan ihmiskaupan määritelmää, vaan uhrin saavat apua rikoksen uhreina. GRETA näyttää hyväksyvän monenlaisia määritelmiä, mutta ei pidä ns. vahinkope-  
rusteista ihmiskaupan määritelmää ("harm-based definition") kannatettavana. Tämän määritelmän mukaan ihmiskaupan uhri on henkilö, joka on kärsinyt vahinkoa ihmiskaupparikoksen uhriksi joutumisestaan.

GRETA on arviointimenettelynsä aikana havainnut, että sopijavaltioiden lainsäädäntö ei useinkaan vastaa yleissopimuksen määritelmää ihmiskaupasta ja että sopijavaltioilla on vaikeuksia soveltaa ihmiskaupan määritelmää käytännössä. GRETA on suositellut sopijavaltioille, että ne muuttaisivat rikoslainsäädäntöään, jotta se vastaisi paremmin yleissopimuksen määritelmää. Sopijavaltion lainsäädäntö ei GRETA:n käsityksen mukaan ole kattanut esimerkiksi orjuuden kaltaisia olosuhteita siten kuin yleissopimus edellyttää. GRETA on kiinnittänyt huomiota ihmiskauppaa ja sen lähirikoksia koskevien rangaistussäännösten päällekkäisyyteen ja kehottanut sopijavaltioita varmistamaan, etteivät nämä päällekkäisyydet heikennä oikeusvarmuutta ja syyte- ja rankaisutoimia ihmiskauppaan syyllistyneitä vastaan.

GRETA on arviointimenettelynsä aikana havainnut, että tekijöitä rangaistaan usein lievemmistä rikoksista kuin ihmiskaupasta riittävän näytön puutteen vuoksi. GRETA on suositellut sopijavaltioita arvioimaan ihmiskauppaa koskevien rangaistussäännösten soveltamista ja ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin ongelmien poistamiseksi lainsäädännöstä ja soveltamiskäytännöstä.

GRETA on kehottanut sopijavaltioita kiinnittämään huomiota siihen, että rangaistussäännösten soveltaminen ja rangaistuksen mittaaminen vastaavat yleissopimuksen vaatimuksia ja että säännösten soveltamisessa huomioidaan uhrilähtöinen lähestymistapa.

GRETA on myös esittänyt, että ihmiskauppaa koskevan rangaistussäännöksen soveltaminen sopijavaltioissa voisi tehostua, jos uhrin suostumuksen merkityksettömyydestä säänneltäisiin erikseen rikoslaissa. GRETA on arviointikertomuksissaan kehottanut sopijavaltioiden viranomaisia varmistamaan, että kaikki seksuaalisesti tai muutoin hyväksikäytetyt alaikäiset ihmiskaupan uhrin tulevat määritellyiksi ihmiskaupan uhreiksi siten kuin yleissopimus artiklassa 4 edellyttää.

GRETA on myös katsonut, että poliisille ja oikeuslaitokselle tulee tarjota koulutusta ihmiskaupasta, jotta ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja avun piiriin ohjautuminen paranisivat ja rikoslain säännösten soveltaminen tehostuisi. GRETA on myös kehottanut sopijavaltioiden viranomaisia erikoistumaan ihmiskaupparikosten tutkintaan ja syytetoimiin.

GRETA on arviointikertomuksissaan kiinnittänyt erityistä huomioita rankaisemattomuusmääräyksen täytäntöönpanoon ja korostanut, että ihmiskauppa on vakava ihmisoikeusloukkaus. GRETA on suositellut, että sopijavaltioiden tulisi säätää erityinen säännös ihmiskaupan uhreja koskevasta rankaisemattomuusmääräyksestä. GRETA on kehottanut sopijavaltioita pidättäytymään ihmiskaupan uhreihin kohdistuvista tutkinta-, syyte- ja rankaisutoimista. Myöskään mahdollisia ihmiskaupan uhreja ei saa rangaista esimerkiksi laittomaan maahantuloon liittyvistä rikoksista tunnistamisprosessin aikana. GRETA on kehottanut useita sopijavaltioita arvioimaan rankaisemattomuusmääräyksen soveltamiskäytäntöä ja ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin määräyksen täytäntöönpanon tehostamiseksi.

### 6.3.3. Määräysten merkitys Suomelle

Suomen rikoslakiin lisättiin elokuussa 2004 nimenomaiset rangaistussäännökset ihmiskaupasta ja törkeästä ihmiskaupasta. Kevääseen 2013 mennessä tuomioistuimet ovat antaneet yhteensä kymmenisen tuomioita ihmiskaupasta. Osa tuomioista ei ole vielä lainvoimaisia. Ensimmäinen seksuaalista hyväksikäyttöä koskeva ihmiskauppatuomio annettiin kesällä 2006. Työperäisestä ihmiskaupasta saatiin ensimmäiset tuomiot vuonna 2012. Muita hyväksikäyttötarkoituksia koskevaa ihmiskauppaa ei ole vielä käsitelty oikeudessa. Kuten ao. taulukko osoittaa, ihmiskauppaa koskevien esitutkintojen määrä on kasvanut selvästi viime vuosina. Vuoden 2012 osalta suluissa on poliisin käynnistämät esitutkinnat. Muut ovat Rajavartiolaitoksen suorittamia esitutkintoja.

## Ihmiskauppa esitutkinnassa 2007–2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ihmiskauppa	2	6	2	11	26	21 (18)
Törkeä ihmiskauppa	1	2	2	2	6	4 (4)

Lähde: Sisäasiainministeriö (22.3.2013).

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija suositteli vuonna 2010 eduskunnalle antamassaan kertomuksessa, että ihmiskauppaa ja sen lähirikoksia, erit. paritusta, koskevia rangaistussäännöksiä muutettaisiin niin, että ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja ihmiskaupparikosten tutkinta tehostuisivat. Eduskunta yhtyi kannanotossaan EK 43/2010 vp ihmiskaupparaportoiijan suositukseen ja velvoitti valtioneuvoston ryhtymään toimenpiteisiin muun muassa ihmiskauppaa ja paritusta koskevien rangaistussäännösten päällekkäisyyksien poistamiseksi. Oikeusministeriö asetti marraskuussa 2011 työryhmän oikeusministeriön hallinnonalan ihmiskauppalainsäädännön tarkastelua varten.

Työryhmä luovutti syyskuun lopussa 2012 yksimielisen ehdotuksensa hallituksen esitykseksi eduskunnalle paritus- ja ihmiskaupparikoksia sekä kiskonnantapaista työsyryntää koskeviksi lainsäädäntömuutoksiksi. Muun muassa paritusta koskevasta rangaistussäännöksestä (20 luku 9 §) ehdotetaan poistettavaksi ja siirrettäväksi "painostaminen" tekotapana ihmiskaupparikokseen. Törkeää paritusta (20 luku 9a §) koskevasta rangaistussäännöksestä ehdotetaan poistettavaksi väkivaltaan ja siihen rinnastettavat tekoavat, jotka jo ovat törkeän ihmiskaupan tunnusmerkkejä. Myös parituksen kohteen asemaa rikosprosessissa ehdotetaan parannettavan oikeudenkäyntiavustajan ja tukihenkilön määräämistä koskevalla lainsäädäntömuutoksella. Tämän muutoksen mukaisesti tuomioistuimien voi määrätä paritusrikoksen kohteelle oikeudenkäyntiavustajan esitutkintaa ja oikeudenkäyntiä varten, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi.

Ihmiskaupparikosta määrittelevää pykälää (25 luku 3 §) ehdotetaan muutettavaksi niin, että siihen sisältyvä teko tapa "ottaa toisen valtaansa" korvattaisiin teko tavalla "ottaa toisen määräysvaltaansa". Lisäksi pakkotyö poistetaan ehdotuksen mukaan itsenäisenä ihmiskaupan tarkoituksena ja sisällytetään ihmisarvoa loukkaaviin olosuhteisiin. Muutoksen tarkoituksena on selkeyttää ihmiskaupan tunnusmerkistössä mainittuja tarkoituksia, jotka ehdotuksen mukaan olisivat saattaminen seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi ja ihmisarvoa loukkaaviin olosuhteisiin, kuten pakkotyöhön taikka elimien tai kudoksien poistamiseksi. Lisäksi ehdotetaan, että oikeushenkilöiden rangaistusvastuu liitettäisiin kiskonnantapaiseen työsyryntään ja että liiketoiminnassa kiskonnantapaiseen työsyryntään syyllistynyt voitaisiin määrätä liiketoimintakieltoon.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija on kiinnittänyt huomiota siihen, että ehdotetunkin lain voimaan tulon jälkeen alaikäisiä voidaan edelleen parittaa: alaikäisten saattaminen seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi ei aina ole ihmiskauppaa, vaan se voi olla myös törkeää paritusta. Työryhmä katsoi, että paritussäännösten soveltamisalan rajaaminen saattaisi johtaa rangaistavuuden alan kaventumiseen tilanteissa, joissa ihmiskaupan tunnusmerkistö ei kuitenkaan täyty. Tällaisena tilanteena työryhmä piti muun muassa paritussäännöksessä olevaa yhteystietojen välittämistä paritusrikoksen tekotapana. Työryhmän linjanveto saattaa osoittautua ongelmalliseksi yleissopimuksen täytäntöönpanon näkökulmasta. Yleissopimuksen mukaan alaikäisen saattaminen seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi ei edellytä määritelmässä mainittujen keinojen käyttämistä ja on siten aina ihmiskauppaa.

Parhaassa tapauksessa paritussäännösten soveltamisala käytännössä kaventuu ja ihmiskauppaa seksuaalisessa hyväksikäyttötarkoituksessa opitaan tunnistamaan nykyistä paremmin. Jos kuitenkin käy niin, ettei uhrien oikeusturva parituksen ja ihmiskaupan välisellä rajanvedon selkiyttämällä parane, tulee ehdotetusta avustajasäännöksestä varsin keskeinen uhrien oikeusturvan toteutumisen kannalta. Uhrien itsensä tosiasiallinen mahdollisuus ajaa oikeuksiaan on heikon psyykkisen ja fyysisen tilan vuoksi usein vaikeaa. Erityisesti alaikäiset seksuaalisen hyväksikäytön uhrin tarvitsevat tehokasta suojelua niin, että heidän kohtaamansa hyväksikäyttö voidaan asianmukaisesti selvittää. Ehdotetun avustajasäännöksen asianmukaisen soveltamisen kannalta keskeistä on, että poliisi hankkii paritusrikoksen kohteelle avustajan jo esitutinnan alkuvaiheessa silloin, kun hänen epäillään joutuneen jonkin henkilöön kohdistuneen rikoksen, kuten ihmiskaupan, laittoman uhkauksen, pakottamisen, kiristyksen tai kiskonnan, kohteeksi. Kynnyksen avustajan hankkimiselle tulisi olla matala, jotta mahdolliset henkilöön kohdistuneet oikeudenloukkaukset prostituutio- ja paritustoiminnan piirissä voitaisiin selvittää ja uhrin saisivat asianmukaiset korvaukset.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija selvitti em. eduskuntakertomuksessaan myös työperäisen ihmiskaupan tunnistamista rikosprosessissa. Selvitys perustui vuoden 2009 loppuun mennessä tuomioistuimissa käsiteltyihin hyväksikäyttötapauksiin, joissa rikosnimikkeinä oli ihmiskaupan lisäksi sen lähirikokseksikin kutsuttu kiskonnantapainen työsyryntä (RL 47:3 a §). Kiskonnantapaista työsyryntää koskeva rangaistussäännös lisättiin rikoslakiin vuonna 2004.<sup>15</sup> Ihmiskaupparaportoiija totesi aineiston perusteella, että ulko-

---

<sup>15</sup> Rikoslaki (39/1889, 47:3 a §), Kiskonnantapainen työsyryntä: Jos työsyrynnässä asetetaan työnhakija tai työntekijä huomattavan epäedulliseen asemaan käyttämällä hyväksi työnhakijan tai työntekijän taloudellista tai muuta ahdinkoa, riippuvaista asemaa, ymmärtämättömyyttä, ajattelemattomuutta tai tietämättömyyttä, tekijä on, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, tuomittava kiskonnantapaisesta työsyrynnästä sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

maisen työvoiman hyväksikäytössä on ihmiskaupan piirteitä. Hyväksikäyttöä ei kuitenkaan tunnisteta ihmiskaupaksi, ja kynnys ihmiskauppaa koskevien rangaistussäännösten soveltamiseen on korkealla. Erityisen haasteelliseksi on osoittautunut pakkotyökäsitteen soveltaminen ja tulkinta. Kiskonnantapaisesta työsyrynnästä langetetaan melko lieviä rangaistuksia, eivätkä korvausvaatimuksetkaan ole suuria. Ihmiskaupparaportoiija löysi ihmiskaupan piirteitä sisältävää hyväksikäyttöä ainakin rakennus-, ravintola-, siivous- ja puutarha-alalla sekä marjanpoiminnasta. Nähtäväksi jää, tulevatko em. rikoslain muutosehdotukset helpottamaan työperäisen ihmiskaupan tunnistamista.

Suomen lainsäädännössä ei ole yleistä säännöstä ihmiskaupan uhrien rankaisemattomuudesta. Ihmiskaupan uhrin voidaan jättää syyttämättä ja rankaisematta voimassa olevan lainsäädännön puitteissa. Rikoslain mukaan valtiorajarikoksesta ja lievästä valtiorajarikoksesta ei rangaista ihmiskaupan uhria (17 luvun 7 §:n 2 momentti). Ihmiskaupan uhreihin saattavat soveltua myös oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (1 luku 7 ja 8 §) syyttämättä jättämisperusteet ja rikoslain (6 luku 12 §) tuomitsematta jättämisperusteet. Lisäksi rikosoikeudellisen periaatteen perusteella pakotettuna rikoksen tehnyt ihmiskaupan uhri voi jäädä rankaisematta toisintoimimismahdollisuuden puuttumisen vuoksi.

Samoin kuin monen muunkin yleissopimuksen sisältämän oikeuden niin myös rankaisemattomuusmääräyksen toteutuminen riippuu pitkälti siitä, tunnistaanko ihmiskaupan uhri ja reagoidaanko ihmiskaupan viitteisiin uhrien oikeudet turvaavalla tavalla. Tämä on erityisen epävarmaa niiden ulkomaalaisten henkilöiden kohdalla, jotka myyvät Suomessa seksuaalipalveluja, oleskelevat maassa luvattomasti tai työskentelevät ilman työntekijän oleskelulupaa. Asiantilasta ja sen laajuudesta on haasteellista saada riittävän kattavaa kuvaa, koska nämä henkilöt ja heidän kohtaamansa ongelmat eivät välttämättä tule kenenkään, varsinkaan viranomaisten, tietoon. Riskinä on, että mahdolliset ihmiskaupan uhrin tulevat rangaistuiksi esimerkiksi valtiorajarikoksesta tai väärennyksestä. Maahantuloon liittyvien epäselvyyksien painottuessa henkilöön kohdistuvat oikeudenloukkaukset voivat jäädä tunnistamatta.

## 6.4. Ihmiskaupan ehkäiseminen ja kysynnän vähentäminen

### *Artikla 5 – Ihmiskaupan ehkäiseminen*

1. Osapuolet toteuttavat toimet, joilla järjestetään ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjunnasta vastaavien eri elinten työn kansallinen yhteensovittaminen tai tehostetaan sitä.
2. Osapuolet ottavat käyttöön tehokkaat toimintaperiaatteet ja ohjelmat ihmiskaupan ehkäisemiseksi esimerkiksi tutkimuksella, tiedottamisella, valistus- ja koulutuskampanjoilla, sosiaalisilla aloitteilla ja talousaloitteilla sekä koulutusohjelmilla, jotka suunnataan erityisesti ihmiskaupalle alttiille henkilöille ja ihmiskauppaa käsitteleville ammattihenkilöille, ja/tai tehostavat tällaisia toimintaperiaatteita ja ohjelmia.
3. Osapuolet edistävät ihmisoikeuksiin perustuvaa lähestymistapaa ja noudattavat sukupuolten välisen tasa-arvon valtavirtaistamista ja lapset huomioon ottavaa lähestymistapaa kehittäessään, pannessaan täytäntöön ja arvioidessaan kaikkia 2 kohdassa tarkoitettuja toimintaperiaatteita ja ohjelmia.
4. Osapuolet toteuttavat tarpeen mukaan asianmukaiset toimet mahdollistaakseen laillisen maahanmuuton, erityisesti jakamalla asianomaisten virastojen välityksellä täsmällistä tietoa edellytyksistä, jotka koskevat laillista maahantuloa niiden alueille ja oleskelua siellä.
5. Osapuolet toteuttavat erityiset toimet vähentääkseen lasten alttiutta ihmiskaupalle, erityisesti luomalla lapsia suojelevan ympäristön.
6. Tämän artiklan mukaisesti käyttöön otettuihin toimiin on tarvittaessa kytkettävä mukaan sellaiset kansalaisjärjestöt, muut asianomaiset järjestöt ja muut kansalaisyhteiskunnan osatekijät, jotka ovat sitoutuneet ihmiskaupan ehkäisemiseen sekä uhrien suojeeluun tai auttamiseen.

### 6.4.1. Määräyksen keskeinen sisältö

Yleissopimus sisältää määräyksen, jonka mukaan sopijavaltioiden on ehkäistävä ihmiskauppaa. Sopijavaltiot velvoitetaan monialaiseen ja koordinoituun ihmiskaupan vastaiseen toimintaan. Ihmiskaupan ehkäisemiseen tähtäävät toimenpiteet tulee suunnata erityisesti kaikkein haavoittuvimmassa asemassa oleville henkilöille ja heidän parissaan työskenteleville ammattilaisille, kuten sosiaalityöntekijöille, poliiseille ja lääkäreille. Ehkäisevät toimenpiteet voivat olla monentyyppisiä: osalla tavoitellaan välittömämpiä vaikutuksia, osa edellyttää pitkäkestoista toimintaa.

Sen lisäksi, että yleissopimuksessa on yleinen määräys ihmiskaupan ehkäisemisestä, se sisältää erityisen määräyksen ihmiskauppaa edistävän kysynnän

vähentämisestä. Ihmiskaupan ehkäisemiseen liittyen yleissopimus velvoittaa sopijavaltioita toimenpiteisiin ihmiskauppaa edistävän kysynnän vähentämiseksi (art. 6 – Toimet kysynnän vähentämiseksi). Sopijavaltiot sitoutuvat toteuttamaan tai tehostamaan toimia muun muassa lainsäädännön, hallinnon, koulutuksen, sosiaaliturvan ja kulttuurin aloilla vähentääkseen kysyntää, joka edistää ihmiskauppaan johtavaa henkilöiden, erityisesti naisten ja lasten, hyväksikäyttöä kaikissa muodoissaan. Näitä toimia ovat esimerkiksi tutkimus parhaista käytännöistä, menetelmistä ja strategioista, valistaminen joukkoviestinten ja kansalaisyhteiskunnan vastuusta ja tärkeästä tehtävästä tunnistettaessa kysyntää yhtenä ihmiskaupan perussyynä, kohdennetut tiedotuskampanjat sekä ehkäisevät toimet, mukaan lukien pojille ja tytöille näiden koulutuksen aikana suunnatut opetusohjelmat, joissa korostetaan sukupuolisyriajinnän tuomittavuutta ja sen tuhoisia seurauksia, sukupuolten tasa-arvon merkitystä ja jokaisen ihmisen ihmisarvoa ja koskemattomuutta.

Tässä yhteydessä on syytä nostaa esille myös yleissopimuksen 19 artikla, joka velvoittaa sopijavaltiot harkitsemaan sellaisten tarvittavien lainsäädäntö- ja muiden toimien toteuttamista, joilla niiden valtiosisäisessä lainsäädännössä säädetään rangaistavaksi ihmiskaupan uhrien palvelujen käyttäminen tietäen, että kyseinen henkilö on ihmiskaupan uhri. Määräyksen tavoitteena on vähentää ihmiskauppaa aiheuttavaa kysyntää. Määräyksen kohteena on palvelujen käyttäjä, ja se koskee kaikkia ihmiskaupan hyväksikäyttötarkoituksia. Yleissopimuksen selitysmuistiossa mainitaan esimerkiksi tilanteesta, jossa liikkeen omistaja käyttää ihmiskaupan uhrien työvoimaa, mutta jossa hän ei ole itse osallistunut ihmiskaupan uhrien värväämiseen tai turvautunut johonkin ihmiskaupparikoksen toteuttavaan keinoon. Määräyksen mukaan seksuaalipalvelujen ostaja voi syyllistyä hyväksikäyttöririkokseen, jos hän tietää henkilön olevan ihmiskaupan uhri. Selitysmuistiossa viitataan vaikeuksiin näyttää palvelujen käyttäjän tahallisuus näissä tilanteissa ja ehdotetaan, että objektiivisia, tosiasiallisia teon olosuhteita voitaisiin käyttää näyttönä siitä, että henkilö on ihmiskaupan uhri.

#### **6.4.2. GRETA:n kannanotot**

GRETA nostaa arviointikertomuksissaan esiin useita keinoja ehkäistä ihmiskauppaa. Yksi tapa on tietoisuuden lisääminen ihmiskaupasta. GRETA on suositellut sopijavaltioita tekemään kampanjoinnissa yhteistyötä keskeisten ihmiskaupan uhrien lähtömaiden ja kansalaisjärjestöjen kanssa vaikuttavuuden lisäämiseksi. GRETA on kehottanut sopijavaltioita suuntaamaan tiedotuskampanjoita myös maan sisäisen ihmiskaupan ehkäisemiseen. GRETA on pitänyt tärkeänä, että tiedotuskampanjoiden vaikuttavuutta arvioidaan. GRETA on myös kehottanut sopijavaltioita panostamaan ihmiskauppaa kä-



sittelevään tutkimukseen ja siten vahvistamaan ihmiskaupan vastaisen toiminnan suunnitelmallisuutta.

GRETA on arviointikertomuksissaan kiinnittänyt huomioita myös maan sisäisen ihmiskaupan ehkäisemiseen. GRETA on kehottanut sopijavaltioita suuntaamaan ihmiskauppaa ehkäiseviä toimenpiteitä pitäen silmällä jo sopijavaltioissa oleskelevia haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä, kuten kerjäläisiä, yksinäisiä lapsia tai luvattomia työntekijöitä.

GRETA pitää tärkeänä, että ihmiskauppaa ehkäistään myös antamalla asiallista tietoa maahan tuleville työntekijöille ihmiskaupasta ja heidän oikeuksistaan. Suurlähetystöillä ja konsulaateilla on GRETAN mukaan keskeinen tehtävä ihmiskauppaa ehkäisevinä tahoina. Tämän vuoksi niiden henkilökunnan tulisi olla tietoisia maahanmuuttoon liittyvistä riskeistä ja ihmiskaupasta.

GRETA on pitänyt tärkeänä, että tietoisuutta myös työperäisestä ihmiskaupasta lisätään ja että sopijavaltiot toteuttavat ehkäiseviä toimenpiteitä työperäistä ihmiskauppaa vastaan. Riskialoina GRETA usein mainitsee rakennus-, maatalous- ja siivousalan. Myös työperäistä ihmiskauppaa edistävää kysyntää tulisi aktiivisesti ehkäistä. GRETA on esimerkiksi kehottanut sopijavaltioita harkitsemaan, tulisiko tietoinen palvelujen ostaminen työperäisen ihmiskaupan uhreilta säätää rangaistavaksi teoksi.

### 6.4.3. Määräyksen merkitys Suomelle

Valtioneuvosto hyväksyi kesäkuussa 2008 ihmiskaupan vastaisen tarkennetun toimintasuunnitelman, jota noudatetaan edelleen.<sup>16</sup> Tarkennetun toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa koordinoimaan asetettiin monialainen ohjausryhmä, jonka puheenjohtajana toimi sisäasiainministeriö. Ohjausryhmä luovutti loppuraporttinsa huhtikuussa 2011.<sup>17</sup> Tässä loppuraportissaan ohjausryhmä nosti ihmiskauppaa ehkäisevinä toimenpiteinä muun muassa lähialueyhteistyön, kehitysyhteistyön, siviilikriisinhallinnan, työsuojeluvälön ja harmaan talouden ehkäisyn sekä viisumi- ja oleskelulupaharkinnan. Valtaosa toimenpide-ehdotuksista jäi kuitenkin varsin yleiselle tasolle. Valtionhallinnossa ei ole koordinoitusti seurattu toimenpiteiden toteuttamista tai arvioitu sitä, millaisia vaikutuksia ohjausryhmän suosituksilla on ollut ihmiskaupan esiintyvyyteen ja laajuuteen. Syitä esimerkiksi työperäisen ihmiskaupan ehkä-

<sup>16</sup> Ihmiskaupan vastainen tarkennettu toimintasuunnitelma. Sisäasiainministeriö 27/2008.

<sup>17</sup> Ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman toimeenpanon arviointi sekä suositukset ihmiskauppaa koskevan lainsäädännön ja toimenpiteiden kehittämiseksi: Ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman ohjausryhmän loppuraportti. Sisäasiainministeriön julkaisu 17/2011.

jopa luultua suurempaan määrään ei ole analysoitu, eikä kokonaisvaltaisiin toimenpiteisiin näiden syiden poistamiseksi ole ryhdytty.

Ihmiskaupan uhrien palvelujen kysyntään puuttumalla voidaan ehkäistä ihmiskauppaa ja siihen liittyvää hyväksikäyttöä. Suomessa toimet ihmiskauppaa aiheuttavan kysynnän vähentämiseksi ovat kuitenkin olleet melko vähäiset. Hallitus esitti vuonna 2005 yleistä seksuaalipalvelujen ostamisen kriminalisoimista.<sup>18</sup> Palvelujen ostamisen kriminalisoimista työperäisen ihmiskaupan uhreilta ei tällöin pohdittu, eikä asiasta ole senkään jälkeen keskusteltu. Myöskään muita keinoja kysynnän vähentämiseksi ei juuri ole esitetty.

Nykyinen seksinostokieltoa koskeva säännös sai sisältönsä eduskuntakäsittelyssä. Suomessa rikoslain 20 luvun 8 §:n mukaan (lainmuutos 743/2006) rangaistavaa on seksuaalipalvelujen ostaminen parituksen tai ihmiskaupan kohteena olevalta henkilöltä (seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttö). Lakivaliokunnan mietinnön mukaan rikostunnusmerkistöllä pyritään suojaamaan seksikaupan kohteena olevia henkilöitä, mikä on tärkeää jo periaatteellisista syistä, koska ihmisen välineellinen käyttäminen ihmiskaupalle ja paritukselle ominaisella tavalla kauppatavarana on ihmisarvoa selvästi loukkaavaa.<sup>19</sup>

Em. lakivaliokunnan mietinnössä lausutaan, että pykälässä on kyse niin sanotusta olosuhdetahallisuudesta. Tällöin on olennaista, millaista tietoisuutta tekijältä edellytetään niistä seikoista, joita tunnusmerkistön niin kutsuttu objektiivinen puoli täytyäkseen edellyttää. Lakivaliokunnan mukaan tunnusmerkistön mukaisten tekojen voidaan arvioida varsin usein tapahtuvan sellaisissa olosuhteissa, joissa tekijä mieltää tilanteen tunnusmerkistön syyksiluettavuusvaatimuksen täyttävällä tavalla. Tavallisesti kyse lienee eräänlaisista tyyppi-tilanteista, joissa toiminnan tietyt piirteet viittaavat siihen, että teon kohteena oleva henkilö on tunnusmerkistössä erikseen mainitun rikoksen uhri.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen ihmiskauppaa ja maahanmuuttajien salakuljetusta koskevien lisäpöytäkirjojen hyväksymisestä ja niiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi rikoslain 20 luvun ja järjestyslain 7 ja 16 §:n muuttamisesta, HE 221/2005 vp.

<sup>19</sup> LaVM 10/2006 vp.

<sup>20</sup> Em. hallituksen esityksessä HE 221/2005 vp suhtauduttiin epäillen vaihtoehtoon, jossa kriminalisoitaisiin palvelujen ostoa vain parituksen tai ihmiskaupan kohteelta. Tämä liittyi erityisesti mahdollisiin näyttövaikeuksiin sen osoittamisessa, että ostajalla on ollut rangaistussäännöksen soveltamisen edellyttämä tahallisuus. Rikoksen teko-olosuhteista voi olla vaikeaa päätellä, että prostituoitu on parituksen tai ihmiskaupan kohteena oleva henkilö.

Seksikaupan kohteena olevien henkilöiden hyväksikäyttör rikoksia on ollut esitutkinnessa vähän, eikä tuomioitakaan ole annettu kovin montaa. Paljastettujen hyväksikäyttör rikosten määrään vaikuttaa mm. se, kuinka paljon ja tehokkaasti saadaan paljastettua ja tutkittua paritus- ja ihmiskauppar rikoksia. Oikeusministeriö on marraskuussa 2009 julkistamassaan selvityksessä katsonut, ettei rangaistussäännöksen vähälle soveltamiselle jääminen tarkoita sitä, että säännös itsessään olisi epäonnistunut. Säännöksen käytännön soveltamisessa havaitut epävarmuustekijät, kuten näyttöongelmat, arvioitiin voivan liittyä säännöksen uutuuteen. Selvityksessä säännöksen uskottiin vähentävän seksuaalipalvelujen ostamista myös muissa kuin niissä tapauksissa, joissa palvelujen myyjä on parituksen kohde tai ihmiskaupan uhri. Koska tällaisten vaikutusten objektiivinen mittaaminen tai todentaminen on ongelmallista, selvityksessä pidettiin tärkeänä pohtia sitäkin, millaisen viestin säännöksen mahdollinen kumoaminen antaisi.<sup>21</sup>

Korkein oikeus antoi kesäkuussa 2012 ratkaisun, joka koski seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä ja siihen liittyvää olosuhdetahallisuuden alarajaa. Ratkaisussaan Korkein oikeus hylkäsi syytteen sillä perusteella, ettei se katsonut vastaajan menetelleen tahallaan. Tuoreen ratkaisun perusteella näyttää selvältä, ettei voimassa oleva rikoslain säännös kykene ehkäisemään ihmiskauppaa ja järjestäytynyttä paritustoimintaa siten kuin lainsäätäjät oli kenties ajatellut.

Oikeusministeriö tilasi tammikuussa 2013 Helsingin yliopiston oikeustieteelliseltä tiedekunnalta arvion seksinostonkiellon toimivuudesta. Arvion tulee sisältää katsaus lainsäädännön perusteella syntyneeseen käytäntöön sekä keskeisten toimijoiden, erityisesti poliisin ja alalla toimivien järjestöjen, käsitteisiin sekä Ruotsin ja Iso-Britannian tilanteeseen. Arvioissa tulee ehdottaa lainsäädännön kehittämistoimia. Selvitys julkaistaan käsillä olevan kertomuksen painoon menon jälkeen syyskuun 2013 alussa.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Oikeusministeriö: Selvitys seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä koskevan rangaistussäännöksen soveltamisesta, OM 16/49/2009 (2.11.2009).

<sup>22</sup> Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että seksiestokieltoa koskevaa säännöstä tulisi muuttaa niin, että tietoisuusvaatimusta seksuaalipalvelujen myyjän asemasta parituksen tai ihmiskaupan kohteena olemisesta laskettaisiin, jolloin rangaistavuus edellyttäisi tältä osin tuottamusta. Teko olisi tällöin rangaistavaa, kun ostaja olisi voinut tai hänen olisi pitänyt tietää myyjän olevan parituksen tai ihmiskaupan kohde. Jussi Tapani: Olisiko nyt sanottu viimeinen sana olosuhdetahallisuuden alarajasta? KKO 2012:66 ja seksuaalipalveluiden ostamisen rangaistavuus. Defensor Legis, N:o 5/2012, s. 607-619.

*KKO:2012:66 – Seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttö*  
Syyttäjä vaati X:lle rangaistusta seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytöstä. Syytteen mukaan X oli antamalla A:lle noin 150 euron rahakorvauksen saanut parituksen kohteena olleen A:n ryhtymään sukupuoliyhteyteen kanssaan. X oli esitutkinnassa tunnustanut olleensa maksullisessa sukupuoliyhteydessä hänelle tuntemattoman naisen kanssa ja A oli esitutkinnassa kertonut X:n olleen hänen asiakkaanaan ja ostaneen häneltä seksipalveluja. Käräjäoikeus tuomitsi X:n rikoslain 20 luvun 8 §:n 1 momentin nojalla seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytöstä 20 päiväsakkoon. X valitti käräjäoikeuden tuomiosta hovioikeuteen vaatien syytteen hylkäämistä, koska hänen menettelynsä ei ollut ollut tahallista. Hovioikeus ei muuttanut käräjäoikeuden tuomiota X:n osalta.

X haki valituslupaa Korkeimmasta oikeudesta. Hänelle myönnettiin valituslupa. Ratkaisussaan tuomioistuin hylkäsi syytteen, koska se ei katsonut vastaajan menettelleen tahallaan. KKO pitäytyi ratkaisussaan oikeuskäytännössä vakiintuneessa tahallisuuden määritelmässä (todennäköisyystahallisuus). Tämän tahallisuusvaatimuksen mukaan rikosoikeudelliseen vastuuseen asettaminen edellyttäisi ko. tapauksessa sitä, että ostaja on pitänyt varsin todennäköisenä, että seksuaalipalveluja myyvä henkilö on joko parituksen tai ihmiskaupan uhri. KKO:n mukaan asiassa esitetty selvitys myyjän henkilöstä ja olemuksesta tai kielitaidosta eivät osoittaneet, että ostaja oli pitänyt tätä varsin todennäköisenä.

KKO kuitenkin punnitsi ratkaisunsa perusteluissa sitä, voisiko alhaisempaa puuttumiskynnystä puoltaa muun muassa siitä seksikaupan kohteena olevien henkilöiden suojelun tarpeen tai heikon sosiaalisen aseman tai näyttövaikeuksien vuoksi tai siitä syystä, että prostituoidun asema parituksen tai ihmiskaupan kohteena pyritään usein salaamaan mahdolliselta ostajalta, eikä ostajalla ole halutessaankaan keinoja asiaa selvittää. Seksuaalipalveluihin liittyy KKO:n mukaan usein parituksen tai ihmiskaupan mahdollisuus, jota ostajan on vaikea sulkea pois. KKO kuitenkin pitäytyi todennäköisyystahallisuusmallin kannalla laillisuusperiaatteen tausta-arvojen, ennen kaikkea ennalta-arvattavuuden ja lainkäytön yhtenäisyyden, korostamiseksi. KKO totesi myös, että henkilön ei voi katsoa menettelleen tahallaan, jos hänen ei katsota olevan selvillä jostakin rangaistusvastuun perustavasta seikasta.

KKO omisti merkittävän osan perusteluistaan näytön arviointiin. KKO toimitti asiassa valmistelutunnon ja suullisen pääkäsittelyn, mikä on suhteellisen harvinaista. KKO kiinnitti huomiota ensinnäkin siihen, ettei

asiassa ollut ilmennyt paritukseen viittaavia piirteitä, joista on mainittu lain esitöissä. Toisaalta KKO katsoi, että seksuaalipalveluja myyneen henkilön psyykkisen toimintakyvyn alentuminen oli vaikeasti havaittavissa ulkopuolisen tarkkailijan näkökulmasta. Hän kykeni myös kommunikoimaan riittävällä tavalla, vaikka hänen kielitaitonsa ei hyvä ollutkaan. KKO totesi seuraavaa (kohta 32):

*– "Korkein oikeus toteaa, että havaittavissa oleva psyykkisen toimintakyvyn puute ja täydellinen kielitaidottomuus voivat vahvastikin viitata siihen, ettei henkilö kykene toimimaan itsenäisesti, vaan että hän toimii parituksen tai ihmiskaupan uhrina. Pelkästään verraten nuoresta iästä tai ulkomaalaistaustasta tällaista epäilyä ei voida katsoa syntyvän. Edellä esitetty selvitys A:n henkilöstä ja olemuksesta tai kielitaidosta ja taustasta eivät muiden asiassa ilmenneiden olosuhteiden perusteella erikseen tai niitä kokonaisuutena arvioiden osoita, että X on pitänyt varsin todennäköisenä, että A on ollut parituksen kohteena."*

## 6.5. Ihmiskaupan tunnistaminen

### *Artikla 10 – Uhrien tunnistaminen*

1. Osapuolet asettavat toimivaltaisten viranomaistensa käyttöön henkilöitä, jotka ovat koulutettuja ja päteviä ihmiskaupan ehkäisemiseen ja torjuntaan sekä uhrien tunnistamiseen ja auttamiseen, lapset mukaan lukien, ja varmistavat, että eri viranomaiset toimivat yhteistyössä sekä keskenään että asianomaisten tukiorganisaatioiden kanssa, jotta uhrit voidaan tunnistaa menettelyllä, jossa otetaan asianmukaisesti huomioon nais- ja lapsiuhrien erityisasema, ja jotta heille voidaan tarvittaessa myöntää oleskeluluvat tämän yleissopimuksen 14 artiklassa tarkoitettuun edellytykseen.
2. Osapuolet toteuttavat uhrien tunnistamiseksi tarvittavat lainsäädäntö- tai muut toimet, tarvittaessa yhteistyössä muiden osapuolten ja asianomaisten tukiorganisaatioiden kanssa. Osapuolet varmistavat, että jos toimivaltaisilla viranomaisilla on perusteltua syytä epäillä henkilön joutuneen ihmiskaupan uhriksi, tällaista henkilöä ei poisteta niiden alueilta ennen kuin toimivaltaiset viranomaiset ovat saattaneet päätökseen henkilön tunnistamisen tämän yleissopimuksen 18 artiklan mukaisen rikoksen uhriksi, ja ne varmistavat myös, että henkilö saa 12 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisen avun.

3. Jos uhrin ikä on epäselvä ja on perusteita epäillä uhrin olevan lapsi, hänet oletetaan lapseksi ja häneen kohdistetaan erityisiä suojelutoimia, kunnes hänen ikänsä todennetaan.
4. Heti kun vailla huoltajaa oleva lapsi tunnistetaan uhriksi, osapuoli
  - a) järjestää lapsen edustajaksi laillisen holhoojan, organisaation tai viranomaisen, joka toimii lapsen edun mukaisesti;
  - b) toteuttaa tarvittavat toimet lapsen henkilöllisyyden ja kansallisuuden selvittämiseksi;
  - c) pyrkii kaikin keinoin löytämään lapsen perheen, jos tämä on lapsen edun mukaista

### 6.5.1. Määräyksen keskeinen sisältö

Yleissopimuksen 10 artikla sisältää määräyksen ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta. Ensinnäkin artiklan 1 kohta velvoittaa sopijavaltiot varmistamaan, että tunnistamisesta vastuussa olevat toimivaltaiset viranomaiset koulutetaan tunnistamaan ihmiskauppaa sekä tekemään yhteistyötä paitsi toisten viranomaisten myös tukiorganisaatioiden, kuten kansalaisjärjestöjen, kanssa. Toimivaltainen viranomainen tarkoittaa sopimuksen selitysmuistion mukaan kaikkia julkista valtaa käyttäviä viranomaisia, jotka saattavat kohdata ihmiskaupan uhreja, kuten poliisi, työsuojelu-, tulli- tai maahanmuuttoviranomaiset sekä suurlähetystöt ja konsulaatit. Artiklan 2 kohta velvoittaa toteuttamaan uhrien tunnistamiseksi tarvittavat lainsäädäntö- tai muut toimet, tarvittaessa yhteistyössä muiden osapuolten ja asianomaisten tukiorganisaatioiden kanssa.

Yleissopimuksen selitysmuistion mukaan tunnistamatta jäävien ihmiskaupan uhrien perustavanlaatuiset oikeudet jäävät toteutumatta. Tunnistaminen on tärkeää myös rikosprosessin ja ihmiskaupan ehkäisemisen vuoksi. Selitysmuistiossa puhutaan tunnistamisesta prosessina, jonka aikana toimivaltaiset viranomaiset pyrkivät etsimään henkilön tarinasta ja olosuhteista sellaisia seikkoja, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa ao. henkilön joutumista ihmiskaupan uhriksi.

Yleissopimus käsittelee ihmiskaupan tunnistamista aikaa vievänä, usein pitkällisenäkin, prosessina, jonka alussa riittää perusteltu epäily uhriksi joutumisesta. Yleissopimus kieltää viranomaisia poistamasta maasta henkilöä, jonka kohdalla on syntynyt perusteltu epäily ihmiskaupan uhriksi joutumisesta. Selitysmuistiossa tarkennetaan, ettei tämän kynnyksen ylittyminen edellytä täyttä varmuutta ihmiskaupan uhriksi joutumisesta.

Selitysmuistiossa tarkennetaan, että henkilöä, jonka kohdalla on syntynyt epäily ihmiskaupan uhriksi joutumisesta, ei saa poistaa sopijavaltion alu-

eelta mihinkään maahan, ei hänen lähtömaahansa eikä kolmanteen maahan. Tämä tarkoittaa sitä, ettei henkilöä saa poistaa myöskään toiseen Euroopan unionin jäsenmaahan ennen kuin tunnistamisprosessi on saatettu loppuun asti. Viranomaisilla on velvollisuus varmistaa, että henkilö saa yleissopimuksen 12 artiklan 1 ja 2 kohdassa (ns. minimipalvelut) tarkoitetun avun.

Selitysmuistiossa todetaan myös, että artiklan mukainen tunnistamisprosessi ei ole riippuvainen rikosprosessista tai sen etenemisestä. Tällä tarkoitetaan sitä, että tunnistetuilla ihmiskaupan uhreilla on oikeus apuun ja suojeluun riippumatta siitä, aloitetaanko asiassa esitutkinta ja johtaako se tuomioon ihmiskaupasta.

Tässä yhteydessä on syytä nostaa esiin yleissopimuksen 15 artikla, joka velvoittaa sopijavaltiot varmistamaan, että uhrin saavat tietoja asianomaisista oikeudellisista ja hallinnollisista menettelyistä ymmärtämällään kielellä alkaen ensimmäisestä kontaktistaan toimivaltaisiin viranomaisiin. Artikla sisältää myös määräyksen uhrien oikeudesta oikeusapuun ja maksuttomaan oikeudenkäyntiin sekä korvauksiin aineellisesta ja aineettomasta vahingosta rikoksentehtäjiltä. Nämä korvaukset on taattava esimerkiksi perustamalla korvausrahasasto.

### 6.5.2. GRETA:n kannanotot

GRETA on havainnut, että joissakin sopijavaltioissa ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa ylikorostuu tavoite saada uhrin tekemään yhteistyötä esitutkinta- ja/tai maahanmuuttoviranomaisten kanssa tai torjua laitonta maahanmuuttoa. GRETA on moittinut sopijavaltioita siitä, että luvattomasti maassa oleskelevat ihmiskaupan uhrin saatetaan ottaa säilöön ja poistaa maasta tunnistamatta heitä ja tarjoamatta heille yleissopimuksen edellyttämää apua. He saattavat myös joutua rangastetuiksi laittomasta maahantulosta. GRETA on havainnut, että monet ihmiskaupan uhrin eivät halua tulla ohjatuiksi viralliseen auttamisjärjestelmään. He pelkäävät, että viranomaiset eivät auta heitä, vaan poistavat heidät maasta. Nämä uhrin jäävät parhaimmillaankin vain kansalaisjärjestöjen tietoon.

GRETA on korostanut, että ihmiskaupan uhrien asianmukainen tunnistaminen on edellytys uhrien yleissopimuksen mukaiselle auttamiselle ja suojelemiselle. Joissakin sopijavaltioissa ihmiskaupan uhrien tunnistaminen on osoitettu vain esitutkinta- ja/tai maahanmuuttoviranomaisten tehtäväksi. GRETA on pitänyt parempana mallia, joka velvoittaa myös esimerkiksi sosiaalityöntekijät, työsuojeluviranomaiset ja kansalaisjärjestöt tunnistamaan ihmiskaupan uhreja. Joissakin maissa tunnistaminen on annettu moniammatillisen asiantuntijaryhmän tehtäväksi.

GRETA on pitänyt tärkeänä, että tunnistaminen ei ole yhden tahon käsissä vaan että useat toimijat osallistuvat uhrien tunnistamiseen ja auttamiseen. Sopijavaltioilla tulisi GRETA:n näkemyksen mukaan olla selkeä uhrien tunnistamisen ja avun piiriin ohjaamisen toimintamalli ("national referral mechanism/procedures", NRM). GRETA on katsonut, että tällainen ehyt toimintamalli selkiyttää toimijoiden välistä yhteistyötä ja vastuunjakoa sekä edistää uhrien asianmukaista tunnistamista ja avun piiriin ohjautumista. Se myös vahvistaa auttamisen ennakoitavuutta. GRETA on katsonut, että kansalaisjärjestöt tulee ottaa mukaan toimintamallin toteuttamiseen käytännössä.

GRETA on arviointimenettelyssään kiinnittänyt huomiota sopijavaltioiden tunnistamisprosesseihin ja siihen, että ne käytännössä mahdollistavat ihmiskaupan uhrien asianmukaisen tunnistamisen ja että uhreja kohdellaan uhreina eikä rikollisina tai laittomina maahantulijoina. GRETA on kehottanut sopijavaltioita olemaan erityisen tarkkaavaisia, jotta luvattomassa asemassa olevat ihmiskaupan uhrit tulevat asianmukaisesti tunnistetuiksi ja että heille tarjotaan apua siten kuin yleissopimus sopijavaltioilta edellyttää. Tunnistamisprosessiin on GRETA:n mukaan varattava riittävästi aikaa, jotta uhrit voivat traumaattisista kokemuksistaan huolimatta antaa viranomaisille tunnistamisen kannalta tarvittavat tiedot.

Henkilön tunnistaminen ihmiskaupan uhriksi ei saa GRETA:n näkemyksen mukaan riippua siitä, onko tapauksessa riittävästi perusteita rikosprosessin aloittamiseen tai suostuuko henkilö yhteistyöhön esitutkintaviranomaisten kanssa. GRETA:n mukaan kaikki henkilöt, joiden tarinasta löytyy yleissopimuksen määritelmän mukaisia viitteitä ihmiskaupasta, tulee tunnistaa ihmiskaupan uhreiksi ja heille tulee tarjota apua siten kuin yleissopimus sopijavaltioilta edellyttää. GRETA viittaa arviointikertomuksissaan usein Yhdistyneiden Kansakuntien vuoden 1985 julistukseen uhrien suojelemisesta, jonka mukaan uhria voidaan pitää uhriina, vaikka tekijää ei olisikaan tunnistettu tai häntä ei olisi saatu kiinni, häntä vastaan ei olisi nostettu syytettä tai häntä ei olisi tuomittu.<sup>23</sup>

GRETA on katsonut, että ihmiskaupan uhrin yleissopimuksessa luetellut oikeudet tulee turvata myös silloin, kun hän on joutunut ihmiskaupan uhriksi jossakin muussa maassa ennen ko. sopijavaltion alueelle saapumistaan. Ihmiskaupan uhrit tulee tunnistaa myös turvapaikanhakijoiden joukosta. Sopijavaltioiden on varmistettava, että ihmiskaupan uhrit voidaan tunnistaa vielä siinäkin vaiheessa, kun he odottavat maasta poistamista säilöönottoyksikössä.

---

<sup>23</sup> UN Declaration on the Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Powers, A/RES/40/34 (29.11.1985).



GRETA on katsonut, että henkilöt, joiden tarinasta löytyy viitteitä ihmiskaupasta, tulee nopeasti siirtää pois säilöstä, ja heille tulee tarjota yleissopimuksen mukainen apu.

GRETA on arviointikertomuksissaan korostanut etsivän työn merkitystä ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa sekä kehottanut sopijavaltioita ottamaan käyttöön muita proaktiivisia menetelmiä uhrien tunnistamisen tehostamiseksi. GRETA on suositellut sopijavaltioita ottamaan käyttöön ohjeistuksia (ml. indikaattorilistoja), joilla ihmiskaupan uhrien tunnistamista voitaisiin tehostaa ja yhdenmukaistaa viranomaisten kesken. Se on myös kiinnittänyt huomiota siihen, että viranomaisille järjestetään säännöllisesti koulutusta ihmiskaupasta ja erityisesti uhrien tunnistamisesta. GRETA:n mielestä työsuojeluviranomaisilla on merkittävä rooli työperäisen ihmiskaupan tunnistamisessa.

GRETA uskoo, että useissa sopijavaltioissa on parannettavaa erityisesti työperäisen ihmiskaupan tunnistamisessa. GRETA uskoo myös, että esimerkiksi kerjäämisen piirissä on enemmän ihmiskaupan uhreja kuin mitä on toistaiseksi kyetty tunnistamaan. Alaikäisten uhrien tunnistamisen ja avun piiriin ohjaamisen GRETA on nimennyt keskeiseksi haasteeksi monissa maissa. GRETA on arviointikertomuksissaan esittänyt konkreettisia keinoja, joilla alaikäisten ihmiskaupan uhrien tunnistamista voitaisiin edistää. Nämä keinot liittyvät muun muassa lasten puhuttelemiseen.

GRETA on arviointimenettelyssään havainnut, että useissa sopijavaltioissa tunnistettujen uhrien määrä on huomattavasti suurempi kuin ihmiskaupasta nostettujen syytteiden tai ihmiskauppatuomioiden määrä. Syytä on monia, esimerkiksi puutteet tutkintamenetelmissä, uhreihin kohdistetut epäluulot ja uhrien suojelutoimien riittämättömyys. Näiden ongelmien seurauksena ihmiskauppaan syyllistyneitä ei rangaista asianmukaisesti niistä rikoksista, jotka he ovat tehneet.

GRETA on korostanut arviointimenettelyssään myös uhrien oikeutta korvauksiin. Se on katsonut, että useissa sopijavaltioissa ihmiskaupan uhrit eivät syystä tai toisesta pääse hyötymään rikoksen uhreille tarkoitetuista korvausjärjestelmistä. Tämä johtuu muun muassa tiedon tai oikeusavun puutteesta sekä uhrien rajoitetusta oikeudesta jäädä maahan.

### **6.5.3. Määräyksen merkitys Suomelle**

Tällä hetkellä Suomen lainsäädännössä ei ole säädetty yhdenmukaisesta menettelystä, jonka mukaan ihmiskaupan uhrit tunnistetaan ja ohjataan avun piiriin ("National Referral Mechanism/procedures", NRM). Lainsäädännön

täsmäntämiseksi em. ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman ohjausryhmä ehdotti vuonna 2011 työryhmän asettamista laatimaan esitys kokonaisuvaltaiseksi ihmiskauppaa koskevaksi erityislaiksi, jonka osana säädettäisiin ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta. Kansallinen ihmiskaupparaportointi on tukenut ehdotusta tunnistamisen ja avun piiriin ohjaamisen sääntelemisestä lailla.

Sisäasiainministeriö asetti 27.1.2012 työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin erityisen ihmiskauppalaain valmisteleminen. Alkuperäisen asettamispäätöksen mukaan työryhmän tavoitteena oli laatia ehdotus ihmiskauppaa koskevan erityislain säätämiseksi. Lainsäädäntöhankkeen keskeisimpänä osana oli ihmiskaupan uhrien auttamista koskevien säännösten valmisteleminen. Tavoitteet olivat kuitenkin tätä laajemmat: ne kattoivat myös ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja ihmiskauppatapauksiin liittyvien tietojen välittämistä koskevat ehdotukset. Muutetussa asettamispäätöksessä, joka on päivätty 7.3.2013, ei tunnistamista koskevaa sääntelytarvetta enää mainita (ks. lisää sisäasiainministeriön asettamasta työryhmästä 6.6.).

Yhteistyössä kansallisen ihmiskaupparaportoinnin kanssa poliisi laati keväällä 2012 ohjeen ihmiskaupan tunnistamisen ja ihmiskaupparikoksiin liittyvän esitutkinnan edistämiseksi.<sup>24</sup> Ohjeen tarkoituksena on yhdenmukaistaa ihmiskauppaan ja sen kaltaisiin rikoksiin puuttumista, niihin liittyvää esitutkintaa sekä menettelyä ihmiskaupan uhrien auttamisessa. Ohjeen tarkoituksena on myös edistää mahdollisten ihmiskaupan uhrien tasavertaista kohtelua ja lisätä poliisin tietoisuutta ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä.

Kansallisen ihmiskaupparaportoinnin toivomuksesta työsuojeluviranomaiselle laadittiin vuoden 2012 aikana toimintaohjeet ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisjärjestelmään ohjaamisesta.<sup>25</sup> Muistioksi kutsussa ohjeessa todetaan, että työsuojeluviranomaisen on tarkastuksilla otettava huomioon ihmiskaupan mahdollisuus ja otettava viipymättä yhteys ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään tilanteen arvioimiseksi heti, kun epäily ihmiskaupasta on syntynyt. Tarvittaessa työsuojeluviranomainen tekee uhrin puolesta esityksen auttamisjärjestelmään hyväksymisestä. Auttamisjärjestelmä toimii matalalla kynnyksellä, ja sinne voi ohjata myös ihmiskaupan kaltaisten rikosten, kuten kiskonnantapaisten työsyönnön, kohteeksi joutuneita henkilöitä.

---

<sup>24</sup> Poliisihallitus: Ohje, Ihmiskauppaan ja sen kaltaisiin rikoksiin puuttuminen sekä ihmiskaupan uhrin auttaminen, 2020/2011/3768 (12.4.2012).

<sup>25</sup> Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, työsuojeluosasto: Työsuojeluvalvonnan ohjeita 2/2012, Ulkomaisen työvoiman valvonta.

Tunnistamista saattaa käytännön haasteiden lisäksi vaikeuttaa lainsäädännön puutteet. Työsuojelun valvontaa ja työpaikan työsuojeluyhteistoimintaa koskevan lain (44/2006, 50 §) mukaan työsuojeluviranomaisilla on velvollisuus tehdä ilmoitus poliisille esitutkintaa varten, jos on todennäköisiä perusteita epäillä, että on tehty työsuojeluviranomaisen valvottavana olevassa laissa tai rikoslain työrikoksia koskevassa luvussa rangaistavaksi säädetty teko. Voimassa oleva laki mahdollistaa ilmoituksen tekemisen ihmiskaupan lähirikoksessa, kiskonnantapaisessa työsyryjinnässä mutta ei ihmiskaupassa.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija kiinnitti ihmiskauppaa koskevassa kertomuksessaan vuonna 2010 huomiota vastuunmäärittämisasetukseen (Dublin-menettely) perustuvaan käännyttämismenettelyyn ja siihen, tunnistavatko viranomaiset ihmiskauppaa maasta poistamiseen liittyvien menettelyjen yhteydessä. Dublin-menettelyssä ihmiskaupan uhrien tunnistaminen on erityisen haasteellista, koska Suomi ei lähtökohtaisesti vastaa ao. henkilöiden turvapaikkahakemusten käsittelystä. Selvityksestä kävi ilmi, etteivät viranomaiset tunnista ihmiskauppaa ja ohjaa uhreja auttamisjärjestelmään. Ongelmia näytti olevan myös lapsen edun huomioimisessa.

Muun muassa em. ihmiskaupparaportoiijan selvityksessä esille tuotujen puutteiden poistamiseksi Maahanmuuttovirasto antoi lokakuussa 2010 ohjeen turvapaikkamenettelystä tapauksissa, joissa kansainvälistä suojelua hakenut henkilö on mahdollinen ihmiskaupan uhri.<sup>26</sup> Ohjeen lähtökohtana on se, että jokaisessa asetusta soveltavassa valtiossa tulee olla järjestelmä uhrien suojelemiseksi. Tämä on oletus, ellei päinvastaista tietoa ole saatavilla. Jos turvapaikanhakija kertomuksesta löytyy viitteitä ihmiskaupasta, Maahanmuuttovirasto harkitsee tapauskohtaisesti, tulisiko hakijan hakemus ottaa aineelliseen käsittelyyn Suomessa. Ihmiskauppaviitteiden ilmitulo ei siis välttämättä johda tunnistamisprosessin aloittamiseen ja uhrin ohjaamiseen auttamisjärjestelmään. Maahanmuuttovirasto pyrkii lähtökohtaisesti palauttamaan uhrin toiseen EU-maahan autettavaksi, ellei poliisi ryhdy tutkimaan ihmiskaupparikosta. Esitutinnan aloittaminen on harvinaista, koska näissä tapauksissa rikos ei yleensä ole tapahtunut Suomessa. Jos esitutkinta aloitetaan, se usein lopetetaan nopeasti, koska riittävää näyttöä rikoksesta ei saada tai tutkinnan jatkamista ei nähdä kustannustehokkaana.

Suomessa on toistaiseksi tunnistettu varsin vähän muita ihmiskaupan muotoja kuin seksuaaliseen ja työperäiseen hyväksikäyttöön liittyvää ihmiskauppaa.

---

<sup>26</sup> Maahanmuuttovirasto: Ohje, Turvapaikkamenettely tapauksissa, joissa kansainvälistä suojelua Suomesta hakenut henkilö on mahdollinen ihmiskaupan uhri, Dnro: 91/0032/2010 (14.10.2010).

Esimerkiksi muissa Pohjoismaissa, kuten Ruotsissa, on tunnustettu kerjäämiseen liittyvää ihmiskauppaa. Romaniassa on saatu tuomioita ainakin yhdessä Suomeen kohdistuneessa kerjäämistapauksessa. Muuhun, kuten pakkoavio-liittoihin, laittomiin adoptioihin ja kotitaloustyöhön, liittyvää ihmiskauppaa on tunnustettu vähän. Ulkomaalaisten marjanpoimijoiden heikkoihin työnteon olosuhteisiin, työstä saatavaan pieneen korvaukseen ja jo lähtömaassa syntyvään velkaantumiseen on viime aikoina kiinnitetty huomioita. Esiin on nostettu huoli heidän joutumisestaan ihmiskaupan tai muun vastaavan hyväksikäytön uhriksi. Jossain määrin huolestuttava kehityspiirre on, että työperäisen ihmiskaupan uhriksi joutuneiden uhrien määrä auttamisjärjestelmässä on vähentynyt vuoden 2013 alkupuoliskolla. Mikäli ihmiskaupan uhreja ei tunnusteta niin, heidän oikeutensa saada korvauksia yleissopimuksen 15 artiklan mukaisesti ei myöskään voi toteutua.

## 6.6. Ihmiskaupan uhrien oikeus apuun ja suojeluun

### *Artikla 12 – Uhrien auttaminen*

1. Osapuolet toteuttavat tarvittavat lainsäädäntö- tai muut toimet, joilla autetaan uhreja toipumaan fyysisesti, psyykkisesti ja sosiaalisesti. Tähän apuun kuuluu ainakin
  - a) uhrien toimeentulon mahdollistavan elintason järjestäminen asianmukaisen ja turvallisen majoituksen, psykologisen ja aineellisen avun sekä vastaavien toimien avulla;
  - b) pääsy kiireelliseen sairaanhoitoon;
  - c) käänös- ja tulkkauspalvelut tarvittaessa;
  - d) neuvonta ja tiedottaminen uhrien ymmärtämällä kielellä erityisesti uhrien laillisista oikeuksista ja heidän käytettävissään olevista palveluista;
  - e) apu, jolla mahdollistetaan heidän oikeuksiensa ja etujensa esittäminen ja käsittely rikosentekijöitä vastaan käytävien rikosoikeudenkäyntien asianmukaisissa vaiheissa;
  - f) lasten mahdollisuus koulutukseen.
2. Osapuolet ottavat asianmukaisesti huomioon uhrin turvan ja suojelun tarpeet.
3. Lisäksi osapuolet antavat tarvittavan sairaanhoito- tai muun avun niiden alueella laillisesti oleskeleville uhreille, jotka tarvitsevat tällaista apua mutta joilla ei ole riittäviä voimavaroja.
4. Osapuolet vahvistavat säännöt, joiden mukaan niiden alueella laillisesti oleskelevat uhrit saavat osallistua työmarkkinoille sekä ammatilliseen ja yleissivistävään koulutukseen.

5. Osapuolet toteuttavat tarvittaessa ja valtionsisäisen lainsäädäntönsä mukaisin edellytyksin toimet tehdäkseen yhteistyötä uhrien auttamiseen osallistuvien kansalaisjärjestöjen, muiden asianomaisten järjestöjen tai muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa.
6. Osapuolet toteuttavat tarvittavat lainsäädäntö- tai muut toimet sen varmistamiseksi, ettei uhrin halukkuutta toimia todistajana aseteta hänelle annettavan avun ehdoksi.
7. Tämän artiklan määräysten täytäntöön panemiseksi osapuolet varmistavat, että annettavat palvelut perustuvat yksimielisyyteen ja tietoihin, ottaen asianmukaisesti huomioon haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden erityistarpeet sekä majoitukseen, koulutukseen ja asianmukaiseen terveydenhuoltoon liittyvät lasten oikeudet.

### 6.6.1. Määräyksen keskeinen sisältö

Artiklassa määrätään uhrien auttamistoimenpiteistä. Yleissopimuksen selitysmuistion mukaan määräys velvoittaa sopijavaltiot takaamaan artiklassa mainitut palvelut kaikille ihmiskaupan uhreille siitä riippumatta, onko kysymys maansisäisestä vai rajat ylittävästä ihmiskaupasta. Niille henkilöille, joiden tunnistamisprosessi on vielä kesken, sopijavaltioiden on taattava tietyt vähimmäispalvelut artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti. Myös harkinta-ajalla maassa oleskeleville henkilöille on taattava nämä vähimmäispalvelut.

Kun tunnistamisprosessi on saatettu loppuun, tulee uhreille tarjota kaikki artiklassa mainitut palvelut. Selitysmuistion mukaan sopijavaltioiden on tarjottava kyseiset palvelut kaikille valtion alueella oleskeleville uhreille. Sopijavaltiot voivat tarjota yleissopimuksessa mainitut palvelut yhteistyössä esimerkiksi kansalaisjärjestöjen kanssa. Selitysmuistiossa kuitenkin muistutetaan, että valtio on vastuussa siitä, että uhrin saavat ne palvelut, joihin he ovat oikeutettuja silloin, kun he niitä tarvitsevat. Sopijavaltioiden on taattava riittävä rahoitus palvelujen toteuttamiseksi. Apua ei saa tehdä ehdolliseksi yhteistyöstä viranomaisten kanssa.

Yleissopimuksen 16 artikla koskee uhrin kotiuttamista ja palauttamista. Artiklan 2 kohta velvoittaa sopijavaltiot ottamaan palauttamisessa asianmukaisesti huomioon palautettavan henkilön oikeudet, turvallisuus ja arvokkuus sekä henkilön uhriasemaa koskevan mahdollisen oikeudenkäynnin vaihe. Palauttamisen on ensisijaisesti oltava vapaaehtoista.

Artiklan 5 kappale velvoittaa sopijavaltiot luomaan kotouttamisohjelmia, joihin osallistuvat asianomaiset kansalliset ja kansainväliset laitokset ja kansalaisjär-

jestöt. Näillä ohjelmilla pyritään ehkäisemään henkilön joutumista uudelleen ihmiskaupan uhriksi. Kappaleen 6 mukaan paluuta on helpotettava antamalla palautettavalle henkilölle auttavien tahojen yhteystiedot siinä maassa, johon heidät palautetaan. Artiklan 7 kappale on erityisen tärkeä, sillä se kieltää sopijavaltioita palauttamasta lapsiuhreja sellaiseen valtioon, jonne palauttaminen ei riski- ja turvallisuusarvion perusteella olisi lapsen parhaan edun mukaista. Selitysmuistiiossa tarkennetaan, että viranomaisten on paluuta suunnitellessaan arvioitava alaikäisten ihmiskaupan uhrien palauttamiseen sisältyvät riskit.

Tässä yhteydessä on tarpeen nostaa esiin myös yleissopimuksen artiklat 28 ja 30, jotka liittyvät ihmiskaupparikosten tutkintaan ja niihin liittyviin syytöksiin ja oikeudenkäynteihin. Yleissopimuksen 28 artikla sisältää määräyksiä todistajansuojelusta sekä myös rikosten uhrien, heidän perheenjäsentensä ja heitä avustavien henkilöiden suojelusta, mikä ulottuu myös rikosprosessin jälkeiseen aikaan. Artikla 30 puolestaan velvoittaa sopijavaltiot varmistamaan uhrien yksityiselämän ja tarvittaessa henkilöllisyyden suojaaminen ja uhrien turvallisuus ja suojelu uhilta. Kysymys on prosessuaalisista toimenpiteistä.

### 6.6.2. GRETA:n kannanotot

Ihmiskaupan uhrien auttaminen sopijavaltioissa on GRETA:n arviointikertomusten perusteella usein puutteellista. Ihmiskaupan uhrien auttamiseen tähtäävät toimet eivät vastaa uhrien yksilöllisiin tarpeisiin. Auttamistoimet on esimerkiksi suunnattu vain naisille, eikä lapsi- ja miesuhrien tarpeita ole riittävästi huomioitu. Erityisen haasteelliseksi on osoittautunut muun muassa asianmukaisten asuinolosuhteiden järjestäminen mies- ja lapsiuhreille.

GRETA on arviointimenettelyssään havainnut, että osa kansalaisjärjestöiltä apua hakeneista ihmiskaupan uhreista ei halua tulla ohjatuksi viralliseen auttamisjärjestelmään. GRETA on kehottanut sopijavaltioita selvittämään, miksi kaikki mahdolliset ihmiskaupan uhrit eivät halua apua viranomaisten ylläpitämistä järjestelmistä. GRETA on myös korostanut muodollisten yhteistyömekanismien rakentamista viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen välille ihmiskaupan uhrien auttamisen tehostamiseksi.

GRETA on myös havainnut, ettei osa auttamisjärjestelmään hakeutuneista uhreista ole päässyt avun piiriin, koska heitä ei ole tunnistettu ihmiskaupan uhreiksi tai he eivät ole kyenneet esittämään viranomaisille riittävästi todisteita ihmiskaupan uhriksi joutumisestaan. GRETA on huomannut, että ihmiskaupan uhrin tunnistaminen riippuu usein siitä, onko ao. henkilöllä avustaja, joka voi avustaa henkilöä tuomaan esille todisteita ihmiskaupan uhriksi joutumisestaan.

GRETA on arviointikertomuksissaan moittinut sopijavaltioita siitä, etteivät ne ole antaneet kaikille viranomaisten puoleen kääntyneille ihmiskaupan uhreille apua. Syynä on esimerkiksi ollut se, että uhrin kohtaaman hyväksikäytön ja avun piiriin ohjautumisen väliin on jäänyt liian pitkä aika, eikä uhri viranomaisten käsityksen mukaan ole ollut välittömän avun tarpeessa. GRETA on katsonut, ettei uhreilta saa evätä oikeutta apuun näillä perusteilla, vaan viranomaisten tulee harkita aina tapauskohtaisesti, onko ko. henkilöillä oikeus yleissopimuksen mukaiseen apuun ja suojeluun. GRETA on korostanut, että kaikki ihmiskaupan uhrit tulee tunnistaa ja ohjata avun piiriin.

GRETA on katsonut, että sopijavaltioiden tulisi aktiivisesti tiedottaa tarjolla olevista palveluista ja keinoista hakeutua avun piiriin. Tämän tiedon tulisi olla saatavilla useilla kielillä. GRETA on kehottanut sopijavaltioita parantamaan uhrien palveluja erityisesti siltä osin, kun ne liittyvät koulutukseen ja työmarkkinoille pääsyyn. GRETA on katsonut, että lastensuojeluviranomaisten, etsivän työn työntekijöiden, maahanmuuttoviranomaisten ja poliisin tulee tehdä tiivistä yhteistyötä keskenään, jotta alaikäisten ihmiskaupan uhrien yksilölliset tarpeet ja lapsen etu tulisivat asianmukaisesti huomioiduiksi. Alaikäisille ihmiskaupan uhreille tulee taata pääsy opetuksen piiriin.

GRETA on kiinnittänyt huomiota siihen, että ihmiskaupan uhreille tarjottavia palveluita on saatavissa joka puolella maata yhdenvertaisesti ja että keskushallinto ja maan eri osien hallinnot tekevät keskenään yhteistyötä (ks. Suomessa auttamisjärjestelmä ja kunnat). GRETA on havainnut, että uhrit joutuvat eri tavoin kohdelluiksi riippuen siitä, missä osassa maata he oleskelevat.

GRETA on kehottanut sopijavaltiota kehittämään selkeän institutionaalisen ja prosessuaalisen toimintamallin uhrien turvallisen paluun toteuttamiseksi. Se on myös kehottanut sopijavaltioita selvittämään mahdollisuudet tehdä kansainvälistä yhteistyötä viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen kanssa uhrien turvallisen paluun takaamiseksi. GRETA on pitänyt erityisen tärkeänä sitä, että alaikäisten ihmiskaupan uhrien paluussa huolehditaan lapsen edun toteutumisesta.

GRETA on arviointikertomuksissaan toistuvasti kiinnittänyt huomiota ihmiskaupan uhriin kohdistuvien suojelutoimenpiteiden puutteellisuuteen. GRETA on kehottanut sopijavaltioita varmistamaan, etteivät uhrit ja todistajat joudu uhkailun ja kostotoimenpiteiden kohteiksi esitutinnan ja oikeudenkäynnin aikana. GRETA on myös katsonut, että sopijavaltioilla tulee olla puitteet tehokkaille, yhtenäisille ja kokonaisvaltaisille suojelutoimenpiteille (engl. "protection framework").

### 6.6.3. Määräyksen merkitys Suomelle

#### 6.6.3.1. Auttamisjärjestelmää koskevan lainsäädännön haasteet

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä säädetään laissa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta (746/2011). Laissa ihmiskaupan uhrilla tarkoitetaan henkilöä, joka on ilmeisesti avun tarpeessa ihmiskaupan kohteeksi joutumisen vuoksi tai erityisen avun tarpeessa ihmiskaupparikosta tutkittaessa (2 §). Säännöksiä voidaan lain (3 §) mukaan soveltaa henkilöön 1) jolle on annettu ulkomaalaislain 52 b §:ssä tarkoitettu harkinta-aika tai jolle on myönnetty ulkomaalaislain 52 a §:n 1 momentissa tarkoitettu oleskelulupa; tai 2) jonka muutoin voidaan olosuhteiden perusteella arvioida olevan ihmiskaupan uhri tai erityisen avun tarpeessa ihmiskaupparikosta tutkittaessa.

Ihmiskaupan uhrien auttamisesta vastaa Joutsenon vastaanottokeskus. Päätöksen ihmiskaupan uhrien hyväksymisestä auttamisjärjestelmän piiriin tekee vastaanottokeskuksen johtaja moniammatillisen arviointiryhmän tuella. Vastaanottokeskuksen johtaja tekee päätöksen myös auttamisjärjestelmästä poistamisesta. Päätökset ovat valituskelpoisia hallintopäätöksiä. Niistä voi valittaa Kouvolan hallinto-oikeuteen.

Lain mukaan ihmiskaupan uhreille voidaan järjestää palveluja ja tukitoimia, joihin voi sisältyä oikeudellista ja muuta neuvontaa, kriisiapua, sosiaali- ja terveyspalveluja, tulkki- ja käännöspalveluja sekä muita tukipalveluja, majoitus tai asuminen, vastaanottoraha tai toimeentulotuki ja muu tarpeellinen huolenpito sekä turvallisen paluun tukeminen. Palveluja ja tukitoimia annettaessa tulee ottaa huomioon ihmiskaupan uhrin iästä, turvattomasta asemasta sekä fyysisestä ja psyykkisestä tilasta johtuvat erityistarpeet ja sekä ihmiskaupan uhrin että palveluja ja tukitoimia järjestävän henkilöstön turvallisuus. Vastaanottokeskus järjestää uhreille tarjotut palvelut itse tai ostaa ne esimerkiksi yksityisiltä palveluntuottajilta tai järjestöiltä.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija arvioi ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän toimintaa laaja-alaisesti vuonna 2010 julkaistussa kertomuksessaan ja suositteli erityisen ihmiskauppalain valmistelemista. Eduskunta yhtyi kansallisen ihmiskaupparaportoiijan näkemyksiin ihmiskaupan uhrien auttamisessa olevista epäkohdista ja edellytti valtioneuvostolta toimenpiteitä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää koskevan erillislain valmistelemiseksi (EK 43/2010 vp). Sisäasiainministeriö perusti tammikuussa 2012 työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin erityisen ihmiskauppalain valmisteleminen.



Työryhmän määräajan pidentämisen yhteydessä maaliskuussa 2013 tavoitteenasettelussa kuitenkin epäonnistuttiin: nyt näyttää siltä, että työryhmä kyseenalaistaa erillislakitavoitteen. Huhtikuussa 2013 kansallinen ihmiskaupparaportoiija lähetti sisäasiainministeri Päivi Räsäselte kirjeen, jossa hän ilmoitti jättäytyvänsä pois työryhmästä. Kansallisen ihmiskaupparaportoiijan mielestä työryhmän työskentelytapa ei ollut omiaan edistämään ihmiskaupan vastaiseen toimintaan liittyvän lainsäädännön kehittämistä. Kirje on kokonaisuudessaan löydetävissä käsillä olevan kertomuksen liitteistä (liite 3).

Ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja auttamista voi helpottaa oikeusministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä sisäasiainministeriön toukokuussa 2013 asettama toimikunta, jonka tehtävänä on valmistella Kansallinen rikosuhripolitiikka ja uhrien tukipalvelut -hanketta. Hankkeen vastuuministeriönä toimii oikeusministeriö. Hankkeen tavoitteena on kehittää kansallinen strategia rikoksen uhrien tukipalveluiden järjestämiseksi ja niiden edellyttämän rahoituksen turvaamiseksi. Yleisten uhripalveluiden lisäksi hankkeessa kiinnitetään huomiota erityisiin tukipalveluihin, joilla vastataan haavoittuvassa asemassa olevien uhrien erityistuen tarpeisiin.

Suomessa ei ole yleis- tai erityislakia, joka säätäisi asianomistajien tai todistajien taikka muiden rikosprosessiin osallistuvien henkilöiden henkeen tai terveyteen kohdistuvalta uhalta suojelemista. Lainsäädännössä, kuten poliisilaisissa ja rikoslaisissa, on suojelutoimenpiteitä mahdollistavia yksittäisiä säännöksiä. Erityisen vakavien turvauhkien käsittelyä varten keskusrikospoliisi ryhtyy toimenpiteisiin henkilön suojaamiseksi. Suojelun kohteena voi olla henkilö, joka on todistanut, todistaa tai häntä kuullaan todistelutarkoituksessa tai asiantuntijana vakavassa rikoksessa, ja johon kohdistuu tämän vuoksi vakava uhka. Keväällä 2014 eduskunnalle on tarkoitus antaa esitys lainsäädäntömuutoksista, joilla otettaisiin käyttöön erityinen todistajansuojeluohjelma.

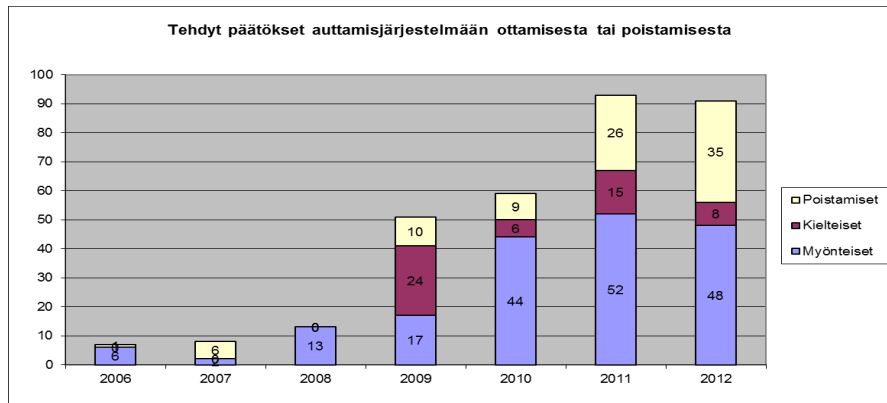
Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä saatavat suojele- ja auttamistoimet ovat kuitenkin vielä olennaisemmat keinot ihmiskaupan uhrien turvallisuuden takaamisen näkökulmasta. Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevassa ns. vastaanottolaisissa (33 §) säädetään, että ihmiskaupan uhreille järjestettäviä palveluja ja tukitoimia annettaessa tulee ottaa huomioon uhrin ja henkilöstön turvallisuus. Asiasta ei kuitenkaan ole tarkempaa sääntelyä, vaan esimerkiksi turvauhka-arvioinnista ja arvion päivittämisestä on sovittu käytännön tasolla yksittäisissä tapauksissa.

Olisi toivottavaa, että em. sisäasiainministeriön johdolla kokoontuva työryhmä, joka valmistelelee muutoksia ihmiskaupan uhrien auttamista koskevaan lainsäädäntöön, ottaisi kantaa myös ihmiskaupan uhrien suojelutoimenpiteiden

kehittämistarpeisiin. Nämä tarpeet liittyvät muun muassa turvauhka-arvion käytännön toteuttamiseen ja vastuiden jakoon eri toimijoiden, kuten poliisin ja vastaanottokeskuksen, kesken sekä uhrin maassa oleskelun turvaamiseen suojelutoimenpiteiden toteuttamisen edellytyksenä.

### 6.6.3.2. Käytännön haasteita uhrien auttamisessa

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on kehittynyt alkuvuosiinsa nähden huomattavasti. Uhreja ohjautuu järjestelmään enemmän, koska hyväksymiskynnys auttamisjärjestelmään on madaltunut ja viranomaiset, erit. poliisi, ohjaavat uhreja auttamisjärjestelmään aikaisempaa useammin. Auttamisjärjestelmään ohjautuu kansallisen ihmiskaupparaportoinnin johdosta myös sellaisia henkilöitä, joiden tilanteessa ei ole vielä voitu todentaa ihmiskaupan uhriksi joutumista tai joiden osalta esitutkinta on aloitettu ihmiskaupan lähirikoksena, kuten kiskonnantapaisena työsyRJintänä. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään pääsevät nykyään myös sellaiset henkilöt, jotka ovat joutuneet ihmiskaupan uhriksi jossakin muussa maassa kuin Suomessa (erit. turvapaikanhakijat). Auttamisjärjestelmä kykenee aikaisempaa paremmin vastaamaan asiakkaidensa yksilöllisiin avun tarpeisiin.



Lähde: Joutsenon vastaanottokeskus (31.12.2012).

Haasteita ihmiskaupan uhrien auttamisessa riittää kuitenkin edelleen. Auttamisjärjestelmän toiminta kärsii täsmällisen lainsäädännön puutteesta. Auttamisjärjestelmää voidaan kritisoida läpinäkyvyyden, avoimuuden ja ennakoimattomuuden puutteesta sekä hakijoiden/asiakkaiden epäyhdenvertaisesta kohtelusta. Lainsäädäntö ei riittävällä tavalla sääntele auttamisjärjestelmään hyväksymistä, järjestelmästä poistamista tai palveluiden järjestämistä. Auttamisjärjestelmän suhde muuhun lainsäädäntöön, kuten lastensuojelu-, sosiaalihuolto- tai ulkomaalaislakiin, on epäselvä. Lainsäädännön epätasälli-

syydestä seuraa se, että viranomaisilla on huomattavan paljon harkintavaltaa yksittäistä hakijaa/asiakasta koskevista asioista, eikä päätösten perusteluita ole aina helppo selvittää.

Kuten kertomuksessa on jo aikaisemminkin todettu, Suomella ei ole viranomaisia sitovaa ja heidän työtään tukevaa toimintamallia uhrien tunnistamisesta ja avun piiriin ohjaamisesta. Esimerkiksi auttamisjärjestelmän ja kuntien roolit ja vastuunjako ihmiskaupan uhreille suunnattujen palveluiden järjestämisessä ja niiden kustantamisessa näyttävät olevan epäselvät.<sup>27</sup> Tunnistetut ihmiskaupan uhrit usein oleskelevat maassa laillisesti ja asuvat jossakin kunnassa. Kuntien aktiivisuus tunnistettujen ihmiskaupan uhrien auttamisessa vaihtelee. Jotkut kunnat ovat joitakin muita kuntia paremmin omaksuneet ihmiskaupan uhrien auttamisen osaksi normaalia viranomaistoimintaa. Silmiinpistävää on, että kunnalliset viranomaiset, erit. sosiaali- ja terveysviranomaiset, ovat toistaiseksi ohjanneet ihmiskaupan uhreja harvoin auttamisjärjestelmään. Kuntien sosiaali- ja terveysviranomaiset tarvitsevat ohjeistusta ihmiskaupan uhrien tunnistamisen ja auttamisen kehittämiseksi. Auttamisjärjestelmä on kansallisen ihmiskaupparaportoin suosituksesta pyrkinyt kouluttamaan viranomaisia ja kansalaisjärjestöjä toiminnastaan sekä välittämään tietoa itsestään muun muassa julkaisemalla oikeudellisen ohjeen uhreille ja heidän tukijoilleen.<sup>28</sup>

Kansalliselle ihmiskaupparaportoinjalle on esitetty, ettei auttamisjärjestelmä aina kykene vakuuttamaan ihmiskaupan uhreja siitä, että heidän kannattaa hakea apua järjestelmästä. Uhrit päättävät syystä tai toisesta, etteivät he halua turvautua viranomaisiin. Uhrit pelkäävät viranomaisia. Erityisen haavoittuvassa asemassa olevat ihmiskaupan uhrit pelkäävät joutuvansa maasta poistetuiksi tai rangaistuiksi. Uhrit eivät myöskään usko saavansa toivomaansa tai tarvitsemaansa apua viranomaisilta. Auttamisjärjestelmään ohjautuneet uhrit pelkäävät menettävänsä työnsä, ja suurelle osalle työnteolla ansaittava raha on ollut syy tulla Suomeen. Osa uhreista pelkää tekijöitä, eivätkä he siksi uskalla hakea apua viranomaisilta. Muiden kuin ulkomaalaisten ohjautuminen auttamisjärjestelmään voi olla haasteellista siksi, että auttamisjärjes-

---

27 Laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010, 53 §) Ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuvien kustannusten korvaaminen: Kunnalle korvataan kustannukset, jotka aiheutuvat kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain 4 luvussa tarkoitetulle ihmiskaupan uhrille tämän asemasta johtuvien erityistarpeiden vuoksi järjestettävästä terveydenhuollon ja sosiaalihuollon palvelusta, tulkitsemisesta, henkilön turvallisuuden takaamisesta sekä muusta uhriasemaan liittyvän erityistarpeen vuoksi järjestettävästä toimenpiteestä ja palvelusta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on pyydyttävä ihmiskaupan uhrien auttamisesta huolehtivan vastaanottokeskuksen johtajan lausunto siitä, ovatko korvattaviksi haetut kustannukset aiheutuneet ihmiskaupan uhrin asemasta johtuvien toimenpiteiden ja palvelujen järjestämisestä.

28 Ohje on tällä hetkellä saatavissa vain suomeksi osoitteessa [www.ihmiskauppa.fi](http://www.ihmiskauppa.fi).

telmä on sijoitettu turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmän yhteyteen ja auttamisjärjestelmän toimintaa sääntelee vastaanottolaki. Monet uhrien tunnistamisen ja auttamisen kannalta keskeiset viranomaiset eivät helposti miellä vastaanottolakia työvälineekseen.

Auttamisjärjestelmän uskottavuutta uhrien silmissä varten otettavana auttajatahona vähentää se, että pieni osa hakijoista saa kielteisen päätöksen. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija kävi vuoden 2010 kertomuksessaan läpi kaikki auttamisjärjestelmän antamat päätökset. Päätösten perusteluista sai käsityksen, että esimerkiksi rikosprosessin käynnistymiselle ja rikosnimikkeelle annettiin huomattava merkitys päätöksenteossa. Jos rikostutkintaa ei aloitettu tai se aloitettiin jollakin muulla rikosnimikkeellä kuin ihmiskauppanimikkeellä, oli uhrin pääseminen auttamisjärjestelmään varsin epävarmaa. Tilanne on sittemmin parantunut, mutta edelleen perusteluista on luettavissa samantyyppistä päättelyä. Sama pätee myös auttamisjärjestelmästä poistamispäätöksiin. Uhrin saatetaan poistaa auttamisjärjestelmästä, jos tukinta lopetetaan esimerkiksi näytön puutteen vuoksi tai kustannussyistä.

Auttamisjärjestelmä pyrkii uhrin järjestelmästä poistamisen yhteydessä kiinnittämään huomiota siihen, että uhrin paluu olisi mahdollisimman turvallinen ja riittävän tuettu. Jos uhri jää auttamisjärjestelmästä poistamisen jälkeen Suomeen, auttamisjärjestelmä pyrkii varmistamaan, että hän saa tarvittavat palvelut kotikunnastaan. Tosiasiassa palvelujen saaminen on epävarmaa ja vaihtelee kunnittain.

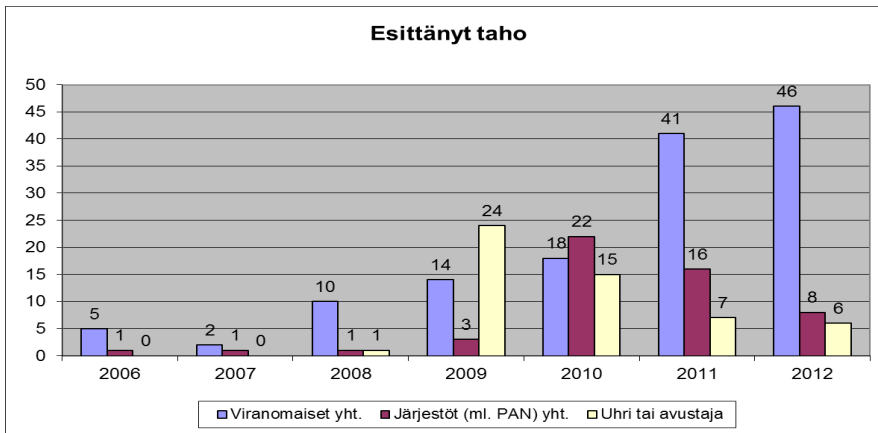
Turvapaikanhakijoita ei välttämättä hyväksytä auttamisjärjestelmään siitä syystä, että heidän katsotaan saavan tarvittavat palvelut turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmästä. Näin saatetaan toimia silloinkin, kun kyseessä on mahdollinen ihmiskaupan uhri, jolla on mukanaan alaikäisiä lapsia ja jotka saattavat hyväksikäyttökokemustensa vuoksi olla erittäin traumatisoituneita. Joissakin tilanteissa auttamisjärjestelmään hakeutunut henkilö on saanut kielteisen päätöksen, koska hänen on katsottu voivan saada tarvittavat palvelut siinä maassa, jossa hän on joutunut ihmiskaupan uhriksi. Näissä tilanteissa riskinä on, että henkilö joutuu uudelleen ihmiskaupan tai muun vastaavan hyväksikäytön kohteeksi ja että uhrien mukana seuraavat alaikäiset lapset eivät saa heidän kasvuaan ja kehitystään tukevia mahdollisuuksia.

Turvapaikanhakijoiden, jotka ovat samalla myös ihmiskaupan uhreja, kohtaaman hyväksikäytön tutkinta on haasteellista, koska hyväksikäyttö on yleensä tapahtunut jossakin muussa maassa kuin Suomessa ja kynnys rajat ylittävän viranomaisyhteistyön aloittamiseen on monesta syystä korkealla. Tutkinta usein lopetetaan, mitä saatetaan pitää yhtenä perusteena auttamisjärjestelmäs-

tä poistamiselle. Joidenkin auttamisjärjestelmään hakeutuneiden henkilöiden hakemukset on hylätty sillä perusteella, että he ovat joutuneet ihmiskaupan uhreiksi useita vuosia sitten, eikä heillä nähdä olevan tarvetta auttamisjärjestelmästä saataville palveluille. Jotkut hakijat ovat valittaneet auttamisjärjestelmän kielteisestä päätöksestä hallinto-oikeuteen, mutta kaikki valitukset on sittemmin hylätty.

Käytännössä palvelujen järjestämisen kannalta haasteeksi on osoittautunut, ettei ihmiskaupan uhreille ole olemassa erillisiä turvakoteja, joissa palvelut voitaisiin tuottaa lähellä uhreja pätevän henkilökunnan toimesta. Uhrin majoitetaan esimerkiksi vuokrattuihin yksityisasuntoihin, turvataloihin, vastaanotokeskuksiin tai väkivaltaa kohdanneiden naisten ensi- ja turvakoteihin. Joidenkin uhrien kohdalla tällainen ratkaisu on toimiva, mutta toisinaan uhrien henkilökohtainen tilanne on sellainen, että he tarvitsevat jatkuvaa huolenpitoa ja tukea tai he eivät henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan ole sellaisia, että he voisivat asua ja oleskella esimerkiksi muiden turvapaikanhakijoiden tai parisuhde- ja perheväkivaltaa kohdanneiden henkilöiden kanssa samoissa tiloissa. Käytännössä haasteena näyttäytyy myös traumatisoituneiden uhrien pääsy riittävän tasoisten ja oikea-aikaisten terapiapalvelujen piiriin.

Kansalaisjärjestöjen auttamisjärjestelmään ohjaamien uhrien määrä on vähentynyt. Tämä on huolestuttavaa siksi, että kansalaisjärjestöillä on mahdollisuus tavoittaa kaikkein haavoittuvimmissa asemassa olevat uhrin, jotka eivät ainakaan heti uskalla turvautua viranomaisiin. Kansalaisjärjestöt voivat tarjota uhreille apuaan ja tukeaan sekä vahvistaa uhrien luottamusta viranomaisiin kohtaan. Ihmiskaupan uhrien tunnistamista saattaa heikentää se, että Suomessa on vielä harvoja kansalaisjärjestöjä, joilla on riittävästi asiantuntemusta ihmiskaupasta ja kokemusta ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisjärjestelmään ohjaamisesta. Toisaalta ns. harmaan alueen eli tunnistamisvaiheen rahoitus on riittämätöntä. Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen kansalaisjärjestöissä on ammattitaitoa ja pitkäjänteisyyttä vaativaa työtä, joka kärsii projektiluonteisesta rahoituksesta.



Lähde: Joutsenon vastaanottokeskus (31.12.2012).

## 6.7. Ihmiskaupan uhrien oikeus toipumis- ja harkinta-aikaan

### *Artikla 13 – Toipumis- ja harkinta-aika*

1. Osapuolet säätävät valtiosisäisessä lainsäädännössään vähintään 30 päivän toipumis- ja harkinta-ajasta noudatettavaksi tapauksissa, joissa on perusteltua syytä epäillä henkilön olevan ihmiskaupan uhri. Tämän ajan on oltava riittävä, jotta kyseinen henkilö voi toipua ja vapautua ihmiskauppioiden vaikutusvallasta ja/tai tehdä asianmukaisiin tietoihin perustuvan päätöksen tehdä yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Tänä aikana ei saa olla mahdollista panna täytäntöön uhrin maastapoistamista koskevaa päätöstä. Tämä määräys ei rajoita toimivaltaisten viranomaisten toimintaa missään kyseisten kansallisten menettelyjen vaiheessa, erityisesti kyseisiä rikoksia koskevissa esitutkinnassa ja syytetoimissa. Tänä aikana osapuolet sallivat kyseisten henkilöiden oleskella alueillaan.
2. Toipumis- ja harkinta-aikana tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitetuilla henkilöillä on oikeus 12 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisiin toimiin.
3. Osapuolet eivät ole velvollisia noudattamaan toipumis- ja harkinta-aikaa, jos yleiseen järjestykseen liittyvät syyt estävät sen tai jos todetaan, että uhrin asemaan vedotaan perusteettomasti.

### 6.7.1 Määräyksen keskeinen sisältö

Yleissopimuksen selitysmuistion mukaan toipumis- ja harkinta-aikaa koskevan määräyksen on tarkoitettu soveltuvan niihin uhreihin, jotka oleskelevat

laittomasti maassa tai joilla on lyhytaikainen oleskelulupa. Nämä uhrit ovat erityisen haavoittuvaisessa asemassa, ja joutuvat helposti maasta poistetuiksi.

Toipumis- ja harkinta-ajalla on useita tavoitteita. Ensinnäkin sen tarkoituksena on antaa uhrille mahdollisuus päästä pois tekijöiden vaikutuspiiristä ja toeta fyysisestä ja psyykkisestä väkivallasta. Toiseksi toipumis- ja harkinta-ajan tavoitteena on mahdollistaa uhrin päätöksenteko yhteistyöstä viranomaisten kanssa. Jotta uhri kykenee tekemään tietoisin päätöksen, hänelle täytyy antaa aikaa levätä ja pohtia vaihtoehtojaan. Rauhallisessa mielentilassa oleva uhri on myös parempi todistaja rikosprosessissa. Tärkeää on havaita, että toipumis- ja harkinta-aika itsessään ei sopimuksen mukaan edellytä yhteistyötä viranomaisten kanssa.

Selitysmuistiossa todetaan, että 30 päivän toipumis- ja harkinta-aika on minimi, ja siinä pidetään selvästi kolmen kuukauden toipumis- ja harkinta-aikaa riittävänä. Toipumis- ja harkinta-ajan aikana uhreille tulee tarjota ns. vähimmäispalvelut 12 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan. Toipumis- ja harkinta-aikana oleskelevaa uhria ei saa poistaa maasta.

### 6.7.2. GRETA:n kannanotot

GRETA on arviointikierroksellaan havainnut, ettei yleissopimuksen määräys toipumis- ja harkinta-ajasta toteudu siten kuin yleissopimus edellyttää. Tämä voi johtua paitsi lainsäädännöstä myös vallitsevista käytännöistä.

GRETA on pannut merkille, että joissakin sopijavaltioissa kaikki ao. viranomaiset eivät tiedä mahdollisuudesta myöntää ihmiskaupan uhreille harkinta-aikaa. Myöskään uhrit eivät välttämättä tiedä oikeudestaan saada harkinta-aikaa, koska heille ole kerrottu siitä. Tietämättömyys johtaa epäohdonmukaiseen hallintokäytäntöön ja uhrien epäyhdenvertaiseen kohteluun.

GRETA on arviointikertomuksissaan korostanut sitä, että toipumis- ja harkinta-aika ei saa olla ehdollinen yhteistyöstä viranomaisten kanssa. GRETA on myös muistuttanut, että sopijavaltiot eivät saa asettaa ehtoja toipumis- ja harkinta-aikana saataville palveluille.

GRETA on moittinut joitakin sopijavaltoita siitä, että niissä toipumis- ja harkinta-ajan keskeinen tarkoitus hyväksikäyttökokemuksista toipumiseen varatusta ajasta on hämärtynyt. Jotkin sopijavaltiot näyttävät käyttävän harkinta- ja toipumisaikaa uhrien palauttamisen valmisteluun, mikä on yleissopimuksen velvoitteiden ja hengen vastaista.

GRETA on pannut merkille, että toipumis- ja harkinta-aikojen määrä on joissakin sopijavaltioissa jäänyt varsin vähäiseksi. GRETA on tällöin kehottanut sopijavaltioita selvittämään tarkemmin ne syyt, jotka vaikuttavat myönnettujen toipumis- ja harkinta-aikojen vähäiseen määrään.

### 6.7.3. Määräyksen merkitys Suomelle

Ulkomaalaislakiin (301/2004) lisättiin säännökset ihmiskaupan uhreille myönnettävästä oleskeluluvasta (52 a §) ja harkinta-ajasta (52 b–c §) heinäkuun lopussa 2006 voimaan tulleella lailla (619/2006). Samassa yhteydessä lain 3 §:ään sisällytettiin ihmiskaupan ja ihmiskaupan uhrin määritelmät. Ulkomaalaislain (3 § 23 kohdan) mukaan ihmiskaupan uhrilla tarkoitetaan ulkomaalaista, jonka voidaan perustellusti epäillä joutuneen ihmiskaupan uhriksi.

Ulkomaalaislain mukaan harkinta-aika voidaan antaa ihmiskaupan uhrille, jolla lain määritelmän mukaan tarkoitetaan siis ulkomaalaista, jonka voidaan perustellusti epäillä joutuneen ihmiskaupan uhriksi. Muita varsinaisia edellytyksiä harkinta-ajan antamiselle ei laissa ole. Päätöksen harkinta-ajan antamisesta tai sen keskeyttämisestä tekee ulkomaalaislain nojalla poliisi tai rajatarkastusviranomainen.

Kansallinen ihmiskaupparaportointi kiinnitti jo vuonna 2010 eduskunnalle antamassaan kertomuksessa huomiota myönnettyjen harkinta-aikojen vähäiseen määrään. Tätä kertomusta kirjoitettaessa harkinta-aikoja on myönnetty yhteensä vain viisi. Ihmiskaupparaportointi osittain jakaa monien muiden viranomaisten käsityksen siitä, että tarvetta harkinta-aikojen myöntämiselle ei useinkaan ole: tunnistetut uhrin oleskelevat maassa laillisesti, eivätkä he siksi tarvitse oleskelunsa laillistamista voidakseen jäädä maahan.

Vähäinen harkinta-aikojen määrä voi kuitenkin selittyä osittain myös sillä, ettei luvattomasti maassa oleskelevia ihmiskaupan uhreja tunnisteta. On mahdollista, että he elävät ja työskentelevät viranomaisilta piilossa ja jos heidät löydetään, osa heistä joutuu maasta poistetuksi. Maasta poistamiselle saattaa altistua esimerkiksi EU:n ulkopuolelta tulevat ulkomaalaiset prostituoidut. Ulkomaalaislain (148 § 1 momentti) mukaan ulkomaalainen voidaan käännäyttää, jos hänen voidaan perustellusta syystä epäillä myyvän seksuaalipalveluja tai hankkivan tuloja epärehellisin keinoin (ks. lisää tunnistamisen haasteista 6.5.).



## 6.8. Ihmiskaupan uhrien oikeus oleskelulupa

### *Artikla 14 – Oleskelulupa*

1. Osapuolet myöntävät uhreille uusittavan oleskeluluvan jommassakummassa tai kummassakin seuraavista tapauksista:
  - a) toimivaltainen viranomainen katsoo, että uhrien oleskelu maassa on välttämätöntä heidän henkilökohtaisen tilanteensa vuoksi;
  - b) toimivaltainen viranomainen katsoo, että uhrien oleskelu maassa on välttämätöntä, jotta he voivat tehdä yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa esitutkinnassa tai rikosoikeudenkäynneissä.
2. Kun lapsiuhrilla on lain mukaan oltava oleskelulupa, se myönnetään lapsen edun mukaisesti ja uusitaan tarvittaessa samoin edellytyksin.
3. Oleskelulupa voidaan jättää uusimatta tai peruuttaa osapuolen valtionsisäisessä lainsäädännössä säädetyin edellytyksin.
4. Jos uhri hakee muunlaista kuin 1 kohdan mukaista oleskelulupaa, kyseisen osapuolen on otettava huomioon, että hänellä on tai on ollut 1 kohdan mukainen oleskelulupa.
5. Ottaen huomioon tämän yleissopimuksen 40 artiklassa tarkoitettujen osapuolten velvoitteet osapuolet varmistavat, että luvan myöntäminen tämän määräyksen mukaisesti ei rajoita oikeutta hakea ja nauttia turvapaikkaa.

### 6.8.1. Määräyksen keskeinen sisältö

Yleissopimuksen selitysmuistion mukaan oleskelulupaa koskevan määräyksen tavoitteena on vastata sekä uhrien että rikostorjunnan tarpeisiin. Uhrin välitön palauttaminen/käännäyttämisen maasta saattaa johtaa siihen, että rikostorjunnassa ja sitä kautta myös ihmiskaupan ehkäisemisessä epäonnistutaan.

Selitysmuistiossa korostetaan, että uhrien kertomus on olennainen tietolähde ihmiskaupasta syyllistyneiden vastuuseen asettamiseksi. Mitä luottavaisempia uhrin kertomukset ovat viranomaisia kohtaan, sitä parempia todistajia he ovat rikosprosessissa. Oleskeluluvan tavoitteena on rohkaista ja kannustaa ihmiskaupan uhreja kertomaan hyväksikäyttökokemuksistaan viranomaisille ja tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa. Yleissopimus ei määrää oleskeluluvan pituutta, mutta selitysmuistiossa viitataan EU:ssa hyväksytyyn kuuden kuukauden vähimmäisaikaan. Oleskeluluvan on oltava uusittavissa.

Määräyksessä asetetaan kaksi edellytystä oleskeluluvan myöntämiselle. Yleissopimus antaa sopijavaltioille mahdollisuuden valita näiden kahden ehdon

välillä tai soveltaa ehtoja samanaikaisesti. Ensimmäisen ehdon mukaan oleskelulupa myönnetään, jos uhrien oleskelu maassa on välttämätöntä heidän henkilökohtaisen tilanteensa vuoksi. Selitysmuistiossa tarkennetaan, että tällöin uhrin henkilökohtaisen tilanteen tulee olla sellainen, että uhrin maasta poistaminen olisi kohtuutonta. Tällainen henkilökohtainen tilanne voi johtua esimerkiksi turvauhasta, heikosta terveydestä tai perhesyistä.

Toisen ehdon mukaan oleskelulupa myönnetään, jos uhrin oleskelu maassa on välttämätöntä yhteistyön tekemiseksi viranomaisten kanssa esitutkinnassa tai rikosoikeudenkäynneissä. Selitysmuistiossa tarkennetaan, että tällöin esitutinnan tulee olla käynnissä ja uhrin tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa. Tämä oleskeluluvan myöntämisen edellytys sisällytettiin yleissopimukseen, jotta ihmiskaupan uhrit uskaltaisivat turvautua viranomaisiin ilman uhkaa välittömästä maasta poistamisesta. Alaikäisille ihmiskaupan uhreille oleskelulupa on myönnettävä em. ehdoista riippumatta lapsen parhaan edun mukaisesti.

### **6.8.2. GRETA:n kannanotot**

GRETA on arviointimenettelynsä aikana havainnut, että monissa sopijavaltiossa on puutteita oleskelulupia koskevassa lainsäädännössä tai hallintokäytännöissä. GRETA on arviointikertomuksissaan korostanut, että ihmiskaupan uhrien oleskelulupahakemusten perusteita tulee arvioida ihmisoikeusmyönteisesti ja yhdenvertaisesti.

Oleskelulupahakemusten perusteiden harkinnassa tulee huomioida erityisesti se, etteivät hakijat joutuisi uudelleen ihmiskaupan uhriksi. Oleskeluluvalla on siten merkittävä tehtävä uudelleen uhrin oleskelun ehkäisemisessä. GRETA pitää erityisen tärkeänä, että oleskeluluvan saaneilla ihmiskaupan uhreilla on oikeus tehdä ansiotyötä. Työnteko edistää ihmiskaupan uhrien integroitumista yhteiskuntaan ja selviytymistä hyväksikäyttökokemuksista.

### **6.8.3. Määräyksen merkitys Suomelle**

Ulkomaalaislain (52 a § 1 momentti) mukaan Suomessa olevalle ihmiskaupan uhriksi myönnetään tilapäinen oleskelulupa, jos 1) ihmiskaupan uhrin oleskelu Suomessa on perusteltua ihmiskaupan esitutkinnan tai tuomioistuinkäsittelyn vuoksi, 2) ihmiskaupan uhri on valmis tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa ihmiskaupasta epäiltyjen kiinni saamiseksi sekä 3) ihmiskaupan uhrilla ei ole enää siteitä ihmiskaupasta epäiltyihin. Tällöin Maahanmuuttovirasto pyytää esitutkintaviranomaiselta lausuntoa siitä, onko luvan myöntäminen perusteltua ihmiskaupasta epäiltyjen kiinni saamiseksi.

Oleskelulupa myönnetään ulkomaalaislain nojalla pääsääntöisesti tilapäisenä. Jos kuitenkin uhri on erityisen haavoittuvassa asemassa, lupa voidaan myöntää jatkuvana. Hakijan asema voi Maahanmuuttoviraston mukaan olla erityisen haavoittuva esimerkiksi silloin, kun hänen kohdistuu kotimaassa uhkaa rikollisjärjestön taholta tai kun hakija kuuluu tiettyyn etniseen ryhmään. Jos oleskelulupa myönnetään jatkuvana, ei ole merkitystä sillä, täytyvätkö 1 ja 2 kohdassa säädetyt edellytykset vai ei. Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä turvattua toimeentuloa. Jos lupa myönnetään tilapäisenä, ihmiskaupan uhrin ulkomailla olevalle perheenjäsenelle ei myönnetä oleskelulupaa perhesiteen perusteella.

Ulkomaalaislain (53 § 6 momentti) mukaan ensimmäinen määräaikainen oleskelulupa myönnetään ihmiskaupan uhrille vähintään kuudeksi kuukaudeksi ja enintään yhdeksi vuodeksi. Jatkolupien myöntämistä ei ole laissa rajoitettu. Ulkomaalaislain (54 § 5 momentti) nojalla ihmiskaupan uhrille, jolle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa, myönnetään kahden vuoden yhtäjaksoisen maassa oleskelun jälkeen jatkuva oleskelulupa, jos olosuhteet, joiden perusteella edellinen määräaikainen lupa myönnettiin, ovat edelleen voimassa.

Ihmiskaupan uhreille voidaan myöntää lupa myös muilla perusteilla, kuten yksilöllisestä inhimillisestä syystä (52 §). Sen mukaan Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään jatkuva oleskelulupa, jos oleskeluluvan epäminen olisi ilmeisen kohtuutonta hänen terveydentilansa, Suomeen syntyneiden siteiden tai muun yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi, kun erityisesti otetaan huomioon olosuhteet, joihin hän joutuisi kotimaassaan, tai hänen haavoittuva asemansa.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija havaitsi vuonna 2012, että ihmiskaupan uhrien oleskelulupahakemusten käsittelyajat olivat huomattavan pitkät. Käsittely kesti jopa useita vuosia. Ihmiskaupparaportoiija muistutti tällöin Maahanmuuttovirastoa siitä, että lain mukaan ihmiskaupan uhrin tilapäisen oleskeluluvan edellytyksenä ei ole (lopullinen) ihmiskauppatuomio, vaan se, että henkilön oleskelu Suomessa on perusteltua esitutinnan vuoksi. Näin ollen esitutinnan aloittaminen riittää, jotta lupa voidaan myöntää.

Joissakin tilanteissa tilapäinen uhrilupa on uhrin oikeuksien turvaamisen kannalta riittävä. Näin on erityisesti silloin, kun uhrin etu ei ole esimerkiksi jäädä Suomeen pidemmäksi aikaa tai pysyvästi. Uhrin omanakin toiveena saattaa olla, että hän saa siviili- tai rikosprosessin kautta lainmukaiset saattavansa tehdystä työstä ja muut asiaan kuuluvat korvaukset, minkä jälkeen hän palaa mielellään kotiinsa. Tilapäisen luvan perusteet ovat kuitenkin varsin rikostorjuntapainotteiset. Tilapäinen lupa ei anna uhrille oikeutta esimerkik-

si perheenyhdistämiseen. Ao. taulukosta ilmenee, että ihmiskaupan uhriksi joutumisen perusteella myönnettyjen oleskelulupien määrä on viime vuosina kasvanut selvästi.

Päätös	2008	2009	2010	2011	2012
UlkL 52 a § 1	0	1	0	0	11
UlkL 52 a § 2	0	0	0	1	8
UlkL 87 §	1	0	0	0	0
UlkL 88 §	0	0	1	1	1
UlkL 88 a §	0	0	0	0	0
UlkL 52 §	0	0	0	1	8
Muu oleskelulupa	0	1	0	0	2
Kielteinen päätös	0	0	1	3	5
Vastuunmäärittämisasetus (Dublin-tapaukset)	0	0	2	5	2
Yhteensä	1	2	4	11	37

Lähde: Maahanmuuttovirasto (31.12.2012).

Ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja avun piiriin ohjautumista saattaa vaikeuttaa se, ettei uhrilupaa hakevilla ole jo hakuvaiheessa oikeutta tehdä ansiotyötä. Ulkomaalaislain (81 §) mukaan ulkomaalaisella on kansainvälistä suojelua haettuaan oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa 1) kun hänellä on voimassa oleva vaadittava rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja (11 § 1 momentti 1 kohta) ja hän on oleskellut maassa kolme kuukautta tai 2) kun hän on oleskellut maassa kuusi kuukautta. Tämä ei koske ihmiskaupan uhreja, jotka hakevat uhrilupaa tai oleskelulupaa yksilöllisestä inhimillisestä syystä.

## 6.9. Ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinointi ja arviointi

### *Artikla 29 – Erikoistuneet viranomaiset ja yhteensovittamiselimet*

1. Osapuolet toteuttavat tarvittavat toimet, joilla varmistetaan, että henkilöt tai laitokset ovat erikoistuneita ihmiskaupan torjuntaan ja uhrien suojeluun. Näiden henkilöiden tai laitosten on oltava osapuolten oikeusjärjestelmien peruseriaatteiden edellyttämällä tavalla riippumattomia, jotta he pystyvät suorittamaan tehtävänsä tehokkaasti ja vapaina asiattomasta painostuksesta. Näillä henkilöillä tai näiden laitosten henkilöstöllä on oltava asianmukaiset taloudelliset voimavarat ja koulutus tehtäviensä hoitamista varten.

2. Osapuolet toteuttavat tarvittavat toimet, joilla varmistetaan niiden hallitusten osastojen ja muiden virastojen ihmiskaupan vastaisten toimintaperiaatteiden ja toimintojen yhteensovittaminen, tarvittaessa perustamalla yhteensovittamiselimä.
3. Osapuolet järjestävät asianomaisille virkamiehille ihmiskaupan ehkäisemistä ja torjuntaa koskevaa koulutusta, ihmisoikeuskoulutus mukaan lukien, tai tehostavat tällaista koulutusta. Koulutus voi olla virastokohtaista, ja sen on tarvittaessa keskityttävä ihmiskaupan ehkäisemisen menetelmiin, ihmiskaupan harjoittajien syyttämiseen ja uhrien oikeuksien suojaamiseen, mukaan lukien uhrien suojele ihmiskaupan harjoittajilta.
4. Osapuolet harkitsevat nimeävänsä kansallisia raportointia tai ottavansa käyttöön muita järjestelmiä, joiden tehtävänä on seurata ihmiskaupan vastaista valtion laitosten toimintaa ja kansallisen lainsäädännön vaatimusten täytäntöönpanoa.

### 6.9.1. Määräyksen keskeinen sisältö

Yleissopimuksen 29 artiklan 1 kappale velvoittaa sopijavaltioita varmistamaan, että henkilöt tai laitokset ovat erikoistuneita ihmiskaupan torjuntaan ja uhrien suojeleluun. Näillä henkilöillä on oltava asianmukaiset taloudelliset voimavarat ja koulutus tehtäviensä hoitamista varten. Selitysmuistiossa tarkennetaan, että sopijavaltioiden on edistettävä erikoistumista ihmiskaupan vastaiseen toimintaan. Määräys ei velvoita sopijavaltioita perustamaan erikoisyksikköjä jokaiseen poliisilaitokseen tai syyttävävirastoon, mutta ihmiskaupan vastaisen toiminnan ja uhrien suojelemisen tehostamiseksi yksikköjen perustaminen voi olla tarpeellista. Erikoistuminen voi koskea poliiseja, syyttäjiä tai muita toimijoita, joilla on vastuita ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa.

Yleissopimuksen 29 artiklan 2 kappale velvoittaa sopijavaltiot varmistamaan niiden hallitusten osastojen ja muiden virastojen ihmiskaupan vastaisten periaatteiden ja toimintojen yhteensovittamisen, tarvittaessa perustamalla yhteensovittamiselimä. Yleissopimuksen selitysmuistion mukaan sopijavaltioiden on huolehdittava siitä, että ihmiskaupan vastaista toimintaa koordinoidaan hallinnon sisällä ja siten varmistetaan, että toiminta on tehokasta.

Saman määräyksen 4 kohta velvoittaa sopijavaltiot harkitsemaan kansallisen raportoinnin nimeämistä. Raportoinnin tehtävänä on valvoa ihmiskaupan vastaista toimintaa ja lainsäädännön noudattamista. Selitysmuistiossa Alankomaiden ihmiskaupparaportointia on mainittu hyvänä esimerkkinä raportointimandaaatista. Alankomaissa raportointia on itsenäinen toimija, jolla on toimivalta selvittää

tilannetta, tehdä suosituksia ihmiskaupan vastaisen toiminnan kehittämiseksi ja antaa vuosittain raportti asiasta parlamentille.

### **6.9.2. GRETA:n kannanotot**

GRETA on kiinnittänyt huomiota ihmiskaupatuomioiden vähäiseen määrään useissa sopijavaltioissa. Tästä syystä GRETA on kehottanut sopijavaltioita lisäämään avaintoimijoiden erikoitumismahdollisuuksia ihmiskaupan vastaiseen toimintaan. GRETA on nostanut toistuvasti esiin poliisin ja syyttäjien osaamisen kehittämisen ja erikoistumisen ihmiskaupparikoksien tutkintaan ja syyteharkintaan, jotta ihmiskaupparikoksen tekijät tulisivat asianmukaisesti rangaistuiksi niistä rikoksista, joihin he ovat syyllistyneet.

Arviointikertomusten perusteella GRETA pitää tärkeänä, että sopijavaltioilla on kokonaisvaltainen ja monialainen ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma. GRETA pitää tärkeänä myös sitä, että ihmiskaupan vastaista toimintaa koordinoidaan viranomaisten kesken ja että kansalaisyhteiskunta, ja erityisesti kansalaisjärjestöt, otetaan mukaan myös ihmiskaupan vastaisen toiminnan suunnitteluun. Joissakin sopijavaltioissa ihmiskaupan vastaista toimintaa koordinoidaan esimerkiksi sisäministeriön johdolla. Joissakin muissa sopijavaltioissa koordinaatio on poikkihallinnollista. GRETA on arviointikertomuksissaan pitänyt poikkihallinnollista mallia parempana.

Arviointikertomusten perusteella GRETA näkee, että ihmiskaupan vastaisen toiminnan riippumaton ja ulkopuolinen arviointi on tärkeää, jotta sopijavaltiot voivat mitata ihmiskaupan vastaisen toiminnan vaikuttavuutta ja suunnata tulevaa toimintaa. GRETA on kannustanut sopijavaltiota arvioimaan ihmiskaupan vastaisen toiminnan vaikutuksia. GRETA on myös kehottanut sopijavaltiota kehittämään tavan kerätä tietoa kattavasti ihmiskaupasta, sen uhreista ja tekijöistä.

### **6.9.3. Määräyksen merkitys Suomelle**

Suomen poliisissa ei ole ihmiskaupparikoksiin keskittyvää erikoisyksikköä, eikä syyttäjävirstoissa ole ihmiskaupparikoksiin erikoistuneita syyttäjiä. Poliisi on äskettäin päättänyt perustaa asiantuntijaverkoston, jonka koordinoinnista huolehditaan keskitetysti. Asiantuntijaverkoston kautta poliisi pyrkii siihen, että ihmiskauppaan liittyvä osaaminen levittyy poliisin eri yksiköihin kautta maan. Kansalliselle ihmiskaupparaportoijalle on kerrottu, että ihmiskaupan ja siihen liittyvien rikosten tehokas torjunta aiotaan huomioida Poliisihallituksen tulosehdotuksessa. Syyttäjälaitoksessa vaativimmat ihmiskaupparikokset pyritään keskittämään esimerkiksi seksuaalirikoksiin ja työrikoksiin erikoistuneille syyttäjille.

Ihmiskauppa edellyttää poikkeuksellisen laajaa ja monialaista puuttumista. Suomen ihmiskaupan vastaista toimintaa on hankaloittanut se, ettei mikään taho valtioneuvoston ohjauksessa ole vastannut kokonaisvaltaisesti toiminnan edistämisestä ja kehittamisestä. Kansallisen ihmiskaupparaportin suosituksesta ja sisäisen turvallisuuden ministeriryhmän tehtäväksi annosta sisäasiainministeriö asetti 20.3.2013 työryhmän laatimaan ehdotuksen ihmiskaupan vastaisen toiminnan poikkihallinnollisen seurannan ja koordinoinnin järjestämisestä valtioneuvostossa.

Kesäkuussa 2013 työryhmä antoi ehdotuksensa, jonka mukaan ihmiskaupan vastaisen toiminnan poikkihallinnollista seuranta- ja koordinointia varten perustetaan ihmiskaupakoordinaattorin virka.<sup>29</sup> Ihmiskaupan vastaista toimintaa ohjaamaan perustetaan ohjausryhmä. Ohjausryhmän kokoukset valmistelee sihteeristö. Lisäksi työryhmä ehdottaa, että perustetaan ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinoinnin verkosto.

Työryhmä ehdottaa, että ihmiskaupakoordinaattorin tehtävänä olisi:

1. seurata ja yhteen sovittaa ohjausryhmän linjausten mukaisesti ihmiskaupan vastaista viranomaistoimintaa ja edistää uhrien oikeuksien toteutumista poikkihallinnollisesti,
2. edistää ihmiskaupan vastaista yhteistyötä viranomaisten ja kolmannen sektorin toimijoiden välillä,
3. tehdä yhteistyötä muiden valtioiden viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen kanssa,
4. osallistua Suomen hallituksen kannanottojen koordinoimiseen ihmiskaupapolitiikkaan liittyvissä kysymyksissä ja edustaa tai järjestää edustus kansainvälisissä järjestöissä ja muissa elimissä sekä
5. järjestää tiedonkeruun ja raportoida ihmiskaupan vastaisen toiminnan toteutumisesta valtioneuvostossa ohjausryhmälle ja sisäisen turvallisuuden ministeriryhmälle.

Ihmiskaupakoordinaattorin tulisi ensimmäisessä vaiheessa laatia ohjausryhmälle esitys siitä, miten ihmiskaupan vastainen toiminta jatkossa organisoidaan, ml. sihteeristön ja verkoston tarkempi kokoonpano ja tehtävät, sekä yhteistyössä sihteeristön kanssa laatia ehdotus yhteistyösopimukseksi viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen välillä. Koordinaattori laatisi myös yhteistyössä sihteeristön, ohjausryhmän ja verkoston kanssa ehdotuksen ihmiskaupan vastaisen toiminnan strategiaksi. Ensimmäisenä toimintavuonna kertyneen kokemuksen pohjalta ihmiskaupakoordinaattori yhteistyössä

---

<sup>29</sup> Ihmiskaupan vastaisen toiminnan poikkihallinnollisen seurannan ja koordinoinnin järjestäminen valtioneuvostossa. Työryhmän ehdotus. Sisäasiainministeriön julkaisuja 15/2013.

sihteeristön kanssa laati ehdotuksen koordinaattorin tehtävän sääntelystä ja lainsäädäntömuutostarpeista. Ihmiskauppakoordinaattorin olisi tarkoitus aloittaa tehtävässään viimeistään tammikuussa 2014.

Vähemmistövaltuutettu on vuoden 2009 alusta toiminut kansallisena ihmiskaupparaporttoijana. Laki vähemmistövaltuutetun toimimisesta kansallisena ihmiskaupparaporttoijana tuli voimaan 1.1.2009. Lain (2 §) mukaan kansallisena ihmiskaupparaporttoijana vähemmistövaltuutettu (660/2001, lainmuutos 1109/2008):

1. seuraa ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä, kansainvälisten velvoitteiden toteutumista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta,
2. antaa ihmiskaupan vastaiseen toimintaan ja uhrien oikeuksien toteutumiseen liittyviä ehdotuksia, suosituksia, lausuntoja ja neuvoja sekä
3. pitää yhteyttä kansainvälisiin järjestöihin ihmiskauppaan liittyvissä kysymyksissä.

Lain 7 §:n mukaan vähemmistövaltuutetulla on kansallisena ihmiskaupparaporttoijana oikeus saada salassapitosäännösten estämättä tietoja viranomaisten ohella myös ihmiskaupan uhreille tarkoitettujen palvelujen ja tukitoimien tuottajilta sekä ihmiskaupan vastaiseen toimintaan tarkoitettua valtionapua saavilta kansalaisjärjestöiltä. Yksittäistä uhria koskevia henkilötietoja vähemmistövaltuutettu voi saada vain silloin, jos tiedon saanti on välttämätöntä raportointitehtävien hoitamiseksi. Kansallisella ihmiskaupparaporttoijalla on ollut vaikeuksia saada tehtäviensä hoitamisen kannalta tarpeellisia tietoja muilta viranomaisilta, erit. poliisilta, mutta tilanne on viime aikoina hieman parantunut.

Kansallinen ihmiskaupparaporttoija antaa vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta annetun lain (2 a §) mukaan kerran vuodessa valtioneuvostolle ja kerran neljässä vuodessa eduskunnalle. Kansallinen ihmiskaupparaporttoija antoi ensimmäisen laajan aineistopohjaisen kertomuksensa eduskunnalle kesällä 2010. Kertomuksessaan raporttoija arvioi ihmiskaupan vastaisen toiminnan keskeisimpiä osa-alueita ja antoi konkreettisia suosituksia toiminnan tehostamiseksi ja uhrien oikeuksien turvaamiseksi. Em. laaja kertomus sai hyvän vastaanoton niin viranomaisissa kuin kansalaisjärjestöissäkin, ja eduskunta vaati sen perusteella valtioneuvostoa ryhtymään toimenpiteisiin muun muassa lainsäädännön muuttamiseksi niin, että ihmiskaupan uhrit tulisivat tunnistetuiksi ja autetuiksi ja että ihmiskauppaan syyllistyneet joutuisivat vastuuseen tekemistään rikoksista. Seuraavan laajan kertomuksensa raporttoija antaa eduskunnalle vuoden 2014 aikana.



Eduskunnalle annettavien kertomusten väliaikoina raportoija tukee ja neuvoo viranomaisia ja kansalaisjärjestöjä muun muassa uhrien tunnistamisessa ja auttamisessa sekä esitutkinnan tehostamisessa. Lisäksi kansallinen ihmiskaupparaportoija antaa kerran vuodessa kertomuksensa valtioneuvolle. Tämä kertomus on yleensä kansallisen ihmiskaupparaportoijan toimintakertomus edellisestä vuodesta tai temaattinen kertomus jostakin tietystä ihmiskaupan vastaisen toiminnan kannalta merkittävästä kysymyksestä. Tämä käsillä oleva kertomus edustaa näistä jälkimmäistä.

## 7. Lopuksi

---

Suomen ihmiskaupan vastainen toiminta on parantunut huomattavasti viime vuosina. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ohjautuu enemmän ihmiskaupan uhreja kuin alkuvuosina, auttamisjärjestelmä kykenee aikaisempaa paremmin vastaamaan uhrien yksilöllisiin avun tarpeisiin, ihmiskaupan uhreille myönnetään enemmän oleskelulupia kuin ennen, ihmiskauppaa koskevia esitutkintoja käynnistetään aikaisempaa useammin ja ihmiskauppatuomioiden määrä on lähiaikoina selvästi kasvanut.

Myönteisestä kehityssuunnasta huolimatta edelleen on paljon tehtävää, jotta ihmiskaupan vastainen toiminta olisi riittävän tehokasta ja että se turvaisi ihmiskaupan uhrien oikeudet siten kuin Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskeva yleissopimus sopijavaltioilta edellyttää. Yleissopimus on ihmisoikeussopimus, joka korostaa ihmiskaupan uhrien oikeuksien suojelemista kaiken ihmiskaupan vastaisen toiminnan lähtökohtana. Tämä ihmisoikeusperusteisuus ei toteudu Suomen ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa. Lainsäädäntö ja viranomaiskäytännöt eivät tue ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja avun piiriin ohjautumista, rikostorjuntaa tai ihmiskaupan ennalta ehkäisemistä.

Tiivistetysti suurimmat ihmiskaupan vastaisen toiminnan haasteet Suomessa liittyvät uhrien tunnistamiseen ja avun piiriin ohjautumiseen. Suomella ei ole viranomaisia sitovaa tai heidän työtään tukevaa toimintamallia uhrien tunnistamisesta ja avun piiriin ohjaamisesta (NRM). Epäselvyyttä on mm. siitä, mikä on toimivaltainen viranomainen tunnistamaan ihmiskaupan uhrin. Sääntelyn ja ohjeistuksen puuttumisen seurauksena saattaa olla se, että esitutkintaviranomaisten rooli ylikorostuu uhrien suojelutarpeen kustannuksella ja jo valmiiksi heikossa asemassa olevien ihmiskaupan uhrien oikeusturva heikkenee. Lisäksi tunnistamisen esivaiheeseen eli ns. harmaan alueen tunnistamiseen ja kansalaisjärjestöjen keskeiseen rooliin ja toiminnan rahoitukseen on kiinnitetty riittämättömästi huomiota, eikä yhteistyötä tukevaa toimintamallia viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen välillä ole.

Kansallinen ihmiskaupakoordinaattori ja häntä ohjaamaan perustettavaksi ehdotettu poikkihallinnollinen korkeatasoinen ohjausryhmä saattavat osaltaan edistää asiaa. Tämän toiminnan on tarkoitus alkaa vuoden 2014 alussa. Myös sisäasiainministeriön uhrien auttamista koskevan lainsäädäntöhankkeen tarkoituksena on tuoda tilanteeseen parannusta, mutta hankkeen eteneminen näyttää käsillä olevaa kertomusta laadittaessa epävarmalta.

Moniin muihin maihin verrattuna Suomen erityinen haaste on prostituutiossa ja paritustoiminnassa seksuaalisen hyväksikäytön kohteiksi joutuneiden ulkomaalaisten uhrien tunnistaminen ja näihin rikoksiin kohdistuvan esitutkinnan asianmukainen suorittaminen. Prostituutio- ja paritustoimintaan sisältyvää hyväksikäyttöä ja oikeudenloukkauksia tunnustetaan heikosti. Tämän seurauksena naisten oikeudet apuun ja suojeluun eivät toteudu. Myös työperäisen ihmiskaupan tunnistamisessa on puutteita samoin kuin muiden hyväksikäyttötarkoitusten, kuten kerjäämiseen liittyvän ihmiskaupan, tunnistamisessa. Ihmiskaupasta vallitsee edelleen varsin yksioikoinen, jopa stereotyyppinen käsitys, mikä vaikeuttaa ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja avun piiriin ohjaamista.

Ihmiskaupan tunnistamista saattaa edistää rikoslakiin esitetyt muutokset, joiden myötä ihmiskaupan ja sen lähirikosten rajanvedot selkiytyvät ja paritusrikoksen todistajan asema rikosprosessissa paranee. Nämä muutosehdotukset helpottanevat toteutuessaan myös ihmiskaupparikosten esitutkintaa ja syytetöimiä, kun ihmiskauppasäännösten soveltaminen helpottuu. Uhrin psyykkisestä painostamisesta tai pakottamisesta sekä riippuvaisen aseman tai turvattoman tilan hyödyntämisestä tulee entistä selvemmin ihmiskauppasäännösten ydin. Ehdotettu avustajasäännös voi parhaimmillaan toimia perälautana uhrien oikeuksien toteutumiseksi, jos säännöstä sovelletaan laveasti.

Ihmiskaupan uhriksi muualla kuin Suomessa joutuneiden turvapaikanhakijoiden tilanne on ongelmallinen. Ihmiskaupaviitteiden ilmitulo ei välttämättä johda tunnistamisprosessin aloittamiseen ja uhrin ohjaamiseen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Ihmiskaupan uhreja ei aina hyväksytä auttamisjärjestelmään, koska heidän katsotaan saavan riittävät palvelut turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmästä. Ihmiskaupan uhri voi Dublin-vastuunmäärittämisasetuksen soveltamistilanteissa joutua palautetuksi siihen maahan, jossa hän on joutunut ihmiskaupan uhriksi. Merkitystä päätöksenteossa annetaan sille seikalle, ettei jossakin muussa maassa tapahtuneen rikoksen tutkintaa aloiteta tai jatketa Suomessa. Ihmiskaupan uhrien mukana seuraavien lasten etua ei juuri arvioida silloinkaan, kun lapsen vanhemmat ihmiskaupan uhreina ovat kohtaamansa hyväksikäytön johdosta erittäin traumatisoituneita.

Ihmiskaupan ehkäiseminen on todennäköisesti ihmiskaupan vastaisen toiminnan laiminlyödyin osa-alue. Toimenpiteet ovat hajanaisia, eikä niiden toimeenpanoa ja vaikuttavuutta ole koordinoitusti seurattu. Ihmiskauppaa aiheuttavaan kysyntään liittyvät toimenpiteet ovat osoittautuneet riittämättömiksi. Maan sisäisen tai Suomesta ulkomaille kohdistuvan ihmiskaupan ehkäisemiseen ei ole juurikaan kiinnitetty huomiota, koska yleensä Suomen nähdään olevan vain kauttakulku- ja kohdamaa ulkomaalaistaustaisille ih-

miskaupan uhreille. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija pitää mahdollisena, että syrjäytyemisvaarassa olevat, mielenterveysongelmista kärsivät ja päihderiippuvaiset nuoret ovat erityisessä riskissä joutua ihmiskaupan tai siihen rinnastettavan hyväksikäytön uhreiksi.

Ihmiskaupan vastaisen toiminnan resurssit ovat pienet. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä työskentelee päätoimisesti neljä henkilöä, ja taloudelliset resurssit uhrien auttamiseen ovat melko rajalliset. Esitutkintaviranomaisissa ei ole ihmiskaupparikostutkijoita, vaan ihmiskaupparikokset tutkitaan esimerkiksi väkivaltarikoksiin tai työ- ja virkarikoksiin keskittyvissä yksiköissä. Ihmiskaupparikoksia syyttävät seksuaali- tai työrikoksiin erikoistuneet syyttäjät. Maahanmuuttovirastossa toimii yksi henkilö ihmiskauppayhdyshenkilönä muiden töiden ohella. Kansalaisjärjestöjen rahoitus on vähäistä ja pitkälti projektiperusteista. Kansallisen ihmiskaupparaportoiijan toimistossa työskentelee yksi kokoaikainen asiantuntija ihmiskauppa-asioissa.

Suomessa on päästy huomattavasti eteenpäin niistä ajoista, jolloin ihmiskauppaa ei lainkaan tunnustettu maan ongelmaksi tai Suomea pidettiin vain ihmiskaupan kauttakulkumaana. Suomi on muun muassa vähäisen korruptiotasonsa, hyvän infrastruktuurinsa, yhteiskunnallisen tasa-arvonsa ja vahvan oikeusvaltiokulttuurinsa vuoksi sellaisessa asemassa, että sen on mahdollista saavuttaa kestäviä tuloksia ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa. Tämä hyvä yhteiskunnallinen perusta saattaa kuitenkin samalla vaikeuttaa uhrien kohtaamista ja suojelemista. Hyväksikäytöstä kertova, apua hakeva ihmiskaupan uhri voikin joutua epäuskon ja vähättelyn kohteeksi.

Nyt olisi tärkeää antaa viranomaisille ja kansalaisjärjestöille sekä toimijoiden väliselle yhteistyölle riittävät välineet ihmiskauppaan puuttumiseksi ja ehkäisemiseksi sekä uhrien oikeuksien turvaamiseksi. Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja auttaminen tulisi sisällyttää nykyistä useampien viranomaisten työtehtäviin. Samalla tulisi panostaa kansalaisjärjestöissä tehtävään ihmiskaupan vastaiseen työhön. Ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutuminen tulisi asettaa yhä vahvemmin ihmiskaupan vastaisen toiminnan ytimeen. Näin myös ehkäistäisiin ja torjuttaisiin ihmiskaupparikollisuutta nykyistä tehokammin ja pitkäjänteisemmin.

30.11.2010

VVTDno/2010/319

Ulkoasiainministeriö  
Oikeuspalvelu  
Ihmisoikeustuomioistuin- ja -sopimusasioiden yksikkö (OIK-40)  
PL 411  
00023 Valtioneuvosto

## EN:N IHMISKAUPAN VASTAISESTA TOIMINNASTA TEHDYN YLEISSOPIMUKSEN VOIMAANSAATTAMISTA VALMISTELEVAN TYÖRYHMÄN MIETINTÖ

### Vähemmistövaltuutetun toimiala ja valtuudet kansallisena ihmiskaupparaportoijana

Vähemmistövaltuutettu kiittää mahdollisuudesta saada lausua Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn yleissopimuksen voimaansaattamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä.

Vähemmistövaltuutetun toimialana on etnisen syrjinnän ehkäisy, hyvien etnisten suhteiden edistäminen, etnisten vähemmistöjen sekä ulkomaalaisten aseman ja oikeuksien turvaaminen samoin kuin etnisen syrjimättömyyden periaatteen valvonta. Vähemmistövaltuutettu toimii myös kansallisena ihmiskaupparaportoijana. Kansallisena ihmiskaupparaportoijana vähemmistövaltuutettu seuraa ihmiskauppaa ja siihen liittyviä ilmiöitä, kansainvälisten velvoitteiden toteutumista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta, antaa ihmiskaupan vastaiseen toimintaan ja uhrien oikeuksien toteutumiseen liittyviä ehdotuksia, suosituksia, lausuntoja ja neuvoja, pitää yhteyttä kansainvälisiin järjestöihin, antaa oikeudellista neuvontaa ja avustaa uhreja tarvittaessa sekä raportoi säännöllisesti valtioneuvostolle ja eduskunnalle ihmiskaupasta ja siihen liittyvistä ilmiöistä (Laki vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta, 1109/2008 ja raportointia koskeva lainmuutos 1109/2008).

### Lausunto

#### Yleistä

Suomessa ihmiskauppaa ja siihen liittyvää hyväksikäyttöä esiintyy ainakin prostituutiossa ja parituksen piirissä sekä monilla työvoimaintensiivisillä ja ulkomaalaista työvoimaa laajasti käyttävillä sektoreilla työmarkkinoilla. Sektorit, joilla saattaa esiintyä ihmiskauppaa ja siihen liittyvää hyväksikäyttöä, ovat mm. rakennus-, ravintola- siivous- ja puutarha-ala sekä marjanpoiminta. Sen lisäksi, että Suomi on ihmiskaupan kohdemaana, on se todennäköisesti myös ihmiskaupan kauttakulkumaa.

Suomi on lyhyessä ajassa hyväksynyt huomattavan määrän lainsäädännöllisiä ja muita toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on ehkäistä ihmiskauppaa, auttaa ja suojella ihmiskaupan uhreja sekä torjua ihmiskaupparikollisuutta. Suomen ihmiskaupan vastainen toiminta on rakentunut pääosin kolmen lain varaan: rikoslain, ulkomaalaislain ja ns. kotouttamislain, joita kaikkia on muokattu vastaamaan paremmin ihmiskaupan mukanaan tuomiin haasteisiin.

Kuluvan vuoden kesäkuussa eduskunnalle luovuttamassaan ensimmäisessä ihmiskaupparaportissa (K 17/2010 vp) kansallinen ihmiskaupparaporttija katsoo, että tehdyt toimenpiteet ovat edistäneet Suomen ihmiskaupan vastaista toimintaa. Samalla vähemmistövaltuutettu kuitenkin toteaa, että paljon on vielä tehtävää ennen kuin ihmiskaupan vastainen toiminta on saavuttanut sellaista vaikuttavuutta, jota siltä tulisi voida odottaa.

Raportissaan kansallisena ihmiskaupparaporttijana toimiva vähemmistövaltuutettu toteaa, että ihmiskaupan vastaisen toiminnan suurin haaste on ihmiskaupan uhrien tunnistaminen: ihmiskaupan uhreja ei välttämättä tunnisteta joko lainkaan tai heitä ei tunnisteta ihmiskaupan uhreiksi. Toisinaan ihmiskauppa jopa tunnustetaan, mutta siihen ei reagoida asianmukaisesti niin, että ihmiskaupan uhrien oikeudet turvattaisiin kansainvälisten sopimusten ja kansallisen lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Tämä tunnistamattomuus ja toimimattomuus tunnistamistilanteissa saattaa johtaa siihen, etteivät ihmiskaupan uhrit pääse osallisiksi lainmukaisista oikeuksistaan.

Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskeva yleissopimus on merkittävä kansainvälinen sopimus, joka tunnustaa ihmiskaupan loukkaavan ihmisoikeuksia ja olevan rikos ihmisarvoa ja ihmisen koskemattomuutta vastaan. Moniin muihin kansainvälisiin sopimuksiin ja myös Euroopan unionin piirissä hyväksytyihin lainsäädäntöinstrumentteihin nähden tämä käsillä oleva yleissopimus vahvistaa ihmiskaupan uhrien oikeuksien suojelutason Euroopan neuvoston perinteikkään ihmisoikeuspuolustajaroolin mukaisesti.

Vähemmistövaltuutettu pitää yleissopimuksen sopijavaltioihin kohdistamia velvoitteita niin vahvoina, että uskoo yleissopimuksen voimaansaattamisen vahvistavan ihmiskaupan uhrien oikeuksien suojelutason myös Suomessa. Vähemmistövaltuutettu pitää kuitenkin valitettavana sitä, ettei voimaansaattamista valmistelevalle työryhmälle ole nähty voimaansaattamisen yhteydessä tarpeellisenä arvioida kansallisen lainsäädännön ja ihmiskaupan vastaisen käytännön toiminnan ristipaineita, niiden syitä ja seurauksia.

Toisin kuin vähemmistövaltuutettu raportissaan, työryhmä katsoo mietinnössään, että Suomen lainsäädäntö joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta (l. laki liiketoiminnasta annetun lain muuttamisesta) on linjassa yleissopimuksen vaatimusten kanssa. Vähemmistövaltuutettu katsoo, että ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa on useita ongelmia, jotka haastaisivat pohdintaan laajempia lainsäädäntömuutostarpeita ihmiskaupan vastaisen toiminnan ja uhrien oikeuksien toteutumisen tehostamiseksi. Kyseessä on ihmisoikeussopimus ja useat vallitsevat ongelmat ovat nimenomaan sellaisia, jotka edellyttäisivät ihmiskaupan vastaisen toiminnan ihmisoikeusvaikutusten paneutuvampaa arviointia. Myönteistä on kuitenkin se, että työryhmä on joissakin kohdin ottanut suoraan kantaa esimerkiksi uhrien tunnistamisen parantamiseksi erikseen harkittavilla lainsäädäntömuutoksilla.

#### Yksityiskohtaiset kommentit

Vähemmistövaltuutettu nostaa lausunnossaan esiin joitakin artikloita, joilla voidaan arvioida olevan erityistä merkitystä ihmiskaupan uhrien oikeuksien suojelemissa. Yleissopimuksessa on useita muitakin määräyksiä, jotka vahvistavat uhrien oikeuksien suojelua, mutta joihin vähemmistövaltuutettu ei tässä yhteydessä ota tarkemmin kantaa. Tällainen on mm. artikla 28, joka vahvistaa uhrien, todistajien ja oikeusviranomaisten kanssa yhteistyössä toimivien suojelua. Kuten työryhmäkin mietinnössään toteaa, joihinkin toimenpiteisiin on tässä asiassa jo ryhdytty, mitä vähemmistövaltuutettu pitää välttämättömänä ihmiskaupan ja muiden vakavien rikosten uhrien ja todistajien suojelun tehostamiseksi.



Yleissopimuksen 3 artikla sisältää syrjimättömyysperiaatteen. Yleissopimus kieltää syrjinnän esimerkiksi sukupuolen perusteella erityisesti uhrien suojelemisessa ja oikeuksien edistämisessä. Ihmiskaupparaportissaan vähemmistövaltuutettu katsoo, että ihmiskaupan vastaisella toiminnalla näyttäisi olevan syrjiviä vaikutuksia uhrin sukupuolen perusteella. Vähemmistövaltuutettu pitää tätä erityisen vakavana siitakin syystä, että YK:n CEDAW-komitea on toistuvasti kehottanut Suomea tehostamaan toimiaan naisin kohdistuvaa väkivaltaa vastaan. Artiklan 3 määräyksen merkitystä vahvistaa artikla 17, joka velvoittaa sopijavaltioita edistämään sukupuolten tasa-arvoa soveltaessaan toimia uhrien oikeuksien suojelemiseksi ja edistämiseksi sekä valtavirtaistamaan sukupuolinäkökulman näiden toimien kehittämisessä, täytäntöönpanossa ja arvioinnissa.

Ihmiskaupparaportissaan vähemmistövaltuutettu osoittaa, että ylivoimaisesti suurin osa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ohjautuneista henkilöistä on uhriutunut työperäisesti ja suuri osa seksuaalisestikin hyväksikäytetyistä ihmiskaupan uhreista näyttäisi uhriutuneen Suomen ulkopuolella. Tätä vähemmistövaltuutettu pitää epäsuhtaisena varsinkin, kun asiaa tarkastellaan ulkomaalaislain ja rikoslain konteksteissa. Vähemmistövaltuutettu tuo raportissaan esiin huolensa siitä, että seksuaalisesti hyväksikäytetyt ihmiskaupan uhrit saattavat ulkomaalaislain mukaisesti tulla käännytyiksi esimerkiksi seksuaalipalvelujen myynnistä epäiltyinä, jolloin he eivät välttämättä tule ohjatuiksi ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään.

Vähemmistövaltuutettu katsoo raportissaan myös, että ihmiskauppaa koskevia rikoslain säännöksiä sovelletaan ja tulkitaan edelleen varsin kapeasti, mikä vaikeuttaa ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja ohjautumista auttamisjärjestelmään. Esitutkintaviranomaisten käytännöt näyttäivät johtavan siihen, ettei seksuaalisesti hyväksikäytettyihin uhreihin kohdistettua hyväksikäyttöä ja väkivaltaa tunnisteta henkilöön kohdistuvaksi rikokseksi (asianomistaja-asema rikosprosessissa), vaan väkivaltaa tai sen uhkaa tai muita painostus- ja pakotuskeinoja prostituutiossa kohdanneet seksuaalisesti hyväksikäytetyt henkilöt ovat rikosprosessissa lähtökohtaisesti aina todistajan asemassa. Vaikka prostituoituina on myös miehiä, on prostituutio kuitenkin hyvin naisvaltainen kenttä, ja siksi sitä on perusteltua arvioida myös sukupuolinäkökulmasta.

Yleissopimus sisältää kansainvälisoikeudellisestikin arvioituna merkityksellisen ihmiskaupan uhrien tunnistamista koskevan määräyksen. Artiklassa 10 sopijavaltiot veloitetaan asettamaan viranomaisten käyttöön henkilöitä, jotka ovat koulutettuja ja päteviä esimerkiksi uhrien tunnistamiseen, jotta ihmiskaupan uhreille voidaan esimerkiksi myöntää oleskelulupa yleissopimuksen artiklassa 14 tarkoitetuin edellytyksin. Vielä tärkeämpi on sopimuksen määräys, jonka mukaan perustellusta syystä ihmiskaupan uhriksi epäiltyä henkilöä ei saa poistaa sopijavaltion alueelta ennen kuin viranomaiset ovat saattaneet päätökseen henkilön tunnistamisen. Näille henkilöille on tarjottava 12 artiklan 1 ja 2 kappaleen mukainen apu. Suomessa tämän avun saa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kautta.

Kuten lausunnossa on jo aikaisemmin mainittu, Suomella on paljon tehtävää nimenomaan uhrien asianmukaisessa tunnistamisessa ja avuntarpeeseen reagoimisessa. Vähemmistövaltuutettu katsoo, ettei viranomaisia ole riittävästi ohjeistettu tunnistamaan ihmiskaupan uhreja ja ohjaamaan heitä auttamisjärjestelmään. Kyseenalaista on valitettavasti myös se, missä määrin voimassa oleva lainsäädäntö tukee asianmukaista tunnistamista. Lainsäädäntö on josain määrin ristiriitaista, ja saattaa joissakin tilanteissa johtaa siihen, ettei ihmiskaupan uhreja tunnisteta ja ohjata asianmukaisesti auttamisjärjestelmään, vaan heidät esimerkiksi poistetaan maasta ennen asianmukaista tunnistamisprosessin loppuunsaattamista. Eräs tällainen ristiriita on vastuunmäärittämisasetukseen perustuvan ns. Dublin-prosessin kanssa. Euroopan

neuvoston sihteeristö on vähemmistövaltuutetulle osoittamallaan lausumalla ottanut käsillä olevan yleissopimuksen tulkinnassa sen kannan, että sopijavaltioiden on suojeltava jokaista alueellaan oleskelevaa ihmiskaupan uhria riippumatta siitä, missä maassa he ovat uhriutuneet. Vähemmistövaltuutettu uskoo, että laintasaisen tunnistamisvelvoitteen säätäminen viranomaisille saattaisi tehostaa ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja auttamisjärjestelmään ohjautumista.

Ihmisoikeusnäkökulmasta arvioituna yleissopimuksen artikla 12 on yksi sopimuksen tärkeimmistä. Artiklassa tarkoitettua apua saa Suomessa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kautta. Vähemmistövaltuutettu on ihmiskauppaa koskevassa raportissaan arvioinut ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää useasta näkökulmasta. Vähemmistövaltuutettu toteaa auttamisjärjestelmän perustamisen olevan askel oikeaan suuntaan, mutta näkee järjestelmässä olevan runsaasti kehittämistarpeita.

Reportissaan vähemmistövaltuutettu toteaa, että auttamisjärjestelmällä on edellytykset rakentua ihmiskaupan uhreja hyödyttäväksi auttajatahoksi ja sitä kautta myös rikostorjunnan ja muun ihmiskaupan vastaisen toiminnan edistäjäksi, jos 1) tietoisesti ja suunnitelmallisesti auttamisjärjestelmään pääsyn (ja myös auttamisjärjestelmään ohjautumisen) kynnystä matalletaan, 2) auttamisjärjestelmän tarkoitusta ja tavoitteita sekä sen suhdetta esitutkintaan ja rikosprosessiin selvennetään ja etäännytetään sekä 3) ihmiskaupan uhrien oikeusturvaa ja asianmukaisen hallintomenettelyn takeita vahvistetaan.

Eriyisen tärkeänä vähemmistövaltuutettu pitää viranomaisten riittävän tehokasta ja laaja-alaista ohjeistamista uhrien auttamisjärjestelmään ohjaamisessa kaikista tilanteista, joissa mahdollisia ihmiskaupan uhreja kohdataan, ml. prostituutiosta. Ohjaamisen tulee tapahtua riittävän matalalla kynnyksellä, jotta auttamisjärjestelmän palveluista pääsisi myös käytännössä hyötymään kaikki palveluja tarvitsevat ja niihin oikeutetut henkilöt. Vähemmistövaltuutettu ehdottaa erillisen ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lain säätämistä. Samassa yhteydessä tulisi pohtia, miten vähemmistövaltuutetun esiin tuomiin kehittämistarpeisiin ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisjärjestelmään ohjaamisesta, auttamisjärjestelmän soveltamisalasta ja hyvän hallinnon takeista käytännössä vastataan.

Yleissopimuksen 13 artikla sisältää määräyksen uhrin toipumis- ja harkinta-ajasta. Ihmiskaupparaportissaan vähemmistövaltuutettu toteaa, että myönnettyjen harkinta-aikojen määrä on jäänyt varsin vähäiseksi, ja näin on erityisesti seksuaalisesti hyväksikäytettyjen uhrien kohdalla. Vähemmistövaltuutettu olisi toivonut, että työryhmä olisi esitettyä laajemmin pohjittanut myönnettyjen harkinta-aikojen vähäiseen määrään johtaneita syitä. Vähemmistövaltuutettu esittää ihmiskauppaa koskevassa raportissaan useita ehdotuksia harkinta-aikojen myöntämisen kehittämiseksi. Keskeisintä lienee se, että uhrin maassa oleskelu ja auttamisjärjestelmään ohjaaminen sidottaisiin vahvemmin toisiinsa niin, että uhreja voitaisiin tehokkaasti ja pitkäjänteisesti auttaa myös käytännössä. Tulisi myös pohtia sitä, mikä viranomainen on sopivin taho myöntämään uhrin toipumiseen ja harkintaan tarkoitettua harkinta-ajan. Viranomaiset tulisi myös selkeämmin ohjeistaa harkinta-aikojen myöntämisestä.

Vähemmistövaltuutettu katsoo ihmiskauppaa koskevassa raportissaan, ettei usko ihmiskaupan olevan Suomessa niin marginaalinen ilmiö kuin mitä ihmiskauppaa koskevien esitutkintojen, syyteharkintojen ja tuomioistuinratkaisujen lukumäärä antaisi olettaa. Tähän mennessä tuomioistuimiin on edennyt yhteensä viisi ihmiskauppatapausta (syytteet ihmiskaupasta), joista kolme on koskenut seksuaalista ja kaksi työperäistä hyväksikäyttöä. Raporttinsa aineiston perusteella kansallinen ihmiskaupparaporttoija uskoo, ettei ihmiskauppaan viittaavia piirteitä osata tunnistaa ja erottaa ihmiskauppaa sen lähirikoksista, kuten parituk-



sesta ja kiskonnantapaisesta työsyrynnästä. Osin ongelmat tunnistamisessa saattavat johtua ihmiskauppasäännösten monimutkaisuudesta ja päällekkäisyydestä lähirikostensa kanssa, mutta osa on seurausta rajoittavasta ja kansainvälisten ihmiskauppaäärityelmien kanssa epäyhtenäisestä tavasta ymmärtää ihmiskauppa erityisesti esitutkinnassa.

Ihmiskauppasäännösten soveltamisella ja tulkinnalla on merkitystä ihmiskaupan uhrien tunnistamisen näkökulmasta. Vähemmistövaltuutettu ei kansainvälisoikeudellisesta näkökulmasta arvioituna pidä riittävänä pelkästään sitä, että ihmiskauppa on säädetty rangaistavaksi teoksi. Jotta Suomi täyttäisi kansainvälisoikeudelliset velvoitteensa, on paritus- ja ihmiskaupparikollisuutta myös tutkittava tehokkaasti (ks. esim. EIT-tapaus Rantsev v. Cyprus and Russia, 2010) ja että ihmiskauppaa koskevia rikosnimikkeitä on käytettävä tapauksissa, joissa aihetta niiden käytölle ilmenee. Raportissaan vähemmistövaltuutettu katsoo, etteivät ihmiskauppasäännökset tässä vaiheessa edellytä muutoksia, koska ne periaatteessa mahdollistavat kansainvälisten ja eurooppalaisten velvoitteiden (ml. EN:n yleissopimuksen artikkelit 4 ja 18), mukaisen tulkinnan. Sitä vastoin tulisi harkita, edellyttäisivätkö parituspykälät muutoksia.

Lopuksi vähemmistövaltuutettu toteaa pitävänsä valitettavana sitä, ettei työryhmä ole aktiivisemmin käyttänyt hyväkseen vähemmistövaltuutetun ihmiskaupparaporttia pohtiessaan Suomen ihmiskaupan vastaisen toiminnan nykytilaa ja kehittämistarpeita. Valitettavaa on myös se, ettei työryhmä kutsunut vähemmistövaltuutettua kuultavakseen mietinnön valmisteluvaiheessa.

Kaikesta edellä sanotusta huolimatta vähemmistövaltuutettu kannattaa yleissopimuksen pikaista voimaansaattamista ja toivoo, että yleissopimuksen määräyksiä tullaan käytännössä soveltamaan niin, että ihmiskaupan uhrien oikeuksien suojelutaso nousisi nykyistä korkeammalle. Yleissopimuksella on tärkeä käytännöllinen ja periaatteellinenkin merkitys, ja vähemmistövaltuutettu on työryhmän kanssa samaa mieltä siitä, että yleissopimuksen hyväksyminen vahvistaisi jo voimassa olevan lainsäädännön toimeenpanoa ja viranomaistoimintaan tälläkin hetkellä kohdistuvia velvoitteita.

Vähemmistövaltuutettu /  
kansallinen ihmiskaupparaporttija



Eva Biaudet



Ylitarkastaja

Venla Roth

Jakelu

Ulkoasiainministeriö

Tiedoksi

Sisäasiainministeriö / Maahanmuutto-osasto

**Euroopan ihmisoikeustuomioistuin 7.1.2010 (Finlex-tiivistelmä)****Rantsev-tapaus - Elämän suoja - Ihmiskauppa - Vangitsemisen lainmukaisuus**

**Maat:** Kypros, Venäjä  
**Antopäivä:** 07.01.2010  
**Art:** 2, 3, 4, 5, 6, 37, 41  
**EIT:** --  
**Vuosikirja:** --  
**V:** Nikolay Mikhaylovich Rantsev

Kysymys siitä, laiminlöivätkö viranomaiset seksiteollisuuden palveluksessa olleen mutta työpaikastaan ja asunnostaan poistuneen ulkomaisen työntekijän suojelun, kun hänen katsottiin oleskelevan maassa työnantajansa vastuulla ja hänet uskottiin tämän huostaan, minkä jälkeen häntä pidettiin vastoin tahtoaan asunnossa, jonka parvekkeelta karkuyrityksen aikana pudotessaan hän sai surmansa. Kysymys myös EIS:n sääntöjen soveltamisesta ihmiskauppaan. Kysymys edelleen siitä, tutkittiinko kuoleman ja ihmiskaupan oloja asianmukaisesti. Kysymys vielä laittomasta vangitsemisesta ja siitä, olivatko viranomaiset vastuussa vapaudenriistosta yksityisasunnossa.

**TOSISEIKAT:** Venäläisen valittajan tytär OR saapui Kyprokselle maaliskuussa 2001. Erään ravintolan omistaja haki hänelle viisumia ja työlupaa, jotta hän voisi toimia esiintyjänä ravintolan viihdeohjelmissa. Hakemukseen oli liitetty omistajan antama sitoumus siitä, että OR ei joutuisi tuen tarpeeseen 5 vuoden aikana ja että omistaja korvaisi kaikki ne kustannukset, joita valtiolle aiheutuisi tukitoimista tai OR:n palauttamisesta alkuperämaahansa sanottuna aikana. OR sai väliaikaisia oleskelu- ja työlupia ja aloitti työn samassa maaliskuussa. Muutaman päivän kuluttua omistajan veljelle MA:lle, joka hoiti ravintolaa, ilmoitettiin muiden esiintyjien toimesta, että OR oli lähtenyt esiintyjien yhteisestä asunnosta ja ottanut tavarat mukaansa sekä jättänyt venäjänkielisen viestin, jonka mukaan hän oli väsynyt ja halusi palata kotimaahansa. Asiasta ilmoitettiin maahanmuuttovirastolle. OR:ää ei pantu etsintäkuulutettujen luetteloon. Hänet nähtiin saman maaliskuun lopulla aamuyöllä eräässä diskoteekissa. MA ilmoitti asiasta poliisille ja meni itse diskoteekkiin ravintolan turvamiehen kanssa, jonka jälkeen OR tuotiin hänen luokseen. OR vaikutti tuolloin juopuneelta. Hänet vietiin poliisilaitokselle, jonka jälkeen poliisi soitti passivirkailijalle selvittääkseen, oleskeliko OR luvatta maassa. Kun asia ei täysin selvinyt, poliisi otti yhteyttä myös maahanmuuttovirastoon ja sai sieltä neuvon, jonka mukaan OR:ää ei tulisi pidättää ja että hänen työnantajansa, joka oli vastuussa hänestä, tulisi noutaa hänet ja tuoda virastoon aamulla klo 7 aikaan kuulusteltavaksi. MA kieltäytyi aluksi ehdotetusta menettelystä mutta soitettuaan poliisien esimiehelle tuli noutamaan OR:n poliisilaitokselta. Poliisien mukaan OR ei ollut juopunut. Hänet vietiin loppuyöksi ravintolan työntekijän MP:n ja tämän vaimon kerrostaloasuntoon, jossa hänet pantiin asunnon yläkerran huoneeseen. MP:n mukaan hän vaikutti juopuneelta. MA jäi asunnon yläkerran olohuoneeseen muiden mentyä nukkumaan. Asunnosta poistuvan oli välttämättä kuljettava olohuoneen kautta. OR löydettiin myöhemmin aamulla kuolleena kadulta asunnon alapuolelta. Hänellä oli olkalaukku mukanaan. Hänen huoneensa parvekkeen kaiteeseen oli sidottu vuodepeite. Parvekkeen alapuolella oli isompi alakerran huoneen parveke. MP:n asunnon alapuolella olleen huoneiston omistaja kertoi, että ollessaan tupakoimassa parvekkeellaan hän oli nähnyt jonkun varjon tapaisen putoavan ohitseensa ja kuullut heti sen jälkeen tömähdyksen. Mitään ihmisääniä hän ei ollut sitä ennen tai sen jälkeen kuullut. Toisaalta vaikka asunnossa olisikin tapeltu, hän ei olisi kyennyt kuulemaan siitä aiheutuneita ääniä. Hänen vaimonsa soitti tapauksesta heti poliisille.

Poliisi tuli paikalle pian soiton jälkeen ja eristi paikan ja ryhtyi tutkimaan putoamista. Oikeuslääkäri tuli paikalle kolmisen tuntia myöhemmin tehden alustavan tutkimuksen. Samana päivänä poliisi kuulusteli asianomaisia henkilöitä mutta pöytäkirjan mukaan ei kuitenkaan ravintolan muita työntekijöitä eikä naisia, joiden kanssa OR oli asunut. Seuraavana päivänä tehdyllä ruumiinavauksella todettiin, että OR:n keholla ja sisäelimissä oli vammoja, jotka olivat aiheutuneet kuolemaan johtaneesta putoamisesta. Valittaja ei ilmoituksensa mukaan saanut ruumiinavauspöytäkirjaa. Hän käväisi elokuussa 2001 Kyproksella poliisilaitoksella ja ilmoitti haluavansa osallistua kuolinsyytutkintaan alioikeudessa. Hän toisti ilmoituksensa lokakuussa 2001 kirjeellään ja pyysi jutun asiakirjoja voidakseen tutustua niihin ennen tutkintaa. Istunto määrättiin saman lokakuun lopulle. Poliisin mukaan istunnosta ilmoitettiin valittajan asianajajalle. Kumpikaan ei tullut oikeuteen. Juttu lykättiin joulukuulle ja Venäjän suurlähetystä pyydettiin ilmoittamaan valittajalle uudesta käsittelypäivästä. Kerrottua istuntoa seuranneena päivänä alioikeus sai valittajalta aiemmin päivätyn faksin, jossa hän pyysi, että tutkinnan ajankohdasta ilmoitettaisiin hänen uuteen osoitteeseensa. Hän ei nykyään tullut oikeuteen, minkä jälkeen uusi istunto määrättiin saman joulukuun lopulle. Kuolinsyytutkinta toimitettiin tuossa istunnossa hänen olematta paikalla. Päätöksen mukaan OR oli yrittänyt paeta asunnosta ja hypännyt oudoissa oloissa kuolemaansa. Ei ollut mitään syytä epäillä rikosta.

OR:n ruumis toimitettiin Venäjälle huhtikuussa 2001. Valittaja pyysi oikeuslääketieteellistä lausuntoa. Toukokuussa 2001 saadun lausunnon mukaan OR oli saanut lukuisia putoamisesta aiheutuneita vammoja ja hänen juopumustilansa oli keskivahva. Normaalisti sellaiseen tilaan liittyy merkittävää emotionaalista epävakautta sekä paikan ja ajan mieltämisen vaikeutumista. Vammat oli saatu vain vähän ennen kuolemaa. Ulkopuolisesta väkivallasta aiheutuneita vammoja ei todettu. Myöskään ei havaittu jälkiä huumaavista aineista. Valittajan kantelun jälkeen Venäjän apulaisoikeuskansleri pyysi joulukuussa 2001 Kyproksen asianomaisilta viranomaisilta toimenpiteitä OR:n kuoleman tarkempien olojen selvittämistä ja mahdollisten syyllisten syyttämistä varten. Pyynnössä viitattiin siihen, että mainitun oikeuslääketieteellisen lausunnon mukaan OR oli ensin pudonnut selälleen ja kääntynyt sitten vatsalleen, mikä oli ristiriidassa Kyproksella toimitetun ruumiinavauksen tulosten kanssa, kun niiden mukaan OR oli pudonnut kehon etupuoli edellä. Apulaisoikeuskansleri totesi myös, että voitiin otaksua OR:n huutaneen putoamisensa aikana pelosta, mikä otaksuna oli ristiriidassa alapuolisen huoneiston omistajan kertomuksen kanssa. Samalla pyydettiin, että valittajaa kuulutettiin tutkinnassa ja että hänelle myönnettäisiin oikeusapua. Apulaisoikeuskansleri toisti pyyntönsä huhti- ja joulukuussa 2002. Venäjän suurlähetystö kiirehti asian käsittelyä tammikuussa 2003. Saman vuoden maaliskuussa Kyproksen oikeusministeriö antoi vastauksen, jonka mukaan poliisi oli pannut pyynnön asianmukaisesti täytäntöön. Vastaukseen liitettiin tutkintapöytäkirja. Venäjän oikeuskansleri pyysi kesäkuussa 2003 lisätutkinnan toimittamisesta ja oikeusavun myöntämistä valittajalle. Pyynnössä todettiin mm., että kuolinsyytutkija ollut päätöksessään maininnut todistajien kertomuksiin sisältyvistä ristiriidoista eikä tarkemmin myöskään ruumiinavauksen tuloksia. Kyproksen oikeusministeriö toimitti lisätutkintapöytäkirjan joulukuussa 2003. Pöytäkirja käsitti lyhyitä vastauksia Venäjän viranomaisten esittämiin kysymyksiin ja sen oli laatinut yksi tapahtumapaikalle tulleista poliiseista.

Lokakuussa 2005 valittaja pyysi Venäjän viranomaisia kuulustelemaan kahta Venäjällä asunutta naista, jotka olivat työskennelleet hänen tyttärensä kanssa kyseisessä ravintolassa ja voisivat kertoa naisten seksuaalisesta hyväksikäytöstä. Hänelle vastattiin, että kuulusteluun voitiin ryhtyä vain Kyproksen viranomaisten pyynnöstä. Venäjän oikeuskansleri tiedusteli joulukuussa 2005, aikoivatko Kyproksen viranomaiset toimittaa ja mihin aikaan uuden kuolinsyytutkinnan. Kyproksen oikeuskansleri ilmoitti valittajan kertoman mukaan hänen asianajajalleen, että uusi tutkinta voitaisiin toimittaa, jos mahdollisesta rikollisesta toiminnasta saataisiin lisänäyttöä. Venäjän oikeuskansleri toisti pyyntönsä huhtikuussa 2006. Samassa huhtikuussa Kyproksen oikeuskansleri ilmoitti, ettei hän havainnut mitään syytä pyytää mainittujen kahden naisen kuulustelemista. Jos kyseiset naiset asuivat Venäjällä, heidän kuulustelunsa ei edellyttänyt hänen pyyntöään. Lisäkirjeenvaihdon jälkeen Kyproksen oikeusministeriö totesi Venäjän oikeuskanslerille, että tapauksen tutkinta oli päätetty joulukuussa 2001 ja että kuolema oli todettu tapaturmaiseksi. Kuolinsyytutkijan päätöksestä ei ollut lisäselvitysten puuttuessa valitettu.

TUOMIO: 1) Alustavia kysymyksiä

Kyproksen hallitus ilmoitti myöntävänsä, että poliisi oli menetellyt virheellisesti uskoessaan valittajan tyttären häntä pidättämättä MA:n huostaan ja että kuoleman oloja ei ollut tutkittu riittävän tehokkaasti erityisesti siinä suhteessa, oliko OR:ää kohdeltu kaltoin ja oliko hän ihmiskaupan uhri. Tähän ilmoitukseensa nähden hallitus pyysi EIS 37 artiklan 1 kohdan nojalla, että juttu poistettaisiin EIT:n asialistalta.

EIT totesi, että tapauksessa oli tehty vakavia väitteitä ihmiskaupasta, jonka ongelmiin oli viime vuonna kiinnitetty erityistä huomiota monissa jäsenvaltioissa ja kansainvälisellä tasolla. Kyseiset ongelmat olivat hyvin ajankohtaisia juuri Kyproksella. EIS 4 artiklan tulkinnasta ja soveltamisesta ihmiskaupan yhteydessä ei ollut juuri ollenkaan EIT:n oikeuskäytäntöä. Niin ollen EIT piti tarpeellisena jatkaa valituksen tutkintaa ja hylkäsi pyynnön.

Venäjän hallitus vaati valituksen tutkimatta jättämistä, kun tapahtumat olivat kaikilta Kyproksen hallituksen vastuulla ja kun juttuun ei liittynyt millään tavoin EIS 4 artiklassa tarkoitettua orjuutta tai pakotyötä.

EIT totesi, että Venäjä oli sitoutunut vastustamaan ihmiskauppaa, jonka käsillä olevassa tapauksessa väitettiin saaneen alkunsa sieltä. Niin ollen EIT sai tutkia, oliko Venäjä noudattanut velvoitteitaan. Valitus koski Venäjää myös siltä osin kuin sillä väitettiin, että se oli laiminlyönyt varmistaa todisteluja. EIT hylkäsi hallituksen väitteet.

2) EIS 2 artiklan rikkominen

Valittaja väitti rikkomusta, kun Kyproksen viranomaiset eivät olleet ryhtyneet toimenpiteisiin suojelemaan hänen tyttärensä henkeä ja kun kummankaan vastaajamaan viranomaiset eivät olleet toimittaneet tehokasta tutkintaa kuoleman oloista.

EIT totesi, että EIS 2 artikla perusti valtiolle velvollisuuden paitsi pidättyä tahallisuudesta laittomasta elämän riistämisestä myös ryhtyä toimenpiteisiin suojelemaan sen tuomiovaltaan kuuluvien ihmisten henkeä. Sanottu velvollisuus edellytti paitsi yleisellä tasolla lainsäädäntö- ja rakenteellisia myös asianomaisissa tapauksissa käytännöllisiä toimenpiteitä. Viranomaisille ei kuitenkaan voitu asettaa mahdollisuuksien tai liian pitkälle meneviä vaatimuksia. Järjestyksen säilyttäminen ei ollut helppo tehtävä ja inhimillinen käyttäytyminen oli ennalta-arvaamatonta. Lisäksi käytännölliset valinnat tuli tehdä prioriteettien ja resurssien puitteissa. Niin ollen viranomaisilta voitiin vaatia käytännöllisiä toimenpiteitä vain, jos ne tiesivät tai niiden olisi pitänyt tietää, että tietyn yksilön hengelle aiheutui välitöntä vaaraa kolmannen rikollisesta toiminnasta. Tällöin viranomaisten oli ryhdyttävä valtuuksiensa puitteissa kaikkiin toimenpiteisiin, joilla perustellusti olisi voinut odottaa vältyttävän sellaiselta vaaralta.

EIT totesi, että Opuz-tapauksessa valtion oli katsottu olleen vastuussa, kun henkilö oli tappouhkauksia ja väkivaltatekoja viranomaisten tietien valittajalle ja tämän äidille tehtyään surmannut viimeksi mainittu. Toisaalta Osman-tapauksessa vastuuta ei ollut syntynyt, kun ei ollut näytetty, että poliisi olisi perheen aviomiehen ampumiseen johtaneen tapahtumaketjun jossakin vaiheessa tiennyt tai sen olisi pitänyt tietää perheen henkeä uhkaavasta välittömästä vaarasta. Mitä tuli käsillä olevaan tapaukseen, EIT myönsi, että riidattomasti ihmiskaupan ja hyväksikäytön uhrit joutuivat monesti asumaan ja työskentelemään epäinhimillisissä oloissa ja mahdollisesti kokemaan väkivaltaa ja kaltoin kohtelua työnantajensa käsissä. Kysymys oli kuitenkin konkreettisen näytön puuttuessa yleisestä eikä henkeä välittömästi uhkaavasta vaarasta. Vaikka poliisin olisi pitänyt tietää siitä, että valittajan tytär oli ehkä ihmiskaupan uhri, sinä aikana, jona hän oli ollut poliisilaitoksella, ei ollut esiintynyt mitään, joka olisi osoittanut, että hänen henkensä oli välittömässä vaarassa. Hänen kuolemansa ei ollut ollut ennalta-arvattavissa, kun hänet oli annettu MA:n huostaan. Niin ollen EIT katsoi, ettei käsillä olevassa tapauksessa ollut syntynyt velvollisuutta ryhtyä käytännöllisiin toimenpiteisiin eikä EIS 2 artiklaa ollut tältä osin rikottu.

Mitä tuli kuoleman olojen tutkintaan, EIT totesi, että EIS 2 artikla perusti viranomaisille velvollisuuden toimittaa jossakin muodossa tehokas virallinen tutkinta, jos henkilö oli saanut surmansa voiman käytön johdosta. Sanottu velvollisuus syntyi myös silloin, kun henkilö oli kuollut epäilyttävissä oloissa, joista valtion toimihenkilöt eivät olleet vastuussa. Viranomaisten oli toimittava viran puolesta sen jälkeen, kun asia oli tullut niiden tietoon. Tutkinnan toimittajien tuli olla paitsi hierarkkisesti ja rakenteellisesti myös käytännössä riippumattomia niistä, jotka olivat sekaantuneet tapahtumiin. Tehokkuuteen sisältyi myös kohtuullisen joutuisuuden vaatimus. Vainajan lähiomainen tuli aina ottaa mukaan tutkintamenettelyyn siinä määrin kuin hänen hyväksyttävien etujensa ajaminen sitä edellytti.

Ottaen huomioon, että valittajan tyttären kuoleman olot olivat jääneet epämääräisiksi ja selittämättömiksi ja että tapauksessa oli tehty väitteitä ihmiskaupasta ja kaltoin kohtelusta, EIT katsoi, että Kyproksen viranomaisille oli syntynyt EIS 2 artiklan mukainen velvollisuus tehokkaan tutkinnan toimitamiseen, vaikka mitään näyttöä ei ollut siitä, että kuolema olisi välittömästi aiheutunut väkivallasta. Ihmiskaupan ja kuoleman väitetyistä yhteyksistä johtuen tutkinnan oli tullut ulottua OR:n saapumiseen Kyprokselle ja siellä oleskeluun. Poliisi oli tullut paikalle nopeasti ja eristänyt alueen välittömästi. Valokuvia oli otettu ja alustava oikeuslääketieteellinen tutkimus oli toimitettu paikalla. Samana aamuna oli kuultu todistajia ja sittemmin oli toimitettu ruumiinavaus ja kuolinsyytutkinta. Toisaalta tutkinnassa oli puutteita. Asunnossa olleet olivat kertoneet tapahtumista osin ristiriitaisesti eikä näitä ollut tarkemmin selvitetty. Ristiriitaisuuksia oli myös OR:n tilasta annetuissa lausunnoissa erityisesti sen suhteen, missä määrin alkoholi oli vaikuttanut hänen käyttäytymiseensä. Huomiota olisi myös tullut kiinnittää siihen, ettei OR ollut äännehtinyt millään tavoin parvekkeelta pudotessaan. Edelleen EIT huomautti siitä, että poliisi ei ollut kuulustellut OR:n kanssa asuneita tai työskennelleitä henkilöitä eikä yrittänyt selvittää, miksi hän oli yrittänyt paeta ja oliko häntä pidetty asunnossa vastoin tahtoaan. Myöskään ei ollut selvitetty, mitä oli tapahtunut poliisiasemalla ja miksi OR oli uskottu MA:n huostaan. Tosin poliisin mielestä jälkimmäinen oli ollut edellisen työnantajana vastuussa hänestä mutta tämän toteamuksen perusteita tai asianmukaisuutta ei ollut selvitetty täysin. OR:ää ei ollut kuulusteltu lainkaan eikä mistään ilmennyt, miksi niin oli tehty. Sen sijaan oli kuultu MA:ta. Tosin EN:n komissaarin vuoden 2008 selonteon mukaan mahdolliset korruptiotapaukset Kyproksen poliisivoimissa ihmiskaupan yhteydessä olivat yksittäisiä mutta EIT:n mielestä viranomaisten olisi käsillä olevan tapauksen erityisissä oloissa tullut tutkia sellaisen korruption mahdollisuutta. Vielä EIT huomautti siitä, että valittajalle ei ollut pyynnöstään huolimatta ilmoitettu henkilökohtaisesti kuolinsyytutkinnan ajankohdasta, josta oli seurannut, että hän ei ollut ollut paikalla päätöstä annettaessa. Hän oli saanut siitä tiedon vasta yli vuoden kuluttua. Niin ollen hänelle ei ollut annettu mahdollisuutta osallistua tehokkaasti kyseiseen tutkintaan. Viranomaiset olivat täysin sivuuttaneet hänen pyyntönsä. Hänelle olisi vähintäänkin tullut ilmoittaa, miten hänen olisi tullut hakea oikeusapua. Viranomaiset olisi myös tullut pyytää oikeusapua Venäjän viranomaisilta maiden välisten sopimusten mukaisesti. Lausuminsa perusteiden EIT katsoi, että Kyproksen viranomaiset olivat rikkoneet EIS 2 artiklan mukaisia prosessuaalisia velvollisuuksiaan.

Mitä tuli Venäjän viranomaisten prosessuaalisiin velvollisuuksiin, EIT totesi, että OR oli kuollut Kyproksella eikä tapauksessa ollut mitään sellaisia erityisiä seikkoja, joiden vuoksi olisi poikettava siitä pääsäännön mukaisesta tuloksesta, että vastuu tehokkaan tutkinnan järjestämisestä kuului yksin Kyproksen viranomaisille. Se, että OR oli Venäjän kansalainen, ei ollut sellainen erityinen seikka, koska ei voitu katsoa, että EIS 2 artikla edellyttäisi, että EIS:n jäsenvaltion tuli ulottaa rikoslainsäädäntönsä soveltamisala myös niihin tapauksiin, joissa sen kansalainen oli kuollut ulkomailla. Toisaalta siitä, että tutkinnan järjestävän maan viranomaisilla oli velvollisuus hankkia todistelua myös muista maista, johtui, että maan, jossa todiste oli, oli annettava kaikkea pyydettyä apua valtuuksiensa puitteissa. Venäjän oikeuskansleri oli ilmoittanut, että asianomaisia kahta venäläistä naista kuultaisiin, jos siitä tehtäisiin asianmukainen oikeusapupyyntö. Sellaista pyyntöä ei kuitenkaan ollut tehty eikä Venäjän viranomaisten ollut tarvinnut ryhtyä heidän kuulusteluunsa ilman pyyntöä, koska vastuu tutkinnasta oli Kyproksen viranomaisilla. Edelliset olivat käyttäneet maiden välisten oikeusapusopimusten mukaisia mahdollisuuksiaan monella eri tavalla. Esim. oli vaadittu lisätutkintaa ja syytteiden nostamista. EIS 2 artiklaa ei ollut rikottu Venäjän kohdalta.

### 3) EIS 3 artiklan rikkominen

Valittaja väitti Kyproksen viranomaisten rikkoneen EIS 3 artiklaa, kun hänen tyttärensä ei ollut saanut suojaa EIS 3 artiklan vastaiselta kaltoin kohtelulta eikä sellaisen kohtelun olemassaoloa ollut tutkittu.

EIT katsoi jääneen näyttämättä, että OR:ää olisi kohdeltu kaltoin. Kuitenkin oli selvää, että ihmiskauppaan liittyi yleisesti väkivaltaa ja kaltoin kohtelua. Niin ollen EIT tarkasteli valittajan väitteitä, kun ne olivat yleisluonteisia eivätkä koskeneet mitään erityistapausta, EIS 4 artiklan yhteydessä.

### 4) EIS 4 artiklan rikkominen

Valittaja väitti Kyproksen ja Venäjän viranomaisten rikkoneen EIS 4 artiklaa, kun hänen tyttärtään ei ollut suojeltu ihmiskaupalta eikä niitä ollut, joissa hän oli saapunut Kyprokselle ja työskennellyt siellä, ollut tutkittu tehokkaasti.

EIT totesi, että sanamuotonsa mukaan EIS 4 artikla koski vain orjuutta ja pakkotyötä. Ihmiskauppaa koskevan maininnan puuttuminen ei ollut yllättävää, koska artikla perustui YK:n yleiskokouksen vuonna 1948 hyväksymään ihmisoikeuksien yleisjulistukseen, jossa ei ollut siitä nimenomaista mainintaa. EIS oli toisaalta elävä asiakirja, jota oli tulkittava nykypäivän olojen valossa. Ihmiskaupassa oli maailmanlaajuisesti tapahtunut merkittävää kasvua viime vuosina. Siihen oli Euroopan kohdalta osin syynä kommunistiblokin hajoaminen. Ihmiskaupassa henkilöitä kohdeltiin hyödykkeinä, joita voitiin ostaa ja myydä ja pakottaa työhön usein vähäistä tai ei minkäänlaista maksua vastaan ja yleensä seksikaupan alueella. Uhrin olivat tiukasti vartioituja ja heidän liikkumistaan oli monesti rajoitettu. Heitä pahoinpideltiin ja uhattiin ja heidän olonsa olivat kehoja. EIT katsoi, että ihmiskauppa, sellaisena kuin se oli määritelty asianomaisissa kansainvälisissä sopimuksissa kuten Palermon pöytäkirjassa, kuului itsessään EIS 4 artiklan soveltamisalaan eikä ollut tarpeen lausua, oliko se artiklan sanamuodon mukaista orjuutta tai pakkotyötä.

EIT totesi, että ihmiskaupan uhreja, myös potentiaalisia, tuli suojella asianmukaisin kotimaisin säännöksin. EIS 4 artikla edellytti, että jäsenvaltiot sääntelivät toimintoja, joilla yleensä peiteltiin ihmiskauppaa. Siihen vastaaminen tuli ottaa huomioon myös maahanmuuttoa koskeissa säännöksissä. Tietyissä tapauksissa viranomaisten tuli myös ryhtyä käytännöllisiin toimenpiteisiin. Tuon velvollisuuden syntyminen edellytti, että viranomaiset tiesivät tai niiden olisi pitänyt tietää oloista, jotka perustellusti antoivat aiheita epäillä, että tietty henkilö oli ihmiskaupan uhri tai oli välittömässä vaarassa tulla sen uhriksi. Viranomaisten oli tällöin ryhdyttävä valtuuksiensa puitteissa kaikkiin asianmukaisiin toimenpiteisiin vapauttaakseen henkilön tuosta asemasta tai estääkseen vaaran toteutumisen. Viranomaisille ei kuitenkaan voitu asettaa mahdottomia tai liian pitkälle meneviä vaatimuksia. Järjestyksen säilyttäminen nyky-yhteiskunnissa oli ongelmallista ja valinnat oli tehtävä oli prioriteettien ja resursien puitteissa. EIS 4 artikla perusti myös velvollisuuden tutkia potentiaalista ihmiskauppaa. Viranomaisten oli ryhdyttävä tutkintaan viran puolesta sen jälkeen, kun asia oli tullut niiden tietoon. Tutkijoiden oli oltava riippumattomia niistä, jotka olivat sekaantuneet tapahtumiin. Tutkinnan tuli olla kohtuullisen joutuisaa. Niissä tapauksissa, joissa henkilö voitiin vapauttaa ihmiskaupan uhrin asemastaan, viranomaisten oli kuitenkin toimittava kiireellisesti. Lähiomainen oli otettava mukaan tutkintamenetelyyn siinä määrin kuin hänen hyväksyttävät etunsa sitä vaativat. Ihmiskaupalla oli yleensä kansainvälinen luonne ja näyttöä saattoi olla eri valtioissa. Ihmiskaupan vastaisen kansainvälisen sopimuksen mukaan kunkin jäsenvaltion oli tutkittava sen alueella tehtyjä rikoksia. Lisäksi niiden oli tarjottava tehokasta oikeusapua alueidensa ulkopuolella tapahtuneita rikoksia tutkiville toisten maiden viranomaisille.

EIT pani merkille, että Kyproksen laki kielsi ihmiskaupan ja seksuaalisen hyväksikäytön. Suostumus ei poistanut rangaistavuutta. Rangaistukset olivat ankaria. Uhreja oli tuettava mm. määräämällä tukihenkilöitä. EIT ei havainnut näissä säännöksissä mitään puutteita. Sen sijaan EIT pani merkille, ettei maahanmuuttosäännöksin ollut mitenkään yritetty estää nuoria naisia saapumasta maahan toimiakseen kabaree-työntekijöinä. Oleskelu- ja työlupaan liittynyt käytäntö oli omiaan johtamaan siihen, että

työntekijät tulivat työnantajistaan riippuviksi. EIT kritisoi erityisesti sitä, että ravintolan omistajilta ja johtajilta vaadittiin pankkitakuuta työntekijöistään mahdollisesti aiheutuvista kustannuksista. Myös käsillä olevassa tapauksessa oli annettu vastaavanlainen maksusitoumus ja oli jopa katsottu, että MA oli vastuussa OR:stä tämän työnantajana ja siten vaadittu, että hän tulisi noutamaan tämän poliisilaitokselta. EIT katsoi, etteivät Kyproksen maahantulosäännökset ja -käytäntö tarjonneet riittävän käytännöllistä ja tehokasta suojaa ihmiskauppaa ja hyväksikäyttöä vastaan. EIS 4 artiklaa oli rikottu.

EIT totesi edelleen, että Kyproksella oli 1970-luvulta lähtien nuoria ulkomaisia naisia pakotettu työskentelemään seksiteollisuudessa. Maahan tulleiden työntekijöiden määrässä oli tapahtunut merkittävä lisäystä Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen. Viranomaiset tiesivät, että monet taitelijan viisumilla maahan tulleista naisista työskentelivät prostituutiossa. MA oli poliisilaitoksella kertonut, että OR oli venäläinen ja työskenteli kabaree-taiteilijana ja oli vasta äskettäin tullut maahan ja lähtenyt työpaikastaan ja asunnostaan etukäteen ilmoittamatta. Samalla MA oli luovuttanut poliisille OR:n passin ja muut asiakirjat. EIT katsoi, että viranomaisten olisi tullut näiden seikkojen perusteella, ottaen huomioon myös mainitun yleisen taustan, epäillä, että OR oli ihmiskaupan uhri tai oli vaarassa tulla sellaiseksi. Niin ollen viranomaisten olisi tullut ryhtyä selvittämään asiaa viipymättä. Poliisi ei kuitenkaan ollut lainkaan kuullut OR:ää eikä muutoinkaan tutkinut asiaa. Oli vain tarkastettu, oliko hän ollut etsintäkuulutettujen luettelossa, ja kun hänen nimeään ei ollut havaittu, hänen työnantajaansa oli kehoitettu hakemaan hänet ja ottamaan hänet huostaansa. EIT katsoi, että Kyproksen viranomaiset olivat rikkoneet myös EIS 4 artiklan mukaisia prosessuaalisia velvollisuuksiaan.

Mitä tuli Venäjän vastuuseen, EIT ei havainnut puutteita lainsäädännössä taikka käytännössä. Näytettävää oli myös jäänyt, että viranomaiset olisivat ennen OR:n lähtöä tienneet seikoista, jotka olisivat antaneet aihetta epäillä ihmiskauppaa. Velvollisuutta ryhtyä kiireellisiin käytännöllisiin toimenpiteisiin ei ollut perustanut pelkästään yleinen vaara siitä, että taitelijan viisumilla Kyprokselle matkustavat nuoret naiset saattoivat joutua ihmiskaupan uhreiksi. Tuosta yleisestä vaarasta oli muutoinkin varoitettu matkustajia viranomaisten toimesta. Mitä tuli prosessuaalisiin velvollisuuksiin, EIT pani merkille, että viranomaiset eivät olleet tutkineet lainkaan, miten ja missä OR oli otettu työhön. Työhönotto oli tapahtunut Venäjällä, joten viranomaiset olisivat voineet tutkia sen oloja tehokkaasti. EIT katsoi, että Venäjä oli tältä osin rikkonut EIS 4 artiklan vaatimuksia.

#### 5) EIS 5 artiklan rikkominen

Valittaja väitti rikkomusta, kun hänen tyttärensä oli uskottu MA:lle ja sen jälkeen pidetty vankina MP:n asunnossa.

EIT pani merkille, että OR:ää oli pidetty poliisilaitoksella noin tunnin ajan. Häntä ei ollut sen jälkeen välittömästi vapautettu vaan hänet oli uskottu MA:n haltuun. Hänen myöhemmät olonsa MP:n asunnossa olivat jääneet epäselviksi. MA:n mukaan OR oli voinut lähteä asunnosta milloin tahansa. Toisaalta EIT pani merkille, että OR oli ilmeisesti yrittänyt paeta asunnosta. Niin ollen oli perusteltua otaksua, että hän ei ollut jäänyt asuntoon omasta vapaasta tahdostaan. Kaikkiaan vapaudenmenetyks oli kestänyt noin 2 tuntia. Tuon ajan lyhydestä huolimatta EIT katsoi vapaudenmenetyksen laatuun ja seurauksiin nähden, että kysymys oli EIS 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua vapaudenriistosta. EIT katsoi myös, ottaen huomioon, miten poliisi oli uskonut OR:n MA:n huostaan, että viranomaiset olivat suvainneet vapaudenriiston ja vastasivat siitä siltäkin osin kuin häntä oli pidetty kiinni yksityishenkilöiden toimesta. Voitiin otaksua, että häntä oli pidetty poliisilaitoksella sen selvittämiseksi, oliko hän rikkonut maahanmuuttomääräyksiä. Sen sijaan hänen uskomiselleen MA:lle ei ollut mitään perustetta kotimaisessa laissa. Hänet olisi voitu vapauttaa, kun hän ei ollut alaikäinen eikä hän poliisien mukaan ollut ollut juopunut. Myöskään ei ollut perustetta hänen pitämiselleen MP:n asunnossa. EIS 5 artiklan 1 kohtaa oli rikottu.

#### 6) EIS 6 artiklan rikkominen



Valittaja väitti rikkomusta, kun häntä ei ollut kuultu kuolinsyytutkinnassa ja kun hänelle ei ollut myönnetty oikeusapua eikä hän ollut saanut tietoa oikeussuojakeinoista Kyproksella.

EIT totesi, ettei EIS 6 artikla soveltunut kuolinsyytutkintaan, koska se ei ollut koskenut valittajan yksityisluonteista oikeutta eikä rikossyytettä. Hänen muut väitteensä liittyivät EIS 2 artiklan mukaisiin kysymyksiin, joista EIT oli jo lausunut.

#### 7) EIS 41 artiklan soveltaminen

Valittaja pyysi korvausta taloudellisesta ja aineettomasta vahingostaan sekä oikeudenkäyntikuluistaan. EIT hylkäsi tyttärensä tarjoaman taloudellisen tuen menetykseen perustetun korvausvaatimuksen, kun Kyproksen ei ollut todettu rikkoneen EIS 2 artiklaa kuoleman vaan sen prosessuaalisten vaatimusten osalta eikä ilmoitetun taloudellisen vahingon ja todetun rikkomuksen välillä siten ollut selvää syy-yhteyttä. Sen sijaan EIT katsoi, että valittajalla oli oikeus saada korvausta aineettomasta vahingostaan Kyprokselta 40.000 euroa ja Venäjältä 2.000 euroa. Kuluista EIT myönsi 4.000 euroa vähennettynä oikeusavun nojalla saaduilla 850 eurolla. Kulut EIT määräsi yksin Kyproksen korvattaviksi.

LOPPUTULOS: EIT katsoi yksimielisesti, että Kyproksen viranomaiset olivat rikkoneet EIS 2 artiklan prosessuaalisia vaatimuksia eikä ollut tarpeen tutkia erikseen EIS 3 artiklan rikkomusta sekä 4 artiklaa sen edellyttämän suojelun mutta ei tapauksen tutkinnan osalta kuten myös EIS 5 artiklaa ja että Venäjä oli rikkonut EIS 4 artiklaa sen prosessuaalisten vaatimusten osalta ja että Kyproksen oli maksettava valittajalle korvausta aineettomasta vahingosta 40.000 euroa ja kuluista 3.150 euroa ja Venäjän aineettomasta vahingosta 2.000 euroa kaikki määrät mahdollisine veroineen 3 %:lla korotettuna EKP:n maksuvalmiusluoton koron mukaisine viivästyskorkoineen.





Kirje

id9397832

Liite 3  
1 (2)

VVTDno/2012/98

15.04.2013

Sisäasiainministeri Päivi Räsänen

## **Kansallinen ihmiskaupparaportointia jättyä pois ihmiskauppalakihankkeesta**

Arvoisa sisäasiainministeri Räsänen,

Kansallinen ihmiskaupparaportointi ilmoittaa jättyvänsä työn tässä vaiheessa pois sisäasiainministeriössä kokoontuvasta työryhmästä, jonka tehtävänä on ollut kehittää ihmiskaupan uhrien auttamista koskevaa lainsäädäntöä. Kansallisen ihmiskaupparaportointin mielestä työryhmän työskentelytapa ei ole omiaan edistämään ihmiskaupan vastaiseen toimintaan liittyvän lainsäädännön kehittämistä. Kansallinen ihmiskaupparaportointi on huolissaan siitä, ettei työryhmän työskentelytavalla tulla vastaamaan eduskunnan kannanotossaan (EK 43/2010) valtioneuvostolle asettamaan tavoitteeseen ihmiskauppaa koskevan erillislain valmistelusta.

Kansallisena ihmiskaupparaportointina toimiva vähemmistövaltuutettu luovutti eduskunnalle ensimmäisen lakiin perustuvan ihmiskaupparaportin kesäkuussa 2010 (K 17/2010). Raportissa ihmiskaupparaportointi arvioi ihmiskaupan vastaisen toiminnan tilaa laajan aineiston pohjalta. Ihmiskaupparaportointi katsoi, ettei voimassa oleva lainsäädäntö anna riittäviä välineitä auttaa ja suojella ihmiskaupan uhreja. Lainsäädäntö ei myöskään tue ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja avun piiriin ohjautumista, rikostorjuntaa tai ihmiskaupan ennalta ehkäisemistä.

Näistä syistä kansallinen ihmiskaupparaportointi esitti useita suosituksia ihmiskaupan uhrien tunnistamisen ja oikeuksien toteutumisen edistämiseksi sekä rikostorjunnan ja ihmiskaupan ehkäisemisen tehostamiseksi. Kansallinen ihmiskaupparaportointi suosittelee keskeisten rikoslain säännösten muuttamista sekä erityisen ihmiskauppalain valmistelusta. Eduskunta yhtyi kansallisen ihmiskaupparaportointin näkemyksiin ja edellytti valtioneuvostolta toimenpiteitä rikoslain muuttamiseksi sekä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää koskevan erillislain valmistelun suorittamiseksi. Myös sisäasiainministeriössä kokoontuneen ihmiskaupan vastaisen poikkihallinnollisen ohjausryhmän raportissa 2011 ehdotettiin vastaavia lainmuutoksia. Rikoslakihanke on edennyt oikeusministeriössä hyvin, ja tarkoituksena on, että ministeriö antaa hallituksen esityksen eduskunnalle ensi syksynä.

Sisäasiainministeriön vastuulla oleva hanke ei ole edistynyt toivotulla tavalla. Sisäasiainministeriö perusti tammikuussa 2012 työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin erityisen ihmiskauppalain valmisteleminen. Kansallisen ihmiskaupparaportointin käsityksen mukaan joulukuussa 2012 pidetyssä sisäisen turvallisuuden ministeriryhmän kokouksessa pidetty erillislakivaihtoehto. Työryhmän määräajan pidentämisen yhteydessä maaliskuussa 2013 tavoitteenasettelussa kuitenkin epäonnistuttiin: nyt näyttää siltä, että työryhmä kyseenalaistaa erillislakivaihtoehtoa.

---

Vähemmistövaltuutetun toimisto

PL 26  
00023 Valtioneuvosto

Puhelin: 071 878 0171  
Sähköposti: ofm@ofm.fi

Faksi: 071 878 8672  
Internet: www.ofm.fi

Työryhmä on toistaiseksi keskittynyt tiedon keräämiseen, vaikka ihmiskaupasta ja ihmiskaupan vastaisen toiminnan haasteista on viimeisten vuosien aikana tehty hyvin perusteellista selvitystyötä. Kansallisen ihmiskaupparaportoin näkemyksen mukaan työryhmän olisi ryhdyttävä keskustelemaan siitä, miten ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa olevat epäkohdat voitaisiin lainsäädännön keinoin ratkaista. Merkittävä osa myös muista työryhmän jäsenistä on pitänyt asian kokonaisvaltaista sääntelemistä välttämättömänä ja toivonut rivakampaa etenemistä asiassa.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija on huolissaan hankkeen etenemisestä ja uskoo, että työryhmän työskentely hyötyisi vahvemmasta poliittisesta ohjauksesta ottaen huomioon senkin, että Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen valvontaelin (GRETA) vierailee Suomessa syksyllä.

Vähäisten resurssien vuoksi raportoijalla ei ole mahdollisuutta enää osallistua työryhmän aikaa vievään ja hahmottumattomaan työskentelyyn, jonka tavoitteenasettelukin on kuluneen vuoden aikana hämärtynyt. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija on kuitenkin mielellään käytettävissä asiantuntijana ja lausunnonantajana tarvittaessa.

Vähemmistövaltuutettu Eva Biaudet

Ylitarkastaja Venla Roth

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asiankäsittelyjärjestelmässä.  
Sisäasiainministeriö SM 15.04.2013 klo 16.20. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Tiedoksi

Kansliapäällikkö Päivi Nerg  
Valtiosihteeri Marjo Anttoora  
Työryhmän puheenjohtaja ja sihteeri  
Työryhmän jäsenet

**Vähemmistövaltuutettu**  
**Kansallinen ihmiskaupparaportoiija**

PL 26

00023 VALTIONEUVOSTO

Vaihde: 071 878 0171

[www.ofm.fi](http://www.ofm.fi)

[ofm@ofm.fi](mailto:ofm@ofm.fi)