

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija

Kertomus 2012

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija – Kertomus 2012

Vähemmistövaltuutettu
Helsinki 2012

© Vähemmistövaltuutettu
ISBN (nidottu): 978-952-491-800-8
ISBN (pdf): 978-952-491-801-5
ISSN (nid.): 1796-0819
L-ISSN (PDF): 1796-6973

Kopijyvä Oy, 2012

Sisällysluettelo

1. Johdanto.....	5
2. Eduskunnan helmikuussa 2011 antamat suositukset nostivat esiin lainsäädännön kehittämisen tarpeet.....	7
2.1 Sisäasiainministeriö asetti työryhmän valmistelemaan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää koskevaa erillislakia	7
2.2 Oikeusministeriön työryhmä rikoslain muuttamiseksi ihmiskaupan uhrin tunnistamisen parantamiseksi	9
2.3 Poliisi perustaa ihmiskauppaan erikoistuneen asiantuntijaverkoston....	10
2.4 Poliisihallituksen ohje.....	11
2.5 Syyttäjälaitoksen toimenpiteet.....	11
2.6 Työlainsäädännön ja ulkomaisen työvoiman työsuhdevalvonnan kehittäminen	12
2.7 Ulkomaalaislain pikainen muuttaminen siten, että oleskelulupia ei enää myönnetä työnantajakohtaisina	14
2.8 Euroopan neuvoston ihmiskauppaa koskeva yleissopimus ja YK:n lasten oikeuksien yleissopimuksen lapsikauppaa koskeva pöytäkirja ratifiointiin.....	15
3. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakasmäärät ovat jatkaneet kasvua	17
4. Rikosprosessissa olleet tapaukset lisääntyivät	23
4.1 Kynsistudio-tapaus	24
4.2 Romanianlainen tyttö.....	28
5. Kansallisen ihmiskaupparaportoin tiedonsaantioikeus.....	32
6. Tiedotus- ja koulutus- sekä muu toiminta.....	34
7. Vähemmistövaltuutetun toimivalta ja tehtävät kansallisena ihmiskaupparaportoinjana	38
8. Kansallisen ihmiskaupparaportoin strategia	40
9. Ihmiskaupan vastaisen työn tulevaisuuden näkymät.....	43

1. Johdanto

Hyvä kehitys ihmiskaupan vastaisessa työssä on jatkunut vuoden 2011 ja vuoden 2012 alkupuoliskon aikana. Muun muassa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on kehittynyt, ja järjestelmä toimii paremmin ja läpinäkyvämmiin. Tämä näkyy myös virallisen auttamisjärjestelmän asiakasluvuissa. Vuonna 2011 järjestelmään otettiin 52 henkilöä. Tällä hetkellä auttamisjärjestelmässä on 97 henkilöä. Poliisihallitus on saanut valmiiksi poliisiohjeen ihmiskaupan paremman tunnistamisen tueksi. Tietoisuus ihmiskaupasta on lisääntynyt yhteiskunnassa ja eri toimijoissa. Monet viranomaiset tunnistavat ihmiskaupan uhreja paremmin.

Myönteisestä kehityksestä huolimatta vähemmistövaltuutetun on kansallisen raportoijan ominaisuudessaan todettava, että uhrien tunnistaminen on edelleen Suomen suurin haaste ihmiskaupan vastaisessa työssä. Toisaalta, kokonaisvaltainen ihmiskaupan vastainen toiminta on vielä puutteellista ja koordinoituvastuuta kokonaisvaltaisesta toiminnasta (Kansallinen koordinaattori) ei ole kohdistettu pysyvästi. Myös kansalaisjärjestöjen voimavarojen turvaaminen voisi tehostaa uhrien suojelua ja rikosten selvittämistä. Myös viranomaisten etsivää työtä tarvitaan lisää. Pysyvien tulosten saavuttamiseksi suurempaa huomiota olisi vielä kiinnitettävä toimenpiteisiin, jotka vähentävät kysyntää ja ihmisten vakavaa hyväksikäyttöä.

Sisäasiainministeriö ja oikeusministeriö ovat raportointikautena perustaneet kaksi erillistä lakihanketta, joiden tavoitteena on tehostaa ihmiskaupan vastaista toimintaa sekä parantaa uhrien asemaa ja oikeuksien toteutumista. Voimassa oleva lainsäädäntö ja viranomaisten toimintatavat eivät vielä näytä riittävästi tukevan ihmiskaupan tunnistamista ja uhrien ohjaamista auttamisjärjestelmään. Lainsäädäntö on jossain määrin ristiriitaista, epäselvää ja tulkinnanvaraista. On erittäin positiivista, että ihmiskauppaan liittyvää lainsäädäntöä nyt tarkastellaan sekä oikeusministeriön että sisäasiainministeriön työryhmissä.

Ihmisoikeuslähtöinen työskentely on kunnianhimoinen tavoite, joka edellyttää prosessien tarkastelua nimenomaan uhrin lähtökohdista. On tärkeätä kysyä millä tavoin toimenpide korjaa uhrille tapahtuvat oikeudenloukkaukset, mitä mahdollinen uhri hyötyy toimenpiteestä ja miten pitkäkestoisia seurauksia toimenpiteistä voi olla ihmiskaupan uhrille? Kansainväliset kokemukset osoittavat, että tieto uhrin tehokkaasta suojelusta myös parantaa uhrin halua ja kykyä tukea rikoksen selvittämistä. Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastainen yleissopimus sekä EU:n ihmiskauppadirektiivi käsittelevät molemmat ihmiskauppaa rikoksena, joka vakavalla tavalla rikkoo uhrin ihmisoikeuksia.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija on usean vuoden aikana korostanut lausunnoissaan Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevan yleissopimuksen ratifioinnin tärkeyttä. Yleissopimus tunnustaa ihmiskaupan loukkaavan ihmisoikeuksia ja olevan rikos ihmisarvoa ja ihmisen koskemattomuutta vastaan. Hallituksen esitys yleissopimuksen hyväksymisestä annettiin viimein eduskunnalle marraskuussa 2011. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija oli asiassa eduskunnassa kuultavana hallintovaliokunnassa (HaVM 6/2012 vp), lakivaliokunnassa (LaVL 3/2012 vp) ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa (TyVL 6/2012 vp) keväällä 2012 (Kansallisen ihmiskaupparaportoiijan lausunto VVT Dno/2012/67, kts. liite 1). 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) hyväksyttiin lopulta toukokuussa 2012.

Sosiaali- ja terveysministeriö on vastavalmistuneessa ohjeessaan ulkomaisen työvoiman valvonnasta sisällyttänyt muistion työsuojelutarkastajille ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi ja auttamisjärjestelmään ohjaamiseksi. Poliisihallitus julkaisi ohjeen ”Ihmiskaupan ja sen kaltaisten rikoksiin puuttuminen sekä ihmiskaupan uhrien auttaminen” 1.5.2012 (kts. liite 2). Ihmiskaupparaportoiija on mahdollisuuksien mukaan tukenut sekä poliisihallitusta että sosiaali- ja terveysministeriötä ohjeistusten laatimisessa. Tärkeää on, että sittemmin myös työsuojelu on tunnistanut ihmiskaupan vastaisen työn osaksi tehtäväänsä.

Kansallisen ihmiskaupparaportoiijan eduskunnalle vuonna 2010 antama ihmiskaupparaportti oli ensimmäinen laatuaan ja sisälsi useita suosituksia lainsäädännön ja viranomaiskäytäntöjen kehittämiseksi. Eduskunta yhti perusteellisen valiokuntakäsittelyn jälkeen raportin keskeisimpiin suosituksiin ja velvoitti helmikuussa 2011 antamallaan kirjelmällä valtioneuvoston ryhtymään toimenpiteisiin ja raportoimaan vähemmistövaltuutetulle vuoden 2011 loppuun mennessä niistä toimenpiteistä, joihin raportti on antanut aihetta. Sisäasiainministeriö koordinoi kiitettävästi ministeriöiden raportointia kyseisistä toimenpiteistä. Tämä lainsäätäjän, toimeenpanosta vastaavien ja toimeenpanoa arvioivien ketju jatkuu ja on tarjonnut ainutlaatuisen ja nopean työvälineen ihmiskaupan vastaisen viranomaistoiminnan kehittämiseksi. Prosessi on herättänyt kansainvälistä kiinnostusta ja arvostusta. Seuraava eduskunnalle annettava kertomus valmistuu vuonna 2014. Tämän vuoden ns. väliraportti sisältää ajankohtaisia oikeustapa-analyysseja ihmiskaupasta. Ihmiskaupparaportoiija pyrkii keräämällä tietoa ihmiskaupan tilasta, tutkimuksesta sekä kansallisten että kansainvälisten toimijoiden työstä, tukemaan ihmiskaupan vastaisen työn parissa työskenteleviä toimijoita kansainvälisten veloitteiden ja kansallisen lainsäädännön tehokkaassa ja kokonaisvaltaisessa toimeenpanossa.

2. Eduskunnan helmikuussa 2011 antamat suositukset nostivat esiin lainsäädännön kehittämisen tarpeet

Ensimmäisessä ihmiskauppaa koskevassa kertomuksessaan vähemmistövaltuutettu esitti useita suosituksia lainsäädännön ja viranomaiskäytäntöjen kehittämiseksi (K 17/2010 vp). Eduskunta yhtyi raportin keskeisimpiin suosituksiin. Eduskunta velvoitti helmikuussa 2011 antamallaan kirjelmällä valtioneuvoston ryhtymään toimenpiteisiin ja raportoimaan vähemmistövaltuutetulle vuoden 2011 loppuun mennessä niistä toimenpiteistä, joihin raportti on antanut aiheita (EK 43/2010 vp ja TyVM 13/2010 vp). Ihmiskaupan torjunnan tehostaminen kirjattiin pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan. Hallitusohjelman mukaan Suomi toimii aktiivisesti ihmiskauppaa vastaan. Hallitusohjelmassa todetaan mm. seuraavaa: ”Lainsäädäntöä kehitetään ihmiskaupan torjumiseksi kaikissa muodoissaan, ihmiskaupan uhrien suojelemiseksi ja oikeusturvan parantamiseksi.” ”Ihmiskauppaa koskevaa koulutusta suunnataan viranomaisille, syyttäjille ja tuomareille. Vahvistetaan kansalaisjärjestöjen, vähemmistövaltuutetun ja työsuojeluviranomaisten roolia ihmiskaupan tunnistamisessa ja torjunnassa.” (Hallitusohjelma, 22.6.2011, s. 26).

Sisäasiainministeriö otti kiitettävästi tehtäväkseen koordinoida seurantaa ja on toimittanut kansalliselle raportioijalle tiedon viranomaisten toimenpiteistä.

Seuraavaksi kertomuksessa käydään läpi sisäasiainministeriön kansalliselle ihmiskaupparaportioijalle antaman koordinoitiselvityksen toimenpiteet eduskunnan suositusten toimeenpanemiseksi.

2.1 Sisäasiainministeriö asetti työryhmän valmistelemaan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää koskevaa erillislakia

Sisäisen turvallisuuden ministeriryhmä päätti 11.11.2011, että sisäasiainministeriö asettaa työryhmän valmistelemaan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää koskevan erillislain. Ministeriryhmä päätti, että sisäasiainministeriön asettaman lainsäädäntöhankkeen yhteydessä tulee ottaa huomioon asiaan liittyvät ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman ohjausryhmän suositukset sekä eduskunnan työ- ja tasa-arvovaliokunnan mietintö (TyVM 13/2010 vp).

Sisäasiainministeriö asetti 27.1.2012 työryhmän, toimikaudelle 1.2.2012-31.12.2013 erillisen ihmiskauppalainsäädännön kehittämiseksi. Tavoitteena on että hallituksen esitys annettaisiin viimeistään syysistuntokaudella 2013. Sisäasiainministeriön asettamis päätöksen mukaan hankkeessa tulee laatia ehdotukset ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tarkemmaksi sääntelyksi. Hankkeessa tulee myös laatia tarvittavilta osin ehdotukset ihmiskaupan uhri-

en tunnistamista koskevasta sääntelystä ja ihmiskauppatapauksiin liittyvien tietojen välittämisestä viranomaisten kesken sekä viranomaisten ja muiden auttamistyöhön osallistuvien toimijoiden välillä. Lisäksi hankkeessa selvitetään erityisen ihmiskauppalain laatimisen taloudelliset vaikutukset sekä tarve nimetä ihmiskaupan vastaisen työn kansallinen koordinaattori ja tämän tarvitsemat resurssit. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija on edustettuna sisäasiainministeriön asettamassa työryhmässä.

Kansallisen ihmiskaupparaportoitijan mukaan keskeistä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää koskevan lainsäädännön valmistelussa on, että lain soveltamisala on tarpeeksi tarkasti määritelty. Muun sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön suhde ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään tulisi olla selkeä. Tähän liittyy mm. uhrin kotikunnan ja auttamisjärjestelmän välisen vastuun jako. Lisäksi auttamisjärjestelmän ja lastensuojelun välinen toimintavastuu tulee olla selkeä. Lastensuojelulla voi joissain tapauksissa olla paremmat toimenpidemahdollisuudet kuin auttamisjärjestelmällä. Auttamisjärjestelmällä on toisaalta enemmän ihmiskaupparikoksia ja uhrin erityistarpeita koskevaa asiantuntemusta.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän toiminnalle on myös tärkeää määritellä edellytykset auttamisjärjestelmään ottamiselle ja poistamiselle. Tähän liittyen tulisi ottaa kantaa ihmiskaupan lähirikosten asemaan auttamisjärjestelmään ottamisessa. Auttamisjärjestelmää koskevassa hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 23/2006) todetaan, että kynnys avun saamiseksi tulee olla riittävän matalalla myös tilanteissa, joissa on vasta epäily ihmiskaupasta. Myös työelämä- ja tasa-arvovaliokunta korostaa lausunnossaan (TyVL 21/2006), että kynnyksen auttamisjärjestelmästä putoamiselle tulee olla tarpeeksi korkealla, eikä esimerkiksi ihmiskaupan tunnusmerkistön poisputoaminen rikostutkinnasta tule automaattisesti pudottaa henkilöä palvelujärjestelmästä. Poliisihallituksen ohjeessa ”Ihmiskauppaan ja sen kaltaisiin rikoksiin puuttuminen sekä ihmiskaupan uhrin auttaminen” (kts. luku 2.4) ohjeistetaan poliiseja hyödyntämään auttamisjärjestelmän palveluja, kun tapauksessa on vähänkään viitteitä ihmiskaupasta tai sen kaltaisesta rikoksesta, jossa ilmenee väkivaltaa tai muuta vallan käyttöä rikoksen kohdetta kohtaan. Vaikka yleinen näkemys on, että auttamisjärjestelmän kynnys tulisi olla matala, on tilanne kuitenkin epäselvä. Tärkeätä olisi myös selvittää henkilön avuntarpeen/turvauhan merkitys auttamisjärjestelmään ottamisessa. Esimerkiksi lasten osalta avuntarvetta ei aina välttämättä ole, sillä hän voi saada tarvittavan avun muualtakin.

Sisäisen turvallisuuden ministeriryhmä päätti 11.11.2011 käynnistää selvityksen siitä, miten ihmiskaupan vastaisen verkkosivuston www.ihmiskauppa.fi

ylläpito ja kehittäminen tulisi järjestää pysyvästi ja miten sen ylläpitoon tarvittavat voimavarat voidaan ohjata ylläpidosta jatkossa vastaavalle taholle. Sivuston ylläpitoa on tähän asti hoidettu keskusrikospoliisissa. Vastuun siirtäminen vähemmistövaltuutetun toimistolle ei ole onnistunut vakinaisen tiedottajaviran puuttuessa. Keväällä 2012 vastuu sivuston ylläpitämiseksi siirtyi ihmiskaupan auttamisjärjestelmälle Joutsenon vastaanottokeskukseen. Auttamisjärjestelmän tarkoitus on kehittää sivustoa niin, että se paremmin tukisi heidän toimintaansa.

2.2 Oikeusministeriön työryhmä rikoslain muuttamiseksi ihmiskaupan uhrin tunnistamisen parantamiseksi

Edellisessä luvussa mainittu sisäisen turvallisuuden ministeriryhmän päätöksen mukaan (päivätty 11.11.2011) myös oikeusministeriön tuli asettaa työryhmä rikoslain muutostarpeiden selvittämiseksi. Päätöksen taustalla oli kansallisen ihmiskaupparaportoinnin vuoden 2010 kertomuksessa esittämät suositukset ja eduskunnan päätös (EK 43/2010 vp) ihmiskauppaa ja paritusta koskevien rangaistussäännösten päällekkäisyyden poistamisesta sekä parituksen kohteena olevan henkilön oikeusaseman vahvistamisesta myöntämällä hänelle asianomistaja-asema rikosprosessissa. Oikeusministeriö asetti 16.11.2011 työryhmän oikeusministeriön hallinnonalan ihmiskauppalainsäädännön tarkastelua varten toimikaudelle 21.11.2011 - 28.9.2012.

Oikeusministeriön työryhmän asettamispäätöksen (OM 12/41/2011) mukaan työryhmän tehtävänä oli tarkastella ihmiskaupakriminalisoinnin vastaavuutta uuden direktiivin (2011/36/EU) kanssa, ihmiskaupan uhrin suostumuksen oikeudellista merkitystä, ihmiskaupan ja kiskonnantapaisen työsyrynnän rajanvetoa ja tähän liittyen oheisseuraamuksia, pakkotyön käsitettä ja asemaa ihmiskaupakontekstissa sekä ihmiskaupparikosten käsittelyyn osallistuvien henkilöiden suojelua. Työryhmän tehtäviin kuului myös ihmiskaupan ja parituksen välistä rajanvetoa koskevan lainsäädännön muutostarpeiden arviointi ja tarvittavien lainsäädäntömuutosten valmistelu sekä parituksen kohteena olevan henkilön asianomistajuuteen liittyvien kysymysten tarkastelu, mukaan lukien tarve lainsäädännölliseen selkeyttämiseen. Ihmiskaupan ja parituksen välistä rajanvetoa koskevan lainsäädännön muutostarpeet koskivat mm. sitä, että kiristystä, pakottamista tai muita henkilöön kohdistuvia rikoksia ei yleensä tutkita erikseen, koska lievempien painostus- ja pakotuskeinojen katsotaan sisältyvän parituksen tunnusmerkistöön. Kansallisen ihmiskaupparaportoinnin suosituksen mukaan parituspykälästä tuli poistaa sellaiset tunnusmerkistötekijät, jotka viittasivat ihmiskauppaa tarkoittavaan painostamiseen ja pakottamiseen.

Työryhmä luovutti yksimielisesti 28.9.2012 ehdotuksen hallituksen esitykseksi eduskunnalle paritus- ja ihmiskaupparikoksia sekä kiskonnantapaista työsyrintää koskeviksi lainsäädäntömuutoksiksi. Ehdotusten myötä ihmiskauppaa koskeva kriminalisointi vastaa paremmin Suomea sitovissa kansainvälisissä asiakirjoissa asetettuja ihmiskaupan kriminalisointivelvoitteita ja selvennetään rajaa ihmiskaupparikoksen ja paritusrikoksen välillä. Muun muassa paritusta koskevasta rangaistussäännöksestä ehdotetaan poistettavaksi ja siirrettäväksi ”painostaminen” tekotapana ihmiskaupparikokseen. Törkeää paritusta koskevasta rangaistussäännöksestä ehdotetaan poistettavaksi väkivaltaan ja siihen rinnastettavat tekotavat, jotka jo ovat törkeän ihmiskaupan tunnusmerkkejä. Myös parituksen kohteen asemaa rikosprosessissa ehdotetaan parannettavan oikeudenkäyntiavustajan ja tukihenkilön määräämistä koskevalla lainsäädäntömuutoksella.

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

2.3 Poliisi perustaa ihmiskauppaan erikoistuneen asiantuntijaverkoston

Eduskunnan suosituksesta ihmiskaupan ja sen lähirikosten tutkintaan erikoistuneen valtakunnallisen erikoisyksikön perustamisesta ovat koordinoitiselvityksen mukaan vastuussa sisäasiainministeriö. Poliisin erikoisyksikön perustamista on poliisin piirissä arvosteltu, koska sen odotetaan keskittävän osaamisen liiaksi yhteen paikkaan. Koordinointiselvityksessä todetaan kansallisen ihmiskaupparaportoinnin kertomuksessaan vuodelle 2011 täsmentäneen suosituksiaan siten, että ihmiskaupan ja siihen liittyvien rikosten tehokas torjunta voidaan varmistaa erikoistoiminnon, kuten asiantuntijaverkoston kautta. Poliisi on sitemmin päättänyt perustaa asiantuntijaverkoston, jonka koordinoinnista huolehditaan keskitetysti. Asiantuntijaverkoston kautta osaaminen levittäytyy poliisin eri yksiköihin. Ihmiskaupan ja siihen liittyvien rikosten tehokas torjunta tullaan huomioimaan Poliisihallituksen tulosohjauksessa.

2.4 Poliisihallituksen ohje

Yhteistyössä kansallisen ihmiskaupparaportoijan kanssa poliisi on keväällä 2012 laatinut ohjeen ”Ihmiskauppaan ja sen kaltaisiin rikoksiin puuttuminen sekä ihmiskaupan uhrin auttaminen” ihmiskaupan uhrin ja rikoksen paremmaksi tunnistamiseksi (kts. liite 2). Ohjeen tarkoituksena on yhdenmukaistaa ihmiskauppaa ja sen kaltaisiin rikoksiin puuttumista ja 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. Ihmiskaupparikosten torjunnasta ja uhrin tunnistamisesta ohjeessa todetaan, että poliisiin tulee omalla toiminnallaan pyrkiä vaikuttamaan ihmiskaupan vastaisen ilmapiirin luomiseen. Kaikilla poliisikoulutuksen saaneilla on oltava perusvalmiudet tunnistaa ihmiskaupan uhri ja ohjata hänet auttamisjärjestelmän piiriin. Ihmiskaupan ja sen kaltaisten rikosten paljastaminen edellyttää pitkäjänteistä ja tehokasta toimintaa. Tarpeen mukaan poliisiin tulee suunnata voimavaroja mainittujen rikosten torjuntaan, paljastamiseen ja esitutkintaan. Poliisiyksiköiden tulee varmistaa, että niillä on käytettävissään riittävästi erityisosaamista, jolla hallitaan ihmiskaupparikollisuuteen liittyviä erityispiirteitä. Ohjeen mukaan erityisesti seksipalvelujen myyntiin ja luvattomaan tai muutoin säädösten vastaisen työvoiman käyttöön liittyvissä tapauksissa tulisi kiinnittää erityisesti huomiota mahdollisen ihmiskaupan uhrin tunnistamiseen. Myös oleskelulupaprosessissa, turvapaikkamenettelyssä, käännästämisestä päätettäessä ja maasta poistamispäätösten täytäntöönpanossa on otettava huomioon ihmiskaupan mahdollisuus.

2.5 Syyttäjälaitoksen toimenpiteet

Suosituksista ihmiskaupparikoksiin erikoistuneiden avainsyyttäjien mahdollisesta nimeämisestä on vastuussa Valtakunnansyyttäjän virasto. Tältä osin sisäasiainministeriön koordinoitiselvityksessä todetaan, että ihmiskauppa ja paritusrikollisuus kuuluvat naisiin ja lapsiin kohdistuneisiin rikoksiin erikoistuneen syyttäjryhmän erikoistumisalueeseen. Ryhmässä on yhteensä viisi erikoissyyttäjää, jotka on sijoitettu Helsingin, Länsi-Uudenmaan, Itä-Suomen, Pohjanmaan ja Pirkanmaan paikallisiin syyttäjryhmiin. Syyttäjälaitoksessa on myös työ-, virka-, sotilas- ja korruptiorikosten avainsyyttäjryhmä, jossa on viisi kihlakunnansyyttäjää. Ryhmän erikoistumisalaan kuuluvat työrikoksiin sisältyvät työsyRJintä, kiskonnantapainen työsyRJintä ja työperäinen ihmiskauppa.

Erikoissyyttäjien/avainsyyttäjien tehtävänä on muun ohessa seurata oman alansa lainsäädäntöä, oikeuskäytäntöä ja oikeuskirjallisuutta, seurata alansa kansainvälistä kehitystä ja osallistua kansainvälisiin tilaisuuksiin, jakaa eri-

tyisosaamistaan muille syyttäjille, seurata ja kehittää aihealueensa syyttäjätoiminnan yhdenmukaisuutta sekä laatua koko valtakunnan alueella, kouluttaa syyttäjiä aihealueensa kursseilla sekä toteuttaa rikosvastuuta aihealueensa vaativimmissa ja ennakkotapausluonteisissa jutuissa.

Valtakunnansyyttäjävirsto järjestää säännöllisesti kerran vuodessa järjestäytynttä rikollisuutta, laitonta maahantuloa ja ihmiskauppaa käsittelevän syyttäjille tarkoitettun kurssin, jossa kansallinen ihmiskaupparaportoi ja on toiminut kouluttajana.

Syyttäjaresurssien rajallisuudesta ja tarkoituksenmukaisuussyistä johtuen ihmiskauppajuttuja tulee myös muiden syyttäjien kuin erikois-/avainsyyttäjien hoidettavaksi. Kaikkien ihmiskauppajuttujen keskittämistä pelkästään erikois-/avainsyyttäjille ei koordinoitiselvityksen mukaan ole mahdollista eikä myöskään järkevää. Vaativimmat ihmiskauppajutut pyritään keskittämään aihealueeseen erikoistuneille syyttäjille.

2.6 Työlainsäädännön ja ulkomaisen työvoiman työsuhdevalvonnan kehittäminen

Sisäasiainministeriön koordinoitiselvityksessä nostetaan esiin työlainsäädännön ja ulkomaisen työvoiman työsuhdevalvonnan kehittäminen siten, että työperäisen ihmiskaupan ehkäiseminen tehostuu. Toimenpiteen vastuutaho on raportin mukaan sosiaali- ja terveysministeriö, sekä työ- ja elinkeinoministeriö.

Koordinoitiselvityksen mukaan aluehallintovirstojen työsuojelun vastuualueet ovat yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston kanssa aloittaneet ulkomaisen työvoiman valvonnan yhtenäistämisen. Sosiaali- ja terveysministeriö on laatinut ohjeen ihmiskauppaan viittaavien ilmiöiden havaitsemiseksi tarkastustoiminnassa ja siihen liittyviksi jatkotoimiksi. Kansallinen ihmiskaupparaportoi ja on antanut lausunnon ohjeen luonnoksesta. Sosiaali- ja terveysministeriö on valinnut Poliisihallitusta huomattavasti suppeamman tavan ohjeistaa kentällä toimivia mahdollisesti ihmiskauppaa kohtaavia työsuojelutarkastajia. Kansallinen ihmiskaupparaportoi ja seuraa ohjeen toimivuutta ja on valmis tukemaan työsuojelun osaamisen lisäämistä sekä yhteistyön rakentamista muiden toimijoiden kanssa ihmiskaupan vastaisessa työssä. Ehkäisytyön tehostamiseksi työsuojelutarkastajat ja työsuojeluosaston virkamiehet ovat osallistuneet ihmiskaupasta järjestettyihin luentoihin ja koulutustapahtumiin.

Neuvoston direktiivin 2009/52/EY (EUVL L 168/24 30.6.2009) maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajiin kohdis-

tettavia seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevista vähimmäisvaatimuksista, eli ns. työnantajasanktioidirektiivin tavoitteena on kieltää Euroopan unionin alueella laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työhönotto laittoman maahanmuuton torjumiseksi. Työ- ja elinkeinoministeriö on valmistellut osana direktiivin toimeenpanemista työsopimuslakiin lisättäväksi uuden 11 a luvun, jossa säädettäisiin direktiivin soveltamisalaan liittyvistä erityiskysymyksistä. Eduskunta hyväksyi lainmuutoksen (HE 3/2012) heinäkuussa 2012 ja lainmuutos astui voimaan 1.8.2012.

Hyväksytty lakimuutos säätää muun muassa työnantajalle määrättävästä seuraamusmaksusta ja työntekijän palkkasaatavien lähettämistä toiseen valtioon aiheutuneiden kustannusten maksamisesta. Uudessa luvussa ovat myös säännökset, jotka koskevat alihankintatilanteissa toimeksiantajan ja pääasiallisen toimeksiantajan sekä mahdollisten muiden alihankkijoiden velvollisuuksia maksaa seuraamusmaksu ja muita työntekijöiden saatavia silloin, kun työnantajana toiminut alihankkija on palkannut luvussa tarkoitetun kolmannen maan kansalaisen. Lisäksi muutos koski lähetetyistä työntekijöistä annettua lakia siten, että lähetetyn työntekijän työnantaja on muutoksen myötä velvollinen maksamaan työsopimuslaissa säädetyt seuraamusmaksun.

Työ- ja elinkeinoministeriö on myös valmistellut hallituksen esityksen laeiksi työsopimuslain 2 luvun 6 ja 9 §:n sekä lähetetyistä työntekijöistä annetun lain muuttamisesta (HE 104/2011). Eduskunta hyväksyi lainmuutoksen 13.1.2012, ja lainmuutos astui voimaan 1.3.2012. Työsopimuslakiin lisättiin lainmuutoksen myötä vuokratyödirektiivin täytäntöön panemiseksi tarvittavat säännökset. Työsopimuslakiin lisättiin säännös vuokratyöntekijöiden työehtojen määräytymisestä niissä tilanteissa, joissa ei ole joko työvoiman vuokrausyritystä tai käyttäjäyritystä sitovaa työehtosopimusta. Lähetetyistä työntekijöistä annettuun lakiin tehtiin tarvittavat muutokset, joilla lähetetyt vuokratyöntekijät saatettiin työehtojen määräytymisessä samaan asemaan Suomesta palkattujen vuokratyöntekijöiden kanssa. Tavoitteena oli vuokratyöntekijöiden yhdenvertaisen kohtelun ja yritysten tasavertaisen kilpailu-aseman edistäminen.

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti syksyllä 2011 kaksi työryhmää valmistelemaan harmaan talouden torjuntaa. Toinen työryhmä valmisteli tilaajavastuulain osittaisuudistusta erityisesti rakennusalalla ja toinen lisätoimenpiteitä harmaan talouden torjumiseksi majoitus- ja ravitsemisalalla. Tilaajavastuulain uudistukseen keskittyvän työryhmän mietintö ”Tilaajavastuulain rakentamistoimintaa koskevat muutokset” valmistui 19.12.2011. Mietinnön pohjalta hallitus antoi eduskunnalle 22.3.2012 hallituksen esityksen laeiksi tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä sekä

julkisista hankinnoista annetun lain 49 §:n muuttamisesta (HE 18/2012 vp). Eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen 10.8.2012, ja lainmuutokset astuivat voimaan 1.9.2012. Lainmuutos paransi rakennusalan tilaajien ja hankintayksiköiden mahdollisuuksia varmistaa, että sopimuskumppanit ovat luotettavia ja noudattavat työehtoja. Lainmuutos myös edellytti, että jokaisella rakennustyömaalla työskentelevällä henkilöllä on oltava työmaalla näkyvissä henkilötunniste, johon on merkitty myös veronumero.

Toisen työryhmän tehtävänä oli selvittää mahdollisuudet torjua ohimyyntiä sekä muuta harmaata taloutta majoitus- ja ravitsemisalalla. Lisäksi se kartoitti alan yrityksiin kohdistuvat lakisääteiset tiedonantovelvoitteet ja niiden tarpeellisuuden. Työryhmä jätti 9.1.2012 mietintönsä työ- ja elinkeinoministeriölle. Mietinnön pohjalta on jatkettu kuitinantovelvollisuuden ja tyyppihyväsyttyjen kassakoneiden käyttövelvollisuuden selvittelyä.

2.7 Ulkomaalaislain pikainen muuttaminen siten, että oleskelulupia ei enää myönnetä työnantajakohtaisina

Sisäasiainministeriön koordinoitiselvityksessä mainitaan ulkomaalaislain pikainen muuttaminen siten, että oleskelulupia ei enää myönnetä työnantajakohtaisina. Toimenpiteestä vastaa sisäasiainministeriö.

Sekä ulkomaalaislain että lain perustelujen mukaan työntekijän oleskelulupa on lähtökohtaisesti ammattialakohtainen. Työntekijän oleskelulupa voidaan ulkomaalaislain 77 §:n mukaan erityisestä syystä rajata koskemaan työtä tietyn työnantajan palveluksessa. Pykälän perustelujen mukaan tällainen erityinen syy voi olla esimerkiksi se, että työnteko liittyy toimitussopimukseen tai lyhytkestoiseen urakkasopimukseen.

Koordinoitiselvitys esittää virkamieskunnan piirissä olevia epäilyjä työnantajakohtaisten oleskelulupien poistamista kohtaan. Virkamieskunta ei näe välttämättömäksi poistaa kokonaan mahdollisuutta työnantajakohtaiseen oleskelulupaan. Virkamiesten näkemysten mukaan työnantajakohtainen oleskelulupa saattaa ehkäistä hyväksikäyttöä, koska työntekijöiden siirtäminen näennäisesti asianmukaisesti toimivan yrityksen kautta muihin yrityksiin on tällöin vaikeampaa. Työnantajakohtainen oleskelulupa saattaa olla myös valvonnan kannalta perusteltu ja turvata työntekijän asemaa ja oikeuksia tätä kautta. Lisäksi työntekijän oleskelulupiin liittyvät ammattialat ja tilanteet vaihtelevat alueittain suuresti, jolloin erityyppisten oleskelulupien tarve korostuu. Työntekijän oleskelulupien valvontaa voitaisiin saatuja virkamiesten näkemysten mukaisesti myös ohjeistaa mukaan lukien työntekijän oleskelulupiin liittyvät valtakunnalliset ja alueelliset linjaukset. Näissä voitaisiin nykyistä

selkeämmin ottaa huomioon ihmiskaupanäkökulma muun muassa harkittaessa oleskeluluvan ala- tai työnantajakohtaisuutta.

Sisäasiainministeriö lupasi kuitenkin koordinoitiselvityksessä asettaa mahdollisimman pikaisesti hankkeen ulkomaalaislain muuttamiseksi siten, että oleskelulupia ei enää myönnetä työnantajakohtaisina eduskunnan edellyttämällä tavalla. Ehdotuksen laatiminen ulkomaalaislain 77 §:n muuttamisesta on sisällytetty sisäasiainministeriön 27.1.2012 asettaman työryhmän tehtäväksi. Saman työryhmän tehtävänä oli laatia ehdotukset ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tarkemmaksi säätelyksi, kuten edellä on kerrottu (kts. luku 2.1).

Ihmiskauppaepäilyt työelämän piirissä ovat lisääntyneet vaikka tuomioistuimessa käsiteltyjä tapauksia on ollut toistaiseksi vielä vähän (kts. luku 4). Kansallisen ihmiskaupparaportoijan mielestä näiden tapausten perusteella on vielä mahdoton arvioida virkamiesten esittämien näkemysten merkitystä. Kansainvälisten kokemusten perusteella on keskeistä antaa mahdolliselle uhrille välineitä lähteä työsuhteesta, jossa työnantaja käyttää riippuvaisuutta hyväkseen.

2.8 Euroopan neuvoston ihmiskauppaa koskeva yleissopimus ja YK:n lasten oikeuksien yleissopimuksen lapsikauppaa koskeva pöytäkirja ratifiointiin

Sisäasiainministeriön koordinoitiselvitys kiirehti ulkoministeriötä saattamaan Euroopan neuvoston ihmiskauppaa koskevan yleissopimuksen ratifiointi pikaisesti eduskunnan käsiteltäväksi. Yleissopimus tunnustaa ihmiskaupan loukkaavan ihmisoikeuksia ja olevan rikos ihmisarvoa ja ihmisen koskemattomuutta vastaan. Yleissopimuksen tavoitteena on ehkäistä ja torjua ihmiskauppaa siten, että samalla taataan sukupuolten välinen tasa-arvo. Yleissopimuksen avulla pyritään suojaamaan ihmiskaupan uhrien ihmisoikeuksia sekä varmistamaan ihmiskaupparikosten tehokas tutkinta ja syyttäminen. Siinä myös määritellään peruseriaatteet uhrien ja todistajien suojelemiselle ja auttamiselle. Yleissopimuksen pääasiallinen lisäarvo suhteessa muihin kansainvälisiin asiakirjoihin on sen ihmisoikeusperustaisessa lähestymistavassa ja uhrien suojelua koskevassa painotuksessa.

Hallituksen esitys yleissopimuksen hyväksymisestä annettiin viimein eduskunnalle marraskuussa 2011. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija oli asiassa eduskunnassa kuultavana hallintovaliokunnassa (HaVM 6/2012 vp), lakivaliokunnassa (LaVL 3/2012 vp) ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa (TyVL

6/2012 vp) keväällä 2012 (Kansallisen ihmiskaupparaportoinnin lausunto VVT Dno/2012/67, kts. liite 1). 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) hyväksyttiin toukokuussa 2012.

Kordinointiselvityksessä todeataan myös, että eduskunnalle annettiin joulukuussa 2011 hallituksen esitys YK:n lasten oikeuksien yleissopimuksen lapsikauppaa koskeavan pöytäkirjan ratifioimiseksi. Eduskunta hyväksyi pöytäkirjan 13. päivänä maaliskuuta 2012. Tasavallan presidentti ratifioi 11 päivänä toukokuuta 2012 lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan lasten myynnistä, lapsiprostituutiosta ja lapsipornografiasta sekä vahvisti lain lasten myynnistä, lapsiprostituutiosta ja lapsipornografiasta tehdyn lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 141/2011 vp). Pöytäkirja velvoittaa sopimusvaltioita kieltämään lasten myynnin sekä lasten hyväksikäytön prostituutiosta tai pornografiassa. Pöytäkirja sisältää määräyksiä rikoslainsäädännön ja tuomiovallan ulottuvuudesta, rikoksenteijän luovuttamisesta ja valtioiden välisestä yhteistyöstä.

Lisäksi Suomi allekirjoitti helmikuussa 2012 lasten oikeuksien yleissopimuksen lisäpöytäkirjan, joka mahdollistaa lasten yksilö- ja valtiovalitukset sekä tutkintamenettelyn yleissopimuksella ja sen valinnaisilla pöytäkirjoilla turvattujen oikeuksien loukkauksista (Optional protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure). Pöytäkirjan ratifiointi on vielä kesken.

3. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakasmäärät ovat jatkaneet kasvua

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää hallinnoi Joutsenon vastaanottokeskus. Auttamisjärjestelmän toiminta oli aiemmin jaettu alaikäisiä uhreja hallinnoivalle Oulun vastaanottokeskukselle ja täysi-ikäisiä uhreja hallinnoivalle Joutsenon vastaanottokeskukselle. Oulun vastaanottokeskuksen hallinnoima osa auttamisjärjestelmää siirtyi marraskuussa 2012 Joutsenon vastaanottokeskukselle. Muutoksen tarkoituksena oli parantaa auttamisjärjestelmää keskittämällä toiminta yhteen toimipaikkaan ja täten edesauttamaan järjestelmän kehittämistä.

Alla olevat kuviot sisältävät tilastotietoja ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään pääsyksi tehdyistä esityksistä ja esityksiä koskevista päätöksistä vuonna 2011. Tilastot perustuvat vastaanottokeskuksilta saatuihin tietoihin ja osoittavat, että auttamisjärjestelmän asiakasmäärät ovat jatkaneet kasvua. Vuoden 2010 lopussa auttamisjärjestelmässä oli 56 asiakasta, vuoden 2011 lopussa oli 82 asiakasta ja vuoden 2012 lokakuussa vastaava luku oli jopa 97. Vastaanottokeskuksen arvion mukaan auttamisjärjestelmän piiriin hakeutui vuonna 2011 keskimäärin 4-5 henkilöä kuukaudessa. Vastaanottokeskuksen näkemyksen mukaan auttamisjärjestelmän tunnettavuutta ovat lisänneet ihmiskaupparaportoinnin mandaatin perustaminen sekä kaikki auttamisjärjestelmän kanssa työskentelevät tahot kuten poliisi, rajavartiolaitos, vastaanottokeskukset ja kolmannen sektorin toimijat. Tilastoja tarkasteltaessa on kuitenkin otettava huomioon, että kaikki uhrin eivät halua turvautua auttamisjärjestelmän palveluihin ja näin ollen todellisuudessa tunnistettuja ihmiskaupan uhreja on enemmän kuin mitä auttamisjärjestelmän tilastotiedot osoittavat.



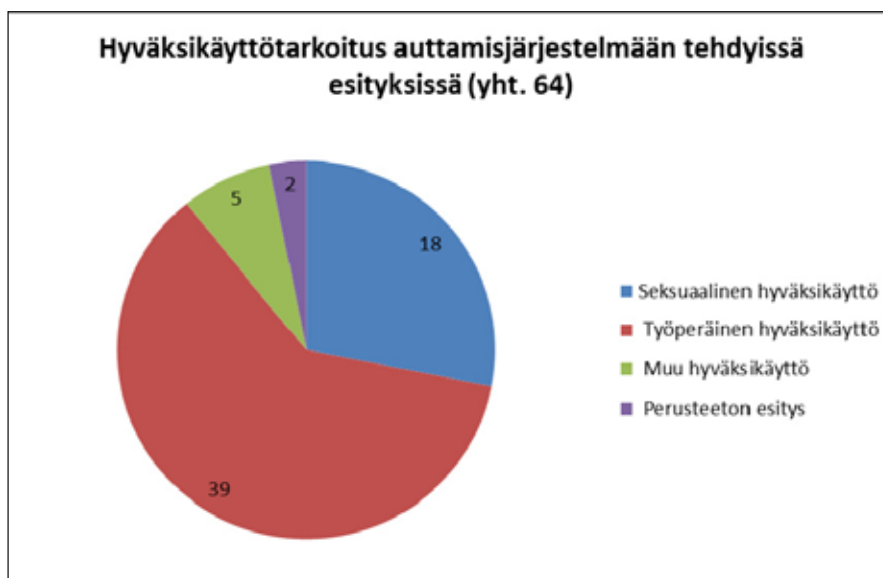
Tiedot ajalta 1.1.2006–1.11.2012. (Lähde: Joutsenon vastaanottokeskus)

Ero työperäistä ja seksuaalista hyväksikäyttöä koskevien esitysten välillä on kasvanut vuoteen 2010 verraten. Vuonna 2011 valtaosa auttamisjärjestelmään tehdyistä esityksistä on koskenut työperäistä hyväksikäyttöä. Seksuaalista hyväksikäyttöä koskevia esityksiä oli vähemmän vuonna 2011 kuin vuonna 2010. Auttamisjärjestelmän arvion mukaan tämä voi johtua siitä, että työperäisesti uhriutuneet henkilöt saattavat olla helpommin tunnistettavissa kuin seksuaalisesti hyväksikäytetyt henkilöt. Työperäisen ihmiskaupan uhrit saattavat myös olla henkisesti paremmassa kunnossa ja pystyvät näin hakemaan apua. Työperäisten esitysten kasvu osoittaa työperäisen ihmiskaupan ennaltaehkäisemistoimenpiteiden tarvetta. Seksuaalista hyväksikäyttöä koskevien esitysten väheneminen taas herättää kysymyksiä siitä, mistä tämä johtuu, etenkin kun otetaan huomioon, että luvut poikkeavat merkittävästi siitä, mitä kansainvälisten kokemusten perusteella voitaisiin olettaa. Mahdolliset auttamisjärjestelmään liittyvät syyt voivat olla rakenteellisia tai lainsäädännöllisiä mutta kansallinen ihmiskaupparaportoiija katsoo myös, että muita auttamisjärjestelmästä riippumattomia syitä voi esiintyä, kuten auttamisjärjestelmään ohjaavien kansalaisjärjestöjen vähäisyys. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija katsoo, että syitä seksuaalisesti hyväksikäytettyjen esitysten vähäiseen lukumäärään tulisi selvittää ja tämä tulisi erityisesti huomioida sisäasiainministeriön auttamisjärjestelmää koskevaa lainsäädäntöä valmistelevassa työryhmässä.

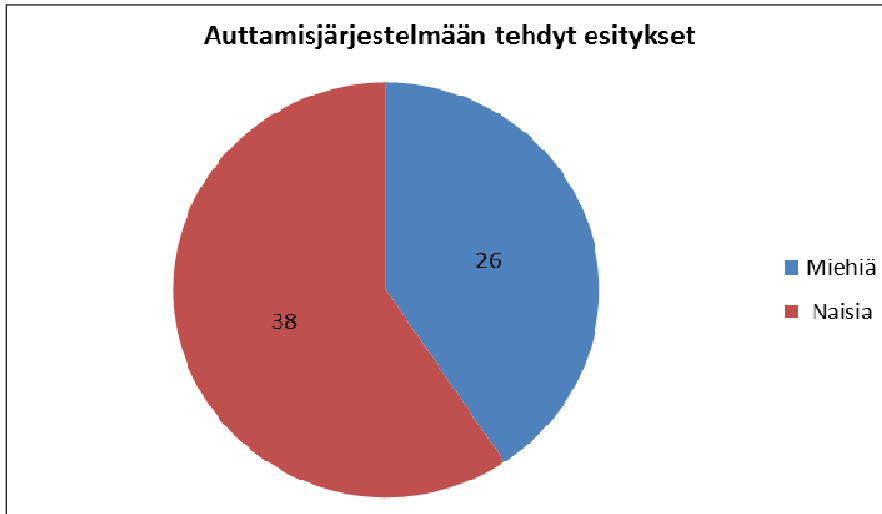
Viranomaisten osuus auttamisjärjestelmään esittävistä tahoista kasvoi huomattavasti vuonna 2011. Yleisimmät auttamisjärjestelmään esittävät viranomaiset ovat poliisi, rajavartiolaitos ja vastaanottokeskukset. Auttamisjärjestelmään esittävät järjestöt ovat mm. Pakolaisneuvonta, Pro-tukipiste ry ja Monika-naiset ry. Järjestöjen osuus auttamisjärjestelmään esittävistä tahoista oli vuoteen 2010 saakka matala. Vuonna 2010 järjestöjen esityksiä oli sen sijaan muihin tahoihin verraten eniten. Tämän jälkeen järjestöjen osuus on laskenut ja marraskuuhun 2012 mennessä järjestöjen osuus auttamisjärjestelmän esityksistä oli kuusi esitystä, kun taas viranomaisten osuus oli 42. Viranomaisten lisääntynyt aktiivisuus auttamisjärjestelmään ohjaamisessa on tervetullut mutta kansallinen ihmiskaupparaportoiija on samalla huolestunut järjestöjen osuuden vähäisyydestä. Ihmiskaupan vastaisen työn parissa toimivia kansalaisjärjestöjä on Suomessa suhteellisen vähän. Kansalaisjärjestöillä on usein toisenlaiset mahdollisuudet toimia ihmiskauppaa vastaan. Järjestöjen toiminta on viranomaistoiminnan ohella tärkeä osa ihmiskaupan vastaista työtä. Muun muassa ns. etsivä työ, jota kansalaisjärjestöt tekevät ruohonjuuritasolla, on arvokasta. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija katsoo, että kansalaisjärjestöjen toiminta tulisi turvata, jotta heidän mahdollisuutensa löytää ihmiskaupan uhreja ja ohjata heitä auttamisjärjestelmän piiriin parantuisivat.

Tyypilliset auttamisjärjestelmään tulevat työperäisen hyväksikäytön uhrit ovat kotoisin joko Kaakkois-Aasiasta tai Suomen lähialueilta. Henkilöt työskentelevät Suomessa joko luvallisesti tai kokonaan ilman oleskelu- tai työlupaa tai rekisteröintiä. Heidän työskentelyolosuhteensa ovat suomalaisen mittapuun mukaan kelvottomat, ja palkkaasiat on hoidettu kokonaan tai osittain puutteellisesti. Etenkin Suomen lähialueilta tulevat henkilöt eivät joudu minkään kontrollin tai rajamuodollisuuksien kohteeksi Suomeen Schengen-alueelta tullessaan, ja näin viranomaiskontrolli työntekoon liittyvissä asioissa on vähäistä.

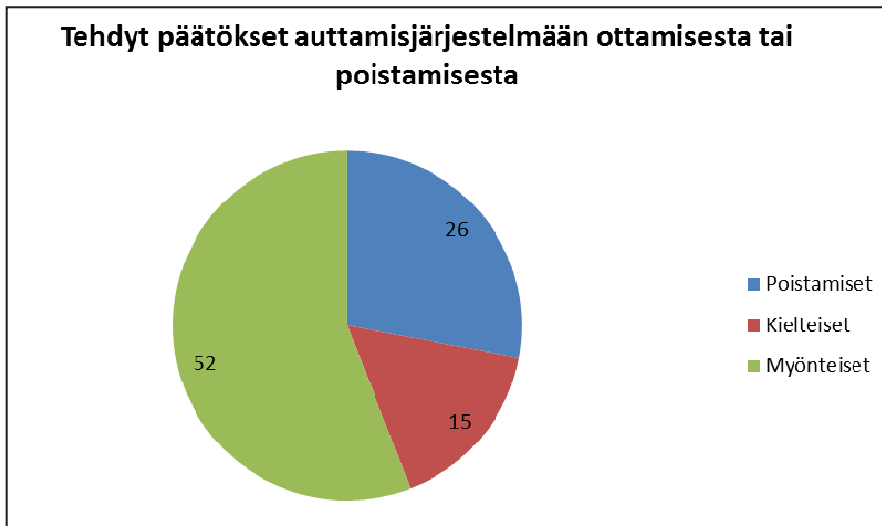
Yleisellä tasolla suurin osa auttamisjärjestelmän asiakkaista on muita kuin turvapaikanhakijoita. Auttamisjärjestelmän arvion mukaan suuremmalla osalla seksuaalisesti hyväksikäytetyistä ihmiskaupan uhreilla on kuitenkin turvapaikanhakijatausta. Etenkin vuoden 2012 aikana muiden kuin turvapaikanhakijoiden osuus seksuaalisesti hyväksikäytettyjen ihmiskaupanuhreista on pienentynyt. Kansallinen ihmiskaupparaportoinnin mukaan on huolestuttavaa, jos muut kuin turvapaikanhakijataustan omaavat seksuaalisesti hyväksikäytetyt ihmiskaupanuhrit eivät ohjaudu auttamisjärjestelmän piiriin.



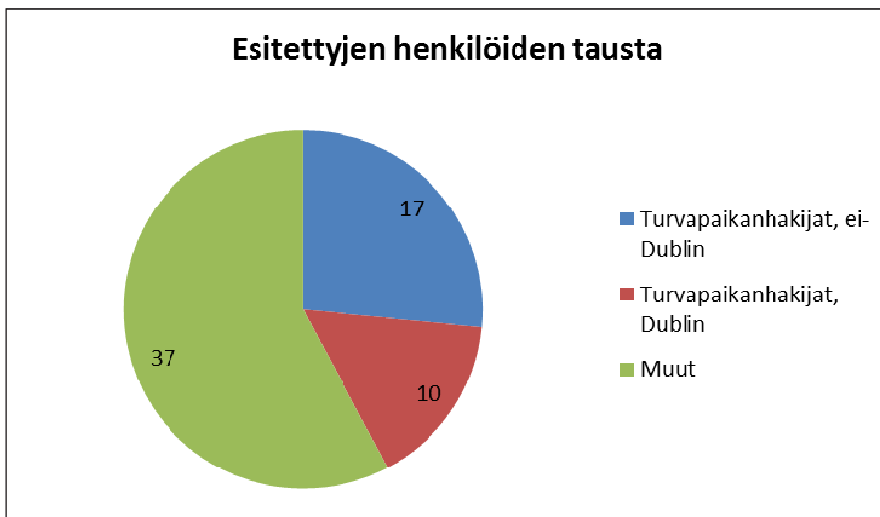
Tiedot ajalta 1.1.2011–31.12.2011. (Lähde: Joutsenon vastaanottokeskus)



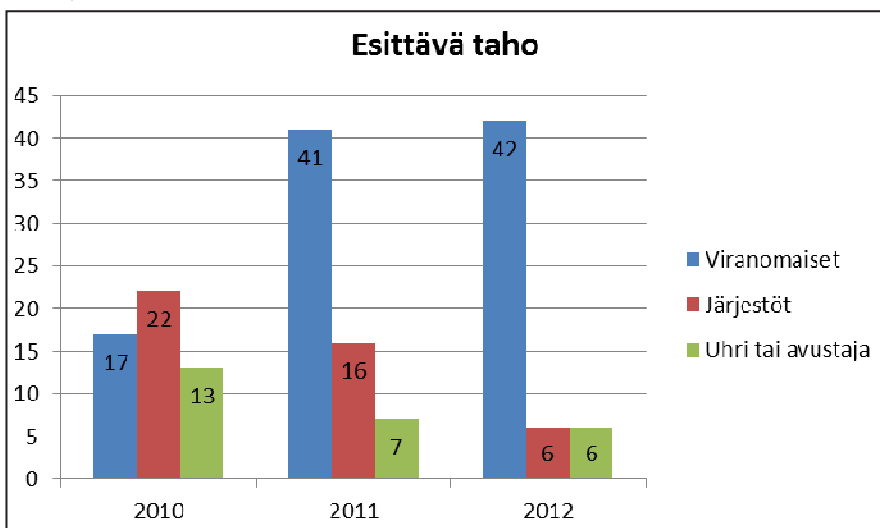
Tiedot ajalta 1.1.2011–31.12.2011. (Lähde: Joutsenon vastaanottokeskus)



Tiedot ajalta 1.1.2011–31.12.2011. (Lähde: Joutsenon vastaanottokeskus)



Tiedot ajalta 1.1.2011–31.12.2011 (Lähde: Joutsenon vastaanottokeskus).



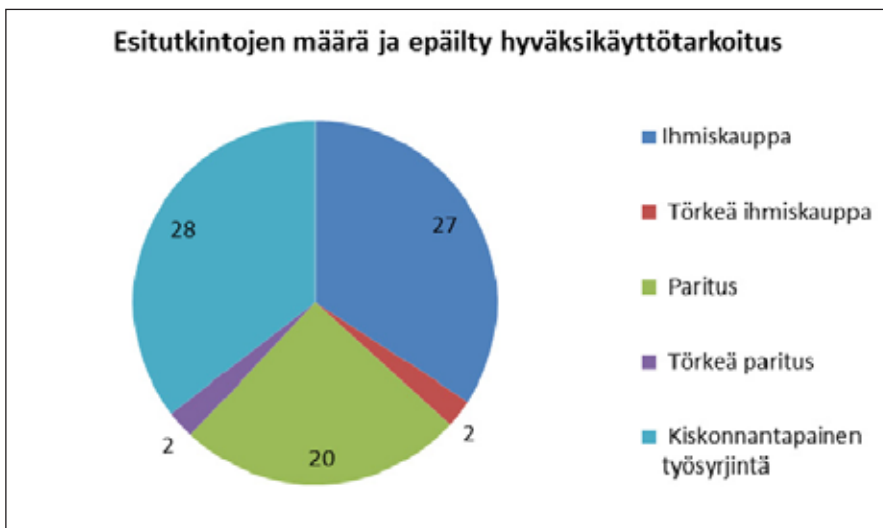
Tiedot ajalta 1.1.2010–1.11.2012 (Lähde: Joutsenon vastaanottokeskus).

Vuonna 2011 Oulun vastaanottokeskukseen, jossa alaikäisiä ihmiskaupan uhreja otetaan vastaan, otettiin neljä asiakasta. Kolme heistä oli seksuaalisen hyväksikäytön uhreja ja yksi työperäisen hyväksikäytön uhri. Vuonna 2012 Oulun vastaanottokeskus on tähän mennessä ottanut auttamisjärjestelmään kaksi asiakasta, joista toinen on työperäisen ja toinen seksuaalisen hyväksikäytön uhri. Alaikäisten ihmiskaupan uhrien määrä auttamisjärjestelmässä on pysynyt pienenä. Auttamisjärjestelmän arvion mukaan tämän johtuu siitä, ettei Suomi ole alaikäisten ihmiskauppauhrien osalta varsinainen kohdema, vaan pikemminkin kauttakulkumaa.

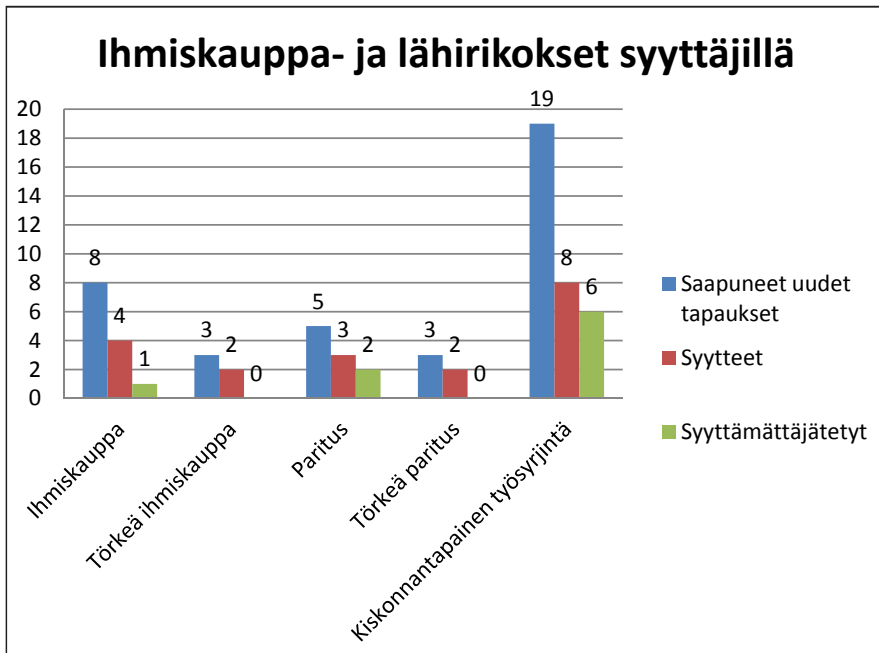
Hyväksikäytettyjen alaikäisten määrää kaupallisessa seksissä on vaikea arvioida. Tietoja on hyvin vähän saatavilla. Laaja nuorten terveystutkimus kuitenkin viittaa huomattaviin lukuihin nuoriin kohdistuneista ns. ostotarjousten määrästä. Kansainväliset kokemukset osoittavat myös, että ilmiö liittyy prostituution esiintymiseen yleisemminkin. Kansallinen ihmiskaupparaportoija perää lisää voimavaroja sekä kansalaisjärjestöjen ja sosiaaliviranomaisten etsivään sosiaalityöhön nuorten parissa.

4. Rikosprosessissa olleet tapaukset lisääntyivät

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija on pyrkinyt edistämään ihmiskaupan vastaista toimintaa mm. kouluttamalla eri toimijoita ja tukemalla viranomaisia sekä kolmannen sektorin toimijoita kehittämään ihmiskaupan vastaista toimintaansa. Vuoden 2011 aikana ihmiskaupparikosten tutkinta lisääntyi huomattavasti. Vuonna 2010 ihmiskauppaa koskevia rikosilmoituksia kirjattiin 11 kpl. Vuonna 2011 vastaava määrä oli 27 kpl. Lisääntynyt määrä ihmiskauppaa koskevia esitutkintoja osoittaa, että aikaisempien vuosien esitutkintojen määrä ei ole kuvannut todellista olotilaa. Ihmiskauppa ei ole niin marginaalinen ilmiö kuin esitutkintamäärät antavat uskoa. Syynä esitutkintojen lisääntymiseen voidaan pitää ihmiskaupan tunnistamisen lisääntymistä.



Tiedot ajalta 1.1–31.12.2011. Lähde: Keskusrikospoliisi.



Syyttäjille saapuneet ja syyttäjien ratkaisemat paritusrikoksia, ihmiskaupparikoksia ja kiskonnantapaista työsyryintää koskevat asiat vuonna 2011. Lähde: Valtakunnansyyttäjävirsto.

Myös tuomioistuimissa ihmiskauppana käsiteltyjen asioiden määrä on lisääntynyt. Vuoden 2011 loppuun mennessä tuomioistuimissa oli käsitelty yhdeksän rikosasiaa ihmiskauppa- tai törkeä ihmiskauppa -nimikkeellä. Viisi tapauksista koski seksuaalista hyväksikäyttöä ja neljä työperäistä hyväksikäyttöä. Kaksi ensimmäistä langettavaa tuomiota työperäisestä ihmiskaupasta annettiin keväällä ja kesällä 2012 (Helsingin KäO 12/2880 ja Pirkanmaan KäO 12/4042). Myös seksuaalisesta hyväksikäytöstä annettiin langettava tuomio kesällä 2012 (Helsingin KäO 12/5775). Alla seuraa katsaus kahteen ajankohtaiseen tapaukseen. Ensimmäinen tapaus on siltä osin merkittävä, että siinä annettiin suomen ensimmäinen langettava tuomio työperäisestä ihmiskaupasta. Tapaus on hyvä esimerkki onnistuneesta esitutkinnasta ja osoittaa lisääntynyttä ymmärrystä ihmiskaupparikoksesta. Toinen tapaus koskee seksiperäistä hyväksikäyttöä ja nostaa esiin alaikäisiin ihmiskaupan uhreihin liittyviä erityiskysymyksiä.

4.1 Kynsistudio-tapaus

Suomen ensimmäinen langettava tuomio työperäisestä ihmiskaupasta annettiin Helsingin käräjäoikeudessa maaliskuussa 2012 (Helsingin KäO tuomio 12/2880). Tapauksessa kynsistudiota pyörittävä vietnamilainen pariskunta oli värvännyt kaksi työntekijää kotimaastaan Vietnamista. Vastajaat olivat

kertoneet mahdollisuuksista tehdä työtä Suomessa ja avustaneet Suomeen tulon valmisteluissa sekä oleskelulupahakemuksen hakemisessa. Asianomistaja oli joutunut lainaamaan rahaa Suomeen tulon rahoittamiseksi. Maahan-tulon jälkeen vastaajat olivat ottaneet vastaan asianomistajat ja majoittaneet heidät omaan kotiinsa. Työnteon asianomistajat olivat aloittaneet melkein heti Suomeen saapumisen jälkeen. Asianomistajat olivat tehneet työtä kuusi päivää viikossa palkatta. Viikossa työtunteja kertyi noin 56. Kynsistudiossa tehdyn työn lisäksi asianomistajat joutuivat hoitamaan vastaajien kotona kotitaloustyötä sekä lastenhoitoa.

Vastaajat olivat verottajalle ilmoittaneet asianomistaja A:n palkaksi 1400 euroa. A ei kuitenkaan ollut saanut palkkaa itselleen. Kun A oli kyselty palkan perään vastaajilta, olivat he väittäneet suuren osan menevän veroihin ja loppuosan menevän asianomistajasta aiheutuviin elinkustannuksiin. Lisäksi vastaajat olivat kertoneet, että A:n palkka meni hänen maahantuloon liittyviin kustannuksiin. A:lle oli kerrottu, että Suomi oli hyvä yhteiskunta ja että A saisi hyvän elämän, jos hän uhraisi pari ensimmäistä vuotta elämästään ilman palkkaa. A:lle oli kerrottu, että hän joutuisi tekemään työtä neljä vuotta ennen kuin voisi alkaa saamaan palkkaa. Asianomistaja B:n kanssa ei ollut sovittu palkasta lainkaan. Hänen tiedusteltaessa asiasta vastaajilta olivat he vastanneet, että hänen Suomeen tulon matkasta ym. kustannuksista oli kertynyt niin paljon velkaa, että hänen täytyisi vain jatkaa työssään. Ajan mittaan velan määrää luvattiin tarkistaa.

A oli ennen Suomeen tuloa tullut raskaaksi. Kun vastaajat saivat tämän tietää, ehdottivat he aborttia. A päätti kuitenkin pitää lapsen. Työnteko jatkui normaalisti koko raskauden ajan. A oli ollut töissä vielä samana päivänä, jolloin hän oli illalla synnyttänyt. Synnytyksen jälkeen A oli ollut sairaalassa kolme päivää ja tämän jälkeen 17 päivää kotona. Tämän jälkeen A palasi töihin.

A ehti työskennellä vastaajille yli vuoden ajan ja, B ehti työskennellä puoli vuotta ennen kuin molemmat asianomistajat karkasivat yhdessä vastaajien luota. Asianomistajat olivat riidelleet vastaajien kanssa palkasta sekä vastustaneet lapsensa lähettämistä Vietnamiin. Ennen pakoa asianomistaja A oli ollut yhteydessä poliisiin mutta ei kuitenkaan uskaltanut jatkaa yhteydenpitoa poliisiin. A pelkäsi, että B:lle, joka vielä oli Vietnamissa, kostettaisiin. Vastaajat yrittivät estää asianomistajia lähtemästä. Asianomistajat ottivat yhteyttä poliisiin ja onnistuivat pakenemaan.

Käräjäoikeus katsoi vastaajien syyllistyneen ihmiskauppaan, mistä heille oli ensisijaisesti vaadittu rangaistusta. Käräjäoikeus katsoi riippuvaisen aseman täyttyneen, sillä asianomistajat olivat tehneet töitä lähes vuoden palkatta työajan

ollessa vuorokauden melkein koko valveillaoloaika. Asianomistajien riippuvainen asema johtui myös asianomistajien työsuhteesta vastaajiin sekä toisen asianomistajan sukulaisuussuhteesta vastaajiin. Lisäksi riippuvainen asema johtui asianomistajien velkasuhteesta vastaajiin ja siitä, että asianomistajat asuivat vastaajien asunnossa. Lisäksi riippuvaista asemaa lisäsi molempien asianomistajien osalta se, että A oli raskaana jo Suomeen tullessaan. B:n osalta käräjäoikeus perusteli riippuvaista asemaa seuraavasti: ”Näiltä osin käräjäoikeus viittaa lain esitöihin, joiden mukaan riippuvuussuhteen hyväksikäytöstä voi olla kyse myös silloin, kun henkilö saatetaan ihmiskaupan kohteeksi hyödyntämällä hänen lähiomaisensa riippuvaista asemaa”. Käräjäoikeus katsoi siten B:n riippuvaisen aseman johtuneen osittain hänen lähiomaisensa A:n riippuvaisesta asemasta.

Asianomistajien turvaton tila johtui käräjäoikeuden mukaan heidän huonosta taloudellisesta tilanteesta. Asianomistajat olivat työskennelleet vastaajille melkein vuoden ajan palkatta. Asianomistajien velkasuhde vastaajiin pahensi myös taloudellista tilannetta. Turvattoman tilan kriteerin katsottiin myös täyttyneen, sillä asianomistajilla ei ollut muita omaisia tai tukihenkilöitä kuin vastaajat eivätkä asianomistajat osanneet puhua suomea tai englantia.

Käräjäoikeus katsoi vastaajien hyväksikäyttäneen asianomistajia heidän saatamiseksi pakkotyöhön.

B:tä oli jo ennen Suomeen tuloa erehdytetty uskomaan, että hän saisi palkkaa työstään. Työsuhteen alkaessa vastaajista riippuvaisessa asemassa ja turvattomassa tilassa olevaa B:tä oli edelleen erehdytetty palkan maksamisen ja hänen velkansa takaisinmaksun aikataulusta. Mainitut seikat osoittivat käräjäoikeuden mukaan, että B:lle ei ollut tarkoituskaan maksaa palkkaa. Lisäksi B oli saatettu velkavankeuteen vaatimalla huomattavaa työnvälitysmaksua. Käräjäoikeuden mukaan edellä mainitut seikat osoittivat, että B:tä oli vaadittu tekemään työtä ILO:n tulkintaperiaatteiden mukaisesti rangaistuksena pidettävän seuraamuksen uhalla.

Mainituilla ILO:n tulkintaperiaatteilla käräjäoikeus viittaa ILO:n pakollista työtä koskevaan yleissopimukseen, jonka mukaan pakollisena työnä pidetään työtä tai palvelusta, jota vaaditaan rangaistuksen uhalla ja johon henkilö ei ole vapaaehtoisesti tarjoutunut. Käräjäoikeus mainitsee tuomion oikeudellisessa arvioinnissa ihmiskaupan tunnusmerkistöstä ILO:n raportti, ”Global Report Under the Follow Up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work 2005”, jonka mukaan pakkotyön määritelmässä rangaistuksen ei tarvitse olla rikosoikeudellisen seuraamuksen muodossa, vaan kyseessä voi olla oikeuksien menetys. Rangaistuksen uhka voi esiintyä useissa erilais-

sa muodoissa. Vakavin muoto käsittää työntekijään kohdistetun fyysisen ja seksuaalisen välivallan tai sillä uhkaamisen. Rangaistuksen uhka voi käsittää edellä mainitun lisäksi muun muassa työntekijän liikkuvuuden rajoittamista, työntekijän velkaannuttamista (esimerkiksi maahantulon järjestämiskustannusten tai kohtuuttomaksi hinnoitellun majoituksen vuoksi) ja työntekijän palkan pidättämistä kokonaan tai osittain. Velkavankeutena pidetään velkasuhteesta johtuvaa työntekijän hyväksikäyttämistä, jossa työntekijä on sitoutunut tekemään velan vakuudeksi työtä, mutta velka ei työnteosta huolimatta lyhene. (The Cost of Coercion / Global Report Under the Follow Up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work 2009, s. 5).

A oli kynsistudio-työn lisäksi tehnyt kotitöitä vastaajien kotona. Käräjäoikeus katsoi vastaajien tosiasiallisesti rajoittaneen A:n liikkuvuutta käskemällä hänen tehdä työtä käytännössä koko valveillaoloajan.

Pakkotyön käräjäoikeus perustelee A:n osalta seuraavasti:

Ihmiskaupan tunnusmerkistön täyttymistä arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, onko A:lla ollut muuta todellista ja varteenotettavaa vaihtoehtoa kuin suostua hyväksikäyttöön. Asiassa on edellä lausutuilla perusteilla tullut selvitettyksi, että A on ollut vieraassa maassa osaamatta suomea tai englantia. Hän on ollut raskaana ja riippuvainen vastaajien tarjoamasta asunnosta eikä hänellä ole ollut muita lähiomaisia tai tukihenkilöitä. A:lle oli Suomeen tultuaan ilmennyt, että hän oli velkaantunut Suomeen tulonsa järjestämisestä eikä hänellä ole ollut rahaa. Käräjäoikeus katsoo, ettei A ole voinut lähteä tilanteesta eikä hänellä ole ollut muuta todellista vaihtoehtoa kuin suostua jatkamaan työskentelyään.

Käräjäoikeus toteaa, että ILO:n määritelmä pakkotyöstä edellyttää, ettei työntekijä ole vapaaehtoisesti tarjoutunut työntekoon. Jos jotain rankaisu- tai uhkailukeinoja on käytetty työntekijän suostumuksen saamiseksi, kyseessä ei voi olla vapaaehtoinen suostumus. Jos työtarjoukseen on liittynyt harhaanjohtamista tai erehdyttämistä, työntekijän suostumusta ei voi pitää tietoisena ja vapaaehtoisena, eikä alunperin antamalla vapaaehtoisella suostumuksella ole merkitystä asiassa (ILO:n raportit 2005, 2009, s. 6). Myös Palermon lisäpöytäkirjan määritelmän mukaan uhrin suostumuksella hyväksikäyttöön ei ole merkitystä, jos suostumus on saatu käyttämällä muun muassa harhaanjohtamista.

Kynsistudiota koskevassa tapauksessa käräjäoikeus on molempien asianomistajien osalta todennut, että alkuperäiselle suostumukselle ei tule antaa merkitystä, sillä se on saatu erehdyttämällä. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija

kiinnittää huomiota käräjäoikeuden kantaan suostumuksen merkityksettömyyden osalta. Käräjäoikeus toteaa tuomiossa vastaajien myös hyväksikäyttäneen asianomistajien riippuvaista asemaa ja turvatonta tilaa. Suostumuksen merkityksettömyyttä olisi kansallisen ihmiskaupparaportoin mukaan voitu arvioida myös näiden seikkojen perusteella eikä ainoastaan erehdytyksen perusteella.

Kuten edellä on ilmennyt, käräjäoikeus on tuomiossaan hyödyntänyt kansainvälisiä oikeuslähteitä laajemmin kuin aikaisemmissa ihmiskauppaa koskevissa tuomioissa Suomessa. Sen lisäksi, että käräjäoikeus on viitannut kansallisten oikeuslähteiden lisäksi Suomea velvoittaviin kansainvälisiin sopimuksiin, kuten Palermon ihmiskauppaa koskevaan lisäpöytäkirjaan, Euroopan unionin ihmiskauppaa koskevaan puitepäätökseen sekä ILO:n pakollista työtä koskevaan yleissopimukseen (SopS 44/1935) ja ILO:n sopimukseen pakkotyön poistamiseksi (SopS 17/1960), käräjäoikeus on myös viitannut mm. ILO:n raporttiin “The Cost of Coercion / Global Report Under the Follow Up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work 2009”. Käräjäoikeuden viittaus kyseiseen raporttiin tuomiossaan osoittaa kansallisen ihmiskaupparaportoin mukaan ihmiskauppa tunnusmerkistön rikoksen kokonaisvaltaisempaa ymmärtämistä.

Tapauksen todistelu perustuu enimmäkseen asianomistajien, vastaajien ja todistajien kertomuksiin. Huomattavaa on kuitenkin kansallisen ihmiskaupparaportoin mukaan, että tärkeitä seikkoja on myös pystytty todistamaan poliisin suorittaman telekuuntelun avulla. Asianomistaja A oli ottanut yhteyttä poliisiin jo ennen karkaamista. Mutta koska kyseinen asianomistaja oli tällöin ollut niin peloissaan, hän ei ollut halunnut edetä asiassa pelätessään vielä Vietnamin ovelle asianomistaja B:lle aiheutuvan ongelmia vastaajien taholta. Yhteydenoton jälkeen poliisi on kuitenkin alkanut seuraamaan tilannetta ja mm. käyttänyt telekuuntelua. Telekuuntelun avulla on mm. pystytty todistamaan asianomistajien velat vastaajille sekä se, että asianomistajat ovat vastaajien mukaan eläneet kurjuudessa ja joutuneet kaltoin kohdeksi.

4.2 Romanianlainen tyttö

Helsingin käräjäoikeus antoi kesäkuussa 2012 tuomion (Helsingin KäO 12/5775) seksuaalista hyväksikäyttöä koskevassa ihmiskauppa-tapauksessa. Asianomistaja oli romanialainen 16-vuotias tyttö, joka oli tutustunut 27-vuotiaaseen vastaajaan kotimaassaan. Asianomistajan ystävätär, tämän poikaystävä ja vastaaja olivat lähdössä Norjaan tienaamaan rahaa, ja vastaaja houkutteli asianomistajaa tulemaan mukaan. Asianomistajalle kerrottiin tällöin, että hän voisi tehdä töitä baarissa. Prostituution mahdollisuus oli myös tullut esiin, mutta siitä ei ollut keskusteltu sen enempää. Asianomistaja päätti lähteä mukaan.

Seurue lähti Norjaan, jossa he oleskelivat jonkin aikaa. Yllättäen vastaajan oli kuitenkin palattava Romaniaan. Muu seurue jatkoi matkaansa Suomeen. Heti Suomeen tulon jälkeen asianomistajan ystävättären poikaystävä sanoi asianomistajalle ja hänen ystävättärelle, että heidän täytyi työskennellä prostituutiossa, sillä se oli ainoa keino tienata rahaa Suomessa. Tytöt aloittivat työt samana iltana. Ystävättären miesystävällä oli velkoja, jotka tuli maksaa prostituutiosta ansaituilla rahoilla. Kun kaikki velat oli maksettu, tytöt voisivat saada pitää ansaitsemansa rahat. Näin ei kuitenkaan tapahtunut. Vastaaja saapui Suomeen noin kahden viikon kuluttua asianomistajan saapumisesta ja piti suurimman osan asianomistajan ansaitsemista rahoista itsellään. Osan vastaaja lähetti omalle perheelleen Romaniassa ja pienen murto-osan hän lähetti asianomistajan äidille.

Kahden kuukauden aikana asianomistaja oli kadulla myymässä itseään joka päivä yhtä päivää lukuun ottamatta, koska tällöin hänellä oli vatsakipuja. Päivisin asianomistajalla oli viidestä kuuteen asiakasta. Asianomistaja tarjosi seksiä asiakkaiden autoissa. Asianomistaja tienasi päivässä noin 250 euroa, josta hän sai ruokarahaa 10 euroa. Noin kerran viikossa vastaaja vaati asianomistajalta seksiä.

Asianomistajalla on vuoden vanha lapsi Romaniassa ja Romaniasta lähtiesään hänellä on ollut melko vakaa tilanne taloudellisesti. Hänen vanhempansa työskentelivät ulkomailla ja lähettivät joka kuukausi asianomistajalle rahaa, vaatteita ja meikkejä. Taloudellinen tilanne ei kuitenkaan ollut asianomistajaa tyydyttävä ja tämän takia hän päätti lähteä Norjaan tienamaan enemmän baari-työllä. Vaikka prostituutio oli tullut puheeksi jo ennen Norjaan lähtöä, ei asianomistaja osannut tosissaan ajatella joutuvansa prostituutioon. Kun asianomistaja kuitenkin joutui työskentelemään kadulla, hän ei uskaltanut sanoa vastaan. Vastaaja ja ystävättären miesystävä olivat väkivaltaisia ja huusivat asianomistajalle ja ystävättärelle sekä uhkailivat heitä väkivallalla, jos asianomistaja menisi poliisille kertomaan työstään prostituoituna.

Asianomistaja pelkäsi vastaajaa. Hän halusi lopettaa prostituution ja lähteä kotiin Romaniaan. Saamistaan rahoista hän keräsi itselleen 240 euroa kotimatkaa varten ja suunnitteli karkaavansa. Tämä ei kuitenkaan toteutunut, sillä poliisit ottivat hänet kiinni.

Vastaaja myönsi menettelynsä täyttävän ihmiskaupan tunnusmerkistön. Vastaaja tunnusti ottaneensa valtaansa alle 18-vuotiaan henkilön siinä tarkoituksessa, että asianomistaja saatetaan seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi taloudellisessa hyötymistarkoituksessa. Vastaaja kiisti kuitenkin käyttäneensä hyväksi asianomistajan turvatonta tilaa sekä erehdyttäneensä vastaajan tai käyttäneensä

hyväksi tämän erehdytystä. Käräjäoikeus katsoi vastaajan erehdyttäneen asianomistajaa kertoessaan hänelle mahdollisuudesta työskennellä baarissa. Se, että asianomistajalle oli mainittu prostituution mahdollisuudesta ystävättären toimesta, ei käräjäoikeuden mukaan poistanut erehdytyksen mahdollisuutta. Suomessa asianomistajaa oli erehdytetty jatkamaan prostituutiiossa oman tahdon vastaisesti lupaamalla antaa asianomistajalle ansaitsemansa rahat, kun vastaajan ja ystävättären miesystävän velat on maksettu. Asianomistajan rauhottomuus, puutteellinen kielitaito ja hänelle vieras ympäristö sekä omaisistaan erossa oleminen oli asettanut hänet turvattomaan tilaan.

Käräjäoikeus katsoi vastaajan teon täyttävän törkeän ihmiskaupan tunnusmerkistön. Vastaaja oli käyttänyt kavaluutta lupaamalla asianomistajalle työtä baarissa hänen tosiasiallisesti joutuessa toimimaan prostituutiiossa. Vastaaja oli myös käyttäytynyt asianomistajaa kohtaan väkivaltaisesti fyysisesti ja henkisesti. Teon törkeyttä lisäsi asianomistajan alaikäisyys, kielitaidottomuus ja se, että hän ei ollut saanut pitää ansaitsemiaan rahoja, eikä siten ollut voinut lopettaa työskentelyä ja lähteä takaisin kotimaahansa.

Tapauksen vastaaja tuomittiin neljän vuoden kahdeksan kuukauden ehdottoon vankeusrangaistukseen. Lisäksi vastaaja tuomittiin suorittamaan asianomistajalle tilapäisestä haitasta, saamatta jääneistä ansioista ja kärsimyksestä yhteensä 29 000 euroa korvausta.

Kyseinen tapaus on klassinen esimerkki ihmiskaupasta seksuaalisessa hyväksikäyttötarkoituksessa. Tapauksen onnistunut lopputulos käräjäoikeudessa oli pitkälti hyvän viranomaisyhteistyön lopputulos. Poliisi, maahanmuuttovirasto, auttamisjärjestelmä ja kolmas sektori tekivät tapauksessa tiivistä yhteistyötä.

Ihmiskauppatapauksissa jo uhrin alaikäisyys asettaa hänet lähtökohtaisesti turvattomaan tilaan ja riippuvaiseen asemaan. Kansallisen ihmiskaupparaportoinnin mukaan tulisi arvioida, pitäisikö alaikäisen paritus aina arvioida ihmiskauppana.

Ihmiskauppa voi olla uhrille erittäin traumatisoiva kokemus, ja ihmiskaupan uhreilla on oikeus päästä mukaan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Uhrien traumaattiset kokemukset ja muut haavoittuvuutta tai turvattomuutta aiheuttavat tekijät, kuten alaikäisyys, saattavat tehdä uhrien auttamisesta entistä haasteellisempaa. Auttaminen on täysi-ikäisille ihmiskaupan uhreille vapaaehtoista. Alaikäisten ihmiskaupan uhrien auttamista koskevat päätökset tehdään lapsen edun mukaisesti. Tarvittaessa lapsen edun turvaamiseksi käytetään lastensuojelulaissa määriteltyjä suojelu- ja rajoitustoimenpiteitä. Viranomaisten tulee turvata edellytykset lasten hyvinvoinnille, terveydelle,

koskemattomuudelle, kasvulle ja kehitykselle. Mm. tuettu paluu (turvallinen kotimatka ja tuki uudelleenkotoutumiseen) kuuluu auttamisjärjestelmäs-tä saataviin palveluihin. Alaikäisille ihmiskaupan uhreille tulee lain mukaan nimetä edustaja. Auttamisjärjestelmän tehtävänä on uudelleenuhriutumisen riskin ennalta ehkäisy.

Kansallinen ihmiskaupparaportointi on huolestunut siitä, miten alaikäisten ihmiskaupan uhrien etu toteutuu käytännössä. Ei ole harvinaista, että Suomessa uhriutuneet ja traumaattisia kokemuksia läpikäyneet ulkomaalaiset ihmiskaupan uhrit haluavat palata kotimaahansa mahdollisimman nopeasti. Tällöin on kuitenkin tärkeää, että uhrin avunsaanti turvataan myös tämän kotimaassa. Kun kyseessä on alaikäinen uhri, on erityisen tärkeätä huomioida uudelleenuhriutumisen riski. Lastensuojeluviranomaisten on arvioitava lapsen toivomusta kotimaahan paluusta lapsen edun kokonaisarvion kannalta. Kansallinen ihmiskaupparaportointi katsoo, että alaikäisten ihmiskaupan uhrien edun valvontaa ja sen toteutumista tulee selvittää. Kansallinen ihmiskaupparaportointi pitää tärkeänä, että UNHCR:n suositusten mukaisesti lapsen edun määrittely dokumentoidaan, jotta jälkikäteen pystytään tarkastelemaan miten määrittely on tehty (United Nations High Commissioner for Refugees: Guidelines on Determining the Best Interests of the Child, Geneva 2008). Auttamisjärjestelmän ja lastensuojelun välinen toimintavastuu ja yhteistyö tulee olla selkeä ja hyvä. Lastensuojelulla voi joissain tapauksissa olla paremmat toimenpidemahdollisuudet kuin auttamisjärjestelmällä. Toisaalta auttamisjärjestelmällä on enemmän ihmiskaupparikoksia ja uhrin erityistarpeita koskevaa asiantuntemusta.

Kaikkien sekä täysi- että alaikäisten ihmiskaupan uhrien kotimaahan paluuta valmisteltaessa tulisi arvioida palauttamiseen liittyvät riskit. Ainoastaan auttamisjärjestelmän olemassaolo uhrin kotimaassa ei poista valtion velvollisuutta auttaa uhria ja varmistaa tämän avunsaanti. Palauttamisen tulisi olla turvallinen ja kestävä vaihtoehto, ja auttamisjärjestelmien kansainvälistä yhteistyötä tulisi kehittää. Suomen tulisi kansainvälisellä tasolla toimia aktiivisesti ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmien kehittämistyössä.

5. Kansallisen ihmiskaupparaportoinnin tiedonsaantioikeus

Kansallinen ihmiskaupparaportointi on aikaisemmin kritisoinut, että vähemmistövaltuutettua ja syrjintälautakuntaa koskevaan lakiin (660/2001) kirjattu oikeus saada salassa pidettävää tietoa muilta viranomaisilta ei aina ole toteutunut. Ihmiskaupparaportointiin liittyvien tehtävien asianmukainen hoitaminen edellyttää ajankohtaista ja riittävää tietojensaantia. Kansallinen ihmiskaupparaportointi on käynyt neuvotteluja viranomaisten kanssa tiedonsaantioikeutensa toteutumisesta. Tietojen saanti ei ole toteutunut toivotulla tavalla. Oikeus saada tietoja ei ole toteutunut yhtäältä suhteessa esitutkintaviranomaisiin ja kesken oleviin esitutkintoihin ja toisaalta suhteessa tuomioistuimissa suljetuin ovin käsiteltäviin oikeudenkäynteihin. Valtuutettu on esittänyt sisäasiainministeriölle, että tiedonsaantioikeuden toteutuminen selvitetään ja turvataan lainsäädännössä.

Oikeus saada tietoja on edellytys sille, että kansallisena ihmiskaupparaportointijana toimivalla vähemmistövaltuutetulla voisi olla sellaista vaikuttavuutta, jota eduskunta on tämän tehtävän perustaessaan siltä toivonut. Myös eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on todennut, että laajat tiedonsaantioikeudet tukevat raportointitoiminnan kattavuutta ja objektivisuutta ja luovat pohjaa eri toimijoiden yhteistyön parantamista ja toiminnan sujuvuutta lisäävien kehittämissuositusten tekemiselle (TyVM 15/2008 vp). Valiokunta on myös katsonut, että lakimuutokset ovat tarpeen, jos tiedonsaantioikeus ei voimassa olevien säännösten nojalla toteudu.

Tilanne on jonkin verran selkeytynyt vuoden 2012 aikana. Keväällä 2012 annettussa poliisihallituksen ohjeessa ”Ihmiskauppaan ja sen kaltaisiin rikoksiin puuttuminen sekä ihmiskaupan uhrin auttaminen” suositellaan, että tutkinnanjohtaja ilmoittaa vähemmistövaltuutetulle esitutkinnassa olevasta ihmiskaupparikoksesta viimeistään siinä vaiheessa, kun poliisi aloittaa epäillyn rikoksen uhrin kuulustelemisen. Ohjeessa todetaan myös, että vähemmistövaltuutetulle tulee vähemmistövaltuutetun pyytäessä pääsääntöisesti antaa yksilöityjä ja vähemmistövaltuutetun tehtävien hoitamiseksi tarpeellisia tietoja viipymättä, elleivät tutkinnalliset syyt sitä estä. Lisäksi vähemmistövaltuutetulle tulee lähettää kopiot esitutkintapöytäkirjoista samaan aikaan kuin jutun asianosaisille ja syyttäjälle. Ohje yhtenäistää ja selkeyttää poliisin ja vähemmistövaltuutetun välistä suhdetta sekä tuo poliisin yleiseen tietouteen vähemmistövaltuutetun lain määräämän tiedonsaantioikeuden. Kansallinen ihmiskaupparaportointi toteaa kuitenkin, ettei ohjeiston poliisia koskeva oma-aloitteinen tiedottamissuositus ole toteutunut ensimmäisen kuuden kuukauden aikana, sillä tietoja ei vähemmistövaltuutetulle ole tullut niitä erikseen pyytämättä.

Raportoiija katsookin, että poliisin tulisi varmistaa ohjeiston kattava tietoon saattaminen ja valvoa, että sen kaikkia suosituksia ja velvoituksia noudatetaan.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija katsoo, että kyseisestä tiedonsaanti-oikeudesta tulisi olla maininta myös sisäasiainministeriössä valmisteltavana olevassa erillisessä ihmiskauppalaissa.

6 Tiedotus- ja koulutus- sekä muu toiminta

Ihmiskaupan vastaisen monialaisen toiminnan onnistuminen edellyttää toiminnan koordinoitua ja resurssien ohjaamista. Valtionhallinnossa ei tällä hetkellä vielä ole pysyvää koordinaatiosta vastaavaa toimijaa. Kansallisen koordinaattorin tarvetta selvitetään sisäasiainministeriön 27.1.2012 asettamassa lakihanketyöryhmässä, jonka tehtävänä on kehittää erillinen ihmiskauppalaki. Kansallinen ihmiskaupparaportointi, joka itsenäisesti arvioi valtion ihmiskaupan vastaista politiikkaa, lainsäädäntöä ja käytäntöjä, ei voi ottaa tehtäväkseen ohjata operatiivista toimintaa.

Kansalliselle ihmiskaupparaportointijalle on kohdistettu tietopyyntöjä monenlaisissa asioissa, kuten tutkimustarkoituksessa ja tiedon keräämistarkoituksessa. Tietoa on pyytänyt muut viranomaiset, kolmannen sektorin toimijat, ulkomaalaiset organisaatiot, media ja tutkijat. Mediatyöryhmiä kansallinen ihmiskaupparaportointi ei ole tilastoinut, mutta niitä on ollut kymmeniä, ja ne ovat liittyneet niin tutkinnassa oleviin ajankohtaisiin juttuihin, ihmiskauppaan ilmiönä kuten myös lainsäädäntöhankkeisiin.

Ihmiskaupparaportointi on vuoden aikana osallistunut edellä mainittujen sisäasiainministeriön ja oikeusministeriön alaisten lakivalmistelutyöryhmien lisäksi ulkoasiainministeriön ns. CAHVIO-työryhmään, joka asetettiin 30.10.2011. Työryhmän tehtävänä on valmistella hallituksen esitystä eduskunnalle naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamiseksi. Yleissopimuksen tarkoituksena on luoda kattava oikeudellinen kehys naisten suojelemiseksi väkivallan kaikilta muodoilta. Tavoitteena on ratifoida yleissopimus kuluvan hallituskauden aikana.

Kansallinen ihmiskaupparaportointi on vuoden aikana antanut useita lausuntoja Suomen ihmiskauppatilanteesta ja kehitysnäkymistä sekä valmisteilla olevista laista ja ohjeistoista. Kansallinen ihmiskaupparaportointi on usean vuoden aikana korostanut lausunnoissaan Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevan yleissopimuksen ratifioinnin tärkeyttä, sillä yleissopimus tunnustaa ihmiskaupan loukkaavan ihmisoikeuksia ja olevan rikos ihmisarvoa sekä ihmisen koskemattomuutta vastaan. Hallituksen esitys yleissopimuksen hyväksymisestä annettiin viimein eduskunnalle marraskuussa 2011. Kansallinen ihmiskaupparaportointi oli hallintovaliokunnan, lakivaliokunnan, ja työ- ja yhdenvertaisuusvaliokunnan kuultavana eduskunnassa keväällä 2012 ja hallituksen esitys hyväksyttiin lopulta toukokuussa 2012 (Kansallisen ihmiskaupparaportointijan lausunto VVT Dno/2012/67, kts.

liite 1). Kansallinen ihmiskaupparaportointi on myös lausunut poliisin ihmiskauppaohjeesta ”Ihmiskaupan ja sen kaltaisten rikoksiin puuttuminen sekä ihmiskaupan uhrien auttaminen” sekä sosiaali- ja terveysministeriön työtarkastajille laaditusta ohjeesta.

Vähemmistövaltuutetun toimistossa on ollut palkattuna määräaikainen tutkija/projektikoordinoija, joka on ollut mukana suunnittelemassa vähemmistövaltuutetun ja Pohjoismaiden ministerineuvoston yhteistä pohjoismaista konferenssia ihmiskaupasta ja työelämästä ”Ihmiskauppa ja työelämä – pohjoismainen konferenssi”. Konferenssi järjestetään marraskuussa 2012 Säätytalolla Helsingissä. Kyseinen tutkija on myös seurannut ajankohtaisia ihmiskauppatuomioistuinkäsittelyjä.

Ihmiskaupparaportointina toimiva vähemmistövaltuutettu on vuoden aikana määrätietoisesti lisännyt tiedottamista ihmiskaupasta. Medialle on järjestetty tiedotus- ja koulutustilaisuuksia. Yksi suurimmista tiedotustapahtumista oli lokakuussa 2011 järjestetty ihmiskauppakampanja, joka tehtiin yhteistyössä kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön IOM:n kanssa. Tiedotuskampanjan tavoitteena oli lisätä ihmiskauppatietoutta Suomessa ja parantaa ihmiskaupan tunnistamisvalmiuksia. Kampanja ”Työ jota kukaan ei halua tehdä” näkyi sekä printtilehdissä ympäri maata että verkossa, radiossa ja Helsingissä myös ulkomainontana yhden viikon aikana lokakuussa. Kampanja oli osa Euroopan unionissa 18.10 vietettävän ihmiskaupan vastaisen päivän ohjelmaa. Mainostoimisto Kingin kanssa yhteistyössä suunniteltu kampanja sai AdProfit-kilpailun palkinnon parhaasta yhteiskunnallisesta kampanjasta. Kampanja palkittiin myös Kultajyväkilpailun Hopeajyvä palkinnolla yhteiskunnallisen mainonnan sarjassa.

Vastaavanlaista mediakampanjaa suunnitellaan myös loppuvuodelle 2012 yhteistyössä IOM:n ja mainostoimisto Kingin kanssa. Kun vuoden 2011 kampanja keskittyi kasvattamaan tietoisuutta ihmiskaupasta ja sen erityispiirteistä, tullaan kampanjalla ”Ihmiskauppa ei ole satua” jatkaa ihmiskaupan vastaisen työn ongelmakohtien purkamista sekä ilmiön tunnettavuuden lisäämistä. Tämän lisäksi kansallinen ihmiskaupparaportointi on tukenut Poliisiammattikorkeakoulun suunnittelemaa ja poliisihallituksen toteuttamaa ”Olen olemassa” -kampanjaa. Kampanjan julistesarjaa on toimitettu poliisilaitoksille. Kampanja tukee poliisihallituksen ihmiskauppaohjeiden ”Ihmiskauppaan ja sen kaltaisiin rikoksiin puuttuminen sekä ihmiskaupan uhrin auttaminen” tunnetuksi tekemistä.

Koulutuskysyntä on jatkuvasti suurempaa kuin mihin ihmiskaupparaportointien resurssit riittävät. Raportointi on kouluttanut muun muassa syyttäjiä ja tuomareita, poliisia, Poliisiammattikorkeakoulun opiskelijoita, rajavartiolaitoksen

työntekijöitä sekä yhdessä kolmannen sektorin kanssa muun muassa Maahanmuuttovirastoa. Yhteistyö kolmannen sektorin kanssa on myös muutoin ollut laajaa ja järjestelmällistä. Raportointia on myös ollut aktiivisessa yhteydessä poliisiin sekä tutkinnassa olevien juttujen yhteydessä että muuten. Poliisit ja poliisilaitokset ovat valikoituneet sen mukaan missä on ollut ajankohtaisia ihmiskauppajuttuja tutkittavana tai niitä on ollut aikaisemmin useampia. On myös ollut tilanteita, missä poliisi on ottanut oma-aloitteisesti yhteyttä raportointiaan saadakseen tietoa ihmiskauppailmiöstä. Kansallinen ihmiskaupparaportointi on tulevaisuudessa tarkoitus tiivistää tätä yhteistyötä.

Kansallinen ihmiskaupparaportointi on edistänyt kansainvälisesti ihmiskaupan vastaista toimintaa osallistumalla mm. EU:n komission ihmiskauppaverkoston ”Informal Network of National Rapporteurs and Equivalent Mechanisms” toimintaan. Ihmiskaupasta vastaava ylitarkastaja vähemmistövaltuutetun toimistossa tohtori Venla Roth on lisäksi EU:n ihmiskauppa-asiantuntijaryhmän ”EU Group of Experts” jäsen.

Kansallinen ihmiskaupparaportointi on tukenut EU:n komission selvitystä uuden ihmiskauppadirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/36/EU ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta ja neuvoston puitepäätöksen 2002/629/YOS korvaamisesta) toivuudesta ja kehitystarpeista. Tämän lisäksi raportointi on seurannut direktiivin myötä laaditun EU:n ihmiskauppastrategian (Ihmiskaupan hävittämiseen tähtäävä EU:n strategia vuosiksi 2012-2016, COM(2012) 286 final) kehitystyötä. EU:n yhteinen poliisiakatemia European Police College on direktiivin täytäntöönpanemiseksi ja tukemiseksi kehittänyt web-pohjaisen koulutuspaketin, jota kansallinen ihmiskaupparaportointi on ollut mukana laatimassa. Lisäksi raportointi on osallistunut EU:n tukemaan koulutusohjelmaan ”Towards a European approach to juridicial training on trafficking in human beings”

Kansallinen ihmiskaupparaportointi on ollut mukana tukemassa Itämeren neuvoston tutkimusprojektia työperäisestä ihmiskaupasta. Lopputuloksena on syntynyt maakohtaiset raportit. Suomen raportti on otsikoitu: ”Report on Cooperation between Stakeholders at the National level in Finland to Address Trafficking for Labour Exploitation”.

Kesäkuussa 2011 Yhdysvaltojen ulkoministeriö palkitsi kansallisen ihmiskaupparaportoinnin ihmiskaupan vastaisesta työstään. Yhdysvaltojen ulkoministeriön kokoamassa maailmanlaajuisessa raportissa Suomi sai positiivista palautetta siitä, miten hyvin ihmiskaupan vastaista työtä on tehty ongelmia kaunistelematta.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija tulee jatkamaan toimintaansa pitkälti samoja toimintatapoja noudattaen myös seuraavana vuonna. Vähemmistövaltuutettu on hakenut EU:n ihmiskaupan vastaisen työhön osoitettuja tukivaroja vuosille 2013–2014. Tavoitteena on projektiluontoisesti tukea Suomen ihmiskaupan vastaisen toiminnan poikkihallinnollisten yhteistyömekanismien kehittämistä. Lisäksi projektivaroilla tuettaisiin esitutkintaviranomaisia ohjeidensa täytäntöönpanossa. Ensi vuonna alkaa myös tutkimus- ja analyysityö vuonna 2014 eduskunnalle annettavaa ihmiskaupparaporttia varten.

7 Vähemmistövaltuutetun toimivalta ja tehtävät kansallisena ihmiskaupparaportointijana

Vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta annetun lain (660/2001) 1 §:n mukaan vähemmistövaltuutetun toimialaan kuuluvat etnisen syrjinnän ehkäisy, hyvien etnisten suhteiden edistäminen, etnisten vähemmistöjen sekä ulkomaalaisten aseman ja oikeuksien turvaaminen, etnisen syrjimättömyyden periaatteen valvonta sekä ihmiskauppaan liittyvä raportointi. Vähemmistövaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Ihmiskaupparaportointiin liittyvän toiminnan yhteydessä vähemmistövaltuutettua kutsutaan kansalliseksi ihmiskaupparaportointijaksi. Lain 2 §:n perusteella kansallisena ihmiskaupparaportointijana vähemmistövaltuutetun tehtävänä on:

- a) seurata ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä, kansainvälisten velvoitteiden toteutumista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta;
- b) antaa ihmiskaupan vastaiseen toimintaan ja uhrin oikeuksien toteutumiseen liittyviä ehdotuksia, suosituksia, lausuntoja ja neuvoja; sekä
- c) pitää yhteyttä kansainvälisiin järjestöihin ihmiskauppaan liittyvissä kysymyksissä.

Lain 3 §:n mukaan kansallinen ihmiskaupparaportointija antaa vuosittain valtioneuvostolle ja kerran neljässä vuodessa eduskunnalle kertomuksen ihmiskaupasta ja siihen liittyvistä ilmiöistä. Lain 4 §:n mukaan kansallinen ihmiskaupparaportointija voi avustaa tai määrätä virkamiehen avustamaan etnisen syrjinnän kohteeksi joutunutta tai mahdollista ihmiskaupan uhria tämän oikeuksien turvaamisessa. Kansallinen ihmiskaupparaportointija voi tarvittaessa hankkia uhrille oikeusapua, jos hän katsoo, että asialla on etnisen syrjinnän ehkäisyn tai ihmiskaupan mahdollisen uhrin oikeuksien kannalta huomattava merkitys.

Lain 7 §:ssä säädetään vähemmistövaltuutetun oikeudesta saada tietoja. Vähemmistövaltuutetulla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada tässä ko. laissa ja ulkomaalaislaissa (301/2004) säädettyjen tehtäviensä hoitamiseksi tarpeelliset tiedot muilta viranomaisilta maksutta. Vähemmistövaltuutetulla on kansallisena ihmiskaupparaportointijana toimimista varten oikeus saada salassapitosäännösten estämättä tietoja palvelujen tuottajalta, joka osallistuvat maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain (493/1999) 25 a §:ssä tarkoitettujen palvelujen ja tukitoimien antamiseen tai saa ihmiskaupan vastaiseen toimintaan tarkoitettua valtion-apua. Vähemmistövaltuutetulla on oikeus saada yksittäistä ihmiskaupan uh-

ria koskevia henkilötietoja näiltä tahoilta kuitenkin vain, jos tiedon saanti on välttämätöntä laissa raportoijalle asetettujen tehtävien hoitamiseksi.

Kansallista ihmiskaupparaportointia koskevan hallituksen esityksen (HE 193/2008 vp) mukaan vähemmistövaltuutetun tehtäviin kansallisena ihmiskaupparaportoitijana kuuluu ihmiskauppailmiötä koskevien tietojen kerääminen viranomaisilta ja tietyin edellytyksin myös palveluiden tuottajilta sekä näiden tietojen analysointi. Vähemmistövaltuutetun tehtäviin raportoijana kuuluu seurantatyö ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa olevien ongelmakohtien havaitsemiseksi. Kansallinen ihmiskaupparaportoitija voi ottaa kantaa havaitsemiinsa puutteisiin ja antaa ihmiskauppaan liittyviä tehtäviä hoitaville neuvoja. Kansallinen ihmiskaupparaportoitija seuraa ihmiskauppaa koskevien kansainvälisten velvoitteiden toteutumista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta. Toimimalla riippumattomana seurantatahona kansallinen ihmiskaupparaportoitija tukee ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman toteutumista ja lainsäädännön kehitystä.

Hallituksen esityksessä todetaan lisäksi, että kansallisella ihmiskaupparaportoitijalla on toimivalta seurata ihmiskauppaa laaja-alaisesti: raportoinnin kohteena ovat varsinaisten ihmiskaupparikosten (ihmiskauppa ja törkeä ihmiskauppa) lisäksi ihmiskauppaan läheisesti liittyvät ilmiöt ja rikokset (etenkin kiskonnantapainen työsyryntä, törkeä paritus ja törkeä laittoman maahantulon järjestäminen). Laaja näkökulma ihmiskaupparaportointiin auttaa selkiyttämään eri ilmiöiden ja rikosnimikkeiden välisiä rajoja ja näin helpottamaan myös ihmiskaupan uhrien tunnistamista useammissa tapauksissa. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta katsoo mietinnössään kansallisesta ihmiskaupparaportoitijasta (TyVM 15/2008 vp), että ihmiskaupan tunnistaminen on tärkeää, jotta uhri saa osakseen sellaista suojelua kuin ihmiskaupan uhreille on tarkoitettu antaa. Myös ihmiskaupan ja siihen liittyvän kansainvälisen rikollisuuden kitkeminen on silloin tehokkaampaa. Mietinnössä korostetaan edelleen, että ihmiskaupparaportoitija voi merkittävästi edistää ihmiskaupan vastaista työtä Suomessa olemalla kiinteässä yhteydessä viranomaisiin ja kolmannen sektorin toimijoihin, kokoamalla luotettavaa tietoa sekä tuomalla esiin ongelmia ja kehittämistarpeita.

Työ- ja tasa-arvovaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että vastuu ihmiskaupan vastaisesta työstä on viime kädessä hallituksella, mutta toimintaa seuraava riippumaton raportoija voi tutkimustensa, kansainvälisten kontaktiensa ja kehittämis ehdotustensa avulla auttaa ilmiön hahmottamisessa ja toiminnan suuntaamisessa. Valiokunta pitää raportoijan laajoja tiedonsaantioikeuksia tärkeinä. Valiokunnan mukaan ne tukevat raportointitoiminnan kattavuutta ja objektiivisuutta ja luovat pohjaa eri toimijoiden yhteistyön parantamista ja toiminnan sujuvuutta lisäävien kehittämis ehdotusten tekemiselle.

8 Kansallisen ihmiskaupparaportoinnin strategia

Kansallisen ihmiskaupparaportoinnin tavoitteena on ehkäistä ihmiskauppaa, parantaa ihmiskaupan uhrien asemaa ja valvoa uhrien oikeuksien toteutumista. Lisäksi tavoitteena on tunnistaa ja kehittää tehokkaampia toimintatapoja ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa ja rikollisten vastuuseen saattamisessa sekä raportoida ihmiskauppaan liittyvistä kysymyksistä eduskunnalle ja valtioneuvostolle. Kansallinen ihmiskaupparaportointi pyrkii myös edistämään ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja tekemään ihmiskauppaan liittyvien kielteisten ilmiöiden olemassaolon tunnistettavaksi yhteiskunnalliseksi ongelmaksi. Kansallinen ihmiskaupparaportointi seuraa lainsäädäntöön ja hallinnollisiin menettelyihin liittyviä prosesseja, joilla on merkitystä ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutumisen kannalta.

Kansallinen ihmiskaupparaportointi painottaa tehtäviensä hoitamisessa tiedotusta ja koulutusta esimerkiksi ihmiskauppaan liittyvän lainsäädännön sisällöstä, ihmiskaupan ilmenemismuodoista sekä ihmiskaupan uhrien oikeuksista. Raportoinnin tavoitteena on vaikuttaa yhteiskunnassa vallitseviin asenteisiin. Raportointi pyrkii työssään kartoittamaan ihmiskaupan ja sen uhrien tunnistamisen, uhrien auttamisen ja rikostorjunnan kannalta keskeiset tahot ja tekemään näiden kanssa tiivistä yhteistyötä. Raportointi voi myös avustaa ihmiskaupan uhreja.

Riippumattomuus, itsenäisyys ja avoimuus ovat tärkeitä edellytyksiä ihmiskaupparaportointiin liittyvien tehtävien hoitamiseksi. Riippumattomuus ja itsenäisyys vahvistavat kansallisen ihmiskaupparaportoinnin luottamuksellisuutta ja uskottavuutta sekä kykyä hallinnon ulkopuolisena toimijana analysoida ihmiskaupan vastaisen toiminnan tilaa ja tehdä ehdotuksia toiminnan kehittämiseksi.

Kansallisen ihmiskaupparaportoinnin toiminnassa korostuu ihmiskaupan uhrin oikeuksien toteutumisen näkökulma. Kansallinen ihmiskaupparaportointi tarkastelee ihmiskaupan vastaista toimintaa uhrien oikeuksien toteutumisen näkökulmasta ja pyrkii havaitsemaan esteet uhrien oikeuksien toteutumisessa. Näkökulma vaikuttaa siihen, millaisiin lainsäädännössä ja käytännöissä ilmeneviin seikkoihin kansallinen ihmiskaupparaportointi kiinnittää huomioita ja millaisia kehittämissuhteita kansallinen ihmiskaupparaportointi antaa. Tärkeinä arvioinnin mittapuuna ovat kansainväliset velvoitteet ja suositukset. Raportoinnin tavoitteena on tuoda esiin uhrin näkökulma sekä lainsäädännön, käytäntöjen tai puuttumattomuuden vaikutukset ihmiskaupan uhreihin ja heidän oikeuksiensa toteutumiseen.

Tiivistetysti kansallisen ihmiskaupparaportoinnin toimenkuva jakautuu:

1. raportointiin ihmiskaupasta ja siihen liittyvistä ilmiöistä.
2. ihmiskaupan vastaisen toiminnan tilasta ja uhrien oikeuksien toteutumisesta sekä raportoinnin seuranta-työ.
3. ihmiskaupan vastaisen toiminnan valvontaan sekä ihmiskaupan vastaisen toiminnan edistämiseen.

Kansallinen ihmiskaupparaportoinnin tärkein tehtävä on raportoida poliittisille päättäjille ihmiskaupan tilasta ja ihmiskaupan vastaisten toiminnan haasteista lainsäädännössä ja käytännössä Suomessa. Kansallinen raportointi hoitaa valvontatehtäväänsä ihmiskaupan ja sen uhrien parissa työskentelevien tahojen neuvonnan, ohjeistamisen sekä asiakastyön kautta. Lain mahdollistamaan ihmiskaupan uhrin avustamiseen kansallinen ihmiskaupparaportointi ryhtyy poikkeuksellisesti ja erityisesti silloin, kun oikeusapua ei muutoin ole saatavilla. Kansallinen ihmiskaupparaportointi voi niin harkitessaan antaa asiantuntijalausuntoja asiakasasioissa pyydettyä. Ihmiskaupan vastaisen toiminnan valvonta on tärkeää paitsi yksittäisten ihmiskaupan uhrien oikeuksien turvaamisen vuoksi myös siitä syystä, että valvonnan kautta kansallinen ihmiskaupparaportointi voi myös yleisemmällä tasolla edistää ja valvoa ihmiskaupan vastaista toimintaa sekä raportoida siitä. Kansallinen ihmiskaupparaportointi puuttuu myös oma-aloitteisesti esimerkiksi ihmiskaupparikosten tutkinnassa ja uhrien kohtelussa mahdollisesti havaitsemiinsa epäkohtiin.

Kansallinen ihmiskaupparaportointi pyrkii edistämään ihmiskaupan vastaista toimintaa monilla eri keinoilla. Kansallinen ihmiskaupparaportointi esimerkiksi kouluttaa ihmiskaupasta ja siihen liittyvistä ilmiöistä, antaa suosituksia ihmiskaupan vastaisen toiminnan kehittämisestä sekä julkaisee artikkeleita ihmiskaupasta. Tietoisuutta ihmiskaupasta lisätään esimerkiksi seminaarien, keskustelutilaisuuksien ja tiedotuskampanjoiden avulla. Kansallinen ihmiskaupparaportointi kerää tietoa ihmiskaupan vastaisen toiminnan parhaista käytännöistä ulkomailta ja välittää tätä tietoa suomalaisille toimijoille, haastattelee ihmiskaupan uhreja heidän kokemuksistaan Suomessa, edistää kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä sekä vierailee työpaikoilla, joilla mahdollisesti esiintyy ihmiskauppaan liittyviä hyväksikäyttöä. Kansallinen ihmiskaupparaportointi tukee viranomaisia ja kolmannen sektorin toimijoita kehittämään ihmiskaupan vastaista toimintaansa. Koulutuksen ensisijaiset kohderyhmät ovat toistaiseksi oikeusavustajat, esitutkintaviranomaiset, syyttäjät ja tuomioistuinten henkilökunta. Kansallinen ihmiskaupparaportointi myös tiedottaa aktiivisesti medialle toiminnastaan. Ihmiskaupan vastaisen toiminnan edistä-

minen kansallisen ihmiskaupparaportoinnin voimin on erityisen tärkeää siksi, ettei valtionhallinnossa tällä hetkellä vielä ole ihmiskauppa-koordinaattoria tai muuta sen kaltaista toimijaa, joka voisi vastata ihmiskaupan vastaisen toiminnan edistämistä ja ohjaamisesta operationaalisisella tasolla.

9. Ihmiskaupan vastaisen työn tulevaisuuden näkymät

Kuluneen vuoden aikana on tapahtunut huomattavaa kehitystä ihmiskaupan vastaisessa työssä. Oikeusministeriön työryhmän mietintö rikoslain parituksen, kiskonnantapaisen työsyöjinnän ja ihmiskaupparikosten tunnusmerkistöjen muuttamisesta valmistui, sekä poliisi että työsuojeluviranomaiset ovat laatineet ohjeistukset ihmiskaupan tunnistamisesta ja jatkotoimenpiteistä, esitutkinnassa olleet ihmiskauppatapaukset ovat nousseet huomattavasti ja kaksi ensimmäistä langettavaa tuomiota työperäisestä ihmiskaupasta annettiin. Paljon työtä on kuitenkin vielä jäljellä. Seuraavan raportointijakson aikana kansallinen ihmiskaupparaportointi tulee kohdistamaan erityistä huomiota auttamisjärjestelmää koskevan lainsäädännön kehittämiseen sekä siihen, että eri tahoilla, kuten lastensuojelulla sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoalan henkilöstöllä olisi riittävä ohjeistus ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisjärjestelmään ohjaamisesta. Kansallinen ihmiskaupparaportointi tulee myös seuraamaan poliisin ja työsuojeluviranomaisen antamien ohjeiden toimivuutta ja vaikuttavuutta.

Ihmiskaupan vastaisen työn kehittämiseksi kansallinen ihmiskaupparaportointi suosittelee, että:

1. Parituksen kohteille pääsääntöisesti määrättäisiin avustaja. Avustajan olemassaolo on selvästi lisännyt uhrien hakeutumista auttamisjärjestelmään ja uhrien tietoisuutta omista oikeuksistaan.
2. Sisäasiainministeriön ihmiskauppatyöryhmän työ tulisi kansainvälisiä kokemuksia hyväksikäyttäen tehdä perusteellisesti ja toimikautta pidennettävä tarvittaessa.
3. Työsuojeluviranomaisten edellytyksiä tunnistaa ja toimia työperäistä ihmiskauppaa koskevissa tapauksissa parannettaisiin.
4. Poliisin tulisi varmistaa antamansa ihmiskauppaohjeiston kattava tietoon saattaminen ja seurata miten sen suosituksia ja velvoituksia noudatetaan.
5. Alaikäisten ihmiskaupan uhrien auttamiseen osallistuvien tahojen osamista tulisi lisätä. Auttamisjärjestelmän ja lastensuojelun yhteistyötä tulisi lisätä ja toimintavastuuta tulisi selventää.
6. Lapsen edun määrittely tulisi dokumentoida UNHCR:n suosituksen mukaisesti.

7. Koska jo uhrin alaikäisyys asettaa hänet turvattomaan tilaan ja riippuvaiseen asemaan, tulisi arvioida pitäisikö alaikäisen paritusta aina pitää ihmiskauppana.
8. Ihmiskaupan uhrin palauttaminen tulisi olla turvallinen ja kestävä vaihtoehto ja auttamisjärjestelmien kansainvälistä yhteistyötä tulisi kehittää. Suomen tulisi kansainvälisellä tasolla toimia aktiivisesti ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmien kehittämistyössä.
9. Kolmannen sektorin ihmiskaupan vastaista työtä tulisi vahvistaa.
10. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoita tulisi kouluttaa ihmiskaupan tunnistamisessa ja heillä tulisi olla välineet puuttua ihmiskauppaan.

Eduskunta
Hallintovaliokunta
00102 Eduskunta

HE 122/2012

EN:N IHMISKAUPAN VASTAISESTA TOIMINNASTA TEHDYN YLEISOPIMUKSEN HYVÄKSYMISESTÄ

Vähemmistövaltuutetun toimiala ja valtuudet kansallisena ihmiskaupparaportojana

Vähemmistövaltuutettu kiittää mahdollisuudesta saada lausua Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn yleissopimuksen voimaansaattamista annetusta hallituksen esityksestä. Samansisältöinen lausunto on toimitettu sekä eduskunnan lakivaliokuntaan että työ-elämä- ja tasa-arvovaliokuntaan.

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 ihmiskaupparaportojana. Kansallisena ihmiskaupparaportojana 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 käytävillä 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.

Vuonna 2010 kesäkuussa eduskunnalle luovuttamassaan ensimmäisessä ihmiskaupparaportissa (K 171201 0 vp) kansallinen ihmiskaupparaportoiija 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 ihmiskaupparaportoiijana 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 tunnistetaan, 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 suojelutasoa Euroopan neuvoston perinteikkään ihmisoikeuspuolustajaroolin mukaisesti.

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

Toisin kuin vähemmistövaltuutettu raportissaan, hallituksen esitys ja sitä valmistelleen työryhmän mietintö toteaa, että Suomeen lainsäädäntö joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta (1. laki liiketoiminnasta annetun lain muuttamisesta) on linjassa yleissopimuksen vaatimusten kanssa. Vähemmistövaltuutettu katsoo kuitenkin, että ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa on useita ongelmia, jotka haastaisivat pohtimaan 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 esityksessä on joissakin kohdin otettu 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 suojelemisessa. 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 hallituksen esityksessäkin todetaan, 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 syjiviä vaikutuksia uhrin sukupuolen perusteella. Vähemmistövaltuutettu pitää tätä erityisen vakavana siitäkin 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 käännytetyiksi 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 näyttävät 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 prostituutioina 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 jossain 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 vastuumäärittämisasetukseen 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 uhrutuneet. 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.

Raportissaan 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) kynnyksiä madalletaan, 2) auttamisjärjestelmän tarkoitusta ja tavoitteita sekä sen suhdetta esitutkintaan ja rikosprosessiin selvennetään ja etäännytetään sekä 3) ihmiskaupan uhrien oikeusturvaa ja asianmukaisen hallintomenettelyn takeita vahvistetaan.

Erityisen tärkeänä vähemmistövaltuutettu pitää viranomaisten riittävän tehokasta ja laaja-alaista ohjeistamista uhrien auttamisjärjestelmään ohjaamisessa kaikista tilanteista, joissa mahdollisia ihmiskaupan uhreja kohdetaan, ml. prostituutiosta. Ohjaamisen tulee

tapautua 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. Ihmis- kaupparaportissaan 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 pohtinut 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 viranomaisen on sopivin taho myöntämään uhrin toipumiseen ja harkintaan tarkoitetun 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. Raporttinsa aineiston perusteella kansallinen ihmiskaupparaporttija uskoo, ettei ihmiskauppaan viittaavia piirteitä osata tunnistaa ja erottaa ihmiskauppaa sen lähirikoksista, kuten parituksesta ja kiskonnantapaisesta työsyrynnästä. Osin ongelmat tunnistamisessa saattavat johtua ihmiskauppasäännösten monimutkaisuudesta ja päällekkäisyydestä lähirikostensa kanssa, mutta osa on seurausta rajoittavasta ja kansainvälisten ihmiskaupamäärittelmien 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 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.

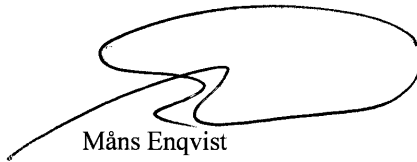
Lopuksi vähemmistövaltuutettu toteaa pitävänsä valitettavana sitä, ettei hallituksen ehdotuksen valmisteluvaiheessa toiminut työryhmä aktiivisemmin käyttänyt hyväkseen vähemmistövaltuutetun ihmiskaupparaporttia pohtiessaan Suomen ihmiskaupan vastaisen toiminnan nykytilaa ja kehittämistarpeita. Valitettavaa 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 hallituksen esityksen kanssa samaa mieltä siitä, että yleissopimuksen hyväksyminen vahvistaisi jo voimassa olevan lainsäädännön toimeenpanoa ja viranomaistoimintaan tälläkin hetkellä kohdistuvia velvoitteita.



Vähemmistövaltuutettu Eva Biaudet



Ylitarkastaja

Måns Enqvist



12.4.2012

2020/2011/3768

Voimassaoloaika
1.5.2012 - 30.4.2017Säädösperuste
Laki poliisin hallinnosta 4 §

Muuttaa/Kumoaa

Kohderyhmät
Poliisi

IHMISKAUPPAAN JA SEN KALTAISIIN RIKOKSIIN PUUTTUMINEN SEKÄ IHMISKAUPAN UHRIEN AUTTAMINEN

1. Yleistä

Ihmiskauppa on yleensä osa kansainvälistä vakavaa ja järjestäytyneitä rikollisuutta, mutta myös rakenteeltaan kevyet ja maasta toiseen nopeasti liikkuvat pienet rikollisryhmät tai yksittäiset henkilöt harjoittavat ihmiskauppaa. On arvioitu, että ihmiskauppa on huumekaupan ja laittoman asekaupan jälkeen kolmanneksi suurin laittomien tulojen lähde maailmassa. Ihmiskauppa voi olla myös täysin kansallista rikollisuutta.

Ihmiskaupparikollisuus kätkeytyy helposti muiden samankaltaisten rikollisuuden muotojen alle eikä uhreja tai ihmiskauppiaita ole tämän vuoksi helppo tavoittaa. Suomessa ihmiskaupparikollisuutta on tullut esiin lähinnä seksuaalisissa tai työperäisissä hyväksikäyttötapauksissa.

Ihmiskauppaan liittyy usein valtioiden rajat ylittäviä elementtejä. Suomi onkin pääasiassa ihmiskaupan kauttakulku- ja kohdemaana, mutta on huomattava, että teko voi tapahtua kokonaisuudessaan myös Suomen rajojen sisäpuolella. Myös mahdollinen uhrituminen on voinut tapahtua lähtö- tai kauttakulkumaassa tai Suomessa.

Tämän ohjeen tarkoituksena on yhdenmukaistaa ihmiskauppaan ja sen kaltaisiin rikoksiin puuttumista ja niihin liittyvää esitutkintaa sekä menettelyä ihmiskaupan uhrien auttamisessa. Sen tarkoituksena on myös edistää mahdollisten ihmiskaupan uhrien tasavertaista kohtelua ja lisätä poliisin tietoisuutta ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä.

Ihmiskauppa ja törkeä ihmiskauppa on säädetty rangaistavaksi rikoslain 25 luvun 3 ja 3 a §:ssä. Tässä ohjeessa ihmiskaupan kaltaisilla rikoksilla tarkoitetaan törkeää laittoman maahantulon järjestämistä, törkeää paritusta sekä kiskonnan tapaista työsyörijintää.

2. Ihmiskaupan ja sen kaltaisten rikosten torjunta ja uhrin tunnistaminen

Poliisin tulee omalla toiminnallaan pyrkiä vaikuttamaan ihmiskaupan vastaisen ilmapiirin luomiseen. Poliisiammattikorkeakoulun on huolehdittava siitä, että poliisikoulutuksen saaneella on perusvalmiudet tunnistaa ihmiskaupan uhri ja ohjata hänet auttamisjärjestelmän piiriin.



Ihmiskaupan ja sen kaltaisten rikosten ilmisaaminen edellyttää poliisilta yleensä pitkäjännitteistä ja tehokasta paljastavaa toimintaa. Poliisin tulee tarpeen mukaan suunnata voimavaroja ihmiskaupan ja sen kaltaisen rikollisuuden torjuntaan, paljastamiseen ja esitutkintaan. Poliisiyksiköiden tulee varmistaa, että niillä on käytettävissään riittävästi erityisosaamista hallitsemaan ihmiskaupparikollisuuteen liittyvät erityispiirteet.

Ihmiskaupan torjunnan tehokkuuden ja vaikuttavuuden edellytyksenä on, että kaikessa poliisitoiminnassa osataan tunnistaa ihmiskaupan mahdolliset uhrin ja ohjata heidät auttamisjärjestelmän piiriin. Ihmiskaupan uhrin tunnistamiseen tulisi kiinnittää erityisesti huomiota silloin, kun poliisin asiakkaana on henkilöitä seksipalvelujen myynnin tai luvattoman tai muutoin sääösten vastaisen työvoiman käytön selvittämisen seurauksena. Ihmiskaupan mahdollisuus on otettava huomioon myös oleskelulupaprosessissa, turvapaikkamenettelyssä, käännyttämisestä päätettäessä ja maasta poistamisprosessien yhteydessä.

Lähtökohtaisesti tulisi pyrkiä siihen, että ihmiskaupan uhri, joka yleensä on haavoittuvassa asemassa, voisi asioida poliisissa yhden ja saman ihmisen kanssa luottamuksen saavuttamiseksi poliisiin ja asiakkaan välillä.

3. Ihmiskaupparikosten tunnistaminen ja esitutkinta

Ihmiskauppa ei ole hetkellistä kaupantekoa, vaan hyväksikäytön prosessi, jossa tekijä eri keinoin alistamalla uhriaan pyrkii hyötymään tästä yleensä taloudellisesti. Vaikka henkilö alun perin olisi lähtenyt vapaaehtoisesti mukaan esimerkiksi prostituutiotoimintaan, hän voi joutua hyväksikäytetyksi toiminnan edetessä. Olennaista on henkilön tosiasiallinen vapaus päättää asioistaan. Mikäli tällaista vapautta ei ole, teko saattaa täyttää ihmiskaupan tunnusmerkistön.

Esimerkiksi seuraavanlaisten viitteiden ilmetessä tulee erityisen tarkasti arvioida, onko henkilö mahdollisesti ihmiskaupan uhri:

- henkilön erehdyttäminen työnteon luonteen, ehtojen tai olosuhteiden suhteen
- työnormien selkeä alittaminen
- pelko tekijää kohtaan, kuten väkivallan uhka, joka voi kohdistua paitsi uhriin itseensä myös hänen perheenjäseniinsä tai muihin omaisiinsa
- läheinen suhde tekijään ja siitä johtuva riippuva tai alistainen asema
- velkaantumisen johtuva heikko taloudellinen tilanne, joka voi matkustannusten lisäksi johtua esimerkiksi palkan maksamatta jättämisestä tai huomattavan pienestä palkasta tai siitä, että työnantaja pidättää kohtuuttoman osuuden palkasta muun muassa asumis- ja ruokakuluihin
- laittomasti maassa olevan pelottelu ja uhkailu viranomaisilla
- uskonnollisista riiteistä ja niiden toteutumisesta johtuva pelko
- psyykkinen tasapainottomuus, traumatisoituneisuus, päihderiippuvuus tai muusta syystä johtuva erityinen turvattomuus tai riippuvaisuus tekijästä, kuten kielitaidottomuus, turvaverkostojen puute, ulkomaalaisuus tai nuori ikä



- vammaisuudesta johtuva puolustuskyvyttömyys
- matkustus- tai muiden henkilökohtaisten asiakirjojen tai muun omaisuuden, kuten pankkikorttien ja niiden tunnuslukujen, haltuunotto
- muut liikkumisvapauden rajoitukset, joilla fyysisten esteiden lisäksi tarkoitetaan muutakin vapauden ja itsenäisen asioinnin kontrollointia, kuten ansioihin pääsyn rajoittamista tai ansioiden takaisinperintää, työpaikkaan sitomista asumisjärjestelyin tai työaikajärjestelyin niin, ettei selvää rajaa työ- ja vapaa-ajan välillä ole, sekä työpaikan ulkopuolisten kontaktien luomisen, maan kielen oppimisen, avun hakemisen (esimerkiksi ammattiliitoista) tai työpaikan vaihtamisen estämistä

Uhritumisen selvittämisen tukena voi käyttää esimerkiksi liitteessä 1 olevia keskusrikospoliisin laatimia kysymyksiä.

Kun poliisin tietoon tulee epäily ihmiskaupparikoksesta, asiasta on viipymättä kirjattava ilmoitus poliisiasian tietojärjestelmään.

Esitutkintalain 2 §:n mukaan poliisin tai muun esitutkintaviranomaisen on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muutoin on syytä epäillä, että rikos on tehty. Jos ihmiskaupasta on viitteitä, tekoa tulee lähtökohtaisesti tutkia ihmiskauppa- tai törkeä ihmiskauppa-nimikkeellä. Esitutkinnan priorisoinneissa tulee ottaa huomioon ihmiskaupparikoksen luonteesta johtuen rikosprosessin mahdollisimman nopea loppuun saattaminen.

Ihmiskaupparikosta, mutta myös esimerkiksi paritusta tai kiskonnan tapaisista työsyryntää tutkittaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota tekoon, sen olosuhteisiin ja teon kohteena olevan asemaan, jotta mahdollinen ihmiskauppa saadaan paljastettua ja mahdolliset ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmän piiriin. Tutkinnassa on otettava myös huomioon sellaiset teot, jotka täyttävät jonkin muun rikoksen tunnusmerkistön tutkittavan päärikoksen ohella. Tällaisia ovat esimerkiksi paritusrikoksen yhteydessä ilmitulleet pahoinpitely- tai kiristysrikokset.

Syyttäjän kanssa tehtävä yhteistyö on ensiarvoisen tärkeää, jotta tapauksien esitutkinta pystytään suuntaamaan oikein. Syyttäjälle on tehtävä esitutkintalain 15 § 1 momenttiin perustuva ilmoitus aina epäiltäessä ihmiskauppa- tai ihmiskaupan kaltaista rikosta. Varsinkin tutkinnan alkuvaiheissa syyttäjän oikeudellisesta asiantuntemuksesta on erityistä hyötyä kun tutkinnan keskeisistä linjauksista päätetään. Jo tässä yhteydessä syyttäjä ja tutkinnanjohtaja voivat sopia tutkittavista rikoksista ja rikosnimikkeistä siten, ettei valinnalla suljeta mitään mahdollisia vaihtoehtoja pois.

Esitutkinnassa tulee hyödyntää tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti pakkokeinoja. Rikoksesta saadun hyödyn jäljittämistä ja pois ottamista tulee mahdollisuuksien mukaan hyödyntää osana esitutkintaa. Myös käännättämistä vakavista rikoksista epäiltyjen ja karkottamisesitysten tekemistä vakaviin rikoksiin syyllistyneiden ulkomaalaisten kohdalla tulee käyttää yhtenä ihmiskaupan ja sen kaltaisten rikosten torjunnan keinona.

Mahdollista ihmiskaupan uhria tulisi puhuttaa tai kuulustella vain silloin kun se on välttämätöntä, jotta hänelle rauhoitettaisiin aikaa kokemuksistaan toi-



pumiseen. Puhuttamisen tai kuulustelemisen ajankohtaa valittaessa tulee ottaa huomioon erityisesti uhrin henkinen tila.

Henkilön ohjaaminen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ei ole riippuvainen esitutinnan aloittamisesta tai rikosnimikkeestä. Mikäli ihmiskaupasta on viitteitä, mahdollinen ihmiskaupan uhri tulee ohjata auttamisjärjestelmän piiriin. Auttamisjärjestelmään voidaan ohjata myös niissä tapauksissa, joissa on ihmiskaupan piirteitä, kuten paritusta tai kiskonnin tapaista työsyryntää epäiltäessä. Kun henkilölle on annettu tieto auttamisjärjestelmästä, tehdään tästä merkintä tämän kuulustelulomakkeelle.

3.1 Vähemmistövaltuutetun kanssa tehtävä yhteistyö

Vähemmistövaltuutettua ja syrjäntälautakuntaa koskevan lain mukaan (660/2001) vähemmistövaltuutetun tehtävänä on toimia kansallisena ihmiskaupparaportoijana, jonka tehtävänä on mm. seurata ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä, kansainvälisten veloitteiden toteutumista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta sekä raportoida niistä. Vähemmistövaltuutetun tehtävänä on myös antaa ihmiskaupan vastaiseen toimintaan ja uhrin oikeuksien toteutumiseen liittyviä ehdotuksia, suosituksia, lausuntoja ja neuvoja. Vähemmistövaltuutetun oikeudesta saada salassa pidettävää tietoa säädetään kyseisen lain 7 §:ssä: "Vähemmistövaltuutetulla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada tässä laissa ja ulkomaalaislaissa säädettyjen tehtäviensä hoitamiseksi tarpeelliset tiedot muilta viranomaisilta makсутta."

Vähemmistövaltuutetun pyytäessä poliisilta yksilöidysti tehtäviensä hoitamiseksi tarpeellisia tietoja, tiedot tulee pääsääntöisesti antaa viipymättä, ellei tutkinnallisista syistä muuta johdu. Esitutinnan tai poliisitutkinnan ollessa kesken tutkinnanjohtaja tai hänen esimiehensä päättää, milloin tai missä laajuudessa tietoja annetaan.

Vähemmistövaltuutetun intressissä on varmistaa ihmiskaupan uhrin kokonaisvaltainen auttaminen ja tukeminen. Tämän vuoksi on suositeltavaa, että tutkinnanjohtaja ilmoittaa vähemmistövaltuutetulle esitutkinnassa olevasta ihmiskaupparikoksesta viimeistään siinä vaiheessa, kun poliisi aloittaa epäillyn rikoksen uhrien kuulustelemisen, mikäli ilmoittaminen voi tapahtua esitutkintaa vaarantamatta. Ilmoittamisen voi tehdä vapaamuotoisesti. Ihmiskaupparikosta koskevan esitutkinnan valmistuttua on suositeltavaa lähettää vähemmistövaltuutetulle kopiot esitutkintapöytäkirjoista aikaisintaan samaan aikaan kuin jutun asianosaisille ja syyttäjälle. Tutkinnanjohtajan tulee informoida tästä syyttäjää.

4. Ihmiskaupan uhri ja auttamisjärjestelmä

Kaikki toimenpiteet ihmiskaupan ja sen kaltaisten rikosten uhriksi joutuneen auttamiseksi ovat tärkeitä. Rikoksen kohteeksi joutuneen turvallisuudesta tulee huolehtia poliisin käytössä olevin keinoin ja hänet tulee ohjata rikoksen uhreille tarkoitettujen palvelujen piiriin. Ihmiskaupan uhrin auttamiseksi on luotu erillinen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, josta säädetään



laissa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta (746/2011) (vastaanottolaki).

4.1 Ihmiskaupan uhri

Lainsäädännössämme ihmiskaupan uhri määritellään sekä ulkomaalaislaissa että vastaanottolaissa. Ulkomaalaislain mukaan ihmiskaupan uhrilla tarkoitetaan ulkomaalaista, jonka voidaan perustellusti epäillä joutuneen ihmiskaupan uhriksi. Tämän määritelmän perusteella määräytyy muun muassa se, kelle voidaan myöntää ihmiskaupan uhrin harkinta-aika tai oleskelulupa. Vastaanottolaissa ihmiskaupan uhrilla tarkoitetaan henkilöä, jolle on myönnetty oleskelulupa ulkomaalaislain 52 a §:n perusteella, jolle on annettu mainitun lain 52 b §:ssä tarkoitettu harkinta-aika tai jonka muutoin voidaan olosuhteiden perusteella arvioida olevan ihmiskaupan uhri tai erityisen avun tarpeessa ihmiskaupparikosta tutkittaessa. Vastaanottolain määritelmän mukaan määräytyy niiden henkilöiden piiri, jotka voidaan ottaa auttamisjärjestelmän piiriin. Myös Suomen kansalainen voi olla ihmiskaupan uhri ja hänet voidaan ohjata vastaanottolain mukaisen auttamisjärjestelmän piiriin.

Kummassakaan määritelmässä ei viitata rikoslain 25 luvun 3 §:ssä rangaistavaksi säädettyyn ihmiskauppaan tai 3 a §:ssä rangaistavaksi säädettyyn törkeään ihmiskauppaan. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että mahdollinen ihmiskaupan uhri voidaan ohjata auttamisjärjestelmään, vaikka asiassa ei olisi aloitettu esitutkintaa. Auttamisjärjestelmään voidaan ohjata myös henkilö, jonka epäillään joutuneen ihmiskaupan uhriksi ulkomailla riippumatta siitä, onko ulkomailla käynnistetty asiaan liittyvä esitutkinta. Uhrien auttamista ei ole myöskään rajoitettu vain niihin uhreihin, joille annetaan ulkomaalaislain 52 b §:ssä mainittu harkinta-aika. Auttamisjärjestelmään voidaan ohjata myös ihmiskaupan kaltaisten rikosten uhreja, esimerkiksi törkeään parituksen tai kiskonnantapaisen työsyrynnän kohteeksi joutuneita henkilöitä. Henkilö voidaan ohjata auttamisjärjestelmään myös uhriutumisen selvittämiseksi.

4.2 Auttamisjärjestelmä

Vastaanottolain mukaan ihmiskaupan uhrien auttamisella tarkoitetaan vastaanottokeskuksen ihmiskaupan uhrille järjestämiä palveluja ja tukitoimia.

Auttamisjärjestelmä perustuu lakiin ja kysymyksessä on viranomaistoiminta. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää koordinoi kaksi valtion vastaanottokeskusta. Oulussa sijaitseva turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskus vastaa alaikäisten uhrien auttamisesta. Joutsenon vastaanottokeskus vastaa täysi-ikäisistä ihmiskaupan uhreista, perheistä ja ryhmistä.

Vastaanottolain mukaan säännöksiä ihmiskaupan uhrien auttamisesta voidaan 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.

Erityisen avun tarpeessa olevat voivat olla muun muassa ihmiskaupparikoksen todistajia tai heillä voi muuten olla keskeinen osa ihmiskaupparikoksen tutkinnassa, mutta jolla ei esimerkiksi heikon asemansa ja hyväksikäyttökokemuksien vuoksi ole ilman tukea edellytyksiä yhteistyöhön ja selkeään päätökseen rikollisten vaikutuspiiristä poissa pysyttelemiseen.

Päätöksen auttamisjärjestelmään ottamisesta tekee edellä mainitun vastaanottokeskuksen johtaja. Vastaanottokeskuksen johtajan päätöksenteon tukena ja ihmiskaupan uhrien palvelutarpeen arvioimista varten on vastaanottokeskuksen yhteydessä moniammatillinen arviointiryhmä. Arviointiryhmässä on johtajan lisäksi oltava vähintään yksi sosiaalihuollon asiantuntija ja terveydenhuollon asiantuntija sekä poliisin ja rajatarkastusviranomaisen edustaja. Poliisihallitus tekee Maahanmuuttoviraston pyynnöstä esityksen poliisin edustajien nimeämiseksi arviointiryhmiin. Arviointiryhmän jäsenet toimivat virkavastuulla. Poliisin tehtävänä arviointiryhmässä on turvallisuushkien arviointi. Poliisin tulee tuntea uhka-arvioinnin periaatteet sekä viranomaisen mahdollisuudet uhkien torjumiseen ja niiden poistamiseen.

4.3. Uhrin ohjaaminen auttamisjärjestelmän piiriin

Auttamisjärjestelmään ohjaamiseksi tulee olla yhteydessä Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän päivystysnumeroon p. 071 876 3170.

Kynnys auttamisjärjestelmään ohjaamiseksi tulee olla matala. Kun tapauksessa on vähänkään viitteitä ihmiskaupasta tai sen kaltaisesta rikoksesta, jossa ilmenee väkivaltaa tai muuta vallan käyttöä rikoksen kohdetta kohtaan, tulee olla yhteydessä päivystysnumeroon sen selvittämiseksi, onko kyseessä tilanne, jossa auttamisjärjestelmän palveluja voitaisiin hyödyntää. On kuitenkin huomattava, että lähtökohtaisesti auttamisjärjestelmään ei voida ohjata ilman autettavan suostumusta.

Esityksen auttamisjärjestelmään ottamiseksi voi tehdä viranomaisen, henkilö itse taikka yksityinen tai julkinen palvelujen tuottaja.

Esimerkiksi poliisin aloitteesta ihmiskauppaepäilyn takia järjestelmään tulevat uhriepäilyt voidaan ottaa auttamisen piiriin ilman kirjallista esitystä ja erillistä perustelua kun asiassa on aloitettu esitutkinta ihmiskaupparikoksen takia. Näissäkin tapauksissa vastaanottokeskus tarvitsee auttamistoimien järjestämistä varten perustiedot henkilön tilanteesta, tiedon siitä minkälaisen avun tarpeessa henkilö on (esimerkiksi majoitus, taloudellinen tuki, akuutti terveydenhuolto) sekä poliisin arvion turvallisuushuosta. Mikäli asiassa ei ole käynnissä ihmiskaupparikostutkintaa, poliisin tulee tehdä esitys pääasiassa kirjallisesti ja esittää perusteet auttamisjärjestelmään ottamiselle.

Auttamisjärjestelmään ohjaamiseen johtavien toimenpiteiden käynnistämisestä poliisiyksikössä vastaa se päällystöön kuuluva henkilö tai tutkinnanjohtaja, jonka vastuualueella asia on tullut esiin, jollei tehtävää ole poliisiyksik-



sikössä vastuutettu erikseen nimetyille taholle. Jos tehtävä on poliisiyksikössä vastuutettu jollekin muulle taholle, on tieto esiin tulleesta ihmiskaupan uhriepäilystä toimitettava viipymättä tälle taholle.

Vastaanottokeskuksen johtaja antaa kirjallisesta tai suullisesta esityksestä valituskelpoisen hallintopäätöksen moniammatillisen arviointiryhmän tuella.

Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevien palvelujen ja tukitoimien piiriin ohjautumisen edellytyksenä on uhrien tunnistaminen. Poliisi on keskeisessä asemassa ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa ja siten myös auttamisen piiriin ohjaamisessa.

Uhria ei voida pakottaa auttamisjärjestelmän piiriin vaan auttamisjärjestelmään ohjaamiseen tulee olla henkilön suostumus. Alaikäisten kohdalla voidaan tarvittaessa käyttää lastensuojelulaissa määriteltyjä suojelu- ja rajoitustoimenpiteitä. Mikäli poliisi tapaa millä tahansa tehtävällään ihmiskaupan uhriksi epäilemänsä henkilön, tulee muiden asiaan kuuluvien toimenpiteiden lisäksi käynnistää toimenpiteet henkilön auttamiseksi ja auttamisjärjestelmään ohjaamiseksi.

Käytännössä ongelmia voi aiheutua esimerkiksi siitä, että ihmiskaupan uhrille auttamisjärjestelmän ymmärtäminen saattaa olla vaikeaa. Uhrit eivät välttämättä luota aina poliisiin ja yhteistoiminta voi sen vuoksi olla haastavaa. Uhrille voidaan tarjota auttamisjärjestelmän lisäksi myös muiden rikosten uhrien auttamiseen erikoistuneiden kansalaisjärjestöjen järjestämää apua.

Auttamisjärjestelmää voidaan tarvittaessa hyödyntää myös esitutkinnan tukena esimerkiksi tilanteessa, jossa mahdollinen uhri vasta harkitsee yhteistyöhön ryhtymistä poliisin kanssa sekä halukkuuttaan auttamisjärjestelmään ohjaamiselle. Auttamisjärjestelmän taholta voidaan tarvittaessa tulla tapamaan uhria ja kertoa hänelle auttamis- ja tukitoimista.

5. Poliisin myöntämä ulkomaalaislain mukainen harkinta-aika ihmiskaupan uhrille

Ulkomaalaislain 52 a §:n mukaan ihmiskaupan uhrille voidaan myöntää niin sanottu ihmiskaupan uhrin oleskelulupa. Oleskelulupa-asian ratkaisee Maahanmuuttovirasto. Ennen ulkomaalaislain 52 a §:n mukaisen uhriluvan tai muun oleskeluluvan myöntämistä ihmiskaupan uhrille voidaan lain 52 b §:n mukaisesti antaa vähintään kolmenkymmenen päivän ja enintään kuuden kuukauden *harkinta-aika*. Harkinta-ajan antamisesta ja sen keskeyttämisestä päättää poliisilaitos tai Rajavartiolaitos.

Harkinta-ajan tarkoituksena on antaa ihmiskaupan uhrille aikaa kokemuksesta toipumiseen ja päästä rikoksiin syyllistyneiden henkilöiden vaikutuspiiristä. Harkinta-aika antaa poliisille myös aikaa kartoittaa henkilön asemaa muun muassa esitutkinnassa ja oleskelulupalausunnon antoa varten.

Harkinta-ajan kuluessa ihmiskaupan uhrin tulee päättää, tekeekö hän viranomaisten kanssa ihmiskaupan uhrille myönnettävän oleskeluluvan edellyttämää yhteistyötä ihmiskaupasta epäiltyjen kiinni saamiseksi. Harkinta-



aikana mahdollista uhria tulisi puhuttaa tai kuulustella vain silloin, kun se on välttämätöntä.

Harkinta-aika tulee yleensä myönnettäväksi tilanteessa, jossa mahdollinen ihmiskaupan uhri oleskelee laittomasti maassa. Harkinta-aikana tapahtuva oleskelu on ulkomaalaislain nojalla laillista maassa oleskelua. Harkinta-ajan kuluessa ei siten voida tehdä henkilöä koskevaa maasta poistamis-päätöstä eikä myöskään aiemmin tehtyä päätöstä voida panna täytäntöön.

Harkinta-ajan antaminen on sinänsä viranomaisaloitteinen asia. Asian selvittämismahdollisuuden ja asianomaisen kuulemisen osalta soveltuvat asianomaiset hallintolain (434/2003) säännökset. Ihmiskaupan uhri (tai hänen apunaan oleva henkilö) voi kuitenkin käytännössä myös olla aloitteellinen asiassa.

Lähtökohtana on, että poliisi oma-aloitteisesti antaa harkinta-ajan kokonaisarvion perusteella ilman, että traumaattisista kokemuksistaan toipuvan uhrin tarvitsee osoittaa erityistä aktiivisuutta asian suhteen.

Harkinta-ajan antamisesta päättää se tutkinnanjohtaja, joka on vastuussa asiasta, jonka yhteydessä harkinta-ajan myöntäminen on tullut esille. Harkinta-ajasta kirjataan S-ilmoitus poliisiasiain tietojärjestelmään nimikkeellä "Ulkomaalaislain mukainen harkinta-aika". Mikäli harkinta-aikaa ei myönnetä, varsinaista kielteistä harkinta-aikapäätöstä ei tehdä.

Poliisin on harkinta-ajan pituutta arvioidessaan otettava huomioon uhrin sen hetkinen tilanne, kuten terveydentila ja mahdollisuus päästä irti rikossiin syyllistyneiden vaikutuspiiristä, sekä rikostutkinnalliset tarpeet. Harkinta-aika tulee lähtökohtaisesti myöntää silloin, jos ihmiskaupan uhrin oleskelu Suomessa on perusteltua ihmiskaupan esitutkinnan tai tuomioistuinkäsittelyn vuoksi.

Harkinta-aika alkaa sinä päivänä, jona päätös sen antamisesta tehdään. Harkinta-aikapäätöstä annettaessa henkilölle tulee kertoa mahdollisuudesta ja perusteista keskeyttää harkinta-aika. Harkinta-aika voidaan keskeyttää, jos ihmiskaupan uhri on vapaaehtoisesti ja omasta aloitteestaan solminut uudelleen suhteet ihmiskaupasta epäiltyihin tai jos tämä on tarpeen Ulkomaalaislain 36 §:n 1 momentissa mainituilla perusteilla (yleisen järjestyksen ja turvallisuuden, kansanterveyden tai Suomen kansainvälisten suhteiden vaarantaminen). Keskeyttämisestä on tehtävä merkintä S-ilmoitukseen.

Harkinta-ajasta on ilmoitettava kirjallisesti ihmiskaupan uhrille. Ilmoitukseen tulee merkitä

- harkinta-ajan tarkoitus
- alkamisajankohta
- kesto
- mahdollisuus keskeyttää harkinta-aika
- perusteet, joilla harkinta-aika voidaan keskeyttää



Mikäli harkinta-aika keskeytetään, siitä on ilmoitettava ihmiskaupan uhrille kirjallisesti. Ilmoitukseen on merkittävä keskeyttämisen peruste. Harkinta-aikapäätöksestä ja sen keskeyttämisspäätöksestä ei ole valitusoikeutta.

Tutkinnanjohtajan on huolehdittava siitä, että harkinta-ajasta ja sen keskeyttämisestä tehdään merkintä myös Ulkomaalaisasioiden asiainkäsittelyjärjestelmään (UMA) Maahanmuuttoviraston ohjeiden mukaisesti.

6. Ihmiskauppaepäilyyn vaikutukset turvapaikkamenettelyssä

Ihmiskaupan mahdollisuus on otettava huomioon myös turvapaikkamenettelyssä, käännättämisestä päätettäessä ja maasta poistamispäätösten täytäntöönpanossa.

Mahdollinen ihmiskaupan uhriksi joutuminen tulee selvittää tehokkaasti ennen turvapaikka-asiassa tehtävää päätöksentekoa, jos ihmiskaupan mahdollisuus on tässä vaiheessa tiedossa.

Kansainvälistä suojelua hakevalle tulee korostaa turvapaikkaprosessin käynnistyessä, että hänen tulee jo prosessin alkuvaiheessa tuoda esille kaikki asiansa käsittelyyn vaikuttavat seikat.

Mikäli poliisin tutkinnassa henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämiseksi ilmenee merkkejä ihmiskaupasta, tulee poliisin selvittää uhriutumisen kannalta relevantit seikat. Tällöin poliisin tulee ilmoittaa ilman aiheetonta viivytystä ihmiskauppaepäilystä Maahanmuuttovirastolle ja ihmiskaupan uhrien auttamisesta huolehtivalle vastaanottokeskukselle ja ryhtyä yhteistyössä vastaanottokeskuksen kanssa uhriaseman edellyttämiin järjestelyihin sekä toimia muutoin esitutkintalain mukaisesti.

Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen 10 artikla velvoittaa varmistamaan, ettei henkilöä, jonka voidaan perustellusti epäillä olevan ihmiskaupan uhri, poisteta maasta ennen kuin tunnistamismenettely on saatettu loppuun. Yleissopimuksen 12 artiklan mukaan jäsenvaltion on tarjottava apua kaikille alueellaan oleville henkilöille, joiden voidaan perustellusti epäillä olevan ihmiskaupan uhreja, riippumatta siitä missä henkilö on joutunut uhriksi. Jäljempänä kuvatussa Dublin-prosessissa tämä tarkoittaa ulkomailla tapahtuneeksi esitetyn rikoksen kohdalla sitä, että uhri on tunnistettu, kun hän kertoo rikoksesta. Tämän jälkeen ja kun uhri on saanut tarvitsemansa avun, pääsääntöisesti hänet voidaan palauttaa toiseen jäsenvaltioon, jonne ilmoitetaan tunnistetusta uhrista tämän suostumuksella.

Kaikkia Suomessa jätettyjä turvapaikkahakemuksia ei tutkita Suomessa, vaan hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio määräytyy EU:n vastuunmäärittämisasetuksen perusteella niin sanotussa Dublin-menettelyssä.

Vastuunmäärittämisasetusta soveltavat kaikki EU:n jäsenvaltiot sekä Islanti, Norja ja Sveitsi. Ellei päinvastaista tietoa ole saatavissa, on lähtökohtaisesti voitava luottaa siihen, että turvapaikanhakija voi saada ihmiskaupan uhreille tarkoitettua apua myös muissa vastuunmäärittämisasetusta soveltavissa valtioissa. Jos ihmiskaupan uhri käännytetään toiseen jäsenvaltioon



vastuunmäärittämisasetuksen perusteella, vastaanottavan valtion viranomaisille kerrotaan hakijan suostumuksella siitä, että tämä on ollut Suomessa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä. Poliisin on tehtävä yhteistyötä uhrin auttamisesta vastuussa olevan vastaanottokeskuksen kanssa sen varmistamiseksi, että henkilö on saanut tarvitsemansa avun ennen palauttamista.

Näissä tapauksissa auttamisjärjestelmän työntekijät voivat tarvittaessa pyrkii ottamaan yhteyttä vastaanottavan valtion auttamistoimia tarjoaviin tahoihin ja luomaan siten käännyttävälle henkilölle verkostoa ja auttamistoimien jatkumoa vastaanottavassa maassa. Yhteydenottoihin ryhdytään kuitenkin vain käännyttävän henkilön suostumuksella.

Mikäli hakija viittaa uhriutumiseen valtiossa, jonne hänet saatetaan palauttaa vastuunmäärittämisasetuksen nojalla, tulee turvapaikkakuulustelussa käsitellä myös uhriutumisen kannalta syitä, joiden takia hakijaa ei tulisi ko. valtioon palauttaa.

Koska turvapaikkaprosessissa turvapaikanhakijalle korostetaan jo prosessin alkuvaiheessa, että hänen tulee tuoda esiin kaikki asiansa käsittelyyn vaikuttavat seikat, ongelmallisia voivat olla tilanteet, joissa uhriutumiseen vedotaan ja hakijaa esitetään joko hakijan itsensä tai jonkun muun toimijan toimesta auttamisjärjestelmään vasta maastapoistamispäätöksen jälkeen. Erityisen ongelmalliseksi tilanne voi muuttua silloin, jos uhriutumisasiä esitetään vasta maastapoistamisen täytäntöönpanon aikana tai välittömästi siitä ennen.

Edellä mainituissa tilanteissa uhriasemaa selvitetäessä on otettava huomioon joidenkin hakijoiden mahdollinen pyrkimys välttää maasta poistaminen antamalla viranomaiselle väärää tietoa, toisin sanoen maasta poistettava voi pyrkiä käyttämään uhriasemaa eräänlaisena viimeisenä keinona tai verukkeena viranomaistoiminnan estämiseksi ja täytäntöönpanon välttämiseksi.

Maastapoistamispäätöksen jälkeen tehty väite uhriutumisesta tulee kuitenkin lähtökohtaisesti aina selvittää ennen maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoa, jollei esimerkiksi tehdyissä turvapaikkaselvityksissä tai muulla tavalla ole jo aikaisemmin selvästi käynyt ilmi, että väite ei voi pitää paikkaansa. Saadun selvityksen perusteella voi olla syytä pidättäytyä käännyttämisen täytäntöönpanosta, kunnes auttamisjärjestelmään ottamista koskeva asia on käsitelty.

Poliisiylijohtaja

Mikko Paatero

Poliisijohtaja

Robin Lardot



Poliisihallitus

11 (11)

LIITE	Keskusrikospoliisin laatimat kysymykset ihmiskaupan uhrin tunnistamiseksi
JAKELU	Poliisiyksiköt
TIEDOKSI	Internet Oikeusministeriö Maahanmuuttovirasto Rajavartiolaitos Sisäasiainministeriön poliisiosasto Valtakunnansyyttäjänvirasto Vähemmistövaltuutetun toimisto

Vähemmistövaltuutettu
Kansallinen ihmiskaupparaportoiija

PL 26

00023 VALTIONEUVOSTO

Vaihde: 071 878 0171

www.ofm.fi

ofm@ofm.fi