



YHDENVERTAISUUS VALTUUTETTU

DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUODÁÁITTARDEADDJI

Lausunto

11.2.2015

VVTDno-2015-11

Sisäministeriö

Kansallisen ihmiskaupparaportoin lausunto: Ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaatorirakenne

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija kiittää mahdollisuudesta lausua otsikkoasiassa. Ihmiskaupan vastainen toiminta on korostuneen poikkihallinnollista, ja onnistuakseen se edellyttää tiivistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen välillä.

Lausunnossaan kansallinen ihmiskaupparaportoiija korostaa, ettei koordinaation rakenne ole itseisarvo. Pohdinnan täytyy lähteä siitä, mitä ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaattori (jatkossa ihmiskauppakoordinaattori tai koordinaattori) sisällöllisesti tekee ja mitä koordinaatiolla halutaan poliittisesti, hallinnollisesti ja käytännöllisesti saavuttaa (tehtävät ja tavoitteet). Kansallinen ihmiskaupparaportoiija haluaa muistuttaa, että koordinaattori on valtioneuvoston yhteinen, eikä minkään yksittäisen ministeriön tai ministeriön osaston edustaja. Koordinaatiosta tulisi säätää esimerkiksi asetuksella.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija näkee ihmiskauppakoordinaattorin vastuunkantajana: ihmiskauppakoordinaattori kantaa valtioneuvostossa kokonaisvastuun siitä, että hallinto kykenee vastaamaan ihmiskaupan asettamiin haasteisiin ja suoriutumaan tehtävistään. Kansallisen ihmiskaupparaportoin tehtävänä on itsenäisenä ja riippumattomana viranomaisena valvoa ja edistää ihmiskaupan vastaista toimintaa. Osana raportoin työtä on tehdä valtioneuvostolle suosituksia toiminnan kehittämiseksi, ja esimerkiksi siten tukea koordinaattorin työtä.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija näkee koordinaatorirakenteen yhtäältä väli-
neenä tai kanavana käytännössä havaittujen puutteiden esiin tuomiselle ja ongelmien ratkaisemiselle. Tarvittavat keinot löytyvät sen mukaan, millaisesta haasteesta kulloinkin on kyse: tuleeko asia viedä poliittiselle tai kansliapäällikkötasolle vai riittääkö käytännönläheisempi keskustelu ja linjaaminen esimerkiksi siitä, miten voimassa olevaa lainsäädäntöä tulisi kussakin tapauksessa soveltaa? Toisaalta on tärkeää, että koordinaatio mahdollistaa ihmiskaupan vastaisen strategisten tai poliittisten linjausten tekemisen ja välittää ne samoin



kuin ylempänä hallinnossa tehdyt ratkaisut käytännön toimijoiden tietoon ja viranomaisten sovellettaviksi.

Konkreettisemmin sanottuna koordinaattorin tehtävänä on 1) strategiatyö (ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman, ml. ihmiskaupan ehkäiseminen, laatiminen), 2) tiedon (esim. tilastot) keruu päätöksenteon tueksi (erotuksena raportoinnin analyysi- ja tutkimustehtävästä) 3) ihmiskaupan vastaiselle toiminnalle annettujen tavoitteiden toteutumisen aktiivinen ja systemaattinen seuranta ja tiedon välittäminen päätöksentekijöille sekä 4) havaittuihin puutteisiin ja ongelma-kohtiin puuttuminen ja ratkaisuvaihtoehtojen etsiminen yhdessä muiden toimijoiden kanssa. Koordinaattori tekee myös kansainvälistä yhteistyötä. Yksi foorumi on EU:n ihmiskauppaverkosto, johon EU:n jäsenmaiden ihmiskauppa-koordinaattorin työtä tekevät tahot osallistuvat.

Koordinaattorirakenteeseen on tärkeää sitouttaa kaikki keskeiset toimijat. Ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinoinnissa voidaan parhaiten onnistua silloin, kun se on sidottu paitsi päätöksentekijöihin myös käytännön työtä tekeviin järjestöihin ja viranomaisiin. Päätöksentekijät (ehdotetussa mallissa tiettyjen ministeriöiden ministerit ja kansliapäälliköt) voivat tarvittaessa päättää esimerkiksi lainsäädäntöön ja talouteen liittyvistä kysymyksistä. Päätöksentekijät tekevät myös ihmiskaupan vastaiset strategiset linjaukset ja poliittiset päätökset (esim. hyväksyvät toimintasuunnitelmat), jotka ohjaavat viranomaisten työtä. Periaatteellisesti tärkeät kysymykset nousevat tälle ohjaustasolle.

Vähintään yhtä tärkeää koordinaattorirakenteessa on turvata se, että käytännössä esiin nousevat puutteet ja ongelmat tulevat koordinaattorin (ja yhteensovittamissihteeristön) tietoon ja että käytännön työtä tekevät kansalaisjärjestöt ja viranomaiset tietävät poliittisista linjauksista ja hallinnossa tehdyistä ratkaisuista. Ihmiskaupparaportoija pitää ehdotetussa mallissa mainittua koordinaattoria ja yhteensovittamissihteeristöä mallin keskeisimpänä toimijana: merkittävä osa ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinoitua on käytännössä havaittujen puutteiden ja ongelmien ratkaisemista yhdessä käytännön toimijoiden kanssa.

Koordinaattori ja yhteensovittamissihteeristö ohjeistavat esimerkiksi siitä, miten lainsäädäntöä tulisi epävarmoissa tilanteissa soveltaa. Koordinaation tulisi varmistua siitä, että kaikki ihmiskaupan uhrit, riippumatta heidän etnisestä alkuperästään ja statuksestaan (kuntalainen/ei-kuntalainen), saavat tarvitsemansa palvelut yhdenvertaisesti. Toinen esimerkki tällaisesta käytännön haasteesta on uhriutumuksesta johtuvien kuntakorvausten maksaminen. Koordinaatiosta tulisi siis olla hyötyä käytännön ihmiskaupan vastaiselle työlle, ja sen tulisi edistää viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen välistä käytännön yhteistyötä. Yhteensovittamissihteeristöön tulisi kuulua sisäministeriön, oikeusministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä ulkoasiainministeriön edustus.

Jotta käytännössä havaitut puutteet ja ongelmat tulisivat koordinaattorin ja yhteensovittamissihteeristön tietoon, tulee käytännön työtä tekevät viranomaiset ja kansalaisjärjestöt koota yhteen. Tämän voi toteuttaa monella tavalla, mutta tärkeintä on, että asioita käsittelemässä ovat ne tahot ja toimijat, jotka tekevät arjen työtä ihmiskaupan ja sen uhrien parissa. Tästä syystä ihmiskaupparaportoija pitää tarvetta vastaamattomana ja tehottomana ehdotetun mallin mukaista ratkaisua, jossa koordinaatio sidotaan yhteen kansalaisjärjestöverkostoon tai satunnaisiin, tarvittaessa kokoon kutsuttaviin tapaamisiin. Koordinaattori voi kutsuttaessa osallistua kansalaisjärjestöverkoston kokouksiin. Tärkeää on kuitenkin muistaa, että verkosto on ensisijaisesti itsenäisten kansalaisjärjestöjen muodostama yhteistyö- ja tiedonvaihtoeelin.

Raportoinnin kokemuksen mukaan esim. Monika-Naisilla, Pakolaisneuvonnalla, Pro-tukipisteellä ja Rikosuhripäivystyksellä on tarvittavaa kokemusta ihmiskaupan uhrien kanssa työskentelystä ja siitä, miten voimassa oleva lainsäädäntö tai olemassa olevat rakenteet kykenevät vastaamaan uhrien tarpeisiin ja oikeuksiin. Uhreja kohtaavien järjestöjen lisäksi neuvottelukunnaksi tms. nimetyssä rakenteessa voisi olla mukana myös esimerkiksi jokin käytännön tutkimusta ja yleistä ihmisoikeustyötä tekeviä tahoja, kuten Heuni ja Suomen Amnesty.

Neuvottelukunnassa tulisi olla edustettuna myös käytännön työtä tekeviä viranomaisia, kuten ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, työsuojelu, aikuisosiaalityö, lastensuojelu, terveydenhuolto (esim. psykiatria- ja/tai traumaterapiaosaaminen), käytännön tutkintaa tekevä esitutkintaviranomainen (poliisi/raja) sekä Maahanmuuttovirasto (ihmiskauppayhdyshenkilö). Koordinaattori voisi toimia neuvottelukunnan puheenjohtajana, jonka tehtävänä olisi viedä käytännön toimijoiden esiin tuomat haasteet yhteensovittamissihteeristön pohdittaviksi ja sen ratkaisemiseksi, miten esiin tuotuihin käytännön haasteisiin hallinto vastaa. Yhdessä koordinaattorin ja yhteensovittamissihteeristön kanssa neuvottelukunta on sen operatiivisen työn tukena, jota esimerkiksi kansalaisjärjestöissä, kunnissa ja auttamisjärjestelmässä arjen tasolla tehdään.

Tiedon välittymisen ja yhteistyön turvaamiseksi on suositeltavaa, että neuvottelukunta kokoontuu säännöllisesti. Neuvottelukunnan tulisi olla esimerkiksi sisäministeriön (tai valtioneuvoston) nimeämä asiantuntijaryhmä. Kansallinen ihmiskaupparaportoija voisi olla neuvottelukunnan pysyvä asiantuntija, ei kuitenkaan sen virallinen jäsen. Ratkaisu mahdollistaisi paitsi tiedon välittymisen myös raportoinnin itsenäisyyden ja riippumattomuuden suhteessa valtioneuvostoon.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Eva Biaudet

Eva Biaudet

Ylitarkastaja

Venla Roth

Venla Roth

Jakelu

Sisäministeriö / poliisijohtaja Sanna Heikinheimo